



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية

السنة الثالثة - تخصص: قانون عام -

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 2017-2018.

مقدمة:

يعتبر موضوع المنازعات الإدارية من أدق وأهم موضوعات القانون الإداري، ونظرا لتشعب مباحثه وتشتت أحكامه بين قوانين ونصوص متعددة ومتنوعة، ونظرا لإزدياد تدخل السلطات العمومية في جميع مناحي وجوانب الحياة العامة، وما ينجم عنه حتما من ازدياد للمشاكل والمنازعات الإدارية. فإن وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والإجراءات المناسبة يشكل أكبر الضمانات وأفضل الوسائل لإقامة دولة الحق والقانون التي تكفل المصلحة العامة وتحمي حقوق الأفراد وحررياتهم.

لذلك وسعيًا منه لتفعيل دور القضاء على اعتبار كونه أحد أهم وأبرز الآليات المعتمدة للحفاظ على المشروعية وموجباتها، عمد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 إلى تنصيب قضاء إداري مستقل عهد إليه مهمة مراقبة أعمال الإدارة والفصل في منازعاتها. هذا النظام القضائي الذي كان نتاج تطور طبيعي إرتبط في واقع الأمر بالتحولات النوعية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية الجارية، كما تتجسد الرغبة الصادقة في توجيه السلطات العليا في الدولة لدعم وتوطيد دولة القانون.

ويشكل القضاء بحق دعامة من دعائم الدولة القانونية ومعيارا لإنقياد السلطة إلى القانون، وينبغي لأجل ذلك أن يكون له مظهر يناسب دوره ومكانته وهو مظهر الإستقلال. ومن الطبيعي أن يرتبط ذلك أساسا بالقضاء الإداري ذلك أن القضاء العادي بما له من ولاية في نظر المنازعات الخاصة بين أشخاص القانون الخاص إلا أنه ونظرا لأن المنازعة أمامه تكون بين أطراف متساوية من حيث القوة والوسائل فإن المساس بالحقوق والحرريات يكون أقل من حالة كون هذا المساس متأثرا عن سلطة عامة. ذلك على خلاف نظيره الإداري الذي يمثل رقيب الإدارة الأول والمعول عليه في حفظ التوازنات المطلوبة بين الإدارة وما خول لها من سلطات إستثنائية وبين الحقوق والحرريات الفردية المكرسة دستورا.

من ثم فإن تواجد القضاء الإداري يتطلب ضبط قواعد اختصاصه وتنظيمها بكل مشمولاتها الوظيفية والنوعية والإقليمية بصفة دقيقة وواضحة وإدراجها ضمن قواعد النظام العام بما لا يدع مجالا لمخالفتها. لذلك كان أهم ما يثيره تنظيم القضاء الإداري هو البحث في معيار دقيق وثابت يتوزع بمقتضاه وعلى أساسه العمل بين جهات القضاء المختلفة، غير أنه ومهما تكن درجة وضوح هذا المعيار ودقته فإنه لا مناص من تنظيم هيئة مستقلة ومن طبيعة خاصة تكفل فض إشكالات تنازع الإختصاص القضائي التي قد تحدث بين القضائين الإداري والعادي نتيجة خطأ في التكييف والتصور لقضية واحدة.

تبعًا لذلك، فما هي هيئات القضاء الإداري في الجزائر، تنظيمها، عملها وكذا اختصاصها؟ وكيف تم توزيع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري في القانون الجزائري؟

وبغية الإلمام بجزئيات موضوع المنازعات الإدارية، وبالتالي الإجابة على هاته التساؤلات، سيتم الإعتماد على المنهج التاريخي لمعرفة مراحل تطور النظام القضائي الجزائري، المنهج الوصفي لدراسة كل ما يتعلق بهيئات القضاء الإداري الجزائري، من تنظيم وطريقة عمل وجملة الإختصاصات الممنوحة لها في مجال الفصل في المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي لغرض تحليل النصوص القانونية النازمة لمجال المنازعات الإدارية، بما في ذلك تحليل المعايير المتبعة من قبل هذه النصوص لتحديد الإختصاص القضائي في المجال الإداري.

لذا سنقسم الدراسة إلى باب تمهيدي سيتناول من خلاله مفهوم مبدأ المشروعية وكذا أشكال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة. فيما سيتضمن الباب الأول مفهوم المنازعة الإدارية وتوزيع الإختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي. لنخصص الباب الثاني من هذه الدراسة لتوزيع الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري المتمثلة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

باب تمهيدي

مبدأ المشروعية وأشكال الرقابة على أعمال الإدارة

إن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية. ومن هنا تبرز العلاقة بين مبدأ المشروعية ومفهوم الدولة القانونية، في أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون. هذه الدولة التي تركز على مقومات وعناصر طبيعية جوهرية منها¹:

1- وجود دستور يحدد النظام ويضع القواعد الأساسية لممارسة السلطة في الدولة ويبين العلاقة بين سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

2- خضوع الإدارة للقانون: ويقضي ذلك عدم جواز إصدار الإدارة أي عمل أو قرار أو أمر من دون الرجوع لقانون وتنفيذاً لأحكامه.

3- التقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية: ويستند ذلك إلى أن القواعد القانونية تتدرج بمراتب متباينة بحيث يسمو بعضها على البعض الآخر مشكلة ما يعرف بالهرم القانوني.

4. تنظيم رقابة قضائية: لكي تكتمل عناصر الدولة القانونية لابد من وجود تنظيم للرقابة القضائية على أعمال مختلف السلطات فيها، وتقوم بهذه المهمة هيكل القضاء على اختلاف أنواعها سواء أكانت عادية أم إدارية، تبعاً لطبيعة النظام القضائي المعمول به في الدولة والذي إما أن يكون نظام قضاء موحد أم نظام القضاء المزدوج.

من ثم سيتعين علينا من خلال هذا الباب التمهيدي تحديد المفهوم من مبدأ المشروعية في فصل أول، وفي فصل ثان تحديد أشكال أو أنواع الرقابة على أعمال الإدارة لضمان إحترام مبدأ المشروعية.

¹- أنظر في ذلك: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 35 وما يليها؛ رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 9 وما بعدها؛ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 11؛ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 10 وما يليها؛

-CF. RIVERO Jean , Droit administratif précis, Dalloz, Paris, 1970 , P 14; BENOIT Paul, Le droit administrative Français, Dalloz, Paris, 1968, P 77 .

الفصل الأول

مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات مبدأ المشروعية الإدارية أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وبالتالي تعرضت للإلغاء². والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول. كما أنه غالباً ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع المشروعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية.

من ثم، يمثل القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بالإزدواجية القضائية ركيزة أساسية في حماية مبدأ المشروعية وضمان احترام حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة، ويتسم هذا القضاء بالخبرة والفاعلية في فض المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة لكونه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني وإنما قضاءً إنشائياً لا يتورع عن ابتداع الحلول المناسبة لتنظيم علاقة الإدارة بالأفراد في ظل القانون العام. تبعا لذلك سنخصص المبحث الأول لمصادر مبدأ المشروعية والمبحث الثاني للإستثناءات الواردة على هذا المبدأ.

المبحث الأول

مصادر مبدأ المشروعية

إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام القانون وتطبيقه، فإن المقصود بالقانون هنا جميع القواعد القانونية الموجودة والمطبقة فعلا في الدولة أيأ كان شكلها أي القانون بمفهومه الواسع. وبالتالي، فمصادر مبدأ المشروعية هي نفسها مصادر القانون الإداري، والتي تنقسم إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

المطلب الأول: المصادر المكتوبة

تشتمل المصادر المكتوبة على الدستور والمعاهدات الدولية والتشريع أو القانون بمفهومه الضيق عضويا كان أم عاديا وأخيرا التنظيم.

² - تجدر الإشارة إلى أن مصطلح المشروعية يختلف تماما عن مصطلح الشرعية، فالأول يقصد به احترام القواعد القانونية القائمة فعلا في المجتمع، أما الثاني فهي فكرة مثالية تحوي في طياتها معنى العدل وما ينبغي أن يكون عليه القانون وهي أوسع في معناها من المشروعية. انظر: ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، 1998، ص 171-172.

الفرع الأول: الدستور

يعد الدستور أعلى نص قانوني في الدولة حيث يقع في قمة الهرم القانوني وتسمو قواعده على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وسلطاتها العامة، اختصاصاتها وكذا العلاقة بينها، بالإضافة إلى حقوق الأفراد وحرّياتهم وواجباتهم.

من ثم ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير مشروعة، والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار³.

تجدر الإشارة بأنه قد ثار خلاف فقهي حول القيمة القانونية لمقدمة أو ديباجة الدستور، ومدى اعتبارها جزء يدخل في تكوين مبدأ المشروعية. فالجانب الأول من الفقه اعتبر أن المبادئ المذكورة في ديباجة الدساتير لها قيمة أعلى من قيمة القواعد الدستورية ذاتها، وهذا من منطلق أنها تتضمن المبادئ العامة والتوجيهات الأساسية التي بنيت عليها قواعد الدستور ذاته⁴.

أما الجانب الثاني من الفقه فقد أنكر عليها التصنيف الدستوري وألحقها بالقوانين العادية انطلاقاً من فكرة أساسية أنها لو كانت على قدر من الأهمية والعلو لتمت الإشارة إليها في شكل قواعد موضوعية ولألحقت بالقواعد الدستورية وتمتعت بقدسيته⁵.

وفي خضم كل هذا ذهب الرأي الراجح إلى ضرورة التمييز بين⁶:

- المبادئ والأحكام القانونية التي تتضمنها تلك المقدمة، والتي لا تختلف من الناحية القانونية عن باقي أحكام الدستور، وبالتالي يجب على السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية ضرورة الإلتزام بها تحت رقابة القضاء.

- وما تتضمنه من توجيهات وأبعاد فكرية وفلسفية كمجرد إرشادات للمشروع فيما يسنه من قوانين، حيث تختلف طبيعتها عن الأولى.

الفرع الثاني: المعاهدات الدولية

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 25.

⁴ - انظر، جورج شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 20.

⁵ - انظر، محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص 28.

⁶ - انظر، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 10؛ انظر، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 22-23.

تعتبر المعاهدة الدولية مصدرا لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة. وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون⁷.
وعليه، احتلت المعاهدة درجة ضمن الهرم القانوني وسواء كانت أسمى من القانون أو تعادله في القوة فإن بنودها وموادها ملزمة للسلطات المعنية داخل الدولة.

الفرع الثالث: القانون

القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد المعاهدات الدولية. والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى القانون وكان غير مشروع وجب إلغاء ذلك العمل.

على أن القانون في الجزائر ينقسم إلى قانون عضوي وآخر عادي، وهذا الأخير أدنى مرتبة من الأول. وذلك راجع إلى أن إجراءات إصدار القانون العضوي مشددة مقارنة بإجراءات إصدار القانون العادي⁸، كما أن المجالات التي يتم تنظيمها بموجب القانون العضوي والمحددة في المادة 141 ومواد أخرى متفرقة من الدستور الجزائري أكثر أهمية وذات طبيعة سياسية لا غير على عكس مجالات تنظيم القانون العادي.

الفرع الرابع: التنظيم

التنظيمات أو اللوائح أو القرارات الإدارية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية كما سبقت الإشارة عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني.

ومن ثم فإن هذه اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفراداً معينين بصفاتهم لا ذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إدارية

⁷- المادة 150 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

⁸- طبقاً لنص المادة 141 من الدستور الجزائري الحالي فتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، كما يتم إخضاعه إجبارياً للرقابة السابقة للمجلس الدستوري. أما بالنسبة للقانون العادي وطبقاً لنص المادة 138 من الدستور فتتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة دون اشتراط الرقابة السابقة الإجبارية للمجلس الدستوري، وبالرغم من ذلك وطبقاً لنص المادة 187 من الدستور فيمكن إخضاع هذا القانون للرقابة السابقة الاختيارية للمجلس الدستوري وذلك بناء على إخطار من إحدى الجهات المذكورة في ذات المادة.

من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية⁹.

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة

تشتمل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية على المبادئ العامة للقانون والقضاء الإداري والعرف الإداري.

الفرع الأول: المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة التزام الإدارة بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبّقها على ما يعرض عليه من منازعات. والمبادئ العامة للقانون لا يشترط ورودها في نص قانوني مكتوب فقد تكون خارجة عنه يستخلصها القاضي من طبيعة النظام القانوني وأهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقيم الدينية والثقافية السائدة في المجتمع.

وعلى الرغم من اختلاف الفقه حول القيمة القانونية التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون¹⁰، فقد استقر

⁹- ويمكن تصنيف اللوائح إلى عدة أنواع هي:

أ- اللوائح التنفيذية: وهي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.

ب- لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتملك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

ج- اللوائح التنظيمية: وتسمى أيضاً اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

ت- لوائح الضبط: وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقيّد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأغذية والمشروبات والمحال العامة.

د- اللوائح التفويضية: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

انظر: عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 154-161؛ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 129-152.

¹⁰- تجسد النقاش الذي ثار بين الفقهاء حول مصدر القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون في 4 آراء فقهية:

القضاء على تمتع هذه المبادئ بقوة ملزمة للإدارة بحيث يجوز الطعن بإلغاء القرارات الصادرة عنها، والتي تتضمن انتهاكاً لهذه المبادئ والتعويض عن الأضرار التي تسببها للأفراد¹¹.

ومن المبادئ القانونية العامة التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي وأضحت قواعداً أساسية في القانون الإداري ونظام القانون العام: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، ومبدأ الحق في التقاضي، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ونظرية الظروف الاستثنائية¹².

تجدر الإشارة، إلى أن القضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيدها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة.

الفرع الثاني: القضاء الإداري

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة.

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع¹³.

- الرأي الأول: ذهب هذا الرأي إلى أن المبادئ العامة التي يرسخها القضاء تستمد قوتها الملزمة من المبادئ المحددة في المواثيق والدساتير، خاصة أن هذه الأخيرة حوت الكثير من القواعد التي تهم الإدارة بشكل عام كمبدأ المساواة أمام القضاء ومبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة... انظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976، ص 36.

- الرأي الثاني: أرجع أصحاب هذا الرأي أساس القوة القانونية للمبادئ العامة إلى فكرة القانون الطبيعي كفكرة جوهرية في علم القانون تدور حولها مجموع قواعده وأحكامه. انظر: ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 98.

- الرأي الثالث: تستمد المبادئ العامة للقانون قوتها القانونية استناداً لهذا الرأي من العرف، فالقواعد العرفية هي التي تضيء على المبادئ العامة للقانون الصفة الملزمة خاصة عندما يتعود القضاء على تطبيق هذه القواعد ويعملون على ترسيخها. انظر: محمد عبد الوهاب رفعت، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 68.

¹¹ - عمار بوضياف، المراجع في المنازعات الإدارية، المراجع السابق، ص 32.

¹² - محمد الصغير بعلي، المراجع السابق، ص 16.

¹³ - محمد رفعت عبد الوهاب، المراجع السابق، ص 76.

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيته وظروف نشأته وسرعة تطوره وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدراً رسمياً للقانون الإداري بل من أهم مصادره غير المكتوبة، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في القواعد القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني.

من جانب آخر فإن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيريًا على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة.

في ذلك يتبين أن للقضاء الإداري دوراً إنشائياً كبيراً في مجال القانون الإداري لذا فهو يشكل مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية. حيث أنه وفي حالة انعدام النص القانوني الذي ينطبق على النزاع يلجأ القاضي إلى البحث عن الحل من خلال الأحكام السابقة التي تم الفصل من خلالها في قضايا مشابهة للقضية المعروضة عليه. غير أنه وأمام انعدام النص القانوني وكذا الحكم السابق يلجأ القاضي إلى الاجتهاد، إن هذا الاجتهاد لا يعتبر قاعدة قانونية وضعها القاضي إلا إذا قصد التمسك به في قضايا مستقبلية مشابهة. وعليه فإذا قصد التمسك بهذا الحل في المستقبل يكتبه القاضي طابع القرار المبدئي، هذا الأخير الذي يعتبر قاعدة قانونية تم وضعها من قبل القاضي الإداري¹⁴.

الفرع الثالث : العرف الإداري

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها وتعد مخالفتها مخالفة لمبدأ المشروعية تؤدي إلى إلغاء تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً¹⁵.

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه.

¹⁴ - انظر، مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006-2007، ص 38-39.

¹⁵ - انظر، توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص 92.

يتبين من ذلك أن العرف الإداري يتكون من عنصرين: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة بأن القاعدة التي سلكتها في تصرفاتها أصبحت ملزمة قانوناً، وعنصر مادي يتمثل في الاعتياد على الأخذ بتلك القاعدة بشكل منتظم ومستمر بشرط أن يتبلور ذلك بمضي الزمن الكافي لاستقرارها. ومع ذلك فإن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر العنصرين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق¹⁶. أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءاتها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية¹⁷. والعرف الإداري يعد مصدراً للقواعد القانونية في المجال الإداري إلا أنه لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا لم يجد القاضي الإداري في نصوص القوانين واللوائح ما يمكن تطبيقه لحل النزاع، ويمكن القول بان دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري وتتغير باستمرار.

المبحث الثاني

الإستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية

إذا كان احترام حقوق الأفراد وحررياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية، فإن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة وظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توكيلاً للمصلحة العامة. لذلك اعترف المشرع والقضاء والفقهاء ببعض الامتيازات التي تملكها الإدارة وتستهدف التقييد من مبدأ المشروعية وهي: السلطة التقديرية (المطلب الأول)، الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني)، أعمال السيادة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: السلطة التقديرية

تمارس الإدارة نشاطها بإتباع أسلوبين: الأول أن تمارس اختصاصاً مقيداً وفيه يحدد المشرع الشروط

¹⁶ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 35.

¹⁷ - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 38.

اللازمة لاتخاذ قرار معين. مثلما هو الحال في ترقية موظف بالأقدمية فقط فإذا ما توفرت هذه الأقدمية فإن الإدارة مجبرة على التدخل وإصدار قرارها بالترقية.

والأسلوب الثاني يتمثل في ممارسة الإدارة اختصاصاً تقديرياً إذ يترك المشرع للإدارة قدراً معيناً من الحرية لاختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة. بناء على ذلك سنحدد من خلال الفرع الأول حدود تطبيق مبدأ السلطة التقديرية، أما الفرع الثاني فسنخصصه للرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية.

الفرع الأول: حدود تطبيق مبدأ السلطة التقديرية

يكتفي المشرع بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملاءمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تتحرف عن هذه الغاية وإلا كان عملها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة¹⁸.

إلا أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال فبالإضافة إلى أنها مقيدة باستهداف قراراتها المصلحة العامة تكون ملزمة بإتباع قواعد الاختصاص والشكل المحددة قانوناً، بينما تتصرف سلطتها التقديرية إلى سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار والمحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، فهنا تتجلى سلطة الإدارة التقديرية¹⁹.

وقد منح المشرع للإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة لأنه مهما حاول لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويرسم الحلول المناسبة لها، فالسلطة التقديرية ضرورية لحسن سير العملية الإدارية وتحقيق غاياتها.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية

إذا كانت السلطة التقديرية استثناءً على مبدأ المشروعية، فما دور القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة الصادرة استناداً إلى هذه السلطة؟

ذهب جانب من الفقه إلى أن القضاء يمتنع عن بسط رقابته على أعمال الإدارة المستندة إلى سلطتها التقديرية، فالقاضي بحسب رأيهم يمارس رقابة المشروعية وليس رقابة الملاءمة ولا يجوز له أن يمارس سطوته على الإدارة فيجعل من نفسه رئيساً للسلطة الإدارية²⁰.

¹⁸ - انظر، سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976، ص 71.

¹⁹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 57.

²⁰ - CF. Wade H.W.R (Henry William Rawson), Administrative law, oxford, 1977, P. 630 .

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى جواز تدخل القاضي لمراقبة السلطة التقديرية على أساس ما يتمتع به القاضي الإداري من دور في الكشف عن قواعد القانون الإداري فيمكن له أن يحول بعض القضايا المدرجة في السلطة التقديرية والمرتبطة بالملاءمة إلى قضايا تتدرج تحت مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة بإتباعها وإلا تعرضت أعمالها للبطلان²¹.

من ثم فإن سلطة الإدارة التقديرية لا تمنع من رقابة القضاء وإنما تمنح الإدارة مجالاً واسعاً لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها وهذه الحرية مقيدة بان لا تتضمن هذه القرارات غلطاً بيناً أو انحرافاً بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة.

المطلب الثاني: الظروف الاستثنائية

تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة فتضفي على إجراءاتها تلك الصفة المشروعية الاستثنائية.

بناء على ذلك فإن الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً على مقولة "الضرورات تبيح المحظورات".

فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار آخر ويوزن بميزان مغاير لذلك الذي يوزن به في ظل الظروف العادية، فيستلزم القضاء فيه أكبر من الجسامة²².

تبعاً لذلك، سنخصص الفرع الأول لآثار الظروف الإستثنائية، أما الفرع الثاني فسننتظر من خلاله لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة المتخذة في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: آثار الظروف الإستثنائية

تستمد نظرية الظروف الاستثنائية القضائية وجودها من القضاء الإداري، غير أن المؤسس الدستوري قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أم لا. وهو يمارس ذلك باتباع أسلوبين: الأول أن يستصدر قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه أن هناك من الظروف ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك

21 - انظر، عبد القادر باينه، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، المغرب، 1985، ص 24.

22 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 53.

التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة. أما الأسلوب الثاني فيتمثل في النص سلفاً على الظروف الإستثنائية وعلى إجراءات لمواجهة هذه الظروف. ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان الظروف الاستثنائية في غير وقتها والاستفادة مما يمنح لها المؤسس الدستوري من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم²³.

وبالعودة للدستور الجزائري يتضح بأن المؤسس الدستوري قد أخذ بالأسلوب الثاني في تحديد الظروف الإستثنائية، حيث تم النص على السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الإستثنائية وحالة الحرب²⁴.

بناء على هذه الظروف الإستثنائية، تعفى الإدارة من مراعاة بعض القواعد القانونية التي تلتزم بها في الظروف العادية، من ذلك قواعد الإختصاص وكذا قواعد الشكل والإجراءات. غير أن الإدارة ملزمة بأن تراعي مشروعية الأزمة والتي قيدها القاضي بأمرين أساسيين، الأول يتعلق بالهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه وهو تحقيق المصلحة العامة. أما الثاني فيتعلق بالوسيلة المستعملة والتي يجب أن تكون متناسبة مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة المتخذة في الظروف الاستثنائية

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في تحديد معالم نظرية الظروف الاستثنائية، ويضع شروط الاستفادة منها ويراقب الإدارة في استخدام صلاحياتها الاستثنائية حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وتتمثل هذه الشروط فيمايلي²⁵:

- 1- وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة سواء تمثل هذا الظرف بقيام حرب أو اضطراب أو كارثة طبيعية.
- 2- أن تعجز الإدارة عن أداء وظيفتها باستخدام سلطاتها في الظروف العادية، فتلجأ لاستخدام سلطاتها الاستثنائية التي توفرها هذه النظرية.
- 3- أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي فلا يجوز الإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي.
- 4- أن يكون الإجراء المتخذ متوازناً مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه.

²³- انظر، صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ليبيا، 1974، ص 71.

²⁴- المواد 105 و 107 و 109 من الدستور الجزائري.

²⁵ - انظر، أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1978، ص 19؛ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 44؛ سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، ص 49؛ عبد القادر باينه المرجع السابق، ص 28.

وللقضاء الإداري دور مهم في الرقابة على احترام الإدارة لهذه الشروط وهو يميز هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة التي تعد خروجاً على المشروعية ويمنع القضاء من الرقابة على الأعمال الصادرة استناداً إليها. كما تتميز عن نظرية السلطة التقديرية للإدارة التي يكون دور القضاء في الرقابة عليها محدوداً بالمقارنة مع رقابته على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية. فالقاضي في هذه الظروف يراقب نشاط الإدارة لاسيما من حيث أسباب قرارها الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذه ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى، الاختصاص والشكل والمحل وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول²⁶.

المطلب الثالث: أعمال السيادة أو الحكومة

اختلف الفقه والقضاء في تعريف أعمال السيادة، وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو بالتعويض²⁷. وهي بذلك تختلف عن نظريتي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية التي لا تعمل إلا على توسيع سلطة الإدارة، أما نظرية أعمال السيادة أو الحكومة فهي تعتمد إلى هروب الإدارة من مسؤوليتها، لذا تعد خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية.

لقد نشأت أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده في حقبة إعادة الملكية إلى فرنسا عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية²⁸. ونظراً لما لا يخفى عن نظرية أعمال السيادة من تهديد لحقوق الأفراد وحررياتهم، ظهر في سبيل ذلك ثلاثة معايير لتحديد أعمال السيادة: معيار الباعث السياسي (الفرع الأول)، معيار طبيعة العمل (الفرع الثاني)، معيار القائمة القضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: معيار الباعث السياسي

يعد هذا المعيار أول معيار جاء به الفقه الفرنسي لتمييز أعمال السيادة، حيث يعبر هذا المعيار عن المرحلة الأولى التي عاشها مجلس الدولة الفرنسي وهي مرحلة القضاء المحجوز، حيث كانت قرارات مجلس

²⁶ - عبد القادر باينه، المرجع السابق، ص 28.

²⁷ - CF. AUBY Jean Marie ,Droit Administratif, L.G.D.J, Paris, 1967 , P. 55.

²⁸ - وفي ذلك ذهب الفقيه هوريو إلى أن أعمال السيادة من مظاهر السياسة القضائية المرنة والحكيمة لمجلس الدولة الفرنسي لمواجهة الأزمات التي كانت تهدد كيانه وكادت تقوض أركانه، فعلى أثر عودة الملكية في فرنسا عام 1814 عازمت الحكومة على إلغاء المجلس المذكور للتخلص من رقابته فلجأ إلى التصالح مع الحكومة بأن تنازل عن بعض سلطاته في الرقابة على طائفة من أعمال الحكومة مقابل الاطمئنان إلى مصيره وضمان بقائه رقيباً على سائر الأعمال الإدارية . انظر، عبد الباقي نعمه عبد الله، نظرية أعمال السيادة في القانون المقارن، مجلة القانون المقارن، القاهرة، مصر، 1977، ص 33؛ انظر، عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1955، ص 33.

الدولة لا تعد نهائية، إلا إذا صادق عليها رئيس الدولة، وكان من الطبيعي أن يساير مجلس الدولة السلطة التنفيذية في توجهاتها العليا لمقاومة أعدائها وتثبيت أركان النظام السياسي الجديد، وإلا لما وافق رئيس الدولة على مثل هذه الأحكام، ولما استمر تواجد مجلس الدولة. وبمقتضى هذا المعيار يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً، أما إذا لم يكن الباعث سياسياً فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء²⁹. ويعد حكم مجلس الدولة في قضية LaFitte الصادر في 1 ماي 1822 حجر الأساس في اعتماد هذا المعيار³⁰.

غير أن معيار الباعث السياسي قد تعرض لإنتقادات فقهية حادة، تمثلت في كونه معياراً مرناً وغير محدد، إذ استناداً لهذا المعيار يمكن لعمل واحد أن لا يكون من أعمال السيادة ومن أعمال الإدارة تبعاً للهدف من صدوره. كما اعتبر الفقه أن هذا المعيار يشكل خطراً على حقوق وحرريات الأفراد، حيث تستطيع الحكومة أن تتهرب من الرقابة القضائية مستترة وراء الباعث السياسي لقراراتها، فتتبعاً لذلك يتسع نطاق أعمال السيادة ويتقلص مجال الرقابة القضائية، خاصة وأن الجهة التي ستحدد ما إذا كان الباعث سياسياً أم لا هي السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل هذا المعيار خاضعاً لرغبات الحكام والظروف. وهي ذات الإنتقادات التي أبدأها مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة³¹.

كل هذا دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى العدول عن هذا المعيار نتيجة لكثرة الانتقادات الموجهة له، وذلك في حكمه بتاريخ 19 فيفري 1875 في قضية Prince Napoleon³².

²⁹ - سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 330؛ انظر، محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، القاهرة، مصر، 1968، ص 131.

³⁰ - C.E 1er Mai 1822 LaFitte, Rec. P. 371.

قضية لافيت عام 1822 كانت بمناسبة تطبيق المادة 4 من قانون 1816/01/12 التي كانت تنص على استبعاد عائلة نابليون في فرنسا مع حرمانها من التمتع بالحقوق المدنية، ومن تملك أية أموال أو معاشات تقررت لها على سبيل المنحة، فرفض مجلس الدولة الدعوى المرفوعة ضد قرار وزير المالية الراض صرف مستحقات أحد أفراد أسرة نابليون من المرتبات، وأسس المجلس قراره على أن طلب المدعي يتعلق بموضوع سياسي، الأمر الذي يجعل الحكومة وحدها مختصة للفصل فيه. -CF.AUVRET-FINCK Josiane, Les actes de gouvernement inductible peau de chagrin chroniques administratives, R.D.P, n°1, Paris, 1995, p.151.

³¹ - انظر، باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحرريات الأساسية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010-2011، ص 71.

³² - تتلخص وقائع قضية الأمير نابليون في أن الأمير نابليون جوزيف بونابارت يتمسك بأثر رتبة جنرال فرقة التي منحه إياها الإمبراطور بمرسوم 9 مارس 1854 بمقتضى سلطاته المستمدة من المادة 6 من قرار مجلس الشيوخ في 7 نوفمبر 1852 هي رتبة تحميها له المادة 1 من قانون 19 ماي 1843، وبناء على ذلك طلب إلغاء القرار الصادر برفض إعادة فنده بقائمة الجنرالات قواد الفرق المنشورة بالحوالية العسكرية؛ ولمن من حيث أنه إذا كانت المادة 6 من قرار مجلس الشيوخ في 7 نوفمبر 1852 أعطت الإمبراطور الحق في تحديد ألقاب أعضاء أسرته وحالتهم المدنية، وتنظيم واجباتهم والتزاماتهم؛ فقد قررت في نفس الوقت أن للإمبراطور سلطة كاملة على كل أفراد أسرته؛ وأن المراكز التي يمكن تقريرها لأفراد الأسرة الإمبراطورية طبقاً

الفرع الثاني: معيار طبيعة العمل

نتيجة لما وجه إلى معيار الباعث السياسي من انتقادات ظهر معيار طبيعة العمل لتمييز عمل السيادة عن أعمال الإدارة الأخرى. وانقسم دعاة هذا المعيار إلى اتجاهين:
1- الاتجاه الأول:

ذهب الاتجاه الأول إلى التمييز بين العمل الإداري والعمل الحكومي إذ عد العمل حكومياً إذا قصد به تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على احترام دستورها، وسير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي أي صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة، وهذا النوع من الأعمال يندرج في ضمن أعمال السيادة ويمتتع عن رقابة القضاء، أما النوع الآخر الذي يتعلق بالتطبيق اليومي للقوانين والإشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية، وعلاقات الهيئات الإدارية، بعضها ببعض الآخر أي بوصفها إدارة، فيندرج في ضمن أعمال الإدارة الاعتيادية التي تخضع لرقابة القضاء³³. وفي هذا التمييز يذهب الفقيه " هوريو " إلى أن المهمة الحكومية تنحصر في وضع الحلول

للمادة 6 من قرار مجلس الشيوخ في 7 نوفمبر 1852 كانت دائماً خاضعة لإدارة الامبراطور؛ ومن ثم فإن المركز الممنوح للأمير نابليون بمرسوم 9 مارس 1854 لا ينشئ رتبة تعد ملكية الضابط لها طبقاً للمادة 1 من قانون 19 ماي 1843 نهائية وغير قابلة للرجوع فيها فلا يمكن رفعها إلا في أحوال محددة بصفة خاصة. كما تعطى الضابط الذي بمنحها حق إدراج اسمه في كشف الأقدمية الذي ينشر كل عام في الحولية العسكرية؛ وأنه في هذه الظروف فلا يكون الأمير نابليون على حق في الشكوى من الكف عن إدراج اسمه في كشف أركان الحرب العامة للجيش". انظر، مارسو لونغ، بروسييرفيل، غي بريبان، بيار دلفولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص 32-43.

ومما جاء في النص الأصلي للقرار مايلي:

"Le prince Napoléon-Joseph Bonaparte avait été nommé au grade de général par son cousin l'Empereur Napoléon III. Après la chute du IInd Empire, le gouvernement républicain radia le prince de la liste des officiers généraux. Le ministre de la guerre justifia cette décision en indiquant à Napoléon-Joseph que sa nomination "se rattach(ait) aux conditions particulières d'un régime politique aujourd'hui disparu et dont elle subit nécessairement la caducité". Le prince demanda alors au Conseil d'État d'annuler cette décision, au motif qu'elle aurait porté atteinte aux droits qu'il tirait de la décision par laquelle l'Empereur l'avait nommé général. Le Conseil d'État se reconnu compétent pour se prononcer sur la légalité de l'acte par lequel le gouvernement avait retiré au prince Napoléon son grade d'officier général. Il rejeta toutefois la requête du prince en se fondant sur l'article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 qui prévoyait que les gratifications accordées par l'Empereur aux membres de sa famille étaient toujours révocables".
19 février 1875 - Prince Napoléon - Rec. Lebon p. 155.

³³ - سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 331

-CF. DEBBACH Charles, Droit administratif, 6^{eme} éd, edition economica, Paris, 2003, p.105.

للأمور الاستثنائية والسهر على تحقيق مصالح الدولة الرئيسية أما الوظيفة الإدارية فتركز في تسيير المصالح الجارية للجمهور³⁴.

2- الاتجاه الثاني:

ذهب هذا الاتجاه إلى اعتبار أعمال السيادة أو الحكومة هي الأعمال التي تستند إلى نصوص دستورية أما الأعمال الإدارية فتستند إلى نص تشريعي عادي أو قرارات تنظيمية³⁵. ولا يخفى ما لهذا الاتجاه من خطورة لأنه يمنح الإدارة فرصة استغلال الدستور لإدخال الكثير من أعمالها في ضمن مجال أعمال السيادة في حين تخرج بعض الأعمال من نطاق أعمال السيادة برغم طبيعتها الحكومية لا لشيء إلا لأن الدستور لم ينص عليها صراحة.

غير أن معيار طبيعة العمل أو ما يعرف بالمعيار الموضوعي تم انتقاده لعدة أسباب، فالسلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الحكومية وكذا الإدارية تنفيذا للنصوص الدستورية وكذا القانونية، فعملها الحكومي مرتبط بعملها الإداري من حيث المصدر ولا مجال للتمييز بين العاملين إلا بإتباع معيار الباعث السياسي الذي استنكره الفقه والقضاء. والأكثر من ذلك فالمعيار الموضوعي لم يتم الأخذ به من قبل القضاء الفرنسي، وتم الإبقاء عليه في فرنسا كنظرية فقهية لا أكثر³⁶.

وأياً كان الاتجاه فإن التمييز بين أعمال الحكومة وأعمال الإدارة العادية بقي يفترق إلى أساس قانوني واضح مما دفع بالفقه إلى البحث عن معيار آخر يقوم على أساس حصر أعمال السيادة وهو المعيار الشائع في الوقت الحاضر.

الفرع الثالث: معيار القائمة القضائية

اتجه الفقهاء إلى استقراء الأحكام القضائية لتحديد ما يعد من أعمال السيادة لعجزهم عن وضع معيار لتمييز أعمال السيادة بشكل واضح، وبالتالي وضع قائمة لهذه الأحكام سميت بالقائمة القضائية³⁷. ولعل أول من نادى بهذه الفكرة هو العميد "هوريو" الذي ذهب إلى أن "العمل الحكومي هو كل عمل يقرر له القضاء الإداري وعلى رأسه محكمة التنازع هذه الصفة"³⁸.

³⁴- CF. VEDEL Georges, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1954, P 305.

³⁵ - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 123.

³⁶ - CF. DUGUIT Léon, Traité de droit constitutionnel , théorie générale de l'état, tome 2, Ancienne Librairie Fontenoy et Cie, Paris, 1928, p.151.

³⁷ - هذه القائمة القضائية ليست ثابتة أو جامدة، بل تتطور بتطور الإجتهد القضائي ومتغيرات النظام السياسي والظروف السياسية في الدولة. باية سكاكني، المرجع السابق، ص 75.

³⁸ - سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 332.

وبناءً على ذلك فإن تحديد أعمال السيادة يعتمد على ما يقرره القضاء فهو الذي يبين هذه الأعمال ويحدد نطاقها، وقد أسهم مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع في وضع قائمة لأعمال السيادة تتضمن مجموعة من الأعمال أهمها³⁹:

- 1- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان: وتشمل قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بالعملية التشريعية كإقترح مشروع قانون وإيداع هذا المشروع أو سحبه، قرار حل المجالس النيابية (المجلس الشعبي الوطني).
- 2- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية: وتتمثل في الأعمال المتعلقة بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وكذا الأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج لدى ممارستهم الوظائف الدبلوماسية.
- 3- الأعمال المتعلقة بالحرب: ومن هذه الأعمال حق الدولة في الاستيلاء على السفن المحايدة الموجودة في المياه الإقليمية وقت الحرب⁴⁰، وكذلك الأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع⁴¹.

وعموماً فإن القاسم المشترك بين هذه الأعمال يتمثل في تحصينها من رقابة القضاء إغاءً وتعويضاً، وعلى ذلك فقد اعتبرها الفقه الإداري ثغرة في بناء المشروعية، وحاول القضاء تضييق نطاق أعمال السيادة وإخراج بعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية منها، كذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى التخفيف من أثر أعمال السيادة فقرر إمكان التعويض عنها.

فقد قرر المجلس بتاريخ 30 مارس 1966 بأن الأضرار الناجمة عن حوادث توصف بأنها حوادث الحرب تفتح للمضرور حقاً في التعويض تتحمله الدولة بشرط أن يكون الضرر جسيماً وخاصاً⁴².

³⁹- CF. DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude, Le Contentieux administratif, 7^{me} éd, Dalloz, Paris, 1999, p.62; DE LAUBADERE André, GAUDEMMENT Yves, VENEZIA Jean-Claude, Traité de droit administratif, tome 1, L.G.D.J, Paris, 1999, p.703.

⁴⁰- C. E 22 nov 1957 Myrtoon steam shipco . Rec. P.632 .

⁴¹- C.E 3 nov 1922 Lichiardopoulos , Rec.p. 793 .

⁴² - تتلخص وقائع هذه القضية في أن "الشركة العامة للطاقة الراديوكهربية طالبت الدولة الفرنسية بتعويض الأضرار المقابلة سواء للحرمان من الإنتفاع بالأماكن التي استولى عليها جيش الإحتلال أو لفقد النشاط الصناعي عن هذا الإستيلاء... ومن حيث أن مسؤولية الدولة يمكن أن تقوم على أساس تساوي المواطنين أمام الأعباء العامة لكفالة تعويض الأضرار الناشئة عن اتفاقيات أبرمتها فرنسا مع دول أخرى، وأدرجته على وجه مطابق للنظام القانوني الداخلي، يشترط أن لا يكون من الممكن تفسير الإتفاقية أو القانون الذي قد يكون خول التصديق عليها بأن أياً منهما قصد استبعاد أي تعويض، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن يكون للضرر المطلوب التعويض عنه على جسامه كافية ويكون له صفة خاصة...". مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 607-614.

من ثم، يعود للقاضي صلاحية تحديد أعمال السيادة، إذ هو الذي يحدد مجال إختصاصه، خلافا لقواعد الإختصاص المحلي والنوعي التي تحدد مسبقا من طرف المشرع⁴³. وبمجرد أن يكيف القاضي التصرف المقدم لرقابته بأنه عمل سيادة، يمكنه الحكم بعدم الإختصاص من تلقاء نفسه، حتى لو لم تثر الحكومة هذه الفكرة. كما يسع له القضاء بعدم الإختصاص في أية مرحلة تكون عليها الدعوى حتى ولو لأول مرة أمام مجلس الدولة. ويشمل الحكم بعدم الإختصاص في الجزائر، جميع الدعاوى التي ترفع ضد عمل السيادة، سواء تعلق الأمر بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية، الدعاوى التفسيرية، دعوى فحص المشروعية وكذا دعاوى التعويض⁴⁴.

الفصل الثاني

أشكال الرقابة على أعمال الإدارة العامة

مما لا شك فيه أن الإدارة في قيامها بأداء وظيفتها تملك أن تنتقص من بعض حقوق الأفراد وحررياتهم، وحقها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتها للإلغاء. ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة ترأب عمل الإدارة، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها إلا أن المستقر في اغلب الدول وجود ثلاثة طرق يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم، وهي: الرقابة السياسية (المبحث الأول)، الرقابة الإدارية (المبحث الثاني)، الرقابة القضائية (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الرقابة السياسية

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صورتين أساسيتين، الصورة الأولى هي الرقابة السياسية للرأي العام وتمارسها المؤسسات الاجتماعية والأحزاب السياسية والنقابات المهنية. أما الصورة الثانية فهي الرقابة السياسية البرلمانية.

المطلب الأول: الرقابة السياسية للرأي العام

يراد بمصطلح الرأي العام مجموعة الآراء التي تسود مجتمعا معينا في وقت ما بخصوص موضوعات

43 - عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص 44.

44 - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 77.

معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة⁴⁵.

ومن الواضح أن هذا النوع من الرقابة له الأثر البالغ في تنظيم أعمال الإدارة ومنعها من التعسف في استعمال السلطة لاسيما الصحافة التي تمارس حرية التعبير والرأي باعتبارها لسان الأمة والمعبرة عنها، والتي غالباً ما كشفت عن بعض التجاوزات من موظفي الإدارة العامة.

غير أن هذا الطريق من طرق الرقابة لا يتسع تأثيره إلا في الدول التي تكفل حرية التعبير عن طريق الرأي العام والتي يبلغ فيها الرأي العام من النضج ما يؤهله القيام بواجب الرقابة وعدم الخضوع لمصالح فئات معينة تسخر الإرادة الشعبية والرأي العام لتحقيق أهدافها ومصالحها الخاصة فتفقد بذلك حقيقة تعبيرها عن المصلحة العامة.

ويشارك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني والاحزاب عن طريق طرح افكارها والدعوة اليها في مختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دوراً كبيراً في نشرها وتعبئة الجماهير وتوجيههم من خلالها.

الفرع الأول: جماعات الضغط (مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام)

برز مفهوم المجتمع المدني في اطار افكار ورؤى بعض المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر والتي تعتمد افكارهم اساساً على ان الانسان يستمد حقوقه من الطبيعة لا من قانون يضعه البشر وهذه الحقوق لصيقة به تثبت بمجرد ولادته. وان المجتمع المتكون من اتقاق المواطنين قد ارتأى طواعية الخروج من الحالة الطبيعية ليكون حكومة نتيجة عقد اجتماعي اختلفوا في تحديد أطرافه. والمفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على اساس انه مجموعة المؤسسات والفعاليات والانشطة التي تحتل مركزاً وسطياً بين العائلة باعتبارها الوحدة الاساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي في المجتمع من ناحية والدولة ومؤسساتها واجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى⁴⁶.

وبهذا المعنى فان هيئات المجتمع المدني من نقابات مهنية وجمعيات مختلفة وعن طريق الإضرابات وكذا المظاهرات العمومية، تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الافراد وحياتهم وتمثل الاسلوب الامثل في احداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية وتنشئة

45- انظر، سامى جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003، ص182.

46- انظر، عبد الحميد اسماعيل الانصاري، نحو مفهوم عربي إسلامي للمجتمع المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2002، ص18.

الأفراد على أصولها وآلياتها. فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي فيه وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون.

كما تلعب وسائل الإعلام دوراً سياسياً مهماً يساهم في تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال اطلاع الجماهير على المشاكل الأكثر إلحاحاً والتي يتعرض لها المجتمع، وتكون كمراقب جماعي لصالح الشعب من خلال انتقاد سياسات الحكام وكشف فضائهم وفسادهم وانتهاكهم لسيادة القانون، عن طريق التقارير الصحفية والإعلامية الصادرة وفقاً لقانون الإعلام.

الفرع الثاني: الأحزاب السياسية

من أساسيات العمل الديمقراطي أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تحقيق الاتصال الجماهيري. فالدور الأساسي الذي تقوم به الأحزاب السياسية هو السعي للحصول على تأييد الأفراد لبرامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعد بتنفيذها إذا ما وصلت إلى السلطة عبر الانتخاب. وحتى تحقيق ذلك تبقى الأحزاب مراقبة لعمل الإدارة لضمان احترامها للدستور وسيادة القانون، سواء بطريقة مباشرة بواسطة ممثليها ومنتخبها بتلك الأجهزة، أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن موقفهم وفقاً للآليات والكيفيات الواردة بقانون الأحزاب السياسية.

الفرع الثالث: الإقتراع العام أو الإنتخاب

يعتبر الإقتراع أو اختيار الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية أو اللامركزية، وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة لتلك الأجهزة وبصفة دورية وفقاً لقانون الإقتراعات. لأن الإقتراع هو طريق ديمقراطي للوصول إلى السلطة، وهو الذي يجسد فكرة التداول على هذه السلطة. ولهذا فإن إقتراع الشعب لمختلف ممثليه سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية أو النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية المحلية يمثل رقابة دورية يمارسها الشعب على ممثليه.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية البرلمانية

يتمثل هذا الطريق من الرقابة السياسية للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وذلك عن طريق الشكاوى المقدمة من الأفراد والمتضمنة طلباتهم والموجهة لممثليهم على مستوى البرلمان، والتي قد يجد هذا الأخير أنها على قدر من الوجاهة مما يدعو إلى مواجهة الوزراء بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة من الوزارة كلها⁴⁷.

فبواسطة آليات رقابة البرلمان لأعمال الحكومة، أقام الدستور الجزائري نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة تتمثل في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى

47 - محسن خليل، المرجع السابق، ص 77.

على نحو معين. ومقابلاً للدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان عدداً من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة تتمثل في: مناقشة مخطط عمل الحكومة (المواد 94-95-96 من الدستور)، مناقشة بيان السياسة العامة (المادة 98 من الدستور)، إيداع ملتمس الرقابة نتيجة مناقشة هذا البيان (المواد 153-154-155 من الدستور)، التصويت بالثقة (المادة 98/5 و6 و7 من الدستور)، الإستجواب (المادة 151 من الدستور)، الأسئلة الشفوية والكتابية (المادة 152 من الدستور)، فتح مناقشة حول السياسة الخارجية (المادة 148 من الدستور)، إنشاء لجان التحقيق (المادة 180 من الدستور)، الرقابة المالية (المادة 179 من الدستور).

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة التي تقوم بها الإدارة على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه الواسع، ورقابة ملاءمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه. إذن فهي رقابة داخلية وذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها. وتبدو أهمية هذا النوع من الرقابة في إتاحة الفرصة للإدارة التي تصدر قراراً خاطئاً أن تعيد النظر في قرارها فتصححه تعديلاً أو إلغاءً أو استبدالاً، وفي ذلك حفظ لكرامة الإدارة عندما تكتشف عدم مشروعيتها تصرفها أو عدم ملاءمتها بالإضافة إلى أن هذا النوع من الرقابة مجاني ولا يتطلب أي رسوم أو مصاريف. تأخذ الرقابة الإدارية ثلاثة صور: الرقابة التلقائية الذاتية، الرقابة الرئاسية، الرقابة الوصائية.

المطلب الأول: الرقابة التلقائية

يتحقق هذا النوع من الرقابة الإدارية عندما تقوم الإدارة تلقائياً ببحث ومراجعة تصرفاتها لفحص مشروعيتها ومدى موافقتها للقانون وملاءمتها للهدف المرجو منها، فتعتمد إلى تصحيح تصرفاتها إلغاءً أو تعديلاً وقد يمارس هذه الرقابة الموظف أو الجهة التي أصدرت القرار، وقد يمارسها الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية عليه، أو الهيئة المركزية بما لها من وصايا إدارية على الهيئات اللامركزية. وقد تتم هذه الرقابة بناءً على تقارير لجنة أو هيئة إدارية أخرى مهمتها مراقبة أعمال الإدارة فتعمل على إلغاء قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يتكشف لها من مخالفات قانونية ليتخذ الإجراء المناسب بخصوصها⁴⁸. أو بناءً على تظلم إداري⁴⁹.

48 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 64.

كما قد تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل لإصلاحها في الوقت المناسب، مثل: سجلات الإقتراح، التقييم الدوري، الاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري...⁵⁰.

المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية

تمثل الرقابة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين يسمى السلم الإداري، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة إتجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. فالسلطة الرئاسية إذن هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري⁵¹.

إذن فالرقابة الرئاسية تخول للرئيس الإداري العديد من السلطات التي تمس المركز الذاتي للمرؤوس، بدء من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل، مروراً بسلطات الترقية والتأديب، وغيرها من الإجراءات التي يتعرض لها المرؤوس طيلة مساره المهني. كما يخول القانون الرئيس الإداري مجموعة من السلطات إتجاه أعمال المرؤوس، تخوله توجيه الأوامر والتعليمات وكذا التصديق والتعديل والإلغاء بل الأكثر من ذلك الحلول⁵².

⁴⁹ - وتختلف هذه التظلمات بحسب الأهمية التي يمنحها إياها المشرع، فتكون إجبارية أحياناً عندما يلزم الأفراد بإتباعها قبل سلوك طريق الطعن القضائي فيكون بهذا شرطاً لقبول دعوى الإلغاء. أما من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم فقد يكون التظلم وراثياً أو رئاسياً أو إلى لجنة إدارية متخصصة.

- التظلم الولائي: وهو التظلم الذي يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار ويطلب إليها إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه لعدم مشروعيته أو عدم ملاءمته وتقوم الإدارة بعد ذلك بفحص التظلم للتأكد من مدى مشروعيته واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي ما شابها من عيوب.

- التظلم الرئاسي: وهذا التظلم يقدم من صاحب المصلحة إلى رئيس من صدر عنه القرار محل التظلم وقد يلجأ صاحب الشأن إلى هذا النوع من التظلم بعد استنفاد طريق التظلم الولائي إذا ما أصرت الجهة التي أصدرت القرار على رأيها ورفضت تظلمه.

- التظلم الموجه إلى لجنة متخصصة: يشترط المشرع في بعض الأحيان أن يقدم التظلم إلى لجنة إدارية خاصة يتم تشكيلها وفق شروط معينة يناط بها النظر في مدى مشروعية وملائمة القرارات الصادرة عن الإدارة والتي يتم التظلم منها. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 205.

⁵⁰ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 26.

⁵¹ - انظر، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 47.

⁵² - لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 17-24؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48-55.

المطلب الثالث: الوصاية الإدارية

إن الرقابة الوصائية أو ما تعرف بالوصاية الإدارية هي نقيض الرقابة الرئاسية، ذلك أنه في ظل المركزية الإدارية تعتبر التبعية أساسا، حيث تمارس رقابة الرؤساء على مرؤوسيهم آليا. أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فإن الإستقلالية هي القاعدة والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الإستثناء⁵³. وهي مجموع السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة⁵⁴.

على أن مظاهر هذه الرقابة الوصائية تنصب على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية (حل المجلس المنتخب)، وعلى أعضاء تلك الهيئات (توقيف العضو، إقصاؤه)، وكذا الأعمال الصادرة عنهم (التعديل، التصديق، الإلغاء، الحل). على أن هذه الرقابة لا تكون إلا بنص قانوني لأن العلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية هي علاقة إستقلالية وإن كانت غير مطلقة، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بناء على نص قانوني كما قد تتم بدونه لأن طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع⁵⁵.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية

إذا كان مبدأ المشروعية كما ذكر سالفًا يقتضي العمل بضمانات عدة (الرقابة السياسية والإدارية) لإلزام الإدارة على الخضوع للقانون، فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة تعد أبرز تلك الضمانات وأهمها، نظرا لما يخصها به النظام القانوني من آليات تعزز حيادها واستقلال مؤسساتها. لأجل هذا اتجهت الدول إلى تعميم هذا النظام الرقابي منتهجة في ذلك مناهج وأساليب مختلفة في تنظيمه، فمن الدول من إلتجأت إلى إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى نفس الجهات القضائية المختصة بفض نزاعات الأفراد، ومن الدول من أفردت لها قضاء متخصصا مستقلا بذاته (المطلب الأول).

والجزائر بدورها ولوعيتها العميق وإدراكها الكامل بأهمية الرقابة القضائية كآلية لتكريس دولة القانون، فعلت دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، غير أن منظومة القضاء الجزائري قد عرفت تقلبات كثيرة فيما

53 - انظر، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 95.

54 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص36.

55 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص71-75؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 95-96؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص39-41.

يخص أسلوب تنظيمها وظيفيا وعضويا، وقد ارتبط ذلك في واقع الأمر بالظروف التاريخية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية التي مرت بها البلاد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

لقد تباينت النظم القضائية فيما بينها في تنظيم شكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وفقا للإيديولوجيات السياسية السائدة في كل منها. فمن الدول من أسند هذا الدور في الرقابة للقاضي العادي دون تمييز بين المنازعة الإدارية وغيرها وسمي هذا النظام بنظام القضاء الموحد⁵⁶ (الفرع الأول). ودول أخرى قد عهدت بالرقابة القضائية لقاض متخصص في المنازعات الإدارية وهو ما يطلق عليه إصطلاحا بنظام القضاء المزدوج⁵⁷ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام القضاء الموحد

ارتبط هذا النظام بالدول الأنجلوسكسونية، ويقوم على أساس وجود قضاء واحد في الدولة يشمل اختصاصه كافة المنازعات بصرف النظر عن أطرافها أفرادا كانوا أو إدارة وسواء تعلقت بأمور إدارية أو مدنية أو تجارية...⁵⁸، ويعرف هذا النظام إنتشارا واسعا على الصعيد العالمي إذ تنتهجه الكثير من الدول فبالإضافة للمملكة المتحدة البريطانية والولايات المتحدة الأمريكية انتهجته بعض الدول العربية كفلسطين والأردن والعراق وذلك بحكم ارتباطها تاريخيا بالثقافة البريطانية بسبب الإنتداب⁵⁹. كما يطبق أيضا في الكثير من دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية وفي اليابان وفي بعض الدول الأوروبية كالدنمارك والنرويج⁶⁰.

^{56,57} - انظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 15-18؛ رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 24-25؛ عطاء الله بوحميذة، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 14-24؛ عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 11-39.

⁵⁸ - انظر، عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول (القضاء الإداري)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 21؛ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول (الهيئات والإجراءات)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 32؛

- CF. DEBBASCH Charles, Science administrative, 2^{eme} éd, Dalloz, Paris, 1972, p.620.

⁵⁹ - انظر، حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان فرنسا مصر، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، دون سنة نشر، ص 46.

⁶⁰ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 12.

لقد انطلق نظام وحدة القضاء من جملة من المبررات (أولاً)، كما أن له خصائص ومميزات معينة تميزه (ثانياً). وبناء على ذلك سيتم العمل على تقدير هذا النظام (ثالثاً).

أولاً: مبررات نظام وحدة القضاء⁶¹

تتمثل مبررات هذا النظام فيما يلي:

- مبدأ المساواة أمام القانون وسموه: يفترض هذا المبدأ عدم تخصيص قاض متميز للفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفها، ذلك أن القانون واحد بالنسبة للجميع وما دامت الإدارة والأفراد في مركز متساوي، ولا وجود لقانون خاص وتميز بالإدارة، فلا داعي لتخصيص قاضي للنزاعات الإدارية. فمبدأ سيادة القانون يوجب إخضاع الجميع حاكماً ومحكوماً لقانون واحد ولقضاء واحد وبالتالي فإخراج المنازعات الإدارية من ولاية القضاء العادي ومن نطاق القانون العادي فيه إهدار وهدم لمبدأ سيادة القانون في الدولة.

- مبدأ الفصل بين السلطات: انطلق أنصار وحدة القضاء من نظرتهم الجامدة لمبدأ الفصل بين السلطات، والتي تجسيدا لها فإن السلطة القضائية تنفرد لوحدها بالفصل في النزاعات أيا كانت طبيعة وصفة أطراف الخصومة، أي سواء أكانت العملية القضائية قائمة بين أفراد عاديين فيما بينهم أو بينهم وبين السلطات العامة. فتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يفرض بالضرورة إلى الأخذ بوحدة القضاء بما يتيح للسلطة القضائية من الإستئثار بالوظيفة القضائية برمتها بما في ذلك الرقابة على أعمال الإدارة العامة ولا تشاركها في ذلك سلطة أخرى موازية لها.

ثانياً: خصائص نظام وحدة القضاء⁶²

لمعرفة خصائص نظام قضائي معين، يعتمد على عنصرين: عضوي يتجلى في الهيكل، الهرم أو التنظيم، أي الشكل الخارجي الذي يظهر فيه. ثم المادي وهو طريقة عمل واختصاص ذلك النظام.

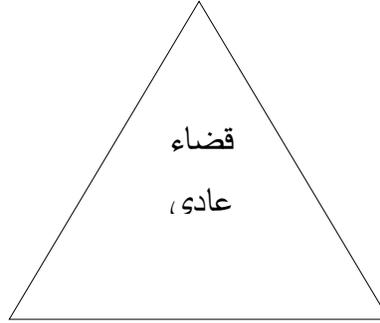
1- الجانب العضوي: هيكل واحد

يتخذ نظام وحدة القضاء شكل هيكل أو هرم قضائي واحد، يقسم داخليا إلى أقسام وفروع، تجسيدا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل. وعليه فمن النتائج المترتبة عن الأخذ بهذا النظام، عدم طرح مشكلة الإختصاص

⁶¹ - عبد القادر باينه، المرجع السابق، ص 194؛ انظر، ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص 124؛ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 32؛ انظر، صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 16؛ عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 12-13؛ عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص 14-15.

⁶² - عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص 15-17؛ عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 13-14؛ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 33 وما يليها.

القضائية لإمكانية التحويل الإداري من قسم لآخر متخصص في إطار نفس الهيكل الذي يتولاها رئيس الهيئة القضائية.



مخطط النظام القضائي الموحد

2- الجانب المادي: العمل والإختصاص

يتميز هذا النظام بوجود نزاع واحد عادي، حيث لا وجود للنزاع الإداري، وبما أن النزاع واحد والقانون واحد بالنسبة للجميع إدارة وأفراد، فإن ذلك يفترض وجود قاض واحد يحكم في سائر النزاعات التي تعرض عليه، دون تمييز بين عادي وإداري، ويطبق عليها نفس الأحكام القانونية موضوعا وإجراء. وعليه فإن القاعدة العامة في هذا النظام، إختصاص المحاكم العادية بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويطبق القاضي أحكام القانون الخاص، واستثناء توجد هيئات إدارية متخصصة تفصل في بعض النزاعات كالمحكمة العقارية والتعويض نتيجة نزع الملكية للمنفعة العمومية⁶³.

⁶³ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 33.

من الطبيعي أن لا تتمكن محاكم القانون من الفصل في كل الدعاوى المرفوعة ضد الإدارة لاسيما في ظل توسع نشاط الإدارة وتشعب وظائفها وازدياد تدخل الدولة في النواحي الإقتصادية بسبب الحروب والأزمات وما صاحب ذلك من تزايد محتم في حجم المنازعات الإدارية وتنوع كبير فيها، وهو ما حدا بالقاضي العادي إلى التخلي عن قدر كبير من سلطته في الرقابة على خصومات الإدارة إما للإدارة ذاتها أو لهيئات مستحدثة لهذا الغرض. والتي تمثل في الحقيقة نوعا من اللجان الإدارية تأخذ مجازا الصفة القضائية وتعدد أسمائها حاليا فمنها ما يحمل إسم المحكمة أو إسم اللجنة وبعضها الآخر يحمل إسم سلطة أو إسم مفوض. غير أن ذلك لا يعني أن الدول المعتمدة لنظام القضاء الموحد اتجهت لتبني النظام القضائي المزدوج، ذلك أن إنشاء تلك الهيئات تبقى إستثناء من القاعدة العامة والتي تقضي بخضوع جل المنازعات بصرف النظر عن طبيعتها وأطرافها إلى القضاء العادي. انظر، مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة توب بريس، الرباط، المغرب، 1998، ص 470-471.

ثالثا: تقدير نظام القضاء الموحد

لنظام القضاء الموحد مزايا وعيوب نوجزها فيمايلي:

1- مزايا النظام القضائي الموحد⁶⁴:

- يحقق وجود جهة قضائية واحدة ميزة البساطة والوضوح في العمل القضائي ويسهل من تقريب القضاء للمتقاضين إذ لا يعترف للإدارة بجهة قضاء خاصة تمثل أمامها وتنتظر نزاعاتها، فالمتقاضون لا يجدون أمامهم إلا قاضيا واحدا يلجؤون إليه الأمر الذي لا يؤدي إلى تنازع الاختصاص وتناقض الأحكام، كما أنه لا يكلف الخزينة العمومية مصاريف في غنى عنها.
- إن العمل بنظام وحدة القضاء من شأنه التجسيد الفعلي لمبدأ المساواة أمام القانون وضمن سيادة القانون، فضلا عن أن للمتقاضين في النظام الموحد حظوظا أوفر للحصول على العدالة، لأن القاضي العادي دائما شديد في مواجهة الإدارة فهي في نظره كغيرها من المتخاصمين العاديين لا تهمه طبيعة نشاطها المرتبط بالمصلحة العامة والتي كثيرا ما كانت سببا في تمييز الإدارة بمركز ميسور في التقاضي في القضاء الإداري.
- تفرض طبيعة هذا النظام خضوع الجميع لنفس القانون والقضاء وهو ما يشكل ميزة من زاوية الأفراد الذين عليهم الإطلاع على نفس القانون لمخاصمة الإدارة وهو القانون المشترك بين الطرفين.
- نظام القضاء الموحد هو السبيل لكفالة الحماية القانونية والقضائية لحقوق الإنسان والمواطن، لاسيما إذا ما توافرت له عدة شروط و ضمانات تنظيمية مهنية وواقعية كمبدأ التخصص وإقتراب العمليات القضائية من واقع الحياة الإدارية الموسومة بالحركية والتجدد.

2- عيوب النظام القضائي الموحد⁶⁵:

⁶⁴- انظر، عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2003، ص 188-189؛ انظر، وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 10؛ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 42-43؛ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 65-66.

⁶⁵ - انظر، عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 44؛ ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 49؛ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، المرجع السابق، ص 189؛ انظر، حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006، ص 87.

- يتجاهل هذا النظام وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام، فمن المعلوم أن تحقيق الصالح العام منوط بالإدارة ما يوجب تمييزها بنظام قانوني مختص بها يقر لها جملة من الإمتيازات في مواجهة الأفراد.
- لا يكرس هذا النظام مبدأ تخصص القضاة ما يترتب عليه مساس خطير بالحقوق والحريات، لاسيما في ظل تشعب النشاط الإداري في الدولة الحديثة وحركيته المستمرة. وهو ما دفع الدول المتبنية لهذا النظام إلى إنشاء هيئات حديثة وصلت أحيانا إلى درجة محاكم إدارية، والمعلوم أن سبب هذا التطور يعود إلى إقتناع منها بعدم تمكن القاضي العادي وقدرته على الفصل في النزاع الإداري.
- يؤدي هذا النظام إلى الخلط بين العمل الإداري والعمل القضائي، بمنحه إختصاصات إدارية للقضاء وبمنحه إختصاصات قضائية للإدارة، وهو ما من شأنه الإساءة إلى حقوق وحريات الأفراد في آخر المطاف.
- لا يساعد هذا النظام على تطوير الجهاز الإداري، فتضييق نطاق مسؤولية الدولة وتحميل الموظفين عبء أخطائهم الوظيفية شخصا ينعكس سلبا على أدائهم ويؤدي لا محالة إلى قتل روح المبادرة فيهم، مما ينعكس سلبا بدوره على العمل الإداري ومردوديته.
- إن ما يعد خروجاً عن مبدأ المساواة أمام القضاء في حقيقة الأمر هو إنشاء محاكم خاصة ببعض الطوائف مراعاة لمركزهم الإجتماعي أو الطبقي أو العرقي، أما وجود قضاء إداري مستقل بمحاكمه عن القضاء العادي ليس فيه مساس بمبدأ المساواة أمام القضاء.

الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج

يرتبط هذا النظام بالدول اللاتينية وعلى رأسها فرنسا، يتجسد في إقامة نظام قضائي مزدوج إستنادا للترقة القائمة بين القانونين العام والخاص، والذي عهدت فيه للقضاء الإداري سلطة نظر منازعات الإدارة وللقضاء العادي مهمة فض منازعات الأفراد. وقد سارت على نهجها عدة دول من العالم، منها من هو مجاور لفرنسا كبلجيكا، إيطاليا، إسبانيا، ومنها من هو بعيد عنها جغرافيا لكن قريب منها تاريخيا كمصر، المغرب، تونس، وإن كانت هذه الدول اختلفت في تطبيقاتها إلا أنها تتفق في مجملها على مبدأ الإزدواجية القضائية والقانونية⁶⁶. ومن هذه الدول أيضا الجزائر التي يشكل النموذج الفرنسي في العادة لها مصدرا

⁶⁶ انظر، محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري وإختصاصه)، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص 66؛ انظر، محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989، ص 19.

تاريخيا (الإستعمار) ومرجعية للتشريع الجزائري⁶⁷.

لقد انطلق نظام إزدواجية القضاء من جملة من المبررات (أولا)، كما أن له خصائص ومميزات معينة تميزه (ثانيا). وبناء على ذلك سيتم العمل على تقدير هذا النظام (ثالثا).

أولا: مبررات نظام القضاء المزدوج

تنوعت هذه المبررات بين النظرية والتاريخية والمنطقية والعملية التقنية⁶⁸.

1- المبرر النظري: إذا كان الفقه الأنجلوسكسوني وتبريرا منه لوحدة القضاء قد استند كما سلف الذكر إلى عنصر التخصص الوظيفي، الذي يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات، فقد ركز الفقه الفرنسي لتبرير ثنائية القضاء على عنصر الإستقلال المتبادل الذي يتضمنه المبدأ ذاته، ذلك أن مقتضى هذا الإستقلال المتبادل أن تبقى كل سلطة بمنأى عن تدخل أي السلطتين الأخرتين والذي من شأنه أن يعيق حرية تصرفها⁶⁹.

2- المبرر التاريخي: على إثر قلب البورجوازية للنظام الإقطاعي سنة 1789 في فرنسا، ولموقف رجال الثورة من البنى القديمة وعداوتهم لها، أخذوا حذرهم من المحاكم العادية التي قاومت محاولات الملوك في تحديث الإدارة وإصلاحها⁷⁰، وعملوا على إيجاد نظام قضائي يكون فيه للإدارة قاضيها الخاص. فصدر قانون 24 أوت 1790، وبموجبه منعت المحاكم العادية من التعرض للنزاعات الإدارية، وقد جاء في المادة 13 منه: "إن الوظائف العادية متميزة وستبقى دوما منفصلة عن الوظائف الإدارية"⁷¹.

بناء على ما سبق، فإن القضاء الإداري الفرنسي قد مر بمراحل معينة هي:

أ- مرحلة الإدارة القاضية (1789- السنة الثامنة): لما قامت الثورة الفرنسية سنة 1789 كان الثوار معبئين ضد المحاكم العادية في النظام القضائي القديم والتي عرفت بتدخلها في نشاط الإدارة وعرقلتها، لذلك وخشية من أن تحذوا المحاكم الجديدة حذو القديمة فأول رد فعل صدر عن الثوار ظهر في عمل الجمعية التأسيسية عند إعدادها لقواعد المنازعات الإدارية. حيث رسمت النصوص القانونية حدود القضاة وألزمتهم تحت طائلة

⁶⁷- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 74.

⁶⁸- عطاء الله بوحמידة، المرجع السابق، ص 18-20؛ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 25-30.

⁶⁹- صلاح يوسف عبد العليم، المرجع السابق، ص 18.

⁷⁰- يصطلح الفقه على هذه المرحلة بمرحلة عدم مسؤولية الدولة، وأبرز ما اتسمت به هذه الحقبة التاريخية في فرنسا هو الفساد الكبير الذي تقشى في الجهاز القضائي، وهو الفساد الذي تسرب إلى الجهاز الإداري نتيجة تدخل المحاكم القضائية في أعمال السلطة الإدارية وعرقلتها للإصلاحات الإدارية المقررة مستغلة في ذلك ضعف اهتمام الملك بالإدارة وانشغاله بالصراعات الداخلية. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 34.

⁷¹- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 16.

العقاب بعدم التدخل في عمل السلطة التنفيذية مع إسناد سلطة الفصل في المنازعات الإدارية إلى الإدارة نفسها. ونشأت انطلاقاً من هذا التفسير قاعدة أن القاضي لا يلزم الإدارة ولا يأمرها، وهو التفسير الذي تقررت بناء عليه طبيعة المرحلة بمراقبة الإدارة لأعمالها ذاتياً ودون تدخل من أي جهة كانت⁷².

ب- مرحلة القضاء المحجوز (السنة الثامنة- 1872): مع وصول نابليون للسلطة على إثر الإنقلاب الذي قام به عقب عودته من حملته في مصر، كان مراده الأول جمع السلطات بيده والإستئثار بها بصفة مطلقة، ولأجل هذا فقط حرص على امتصاص غضب الرأي العام من الإدارة القاضية، هذه الأخيرة التي تعسفت وتحيزت نتيجة التطبيق الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات وهو ما أفقد الكثير من فئات الشعب الثقة في الإدارة وخلق نوعاً من السخط والتذمر الإجتماعي⁷³.

لذلك عمد الإمبراطور إلى إعداد دستور جديد مستعينا في ذلك ببقية الثورة سبيس ليتم إصداره في 10 ديسمبر 1799 تحت إسم دستور السنة الثامنة، وتم الإعلان بموجب المادتين 52 و53 من هذا الدستور على إنشاء مجلس الدولة على أنقاض مجلس الملك ومجالس المحافظات كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجلس الدولة. غير أن صلاحيات هذا المجلس تبقى محصورة فقط في إبداء الرأي والمشورة في الشؤون القانونية والإدارية للإمبراطور وفي فحص الطعون والتظلمات المرفوعة ضد الإدارة وتقديم المشورة بشأنها في صورة مشروع قرار إداري يقدم إلى رئيس الدولة والذي تعود له سلطة إصدار القرار النهائي في شكل مرسوم⁷⁴.

ج- مرحلة القضاء المفوض أو البات (إبتداء من 1872): بصدر قانون 24 ماي 1872 أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة تتولى الفصل في المنازعات المرفوعة ضد هذه الأخيرة، وبذلك أصبح القضاء الفرنسي مزدوجاً يضم في شق منه القضاء العادي الموكل له مهمة الفصل في النزاعات العادية، وفي شق آخر يضم القضاء الإداري المكون من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وتحسباً لإشكالات التنازع الإيجابي والسلبي بين القضائين وكذا تناقض الأحكام تم تأسيس محكمة التنازع⁷⁵.

72- انظر، جازية صاش، قواعد الإختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1994، ص 22-23.

73 - CF. De Laubadère André, GAUDEMMENT Yves, VENEZIA Jean-Claude, Op.cit, p.347.

74- انظر، أحمد محيو، المنازعات الإدارية (ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 32.

75- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 28.

تجدر الإشارة إلى أنه ورغم التحول الذي طرأ على القضاء الإداري الفرنسي إلا أنه وفي واقع الأمر احتفظ حتى بعد صدور قانون 24 ماي 1872 ببعض آثار الإدارة القضائية، حيث لم يكن للمجلس في الواقع إختصاص إلا في الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون فيما ظل الوزير ذو الإختصاص العام طبقاً لنظرية الوزير القاضي، واستمر العمل بهذا الشكل إلى أن قضى مجلس الدولة نهائياً على نظام الإدارة القضائية بالحكم باستبعادها نهائياً في حكمه الشهير في قضية كادو Cadot في 13 ديسمبر 1889⁷⁶. ثم حدث تطور آخر في اختصاصه إبتداء من 1 جانفي 1954 تاريخ دخول المرسوم 30 سبتمبر 1953 حيز التطبيق حيث أصبح اختصاصه الإستثناء والإختصاص العام أو الولاية العامة للمحاكم الإدارية. ثم تأسست 5 مجالس إدارية للإستئناف إبتداء من 1 جانفي 1989 تطبيقاً لقانون 31 ديسمبر 1987⁷⁷.

3- المبررات المنطقية⁷⁸: وتتمثل فيمايلي:

⁷⁶- تتلخص وقائع هذه القضية في أن "بلدية مارسيليا ألغت وظيفة المهندس مدير الطرق والمياه بها فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، ولما رفض مجلس البلدية إجابة طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها، حيث قدرت أن العقد الذي يربطه بالبلدية ليس بعقد مدني، فرفع دعواه أمام مجلس الإقليم فقضى بدوره بعدم الإختصاص، فقدم المهندس كادو طلبه إلى وزير الداخلية فأجابته بأنه إذا كان قد رفض مجلس الإقليم طلبه بالتعويض فلا يمكنه هو أن يستجيب له، فقرر مجلس الدولة أن الوزير قد أصاب عندما رفض الإختصاص على اعتبار أن نظر مثل هذه الأمور ليست في الحقيقة من اختصاص الوزير، كما قرر أنه هو المختص بنظر هذا النزاع". مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 53.

لقد تضمن النص الأصلي للقرار مايلي:

"M. Cadot était directeur de la voirie et des eaux de la ville de Marseille, lorsque cet emploi fut supprimé. Il réclama des dommages-intérêts et demanda au Conseil d'État d'annuler le refus que la ville lui opposa. Alors qu'aucun texte n'attribuait expressément au Conseil d'État la compétence pour connaître d'un tel recours, il se reconnut néanmoins compétent pour juger la requête de M. Cadot. Sans que l'arrêt ne précise sur quel raisonnement le Conseil d'État fondait sa compétence, il est clair qu'il fut sensible au souci d'assurer que toute décision administrative puisse être contestée devant un juge. A défaut d'un texte précisant quel est le juge compétent pour connaître d'un litige, il estima que la compétence lui revenait, les conseils de préfecture, ancêtres des actuels tribunaux administratifs, n'ayant alors qu'une compétence réduite. Cette décision marquait l'aboutissement d'un processus historique de renforcement constant de la juridiction administrative". **13 décembre 1889 - Cadot - Rec. Lebon p. 1148.**

⁷⁷ - CF. CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2^{ème} éd, Montchrestien, Paris, 1990, p.49 ; LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, Droit administratif, 5^{ème} éd , Dalloz, Paris, 2003, p.210.

أ- مبدأ سيادة الدولة: ومؤداه أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون الخاص، وبالتالي لرقابة القضاء العادي، ولكون القانون الخاص يحكم علاقات قائمة بين أشخاص على قدم المساواة، فلا يمكن تطبيقه على علاقات غير متكافئة.

ب- ضرورات الخدمة العمومية: يقتضي حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد أن تحكمه قواعد متميزة، وقاض متخصص، فنزع الملكية للمنفعة العمومية مثلا فكرة غير معروفة في القانون الخاص.

4- مبررات عملية وتقنية⁷⁹: إن النزاعات الإدارية باعتبارها تربط بين شخصين أحدهما معنوي عام (معياري عضوي)، أو لكون النشاط قام به شخص يتمتع بامتيازات السلطة العمومية أو بهدف خدمة المرفق (معياري مادي)، فلا يمكن للقاضي العادي أن يفصل فيها نظرا لبعده عن المجال الإداري.

ثانيا: خصائص نظام القضاء المزدوج⁸⁰

ستتم معرفة هذه الخصائص من خلال عنصرين: العضوي وهو الهيكل، المادي وهو العمل أو الإختصاص.

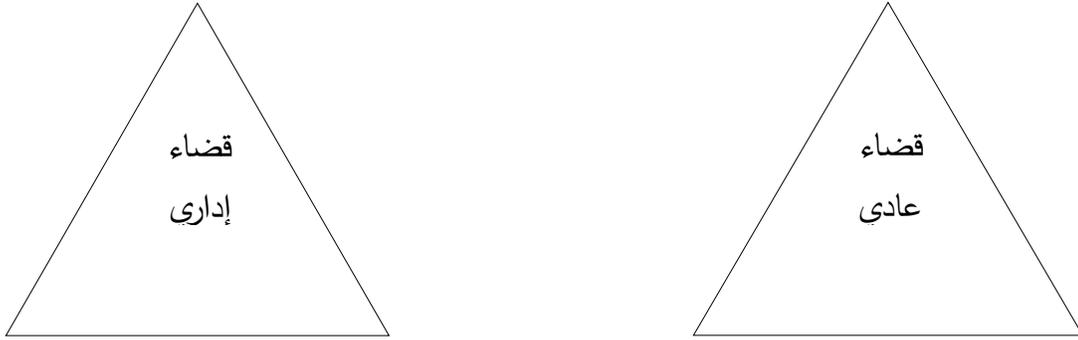
1- من الجانب العضوي: هرمين قضائيين

يتخذ النظام القضائي المزدوج شكل هيكليين قضائيين، عادي وإداري، مع وجود هيئة مستقلة تتوسطهما هي محكمة التنازع تفصل في تنازع الإختصاص الذي قد يحدث بين الهيكلين، على أن القضاء العادي يفصل في المنازعات العادية (مدنية، تجارية، إجتماعية...)، ويفصل القضاء الإداري في المنازعات الإدارية.

^{78، 79}، عطاء الله بوحميذة، المرجع السابق، ص 20.

⁸⁰ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 24-25؛ عطاء الله بوحميذة، المرجع السابق، ص 21-24.

محكمة تنازع



مخطط النظام القضائي المزدوج

2- من الجانب المادي: عمل واختصاص

يتميز هذا النظام بوجود نزاعين أحدهما عادي والآخر إداري، وبالتالي وجود قانونين عام وخاص، وقاضيين عادي وإداري يفصلان في النزاع بحسب طبيعته أو نوعه.

ثالثا: تقدير نظام القضاء المزدوج

لهذا النظام مزايا وعيوب نوجزها فيمايلي:

1- مزايا نظام القضاء المزدوج⁸¹:

- يتمشى وجود قضاء إداري مستقل ويتفق مع ما تتميز به العلاقات التي تقوم بين الإدارة والأفراد من طبيعة مغايرة لتلك التي تتصل بعلاقات الأفراد فيما بينهم.
- إن تخصص القضاة في نظام القضاء المزدوج يؤدي بالقضاة إلى الفهم العميق لمشاكل ونشاط الإدارة والمهام المنوطة بها، وهو ما ينعكس إيجابا على مستوى الأحكام ويمكن من إقامة عدالة إدارية متطورة.
- لقد أسهم القضاء الإداري بفضل إجهاده في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وبين مصالح الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة وذلك عن طريق تأكيد مبدأ المشروعية، وبهذا فقد حقق حماية منطقية وعقلانية لحقوق الأفراد حتى وصف بأنه حامي حقوق الأفراد وحرياتهم.
- إن تنازع الإختصاص الناجم عن الإزدواجية الذي ظن البعض أنه عيب في هذا النظام لم يشكل في الواقع أي إشكال فعلي من شأنه أن يسيء إلى نظام الإزدواجية، إذ تنبه المشرع الفرنسي للمشكلة

⁸¹- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 193؛ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، المرجع السابق، ص 192؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 52.

فنظم لها هيئة متخصصة في فض تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والعادي، وهي محكمة التنازع.

- لقد ساهم العمل بالإزدواجية إلى حد بعيد في إثراء الحياة القانونية والقضائية وتنويعها، فإسهامات أجهزة القضاء الإداري الفرنسي في المجال القانوني تضاهي تلك التي وهبها القانون الروماني للقانون المدني.

2- عيوب نظام القضاء المزدوج⁸²:

- هو نظام شديد التعقيد وتزيد به احتمالات الإصطدام بين القضائين الإداري والعادي، وما يزيد في صعوبة المشكلة هو إضطراب أحكام القضاء الفرنسي وعدم إستقرارها فيما يتعلق بضبط المعيار النهائي للإعتماد عليه في توزيع الإختصاص القضائي.

- يولي هذا النظام جل إهتمامه للإدارة ومصالحها دون النظر في مصلحة خصمها، فهو نظام يقوم طبقا لما انتهى إليه الفقه الإنجليزي على محاباة ظاهرة للسلطة الإدارية حيث يجعل لها قانونها الخاص بها الذي تنفرد بتطبيقه عليها محاكم لا تتمتع في الحقيقة بالضمانات الكافية التي تضمن لأعضائها الإستقلال في الرأي، فضلا عن أن العمل بهذا النظام فيه مساس صارخ بقواعد المساواة أمام القانون نظرا لما يكفله للإدارة من مكانة متميزة وقضاء خاص بها.

المطلب الثاني: موضع النظام القضائي الجزائري بين النظم القضائية في الرقابة على أعمال الإدارة العامة
تقتضي دراسة النظام القضائي في أي دولة البحث في الأسلوب الذي تدير عليه السلطة القضائية في تأدية وظيفتها، وهذا الأسلوب قد يكون وفقا للنظام القضائي الموحد أو وفقا للنظام القضائي المزدوج. وفي الجزائر تغيرت أساليب تنظيم الرقابة القضائية بحسب الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والإقتصادية التي مرت بها البلاد، حيث تأرجح قضاء المنازعات الإدارية بين النظم القضائية المختلفة.
بناء على ذلك، سيتم تسليط الضوء على تطورات المنازعة الإدارية في الجزائر للتوصل إلى تحديد طبيعة النظام القضائي فيها، سواء في الحقبة الإستعمارية (الفرع الأول) أو بعد الإستقلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثناء المرحلة الإستعمارية (1830-1962)

عمدت فرنسا منذ احتلالها للجزائر عام 1830 إلى فرنستها أي طمس الشخصية الجزائرية والإدعاء

بأنها

⁸²- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، المرجع السابق، ص 194؛ انظر، طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1970، ص 126-127؛ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 39.

قطعة فرنسية، حيث عملت على نقل وتطبيق تشريعاتها ونظمها الإدارية والقضائية إليها رغم تعهدا أمام العالم باحترام تشريعات البلاد الوطنية، كما عملت على تطبيق سياسة الإدماج في المجال القضائي في الجزائر من خلال إلغاء جهاز العدالة الإسلامية واحتوائه وتقليص سلطات القضاة المسلمين تدريجيا، مخترقا بذلك بنود اتفاقية جويلية 1830 التي أبرمتها مع الداى حسين رئيس السلطة العثمانية التي كانت سائدة في الجزائر⁸³.

وقد تميزت هذه المرحلة بإقامة جهات قضائية مشابهة للهيئات القضائية الفرنسية، تنظيما، عملا واختصاصا، تسمية وتطورا. وانقسمت هذه المرحلة بدورها إلى مرحلتين أساسيتين:

1- مرحلة 1830-1953:

في هذه المرحلة بدأ تطبيق القانون الإداري في الجزائر بصفة تدريجية، حيث عمدت فرنسا في هذه المرحلة إلى إعمال نظام وحدة القانون والقضاء. فكانت البداية محاكم تنظر في أنواع الدعاوى بالدرجة الأولى لتستأنف أحكامها أمام مجلس خاص يدعى مجلس الإدارة الذي أنشأ بموجب الأمر الملكي سنة 1831⁸⁴. كان هذا المجلس يتكون من 7 من كبار الموظفين والمسؤولين عن الجهات الإدارية المدنية والعسكرية وكذا الجهات القضائية تحت رئاسة الحاكم العام بالجزائر، كما أن اختصاصه ذو طابع مختلط وذلك تبعا لطبيعة تكوينه فصلاحياته كانت إدارية وكذا قضائية نهائية غير قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي⁸⁵. ومن خلال هذا يظهر الخلط بين السلطات الإدارية والقضائية، وهو تجسيد لنظرية الإدارة القاضية أو الوزير القاضي.

وفي سنة 1845 استحدث بموجب القانون الصادر في 15 أفريل 1845 مجلس للمنازعات يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، مكون من 5 موظفين إداريين وأمين عام يتولى أمانته، أسندت له كافة الإختصاصات التي تمارسها مجالس العمال في فرنسا (يلعب دور المستشار للإدارة إلى جانب اختصاصه القضائي)، قراراته قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي. غير أن السلطات الفرنسية عمدت إلى حل هذا المجلس في سنة 1847، وبررت هذا الحل بعدم تطابق تنظيمه مع التقسيم الإقليمي الجديد المقرر في

⁸³ - انظر، رمضان بورعدة، السياسة القضائية الفرنسية في الجزائر خلال الفترة الإستعمارية، مجلة الآداب والعلوم الإنسانية والإجتماعية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة بسكرة، عدد 4، 2009، ص 290.

⁸⁴ - انظر، عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر: تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، عدد 08، 2006، ص 21.

⁸⁵ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 64.

الأمر الملكي المؤرخ في 01 سبتمبر 1847 الذي أسس ثلاث مقاطعات هي الجزائر، وهران، قسنطينة⁸⁶. لقد تم تعويض مجالس المنازعات بمجالس المديريات في سنة 1847 على مستوى العملات الثلاث الموجودة آنذاك (الجزائر، وهران، قسنطينة) تتكون من 3 أعضاء، أوكلت لها مهمة الفصل في بعض المنازعات الإدارية مثل منازعات الضرائب والغابات. وكان الإستئناف يقع آنذاك أمام مجلس الدولة الفرنسي مستشار الإدارة حينها⁸⁷.

بتاريخ 1848 تم إنشاء المجالس الولائية (مجالس العملات أو المحافظات) مهمتها الفصل في المنازعات الإدارية بالإضافة إلى أنه كان لها دور استشاري وكذا إداري، واستمر العمل بها إلى غاية 1953 تاريخ إحداث المحاكم الإدارية⁸⁸.

2- مرحلة 1953-1962:

بمناسبة الإصلاح الذي عرفته فرنسا بموجب المرسوم بقانون المؤرخ في 30 سبتمبر 1953، تم إنشاء محاكم إدارية حلت محل مجالس العملات، وأعيد بذلك النظر في توزيع الإختصاص بين مجلس الدولة بباريس والمحاكم الإدارية الثلاثة المستحدثة في الجزائر، وبهذا تحددت طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه الفترة بأنه نظام قضائي مزدوج. تتألف هذه المحاكم من رئيس و3 مستشارين يمارس أحدهم مهمة مفوض الحكومة. وبالإضافة للإختصاصات الإستشارية لهذه المحاكم كانت صاحبة الولاية العامة في جميع المنازعات الإدارية ما عدا ما استثنى بنص لمجلس الدولة الفرنسي، كما كان هذا الأخير يعتبر جهة إستئناف بالنسبة لأحكامها⁸⁹.

وعلى العموم فإنه أيا كانت طبيعة النظام القضائي الذي عرفته الجزائر خلال العهد الإستعماري، فإنه لم تكن الغاية منه حماية المواطن كما هو الحال في فرنسا بل كان وسيلة لخدمة الإدارة الفرنسية الإستعمارية ولتبرير تصرفاتها اللامشروعة⁹⁰.

86 - جانب من الفقه يرى أن حل مجلس المنازعات وعلى خلاف ما تدعيه الإدارة الإستعمارية مرده في واقع الأمر قيام المجلس بمهامه القضائية بجدية ومحاولاته المتكررة لمراقبة تجاوزات الإدارة الإستعمارية.
-CF. BONTEMPS Claude, Les origines de la justice administrative en Algérie, revue algérienne, 1975, p.283.

87- انظر، عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل، الجزائر، 2010، ص 23.

88 - انظر، رشيد خلوفي، القضاء الإداري خلال الفترة الإستعمارية الفرنسية، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 02، 1999، ص 15.

89 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 54؛ عطاء الله بوحميدي، المرجع السابق، ص 26؛ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 68.

90- CF. BONTEMPS Claude, Op.cit, p.292.

الفرع الثاني: مرحلة الإستقلال

لقد عرف النظام القضائي الجزائري بعد الإستقلال جملة من التطورات وذلك من مرحلة إلى أخرى، أحيانا يقترب فيها هذا النظام إلى حد بعيد من نظام الأحادية القضائية، وأحيانا أخرى يعتمد ويقر نظام الإزدواجية بما يفرضه من نظام قانوني وإجرائي متميز .

تبعاً لذلك، وجدت ثلاثة مراحل لتطور النظام القضائي في الجزائر منذ الإستقلال، مرحلة أولى ممتدة من 1962-1965، مرحلة ثانية ممتدة من 1965-1996، مرحلة ثالثة هي ما بعد 1996.

1- المرحلة الإنتقالية (مرحلة الإزدواجية الخاصة واتجاه نحو الوحدة، 1962-1965):

بإعلان الإستقلال أصبح للجزائر السيادة الكاملة على محاكمها نتج عن ذلك نتيجة مباشرة تتعلق بالمنازعات قيد النظر، إذ تعين على الهيئات القضائية الفرنسية التخلي على المنازعات العائدة للنظام القانوني الجزائري وكذلك الأمر بالنسبة للهيئات القضائية الجزائرية. لذلك أبرم بروتوكول قضائي بين الجهاز التنفيذي المؤقت الجزائري والحكومة الفرنسية بتاريخ 28 أوت 1962⁹¹ تضمن حل هذا الموضوع.

حيث تقرر من جهة بأن تشطب حكماً كافة القضايا القائمة بتاريخ 28 أوت 1962 أمام الهيئات القضائية في فرنسا إذا كانت تخص الدولة الجزائرية أو الهيئات المحلية الجزائرية أو المؤسسات العامة الموضوعة تحت وصاية هذه الهيئات والواقعة في التراب الجزائري. ومن جهة أخرى تقرر تطبيق ذات الإجراءات على القضايا المماثلة القائمة أمام الهيئات القضائية الجزائرية، ونتيجة للفراغ والشغور الذي عرفته الجزائر على الصعيدين القانوني والبشري غداة الإستقلال تحتم عليها إبقاء العمل بالقانون الفرنسي⁹² مؤقتاً مع استبعاد الأحكام المناهضة منه مع السيادة والآداب العامة إلى غاية بناء صرح قانوني جزائري فعلي يساير الظروف الإجتماعية للفرد الجزائري ويتلاءم مع فلسفة الدولة المستقلة⁹³.

بناء على ذلك وفي إطار إعادة تنظيم وهيكلية القضاء الإداري الجزائري، تم الحفاظ على المحاكم الإدارية الثلاث الموروثة عن المستعمر: الجزائر، وهران، قسنطينة، مع إضافة محكمة رابعة بالأغواط،

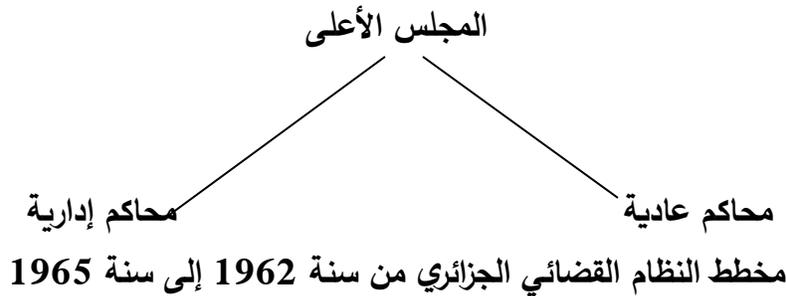
91 - انظر، المرسوم 62-515 المؤرخ في 07 سبتمبر 1962، المتضمن نشر البروتوكولات الموقعة في 28 أوت و 7 سبتمبر 1962 بين السلطة التنفيذية الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 14 سبتمبر 1962. أوردها، عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 55.

92 - انظر، القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي يمدد العمل بالتشريع الفرنسي، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.

93 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 55.

كجهات مختصة في الفصل في منازعات التعويض والضرائب والأشغال العامة والطرق⁹⁴. كما نصب المشرع هيئة عليا مشتركة بين جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي وهي المجلس الأعلى⁹⁵، كهيئة قضائية جمعت إختصاصات محكمة النقض ومجلس الدولة الفرنسيين.

بهذا يكون المشرع الجزائري قد وحد الهرم القضائي على مستوى القمة، وأخذ بالإزدواجية القضائية في القاعدة لإحتفاظه بالمحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم العادية. وهي مسألة ظرفية فرضتها عوامل وملابسات تاريخية معينة، لأن الإزدواجية في القمة تقتضي إنشاء مجلس الدولة بالإضافة إلى ضرورة إنشاء محكمة التنازع للفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري، هذه الهيئات التي تتطلب تأطيرا خاصا كانت تعتقده الدولة الجزائرية عقب العودة الجماعية للقضاة الفرنسيين لوطنهم.



2- المرحلة الممتدة من 1965 إلى غاية 1996 (مرحلة الأحادية القضائية المرنة):

شهدت هذه المرحلة صدور عدة نصوص قانونية في المجال القضائي، موضوعا وإجراء، أهمها الأمر 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي⁹⁶، أسست لمرحلة جديدة كان لها بالغ الأثر في دخول البلاد مرحلة التغيير على صعيد الهياكل والإجراءات القضائية، حيث تم بموجبه الإلغاء النهائي للمحاكم الإدارية ونقل إختصاصاتها للمجالس القضائية 15 المنشأة بذات الأمر، وانحصرت الغرف الإدارية في ثلاثة فقط هي الجزائر، وهران، قسنطينة⁹⁷. كما تدعم الأمر 65-278 بصدور الأمر 66-154

⁹⁴ - انظر، عطاء الله بوحميده، إختصاص الجهات القضائية الإدارية: تغيير مستمر (تطورات المادة 7 من ق.إ.م.)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 03، 2008، ص 239.

⁹⁵ - انظر، القانون 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إحداث المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 28 جوان 1963.

⁹⁶ - الجريدة الرسمية عدد 96 الصادرة في 23 نوفمبر 1965.

⁹⁷ - بموجب المرسوم التنفيذي 86-107 المؤرخ في 29 أبريل 1986 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة 07 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخ في 30 أبريل

المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية⁹⁸، هذا الأمر الذي ساعد على تكامل التنظيم القضائي.

تجدر الإشارة بأنه وطبقا لنص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية قبل تعديلها في سنة 1990، كان المجلس الأعلى يحتكر الفصل في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية دون تمييز بين القرارات الإدارية المركزية واللامركزية، وبالتالي كانت دعاوى القضاء الكامل من اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أما دعاوى الإلغاء فكانت من اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، وهذا ما لم يكن يجسد ما جاء في المادة 7 من الأمر 66-154 الذي أعطى الولاية العامة للغرف الإدارية بالمجالس القضائية والإستثناء للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى.

غير أن التعديل الذي وقع للمادة 7 في سنة 1990 وسعيا لتقريب القضاء من المتقاضين وتيسير إجراءات التقاضي، أعيد توزيع الإختصاص القضائي بالنسبة لطعون الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية بالإعتماد على نوع وطبيعة القرارات مركزية كانت أو لا مركزية لتحديد انطلاقا منها الجهة القضائية المختصة. حيث أصبحت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مختصة أيضا بطعون الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية متى تعلق الأمر بقرارات الجهات اللامركزية. كما ورد الإستثناء في المادة 7 مكرر في بعض المنازعات الإدارية التي ينعقد اختصاصها للقضاء العادي كالقضايا الإجتماعية والتجارية ومخالفات الطرق والمسؤولية عن حوادث السيارات التابعة للدولة والمؤسسات الإدارية...

وفي الحقيقة فإذا نظرنا إلى طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه المرحلة، فلم يكن قائما على أساس الإزدواجية لإنعدام أجهزة قضائية متخصصة ومستقلة عن القضاء العادي، كما أنه لم يكن نظاما قائما على أحادية القضاء والقانون الجامد والمطلق الموجود في الدول الأنجلوسكسونية، ذلك أن وجود أسلوب الغرف الإدارية بالمجالس والمحكمة العليا كجهات مختصة بالنظر في منازعات الإدارة يخفف من جمود نظام وحدة

1986، تم رفع عدد الغرف الإدارية من 3 إلى 20 غرفة. كما تم رفع عددها إلى 31 غرفة إدارية محلية و5 غرف إدارية جهوية، بموجب المرسوم التنفيذي 90-407 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة 07 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 56 المؤرخ في 26 ديسمبر 1990.

⁹⁸ - الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 09 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، الجريدة الرسمية عدد 36 الصادرة في 22 أوت 1990.

القانون والقضاء. إذن فهو نظام القضاء الموحد المرن⁹⁹ أو النظام القضائي الهجين القائم على إزدواجية المنازعة وأحادية الهياكل القضائية¹⁰⁰ أو نظام القضاء الموحد مع التقريب بين المنازعات¹⁰¹.

محكمة عليا (تحتوي على غرفة إدارية)



مجالس قضائية (تحتوي على غرف إدارية)



محاكم ابتدائية

مخطط النظام القضائي الجزائري من سنة 1965 إلى سنة 1996

3- مرحلة ما بعد 1996 - عمليا 1998 - (الإزدواجية القضائية):

بصدور دستور 16 نوفمبر 1996 أخذت الجزائر بالنظام القضائي المزدوج، وذلك من خلال المادتين 152 و 153 منه، حيث أشارت المادة 152 من الدستور على ثلاثة هياكل قضائية:

- هيكل قضائي سمي بالهرم القضائي العادي متكون من الأعلى إلى الأسفل من المحكمة العليا، المجالس القضائية والمحاكم.

- هيكل قضائي سمي بالهرم القضائي الإداري متكون من القمة من مجلس الدولة وفي القاعدة من المحاكم الإدارية.

- هيكل متمثل في محكمة التنازع مختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين الهرم القضائي العادي والهرم القضائي الإداري.

لكن هذا التغيير بقي نظريا إلى غاية سنة 1998 تاريخ تنصيب مجلس الدولة ومحكمة التنازع¹⁰².

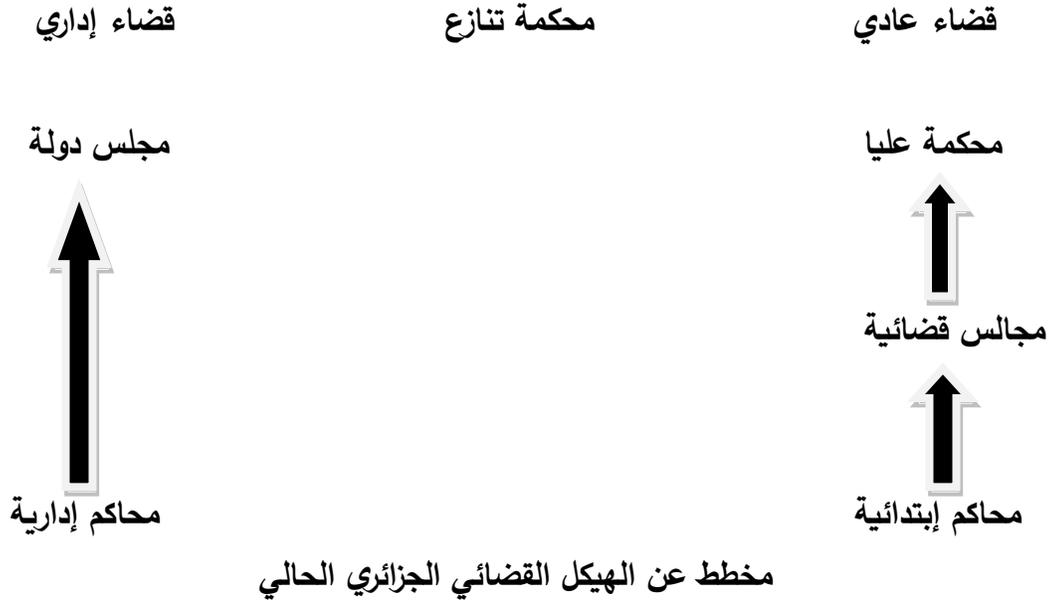
⁹⁹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 173.

¹⁰⁰ - انظر، عبد الرحمان عزوي، المنازعة الإدارية بين وحدة مصادر القاعدة الإجرائية مع التركيز على التجربة الجزائرية، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000، ص 16.

¹⁰¹ - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، المرجع السابق، ص 206.

¹⁰² - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ 26 يوليو 2011، ج.ر. عدد 43 الصادرة في

وبهذا تم ميلاد نظام مستقل ومتكامل للقضاء الإداري، يتشكل من مجلس الدولة في القمة ومحاكم إدارية¹⁰³ في القاعدة. ليكتمل التناسق في سنة 2008 حيث بادر المشرع بإصلاح جوهري تمثل في استحداث قانون جديد للإجراءات القضائية وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁰⁴.



03 أوت 2011. والقانون العضوي 98-03 المؤرخ في 3 جوان 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 07 جوان 1998.

¹⁰³ - القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998.

¹⁰⁴ - القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 الصادرة في 23 أفريل 2008.

الباب الأول

مفهوم المنازعة الإدارية وتوزيع الإختصاص بين

القضاء الإداري والقضاء العادي

إن موضوع الإختصاص القضائي الإداري مرتبط بفكرة تطور وظيفة الدولة، وما يهمنها هي الدول التي تبنت الإزدواجية القضائية بما فيها الجزائر، وبالضرورة فإن هذه الدول لها نوعان من المنازعات عادية وإدارية. وبالتالي فإن أول مشكل يثور في هذا الباب هو تحديد المقصود من المنازعة أو النزاع الإداري (الفصل الأول)، ليجتري عنه مشكل آخر هو توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مفهوم المنازعة الإدارية

إن تحديد مفهوم المنازعة الإدارية يتطلب منا تعريفها ثم التطرق لمعايير تحديد النزاع الإداري (المبحث الأول) وأخيرا سنعمل على تبيان تقسيمات المنازعة الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تعريف المنازعة الإدارية ومعايير تحديد النزاع الإداري

سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين سيتضمن الأول تعريف المنازعة الإدارية، أما الثاني فسيخصص لمعايير تحديد النزاع الإداري.

المطلب الأول: تعريف المنازعة الإدارية

لتعريف المنازعة الإدارية يتعين الرجوع إلى نصوص التشريع وأحكام القضاء (الفرع الأول) وإلى جهود الفقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف التشريعي والقضائي للمنازعة الإدارية

لم يرق المشرع الجزائري بوضع تعريف للمنازعة الإدارية، بل اكتفى فقط بالإشارة في المادة 2/800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى السلطات الإدارية العامة التي تصلح لأن تكون قراراتها محلا للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية. وبدوره أيضا لم يلق تعريف المنازعة الإدارية أهمية كبيرة لدى القضاء الإداري¹⁰⁵.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمنازعة الإدارية

¹⁰⁵ - انظر، سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 18.

لقد حاول أساتذة القانون العام من خلال مؤلفاتهم في مادة المنازعات الإدارية إقتراح تعريف لمصطلح المنازعة الإدارية. وفي هذا الصدد عرفها الأستاذ أحمد محيو على أنها: "تلك المنازعات التي تتألف من مجموعة الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وأعاونها أثناء قيامهم بوظائفهم"¹⁰⁶. وفي ذات السياق عرفها الأستاذ عمار عوابدي على أنها: "حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالإعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الإعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها"¹⁰⁷.

كما أنه تم تعريفها من طرف الأستاذ حسن بسيوني والذي قال: "المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء"¹⁰⁸. وفي تعريف آخر قدمه الأستاذ رشيد خلوفي: "المنازعة الإدارية هي جميع النزاعات التي تتجم عن أعمال السلطات الإدارية والتي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري حسب قواعد قانونية وقضائية معينة"¹⁰⁹.

تجدر الإشارة بأنه قد يثور خلط من حيث المصطلحات بين مصطلح المنازعة ومصطلح الخصومة وأخيرا مصطلح الدعوى. وعليه، ومن المفروض أن المنازعة وهي النزاع أو الصراع مصطلح متميز عن الدعوى التي يقصد بها وسيلة التقاضي والخصومة وهي الحالة القانونية التي تنشأ بمجرد رفع الدعوى وتخول تطبيق القانون بواسطة القضاء، ومنه فمن حيث الترتيب الزمني فالمنازعة سابقة عن الدعوى وكلاهما سابق عن الخصومة، كما أن المنازعة قد تحل بطريق غير قضائي.

غير أنه وكما هو ظاهر من جملة التعريفات السابقة جرت العادة لدى فقهاء القانون الإداري على استخدام مصطلح المنازعة الإدارية للتعبير عن معنى الدعوى الإدارية والتي لا تحل إلا بالطريق القضائي. وفي خضم كل هذا، فالمنازعة الإدارية ما هي إلا وسيلة قانونية قضائية منحها المشرع للمتقاضي لحماية حقوقه في مواجهة الإدارة المتعسفة.

المطلب الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية

لتحديد مفهوم النزاع أو المنازعة الإدارية، قدمت ثلاثة معايير، إثنان منها أساسية (المعيار العضوي والمعيار المادي)، اعتمدها القوانين في أحكامها، وجسدها القضاء في قراراته، وتناولها الفقه بين مؤيد لها أو

¹⁰⁶ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 5.

¹⁰⁷ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 230.

¹⁰⁸ - انظر، حسن سيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1988، ص 149.

¹⁰⁹ - انظر، رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 14.

معارض في كتاباته¹¹⁰.

الفرع الأول: المعيار العضوي

بحسب هذا المعيار يكون النزاع إداريا، ويرجع الإختصاص فيه بالنتيجة إلى القضاء الإداري، متى كان أحد أطرافه شخصا معنويا عاما¹¹¹.

إن هذا المعيار وبالرغم من بساطة وسهولة إستعماله، ذلك أن النزاع يكون إداريا متى كان أحد أطرافه شخصا معنويا عاما، لكنه غير صالح دائما.

لأنه لو تمسكنا بهذا المعيار فسيترتب عنه من جهة أن كل النزاعات هي إدارية وهذا غير صحيح، لأن الشخص المعنوي العام قد يتصرف أحيانا باعتباره شخصا طبيعيا ولا يستعمل إمتيازات السلطة العامة كالعقود الخاصة التي تبرمها هذه الأشخاص، فالنزاع في هذه الحالة هو نزاع عادي على الرغم من أن أحد أطرافه هو شخص معنوي عام.

ومن جهة أخرى، فهذا المعيار يؤدي إلى إستبعاد منازعات إدارية بطبيعتها، من ذلك المنازعات التي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون الخاص سمحت له الإدارة باستعمال إمتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي

يتكون المعيار الموضوعي أو المادي من عنصرين: المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق المصلحة العامة، وإستعمال إمتيازات السلطة العامة.

وعليه فكلما إحتوى نشاط إداري ما أحد العنصرين السابقين أعتبر النزاع في حالة حدوثه نزاعا إداريا مهما كان أطرافه، وانعقد بالتالي الإختصاص للقاضي الإداري¹¹².

على الرغم من تفضيل هذا المعيار لأنه لا يحرم المضرور جراء نشاط إداري قام به شخص خاص من الحصول على التعويض، فإنه يستثني المنازعات الإدارية التي تنشأ من جراء رفع الشخص المعنوي العام دعوى ضد الشخص الخاص (مثلا منازعات الضبط الإداري).

الفرع الثالث: المعيار الشكلي

بموجبه يكون النزاع إداريا متى خضع للقانون العام موضوعا (القانون الإداري) وإجراء (قانون

110 - عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، المرجع السابق، ص 137.

111 - انظر، عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 72؛ عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، المرجع السابق، ص 137.

112 - رشيد خلوفي، القضاء الإداري: تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص 259؛ عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، المرجع السابق، ص 138؛ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 21.

الإجراءات الإدارية)، وبالتالي آل الإختصاص في الفصل فيه للقاضي الإداري¹¹³. هذا المعيار يحدد طبيعة النزاع من خلال النتيجة، أي بعد رفع الدعوى والنظر في الموضوع، وعليه فتمى تبين للقاضي أنه يخضع للقانون الإداري وتحكمه قواعد الإجراءات الإدارية اعتبر إدارياً، فهو معيار بعدي يصعب الإعمال به.

المبحث الثاني: تقسيمات المنازعة الإدارية

هناك عدة آراء قيلت بشأن تقسيم المنازعة الإدارية تتجلى في ثلاثة إتجاهات فقهية: الإتجاه التقليدي¹¹⁴ (المطلب الأول)، الإتجاه الحديث¹¹⁵ (المطلب الثاني)، الإتجاه التوفيقى (المطلب الثالث)¹¹⁶.

المطلب الأول: الإتجاه التقليدي

يربط هذا الإتجاه تمييز المنازعات الإدارية بالنظر إلى سلطة القاضي في الدعوى، واستناداً لذلك قسمت تقسيماً رباعياً، وهي:

1- دعوى الإلغاء: هي الدعوى التي يرفعها ذوو الصفة والمصلحة إلى جهة قضائية إدارية لإلغاء قرار إداري غير قانوني. إذن هنا يقتصر دور القاضي على إلغاء العمل الذي يعتبر غير مشروع دون أن يحكم بتعديله أو استبداله.

2- دعوى القضاء الكامل: هي الدعوى التي يرفعها المدعي للمطالبة بالتعويض، مراجعته أو إعادة تقديره. وسميت بدعوى القضاء الكامل لأن القاضي يملك فيها سلطات واسعة، إذ لا يقتصر دوره على مجرد إلغاء القرار غير المشروع، كما هو الحال في دعوى الإلغاء. بل يتسع إذا ما طلب منه ذلك، ليشمل جميع آثاره القانونية (تعديل بعض القرارات المعيبة، استبدالها، الحكم بالتعويض، تقدير التعويض...).

3- دعوى التفسير وفحص المشروعية: دعوى التفسير هي الدعوى التي يطلب من خلالها رافعها من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي والمدلول الصحيح للنص القانوني، ويقتصر دور القاضي على

¹¹³ - عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، المرجع السابق، ص 139؛ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 22.

¹¹⁴، ¹¹⁵ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 95-97؛ عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم، عمل واختصاص، المرجع السابق، ص 160-164.

¹¹⁶ - انظر، مراد بدران، محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثالثة كلاسيك، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دفعة 2007-2008.

ذلك دون أن يحكم بالإلغاء أو التعويض. أما بالنسبة لدعوى فحص المشروعية فيبحث القاضي الإداري فيها عن مدى مطابقتها للقانون.

4- دعوى الزجر والعقاب: هي تلك الدعوى التي يكون بموجبها للقاضي الإداري صلاحيات توقيع العقوبات الجزائية المقررة لبعض المخالفات المرتكبة ضد القوانين والتنظيمات التي تحمي المال العام. إن هذا الإتجاه يصادر على المطلوب، لأنه ذهب إلى النتيجة وهي سلطة القاضي دون أن يبين كيف توصل إليها.

المطلب الثاني: الإتجاه الحديث

إن النقد الموجه للتقسيم الرباعي السابق الذي اعتمد على سلطات القاضي كمعيار أساسي للتمييز بين الدعاوى الإدارية، أدى إلى استبداله بمعيار طبيعة النزاع والمركز القانوني المراد حمايته. بناء على ذلك قسمت الدعاوى إلى قسمين هما:

1- الدعاوى العينية أو الموضوعية: وهي تلك التي تهدف إلى حماية المراكز القانونية العامة وحماية مبدأ المشروعية، ودور القاضي فيها يتجلى في البحث عما إذا كانت هناك قاعدة عامة خالفتها الإدارة، ومن صورها: دعوى الإلغاء، دعوى التفسير وفحص المشروعية، دعوى الزجر والعقاب...

2- الدعاوى الشخصية أو الذاتية: هي تلك التي يحركها أصحابها لحماية حقوق شخصية ذاتية، وهنا يبحث القاضي فيما إذا كانت الإدارة قد اعتدت على مركز ذاتي أو حق شخصي، ومن صورها: دعوى التعويض، دعوى التفسير التي تهدف إلى حماية حقوق شخصية...

هذا المعيار غير صحيح في كل الحالات من ذلك مثلا أن دعوى الإلغاء لا تنتمي كلية للقضاء الموضوعي إذ فيها أمور ذاتية، بالإضافة إلى أن هناك بعض المنازعات التي قد تكون موضوعية في حالات وذاتية في حالات أخرى كفحص وتقدير المشروعية.

المطلب الثالث: الإتجاه التوفيقي

لم يأت هذا المعيار بالجديد وإنما هو عبارة عن مزج بين المعيار الأول والثاني مع إعطاء الأولوية للمعيار الثاني، وعليه فإن المنازعات تنقسم طبقا له إلى قسمين هما:

1- دعاوى المشروعية: هنا يبحث القاضي هل أن الإدارة خالفت نصا قانونيا أم لا أو بعبارة أخرى يبحث في مدى احترام الإدارة للقواعد العامة، فإذا تبين له مخالفة الإدارة تحدد للقاضي اختصاصه على الشكل التالي:

- إما أن يقتصر دوره على تفسير وتقدير المشروعية.
- إما أن تمتد سلطة القاضي إلى إلغاء القرار غير المشروع.
- إما أن تكون سلطته كاملة.

- إما أن تمتد سلطته إلى توقيع الجزاءات.
 - 2- الدعاوى الشخصية: هنا يبحث القاضي هل أن الإدارة اعتدت على حقوق ذاتية؟ بناء على ذلك يتحدد اختصاص القاضي على الشكل التالي:
 - إما أن يقتصر دوره على التفسير.
 - تمتد سلطته لتشمل الإلغاء.
 - إما أن تصل سلطته إلى القضاء الكامل.
- تجدر الإشارة بأن تحديد موقف المشرع الجزائي من معايير التمييز بين المنازعات الإدارية وكذا من تقسيمات هذه الأخيرة سيتم من خلال الفصل الثاني.

الفصل الثاني

توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي

تجتهد الدول فيما يخص تنظيمها القضائي في البحث عن أفضل السبل وأحسن الأساليب لضبط قواعد اختصاص هيئاتها القضائية، لذلك نجدها تجتهد في الأدوات المعتمدة لرسم حدود كل جهة قضائية. وتزيد شدة التباين في الأساليب المعتمدة عند الدول التي اتخذت من الإزدواجية طريقاً للتنظيم القضائي، حيث تختلف هذه الأخيرة في أسلوب توزيع الإختصاص بين القضائين العادي والإداري.

ويتراوح هذا الإختلاف بين ثلاثة أساليب، أسلوب يقوم على تعداد المشرع وحصره للموضوعات التي تندرج ضمن إختصاص كل جهة قضائية وبشكل لا يدع مجالاً للتنازع أو التضارب في الإختصاص بين جهتي القضاء العادية والإدارية¹¹⁷. وأسلوب آخر يقوم بموجبه المشرع بضبط وتحديد إختصاص إحدى جهتي القضاء على سبيل الحصر، والتي غالباً ما تكون جهة القضاء الإداري¹¹⁸. وأسلوب ثالث يقتصر فيه المشرع على وضع قاعدة عامة يتحدد بناء عليها إختصاص كل جهة قضائية، وينحصر دور المشرع هنا

117 - انظر، وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مجلة هيئة قضايا الدولة، مصر، العدد 4، السنة 33، أكتوبر- ديسمبر 1989، ص 19.

118 - انظر، عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972، ص

بتحديد الحالات الإستثنائية التي تقلت من رقابة هذا النوع من القضاء وكذا إستثناء يرد على المعيار العام المعمول به¹¹⁹.

بناء على ما سبق، اعتمد المشرع الجزائري في ضبط قواعد الإختصاص القضائي على الأسلوب الثالث، أي أسلوب المعيار العام الذي يرد عليه حالات إستثنائية، حيث ضبط قواعد الإختصاص الوظيفي إستنادا لمعيار عام هو المعيار العضوي، والذي شكل قاعدة عامة مرجعية تم بمقتضاها بيان ما يعد منازعة إدارية وجرى على أساسها توزيع الإختصاص القضائي، وفي ذات الشأن تم النص على حالات إستثنائية لمنازعات إدارية يعود الفصل فيها للقضاء العادي. وإستثناء على هذه القاعدة العامة تم الأخذ بالمعيار الموضوعي أو المادي في تحديد المنازعة الإدارية.

ونظرا لعدم كفاية هذا المعيار العام وكذا الإستثناء الوارد عليه لأداء هذا الدور ولتحقيق التوازن المطلوب في قواعد الإختصاص بين القضائين في ظل إزدواجية القضاء المنتهجة، أنشئت محكمة التنازع كآلية لفض مشكل تنازع الإختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري.

على هذا الأساس، ستقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، سيتضمن الأول مجال إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أما الثاني فسيتم التطرق من خلاله لحسم إشكالات تنازع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري.

المبحث الأول

مجال إختصاص القضاء الإداري في الجزائر

يقصد بتحديد مجال النزاع أو المنازعة الإدارية هو ضبط طبيعة النزاعات التي تتدرج ضمن إختصاص الهيئات القضائية الإدارية للنظر فيها. بناء على ذلك يطرح نظام إزدواجية القضاء ضرورة توزيع الإختصاص بين القضائين الإداري والعادي، ولهذا الغرض يستعين المشرع بمجموعة المعايير سابقة الذكر لتحديد مجال إختصاص القضاء الإداري (المعيار العضوي، المعيار المادي، المعيار الشكلي).

وبالعودة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري وبالضبط نص المواد 800 و 801 و 802، اعتمد المشرع الجزائري كقاعدة عامة على المعيار العضوي في تحديد ماهية النزاع الإداري وبالتالي إسناده لإختصاص القضاء الإداري (المطلب الأول). وكاستثناء يرد على القاعدة العامة تمت الإستعانة بالمعيار المادي أو الموضوعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المعيار العضوي كأساس لإختصاص القضاء الإداري

¹¹⁹ - وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، المرجع السابق، ص 21.

تنص 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 للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". كما تنص المادة 801 من ذات القانون على مايلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- 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.

- دعاوى القضاء الكامل.

- القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة".

وجاء في نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في سنة 2011: "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".

من خلال هذا فالواضح بأن المشرع الجزائري قد أخذ بأبسط معيار في تحديد نطاق إختصاص القضاء الإداري وهو المعيار العضوي، حيث ركز على صفة أطراف النزاع في تحديده لطبيعة النزاع بصرف النظر عن طبيعة النشاط، إذ يكون النزاع إداريا وينعقد الإختصاص بالتالي لجهات القضاء الإدارية إذا كان أحد أطراف النزاع أحد الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في النصوص سالفه الذكر.

لذا سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين، سيتضمن الأول نطاق تطبيق المعيار العضوي وأبرز تطبيقاته في القانون الجزائري، أما الثاني فسيخصص للإستثناءات الواردة على هذا المعيار.

الفرع الأول: نطاق تطبيق المعيار العضوي وأبرز تطبيقاته في القانون الجزائري

بما أن المشرع الجزائري ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد أخذ بالمعيار العضوي في تحديد النزاع الإداري وذلك على أساس أن يكون أحد أطراف هذا النزاع شخصا معنويا عاما. لذا سنحدد أولا أنواع هذه الأشخاص المعنوية العامة التي وإذا كانت طرفا في هذا النزاع عد نزاعا إداريا، أي مجالات تطبيق المعيار العضوي. أما ثانيا فسنبين له أسبابه لأبرز تطبيقاته هذا المعيار في القانون الجزائري.

أولا: مجالات تطبيق المعيار العضوي

تتجلى مجالات تطبيق المعيار العضوي في الجزائر ومن خلال المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في سنة 2011 فيمايلي:

1- الدولة: المقصود بالدولة هنا هو المفهوم الضيق لها والمتمثل في السلطة المركزية، لا المفهوم الواسع المعتمد في القانون الدستوري والقائم على إعتبار الدولة تفاعل للمفاهيم الثلاثة المتمثلة في الشعب والإقليم والسلطة السياسية¹²⁰. وتتمثل السلطات الإدارية المركزية في:

أ- رئاسة الجمهورية: التي تشتمل على رئيس الجمهورية، وعلاوة على الرئيس تتألف رئاسة الجمهورية من مجموعة من الهيئات والمصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة الرئيس والمتمثلة في الأجهزة الداخلية للرئاسة، كالأمانة العامة والديوان الرئاسي إضافة إلى المديرية المختلفة التابعة للرئاسة كمديرية الإدارة العامة، مديريةية الأرشيف، مديريةية الوثائق العامة...

ب- الوزارة الأولى: ويرأسها الوزير الأول الذي يساعده في أداء مهامه جملة من المصالح الإدارية كمدير الديوان والأمين العام للحكومة...

ج- الوزارات: تتكون الوزارة من الوزير ومصالح إدارية أخرى كالأمانة العامة للوزارة، ديوان الوزير، المديرية بتفرعها، المصالح الخارجية...

د- الهيئات العمومية الوطنية: وينصرف هذا المفهوم إلى الأجهزة والهيئات الوطنية المستقلة القائمة في إطار السلطة التنفيذية مثل المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات، كما ينصرف إلى السلطات الأخرى غير التنفيذية كالبرلمان والأجهزة القضائية العليا والمجلس الدستوري حينما تباشر تلك الهيئات أعمالاً وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها¹²¹.

2- الولاية: وهي الجماعة الإقليمية الأولى للدولة، وللولاية كمشخص معنوي عام هيئتان هما¹²²: جهاز المدولة هي المجلس الشعبي الولائي، وجهاز التنفيذ المتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هياكل وأجهزة كمجلس الولاية والأمانة العامة، المفتشية العامة، دوائر الولاية...¹²³.

120 - انظر، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني (نظرية الإختصاص)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 12.

121 - انظر، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 41.

122 - المادة 2 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

123 - المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو 1994.

3- البلدية: وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة والتي تحوي: جهاز المداولة وهو المجلس الشعبي البلدي، جهاز التنفيذ ويتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة البلدية¹²⁴ والتي تتكون أساسا من الأمين العام والمصالح البلدية كمصلحة تسيير المستخدمين والحالة المدنية والانتخابات...¹²⁵.

4- المؤسسات العامة الإدارية: وهي تلك المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العامة الإدارية، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع في أنشطتها لأحكام القانون الإداري¹²⁶، كما ينظر في منازعاتها القضاء الإداري، مستخدموها موظفون عامون وقراراتها هي قرارات إدارية وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، وأموالها عامة. ومن أمثلتها: المدرسة الوطنية للإدارة¹²⁷، الوكالة الوطنية لحماية البيئة¹²⁸...

ثانيا: أبرز تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري

سنعمل من خلال هذا العنصر على إستعراض أبرز التطبيقات القانونية للمعيار العضوي في النظام القانوني الجزائري، وذلك بغرض تبيان مدى التمسك بالعمل بهذا المعيار وبالتالي إستظهار مدى قيمته في المنظومة القانونية الجزائرية.

1- في المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة: يشكل إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة أحد مصادر إكتساب المال العام وأحد الآليات المعتمدة من طرف الدولة لتكوين رصيد عقاري للقيام بالمشاريع التنموية للتصدي للمضاربات العقارية¹²⁹. ونظرا لخطورة هذا الإجراء الإستثنائي أحاطه المشرع بعدة شروط و ضمانات ووسائل لحماية الملكية الخاصة، لتكون الإدارة عند ممارستها لإجراء النزع ملزمة بالتقيد

¹²⁴ - المادة 15 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

¹²⁵ - المادة 126 من قانون البلدية.

¹²⁶ - ناصر لبّاد، المرجع السابق، ص 186.

¹²⁷ - المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 75 الصادرة في 26 نوفمبر 2006.

¹²⁸ - المرسوم التنفيذي 83-257 المؤرخ في 23 جويلية 1983 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للبيئة، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 26 جويلية 1983.

¹²⁹ - انظر، ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 13.

بالإجراءات والشكليات التي حتم عليها المشرع سلوكها واحترامها¹³⁰. وزيادة منه في ضمانات الحماية للمنزوع منه أتاح المشرع للقضاء المختص سلطة الفصل في مشروعية تلك الإجراءات¹³¹.

والدارس للنصوص القانونية النازمة لمسائل نزع الملكية في الجزائر يجد أن الإختصاص القضائي بمنازعات نزع الملكية معقود للقضاء الإداري للفصل في الدعاوى التي يرفعها من نزعت ملكيته ضد التجاوزات التي ترتكبها الإدارة النازعة، من دعاوى إلغاء قرار النزع ودعاوى التعويض... عملا بالمعيار العضوي المنصوص عليه في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل في سنة 2011، على اعتبار أن الإدارة هنا هي طرف في النزاع لأن نزع الملكية إجراء حصره المشرع في جهات إدارية محددة، وهي الوالي إذا تعلق الأمر بأمالك أو حقوق عينية عقارية تقع على تراب ولاية واحدة، أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية إذا تعلق الأمر بأمالك تقع على أكثر من ولاية¹³²، أو بموجب مرسوم تنفيذي يصدر عن الوزير الأول متى تعلق الأمر بعمليات البنى التحتية ذات البعد الوطني الإستراتيجي¹³³.

2- في منازعات الإستيلاء المؤقت: هو اعتداء يقع من قبل الإدارة في إطار القانون على ملكية خاصة، وهو من الطرق الجبرية الإستثنائية المستعملة للحصول على أموال الأفراد عقارا كان أو منقولاً أو خدمات، دون أن ينصب على العقارات المسكونة أو المعدة للسكن، وذلك في حالات الضرورة¹³⁴.

130 - انظر، المادة 3 من القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية 21 الصادرة في 08 ماي 1991.

131 - انظر، المواد 13 و 14 و 15 من القانون 91-11 سالف الذكر.

132 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفيات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 1 أوت 1993.

133 - المادة 65 من القانون 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية 85 المؤرخة في 30 ديسمبر 2004. وكذا المادة 2 من المرسوم التنفيذي 05-248 المؤرخ في 10 جويلية 2005 يتم المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفيات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 10 جويلية 2005. والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 08-202 المؤرخ في 7 جويلية 2008 يتم المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفيات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 13 جويلية 2008.

134 - انظر، صونية بن طيبة، الإستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 22.

ويعتبر القضاء الإداري هو القضاء المختص بمنازعات الإستهلاء سواء تعلق الأمر بالإلغاء أو بتفسير قرارات الإستهلاء الصادرة أو بتقدير مشروعيتها أو بدعوى التعويض عن إجراء الإستهلاء. فرغم عدم بيان المشرع من خلال المادتين 681 مكرر 02 و682 مكرر 03 من القانون المدني أن القضاء المختص بفض منازعات التعويض الناجمة عن الإستهلاء هو القضاء الإداري، فإنه من الميسور التوصل إلى ذلك، فكون الإدارة طرفاً في المنازعة (الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانوناً طبقاً لنص المادة 680 من القانون المدني) من جهة وغياب النص الذي يقضي بغير إختصاص القضاء الإداري من جهة أخرى يعني بدهاء اللجوء لإعمال القواعد العامة وهو المعيار العضوي المقرر قانوناً¹³⁵.

3- في منازعات التعدي: يتجسد التعدي في إرتكاب الإدارة لخطأ جسيم أثناء قيامها بعمل مادي تنفيذي يتضمن إعتداء على حرية فردية أو على مال مملوك لأحد الأفراد¹³⁶.

وفيما يتعلق بمنازعات التعدي فإن القضاء الجزائري قد حسم المسألة بأن أكد على إختصاص القاضي الإداري بنظر هذه المنازعات ولو أنه تقلت من حيث المبدأ من إختصاصه، على اعتبار أن القاضي العادي هو الحارس الطبيعي للحريات العامة ولحق الملكية¹³⁷. وهو ما يظهر بجلاء من خلال قرارات مجلس الدولة ومنها:

قرار مجلس الدولة رقم 18915 المؤرخ في 11 ماي 2004 الصادر في قضية (ا.خ) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية باب الزوار والذي جاء فيه: "حيث أن البلدية عندما قامت بتهديم وحجز وتحطيم وتكسير ما قام المستأنف بانجازه وما وضعه من أدوات ومواد البناء بدون إذن قضائي خاص واستمرت في ذلك فإنها تكون قد قامت بفعل التعدي كما هو ثابت بمحضر المعاينة المحرر من طرف المحضر القضائي، وكما هو ثابت من مختلف الوثائق الإدارية التي تؤكد صحة عملية الحصول على قطعة الأرض والبناء وعدم قيام البلدية بالإجراءات القانونية لتوقيف المستأنف من الإستمرار في البناء مما يجعلها

135 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 49.

136 - انظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1970، ص 620. وتجدر الإشارة إلى أن التعدي يقع في حالتين: الأولى حالة تنفيذ الإدارة لقرار إداري منعدم، الثانية حالة تنفيذ الإدارة لقراراتها جبراً ودون توافر الحالات التي تبرر لها ذلك (هذه الحالات التي تبرر للإدارة التنفيذ الجبري هي حالة الضرورة من جهة والحالة المنصوص عليها قانوناً كإمكانية حجز الإدارة ومصادرة الأموال في حالة الغش الضريبي أو المواد المهربة). عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 95-96.

137 - انظر، فريدة أبركان، التعدي، مداخلة ملقاة في ملتقى قضاة الغرف الإدارية المنظم من قبل وزارة العدل أيام 24/23/22 ديسمبر 1990، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 103.

فعلا قامت بفعل الإعتداء الذي هو من اختصاص القاضي الإستعجالي وأن الأمر بوضع حد لفعل التعدي لا يمس بأصل النزاع وحقوق الأطراف لأن لكل طرف الحق في استعمال الإجراءات القانونية الأخرى سواء الإلغاء أو التوقيف، ولا يمكن في حال من الأحوال أن يكون فعل التعدي هو إجراء قانوني يسمح للإدارة أن تستعمله للإضرار بالمواطنين مما يستوجب إثبات وجود فعل التعدي وبالتالي القول باختصاص قاض الإستعجال الإداري وإلغاء القرار المستأنف والتصدي من جديد بوضع حد لفعل التعدي¹³⁸.

4- في منازعات الضمان الإجتماعي: طبقاً لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 92-07 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الإجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الإجتماعي¹³⁹، فمؤسسات الضمان الإجتماعي مؤسسات خاصة وليست إدارية تخضع للقانون الخاص ومنازعاتها من اختصاص القاضي العادي.

غير أن بعض منازعات الضمان الإجتماعي عهد المشرع اختصاص الفصل فيها للمحاكم الإدارية بقرار قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة تطبيقاً للمعيار العضوي، وهي المنازعات التي تنشأ بين هيئات الضمان الإجتماعي والمؤسسات والإدارات العمومية باعتبارها هيئات مستخدمة ومكلفة بتنفيذ إلتزاماتها المقررة بموجب قانون الضمان الإجتماعي كالتصريح بالنشاط أو بالموظفين أو بالأجور ومرتببات المؤمن لهم ودفع المبالغ الخاصة بالإشتراكات والغرامات والزيادات المترتبة عن التأخير في الدفع. حيث نصت المادة 16 من القانون 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الإجتماعي¹⁴⁰ على مايلي: "تختص الجهات القضائية الإدارية في البت في الخلافات التي تنشأ بين المؤسسات والإدارات العمومية بصفتها هيئات مستخدمة وبين هيئات الضمان الإجتماعي".

5- في منازعات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة: طبقاً لنص المادة 4 من القانون 10-03 المؤرخ في 18 أوت 2010 المحدد لشروط وكيفيات إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة¹⁴¹، فإن شرط الإستغلال الجماعي للأرض في شكل مستثمرة فلاحية تأخذ شكل شركة مدنية تنشأ بموجب عقد امتياز يشهر بالمحافظة العقارية، تهدف إلى استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والأملاك السطحية المتصلة بها لمدة 40 سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية.

138 - مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 240.

139 - الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 09 جانفي 1992.

140 - الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 2 مارس 2008.

141 - الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 18 أوت 2010.

ونظرا لكون المستثمرة الفلاحية شركة مدنية خاصة فإن المنازعات التي تدخل فيها مع الغير أو مع أحد أعضائها تكون من اختصاص القضاء العادي. غير أنه ينعقد الإختصاص للقضاء الإداري في نظر المنازعات التالية:

- الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ضد مديرية أملاك الدولة والتي يدعي فيها رافعها ملكية الأرض الممنوحة للمستثمرة أو جزء منها (المادة 26 من القانون 10-03 سالف الذكر).
- المنازعات التي تطرأ بين صاحب الإمتياز وإدارة أملاك الدولة حول قيمة التعويض عن الأضرار الناجمة عن إخلال صاحب الإمتياز لإلتزاماته (المادة 26 من القانون 10-03 سالف الذكر).
- المنازعات المتعلقة بفسخ عقد الإمتياز من قبل إدارة أملاك الدولة (المادة 28 من القانون 10-03 سالف الذكر).

6- المنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية: طبقا لنص المادة 3 من القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية¹⁴² فالحزب "هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسليمة إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية".

ويعتبر القضاء الإداري هو صاحب الإختصاص في كل المنازعات الحزبية، على اعتبار أن المعيار العضوي المعتمد تشريعا متوفر كون الدولة ممثلة في وزير الداخلية طرفا في الدعوى. وهو ما أكدت عليه المادة 75 من قانون الأحزاب السياسية، حيث نصت بأن مجلس الدولة يختص بالفصل في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، وهي المنازعات التي ترتبط بتأسيس الحزب أو باعتماده أو بتوقيفه أو بجله.

7- المنازعات الإنتخابية: لما كانت شروط اكتمال البناء الديمقراطي رهينة بسلامة العملية الإنتخابية وبكفالة الممارسة الحرة والنزيهة والشفافة لحق الإنتخاب، فقد كان من اللازم أن يكفل الجهاز القضائي الحماية اللازمة للحقوق السياسية للأفراد.

وحرصا منه على بلوغ ذلك أولى المشرع الجزائري بمقتضى قانون الإنتخابات¹⁴³ العناية الفائقة لتلك الحقوق من خلال تفعيله لرقابة القضاء الإداري على كل مرحلة من مراحل العملية، إبتداء بالمرحل التحضيرية (المنازعات المتعلقة بمراجعة القوائم الإنتخابية، أعضاء مكاتب التصويت، المنازعات المتعلقة

142 - الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.

143 - القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.

بالتشريحات للمجالس المحلية والتشريعية، المنازعات المتعلقة بعملية الإقتراع) وصولا لإعلان النتائج. ومن الطبيعي أن ينعقد الإختصاص للقضاء الإداري عملا بالمعيار العضوي ذلك أن الإدارة هي دوما طرف في المنازعة بحكم كونها المعني الأول والأخير بالإشراف على العملية الإنتخابية.

8- المنازعات المتعلقة بالإعلام: لقد أولى المشرع الجزائري من خلال قانون الإعلام القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012¹⁴⁴، عناية فائقة للنشاط الإعلامي نظرا لأهميته وحساسيته. وسعيا لتفعيل وتكريس فكرة الحرية والإنتفاح في ظل دولة القانون عمد المشرع إلى فرض رقابة إدارية ضببية على النشاط الإعلامي وهي سلطات إدارية مستقلة حلت محل المجلس الأعلى للإعلام، تتجلى في سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة (المادة 40 من قانون الإعلام) وسلطة ضبط السمعي البصري (المادة 64 من قانون الإعلام).

وعملا بالمعيار العضوي أوكل المشرع بموجب قانون الإعلام إلى القضاء الإداري مهمة فض النزاعات التي تكون سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طرفا فيها، كالتطعن القضائية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن تلك الأخيرة والمتعلقة برفض منح الإعتماد لنشرية دورية (المادة 14 من قانون الإعلام). ونفس الأمر بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري، حيث يكون القضاء الإداري هو المختص بفض المنازعات التي تكون طرفا فيها، كالتطعن القضائية المرفوعة ضد قرارات رفض الرد أو السكوت عن الطلب (المادة 108 من قانون الإعلام).

9- في مجال الصفقات العمومية: طبقا لنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹⁴⁵ على أنه: "لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات:

- الدولة،
 - الجماعات الإقليمية،
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
 - المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة، كليا أو جزئيا، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.
- وتدعى في صلب النص المصلحة المتعاقدة".

144 - الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.

145 - الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

فالملاحظ بأن المشرع الجزائري قد تبنى العمل بالمعيار العضوي كحل لإضفاء الصفة الإدارية على هذا النوع من العقود المبرمة وبالتالي لتحديد الإختصاص القضائي للبت في منازعاتها. حيث تعود المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية برمتها وبما فيها الصفقات العمومية لإختصاص القضاء الإداري تطبيقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل في سنة 2011، ذلك لأن الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية هي حتما طرف في النزاع لكونها طرف في العقد، ومن المستقر عليه هو أيلولة المنازعات المترتبة عن تنفيذ العقود الإدارية بجميع صورها إلى ولاية القضاء الإداري.

10- المنازعات المتعلقة بالتعمير: يخول حق ملكية الأرض للمالك الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها، وفي مقابل ذلك فإن هذه الحرية مقيدة بالألا تتعارض مع الصالح العام والنظام العام العمراني وأسس¹⁴⁶.

وعلى هذا الأساس كان لا بد من تنظيم حركة البناء من خلال التوفيق بين الحق في البناء والمصلحة الخاصة كحق مضمون والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على هذا النظام وعلى المظهر الجمالي. ولأن الضمان الأساسي لإحترام قواعد العمران يكمن في ضرورة إستناد أعمال البناء إلى تراخيص إدارية يحترم فيها قواعد قانون التهيئة والتعمير ويتمكن الأفراد من خلالها تلبية حاجياتهم المختلفة من البناء¹⁴⁷.

بناء على ما سبق، تظهر هذه التراخيص بجلاء في القرارات الفردية المتعلقة بالبناء أو الهدم أو غيرها، وعلى اعتبار أن إفادة المالكين من مختلف التراخيص الإدارية المتعلقة بالعمران من عدمه فيه تأثير على مصالحهم، فإن الإدارة ملزمة بالتقيد بجملة الشروط والإجراءات والمواعيد الخاصة بإصدار هذه القرارات. على أنها تخضع في هذا الإطار لرقابة القضاء إذ يحق للأفراد الطعن في تلك القرارات كلما تبين لهم مخالفة الإدارة للشروط المطلوبة في إصدار قرارات العمران الفردية. وسواء تعلق الأمر بالمنازعات المتعلقة برخصة البناء كالتعويض بالإلغاء المرفوعة ضد قرار قبول منح أو رفض منح رخصة البناء أو سحبها أو رخصة الهدم أو التجزئة أو التقسيم وكذا شهادة المطابقة، فالقضاء الإداري هو القضاء المختص لتوافر شروط العمل بالمعيار العضوي، طالما أن الإدارة في كل الأحوال ممثلة في البلدية أو الولاية أو وزير التعمير طرفا

146 - انظر، الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2010، ص 31.

147 - انظر، الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 8، 2005، ص 2.

في المنازعة، وهي كذلك كونها صاحبة الإختصاص بمنح هذه الرخص وفقا لما تحدده النصوص القانونية ذات الصلة¹⁴⁸.

الفرع الثاني : الإستثناءات المقررة على المعيار العضوي

لقد تقرر على المعيار العضوي المعتمد تشريعا في تحديد نطاق اختصاص جهات القضاء الإداري جملة من الإستثناءات التي تحول بموجبها الإختصاص للقضاء العادي بدلا من الإداري، على الرغم من توافر شروط العمل بالمعيار العضوي. وتتجلى هذه الإستثناءات في: إستثناءات مقررة بحكم القانون (أولا)، وأخرى بحكم الإجتهاد القضائي (ثانيا).

أولا: الإستثناءات المقررة بحكم القانون

وتنقسم بدورها إلى استثناءات منصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وأخرى مقررة بموجب نصوص قانونية خاصة.

1- الإستثناءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية: خلافا لأحكام المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ينعقد الإختصاص لمحاكم القضاء العادي للنظر في بعض المنازعات وإن كان أحد أطرافها شخصا معنويا عاما، وهي المنازعات المكرسة في نص المواد 802 و32 و516 من ذات القانون.

أ- الإستثناءات المقررة في المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: وتتمثل في مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

• مخالفات الطرق: وهي تلك التجاوزات والإعتداءات الواقعة على النصوص القانونية المنظمة للطرق العامة وهي كالاتي:

148 - القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.

- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

- القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.

- الجرائم المنصوص عليها في المواد 401، 402، 406، 408، 444، 453، 455، 460، 2/462، 5/462، 3/462-459 من الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم¹⁴⁹.

- الجرائم المنصوص عليها في المواد 80، 80 مكرر، 81، 82، 118 من القانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق¹⁵⁰، وآخر تعديل له كان بالقانون 17-05 المؤرخ في 16 فبراير 2017¹⁵¹.

- الجرائم المنصوص عليها في المادة 77 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم سالف الذكر.

- الجرائم المنصوص عليها في المواد من 74 إلى 92 من قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها سالف الذكر.

- الجرائم المنصوص عليها في المادة 137 من القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية¹⁵²، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008¹⁵³.

• المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: إن القانون الواجب التطبيق في مثل هذه النزاعات هو القانون المدني سواء تعلق الأمر بالمسؤولية الشخصية للسائق¹⁵⁴، أو بالمسؤولية الشئئية¹⁵⁵ أو بمسؤولية المتبوع عن فعل تابعه بالنسبة لتحمل الجهة الإدارية المسؤولية بدلا من عونها¹⁵⁶، والأمر 74-15 المؤرخ في 30 جانفي 1974 المتعلق

149 - الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966. آخر تعديل له كان بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو

2016، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 22 يونيو 2016.

150 - الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 19 أوت 2001.

151 - الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 22 فبراير 2017.

152 - الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990.

153 - الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.

154 - المادة 124 من القانون المدني الجزائري.

155 - المادة 138 من نفس القانون.

156 - المادة 136 من ذات القانون.

بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار¹⁵⁷ المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-31 المؤرخ في 19 جويلية 1988¹⁵⁸ الذي سن نظاما موحدا للمسؤولية دون خطأ عن حوادث المرور التي ترتكبها السيارات العامة والخاصة على السواء، لأن الإدارة في مثل هذه المنازعات لا تظهر بمظهر السلطة العامة إنما كأي شخص عادي يسير أملاكه الخاصة أو يقود سيارته ويرتكب حادثا.

ب- الإستثناءات المقررة في نص المادة 32 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: طبقا لهذه المادة فتختص الأقطاب المتخصصة المنعقدة على مستوى محاكم سيدي محند بالجزائر، ورقلة، وهران، قسنطينة¹⁵⁹، بالنظر في القضايا التالية:

- المنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية.
- الإفلاس والتسوية القضائية.
- المنازعات المتعلقة بالبنوك.
- منازعات الملكية الفكرية.
- المنازعات البحرية والنقل الجوي.
- منازعات التأمينات.

وذلك بصرف النظر عن أطراف الدعوى سواء أكان أحد هؤلاء شخصا من أشخاص القانون العام أم لا، وعلّة ذلك أن القانون المطبق في مثل هذه النزاعات هو القانون التجاري والقانون التجاري الدولي المجسد في الإتفاقيات الدولية¹⁶⁰.

ج- الإستثناء المقرر في المادة 516 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: ويتمثل هذا الإستثناء في المنازعات المتعلقة بالترقيم المؤقت في السجل العقاري القائمة بين أشخاص القانون الخاص، وعلى الرغم من

157 - الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 19 فيفري 1974.

158 - الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 20 جويلية 1988.

159 - المرسوم التنفيذي 06-348 المؤرخ في 05 أكتوبر 2006 المتضمن تمديد الإختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 8 أكتوبر 2006، هو الذي ضبط نطاق الإختصاص الإقليمي لهذه الأقطاب.

160 - انظر، لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 50.

كون المحافظ العقاري طرفاً في النزاع بصفته مدخلاً في الخصام على اعتبار أنه المكلف بالترقيم العقاري، فإن الإختصاص ينعقد للقضاء العادي ممثلاً في القسم العقاري بالمحكمة¹⁶¹.

2- الإستثناءات المنصوص عليها في نصوص قانونية خاصة: وتتمثل فيمايلي:

أ- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك:

تعود ولاية النظر في منازعات حقوق الجمارك والإعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق وتسديدها وبمعارضات الإكراه والحجز التحفظي والمصادرة إلى جانب بيع المحجوزات وكل المنازعات المترتبة عن التنفيذ العادي للوظيفة الجبائية لإدارة الجمارك، للقضاء المدني طبقاً للمواد 273-274-287-288-291-300 من قانون الجمارك¹⁶²، والسبب في ذلك راجع إلى حساسية وخطورة تلك المواضيع لاسيما وأنها تتعلق بالمساس بأموال الأفراد وهي الأموال التي يعد القاضي المدني هو الحامي الطبيعي لها.

وهو ما سار عليه القضاء الإداري حيث رفض الإختصاص في المنازعات السابقة على أساس أنها تمثل إستثناء على المعيار العضوي. من ذلك القرار رقم 10245 الصادر عن مجلس الدولة في 21 أكتوبر 2003 في قضية إدارة الجمارك ضد شركة الشهاب الدولي (ب.ك) للإستيراد والتصدير، وقد قضى مجلس الدولة بمايلي: "حيث أن النزاع الذي طرح على القاضي الإداري يتعلق بأحقية رسوم أو حقوق أو ضمانات أو كفالات جمركية ولا يتعلق الأمر بقرار إداري أو بدعوى تعويض ضد إدارة الجمارك، وأن مثل هذه النزاعات الخاصة بالرسوم والمتابعات والحقوق الجمركية، والكفالة هي من إختصاص القاضي العادي كما ينص صراحة بذلك القانون الجمركي لكون أن النزاع يتعلق بعملية تجارية وليس بعمل مادي، مما يجعل القاضي الإداري غير مختص لفرض رسم وحق جمركي أو النظر في صحة أو عدم صحة وضع كفالة أو تقديم ضمانات لأن هذه النزاعات من إختصاص القاضي العادي"¹⁶³.

تبعاً لذلك فالواضح بأن قسطاً كبيراً من المنازعات الجمركية قد عهد بها إلى القضاء العادي بدلاً من الإداري على الرغم من توافر شروط العمل بالمعيار العضوي، على اعتبار أن الإدارة العامة المتمثلة في إدارة الجمارك طرفاً فيها. غير أن هذا لا يعني سلب القضاء الإداري سلطة نظر منازعات الجمارك بصفة كلية إذ يبقى الإختصاص منعقد له في باقي المنازعات المتعلقة بالمجال الجمركي كدعوى الإلغاء والطعون

161 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 51.

162 - قانون 79-07 المؤرخ في 21 جويلية 1979 المتضمن قانون الجمارك، الجريدة الرسمية عدد 30 الصادرة في 24 جويلية 1979. آخر تعديل له كان بالقانون 17-04 المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 19 فبراير 2017.

163 - قرار غير منشور، أورده عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 133.

ضد القرارات التأديبية والمنازعات المتعلقة بمسؤولية أعوان الجمارك¹⁶⁴.

ب- المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الغلط القضائي:

تتمثل الحالة الأولى والمنصوص عليها في المادة 531 من قانون الإجراءات الجزائية¹⁶⁵ في سماح المشرع الجزائري بالتماس إعادة النظر في الأحكام الجزائية وفقا للشروط المنصوص عليها في ذات المادة، كما أنه وطبقا لنص المادة 531 مكرر تتحمل الدولة التعويضات الممنوحة لضحية الخطأ القضائي أو لذوي حقوقه عن الضرر المادي والمعنوي الذي تسبب فيه حكم الإدانة، وقد عهد المشرع باختصاص التعويض حصرا في هذه الحالة إلى لجنة التعويض المشكلة لدى المحكمة العليا من قضاة النظام القضائي العادي. كما أقر المشرع للدولة ومن خلال نص المادة 137 مكرر/2 بحق الرجوع على الطرف المدني أو المبلغ سيئ النية أو الشاهد زورا التي تسبب في صدور حكم الإدانة، ويتم ذلك إما على أساس تحريك الدعوى العمومية ضده على أساس جنحتي الوشاية الكاذبة أو شهادة الزور طبقا لما يقضي به قانون العقوبات، أو برفع دعوى تعويض أمام القضاء الإداري عملا بالمعيار العضوي طالما أنه لا يوجد نص صريح يمنح الإختصاص للقاضي العادي¹⁶⁶.

وتتجلى الحالة الثانية في المطالبة بالتعويض عن أضرار الحبس المؤقت، حيث أقر المشرع ومن خلال المادة 137 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية إمكانية منح تعويض للشخص الذي كان محل حبس مؤقت غير مبرر خلال متابعة جزائية إنتهت في حقه بصدور قرار نهائي قضى بالألا وجه للمتابعة أو بالبراءة إذا ألحق به هذا الحبس ضررا ثابتا ومتميزا، مع احتفاظ الدولة بحقها في الرجوع على الشخص المبلغ سيئ النية أو شاهد الزور الذي تسبب في الحبس المؤقت. وطبقا لنص المادة 137 مكرر 1 من ذات القانون فيصدر الحكم بالتعويض في هذه الحالة عن لجنة التعويض لدى المحكمة العليا.

غير أن المثير للدهشة ورغم صراحة المادة 137 مكرر 1 و3 من قانون الإجراءات الجزائية والتي تقضي بإسناد سلطة الفصل في منازعات التعويض المتعلقة بأضرار الحبس المؤقت غير المبرر إلى لجنة

164 - انظر، أحسن بوسقيعة، توزيع الإختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في المنازعات الجمركية، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 52.

165 - الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 10 جوان 1966. آخر تعديل له كان بموجب القانون 17-06 المؤرخ في 27 مارس 2017، الجريدة الرسمية عدد 20 الصادرة في 29 مارس 2017.

166 - انظر، لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول (المسؤولية على أساس الخطأ)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 127.

التعويض، إلا أن القضاء الإداري الجزائري ممثلاً في مجلس الدولة قد سلك مسلكاً مغايراً تماماً، حيث قضى في قراره رقم 5812 الصادر بتاريخ 21 جانفي 2003 في قضية (ع.ع) ضد وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومن معها باختصاص الغرفة الإدارية للنظر في مثل هذه المنازعات على اعتبار كونها أحد دعاوى القضاء الشامل، وقد جاء فيه: "حيث أن المدعي يلتزم من خلال هذه الدعاوى إلزام كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية والخزينة العامة للدولة بتعويضه عن الأضرار التي تلحقها جراء وضعه رهن الحبس الإحتياطي لمدة 30 شهراً ثم حكم عليه في الأخير بالبراءة، حيث أنه طبقاً لنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية فإن مجلس الدولة مختص للنظر ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية والطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعات فيها من اختصاص المحكمة العليا حيث أن النزاع المطروح في الدعوى الحالية يتعلق بطلب تعويضات وأن مثل هذه الدعوى ترجع اختصاصها إلى الغرفة الإدارية لدى المجلس وعليه فإنه ينبغي رفض الدعوى شكلاً لعدم الإختصاص"¹⁶⁷.

ج- المنازعات المتعلقة بنفي أو إثبات التمتع بالجنسية: طبقاً لقانون الجنسية¹⁶⁸ وبالأخص المواد 37 و38 و39 تعتبر منازعات الجنسية كأصل عام من اختصاص المحاكم العادية، فقد أجاز المشرع لكل شخص ولو كان أجنبياً أن يرفع دعوى أصلية ومباشرة إلى القضاء المدني يطلب منه فيها إثبات أو نفي تمتعه بالجنسية الجزائرية. كما ألزم المشرع النيابة العامة برفع تلك الدعوى أمام المحاكم المدنية متى طلبت منها إدارة عامة إثبات أو نفي تمتع ما بالجنسية الجزائرية.

غير أنه ورغم كثرة التساؤلات التي تثار حول مسألة اختصاص القضاء الإداري للنظر في القرارات الإدارية المركزية في مجال الجنسية وحول مدى اعتبارها من أعمال السيادة لاسيما في ظل إلغاء المادة 30 من قانون الجنسية في سنة 2005، والتي كانت تقضي صراحة باختصاص القضاء الإداري بنظر تلك القرارات، فإن جانباً كبيراً من الفقه يذهب إلى اختصاص القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة للنظر إستثنائياً في تفسير أو تقدير مشروعية القرارات التي تصدرها السلطة المركزية في مسائل الجنسية، كما يختص بإلغائها متى تجاوزت السلطة المركزية فيها حدود صلاحياتها، ويؤكدون على عدم اعتبار هذا النوع

167 - قرار غير منشور، أورده عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 140.

168 - الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 105 الصادرة في 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بالأمر 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 27 فبراير 2005.

من القرارات أعمال سيادة لأسباب عدة أهمها¹⁶⁹:

- عملا بالمعيار العضوي المكرس في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 9 من القانون العضوي 01-98.

- دعوى تجاوز السلطة هي دعوى مفتوحة ضد كل قرار إداري ولو في غياب نص قانوني.
- أعمال السيادة هي تصرفات صادرة عن السلطة التنفيذية في علاقتها مع البرلمان من جهة وبالعلاقة مع الدول الأجنبية من جهة أخرى، أما قرارات الجنسية فهي تصرفات تصدر عن الدولة في مواجهة الأفراد.
- إن اختصاص الجهة القضائية الإدارية هو اختصاص أصيل في هذا النوع من المنازعات ومقرر منذ قانون الجنسية لسنة 1963.

د- المنازعات المتعلقة بالأحكام الوطنية الخاصة: على خلاف المنازعات المتعلقة بالأحكام الوطنية العمومية والخاضعة للإختصاص التام للقضاء الإداري، فإن بعض المنازعات المتعلقة بالأحكام الوطنية الخاصة تعود سلطة النظر فيها للقضاء العادي على اعتبار أن هذا الأخير هو الحامي الطبيعي للأحكام الخاصة من ذلك:

الإستيلاء على الأملاك الشاغرة التي لا مالك لها، فطبقا لنص المواد 48 و 51 و 52 و 53 من قانون الأملاك الوطنية سالف الذكر، وكذا المواد 89، 90، 92، 98 من المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وضبط كفاءات ذلك¹⁷⁰، خول الوالي بعد إجرائه للتحريات اللازمة عن الملاك المحتملين أو الورثة وبعد التأكد من شغور الملكية بعدم تلقي أي اعتراضات بعد اتخاذ إجراءات الإعلام اللازمة رفع دعوى أمام القضاء العادي ممثلا في القضاء العقاري للحصول على حكم يصرح بانعدام الورثة ووضع التركة تحت الحراسة القضائية.

ت- الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المنافسة للمنافسة: حيث أنه وطبقا لنص المادة 63 من الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003¹⁷¹، أجاز المشرع الطعن في قرارات مجلس المنافسة بخصوص الأعمال أو الممارسات المنافسة للمنافسة أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر، على الرغم من الطابع الإداري لقرارات المجلس من كونه هيئة عامة إدارية، غير أن الطابع

169 - انظر، لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الجنسية الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2009، ص 37-39؛ انظر، الطيب زروتي، الوسيط في الجنسية الجزائرية، الطبعة الثانية، مطبعة الفسيحة، الجزائر، 2010، ص 581؛ عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 79؛ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 141.

170 - الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 24 نوفمبر 1991.

171 - الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.

التجاري للنزاع القائم فرض منح الإختصاص للقاضي العادي على اعتباره الأقرب للإختصاص لكونه على اطلاع أكبر بالقانون الواجب التطبيق¹⁷².

ث- المنازعات المتعلقة بالسجل التجاري: على الرغم من الطابع الإداري للمركز الوطني للسجل التجاري، إلا أن المشرع قد أخرج منازعاته مع الغير لاسيما ما تعلق منها بالسجل التجاري من دائرة إختصاص القضاء الإداري وحولها إلى القاضي العادي المكلف بالسجل التجاري، وهو ما عبر عنه صراحة في المادة 25 من القانون 90-22 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتعلق بالسجل التجاري¹⁷³. وهذا راجع للطابع التجاري للنزاع القائم وما يفرضه ذلك من ضرورة إسناد الإختصاص لقاض مكلف بتلك المسائل.

ثانيا: استثناءات مقررة بحكم الإجتهاد القضائي

وتتمثل في الطعن في العقود التوثيقية بين الخواص من طرف الإدارة العامة وكذا الدفع بعدم المشروعية أمام المحاكم الجزائية.

1- الطعن في العقود التوثيقية بين الخواص من طرف الإدارة العامة: رغم أنه لم يرد بشأن الطعون في العقود التوثيقية بين الخواص من طرف الإدارة العامة نص يستثنيها من اختصاص القضاء الإداري، إلا أن المستقر عليه قضاء هو أن منازعات العقود التوثيقية تؤول إلى القضاء العادي حتى تلك التي تكون الإدارة طرفا فيها، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في العديد من القرارات الصادرة عنه والتي أكد من خلالها أيلولة الفصل في تلك المنازعات إلى القضاء العادي على اعتبار أن القاضي الإداري غير مؤهل لمراقبة مدى صحة العقود التوثيقية¹⁷⁴. من ذلك قرار مجلس الدولة رقم 13673 المؤرخ في 1 فبراير 2005 في قضية (ع.م) ومن معه ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية السحاولة ومن معه والذي جاء فيه: "إن الثابت من الملف أن الدعوى الأصلية كان المدعون فيها يهدفون إلى إبطال العقد التوثيقي الحامل رقم 114/13 المؤرخ في 14 جويلية 1997 والمتضمن بيع الوكالة العقارية ما بين البلديات لكل من (ن.ح) و(ن.ع) قطعة أرضية مخصصة للبناء تقدر مساحتها ب 5266 م² تحت رقم 08، حيث ثبت إذن من طبيعة العقد أنه محرر من

172 - انظر، عيسى عمورة، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 93.

173 - الجريدة الرسمية عدد 36 الصادرة في 22 أوت 1990. المعدل والمتمم بالقانون 91-14 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 18 سبتمبر 1991.

غير أنه تجدر الإشارة بأن باقي منازعات مركز السجل التجاري الأخرى هي من اختصاص القضاء الإداري كمنازعات المسؤولية الإدارية ومنازعات الموظفين ومنازعات الصفقات العمومية تطبيقا للمعيار العضوي.

174 - انظر، ليلي زروقي، نظام الشهر وإجراءاته، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 74.

طرف موثق خاص ومبرم بين أطراف يخضعون للقانون الخاص ويبقى هذا العقد غير خاضع لرقابة القضاء الإداري ولا لإختصاصه وأن وجود الإدارة العامة طرفا في النزاع -المجلس الشعبي البلدي لبلدية السحاولة- لا يغير في شيء من طبيعة النزاع إذ يبقى من اختصاص القاضي العادي"¹⁷⁵.

2- الدفع بعدم المشروعية أمام المحاكم الجزائرية: قد تثار أمام هيئات القضاء العادي عند نظرها في القضايا التي تدخل في صميم اختصاصها دافع تتعلق بمسائل لها ارتباط بأعمال الإدارة ونشاطاتها كالدفع بعدم مشروعية الأعمال الإدارية أو بغموضها ويتعين في هذا الحال أن تتوقف تلك الهيئات عن نظر تلك المسائل مع إحالتها على القاضي الإداري المختص. غير أن القضاء قد قرر إستثناءات على هذه القاعدة ويتعلق الأمر بالدعوى المنظورة أمام المحاكم الجزائرية فكثيرا ما تجد هذه الأخيرة نفسها مضطرة للنظر في قضايا تتعلق بمشروعية الأعمال الإدارية التي تثار بمناسبة الدعاوى التي تنظرها، ولذلك فحين تثار مشروعية القرار التنظيمي أمام المحاكم الجزائرية فالإختصاص بالفصل في مشروعية القرار التنظيمي من عدمه معقود لها وهي ليست بحاجة لإحالة النزاع على جهات القضاء الإداري. وهذا الإستثناء يبقى في حدود مسألة النظر في مدى مشروعية القرارات التنظيمية فحسب لا القرارات الفردية والتي ينعقد فيها الإختصاص للقضاء الإداري، وفي هذه الحالة يتعين على القاضي الجزائري التوقف عن نظر الدعوى الجنائية إلى حين الفصل في المسألة الأولية المدفوع بها أمام القاضي الإداري"¹⁷⁶.

المطلب الثاني: المعيار المادي كمعيار إستثنائي

إن المعيار العضوي وحده غير كاف لضبط قواعد الإختصاص القضائي الإداري ولتحديد النزاع الإداري، ونظرا لنسبيته فقد استعان المشرع والقضاء الجزائري بالمعيار المادي وهو المعيار الذي وسع من خلاله نطاق اختصاص القاضي الإداري بجعله ليس مجرد قاض للإدارة فحسب بل قاضي للنشاط الإداري ككل"¹⁷⁷. حيث يركز هذا المعيار على طبيعة النشاط وموضوعه (مرفق عام) أو على الصلاحيات التي يتمتع بها أحد أطراف النزاع (إمتيازات السلطة العامة) بصرف النظر عن صفة القائم بها.

¹⁷⁵ - قرار منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 7، 2005، ص 161-162. تجدر الإشارة بأن محكمة التنازع أخذت منحا آخر مخالفا تماما لما يأخذ به مجلس الدولة حيث أكدت على عقد اختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بإبطال العقود التوثيقية التي تكون الإدارة طرفا فيها وهو ما قضت به في قرارها الصادر بتاريخ 21 ديسمبر 2008 ملف رقم 73 في قضية بلدية سيدي بلعباس ضد ورثة المرحوم (غ. عبد القادر). مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، 2008، ص 263 وما يليها.

¹⁷⁶ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 160-161.

¹⁷⁷ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 279.

بناء على ذلك سنخصص الفرع الأول من هذا المطلب إلى تطبيقات المعيار المادي في النظام القانوني، أما الفرع الثاني سنتطرق من خلاله إلى تطبيقاته القضائية.

الفرع الأول: تطبيقات المعيار المادي في النظام القانوني

تتجلى تطبيقات المعيار المادي في النظام القانوني الجزائري من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية 88-01¹⁷⁸، فعلى الرغم من الصفة التجارية التي تتصف بها هذه المؤسسات ما يعني بالضرورة إختصاص القاضي العادي بنظر منازعاتها عملاً بالمعيار العضوي، إلا أن المشرع قد أقر إخضاع بعض منازعاتها للقضاء الإداري ما يؤكد تخليه عن العمل بالمعيار العضوي في هذا النوع من المنازعات والتوجه للعمل بالمعيار المادي كآلية لضبط قواعد الإختصاص القضائي وهو ما يظهر من خلال أحكام المادتين 55 و56 من القانون 88-01.

حيث نصت المادة 55 منه على: "عندما تكون المؤسسة العمومية الإقتصادية مؤهلة قانوناً لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقاً لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط العامة وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات أملاك الدولة من طبيعة إدارية".

كما تنص المادة 56 من ذات القانون على مايلي: "عندما تكون المؤسسات العمومية الإقتصادية مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة تسلم بموجب ذلك وباسم الدولة وبحسابها ترخيصات وعقود إدارية أخرى فإن كفاءات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون منها موضوع نظام مصلحة يعد طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، تخضع المنازعات المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة".

تبعاً لذلك، الواضح بأن المشرع الجزائري قد وسع من مجال اختصاص القاضي الإداري حيث جعل من النزاعات التي قد تثور بصدد قيام مؤسسات عمومية إقتصادية بتسيير مباني عامة أو بإصدارها بإسم الدولة رخصاً أو إبرامها لعقود إدارية، تعد نزاعات إدارية يختص بالفصل فيها القضاء الإداري على الرغم من كونها جهات تجارية وليست إدارية، إما لأنها تسير مرفقاً عاماً أو لأنها استعملت إمتيازات السلطة العامة تحت رقابة السلطات العمومية الإدارية.

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية للمعيار المادي

لقد أقر القضاء الجزائري العمل بالمعيار المادي وهو ما يظهر جلياً من خلال بعض قرارات القضاء الإداري (أولاً) وكذا محكمة التنازع (ثانياً).

178 - قانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

أولاً: تطبيقات القضاء الإداري للمعيار المادي

أكد القضاء الإداري الجزائري على توجهه بالعمل بالمعيار المادي إلى جانب المعيار العضوي لتحديد إختصاصه وإن كان تطبيق المعيار المادي يتم بصفة إستثنائية، من ذلك قضية شركة سامباك. وهو النزاع الذي دار بين الشركة الوطنية سامباك SEMPAC والديوان الجزائري المهني للحبوب O.A.I.C في 8 مارس 1980 والتي تتلخص وقائعها في أن "المدير العام لشركة SEMPAC أصدر منشورا يتعلق بكيفية استخراج السميد فرغ الديوان الجزائري المهني للحبوب O.A.I.C إثر ذلك دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور. فاستجابت الغرفة الإدارية للطعن وألغت المنشور بتاريخ 25 ماي 1977، وبتاريخ 12 جويلية 1977 إستأنفت شركة سامباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، وفي 08 مارس 1980 ألغت هذه الأخيرة المقرر القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر المؤرخ في 25 ماي 1977 مؤسسة ذلك على أساس خرق المجلس لقواعد توزيع الإختصاص داخل الجهات القضائية الإدارية"¹⁷⁹.

من خلال القرار السابق الظاهر بأن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اعتبرت أن المنشور الصادر عن المدير العام لشركة سامباك، وهي شركة ذات صبغة تجارية قرارا إداريا له طابع تنظيمي ويقبل أن يكون محلا للإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ما يعني أن القضاة في قرارهم هذا قد أخذوا بالمعيار المادي مرتين، مرة عند تكييف طبيعة المنشور ومرة عند تحديد طبيعة النزاع.

- عند تكييف طبيعة المنشور: المتفق عليه أن المنشور هو عمل إداري من طبيعة داخلية تربط الرئيس بالمرؤوسين التابعين له، ولا يرقى بأي حال من الأحوال للقرار الإداري لإفنتقاده الطابع التنفيذي الذي يشترط أن يتسم به كل قرار إداري ولكونه لا يضيف شيئا من التصرف المتعلق به، ولطبيعته تلك فإنه لا يصلح أن يكون محلا للإلغاء من قبل القضاء الإداري، ومع ذلك فإن القضاة في قضية الحال اعتبروه قرارا إداريا قابلا لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء مؤسسين ذلك على أساس تحول المنشور محل النزاع من منشور تفسيري إلى منشور تنظيمي لتضمنه لقواعد جديدة ولإلحاقه الأذى بالغير¹⁸⁰.

¹⁷⁹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قراره بتاريخ 8 مارس 1980 في قضية جمعت بين الشركة الوطنية سامباك والديوان الوطني للحبوب، أورده، عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 144؛ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 177-178.

¹⁸⁰، ¹⁸¹، انظر، أحمد محيو، تعليق على قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قراره بتاريخ 8 مارس 1980 في قضية جمعت بين الشركة الوطنية سامباك والديوان الوطني للحبوب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1981، ص 134-148.

- عند تحديد طبيعة النزاع: الظاهر من النزاع أنه نزاع عادي فمن خلال أطرافه المتمثلة في شركة سامباك والديوان الوطني للحبوب وهي جهات عادية وبالعودة لمعيار الإختصاص المعتمد حينها وهو المعيار العضوي المعتمد قانونا فمن الطبيعي ومن غير شك أن يكون القضاء العادي هو القضاء المختص وبلا منازع. غير أن القضاة وفي هذه القضية خرجوا عن العمل بالمعيار العضوي، حيث كيفوا النزاع على أنه نزاع إداري إنطلاقا من معيار مادي وهو الهدف الثوري من العملية والذي تمثل في زيادة نسبة إستخراج الدقيق من الحبوب لأجل ربح معركة الإنتاج، وهي المعركة التي كانت تهم الجميع إذ حتى القضاة أنفسهم كانوا مدعونون لحمايتها بوصفهم أعوانا للدولة مكلفون بحماية النهج الإشتراكي وبالدفاع عن مكتسبات الثورة الإشتراكية¹⁸¹.

ثانيا: التأكيد على المعيار المادي كاستثناء من خلال قرارات محكمة التنازع

بالعودة لقرارات محكمة التنازع نجد أنها لم تتف العمل بالمعيار المادي، بل أقرته بصفة صريحة لكن كمعيار استثنائي مكمل للمعيار العضوي، مانحة للأخير الأسبقية في التطبيق على اعتبار كونه الأساس الذي يجب العمل به في توزيع الإختصاص بين القضائين. وهو ما يظهر بجلاء من خلال قرارها الصادر في 17 جويلية 2005 في قضية ضد المؤسسة العمومية سونلغاز ملف رقم 16، والذي جاء فيه: "حيث أن المادتين 4 و 5 من المرسوم الرئاسي رقم 02-195 المؤرخ في 1 جوان 2002 تنصان على أنه تحول المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري سونلغاز دون إنشاء شخصية معنوية جديدة إلى شركة أسهم وبأن تمسك محاسبة سونلغاز على الشكل التجاري.

حيث أنه وبالفعل فإن هذه المادة تشير إلى امتياز حقيقي للتقاضي وبذلك يبقى المعيار العضوي المبدأ والمعيار المادي الإستثناء، وحيث أنه فضلا عن ذلك فإن التنازع الحالي لا يستوفي كذلك أيا من الإستثناءات المادية مثلما هو منصوص عليه في المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية وتغليب المعيار العضوي باعتباره المبدأ فإنه يتعين التصريح باختصاص الجهة القضائية المدنية للفصل في النزاع المعروض وبالنتيجة إبطال قرار عدم الإختصاص الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو الفاصل في القضايا المدنية بتاريخ 21 جوان 1997...¹⁸².

المبحث الثاني

حل إشكالات تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي

إن فكرة التنظيم القضائي تقتضي ضبط قواعد إختصاص كل هيئة قضائية وبيانها ورسم حدودها، كما تحتم فضلا عن ذلك إنشاء آليات تعني بمسائل تنازع الإختصاص وتوكل لها مهمة فضها. فالمؤكد أن فصل

182 - مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص 248.

القضاء الإداري عن العادي لا يكفي لإستكمال الإزدواجية القضائية ما لم يتم تعزيز ذلك بإنشاء محكمة بين القضائين تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بالإختصاص والتي تطرأ بين جهتي القضاء الإداري والعادي وهي محكمة التنازع. هذه المحكمة التي تم إنشاؤها بموجب المادة 152 من دستور الجزائر لسنة 1996.

لذا ستتم دراسة محكمة التنازع من خلال مطلبين أساسيين، سيتضمن الأول الإطار التنظيمي لمحكمة التنازع، أما الثاني فسيخصص لصلاحيات هذه المحكمة.

المطلب الأول: الإطار التنظيمي لمحكمة التنازع

إن محكمة التنازع لا تتبع أياً من القضاء العادي أو الإداري، فهي محكمة تستقل بذاتها كهيئة تحكيمية تختص بفض الخلافات الناشئة بين القضائين في حدود قواعد الإختصاص بقرارات ملزمة، وتعود خصوصيتها إلى تشكيلتها الموسومة بالتوازن الذي يركز على مبدأ التناوب والتمثيل المزدوج (الفرع الأول) وإلى أنماط عملها وسيرها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة محكمة التنازع

تتشكل محكمة التنازع من 7 قضاة من بينهم الرئيس بالإضافة إلى محافظ الدولة ومساعدته ومن كاتب ضبط رئيسي طبقاً للمواد من 5 إلى 10 من القانون العضوي 98-03¹⁸³.

حيث يعين الرئيس لمدة 3 سنوات بالتناوب بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء¹⁸⁴. مراعيًا بذلك المشرع فكرة التمثيل المتساوي ومكرسا فكرة التعاون والتنسيق بين جهتي القضاة ما ينعكس إيجاباً على أداء المحكمة وعلى نوعية قراراتها.

إضافة إلى الرئيس تتشكل المحكمة من 6 قضاة نصفهم من قضاة المحكمة العليا والنصف الآخر من قضاة مجلس الدولة، وهو ما قضى به المشرع في المادة 8 من القانون العضوي 98-03. بهذا يكون المشرع قد راعى في تشكيلة القضاة الستة التمثيل المتناسب بين المحكمة العليا من جهة ومجلس الدولة من جهة أخرى، باعتبارهما قمتي القضاء العادي والإداري، وهو ما يتماشى مع فكرة الإزدواجية القضائية التي تقتضي

¹⁸³ - القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 3 جوان 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة

الرسمية عدد 39 الصادرة في 7 جوان 1998.

¹⁸⁴ - المادة 7 من القانون العضوي 98-03.

شكلا تكريس إزدواجية في التمثيل على مستوى الهيئة القضائية الخاصة هذا فضلا عن كونه يضيف على المحكمة الطابع التحكيمي لها¹⁸⁵.

كما تتكون المحكمة زيادة على القضاة ورئيسهم من محافظ دولة ومساعد له يعينان لمدة 3 سنوات بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء إستنادا لنص المادة 9 من القانون العضوي 98-03 سالف الذكر. ولم يحدد المشرع الجهة القضائية التي يختار منها محافظ الدولة ومساعده فهي المحكمة العليا أو مجلس الدولة أو من قضاة الجهاز القضائي ككل، ولعل مرد ذلك هو طبيعة المهام الموكلة لهما والتي تنحصر في تقديم الطلبات والمذكرات وإيداع الآراء بخصوص حالات التنازع المعروضة على المحكمة¹⁸⁶.

وكأي محكمة تضم محكمة التنازع كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يعين بقرار من وزير العدل طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي 98-03، تناط به مهمة السهر على حسن سير مصلحة كتابة الضبط ومسك سجلات المحكمة وحضور الجلسات، والمثير للإنتباه أن المشرع ومن خلال المادة 10 سالفة الذكر لم يحدد الجهة التي يختار منها كاتب الضبط الرئيسي للمحكمة، فهل يختار من بين القضاة كما هو معمول به على مستوى مجلس الدولة أم من جهة أخرى؟¹⁸⁷.

الفرع الثاني: قواعد سير محكمة التنازع

عملا بالمادتين 12 و13 من القانون العضوي 98-03 سالف الذكر، لا تصح مداوات محكمة التنازع إلا إذا كانت مشكلة من 5 أعضاء على الأقل من بينهم عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة برئاسة رئيس محكمة التنازع، وفي حالة حدوث مانع لحضور هذا الأخير يخلفه القاضي الأكثر أقدمية. ولم تشر المادة 12 من ذات القانون إلى طبيعة الجهة التي ينتمي إليها من يخلف رئيس المحكمة، وهو ما يعيبه بعض القانونيين على المشرع إذ يرون أن مسألة الأقدمية عديمة الجدوى لأنه من المحتمل جدا أن يكون القاضي الأكثر أقدمية لا ينتمي إلى الجهة القضائية التي ترأس محكمة التنازع وهذا ما يتنافى مع مبدأ التناوب الذي يفرضه النص وتفرضه الطبيعة التحكيمية للمحكمة. وعليه فمن الأفضل لفكرة التناوب في حالة

185 - انظر، عمار بوضياف، دور محكمة التنازع في المحافظة على قواعد الإختصاص النوعي، مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، 2009، ص 315.

186 - عمار بوضياف، دور محكمة التنازع في المحافظة على قواعد الإختصاص النوعي، المرجع السابق، ص 83.

187 - انظر، رشيد خلوفي، محكمة التنازع، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 2، 1998، ص 22.

وجود مانع لرئيس المحكمة أن يخلفه القاضي الأكثر أقدمية ضمن القضاة الممثلين لنفس الجهة القضائية التي ينتمي إليها الرئيس الغائب¹⁸⁸.

على أن المحكمة تعقد جلساتها بدعوة من رئيسها والذي يتكفل بالإشراف على ضبطها طبقاً للمادتين 25 و 27 من القانون العضوي 98-03 سالف الذكر، وتكون جلسات المحكمة علنية تفتتح بتلاوة التقرير المعد من قبل المستشار المقرر ويمكن للأطراف ومحاميهم عقب ذلك تقديم ملاحظاتهم الشفوية ليتبع بسماع مذكرة محافظ الدولة طبقاً للمادة 26 من القانون العضوي سالف الذكر.

كما أنه وطبقاً للمواد من 28 إلى 30 من ذات القانون العضوي تفصل المحكمة في المنازعات المرفوعة إليها بقرارات تتخذ بأغلبية الأصوات وفي حالة تساويها يرجح رأي الرئيس، خلال 6 أشهر من تاريخ تسجيلها ويشترط في قراراتها أن تكون مسببة وأن تتضمن أسماء الأطراف والمستندات الرئيسية المؤشر عليها والنصوص القانونية المعتمد عليها وأسماء القضاة المشاركين وإسم محافظ لدولة ويوقع أصل القرار من قبل الرئيس والمستشار المقرر وكاتب الضبط.

أما عن النظام الداخلي لمحكمة التنازع¹⁸⁹ فقد أحالت المادتين 13 و 14 من القانون العضوي مهمة إعدادها إلى أعضاء المحكمة وكذا الموافقة عليه.

المطلب الثاني: صلاحيات محكمة التنازع

ينحصر عمل محكمة التنازع في الفصل والنظر في تنازع الإختصاص، وهو ما أقره المشرع صراحة في نص المادة 15 من القانون العضوي 98-03 والتي جاء فيها: "لا ترفع أمام محكمة التنازع إلا المواضيع المتعلقة بتنازع الإختصاص". كما أنه وطبقاً لنص المادة 3 من ذات القانون فلا يمكن لمحكمة التنازع أن تتدخل في تنازع الإختصاص بين الجهات القضائية التابعة لنفس النظام القضائي.

بالتالي فإختصاص محكمة التنازع يطال وينصب على التنازع في الإختصاص بين مختلف هيئات القضاء العادي من محكمة ابتدائية ومجلس قضائي ومحكمة عليا من جهة وهيئات القضاء الإداري من محكمة إدارية ومجلس الدولة من ناحية أخرى.

تبعاً لذلك، فإن حالات التنازع التي يعود فيها الفصل لمحكمة التنازع طبقاً للقانون العضوي 98-03

هي: حالة التنازع الإيجابي، حالة التنازع السلبي، حالة تعارض حكمين نهائيين.

الفرع الأول: حالة التنازع الإيجابي

188 - رشيد خلوفي، محكمة التنازع، المرجع السابق، ص 23.

189 - النظام الداخلي لمحكمة التنازع هو الذي يحدد كيفية عملها لاسيما ما تعلق منها باستدعاء الأعضاء وتوزيع الملفات وكيفية إعداد التقارير.

تتحقق هذه الحالة عملاً بنص المادة 16 من القانون العضوي 98-03 عندما تقضي كل من جهتي القضاء العادي والإداري باختصاصها في النظر في نفس النزاع. وتمثل حالة التنازع الإيجابي إشكالا قانونيا ناجما عن قصور في التكييف وخطأ في التصور لقضية واحدة لها نفس الموضوع والأسباب والأطراف، ودور محكمة التنازع هنا حل هذا الإشكال والحسم في الجهة القضائية المختصة ذلك أنه لو ترك الأمر على حاله لازداد الوضع تعقيدا بصدور أحكام وقرارات متناقضة عن جهتين قضائيتين مختلفتين وفي نفس النزاع. وعليه يشترط المشرع الجزائري إستنادا للمادتين 16 و 17 من ذات القانون العضوي لتحقق تنازع إيجابي في الإختصاص مايلي:

- تصريح مزدوج بالإختصاص في نزاع واحد من حيث الموضوع والأسباب والأطراف من جهتين قضائيتين تابعتين لنظامين مختلفتين. وهو ما أكدت عليه محكمة التنازع في قرارها الصادر في 13 جويلية 2008 في قضية (ح.ص.م) ضد (ج.ي) ومن معه والذي جاء فيه: "حيث أنه وفي قضية الحال، طلب المرحوم (ح.ص.م) ثم ورثته أمام الجهة القضائية المدنية تعيين خبير عقاري لمعاينة السيد (ج.ي) يشغل بصفة غير قانونية جزء من القطعة الأرضية التي يدعون ملكيتها وطلب طرده، في حين رفع السيد (ج.ي) دعوى على بلدية واد السمار أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر من أجل إبطال القرار رقم 2279/2004 المؤرخ في 15/09/2004 المتضمن إبطال القرار رقم 6 المؤرخ في 30/10/1995 المتضمن بيع قطعة أرضية لصالحه واقعة بالمنطقة الصناعية لواد السمار. وأن النزاعين بل وحتى الطرفين مختلفان بدهاءة في الدعويين وأنه يتعين بالتالي التصريح بآلا وجود لتنازع الإختصاص بمفهوم المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 30/06/1998¹⁹⁰.

- أن يكون القرار الأخير نهائيا غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو العادي.

الفرع الثاني: حالة التنازع السلبي

طبقا لنص المادة 16 من القانون العضوي 98-03 فنكون بصدد تنازع سلبي عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما تابعة للقضاء العادي والأخرى تابعة للقضاء الإداري بعدم الإختصاص. وقد اشترطت ذات المادة بالإضافة إلى نص المادة 17 من القانون العضوي 98-03 مايلي:

- تصريح مزدوج بعدم الإختصاص في نزاع واحد من حيث الموضوع والأسباب والأطراف من جهتين قضائيتين تابعتين لنظامين مختلفتين.

¹⁹⁰ - مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، ملف 64، 2009، ص 213.

- أن يكون القرار الأخير نهائياً غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو العادي.

وكنموذج عن قرار صادر عن محكمة التنازع فصلت بموجبه في تنازع سلبي، نجد قرارها الصادر في 9 ديسمبر 2007 الذي تتلخص وقائعه فيما يلي: "طلبت بلدية النبايل الواقعة في ولاية قالمة من تاجر يمارس مهنة عارض في مكتبة بتزويدها باللوازم المكتبية، ولعدم تسديد البلدية المبلغ المستحق للتاجر رفع هذا الأخير دعوى ضد رئيس البلدية أمام محكمة قالمة الفاصلة في القضايا المدنية، التي حكمت على المدى عليه بدفع كامل المبلغ المدين به للمدعي، وكذلك بدفع تعويض. وبعد الإستئناف صرح مجلس قضاء قالمة الفاصل في القضايا المدنية بعدم اختصاصه نوعياً. وعند لجوئه للقضاء الإداري صرح هو الآخر بعدم اختصاصه نوعياً. فأمام هذا التنازع السلبي، أكدت محكمة التنازع أن المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية كانت ولا تزال تشكل المبدأ في مجال توزيع الاختصاص الذي لا يمكن أن يتأثر لا بصفة التاجر التي يتمتع بها السيد جاهل (المادة 1 من القانون التجاري)، ولا بالعمل التجاري بحسب موضوعه (المادة 2 من القانون التجاري)، ولا بإثبات عقد تجاري بغاتورة مقبولة (المادة 30 من القانون التجاري). وفي هذا الصدد فسرت محكمة التنازع بصفة معمقة ومنطقية أن المعيار العضوي هو المبدأ والمعيار المادي هو الإستثناء، وأنه مهما تعاملت الأشخاص الإدارية مع الخواص فهذه الأشخاص لا تتأثر بصفة الخواص"¹⁹¹.

الفرع الثالث: حالة تعارض حكيم نهائين

يعتبر تناقض الأحكام الإختصاص الثالث المعهود به لمحكمة التنازع إلى جانب التنازع السلبي والإيجابي، وقد تم النص عليه في المادة 2/17 من القانون العضوي 98-03. وقد اشترطت ذات المادة لنكون بصدد حالة تناقض الأحكام مايلي:

- صدور قرارين قضائين نهائين. وهو ما أكدت عليه محكمة التنازع في قرارها الصادر في 13 جويلية 2008 في قضية أعضاء المستثمرة الفلاحية ضد (ب ب و ج)، ملف رقم 65 والذي جاء فيه: "... وأن المدعين لم يقدموا الدليل على أن آخر القرارين أي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء غليزان بتاريخ 19 مارس 2004، وهو قرار نهائي وغير قابل للطعن وهذا رغم الإرساليات الصادرة بهذا الخصوص عن كتابة ضبط محكمة التنازع. وأنه بعدم تقديمهم الدليل على أن آخر القرارين غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن فإنه يتعين التصريح بعدم قبول طلب المدعين"¹⁹².

191 - مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، ملف رقم 17، 2009، ص 23.

192 - مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، ملف رقم 65، 2009، ص 219.

- أن يتعلق هذا التناقض بالموضوع لا بالإختصاص، بمعنى أن تقضي كل جهة من جهتي القضاء في أساس النزاع ذاته لا أن تقضي بعدم الإختصاص بنظر الدعوى¹⁹³. ليأتي دور محكمة التنازع بالتصريح بماهية القرار القضائي الواجب التنفيذ وتستبعد القرار القضائي الآخر وتصرح بعديا بعدم اختصاص الجهة القضائية التي استبعد قرارها.

- يجب أن يكون هناك تناقض في الحكمين على أن يصل هذا التناقض إلى درجة إنكار العدالة لإستحالة تطبيقهما معا.

تبعاً لذلك، وفيما يخص إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع فقد خولت المادة 17 من القانون العضوي 98-03 للأطراف المعنية رفع هذه الدعوى في أجل شهرين إبتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي. وهو ما أكدت عليه محكمة التنازع في قرارها الصادر في 13 جويلية 2008 في قضية (س.ر) ضد (س.ع.أ) ومن معه جاء فيها: "حيث أنه وطبقاً للمادة 1/17 من القانون العضوي المؤرخ في 3 جوان 1998 والمتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها فإنه يمكن للأطراف المعنية رفع دعواهم أمام محكمة التنازع في أجل شهرين من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي.

وأنه في قضية الحال لا يوجد أي أثر لتبليغ هذين القرارين بالتالي فإن القرارين الصادرين عن الغرفة المدنية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 25 أكتوبر 1999 وعن الغرفة الإدارية لنفس المجلس القضائي بتاريخ 18 نوفمبر 2000 غير نهائيين وأن طلب الفصل في تنازع الإختصاص المتعلق بهما غير مقبول¹⁹⁴.

كما خولت المادة 18 من القانون العضوي 98-03 سالف الذكر رفع الدعوى باعتماد نظام الإحالة، إذا لاحظ القاضي المخطر في خصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها وأن قراره سيؤدي إلى تناقض الأحكام القضائية لقضائين مختلفين تعين عليه إحالة ملف القضية بقرار مسبب وغير قابل للطعن إلى محكمة التنازع عن طريق كاتب ضبط الجهة القضائية مرفقة بوثائق القضية في أجل شهر من تاريخ النطق بقرار الإحالة، للفصل في موضوع الإختصاص وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع.

193 - انظر، هاجر شنيخر، تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، ديسمبر 2010، ص 283.

194 - مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، ملف رقم 15، 2009، ص 41.

الباب الثاني

توزيع الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري

- مجلس الدولة والمحاكم الإدارية -

إن النظام الإزدواجي القضائي الذي تبنته الجزائر إنطلاقا من دستورها لسنة 1996، تجسد فعلا بتتصيب مجلس الدولة كجهة قضائية عليا مقومة لأعمال جهات القضاء الإدارية، وإقرار العمل بالمحاكم الإدارية كجهات قاعدية لذلك القضاء، تكون المنظومة القانونية الجزائرية قد أسست قضاء إداريا مستقلا بهياكله واختصاصاته عن القضاء العادي.

ولما كانت مسألة التنظيم القضائي تفرض البحث عن القواعد المعتمدة في توزيع العمل بين القضاء الإداري وبين القضاء العادي والتي تمت معالجتها في الباب السابق، فإن مسألة البحث عن قواعد توزيع الإختصاص بين أجهزة القضاء الإداري في حد ذاته وبمعزل عما سواه من الأفضية لا تقل أهمية عن ذلك. ذلك لأنه ما دام نظام القضاء الإداري يمثل جهة قضائية مستقلة فإنه لا يزال يلزم أن نقف على الأسس المختلفة التي يجري طبقا لها توزيع مواد اختصاصه بين درجاته المختلفة.

لذا سنقسم الدراسة في هذا الباب إلى فصلين، الفصل الأول سيتضمن ضوابط الإختصاص القضائي لمجلس الدولة، أما الفصل الثاني فسيتم تخصيصه لضوابط الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية.

الفصل الأول

ضوابط الإختصاص القضائي لمجلس الدولة

يأتي إنشاء مجلس الدولة الجزائري كأعلى هيئة مقومة لأعمال جهات القضاء الإداري، كترجمة للتطلعات الرامية للعمل بفكرة الإزدواجية القضائية. ويجمع مجلس الدولة بين مهمتين، مهمة إستشارية يتكفل من خلالها هذا المجلس بإبداء رأيه حول مشاريع القوانين التي يخطر بها عن طريق الأمانة العامة للحكومة، حيث ينفرد مجلس الدولة بهذا الإمتياز الدستوري (المادة 136 من دستور 1996 المعدل في سنة 2016) عن المحكمة العليا فلا تشاركه أو تزاومه في هذا الإختصاص.

غير أن مهمته الإستشارية لا ترقى بأي حال من الأحوال إلى مستوى وأهمية دوره القضائي باعتباره الوظيفة الأصلية المعهودة إليه. والتي يباشرها بوصفه قاض اختصاص أي كفاضي أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية المحددة قانونا (المبحث الأول)، أو بوصفه هيئة عليا تقويمية تختص بتقويم أعمال جهات القضاء الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة

إن اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة هو اختصاص مقيد ومحصور قانونا في دعاوى قضاء المشروعية كدعوى تجاوز السلطة ودعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير فقط¹⁹⁵، وذلك ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وكذا ما يخول له بموجب النصوص الخاصة هذا ما يظهر جليا من نص المادة 9 من قانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

المطلب الأول: الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة إستنادا للمادة 9 من قانون 98-01

يشمل الفصل ابتدائيا نهائيا في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

الفرع الأول: السلطات الإدارية المركزية

وتتمثل في السلطات التي لها الصفة القانونية لإتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل. وتشتمل على رئاسة الجمهورية، الوزير الأول، الوزارة.

أولا: رئاسة الجمهورية

تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الأجهزة والهيكل على غرار الأمانة العامة والمديريات المختلفة...¹⁹⁶، غير أن منصب رئيس الجمهورية يعتبر أهم منصب في الإدارة المركزية. وإذا كان مجلس الدولة هو المختص كقاض أول وآخر درجة للنظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد تصرفات الأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية متى كانت تصرفاتها تشكل قرارات إدارية، فإن مسألة اختصاصه بوصفه ذلك تذهب حتى إلى التصرفات الصادرة عن رئيس الجمهورية سواء كانت أوامر رئاسية أو مراسيم رئاسية، هذه الأخيرة ما لم تكيف على أنها عمل من أعمال السيادة.

ثانيا: الوزير الأول

يختص مجلس الدولة إبتدائيا نهائيا بالنظر في الطعون بالإلغاء أو التفسير أو تقدير المشروعية ضد الأعمال التي تعتبر قرارات إدارية الصادرة عن المصالح التابعة للوزير الأول كالأمين العام. وكذا في الطعون

¹⁹⁵ - سيتم دراسة دعاوى قضاء المشروعية بالتفصيل من خلال الفصل الثاني من هذا الباب.

¹⁹⁶ - المرسوم الرئاسي 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 المحدد للأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 18 جوان 1994.

الموجهة لتصرفات الوزير الأول في إطار مهمته التنظيمية الموكلة إليه ما لم تشكل عملا من أعمال السيادة.

ثالثا: الوزارة

يملك الوزير في إطار وزارته سلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع له، وسواء تعلق الأمر بقرارات وزارية فردية أو مشتركة فإن سلطة الفصل في الطعون المتعلقة بإلغائها أو فحص مشروعيتها أو تفسيرها تقوّل إلى مجلس الدولة كأول وآخر درجة.

الفرع الثاني: الهيئات العمومية الوطنية

يقصد بالهيئات العمومية الوطنية، مختلف الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لإحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة وذلك إلى جانب السلطات الإدارية المركزية، مثل: المجلس الأعلى للتوظيف العامة، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى... بالإضافة إلى السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى، مثل: مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المحكمة العليا، مجلس الدولة، المجلس الدستوري، عندما تمارس هذه الهيئات صلاحيات إدارية خارج اختصاصها الدستورية¹⁹⁷.

وهو ما أكد عليه قرار مجلس الدولة رقم 2871 الصادر في 12 نوفمبر 2001 والذي جاء فيه: "حيث أنه من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهل على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية ومنها مراقبة الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وتفسيرها، حيث أن القرارات الصادرة في هذا الإطار تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع"¹⁹⁸.

الفرع الثالث: المنظمات المهنية الوطنية

هي المنظمات التي تعني بشؤون المهنة كمنظمة إتحاد الأطباء والصيدلة والمحامين والمهندسين والمحضرين... ويكون الإنضمام إليها إجباريا، كما أن القائمين عليها هم أعضاء التنظيم أنفسهم¹⁹⁹. لقد أقرت المادة 9 من القانون العضوي 98-01 سالف الذكر بامتداد اختصاص مجلس الدولة للنظر كقاضي أول وآخر درجة في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن تلك المنظمات لاسيما المتعلقة منها

197 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 157.

198 - أورده، سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 46.

199 - انظر، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 146.

بالتسجيل والإنضمام لتلك المنظمات²⁰⁰.

هذا ما أكد عليه قرار مجلس الدولة رقم 4827 الصادر في 24 جوان 2002 قائلا: "حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية ومن ثمة فإن قراراتها تكتسي طابعا قضائيا وبالنتيجة يمكن الطعن فيها... أمام مجلس الدولة"²⁰¹.

المطلب الثاني: الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة إستنادا للنصوص الخاصة

من ذلك الفصل في منازعات الأحزاب السياسية (الفرع الأول) والسلطات الإدارية المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأحزاب السياسية

ينعقد الإختصاص لمجلس الدولة للنظر كقاضي أول وآخر درجة في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وهي المنازعات التي ترتبط بتأسيس الحزب أو باعتماده أو بتوقيفه أو حله²⁰².

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة

سلطات الضبط الإدارية المستقلة هي هيئات متخصصة معاونة للحكومة تستعين بها في إنجاز مهام دقيقة وفنية متخصصة، وتصنف على أنها جهات إدارية تمارس اختصاصها وسلطتها عادة على المستوى الوطني ومن ثم تتخذ طبيعة السلطة الإدارية المركزية وتتخذ من العاصمة مركزا لها²⁰³. ومن بين هذه السلطات نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات، التي لها صلاحيات السهر على المنافسة في سوق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وسلطة منح تراخيص الإستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتحكيم في المنازعات القائمة بين المتعاملين أو مع المتعاملين والقيام بالمراقبة. واستنادا لنص المادة 17 من قانون 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية²⁰⁴، فقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد إبتداء من تاريخ تبليغها.

200 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 224.

201 - أورده، سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 48.

202 - المادة 75 من قانون الأحزاب السياسية سالف الذكر.

203 - انظر، عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 242.

204 - الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 6 أوت 2000.

المبحث الثاني

الإختصاص التقويمي لمجلس الدولة

لا يتوقف الدور القضائي لمجلس الدولة على نظره في المنازعات بصفته قاضي أول وآخر درجة بل يتعداه إلى كونه جهة تقويمية تختص بتقويم أعمال جهات القضاء الإداري وتعمل على توحيد الإجتهد القضائي في المادة الإدارية.

من ثم، فإن مجلس الدولة باعتباره هيئة تقويمية فمن جهة هو قاضي إستئناف (المطلب الأول) ومن جهة ثانية هو قاضي نقض (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة كقاضي إستئناف²⁰⁵

طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

كما نصت المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. كما يختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

على أن أجل الإستئناف طبقا لنص المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو شهرين ويخفف إلى 15 يوما بالنسبة للأوامر الإستعجالية ما لم توجد نصوص خاصة.

بناء على ذلك خولت النصوص القانونية لجميع الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية الطعن فيها بالإستئناف أمام مجلس الدولة، بالإضافة إلى ما خولته النصوص الخاصة لهذا الأخير. غير أن الإعتراف لمجلس الدولة بسلطة النظر في الطعون بالإستئناف يثير من الناحية القانونية جملة من الإشكالات تتمثل فيمايلي²⁰⁶:

- تغير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وتحويله من محكمة قانون إلى محكمة موضوع.
- تزايد الملفات المعروضة على مجلس الدولة نتيجة الإعتراف له بالنظر في الطعون بالإستئناف الموجهة ضد أحكام المحاكم الابتدائية.

²⁰⁵ - إضافة للنظر في الإستئناف يختص مجلس الدولة في النظر في طريق الطعن العادي الآخر وهو المعارضة المرفوعة إليه في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار الغيابي (المادة 954 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

²⁰⁶ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 149-153.

- حرمان المتقاضي من ممارسة طريق من طرق الطعن المتمثل في الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس الدولة. وهذا ما أكد عليه قرار مجلس الدولة رقم 7304 الصادر في 23 سبتمبر 2002 في قضية (ش.م) ضد مديرية التربية لولاية باتنة، والذي تضمن مايلي: "حيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، ذلك أن المقرر قانوناً، أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن"²⁰⁷.

المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض²⁰⁸

طبقاً لنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة من الجهات القضائية الإدارية. يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة". كما أنه وطبقاً لنص المادة 956 من ذات القانون فأجل الطعن بالنقض هو شهرين يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ومن بين هذه النصوص الخاصة نجد الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة²⁰⁹، حيث خول هذا الأمر لمجلس الدولة أن يكون قاضي نقض في الطعون في القرارات الصادرة عن كل الغرف المجتمعة بمجلس المحاسبة وذلك طبقاً للمادتين 108 و 109 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة تأكيداً للمادة 11 من القانون 98-01 وكذا المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. على أنه وطبقاً لنص المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالتنا إلى نص المادة 358 من ذات القانون فإن أوجه الطعن بالنقض وهي نفسها حالات تجاوز السلطة في دعوى الإلغاء ويتم إجمالها فيمايلي:

- الأوجه المتعلقة بعدم الإختصاص.

²⁰⁷ - مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص155.

²⁰⁸ - كما يختص مجلس الدولة في النظر في باقي الطعون غير العادية وهي إلتماس إعادة النظر الذي يرفع في أجل شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار المطعون فيه أو من تاريخ العلم واكتشاف واقعة التزوير أو من تاريخ الإسترداد أو الحصول على المستند القاطع المحتجز بغير وجه حق من طرف الخصم (المادة 968 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية). إعتراض الغير الخارج عن الخصومة ويقدم هذا الطعن أمام مجلس الدولة الذي أصدر القرار خلال 15 يوماً من تاريخ صدوره غير أن هذا الأجل يحدد بشهرين عندما يتم التبليغ الرسمي للقرار أو الأمر إلى الغير (المادة 961 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالت إلى المواد من 381-389). تصحيح الخطأ المادي وترفع الدعوى في أجل شهرين إبتداء من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار المشوب بالخطأ (المادة 964 من من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

²⁰⁹ - الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 23 جويلية 1995.

- الأوجه المتعلقة بعيب الشكل والإجراءات.
- الأوجه المتعلقة بمخالفة القانون.

الفصل الثاني

ضوابط الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري كان قد أعلن بموجب المادة 152 من دستور 1996 عن تأسيس مجلس الدولة فإنه وفي الوقت ذاته وبمقتضى نفس النص أعلن ضمناً عن تأسيس المحاكم الإدارية إنطلاقاً من كون المحاكم الإدارية وعلى وجه الخصوص الجهات القضائية المقصودة في النص والمعنية أعمالها بالدرجة الأولى بالتنظيم.

ليؤكد العمل بالمحاكم الإدارية بوصفها جزء من منظومة القضاء الإداري الجزائري المستحدث بصدور التشريع المنظم لها 98-02 سالف الذكر، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد استكمل بناء النظام القضائي الإداري وعزز إستقلاله هيكلياً، وهي خطوة هامة نحو ترسيخ دولة القانون القائمة على احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لصون وحماية الحقوق والحريات الأساسية.

كما عنى المشرع الجزائري ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية بضبط قواعد اختصاص المحاكم الإدارية، فحدد لها اختصاصاتها النوعية التي تستقل بموجبها عن مجلس الدولة، كما ضبط لها قواعد الإختصاص الإقليمي تقادياً لحدوث تنازع في الإختصاص فيما بينها²¹⁰.

يقصد بالاختصاص الإقليمي أن تسند الدعوى إلى أحد الجهات القضائية صاحبة الإختصاص النوعي نفسه بالإعتماد على موقعها الجغرافي أو الإقليمي ويعبر عنه بدائرة إختصاص المحكمة. وطبقاً لنص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يعتبر الإختصاص الإقليمي على غرار الإختصاص النوعي من النظام العام. والقاعدة العامة في توزيع الإختصاص الإقليمي بين المحاكم الإدارية هو أن المحكمة الإدارية لموطن المدعى عليه هي المختصة بنظر النزاع، فإن لم يكن له موطن معروف فأخر موطن له وفي حالة

210 - كما تختص المحاكم الإدارية في النظر في الطعن القضائي العادي وهو المعارضة في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم الغيابي (المادة 954 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية). وتختص أيضاً في النظر في الطعون القضائية غير العادية التالية: اعتراض الغير الخارج عن الخصومة في أجل 15 يوماً من تاريخ صدور الحكم وشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم إلى الغير (المادة 961 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالت إلى المواد من 381-389 من ذات القانون)، دعوى تصحيح الأخطاء المادية في أجل شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم المشوب بالخطأ (المادة 964 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

تعدد المدعى عليهم فيؤخذ الإعتبار بموطن أحدهم تقاديا لصدور أحكام عدة من محاكم مختلفة في قضية واحدة (المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالتنا إلى نص المادتين 37 و38 من ذات القانون). غير أن المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وضعت عدة إستثناءات على القاعدة العامة تقررت بالإعتماد على قاعدة مكان النشاط كأساس للإختصاص الإقليمي بدلا من القاعدة العامة موطن المدعى عليه.

أما فيما يتعلق بالإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن "المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات العامة تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"²¹¹.

وتقضي المادة 801 من ذات القانون على مايلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية...
- دعاوى القضاء الكامل.
- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

بهذا تظهر المحكمة الإدارية على أنها صاحبة الولاية العامة في مواجهة مجلس الدولة، إذ لا يختص هذا الأخير إلا بنوع محدد من المنازعات الإدارية وهي دعاوى قضاء المشروعية (إلغاء، تفسير، تقدير مشروعية)²¹²، كما أن قضاءه ذلك مقصور فقط على القرارات الصادرة عن السلطة المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية فضلا عما اسند إليه بنص خاص. في حين تختص المحاكم الإدارية باختصاصات أشمل وأوسع تتنوع بين النظر في دعاوى قضاء المشروعية ودعاوى القضاء الكامل.

بناء على ما سبق، سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين سيتضمن الأول إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى قضاء المشروعية، في حين سيخصص المبحث الثاني لإختصاص المحكمة بالنظر في دعاوى القضاء الكامل.

211 - تجدر الإشارة بأن بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية لا تقبل الطعن فيها بأي شكل من أشكال الطعن، حيث يكون إختصاص المحكمة الإدارية هنا إختصاصا إبتدائيا نهائيا وذلك بالعودة للنصوص الخاصة، من ذلك المادة 78 من قانون الإنتخابات 16-10 سالف الذكر التي جعلت قرار رفض الترشح بالنسبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية إبتدائيا نهائيا في أجل 3 أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار.

212 - ماعدا إذا طبقت حالي الإرتباط المنصوص عليهما في المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المبحث الأول

إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى قضاء المشروعية

دعاوى قضاء المشروعية هي تلك الدعاوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية. حيث تقضي المادة

801 من ذات القانون على مايلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

• الولاية²¹³ والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية²¹⁴.

• البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية²¹⁵.

• المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية²¹⁶...

213 - يقصد بقرارات الولاية هي كل القرارات الصادرة عن إحدى درجات الإدارة المحلية وهي الولاية بوصفها شخصية معنوية إقليمية، وهذا يعني أن الأمر مرتبط بكل القرارات الصادرة عنها بجميع مصالحها الإدارية وهياكلها العامة مثل الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة... (المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 جويلية 1994). وترفع الدعوى من قبل الوالي بوصفه ممثل الولاية أمام القضاء (المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

214 - قرارات المصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية وهي القرارات الصادرة عن المديرية الجهوية والمفتشيات الجهوية والمديرية التنفيذية المتواجدة على مستوى الولاية مثل: مديرية الصحة، مديرية التربية... وهي صورة من صور عدم التركيز الإداري في الدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية إذ هي مجرد امتداد للوزارات على مستوى الولايات، وهو ما أكد عليه قرار مجلس الدولة رقم 182149 الصادر بتاريخ 14 فيفري 2000 (مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 107) يتعلق بمديرية الأشغال العمومية، أقر من خلاله مجلس الدولة على أن المديرية هي مجرد تقسيم إداري متخصص داخل الولاية. وبالعودة للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن قرارات هذه المديرية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية، وبما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وفي ظل الصمت المطبق للمشرع عن يمثلها أمام القضاء، عمدت السلطة العليا في الدولة إلى إصدار الكثير من النصوص الخاصة إما في شكل مراسيم تنفيذية أو في شكل قرارات وزارية خولت بموجبها المدير التنفيذي صلاحية تمثيل قطاعه أمام القضاء، من ذلك: المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 يؤهل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 10 ماي 1998. قرار وزير التربية الوطنية الصادر في 3 أوت 1999 الذي يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولاية لتمثيل وزير التربية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة في 25 أوت 1999.

215 - تشمل القرارات البلدية جميع القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي والمصالح التابعة للبلدية كمصلحة الحالة المدنية، مصلحة الانتخابات... (المنصوص عليها في المادة 126 من قانون البلدية سالف الذكر)، وتمثيلها أمام القضاء يكون من طرف رئيس البلدية طبقا لنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

بناء على ذلك، تشتمل دعاوى قضاء المشروعية دعوى التفسير وفحص وتقدير المشروعية (المطلب الأول) ودعوى الإلغاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دعاوى التفسير وفحص المشروعية

دعوى التفسير هي الدعوى التي يطلب من خلالها من القاضي بيان المعنى الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض، حيث يقتصر دور القاضي هنا على تحديد معناه دون أن يتعدى الأمر ذلك²¹⁷. أما دعوى فحص المشروعية فهي الدعوى التي يطلب من خلالها من القاضي تقدير مدى مشروعية القرار من عدمه والتصريح بذلك²¹⁸.

تبعاً لذلك سنخصص الفرع الأول لشروط قبول دعوي التفسير وفحص المشروعية، أما الفرع الثاني فسنترك من خلاله إلى طرق تحريك هاتين الدعوتين.

الفرع الأول: شروط قبول دعوي التفسير وفحص المشروعية

وتتمثل فيما يلي²¹⁹:

- بالنسبة للطاعن لشروط المصلحة والصفة والأهلية.
- بالنسبة لمحل الطعن إما بالتفسير أو بتقدير المشروعية فهو القرار الإداري. غير أن القضاء الإداري في الجزائر ممثلاً في مجلس الدولة أقر على جواز خضوع حتى العقود الإدارية لدعوى التفسير وهو ما يظهر بجلاء من خلال قرار مجلس الدولة رقم 12355 الصادر في 15 أبريل 2006 في قضية عارض ضد قرار إداري، جاء فيها مايلي: "حيث أن قبول الطعن التفسيري المنصوص عليه في المادة 2/274 من قانون الإجراءات المدنية هو تابع ليس فقط لضرورة تفسير قرار أو عقد إداري فصلاً، أي لإزالة التباس أو غموض بل أيضاً لضرورة وجود نزاع قائم حالي يستوجب فضه من خلال التفسير المطالب به..."²²⁰.

²¹⁶ - وهي المؤسسات المتمتعة بالشخصية المعنوية والتي يكون موضوع نشاطها إدارياً محضاً، ويمثلها ممثلها القانوني وهو مدير المؤسسة (المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

²¹⁷ - انظر، عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 110.

²¹⁸ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 296.

²¹⁹ - عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 110؛ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 214-215.

²²⁰ - مجلة مجلس الدولة، عدد 8، 2006، ص 178.

- بالنسبة للمدة القانونية لرفع دعوى التفسير أو فحص المشروعية، فهي 4 أشهر من تاريخ العلم بالقرار طبقاً للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: طرق تحريك دعوى التفسير وفحص المشروعية

تتمثل في طريقتين هما²²¹:

- الطريقة المباشرة للتحريك: وذلك من خلال رفع دعوى من المعني مباشرة أمام القضاء المختص.
- طريقة الإحالة القضائية: إذا كان القرار الإداري المطعون فيه يشكل أحد المسائل المتفرعة عن النزاع الأصلي العادي المنظور فيه أمام الجهات القضائية العادية، وأن من شأن فك الغموض أو فحص المشروعية عن هذا القرار إنهاء النزاع فإن جهات القضاء العادي توقف النظر في النزاع الأصلي وتحيل التصرف المطعون فيه إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة لإصدار الحكم بشأنه (المادتين 55 و56 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية). غير أنه تجدر الإشارة بأن القاضي الجزائي هو الوحيد الذي له الحق في الفصل في الدفوع المتعلقة بعدم مشروعية القرارات التنظيمية فقط بما فيها تفسير وفحص مشروعية هذه الأخيرة دون إحالتها للقضاء الإداري المختص، على أساس شمولية اختصاصه وامتداده تطبيقاً لقاعدة قاضي الدعوى قاضي الفرع.

المطلب الثاني: دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري صدر بخلاف ما يقضي به القانون وتسمى أيضاً دعوى تجاوز السلطة وتعد من أهم وسائل حماية المشروعية²²². كما أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، وهي موجهة ضد القرار الإداري حيث يتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى²²³.

وتتميز دعوى الإلغاء في أن الحكم فيها يتمتع بحجية قبل الكافة فإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجبه ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار.

221 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 266-268.

222 - انظر، محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 29.

223 - انظر، محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1981،

ص 79.

الجدير بالذكر أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء تنحصر في التحقق من صحة ومشروعية القرار الإداري ومدى موافقته للقانون، فإذا رفع احد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء قرار إداري فإن هذه الدعوى تخول القاضي فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به. وعلى هذا الأساس يكون قضاء الإلغاء على عكس القضاء الكامل الذي يخول للقاضي سلطات كاملة لحسم النزاع، فالقاضي لا يقتصر دوره على إلغاء قرار غير مشروع، وإنما يرتب على الوضع غير المشروع جميع نتائج القانونية لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى فله أن يحكم بإلغاء القرار والتعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي ومن ذلك المنازعات المتعلقة بقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة.

ويتمتع الحكم في دعوى الإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة في الوقت الذي يكون فيه الحكم في دعوى القضاء الكامل ذو حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع.

تبعاً لذلك، ستقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين سيتضمن الأول شروط قبول دعوى الإلغاء، أما الثاني فسيخصص لأوجه الإلغاء.

الفرع الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء

يجب توافر بعض الشروط لقبول دعوى الإلغاء حتى يتمكن القضاء من نظر الدعوى ومخاصمة القرار الإداري، فإذا لم توفر هذه الشروط كلها أو بعضها حكم القاضي بعدم قبول الدعوى دون النظر في موضوعها. وهي: الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه، الشروط المتعلقة برافع الدعوى، الشرط الخاص بتظلم صاحب الشأن، الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى، شرط التمثيل الإجباري بمحام²²⁴.

أولاً- الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه:

عندما تمارس الإدارة نشاطها فإنها تعتمد إلى نوعين من الأعمال يسمى النوع الأول الأعمال المادية وهي تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية ولا تهدف من جرائها إلى إحداث آثار قانونية، أما النوع الثاني فيسمى بالأعمال والتصرفات القانونية وهي تلك الأعمال التي تجريها الإدارة وتقتصد من خلالها إحداث آثار قانونية، إما بخلق مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إلغائها.

وهذه التصرفات القانونية تتخذ مظهرين: الأول يتمثل في الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بالاشتراك مع بعض الأفراد أو بالهيئات الإدارية الأخرى في ظل ما يسمى بعقود الإدارة (عقود إدارية وعقود

224 - انظر، محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 41-63؛ انظر، محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 64-126.

خاصة)، وينطوي النوع الثاني عن التصرفات التي تقوم بها الإدارة من جانب واحد بإرادتها المنفردة وتشمل القرارات الإدارية.

فالقرارات الإدارية هي موضوع دعوى الإلغاء فإذا انتفى القرار الإداري أضحي من غير الممكن قبول الدعوى دون الحاجة للبحث في الشروط الأخرى. وقد تم تعريف القرار الإداري بأنه "كل عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"²²⁵.

وفي تعريف آخر فالقرار الإداري هو "كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة"²²⁶.

1- تمييز القرار الإداري عن أعمال الدولة الأخرى:

تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاثة مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات المعروضة عليها إستناداً إلى نصوص قانونية وتختص بها السلطة القضائية، أما الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية وتتضمن مهمة تنفيذ النصوص القانونية.

غير أن هذا المبدأ لا يعني الفصل التام بين هذه السلطات إذ لا تقتصر كل جهة على ممارسة وظيفتها الخاصة بها وإنما تمارس بعض الأعمال الداخلة أصلاً في نشاط السلطات الأخرى²²⁷.

فالسطة التشريعية تمارس عملاً إدارياً عندما تصدر الميزانية والسلطة التنفيذية قد تقوم بالفصل في خصومة عن طريق اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، بينما يمارس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية المتعلقة بموظفي الهيئات القضائية فضلاً عن وظيفته الأصلية في الفصل في المنازعات. لذلك كان من الواجب تمييز القرار الإداري عن أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

أ- القرارات الإدارية والأعمال التشريعية:

القرارات الإدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر، ويتردد الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل التشريعية أم إدارية²²⁸.

225 - انظر، فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1967، ص 109.

226 - انظر، حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 170.

227 - انظر، محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1963، ص 565.

- المعيار العضوي: وفقاً للمعيار العضوي يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري.

ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.

فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعى بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

- المعيار الموضوعي: يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً²²⁹.

ب- القرارات الإدارية والأعمال القضائية:

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية. ويظهر التشابه بينهما أيضاً في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تساهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد وفي الحاليتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون. وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها في معيارين²³⁰:

228 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص 289.

229 - CF. DE LAUBADERE André, Traité élémentaire de droit administrative, T1, L.G.D.J., Paris, 1973, P.226.

230 - انظر، بدر خان عبد الحكيم إبراهيم، معايير تعريف العمل القضائي من وجهة نظر القانون العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 33.

- المعيار الشكلي: يقوم هذا المعيار على شكل الهيئة مصدره العمل، بناء على ذلك فالعمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل.

هذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً، بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي.

- المعيار الموضوعي: المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته، واعتمد هذا المعيار على عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل، فيكون العمل قضائياً، إذ تضمن على إدعاء بمخالفة القانون، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، والقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي.

في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة.

ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد. والإدارة عندما تقصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة.

إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى. والمتتبع لأحكام مجلس الدولة في فرنسا يجد أنه يأخذ في الغالب بالمعيار الشكلي لتمييز العمل القضائي عن القرار الإداري إلا أنه يتجه في بعض الأحيان إلى المعيار الموضوعي فهو يمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي لأن العمل القضائي الذي لا يعد قراراً إدارياً ولا يخضع للطعن أمام القضاء الإداري لا يشمل حتماً كل ما يصدر عن الجهة القضائية²³¹.

2- خصائص القرار الإداري المطعون فيه:

²³¹ - CF. DE LAUBADERE André, Traité élémentaire de droit administratif, Op.cit, P. 223.

يجب أن تتوافر في القرار الإداري خصائص عدة حتى يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري، تتمثل فيمايلي:

أ- أن يصدر القرار من سلطة إدارية: يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية، أي أن يصدر هذا القرار من شخص معنوي عام. ووفقاً لهذا الشرط لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية إلا في حالتين اعترف فيهما القضاء الإداري بالصفة الإدارية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص، تتعلق الحالة الأولى بالقرارات الصادرة عن الموظف الفعلي أو الظاهر، وهو شخص تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة، متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص²³²، أما في الحالة الثانية فتتعلق بالقرارات الصادرة من ملتزم المرافق العامة²³³.

ب- صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة: يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص.

والقول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة²³⁴.

ج- ترتيب القرار لآثار قانونية: لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يترتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً.

لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برفع الدعوى²³⁵، ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار. ويتطلب توافر عنصرين أساسيين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما:

* وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه، ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا تحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء²³⁶.

* أن يحمل القرار قابلية إحداث آثار قانونية بنفسه²³⁷.

232 - انظر، زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الثاني، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1955، ص 386.

233 - انظر، عصمت عبد الله، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 22.

234 - انظر، محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، 1997، ص 521.

235 - CF.BENOIT Francis-Paul, Op.Cit, P. 577.

236 - CF. WALINE Marcel, Traité de droit Administratif, 9^{eme} éd, Sirey, Paris, 1963, P. 452.

بناءً على ذلك فإن الأعمال الإدارية التي لا تمس بمصالح المخاطبين لا تعد قرارات إدارية، منها²³⁸:

- الأعمال التحضيرية وتتمثل في الآراء السابقة لإصدار القرار النهائي.
- الأعمال التنظيمية الداخلية الإدارية وتتضمن الأعمال المتعلقة بالسير الداخلي للإدارة ومصالحها كالتعليمات والمناشير والأوامر المصلحية.
- الأعمال التهديدية كالإنذارات التي توجهها الإدارة شريطة ألا تكون مصحوبة بعقوبة ما.
- الأعمال التمهيدية وتتضمن جملة من الأعمال التي تمهد الإدارة من خلالها لترتيب أثر قانوني ما.
- الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة عن قصد كالأعمال التي تباشرها في إطار تنفيذها للنصوص القانونية والأعمال الإدارية الموجودة من قبل، وعن غير قصد كالأعمال المادية التي تصدر نتيجة خطأ أو إهمال منها.

د- أن يكون القرار الإداري نهائياً: يشترط في القرار الإداري ليكون محلاً لدعوى الإلغاء أن يكون قراراً إدارياً نهائياً، حيث يقصد بالنهائية وفقاً لما هو مستقر في الفقه والقضاء هو عدم خضوع القرار الصادر من الإدارة لتصديق جهة أخرى. وبمعنى آخر أن يكون القرار قد استنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، وصدر من السلطة التي تملك البت في أمره نهائياً دون أن يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة أعلى لاعتماده أو التصديق عليه. وتختلط الصفة النهائية بالنفاذ، لأن القرار النهائي هو القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره، إلا أن النهائية لا تمنع من جواز سحبه من الجهة التي أصدرته أو وقف تنفيذه²³⁹.

ت- أن لا يكون القرار الإداري محصناً من الطعن بالإلغاء: إن من مظاهر سيادة القانون أن تخضع جميع تصرفات الدولة لرقابة القضاء، فهو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على حقوق الأفراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية. فالقضاء وحده يملك تقويم الإدارة وإجبارها على احترام المشروعية إذا ما حادت عنها ولا شك أن في ذلك ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، تتم من خلال السماح للأفراد بالطعن في قرارات الإدارة إذا مست مصالحهم طالبين إلغائها أو التعويض عنها.

²³⁷- CF. AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland, Traité de contentieux Administratif, Tome 1, P.U.F, Paris, 1963, P. 460.

²³⁸ - انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 467؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص 484؛ انظر، رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة طبع، ص 68.

²³⁹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 25.

فإذا كان الأصل خضوع الإدارة لرقابة القضاء فان مستلزمات المصلحة العامة قد قضت بالتخفيف من صرامة المبدأ فسمحت بوجود إستثناءات على مبدأ خضوع الإدارة للقانون، وهي الإستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية وبالأخص أعمال السيادة التي تفلت من رقابة القضاء.

ثانيا- الشروط المتعلقة برفع دعوى الإلغاء:

من المسلم به عدم قبول أي دعوى ما لم تكن لرفعها مصلحة من إقامتها، ومتى ما قامت المصلحة عند رفع الدعوى، فلا بد أيضاً من أن تتوفر فيه صفة وأهلية المخاصمة لدى القضاء. وهو ما أكدت عليه نص المادتين 13 و 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

1- شرط المصلحة: إن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعاوى كافة ومنها دعوى الإلغاء أمام القضاء بما فيه القضاء الإداري، وتعرف المصلحة عموماً بأنها "الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه"²⁴⁰. ومن المستقر قضاءً أنه لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون.

إلا أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتميز عن تلك التي تتطلبها باقي الدعاوى، إذ ليس من الضروري أن يكون رافع الدعوى مستندا لحق وإنما يكفي أن يكون الشخص في مركز قانوني خاص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً في مصلحة ذاتية لرافع الدعوى تأثيراً مباشراً²⁴¹. وللمصلحة خصائص ومميزات تتمثل في كونها شخصية²⁴² كما يمكن أن تكون المصلحة جماعية²⁴³، وتكون المصلحة مباشرة²⁴⁴ وقائمة وحالة²⁴⁵ أو محتملة²⁴⁶، مادية أو معنوية²⁴⁷.

2- شرط الصفة: يقصد بالصفة في النقاضي هي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي

²⁴⁰ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 319.

²⁴¹ - انظر، علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 54.

²⁴² - وهي المصلحة التي تخص أو ينفرد بها شخص واحد فقط.

²⁴³ - الأمر الذي يترتب عنه تقديم عريضة جماعية للدفاع عن مصلحة واحدة مشتركة بين أكثر من شخص.

²⁴⁴ - يقصد بالمصلحة المباشرة أن يكون رافع دعوى الإلغاء في حالة قانونية بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً.

²⁴⁵ - أي أن ينجم فعلاً عن صدور قرار إداري المساس بمركز قانوني لشخص معين يخوله أحقية رفع دعوى الإلغاء.

²⁴⁶ - أي أن ينجم عن صدور قرار إداري المساس بمركز قانوني لشخص معين مستقبلاً.

²⁴⁷ - انظر، محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 81.

أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء، وأن يكون هو من يباشر حقه في الدعوى. ومنه فالصفة هي الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلبا بالقرار المنتقد لدى قاضي الإلغاء²⁴⁸.

3- الأهلية: تمثل الأهلية أحد الشروط المطلوبة في دعوى الإلغاء وإن لم تعد شرطا في قبولها لعدم تواجدها في نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنها تعد شرطا لصحة إجراءات هذه الدعوى، والمراد بها صلاحية مباشرة الدعوى والترافع فيها، وبالتالي فهي تلك الخاصية المعترف بها للشخص الطبيعي أو المعنوي والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه.

ثالثا - شرط التظلم:

طبقا لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لم يعد التظلم كما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية السابق شرطا إلزاميا لقبول دعوى الإلغاء، وإنما أصبح جوازيا أو إختياريا أمام الجهات الإدارية، وذلك في أجل 4 أشهر من تاريخ تبليغ المعني بالقرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشره إذا كان جماعيا أو تنظيميا.

ففي حالة قبول الإدارة لهذا التظلم ليس للطاعن رفع دعوى الإلغاء ما دامت الإدارة العامة قد استجابت لطلباته حيث ينتقي شرط المصلحة. أما في حالة رفض التظلم خلال شهرين من تاريخ تقديمه أمكن الطاعن أن يرفع دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ الرفض. على أنه وفي حالة سكوت الإدارة عن التظلم لمدة شهرين اعتبر ذلك رفضا، ومنه جاز للمعني بالأمر رفع دعوى الإلغاء خلال مدة شهرين.

والملاحظ بالنسبة للمادة 830 بأن المشرع الجزائري أصبح يعتقد فقط بالتظلم الولائي لا الرئاسي أي أن يتم رفع التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار لا أمام الرئيس الإداري لمن أصدر هذا القرار، وهو ما يظهر جليا من العبارة التالية في نص المادة 830 "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...".

تجدر الإشارة بأنه على الرغم من أن المشرع قد فصل في مسألة التظلم الإداري واستبعده من مجال الدعوى الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية كأصل عام، إلا أنه أبقى على الشرط قائما بالنسبة لبعض القضايا عملا بالنصوص الخاصة التي فرضت اللجوء إلى التظلم الإداري قبل رفع أي دعوى قضائية. كما هو الحال بالنسبة للقانون 08-08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الإجتماعي سالف الذكر،

248 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 266.

حيث نصت المادة 4 منه على مايلي: "ترفع الخلافات المتعلقة بالمنازعات العامة إجباريا أمام لجان الطعن المسبق، قبل أي طعن أمام الجهات القضائية".

رابعا - شرط الميعاد:

ترفع دعوى الإلغاء خلال مدة معينة حددت طبقا للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ب4 أشهر تسري من تاريخ تبليغ المعني بالقرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشره إذا كان جماعيا أو تنظيميا.

وتحتسب مدة الطعن كاملة طبقا لما ورد في المادة 405 من ذات القانون: "تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم إنقضاء الأجل، يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها .

تعتبر أيام عطلة، في مفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص جاري العمل بها.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كامل كليا أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي".
كمثال عن ذلك:

تاريخ تبليغ القرار الإداري 2017/2/2

القاعدة هي الميعاد كاملا، حساب مدة 4 أشهر كاملة فالיום الأول للتبليغ لا يحتسب واليوم الأخير لإنقضاء الأجل لا يحتسب.

منه فبداية حساب الأجل في المثال هو 2017/2/3 ونهايته هي 2017/6/4.

تبعا لما سبق فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يمكن أن يقلص وفقا للنصوص الخاصة، من ذلك المادة 78 من قانون الانتخابات 16-10 سالف الذكر، التي جعلت قرار رفض الترشح بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية في أجل 3 أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار. كما أن ميعاد أو أجل رفع دعوى الإلغاء يمكن تمديده طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية في حالتين: هي وقف أو قطع الميعاد.

1- حالات وقف الميعاد: على الرغم من أن المادة 404 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تضمنت حالتين لوقف الميعاد وهي حالة بعد المتقاضي عن إقليم الدولة وحالة العطلة الرسمية، غير أنه وبالنسبة لدعوى الإلغاء فإن الحالة الوحيدة لوقف ميعادها هي العطلة الرسمية لأن بعد المتقاضي عن إقليم الدولة يمدد فقط آجال المعارضة والإستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض لمدة شهرين.

ويترتب على وقف الميعاد توقيف سريان مدة الطعن مؤقتا ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات هذا الوقف.

2- حالات قطع الميعاد: طبقاً لنص المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تنتقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

* الطعن أمام جهة إدارية غير مختصة.

* طلب المساعدة القضائية.

* وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

* القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ويترتب على قطع الميعاد بداية حساب مدة أو ميعاد الطعن بصورة كاملة ومن جديد.

خامساً- شرط التمثيل الإجباري بمحام:

حيث نصت المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية وذلك تحت طائلة عدم قبول العريضة. غير أنه واستناداً لنص المادة 827 من ذات القانون فقد أعفيت الدولة وكل الأشخاص المعنوية المنصوص عليها في المادة 800 وهي الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام.

الفرع الثاني: أوجه الإلغاء

بعد أن يبحث القضاء الإداري في اختصاصه بنظر الدعوى وتوفر الشروط الشكلية لقبولها، ينتقل إلى فحص موضوع الدعوى والبحث في أوجه إلغاء القرار المطعون فيه وهل خالف القانون أو وافقه. وقد ظهرت أوجه الإلغاء أو الأسباب التي يستند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري بجهود مجلس الدولة الفرنسي خلال تطور تدريجي طويل. وأول ما ظهر فيها عيب عدم الاختصاص ثم ظهر عيب الشكل والإجراءات ثم عيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون، وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً²⁴⁹.

أولاً- عيب عدم الاختصاص:

عيب عدم الاختصاص أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن بالإلغاء لما يتمتع به من أهمية كبيرة لكونه يتعلق بتحديد اختصاصات كل موظف عام أو هيئة إدارية من جهة، ولأنه أكثر عيوب القرار الإداري وضوحاً من جهة أخرى.

فمن الجدير بالذكر أن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعي فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث

²⁴⁹-CF. DE LAUBADERE André, Op .cit, p. 266.

أنها تسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة وتساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

لقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص²⁵⁰.

اتفق القضاء والفقه الإداريان على وجود صورتين لعيب عدم الاختصاص هما عيب عدم الاختصاص الجسيم وهو ما يعرف باغتصاب السلطة، وعيب عدم الاختصاص البسيط²⁵¹.

الأول يجعل القرار منعماً وفاقداً لصفته كقرار إداري ويصبح مجرد واقعة مادية لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، أما العيب البسيط فيجعل من القرار باطلاً إلا أنه لا يفقد القرار الإداري مقوماته ويتحصن من الإلغاء بمرور المدة المحددة للطعن فيه.

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم:

يطلق الفقه والقضاء على عيب عدم الاختصاص الجسيم اصطلاحاً " اغتصاب السلطة " ويكون من أثره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية فلا يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ولا يتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد، إذ يمكن سحبه وإلغاءه بعد انتهاء ميعاد 4 أشهر المحددة للطعن²⁵². ويتجلى هذا العيب في صورتين أساسيتين:

أ- صدور القرار الإداري من فرد عادي:

في هذه الحالة يتدخل فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف في أعمال الإدارة فيعد القرار الصادر في هذه الحالة منعماً ولا تترتب عليه أية آثار قانونية.

250 - انظر، خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 65.

251 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 180.

252 - قرار مجلس الدولة رقم 169417 الصادر بتاريخ 27 جويلية 1998 (مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 81) في قضية ديوان الترقية والتسيير ع ضد اللجنة ما بين البلديات جاء فيه "حيث أنه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا المسكن مادام أن الأمر يتعلق بمسكن جديد. وبالنتيجة فالقرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قراراً منعماً". على الرغم من أن هذه القضية هي مثال عن عيب عدم الاختصاص البسيط وبالضبط الموضوعي، غير أن مجلس الدولة كيفه على أنه عيب اختصاص جسيم يجعل من القرار منعماً.

وهو ما درج عليه القضاء الإداري في فرنسا، غير أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى من هذه القاعدة حالة الموظفين الفعليين، والموظف الفعلي هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يتقلد الوظيفة أصلاً أو كان قرار تقلده للوظيفة معيباً من الناحية القانونية، ومع ذلك تكون قراراته منتجة لآثارها.

وتقوم هذه النظرية على أساس الأخذ بفكرة الظاهر في الأحوال العادية حماية للغير حسن النية الذي يتعامل مع الشخص العادي لظهوره بمظهر الموظف العام، وتقوم على أساس حالة الضرورة أو لتحقيق المصلحة العامة في عدم توقف المرافق العامة عن أداء وظيفتها في الظروف الاستثنائية²⁵³.

ب- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية:

يحدد المؤسس الدستوري وكذا المشرع غالباً اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية، فإذا أصدرت الإدارة قراراً في موضوع هو من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية فإن قرارها هذا يكون من قبيل اغتصاب السلطة²⁵⁴.

2- عيب عدم الاختصاص البسيط:

عيب عدم الاختصاص البسيط يختلف عن اغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص الجسيم في أنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري وإنما يجعله قابلاً للإلغاء فقط، فالقرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته كقرار إداري ويبقى نافذاً حتى يصدر القضاء حكمه بإلغائه. وهذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم لذلك فإن القرار المشوب به يتحصن من الطعن بفوات المدة المحددة للطعن بالإلغاء.

على أن هناك أربعة حالات مختلفة لعدم الاختصاص البسيط وهي عدم الاختصاص من حيث المكان وعدم الاختصاص من حيث الزمان وعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع وعيب عدم الإختصاص الشخصي.

أ- عيب عدم الاختصاص المكاني:

يترتب هذا العيب في حالة تجاوز جهة الإدارة للنطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد قانوناً لممارسة اختصاصها.

²⁵³ - CF. DE LAUBADERE André, Op .cit, p. 723.

²⁵⁴ - من ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 8 أكتوبر 1980، يتضمن مايلي: "حيث أنه ليس من سلطات الرئيس أو المجلس الشعبي البلدي الحلول محل الجهة القضائية، والبت في قضية من قضايا الملكية، أو شغل مكان ما يخص المواطنين،... حيث أن القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه،... يستوجب من أجل هذا البطلان". وأورده، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 182.

ب- عيب عدم الاختصاص الزمني:

ويقصد بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان أن يصدر الموظف أو جهة الإدارة قراراً خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد.

كذلك إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد فإن القرار الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد معيباً بعدم الاختصاص، جاز إلغاؤه²⁵⁵.

ج- عدم الاختصاص من حيث الموضوع:

يتحقق عدم الاختصاص من الناحية الموضوعية عندما يصدر قرار إداري من جهة إدارية في موضوع هو من اختصاص موظف أو جهة إدارية غير التي قامت بإصداره فتعتدي بذلك على اختصاص تلك الجهة²⁵⁶.

يقع هذا الاعتداء إما من جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية موازية أو مساوية لها، أو من جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة إدارية عليا أو من جهة إدارية عليا على اختصاص جهة أدنى منها، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية.

- الاعتداء على اختصاص جهة إدارية موازية:

ومضمون هذا العيب أن تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى هي مساوية أو موازية لها وليس هناك تبعية رئاسية أو رقابية بين هاتين الجهتين، كما لو أصدر وزير العدل قراراً هو من اختصاص وزير التعليم.

255 - من ذلك، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 28561 الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1982 (المجلة القضائية، العدد 3، 1989، ص 175) في قضية (ع) ضد والي الولاية، جاء فيه "حيث أثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارا إداريا لتأميم عقار صدر بشأن شخص متوفى ليس مالكا لمجمل العين. بما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي ولاية...في 14 جويلية 1969 تحت رقم 600".

256 - من ذلك، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 33511 الصادر بتاريخ 25 جوان 1983 (المجلة القضائية، العدد 1، 1989، ص 253) في قضية (م.أ) ضد مدير المركز الوطني للسجل التجاري، جاء فيها: "حيث أنه وبالرجوع إلى المرسوم 79-15 المؤرخ في 25 جانفي 1979 المتضمن تنظيم السجل التجاري خاصة المادة 20 تبين أن شطب السجل إما أن يتم: بطلب من المعني، قرار من وزير التجارة أو وكيل الدولة عند صدور أمر بخلق القاعدة التجارية نهائيا من السلطة القضائية المختصة، الشطب تلقائيا وتأمراً به السلطة القضائية في حالات عدم الأهلية (الحجر وغيره). حيث أن قرار الشطب صدر عن مدير المركز الوطني للسجل التجاري وليس هو على حد تعبير الغرفة الإدارية من عداد السلطات المخول لها الإختصاص بالقيام بالأمر بشطب سجل تجاري. وبالنتيجة قررت الغرفة الإدارية إلغاء القرار المطعون فيه".

- اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة أعلى منها:

هذه الحالة من أكثر حالات عدم الاختصاص وقوعاً في العمل الإداري، وتحدث عندما يصدر المرؤوس قراراً من اختصاص رئيسه دون تفويض منه، فإذا حصل ذلك فإن القرار يكون معيباً بعدم الاختصاص البسيط.

- اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة أدنى منها:

يتولى الرئيس الإداري حق الرقابة والإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسه ضمناً لحسن سير المرفق العام الذي يديره ويشرف عليه ومع ذلك فقد يمنح المشرع المرؤوس بعض الصلاحيات في إصدار قرار معين دون تعقيب من رئيسه الإداري وفي هذه الحالة لا يجوز أن يحل الرئيس نفسه محل السلطة أو الجهة الإدارية التي هي أدنى منه ويتوجب على الرئيس أن ينتظر لحين مباشرة الجهة الأدنى لاختصاصها ومن ثم يباشر سلطته في الرقابة عليه بحدود القانون.

وقد يحصل أن يكون الاختصاص مشتركاً بحيث يقوم بممارسته الرئيس والمرؤوس وفي هذه الحالة لا يجوز أن يستقل الرئيس الإداري بممارسة الاختصاص إلا إذا مارسه بصحبة مرؤوسه وإلا اعتبر القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص²⁵⁷.

- اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية:

يقوم النظام اللامركزي على أساس وجود مصالح إقليمية أو مرفقية اعترف لها المشرع بقدر محدد من الاختصاصات وقدر معين من الاستقلال في مزولة هذه الاختصاصات تحت رقابة السلطات المركزية في الدولة.

والقانون يضع حدود الإشراف الذي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية سواء اتخذت هذه الرقابة طابع التصديق على القرارات المتخذة أو الحلول في بعض الأحيان محل هذه السلطات في مباشرة جانب من اختصاصاتها في الحدود التي رسمها القانون²⁵⁸.

وبناء على ذلك لا يجوز أن تصدر السلطة المركزية قرار تتجاوز به الحدود القانونية التي رسمها لها المشرع وتمارس اختصاصاً يقع ضمن اختصاص الهيئات المحلية أو اللامركزية، ولا يجوز لها أن تحل محلها في مباشرة اختصاص معين لم يخولها القانون حق الحلول فيه ولا يجوز لها أن تعدل قرارا اتخذته وإلا كان عملها هذا مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

²⁵⁷ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 371.

²⁵⁸ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 395.

د- عدم الإختصاص الشخصي: ويقصد به صدور قرار إداري من جهة إدارية لم يعترف لها القانون بالقدرة على إتخاذ القرار الإداري، كما أنه لم يكن محلا لنقل جزء من اختصاصات الغير أو كلها لهم في إطار تفويض الإختصاص²⁵⁹ أو الحلول²⁶⁰ أو الإنابة²⁶¹.²⁶²

ثانيا- عيب الشكل والإجراءات:

من أجل حماية الحقوق والحريات وضمان المصلحة العامة، قد ينص القانون على شكليات وإجراءات معينة، يؤدي عدم احترامها إلى إصابة القرار بعيب، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذها وجها لإلغائه.

1- عيب الشكل: يقصد به صدور قرار إداري مخالفا للشكليات المقررة له قانونا من أجل إصداره، على أن هذه الشكليات تنقسم إلى شكليات جوهرية مقررة لمصلحة المعني بالقرار وتؤثر بصفة حاسمة في محتوى القرار الإداري، وشكليات غير جوهرية مقررة لمصلحة الإدارة ولا تؤثر في صحة القرار الإداري مثل تاريخ تحرير القرار الإداري، ترقيم هذا القرار...²⁶³. ومن ثم فإن مخالفة الشكليات الجوهرية يعتبر وجها من أوجه الإلغاء، ومن أهم الشكليات الجوهرية مايلي²⁶⁴:

- الإمضاء والتوقيع: يعتبر من الأشكال الجوهرية لأنه يحدد مصدر القرار الإداري وبالتالي مدى اختصاصه، فيعطي بذلك القرار المصادقية والرسمية.

259 - يقصد به أن يتنازل شخص يسمى الأصل عن جزء من صلاحياته لفائدة شخص آخر يسمى المفوض له إستنادا لنص قانوني ولا بد من صدور قرار إداري يتضمن التفويض.

260 - وهو أن يحل شخص يسمى الحال محل شخص آخر يسمى الأصل نتيجة تغيب هذا الأخير أو حصول مانع له ليمارس جميع اختصاصات هذا الأخير استنادا إلى نص قانوني ودون الحاجة لصدور قرار إداري يتضمن هذا الحلول.

261 - والمقصود بها صدور قرار إداري من جهة إدارية يتضمن تعيين شخص يسمى النائب محل شخص آخر هو الأصل نتيجة غيابه أو حصول مانع له ليمارس جميع اختصاصاته إستنادا إلى نص قانوني.

لمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 82-85.

262 - من ذلك، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 24402 الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1982 (المجلة القضائية، العدد 1، 1989، ص 238) في قضية (ق.ع) ضد رئيس دائرة، جاء فيها: "حيث صدر أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري لبيع المشروبات الكحولية المتنازع عليه وهذا التدبير الإداري يدخل ضمن إطار صحة اختصاصات السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي... وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن".

263 - سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 171.

264 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 127-145؛ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 172؛ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 191-193.

- الإعلام: وهو ما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يتجلى في التبليغ بالنسبة للقرار الفردي، النشر بالنسبة للقرار الجماعي أو التنظيمي²⁶⁵.
- تسبب القرار الإداري: وهو قيام السلطة الإدارية بذكر سبب إصدار القرار الإداري أي بذكر الحالة الواقعية أو القانونية التي كانت وراء إتخاذ هذا القرار ضمن القرار الإداري الذي تقوم بإصداره.
- 2- عيب الإجراءات: ويقصد به مخالفة الإدارة لمجموعة الخطوات والمراحل السابقة لإتخاذ القرار الإداري، الأمر الذي يجعل من هذا القرار مشوباً بعيب الإجراءات ومحلاً للطعن بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. ومن أهم هذه الإجراءات مايلي²⁶⁶:
- الإستشارة: وهو الرأي الذي تطلبه الإدارة قبل إتخاذ القرار الإداري إما بمحض إرادتها وهي الإستشارة الإختيارية، أو بناء على نص قانوني يلزمها بطلب هذه الإستشارة وفي هذه الحالة تكون الإستشارة إلزامية²⁶⁷.

265 - من ذلك، قرار مجلس الدولة رقم 587 الصادر بتاريخ 27 ماي 2002 (مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 178) في قضية وزير المالية ضد (م.ق)، حيث تشدد فيها مجلس الدولة بخصوص قواعد التبليغ، "حيث أنه وفي قضية الحال بادرت الإدارة المعنية بتوجيه أول إنذار بتاريخ 9 سبتمبر 1997 تطلب فيها من المعنية الإلتحاق بمنصب عملها بعد انقضاء عطلتها السنوية يوم 1 سبتمبر 1997. كما وجهت الإدارة إنذاراً آخر بتاريخ 27 سبتمبر 1997 يحمل نفس المضمون وبذات الشكل (برقية). غير أنه تبين لمجلس الدولة وبعد الرجوع لأحكام المنشور رقم 1024 المؤرخ في 21 ديسمبر 1993 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة أن الإنذار الموجه للموظف بسبب تخليه عن منصب عمله يثبت بإشهاد من طرف مصالح البريد أو مصالح الأمن أو الدرك ويقوم هذا الإشهاد محل التبليغ الشخصي. من ثم حيث أنه لم يستخلص من البرقيتين أنه تم استيلامهما من طرف المستأنف عليها. وهذا يؤدي إلى القول بأن لا يمكن أخذهما بعين الإعتبار وبالتالي فقرار العزل غير مشروع وينبغي التصريح بأن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب".

266 - انظر، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 55-61؛ انظر، عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 187-194؛ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 189-191.

267 - من ذلك قرار مجلس الدولة رقم 5485 الصادر بتاريخ 22 جويلية 2002 (مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 164) في قضية محافظ الغابات بقالمة ضد (ب.ر)، والتي من وقائعها مايلي: "قامت محافظة الغابات بقالمة بنقل موظف من مقر المحافظة إلى إقليم الغابات بالشماية ولاية قالمة دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين طبقاً للمادة 12 من المرسوم رقم 85-60 المحدد لإجراءات تطبيق المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبعدم إتباع هذا الإجراء فقد الموظف المعني ضمان إحالة مشروع قرار النقل على هيئة جماعية تمثلت في لجنة

- احترام حق الدفاع: ويتجسد هذا الحق في تنظيم حق المواطن في الإطلاع على القرارات الإدارية والدفاع عن نفسه، كحق الدفاع أمام اللجان التأديبية من خلال الإعتراض للموظف والسماح له بالإطلاع على ملف القضية التأديبية، والدفاع عن حقه بنفسه أو بواسطة محامي²⁶⁸.
- مبدأ توازي الأشكال: وهو احترام الإدارة القواعد التي تم بموجبها إصدار القرار الإداري أثناء القيام بسحبه أو إلغائه.

ثالثاً- عيب المحل أو مخالفة القانون:

وهو العيب الذي يصيب محل أو موضوع القرار الإداري، هذا المحل الذي يعرف بأنه الأثر القانوني المترتب على إصدار القرار الإداري حالاً ومباشرة إما بإنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله. ويشترط في محل القرار أن يكون ممكناً لا مستحيلاً أي أن يترتب أثره القانوني، كقرار ترقية موظف إتضح بأنه قد بلغ سن التقاعد. كما يشترط في محل القرار أن يكون مشروعاً، أي غير مخالف للنظام القانوني السائد في الدولة ضماناً لمبدأ المشروعية بمختلف مصادره. من ثم يتمثل عيب المحل في ترتيب القرار آثاراً غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، سواء كانت مخالفة القانون مباشرة كأن يصدر قرار بتعيين شخص خرقاً ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة من حيث السن أو المؤهل أو غير ذلك مما ينص عليه قانون الوظيفة العامة. أو غير مباشرة وتتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون، خاصة في حالة الغموض، حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية²⁶⁹.

الموظفين. وعليه قضى مجلس الدولة بالمصادقة على قرار إلغاء هذا القرار المعيب بعبء الإجراءات والذي صدر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قلعة بتاريخ 12 ماي 1999".

²⁶⁸ - كمثال عن ذلك: قرار مجلس الدولة رقم 9898 الصادر بتاريخ 20 أبريل 2004 (مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 143) في قضية (م.ع) ضد والي ولاية سكيكدة، والتي أقر من خلالها مجلس الدولة مبدأ وجوب إثبات الاستدعاء في المجال التأديبي بوصول استيلاء موقع من جانب الموظف أو بمحضر رسمي ممضي من طرفه وتلزم جهة الإدارة بتقديم نسخة من هذا الاستدعاء. وهذا كإجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع. وقد جاء في القرار مايلي: "وحيث أن المستأنف عليه قدم في الملف نسخة من الاستدعاء المرسل إلى المستأنف بتاريخ 8 جوان 1999 لمثوله أمام لجنة التأديب. لكن حيث أن الاستدعاء القانوني والرسمي للمعني بالأمر لا بد أن يثبت بوصول استيلاء موقع عليه من طرف هذا الأخير أو بمحضر رسمي ممضي عليه من طرف المستأنف وتقديم نسخة من الاستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات إستيلاءه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات استدعائه بصفة قانونية وخاصة في المسائل التأديبية فإن استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتبر إجراء جوهرياً يدخل ضمن حقوق الدفاع".

²⁶⁹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 188.

رابعاً - عيب السبب:

وهو مخالفة الإدارة لركن السبب في القرار الإداري، أي إصدار القرار الإداري في غير حالة واقعية أو قانونية. ويأخذ عيب السبب أو انعدام السبب وجهاً لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور، قدمها القضاء والفقه الإداري على النحو الآتي²⁷⁰:

- 1- إنعدام الوجود المادي للوقائع: حيث يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي بني عليها القرار، فإذا وجده قائماً يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعلياً، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لإنعدام السبب كوجه للإلغاء.
- 2- الخطأ في التكييف القانوني للواقعة: لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة المادية أو القانونية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف والتكييف القانوني لها، كأن يتم مثلاً تكييف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية.

3- رقابة الملاءمة: القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تقف عند الرقابة المادية للوقائع وتكييفها القانوني، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة. ومع ذلك فإن القضاء الإداري وسع من رقابته ليطلع جوانب الملاءمة، خاصة في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة، كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري.

خامساً - عيب الغاية أو عيب انحراف أو إساءة استعمال السلطة:

وهو العيب الذي يصيب ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري. ويكون القرار الإداري مشوباً بعيب الغاية نظراً لإتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص²⁷¹.

²⁷⁰ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 178.

وكمثال عن إلغاء قرار إداري نظراً لإحتوائه على عيب السبب، نجد قرار مجلس الدولة رقم 150297 الصادر بتاريخ 1 فيفري 1999 (مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 95) في قضية (غ.خ) ضد المستثمرة الفلاحية، ذهب فيه مجلس الدولة إلى إلغاء قرار ولائي غير معلل والقاضي بإقصاء عضو من مستثمرة فلاحية بحجة أن للمعني سلوك معاد للثورة التحريرية دون أن يدعم القرار بأدلة كافية على ما نسبه للمعني بالأمر.

²⁷¹ - في هذا الصدد ذهبت العرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها تحت رقم 157362 الصادر بتاريخ 23 فيفري 1998 (المجلة القضائية، العدد 1، 1998، ص 190) في قضية فريق (ق.ع.ب) ضد والي ولاية قسنطينة، جاء فيه: "من المقرر أن

والواقع أن رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف ومدى وجود عيب الإنحراف بالسلطة تبقى من المهام الشاقة والعسيرة، حيث يرى الفقيه هوريو أن القاضي بهذا الصدد، يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير الأخلاق الإدارية وهو ما يتجلى في الإنحسار والتقلص المستمر لوجه الإلغاء هذا²⁷².

المبحث الثاني

إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى القضاء الكامل

يقصد بدعاوى القضاء الكامل²⁷³ مجموع الدعاوى الشخصية التي تتحرك وترفع من ذوي الصفة والمصلحة أمام السلطات القضائية المختصة على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية للمطالبة بالإعتراف بوجود حقوق شخصية ذاتية ومكتسبة²⁷⁴.

نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. ولما كان ثابتًا في القضية المعروضة أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية. وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 26 ديسمبر 1989 والمقرر المؤرخ في 25 ديسمبر 1991 والمقرر المؤرخ في 19 مارس 1995.

²⁷²- CF. DE LAUBADERE André, Op .cit, p. 584.

²⁷³ - تتميز دعاوى القضاء الكامل عن دعوى الإلغاء في عدة جوانب، منها:

- من حيث موضوع النزاع: موضوع الطعن بدعوى الإلغاء هو عدم مشروعية القرار الإداري، أما موضوع الطعن الذي يثير ولاية القضاء الكاملة هو مركز قانوني شخصي.
- من حيث سلطات القاضي الإداري: دور القاضي في دعاوى الإلغاء أو تجاوز السلطة ينحصر في بحث مدى مشروعية القرار والحكم بإلغائه أو إبقائه إستنادًا لذلك، أما دور القاضي في دعاوى القضاء الكامل لا يتوقف عند إنهاء العمل الإداري بل يعدله وقد يعوضه بغيره وقد يذهب للحكم بالتعويض وغيره.
- من حيث الطبيعة: دعاوى تجاوز السلطة من دعاوى النظام العام لا يجوز الإتفاق على عدم رفعها ولا يجوز الصلح فيها، فيما يجيز المشرع إجراء الصلح في دعاوى القضاء الكامل على اعتبار كونها ليست من النظام العام ولأنها تدور حول حقوق شخصية تقبل المساومة والتفاوض.
- من حيث الحكم الصادر في الدعوى: يكون للحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة، فيما تكون حجية الأحكام الصادرة في دعاوى القضاء الكامل كأصل عام مقصورة على أطراف الخصومة فحسب.
- من حيث الجهة القضائية المختصة: تتوزع دعاوى قضاء المشروعية بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، أما دعاوى القضاء الكامل فتختص المحاكم الإدارية حصريًا بنظرها ولا ينظرها مجلس الدولة إلا كجهة تقييمية إن كان القانون يسمح بذلك، أو في حالة ارتباط الإختصاص بتطبيق المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

وقد جعل المشرع من المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في النظر في دعاوى القضاء الكامل، أيا كانت أطراف النزاع فيها مركزية أو لا مركزية. وتشتمل دعاوى القضاء الكامل على الكثير من المنازعات (منازعات الصفقات العمومية، المنازعات الجبائية، المنازعات الانتخابية...)، غير أن أهم هذه المنازعات أو الدعاوى هي دعوى التعويض.

تجدر الإشارة بأنه ومع ترسخ مبدأ مسؤولية الإدارة²⁷⁵ حصل الإتفاق فقها وقضاء على إدراج دعوى التعويض ضمن قسم هام من أقسام القضاء الإداري وهو قسم القضاء الكامل، وهي الدعوى التي يرفعها أحد

- من حيث المواعيد: الميعاد المطلوب في الطعن بالإلغاء هو 4 أشهر يبدأ حسابها من علم المعني بالقرار، بينما ترتبط المواعيد المطلوبة في دعاوى القضاء الكامل بالنصوص الناظمة لها وتختلف من دعوى لأخرى.

راجع في ذلك: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 339-340؛ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 302-303.

274 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 305.

275 - لقد كانت القاعدة في فرنسا حتى نهاية القرن 19 هي عدم مسؤولية الدولة أو الإدارة عن أعمالها، ذلك أن المسؤولية كانت تتنافى والفكرة السائدة آنذاك عن الدولة باعتبارها سلطة عامة تتمتع بسيادة مطلقة وبارادة تسمو على إرادة الأفراد لا يمكن مساءلتها، لأن من خصائص السيادة أن تلزم الجميع دون أن تلتزم الدولة بالتعويض وإن قدمت تعويضا للأفراد عن الأضرار التي لحقتهم فإن ذلك لا يكون إلا على سبيل التسامح والتبرع. زيادة على ذلك فإن فكرة أن الملك لا يخطئ ولا يمكن أن يضر غيره كانت هي السائدة، ونتيجة ذلك لم يكن للمضروور سوى رفع دعوى على الموظف شخصيا، ويقاضيه في ماله الخاص، وعادة ما يكون هذا الموظف معسرا. ضف إلى ذلك قلة الأضرار التي تلحق الأفراد نتيجة لإقتصار تدخل الدولة على سلامة أمنها في الداخل والخارج مما خفف من مبدأ عدم مسؤولية الإدارة.

غير أن تغير وظيفة الدولة من حارسة إلى متدخلة، وكذا العدول عن نظرية سيادة الدولة في مدلولها المطلق واعتبارها فكرة خاطئة تتنافى مع المنطق ومع المبادئ القانونية الحديثة، بالإضافة إلى حلول الحكم الديمقراطي محل الحكم المطلق وتقبله لرقابة القضاء وسيادة حكم القانون واحترام مبدأ المشروعية. زيادة على ذلك وضع القضاء الإداري بخصوص مسؤولية السلطة العامة عدة نظريات حددت معالم هذه المسؤولية، منها:

- نظرية الدولة المدانة التي ركز عليها مجلس الدولة الفرنسي منطلقا من فكرة مؤداها أن كل دين على الدولة يجب أن يسوى إداريا.

- فكرة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية وقررت مسؤولية الإدارة عن النوع الثاني فقط.

- معيار المرفق العام الذي كرس مبدأ مسؤولية الإدارة والذي ربط بقضية بلاكو الشهيرة في 8 فيفري 1873، وقد جاء في حيثيات القرار الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية: "...باعتبار أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأعوان الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها التقنين المدني للعلاقات التي تحكم الأفراد فيما بينهم. إن هذه المسؤولية ليست بالعمامة ولا بالمطلقة، ولها قواعدها الخاصة التي تتغير بحسب حاجات المرفق وضرورات التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة..." انظر في ذلك، مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 5-7.

الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة²⁷⁶. لذا سنخصص المطلب الأول من هذا المبحث لدراسة شروط دعوى التعويض، أما المطلب الثاني فسيتم التطرق من خلاله إلى أساس التعويض.

المطلب الأول: شروط دعوى التعويض

كسائر الدعاوى الإدارية الأخرى تنطبق على دعوى التعويض الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعاوى والتي سبق التطرق إليها في دعوى الإلغاء، من شروط متعلقة برفع الدعوى (الصفة والمصلحة والأهلية)، إجبارية التمثيل بمحامي، إضافة لذلك يشترط أن يحدد المدعي في عريضته مقدار التعويض الذي يطلبه سواء أكان نقدياً أو عينياً وإلا فإن الدعوى سترفض لعدم تحديد محلها. أما فيما يخص شرط القرار السابق الذي كان يشدد عليه المشرع في القانون السابق للإجراءات المدنية لقبول دعوى التعويض، فإنه قد تخلى عليه من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث أنه وبالرجوع للمواد من 815 إلى 828 والمتعلقة بأحكام رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية لا نجد أي إشارة صريحة للإبقاء على هذا الشرط بل إن الجمع بين الأحكام المذكورة في هذا الإصلاح الإجرائي الجديد يدفعنا إلى الحكم بأن المشرع قد تغاضى تماماً عن شرط القرار السابق ولم يعد له من موجب.

أما بالنسبة لميعاد رفع دعوى التعويض فإذا تعلق الأمر بدعوى تعويض ضد قرار إداري فأجل رفع الدعوى هو 4 أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار إستناداً لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وللمعني الحق في التظلم الإختياري طبقاً للمادة 830 من ذات القانون. أما إذا لم تتعلق هذه الدعوى بقرار إداري كأن يتعلق الأمر بعمل مادي قامت به الإدارة ونظراً لسكوت المشرع فلا تخضع دعوى التعويض في هذه الحالة لشرط الميعاد وتتقدم بانقضاء 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار.

المطلب الثاني: أساس دعوى التعويض

يقصد بأساس المسؤولية عن التعويض السبب الذي من أجله يضع القانون عبء تعويض الضرر على

بناء على ما سبق، تدخل المشرع بنفسه ليقدر مسؤولية الدولة بموجب نصوص صريحة، اعترف من خلالها بالحق في التعويض للمتضرر من جراء نشاطها.

لمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص 12 وما يليها؛ انظر، الحسن كفيف، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 26-52.

²⁷⁶ - انظر، شريف أحمد الطباح، التعويض الإداري في ضوء الفقه وأحكام المحاكم الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 6.

عائق شخص معين أي أنها الأسباب التي تجعل التشريعات تقيم الإلتزام بتعويض الضرر الذي يصيب الغير. وأسباب التعويض أو أساس المسؤولية الإدارية هي: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ (الفرع الأول)، المسؤولية الإدارية بدون خطأ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

إن المسؤولية الإدارية تقتض توافر 3 أركان أو شروط: وجود ضرر، علاقة سببية، الخطأ أو العمل المحدث للضرر. غير أن الأحكام الخاصة بالضرر والعلاقة السببية تشبه كثيرا الأحكام المعروفة في القانون المدني. من ثم فإن الضرر الذي يسمح لصاحبه بالمطالبة بالتعويض يشترط فيه:

- التأكد أو التحقق أي أنه وقع فعلا أو أن وقوعه مستقبلي أما الضرر الإحتمالي فلا تعويض عنه لأنه قد يقع وقد لا يقع.

- أن يكون الضرر خاصا فالقاضي لا يعوض عن الأضرار العامة.

- أن يكون الضرر غير عادي أي تجاوز ما يمكن أن يتحملة الإنسان.

- أن ينصب الضرر على مركز قانوني مشروع أي غير مخالف للنظام العام والآداب العامة.

- يقبل التعويض عن الضرر المادي لأنه يمكن تقييمه بالمال، أما الضرر المعنوي ففي الماضي كان غير قابل للتعويض غير أنه حصل تطور حيث أصبح يتم التعويض عن الأضرار المعنوية والمعاناة النفسية²⁷⁷.

أما عن العلاقة السببية فهي علاقة الضرر بفعل شخص عام محدد، أما إذا كان الضرر غير مباشر أي لم تتسبب الإدارة في إحداثه فلن تكون مسؤولة عن هذا الضرر.

والخطأ المقصود هنا هو الخطأ المرفقي حيث تكون الإدارة ملزمة بالتعويض متى صدر عنها خطأ تسبب في الإضرار بالغير. فالقاعدة العامة أنّ الخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف ذاته وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولا عن الأضرار التي نتجت عنه بدفع التعويض من

²⁷⁷ - وكان ذلك في قضية لتيسران في 24 نوفمبر 1961 تتلخص وقائعها فيمايلي: في 3 ماي 1955 تصادمت شاحنة مع دراجة يقودها السيد بول لتيسران ومعه ابنه ذو 7 سنوات، فقتل الأب وابنه. وقدمت طلبات تعويض إلى الإدارة (وزير الأشغال العامة) من جهة من السيدة لتيسران باسمها شخصيا وباعتبارها وصية على أبنائها القصر الثلاثة ومن جهة من السيد كامي لتيسران أب إحدى ضحيتي الحادث وجد الآخر. وإذا كانت السيدة لتيسران تستطيع التمسك ببعض الأضرار المادية (مصاريف إصلاح الدراجة، وحرمانها من نفقات البيت واضطراب ظروف حياتها)، لم يكن الأب على العكس يستطيع التمسك بأي شيء عدا الألم المعنوي الذي سببته له وفاة ابنه. ومع ذلك قبل مجلس الدولة منح الأب تعويضا عن هذه الأضرار المعنوية التي بدت له يمكن تقييمها بالنقود". مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 570-577.

ماله الخاص، أما الخطأ المرفقي فهو خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة بغض النظر عن مرتكبه،
وبتحديد نوع الخطأ تتحدّد نوع المسؤولية.

وفي هذا الصدد عمل الفقهاء على وضع حدّ فاصل بين الخطأ الشخصي والمرفقي من خلال اقتراح
معايير مختلفة يمكن الاستعانة بها (أولاً)، إلا أنّ هذا الخطأ قد تحيط به بعض الظروف والعوامل كأوامر
الرئيس والجريمة الجنائية للموظف، فتؤثر هذه الظروف في الخطأ إلى درجة تغيير طبيعته وإعادة تكييفه
(ثانياً). غير أن أساس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ قد عرف تطوراً مستمراً فمن مسؤولية المرفق
على أساس الخطأ المرفقي ظهرت فكرة الجمع بين الأخطاء لتصل إلى الجمع بين المسؤوليات (ثالثاً).

أولاً- أهم المعايير الفقهية في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

وتتجلى في معيار النزوات الشخصية ومعيار الخطأ المنفصل.

1- معيار النزوات الشخصية: وبحسبه يكون الخطأ شخصياً متى تصرف عون الإدارة بأهوائه ونزواته
وغفلته، أي إذا كان التصرف صادراً بناء على سوء نية أو البحث عن الفائدة الشخصية، أما الخطأ المرفقي
فهو الخطأ الذي ترتب عنه الفعل الضار غير المطبوع بسوء النية²⁷⁸.

وإذا كان هذا المعيار يتميز بالموضوعية والوضوح، إذ يمنع إلى حد بعيد مسؤولية الإدارة عن الأعمال
التي يقوم بها موظفوها، إذا ما قصدوا من وراء عملهم تحقيق أغراض شخصية مثل الإنتقام والإضرار بالغير.
غير أن ما يؤخذ عليه هذا المعيار هو اعتماده في المقام الأول على البواعث النفسية التي يصعب كشفها
والتوصل إليها، مهما حاول القاضي الغوص في نفسية الموظف. ويؤخذ أيضاً على اعتماده في المقام الثاني
على اعتبار الموظف غير مسؤول عن خطئه الجسيم متى وقع بحس نية²⁷⁹.

2- معيار الخطأ المنفصل: يعتبر هذا المعيار التصرف الصادر عن الموظف خطأ شخصياً إذا أمكن فصله
عن إلتزامه وواجباته الوظيفية ووقع خارج مهامه، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي يقوم به الموظف أثناء
أداء مهامه²⁸⁰.

غير أن ما يعيب هذا المعيار أنه يستبعد من حالات الخطأ الشخصي الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها
الموظف لمجرد أن تلك الأخطاء قد اتصلت بواجبات الوظيفية²⁸¹.

278 - انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 239.

279 - انظر، أحمد هنية، الخطأ ودوره في قيام المسؤولية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، قسم العلوم القانونية
والإدارية، جامعة بسكرة، 2003-2005، ص 137.

280 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 205.

281 - أحمد هنية، المرجع السابق، ص 139.

ثانياً- تأثير الظروف المحيطة بالخطأ في تحديد نوعه:

من ذلك أوامر الرئيس والجريمة الجنائية للموظف.

1- أوامر الرئيس وأثرها في تحديد نوع الخطأ: من أهمّ العوامل المؤثرة في تحديد نوع الخطأ هي الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس، لذا يجب التمييز بين الأوامر المشروعة وغير المشروعة للرئيس لتحديد نوع الخطأ.

أ- الأوامر المشروعة: من المبادئ المعمول بها داخل السلك الإداري هو وجوب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس كقاعدة عامة، ومع ذلك قد ترد استثناءات عليها.

- وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس: من المعلوم أنّ الموظف ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس، إذ نجد أنّ هذا المبدأ له مفهومان: مفهوم موسع ومفهوم ضيق.

فالمفهوم الواسع: يعني أنّه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها، لأنّ الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام مبدأ المشروعية. أمّا المفهوم الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه²⁸². ومن ثمّ فإنّ الموظف لا يؤدي عمله وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقاً لما يحدده له رؤسائه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالاً أخرى لاختل النظام وتعرّضت المصلحة العامة للخطر²⁸³.

على هذا الأساس يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة، إلا أنّ واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه وملاحظاته في مجال وظيفته، فله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة تعين على الموظف تنفيذها، إذ أنّ مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصي يسأل عنه في أمواله الخاصة²⁸⁴.

- حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس: أجمع الفقهاء على أنّ الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنّها تنفيذاً لأوامر الرئيس، وإذا كانت هذه الأوامر في حقيقة الأمر غير موجودة

282 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

283 - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 168.

284 - انظر، فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 117.

أصلاً، فلا تثور في هذه الحالة أية صعوبة، فهنا لا نكون بصدد أوامر الرئيس، وبالتالي فإنّ الخطأ هنا هو خطأ شخصي يوجب المسؤولية الشخصية للموظف.

أمّا إذا وجدت أوامر الرئيس إلّا أنّ المرؤوس تجاوز هذه الأوامر بأن قام بتحريفها وتغييرها بإضافة أمور لم تطلب منه أساساً، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصياً يقيم المسؤولية الشخصية. ومثال ذلك: أن يصدر الرئيس أمره بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فلا ينفذ المرؤوس هذا الأمر بعينه، وكما صدر إليه بل يتجاوز ويقيم من تلقاء نفسه بإتلاف محمولات هذا الشخص وهدم مسكنه²⁸⁵.

وقد ذهب الأستاذ عبد العزيز شياح إلى القول في حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس لا يمكن أن تثار مدى مسؤولية الموظف بالنسبة للأوامر الرئاسية، ذلك أنّنا لا نكون أمام صورة الأمر الرئاسي ما دام أنّ الموظف لم يلتزم بتنفيذه طبقاً لما صدره إليه، ومن ثمّ فإنّه يمكن أن تتحقق مسؤوليته الشخصية إذا ما توفر للخطأ مقومات الخطأ الشخصي، وذلك بأن يكون هذا التجاوز عن عمد وبقصد الإضرار أو كان على درجة معينة من الجسام²⁸⁶.

ب- **الأوامر غير المشروعة**: قد يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه، إلّا أنّ هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة، وفي هذا الصدد يوجد ثلاثة آراء:

الرأي الأول: إذا قام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحذافيرها، فهذا يعدّ خطأ مرفقياً حسب الفقيه "بارتلمي"، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقي، وهكذا يؤدي أمر الرئيس إلى تغيير الطبيعة القانونية للخطأ²⁸⁷.

كما يذهب الفقيه "هوريو" إلى القول بأنّ الأولوية تكون لطاعة وتطبيق أوامر الرئيس، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ لا يحق له حتّى مناقشتها، لأنّ هذه المناقشة تعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وعلى هذا فإنّ الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند تنفيذ أوامر الرئيس يعتبر خطأ مرفقياً تترتب عنه المسؤولية الإدارية.

الرأي الثاني: أمّا الفقيه "دوجي" فقد ذهب إلى القول بأنّ الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذاً لأمر رئيسه الإداري غير المشروع يعدّ خطأ شخصياً يترتب المسؤولية الشخصية للموظف²⁸⁸، وعلى هذا فإنّ الموظف

285 - سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 129.

286 - انظر، عبد العزيز شياح، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون

سنة نشر، ص 709.

287 - سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 130.

288 - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 146.

الذي يجد نفسه مخيرا بين تطبيق القانون وبين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة، يجب عليه تطبيق القانون لأنّ الموظف العام يعتبر كغيره من المواطنين ملزم باحترام القوانين، وهذا ما ذهب إليه أيضا الفقيه " مارسيل فالين"²⁸⁹.

ولكن وحسب هذا الرأي يستثنى من ذلك فئة الجنود، ذلك لأنّ الجندي في نظر الفقيه "دوجي" يعتبر آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير، وبالتالي يجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء حتّى وإن كانت غير مشروعة، ويعتبرها الحالة الوحيدة التي تتعدم فيها المسؤولية²⁹⁰.

الرأي الثالث : لقد حاول الفقيه " لابند " التوفيق بين وجهات النظر السابقة فيما أنّ الموظف ملزم بأداء عمله بانتظام واضطراد لأنّ لو منح له حق مناقشة مدى مشروعية الأوامر الصادرة إليه لأخلّ ذلك بقاعدة سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

ومن جهة أخرى ولكي لا تعتبر طاعة المرؤوس للرئيس عمياء يطرح حلا متمثلا في أنّه يجب على الموظف أن يتثبت من المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري من الجوانب التالية:

- أن يتأكد من أنّ الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.

- أن يتأكد من أنّ الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.

- وهل استوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر حسبها.

فإذا التزم الموظف بمراعاة هذه الجوانب لا تقوم مسؤوليته إذا كان الأمر الصادر إليه مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، والخطأ الذي يترتب عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة يعتبر خطأ مرفقيا. إلاّ أنّه ورغم وجهة هذا الرأي يمكن مع ذلك اعتبار تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة من قبل المرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنّه غير مشروع²⁹¹.

بناء على ما سبق، يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري والتي تنصّ على أنّه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

289 - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

290 - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 118.

291 - سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 131.

لذا ذهب البعض إلى تفسير هذه المادة بأنّ المشرع يرحح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون والنتيجة هي عدم مسؤولية المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه²⁹².

2- الجريمة الجنائية وعلاقتها بتحديد نوع الخطأ:

قد يرتكب الموظف جرما جزائيا (جناية أو جنحة) ويلاحق أمام القضاء ويحكم عليه، ولكن السؤال المطروح في هذه الحالة بالنسبة للتعويض عن الضرر، هل يعتبر حتما خطأ شخصيا أم أنّه يمكن أن يكون خطأ مرفقيا، وفي هذه الحالة الإدارة هي التي تدفع التعويض. لذا سنميز بين الجريمة الجنائية المتعلقة بالوظيفة والمنفصلة عنها.

أ- **الجريمة الجنائية المتعلقة بالوظيفة:** من الممكن أن يرتكب الموظف جريمة أثناء قيامه بوظيفته، إذ كان سائدا ولفترة طويلة اعتبار الجرم الجنائي دائما وبصورة مطلقة خطأ شخصيا، إلا أنّ الاتجاه غير من طرف محكمة التنازع الفرنسية في قرار شهير اعتبرت فيه أنّ جرم القتل أو الجرح الخطأ لا يشكل دائما خطأ شخصيا، وهذا في القرار الذي يعرف بقرار " Thepaz " الصادر في 14 يناير 1935²⁹³. وتتخلص وقائعها فيما يلي:

"كانت قافلة سيارات شحن عسكرية تسير تحت إشراف رقيب بسرعة 20 كلم/سا فتجاوزت راكب دراجة يدعى Thepaz وفجأة ولكي يتحاشى التصادم مع الشاحنة التي تسير أمامه والتي خففت سرعتها بصورة مفاجئة، انحرف الجندي السائق Muralul بسيارته جانبا مما جعل المقطورة التي يجرها توقع راكب الدراجة أرضا، فأصيب بجروح ومن ثمّ رفعت الدعوى ضدّ الجندي الذي حكم عليه بدفع الغرامة والتعويض، إلا أنّ الدولة تدخلت وأثارت عدم صلاحية القضاء العادي للنظر في القضية فأحيلت القضية على محكمة التنازع التي اعتبرت أنّ عمل الجندي هذا في الظروف التي حصل فيها تنفيذا لأمر الخدمة وتحت إشراف لا يخرج عن كونه خطأ مرفقيا. إذن وبموجب هذا القرار فصلت محكمة التنازع بانفصال الجريمة الجنائية عن الخطأ الشخصي. وانطلاقا من هذا التاريخ أصبح بالإمكان اعتبار الجرم الجنائي خطأ مرفقيا".

وقد ساير القضاء الجزائري القضاء الفرنسي والمثال على ذلك قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر الصادر بتاريخ 09 جويلية 1971 وتتخلص وقائع القضية في أنّ "سائق إحدى السيارات العسكرية التابعة لوزارة الدفاع الوطني صدم شيئا ممّا أدى إلى وفاته فرفعت زوجته وأولاده دعوى على السائق أمام

²⁹² - انظر، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 442.

²⁹³ - سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 127؛ عبد العزيز شيحا، المرجع

السابق، ص 711؛ عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 138.

المحاكم العادية والتي حكمت بدفع التعويض إلا أنّ السائق رجع على وزارة الدفاع وطالبها بدفع التعويض على أساس أنّ الحادث الذي ارتكبه كان أثناء تأدية الخدمة، كما أنّ الوسائل مرفقية، وبالتالي الخطأ هنا مرفقي يولد مسؤولية الإدارة في التعويض²⁹⁴.

تبعا لهذا فإنّ الجرم الجنائي المرتكب أثناء الوظيفة قد يعتبر خطأ مرفقيا إلا إذا ارتكبه موظف عن عمد وبسوء نية وبدرجة معينة من الجسامة، وفي هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا.

ب- الجريمة الجنائية المنفصلة عن الوظيفة:

قد يتم ارتكاب الفعل المجرم من قبل الموظف خارج الوظيفة، وفي هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا، مثلا خروج موظف للنزهة بسيارته الخاصة وإصابته لأحد المارة بضرر، وعلى هذا الأساس يعتبر الخطأ هنا خطأ شخصيا لأنّه ليس له علاقة تماما بالوظيفة وبغض النظر عما إذا كان عن عمد أو إهمال.

كما أنّ الجريمة الجنائية المرتكبة من قبل الموظف أثناء تأدية الوظيفة إلا أنّ وقائعها منفصلة عن الوظيفة تعتبر خطأ شخصيا لهذا الموظف، ومثال ذلك حضور أحد دائني الموظف لزيارته في عمله لاستيفاء دين له عليه، وحدثت مشادة بينهما فيعتدي الموظف على الدائن بالضرب، وهنا يعتبر الخطأ شخصيا²⁹⁵.

كما تنص المادة 135 من قانون العقوبات الجزائري على أنّ: "كل موظف في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط شرطة وكل قائد أو أحد رجال القوة العمومية دخل بصفته المذكورة منزل أحد المواطنين بغير رضاه، وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة من 500 إلى 3000 دون الإخلال بالمادة 107". وتنص المادة 107 من نفس القانون: "يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من 05 إلى 10 سنوات إذا أمر بعمل تحكيمي أو ماسّ سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر". لذا فقد اعتبر المشرع الجزائري الخطأ الجنائي خطأ شخصيا يرتب ويقيم المسؤولية الشخصية للموظف العام في ذمته المالية الخاصة في هذه الحالات²⁹⁶.

ومثال الجريمة الجنائية للموظف المنفصلة عن الوظيفة، القضية التي ارتكب فيها دركي جريمة قتل بمسدس خارج أوقات العمل، فلقد اعتبر مجلس الدولة أنّ هذه الجريمة من جرائم القانون العام، ولا علاقة لهذه

294 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 128.

295 - سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 287.

296 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 143.

الجريمة بوظيفة المحكوم عليه كدركي، وبالتالي فإنّ مسؤولية التعويض عن الضرر الناتج تقع على عاتقه، ومن ثمّ اعتبر الخطأ شخصياً²⁹⁷.

كما أنّ الموظف قد يرتكب خطأ أثناء قيامه بالوظيفة، ومع ذلك يعدّ ما ارتكبه من خطأ قد تمّ خارج نطاق وظيفته ومرتباً لخطأ شخصي لانقضاء كل صلة بينه وبين الوظيفة، وفي هذه الحالة يسأل الموظف عمّا أصاب الغير من أضرار كالشرطي الذي يضرب المتهم ضرباً عنيفاً دون أن يكون هذا المتهم قد حاول الهرب أو قاوم أمر القبض عليه. ويلاحظ أنّ قرار مجلس الدولة الفرنسي قد تطور وجعل من هذه الأخطاء التي ارتكبت أثناء الوظيفة مصدراً لاجتماع مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة معاً²⁹⁸.

ثالثاً- قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات:

بحثاً عن تبرير تعويض الضرر الحاصل للمضروب جراء نشاط إداري ما، عرف أساس المسؤولية الإدارية تطوراً تجلّى في فكرة الجمع بين الأخطاء ثم فكرة الجمع بين المسؤوليات²⁹⁹.

يقصد بفكرة الجمع بين الأخطاء وجود خطأين تسببا في إلحاق ضرر معين، خطأ شخصي وآخر مرفقي. وكان ظهور هذه الفكرة في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية أنجيه بتاريخ 3 فيفري 1911، والتي تتلخص وقائعها في مايلي: "دخل السيد أنجيه مكتب البريد والاتصالات على الساعة الثامنة والنصف مساء لسحب حوالة بريدية، ولما هم بالخروج وجد الباب المخصص للجمهور مغلقاً، فاتجه نحو الباب المخصص لخروج الموظفين بناء على توجيهات أحدهم. وأثناء خروجه دفع من طرف الموظفين فكسرت رجله. فلجأ إلى القضاء وقرر مجلس الدولة أن الضرر الذي لحق بالسيد أنجيه كان نتيجة خطأ شخصي هو الدفع وخطأ مرفق هو إغلاق مكتب البريد قبل الوقت المعتاد"³⁰⁰.

أما عن فكرة الجمع بين المسؤوليات، فتتطلب وجود خطأ شخصي فقط ألحق ضرراً بالغير وهو خطأ الموظف وحده، وبالرغم من ذلك يحكم القاضي بمسؤولية المرفق تسهلاً لتعويض المضروب الذي قد يجد نفسه أمام موظف معسر باعتبار الخطأ المرتكب غير منفصل عن المرفق سواء ارتكب داخل المرفق أو خارجه³⁰¹. وكان ذلك في قضية الزوجان ليمونيه في 26 جويلية 1918 والتي تتلخص وقائعها فيمايلي:

²⁹⁷ - قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، الصادر بتاريخ 01-02-1999، رقم 146043، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 97 - 98.

²⁹⁸ - انظر، حسين فريجة، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 39 - 40.

²⁹⁹ - عطاء الله بن حميدة، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 290.

³⁰⁰ - مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 150-153.

³⁰¹ - عطاء الله بن حميدة، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 290.

"احتقلت بلدية روكورب في 9 أكتوبر 1910 بعيدها السنوي. وكان أحد العروض التي يكثر الإقبال عليها الرماية على أهداف عائمة في نهر لاجو الصغير، وفي الضفة المقابلة افتتح منتزه مزروع بالأشجار. وكانت السيدة ليمونيه تنتزه مع زوجها برصاصة في خدها. وخطا حكم ليمونيه خطوة جديدة بإقرار أن خطأ واحدا يرجع أساسا إلى فعل شخصي للعامل يؤدي إلى مسؤولية المرفق وكذلك مسؤولية العامل"³⁰².

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ

إن مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي مسؤولية قضائية إستثنائية ويكفي لإنعقادها إثبات وجود علاقة سببية بين الضرر وعمل الإدارة، وأن يتصف الضرر الموجب للتعويض بالجسامة الإستثنائية. وعلى كل فإن مسؤولية الإدارة دون خطأ قد تقوم على أساس المخاطر (أولا) أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة (ثانيا).

أولا- مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر:

القاعدة العامة أن الإدارة لا تسأل إلا حيث يكون ثمة خطأ في جانبها، ونظرا لأن ذلك قد يترتب عليه أن ثمة أضرارا عديدة قد تصيب الأفراد من وراء ممارسة أحد الأنشطة الإدارية دون أن يتم تعويضهم نظرا لعدم وجود خطأ واضح ومحدد، فإن مجلس الدولة الفرنسي طبق فكرة المسؤولية عن الأشياء التي لا تستند إلى خطأ قوامها تحمل التبعية أو المخاطر. ويعفى المدعي في هذا الحال من إثبات خطأ في نشاط الإدارة ويشترط لترتيب مسؤوليتها إثبات أن الضرر اللاحق به قد وقع جراء نشاطها ذلك. ومن أبرز المجالات التي طبقت فيها نظرية المخاطر هي³⁰³:

1- الأشغال العمومية: إن مسؤولية الإدارة عن الأشغال العمومية مسؤولية ذات طابع شامل أي أنها تتعدد بصدد الأضرار الماسة بالأشخاص والأموال. والمقصود بالأشغال العمومية كل إعداد وتجهيز مادي لعقار يتعلق بتسيير أحد المرافق العامة ويتم العمل لحساب احد الأشخاص المعنوية العامة ويهدف إلى تحقيق منفعة عامة.

2- مخاطر الجوار والأنشطة الخطرة: تقوم مسؤولية الإدارة من دون خطأ بسبب الإنشاءات الخطرة والتي قد تتجم عنها أضرار بالجوار (الضرر البيئي البحث)، كما تقوم مسؤولية الإدارة بفعل الأنشطة الخطرة التي تتولاها الإدارة في عدة مجالات كمجال الضبط الإداري والعمليات العسكرية.

³⁰² - مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 218-224.

³⁰³ - انظر، لحسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 208-277؛ انظر، لحسين بن الشيخ آث ملويا، نظام المسؤولية في القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 25-138.

ثانياً - مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

ويعبر هذا المبدأ عن مبدأ أسمى من مبادئ العدالة الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والأفراد وهو وجوب مساهمة المواطن في الأعباء المترتبة عن إدارة المرافق العامة في حدود إمكانياته، ومن ثمة فإن أي تجاوز لهذه الحدود يعد إخلالاً بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة وهو ما يترتب عليه التعويض. غير أنه يلزم لإستحقاق هذا التعويض أن يكون الضرر غير عادي لأهميته أو لطبيعته الإستثنائية وأن يمس حقاً بالمضرور³⁰⁴. ومن تطبيقات هذا المبدأ³⁰⁵:

1- إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية: تقوم مسؤولية الإدارة دون خطأ وعلى أساس الإخلال بالأعباء العامة، في الأحوال التي تمتع فيها عن تنفيذ حكم قضائي صادر لأحد الأشخاص ضد شخص آخر لأسباب تتعلق بالنظام العام ويتضرر نتيجة هذا الإمتناع من صدر الحكم لصالحه.

2- المسؤولية الإدارية بسبب النصوص القانونية: ويشترط لتطبيق هذه المسؤولية وإستحقاق التعويض ألا يمنع المشرع بنص صريح التعويض ويفسر سكوته لصالح التعويض، وألا يتعلق الأمر بنشاط غير مشروع وأن يكون الضرر خاصاً وغير إعتيادي. تجسد ذلك في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية لافلوريت في 14 جانفي 1938، وجاء فيه مايلي: "حيث أن الحظر المنصوص عليه لفائدة صناعة منتجات الحليب، جعل الشركة المدعية تضطر إلى التوقف عن صنع المنتج الذي كانت تستغله سابقاً تحت إسم "غرادين"، والذي يدخل في التعريف الذي جاء به قانون 29 جوان 1934، والذي لم يدع بأنه يشكل خطراً على الصحة العامة، ولا يوجد في النص القانوني ولا في أعماله التحضيرية، ولا في مجموع ظروف القضية ما يسمح بالظن بأن المشرع قصد تحميل المعني عبئاً لا ينسب إليه بصفة عادية، وأن هذا العبء المخلوق لتحقيق الصالح العام، يجب أن تتحمله الجماعة، وبالنتيجة فإن شركة "لافلوريت" مؤسسة في طلبها إلزام الدولة بأن تدفع لها تعويضات عن الضرر اللاحق بها..."³⁰⁶.

304 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 337.

305 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، المرجع السابق، ص 279-324.

306 - مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 334-342. وجاء النص الأصلي للقرار كمايلي:

"La loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers avait interdit la fabrication et la vente de tout produit présentant l'aspect de la crème et destiné aux mêmes usages mais ne provenant pas exclusivement du lait. La société La Fleurette avait ainsi été dans l'obligation de cesser son activité, consistant dans la fabrication d'un produit, nommé "gradine", qui tombait sous le coup de la nouvelle interdiction. La jurisprudence ancienne selon laquelle l'État ne saurait être responsable des conséquences de lois prohibant une activité dans l'intérêt général avait déjà quelque peu évolué, les arrêts les plus récents se fondant sur ce que les mesures incriminées avaient pour but d'empêcher des produits dangereux ou de mettre fin à des abus. Dans l'affaire de

الخاتمة:

بناء على ما سبق، لجأت الجزائر إلى تفعيل دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة لوعيها العميق بأهميتها كضمانة لتكريس دولة القانون، غير أن أسلوب تنظيمها قد تغير بحسب الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والإقتصادية التي مرت بها البلاد، من العمل بالإزدواجية الخاصة ثم الأحادية المرنة ثم تبني العمل بالإزدواجية القضائية في نهاية المطاف، وذلك في دستور 1996 من خلال تنصيب قضاء إداري مستقل بهيكله واختصاصاته يعمل بجوار القضاء العادي ويختص بنظر منازعات الإدارة العامة.

ويتشكل القضاء الإداري في قمته من مجلس الدولة والذي جمع في اختصاصاته القضائية بين مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية ومهمة الفصل في المنازعات المحددة حصرا بوصفه قاضي ابتدائي نهائي (دعاوى إلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ضد قرارات السلطة المركزية، هيئات عمومية وطنية، منظمات مهنية وطنية). ومحاكم إدارية وهي الجهات القاعدية للقضاء الإداري وصاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية (دعاوى إلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، ودعاوى القضاء الكامل).

على أنه في مجال توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والعادي فقد اعتمد المشرع الجزائري على قاعدة عامة وهي المعيار العضوي القائم على أن أساس تحديد المنازعة الإدارية بالنظر إلى أطرافها، كما أقر خروجاً عن هذه القاعدة العامة وهو المعيار المادي كمعيار إستثنائي تكميلي وزع الاختصاص القضائي بناء على طبيعة النشاط بصرف النظر عن أطرافه.

ونظراً لعدم كفاية المعايير السابقة في ضبط قواعد الاختصاص القضائي إذ كثيراً ما تنثر عند العمل بها مشكلات مستعصية بخصوص تحديد جهة القضاء المختصة بموضوع بذاته، تم تنصيب محكمة التنازع لحل إشكالات تنازع الاختصاص.

تبعاً لذلك اعتمد المشرع في سبيل توزيعه للاختصاص النوعي داخل منظومة القضاء الإداري بوصفها منظومة مستقلة على ذات المعيار العضوي الذي تبناه في توزيع الاختصاص بين القضائيين، إذ ركز على صفة الأشخاص الإدارية التي تكون طرفاً في المنازعة وأجرى على أساسها توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، على أن يختص مجلس الدولة في دعاوى قضاء المشروعية وتكون المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في كل المنازعات الإدارية (دعاوى قضاء المشروعية ودعاوى القضاء الكامل).

la société La Fleurette, les produits exploités ne présentaient pas de danger et rien dans le texte de la loi ou dans ses travaux préparatoires ne permettait de penser que le législateur ait voulu faire supporter à cette société, semble-t-il la seule concernée, une charge telle que l'arrêt de son activité. Le Conseil d'État considéra par suite que cette charge, créée dans un intérêt général, devait être supportée par la collectivité". 14 janvier 1938 - Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette" - Rec. Lebon p. 25.

ومهما يكن وعلى الرغم من الحرص الذي أبداه المشرع الجزائري للنهوض بالعدالة الإدارية ولتفعيل أدوارها والذي ترجمته الإصلاحات المتوالية لمنظومة القضاء الإداري وبالأخص القواعد الإجرائية الناضجة لها وذلك من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن تخصيص كتاب للأحكام المشتركة في هذا القانون قصد تطبيقها على إجراءات التقاضي في المادتين العادية والإدارية على السواء يعد مساسا بخصوصية وطبيعة الإجراءات القضائية الإدارية، إذ من غير الممكن أن تسري نفس الأحكام الإجرائية العادية على القضاء الإداري الموسوم بالإستقلالية.

ضف إلى ذلك، عدم اكتمال البناء الإجرائي للقضاء الإداري وهو ما يظهر في كثرة الإحالات الواردة في نصوص القوانين المنظمة لأجهزة القضاء الإداري كالقانون المنظم لمجلس الدولة وكذا المحاكم الإدارية، والتي أحالت إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وهو ما حدث بالنسبة لهذا القانون في شقيه الإداري وكذا العادي، حيث أن الشق المتعلق بالإجراءات القضائية الإدارية يوجد فيه الكثير من الإحالات إما للأحكام المشتركة أو للإجراءات القضائية العادية، ما يفيد بعدم إستقلالية المنازعة الإدارية بإجراءات خاصة وهو ما يعزز فكرة أن القضاء الإداري الجزائري بعد 1996 ليس أكثر من تغيير في الهيكلة وإستمرار لوضع سابق بمسميات مغايرة.

وبإقرار الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة وحتى المحاكم الإدارية في حالات معينة يكون المشرع قد حرم المخاصم للأشخاص الإدارية من طرق الطعن العادية وبالأخص الإستئناف وغير العادية وبالأخص الطعن بالنقض، وهو ما يعد خرقا لمبدأ التقاضي على درجتين والذي يعد أحد أهم مقومات النظام القضائي. ليزيد الطين بلة بإسناده لمجلس الدولة الإختصاص كقاضي إستئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، فيكون بهذا المشرع قد حول المجلس من محكمة قانون إلى محكمة موضوع وهو ما يتنافى مع الوظيفة الطبيعية لهذا المجلس بوصفه جهة تقويم وإجتهد لا جهة فصل ونظر في المنازعات.

كما أن تبني الإزدواجية القضائية في الجزائر لم يأخذ بعين الإعتبار ما تتطلبه هذه الإزدواجية من تخصص للقضاة في المادة الإدارية، فالقاضي الذي يراقب مشروعية أعمال الإدارة لم يهيئ في الواقع لهذه المهمة، فهو غريب عن الإدارة وليس له تخصص في القانون الإداري ولا إطلاع بخصوصيات الإدارة وتعميداتها، وهو ما ينعكس سلبا على نوعية الأحكام والقرارات وعلى الإستقلال الوظيفي للقاضي، وهو الذي جعل هذه العدالة الإدارية تتسم بالبطئ والتأخر في الفصل في القضايا المعروضة عليها كمشكل متجذر في الدولة الجزائرية.

بناء على سبق، فعلى المشرع الجزائري ومحاولة منه في القضاء على معظم المشكلات التي كانت ولا زالت تتخبط فيها العدالة الإدارية الجزائرية، العمل على مايلي:

- الفصل التام بين الإجراءات المدنية والإدارية بتخصيص قانون مستقل لكل منهما أو على الأقل بإلغاء الكتاب الخاص بالأحكام المشتركة لتجسيد إستقلالية القضاء الإداري.
- إعادة الإعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين وتقريب القضاء من المواطن بإنشاء محاكم إستئناف ولو جهوية، لتخفيف العبء عن مجلس الدولة الأمر الذي سيساهم في تفعيل دوره كجهة إجتهاد قضائي.
- العمل على تخصص القضاة في المجال الإداري لأن نجاعة العمل القضائي مرتبط إلى حد كبير بتخصص القضاة.
- نشر كل القرارات الصادرة عن مجلس الدولة ولما لا يمكن أن يكون ذلك إلكترونيا وبشكل دوري، لأن ما هو حاصل في الواقع من عدم نشر الشق الأكبر من قرارات مجلس الدولة فيه عرقلة واقعية لتطوير القضاء الإداري وينعكس سلبا على عمل القضاة وعلى توحيد الإجتهد القضائي في الجزائر وحتى على الدراسات الفقهية الجارية.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: الكتب

أ- باللغة العربية:

- 1- ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، 1998.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 3- أحمد محيو، المنازعات الإدارية (ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 4- أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1978.
- 5- الحسن كفيف، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 6- الطيب زروتي، الوسيط في الجنسية الجزائرية، الطبعة الثانية، مطبعة الفسيلة، الجزائر، 2010.
- 7- بدر خان عبد الحكيم إبراهيم، معايير تعريف العمل القضائي من وجهة نظر القانون العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 8- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992.
- 9- ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- 10- جورج شفيق ساري، القضاء الإداري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
- 11- حسن سيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1988.
- 12- حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان فرنسا مصر، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، دون سنة نشر.
- 13- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006.
- 14- حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987.
- 15- خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993.
- 16- رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
- 17- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (شروط قبول الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة طبع.

- 18- رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 19- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 20- زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الثاني، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1955.
- 21- سامى جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 22- سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- 23- سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976.
- 24- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1970.
- 25- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976.
- 26- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2013.
- 27- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2015.
- 28- شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه وأحكام المحاكم الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 29- صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ليبيا، 1974.
- 30- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 31- صونية بن طيبة، الإستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 32- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1970.
- 33- عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014.
- 34- عبد الحميد اسماعيل الانصاري، نحو مفهوم عربي إسلامي للمجتمع المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2002.
- 35- عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972.
- 36- عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر.

- 37- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
- 38- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 39- عبد القادر باينه، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، المغرب، 1985.
- 40- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 41- عصمت عبد الله، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
- 42- عطاء الله بوحמידة، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 43- علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 45- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، 2003.
- 46- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 47- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 48- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 49- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 50- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 51- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 52- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 53- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 54- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 55- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول (القضاء الإداري)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

- 56- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 57- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 58- عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل، الجزائر، 2010.
- 59- فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1967.
- 60- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001.
- 61- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 62- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول (المسؤولية على أساس الخطأ)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 63- لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الجنسية الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2009.
- 64- لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 65- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013.
- 66- لحسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 67- لحسين بن الشيخ آث ملويا، نظام المسؤولية في القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 68- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995.
- 69- مارسو لونغ، بروسيرفيل، غي بريبان، بيار دلقولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- 70- ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996.
- 71- محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، القاهرة، مصر، 1968.
- 72- محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، 1998.
- 73- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم، الجزائر، 2004.

- 74- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 75- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 76- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 77- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 78- محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 79- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، 1997.
- 80- محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1981.
- 81- محمد عبد الوهاب رفعت، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- 82- محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1963.
- 83- محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري وإختصاصه)، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
- 84- محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989.
- 85- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- 86- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول (الهيئات والإجراءات)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 87- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني (نظرية الإختصاص)، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 88- مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة توب بريس، الرباط، المغرب، 1998.
- 89- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 90- وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1992.
- ب- باللغة الفرنسية:

- 1- AUBY Jean Marie ,Droit Administratif, L.G.D.J, Paris, 1967.
- 2- AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland, Traité de contentieux Administratif , Tome 1, P.U.F, Paris, 1963.
- 3- AUVRET-FINCK Josiane, Les actes de gouvernement inductible peau de chagrin chroniques administratives, R.D.P, n°1, Paris, 1995.
- 4- BENOIT Francis-Paul, Le Droit Administratif Français , Dalloz, Paris, 1968.
- 5- BONTEMPS Claude, Les origines de la justice administrative en Algérie, revue algérienne, 1975.

- 6- CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2^{eme} éd, Montchrestien, Paris, 1990.
- 7- DEBBASCH Charles, Science administrative, 2^{eme} éd, Dalloz, Paris, 1972.
- 8- DEBBACH Charles, Droit administratif, 6^{eme} éd, edition economica, Paris, 2003.
- 9- DEBBASCH Charles et RICCIE Jean-Claude, Le Contentieux administratif, 7^{eme} éd, Dalloz, Paris, 1999 .
- 10- DE LAUBADERE André, Traité élémentaire de droit administratif, T1, L.G.D.J., Paris, 1973.
- 11- DE LAUBADERE André, GAUDEMONT Yves, VENEZIA Jean-Claude, Traité de droit administratif, tome 1, L.G.D.J, Paris, 1999.
- 12- DUGUIT Léon, Traité de droit constitutionnel , théorie générale de l'état, tome 2, Ancienne Librairie Fontenoy et Cie, Paris, 1928.
- 13- LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, Droit administratif, 5^{eme} éd , Dalloz, Paris, 2003.
- 14- RIVERO Jean , Droit administratif précis, Dalloz, Paris, 1970.
- 15- VEDEL Georges, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1954.
- 16- WALINE Marcel, Traité de droit Administratif, 9^{eme} éd, Sirey, Paris, 1963.

ج- باللغة الإنجليزية:

-Wade H.W.R (Henry William Rawson), Administrative law,oxford, 1977.

ثانيا: الرسائل والمذكرات جامعية

أ- الرسائل:

- 1- باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010-2011.
- 2- عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 3- عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1955.

ب- المذكرات:

- 1- أحمد هنية، الخطأ ودوره في قيام المسؤولية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة بسكرة، 2003-2005.
- 2- جازية صاش، قواعد الإختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1994.
- 3- عيسى عمورة، النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007.

ثالثا: المقالات

- 1- أحسن بوسقيعة، توزيع الإختصاص بين النظامين القضائيين العادي والإداري في المنازعات الجمركية، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002.
- 2- أحمد محيو، تعليق على قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قراره بتاريخ 8 مارس 1980 في قضية جمعت بين الشركة الوطنية سامباك والديوان الوطني للحبوب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1981.
- 3- الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 8، 2005.
- 4- الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 6، أفريل 2010.
- 5- حسين فريجة، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.
- 6- رشيد خلوفي، محكمة التنازع، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 2، 1998.
- 7- رشيد خلوفي، القضاء الإداري خلال الفترة الإستعمارية الفرنسية، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 02، 1999.
- 8- رمضان بورغدة، السياسة القضائية الفرنسية في الجزائر خلال الفترة الإستعمارية، مجلة الآداب والعلوم الإنسانية والإجتماعية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة بسكرة، عدد 4، 2009.
- 9- عبد الباقي نعمه عبد الله، نظرية أعمال السيادة في القانون المقارن، مجلة القانون المقارن، القاهرة، مصر، 1977.
- 10- عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر: تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، عدد 08، 2006.
- 11- عبد الرحمان عزوي، المنازعة الإدارية بين وحدة مصادر القاعدة الإجرائية مع التركيز على التجربة الجزائرية، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000.
- 12- عطاء الله بوحמידة، إختصاص الجهات القضائية الإدارية: تغيير مستمر (تطورات المادة 7 من ق.إ.م.)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 03، 2008.
- 13- عمار بوضياف، دور محكمة التنازع في المحافظة على قواعد الإختصاص النوعي، مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، 2009.

- 14- فريدة أبركان، التعدي، مداخلة ملقاة في ملتقى قضاة الغرف الإدارية المنظم من قبل وزارة العدل أيام 24/23/22 ديسمبر 1990، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992.
- 15- ليلي زروقي، نظام الشهر وإجراءاته، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002.
- 16- ليلي زروقي، دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003.
- 17- هاجر شننخر، تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، ديسمبر 2010.
- 18- وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مجلة هيئة قضايا الدولة، مصر، العدد 4، السنة 33، أكتوبر، ديسمبر 1989.

رابعاً: المحاضرات

- مراد بدران، محاضرات في مقياس القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006-2007.
- مراد بدران، محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثالثة كلاسيك، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007-2008.

خامساً: المصادر القانونية

- 1- دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.
- 2- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ 26 يوليو 2011، ج.ر. عدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.
- 3- القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 3 جوان 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 07 جوان 1998.
- 4- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.
- 5- القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012، الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.
- 6- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. ج. عدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.

- 7- القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي يمدد العمل بالتشريع الفرنسي، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.
- 8- القانون 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963، المتضمن إحداث المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 28 جوان 1963.
- 9- الأمر 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 96 الصادرة في 23 نوفمبر 1965.
- 10- الأمر 65-278 بصدر الأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 09 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، الجريدة الرسمية عدد 36 الصادرة في 22 أوت 1990.
- 11- الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 10 جوان 1966. آخر تعديل له كان بموجب القانون 17-06 المؤرخ في 27 مارس 2017، الجريدة الرسمية عدد 20 الصادرة في 29 مارس 2017.
- 12- الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966. آخر تعديل له كان بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 22 يونيو 2016.
- 13- الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 105 الصادرة في 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بالأمر 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 27 فبراير 2005.
- 14- الأمر 74-15 المؤرخ في 30 جانفي 1974 المتعلق بالإلزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 19 فيفري 1974. المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-31 المؤرخ في 19 جويلية 1988، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 20 جويلية 1988.
- 15- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.
- 16- قانون 79-07 المؤرخ في 21 جويلية 1979 المتضمن قانون الجمارك، الجريدة الرسمية عدد 30 الصادرة في 24 جويلية 1979. آخر تعديل له كان بالقانون 17-04 المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 19 فبراير 2017.
- 17- قانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 الصادرة في 13 يناير 1988.

- 18- القانون 90-22 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتعلق بالسجل التجاري، الجريدة الرسمية عدد 36 الصادرة في 22 أوت 1990. المعدل والمتمم بالقانون 91-14 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 18 سبتمبر 1991.
- 19- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.
- 20- القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990. المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.
- 21- القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية 21 الصادرة في 08 ماي 1991.
- 22- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 23 جويلية 1995.
- 23- القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998.
- 24- قانون 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 6 أوت 2000.
- 25- القانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 19 أوت 2001. آخر تعديل له كان بالقانون 17-05 المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 22 فبراير 2017.
- 26- الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 20 جويلية 2003.
- 27- القانون 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، الجريدة الرسمية 85 المؤرخة في 30 ديسمبر 2004.
- 28- القانون 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الإجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 2 مارس 2008.
- 29- القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 الصادرة في 23 أبريل 2008.

- 30- القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 3 أوت 2008.
- 31- القانون 10-03 المؤرخ في 18 أوت 2010 المحدد لشروط وكيفيات إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 18 أوت 2010.
- 32- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.
- 33- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
- 34- المرسوم 62-515 المؤرخ في 07 سبتمبر 1962، المتضمن نشر البروتوكولات الموقعة في 28 أوت و7 سبتمبر 1962 بين السلطة التنفيذية الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 14 سبتمبر 1962.
- 35- المرسوم الرئاسي 94-132 المؤرخ في 29 ماي 1994 المحدد للأجهزة والهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 18 جوان 1994.
- 36- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
- 37- المرسوم التنفيذي 83-257 المؤرخ في 23 جويلية 1983 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للبيئة، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 26 جويلية 1983.
- 38- المرسوم التنفيذي 86-107 المؤرخ في 29 أبريل 1986 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة 07 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخ في 30 أبريل 1986.
- 39- المرسوم التنفيذي 90-407 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدد لقائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة 07 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 56 المؤرخ في 26 ديسمبر 1990.
- 40- المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها وضبط كيفيات ذلك، لجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 24 نوفمبر 1991.
- 41- المرسوم التنفيذي 92-07 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الإجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الإجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة في 09 جانفي 1992.

42- المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفايات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 1 أوت 1993.

43- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكلها، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 27 يوليو 1994.

44- المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 يؤهل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 29 الصادرة في 10 ماي 1998.

45- المرسوم التنفيذي 05-248 المؤرخ في 10 جويلية 2005 يتم المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفايات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة في 10 جويلية 2005.

46- المرسوم التنفيذي 06-348 المؤرخ في 05 أكتوبر 2006 المتضمن تمديد الإختصاص المحلي لبعض المحاكم ووكلاء الجمهورية وقضاة التحقيق، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة في 8 أكتوبر 2006.

47- المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 75 الصادرة في 26 نوفمبر 2006.

48- المرسوم التنفيذي 08-202 المؤرخ في 7 جويلية 2008 يتم المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993 الذي يحدد كفايات تطبيق القانون 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 39 الصادرة في 13 جويلية 2008.

49- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

50- قرار وزير التربية الوطنية الصادر في 3 أوت 1999 الذي يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولاية لتمثيل وزير التربية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 58 الصادرة في 25 أوت 1999.

سادسا: المجالات القضائية

1- مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002.

2- مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002.

3- مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004.

- 4- مجلس الدولة، العدد 7، 2005.
- 5- مجلة مجلس الدولة، العدد 8، 2006.
- 6- مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، 2008.
- 7- مجلة المحكمة العليا، عدد خاص بمحكمة التنازع، 2009.
- 8- المجلة القضائية، العدد 1، 1989.
- 9- المجلة القضائية، العدد 3، 1989.
- 10- المجلة القضائية، العدد 1، 1998.

الفهرس:

مقدمة.....	ص 1
باب تمهيدي: مبدأ المشروعية وأشكال الرقابة على أعمال الإدارة.....	ص 3
الفصل الأول: مبدأ المشروعية.....	ص 4
المبحث الأول: مصادر مبدأ المشروعية.....	ص 4
المطلب الأول: المصادر المكتوبة.....	ص 4
الفرع الأول: الدستور.....	ص 5
الفرع الثاني: المعاهدات الدولية.....	ص 5
الفرع الثالث: القانون.....	ص 6
الفرع الرابع: التنظيم.....	ص 6
المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة.....	ص 7
الفرع الأول: المبادئ العامة للقانون.....	ص 7
الفرع الثاني: القضاء الإداري.....	ص 8
الفرع الثالث : العرف الإداري.....	ص 9
المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية.....	ص 10
المطلب الأول: السلطة التقديرية.....	ص 10
الفرع الأول: حدود تطبيق مبدأ السلطة التقديرية.....	ص 11
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية.....	ص 11
المطلب الثاني: الظروف الاستثنائية.....	ص 12
الفرع الأول: آثار الظروف الإستثنائية.....	ص 12
الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة المتخذة في الظروف الاستثنائية.....	ص 13
المطلب الثالث: أعمال السيادة أو الحكومة.....	ص 14
الفرع الأول: معيار الباعث السياسي.....	ص 14
الفرع الثاني: معيار طبيعة العمل.....	ص 16
الفرع الثالث: معيار القائمة القضائية.....	ص 17
الفصل الثاني: أشكال الرقابة على أعمال الإدارة العامة.....	ص 19

المبحث الأول: الرقابة السياسية.....	ص 19
المطلب الأول: الرقابة السياسية للرأي العام.....	ص 19
الفرع الأول: جماعات الضغط (مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام).....	ص 20
الفرع الثاني: الاحزاب السياسية.....	ص 21
الفرع الثالث: الإقتراع العام أو الإنتخاب.....	ص 21
المطلب الثاني: الرقابة السياسية البرلمانية.....	ص 21
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية.....	ص 22
المطلب الأول: الرقابة التلقائية.....	ص 22
المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية.....	ص 23
المطلب الثالث: الوصاية الإدارية.....	ص 24
المبحث الثالث: الرقابة القضائية.....	ص 24
المطلب الأول: نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة.....	ص 25
الفرع الأول: نظام القضاء الموحد.....	ص 25
أولاً: مبررات نظام وحدة القضاء.....	ص 26
ثانياً: خصائص نظام وحدة القضاء.....	ص 26
ثالثاً: تقدير نظام القضاء الموحد.....	ص 28
الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج.....	ص 29
أولاً: مبررات نظام القضاء المزدوج.....	ص 30
ثانياً: خصائص نظام القضاء المزدوج.....	ص 33
ثالثاً: تقدير نظام القضاء المزدوج.....	ص 34
المطلب الثاني: موضع النظام القضائي الجزائري بين النظم القضائية في الرقابة على أعمال الإدارة العامة.....	ص 35
الفرع الأول: أثناء المرحلة الإستعمارية (1830-1962).....	ص 35
الفرع الثاني: مرحلة الإستقلال.....	ص 38
1- المرحلة الإنتقالية (مرحلة الإزدواجية الخاصة واتجاه نحو الوحدة، 1962-1965):.....	ص 38
2- المرحلة الممتدة من 1965 إلى غاية 1996 (مرحلة الأحادية القضائية المرنة):.....	ص 39
3- مرحلة ما بعد 1996 - عمليا 1998- (الإزدواجية القضائية):.....	ص 41

الباب الأول: مفهوم المنازعة الإدارية وتوزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي	ص 43
الفصل الأول: مفهوم المنازعة الإدارية.....	ص 43
المبحث الأول: تعريف المنازعة الإدارية ومعايير تحديد النزاع الإداري.....	ص 43
المطلب الأول: تعريف المنازعة الإدارية.....	ص 43
الفرع الأول: التعريف التشريعي والقضائي للمنازعة الإدارية.....	ص 43
الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمنازعة الإدارية.....	ص 43
المطلب الثاني: معايير تحديد المنازعة الإدارية.....	ص 44
الفرع الأول: المعيار العضوي.....	ص 45
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي.....	ص 45
الفرع الثالث: المعيار الشكلي.....	ص 45
المبحث الثاني: تقسيمات المنازعة الإدارية.....	ص 46
المطلب الأول: الإتجاه التقليدي.....	ص 46
المطلب الثاني: الإتجاه الحديث.....	ص 47
المطلب الثالث: الإتجاه التوفيقى.....	ص 47
الفصل الثاني: توزيع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.....	ص 48
المبحث الأول: مجال إختصاص القضاء الإداري في الجزائر.....	ص 49
المطلب الأول: المعيار العضوي كأساس لإختصاص القضاء الإداري.....	ص 49
الفرع الأول: نطاق تطبيق المعيار العضوي وأبرز تطبيقاته في القانون الجزائري.....	ص 50
أولاً: مجالات تطبيق المعيار العضوي.....	ص 50
ثانياً: أبرز تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري.....	ص 52
الفرع الثاني : الإستثناءات المقررة على المعيار العضوي.....	ص 59
أولاً: الإستثناءات المقررة بحكم القانون.....	ص 59
ثانياً: استثناءات مقررة بحكم الإجتهد القضائي.....	ص 66
المطلب الثاني: المعيار المادي كمعيار إستثنائي.....	ص 67
الفرع الأول: تطبيقات المعيار المادي في النظام القانوني.....	ص 68
الفرع الثاني: التطبيقات القضائية للمعيار المادي.....	ص 68
أولاً: تطبيقات القضاء الإداري للمعيار المادي.....	ص 68

ثانيا: التأكيد على المعيار المادي كاستثناء من خلال قرارات محكمة التنازع.....	ص 70
المبحث الثاني: حل إشكالات تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.....	ص 70
المطلب الأول: الإطار التنظيمي لمحكمة التنازع.....	ص 71
الفرع الأول: تشكيلة محكمة التنازع.....	ص 71
الفرع الثاني: قواعد سير محكمة التنازع.....	ص 72
المطلب الثاني: صلاحيات محكمة التنازع.....	ص 73
الفرع الأول: حالة التنازع الإيجابي.....	ص 73
الفرع الثاني: حالة التنازع السلبي.....	ص 74
الفرع الثالث: حالة تعارض حكمين نهائيين.....	ص 75
الباب الثاني: توزيع الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري - مجلس الدولة والمحاكم الإدارية -	
.....	ص 77
الفصل الأول: ضوابط الإختصاص القضائي لمجلس الدولة.....	ص 77
المبحث الأول: الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة.....	ص 78
المطلب الأول: الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة إستنادا للمادة 9 من قانون 98-01	
.....	ص 78
الفرع الأول: السلطات الإدارية المركزية.....	ص 78
الفرع الثاني: الهيئات العمومية الوطنية.....	ص 79
الفرع الثالث: المنظمات المهنية الوطنية.....	ص 79
المطلب الثاني: الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة إستنادا للنصوص الخاصة.....	ص 80
الفرع الأول: الأحزاب السياسية.....	ص 80
الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة.....	ص 80
المبحث الثاني: الإختصاص التقويمي لمجلس الدولة.....	ص 81
المطلب الأول: اختصاص مجلس الدولة كقاضي إستئناف.....	ص 81
المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة كقاضي نقض.....	ص 82
الفصل الثاني: ضوابط الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية.....	ص 83
المبحث الأول: إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى قضاء المشروعية.....	ص 85
المطلب الأول: دعاوى التفسير وفحص المشروعية.....	ص 86
الفرع الأول: شروط قبول دعوي التفسير وفحص المشروعية.....	ص 86

الفرع الثاني: طرق تحريك دعويي التفسير وفحص المشروعية.....	ص 87
المطلب الثاني: دعوى الإلغاء.....	ص 87
الفرع الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء.....	ص 88
أولاً- الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه:.....	ص 88
ثانياً- الشروط المتعلقة برفع دعوى الإلغاء:.....	ص 94
ثالثاً- شرط التظلم:.....	ص 95
رابعاً- شرط الميعاد:.....	ص 96
خامساً- شرط التمثيل الإجباري بمحام:.....	ص 97
الفرع الثاني: أوجه الإلغاء.....	ص 97
أولاً- عيب عدم الاختصاص:.....	ص 97
ثانياً- عيب الشكل والإجراءات:.....	ص 102
ثالثاً- عيب المحل أو مخالفة القانون:.....	ص 104
رابعاً- عيب السبب:.....	ص 105
خامساً- عيب الغاية أو عيب انحراف أو إساءة إستعمال السلطة:.....	ص 105
المبحث الثاني: إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى القضاء الكامل.....	ص 106
المطلب الأول: شروط دعوى التعويض.....	ص 108
المطلب الثاني: أساس دعوى التعويض.....	ص 108
الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.....	ص 109
أولاً- أهم المعايير الفقهية في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:.....	ص 110
ثانياً- تأثير الظروف المحيطة بالخطأ في تحديد نوعه:.....	ص 111
ثالثاً- قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات:.....	ص 116
الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية على أساس بدون خطأ.....	ص 117
أولاً- مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر:.....	ص 117
ثانياً- مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:.....	ص 118
الخاتمة.....	ص 119
قائمة المراجع والمصادر.....	ص 122
الفهرس.....	ص 135