

ملخص مقياس المنازعات الإدارية

السنة الثالثة قانون عام

الأستاذ صديقي عبد العزيز

أهمية الموضوع وخطة الدراسة

من الناحية النظرية: تحتل المنازعات الإدارية مكانا هاما بين موضوعات القانون الإداري و تستمد دراسة المنازعات الإدارية أهميتها من خلال وقوفنا على التعريف السائر للقانون الإداري بوصفه فرع من فروع القانون العام الداخلي يشمل على مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية و بحكم النشاط الإداري الذي تزاوله هذه الهيئات بوصفها سلطة عامة و تبين السبيل في المنازعات التي تنشأ نتيجة مسؤولية الهيئات الإدارية لنشاطها المرتبط بحقوق الأفراد و حرياتهم و عليه فإن مجالات تطبيق القانون الإداري تتناول موضوعات التنظيم الإداري و النشاط الإداري و وسائل الإدارة و المنازعات الإدارية.

من الناحية العلمية: كانت وظيفة الدولة في ظل المذهب الفردي مقصورة على أمور قليلة تنحصر في المحافظة على الأمن الخارجي والداخلي وإقامة العدل ولهذا يطلق على الدولة إبان ممارستها لهذا النشاط المحدود الدولة الحارسة، أما إشباع حاجات الجمهور و رغباته فكان أمره متروكا لمبادرات الأفراد يزاولونه بملا حريتهم. غير أن الدولة ما لبثت نتيجة الإزداد للتلعبات الملقاة على عاتقها أن تدخلت بصورة متزايدة في كثير من أوجه النشاط الذي كان متروكا في بادئ الأمر لحرية الأفراد.

و لم يكن هذا التدخل سوى إستجابة ضرورية للظروف التي واجهتها البشرية غداة الحربين العالميتين هذه الظروف التي تمثلت في إشباع رغبات الشعب التي عجزت المشروعات الخاصة عن الوفاء بها بصورة مرضية و مهما كان فالدولة المعاصرة لم تعد تكتفي بإدارة المرافق العامة التقليدية الجيش، الشرطة، القضاء ... الخ و إنما تقوم إلى جانب هذا بالعديد من الأنشطة الإقتصادية الصناعية و التجارية و الزراعية و قد ترتب عن ذلك أن تعددت مظاهر نشاط الإدارة مما إقتضى إصدار تشريعات عديدة و متنوعة بهدف تنظيم هذا النشاط و إدارته و تناول شؤون القائمين على تنفيذه و لا نبالغ إذا قلنا أنه من النادر جدا أن يمر يوم في حياة أي فرد دون أن يدخل في علاقة مع الإدارة نتيجة إمتداد نشاط الدولة إلى سائر المجالات و بنفس القدر فإن جهة الإدارة في تسييرها للمرافق التي تتولاها تحتاج إلى الدخول في علاقات مع الأفراد و في هذا الصدد تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى أسلوب القانون الخاص الذي يتبعه الأفراد العاديين فيما بينهم أو أن تلجأ إلى أساليب القانون العام.

بطبيعة الحال أن تعدد ميادين نشاط الإدارة من شأنه أن تخلق إحتتمالات كبيرة للمنازعات مع الإدارة ذلك أن الإدارة و هي تقوم بنشاطاتها إنما تتولاها في إطار وظيفتها تنفيذا لنصوص تشريعية عن طريق موظفيها و هؤلاء قد يصيبون أو يخطئون عند تفسير القوانين و تطبيقها فيما يعرض عليهم من مسائل فإذا شاب تصرف أحدهم خطأ ما و ترتب على خطئه المساس بمركز قانوني لأحد الأفراد إنعكس اثره في صورة منازعة قضائية إدارية.

خطة الدراسة:

إن موضوع المنازعات الإدارية أو القضاء الإداري يمكن تناوله من الجانب النظري من دراسة رقابة القضاء لأعمال الإدارية من خلال شرح مبدأ المشروعية و الأسس العامة التي تقوم عليها فتنظم القضاء الإداري في النظامين الموحد و المزدوج ثم التنظيم القضائي الجزائري.

أما الجانب العملي من رقابة القضاء لأعمال الإدارة فإنه يتمثل في شرح مختلف أنواع الدعاوى الإدارية إبتداءا بدعوى الالغاء من خلال تعريفها و خصائصها و شروطها الشكلية فالموضوعية ثم دعوى المسؤولية أو كما يطلق عليها دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل و غيرها من الدعاوى مثل الدعوى الإستعجالية الإدارية- القضاء المستعجل في الأمور الإدارية - و كذا بعض الدعاوى وفقا لما ورد في بعض النصوص الخاصة كمنازعات الضرائب و منازعات العقود الإدارية، أملاك الدولة الخ.

كما لا يفوتنا أن نتطرق إلى إجراءات سير الدعوى و كذا الطرق الطعن و كيفية تنفيذ الأحكام و القرارات الإدارية و المشاكل التي تطرح إبان عملية التنفيذ.

مبدأ المشروعية و تنظيم جهة القضاء الإداري.

مبدأ المشروعية:

سوف نتناول في هذا الصدد تبيان مدلول مبدأ المشروعية و مصادره ثم نطاق مبدأ المشروعية أو الإستثناءات الواردة - القيود - و الضمانات التي تكفل إحترام مبدأ المشروعية.

مدلول مبدأ المشروعية:

ضبط بعض المصطلحات المفاهيمية:

لقد كثرت المصطلحات المستخدمة للتعبير عن هذا المبدأ منها مبدأ سيادة القانون و مبدأ القانونية و مبدأ المشروعية و مبدأ المشروعية و مبدأ سمو القانون و كذا مبدأ خضوع الإدارة للقانون إلا أن هذا المصطلحات على كثرتها لم تلق رواجاً لدى الفقه الإداري الذي ظل يستخدم مصطلحين مبدأي الشرعية و المشروعية.

أولاً: الشرعية و المشروعية: هما لفظان مشتقان من أصل واحد هو الشرع أو الشريعة غير أن لفظي الشرعية و المشروعية يختلفان في رأي البعض من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما فالشرعية مشتقة من الشرع بصغة الفعلية و معناها موافقة الشرع و المشروعية مشتقة أيضا من الشرع و إنما بصغة المفعولية و تفيد محاولة موافقة الشرع و المحاولة قد تصيب و قد تخفق فالفرق بين الشرعية و المشروعية يماثل الفرق بين الصورة الفعلية على وزن الشرعية و الصورة المفعولة على وزن المشروعية لشيء نفسه فالصورة الفعلية تصور الشيء تصويرا حقيقيا بينما الصورة المفعولة تصوره من وجهة نظر فاعلها و تختلف عن الأصل في حدود معينة.

فالمشروعية معناها إحترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع أنا الشرعية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة و ما يجب أن يكون عليه القانون و بالتالي فإنها تعتبر بمثابة المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرع في الدولة و يعمل على تحقيقه.

و بما أن الدراسة تنصب على القانون الوصفي المتبع في الدولة فإن إصطلاح مبدأ المشروعية أو في الدلالة على المقصود. **ثانياً: أعمال الإدارة:** إن إحترام مبدأ المشروعية و الخضوع لسلطانه لا يتحقق إلا من خلال مراقبة القضاء لأعمال الإدارة و من ثم كان من الأهمية تحديد المقصود بأعمال الإدارة التي يجري عليها القضاء رقابته و عليه فإن هناك فرق بين أعمال الإدارة و الأعمال الإدارية فإصطلاح الأعمال الإدارية يراد به القرار الإدارية بنوعها سواء كانت تنظيمية أو فردية أما إصطلاح أعمال الإدارة فهو أشمل من إصطلاح الأعمال الإدارية بحيث أن أعمال الإدارية تشمل الأعمال القانونية التي تنطبق على القرارات الإدارية و العقود الإدارية كما تشمل الأعمال المادية. إن أعمال الإدارة بهذا المعنى الواسع تخضع لمبدأ المشروعية و تخضع بالتالي لرقابة القضاء.

معنى المشروعية:

يقصد بالمشروعية سيادة حكم القانون أو كفالة إحترام القواعد القانونية القائمة من سائر سلطات الدولة و يستوي في ذلك السلطة التشريعية، القضائية و التنفيذية فتحض الدولة بجميع سلطاتها و أفرادها لقواعد محددة سلفاً. و يمكن تصنيف الدول المعاصرة من حيث خضوعها للقانون إلى صنفين دول إستبدادية أو بوليسية و دول قانونية فالدولة الإستبدادية تقوم على أساس النظر إلى القانون بوصفه معبراً عن مجرد إرادة الحاكم الذي يعمل على حمل الطبقة المحكومة على إحترامه دون أن يلتزم هو به فإرادته طليقة من كل قيد إن شاء طبق القانون و إن شاء عدل عنه دون التقيد بإجراء معين و يترتب عن ذلك حتماً القضاء على حقوق المواطنين و حرياتهم أما الحكومة القانونية فهي تلك التي تخضع تصرفات الحاكم و المحكوم فيها على السواء لحكم القانون و لا يترتب على تقرير القاعدة القانونية من جانب السلطة المختصة الإبقاء عليها أبداً بغير تعديل بل أنها تتغير تبعاً لتغير الظروف السياسية، الإقتصادية و الإجتماعية الخاصة بكل دولة و لكن يتعين أن يتم تعديل القاعدة القانونية أو إلغاؤها وفقاً للأوضاع القانونية و الشروط المقررة لذلك و على ذلك أنه طالما أن القاعدة القانونية لم يجر تعديلها أو إلغاؤها وفقاً للأوضاع الشرعية فتظل قائمة غير أن ما يجدر الإشارة إليه أن القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة فهناك ما هي مكتوبة و هناك ما هي غير مكتوبة مندرجة تدرجاً شكلياً و موضوعياً.

مصادر مبدأ المشروعية:

هناك مصادر مكتوبة و مصادر غير مكتوبة.

المصادر المكتوبة: تتمثل هذه الأخيرة في النصوص الدستورية ثم النصوص التشريعية فاللوائح الإدارية التنظيمية.

1- الدستور: الدولة الحديثة دولة دستورية تقوم على قانون أعلى لوظيفة الحكم يوضح نظام الحكم في الدولة و يحدد السلطات العامة فيها و يبين إختصاصات كل منها و علاقتها بعضها ببعض كما يرسى الضمانات الأساسية للأفراد و بذلك تعد النصوص الدستورية التشريع الأعلى الذي يسمو على جميع التشريعات الأخرى و بالتالي يكون الأساس لكل قاعدة قانونية تليه في المراقبة سواء صدرت من قبل المشرع في صورة قانون أم من الإدارة في صورة قرار تنظيمي و من ثم يجب على كل سلطات الدولة أن تتقيد بمبادئ الدستور فيما يصدر عنها من أعمال مادامت تستمد صلاحياتها و سلطاتها منه.

2- المعاهدات: الأصل أن المعاهدات الدولية، قواعد القانون الدولي بصفة عامة تلتزم الإدارة بها شريطة أن تكون هذه المعاهدات أو الإتفاقيات مصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور المادة 123 من دستور 1989.02.23: " المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون ".

المادة 159 من دستور 1976: المعاهدات المصادق عليها في مرتبة واحدة مع التشريع العادي.
المادة 132 من دستور 1996.11.28: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور: تسمو على القانون " و من ثم تدخل المعاهدات بعد التصديق عليها في عداد مصادر المشروعية المكتوبة لكونها أصبحت جزءا من القانون الداخلي للدولة و تسمو على القانون العادي الصادر عن التهيئة التشريعية.

3- التشريع: يمثل هذا العنصر في النصوص التشريعية التي تقرها السلطة المختصة بالتشريع وفقا لأحكام الدستور و تصدرها السلطة التنفيذية طبقا للإجراءات المقررة لذلك و ينطبق معنى القانون على القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية و الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية فيما بين دورات إنعقاد المجلس الشعبي الوطني فهذه الأعمال و إن صدر من جانب السلطة التنفيذية دون تدخل المجلس المنتخب إلا أنها تعد بمثابة قوانين ذلك أنها صدرت إستنادا إلى أحكام المادة 124 من دستور 1996.11.28: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

إن عملية التشريع عن طريق الأوامر كانت معمول بها في ظل دستور 1976 طبقا لنص المادة 153 منه إلا أن هذه الطريقة أغليت في ظل دستور 1989.02.23.

4- القرارات التنظيمية: تعد القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية قصد ممارسة إختصاصاتها من حيث طبيعتها و موضوعها أعمالا تشريعية لأنها تنشئ قواعد قانونية عامة و مجردة و هذه القرارات تطبق على الجميع أو على طائفة من الافراد دون تحديد لذواتهم و هذا هو شأن القوانين التي تقوم السلطة التشريعية بوصفها و لكنها تكون عملا إداريا من ناحية الجهة المصدرة لها المتمثلة في السلطة التنفيذية.

و حتى يكون القرار التنظيمي مطابقا لمبدأ المشروعية يجب على واضعيه التقيد بأحكام القواعد القانونية التي تعلقها في الدرجة و إلا أصبحت محلا للطعن فيها.

إن كل هذا يعني أن القرارات التنظيمية لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من قبل الإدارة إلا بأداة من مستواها أو أعلى منها كالقانون.

المصادر غير المكتوبة:

تتمثل المصادر غير المكتوبة في العرف و المبادئ العامة للقانون:

1- العرف: هو إضطراد الجهات الإدارية على إتباع قواعد و أوضاع معينة في ممارسة نشاط معين مع توافر الإعتقاد بإلزامه من الناحية القانونية و يستخلص في ذلك وجود ركنين هما الركن المادي و الركن المعنوي.

فبالنسبة للركن المادي يلزم لكي يرقى إعتياد جهة الإدارة على إنتهاج مسلك معين إلى مصاف العرف أن يتحقق في هذا الإعتياد صفات الإطراد العمومية و القدم أما بالنسبة للركن المعنوي فيتمثل في توافر عقيدة الإلتزام لدى جهة الإدارة بمعنى أن تستقر في ضميرها و هي تلتزم مسلكا معيناً في نظامها. كما لا يجوز للعرف أن يخالف نصاً قانونياً قائماً و يستوي في ذلك أن يتخذ النص صورة قانون أو قرار تنظيمي أو أي نص مكتوب.

2- المبادئ العامة للقانون:

إن هذه الأخيرة لا تستند إلى نص مكتوب و إنما يستخلصها القاضي من مجموعة القواعد التي تحكم المجتمع في بلد معين و زمن معين و يجبر الإدارة على إحترامها عن طريق إبطال كل عمل صادر منها مخالف لهذه المبادئ و يرجع الفضل في إبراز هذه المبادئ إلى مجلس الدولة الفرنسي و ما يلاحظ في هذا المجال أن مجلس الدولة الفرنسي قرر لهذه المبادئ نفس القوة و نفس المرتبة للقانون العادي و عليه فهي تعتبر أساساً للرقابة على مشروعية نشاط الإدارة و يترتب عن هذا أنه طالما أن المشرع لم يخرج عن نطاق هذه المبادئ بنص صريح، يتعين على السلطة التنفيذية أن تلتزم حدود هذه المبادئ و من بين أهم المبادئ التي قررها القضاء الإداري.

* مبدأ حجية الأحكام: المبدأ و ليس الأحكام القضائية و نفس الشيء العقود.

* مبدأ المساواة.

* مبدأ عدم رجعية القرارات.

* مبدأ عدم الجمع بين العقوبات.

* مبدأ كفالة حقوق الدفاع.

القيود الواردة على مبدأ المشروعية - نطاق مبدأ المشروعية -

موازنة مبدأ المشروعية **le principe de la légalité** .

إنه لا ينبغي أن تنظر إلى مبدأ المشروعية و ما يمليه على إطلاقه فيطبق بصورة آلية لأن ذلك سوف يؤدي لا محالة إلى عرقلة النشاط الإداري للسلطة التنفيذية و من ثمة كان من المتعين تحويل السلطة الإدارية في مزاولة الإختصاص المسند إليها قدراً من الحرية يتفاوت طبقاً و إتساعاً بقصد التوقيف و الملاءمة بين الصالح العام و صالح الأفراد و عليه فإن مبدأ المشروعية يخضع لقيود عديدة منها السلطة التقديرية للإدارة و نظرية الظروف الإستثنائية و نظرية أعمال السيادة.

نظرية السلطة التقديرية: **le pouvoir discrétionnaire**

إن السلطة التي يمنحها المشرع للإدارة إما أن تكون سلطة مقيدة و إما أن تكون سلطة تقديرية و معنى السلطة التقديرية أن تمنح الإدارة قدراً من الحرية و المرونة في تنفيذ القانون بحيث لا تكون النصوص قيوداً دائماً عليها في كل عمل أو تصرف تقوم به.

فإذا كان المشرع قد حدد للإدارة قدرا من حرية التقدير سواء بالنسبة لإتخاذ الإجراء أو عدم إتخاذه أو بالنسبة لأسباب إتخاذه بحيث تملك تقدير ملاءمة التصرف و إختيار الوقت المناسب لإتخاذه كانت سلطة الإدارة تقديرية إلا أن هناك قيد يفرض على الإدارة و هي تقوم بأعمالها متمتعة في ذلك بسلطتها التقديرية و هو ركن الغاية فمن المسلم به دائما أن الإدارة لا تتمتع بأي قدر من السلطة التقديرية ذلك أن المشرع قد حدد للإدارة غاية و غرضا لا تحيد عنه هو تحقيق الصلح العام في كل ما تأتية من أعمال.

نظرية الظروف الإستثنائية - نظرية الضرورة -:

إذا كانت التدابير و الإجراءات التي يتعين على الإدارية مراعاتها عند مزاوله نشاطها طبقا للقوانين و التنظيمات قد وضعت حسب الأصل لمواجهة ظروف عادية فإن مثل هذه التدابير و الإجراءات لا تصلح لمواجهة ظروف غير عادية لكون أن الوضع يتغير و تصبح هذه القوانين غير صالحة أو غير كافية لمواجهة هذه الظروف مما يستدعي السماح من طرف القضاء للسلطات العامة الخروج على القوانين العادية و تطبيق القواعد التي تتفق و الظروف الإستثنائية.

و تتمثل هذه الظروف الإستثنائية في حالة الحرب أو التمرد أو الفتنة، الوباء، الكوارث.

و يمكن رد هذه النظرية إلى أساسين هما:

1- الأول يتمثل في أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فإذا طرأت ظروف إستثنائية و أجبرت الإدارة على تطبيق نفس النصوص لأدى ذلك نتائج غير مستساغة تتعارض حتى و نية واضعي تلك النصوص.

2- الثاني يتمثل في إفتراض وجود قاعدة تنظم القوانين كافة و تسمو عليها هذه القاعدة، محصلها وجوب الإبقاء على الدولة فإذا إقتضى إحترام القانون في وقت معين التضحية بالدولة فالأولى أن يضحي بالقانون لا أن يضحي بالدولة أي بتعبير آخر ما الفائدة من التضحية بالكل في سبيل الإبقاء على البعض لأن بقاء البعض لا يعد و أن يكون ظاهرا مادام أن أعمال القانون و تنفيذه سيقود إلى فناء الدولة أي إلى فناء الوسيلة التي تعمل على بناء القانون و أعماله.

" ما يعد و يعتبر غير مشروع في الظروف العادية يعد و يعتبر مشروع في الظروف غير العادية " .

غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست مطلقة من كل قيد بل تخضع لأصول و ضوابط و هذا ما يتمثل في توفر شروط تطبيق هذه النظرية.

1- توفر وضع غير عادي.

2- أن يستحيل على الإدارة مجابهة الوضع بالطرق العادية.

3- يجب تقدير الضرورة بعدها.

ملاحظة: نظرية الظروف الإستثنائية نجد أصلها في دستور 1976.11.16 من المادة 119 إلى 124 و في دستور

1989.02.23 من المادة 86 إلى 90 و في دستور 1996.11.28 من المادة 93 إلى 96.

Les actes de souverainetés ou de gouvernement

تقوم الحكومة أحيانا بأعمال و تصرفات تخرج عن رقابة القضاء الإداري بحيث أطلق على هذه الأعمال و التصرفات أعمال السيادة و هذه الفكرة وليدة القضاء الفرنسي منذ فجر مجلس الدولة الفرنسي و يرجع ذلك إلى حكم مجلس الدولة بتاريخ 1 ماي 1822 في نصية مشهورة إسمها قضية لانبيت و التي تتلخص وقائعها في حدود قانون 1819.10.12 و الذي نصت مادته 04 على إقصاء عائلة نابليون بونبارت و حرمانها من تملك أي شيء على الإقليم الفرنسي مع إلزامهم ببيع أملاكهم و كان للسيدة بولين بونبارت مرتبات أستحققت و لم تصرف منذ صدور هذا القانون و حولت قيمتها إلى بنك لافيت الذي طلب من وزير المالية صرف قيمتها فرفض ذلك إستنادا إلى هذا القانون فطعن البنك في هذا القرار أمام مجلس الدولة فرفض هذا الأخير النظر في الدعوى تأسيسا على أن الأمر يتعلق بمسألة سياسية و الحكومة وحدها هي التي تختص بالفصل فيها، و عليه تم إعتناق ما يسمى بمعيار الباعث السياسي **le critère du mobile Politique**.

إلا أن هذا المعيار تم التخلي عنه و تم إعتناق معيار طبيعة العمل أو موضوعه و هذا بعد أن أدرك مجلس الدولة الفرنسي مدى خطورة معيار الباعث السياسي و هذا على إثر حكم محكمة التنازع الصادر في 1880.11.05 بشأن قضية مفادها طرد بعض الشيوعيين من مقرهم إستجابة لقرار من مجلس النواب فلم تقبل المحكمة على خلاف المعتاد وجهة نظر المفوض بإعتبار العمل عمل سيادي و قضت بإختصاص المحاكم الإدارية في النظر في هذا النزاع و بالتالي حل هذا المعيار محل معيار الباعث السياسي.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه بالنسبة لهذا المعيار هو أنه غامض جدا نظرا لكون أن الفقه عجز عن التمييز بين أعمال الحكومة و أعمال الإدارة على ضوء هذا المعيار و أمام هذا الفشل الفقهي لجأ الفقهاء إلى إستقراء الأحكام القضائية بإعتبارها المقياس الوحيد لمعرفة ما يعتبر و مالا يعتبر من أعمال السيادة و على هذا الأساس تم إعتداد معيار التعداد على سبيل الحصر أو ما يسمى بالقائمة القضائية و تتمثل على سبيل المثال فيما يلي:

- الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية و الدبلوماسية.

- بعض إجراءات الأمن الداخلي.

- بعض الأعمال الحربية.

- المسائل المتعلقة بالسيادة الإقليمية.

- المسائل المتصلة بسيادة الدولة الخارجية و علاقاتها بمستعمراتها.

إن ما يميز نظرية أعمال السيادة عن نظرية السلطة التقديرية و نظرية الظروف الإستثنائية هو أن الأعمال التي تتم على ضوئها و في إطارها لا تخضع للرقابة القضائية و هذا ما أدى بالدكتور سليمان محمد الطماوي رحمه الله إلى القول بأن

نظرية أعمال السيادة نقطة سوداء في جبين مبدأ المشروعية و على هذا الأساس بدأ الفقه على ضوء الجملة التي شنها على هذه النظرية من التقليل من هذه القائمة و لما لا القضاء عليها.

في الجزائر: موقف المشرع الجزائري من هذه النظرية:

إن المشرع الجزائري لم ينص على أعمال السيادة و لكن القضاء لم ينكر وجودها و تتمثل هذه الأعمال أساسا فيما يلي:¹

- الأعمال التي يباشرها رئيس الجمهورية إستنادا إلى السلطات المخولة له في الدستور مثل قرار عزل رئيس الحكومة، حل المجلس ش.و و العفو.

1- بويشير محمد أمقران: النظام القضائي الجزائري "ديوان المطبوعات الجامعية الجزائري 1993 ص 259 و 260"

- الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان.
- الأعمال التي تجربها الدولة تنظيم علاقاتها بالدول الأخرى كعقد معاهدة و ضم إقليم جديد إلى الدولة، رفض التدخل بالطرق الدبلوماسية قصد حماية المواطنين المقيمين في الخارج.
- بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة و أمنها الداخلي مثل الإجراءات المتخذة في حالة قيام إضطرابات تهدد سلامة الدولة و أمنها كإعلان حالة الحصار، الطوارئ، أو الحالة الإستثنائية و كذلك الإجراءات التي تتخذ لوقاية الصحة العامة في حالة إنتشار الأوبئة.
- بعض الأعمال المتعلقة بالحرب و التي تلحق ضررا بالمواطنين سواء تمت داخل حدود الدولة أو خارجها.
- الإجراءات التي تتخذها الدولة للدفاع عن إتمنائها و ماليتها و من بين القضايا التي جسدت نظرية أعمال السيادة في الجزائر تلك القضية القائمة بين ي.ج.ب ضد وزير المالية حول القرار الحكومي المؤرخ في 08.04.1982 المتضمن سحب الأوراق المالية ذات فئة 500 دج من التداول و كذا القرار المؤرخ في 01.06.1982 المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالإستبدال خارج الأجل الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 36473 بتاريخ 07.01.84، المجلة القضائية العدد رقم 04 السنة 1989 ص 211.

ضمانات إحترام مبدأ المشروعية:

إن مبدأ المشروعية يعد مبدأ نظري فلسفي إذا لم تكن هناك وسائل فعالة تكفل إحترامه و لن يكون ذلك إلا عن طريق رقابة أعمال الإدارة و ما يترتب عن ذلك من توقيع جزاء من شأنه إبطال العمل المعيب أو جبر الضرر الحاصل. و في هذا هناك ثلاثة أنواع من الرقابات و هي الرقابة السياسية الشعبية و الرقابة الإدارية الذاتية و الرقابة القضائية.

الرقابة السياسية الشعبية:

إن الرقابة السياسية على الإدارة العامة تمارس وفق أشكال متعددة و وسائل متنوعة من أهمها الإقتراح العام أي الإنتخاب و الأحزاب السياسية و كذا الرأي العام أي جماعات الضغط مثل النقابات المهنية و الجمعيات المختلفة كمجتمع مدني و

وسائل الإعلام أما الرقابة التشريعية أي البرلمانية التي تمارس على الإدارة العامة فتتم من خلال عدة وسائل أهمها الإستماع و الإستجواب و السؤال و مناقشة بيان السياسة العامة و إنشاء لجان تحقيق و كذا مناقشة الميزانية أي قانون المالية إن الرقابة السياسية و الشعبية فتتم في غالب الأحيان بالديمقراطية و السعي إلى تحقيق أغراض جزئية ضيقة و ظرفية و تتأثر بالإعتبار السياسية.

الرقابة الإدارية – الذاتية –

إن الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية ذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها و تأخذ هذه الرقابة الإدارية عدة صور رئيسية منها الرقابة التلقائية أو الرقابة الرئاسية و كذا الرقابة الوصائية و كذا إسناد الرقابة إلى لجان إدارية مختصة. إلا أنه ما يعاب على هذه الرقابة أن الإدارة خصم و حكم في نفس الوقت كما أنه من النادر جدا أن يعترف الموظف بأخطائه و قد يجاربه رئيسه في ذلك.

الرقابة القضائية:

إن الرقابة القضائية التي تمارس على أعمال الإدارة العامة هي رقابة خارجية تتمتع بالحياد و الإستقلالية والموضوعية و الفعالية كما أنها ذات طابع عام بحكم أنها تطال جميع أعمال الإدارة العامة القانونية أو المادية. لا يمكن لأشكال الرقابة التي إستعرضناها أن تحقق الهدف المنشود منها على أفضل وجه لأسباب عديدة منها أن الرقابة السياسية تخضع لظروف و إعتبارات سياسية و الرقابة الإدارية لا تتصف بالتجرد و الحياد و الموضوعية و ينقصها الحياد لأنه من الممكن أن لا تقرر الإدارة بحظها بالإضافة إلى أنه لا يجوز أن تكون الإدارية خصما و حكما في آن واحد و عليه فإن الرقابة القضائية تبقى أهم شكل من أشكال الرقابة في الدولة و هي الضمانة الحقيقية للعمل على إحترام مبدأ المشروعية، حيث أن القضاء هو السلطة و الجهة الوحيدة القادرة و المؤهلة لحماية هذا المبدأ كل ذلك بشرط أن تتوفر للقضاء الشروط و الضمانات الأساسية التي تكفل له الإستقلال في أداء مهمته و أحكام السلطة القضائية أكثر مدعاة للثقة فيها يتعلق بالمواطنين.

تعريف المنازعة الإدارية و موقف المشرع الجزائري منها:

لقد خلت القوانين الوضعية من تعريف المنازعة الإدارية و ترك المشرع هذه المهمة لإجتهد كل من الفقه و القضاء بحيث يستعمل مصطلح المنازعة الإدارية أحيانا في معناه الضيق كمرادف لإصطلاح الدعوى الإدارية و في أحيان أخرى في المعنى الواسع من خلال النظام القانوني لنظرية الدعوى الإدارية من إختصاص و إجراءات و شروط شكلية و موضوعية و طرق الطعن و غيرها.

إن المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص سواء أكانت طبيعية أو معنوية لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء و دور الإدارة فيها هو دور المدعى عليها غالبا بالنظر لما تتمتع به من مظاهر السلطة العامة التي تجعلها في غير حاجة إلى الرجوع للقضاء لتنفيذ أعمالها القانونية أو المادية في مواجهة الغير بما تملكه من سلطات.

موقف المشرع الجزائري من تعريف المنازعة الإدارية:

المشرع الجزائري لم يضع تعريف للمنازعة الإدارية إلا أنه عند تحديده لإختصاص المحاكم الإدارية بين طبيعة المنازعات التي تختص بها و التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها و بالتالي فالمشرع إعتد المعيار العضوي في تحديد المنازعات الإدارية دون أن يضع تعريفا لها.

المعيار العضوي و الإستثناءات الواردة عليه:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالمعيار العضوي في تحديد طبيعة المنازعات الإدارية كلما كان طرفا فيها شخص من الأشخاص المعنوية العامة و هذا ما يستشف من نص المادة 800 و 801 و 901 من ق إ م إ رقم 09.08 المؤرخ في 2008.02.25.

المادة 800 من ق إ م إ: " 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 إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها.

المادة 801 من ق إ م إ: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل:

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة المادة 901 من ق إ م إ: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"

إن المعيار العضوي الذي أخذ به المشرع الجزائري ليس بمعيار مطلق بل هو مقيد بالإستثناءات الواردة في المادة 802 من ق إ م إ.

المادة 802 من ق إ م إ: " خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه يكون من إختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1- مخالفات الطرق.

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

دعوى الإلغاء:

لقد نصت عليها المادة 801 و 901 من ق إ م إ و كذا المادة 09 من القانون العضوي 01.98 المتعلق بمجلس الدولة. إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الموضوعية العينية التي يحركها و يرفعها ذوي الصفة القانونية و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة بموجب حكم قضائي ذي حجية عامة و مطلقة.

إن لدعوى الإلغاء جملة من الخصائص و هي أن دعوى الإلغاء دعوى قضائية و هي تنتمي لقضاء المشروعية و هي دعوى موضوعية عينية و الدعوى الأصلية و الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية قضائيا كما أنها توازن بين المصلحة العامة و الخاصة.

شروط قبول دعوى الإلغاء:

بغض النظر عن الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في أي عريضة من عرائض إفتتاح الدعوى مثل تلك المنصوص عليها في المادة 14 و 15 من ق إ م إ و التي تتمثل في أن تكون العريضة مكتوبة و موقعة و مؤرخة و أن تتضمن البيانات اللازمة فإن المشرع الجزائري و من خلال القانون رقم 09.08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فرض ضرورة توفر مجموعة من الشروط لقبول دعوى الإلغاء و هي الشروط الموحدة المعمول بها أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة و هي ثلاث:

- 1- ضرورة وجود قرار إداري المادة 819 من ق إ م إ .
 - 2- شرط الصفة و المصلحة المادة 13 من ق إ م إ.
 - 3- شرط ميعاد الطعن القضائي م 829 و 831 من ق إ م إ إلا أن المشرع وضع شرطا رابعا و لكنه شرط جوازي إختياري و هو شرط التظلم الإداري المسبق الولائي طبقا لنص المادة 830 من ق إ م إ.
- سوف يتم تناول هذه الشروط طبقا لما جاء به المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

أولا: شرط ضرورة وجود قرار إداري:

لقد نصت المادة 819 من ق إ م إ: " 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 و إذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة و يستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع. هذا الشرط معمول به أمام مجلس الدولة بالنسبة لدعوى الإلغاء بحكم أن المادة 904 من ق إ م إ تنص على أنه تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه المتعلقة بعريضة إفتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة.

ثانيا: شرط الصفة و المصلحة: لقد وضع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون و الدعاوى المدنية و الإدارية و منها دعوى الإلغاء من خلال نص المادة 13 من ق إ م إ التي تنص: " لا يجوز لي شخص

التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون يثر القاضي تلقائيا إنعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه...".

بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بالمصلحة إلا أن الإتجاه السائد فقها و قضاء إلى إندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية و مباشرة ترفع الدعوى.

تطبيقا لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة و هذا الشرط يتم بنوع من المرونة و الإتساع نظرا للطبيعة الموضوعية لهذه الدعوى.

فشرط المصلحة في دعوى الإلغاء هي المصلحة الشخصية و المباشرة و المصلحة المادية أو المعنوية و المصلحة القائمة أو المحتملة و الغرض من الأخذ بالمصلحة المحتملة هو أن مواعيد الطعن في دعوى الإلغاء قصيرة فلو إنتظر الطاعن حتى تتحقق مصلحته لإنقضت آجال الطعن و تخص القرار الإداري و أصبح مشروع بالرغم من عدم مشروعيته.

ثالثا: شرط الميعاد:

ترفع دعوى الإلغاء خلال مدة معينة تناولها المشرع الجزائري من خلال نص المادة 829 من ق إ م إ كما يلي:
" يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة - 04 - أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي ".

لقد حدد المشرع الجزائري وسيلتين قانونيتين لسريان ميعاد الطعن القضائي المحدد بأربعة أشهر و هما التبليغ بالنسبة للقرار الإدارية الفردية و النشر بالنسبة للقرارات الإدارية الجماعية أو التنظيمية إلا أن المشرع وضع قيد على سريان ميعاد الطعن بالإلغاء من خلال ضرورة الإشارة إلى ميعاد الطعن في تبليغ القرار المطعون فيه و هذا ما يستشف من خلال المادة 831 من ق إ م إ " لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه ".
بمعنى أنه إذا لم يتم الإشارة إلى أجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 من ق إ م إ في التبليغ تبقى آجال الطعن مفتوحة.

لقد نصت المادة 405 من ق إ م إ: " تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة و لا تحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي و يوم إنقضاء الأجل ".

يعتد بأيام العطل الداخلية ضمن هذه الآجال عند حسابها تعتبر ايام عطلة بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية و أيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي "

لقد أخذ المشرع الجزائري بفكرة قطع ميعاد الطعن القضائي من خلال المادة 832 من ق إ م إ.

تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:

1- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2- طلب المساعدة القضائية.

3- وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

4- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

إن حالات القطع في حالة ما إذا توفرت يترتب عنها حساب الميعاد من جديد و كأنه لم يسري من قبل، علما و أن هذه المواعيد تم العمل بها على مستوى مجلس الدولة فيما يخص دعوى الإلغاء.

شرط التظلم الإداري المسبق الجوازي:

لقد تناول المشرع الجزائري هذا الشرط الجوازي بالنسبة لدعوى الإلغاء من خلال المادة 830 من ق إ م إ على النحو التالي: " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه".

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

في حالة سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

و في حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين المشار إليهما في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

"يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة و يرفق مع العريضة".

إن هذا الشرط الجوازي معمول به في دعوى الإلغاء على مستوى المحاكم الإدارية و مجلس الدولة و هو تظلم ولائي بمعنى يرفع إلى الجهة المصدرة للقرار الإداري كمحاولة لفض النزاع بطريقة ودية.

إن التظلم الإداري الولائي يرفع في ظرف 04 أشهر و منه يجب إنتظار رد الجهة الإدارية الذي يمكن أن يكون صريحا أو أن يكون ضمنيا من خلال إلزامها الصمت و السكوت لمدة شهرين إبتداء من تاريخ تبليغها بالتظلم و منه عند الحصول على الرفض الصريح أو الضمني يجب رفع دعوى الإلغاء في ظرف شهرين إبتداء من هذا التاريخ.

الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء:

إن رافع دعوى الإلغاء يرمي من خلال دعواه إبطال قرار إداري نظرا لعدم مشروعيته و ذلك من خلال إبراز أسباب البطلان أو أوجه الإلغاء التي تلحق القرار الإداري في أركانه و هي عيب إنعدام السبب و عيب المحل أي مخالفة القانون و عيب عدم الإختصاص و عيب الشكل و الإجراءات و عيب الإنحراف في إستعمال السلطة أو إساءة إستعمال السلطة و هي العيوب التي سبق و أن تم الإشارة إليها عند دراسة نظرية القرارات الإدارية.

بالتوفيق

أستاذ المادة / صديقي عبد العزيز