

ملخص محاضرات مقياس الملتقى (قانون الاجراءات الإدارية)

محاضرات لطلبة السنة الثالثة ليسانس – تخصص: قانون خاص

إعداد الأستاذ:
الدكتور/ برقوق عبد العزيز

السنة الجامعية 2019-2020

ينقسم قانون الاجراءات الادارية الى قسمين اساسين هما:

- نظرية الاختصاص القضائي و نظرية الدعوى الادارية

وبالتالي تكون المحاور الأساسية لهذا المقياس على النحو التالي:

الفصل الأول: القضاء الإداري: التنظيم والاختصاص

الفصل الثاني: الدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء): الشروط – التأسيس

الفصل الأول

القضاء الاداري

(التنظيم والاختصاص)

نطاق اختصاص القضاء الاداري (ميحث أول) توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية الادارية (مبحث ثان)

المبحث الأول نطاق اختصاص القضاء الاداري

يتحدد اختصاص الجهات القضائية الادارية بمعيار المنازعة الادارية الذي يفرزها عن المنازعة العادية أو المدنية، إنّ هذا المعيار ليس واحدا في كل الأنظمة القضائية المزدوجة، فهو في النظام الفرنسي يختلف عن النظام الجزائري، فضلاً عن أنه ذو طابع قضائي بامتياز في فرنسا بحكم الملابسات التاريخية الخاصة بالقانون الإداري، وهو متلازم مع مسألة معيار نطاق القواعد الموضوعية للقانون الاداري.

بينما لا يخلو هذا الأمر في النظام الجزائري، من صعوبات وإشكالات نظرية وعملية، ترتبط بطبيعة قواعد الاختصاص القضائي في النظام الجزائري.

نستعرض معايير توزيع الاختصاص بين القضاء الاداري والقضاء العادي (مطلب أول) ثم نتطرق لكيفية تسوية تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الاداري وجهات القضاء العادي (مطلب ثان)

المطلب الأول: معايير توزيع الاختصاص بين القضائين العادي والإدارية

ضبط المشرّع مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، بجملة من النصوص، أهمها قانون الإجراءات المدنية ومجموعة من النصوص الأخرى، من خلال قراءة هذه النصوص نخلص إلى أنّ معيار اختصاص القاضي الإداري تحكمه محددات ثلاث:

1 – مبدأ عام: هو المعيار العضوي، حيث يستفاد من الفقرة الأولى من المادة 07 قانون إجراءات مدنية، أنّ النزاع الذي يكون أحد أطرافه الإدارة (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية الإدارية)، هو نزاع من اختصاص القاضي الإداري (الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي)، وتأكّد هذا المبدأ بموجب نصوص قانونية أخرى، تتعلق باختصاص مجلس الدولة والغرفة الإدارية بالمجلس القضائي.

لكن المعيار العضوي لا يعتبر المحدد النهائي لاختصاص القاضي الإداري، لما ورد عليه من استثناءات تضيق نطاقه، لصالح توظيف المعيار المادي.

2- استثناءات تقيد المبدأ العام: يظهر هذا من خلال ما ورد في المادة 07 مكرر قانون إجراءات مدنية، وما ورد في عدة قوانين أخرى تتعلق بمجالات مختلفة، حيث أُسند الاختصاص للقضاء العادي على الرغم من أنّ الإدارة طرفاً في النزاع، فنجد المعيار العضوي هنا يتآكل و ينحصر في أضيق الحدود، لكنه لا يختفي تمامًا.

من هذه الاستثناءات، وفقا للمادة 7 مكرر ق إم : مخالفات الطرق، الأيجارات الفلاحية والمدنية والتجارية، والمادة الاجتماعية والمادة التجارية، ودعاوى التعويض على الأضرار الناجمة عن مركبات الإدارة، ومن الاستثناءات في القوانين الخاصة: المنازعات الجمركية (قانون الجمارك 07-79 في 1979/07/21 المعدل بالقانون 10-98 في 1998/08/22)، منازعات الجنسية (الأمر 86-70 في 1970/12/15 المعدل بالأمر 01-05 في 2005/02/27)، بعض المنازعات الانتخابية (وفقا للقوانين الانتخابية السابقة والقانون العضوي الأخير 10-16 في 2016/08/25 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 19-08)، بعض منازعات الأملاك الوطنية (القانون 30-90 في 1990/12/01 المعدل بالقانون 14-08 في 2008/07/20)..الخ¹.

إنّ هذه الاستثناءات في مجملها، تعكس توظيف المعيار المادي، أي ربط اختصاص الجهة القضائية بطبيعة النزاع وموضوعه، بحيث كلما كان موضوع النزاع يدخل في نطاق القانون الخاص ويستوجب تطبيق هذا القانون، كان القضاء العادي هو المختص، حتى لو كان أحد أطراف النزاع جهة من جهات الإدارة.

لكن يُلاحظ أن المعيار المادي لا يُفسّر كل الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي، كما سوف يأتي بيانه.

3- توسيع الاختصاص خارج المبدأ العام: بموجب عدة قوانين يمتد اختصاص القاضي الإداري إلى نزاعات لا تكون الإدارة طرفا فيها، ويتعلق الأمر هنا ببعض منازعات أشخاص القانون الخاص، كالمؤسسات العمومية الإقتصادية عندما تستعمل وسائل السلطة العامة (القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، القانون رقم 01-88 في 1988/01/12: المادتين 55 و 56)، ومنازعات التعويض ضد مؤسسة سونلغاز- وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري- بخصوص الأضرار الناتجة عن توصيل الكهرباء وتميرير أنابيب الغاز (المادة 30 من القانون 07/85 في 1985/08/06 المتعلق بتوزيع الكهرباء والغاز).

ومن هذا التوسيع أيضاً، جانب من منازعات المنظمات المهنية الوطنية حيث يكون الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات هذه المنظمات (المادة 9 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بتنظيم واختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 في 2011/07/26) وهو ما أكدته أيضاً بعض القوانين الخاصة، مثل قانون المحاماة 07-13 في 2013/10/29 المواد: 49، 96، 105، ونفس الوضع كان في القانون القديم 04/91، ومن جهة أخرى يختص مجلس الدولة بنظر الطعن في قرارات - التسيير الإداري - للهيئات العمومية الوطنية (المادة 9 من القانون العضوي 01-98).

1 - أنظر التعليق على هذه المنازعات في: - حمدي باشا عمر، مبادئ الإجتهد القضائي في مادة الإجراءات المدنية، دار هومة - الجزائر، طبعة 2002، ص 28 وما بعدها - زروقي ليلي وحمدي باشا عمر، المنازعات العقارية، دار هومة - الجزائر، طبعة 2004، ص 34 وما بعدها.

وفي اطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (القانون 09-08 في 25/02/2008) نلاحظ الإبقاء على نص المادة 7 من القانون القديم التي تحولت إلى المادتين 800 و801 في القانون الجديد، وعدلت المادة 7 مكرر قانون قديم التي تحولت إلى المادة 802، وذلك بتضييق استثناءات المعيار العضوي إلى منازعتين اثنتين فقط.

ومن جهة ثانية، عدّل القانون الجديد عبر نص المادة 901، في اختصاصات مجلس الدولة المنصوص عليها في المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته، بحيث ضيّق في الجهات التي ينظر مجلس الدولة في الطعن في قراراتها كأول وآخر درجة، وبغض النظر هنا عن دلالة مضمون هذا التعديل، فإنّه يتضمن مخالفة لمبدأ تدرج القواعد القانونية ومبدأ توازي الأشكال في تعديل القواعد القانونية، فنص قانون عادي لا يمكنه أن يُعدّل نص قانون عضوي.

المطلب الثاني

تسوية تنازع الاختصاص بين القضاء الاداري والقضاء العادي (دور محكمة التنازع في النظام القضائي الجزائري)

يعد وجود محكمة التنازع في النظام القضائي المزدوج أمرا ضروريا، فالجهات القضائية التابعة سواء للقضاء الإداري أو القضاء العادي يمكن أن تصرح باختصاصاتها أو بعدم اختصاصها في نفس الدعوى أطرافا وموضوعا وطلبات، وأمام هذا الوضع ولتفادي حالات إنكار العدالة وتناقض الأحكام النهائية لا بد من وجود جهة قضائية تحكيمية تعلق المهتمين القضائيين (العادي والاداري) لتفصل في حالات تنازع الاختصاص.

ومع تبني المؤسس الدستوري نظام الازدواجية القضائية بشكل صريح عبر دستور 1996، أسس بموجب المادة 152 " مؤسسة محكمة التنازع " وأسند إليها مهمة الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين كل من مجلس الدولة (قمة الهرم القضائي الاداري) والمحكمة العليا(قمة الهرم القضائي العادي)، وجاء في التعديل الدستوري الأخير لعام 2016 عبر المادة 171 (التي خلفت المادة 152 من دستور 1996): " تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري"¹.

يتمثل الإطار القانوني لمحكمة التنازع في المادتين 4/171 و172 من الدستور (تقابلها المادتين 4/152 و153 من دستور 1996)، والقانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03/06/1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

¹ - قبل التعديل الدستوري الأخير في 2016 الذي عدل نص المادة 152 (التي تحولت الى المادة 171)، أثار البعض (منهم الاستاذ رشيد خلوفي) عدم دستورية المادة 03 من القانون العضوي 98-03، على أساس أنّ النص الدستوري (المادة 152 من الدستور) حدد حصرا اختصاص محكمة التنازع في الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين قمة هرمي النظام القضائي وهما " المحكمة العليا" و " مجلس الدولة"، في حين - وبخلاف النص الدستوري - جاء في المادة 03 من القانون العضوي 98-03 أن محكمة التنازع تختص بكل حالات تنازع الاختصاص بين " جهات القضاء العادي " و " جهات القضاء الاداري". أنظر: رشيد خلوفي، محكمة التنازع، مقال بمجلة ادارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 08 العدد 02، 1998، ص 07

حيث نصت المادة 4/171 من الدستور على: " تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري "، أما المادة 172 فنصت على: " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

بناء على النصوص القانونية سالفه الذكر يمكن أن نستنتج أن محكمة التنازع تتمتع بجملة من الخصائص تميزها عن بقية المؤسسات الدستورية المستحدثة في دستور 1996، أهمها:

- أن محكمة التنازع تابعة للنظام القضائي باعتبارها مؤسسة قضائية دستورية مستقلة عن جهات القضاء الإداري والقضاء العادي، وهي تقع خارج الهرميين القضائيين الإداري و العادي، ومن ثمة لها وضع متميز ومكانة خاصة.
- تشكيلة أعضائها يسودها مبدأ التناوب والتمثيل المزدوج بين قضاة القضاء الإداري وقضاة القضاء العادي.
- قضاء محكمة التنازع قضاء تحكيمي محدد وليس إختصاص عام، فهو يقتصر على الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي.
- قضاؤها نهائيا غير قابل لأي طعن، وملزما لجهات القضاء الإداري و القضاء العادي.

وانطلاقا من المادتين 4/171 و172 من الدستور، والمواد: 3 و 15 إلى 18 من القانون العضوي 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع، نخلص إلى:

أن اختصاص محكمة التنازع يقتصر على حل مسائل تنازع الاختصاص بين درجات القضاء العادي والقضاء الإداري، وبالتالي فإن منطوق قراراتها ينحصر دائما - في حالة قبول الدعوى - في تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع، وعلى هذا الأساس فهي ليست محكمة موضوع.

كما أن محكمة التنازع لا تتدخل في حالات تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية التابعة لنفس التنظيم القضائي.

ويمكن تقسيم حالات التنازع التي تفصل فيها محكمة التنازع إلى: تنازع الاختصاص الايجابي (1) تنازع الاختصاص السلبي (2) حالة تناقض الأحكام النهائية (3) نظام الإحالة (4)

1- تنازع الاختصاص الايجابي

تتمثل هذه الحالة في تمسك كل من جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري باختصاصهما في نفس النزاع، والمقصود بنفس النزاع هو وحدة الموضوع والسبب والأطراف في نزاع ما (المادة 16 من القانون 98-03).

وبالتالي فإن شروط هذه الحالة هي :

- القضاء المزدوج لجهات القضاء الإداري ولجهات القضاء العادي، باختصاصهما في الفصل في نفس النزاع.

- وحدة النزاع من حيث الأطراف والموضوع والطلبات.

يبدو تصور وجود مثل هذه الحالة عمليا أمرا صعبا، إلا أن الواضح أن حالة التنازع الإيجابي في النظام الجزائري تختلف عن نظيرتها في النظام الفرنسي، فهي في هذا الأخير لا تكون إلا بين جهة قضائية عادية وبين الإدارة كطرف مدعى عليه من جهة ثانية.

فهي تكون في الحالة التي تتمسك فيها الجهة القضائية العادية باختصاصها في الفصل في موضوع دعوى ما ترى السلطة الإدارية (المدعى عليها) أنه يعود لاختصاص القضاء الإداري، ومن أجل منع المحكمة العادية من الفصل في الموضوع، تلجأ الإدارة إلى تحريك إجراءات التنازع عن طريق المحافظ باعتباره ممثل السلطة العامة، وبناء على طلب الإدارة المدعى عليها يتولى ممارسة صلاحية الاعتراض على اختصاص المحكمة العادية، ويكون ذلك بتوجيه مذكرة الدفع بعدم الاختصاص إلى وكيل الجمهورية لدى تلك المحكمة، وتكون المحكمة ملزمة بالفصل في هذا الاعتراض.

وفي حالة استجابة المحكمة للدفع بعدم الاختصاص، تنتهي الخصومة القضائية وما على المدعى إلا أن يوجه دعواه إلى القضاء الإداري أو يطعن بالاستئناف، أما إذا رفضت المحكمة العادية الدفع بعدم الاختصاص، فيجب هنا أن تبلغ ذلك للمحافظ خلال مدة 5 أيام و تؤجل الفصل في موضوع الدعوى، وللمحافظ مهلة 15 يوم لاتخاذ قرار التنازع الذي يجبر المحكمة العادية على عدم اتخاذ أي إجراء قضائي في الدعوى، ويحيل قرار التنازع إلى محكمة التنازع، ولهذه الأخيرة مهلة 3 أشهر من أجل إما تأييد قرار التنازع ومن ثمة نزع الاختصاص في الدعوى من المحكمة العادية، أو أن تلغي قرار التنازع وبذلك يتأكد اختصاص المحكمة العادية التي تستأنف الفصل في موضوع الدعوى.

2- تنازع الاختصاص السلبي

وهو أكثر وضوحا من الحالة السابقة، ويكمن دوره في حماية المتقاضين من خطر إنكار العدالة، وبحسب المادة 16 من القانون 98-03 دائما، فإننا نكون أمام هذه الحالة عندما تقضي جهات القضاء العادي و جهات القضاء الإداري معا، بعدم اختصاصهما في نفس النزاع (نفس الدعوى موضوعا وأطرافا وسببا) على أساس أن التنظيم القضائي الآخر هو المختص نوعيا.

وبالتالي فإن شروط هذه الحالة هي:

- 1- إصدار كل جهة من القضائين العادي والإداري حكمين بعدم اختصاصهما في الفصل في نفس الدعوى على أساس أن موضوعها يدخل ضمن اختصاص القضاء الآخر.
- 2- أن تتحقق وحدة الدعوى من حيث الأطراف والموضوع والطلبات.

3- حالة تناقض أحكام نهائية

جاء في المادة 2/17 من القانون العضوي 98-03: " في حالة تناقض بين أحكام نهائية، ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص".

ويبدو أن هذا النص مبهما بعض الشيء، غير أنّ الذين علقوا على هذا النص استخلصوا أنه يتحدث عن حالة مستقلة من الحالات التي تختص بها محكمة التنازع، وعرضوا شروط هذه الحالة انطلاقاً من القانون الفرنسي الذي يتضمن حالة " التناقض في الأحكام النهائية " التي تختص بها محكمة التنازع الفرنسية كمحكمة موضوع¹.

ونرى أنّ ما ورد في المادة 17 / 2 لا يمثل الحالة الموجودة في قانون محكمة التنازع الفرنسية، وأنّ التفسير الذي يتماشى مع روح النص، هو أنّ الفقرة الثانية من النص تخص صورة خاصة من التنازع يعفى فيها الأطراف من شرط الأجل في رفع الدعوى أمام محكمة التنازع، ومع هذا يبقى نص الفقرة في حاجة لإعادة نظر من أجل توضيح مدلوله.

4- حالة التنازع على أساس الإحالة

نصت على هذه الحالة المادة 18 من القانون العضوي 98-03 التي جاء فيها : " إذا لاحظ القاضي المخطر في خصومه أن جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها، وأن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، يتعين عليه إحالة ملف القضية بقرار سبب غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص، وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع.

عند الإحالة يتعين على كاتب الضبط للجهة القضائية المخطرة إرسال نسخة من قرار الإحالة إلى محكمة التنازع مصحوبة بكل الوثائق المتعلقة بالإجراءات في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ النطق بهذا القرار".

يتضح من هذا النص أن هذه الحالة لها طابع وقائي تهدف إلى إيجاد حل قضائي نهائي قبل ظهور حالة من حالات التنازع الايجابي أو السلبي.

ومقتضى هذه الحالة أنه في حالة صدور حكم عن جهة قضائية عادية أو إدارية باختصاصها أو عدم اختصاصها في نزاع معين، ويرفع ذات النزاع أمام قاضي ثاني ويلاحظ أن قراره يؤدي إلى حالة تناقض في أحكام صادرة عن القضاء العادي و الإداري، أي أن القاضي الثاني المخطر في حالة اقتناعه بأن القرار الذي سيصدره يتناقض مع قرار سابق فصل في نفس النزاع، هنا أوجبت المادة 18 من ق.ع. 98-03 على القاضي الثاني إصدار قرار مسبب غير قابل لأي طعن، بإحالة القضية أمام محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص، ويقوم كاتب ضبط الجهة القضائية المخطرة بإرسال نسخة من قرار الإحالة مصحوبة بملف القضية في أجل شهر من تاريخ النطق بقرار الإحالة، والذي من أثاره أيضاً توقيف كل الإجراءات القضائية في القضية المحالة لغاية صدور قرار محكمة التنازع لتحديد الجهة القضائية المختصة قانوناً بالفصل فيها.

وبالنسبة لشروط وإجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع

¹ لا نوافق هذا الرأي لعدة أسباب أن اختصاص محكمة التنازع محدد بدقة بموجب نص دستوري، فمحكمة التنازع في النظام الجزائري هي محكمة تحكيمية تفصل في حالات تنازع الاختصاص فقط وهي ليست محكمة موضوع (المادة 152 من دستور 1996 تقابلها المادة 171 من دستور 2016).

فطبقا للمواد 1/17 إلى 21 من القانون العضوي 98-03، ترفع الدعوى أمام محكمة التنازع بإحدى الطريقتين، عن طريق القاضي في حالة تطبيق نظام الإحالة وقد سبق توضيح إجراءات هذه الحالة.

وفي الأحوال الأخرى، ترفع الدعوى من قبل المعنيين أطراف النزاع، ففي حالة تنازع الاختصاص الايجابي أو السلبي يكون على المعنيين رفع دعوى تنازع الاختصاص خلال مدة شهرين يبدأ سريانها من تاريخ صيرورة القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام جهات القضاء العادي أو الإداري.

يتضح مما سبق أن إثارة حالة تنازع الاختصاص أمام محكمة التنازع مقيدة بشرطين:

- 1- شرط زمني محدد بشهرين اعتبارا من تاريخ عدم قابلية القرار الأخير لأي طعن سواء أمام القضاء العادي أو الإداري دون أن يبين مصير الدعوى التي ترفع خارج هذا الأجل بصفة دقيقة، أي هل هذا الشرط من النظام العام أم لا، خاصة أن المشرع لم يرتب صراحة عن عدم احترامه بطلان الدعوى.
- 2- أن يكون القرار الأخير غير قابل للطعن أمام جهة القضاء الإداري أو العادي¹، ففي هذه الحالة أيضا النص يسوده الغموض فهل عدم قابلية القرار الأخير للطعن، مرده وجوب أن يكون صادرا عن أعلى هيئة قضائية سواء كانت إدارية أو عادية أو أنه أصبح نهائي غير قابل للطعن لفوات أجل الاستئناف أو النقض مثلا، خاصة أنه يمكن عمليا تصور كلتا الفرضيتين.

وترفع الدعوى بعريضة مكتوبة تسجل بكتابة ضبط محكمة التنازع وتكون موقعة من طرف محامي معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة، وتعفى الدولة من هذا الشرط، فتوقع العرائض من الوزير المعني أو من موظف مؤهل لهذا الغرض.

المبحث الثاني الجهات القضائية الادارية (التنظيم والاختصاص)

¹ - عمليا ومن خلال قرارات محكمة التنازع، يبدو أن محكمة التنازع تفسر شرط (عدم قابلية القرار لأي طعن) على أنه يخص كلا القرارين معا الاول والاخير (اي الصادر من الجهات القضائية الادارية والصادر من الجهات القضائية العادية)، كلما في الأمر أن أجل الشهرين المطلوب لرفع الدعوى أمام محكمة التنازع، يبدأ سريانه من التاريخ الذي يكون فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن. في حين استنتج البعض من خلال التعليق على احد قرارات محكمة التنازع أن شرط عدم القابلية لاي طعن يخص القرار الاخير فقط. أنظر هذا الرأي في: لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محكمة التنازع ومجلس الدولة، دار هومة، طبعة 2014، ص 78

طبقاً للمادة 04 من القانون العضوي 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي¹، فإنّ الجهات القضائية الادارية هي المحاكم الادارية ومجلس الدولة. نتطرق للمحاكم الادارية من حيث التنظيم والاختصاص (مطلب أول) ثم لتنظيم واختصاص مجلس الدولة (مطلب ثان)

المطلب الاول المحاكم الإدارية (التنظيم – الاختصاص)

لم تذكر النصوص الدستورية المحاكم الادارية، غير أنّ هناك إشارة غير مباشرة لها في المادتين 161 و 2/171 (المادتين 143 و 152\2 من دستور 1996)²، في حين نص عليها قانون التنظيم القضائي القانون العضوي 05-11 بشكل صريح (المادة 04).

ونظّمها القانون 98-02 في 30\05\1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والمرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14\11\1998 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 11-195.

تمثل المحاكم الإدارية الدرجة الأولى في التقاضي في المنازعات الادارية، وعددها 31 محكمة إدارية (بموجب المرسوم 98-356) ثم رفع عددها الى 48 محكمة ادارية (بموجب المرسوم 11-195)، فهي تشكل قاعدة التنظيم القضائي الإداري والجهة القضائية ذات الولاية العامة فيه، وقد حلت محل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية (في التنظيم القضائي الموحد السابق) التي بقيت تؤدي اختصاصاتها القضائية وفق ما نصت عليه المادة 07 من ق. إ. م والنصوص الخاصة خلال المرحلة الانتقالية التي دامت من 1998 إلى 2010 تاريخ البدء في التنصيب الفعلي للمحاكم الإدارية³.

بالنسبة لتنظيم المحاكم الإدارية:

تتولى وزارة العدل التسيير المالي والاداري للمحاكم الادارية (المادة 7 من القانون 98-02).

تمارس المحاكم الادارية اختصاصاتها في شكل غرف، يمكن تقسيمها إلى أقسام، وطبقاً لنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 11-195 لرئيس المحكمة تحديد عدد غرف المحكمة بموجب أمر، بحسب حجم نشاطها القضائي وأهميته في حدود غرفتين على الأقل.

ويمكن لرئيس المحكمة أن يقسم كل غرفة الى قسمين على الاقل.

¹ - القانون العضوي 05-11 الصادر في 17 جويلية 2005، جريدة رسمية عدد 51 في 20 جويلية 2005.
² - جاء في المادة 161: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية "، وجاء في المادة 2/171: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية".

³ - وحتى سنة 2013 تم تنصيب 37 محكمة إدارية ولم تنصب باقي المحاكم في إحدى عشرة ولاية (هذه الولايات هي: الشلف، الطارف، تندوف، تيسمسيلت، خنشلة، سوق أهراس، تيبازة، ميله، عين الدفلى، النعامة، عين تيموشنت) وشهدت الفترة الأخيرة تنصيب بعضاً من هذه المحاكم مثل محكمة تيبازة التي نصبت في 2017/07/17.

يتولى محافظ الدولة النيابة العامة لدى المحكمة بمساعدة محافظي دولة مساعدين، ولكل محكمة إدارية كتابة ضبط على رأسها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط يعملون تحت سلطة محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية اللذان يتوليان توزيعهم على الغرف والأقسام.

يخضع قضاة المحكمة الإدارية للقانون الأساسي للقضاء، ويخضع كتاب الضبط للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية.

ولصحة أحكام المحكمة الإدارية يجب أن تتشكل من 03 قضاة كحد أدنى، منهم رئيس ومساعدان برتبة مستشار وبمشاركة أمين الضبط.

ويشارك محافظة الدولة ومساعدوه الغرف والأقسام في فصلها في القضايا المطروحة أمامها، وذلك بتقديم مذكراتهم فيها دون المشاركة في المداولات.

وبالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية

نصت المادة 01 من القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية على : " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم "، وجاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 356-98 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 02-98 : " تنشأ عبر كامل التراب الوطني احدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، وتم رفع عددها الى ثمانية واربعون (48) محكمة إدارية بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-195.

وقد أثارت عبارة " .. جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية.." تحفظ وتعليق بعض الأساتذة، باعتبار أن الاصطلاح المستخدم من طرف المشرع غير موفق ويثير اللبس في دلالاته ومعناه، وإن كان قصد المشرع هو اعتبار المحاكم الإدارية بمثابة الجهة القضائية صاحبة الاختصاص العام أو الولاية العامة بالفصل في النزاعات الإدارية بمقابل "الاختصاص النوعي المحدد أو المحصور لمجلس الدولة" والمنصوص عليه في المواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة.

واستخلص البعض أن اصطلاح " المادة الإدارية " الوارد في نص المادة، يحيل الى اعتماد المعيار المادي (الموضوعي) في تحديد مفهوم المنازعة الادارية التي تختص بها المحاكم الادارية كأصل عام.

غير أن قانون الاجراءات المدنية والادارية (القانون 08-09) استبدل العبارة السابقة بعبارة أكثر وضوحا عبر المادة 800 بنصها: " المحاكم الادارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الادارية " ، وبذلك تعد المحاكم الادارية هي صاحبة الاختصاص المبدئي في أي نزاع إداري.

وقد حدد قانون الاجراءات الجديد الاختصاص النوعي للمحاكم الادارية عبر المواد 800، 801، 802.

نصت المادة 800 من ق.إ.م.إ على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، أي أنها صاحبة الاختصاص العام بالفصل في النزاعات الإدارية، إذ

تخص بالفصل كدرجة أولى بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفاً فيها.

فالمشرع كرس نفس المعيار العضوي لتحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية الذي اعتمده في تحديد الاختصاص النوعي للغرف الإدارية بالمجالس القضائية المنصوص عليه في المادة 07 من قانون الاجراءات المدنية القديم.

وفصلت المادة 801 من من ق.إ.م.إ في الاختصاص العام للمحاكم الإدارية على النحو التالي:

- تختص المحاكم الإدارية بالفصل كأول درجة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى تفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن :
- الولاية (أي القرارات الصادرة عن الوالي أو المديرين والمصالح الإدارية التابعة له (رئاسياً).
- المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية (أي القرارات الصادرة عن هيئات عدم التركيز - المصالح الخارجية للوزارات - المتواجدة على مستوى الولاية).
- البلدية والمصالح الإدارية التابعة لها (أي القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصالح الإدارية التابعة للبلدية).
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإداري.

كما تختص المحاكم الإدارية كأول درجة في النظر في دعاوى القضاء الكامل و القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وعلى هذا النحو حددت المادتين 800 و 801 من ق.إ.م.إ 08- 09 الاختصاص النوعي للمحاكم الادارية بصفة واضحة ودقيقة خلافا لأحكام المادة 07 من قانون الاجراءات القديم (فيما يتعلق بالغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية)، وكذا المادة 02 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

أما المادة 802 فنصت على الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المنصوص عليه في المادتين 800 و 801 ، إذ تختص المحاكم العادية بالنظر في النزاعات التالية:

1- مخالفات الطرق: وتتمثل في الدعاوى التي ترفعها الإدارة صاحبة المال العام (البلدية، الولاية، الدولة) ضد المرتكبين للاعتداءات على الطرقات العامة سواء بالتخريب أو العرقلة.

فهنا تلجأ الأشخاص المعنوية العامة أمام القضاء المدني لطلب التعويض، وغالبا ما تكتفي الإدارة المعنية بتأسيسها كطرف مدني أمام القاضي الجزائي وتقدم طلباتها لأن أفعال التخريب مجرمة بـ المواد (406 ، 408) من قانون العقوبات ، أما إذا لم تتأسس كطرف مدني أو لم تتمكن من تقديم طلباتها لسبب أو لآخر تسلك الطريق المدني وترفع الدعوى أمام القاضي المدني.

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

أما اختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، فقد أحالت المادة الأولى من القانون 98-02 على التنظيم لتحديد عدد المحاكم الإدارية واختصاصها الإقليمي، فصدر المرسوم التنفيذي 98-356 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ونصت المادة 03 منه على عدد المحاكم ومجالها الإقليمي طبقا للجدول الملحق بالمرسوم، ثم عدل هذا المرسوم بموجب المرسوم التنفيذي 11-195 الذي الغى المادة 03، وحددت المادة 02 منه الاختصاص الإقليمي للمحاكم طبقا للجدول الملحق بالمرسوم¹.

حددت المادتين 803، 804 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ معيار الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة طبقا للمادتين 37 و 38 من نفس القانون، وبالتالي فإن أساس انعقاد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية هو موطن المدعى عليه وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص المحلي للمحكمة الإدارية التي يقع فيها الموطن المختار، وفي حالة تعدد المدعى عليهم يعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

إلا أنه خلافا لأحكام المادة 803، نصت المادة 804 على أنه ترفع وجوبا أمام المحاكم الإدارية الدعاوى المتعلقة بالمواد التالية:

1- في مادة الضرائب والرسوم ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.

1- في مادة الأشغال العمومية أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

2- في مادة العقود الإدارية مهما كانت طبيعتها، ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

3- في مادة المنازعات الخاصة بالموظفين أو أعوان الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين بالمؤسسات العمومية الإدارية، يعود الاختصاص للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

4- في المنازعات الطبية ينعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات الطبية.

1 - يلاحظ أن الاختصاص الإقليمي لبعض المحاكم الإدارية يمتد ليشمل البلديات التابعة لولاية واحدة كما هو عليه الحال بالنسبة للمحكمة الإدارية للجزائر، وقد يمتد الاختصاص الإقليمي لبعض المحاكم الإدارية ليشمل بلديات ولايتين مثل المحكمة الإدارية للبلدية، فهي تشمل بلديات ولاية البلدية وبلديات ولاية تيبازة (قبل تنصيب محكمة تيبازة في 17 جويلية 2017)، وهذا الوضع فرضته الصعوبات المادية والتقنية المرتبطة بالهياكل المادية للمحاكم وعنصرها البشري.

5- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير الخدمات الفنية أو الصناعية، أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيماً به.

7- في مادة تعويض الضرر الناجم عن جنابة أو جنحة أو فعل تقصيري، الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار .

8- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام المحكمة الإدارية مصدرة الحكم موضوع الإشكال.

كما حسم المشرع عبر المادة 807 مسألة طبيعة الاختصاص الإقليمي، إذ جعله كالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من النظام العام، ومن ثمّ أجاز لأطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وأوجب على القاضي المقرر إثارته تلقائياً.

المطلب الثاني: مجلس الدولة (التنظيم – الاختصاص)

يعد مجلس الدولة قمة هرم التنظيم القضائي الإداري، وله وظيفة مزدوجة، قضائية هي تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري، وأخرى استشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة، وهو تابع للسلطة القضائية، على خلاف مجلس الدولة الفرنسي التابع للسلطة التنفيذية.

تتمثل مصادر نظامه القانوني بالخصوص في المواد 92، 136، 172، 171 من الدستور (المواد 119، 152، 153 من دستور 1996)، وأشار إليه النص الدستوري المادة 161 (المادة 143 من دستور 1996) بطريقة غير مباشرة¹،

ونظم القانون العضوي رقم 98-01 في 30/05/1998 اختصاصاته وتنظيمه وعمله (المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 في 26 جويلية 2011 والقانون العضوي 18-02 في 4 مارس 2018).

والمرسوم الرئاسي رقم 98-187 في 30/05/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

والمرسوم التنفيذي رقم 98-261 في 29/08/1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

والمرسوم التنفيذي رقم 98-262 في 29/08/1998 المحدد لكيفيات إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.

¹ - جاء في المادة 161: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "

والمرسوم التنفيذي رقم 98 – 263 في 29/08/1998 المحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة وتصنيفهم، المعدل بالمرسوم التنفيذي 03-166 في 2003/04/09.

والمرسوم التنفيذي 03-165 في 2003/04/09 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة.

النظام الداخلي لمجلس الدولة في 2002/05/26 (معدل و متمم).

بالنسبة لتنظيم مجلس الدولة:

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية، سواء من الناحية المالية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو من حيث التسيير، يعقد جلساته لممارسة وظيفته القضائية في شكل غرف و أقسام وغرف مجتمعة، و التي أحالت المادة 19 من القانون العضوي 98-01 تحديد عدد ومجال عملها إلى النظام الداخلي للمجلس وفي شكل جمعية عامة ولجنة دائمة عند قيامه بوظيفته الاستشارية.

1- تنظيمه كهيئة قضائية

أ- في شكل غرف وأقسام: يعقد مجلس الدولة جلساته بمناسبة فصله في القضايا المعروضة عليه في شكل غرف وأقسام، و يجب حضور على الأقل 03 أعضاء لكل منهما للفصل في القضية المعروضة أمامها.

كما يمكن لرئيس مجلس الدولة ترأس أي غرفة (فعليا يرأس الغرفة الاستعجالية)، و يتولى رؤساء الغرف والأقسام إعداد جداول القضايا المحالة عليهم، و يتولى رؤساء الغرف تحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف أو الأقسام، و يترأسون الجلسات و يسيرون مداولات الغرف ويمكنهم رئاسة جلسات الأقسام.

ويقوم رؤساء الأقسام بتوزيع القضايا على القضاة التابعين لها و يترأسون الجلسات و يعدون التقارير، و طبقا للمادة 44 وما يليها من النظام الداخلي المصادق عليه للمجلس فإن مجلس الدولة يتشكل من 05 غرف.

- الغرفة الأولى تنظر في القضايا المتعلقة بالصفقات العمومية والمحال والمساكن.
- الغرفة الثانية تنظر في القضايا الخاصة بالوظيف العمومي ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والنزاعات الضريبية.
- الغرفة الثالثة تنظر في القضايا المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والتعمير.
- الغرفة الرابعة تنظر في القضايا العقارية.
- الغرفة الخامسة تنظر في القضايا الاستعجالية، ووقف التنفيذ والأحزاب.

ويجب أن تضم كل غرفة قسمين على الأقل، يمكن أن يعقدا جلساتها منفصلين أو مجتمعين في شكل غرفة، وتتشكل كل غرفة من رئيس الغرفة، رؤساء الأقسام، ومستشاري الدولة، كاتب ضبط.

ب- في شكل غرف مجتمعة: يعقد مجلس الدولة جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة، في حالة الضرورة (المادة 31 من القانون العضوي 01-98)، غير أن المادة لم تحدد حالة الضرورة واكتفت بسرد صورة واحدة منها تتمثل في الحالات التي سيؤدي القرار المتخذ إلى تراجع عن اجتهاد قضائي سابق، أو حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة طبقا لما نصت عليه المادة 2/808 من القانون 09/08 المتضمن ق.إ.م.إ.، ومن جهة أخرى ووفقا لأحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة يحق لمحافظ الدولة طلب إحالة ملفات قضائية أمام تشكيلة الغرف مجتمعة، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يقرر إحالة بعض القضايا على هذه التشكيلة.

يتولى رئيس مجلس الدولة إعداد جدول القضايا المطروحة على تشكيلة الغرف مجتمعة، وتضم تشكيلة الغرف مجتمعة رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف وعمداء رؤساء الأقسام، إلى جانب محافظ الدولة الذي يقدم مذكراته في القضايا المنظورة.

3- كتابة الضبط الرئيسية: وهي الجهة المساعدة للهيئات القضائية، وتضم مصلحة تسجيل الدعاوى، الصندوق، مصلحة الأرشيف، مكتب المساعدة القضائية، مكتب الإحصائيات.

تسير كتابة الضبط من طرف كاتب ضبط رئيسي يعين من طرف وزير العدل من بين القضاة بناء على اقتراح من رئيس مجلس الدولة.

كما أن كل غرفة وقسم يتضمن كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط (من سلك كتاب الضبط) يسير أعمالها ويحضر جلساتها، ويعمل كتاب الضبط تحت إشراف وسلطة كاتب الضبط الرئيسي لمجلس الدولة ورئيس مجلس الدولة.

3- تنظيمه كهيئة استشارية

قبل تعديل القانون العضوي 01-98 بموجب القانون العضوي 02-18، كان تنظيم مجلس الدولة كهيئة استشارية يشمل:

أ- الجمعية العامة: يتولى مجلس الدولة في إطار هذه الهيئة القيام بوظيفته الاستشارية، إذ يبدي المجلس رأيه من خلال الجمعية العامة في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة (المادة 36 من القانون العضوي 01-98).

ب- اللجنة الدائمة: مهمة هذه الهيئة دراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية الاستعجالية التي يقررها رئيس الحكومة (المادة 38 من القانون العضوي 01-98).

وبموجب القانون العضوي 02-18، أصبح مجلس الدولة يتداول في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية (المادة 35 بعد التعديل)، حيث تبدي هذه اللجنة رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر (المادة 36 بعد التعديل).

وبالنسبة لاختصاصات مجلس الدولة:

فقد نظمت المواد 9 و10 و11 من القانون العضوي 01-98 (المعدل والمتمم) اختصاصات مجلس الدولة بالشكل التالي: يفصل مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة في دعاوى

تجاوز السلطة ودعاوى التفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

كما يتولى الفصل في الطعون بالاستئناف ضد القرارات الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وكقاضي نقض بالنسبة للقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية وقرارات مجلس المحاسبة.

أما بالنسبة للإجراءات القضائية المتبعة في ذلك فأحالت المادة 40 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.

إذ أنه لا تغير من حيث الإجراءات المتبعة سابقا أمام كل من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا والغرف الإدارية بالمجالس القضائية.

أما بالنسبة لاختصاصات مجلس الدولة في ظل أحكام قانون 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نصت عليها المواد 901 إلى 903 من قانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ على النحو التالي :

1- يختص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالفصل في دعاوى الإلغاء(تجاوز السلطة) ودعاوى التفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الإدارية بجميع أنواعها الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. وكذلك في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

2- يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية¹، وفي القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

3- كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة (نهائية) عن الجهات القضائية الإدارية ومنها المحاكم الإدارية المنشأة بموجب القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ويختص أيضا بالطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة.

إنّ التنظيم الجديد لاختصاصات مجلس الدولة في القانون 08-09 يثير بعض الأسئلة والتحفظات على النحو الذي سبق عرضه في المبحث الأول.

والى جانب هذه الاختصاصات، أوكل قانون الاجراءات الجديد 08-09 لمجلس الدولة الاختصاص بفض حالات تنازع الاختصاص وكما يؤول له الاختصاص في الحالات الناتجة عن الارتباط.

¹ - استعمل قانون الاجراءات الجديد 08-09 مصطلح " الأحكام " بدلا من مصطلح "القرارات" الذي جاء في القانون العضوي 01-98 (وعدل المصطلح في التعديل بموجب القانون العضوي 11-13)، كما أضاف القانون الجديد 08-09 " الأوامر " وهي الخاصة بالقضايا الاستعجالية.

حيث نظمت في المواد 808 و 813 و 814 من القانون 08-09 مسألة تنازع الاختصاص، على النحو التالي:

يؤول الفصل في حالة تنازع الاختصاص النوعي أو الإقليمي بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة، كما يختص هذا الأخير بالفصل بكل غرفة مجتمعه في حالة تنازع الاختصاص النوعي بين محكمة إدارية ومجلس الدولة (المادة 808).

ونصت المادة 813 أنه في حالة رفع طلبات أمام محكمة إدارية، يرى رئيسها أنها من اختصاص مجلس الدولة يحيل ملف دعوى في أقرب الأجل إلى مجلس الدولة الذي يفصل في مسألة الاختصاص بتحديد المحكمة الإدارية المختصة بالفصل في كل الطلبات أو في جزء منها.

وفي كل هذه الحالات فإنه ينجر عن فصل مجلس الدولة في مسألة الاختصاص سواء النوعي أو الإقليمي إحالة القضية أمام المحكمة المختصة التي لا يجوز لها القضاء بعدم اختصاصها.

وفيما يتعلق بمسائل ارتباط الطلبات فقد نصت عليها المواد 809 إلى 811 من القانون 08-09 وتتمثل في :

- 1- في حالة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية تتعلق بطلبات مستقلة ولكنها مرتبطة، بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة الإدارية جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة.
- 2- عندما ترفع إلى المحكمة الإدارية دعوى تعود إلى اختصاصها تتعلق بطلبات تكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة وتعود لإختصاصه، يحيل رئيس المحكمة الإدارية تلك الطلبات إلى مجلس الدولة.
- 3- وتتمثل هذه الصورة في اختصاص المحكمة بالفصل في الطلبات التي تدخل ضمن اختصاصها الإقليمي وأيضا في الطلبات المرتبطة بها التي تدخل ضمن دائرة الاختصاص الإقليمي لمحكمة إدارية أخرى.
- 4- في حالة إخطار محكمتان إداريتان في أن واحد بطلبات مستقلة، لكنها مرتبطة وتدخل ضمن الاختصاص الإقليمي لكل منهما يرفع رئيسا المحكمتين تلك الطلبات إلى رئيس مجلس الدولة، مع إخطار كل رئيس محكمة إدارية الرئيس الآخر بأمر الإحالة، ويتولى رئيس مجلس الدولة الفصل بأمر في مسألة الارتباط إن ثبتت، و يحدد المحكمة الإدارية أو المحاكم الإدارية المختصة بالفصل في هذه الطلبات.

ونصت المادة 812 من نفس القانون 08 على أن أوامر الإحالة الناتجة عن الصور رقم 1 و2 و4 والمنصوص عليها في المادتين 809 و 811 يترتب عنها إرجاء الفصل في الخصومة، وهي غير قابلة لأي طعن.

الفصل الثالث

الدعاوى الإدارية : دعوى الإلغاء
(شروطها - تأسيسها)

نتعرض لشروط قبول الدعوى الإدارية (مبحث أول) ثم لتأسيسها (مبحث ثان)

المبحث الأول شروط دعوى الإلغاء

نقتصر هنا على عرض شروط دعوى الإلغاء باعتبارها أهم الدعاوى الإدارية من حيث خصوصية وأهمية نظامها القانوني.

يمكن تقسيم شروط هذه الدعوى إلى الشروط العامة (مطلب أول) والشروط الخاصة (مطلب ثان)

المطلب الأول: الشروط العامة في دعوى الإلغاء¹

تتشرك دعوى الإلغاء مع بقية الدعاوى المدنية العادية في الشروط العامة، وهذه الشروط منها شروط القبول (فرع أول) ومنها الشروط الشكلية (فرع ثان)

الفرع الأول: شروط القبول العامة

كأي دعوى عادية يشترط في دعوى الإلغاء أن يكون للمدعي مصلحة وصفة في رفع الدعوى المادة / 13 ق.إ.م.إد (وفي قانون الإجراءات القديم يلحق بهما أهلية التقاضي لدى أطراف الدعوى المادة 459 من ق.إ.م).

حيث نصت المادة 13 على : " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

وجعل قانون الإجراءات الجديد شرط الأهلية مع صحة التمثيل القانوني للشخص الطبيعي والمعنوي شرطا يتعلق بصحة الإجراءات، يترتب على تخلفه بطلان الإجراءات (المادة 64 ق.إ.م.إد).

وفضلاً عن هذا، من الشروط العامة لقبول الدعوى تقديم الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة نوعياً وإقليمياً.

وتعد شروط القبول العامة من النظام العام، يجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه، ويجوز للأطراف إثارتها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

أولاً- شرط المصلحة: طبقاً للقاعدة الاجرائية " لا دعوى بدون مصلحة "، يجب أن تكون للمدعي سواءً كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، مصلحة في رفع الدعوى ، وهذا لمنع التعسف في استعمال حق التقاضي، وللمصلحة التي تخول حق التقاضي خصائص، أهمها أن تكون مباشرة و شخصية وأكيدة ومشروعة، أي أن يكون العمل الإداري المخاصم عن طريق دعوى الإلغاء (أو دعوى القضاء الكامل) قد أضر وأثر سلباً على حق ذاتي شخصي للمدعي أو بمركزه القانوني أو مجرد إضراره بمصلحته.

¹ - هذه الشروط تخص أيضاً الدعاوى الإدارية بأنواعها (سواء دعاوى القرارات الإدارية أو دعاوى القضاء الكامل).

والمصلحة قد تكون مادية أو معنوية (كالمساس بالسمعة والشرف)، ويشترط دائما أن تكون محمية قانونا أي مشروعة¹.

ثانيا- شرط الصفة: يرى جانب من الفقه أن الصفة تمتزج بالمصلحة في التقاضي، بحيث يكون صاحب الصفة في التقاضي هو نفسه صاحب المصلحة في ذلك، فالمصلحة تختلط غالبا بالصفة، فثبتت مصلحة شخصية مباشرة وأكيدة للمدعى في التقاضي فإن ذلك يبرر صفته في الدعوى، تبعا لقاعدة قضائية تقليدية مفادها أنه إذا كان للمدعى مصلحة فله بالتبعية صفة التقاضي، إلا أنه في بعض الحالات تنفصل المصلحة عن الصفة، فالقيم على المحجور عليه أو الوصي على القاصر تكون لهما صفة في تمثيله في رفع الدعوى، حتى ولو لم تكن لهما مصلحة شخصية في ذلك، وكذلك في حالة تمثيل الأشخاص المعنوية، فمجلس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل القانوني للبلدية أمام القضاء، وله صفة في رفع الدعوى باسم البلدية رغم أنه ليست له مصلحة شخصية في ذلك (أي لا يستفيد شخصيا من الدعوى).

ثالثا- شرط الاختصاص القضائي: مفاده أن يرفع المدعى دعواه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة نوعيا و إقليميا، وفقا لما بيناه سابقا بخصوص الاختصاص النوعي والاقليمي لجهات القضاء الإداري.

رابعا- شرط الأهلية والتمثيل القانوني: الأهلية هي تلك الخاصية المعترف بها للشخص (طبيعي أو معنوي) والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه، والناجئة عن اكتسابه للشخصية القانونية.

أ- الشخص الطبيعي: تبدأ شخصيته القانونية بولادته حيا وتنتهي بموته، والجنين يتمتع بحقوقه المدنية بشرط أن يولد حيا، وفق ما نصت عليه المادة 25 من القانون المدني و تكتمل أهليته في التقاضي طبقا للمادة 40 من القانون المدني ببلوغه سن الرشد (19 سنة كاملة) ويكون متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه، ونصت المواد 42 إلى 45 من القانون المدني على حالات نقص الأهلية وانعدامها.

ب- الأشخاص المعنوية: حددتها المادة 49 من القانون المدني وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات الاشتراكية والتعاونيات والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية، وتنقسم هذه الأشخاص المعنوية إلى خاصة وعامة، وهذه الأخيرة حددتها المادة 800 من ق.إ.م.إد (المادة 07 في القانون القديم) وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية الإدارية.

¹ - من أحكام القضاء الفرنسي في هذه المسألة، قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1906/12/21 والمتمثلة وقائعه في أنه قامت شركة النقل العام في إحدى المدن بتغيير خطوط مرور حافلاتها ، مما أدى إلى إلغاء أحد الخطوط الذي يخدم أهل أحد الأحياء ، فتجمعوا في جمعية للدفاع عن مصالحهم ومخاصمة القرار المتخذ من قبل شركة النقل العام بموافقة البلدية أمام القضاء الإداري، إذ وجد هذا الأخير نفسه أمام مشكلة، هل لدى المنتفعين من مرفق عام للنقل مصلحة مباشرة وكافية تخول لهم مخاصمة رفض الإدارة ضمان سير هذا المرفق عن طريق دعوى تجاوز السلطة، وقد أجاب بالإيجاب.

وفي قضية أخرى قرر مجلس الدولة الفرنسي عبر قرار صادر في 1901/03/29 بأن دافع الضريبة لإحدى المجموعات المحلية له مصلحة في مقاضاة القرارات ذات التأثير السلبي على ذمتها المالية.

وبالنسبة لتمثيل الأشخاص أمام الجهات القضائية:

بالنسبة للفرد يمثل نفسه شخصيا ويوقع على عريضة افتتاح الدعوى، وفي حالة الحجر بسبب نقص الأهلية أو انعدامها يمثلها وليه (أو الوصي أو القيم بحسب الحالة)، أما الأشخاص المعنوية الخاصة تمثل من قبل ممثلها القانوني غالبا ما يكون المدير العام وهو الذي يوقع على مذكرة افتتاح الدعوى، كما له أن يوكل أحد مساعديه لتمثيله أمام القضاء وفق ما ينص عليه القانون التأسيسي.

وبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة، وطبقا للمادتين 828 و 906 ق.إ.م.إد فالدولة تمثل من قبل الوزير المعني الذي يوقع على مذكرة افتتاح الدعوى، كما لهذا الأخير أن يفوض لهذا الغرض أي موظف أو سلطة إدارية، كما يمثل الوالي الولاية طبقا لقانون الولاية، كما تمثل الولاية من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة إذا كانت الدعوى تهدف إلى مخاصمة قرار وزير الداخلية المتضمن تثبيت بطلان أو إلغاء أو رفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي الولائي.

أما البلدية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية، ويمثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ممثلها القانوني (المدير العام) الذي يحدده النص القانوني التأسيسي لهذه المؤسسات الإدارية، كما يمكن لهذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لأحد مساعديه وفق ما تنص عليه قواعد التفويض.

مع الإشارة هنا، أن قواعد تمثيل الأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة السابقة الذكر، تنسحب على هذه الأشخاص سواء كانت مدعية أو مدعي عليها أو مدخلة في الخصام أمام الجهات القضائية.

ويترتب على اختلال شرطي الأهلية والتمثيل القانوني وفقا لقانون الإجراءات الجديد بطلان إجراءات الخصومة القضائية(المادة 64)، وهذه المسألة من النظام العام يثيرها القاضي من تلقاء نفسه (المادة 65)، غير أنه يمكن تصحيح الإجراءات أثناء سير الخصومة لتجنب الحكم بالبطلان (المادة 66).

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

مثل أي دعوى عادية يشترط في دعوى الإلغاء استيفاء الشروط الشكلية التي حددها القانون، والتي يترتب على تخلفها رفض الدعوى شكلاً (المادة 15 ق.إ.م.إد).

في هذا الصدد نصت المادة 15 من ق.إ.م.إد (التي تحيل عليها المادة 816 بالنسبة لدعاوى المحاكم الإدارية والمادة 904 بالنسبة لدعاوى مجلس الدولة) على ضرورة تضمن عريضة افتتاح الدعوى مجموعة من البيانات المتعلقة بالخصومة.

بحيث يجب أن تكون العريضة موقعة ومؤرخة ومكتوبة باللغة العربية، وأن تتضمن البيانات التالية:

- * الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- * اسم ولقب المدعي وموطنه.

- * اسم ولقب المدعى عليه وموطنه، فان لم يكن له موطن معلوم، فأخر موطن له.
- * الإشارة الى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
- * عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها للدعوى.
- * الإشارة عند الاقتضاء، الى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

غير أنه طبقا للمادة 817 ق.إ.م.إد يمكن للمدعي تصحيح العريضة بإيداع مذكرة إضافية خلال آجال رفع الدعوى المشار إليه في المادتين 829، 830 من نفس القانون.

وفي الحالة التي يتعلق فيها موضوع الدعوى بعقار أو حق عيني عقاري مشهر طبقا للقانون، يجب شهر عريضة الدعوى لدى المحافظة العقارية، وتقدم نسخة من العريضة المشهورة في أول جلسة ينادى فيها على القضية، تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلاً، ما لم يثبت إيداعها للإشهار (المادة 17 ق.إ.م.إد).

المطلب الثاني: الشروط الخاصة في دعوى الإلغاء

هناك شروط القبول وهي أهم الشروط الخاصة لتعلقها – في معظمها – بدعوى الإلغاء دون باقي الدعاوى الإدارية الأخرى (فرع أول) فضلاً عن الشروط الشكلية الخاصة التي تشترك فيها جميع الدعاوى الإدارية (فرع ثان)

الفرع الأول: شروط القبول الخاصة في دعوى الإلغاء

هذه الشروط هي¹ : شرط القرار الإداري (أولاً) شرط الميعاد (ثانياً) شرط التظلم الإداري (ثالثاً)

أولاً- شرط القرار الإداري السابق

نصت المادة 1/819 ق.إ.م.إد (التي تحيل إليها المادة 904 من نفس القانون) على: " يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر".

فدعوى الإلغاء (وباقي دعاوى القرارات الإدارية) لا ترفع إلا ضد قرار إداري، ولكن ما هي خصائص ومفهوم القرار الإداري الذي يصلح أن يكون محل لدعوى الإلغاء؟

ينفق جمهور الفقه على أن القرار الإداري السابق محل الدعوى إدارية هو: " عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، له طابع تنفيذي ويلحق أذى لنفسه".

من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص أهم مميزاته وهي:

1- القرار الإداري السابق هو عمل قانوني انفرادي: وهذا لتمييزه عن العمل القانوني الاتفاقي (العقد الإداري) الذي لا يمكن أن يكون موضوعاً لدعوى الإلغاء وإنما يكون موضوعاً لدعوى القضاء الكامل.

¹ - هناك شرط "انتفاء الدعوى الموازية" الذي تخلى عنه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجديد 09/08 ، وهو شرط أثار الكثير من النقاش حول مدلوله ومعناه، ورأى الكثير من الاساتذة أنه شرط ميت لا أهمية له من الناحية العملية.

غير أنّ القضاء الإداري قبل أحيانا دعوى الإلغاء الموجهة ضد بعض العقود الإدارية الخاصة من فئة " عقود التنازل عن أملاك الدولة" واعتبرها بمثابة قرارات إدارية في مضمونها وخصائصها، حتى وان كانت تسمى عقودا .

كما أنّ القرارات المنفصلة عن العقود الإدارية وإن كان موضوعها مرتبط مباشرة بإبرام عقود إدارية أو تنفيذها، فإنها تعد أعمال إدارية إنفرادية قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء إذا توفرت فيها خصائص القرار الإداري القابل للإلغاء.

2- القرار الإداري السابق يصدر عن سلطة إدارية: والسلطات الإدارية هي الدولة (السلطات الإدارية المركزية والمصالح الخارجية للوزارات)، والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المادة 800 ق.إ.م.إد).

الآ أنه طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 (المتعلق بمجلس الدولة) نجد أن المشرع نص على هيئات أخرى من غير السلطات الإدارية المحددة في المادة 800 ق.إ.م.إد، يمكن أن تكون قراراتها بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وهي الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

كما استعان المشرع في موضع آخر بالمعيار المادي لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الاقتصادية (طبقا للمادتين 55 و56 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية).

3- القرار الإداري السابق قرار تنفيذي يلحق بذاته: الطابع التنفيذي للقرار الإداري يعطيه عدة آثار(- مبدأ الأسبقية: يولد آثاره القانونية بمجرد صدوره، أي يُنشئ مراكز قانونية جديدة أو يلغي أو يعدل مراكز قانونية قائمة - قرينه المشروعية: فهو مشروع حتى يثبت العكس).

أمّا عنصر " يلحق أذى بذاته" فمعناه أنه يمس بالمركز القانوني للمخاطب به بصفة سلبية، أي من شأنه إلحاق الأضرار به، مثل قرار فصل موظف، قرار رفض أو سحب رخصة.

وعلى ذلك فإن أي قرار إداري يتوافر على عنصر إلحاق الأذى بذاته، بالضرورة يكون له طابع تنفيذي، والعكس غير صحيح دائما، مثال ذلك قرار ترقية أو قرار منح رخصة ما، فهذه القرارات لها طابع تنفيذي ولكن لا تلحق أذى بذاتها.

ويمكن تأصيل عنصر " إلحاق الأذى بذاته " بشرط المصلحة في الدعوى، فالدعوى المرفوعة ضد قرار لا يلحق أذى بذاته (ولو كان له الطابع التنفيذي) يكون مصيرها الرفض بسبب انعدام المصلحة.

وعلى أساس هذه الخاصية تكون هناك طائفة من الأعمال الإدارية الانفرادية غير قابلة للإلغاء، مثل:

*الأعمال التحضيرية للقرارات (كبعض الآراء التي تسبق إصدار القرار الإداري النهائي : رأي استشاري بسيط ، رأي إلزامي مطابق)

* الرغبات و الاقتراحات والاستعلامات والتصريحات بالنية ... الخ

*الأعمال التنظيمية الإدارية: المتمثلة في التعليمات المنشورات والتي تتعلق بحسن تسيير الداخلي للإدارة ومصالحها، فهي أصلا غير قابلة للإلغاء إلى إلا تضمنت قواعد من شأنها التأثير سلبا على المراكز القانونية للغير.

*الأعمال التهديدية : وتتمثل خصوصا في الانذارات، هدفها تهديد وحمل المخاطب بالقرار المتخذ في مواجهته على تنفيذه في الوقت المحدد، غير أنها يمكن أن تعد بمثابة قرارات إدارية قابلة للإلغاء إذا لم تكن مسبقة بقرار إداري نهائي.

وهناك طائفة من الأعمال الإدارية التي تسمى " أعمال السيادة" أو "أعمال الحكومة"، التي تحتوي على جميع عناصر القرارات الادارية القابلة للإلغاء، لكن القاضي الاداري لا يستطيع إلغاءها كونها تتعلق بالسيادة أو أن موضوعاتها تخرج عن مجال اختصاص القضاء الاداري ابتداءً، وقد سبق الحديث عن هذه الأعمال في الفصل الأول (مبحث مبدأ المشروعية ونطاقه).

ثانيا- شرط الميعاد (الأجل)¹

يحقق هذا الشرط التوازن بين مصلحة المعني حتى يتمكن من إلغاء القرار والمصلحة العامة التي تتطلب تحديد موعد للطعن تحقيقا لاستقرار المراكز القانونية التي أوجدها القرار، فهو شرط من النظام العام، لا يجوز الاتفاق على مخالفته ويثيره القاضي من تلقاء نفسه.

1- شرط الميعاد في قانون الإجراءات الجديد 09/08 (المادتين 829-832 وتحيل عليها المادة 907) هو أربعة 4 أشهر من تاريخ نشر القرار (حالة القرار التنظيمي) أو تبليغه (حالة القرار الفردي)، حيث يجب رفع الدعوى خلال هذا الميعاد سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، ويجب أن يذكر في تبليغ القرار الأجل المنصوص عليه في المادة 829 والا لا يحتج به (المادة 831).

2-تمديد الأجل وانقطاعه واستثناءاته

بالنسبة لتمديد الأجل يكون في حالة تقديم النظم الإداري الجوازي المنصوص عليه في المادة 830، حيث يمتد أجل الدعوى الى ثمانية (8) أشهر من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن أو نشره، حيث يكون للمعني أجل أربعة (4) أشهر لتقديم النظم الإداري (ولائي أو رئاسي) وفي حالة الرد السلبي من الإدارة يكون للمدعي أجل شهرين (2) لتقديم دعواه أمام القضاء، وفي حالة سكوت الإدارة لمدة شهرين كاملين يعتبر سكوتها ردا سلبيا ومنه تبقى للمعني مهلة شهرين (2) لتقديم دعواه أمام القضاء.

وبالنسبة لحالات انقطاع الأجل فقد نصت عليها المادة 832 وهي: - تقديم الدعوى أمام جهة قضائية ادارية غير مختصة - طلب المساعدة القضائية - وفاة المدعي أو تغير أهليته - القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

¹ - دعاوى التفسير وتقدير المشروعية بطبيعتها غير مرتبطة بأجل، أما دعاوى المسؤولية(التعويض) فهي تخضع للقاعدة العامة في مدة التقادم المنصوص عليها في القانون المدني (المادة 133) وهي 15 سنة من تاريخ وقوع الفعل الضار.

ففي هذه الحالات ينقطع الأجل ويبدأ حسابه من جديد بعد زوال سبب الانقطاع (بعكس الإيقاف حيث يتوقف الأجل ثم يستمر ما بقي منه بعد زوال سبب الإيقاف).

أما حالات الاستثناء من الأجل، فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي يذهب الى إسقاط الأجل في حالة الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة (وهي القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة والتي تكون في الحالة التي تصدر فيها السلطات الإدارية قرارا في موضوع يدخل في اختصاص سلطة دستورية أخرى كالقضاء أو التشريع).

3- قواعد حساب الأجل

القاعدة في حساب الأجل هي حساب المواعيد كاملة (المادة 405)، وهذا يعني عدم حساب اليوم الأول واليوم الأخير للأجل، وإذا كان اليوم الأخير من الأجل يوم عطلة رسمية يمتد الأجل الى يوم العمل الموالي.

وتؤخذ بعين الاعتبار أيام العطل الموجودة ضمن الأجل، ويحسب الأجل بالأشهر لا بالأيام.

4- آثار انقضاء الأجل

يتولد على انتهاء الأجل تحسن القرار ضد الإلغاء ويبقى نافذا وساري المفعول حتى لو كان غير مشروع، فدعوى الإلغاء تسقط بفوات الميعاد ولا يمكن قبولها من جديد لأن شرط الميعاد من النظام العام.

ثالثا- شرط التظلم الإداري

كان قانون الإجراءات المدنية القديم يشترط لقبول دعوى الإلغاء سواء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (مجلس الدولة فيما بعد) ضرورة قيام المدعي بتقديم تظلم إداري مسبق.

غير أن القانون الجديد 08-09 جعل التظلم الإداري المسبق مجرد إجراء جوازي، سواء أمام المحاكم الادارية أو أمام مجلس الدولة (المادة 830)، وهذا فيما يخص دعوى الالغاء و دعوى القضاء الكامل، أمام دعويي التفسير وتقدير المشروعية فهي بطبيعتها غير معنية بهذا الإجراء.

وفي حالة تقديم التظلم الاداري يمتد أجل الدعوى القضائية بالشكل السابق بيانه، غير أنه في حالة عدم صدور الرد السلبي من الادارة (الصريح أو الضمني) لا يجوز للمعني طرح دعواه أمام القضاء لأنها تعتبر سابقة لأوانها.

وفي مقابل هذه القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات، توجد بموجب نصوصا قانونية خاصة، استثناءات قليلة من الدعاوى التي مازال فيها التظلم الاداري شرطا أوليا لقبول الدعوى القضائية، من ذلك مثلا الدعاوى الضريبية ودعاوى الضمان الاجتماعي.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية الخاصة في دعوى الإلغاء

نصت المادة 815 من ق.إ.م.إد على أنّ رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية يتم بعريضة موقعة من المحامي أي أن المشرع أوجب على أطراف الدعوى أن يكون ممثلين من قبل محام ماعدا ما استثنته المادة 827 من نفس القانون فيما يتعلق بالأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة 800 من نفس القانون، سواء كانوا كطرف مدعى أو مدعى عليه أو مدخل في الخصام.

ففي هذه الحالة توقع العرائض ومذكرات الدفاع المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المعنوية العامة المذكورة من طرف الممثل القانوني لكل منهم، والذي بينته المادة 828 من نفس القانون، إذ يمثل الوزير المعني بالدولة والوالي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الممثل القانوني (المدير العام).

ونفس الحكم ينطبق على الدعاوى المقدمة أمام مجلس الدولة، وهو ما نصت عليه المادة 905 التي تحيل على المادة 815 سابقة الذكر.

وفي قانون الإجراءات القديم كانت المادة 239 تنص على وجوب تمثيل كل أطراف الدعوى الإدارية أمام المحكمة العليا (و مجلس الدولة فيما بعد بموجب القانون العضوي 01-98) بمحامين مقبولين أمام تلك المحكمة العليا، مع إعفاء الدولة وحدها من هذا الشرط، دون بقية الأشخاص المعنوية العامة الأخرى.

المبحث الثاني

تأسيس دعوى الإلغاء

(الشروط الموضوعية في دعوى الإلغاء)

حتى يستجيب القاضي الإداري لطلب إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، يجب أن يتوصل إلى أنّ هذا القرار قد شابه عيب من العيوب التي تجعله غير مشروع ، وتصنف هذه العيوب حسب الفقه إلى صنفين هما: عدم المشروعية الخارجية للقرار (مطلب أول) وعدم المشروعية الداخلية (مطلب ثان)

المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية في القرار الإداري

تتمثل عيوب عدم المشروعية في عيب عدم الاختصاص (فرع أول) وعيب الشكل والإجراءات (فرع ثان)

الفرع الأول - عيب عدم الاختصاص

الاختصاص هو أهلية وصلاحيّة الجهة الإدارية أو رجل الإدارة بالقيام بعمل إداري معين طبقا لما حدده ورسمه القانون، وبالمقابل يكون عدم الاختصاص هو عدم أهلية الجهة الإدارية بالقيام بعمل إداري معين، لأنه لا يدخل في صلاحياتها، ويقسم عدم الاختصاص إلى نوعان، عدم الاختصاص البسيط و عدم الاختصاص الجسيم.

نكون أمام حالة عدم الاختصاص الجسيم (الذي يسمى أيضا باغتصاب السلطة) في الحالة التي تعتدي فيها السلطات الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية أو السلطة التشريعية، فتصدر قرارات في موضوعات خارجة عن اختصاصها مغتصبة بذلك

اختصاصات السلطات الدستورية الأخرى، ونكون أمام هذه الحالة أيضا عندما يلجأ شخصاً ليس له أي علاقة بالوظيفة الإدارية أصلاً، إلى إصدار قرارا إداريا، ففي هذه الأحوال يكون القرار الصادر باطل ومعدوم، ويمكن سحبه أو الطعن فيه أمام القضاء في أي وقت دون مراعاة شرط الأجل.

أما حالة عدم الاختصاص البسيط فهي الأكثر شيوعا، وهي الناتجة عن عدم احترام قواعد الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، من طرف السلطات والأشخاص والأجهزة الإدارية فيما بينها.

ولهذه الحالة عدة أوجه أو عناصر هي:

1- عدم الاختصاص الموضوعي أو الوظيفي:

يكون في حالة الجهة الإدارية (أو الموظف) لقرارا إداريا هو من اختصاص جهة إدارية أخرى (أو موظف آخر)، وهي حالة عدم الاختصاص الوظيفي الايجابي، كما يكون أيضا في حالة امتناع جهة إدارية (أو موظف) خطأ عن إصدار قرارا أو القيام بعمل هو من اختصاصه أصلاً، وهي حالة عدم الاختصاص الوظيفي السلبي.

ويتخذ عدم الاختصاص الوظيفي عدة صور، فيكون في صورة اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية من نفس المستوى (كاعتداء وزير على اختصاص وزير آخر)، وقد يكون في صورة اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة إدارية عليا (كاعتداء المرووس على اختصاص رئيسه الإداري)، وهناك صورة اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة إدارية دنيا (كاعتداء الجهة الوصية على اختصاص الجهة الخاضعة للوصاية، فالجهة الوصية لها حدودا مرسومة قانونا للتدخل في أعمال الجهة التابعة ولا يجوز لها الخروج عن هذه الحدود).

2- عدم الاختصاص المكاني :

يقصد به تجاوز الجهة الإدارية - في إصدار القرارات الإدارية - للدائرة المكانية أو الجغرافية التي تخضع لاختصاصها قانونا، وهي حالات نادرة قد تحدث مثلا عند إنشاء بلديات جديدة مقتطعة من بلديات سابقة أو في حالة تجميع عدة بلديات كانت تابعة لأكثر من ولاية.

3- عدم الاختصاص الزماني:

لكل موظف نطاق زماني يمارس فيه اختصاصاته، فلا يجوز لموظف عام إصدار قرارات قبل تعيينه أو بعد انتهاء صفته الوظيفية كإحالاته على التقاعد أو تقديم استقالته وقبولها من الجهة المختصة، لأنه في كلا الحالتين يكون غير مختص زمنيا لفقدانه الصفة.

الفرع الثاني - عيب مخالفة الشكل والإجراءات

1- بالنسبة لعيب مخالفة الشكل: يقصد به عدم مراعاة "الشكل الخارجي" الذي يستوجبه القانون في القرار الإداري.

وتنقسم هذه الشكليات من حيث مدى تأثيرها في شرعية القرارات الإدارية، إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية.

فالشكليات الجوهرية: هي التي يترتب على عدم مراعاتها عدم شرعية القرار مما يقتضى إلغاءه من طرف القاضي عند الطعن فيه، وتقرر هذه الشكليات لحماية مصالح وحقوق الأفراد، وتكون جوهرية إذا ما كانت مقررة صراحة بنص القانون الذي يلزم إتباعها واحترامها، ومن صورها مثلا: اشتراط كتابة القرار الإداري في بعض الحالات، واشتراط وضع التأشير، وشكلية المصادقة من قبل السلطة المختصة.

ومن الشكليات الجوهرية أيضا ما هو مقرر بحكم المبادئ العامة للقانون حتى وإن لم ينص عليه القانون صراحة، مثل: قاعدة توازي الأشكال في إعداد وتعديل وإنهاء القرارات الإدارية.

أما الشكليات غير الجوهرية، فهي الشكليات المقررة فقط لمصلحة الإدارة، فلا ينص القانون على ضرورة الالتزام بها، ولا يترتب على تخلفها المساس بشرعية وسلامة القرار، ومن هذه الشكليات: تلك التي يمكن للإدارة تصحيحها وتداركها مثل عدم ترقيم القرار وعدم كتابة التاريخ بالنظامين الهجري والميلادي، واهمال ذكر الأسانيد القانونية في ديباجة القرار.

2- بالنسبة لعيب مخالفة الإجراءات

الإجراءات في القرار الإداري هي الترتيبات التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار وإصداره في صورته النهائية، فهناك طائفة من القرارات الإدارية يفرض القانون على الإدارة لأعدادها القيام ببعض الترتيبات الأولية القبلية، وعدم احترامها يؤثر على شرعية القرار الصادر، لأنها تعتبر جزءاً منه.

وتأخذ هذه الإجراءات عدة صور أهمها: الاستشارة (أخذ رأي جهة معينة قد تكون فردا أو مجلسا أو لجنة قبل إصدار القرار) ، التقرير المسبق والتحقيق المسبق (يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدار إعداد تقرير بناء على تحقيق من طرف جهة أخرى، كما في قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة)، احترام حقوق الدفاع (خاصة في مجال القرارات التأديبية).

المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية في القرار الإداري

يقصد بالمشروعية الداخلية سلامة القرار من العيوب التالية: - عيب المحل (عيب مخالفة القانون) - عيب الغاية (عيب الانحراف في استعمال السلطة) - عيب السبب .

الفرع الاول - عيب المحل (مخالفة القانون)

وهو من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقا، ويقصد بمحل القرار الإداري موضوعه أو فحواه، المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها مباشرة، وذلك بالتأثير في المراكز القانونية سواء بالإلشاء أو التعديل أو الإلغاء.

ويختلف محل القرار الفردي عن محل القرار التنظيمي، فالقرار الفردي ينتج أثرا شخصيا يمس شخصا بذاته، مثل قرار تعيين أو ترقية أو إحالة على التقاعد، أما القرار اللائحي أو التنظيمي فينتج اثرا عاما أوسع نطاق يمس الأشخاص (والأوضاع) بصفاتهم وشروطهم لا بذواتهم.

أما عيب مخالفة القانون فهو العيب الذي يصيب ركن المحل فهو بذلك وجه للإلغاء متعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، ويأخذ هذا العيب صورتان: المخالفة المباشرة للقانون والمخالفة غير المباشرة للقانون.

المخالفة المباشرة للقانون تكون عندما يخالف قرار إداري في محله صراحة ومباشرة قاعدة قانونية في المعنى الواسع للقانون (سواء خالف مبدأ دستوري أو قاعدة تشريعية أو قاعدة تنظيمية أو نص معاهدة دولية، أو قاعدة من المبادئ العامة للقانون ذات الأصل القضائي).

ومثال عيب مخالفة القانون هنا، قرار تعيين موظف خرقا ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة من حيث السن أو المؤهل، أو إصدار قرار إداري ذو أثر رجعي، أو قرار يمس بالحقوق المكتسبة.

أما المخالفة غير المباشرة للقانون فهي تتعلق بالخطأ في تفسير وتطبيق القانون، أي إعطاء معنى غير المعنى الذي أراده المشرع من وضع القاعدة التي طبقت، أو تطبيق القاعدة القانونية في غير محلها.

الفرع الثاني - عيب الغاية (الانحراف في استعمال السلطة)

عيب الغاية هو استخدام السلطة الإدارية (إصدار قرار إداري) من أجل تحقيق هدف من غير الأهداف التي أرادها القانون، وعلى نحو عام الحياد عن تحقيق المصلحة العامة كهدف نهائي لأي عمل إداري، فعيب الغاية هو عيب يصيب "هدف القرار الإداري" ويجعله غير مشروع.

فغاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار، والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام، ومن هنا يقع على عاتق رافع الدعوى إثبات أن جهة الإدارة مصدره القرار قد انحرفت عن مقتضيات المصلحة العامة بسوء نية.

ويأخذ عيب الغاية عدة صور، منها استهداف رجل الإدارة تحقيق غاية مادية أو معنوية أو شخصية تتناقض مع أهداف المصلحة العامة، وتختلف هذه الأهداف باختلاف البواعث والدوافع (استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي، مباشرة السلطة بغرض الانتقام أو الإضرار بالغير، استهداف أغراض سياسية بعيدة عن المصلحة العامة، استهداف التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية).

وهناك صورة أخرى لعيب الغاية وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك عندما تصدر الإدارة قرارات بهدف تحقيق أهداف تنتمي للمصلحة العامة، لكنها في النهاية غير الأهداف المحددة لها بموجب القانون، والتي من أجلها منحت لها السلطات والاختصاصات.

ومثال ذلك: ما قرره القضاء الفرنسي من أنّ استعمال رئيس البلدية سلطات البوليس في منع المستحمين على شاطئ البحر من خلع أو لبس ملابسهم إلا داخل مؤسسة الاستحمام ، والهدف من ذلك ليس المحافظة على النظام العام والآداب العامة وإنما الهدف منه هو تحقيق منافع ومزايا مالية للبلدية.

الفرع الثالث - عيب السبب في القرار الإداري

سبب القرار الإداري هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار و إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني معين عن طريق اصدار قرار اداري، وعليه لا بد من توافر الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر قيام رجل الإدارة بإصدار القرار الإداري.

فعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية التي بني عليها القرار، تؤدي إلى عدم شرعية القرار الصادر لعيب في سببه.

ولكي يكون عنصر ركن السبب قائما، لا بد من: عنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية ، وعنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية الحاصلة.

بالنسبة لعنصر الوجود المادي للوقائع، يقصد به أن تكون الواقعة المادية أو القانونية موجودة فعلا وحقيقة، وليست مجرد خيال أو وهم في ذهن رجل الإدارة.

وبالنسبة لعنصر التكييف القانوني السليم للوقائع، يقصد به إسناد الواقعة المادية أو القانونية الثابتة لدى السلطة الإدارية وإحاقها بمجموع القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها، وبذلك لا بد من أن تقوم الإدارة بالتكييف القانوني السليم قبل اتخاذ أي قرار، وإلا كان قرارها مشوبا بعدم صحة السبب.