

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة طاهري محمد بشار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوع الدعم البيداغوجي

محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية

موجهة لطلبة الحقوق السنة الثالثة

تخصص قانون العام

الأستاذ: عباسى محمد الحبيب

السنة الجامعية: 2023/2022

تم إعداد هذا المطبوع العلمي من محاضرات في مقاييس المنازعات الإدارية أقيمت على طلبة الحقوق في طور الليسانس السنة الثالثة تخصص قانون عام لمدة أربع سنوات، مع تحبيبها وفق آخر التعديلات.

مقدمة:

تسعى الدول عبر العالم إلى تنفيذ سياساتها وتوجهاتها، ويظهر ذلك بالدرجة الأولى من خلال ما تقوم به السلطة التنفيذية التي تعد المرأة العاكسة للدولة والجهة الفعالة في تحقيق الواجبات والالتزامات الواقعه على عاتقها، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في تجسيد أحكام القوانين والتنظيمات والمحنوك الرئيس بالجمهور.

في هذا السياق فرض المفهوم الحديث للدولة تعدد الأجهزة المنتمية للسلطة التنفيذية التي تتکفل بتحقيق الواجبات الملقاة على عاتق الدولة، تمثل في الأساس في الأجهزة الإدارية المختلفة بعضها يقوم على فكرة المركزية الإدارية بتركيز الوظيفة الإدارية على مستوى المركز، والبعض الآخر ينطلق من فكرة الالامركزية الإدارية كآلية لتوزيع هذه الوظيفة وتقريب الإدارة من المواطن فأنشئت بذلك مؤسسات إدارية تعنى بالشأن الوطني وأخرى تهتم بالقضايا المحلية والمتمثلة في الإدارة المحلية والمؤسسات المرفقية.

والمؤكد أن تعدد مجالات تدخل الإدارة وتشعبها أدى إلى ازدياد حجم النشاط الإداري وهو ما ترتب عنه بالضرورة تضارب وتعارض مصالح الإدارة مع غيرها من مصالح الأشخاص في العديد من الحالات، ظهر بذلك ما يسمى بالمنازعات الإدارية، وهي المنازعات التي تكون فيها الإدارة طرفا.

من أجل إعلاء كلمة القانون وصون الحقوق العامة والحریات الأساسية، أصبحت الإدارة حالها حال الأفراد خاضعة لمبدأ سيادة القانون الذي يعبر عنه بمبدأ المشروعية، هذا المبدأ الذي صارا مبدأ عاما يحكم الإدارة في جميع ما تقوم به من نشاط إداري، سواء تعلق بتلبية الحاجات العامة للجمهور أو في ضبط وتنظيم المجتمع، ومهما كانت الوسيلة المستعملة، سواء تجلت في القرار الإداري، أو العقد الإداري أو العمل المادي.

ومما لا شك فيه أن المرتبة التي تحتلها الإدارة وخصوصية المنازعات التي تكون طرفا فيها تستلزم بالضرورة وجود جهاز قضائي مختص يتولى الفصل في هذه المنازعات، وهو القضاء الإداري الذي يعد قضاء قائما بذاته مستقلا عن القضاء العادي، يتتألف من مجموعة من الجهات القضائية تمثل في المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة، حيث تكون هذه الجهات ضامنة للفصل في هذه المنازعات وفق ما يقتضيه مبدأ المشروعية.

وبالنظر إلى أهمية المنازعات الإدارية والطبيعة الخاصة بها، فإن مقتضيات الفصل فيها فرضت وجود إجراءات خاصة بها وأحكام خاصة تسري على الدعاوى القضائية المتعلقة بها، كما هو الحال في دعوى الإلغاء التي تعد من أهم الدعاوى الإدارية التي تشكل صمام الأمان في مواجهة ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، بالإضافة إلى الدعاوى الأخرى المتمثلة في دعوى تفسير أو فحص مشروعية قرار إداري ودعوى القضاء الكامل.

يتم التطرق إلى مقاييس المنازعات الإدارية بالوقوف على أهم المسائل المرتبطة بهذه المنازعات وذلك من خلال المحاور التالية:

- المحور الأول: مبدأ المشروعية في المجال الإداري.
- المحور الثاني: القضاء الإداري.
- المحور الثالث: الدعاوى الإدارية.

المحور الأول: مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

يعد تحقيق الأمن والاستقرار داخل المجتمع من أهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بل أكثر من ذلك أن نجاح نظام الحكم أو فشله مرهون بمدى قدرته على تحقيق حياة عادلة لمواطنيه، يسودها احترام الحقوق والحريات الأساسية لهم في سياق قانوني منظم.

تبعاً لذلك، يشكل مبدأ المشروعية المجسد الحقيقي للمفهوم الحديث للدولة، فهو من المسلمات التي لا يمكن التغاضي عنها في كل دولة، والذي نعني به بصفة عامة خضوع الحكام والمحكومين لسلطان القانون، بمعنى أن الدولة بكل مؤسساتها وهيئاتها تكون ملزمة بتطبيق القانون ومراعاته فيما تقوم به من أنشطة، حالها حال الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص الذين يلزمهم القانون بمراعاة قواعده في سلوكهم وفي علاقاتهم المختلفة التي ينسجونها.

تزداد ضرورة احترام مبدأ المشروعية إذا تعلق الأمر بالمجال الإداري، ذلك أن الإدارة هي مظهر الدولة، وهي التي لها اتصال مباشر بحقوق وحريات الأشخاص. فحتى لا تطغى السلطات الممنوحة لها على حساب حقوق وحريات الأشخاص، ينبغي تأطير هذه السلطات تأطيراً قانونياً ينطلق من فكرة الموازنة بين السلطة والحرية.

سيتم التطرق في هذا المحور إلى ثلاثة عناصر أساسية هي:

- مفهوم مبدأ المشروعية في المجال الإداري.
- ذاتية مبدأ المشروعية في المجال الإداري.
- نطاق مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

تتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، تظهر في السلطات والصلاحيات التي ليس لها مثيل في مجال علاقات القانون الخاص. ويرجع المبرر في ذلك إلى الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من وراء النشاط أو التصرف الذي تقوم به والمتمثل في الغالب في تحقيق النفع العام أو ما يسمى بالمصلحة العامة.

غير أن الاعتراف للإدارة بهذه الامتيازات لا يعني استعمالها على حساب الحقوق والحراء بل ينبغي أن تراعي في ذلك المصلحة العامة بقدرها دون أن يتجاوز ذلك إلى حد الانحراف بالسلطة في تحقيقها، لأن الحقوق والحراء في جانب آخر محمية بموجب أسمى قانون في الدولة المتمثل في الدستور قبل أن تكون محمية بموجب قوانين مختلفة.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية في المجال الإداري وأهميته.

يشكل تحديد مفهوم بعض المصطلحات مدخل أي دراسة قانونية، إذ بها يزول الغموض الذي يمكن أن يكتنفها، وبالتالي تفادى الاختلاف الذي يمكن أن يقع حولها المؤدي حتى إلى التنازع القانوني في مسألة ضبطها.

على هذا الأساس نتطرق أولاً إلى تعريف مبدأ المشروعية وعلاقته بالمجال الإداري، ثم إلى أهميته في هذا المجال.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

يعد مبدأ المشروعية واحداً من أهم عناصر الفكر السياسي والقانون المعاصر، يستمد قوته من التزام الدول بالحقوق والحريات العامة باعتبارها حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية¹.

والمؤكد أن أوجه تدخل الإدارة في الحياة اليومية أصبحت متعددة بفعل ازدياد الأعباء الملقة على عاتقها، وأن منها ماله علاقة مباشرة بالأشخاص أو بالنشاط الفردي بصفة عامة. وحتى لا تطغى امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة على حساب حقوق الأشخاص، فإن المبدأ العام السائد في سائر الدول يتمثل في ضرورة أن تتلزم الإدارة في ممارستها لوظيفتها الإدارية بمختلف القوانين الموجودة في الدولة، وهذا الالتزام يعبر عنه بمبدأ المشروعية الإدارية².

قبل التطرق إلى تعريف مبدأ المشروعية في المجال الإداري، ينبغي الإشارة إلى تعدد المصطلحات المستعملة للتعبير عن هذا الغرض، والتي تؤدي نفس المعنى، فقد يستعمل للدلالة على ذلك مصطلح سيادة القانون، أو يستخدم مصطلح سمو القانون، أو مبدأ خضوع الإدارة إلى القانون. فهذه المصطلحات كلها تصب في ضرورة احترام الإدارة للقانون.

يعرف مبدأ المشروعية في المجال الإداري بأنه المشروعية الإدارية التي تستلزم تطابق أعمال الإدارة مع القانون³، بمعنى آخر هو خضوع الإدارة خضوعاً تاماً

¹- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس فلسطين، سنة 2011، الصفحة 11.

²- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار همة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012، الصفحة 12 و13.

³- عبد القادر عدو، مرجع سابق، الصفحة 13.

للقانون، على نحو تكون أعمالها وعلاقاتها الإدارية المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره¹.

من خلال ما سبق يمكن تعريف مبدأ المشروعية الإدارية بأنه خضوع الإدارة للقانون فيما تقوم به من نشاط إداري، وفيما تستعمله من وسائل لتحقيق ذلك.

على هذا الأساس يتعلّق مبدأ المشروعية الإدارية بالنشاط الإداري الذي تقوم به الإدارة والذي يمكن تعريفه بأنه النشاط الممارس من قبلها، الذي يدخل ضمن وظيفتها الإدارية، القائم على فكرة تحقيق واجباتها الإدارية اتجاه الأفراد واتجاه المجتمع².

وطالما أن مبدأ المشروعية في المجال الإداري يرتبط بالنشاط الإداري، فإن يظهر فيما يلي:

- النشاط المرفقى، الذى يعرف بأنه: «كل نشاط أو مشروع تشنّه الدولة وتديره الإدارة يستهدف تحقيق منفعة عامة مباشرة أو إشباع حاجة عامة للمواطنين»³، أي هو كل مشروع تقوم به الإدارة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- النشاط الضبطي، الذى يعرف بأنه مجموع ما تفرضه السلطة العامة بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد حماية النظام العام بعناصره المختلفة في المجتمع⁴. أي بتعبير أدق هو قيام الإدارة بالحد من حقوق وحريات الأشخاص لصيانة عنصر من عناصر النظام العام ، بصورة وقائية.
- النشاط العقابي أو ما يسمى بالعقوبة الإدارية.

كما أن مبدأ المشروعية يتعلق بجميع الأعمال التي تقوم بها الإدارة، سواء كانت تصرفات قانونية تتجه فيها إرادة الإدارة إلى إحداث أثر قانوني، أو كانت عبارة عن واقعة مادية أو ما يسمى بالأعمال المادية والتي تنشأ عنها آثار يعتد بها قانونا بغض النظر عن إرادة الإدارة.

¹- عمار بوسياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2018، الصفحة 11.

²- جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، سنة 2014، الصفحة 90.

³- بن دعاس سهام، نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2023، الصفحة 16.

⁴- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، سنة 2011، الصفحة 14.

وتظهر أهمية التزام الإدارة بمبدأ المشروعية بشكل جلياً في تصرفاتها القانونية، التي تمثل في القرار الإداري الذي يعرف بأنه: «عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بهدف إحداث أثر قانوني»¹. وفي العقد الإداري الذي يعرف بأنه تلاقي إرادة الإدارة مع إرادة المتعاقدين معها في سبيل تحقيق أهدافها وتنفيذ مشروعاتها والتي تستعمل فيه وسائل القانون العام². ويرجع السبب في ذلك أنه في هذين الوسيلتين تبرز امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة سواء من حيث الإنشاء أو التنفيذ أو الإنماء.

ما ينبغي التأكيد عليه أن مبدأ المشروعية في المجال الإداري يتعلق بالإدارة العامة التي تتجسد في مختلف المؤسسات الإدارية للدولة، سواء كانت على مستوى المركز، رئيس الجمهورية أو السلطات الإدارية المستقلة، أو كانت مؤسسات غير مركزية، كما هو الحال في الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية المرفقية المحلية ذات الطابع الإداري.

ثانياً: أهمية مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

مما لا شك فيه أن إلزام الإدارة بالخضوع إلى القانون فيما تقوم به من نشاط وفيما تتخذه من وسائل يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة ككل، وكذلك بالنسبة لحقوق والحربيات. كما أن أهمية ذلك تظهر حتى بالنسبة للإدارة.

1- أهمية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في إقامة دولة القانون.

لا يعد مبدأ المشروعية قيداً وارداً على الإدارة فقط، وإنما هو مبدأ يسري على الدولة ككل بجميع مؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها، ومقتضى ذلك أن تخضع الدولة للقانون القائم فيما تقوم به من تصرفات، وفي مقابل ذلك تمكين الأشخاص المخاطبين بهذه التصرفات أو الذين تتعلق حقوقهم وحرياتهم، بوسائل مشروعة من أجل ممارسة الرقابة على مختلف هذه التصرفات³.

استجابة لذلك عمدت الدولة الحديثة، بغض النظر عن توجهاتها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية إلى إقرار مبدأ المشروعية كعنصر أساسي في بنائها مع

¹- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 2017، الصفحة 232.

²- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلقونية، سنة 2020، الصفحة 117.

³- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر بدون سنة طبع، الصفحة 19.

توفير جميع الضمانات الالزمة لتحقيقه¹، سواء كانت ضمانات تشريعية أو قضائية أو تنفيذية.

ولما كانت الإدارة هي المرأة العاكسة والمجسد الحقيقي لالتزامات الدولة المرتبطة بالأشخاص فإن احترام الإدارة للقانون يؤدي إلى إقامة دولة القانون وأن انحرافها بالسلطة التي تتمتع بها يعد منعرجا خطيرا في المجال الإداري قد يعصف بالدولة ككل.

2- أهمية احترام الادارة لمبدأ المشروعية في تكريس الحقوق والحريات.

تتعدد الجهود الدولية المبذولة في مجال حماية الحقوق والحريات، ومع ذلك تعد هذه المسألة من المسائل ذات الشأن الداخلي، التي يعتمد فيها على العديد من الآليات والإستراتيجيات منها تكريسها قانوناً وتجسيدها على أرض الواقع.²

إذا كان مبتغى القانون هو الوصول إلى فرض احترام الحقوق والحريات العامة المكفولة، فإن تحقيق ذلك مرتبط بالدرجة الأولى باحترام الإدارة لهذه الحقوق والحربيات، لأنه بدون خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يصير تقرير حماية هذه الحقوق والحربيات بدون جدوى.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020³، يظهر التكريس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية كأهم المجالات التي تبني عليها الدولة الجزائرية ونظام الحكم فيها، باعتبارها دولة من الدول الديمقراطية التي لا تقوم على مبدأ الاستبداد والسلط.

نص المؤسس الدستوري على الحقوق والحريات العامة تحت عنوان "الحقوق الأساسية والحريات العامة" في الفصل الأول من الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2020⁴، وهذه الحقوق والحريات متنوعة، بعضها يتعلق بالجانب السياسي والبعض الآخر بالجانب المدني، بعضها يتعلق بالمجال الاجتماعي وبعضها الآخر

¹- بوعمران عادل، دولة القانون، الضمانات والقيود، المجلة الأكademie للبحث القانوني، مجلة سداسية متخصصة محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 11، العدد 1، سنة 2015 الصفحة 493

² عبد الباسط محدة، آليات حماية الحريات الأساسية بين التشريع الجزائري والمواثيق الدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلة أكاديمية دولية محكمة، تصدر عن جامعة الشهيد حمـه لخضر بالوادي، العدد 11، جوان 2015، الصفحة 101.

٣- المرسوم الرئاسي رقم ٤٤٢-٢٠ المؤرخ في ٣٠ ديسمبر ٢٠٢٠، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصدق عليه في استفتاء أول نوفمبر ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية عدد ٨٢ بتاريخ ٣٠ ديسمبر ٢٠٢٠.

⁴- انظر المواد من 34 إلى 77 من نفس المرجع.

بالمجال الاقتصادي والثقافي، لتشكل فيما بينها منظومة واحدة كاملة متكاملة تمتاز بالعمومية والشمولية.

والمؤكد أن الإدارة هي الجهة الأولى التي يقع على عاتقها احترام الحقوق والحريات العامة وهو ما يعني ضرورة مراعاة القانون في مختلف ما تقوم به من نشاط وفي مختلف الوسائل التي تتخذها، وهذا لا محلة سيدعم هذه الحقوق والحريات ويرقيها.

تطبيقاً لذلك، فإن احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يؤدي إلى تحقيق مبدأ المساواة بين الأشخاص، بمعاملتهم ذات المعاملة وتحميلهم ذات الأعباء، بدون تمييز أو تفريق أو الاعتراف بامتياز لأحد هم دون الآخر. وكل خرق لذلك يجعل ما قامت به الإدارة غير مشروع من الناحية القانونية.

3- أهمية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في ترقية فكرة الإصلاح الإداري.

يساهم مبدأ المشروعية في ترقية الأداء الإداري، وذلك من خلال جعل النشاط الإداري يتصرف مع القانون، فيلقى الرضى والقبول من الأشخاص المعنيين به. غير أن الخروج عن القانون يجعل ما قامت به الإدارة مشوباً بعدم المشروعية، وبالتالي يكون معرضًا لازالته حسب الأحوال.

إذا كان من الضروري بالنسبة للعديد من الدول إحداث إصلاح إداري يعالج مشاكل الجهاز الإداري ويحسن كفاءات العمليات الإدارية المختلفة¹، فإن ذلك لا يتأتى بالدرجة الأولى إلا من خلال احترام النصوص القانونية السائدة، التي فيها من الآليات والميكانيزمات ما يؤهلها لتحقيق قفزة نوعية في الأداء الإداري، بعيداً عن فكرة المحسوبية والفساد والركاكة في الأعمال الإدارية وفيما تنتجه الإدارة بصفة عامة.

كما أن إلزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية يدفع القائم عليها على التأني والتربيث في قيامه بالمهام المنوط به، والتحلي بروح المسؤولية وبالإرادة الجادة بعيداً عن النزوات الشخصية والذاتية لعلمه أن أي مخالفة للقانون ستعرض العمل الذي قام به للإلغاء، وبالتالي إمكانية مساءلة تأديبها.

إضافة إلى ذلك فإن هيبة الإدارة تكمن في احترامها للقانون وتقديره، فإذا التزمت بالقانون فإن ذلك يكون مدعاه لاحترامها واحترام قدسيّة العمل الذي قامت به، أما إذا خالفت القانون فإن ذلك يهدّر من قيمتها وواجب احترامها.

¹- نجم الأحمد، الإصلاح الإداري، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق سوريا، سنة 2018 الصفحة 20.

الفرع الثاني: أساس خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

ارتبط ظهور مبدأ المشروعية بظهور المفهوم القانوني للدولة، ذلك أنه في السابق كان ينظر لهذا المبدأ على أنه يخص فقط المحكومين، ويسري عليهم دون أن يمتد ليشمل حتى الحكام. لكن في الوقت الحالي أصبح مبدأ المشروعية في المجال الإداري من المسلمات الراسخة في الأذهان، التي يستحيل أن تقوم الدولة بدونها. ولم يعد نظرية فقهية فحسب وإنما فكرة تجد لها أساسا قانونيا.

أولاً: الأساس الفقهي لخضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

اختلف الفقه في تحديد الأساس الذي على به تلزم الإدارة بخضوعها لمبدأ المشروعية، وإزاء هذا الاختلاف ظهرت العديد من النظريات يمكن إجمالها فيما يلي:

1- الاتجاه الأول في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

ينطلق أنصار هذا الاتجاه من فكرة أن كل ما تقوم به الإدارة ينبغي أن يكون له أساسا تشريعيا حتى تكون الإدارة قد التزمت بمبدأ المشروعية، معنى أنه لا يجوز للإدارة بأي حال من الأحوال أن تقوم بنشاط أو أن تتخذ أي وسيلة أو إجراء، إلا إذا كان منظما مسبقا بموجب قانون¹.

الملاحظ من خلال هذا الاتجاه أنه يربط مبدأ المشروعية بوجود نص قانوني يمنح الاختصاص للإدارة للقيام بنشاط معين، وفي حالة وجوده مع تقييد الإدارة بمحتواه يتحقق مبدأ المشروعية ، أما في حالة غيابه فتكون الإدارة قد خرجت عن إطار المشروعية.

وما يسجل أيضا على هذا الرأي أن جعل الإدارة مجرد أداة لتنفيذ القانون، وبالتالي جردها من كل سلطة أو استقلالية في الابتكار في أدائها لوظائفها الإدارية، وفي حالات معينة ينبغي ترك مجال تدخل الإدارة مفتوحا لأنها الأقرب إلى الميدان والأدرى بشؤون تسيير الوظيفة الإدارية.

ورغم ما لهذا الاتجاه من أهمية في مجال حماية الحقوق والحريات في مواجهة ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، إلا أنه لا يمكن الأخذ به، وهو ما جعله محل انتقاد مفاده عدم إمكانية حصر نشاط الإدارة فقط في تنفيذ القانون

¹- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مبدأ المشروعية- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوي المجلد الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت لبنان، سنة 2016، الصفحة

وتطبيقه، فهي تملك حتى سلطة إنشاء قواعد قانونية معينة في المجالات المسندة إليها متى كانت غير منظمة بقانون¹.

2- الاتجاه الثاني في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

إذا كان الاتجاه الأول ينطلق من فكرة أن الإدارة ينبغي أن تستند على قاعدة قانونية موجودة للقول باحترامها لمبدأ المشروعية، فإن الاتجاه الثاني اكتفى في ذلك بعدم مخالفة قاعدة قانونية موجودة، بحيث يوصف العمل الذي قامت به الإدارة بالمشروعية عند عدم مخالفته ل القانون².

يلاحظ أن هذا الاتجاه هو الأقرب للمنطق القانوني، ذلك أنه يضمن احترام الحقوق والحريات من جهة باشتراطه عدم مخالفة القانون، ومن جهة أخرى لا يقيد الإدارة بضرورة الاستناد على قاعدة قانونية موجودة، لأنه قد يقع وأن تتصادف الإدارة مع حالة غير منظمة بقانون، لأن النصوص القانونية متاهية والواقع غير متاهية فلا يمكن ضبط اللامتاهي بمتاهي، وبالتالي يكون للإدارة متسع من السلطة لمجابهة الواقع الجديدة أو المستجدة.

وتجد هذا الاتجاه طريقة لتطبيقه في العديد من الدول التي تسعى من خلال سلطتها التشريعية إلى تنظيم النشاط الإداري وتحديد مجالات تدخل الإدارة وصلاحياتها والوسائل المتاحة لها، وفي جانب مقابل لذلك تركت لها سلطة تقديرية لتنظيم بعض المجالات بموجب نصوص قانونية صادرة عنها ف تكون بذلك قد قيدت ونظمت نفسها كل ذلك يبرره الغرض الأخير من تدخل الإدارة المتمثل في تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: الأساس القانوني لخضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

من المسلم به أن أي مجتمع متمن يحتاج إلى قواعد قانونية تنظم شؤونه وتتحدد من خلالها علاقات الأفراد فيما بينهم وعلاقاتهم بسلطات الدولة المختلفة³، التي تشكل المؤسسات الإدارية إحداها.

تحقيقاً لذلك، جاء القانون الإداري الذي يعد فرعاً من فروع القانون العام، يعرف بأنه: «مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات»¹.

¹- نفس المرجع، نفس الصفحة.

²- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 2016، الصفحة 50.

³- نواف كنعان، مرجع سابق، الصفحة 7.

من هذا المنطلق فإن الإدارة ملزمة بمراعاة مختلف القوانين السائدة في الدولة وال المتعلقة بالمجالات التي تدخل ضمن صلاحياتها، وذلك بالاستناد على نص قانوني في حالة وجوده أو عدم مخالفته على الأقل.

باستقراء المنظومة القانونية نجد أن هناك العديد من القوانين التي تلزم الإدارة بالخضوع إلى مبدأ المشروعية في نشاطها الإدارية، منها:

1- الدستور:

يعد الدستور التشريع الأساسي في الدولة، يمتاز بالسمو، إذ يمثل أعلى قانون من حيث المرتبة، يتضمن العديد من الأحكام المتعلقة بمواضيع القانون الإداري، منها علاقة الإدارة بالمواطنين وغيرهم من الأشخاص الذين تتعلق بهم الأنشطة الإدارية التي تقوم بها.

ترتيباً على ذلك، تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، العديد من الأحكام التي تلزم الإدارة بالخضوع إلى مبدأ المشروعية في نشاطاتها التي تدخل ضمن وظيفتها الإدارية واحترام عناصر ومتطلبات ذلك. فمثلاً نصت المادة 16 على أنه: « تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية».

وفي مجال العلاقة المباشرة بين الإدارة والأشخاص أكدت المادة 26 من هذا التعديل على أن: «الإدارة في خدمة المواطن». يضمن القانون عدم تحيز الإدارة. تلزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل»، وكذلك المادة 27 منه التي نصت على أنه: «تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، ودون تمييز».

وحتى لا تحيد الإدارة عن مبدأ المشروعية، نص التعديل الدستوري في مادته 25 على معاقبة كل استغلال للنفوذ أو التعسف في استعمال السلطة.

وفي مجال احترام الحقوق الأساسية والحراء العامة نص هذا التعديل صراحة على ضرورة تقيد الإدارة بالأحكام الدستورية ذات الصلة، وذلك بموجب المادة 34 منه، التي قضت بما يلي: «تلزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحراء العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية. لا يمكن تقيد

¹- عمار بوسيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة مزيدة ومنقحة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2017 الصفحة 17.

الحقوق والحرفيات والضمانات إلا بمحض قانون ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحرفيات أخرى يكرسها الدستور. في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحرفيات».

في نفس المجال نصت المادة 35 من هذا التعديل على أن: «... تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، والثقافية» وتم التأكيد على هذا المبدأ في المادة 37 بقولها: «كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي».

2- القانون المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن

جاء القانون الإداري من أجل أن ينظم النشاط الإداري الذي تقوم به الإدارة، يتضمن قواعد وأحكام مغایرة لقواعد والأحكام التي تنظم النشاط الخاص، أي خارجة عن إطار الشريعة العامة، بمنح الإدارة سلطات أوسع وامتيازات استثنائية¹. ومن أجل إقامة النظام الإداري ينبغي زيادة على ذلك، تنظيم العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطنين بقصد تحقيق التوازن بين السلطة والحق.

في هذا المنوال، جاء المرسوم رقم 131-88²، لينظم العلاقة بين الإدارة والمواطنين ليؤكد على ضرورة أن تحترم الإدارة مبدأ المشروعية فيما تقوم به من نشاط وفي تعاملها مع الأشخاص.

من أمثلة ذلك ما تضمنته المادة 2 من هذا المرسوم التي نصت على أنه: «يقع على عاتق المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حرفيات المواطن وحقوقه التي أعرف له بها الدستور والتشريع المعمول به». وكذلك المادة 4 منه بقولها: «يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها . وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والنشرات والمذكرات والأراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها».

¹- ثروت بدوى، مرجع سابق، الصفحة 51.

2- المرسوم رقم 131-88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 بتاريخ 6 جويلية 1988.

كما حمل ذات المرسوم المسؤولية للإدارة وللقائم عليها عن أي تعسف في استعمال السلطة إذ نصت المادة 5 منه على أنه: «يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقاً للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتتعسف».

إضافة إلى ذلك، أكد هذا المرسوم على ضرورة احترام مبدأ المشروعية من قبل الإدارة بتحديد لالتزامات الواقع على عليها¹، من بينها ممارسة رقابة إدارية صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على مختلف الأعوان والتأكيد على أنهم يمارسون مهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراماً دقيقاً².

المطلب الثاني: ذاتية مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

لا شك أن مبدأ المشروعية في المجال الإداري يستمد وجوده من أحكام خاصة به تكون إطاره العام، تتعلق بالأساس بالمصادر التي على أساسها يوصف ما قامت به الإدارة بالمشروعية من عدمه بمعنى آخر النظام القانوني الذي يحكم الإدارة فيما تقوم به من أعمال. كذلك أن نطاق هذا المبدأ يتجسد في جميع صور النشاط الذي تقوم به الإدارة وفي مختلف الوسائل المستند إليها.

إلا أن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية لا يعني أنه التزام ثابت في جميع الأحوال، وإنما هو التزام يتسع ويضيق على حسب كل حالة.

الفرع الأول: مصادر مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

يراد بمصادر القانون بصفة عامة مختلف المنابع التي تقرر من خلالها القواعد القانونية وتضفي عليها صبغة الشرعية، فتصير لها بذلك قوة الإلزام. وأساليبها ليس ذات طابع واحد، وإنما تختلف باختلاف السلطة العامة التي أوكل إليها مهمة التعبير عن إرادة الدولة. وبالتالي فإن هذه المصادر تتعدد وتترتب بصورة متدرجة من حيث القوة الإلزامية، كل ذلك بهدف منع وقوع التعارض وتحقيق فكرة الترابط بين سائر القواعد القانونية التي يتتألف منها التنظيم القانوني للدولة³.

¹- انظر المواد من 6 إلى 29 من نفس المرجع.

²- انظر المادة 7 من المرسوم رقم 88-131 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³- محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمانالأردن، سنة 2011 الصفحة 32.

ويسري هذا المنطق حتى على الإدارة، إذ تكون ملزمة باحترام القانون القانون الإداري، الذي يسمى بقانون الإدارة العامة، فيتتحقق مبدأ المشروعية بالنسبة لها متى طبقة مختلف النصوص القانونية المشكلة لهذا القانون.

يجدر مبدأ المشروعية مصادرة في مصادر القانون الإداري، فخضوع الإدراة للقانون لا ينبغي أن ينظر إليه بتلك النظرة الضيقية التي تعني وجوب مراعاة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية، وإنما القانون بمعناه الواسع الذي تتعدد مصادر بين مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

أولاً: المصادر المكتوبة ومبدأ المشروعية في المجال الإداري.

تعد المصادر المكتوبة المصادر الأصلية لاستقاء أحكام مبدأ المشروعية في المجال الإداري، إذ أن في وجودها لا يمكن بأي حال من الأحوال استعمال مصدر من المصادر غير المكتوبة، لأنه النص يغنى عن الاجتهاد.

كما أن المصادر المكتوبة متعددة وهي ليست في مرتبة واحدة، بل تدرج استناداً إلى نوعها وطبيعتها وكذا الجهة المصدرة لها، وهذه المصادر فيما بينها يحكمها مبدأ سمو القانون ومبدأ التدرج القانوني، وفي حالة عدم مراعاة ذلك فإنه يكون مدعاه للقضاء بعدم دستوريتها.

1- الدستور:

يحتل الدستور مرتبة كبيرة في المنظومة التشريعية، ذلك أنه يمثل التشريع الأساسي وأعلى نص قانوني في الدولة، ينظم المسائل الجوهرية فيها من حيث شكلها ونظام الحكم فيها وصلاحيات السلطات المكونة لها وتنظيمها، بالإضافة إلى مراكز الأشخاص فيها من حيث حقوقهم العامة وحرياتهم الأساسية من جهة، ومن جهة أخرى الواجبات الملقة على عاتقهم¹.

يعد الدستور المصدر الأول لمبدأ المشروعية، يتولى وضع الأسس العامة في بناء الجهاز الإداري بالدولة وأساليب تنظيمه، كذلك تبيين العلاقة القائمة بينه وبين الأشخاص من حيث تبيين الصلاحيات والضوابط التي تحكم هذه العلاقة².

¹- ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، سنة 2018 ، الصفحة 10.

²- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004 الصفحة 18.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري، نجد بأن التعديل الدستوري لسنة 2020، تضمن العديد من الأحكام التي تشكل مصدرا للإدارة في نشاطها، بحيث أن احترامها يضفي المشروعية على ما قامت به من أعمال وأن الخروج عنها يجعل هذه الأعمال عرضة للانتقاد والإزالة.

انطلق التعديل الدستوري لسنة 2020 في مجال تنظيم السلطات بصفة عامة والإدارة على وجه الخصوص، من ضرورة التصرف باسم الشعب الجزائري والامتناع عن الممارسات الإقطاعية، والجهوية ، والمحسوبيّة¹.

كذلك حدد هذا التعديل الجماعات المحلية للدولة في البلدية والولاية²، وأعتبر أن» المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية«³، وأن العلاقات بين هذه الجماعات والدولة تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز⁴.

وفي مجال الأموال الوطنية، اعتبر هذا التعديل أن هذه الأموال تمثل في الأموال العمومية والخاصة التي تملكها الدولة والولاية والبلدية، ليؤكد على اعتماد الجزائر على نظام الازدواجية داخل هذه الأموال، بحيث تشمل على الأموال الوطنية العمومية وهي الأموال التي تؤدي وظيفة تتعلق بالنفع العام، والأموال الوطنية الخاصة وهي التي تؤدي وظيفة مالية تملكية.

إضافة إلى ذلك تضمن التعديل العديد من الأحكام التي تصب في أخلاقة الحياة العامة بالنسبة للإدارة، كما هو الحال في نص المادة 24 التي جاء فيها: « يحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

لا يمكن أن تكون الوظائف والعهادات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصرّح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفهي نهايتها».

¹- انظر المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- انظر المادة 17 من نفس المرجع.

³- المادة 16 من نفس المرجع.

⁴- انظر المادة 18 من نفس المرجع.

في مجال آخر يرتبط بالعلاقة القائمة بين الإدارة والمواطن أو الجمهور بصفة عامة، نصت المادة 26 من التعديل الدستوري على أن: «الإدارة في خدمه المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة. تلزم الإدارة برد معلم في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.

تعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل».

وكذلك المادة 27 منه التي نصت على أنه: «تضمن المرافق العمومية لكل مرافق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكييف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة».

كما أن التعديل الدستوري تضمن العديد من الأحكام التي تضمن التكريس الحقيقى للحقوق العامة والحرىات الأساسية من جانب الإدارة، كما هو الحال في المادة 55 التي نصت على أنه: «يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها»، والمادة 60 التي نصت على أنه: «الملكية الخاصة مضمونة. لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون، وبتعويض عادل ومنصف». وكذلك المادة 67 التي قضت بما يلى: «يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين».

فهذه الأمثلة وغيرها من الحالات الأخرى المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 تمثل الركيزة الأساسية التي تخضع لها الإدارة في تنظيمها وفيما تقوم به من نشاط.

2- المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

في إطار بناء علاقات دولية مع أشخاص المجتمع الدولي، تقوم الدول بإبرام اتفاقيات أو معاهدات فيما بينها، تهدف من ورائها إلى ترتيب آثار قانونية. قد تتعلق المعاهدات والاتفاقيات الدولية، سواء المتخذة على المستوى العالمي أو على المستوى الإقليمي بمحالات ترتبط بالقانون الإداري، كما هو الحال في حقوق وحرىات الأشخاص أو في مراكز الأجانب، فتصير هذه الاتفاقيات أو المعاهدات مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية الإدارية.

إن الموافقة على المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية وإصدارها وفقاً لما ينص عليه القانون يجعل منها مصدراً تقييداً بالإدارة¹، وهذا المصدر يصير المصدر الثاني بعد الدستور من حيث المرتبة أو الدرجة، طبقاً لما قضى به الدستور، الذي نص على أن: « المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمى على القانون»².

2- التشريع العادي:

يقصد بالتشريع العادي مجموع النصوص القانونية التي يتم سنها من قبل السلطة التشريعية باعتبارها هي صاحبة الاختصاص الأصيل تمثيلاً للشعب، وكذلك النصوص القانونية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية متى كان يتحلى بصفة السلطة التشريعية.

يتمثل التشريع العادي بدأة في القوانين العضوية، فهي قوانين يحدد مجالها بتنظيم المؤسسات الدستورية للدولة ومجالات أخرى يراها المؤسس الدستوري هامة أو إستراتيجية تتخذ بشأنها إجراءات خاصة مختلفة عن إجراءات سن القوانين العادية، فهي بهذا المعنى تشكل امتداداً للدستور³.

حدد المؤسس الدستوري المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور في المادة 140 منه تحديداً غير حصري، ولعل من أهم هذه القوانين المتعلقة بالمجال الإداري ذكر ما يلي:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

إضافة إلى ذلك قد ينص الدستور صراحة بموجب نص خاص على تنظيم مجال معين بموجب قانون عضوي، كما هو الحال في حالة الطوارئ والحصار، إذ نصت المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن تنظيم حالة الطوارئ والحصار تكون بموجب قانون عضوي.

¹- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الناشر لباد، سنة 2007، الصفحة 52.

²- المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³- ججيبة سعیداني لوناسي، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية لقانون العلوم السياسية، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تizi وزو، العدد 1، سنة 2007، الصفحة 64.

بين التعديل الدستوري لسنة 2020 أن القوانين العضوية، تخضع لإجراءات خاصة فبالنسبة للمصادقة عليها تكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، وفي مجال الرقابة القبلية فإنه يكون محل رقابة وجوبه لمطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية قبل إصداره¹.

كما يتمثل أيضا التشريع العادي في القوانين العادية، وهي القوانين المتعلقة بالمجالات غير المحددة للقوانين العضوية، وهذه المجالات متعددة لتشمل العديد من الميادين، منها الميدان الإداري، ولعل من أهمها:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية،
- شروط استقرار الأشخاص،
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية،
- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها،
- النظام الجمركي،
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- القواعد المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- القواعد المتعلقة بالبيئة والتهيئة العمرانية،
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ذلك يشمل التشريع العادي التشريع بأوامر والذي يقصد به سلطة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في سن القواعد القانونية التي تدخل أصلية في اختصاص السلطة التشريعية، بمعنى هو الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتدخل في صلاحيات السلطة التشريعية².

ما تجب الإشارة إليه أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في المجالات المخصصة للقانون سواء كانت قوانين عضوية أو قوانين عادية، وبهذا المعنى فإن

¹- انظر الفقرتين 2 و 3 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- مدحية بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، مجلة دولية محكمة فصلية تصدرها جامعة الجلفة، المجلد العاشر، العدد الرابع، ديسمبر 2017، الصفحة 319.

هذه التشريعات تصير بمثابة مصادر تستقى منها الأحكام القانونية الازمة لقيام مبدأ المشروعية في المجال الإداري إذا ما تعلقت بهذا المجال.

3- التشريع الفرعي:

يتمثل التشريع الفرعي في مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تتصف بخاصية العمومية والتجريد. فهذه الحالة لا تختلف عن حالة التشريع العادي من حيث القوة الإلزامية، وإنما الاختلاف يظهر من حيث مصدرها على أساس أنها صادرة عن هيئة تابعة للسلطة التنفيذية¹ بخلاف التشريع العادي الذي يصدر عن السلطة التشريعية أصلية ورئيس الجمهورية استثناء.

يحتل التشريع الفرعي مكانة مرموقة في المجال الإداري، ذلك أن التشريع الأساسي أو التشريع العادي غالباً ما يكتفي بتنظيم الأسس العام للتسخير والتنظيم والنشاط الإداري، ويتراكم أمر تفصيلها وتبيين الجزئيات الازمة للتنظيم الذي تتخذه السلطة التنفيذية² بهياكلها المختلفة، لأن الإدارة العامة هي الأدرى بشؤون تسخيرها وتنظيمها.

تتعدد أشكال التشريع الفرعي بتعدد الجهات المصدرة له، وبتعدد موضوعاته فمن حيث المصدر، يظهر التشريع الفرعي فيما يلي:

- المراسيم، وهي القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية والوزير الأول عندما تكون تنظيمية، وتتمثل في المراسيم الرئاسية إذا كانت صادرة عن رئيس الجمهورية وفي المراسيم التنفيذية إذا كانت صادرة عن الوزير الأول³ أو رئيس الحكومة على حسب الحاله.

- القرارات أو المقررات الإدارية، وهي القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية الأخرى من غير رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، كما هو الحال في القرار الوزاري وهو القرار الصادر عن وزارة معينة أو عن أكثر أين يوصف بأنه قرار وزاري مشترك، والقرار الصادر عن الهيئات الإدارية الوطنية، أو قرار ولائي وهو القرار الصادر عن الوالي أو المقرر وهو القرار الصادر عن الهيئات الإدارية الدنيا كما هو الحال في القرار البلدي⁴.

¹- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2012، الصفحة 28.

²- محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، الصفحة 35.

³- ناصر لباد، مرجع سابق، الصفحة 61 و62.

⁴- علاء الدين عشي، مرجع سابق، الصفحة 28.

أما من ناحية موضوعات التشريع الفرعى، فإن أشكاله تتعدد حسب المجال ودرجة الاستقلالية، تتمثل فيما يلى:

- اللوائح المستقلة، وهي اللوائح أو التنظيمات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غير المسائل المخصصة للقانون¹. تدخل هذه اللوائح في مجال اختصاص رئيس الجمهورية استناداً إلى السلطة التنظيمية التي يتمتع بها، والمعترف له بها بموجب الدستور، طبقاً لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي قضت بما يلي: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ».

- اللوائح التنفيذية، وهي اللوائح أو التنظيمات التي تصدرها السلطة التنفيذية من أجل تطبيق أحكام قانونية سابقة. بمعنى أنها تنظيمات تستند على قانون سابق، جاءت من أجل تحديد كيفية تنفيذ هذا القانون.

ثانياً: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في المجال الإداري.

إلى جانب المصادر المكتوبة يجد مبدأ المشروعية في المجال الإداري مصادر له في المصادر غير المكتوبة، والمتمثلة أساساً في العرف الإداري ومبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

العرف الإداري:

يعرف العرف بصفة عامة كمصدر من مصادر القانون بأنه إتباع سلوك معين مع الاعتقاد بإلزاميته. أما العرف الإداري فيعرف بأنه اعتياد الإدارة على إتباع نهج معين في مباشرة صلاحياتها الإدارية على نحو متواتر يعتقد بإلزامية هذا النهج.²

ففي حالة عدم وجود نص تشريعي واعتياض الإدارة على إتباع سلوك معين مع الاعتقاد بوجوبه، يصير هذا السلوك بمثابة قانون تلتزم به الإدارة، فإذا حادت عنه وصف ما قامت به بعد المشرعية.

وحتى يصير السلوك المتبعة من قبل الإدارة عرفاً إدارياً ينبغي أن يتتوفر فيه العنصريان الآتيين:

- العنصر المادي، ويقصد به « اعتياد جهة الإدارة، سواء فيما بين أجهزتها المختلفة أو بينها وبين الأفراد، على مسلك معين أو إتباع نشاط معين، وتكرار إتباعه فتره من الزمن تكفي من جانبها ومن جانب الأفراد للاقتناع بوجوب احترامه»¹.

¹- جبار جميلة، مرجع سابق، الصفحة 30.

²- عمر بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، الصفحة 25.

- العنصر المعنوي، ويتمثل في الاعتقاد بالإلزامية إتباع السلوك المتواتر من قبل الإدارة²، وأن الخروج عنه يمثل خروجاً عن القانون حاله حال النصوص التشريعية. استناداً إلى قاعدة توازي الأشكال يمكن للإدارة تعديل العرف أو تغييره نهائياً متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، بإتباع سلوك جديد. غير أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر العنصرين السابقين، فلا يتكون بمجرد إتباع هذا السلوك الجديد المخالف للعرف المطبق³.

2- مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة:

تتمثل مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة في تلك المبادئ التي يتم استنباطها من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة⁴، فهي مبادئ غير مكتوبة ولكنها راسخة في الأذهان. يعتبرها المجتمع من المسلمات أو البديهيات، تتفق تماماً الاتفاق مع المنطق والذوق السليمين، لأنها مستوحاة من الطبيعة ومن القيم التي تقوم عليها فكره العدالة.

ففي حالة غياب النصوص التشريعية والعرف الإداري في مسألة معينة، وجب على القائم على الإدارة أن يستهدي في الأعمال التي يقوم بها بما تتضمنه مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، وباتخاذ جميع الوسائل العقلية الاستنباطية تحقيق لروح القانون.

الفرع الثاني: مرتکزات مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

يرتكز مبدأ المشروعية في المجال الإداري على العديد من الضوابط التي ينبغي مراعاتها من قبل أي دولة حتى يتحقق الهدف المنشود من ورائه، تتمثل هذه الضوابط على وجه الخصوص في تحقيق الفصل بين السلطات، توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية وتوفير الحماية اللازمة عن طريق ممارسة الرقابة على الإدارة بكافة صورها.

¹- نواف كنعان، مرجع سابق، الصفحة 59.

²- محمد الصغير بعلی، القانون الإداري، مرجع سابق، الصفحة 21.

³- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 34.

⁴- جبار جميلة، مرجع سابق، الصفحة 33.

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات.

أصبح من مظاهر الدولة الحديثة خضوعها بمختلف هيئاتها إلى سيادة القانون، فإذا كانت الدولة هي التي تسن القوانين وتصدرها فعليها أن تلتزم بها أولاً من أجل الوصول إلى إلزام غيرها بها¹. والمعروف أن ركن السلطة في الدولة يتحلل إلى ثلاث سلطات، السلطة التنفيذية وهي السلطة المسؤولة على تنفيذ القوانين والتنظيمات، السلطة التشريعية وهي السلطة الموكلا إليها مهمة التشريع، والسلطة القضائية باعتبارها السلطة المكلفة بإجراء الرقابة على مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها الوظيفي.

لكن، في المجال الإداري لا يكفي القول بوجود ثلاث سلطات في الدولة، بل لابد من التكرис الفعلي وال حقيقي لكل سلطة، بعيدة عن تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية والسلطة القضائية حتى يتحقق مبدأ المشروعية بمفهومه الإداري.

1- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

ذهب الفقيه "مونتيسكيو" إلى حد القول أن السلطة توقف السلطة، وهو يعني بذلك ضرورة تعدد السلطات في الدولة من أجل كفالة إحداث نوع من الرقابة التي تمارسها كل سلطة على سلطة أخرى بما يؤدي في النهاية إلى تحقيق مبدأ المشروعية².

اعتبرا لذلك، جاء مبدأ الفصل بين السلطات كأهم مبدأ يترتب على تعدد السلطات في الدولة، يرتبط ارتباطا وثيقا بمسألة تكريس سيادة القانون، يقوم على فكرة اختصاص كل سلطة بوظيفة من الوظائف الأساسية للدولة المتمثلة في التشريع والتنفيذ والقضاء، في سياق متكامل يمنع أي تفرد بالحكم³.

ساهمت الديمقراطية بمبادئها المختلفة التي تحارب الاستبداد بالسلطة و تعمل على ترقية الحقوق العامة والحريات الأساسية وتحريرها من استبداد السلطة، في ظهور وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، ليس من جانب توزيع وتقسيم الوظائف

¹- بن حمو الطاوس، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2016، من خلال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلة دولية أكاديمية محكمة، تصدر عن مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة الجزائر، المجلد 5، العدد 2 جوان 2020، الصفحة 144.

²- عمار بوسياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، الصفحة 17 و18.

³- بن حمو الطاوس، مرجع سابق، الصفحة 145.

على هيئات متعددة في الدولة فحسب، وإنما أيضاً في مجال بيان العلاقة التي تربط بين هذه السلطات، وصلاحية كل واحدة منها في مراقبة السلطتين الآخريين¹، فهو بذلك يشكل ضمانة كبرى وركيزة أساسية في تحقيق المشروعية الإدارية.

يظهر مبدأ الفصل بين السلطات في صورتين، الصورة الأولى تتجلى في الفصل التام أو الجامد بين السلطات، فهذه الصورة تتطلق من فكرة الفصل الصارم بين السلطات، بحيث تستأثر كل سلطة بصلاحياتها بدون وجود تداخل بشأنها. أما الصورة الثانية فتتخذ شكل الفصل المرن بين السلطات، بحيث أنه حتى ولو تم الاعتراف باختصاص كل سلطة بالصلاحيات الموكلة إليها، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود تقاطع بشأنها².

يتجلّى مبدأ الفصل بين السلطات في مجال المشروعية الإدارية في الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حتى تبقى السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى تبقى اختصاصاتها محددة في إدارة شؤون الدولة والمواطنين فيها بحسب ما تنص عليه هذه القوانين³. كما أنه يتجلّى في الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، بما يضمن ممارسة هذه الأخيرة لصلاحياتها في مواجهة الأولى بكل استقلالية ومصداقية، بعيدة عن كل تدخل قد يؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وهو ما يؤدي إلى عدم تحقق أي فعالية من وراء الرقابة القضائية.

2- مظاهر الفصل بين السلطات في مجال الوظيفة الإدارية:

يشكل الفصل بين السلطات في مجال الوظيفة الإدارية إحدى الدعامات الأساسية لتحقيق المشروعية الإدارية، ويكون ذلك بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى فصل السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية.

في مجال التشريع والتنفيذ، حدد التعديل الدستوري لسنة 2020 اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فقد جاء في الفصل الأول والفصل الثاني من الباب الثاني المعنون بتنظيم السلطات والفصل بينها تحديد صلاحيات كل من رئيس

¹- باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية أحمد إبراهيم للحقوق الجامعة الإسلامية العالمية، ماليزيا، سنة 2011، الصفحة 22 و 23.

²- بن حمو الطاوس، نفس المرجع، الصفحة 147.

³- باسم صبحي بشناق، نفس المرجع، الصفحة 25.

الجمهورية والحكومة باعتبارهما الممثليين للحقوقيين للسلطة التنفيذية¹، وهي صلاحيات تدخل في الأساس ضمن اختصاص هذه السلطة.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فقد حدد تنظيمها وصلاحياتها في الفصل الثالث من نفس الباب، تحت عنوان البرلمان²، حيث أن هذا الفصل تطرق إلى مكونات البرلمان والإجراءات المتعلقة بالعملية التشريعية.

والمؤكد أن التحديد الدستوري لصلاحيات كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يحقق مبدأ الفصل بين السلطات، فعلى سبيل المثال في حالة وقوع ظرف استثنائي يدخل ضمن حالة الطوارئ أو الحصار، يكون من اختصاص رئيس الجمهورية إعلان الحالة أو رفعها بإتباع الإجراءات الشكلية المطلوبة. أما دور السلطة التشريعية يمكنه في تنظيم حالة الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي³ يحدد الإجراءات والتدابير والصلاحيات المطبقة خلال الفترة، بخلاف الحالة الاستثنائية التي تكون فيها البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامتها ترابها، أين يتدخل رئيس الجمهورية بإقرار هذه الحالة وتحديد الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية⁴.

وكان قبل ذلك دستور 89⁵ يعترف لرئيس الجمهورية بصلاحية الإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار وتحديد الإجراءات التي ينبغي اتخاذها⁶، ليأت التعديل الدستوري لسنة 1996⁷ وينزع اختصاص التنظيم من رئيس الجمهورية ويعطيه للسلطة التشريعية، وهو ما يشكل انتصارا للحرية على حساب السلطة.

¹- انظر المواد من 84 إلى 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- انظر المواد من 114 إلى 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³- انظر المادة 97 من نفس المرجع.

⁴- انظر المادة 98 من نفس المرجع.

⁵- المرسوم الرئاسي رقم 18-89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، لجريدة الرسمية عدد 9 بتاريخ 01 مارس 1989. (ملغي)

⁶- تتضمن المادة 86 من دستور 1989 الملغي على أنه: «يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحمة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الشعب الوطني ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستباب الوضع».

⁷- انظر المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996. (ملغي)

غير أن القول بضرورة الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لا يعني انعدام مجالات التعاون بين هذين السلطتين، فقط تتطلب اعتبارات معينة جديرة بالمراعاة إقامة علاقة بين هذين السلطتين، تظهر من خلال ما يلي:

- تكفل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية¹.
- اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بالمبادرة بالقوانين، مع عرض كل مشاريع القوانين، بما فيها تلك المقترحة من النواب وأعضاء مجلس الأمة، على مجلس الوزراء قبل إيداعها على مستوى البرلمان².
- إصدار رئيس الجمهورية لمشروع الحكومة المتعلقة بقانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه³.
- إمكانية مطالبة رئيس الجمهورية للبرلمان بقراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه⁴.
- حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب إلى البرلمان⁵.
- حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁶.
- تقديم الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وكذلك بالنسبة لمجلس الأمة⁷.
- تقديم استقالة الحكومة وجوبا في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁸.
- حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة عدم الموافقة للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة⁹.
- تعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية¹⁰.

¹- انظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- انظر المادة 143 من نفس المرجع.

³- انظر المادة 146 من نفس المرجع.

⁴- انظر المادة 149 من نفس المرجع.

⁵- انظر المادة 150 من نفس المرجع.

⁶- انظر المادة 151 من نفس المرجع.

⁷- انظر المادة 106 من نفس المرجع.

⁸- انظر المادة 107 من نفس المرجع.

⁹- انظر المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹⁰- انظر المادة 110 من نفس المرجع.

- تقديم ببيانا سنويا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني¹.
- ممارسة المجلس الشعبي الوطني للرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وهو ما سيتم التفصيل فيه في المركز الثالث من مرتزات مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

كذلك يظهر مبدأ الفصل بين السلطات في المجال الإداري في الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإلى جانب تحديد تنظيم وصلاحيات السلطة التنفيذية حدد المؤسس الدستوري تنظيم وصلاحيات السلطة القضائية في الفصل الرابع من الباب الثالث، تحت عنوان القضاء. تظهر مظاهر الفصل في مجالات صلاحيات السلطة القضائية فيما يلي:

- اعتبار القضاء سلطة مستقلة²، أي أنها لا تتبع للسلطة التنفيذية،
- مبدأ التقاضي على درجتين³، بما يضمن رقابة أعمال الإدارة على درجتين،
- صدور الأحكام القضائية باسم الشعب⁴،
- اختصاص القضاء بالنظر في الطعون في قرارات السلطات الإدارية⁵،
- خضوع القاضي في مساره المهني إلى المجلس الأعلى للقضاء⁶،
- التزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء⁷.

إلى جانب ذلك، وكما هو الحال بالنسبة للعلاقة التي تربط السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، فإنها لا يمكن التسلیم بالفصل الجامد بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية يظهر ذلك من خلال ما يلي:

- رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء⁸،
- ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها⁹،
- تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة والقضاة¹⁰،
- يتم التعيين في المناصب النوعية بموجب مرسوم رئاسي¹،

¹- انظر المادة 111 من نفس المرجع.

²- انظر المادة 163 من نفس المرجع.

³- انظر المادة 165 من نفس المرجع.

⁴- انظر المادة 166 من نفس المرجع.

⁵- انظر المادة 168 من نفس المرجع.

⁶- انظر المادة 172 من نفس المرجع.

⁷- انظر المادة 178 من نفس المرجع.

⁸- انظر المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁹- انظر المادة 91 من نفس المرجع.

¹⁰- انظر المادة 92 من نفس المرجع.

- إبداء المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو².

ثانياً: توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية.

لا يكفي لقيام مبدأ المشروعية في المجال الإداري تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، بل يتطلب ذلك أيضاً توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية توزيعاً عمودياً بين مختلف الجهات التي تتتألف منها هذه السلطة، وتوزيعاً أفقياً بين الجهات التي تتبع لهذه السلطة، وتكون من نوع واحد.

فعلى مستوى الإدارة المركزية حدد التعديل الدستوري لسنة 2020 اختصاص كل من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة على حسب الحالة. فبالنسبة لرئيس الجمهورية يجسّد رئيس الدولة ووحدة الأمة³، وبهذه الصفة يمارس العديد من المهام الحصرية حسب المادة 91 من هذا التعديل ويتحذّل سلطة التعيين في الوظائف والمهام المحددة في المادة 92 منه.

كما نص ذات التعديل على إمكانية أن يفوض رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة جزء من الصلاحيات التي يتمتع بها باستثناء «... سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 ومن 97 إلى 100 و 102 و 142 و 148 و 149 و 150 من الدستور».⁴.

كذلك نص على اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة في المادة 112 منه، كما هو الحال في التعيين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير وكذلك السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

أما بالنسبة لمختلف الوزارات، يتكلّف القانون المتعلق بكل وزارة بتحديد تنظيمها والصلاحيات الموكّلة إليها، حتى لا يقع أي تداخل بينها يمكن أن يؤدي إلى وقوع التنازع والتضارب في معالجة القضايا بما لا يخدم مبدأ المشروعية الإدارية.

¹ انظر المادة 181 من نفس المرجع.

² انظر المادة 182 من نفس المرجع.

³ انظر المادة 84 من نفس المرجع.

⁴ انظر المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

على سبيل المثال يحدد المرسوم التنفيذي رقم 357-20 صلاحيات وزير البيئة¹ بأنه هو المسؤول على إعداد واقتراح السياسة الوطنية في ميادين البيئة ويتولى متابعتها وتنفيذها ومراقبتها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها². وفي سبيل تحقيق ذلك يمارس العديد من الصلاحيات بعضها على المستوى الوطني والبعض الآخر على المستوى الدولي المنصوص عليها في هذا المرسوم.

أما على مستوى الإدارة المركزية، تتکفل القوانين المنظمة للهيئات التي تتكون منها هذه الإدارة تحديد صلاحيات كل واحدة منها، كما هو الحال في القانون رقم 11-10³ الذي يحدد تنظيم البلدية وصلاحياتها، كما يحدد صلاحيات كل هيئة تابعة لها، كصلاحيات المجلس الشعبي البلدي⁴ واحتصاصات صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره ممثلاً للبلدية وبصفته ممثلاً للدولة⁵.

وبخصوص الولاية، فقد تم تنظيمها وتحديد صلاحياتها بموجب القانون رقم 07-12⁶ الذي حدد أيضاً صلاحيات الهيئات المكونة لها، كصلاحيات المجلس الشعبي الولائي⁷ وسلطات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية وممثلاً للدولة⁸.

كما أنه في بعض الحالات قد تتدخل المجالات المسندة لأكثر من جهتين إداريتين مما يستلزم التحديد الدقيق لاحتياط كل جهة، وخير مثال على ذلك الاختصاص بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في مجالات معينة. فقد نص القانون رقم 11-10 على الاختصاص الأصيل لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية النظام العام على مستوى البلدية، إذ نصت المادة 88 منه على أنه: «يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،
- السهر على النظام العام والسكنية والنظافة العمومية،

¹- المرسوم التنفيذي رقم 357-20 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، يحدد صلاحيات وزير البيئة، الجريدة الرسمية عدد 73 بتاريخ 6 ديسمبر 2020.

²- أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 357-20، يحدد صلاحيات وزير البيئة، مرجع سابق.

³- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 3 جويلية 2011.

⁴- أنظر المواد من 103 إلى 124 القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵- أنظر المواد من 77 إلى 95 من نفس المرجع.

⁶- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

⁷- أنظر المواد من 73 إلى 101 من نفس المرجع.

⁸- أنظر المواد من 102 إلى 123 من نفس المرجع.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف». إلى جانب ذلك اعترف ذات القانون للوالى بسلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدى، إذ نصت المادة 100 على أنه: «يمكن الوالى أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية».

إضافة إلى نص المادة 100 من نفس القانون التي قضت بأنه: «عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدى عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالى، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد بموجب الإعذار».

ثالثاً: خضوع الأعمال الإدارية للرقابة.

يشتغل القائمون على القانون على فكرة توزيع الصلاحيات بين مختلف السلطات المكونة للدولة تحقيقاً لمبدأ الفصل بينها، كما أنه وفي سبيل منع التداخل والتعارض داخل السلطة التنفيذية، يعملون جاهدين من أجل توزيع الاختصاص بين مختلف الجهات المكونة لها. مع ذلك تتطلب مرتکزات مبدأ المشروعية ضرورة إخضاع الإدارية وما تقوم به من أعمال للرقابة.

تتعدد صور الرقابة الممارسة على الإدارية، فقد تمارس من قبل الإدارة استناداً إلى مبدأ أن الإدارة تراقب نفسها، وقد تمارس من قبل جهات أخرى، كما هو الحال في رقابة البرلمان أو رقابة القضاء.

١- الرقابة الإدارية على أعمال الإدارية.

تضمن الإدارة مشروعية الأنشطة التي تقوم بها ومتختلف الأعمال التي تتذرّذلها بخضوعها إلى القانون ومتطلباته. كما أنه قد يمتد هذا الالتزام إلى أبعد من ذلك عندما تمارس آلية الرقابة على بعضها البعض، إما من قبل الإدارة ذاتها أو من قبل إدارة أخرى في حدود ما يسمح به القانون.

تتطلق الرقابة الإدارية من فكرة أن الإدارة بمجموعها ضامنة لمبدأ المشروعية الإدارية، وهو ما يعني أن هذه الرقابة قد تكون تلقائياً تبادرها إدارة بصورة مباشرة

دون أي تدخل من قبل أي شخص، وقد تكون بتظلم أي عن طريق شكوى مقدمة من الشخص المتضرر من عمل الإدارة¹.

كما أن الرقابة الإدارية قد تكون قانونية، وذلك عندما ينص القانون صراحة على سلطة جهة إدارية معينة على جهة إدارية أخرى، بحيث لا تكون أعمال هذه الأخيرة ناجزة، إلا إذا أقرتها أو صادقت عليها الأولى.

ومن الأمثلة التي تذكر في هذا المجال أن البلدية، وإن كانت تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا أن بعض تصرفاتها تخضع للإجازة، وهذا ما نص عليه صراحة القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، حيث اعتبر أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية²، غير أنه إذا تعلقت المداولات بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأموال العقارية البلدية، فإنها لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها³، ويكون ذلك في غضون 30 يوماً ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية⁴، وفي هذه الحالة تكون المصادقة إما صريحة بصدور قرار صريح من قبل الوالي بذلك أو ضمنية بانقضاء الأجل دون اعتراض أين يوصف القرار بأنه ضمني.

كما حدد القانون المذكور أعلاه حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي لمخالفتها إحدى قواعد المشروعية في الحالات الآتية:

» - المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للفوائين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية⁵، وأعطى صلاحية ذلك للوالي بموجب قرار.

إضافة إلى ذلك اعترف نفس القانون للوالي بصلاحية تقرير البطلان بموجب قرار معلى في حالة تعارض المصالح، متى حضر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس المداولة التي تعالج موضوع له علاقة بمصالحه الشخصية أو مصالح زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء⁶.

¹ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003، الصفحة 09.

² - انظر المادة 56 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 57 من نفس المرجع.

⁴ - انظر المادة 58 من نفس المرجع.

⁵ - المادة 59 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 60 من نفس المرجع.

تسمى الرقابة في هذه الحالة برقابة الوصاية التي تعرف بأنها الرقابة على التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المركزية في ممارستها لاختصاصها¹، وأسندت للوالى على البلدية لأنه هو الممثل للهيئات المركزية على مستوى الولاية، حسب القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية الذي نص على أنه: «الوالى ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة»².

إلى جانب ذلك، قد توصف الرقابة الإدارية على المشروعية الإدارية بالرقابة الرئاسية، وهي «رقابة عمومية من الرئيس على من هو في الرتبة الأدنى، وتشمل الرقابة على الأشخاص، كسلطة توزيع وتنظيم العمل، وسلطة التأديب، ومن جهة أخرى الرقابة على أعمال المرؤوس، فيتحقق وبالتالي للرئيس التعين والترقية والتوجيه والإشراف والتعديل والإلغاء»³.

تختلف الرقابة الرئاسية عن رقابة الوصاية في العديد من الأوجه، ذلك أن الأولى تستند على التبعية القائمة بين الرئيس والمرؤوس⁴، بينما الثانية تعد رقابة قانونية، بمعنى أنها لا تقوم إلا في حالة وجود نص خاص يفيد بذلك⁵ لعدم وجود فكرة التبعية بين جهة الرقابة والجهة محل الرقابة، إضافة إلى أن الرئاسية تعد رقابة داخلية، بخلاف الوصاية التي تعتبر رقابة خارجية⁶.

تدعيمًا لمبدأ المشروعية في المجال الإداري، يعترف البعض بالهيئات بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة خارج فكرة الرقابة الرئاسية ورقابة الوصاية وهي الرقابة التي تجريها السلطات الإدارية المستقلة على بعض الإدارات. وهذا المبدأ تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصه على أن: «تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كيفية استخدام الوسائل المالية والأموال العمومية وتسيرها»⁷، كما هو الحال في مجلس المحاسبة

¹ - غيثاوي عبد القادر، طواهرية أبو داود، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، مجلة علمية أكاديمية محكمة سداسية، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد بالنعامة، العدد السابع، جانفي 2018، الصفحة 125 و126.

² - المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - شوایدیہ منیہ، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مجلة جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية مجلة محكمة ومفهرسة تصدر عن جامعة 08 ماي 1945 قالمة، المجلد 9، العدد 4، سنة 2015، الصفحة 385.

⁴ - نفس المرجع، الصفحة 392.

⁵ - غيثاوي عبد القادر، طواهرية أبو داود، نفس المرجع، الصفحة 126.

⁶ - شوایدیہ منیہ، نفس المرجع، الصفحة 392 و393.

⁷ - المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الذي يعد: «... مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية»¹.

أكـد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على اختصاصات مجلس المحاسبة كجهة مقومة لأعمال البلدية في مجال الرقابة الإدارية، فقد نص على أن: «تم مراقبة وتدقيق المحاسبة الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للشـريع الساري المفعول»².

يمـكن أن يحقق مجلس المحاسبة نتائج معتبرة في مجال ضمان خضوع الإدارـة لمبدأ المشروعـية، لاسيما في مجال ترقـية الحكم الرـاشد والـشفافية في المعـاملـة الإدارـية³.

وبـصفـة عـامـة، يمكن أن تـلـعـب الرـقـابة الإـدارـية بـكـافـة أنـواعـها دورـاً بـارـزاً في تـكـرـيس مـبدأ المـشـروـعـية الإـدارـية، بـإـلـزـام الإـدارـة بـالـخـضـوع لـلـقـانـون منـ جـهـة، وـمـن جـهـة أـخـرى إـلغـاء أو سـحـب أو إـبـطـال أو تعـديـل الأـعـمـال الإـادـارـية غـير المـشـروـعـة عـلـى حـسـبـ الـحـالـة⁴.

وـمـع ذلك تـبـقـى الرـقـابة الإـادـارـية غـير كـافـية لـتـحـقـيق مـبدأ المـشـروـعـية الإـادـارـية لأنـها في عمـومـها رـقـابة غـير حـيـادـية وـغـير مـوضـوعـية، بـجـعـل الإـادـارـة خـصـماً وـحـكـماً في نفسـ الـوقـت⁵. وـالـوـاقـع يـثـبـت ذلك، إذ أنهـ فـي كـثـيرـ منـ الـحـالـات لا تـلـتـزـم الإـادـارـة بالـرـدـ علىـ التـظـلـمـ، وـحتـى وـإـنـ رـدـتـ فـإـنـها تـبـقـى عـلـى عملـها غـيرـ المـشـروـعـ فيـ الغـالـبـ، وـهـوـ ما يـسـتـلـازـمـ مـباـشـرةـ الـآـلـيـاتـ الـأـخـرىـ لـلـرـقـابةـ.

2- الرـقـابة غـير الإـادـارـية عـلـى أـعـمـال الإـادـارـة.

منـ أـجـلـ اـتـسـاقـ الخـطـةـ فيـ مـجـالـ تـحـقـيقـ المـشـروـعـيةـ الإـادـارـيةـ تـعـدـ الدـوـلـ إـلـىـ تـقـرـيرـ العـدـيدـ مـنـ صـورـ الرـقـابةـ الـمـارـسـةـ عـلـىـ الإـادـارـةـ إـلـىـ جـانـبـ الرـقـابةـ الإـادـارـيةـ. هـذـهـ الصـورـ فـيـهاـ مـاـ هوـ رـسـميـ وـمـاـ هوـ غـيرـ رـسـميـ.

¹ - الفقرة 1 من المادة 199 من نفس المرجع.

² - المادة 210 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - انظر الفقرة 2 من المادة 199 المذكورة أعلاه.

⁴ - محمد الصغير بعلـىـ، القـضاـءـ الإـادـارـيـ، مـرـجـعـ سـابـقـ، الصـفـحةـ 10ـ.

⁵ - عـمارـ بـوـضـيـافـ، المـرـجـعـ فـيـ الـمـنـازـعـاتـ الإـادـارـيـةـ، الـقـسـمـ الـأـوـلـ، مـرـجـعـ سـابـقـ، الصـفـحةـ 35ـ.

أ- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة:

يقوم النظام القانوني على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي من مظاهره الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. غير أن هذا المبدأ، كما سبق توضيحه، ليس على إطلاقه لوجود علاقة تبادلية فيما بينهما، من بينها رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

نظراً لأهمية هذه الرقابة، تدخل المؤسس الدستوري بتبيين أحکامها العامة من خلال الدستور، ثم المشرع بإيجاد قانون خاص يبيّن العلاقة الوظيفية بين هذين السلطتين.

من خلال استقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية بصفة عامة، وعلى أعمال الحكومة على سبيل التحديد، فإن صورة هذه الرقابة تظهر من خلال ما يلي:

- السؤال:

أجاز التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء البرلمان توجيه سؤال إلى أي عضو في الحكومة سواء كان مكتوباً أو شفويًا. كما حدد هذا التعديل من خلال المادة 158، والقانون العضوي رقم 12-16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، بموجب المواد من 69 إلى 76 منه، التي من خلالها تتم هذه الوسيلة، يمكن إجمالها فيما يلي:

- تقديم سؤال، ويكون من قبل أعضاء البرلمان بغض النظر عن العدد، بمعنى يمكن لكل عضو أن يقوم بذلك دون أن يكون له الحق في إبداء أكثر من سؤال في نفس جلسة، مع إمكانية سحب سؤال الشفوي أو تحويله إلى سؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة للجواب عليه، يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على حسب الحالة،

- ينظر المكتب المودع أمامه السؤال في طبيعته ثم يحيله إلى الحكومة بعد قبوله، - الجواب على السؤال يكون في جلسة في أجل ثلاثة أيام من تاريخ تبليغ السؤال من عضو الحكومة المعنى،

- نشر الأسئلة والأجوبة المتعلقة بها وفق النظام المعمول به في نشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان.

¹ - القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

- إنشاء لجان تحقيق:

، يعترف القانون للبرلمان بإمكانية اللجوء إلى الرقابة الميدانية على السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ السياسة العامة للدولة، بتشكيل لجان تحقيق برلمانية يكون الهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة ومحاربة كل صور البيروقراطية والجهوية والفساد في مجال القيام بالوظيفة الإدارية¹.

نظم القانون أحكام الرقابة عن طريق لجان التحقيق في المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذلك المواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي رقم 16-12، ويمكن إجمال ذلك من خلال ما يلي:

- إنشاء اللجان، وذلك من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في قضية ذات مصلحة عامة، باقتراح لائحة يكون موقعاً من قبل 20 عضواً على الأقل يوضع لدى المكتب المعنى للتصويت عليه. على أن يحدد هذا الاقتراح بدقة الواقع التي تستوجب التحقيق والتحري بشرط ألا يكون مرتبطة بواقعة محل إجراء قضائي.

- تبلغ رئيس الغرفة المعنية لاقتراح اللائحة المقبول إلى وزير العدل، حافظ الأختام للتأكد أن الواقع موضوع التحقيق ليس محل إجراء قضائي.

- اتصاف لجان التحقيق بطبع التأقيت، إذ أن مهمتها تنتهي بإيداع التقرير أو على الأقل بانقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد،

- مباشرة اللجنة لعملها مع اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية من سماع الأشخاص والتحصل على المعلومات والوثائق، باستثناء تلك التي تكتسي طابعاً سورياً وإستراتيجيياً يهم الدفاع الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي.

- إعداد تقرير وتسليمه إلى رئيس الغرفة المعنية،

- تبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وعلى الأعضاء،
- إمكانية نشر التقرير على حسب الحالة.

- الاستجواب:

¹ - زغو محمد، محاضرات في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مطبوع بيادوجي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي الشلف، السنة الجامعية 2020-2021، الصفحة 82.

يعد الاستجواب وسيلة مخولة للبرلمان لمساءلة الحكومة، يقوم على فكرة محاسبة عضو الحكومة المعنى فيما يخص تنفيذ السياسة العامة أو في تسييره لشئون الوزارة القائم عليها¹.

نظم القانون أحکام الاستجواب في المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذلك المواد من 66 إلى 68 من القانون العضوي رقم 16-12، وهذه الوسيلة تتم وفق إجراءات يمكن تحديدها من خلال ما يلي:

- تقديم نص الاستجواب، ويكون من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو نواب مجلس الأمة من قبل 30 شخصا على الأقل، يودع على مستوى الغرفة المهنية، الهدف من ورائه استجواب الحكومة في إحدى قضایا الساعة، مع إمكانية سحبه قبل الجلسة،
- تبليغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقوله،
- تحديد جلسة الاستجواب بالتشاور بين الغرفة المعنية مع الحكومة،
- انعقاد الجلسة خلال 30 يوما التي تلي تبليغ الاستجواب على الأقل، فيقوم مندوب أصحاب الاستجواب بعرضه على التزام عضو الحكومة المعنى بتقديم الجواب.

ـ ملتمس الرقابة:

يعد ملتمس الرقابة وسيلة ذات أهمية خاصة في مجال الرقابة البرلمانية عن أعمال الحكومة يرتبط بمدى التزامها بمخطط العمل المقدم عند تعينها، والذي يظهر من خلال البيان السنوي للسياسة العامة، وكذلك يرتبط بالنتائج المترتبة على تقديم نص الاستجواب لها². فهو بهذا المعنى وسيلة تتبع ما قامت به الحكومة وأآلية لقياس نجاعتها في التسيير.

نظرا لأهمية آلية ملتمس الرقابة في فرض التزام الحكومة بالقانون والمسؤولية التي اتخذتها على عاتقها، فإن القانون نظم أحکامه في المادتين 161 و 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذلك في المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي رقم 16-12. وهذه الآلية تتم وفق إجراءات هي:

- تقديم نص ملتمس الرقابة ، بشرط أن يكون موقعا من قبل 7/1 من عدد النواب على الأقل، مع عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من ملتمس رقابة واحد، إيداع نص

¹ - زغو محمد، مرجع سابق، الصفحة 75.

² - محمد بن حيدة، نطاق تحريك آلية ملتمس الرقابة على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة القانون الدولي والتنمية، مجلة نصف سنوية محكمة تصدر عن مخبر القانون الدولي للتنمية المستدامة، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، المجلد 9 العدد 2، ديسمبر 2021، الصفحة 124 و125.

- ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فيتم نشره في الجريدة الرسمية لمناقشات هذا المجلس، ويعلق ويوزع على جميع النواب،
- عقد جلسة مناقشة، وهي جلسة تسبق التصويت على ملتمس الرقابة،
 - التصويت على ملتمس الرقابة بعد 3 أيام على الأقل من تاريخ إيداعه، ويكون ذلك بأغلبية 3/2 النواب،
 - في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة.

والمؤكد أن آلية ملتمس الرقابة تعد من أخطر الوسائل المتاحة للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، للأثر الذي يمكن أن يترتب عليه والمتمثل في استقالة الحكومة. من خلال ما سبق تظهر أهمية الرقابة التي يمكن أن يمارسها البرلمان على الحكومة ودورها البارز في تقويم العمل الإداري، وبالتالي فهي وسيلة ناجعة لتحقيق مبدأ المشروعية الإدارية إذا ما مورست في سياقها.

بـ. الرقابة القضائية على أعمال الإدراة.

يعد القضاء صمام الأمان لحماية الحقوق والحريات في مواجهة السلطة والامتيازات التي تتمتع بها الإدراة ، نظراً للآليات المتاحة له والتي قد تصل إلى حد إلغاء العمل الذي قام به وفرض جراءات عليها.

تأكيداً لسيادة القانون، فإن الدولة بمفهومها الحديث تقوم على فكرة أن الأعمال الإدارية يمكن أن تكون محل رقابة قضائية، خاصة رقابة المشروعية منها ، ذلك التكريس القانوني للحقوق والحريات لا يكون كافياً إلا بتوفير ضمانات تتعلق بحمايتها قضائياً¹.

يختص القضاء الإداري بالرقابة على أعمال الإدراة، ويرجع ذلك إلى اعتناق مبدأ الازدواجية القضائية، الذي يتطلب إنشاء جهاز خاص بالمنازعات الإدارية مستقل عن الجهاز القضائي الذي يفصل في المنازعات العادمة.

والأصل أن رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدراة تتعلق بمدى مشروعية العمل الذي قام به وتقدير التعويض في حالة قيام مسؤوليتها، إلا أن الاتجاه الحديث يقضي بإمكانية إجراء رقابة ملائمة على هذه الأعمال، بالوقوف على مبدأ التناسب

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، سنة 2009 الصفحة 32.

بين متطلبات العمل الذي قامت به والآثار المترتبة عنه¹، في سياق ما يمكن اصطلاحه برقبة القاضي الإداري على الموازنة بين المنافع والأضرار، بإحكام العمل الذي قامت به الإدارة إلى قواعد العقلانية والمنطق فضلاً عن قواعد القانون².

والرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على أعمال الإدارة هي الحامية لمبدأ المشروعية في المجال الإداري، وهي بلا شك تعد أنجع أنواع الرقابة وأكبرها ضماناً للفاعلية³، مما جعلها الملاذ الآمن للمتضرر من هذه الأعمال.

وإذا كان الأصل أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تناط بالقضاء الإداري فإن القضاء العادي هو أيضاً يمكن أن يبسط رقابته على هذه الأعمال متى تعلقت بالفساد. في هذا السياق وبالرجوع إلى القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁴، نجد قد أقر صراحة بإمكانية عرض الأعمال الإدارية على القضاء الجزائري للرقابة عليها إلى حد تقرير بطلانها، وذلك بنصه على أنه: « كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن التصریح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير حسن النية»⁵.

وهكذا فإن أعمال الإدارة تكون محل رقابة قضائية إدارية، أما إذا تجاوز فيها مخالفة مبدأ المشروعية حداً معيناً يجعل ما قام به القائم على الإدارة يوصف بارتكابه جريمة من جرائم الفساد، يتدخل حينئذ القضاء الجزائري ليبسط هو الآخر رقابته على هذه الأعمال.

¹ - لطفاوي محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خصوصيتها للرقابة القضائية، رسالة ماجستير في القانون، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان السنة الجامعية 2015-2016، الصفحة 144 وما يليها.

² - عدي شاهين، رقابة القضاء على الموازنة بين المنافع والأضرار والقرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، سنة 2016، الصفحة 7.

³ - مباركى إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تizi وزو، سنة 2017، الصفحة 1 و2.

⁴ - القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 8 مارس 2006، المعدل والمتمم.

⁵ - المادة 55 من نفس المرجع.

ج- الرقابة غير الرسمية على أعمال الإدارة.

إلى جانب الرقابة الرسمية التي تمارسها الهيئات الرسمية على أعمال الإدارة، فإن هذه الأعمال قد تكون أيضا محل رقابة غير رسمية تمارسها منظمات غير حكومية أو ما نسميه هيئات المجتمع المدني.

يعرف المجتمع المدني بأنه: «مجموعة من المؤسسات والهيئات والشبكات المنفصلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة، والتي تتفاعل مع هذه السلطات بطرق متعددة باعتبار أن المجتمع المدني يشتمل على الخبرات والمهارات وشبكات العمل اللازمة لتناول القضايا ذات الاهتمام المشترك»¹.

على الرغم من أن رقابة المجتمع المدني هي رقابة غير رسمية، إلا أنها يمكن أن تؤدي دورا بارزا في إلزام الإدارة بالخضوع إلى مبدأ المشروعية، حالها حال صور الرقابة الأخرى²، من خلال تقييدها بالقانون في القيام بالواجبات المنوطة بها.

إيمانا منه بأن المجتمع المدني يشكل ركيزة أساسية في أي خطة أو إستراتيجية تنتهجها الدولة في مجال تحقيق المشروعية الإدارية، فإن المشرع قام بتضمين العديد من القوانين بنصوص قانونية تقر بإمكانية لجوء المجتمع المدني إلى الرقابة على أعمال الإداري وتشجيعه في ذلك، حتى يتسعى له مباشرة المهام المنوطة به في هذا المجال بكل بساطة وبأكثر فعالية. وفي مجال العلاقة التي تربط المجتمع المدني بالإدارة، نص المرسوم رقم 131-88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على العديد من التدابير التي تمكن المواطنين من الإطلاع على التنظيمات والتدابير التي تتخذها الإدارة مع ضرورة النشر والإعلام بكل وسيلة مناسبة³.

كذلك، وباعتبار أن الجماعات الإقليمية من أهم الإدارات التي لها علاقة مباشرة بالجمهور تضمن قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ببابا خاصا بمشاركة المواطنين في تسهيل شؤونها⁴ بإيراد العديد من الأحكام التي تهدف إلى إشراك المجتمع المدني في تحقيق مهامها، إضافة إلى قانون الولاية التي تطرق إلى حالات مختلفة لرقابة المجتمع المدني عليها، كتعبيته بقضايا وتمكينه من الإطلاع على المداولات المتخذة⁵.

¹ - فادي قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الآثار وسبل المواجهة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان سنة 2013، الصفحة 388.

² - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2010 الصفحة 42.

³ - انظر المادة 8 من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴ - انظر المواد من 11 إلى 14 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁵ - انظر على سبيل المثال المواد 18، 26 و 31 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وفي مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، نص القانون رقم 01-06 على ضرورة إشراك المجتمع المدني في الخطط المنتهجة في هذا السياق¹ مع ضرورة اعتماد آليات في التسيير الإداري تقوم على فكرة الشفافية في التعامل مع الجمهور².

تعزيزاً للدور المنوط بالمجتمع المدني، نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على إنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة دستورية استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية يقوم على فكرة تقديم آراء ووصيات متعلقة بانشغالاته ويساهم في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة، والمشاركة مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية³.

جاء المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المتعلق بهذا المرصد⁴ ليحدد تنظيمه ومهامه كهيئة فعالة لضمان المشروعية الإدارية.

المطلب الثالث: نطاق مبدأ المشروعية في المجال الإداري.

يسري مبدأ المشروعية على الإدارة والأعمال التي تقوم بها بصفة عامة، فهو يحكم النشاط الإداري بجميع صوره، سواء كان نشاطاً مرفقاً، أو نشاطاً الضبط الإداري أو نشاط العقوبة الإدارية، كما أنه يسري على جميع الوسائل المستخدمة من قبلها، سواء كانت تصرف قانوني المتمثل في القرار الإداري أو العقد الإداري أو تجلت في العمل المادي، مما يجعلها خاضعة للرقابة في جميع ما تقوم به.

غير أنه ولاعتبارات معينة تتعلق تارة بالمصلحة العامة وتارة أخرى بالمرونة المتطلبة في تسيير أعمال السلطة التنفيذية، فإن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية قد ينعدم أو يضيق في حالات معينة تشكل قيوداً ترد على هذا المبدأ، وهذه الحالات تتمثل في أعمال السيادة، نظرية الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية للإدارة.

الفرع الأول: أعمال السيادة.

السلطة التنفيذية هي الجهة المخول لها القيام بـالوظيفة الإدارية، غير أن هذه الوظيفة ليست هي الوظيفة الوحيدة المنوطة بهذه السلطة، إلى جانب ذلك تقوم بـوظيفة حكومية وهو ما يطلق عليه أعمال الحكومة. تتجسد هذه أعمال في السيادة التي تتمتع

¹ - انظر المادة 15 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² - انظر المادة 11 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية عدد 29 بتاريخ 18 أبريل 2021.

بها الدولة، وهو ما جعلها غير خاضعة لرقابة القضاء لأن مبدأ المشروعية في هذه الحالة لا يلزم الإدارة.

أولاً: مفهوم أعمال السيادة.

يعد مفهوم أعمال السيادة من المفاهيم التي يكتنفها الغموض، إذ لم يتوصل فيها إلى تعريف جامع ودقيق. ويرجع السبب في ذلك إلى تداخل هذه الأعمال مع الأعمال الإدارية من حيث الاختصاص ومن حيث المجالات، فقد يظهر للبعض أن عمل معين هو عمل من أعمال السيادة، في حين يعتبره الآخر عملاً من أعمال الوظيفة الإدارية. وهذا الاختلاف لا محله يؤثر حتى على الأحكام التي ينبغي تطبيقها، طالما أن ما يطبق على أعمال السيادة يختلف عما هو مطبق في مجال الأعمال الإدارية. رغم ذلك تمت العديد من المحاولات الفقهية في تحديد تعريف لأعمال السيادة وتحديد المعايير المحددة لها.

1-تعريف ونشأة أعمال السيادة.

إن الحديث عن نشأة أعمال السيادة يقود إلى الحديث عنها كنظرية ابتدعها القضاء الفرنسي وبالضبط مجلس الدولة الفرنسي، حتى لا يصطدم مع السلطات العليا في الدولة أنداك وحتى يتتجنب خطر إلغائه وهو لا يزال في بداية نشأته، فأقر بأن هذه الأعمال تكون بعيدة عن رقابته ورقابة القضاء بصفة عامة.¹

وقد لقي ذلك استحساناً لدى بعض الفقه الذي اعتبر بأن مجلس الدولة في تلك الفترة، أي بعد نشأته التي جاءت مباشرةً بعد الثورة الفرنسية، اتخذ سياسة حكيمة ومرنة² استدعتها طبيعة هذه الأعمال والأهداف المتواخدة منها.

كما اعتبر الفقه بأن نظرية أعمال السيادة هي نظرية أملتها اعتبارات سياسية، بأنها ذات جذور تاريخية، وبالتالي فإن الرقابة على هذه الأعمال لا تكون من اختصاص السلطة القضائية وإنما من اختصاص هيئة سياسية تكفل لها هذه المهمة.³

تعرف أعمال السيادة بأنها الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية الخارجية عن رقابة القضاء لأسباب معينة كسلامتها في الداخل والخارج¹. وكذلك تم تعريفها بأنها

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009، الصفحة 23.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة 40.

³ - وسن حميد رشيد، الرقابة على أعمال السيادة، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، العراق، العدد الثاني، سنة 2012، الصفحة 496.

تلك الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية التي لا تقبل خضوعها للرقابة القضائية، سواء كانت رقابة إلغاء أو رقابة تعويض.²

يلاحظ من خلال هذين التعريفين أنهما انتلقا من الجهة المختصة بإصدار أعمال السيادة وبالأثر المترتب عنها المتمثل في عدم خضوعها للرقابة القضائية. يمكن تعريف أعمال السيادة ببساطة بأنها تلك الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تكون خارجة عن وظيفتها الإدارية وتدخل ضمن وظيفتها الحكومية.

2- معايير تحديد أعمال السيادة:

حاول الفقه إيجاد معايير على أساسها يتم تمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية. ومن بين هذه المعايير ذكر ما يلي:

أ- معيار الغاية:

ينطلق أنصار هذا الاتجاه أو المعيار من فكرة مفادها أن الغاية المتواخدة من وراء العمل الذي قامت به السلطة التنفيذية هو الذي يحدد نوعه ما إذا كان عملا سياديا أو عملا إداريا، فإذا كان الغرض من ورائه هو غرض سياسي اعتبر أن العمل سيادي وبالتالي يتحصن من الرقابة القضائية. أما إذا كان هو غرض إداري صنف العمل بأنه عمل إداري، وبالتالي يكون خاضعا للرقابة الإدارية.³

واجه هذا المعيار العديد من الانتقادات، منها أنه فضفاض ومرن من جهة، ومن جهة أخرى يمنح للإدارة سلطة واسعة لتقدير العمل ما إذا كان سياديا أو إداريا حسب وصفها وهو ما يعني أن تطبيقه له انعكاسات ونتائج خطيرة.⁴

ب- معيار طبيعة العمل.

نتيجة لعدم كفاية معيار الباعت السياسي في تحديد أعمال السيادة واقتئاع مجلس الدولة والفقه الفرنسيين بذلك⁵، تم البحث عن معيار آخر في ذلك يقوم على فكرة طبيعة

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، الصفحة 326.

² - مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 48.

³ - عاف لعانون، وليد شريط، نظرية أعمال السيادة في الجزائر: قناعة أم تقليد ، دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلة علمية دولية محكمة نخبة من الباحثين الجزائريين بالتنسيق العلمي مع مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاثالأردن، تصدر بجامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 13، العدد 4، جويلية 2021 الصفحة 33.

⁴ - وسن حميد رشيد، مرجع سابق، الصفحة 499.

⁵ - علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة القاهرة مصر، سنة 2009، الصفحة 55.

العمل، فإذا كان العمل ضمن الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية صنف العمل بأنه عمل إداري، أما إذا كان ضمن الوظيفة الحكومية اعتبر بأنه عمل سيادي.¹

حاول أنصار هذا الاتجاه وضع حد فاصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية، بداية بالفقيه "هوريو" الذي اعتبر بأن الوظيفة الإدارية تتركز في تسخير مختلف المصالح المتعلقة بالجمهور، بينما الوظيفة الحكومية تتحصر في تسخير المصالح الرئيسية للدولة. ثم الاتجاه الثاني الذي انطلق من القاعدة القانونية المحددة للعمل، فاعتبر بأن العمل السيادي يستند إلى نصوص دستورية، بينما العمل الإداري فينطلق من نصوص تشريعية عادية أو فرعية. ثم الاتجاه الثالث الذي اعتبر بأن الأساس في التفرقة تكمن في طبيعة مضمون العمل، فإذا كان في إطار علاقة السلطة التنفيذية بسلطة أخرى فهو عمل سيادي، أما إذا كان بين السلطة التنفيذية والأشخاص فهو عمل إداري.²

كذلك لم يلق هذا المعيار استحساناً وتم انتقاده لعدم اتسامه بالدقة والوضوح وهو ما يجعل تطبيقه أمر في غاية الصعوبة.³

ج- معيار القائمة.

أمام فشل المعيارين السابقين في تحديد طبيعة العمل بين العمل السيادي والعمل الإداري يستقر الفقه على ضرورة البحث خارج المعايير المجردة التي تنقصها الدقة، فتم اعتماد معيار القائمة، بحيث توضع قائمة بناء على اجتهاد الفقه وما استقر عليه القضاء تضم المجالات التي تدخل ضمن أعمال السيادة فيكون ما دونها عملاً إدارياً وحدد بعضها في علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية، الأعمال المتعلقة بالحرب والأعمال المتعلقة بالأمن الداخلي، كإعلان حالة الطوارئ والحصار.⁴

ورغم رجاحة هذا المعيار إلا أنه يستحيل تطبيقه على أرض الواقع لصعوبة حصر جميع أعمال السيادة.

أما بخصوص موقف القانون الجزائري من أعمال السيادة، فلم يتضمن أي إشارة إلى هذه الأعمال ولا حتى استعمال هذا المصطلح ضمنه، وإنما اكتفى في ذلك بالنتائج

¹ - مازن ليلاو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 50.

² - مازن ليلاو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 51 و52.

³ - عمار بوسياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، الصفحة 48.

⁴ - عفاف العقون، وليد شريط، مرجع سابق، الصفحة 33.

المترتبة عن هذه الأعمال في عدم قابليتها للرقابة القضائية، والتي يستشف في الغالب مما قضى به القضاء. ولعل أهم المجالات المرتبطة بأعمال السيادة، ذكر ما يلي:

- الأعمال المتعلقة بالشؤون الخارجية للدولة، كما هو الحال في علاقة الدولة بغيرها من الأشخاص المجتمع الدولي، إبرام المعاهدات والاتفاقيات، اللجوء إلى الحرب...
- بعض الأعمال المتعلقة بالشؤون الداخلية، كما هو الحال في علاقة السلطة التنفيذية السلطة التشريعية، التعيين في بعض المناصب الهامة، السياسة الأمنية للدولة...

ثانياً: الآثار المترتبة على أعمال السيادة.

تظهر أهمية التمييز بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية في النتائج المترتبة عن كل تصنيف وهو ما يعني أن النتائج التي تترتب على أعمال السيادة تختلف في مجلتها مما هو مقرر للأعمال الإدارية.

إذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية حالها حال الأشخاص تكون ملزمة بالخضوع لمبدأ المشروعية، فإن هذا المبدأ لا يسري على أعمال السيادة التي تعد فوق هذا المبدأ، إلى درجة أن البعض يصف هذه الأعمال بأنها نقطه سوداء في جبين المشروعية¹. و كنتيجة لعدم خضوع أعمال السيادة لمبدأ المشروعية، فإنها لا تكون محل رقابة قضائية بمعنى أنها تخرج عن الوظيفة القضائية، فلا يملك القضاء برمتها سلطة تقدير مشروعية هذه الأعمال، وبالتالي لا يحق للقاضي المعرض أمامه النزاع أن يتصدى للموضوع أبدا وإنما يقتضي بعدم الاختصاص².

وإذا كانت أعمال السيادة محصنة ضد رقابة المشروعية، فإنه ليس هناك ما يمنع من أن تكون محل دعوى تعويض، في حالة ما إذا أصيب شخص بضرر بسبب عمل من أعمال السيادة كما هو الحال في المسؤولية الإدارية الناشئة عن الاتفاقيات الدولية، أين يقدر التعويض نتيجة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في إصدار واعتماد اتفاقية³.

الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية.

يشكل الأمن بجميع مستوياته وأنواعه إحدى أهم القضايا التي تشغّل عليها الدول، ذلك أن توفير الأمن يجعل سير الحياة بشكل عادي، والعكس من ذلك يجعل أمور

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، الصفحة 326.

² - وسن حميد رشيد، مرجع سابق، الصفحة 504.

³ - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2017، الصفحة 64 وما يليها.

المجتمع مضطربة فيتطلب الأمر إعادتها إلى نصابها باستعمال وسائل ما كانت ل تستعمل لو لا هذا الإضطراب.

تعد نظرية الظروف الاستثنائية من أهم النظريات في المجال الإداري، ذلك أنها ترتبط بأوضاع غير مألوفة من شأنها أن تؤثر على السير العادي للدولة ومؤسساتها وهو ما يعني ضرورة إحاطتها بنظام خاص حتى يتسعى مجابهة الظرف الاستثنائي الواقع.

أولاً: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.

أصبحت نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية تجد لها طريقاً في غالبية تشريعات الدول نظراً لأهميتها في تقدير الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة من جهة، ومن جهة أخرى لضمان إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل نشوء الظرف الاستثنائي الذي أملأ تطبيق ما هو غير مألوف في الحالات العادية. ونظراً لخطورة نظرية الظروف الاستثنائية على الحقوق العامة والحربيات الأساسية، فإن تطبيقها لا يكون بصورة مباشرة، وإنما يقتضي ذلك توفر شروط معينة لقيامها.

1- تعريف ونشأة نظرية الظروف الاستثنائية.

تعد نظرية الظروف الاستثنائية من النظريات القضائية النشأة ابتدعها القضاء الفرنسي وبالضبط مجلس الدولة، حتى يتسعى للسلطة الإدارية تحقيق الصالح العام في حالة وقوع ظرف استثنائي، أين يجوز لها ذلك الخروج عن قواعد المشروعية المقررة في الحالات العادية والبحث عن تطبيق قواعد استثنائية غير مألوفة¹.

أما بخصوص تعريف نظرية الظروف الاستثنائية، فقد عرفت بأنها مجموعة من الأوضاع المادية التي تقتضي مواجهتها وقف العمل بقواعد المشروعية المقررة في الحالات العادية واستبدال تطبيقها بقواعد خاصة²، بمعنى آخر هي الحالة الواقعية التي تلزم السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات عاجلة وسريعة لمواجهةها، حتى ولو كانت هذه

¹ - أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر، سنة 2015، الصفحة 20.

² - إسماعيل جابوربي، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفاتر السياسة والقانون، مجلة دولية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 14 جانفي 2016، الصفحة 34.

الإجراءات خارج ما هو مقرر في الحالات العادية طالما أن الهدف من ورائها هو حماية عنصر من عناصر النظام العام المهدد بالظرف الاستثنائي¹.

بشكل بسيط، يمكن تعريف نظرية الظروف الاستثنائية بأنها تلك الأوضاع غير العادية وغير المألوفة التي من شأنها أن تؤثر على السير العادي للمرفق العام أو لمؤسسات الدولة أو الدولة ككل، والتي يعترف من خلالها للسلطة التنفيذية باتخاذ التدابير اللازمة لمجابتها، حتى ولو تطلب الأمر الخروج عما هو مقرر في الحالات العادية.

2- شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

تمثل نظرية الظروف الاستثنائية في الأصل خروجاً عن مبدأ المسوغية، ولحساسيتها وحساسية الإجراءات المطبقة لمواجهة الظرف الاستثنائي، يشترط لتطبيق هذه النظرية مجموعة من الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- وجود ظرف استثنائي.

يقصد بالظرف الاستثنائي ذلك الوضع المادي الذي يحدث خطراً على المرافق العامة أو مؤسسات الدولة أو الدولة بمجموعها، سواء كان بسبب ظروف داخلية، كما هو الحال بالنسبة للعصيان المدني أو انتشار وباء أو غيرها من حالات المساس الخطير بعنصر من عناصر النظام العام، أو كان بسبب ظروف خارجية، كحالة العدوان الخارجي أو الحرب².

وحتى ينشأ هذا الشرط يشترط أن يكون الخطر حقيقياً وليس مجرد توهم من قبل القائم على الإدارة.

ب- أن تكون الوسائل المقررة في الحالات العادية غير قادرة على مجابهة الظرف الاستثنائي.

تقوم نظرية الظروف الاستثنائية على فكرة مفادها اتخاذ تدابير استثنائية بتركيز مباشر للسلطات لتحقيق الاستقرار وإرجاع الوضع إلى ما كان عليه. ومن أجل تطبيق أحكام نظرية الظروف الاستثنائية يشترط زيادة على وجود الظرف الاستثنائي أن

¹ - وسن حميد رشيد، مرجع سابق، الصفحة 501.

² - شرقى صلاح الدين، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية دفاتر السياسية والقانون مجلة دولية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 14، جانفي 2016، الصفحة 96.

تكون الوسائل المقررة في الحالات العادية غير قادرة على مجابهة هذا الظرف، إذ لو كان بإمكانها ذلك، فإن ما تتخذه الإدارية يكون مخالفًا للقانون.

ثانياً: علاقة نظرية الظروف الاستثنائية بمبدأ المشروعية

يحدد القانون نظاماً عاماً يبيّن الإجراءات التي ينبغي اتخاذها في الحالات العادية، فتقوم كل مؤسسة ب مباشرة مهامها بشكل عادي ويتمتع الأشخاص بحقوقهم المكفولة بموجب الدستور والمكرسة بمختلف القوانين. إلا أن الظروف الاستثنائية تستدعي مباشرة إجراءات غير عادية من أجل حفظ النظام العام، وهذه الإجراءات تختلف في فحواها ومداها على ما هو مقرر في الحالات العادية، إلا أنها تختلف من حالة إلى أخرى، على حسب خطورة الظرف وأبعاده¹.

نميز في السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية لمجابهة الظرف الاستثنائي بين حالتين هما:

1- حالة تنظيم الظرف الاستثنائي بقانون.

قد يتقطن المشرع للظرف الاستثنائي ويقوم بتنظيمه بموجب قانون قبل أن يقع هذا الظرف الاستثنائي، فيحدد جميع المسائل المتعلقة بمجابهة هذا الظرف والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في هذا المجال. ففي هذه الحالة تكون الإدارية ملزمة بالتقيد بحدود القانون المنظم للظرف الاستثنائي وكل خروج عنه يمثل خروجاً عن مبدأ المشروعية، فتكون بذلك خاضعة لرقابة المشروعية حتى ولو تعلق الأمر بمواجهة ظرف استثنائي.

ومثال ذلك ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي اعتبر بأن حالة الطوارئ والحصار تنظمان بموجب قانون عضوي، فتحصر صلاحيات السلطة التنفيذية حينئذ في إعلان رئيس الجمهورية لهذين الحالتين وتطبيق ما ورد في هذا القانون.

2- حالة عدم تنظيم الظرف الاستثنائي بقانون.

تمثل حالة عدم تنظيم الظرف الاستثنائي السمة الغالبة في مواجهة الأخطار التي تعد غير مألوفة، بحيث يكون من اختصاص السلطة التنفيذية الإعلان عن الحالة واتخاذ كافة الإجراءات التي تراها مناسبة من أجل مواجهة هذه الأخطار.

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة 34 و 35.

ومثال ذلك الحالة الاستثنائية، أين تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيّب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامتها ترابها، إذ يقوم رئيس الجمهورية بتقرير هذه الحالة واتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الدولة¹.

كذلك يعترف الدستور لرئيس الجمهورية بصلاحية الإعلان عن الحرب في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة²، وزيادة على ذلك يعطى العمل بالدستور، ويتولى في هذه الحالة رئيس الجمهورية جميع السلطات³.

كذلك من بين الحالات الواقعية التي لم ينظم فيها الظرف الاستثنائي بقانون سابق حالة وباء

كورونا الذي مس كل الدول وترك العالم في حيرة من أمره نظراً لحجم الأضرار التي ترتبّت عنه وفي جميع مجالات الحياة، فقصد مواجهته قامت السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، بإصدار مرسوم تنفيذي يحمل الرقم 69-20 المؤرخ في 21 مارس 2020 الذي بين التدابير التي يتعين اتخاذها للوقاية من انتشار هذا الوباء ومكافحته⁴. تضمن هذا العديد من القيود التي طالت حقوق الأشخاص وحرياتهم، كتعليق نشاطات نقل الأشخاص⁵ وغلق بعض المحلات مؤقتاً⁶.

في حالة عدم تنظيم الظرف الاستثنائي بقانون سابق، تكون للسلطة التنفيذية صلاحية تحديد الإجراءات المتخذة لمواجهة، وهي في ذلك غير خاضعة للرقابة القضائية المتعلقة بالمشروعية، إلا أنه يمكن أن تكون محل رقابة قضائية تتعلق بالملاءمة، وذلك من أجل ضمان التناسب بين خطورة الظرف والإجراءات المتتخذة لمكافحته، وكذلك حتى لا تخرج بما قامت به عن واجب المحافظة على المصلحة العامة وحماية عناصر النظام العام.

¹ - انظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - انظر المادة 100 من نفس المرجع.

³ - انظر المادة 101 من نفس المرجع.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 69-20 المؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 21 مارس 2020.

⁵ - انظر المادة 3 من نفس المرجع.

⁶ - انظر المادة 5 من نفس المرجع.

الفرع الثالث: السلطة التقديرية للإدارة.

إذا كانت متطلبات مبدأ المشروعية الإدارية تقتضي التحديد الدقيق والواضح للصلاحيات المنوطة بالسلطة التنفيذية بصفة عامة والإدارة على وجه التحديد، فإن التسيير الإداري وتحقيق الواجبات الإدارية يستلزم في العديد من الحالات ترك سلطة تقديرية للإدارة، يكون لها بموجبها تحديد الكيفية التي من خلالها تقوم بعملها.

أولاً: مفهوم السلطة التقديرية للإدارة.

تستند السلطة التقديرية للإدارة على فكرة عدم قدرة السلطة التشريعية على وضع جميع الضوابط التي تحكم الإدارة فيما تقوم به من عمل لعدم ارتباط غالبية أعضاء هذه السلطة بالجانب الإداري الميداني، فلا يكونون على دراية تامة لا بمتطلبات التسيير الإداري ولا بالمشاكل التي قد تواجه الإدارة. فيكتفى في ذلك برسم الخطوط العامة على أن تفصلها الإدارة وفق خبرتها ودرايتها بمتطلبات القيام بالوظيفة الإدارية.

1- تعريف السلطة التقديرية للإدارة وأهميتها.

تمت عدة محاولات في تعريف السلطة التقديرية للإدارة. ففي محاولة عرفت بأنها الحالات التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرًا من حرية التصرف أثناء ممارستها لصلاحياتها المقررة لها في القانون¹. بمعنى آخر يمكن تعريف السلطة التقديرية بأنها صلاحية أو قدرة الإدارة على القيام بالعمل بالكيفية التي تراها مناسبة وفي الوقت والمكان اللذان تراهما مناسبان.

والسلطة التقديرية بهذا المعنى عكس السلطة المقيدة التي تعرف بأنها إلزام «الإدارة باتخاذ موقف معين، بحيث يرسم القانون للإدارة مقدما طريقة مباشرة نشاطها ويحتم عليها القيام بعمل معين عند توافر الشروط المعينة، دون أن يكون لها سبيلا في الاختيار»².

والمؤكد أن منح السلطة التقديرية للإدارة يحقق العديد من الفوائد التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- تطوير الأداء الإداري، ذلك أن الإدارة هي الأقرب إلى الميدان وهي الأدري بالمستلزمات والشؤون المتطلبة في الوظيفة الإدارية،

¹ - لطفاوي محمد عبد الباسط، مرجع سابق، الصفحة 14.

² - إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، الصفحة 192.

- تقييد سلطة الإدارة يؤدي في كثير من الحالات إلى ضعف التسيير الإداري ووصفه بالركود والجمود،
- تؤدي السلطة المقيدة إلى جعل الإدارة كآلية تطبق فقط القانون دون أن يحق للقائم عليها اللجوء إلى الإبداع والابتكار،
- الاعتراف بالسلطة التقديرية يؤدي إلى احترام مبدأ المساواة في ظل متطلبات المصلحة العامة.

2- أساس السلطة التقديرية للإدارة:

يقوم القانون على مبدأ الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في تحديد سلطات الإدارة ، ففي مجالات معينة، وحتى لا تطغى السلطة على حساب الحرية يعمد القانون إلى تقييد سلطة الإدارة في القيام بواجباتها الإدارية، وفي مجالات أخرى تتعلق باعتبارات ترتبط بالمصلحة العامة يتم منحها سلطة تقديرية في القيام بنشاطاتها.

ورغم ما للسلطة المقيدة من أهمية في صون حقوق وحريات الأشخاص في مواجهة الإدارة إلا أن السلطة التقديرية لها تجد العديد من الأسس التي تبررها والتي يمكن ردها إلى ما يلي:

أ- الأساس الواقعي لتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية.

يثبت الواقع العملي صعوبة تدخل السلطة التشريعية في جميع المجالات المنوطة بالإدارة، وهو ما يعني استحالة تنظيم الوظيفة الإدارية تنظيميا دقيقا ومحددا من قبل هذه السلطة، وبالتالي فإن نظرية تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية تجد لها أساسا في الجانب العملي¹.

كما أن فكرة تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية تستتبع من علم الإدارة الذي يتطلب فنيات لإدارة الوظيفة الإدارية التي تعد مشروعًا له أهداف محددة، وبالتالي فإن أساس هذه السلطة يتمثل في الطبيعة الذاتية للمشروع، الذي يتطلب تجسيده تمكين الإدارة من تقدير الواقع وظروف الحال وتقدير متطلبات إنجاز هذا المشروع².

¹ - سامي جمال الدين، قضاء الملاعنة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة مصر، سنة 2014 الصفحة 27.

² - إبراهيم عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 2003، الصفحة .136

بـ- الأساس القانوني لتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية.

تجد فكرة تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية أساساً لها في القانون، إذ غالباً ما تتضمن القوانين النص على اختصاص إدارة بعمل معين، وتترك لها بعد ذلك سلطة التقدير الحر لملازمة تصرفاتها. فلا تكون خادعه في ذلك لأي التزام قانوني¹. ويعبر عن هذه الحالة في القوانين بعبارة "سيحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم" فيكون للإدارة سلطة استخلاص الإجراءات والتدابير التي من خلالها تقوم بنشاط معين.

كما أنه في حالات أخرى، يتدخل القانون بتنظيم مسألة معينة إلا أنه يترك الخيار للإدارة على اختيار الوسيلة أو الإجراء الذي تراه مناسباً من بين الوسائل والإجراءات المتوفرة لها، فتتمتع في ذلك بسلطة تقديرية في إطار ما منحها القانون.

ثانياً: علاقة السلطة التقديرية للإدارة بمبدأ المشروعية.

إن الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية في بعض مجالات الوظيفة الإدارية لا يعني أن تمارسها بشكل مطلق، بدون رقابة عليها، وذلك حتى لا تطغى الإدارة وتخرج عن الأهداف المسطرة من وراء العمل.

إذا ترك القانون الحرية التامة للإدارة في تحديد الكيفية التي من خلالها تقوم بنشاطها الإداري، فلا تكون في هذه الحالة محل رقابة مشروعية²، وإنما يمكن للقضاء أن يتدخل للرقابة عليها في سياق الملاعنة برقابة الموازنة المتعلقة بالهدف من العمل ورقابة التناوب القائمة على مدى التوافق بين السبب وما قامت به الإدارة³.

أما إذا تدخل القانون وحدد للإدارة الوسائل والإجراءات والآليات، وتترك لها الاختيار فيما بينها، فإنها في اختيارها بين هذه الوسائل والإجراءات والآليات تكون محل رقابة ملائمة. أما إذا حادت عن القانون وطبقت غير هذه الوسائل والإجراءات والآليات فإنها تكون محل رقابة مشروعية.

¹ - لطفاوي محمد عبد الباسط، مرجع سابق، الصفحة 29.

² - لطفاوي محمد عبد الباسط، مرجع سابق، الصفحة 39.

³ - عدي شاهين، مرجع سابق، الصفحة 67.

المحور الثاني: القضاء الإداري.

يقتضي النزاع الإداري تمييزه عن النزاع العادي من حيث الجهاز القضائي الذي ينظر ويبث فيه، ويرجع السبب في ذلك بالدرجة الأولى إلى اختلاف القانون الذي يحكمه، إذ أن النزاع الإداري يحكمه في الأصل القانون العام في حين أن النزاع العادي يحكمه القانون الخاص.

في غالب الأحيان، يكون أحد طرف في النزاع الإداري هو شخص يتمتع بامتيازات السلطة العامة، وبالتالي تطبق عليه أوضاع غير مألوفة في القضاء العادي الذي يقوم على مبدأ تساوي طرفي أو أطراف النزاع الذي يفصل فيه من حيث المرتبة. سيتم التطرق في هذا المحور إلى أهم المسائل المرتبطة بالقضاء الإداري المختص أصالة بالفصل في النزاعات الإدارية، في المجالين الآتيين:

- النظام القضائي الإداري.
- نظرية الاختصاص في القضاء الإداري.

المطلب الأول: النظام القضائي الإداري

فرضت خصوصية المنازعات الإدارية والقانون الذي يحكمها إيجاد جهاز قضائي مختص يتولى الفصل فيها، وهو القضاء الإداري الذي يتتألف من جهات قضائية متعددة تتمثل في المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة.

لكن ما وصل إليه الجهاز القضائي الإداري في الجزائر حالياً، كان بفعل تطورات مرحلية شهدتها القضاء بصفة عامة، تارة كانت تقوم على فكرة الاستقلالية بين القضاء العادي والقضاء الإداري، وتارة أخرى على مبدأ التبعية، إلى أن أصبح القضاء الإداري قضاء مستقلاً بجهاته وإجراءاته.

الفرع الأول: التطور المرحلي للقضاء الإداري في الجزائر.

من القضاء الإداري في الجزائري بعدة مراحل، تجسد من خلالها استقلاليته عن القضاء العادي في مرحلة معينة وتبعيته له في مرحلة أخرى، وذلك تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للدولة، على النحو الآتي:

أولاً: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 1996.

يمكن أن نميز في المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى التعديل الدستوري لسنة 1996 أن القضاء الإداري في الجزائر من بوضعيتين، تجسيد مبدأ الاستقلالية في فترة زمنية معينة ثم اعتناق مبدأ الأحادية القضائية في فترة زمنية أخرى، وذلك كما يلي:

1- الفترة الزمنية الممتدة من الاستقلال إلى غاية سنة 1965.

بعد الاستقلال اصطدمت الجزائر بوضعية استثنائية تمثلت في وجود فراغي مؤسسي وغياب للسلطة التشريعية. وحتى تعامل مع هذه الوضعية أصدرت القانون الشهير رقم 157/62¹، والذي قضى بسريان العمل بالقوانين الفرنسية التي كانت سائدة إبان الاستعمار عدى ما تعارض منها مع السيادة الوطنية.

في هذا السياق حافظت الجزائر على النظام الموروث من الفترة الاستعمارية، بحيث انتهت نظام ازدواجية القضاء، وهو ما كرس مبدأ استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي.

غير أن الدولة آنذاك لم تستطع أن تجسد فكرة الازدواجية القضائية فعليا، فقد تبنتها في القاعدة بالإبقاء على المحاكم الإدارية التي كانت موجودة، إلا أنها أغفلتها على مستوى القمة بإنشاء جهة قضائية واحدة تقوم بالدور الذي كانت تختص به محكمة النقض الفرنسية ويختص بها مجلس الدولة الفرنسي².

2- الفترة الزمنية الممتدة من سنة 1965 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996.

شهدت الجزائر بعد الاستقلال فراغاً قانونياً ومؤسسياً ناتجين بالدرجة الأولى عن هجرة المعمرين الذين كانوا يمثلون الموظفين والإطارات التي كانت تحكم مؤسسات الدولة في تلك الفترة، بالإضافة إلى الصائفة المالية، على اعتبار أنها دولة حديثة العهد بالاستقلال، وهو ما تطلب ضرورة تغيير وتعديل العديد من الوضعيات حتى تستطيع ضمان سير هذه المؤسسات.

تطبيقاً لذلك عممت الجزائر إلى اعتناق مبدأ الأحادية القضائية، بحيث أن القضاء الإداري أصبح ضمن القضاء العادي، فأنشئت على مستوى المجالس القضائية غرف تنظر في النزاع الإداري، سواء كانت غرف عادية أو جهوية، ويطنعن في أحكامها على مستوى المجلس الأعلى للقضاء (المحكمة العليا حاليا). وبذلك تخلصت الجزائر

1 - القانون رقم 157-62 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتعلق بتمديد العمل بالتشريع الساري المفعول حتى 31 ديسمبر 1962 إلى إشعار آخر، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 11 جانفي 1963.

2 - عادل بو عمران، مرجع سابق، الصفحة 65.

أنذاك من عبء هيكلة أجهزة قضائية تابعة لنظامين قضائيين مستقلين، هيكلة مادية وبشرية.

ما يعزز هذه الفكرة هو صدور الأمر رقم 65-278 المتضمن التنظيم القضائي¹، الذي نص صراحة من خلال المادة 5 منه على أن تنتقل اختصاصات المحاكم الإدارية إلى المجالس القضائية. وكذلك صدور الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية²، الذي أكد على اختصاص المجلس القضائية بالنظر في المنازعات الإدارية على مستوى الغرف الإدارية التابعة لها، حسب المادة 1 و 7 منه، وكذلك نصه على استئناف الأحكام الصادرة عن هذه الغرفة أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس الأعلى، طبقاً للمادة 277 منه. ثم جاء القانون رقم 90-23 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية³، الذي أضاف المادة 7 مكرر المتعلقة بإنشاء غرف جهوية على مستوى بعد المجالس تنظر في دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن الوالي.

ثانياً: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

تبعاً للتغير الظروف في المجتمع الجزائري، لاسيما بعد دستور 1989 الذي جاء بفكرة التعددية الحزبية وضرورة الانفتاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي الناتج عن التخلّي عن نظام الاشتراكية واعتقاد مبدأ الرأسمالية، جاء التعديل الدستوري لسنة 1996⁴، ليكرس من جديد مبدأ الازدواجية القضائية. فقد نصت المادة 152 منه على أنه: «تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. ويعوس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسيّران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة».

¹- الأمر رقم 65-278 مؤرخ في 16 نوفمبر 1965، يتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 96 بتاريخ 23 نوفمبر 1965. (ملغي)

²- الأمر 66-154 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 49 بتاريخ 09 جوان 1996. (ملغي)

³- القانون رقم 90-23 مؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم للأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 22 أوت 1990. (ملغي)

⁴- المرسوم الرئاسي 438-96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصدق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

تعتبر هذه المادة الأساس القانوني لمبدأ استقلالية القضاء الإداري، إذ أنها اعتبرت أن المحكمة العليا هي قمة هرم النظام القضائي العادي ومجلس الدولة هو قمة هرم النظام القضائي الإداري. وعلى اعتبار أن النظمتين مستقلان عن بعضهما البعض، جاءت محكمة التنازع التي تعد هيئة قضائية دستورية قائمة ومستقلة بذاتها، تتولى الفصل في مسألة تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، سواء كان هذا التنازع إيجابياً أو سلبياً.

ويرجع انتهاج مبدأ استقلالية القضاء الإداري إلى العديد من الأسباب والاعتبارات التي يمكن إرجاعها إلى ما يلي:

- تطور المجتمع الجزائري الناتج عن تطور الفكر القانوني، خاصة بسبب آراء الفقه وزراعة التأليف في هذا المجال،
- كثرة الملفات القضائية الإدارية وتشعبها،
- زيادة الرغبة في التخصص، خاصة مع ما تتطلبه خصوصية النزاع الإداري من تكوين خاص بالنسبة للقضاة الموجهين للفصل في هذا النزاع،
- انتعاش الوضعية المالية للدولة واستقرارها، وهو ما يسمح بهيكلة جهازين قضائيين مستقلين عن بعضهما البعض،
- توفر الكوادر البشرية.

بعد ذلك بدأ إرساء الجهاز القضائي الإداري شيئاً فشيئاً، إذ جاء القانون العضوي رقم 01-98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله¹، ثم القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية²، و القانون العضوي رقم 03-98 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها³.

لكن ما ينبغي الإشارة إليه أنه بالرغم من صدور القانون رقم 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، إلا أن هذه المحاكم لم تنشأ مباشرة على أرض الواقع، فبقي العمل مستمراً بنظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، بمعنى كانت هناك ازدواجية في القمة (محكمة عليا ومجلس دولة) وأحادية في القاعدة (غرف قضائية إدارية تابعة للمجالس القضائية) إلى غاية صدور القانون رقم 08-09 المتضمن قانون

¹ القانون العضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم.

² القانون 02-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998. (ملغي)

³ القانون العضوي 03-98 مؤرخ 3 جوان 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 7 جوان 1998.

الإجراءات المدنية والإدارية الذي دخل حيز التطبيق بعد سنة من صدوره أي في فيفري 2009، حيث ألغى هذا القانون قانون الإجراءات المدنية الذي صدر بموجب الأمر 66-154 وتضمن إجراءات إدارية خاصة بالجهات القضائية الإدارية فأنشئت بعده المحاكم الإدارية عبر جل الولايات.

الفرع الثاني: استقلالية القضاء الفاصل في النزاع الإداري.

تجسيداً لمبدأ استقلالية القضاء الإداري، نجد أن تشريعات الدول التي اعتمدت هذا المبدأ قامت بإنشاء جهات قضائية إدارية، بمعنى جهات قضائية مختصة بالفصل في النزاعات الإدارية.

أولاً: الجهات القضائية الإدارية المحسدة لمبدأ التقاضي على درجتين.

يعد مبدأ التقاضي على درجتين من أهم المبادئ التي يقوم عليها التقاضي، اعتبره القانون الجزائري مبدأ دستورياً عندما نص عليه في المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تجسيداً لذلك جاء القانون العضوي رقم 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي¹ ليؤكد على هذا المبدأ في النظام القضائي الإداري، عندما كان قبل ذلك يتحدد هذا النظام في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة فقط، من خلال المادة 4 منه على أنه "يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية".

وهكذا فإن مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري يتمثل في وجود جهتين قضائيتين هما المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.

1- المحاكم الإدارية.

أشار التعديل الدستوري لسنة 1996 بطريقة غير مباشرة إلى المحاكم الإدارية، عندما اعتبر أن مجلس الدولة هو الجهة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ذلك أنه في تلك الحقبة الزمنية كانت الجهات القضائية باستثناء مجلس الدولة تمثل المحاكم الإدارية. أول استعمال لمصطلح "المحاكم الإدارية" كان من خلال القانون 98-02 المحدد لاختصاص هذه المحاكم.

تعد المحاكم الإدارية قاعدة هرم القضاء الإداري، وهي بهذا المعنى صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، حسب المادة 800 من قانون الإجراءات

¹- القانون العضوي رقم 10-22 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 بتاريخ 16 جوان 2022.

المدنية والإدارية، والدرجة الأولى من درجتي التقاضي في هذه المنازعات كأصل عام طبقاً للمادة 31 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي.

نتيجة للتغيير الجديد في القضاء الإداري، جاء المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المتعلق بتحديد الدوائر الإقليمية للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية¹ يحدد عدد المحاكم 58 موزعة عبر كامل التراب الوطني، حسب التقسيم الإداري للبلاد، محددة طبقاً للملحق الثاني من هذا المرسوم. على أن تنصب المحاكم الإدارية الجديدة تدريجياً عند توفر الشروط الضرورية لسيرها حسب المادتين 03 و 04 على التوالي.

تشكل المحاكم الإدارية من أقسام على أن يحدد رئيس المحكمة، في إطار ممارسة مهامه عددها، بموجب أمر بعد استطلاع رأي محافظ الدولة، حسب أهمية وحجم النشاط القضائي، مع إمكانية تقسيم الأقسام إلى فروع بإتباع نفس الإجراءات، حسب ما تقتضيه المادة 34 من القانون العضوي 22-10 المذكور أعلاه.

2- المحاكم الإدارية للاستئناف:

استجابة للتعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نص في المادة 179 منه على أن "... يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية والجهات القضائية الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية" تم إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف لأول مرة في القانون الجزائري بموجب القانون العضوي رقم 22-10 ليكتمل النظام القضائي الإداري.

اعتبر القانون العضوي رقم 22-10 المحاكم الإدارية للاستئناف أنها الدرجة الثانية في التقاضي كأصل عام، وبهذا المعنى تنظر في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، حسب المادة 29 منه.

نص القانون 22-07 المتعلق بالتقسيم القضائي² على إنشاء محاكم إدارية للاستئناف عددها ستة (06) تقع في الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، ورقلة، تامنougشت وبشار، حسب المادة 8 منه. ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 22-435، في مادته 02 ليحدد دوائر الاختصاص الإقليمي لهذه المحاكم طبقاً للملحق الأول منه.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 22-435 مؤرخ في 11 ديسمبر 2022، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 84 بتاريخ 14 ديسمبر 2022.

²- القانون رقم 22-07 مؤرخ في 05 مايو 2022، المتعلق بالتقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ 14 مايو 2022.

تنظم المحاكم الإدارية للاستئناف في غرف، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي بموجب أمر صادر عن رئيسها بعد استطلاع رأي محافظ الدولة، وعند الاقتضاء يمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام، بإتباع نفس الإجراءات، حسب المادة 34 من القانون العضوي 10-22 المتعلقة بالتنظيم القضائي.

ثانياً: مجلس الدولة ومحكمة التنازع.

تتمثل قمة هرم النظام القضائي الإداري في مجلس الدولة الذي يرتبط اختصاصه في الأصل بتقدير عمل الجهات القضائية الإدارية الأخرى. وبطبيعة الحال فإن الأخذ بنظام الازدواجية القضائية يتطلب ضرورة إيجاد جهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي والقضاء الإداري تتمثل في محكمة التنازع.

1- مجلس الدولة.

بعد مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية يمثل قمة هرم الجهاز القضائي الإداري، وهو الجهة المقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية. نص القانون العضوي 98-01 على اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ثم جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليبين الصالحيات المنوطة به والإجراءات القضائية المتبعة أمامه.

ما يميز مجلس الدولة عن المحكمة العليا أنه ليس جهة مقومة لعمل الجهات القضائية التابعة لنفس الجهاز فقط، وإنما يعتبر درجة أولى في التقاضي في بعض النزاعات، ودرجة استئناف وجهة طعن بالنقض.

2- محكمة التنازع.

لا تعد محكمة التنازع جهة قضائية تابعة للقضاء الإداري، وإنما تم إنشاؤها كنتيجة لاعتناق مبدأ الازدواجية القضائية. تعد محكمة التنازع هيئة قضائية دستورية تتولى النظر في تنازع الاختصاص القائم بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري، جاءت نتيجة لاعتناق المشرع لنظام الازدواجية القضائية. تم تحديد اختصاصاتها وتنظيمها وعملها بموجب القانون العضوي 98-103.¹

يقوم التنازع في هذه الحالة عندما تقضي جهتان قضائيتان، إحداهما تابعة للقضاء العادي والأخرى تابعة للقضاء الإداري، باختصاصهما في النظر في نفس النزاع، حيث أن هذا التنازع يمكن أن يخلق حالة الاستقرار القضائي ويؤدي إلى تضارب

¹- القانون العضوي رقم 98-03 يتضمن تحديد اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، مرجع سابق.

الأحكام وتناقضها، أو بعدم اختصاصهما في النظر فيه، وهو ما يشكل إنكارا للعدالة ويخرج القضاء عن نطاق مهمته المتمثلة في فض النزاعات التي تثور داخل الدولة، حسب المادة 16 من نفس القانون العضوي. ويكون ذلك بعد استنفاذ جميع طرق الطعن أمام النظميين القضائيين، طبقاً للمادة 17 منه.

ما تجب الإشارة إليه أن محكمة التنازع ليس محكمة استشارية، وبالتالي فهي تفصل بمحض قرارات ملزمة لقضاة النظميين القضائيين العادي والإداري وبأنها غير قابلة للطعن حسب المادة 32 من نفس القانون. كما أن محكمة التنازع ليست محكمة قائمة موجودة من حيث الواقع وإنما هي محكمة تعقد كلما وجد تنازع في الاختصاص، وبهذا المعنى ليس لها مقر وإنما تعقد تارة بمقر المحكمة العليا وتارة أخرى بمقر مجلس الدولة.

المطلب الثاني: نظرية الاختصاص في القضاء الإداري.

يهدف القضاء برمهه وب مختلف جهاته المنتمية إلى القضاء العادي أو القضاء الإداري بالإضافة إلى محكمة التنازع إلى الفصل في النزاعات التي تثور بين الأشخاص، تحقيقاً للأمن والاستقرار داخل الدولة وتجسيداً لمفهوم الدولة ومهامها في ضمان إحقاق الحق وحماية المصالح .

والمؤكد أن تعدد الجهات القضائية داخل الدولة الواحدة يقتضي وضع قواعد يتم من خلالها تحديد اختصاص كل واحدة منها، لمنع التداخل وكذلك لتجنب التنازع وتجنب صدور أحكام متناقضة في نفس النزاع. تسمى هذه القواعد بقواعد الاختصاص القضائي.

إذا كان الأصل أن القضاء يختص بالفصل في النزاعات استناداً إلى فكرة الاختصاص الوظيفي، أي اختصاص القضاء برمهه في الفصل في القضايا، إلا أن هناك بعض القضايا التي تخرج من دائرة اختصاص القضاء بمجموعه، بحيث لا يكون من حق القضاء بسط رقبته عليها وهذه القضايا تتمثل في أعمال السيادة، كما تطرقنا لها سابقاً في المحور الأول المرتبط بمبدأ المشروعية، ومسألة دستورية القوانين التي عهد الفصل فيها إلى جهة دستورية خاصة تسمى المحكمة الدستورية التي حلّت محل المجلس الدستوري، حسب المواد من 185 إلى 198 من التعديل الدستوري 2020.

كما أن تعدد الجهات القضائية بين القضاء العادي والقضاء الإداري، يستلزم وضع إطار أو سياق يتم من خلاله تمييز الاختصاص بين هذه الجهات، فالقضاء

الإداري يختص بالنزاعات الموصوفة بأنها نزاعات إدارية، وما دونها تعد نزاعات عادية يؤول الاختصاص فيها إلى القضاء العادي.

الفرع الأول: تحديد اختصاص جهاز القضاء الإداري.

يتتألف جهاز القضاء الإداري في الجزائر من ثلاث جهات قضائية، في القاعدة نجد المحاكم الإدارية التي تتعدد على حسب عدد الولايات، بحيث كل واحد تمارس اختصاصها في حدود النطاق الجغرافي للولاية التي تنتهي إليها، والمحاكم الإدارية للاستئناف، ومجلس الدولة الذي يقع في قمة هرم هذا الجهاز.

يستلزم هذا التنوع وضع قواعد قانونية على أساسها يتم توزيع الاختصاص بين مختلف هذه الجهات، سواء كان هذا التوزيع عموديا وهو ما يطلق عليه الاختصاص النوعي، أو كان أفقيا وهو ما يطلق عليه بالاختصاص الإقليمي.

أولاً: الاختصاص النوعي في القضاء الإداري.

بعد الاختصاص النوعي أهم أنواع الاختصاص القضائي، يتعلق بمبدأ تعدد الجهات القضائية المختلفة، يقوم على فكرة تحديد اختصاص كل جهة قضائية استنادا إلى نوع وطبيعة الجهة القضائية وإلى نوع القضية.

يكتسب الاختصاص النوعي مكانة هامة في مجال اختصاص القضاء الإداري، لأن من خلاله تعقد الصلاحية أو السلطة لكل جهة من الجهات الإدارية للنظر في المنازعات الإدارية.

1- مفهوم الاختصاص النوعي في القضاء الإداري.

يعرف الاختصاص النوعي بأنه مجموعة القواعد القانونية المحددة لنطاق القضايا التي يمكن لجهة قضائية معينة مباشرة ولايتها للنظر فيها، والذي يتحدد في الأساس بنوع الدعوى¹ بالإضافة إلى طبيعة الجهة القضائية، ما إذا كانت تابعة للقضاء العادي أو تابعة للقضاء الإداري ودرجتها داخل كل نوع منها.

على غرار الاختصاص النوعي في القضاء العادي، فإن الاختصاص النوعي في المجال الإداري أيضا من المسائل المرتبطة بالنظام العام، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 807 من ق.إ.م.إ، تترتب عن ذلك مجموعة من النتائج يمكن إيرادها كما يلي:

1- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار بغدادي للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2009، الصفحة 74.

- ما يدخل في اختصاص جهة قضائية يخرج عن اختصاص سائر الجهات القضائية الأخرى،

- عدم جواز الاتفاق على مخالفة القواعد المقررة في الاختصاص النوعي،

- يمكن إثارة الدفع بعدم الاختصاص النوعي في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام مجلس الدولة،

- يمكن لأي طرف في النزاع أن يتمسّك بمخالفة قواعد الاختصاص النوعي،

- يجب على الجهة القضائية المطروحة عليها النزاع أن تثير تلقائياً انعدام الاختصاص النوعي،

- يكون من اختصاص الجهة التي فصلت في النزاع أو الجهة التي تعلوها اختصاص تصحيح الخطأ المادي أو الإغفال الذي شاب الحكم¹،

- يكون من اختصاص الجهة التي فصلت في النزاع تفسير الحكم الغامض الصادر عنها².

ببساطة فإن معرفة نوع النزاع ما إذا كان إدارياً أو عادياً، بالإضافة إلى نوع الدعوى المراد رفعها والجهة التي ستتم مخاصمتها، كلها معايير تحدد الاختصاص النوعي داخل القضاء الإداري.

وبصفة عامة فإن القضاء الإداري في الجزائر يختص بالنظر في المنازعات الإدارية، التي تتحدد استناداً إلى المعيار العضوي باعتبار أن أحد طرفيها شخص من أشخاص القانون العام، كأصل عام، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها على أنه: «تحترم المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفاً فيها» وكذلك المادة 900 منه بقولها: «تحترم المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعوى إلغاء وتفسيير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية»، بالإضافة إلى مجلس الدولة حسب المادة 902 من نفس القانون التي نصت على أنه: «يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر

¹- انظر المادتين 891 و892 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

²- انظر المادة 285 من نفس المرجع.

العاصمة في دعاوى إلغاء وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية». لكن ما يلاحظ على المعيار العضوي، وإن كان سهل التطبيق من الناحية العملية، إلا أنه يثير إشكالات قانونية بتضييقه من مجال المنازعة الإدارية بجعلها تقتصر فقط على الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري¹، وخير دليل على ذلك أن هناك بعض الأشخاص المعنوية التي حدد القانون الطابع القانوني لها بأنها ليست إدارية، ومع ذلك فإن المنطق القانوني السليم يفرض عرض منازعاتها على القضاء الإداري، كما هو الحال بالنسبة للجامعة التي تعد مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

2- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

نص القانون العضوي رقم 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي على أن المحاكم الإدارية تعد الدرجة الأولى في التقاضي، حسب المادة 31 منه، واعتبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن هذه المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى حسب المادة 800 منه.

يتحدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، كأصل عام، استناداً للمعيار العضوي. كما يمكن أن يتعدد استناداً إلى المعيار الموضوعي. إضافة إلى ذلك نص القانون على استثناء يرد على اختصاص هذه المحاكم، نوضح كل ذلك كما يلي:

أ-المعيار العضوي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية.

أخذ المشرع بالمعيار العضوي كأصل عام في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية، حيث اعتبر في نص 800 من ق.إ.م.إ أن هذه الجهات تختص بالفصل في أول درجة في القضايا التي تكون فيها الدولة، الولاية، إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفاً فيها.

أكملت المادة 801 من نفس القانون على الدعاوى التي تنظر فيها المحاكم الإدارية، وذلك كما يلي:

¹- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، الصفحة 245.

²- انظر المادتين 31 و32 من القانون رقم 99-05 مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية عدد 24 بتاريخ 07 أبريل 1999، المعدل والمتمم.

- بالنسبة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية أو فحص مشروعها أو تفسيرها:

تختص المحاكم الإدارية بالنظر في هذه الدعوى عندما تكون القرارات الإدارية محلية صادرة عن الجهات الآتية

*** الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية**

تعد الولاية الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما أنها تمثل الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وهي بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنوية والتشاورية¹.

أما المصالح غير المركزية للدولة، هي المصالح التابعة للدولة التي تمارس مهامهم استناداً إلى معيار عدم التركيز الإداري، تمثل جزءاً من الولاية²، كما هو حال بالنسبة للمديريات التنفيذية.

*** البلدية:**

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلالية الذمة المالية. كما أنها تمثل القاعدة الإقليمية لالمركزية ومكان لممارسة للمواطنة وإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية³.

وقد أحسن المشرع فعلاً عندما قام بتعديل المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعدما كانت تنص في أصلها في هذا المجال على أن المحكمة الإدارية تختص بالمنازعات التي يكون أحد طرفيها هو البلدية أو المصالح الإدارية الأخرى للبلدية، لأن عبارة المصالح الإدارية لم تكن في محلها على أساس أن هذه المصالح لا تتمتع بالاستقلالية وليست لها الشخصية المعنوية، ففي كل الأحوال ترفع الدعوى ضد البلدية.

*** المنظمات المهنية الجهوية:**

المنظمات المهنية هي مرافق عمومية مهنية تنشأ بموجب قانون من أجل توجيه ومراقبة نشاط المهنيين التابعين لها، تتمتع بامتيازات السلطة العامة تتجلى في سلطة

¹- انظر المادة 1 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

²- انظر المادة 121 من نفس المرجع.

³- انظر المادتين 1 و2 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011.

تنظيم وتأديب الأشخاص المنخرطين فيها بقوة القانون¹. وهي بهذا المعنى أشخاص معنوية خاصة تدير مراقب عمومية².

نظراً للطبيعة الخاصة لهذه المنظمات وارتباطها بتسخير مراقب عمومية اعترف لها بامتيازات السلطة العامة، اعتبر المشرع الجزائري أن نزاعاتها تؤول إلى اختصاص القضائي الإداري استناداً إلى لمعيار العضوي، لما تكون طرفاً في نزاع. الحال بالنسبة للمحلية منها التي تخضع من حيث الاختصاص النوعي إلى اختصاص المحاكم الإدارية.

ومن أمثلة المنظمات المهنية المحلية نجد منظمات المحامين التي تنشأ بموجب قرار صادر عن وزير العدل حافظ الأختام بناء على اقتراح مجلس الاتحاد أو بطلب من الأغلبية المطلقة للمحامين المنتسبين إلى مجلس قضائي أو أكثر³.

*** المؤسسات العمومية المحلية ذات طابع إداري:**

تشكل بعض المؤسسات العمومية على المستوى الإقليمي، تمارس نشاطها استناداً إلى مرفق عمومي معين. وهذه الهيئات إذا كانت ذات صبغة إدارية فإن الطعن في قراراتها يكون على مستوى المحاكم الإدارية، مثل ذلك المؤسسات الاستشفائية، ديوان الخدمات الجامعية وديوان مؤسسات الشباب.

تحدد طبيعة المؤسسات استناداً إلى قانونها التأسيسي، بحيث إذا كانت ذات طابع إداري مباشرة نقول أن هذا النزاع هو نزاع إداري، أما إذا كانت ذات طابع تجاري أو صناعي أو اقتصادي فإن النزاع هو نزاع عادي.

على سبيل المثال اعتبر المرسوم التنفيذي رقم 07-02 المتعلق بأن دواوين مؤسسات الشباب هي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴.

- بالنسبة لدعوى القضاء الكامل:

¹- رابعي إبراهيم، اختصاصات المنظمات المهنية وطبيعتها في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلة علمية دولية محكمة، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 3، العدد 2 بتاريخ 01 جوان 2018، الصفحة 313.

²- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، نظرية الاختصاص، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، الصفحة 82.

³- انظر المادة 85 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية عدد 55 بتاريخ 30 أكتوبر 2013.

⁴- انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-07 المؤرخ في 06 يناير 2007، يتضمن تحويل مراكز إعلام الشبيبة وتنسيطها إلى دواوين مؤسسات الشباب للولاية، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 07 يناير 2007.

يؤول الاختصاص في دعاوى القضاء الكامل، كما هو الحال في دعاوى التعويض، للمحاكم الإدارية بغض النظر ما إذا كان أحد طرفي النزاع هو الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية المحلية أو المركزية، أو المنظمات المهنية المحلية أو الوطنية. فيكفي أن تكون الدعوى هي دعوى تتعلق بتعويض على أساس قيام المسئولية الإدارية حتى ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية.

وهذا ما أشارت إليه صراحة الفقرة الثانية من نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي لم تميز بين الجهات التي تعقد الاختصاص للقضاء الإداري بالنظر في منازعاتها، كما فعلت الفقرة الأولى منها بخصوص دعاوى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية القرارات الإدارية.

بــالمعيار الموضوعي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية.

طبقاً للمادة 801 فقرة 03 من ق.إ.م.إ يمكن أن يسند الاختصاص للمحاكم الإدارية في بعض القضايا التي لا تعتبر من اختصاصها استناداً للمعيار العضوي، فيشير النزاع إدارياً، وذلك في حالة وجود نصوص خاصة يفيد بذلك.

من خلال استقرار بعض النصوص القانونية يمكن القول أن هناك العديد من الحالات التي أُسند فيها القانون الاختصاص في النظر في بعض المنازعات إلى المحاكم الإدارية، ليس بالنظر إلى أطرافها وإنما بالاعتماد على موضوعها، ومن هذه الحالات نذكر ما يلي:

- القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹، فهذا القانون يعتبر أن هذه المؤسسات ليست ذات طابع إداري، أي أن نزاعاتها عادي يؤول الاختصاص فيها للقضاء العادي. لكن ورد على هذا الأصل استثناء بحيث اعتبر نزاعها هو نزاع إداري يؤول الاختصاص فيه للمحاكم الإدارية إذا تعلق بما يلي:

- * عندما تكون هذه المؤسسات مؤهلة قانوناً لتسخير مبني عامي أو جزء من الأموال الوطنية الصناعية تكون المنازعة متعلقة بهذه الأموال من طبيعة إدارية²،
- * إذا كانت هذه المؤسسات مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة فإن المنازعة المتعلقة بهذا المجال تعتبر منازعة إدارية³.

¹- القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 13 يناير 1988، المعدل والمتم.

²- انظر المادة 55 من القانون رقم 01-88 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

³- انظر المادة 56 من نفس المرجع.

- عرف المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، أن الصفقات العمومية عبارة عن عقود إدارية يؤول الفصل في نزاعاتها للقضاء الإداري. واعتبر أن المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون التجاري تكون ملزمة بإبرام صفقة عمومية عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية منه الدولة أو الجماعات الإقليمية² وبالتالي فإن النزاعات المتعلقة بها تعتبر نزاعاً إدارياً يؤول الاختصاص فيه المحاكم الإدارية.

جـ- الاستثناءات الواردة على اختصاص المحاكم الإدارية.

أورد القانون استثنائين على قاعدة اختصاص المحاكم الإدارية استناداً للمعيار العضوي. فبالرغم من كون أحد طرفي النزاع هو الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فإن الاختصاص فيما يؤول إلى القضاء العادي وذلك بموجب المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يتمثلان فيما يلي:

- مخالفات الطرق،

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى رامية إلى الحصول على تعويض بسبب الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة لأحدى الهيئات المذكورة أعلاه.

ويكمن السبب في إخراج هذين النزاعين من اختصاص القضاء الإداري وجعلهما من اختصاص القضاء العادي في طبيعة هذين النزاعين، إذ أن الحكم بالتعويض يعد من صميم اختصاص القاضي المدني، وهو ما ينطبق مع هذين الحالتين اللتين لا تدخلان ضمن الحالات التي تظهر فيها الإدارة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة، وبالتالي فإن الفصل فيما لا يتطلب الاختصاص والكافءة كما هو الحال بالنسبة لقضاء الإلغاء وفحص المشروعية.³

3- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

حدد التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الواقع بموجب القانون رقم 13-22 اختصاصات المحاكم الإدارية، تارة باعتبارها ثانية درجة في التقاضي،

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

² أنظر المادة 6 من نفس المرجع.

³ عمار بوسيف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلة دولية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 5 جوان 2011، الصفحة 12.

وتارة أخرى بوصفها أول درجة في التقاضي بالنسبة لمحكمة إدارية استئنافية وحيدة هي محكمة الجزائر العاصمة التي حل محل مجلس الدولة في نفس الاختصاص.

أ- اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي.

حسب المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تختص المحاكم الإدارية للاستئناف في النظر في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

ويعبر هذا الاختصاص عن الدور الرئيس الذي من أجله أنشئت المحاكم الإدارية الاستئنافية التي جاءت مجسدة لمبدأ التقاضي على درجتين، حسب ما نص عليه التعديل الدستوري 2020.

ب- اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة كدرجة أولى للتقاضي.

خص المشرع الجزائري المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة، فضلا عن اختصاصها كدرجة ثانية، بحكم خاص مفاده أنها تعد درجة أولى للتقاضي بشأن دعاوى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية قرار إداري إذا كان مركزيا، حسب المادة 900 مكرر نفسها المذكورة أعلاه، وهو القرار الصادر عن الهيئات الآتية:

- السلطات الإدارية المركزية:

يقصد بالسلطات الإدارية المركزية الدولة في مفهومها الإداري الضيق، أي الإدارة المركزية الموجودة على مستوى المركز، التي ينضوي تحتها رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء¹.

- الهيئات العمومية الوطنية:

يقصد بالهيئات العمومية مختلف المؤسسات الوطنية التي تمارس نشاطها بشكل مركزي كما هو الحال بالنسبة المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المحكمة الدستورية²، بالإضافة إلى السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس النقد والقرض.

- المنظمات المهنية الوطنية:

إذا كانت المحاكم الإدارية تنظر في دعاوى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية المحلية، كما أشرنا سابقا، فإن الاختصاص في النظر في هذه الدعاوى إذا كانت المنظمة وطنية يعود إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة.

¹- بوحميда عطا الله، مرجع سابق، الصفحة 61.

²- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، الصفحة 144.

ومن أمثلة المنظمات المهنية الوطنية نجد الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين الذي يتشكل من مجموع منظمات المحامين، يتمتع بالشخصية المعنوية ويتولى التنسيق بين مختلف هذه المنظمات. يهدف إلى ترقية مهنة المحاماة وتربيته علاقة تنسيق مع وزير العدل حافظ الأختام ويبدي رأيه في النصوص التي تتعلق بالمهنة¹.

مثلاً في حالة تأديب محام وتبلغه بقرار التأديب يتم الطعن في هذا القرار أمام اللجنة الوطنية للطعن، والقرار الصادر عن هذه اللجنة يبلغ إلى وزير العدل حافظ الأختام، المحامي المعنى، النقيب، رئيس مجلس التأديب مصدر القرار و الشاكى الذين يجوز لهم الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية للاستئناف خلال شهرين من تاريخ التبليغ حسب المادة 132 من قانون 07-13 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة.

4- الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

يعد مجلس الدولة حسب القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدول وتنظيمه وعمله الجهة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. يتحدد اختصاصه النوعي كما يلي:

أ- اختصاص مجلس الدولة كجهة طعن بالنقض.

يجسد مجلس الدولة قمة هرم النظام القضائي، وبهذه الصفة يعتبر جهة طعن بنقض، وهي الوظيفة الأساسية لهذه الجهة على اعتبار أنه محكمة قانون ينظر في مدى التطبيق السليم للقانون من قبل قضاة المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.

في هذا السياق نصت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضاً بالفصل في الطعون بالنقض المخول له بموجب نصوص خاص».

ب- اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف.

بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف لم يعد مجلس الدولة هو جهة الاستئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. استثناء من ذلك يعد جهة استئناف في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة عندما تكون هي الدرجة

¹- انظر المادة 103 من القانون رقم 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، مرجع سابق.

الأولى في التقاضي في النزاعات المخولة إليها. وهذا ما أكدته المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها: «يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعوى إلغاء وتقدير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».

جـ- اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في النزاع.

أقرت المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية صراحة على أنه: «يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة». بمعنى أنه يمكن أن يتصور أن ينظر مجلس الدولة في بعض النزاعات، ليس كمحكمة نقض ولا كجهة استئناف، متى وجد نص خاص يفيد بذلك، فيصير حينئذ هو الدرجة الأولى في التقاضي.

ثانياً: الاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري.

إلى جانب الاختصاص النوعي في القضاء العادي يوجد أيضاً الاختصاص الإقليمي، وهو الاختصاص الذي يطلق عليه الاختصاص الأفقي لأنه يرتبط بالجهات القضائية المتعددة في نفس الدرجة، أي أن هذا الاختصاص يتعلق فقط بالمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.

1- مفهوم الاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري.

يقصد بالاختصاص الإقليمي إسناد الدعوى إلى إحدى الجهات القضائية المختصة نوعياً والمتعدد في النوع والدرجة، بالاعتماد على اعتبارات معينة تتعلق بالاختصاص الجغرافي لكل جهة قضائية وبموضوع النزاع.

تطبيقاً لذلك فإن دراسة الاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري تكون بالنسبة للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف، ولا يتصور ذلك بالنسبة لمجلس الدولة لأن اختصاصه وطني لا يرتبط بإقليم.

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه يمكن القول بأن القواعد المرتبطة بالاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري على عكس ما هو مقرر في القضاء العادي، تعد من النظام العام، حسب المادة 807 من منه، يترتب على ذلك ما يلي:

- لا يجوز للخصوم الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص الإقليمي بالتقاضي أمام محكمة إدارية ليست هي المختصة،
- يجب على الجهة التي تنظر في النزاع أن تقضي به من تلقاء نفسها،
- يجوز لأي طرف في النزاع أن يثير الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي،
- يجوز التمسك بالدفع بعدم الاختصاص الإقليمي في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ولو لأول مرة أمام مجلس الدولة.

2- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:

من خلال استقراء الأحكام المتعلقة بالاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يمكن القول أن تحديده يكون وفقا لقاعدة عامة وترد عليها استثناءات في بعض الحالات، وذلك على النحو الآتي:

أ- القاعدة العامة في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

يتم توزيع الاختصاص بين مختلف المحاكم الإدارية استنادا إلى الرقعة الجغرافية لكل محكمة، فالقاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي لهذه المحاكم هي قاعدة موطن المدعى عليه طبقاً للمادة 803 من ق.إ.م.إ التي أحالتنا إلى تطبيق أحكام المادتين 37 و 38 من نفس القانون بحيث ترفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه.

على هذا الأساس إذا كان النزاع مع جهة إدارية فإنه ينبغي رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أو مقر الجهة الإدارية. أما إذا كانت الإدارية مدعية فترفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وفي حالة تعدد موطن المدعى عليه، فالاختصاص الإقليمي يؤول إلى المحكمة الإدارية التي تقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم حسب المادة 38 من نفس القانون.

ب- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة.

حددت المادة 804 من ق.إ.م.إ استثناءات ترد على القاعدة العامة المطبقة في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وهي موطن المدعى عليه، انطلق المشرع فيها من اعتبارات جديرة بالمراعاة من موطن المدعى عليه، حيث ترفع الدعوى وجوباً أمام الجهات المبينة في هذه المادة، خلافاً لما ورد في المادة 803 منه، كما يلي:

- «1- في مادة الضرائب أو الرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم،
- 2- في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال،
- 3- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه،
- 4- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان ممارسة وظيفتهم،
- 5- في مادة الخدمات الطبية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات،
- 6- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيمًا به،
- 7- في مادة تعويض الضرر الناجم عن جنائية أو جنحة أو فعل تقصيرى، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار،
- 8- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام رئيس الجهة القضائية الإدارية التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال، ويفصل هذا الأخير وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المواد من 631 إلى 635 من هذا القانون».

3- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

كما سبق الإشارة إليه فإن المحاكم الإدارية للاستئناف تتجسد في ست محاكم موزعة توزيعاً إقليمياً، وهذا التعدد يستلزم تحديد الضوابط التي من خلالها يتحدد اختصاص كل واحدة منها إقليمياً في الفصل في الاستئناف المرفوع أمامها.

تمارس المحاكم الإدارية للاستئناف اختصاصها في نطاق جغرافي معين، يتحدد اختصاصها الإقليمي بالمحاكم الإدارية التابعة لها، بمعنى يتم الطعن أمام محكمة إدارية للاستئناف في الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية التابعة لها. فعلى سبيل المثال إذا صدر حكم عن المحكمة الإدارية ببشار فإن الطعن فيه يكون أمام المحكمة الإدارية للاستئناف ببشار، على اعتبار أن الأولى تتبع للثانية إقليمياً.

ملاحظة:

إذا كان الأصل أن الفصل في النزاع الإداري يتم عن طريق الأجهزة القضائية الإدارية فإن التوجه الحديث يذهب إلى إمكانية أن يتم ذلك عن طريق الطرق البديلة لحل النزاع، حددت الأحكام المرتبطة بها في المواد من 990 إلى 1061 من ق.إ.م.إ و كذلك الأحكام الخاصة بهذه الطرق في النزاع الإداري في المواد من 970 إلى 977 من نفس القانون. كما هو الحال بالنسبة للصلح والذي يعرف بأنه توافق إرادتين متخاصمتين في حل النزاع عن طريق التبادل بمعنى أن يقدم كل طرف مقابل ما يأخذ. كذلك التحكيم والذي يقصد به " عهد حل نزاع إلى شخص ثالث مستقل عن المتخاصمين يسمى المحكم والذي يتولى الفصل في النزاع بموجب حكم يعامل كما يعامل الحكم القضائي ". حددت المادة 975 بأن التحكيم لا يكون إلا في النزاعات المتعلقة بالاتفاقيات الدولية و كذلك في مادة الصفقات العمومية.

المحور الثالث: نظرية الدعوى الإدارية.

تهدف الدولة بمؤسساتها الإدارية المختلفة إلى تحقيق الواجبات الملقاة على عاتقها، وذلك عن طريق ممارسة نشاط يسمى النشاط الإداري، المتمثل في مجموع الأعمال التي تقوم بها، سواء كنشاط إيجابي، وهو ما يعرف بالنشاط المرفقى الذي يتمثل أساساً في تلبية الحاجات العامة للجمهور، أو كنشاط سلبي عن الذي يتجسد في النشاط الضبطي الذي يعرف بأنه الحد من الحقوق والحرفيات في سبيل حماية عنصر من عناصر النظام العام بشكل وقائي، أو في نشاط العقوبة الإدارية المتمثل في فرض جراءات إدارية بسبب انتهاك واجب احترام عنصر من عناصر النظام العام، بشكل ردعى، متى أقر القانون بذلك للإدارة.

والمعلوم أن زيادة تدخل الإدارة في النشاط الفردي وفي الحياة اليومية، وزيادة الأعباء والالتزامات الواقعية عليها، بسبب تطور المجتمع وتشعب مجالات الحياة فيه قد يؤدي إلى تضارب المصالح وتعارضها، وهو ما يحتم سلك طريق القضاء باعتباره الفاصل في تبيين الحقوق وحمايتها، سواء تعلقت هذه الحماية بالمصالح الخاصة للمتعاملين مع الإدارة أو المنتفعين من خدماتها أو المقصودين بالأعمال التي اتخذتها، أو تعلقت هذه الحماية بالمصلحة العامة والأوجه المختلفة للنفع العام.

تكون ممارسة الحق في اللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى القضائية، وسيتم التطرق في هذا المحور إلى العنصرين الآتيين:

- ماهية الدعوى الإدارية،
- أنواع الدعوى الإدارية

المطلب الأول: ماهية الدعوى القضائية الإدارية.

لا شك أن الدعوى القضائية تمثل المحور المهم في المنازعات الإدارية، ذلك أنها تمثل الجانب الواقعي لهذه المنازعات وعلى أساسها يتم الفصل فيها، فواجباً تحقيق الاستقرار داخل المجتمع وحماية الحقوق والحرفيات المختلفة يستلزم الفصل النهائي في المنازعات التي تثور بين الإدارة والأشخاص الآخرين الذين يدعون بمساس حقوقهم وحرفياتهم فيما قامت به الإدارة من أعمال، أو الذين يكونون سبباً في المساس بالمصلحة العامة للإدارة.

يتحقق ذلك من خلال رفع دعوى أمام القضاء الإداري المختص، يسمح من خلالها لكل طرف في النزاع بعرض كما لديه من إدعاءات ومزاعم ومختلف الوثائق

المؤيدة لها، بعد أن تثبت له الصفة فيها ومختلف الشروط الأخرى لقبولها ولصحة إجراءاتها.

الفرع الأول: مفهوم الدعوى الإدارية.

يعد حق التقاضي من أهم الحقوق المكرسة دستورياً والمعترف بها في مختلف القوانين، لأن يشكل امتداداً للحماية القانونية المقررة للحقوق، ففي حالة الاعتداء على حق من الحقوق أو احتمال ذلك تقلب الحماية القانونية المقررة له إلى الحق في الحماية القضائية.

في هذا السياق نص التعديل الدستوري 2020 في المادة 165 منه على أن: " يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة. القضاء متاح للجميع..." بمعنى أن حق التقاضي مكفول للجميع وهو حق دستوري يتمتع به كل شخص في الدولة، إلا أن ممارسته تكون عن طريق الدعوى، والتي تسمى الدعوى الإدارية إذا كان النزاع القائم بين طرفين يأخذ وصف أنه منازعة إدارية.

أولاً: تعريف الدعوى الإدارية.

إذا أردنا أن نتحدث عن الدعوى الإدارية فهي دعوى قضائية تتصرف بخصوصية تكمن في الأطراف وفي نوعية الحق المراد حمايته وفي الإجراءات التي تحكمها، لأن هذه الدعوى تتعلق بمنازعة إدارية وهذه المنازعة تلقي بخصوصيتها على الدعوى المقامة بمناسبتها.

في حقيقة الأمر أن تعريف الدعوى القضائية ليس من المسائل الهينة، إذ اختلف الفقه حوله تبعاً للزاوية التي ينظر إليها، وإزاء هذا الخلاف ظهرت العديد من المحاولات في تعريفها يمكن ردتها إلى اتجاهين، اتجاه يمزج بينها وبين الحق الموضوعي محل الحماية، واتجاه آخر يفصل بينهما.

تطبيقاً لذلك، اعتبرت الدعوى بأنها الحق الموضوعي في حالة حركة، بحيث أن هذا الحق يظل ساكناً فإذا ما وقع اعتداء عليه تحرك صاحبه للدفاع عنه عن طريق الدعوى، فيترجم هذا الحق من القانون إلى الواقع. وبالتالي فإن الدعوى هي الحق الموضوعي نفسه الذي تحمي، فهي تتصرف بأوصافه وتوجد بوجوده وتنقضى بانقضائه¹.

¹- عمر زودة، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء أراء الفقهاء وأحكام القضاء، طبعة جديدة ومنقحة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2021، الصفحة 40.

في جانب آخر، اعتبرت الدعوى بأنها مركز قانوني مستقل عن الحق الذي تحميه، ذلك أن الحق الموضوعي يخضع إلى القانون الذي يحكمه، هو الذي يبين نشوءه وبقاءه واستمراره ومقداره وانقضائه، في حين أن الدعوى هي حق إجرائي يحكمها قانون الإجراءات المتعلق بها من حيث نشوء الحق فيها وقبولها وانقضائهما¹. رغم ذلك، ثمة العديد من المحاولات المتضمنة تعريف الدعوى القضائية، فقد عرفت بأنها: «الحق في الدعوى من الحقوق الإرادية الذي ينشأ جراء الاعتداء على الحق أو المركز القانوني يخول لصاحب الحق الحصول على الحماية القانونية»². بكل بساطة يمكن تعرف الدعوى القضائية بصفة عامة بأنها الوسيلة القانونية التي يمارس من خلالها حق التقاضي، الذي يعد من المبادئ الدستورية، بمعنى أنها تمثل الجانب التطبيقي لهذا الحق.

أما بخصوص الدعوى الإدارية فيمكن تعريفها بأنها الادعاء أمام القضاء الإداري، والتي يكون أحد طرفيها في الغالب هو شخص من أشخاص القانون العام، كالدولة والولاية والبلدية وإحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى أشخاص آخرين أقر لهم القانون بالصفة في التقاضي في هذه الدعوى كالمنظمات المهنية.

ثانياً: خصائص الدعوى الإدارية.

تنصف الدعوى الإدارية بمجموعة من الخصائص، بعضها يتعلق بوصفها أنها دعوى قضائية كغيرها من الدعاوى، والبعض الآخر يرتبط بخصوصية هذه الدعوى.

1- الدعوى الإدارية عبارة عن حق.

رغم الخاصية التي تمتاز بها الدعوى الإدارية إلا أنها تبقى حق إرادي معترف به لصاحب الحق فيها، فهي لا تعتبر رخصة أو سلطة³، وبالتالي تبقى خاضعة لإرادة الشخص المعترف له بها في رفعها عن طريق المطالبة القضائية لتنتج آثارها.

يتربى عن ذلك أن مصير الدعوى الإدارية يبقى مرهونا بإرادة صاحب الحق فيها، فقد يقوم بالتنازل عنها فيضع لها حدا بذلك. وهذا ما أشار إليه صراحة قانون

¹- بوشير مهد أمقران، قانون الإجراءات المدنية، نظرية الدعوى – نظرية الخصومة – الإجراءات الاستثنائية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008، الصفحة 24 وما يليها.

²- عمر زودة، مرجع سابق، الصفحة 51.

³- عمر زودة ، مرجع سابق، الصفحة 54.

الإجراءات المدنية والإدارية من خلال المادة 231 منه التي اعترفت للمدعي بالحق في التنازل عن الخصومة التي نشأت بموجب استعماله لحقه في الدعوى.

2- عدم تعادل مراكز الأطراف في الدعوى الإدارية.

توجه الدعوى الإدارية في غالب الحالات بين طرفيين أحدهما يتمتع بامتيازات السلطة العامة والمتمثل في الإدارة التي تصرف في أعمالها بوصفها صاحبة سلطة وسيادة، وهو ما يؤثر على مركزها في هذه الدعوى، فتكون في مركز ممتاز مقارنة مع باقي المتخاصمين.

وهذا المركز الممتاز الذي تتحلى به الإدارة في الدعوى الإدارية يظهر في العديد من المظاهر بعضها يرتبط برفع الدعوى، فمثلاً يلزم المتخاصمي في رفعه لدعوى الإلغاء بتقديم نسخة من القرار المطعون فيه، وبعضها الآخر يتعلق بسير الدعوى، كقرينة صحة الأعمال الصادرة بالإدارة، بالإضافة إلى تقييد السلطات الممنوحة للقاضي في مواجهتها.¹

ترجع الحكمة من تقرير ذلك إلى سمو الدور الذي تقوم به الإدارة وسمو الغاية التي تقصدها من وراء النشاط الذي تقوم به، والمتمثلة في تحقيق الصالح العام.² والاعتراف بالمركز الممتاز للإدارة في الدعوى الإدارية لا يمس بمبدأ المساواة المقرر أمام القضاء من حيث الصفة والغاية³، ذلك أن خصم الإدارة يتمتع بفرص متكافئة لإبداء ما لديه من إدعاءات وطلبات ودفع، وأن الواقع العملي يثبت أنه في أغلب الدعاوى المطروحة أمام القضاء يفصل فيه لمن تكون طلباته ودفعه مؤسسة من الناحية القانونية.

3- استقلالية الجهاز القضائي المختص بالدعوى الإدارية:

إذا كان القضاء العادي يختص بالدعوى القضائية التي يكون موضوعها نزاعاً عادياً فإن الدعوى الإدارية يختص بها القضاء الإداري، ذلك أن الدول التي تأخذ بمبدأ الازدواجية القضائية كما هو الحال بالنسبة للجزائر، تعمل على تكوين قضاة متخصصين، وهو ما يضمن الفصل في المنازعات الإدارية وفق ما يقتضيه القانون

¹- لجلط فواز، *خصائص الدعوى الإدارية ضمانة لمبدأ الشرعية*، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلة فصلية دورية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد الأول، مارس 2016، الصفحة 40 و41.

²- كمون حسين، مرجع سابق، الصفحة 2.

³- عوابدي عمار، *النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية*، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، الصفحة 240.

العام، وبمراجعة جميع الأوضاع والإجراءات الخاصة بها والتي تختلف في نوعها وفواها عن مثيلاتها في المنازعات العادية.

4- خصوصية الإجراءات المطبقة في مجال الدعوى الإدارية:

عمدت الدول المعتنقة لمبدأ الازدواجية القضائية إلى تجسيد استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي في المجال الإجرائي، بوضع إجراءات قضائية خاصة بالدعوى الإدارية تختلف عن تلك المقررة في الدعوى العادية.

ويرجع السبب في ذلك أن المنازعات الإدارية تخضع إلى أوضاع قانونية غير مألوفة في المنازعات العادية، ذلك أن القانون الإداري يبني على مفاهيم قد تختلف ما هو مستقر عليه في القانون المدني، كنزع الملكية للفائدة العامة¹ وحق الإدارة في التنفيذ المباشر لقراراتها. ومن ثم تصير الإجراءات المقررة في القضاء العادي قاصرة على استيعاب خصوصية المنازعات الإدارية.

في هذا السياق، وتجسداً لمبدأ استقلال القضاء الإداري قام المشرع الجزائري بإلغاء قانون الإجراءات المدنية بقانون سمي بقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي تضمن إجراءات خاصة بالدعوى الإدارية تختلف عن الإجراءات المقررة في الدعاوى العادية في الكتاب الرابع منه المعنون بالإجراءات المتتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية في المواد من 800 إلى 989 منه.

5- خصوصية القانون المطبق في الفصل في الدعوى الإدارية:

يخضع الفصل في الدعوى الإدارية إلى القانون الإداري الذي يختلف في أحکامه على ما هو مقرر في القانون المدني والقانون الخاص عموما، فهو يتضمن أحکام استثنائية خارجة على ما هو مألوف في علاقات القانون الخاص.

وهذه الخصوصية التي يتمتع بها القانون الإداري أقت بظلاليها على الدعوى الإدارية التي صارت هي الأخرى ذات طبيعة خاصة واستثنائية، وبالتالي كان لا بد من البحث عن قواعد خاصة واستثنائية تطبق عليها.²

¹- دحماني كمال، الخصوصية الإجرائية لقبول الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية الإدارية في إطار القانون 08-09، مجلة دائرة البحوث والدراسات والقانونية والسياسية، مجلة علمية دولية محكمة، تصدر عن مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مرسللي عبد الله تبازة الجزائر، المجلد 06، العدد 2، سنة 2022 الصفحة 206.

²- لجلط فواز، مرجع سابق، الصفحة 44.

الفرع الثاني: الشروط العامة للدعوى الإدارية.

لأهمية الدعوى الإدارية، وباعتبارها المحرك الرئيس في الفصل في المنازعات الإدارية فإن قانون الإجراءات المدنية عني بها من حيث تحديد شروط قبولها وشروط صحة الإجراءات التي تكتنفها، وهو ما يعبر عنه بالشروط العامة للدعوى الإدارية. إضافة إلى ذلك تتنوع الدعاوى الإدارية، ولكل دعواى شروط خاصة بها سيأتي بيانها والتفصيل فيها عند التطرق إلى كل دعواى على حدة.

أولاً: شروط قبول الدعواى الإدارية.

تكتسب شروط قبول الدعواى أهمية خاصة في أي دعواى قضائية بما فيها الدعواى الإدارية، لأنه على أساس يتحدد قبول الدعواى من عدمه. بالرجوع إلى الأحكام العامة المشتركة بين القضاء العادي والقضاء الإداري نجد أن المشرع الجزائري نص على شروط قبول الدعواى في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثلة فيما يلي:

1- شرط الصفة.

تمثل الصفة الصلاحية أو القدرة على الادعاء أمام القضاء، فلا تكون الدعواى مقبولة إلا إذا كانت من صاحب صفة على ذي صفة، كما تمتد لأى شخص يصير طرفا في النزاع، كما هو الحال في حالة اختصاص الغير واعتراض الغير الخارج عن الخصومة¹.

تثبت الصفة للأشخاص المعنية بمجرد الاعتراف لها بالشخصية القانونية، فلا يمكن رفع دعواى على جهة لا تتمتع بالشخصية المعنية.

يعبر عن هذه الصفة بالصفة العادية، على أساس أنها تمثل علاقة مباشرة بين المدعي والمدعي عليه، مصدرها العلاقة القانونية الناتجة عن مصدر من مصادر الالتزام².

غير أنه يمكن أن تكون الصفة غير عادية، بحيث تحتاج إلى نص قانوني يبررها، وتنتمل هذه الصفة فيما يلي:

- دعاوى النقابات، إذ تتمتع النقابة بحق التقاضي في النزاعات المرتبطة بالأهداف التي أنشئت من أجلها.

¹- عبد السلام ذيب، مرجع سابق، الصفحة 73.

²- عمر زودة، مرجع سابق، الصفحة 91.

- دعوى الجمعيات، يعترف القانون للجمعيات بالصفة في التقاضي بخصوص النزاعات المرتبطة بالأهداف التي أنشئت من أجلها، مثلاً يمكن للجمعية الايكولوجية للمحافظة على الحيوانات وترقية الغطاء النباتي أن ترفع دعوى ضد إدارة معينة في حالة قيامها بأعمال من شأنها المساس بالغطاء النباتي.

- الدعوى المباشرة، وهي الدعوى التي يعترف فيها القانون بالصفة في التقاضي بالنسبة للأشخاص الذين لا تجمعهم علاقة قانونية مباشرة، حيث أنه بموجب هذا النص القانوني يجوز لأحدthem أن يطالب الآخر بالوفاء مثل ذلك:

* حالة الإيجار الفرعى أو من الباطن، يمكن للمؤجر الأصلي مطالبة المستأجر الفرعى ببدل الإيجار المستحق العالق في ذمته اتجاه المؤجر الفرعى، حسب المادة 507 من القانون المدنى.¹

* حالة المقاولة الفرعية أو المناولة، جاء مضمون المادة 141 من المرسوم الرئاسي 247-15 المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ليبين بأن المتعامل المتعاقد هو المسؤول الوحيد اتجاه المصلحة المتعاقدة فيما يتعلق بتنفيذ جزء من الصفقة المتعامل فيها عن طريق المناولة بينما نصت المادة 143 بأن المناول المعتمد يمكن أن يتلقى مستحقاته مباشرة من المصلحة المتعاقدة.

اعتبر المشرع الجزائري أن شرط الصفة يتعلق بالنظام العام، وهو ما يعني عدم قبول الدعوى في كل الأحوال التي يختلف فيها هذا الشرط، يترتب عن ذلك ما يلى:

- لا يجوز الاتفاق على مخالفة شرط الصفة،

- في حالة عدم توفر شرط الصفة يترتب عن ذلك دفعاً بعدم القبول يمكن إثارته من أي طرف في الدعوى،

- يجب على القاضي الفاصل في الدعوى الإدارية أن يقضي تلقائياً بعدم قبول الدعوى في حالة تخلف شرط الصفة،

- يمكن إثارة الدفع بانعدام الصفة في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ولو لأول مرة أمام مجلس الدولة.

2- شرط المصلحة.

يقصد بالمصلحة الفائدة التي يسعى الشخص إلى تحقيقها من خلال اللجوء إلى القضاء. وهذا الشرط لا يتعلّق برافع الدعوى، أي المدعي، وإنما كل طرف فيها

¹- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم.

(مدعى عليه، مدخل أو متدخل في الخصم...)، بحيث لا تكون الإدعاءات مقبولة إلا إذا توفرت مصلحة من وراء إبدائها أمام القضاء¹.

يشترط في المصلحة أن تكون قانونية، بمعنى أن تكون محمية بموجب القانون، حق المؤجر في المطالبة ببدل الإيجار، حق المتعامل المتعاقد في مطالبة المصلحة المتعاقدة بالمستحقات المالية مطالبة الموظف بإلغاء القرار الإداري غير المشروع الصادر ضده.

كما أنه لا يشترط في كل الأحوال أن تكون المصلحة قائمة، إذ قد يكتفى بالمصلحة المحتملة وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 13 من ق.إ.م.إ.

لم يعتبر المشرع الجزائري شرط المصلحة كأصل عام من النظام العام، وبالتالي فإن الدفع المرتبط بعدم توافره لا يتمسك به إلا من قرار لمصلحته، دون أن يكون للقاضي حق إثارته من تلقاء نفسه.

3- شرط الإذن.

إلى جانب شرط الصفة وشرط المصلحة، يتطلب القانون في حالات خاصة توافر شرط ثالث وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، يتمثل هذا الشرط في الإذن. وهو يمثل القيد الذي يرد على رفع الدعوى، بحيث لابد من استيفاء إجراء معين قبل اللجوء إلى القضاء.

اعتبر المشرع الجزائري أن شرط الإذن من النظام العام، يترتب على عدم توافره عدم قبول الدعوى، والدفع بذلك يمكن أن يتقدم به أي طرف في النزاع، ويجب على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، في كل مرحلة تكون عليها الدعوى.

من بين الحالات التي يشترط فيها القانون شرط الإذن لقبول الدعوى الإدارية المنازعات الضريبية، فحسب المادة 72 من قانون الإجراءات الجبائية فإنه لا يجوز رفع دعوى قضائية مباشرة في نزاع يتعلق بالضريبة بل لابد من التظلم الإداري. يعد التظلم الإداري في هذه الحالة وجوبياً يترتب على عدم اللجوء إليه قبل اللجوء إلى القضاء التصريح بعدم قبول الدعوى. والهدف من هذا التظلم هو إنهاء المنازعة في مراحلها الأولى دون اللجوء إلى القضاء، وهو ما يؤدي إلى تحقيق فكرة العدالة الإدارية².

¹- بوبشير محنـد أمـقران، مـرجع سابق، الصـفـحة 36 و37.

²- حسين فريحة، مـرجع سابق، الصـفـحة 183 و184.

ثانياً: شروط صحة الدعوى الإدارية.

إلى جانب شروط قبول الدعوى يشترط القانون ضرورة توافر شروط أخرى تجعل الإجراءات التي اكتفت الدعوى المقدمة مقبولة. وبطبيعة الحال تتطلب الدعوى الإدارية بعض الشروط الخاصة لقبولها، هذه الشروط تتعلق بخصوصية الإدارة التي تكون طرفا في النزاع باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة.

تسمى هذه الشروط بشروط صحة الخصومة القضائية التي تعرف بأنها: "السيرورة القانونية التي تنطلق من يوم إخطار القاضي الذي يستعمل مجموعة من الإجراءات القانونية للفصل في القضية المعروضة عليه وتنتهي عند الفصل فيها بمقرر قضائي"¹، بمعنى أنها تمثل الحالة القانونية التي تطرأ على مباشرة الدعوى أمام جهة قضائية، تبدأ بتقييد العريضة والمطالبة القضائية وتنتهي بصدور حكم فيها عادة.

1- أهلية التقاضي.

تعتبر أهلية التقاضي شرطاً لصحة الدعوى الإدارية، إذ يترتب على تخلفها بطلان الإجراءات القضائية. وهذا الشرط يتعلق بجميع أطراف النزاع، وبالنسبة للشخص الطبيعي تثبت له هذه الأهلية كأصل عام بلوغه سن 19 سنة كاملة وأن يكون متمتعاً بقواه العقلية ولم يجر عليه حسب المادة 40 من القانون المدني. بينما بالنسبة للتكتلات القانونية فيعترف لها بالأهلية متى اكتسبت الشخصية القانونية، باعتبارها من الأشخاص المعنوية.

بالرجوع إلى المادة 49 من القانون المدني، نجدها حددت الأشخاص المعنوية الخاضعة لاختصاص القضاء الإداري والمتمتعة بالشخصية القانونية في: الدولة، الولاية، البلدية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

كما يتکفل القانون المنظم للهيئة بتحديد الطبيعة القانونية لها ومدى تتمتعها بالشخصية المعنوية التي يترتب عليها الاعتراف بحق التقاضي.

انطلاقاً من المادتين 64 و 65 من ق.إ.م.إ، فإن انعدام أهلية التقاضي في أحد طرفين النزاع يترتب عليه بطلان الإجراءات القضائية المتخذة من حيث الموضوع. مثل ذلك، أن يقوم شخص برفع دعوى ضد المديريات التنفيذية مباشرة، كمديرية الري مديرية الأشغال العمومية ومديرية الأموال الوطنية، فإنه يترتب عن ذلك

¹- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثالث: الخصومة الإدارية، الاستعجال الإداري، الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2017، الصفحة 7.

بطلان الإجراءات، لأنه من يعترف له بأهلية التقاضي في هذه هي الدولة أو الوزير المكلف بالقطاع على حسب الأحوال.

مثلاً لو وقع نزاع بين المتعامل المتعاقد ومديرية الأشغال العمومية التابعة لولاية معينة توجه الدعوى ضد الدولة ممثلة بوزير الأشغال العمومية، أما بالنسبة لمديرية أملاك الدولة فإن الدعوى توجه مباشرة ضد الوزير المكلف بالمالية.

كذلك المصالح البلدية التابعة للبلدية، والمصالح الولائية التابعة للولاية لا تتمتع بأهلية التقاضي، وبالتالي فإن النزاع يرفع ضد البلدية التابعة لها، أو الولاية على سبيل الترتيب.

2- شرط التقويض.

يعبر عن شرط التقويض بالصفة الإجرائية، التي يترتب على تخلفها بطلان إجراءات القضائية المتخذة من حيث الموضوع.

يتولى القانون في مجال الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام تعين الشخص الذي يباشر الخصم نيابة عن الجهة المتنازعة، كما هو الحال في المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت صراحة على أنه إذا كان النزاع يتعلق بالدولة فإن الشخص المفوض لتمثيلها هو الوزير المعنى بالقطاع، والوالي هو صاحب الصفة الإجرائية في التقاضي نيابة عن الولاية التي ينتمي إليها¹، ورئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي تعقد له هذه الصفة دفاعاً عن مصالح البلدية التي ينتمي إليها².

ما تجب الإشارة إليه أن الشخص الذي يعينه القانون للتمثيل القضائي لمؤسسة معينة يمكنه إنابة شخص آخر بواسطة تقويض خاص، كما هو الحال في تقويض رئيس مصلحة المنازعات لمباشرة إجراءات القضائية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في قضية مرفوعة ضد البلدية.

إضافة إلى ذلك قد تفوض جهة مركزية المصالح غير المركزية التابعة لها من أجل أن تتوب عنها في مباشرة إجراءات التقاضي، ومثال ذلك القرار الصادر عن

¹- هذا ما أكدت عليه المادة 106 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بقولها: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"

²- هذا ما أكدته المادة 82 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية بنصها على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها. ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي: التقاضي باسم البلدية ولحسابها،..."

وزارة المالية المؤهل لأعوان إدارة أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري من أجل تمثيل الوزير أمام القضاء¹، وذلك على النحو الآتي:

« يؤهل لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة :

1- المدير العام للأملاك الوطنية أو، في غيابه، المدير المكلف بالمنازعات في القضايا المتعلقة بأملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري المرفوعة أمام :

- المحكمة العليا،

- مجلس الدولة،

- محكمة التنازع،

- المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر، بالنسبة للطعون في قرارات الإدارة المركزية.

2- المديرون الجهويون للأملاك الوطنية، بالنسبة لقضايا المنازعات المرتبطة بتسيير المستخدمين، ومديرو أملاك الدول بالولايات، ومديرو مسح الأراضي والحفظ العقاري بالولايات، كل حسب صلاحياته، في القضايا المرفوعة أمام :

- المحاكم،

- المجالس القضائية،

- المحاكم الإدارية،

- المحاكم الإدارية للاستئناف»².

ما يمكن ملاحظته على هذا القرار أنه جاء مباشرة بعد التجديد الذي أحدثه المشرع في مجال التنظيم القضائي وما استتبعه من تعديل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ليجسد جميع ما تم اعتماده، خاصة بالنسبة لاستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف.

المطلب الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية.

تتعدد الدعاوى التي يهدف من ورائها إلى الفصل في المنازعات الإدارية، إلا أنه يمكن جمعها في مجموعتين، المجموعة الأولى تضم الدعاوى المرتبطة بقضاء المشروعية، والمجموعة الثانية تضم الدعاوى المتعلقة بالقضاء الكامل.

1- قرار مؤرخ في 18 سبتمبر 2022 ، يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 77 بتاريخ 22 نوفمبر 2022.

2- انظر المادة 1 من نفس المرجع.

الفرع الأول: الدعوى المرتبطة بقضاء المشرعية.

دأب الفقه على تقسيم دعاوى قضاء المشرعية إلى ثلاثة أنواع من الدعاوى، الدعوى الأولى وهي دعوى التفسير، والتي يكون الهدف من ورائها تفسير ما اتخذته الإدارة في قرارها، وبناء على هذا التفسير يتحدد ما إذا كان موقف الإدارة مشروع أم لا. الدعوى الثانية هي دعوى فحص المشرعية، الهدف من ورائها هو تقدير مدى مشروعية القرار الذي اتخذته الإداره قبل مخاصمتها أمام القضاء، والدعوى الثالثة هي دعوى إلغاء القرار الإداري، وهي الدعوى التي يهدف من ورائها إلى إنهاء هذا القرار.

اعتمد المشرع الجزائري على هذا التقسيم بمناسبة تحديده لختصات الجهات القضائية الإدارية، إذ قسم الدعاوى المرتبطة بالقرار الإداري وبقضاء المشرعية إلى هذه الدعاوى الثلاث وهو ما سيتم التطرق إليه، بإبراز خصوصية كل دعوى.

أولاً: دعوى تفسير القرارات الإدارية ودعوى تقدير مشروعيتها.

يمكن للمخاطب بالقرار الإداري قبل أن يتخذ إجراء مخاصمته أمام القضاء الإداري بالإلغاء أن يلجأ إلى رفع دعوى قضائية تتعلق بتفسيره، لإبراز موقف الإداره من وراء إصدارها لهذا القرار بشكل واضح وجلي في الحكم القضائي الذي سيصدر فيها. كما أنه يمكن له أن يتجاوز ذلك بطرح القرار على مستوى القضاء من أجل تقدير وفحص مشروعيته، فيراقب القاضي الإداري مدى تطابق ما قامت به الإداره مع القانون.

والملاحظ مدى أهميته الدعويين السابقتين، إذ يمكن أن تغني المخاطب بالقرار من رفع دعوى الإلغاء وتجنبيه خسارتها. إلا أن الواقع العلمي يثبت قلة الحالات التي تم فيها اللجوء إلى هذين الدعويين والاكتفاء بمخاصمة القرار الإداري مباشرة بدعوى الإلغاء.

1- دعوى تفسير القرارات الإدارية.

يمارس القضاء الإداري رقابته على الأعمال التي تقوم بها الإداره وعلى الوسائل المتخذة في نشاطاتها الإدارية المختلفة، بما في ذلك تفسير القرارات الصادرة عنها التي يكتنفها الإبهام ويحوم حولها الغموض.

تعرف دعوى تفسير القرار الإداري بأنها تلك الدعوى القضائية المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة الهدف من ورائها تحديد المراكز القانونية الناشئة عن هذا القرار وتوضيح حقوق والتزامات كل طرف فيه، باعتماد القاضي الفاصل

فيها على أساليب علمية دقيقة وبتمحیص مختلف عناصر القرار وصولا إلى تبين المعنى الحقيقي لهذا القرار¹.

تمارس دعوى تفسير القرار الإداري بطريقين، إما كدعوى أصلية، بحيث لا تستند إلى دعوى أخرى فتكون دعوى مستقلة بذاتها، أو كدعوى فرعية، وذلك متى كان القرار المراد تفسيره يشكل الفاصل في دعوى قضائية معينة، فيتم إرجاء الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين الفصل في الدعوى الفرعية المتعلقة بتفسير هذا القرار². ينحصر الدور الذي يقوم به القاضي الإداري المعروضة عليه دعوى تفسير قرار إداري في حدود توضيح المعنى الحقيقي لهذا القرار وباستعمال وسائل التفسير المختلفة، التي تختلف من حالة إلى حالة على حسب القرار المراد تفسيره، على حسب الغموض الذي يكتنف وعلى حسب الظروف المحيطة به، إلا أنه لا يملك حق تقرير مشروعيته من عدمه حتى ولو كانت ظاهره حتى لا يقع في مخالفة الحكم بما لم يطلب منه أو بتجاوز ما طلب منه³.

ما ينبغي الإشارة إليه أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يتضمن أحکاما خاصة بدعوى تفسير القرارات الإدارية، وإنما اكتفى بالإشارة إليها في معرض حديثه عن اختصاص المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة بالنظر في هذه الدعوى متى تعلقت بقرار غير مركزي أو بقرار مركزي.

2- دعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية.

تعد رقابة المشروعة من أهم صور الرقابة التي يجريها القضاء الإداري على أعمال الإدارة بصفة عامة، وعلى القرارات الإدارية بصورة خاصة، نظر للطابع الخطير لها باعتبارها تتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة وللآثار المترتبة عنها المتمثلة في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية.

أسوة بذلك يعترف القانون للقضاء الإداري بإمكانية فحص القرارات التي تتذرّذلها الإدارة عن طريق دعوى تسمى بدعوى فحص أو تقدير المشروعية، التي تعرف بأنها الدعوى التي من خلالها يقوم القضاء الإداري بفحص القرارات الإدارية الصادرة

¹- موصدق علي، أحكام الدعوى التفسيرية في النظام القضائي الإداري الجزائري، مجلة القانون والعلوم السياسية، مجلة علمية أكاديمية متخصصة تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد النعامة، العدد 4، سنة 2016، الصفحة 649.

²- عادل بوعمران، مرجع سابق، الصفحة 267.

³- موصدق علي، نفس المرجع، الصفحة 655 وما يليها.

لتقرير مخالفتها أو عدم مخالفتها للقانون دون أن يتجاوز ذلك إلى حد إلغاء القرارات غير المشروعة¹.

ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية هي دعوى تتوسط دعوى التفسير ودعوى الإلغاء ذلك أن القاضي بما له من صلاحيات وسلطات فيها يصل إلى حد الفصل فيما إذا كانت القرارات مشروعة أو غير مشروعة، دون أن يقف فقط عند المعنى الحقيقي للقرار، إلا أنه في جانب آخر فإن سلطاته لا تتجاوز إلى الفصل في إلغاء هذا القرار حتى ولو كانت بوادر غير مشروعية ظاهرة.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فإن اتخاذ في دعوى فحص المشروعية نفس الموقف المتخذ في دعوى التفسير، ذلك أنه اكتفى بالإشارة إلى وجودها دون أن ينظمها تنظيماً خاصاً، وهو ما يعني خضوعها للأحكام العامة للدعوى الإدارية.

ثانياً: دعوى الإلغاء.

يؤدي القضاء الإداري دوراً فعالاً في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، ذلك أن يحقق التوازن المطلوب بين مقتضيات تمنع الإدراة بامتيازات السلطة العامة وبين احترام حقوق وحريات الأشخاص المخاطبين بهذه القرارات. وهذا المبدأ يظهر جلياً في مجال دعوى الإلغاء التي تعد من أهم الدعاوى الإدارية، وهو ما دفع المشرع الجزائري إلى إفراد أحكام خاصة بها وتنظيمها تنظيماً خاصاً.

1- مفهوم دعوى الإلغاء.

تسمى دعوى الإلغاء أيضاً بقضاء الإلغاء، «وهو القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص مشروعية القرار الإداري. فإذا تبين له مجانية القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به»²، بمعنى آخر هي الدعوى القضائية التي يهدف من ورائها المدعى إلى إلغاء القرار الإداري الصادر ضده عن طريق القضاء. وهذه الدعوى قد تتعلق بقرار فردي كما قد تتعلق بقرار تنظيمي.

¹- عائد نضال سعيد مطر، قضاء فحص المشروعية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر غزة فلسطين، السنة الجامعية 2019 الصفحة 32.

²- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة منقحة ومزيدة، دار الفكر العربي القاهرة مصر، دون سنة طبع، الصفحة 272.

ودعوى الإلغاء تتخذ تسميات مختلفة، فقد يطلق عليها دعوى البطلان، كما قد يطلق عليها وصف دعوى تجاوز السلطة أو الانحراف بالسلطة¹، وهي كلها تسميات تصب في الأخير في إلغاء القرار، وبالتالي فإن تسمية دعوى الإلغاء هي الأصح. تمتاز دعوى الإلغاء بأنها دعوى شديدة التغير والتطور، فهي دعوى متطرفة في طبيعتها القانونية والقضائية وفي أحکامها التنظيمية²، ويرجع السبب في ذلك إلى الحركية التي تشهد لها هذه الدعوى في المجال العملي، وإلى تعدد مجالاتها بتنوع القرارات الإدارية، تعدد حتى الأسباب المؤدية لها.

ودعوى الإلغاء هي دعوى قائمة بذاتها، توصفها بأنها قضائية، وهو ما يعني بأنها ليست مجرد تظلم إداري، فهي وسيلة قضائية لحل المنازعات الإدارية إذا تعلقت بقرار إداري يدعى المخاطب به بأنه غير مشروع³. كما تمتاز أيضاً بأنها دعوى قضائية منظمة تنظيمياً قانونياً خاصاً، إذ أنها تخضع إلى إجراءات خاصة بها مميزة لها عن سائر الدعاوى الأخرى، ويظهر ذلك جلياً من خلال شروط إقامتها والنتائج المترتبة عنها⁴.

من جانب آخر، توصف دعوى الإلغاء بأنها من دعاوى قضاء المشروعية وليس من دعاوى الحقوق، ذلك أن الهدف من إقامتها هو وضع حد للقرار الإداري غير المشروع عن طريق القضاء فهي تجسد فكرة دولة القانون وتقييم مبدأ المشروعية الذي تخضع له الإدارة في أعمالها⁵. وهذا المعنى يقود إلى القول بأن دعوى الإلغاء من دعاوى القضاء العيني، فهي لا تتطرق إلى الحقوق الشخصية للمخاطب بالقرار غير المشروع، ولا تقوم على فكرة الاقتصاص من الإدارة المصدرة له إذ في فحواها تخاصم القرار بشكل موضوعي⁶.

2- الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء.

تمتاز دعوى الإلغاء بخصوصية الأحكام القانونية التي تخضع لها، ويرجع السبب في ذلك إلى الخطورة المتبعة عنها، إذ أنها تؤدي إلى إنهاء القرار الإداري المتتخذ من

¹- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2007، الصفحة 32.

²- عوادبي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، الصفحة 315.

³- عادل بوعمران، مرجع سابق، الصفحة 269.

⁴- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، الصفحة 66.

⁵- نفس المرجع، الصفحة 67.

⁶- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة 283.

قبل الإدارة وإعدام الأثر القانوني المترتب عنه. كما أن السبب في ذلك يرجع أيضاً إلى كثرة هذه الدعاوى وتشعبها، وبالتالي كان لزاماً على المشرع أن يتدخل بتنظيمها تنظيمياً خاصاً، يضمن الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

يظهر التنظيم الخاص لدعوى الإلغاء في زاويتين، الأولى تتعلق بالشروط الخاصة لممارسة هذه الدعواى، والثانية تمثل في خصوصية الفصل فيها.

أ- الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء:

تمتاز دعوى الإلغاء بأنها من الدعاوى الخاصة التي ميزها القانون بأحكام خاصة عن سائر الدعاوى الإدارية الأخرى. بمعنى أن مباشرتها تتطلب شروط خاصة من حيث قيامها وأسبابها.

- ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

يعرف الميعاد بصفة عامة بأنه الأجل المقرر لرفع الدعواى، وفي القضاء الإداري يعرف بأنه الفترة أو المدة الزمنية المحددة قانوناً لرفع الدعواى الإدارية حتى تكون مقبولة¹. يستشف من ذلك أن القانون هو الذي يتكلف بتحديد ميعاد رفع الدعواى في حالات معينة.

تعد دعاوى الإلغاء من الدعاوى التي خصها القانون بميعاد معين لرفعها حتى تكون مقبولة ذلك أن هذه الدعاوى تشكل أكبر خطر يهدد القرارات الإدارية، وبالتالي لا يعقل أن تبقى هذه القرارات مهددة بـإلغانها طول مدة سريانها، فالميعاد في هذه الدعاوى إنما قرر لضمان استقرار الأوضاع الإدارية².

نظم المشرع الأحكام المتعلقة بالميعاد في دعوى الإلغاء في المواد من 829 إلى 832 المتعلقة باختصاصات المحاكم الإدارية في النظر في هذه الدعواى، وفي المادة 900 مكرر 7 التي أحالت إلى تطبيق هذه المواد على الحالات التي تختص فيها المحاكم الإدارية للاستئناف (المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة) بالنظر في دعوى الإلغاء، وهي الحالات التي يكون فيها القرار المراد إلغاؤه صادراً عن جهة مركزية أو وطنية.

¹- سعيد بو على، مرجع سابق، الصفحة 106.

²- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، القسم الأول: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة 493.

حددت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أجل رفع دعوى الإلغاء في 04 أشهر مع احتساب هذه المدة كاملة وبالأوضاع المنصوص عليها في المادة 405 من نفس القانون التي نصت على أنه: «تحسب كل الأجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل. يعتد بأيام العطل الداخلية ضمن هذه الأجال عند حسابها. تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقاً للنصوص الجاري بها العمل. إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كلياً أو جزئياً، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موال».

يحدد القانون تاريخ بداية سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، ويفصل في ذلك بين القرار التنظيمي والقرار الفردي، ففي الأول يبدأ من تاريخ نشر القرار، الذي يكون عن طريق إتباع الإدارة شكليات معينة قصد إعلام الجمهور بالقرار، ما لم ينص القانون على وسيلة معينة ف تكون الإدارة ملزمة باتباعها، كما هو الحال في نشر المراسيم التنفيذية في الجريدة الرسمية¹، أما بالنسبة للقرار الفردي فلا يبدأ سريان الأجل إلا من تاريخ تبليغه إلى المعني، بكافة الوسائل المقررة في ذلك. وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 829 المذكورة أعلاه.

كما أضافت ذات المادة شرطاً آخرأ لبداً سريان ميعاد دعوى الإلغاء بالنسبة للقرار الفردي وهو ضرورة أن يكون التبليغ شخصياً بنسخة من هذا القرار الإداري. زيادة على ما ذكر أعلاه اشترطت المادة 831 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للاحتجاج بأجل الطعن بإلغاء أن يتضمن التبليغ الشخصي بالقرار الفردي الإشارة إلى أن للمخاطب به أجل 04 أشهر للطعن فيه بإلغاء وإلا كان الأجل مفتواحاً.

وفي مجال تحديد أجل الطعن بإلغاء أجازت المادة 830 من نفس القانون أن يقدم تظلم إداري في القرار الصادر وذلك في أجل 04 أشهر من تاريخ سريان القرار. ويكون للإدارة الحق في الرد في غضون شهرين، إذ يعد سكتها عن الرد خلال هذه المدة بمثابة الرفض. وفي هذه الحالة يكون للمتهم الحق في أن يطعن بإلغاء أمام القضاء في أجل شهرين من تاريخ تبليغه بقرار رفض التظلم أو من تاريخ انقضاء الأجل المنوه للإدارة للرد في حالة عدم الرد.

¹- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، القسم الأول: قضاة الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة 502.

وبالنسبة للطبيعة القانونية لشرط الميعاد في دعوى الإلغاء فإنه يعد من النظام العام لا يجوز مخالفته¹، ويتعين على القاضي الفاصل في الدعوى أن يقضي بعد قبول الدعوى في حالة رفعها بعد انقضاء الميعاد. اعتبر المشرع من خلال ق.إ.م.إ أن الآجال المرتبطة بالإلغاء هي مدة تقادم و ليست مدة سقوط، بحيث يسري عليها الانقطاع والوقف، وذلك حسب ما أشارت إليه المادة 832 من نفس القانون التي حددت حالات انقطاع آجال الإلغاء في الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة ووفاة المدعي أو تغير أهليته، وحالات وقف هذه الآجال في تقديم طلب المساعدة القضائية والقوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ملاحظة:

يتعلق أجل الطعن بالإلغاء بالقرار غير المشروع أما القرار الباطل بطلان مطلقا فلا يسري عليه هذا الأجل، بحيث عندما ينقضي الأجل بالنسبة للأول يتحصن من الإلغاء، أما الثاني فلا يتحصن بفوات الوقت ويمكن رفع الدعوى في أي وقت.

- إرفاق العريضة بنسخة من القرار المطعون فيه بالإلغاء.

حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة يجب أن ترافق العريضة الافتتاحية بنسخة من القرار المطعون فيه تحت طائلة عدم القبول ما لم يوجد مانع مبرر. فإذا ثبت أن المانع يعود إلى امتناع الإدارة أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة و يقوم باستخلاص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع، وهذا ما أكدته صراحة المادة 819 من ق.إ.م.إ.

- تأسيس الدعوى على وجه من أوجه الإلغاء.

يشترط القانون مجموعة من العناصر ينبغي أن يتتوفر عليها القرار حتى ينشأ سليما، تتمثل في عنصر الاختصاص، عنصر المحل، عنصر السبب، عنصر الشكل والإجراءات وعنصر الغاية فإذا تخلف إحداها فإن ذلك يكون مدعاهة للإلغاء.

هكذا تتعدد الأوجه التي تؤسس عليها دعوى الإلغاء والتي تسمى بالعيوب التي تلحق القرار الإداري وتجعله غير مشروع، سواء كان قرار فرديا أو قرارا تنظيميا.

*إلغاء القرار الإداري لتخلف عنصر الاختصاص:

¹- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى، مرجع سابق، الصفحة 189.

يعرف الاختصاص في المجال الإداري بأنه: «القدرة على ممارسة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به»¹. وفي مجال القرار الإداري يعرف بأنه قدرة أو سلطة جهة إدارية في إحداث أثر قانوني بسلطتها المنفردة.

يتحقق عنصر الاختصاص فكرة التحديد الدقيق للصلاحيات المخصصة لكل جهة إدارية وهو ما يجعله أساساً في قيام مبدأ المشروعية الإدارية وتحديد الجهة المسؤولة في حالة مخالفتها للقانون. وبالتالي فإن عيب عدم الاختصاص يظهر فيما يلي:

- عيب عدم الاختصاص الشخصي، بأن يصدر القرار من غير الجهة الإدارية أو الموظف العمومي أو الشخص المختص شخصياً به، مع مراعاة الاستثناءات التي قضي فيها بالمشروعية رغم صدور القرار من غير هؤلاء، كما هو الحال في نظرية الموظف الفعلي².

- عيب عدم الاختصاص الموضوعي، بأن يصدر القرار عن جهة أو موظف غير مختص بنوعية القرار أو المجال الذي صدر فيه.

- عيب عدم الاختصاص المكاني، بأن يصدر القرار من جهة أو موظف تجاوز النطاق الإقليمي المخصص له، كإصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية معينة قراراً يدخل ضمن اختصاص بلدية أخرى.

- عيب عدم الاختصاص الزمني، بأن يصدر القرار في وقت لا يعقد فيه الاختصاص للشخص الذي أصدره، كأن يصدر خارج المدة الزمنية المحددة لإصداره، أو أن يتزد من قبل الشخص قبل توليه المنصب أو بعد زواله³.

* إلغاء القرار الإداري لخلاف عنصر السبب:

تطبيقاً لقاعدة أن لكل عمل قانوني سبب يبرره وجب أن يستند القرار إلى سبب الذي يعرف بأنه: «الحالة الواقعية أو القانونية أو الظروف والأوضاع التي تسبق إصداره وتدفع السلطة الإدارية إلى إصداره»⁴.

يكون القرار غير مشروع لخلاف عنصر السبب في حالتين، هما:

- اتخاذ القرار بدون وجود الواقعية أو الظرف الذي يبرره، كأن يحال الشخص على التقاعد دون بلوغه السن القانوني، صدور قرار هدم منزل شيد بشكل سليم بمراعاة

¹- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 2017، الصفحة 235.

²- علاء الدين عشي، مرجع سابق، الصفحة 276.

³- جبار جميلة، مرجع سابق، الصفحة 96 و 97.

⁴- محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، الصفحة 212.

الشروط القانونية، تأديب موظف عمومي دون ارتكاب أي خطأ مهني وتحويله دون موافقته وبدون وجود ضرورة المصلحة.

- سوء تقدير الواقع، بحيث تخطأ الإدارة في التكيف القانوني السليم للواقعة ومثال ذلك أن تصدر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبة من الدرجة الثانية في حالة ارتكاب خطأ مهني يصنف ضمن الأخطاء من الدرجة الأولى.

* إلغاء القرار الإداري لخالف عنصر المحل:

يعرف المحل في القرار الإداري بأنه الأثر المباشر المترتب على القرار، والذي يشترط فيه القانون أن يكون ممكناً، بمعنى قابل للتجسيد على أرض الواقع سواء كان موجوداً أو قابلاً للوجود وأن يكون مشروعًا، أي موافقاً للقانون¹.

يمكن أن يكون القرار الإداري محل دعوى إلغاء لعيب في المحل، وهو العيب الذي يتحقق فيما يلي:

- المخالفة المباشرة للقانون: وتكون بتعتمد الإدارة عدم تطبيق القانون، إما مخالفة إيجابية باتخاذ موقف بشكل مخالف للقانون كتوظيف شخص غير مستحق للتوظيف أو ترقية موظف دون استحقاقها. أو كانت المخالفة سلبية بحيث أن الإدارة لا تتخذ أي موقف².

- المخالفة غير المباشرة للقانون، تتحقق هذه الحالة متى قامت الإدارة بإصدار قرار لم تتعتمد فيه مخالفة القانون ولكنها وقعت في المحظور عن طريق الخطأ، ويكون ذلك نتيجة عن سوء تفسير القانون أو سوء تطبيقه³.

* إلغاء القرار الإداري لعيب الشكل أو الإجراءات:

الأصل أن القانون لا يلزم الإدارة بشكل أو إجراءات معينة لأنها هي الأقرب إلى الميدان والأدرى بما ينبغي اتخاذها. لكن في بعض الحالات قد يتدخل القانون بإلزام الإدارة بإتباع شكل معين أو مراعاة إجراءات معينة في إصدار من القرار فيكون في هذه الحالة التقيد بالشكل والإجراءات ملزماً.

غالباً ما يتم تحديد الشكل والإجراءات في المجالات التي لها علاقة مباشرة بحقوق الأشخاص وحرياتهم، وذلك من أجل كبح جماع الإدارة حتى لا تطغى بما لها من سلطات على هذه الحقوق والحريات، ومثال ذلك الأمر رقم 03-06 المتضمن

¹- محمد الصغير بعلی، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، الصفحة من 358 إلى 360.

²- عوادی عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، مرجع سابق، الصفحة 525.

³- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، الصفحة 722.

القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹، نجده تضمن محورا خاصا بالنظام التأديبي للموظفين. يحدد الإجراءات المتبعة من ارتكاب الخطأ إلى غاية تنفيذ عقوبة نظرا لخطورته على المسار المهني للموظف.

ينشأ الحق في إلغاء القرار الإداري لتخلف عنصر الشكل والإجراءات في الحالة التي تكون فيها الإدارة ملزمة باتباع إجراءات معينة أو بإفراج قرارها في شكل معين، فإذا خالفت ذلك يجعل عد القرار غير مشروع، سواء كان الإغفال تماماً أو جزئياً.

غير أن الفقه ومن بعده القضاء اعتبرا بأن القرار يكون مشروعًا حتى ولو خالفت الإدارة فيه الشكل والإجراءات، متى كانا غير جوهريين، لا يتعلّقان بمصالح الأشخاص وإنما يقرران لمصلحة الإدارة².

* إلغاء القرار الإداري لعيب الغاية:

يعرف شرط الغاية بأنه الأثر النهائي أو غير المباشر الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار. يتمثل أساسا في تحقيق المصلحة العامة أي تحقيق المنفعة العامة³، فمثلاً تتجلى الغاية من وراء قرار التوظيف في ضمان سير المرفق العام، وتتجلى في قرار التأديب في ضمان حسن سير المرفق العام.

لكن في بعض الحالات المصلحة العامة غير كافية لتبرير القرار الإداري، فلا بد أن تقصد الإدارة من وراء إصداره تحقيق الهدف الذي قصده القانون، وهو ما يعبر عنه بقاعدة تخصيص الأهداف⁴. ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري، فهذه القرارات لا تبررها المصلحة العامة، بل لا بد أن يكون الغرض منها هو حماية عنصر من عناصر النظام العام⁵.

انطلاقاً من ذلك، يختلف عنصر الغاية في القرار الإداري، فيصير عرضة للطعن فيه بإلغاء في الحالتين الآتيتين:

- ابتغاء مصلحة من وراء القرار مجانية للمصلحة العامة، ففي هذه الحالة يكون القرار غير مشروع كما هو الحال في ابتغاء مصلحة شخصية لمصدر القرار أو مصلحة خاصة بتلك الإدارية⁶.

¹- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.

²- جبار جميلة، مرجع سابق، الصفحة 102.

³- علاء الدين عشي، مرجع سابق، الصفحة 281.

⁴- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، الصفحة 243.

⁵- حسام مرسي، مرجع سابق، الصفحة 134.

⁶- إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، الصفحة من 128 إلى 148.

- عدم مراعاة قاعدة تخصيص الأهداف، فإذا صدر قرار إداري دون أن يكون الهدف من وراءه هو تحقيق الهدف المسطر قانوناً في هذا المجال اعتبر بأن القرار غير مشروع ولو كان الهدف من وراءه هو تحقيق المصلحة العامة¹. مثال ذلك قرارات الضبط الإداري فلا تبررها المصلحة العامة بل يجب أن يكون الهدف من وراءها هو حماية عنصر من عناصر النظام العام.

3- النتائج المترتبة عن دعوى الإلغاء.

- بعد دراسة القضية بالاعتماد على الإدعاءات المقدمة ومدى تأسسها، يقوم القاضي المعروض أمامه النزاع بالفصل في الطلب، وذلك كما يلي:
- إذا كان طلب الإلغاء غير مؤسس، أي أن القرار المطعون فيه مشروع قضى برفض الدعوى لعدم التأسיס.
 - إذا توصل القاضي إلى أن الطلب مؤسس وأن القرار فعلاً غير مشروع قضى بإلغائه، دون أن تكون له سلطة تعديل القرار المعيب أو استبداله بقرار جديد، ولا حتى توجيه أوامر للإدارة لأن ذلك يتناهى مع مبدأ الفصل بين السلطات².

الفرع الثاني: دعاوى القضاء الكامل.

لا تقتصر الدعاوى الإدارية على دعاوى قضاة المشروعية التي تتجلى أساساً في دعوى الإلغاء، وإنما تشمل فضلاً عن ذلك دعاوى القضاء الكامل، وهذه الأخيرة سميت كذلك لأن القاضي الإداري يتمتع من خلالها بسلطات واسعة لا تقتصر عند حد تقرير المشروعية من عدمه فيما قامت به الإدارة، وإنما بيان الحل الكامل للنزاع والذي قد يصل إلى حد جبر الضرر الذي أصاب المتعامل مع الإدارة عن طريق إجبارها على التعويض.

تتعدد دعاوى القضاء الكامل، منها دعاوى المنازعات الانتخابية ودعاوى العقود الإدارية، إلا أن هذه الدعوى تتجلى بشكل جلي وواضح في دعوى التعويض وبالتالي سنقتصر في دراسة هذا العنصر على الأحكام الخاصة بهذه الدعوى.

¹- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 268.

²- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، الصفحة 841.

أولاً: مفهوم دعوى التعويض.

تعد دعوى التعويض من أهم الدعاوى الإدارية ذلك أنها لا تقف عند حد إلغاء القرار الإداري وإنما تمتد لمخاصة الإدارة عما قامت به من نشاط وتسرب في ضرر للغير، فهي دعوى لجبر الضرر بتحديد المركز القانوني لكل طرف في النزاع.

حاول الفقه تعريف دعوى التعويض، من ذلك التعريف الذي قضى بأنها الدعوى التي تتعلق بحماية المراكز الموضوعية والشخصية، يرفعها أحد الأشخاص بتعويضه عما أصابه من ضرر تسببت فيه الإدارية¹. كما تم تعريفها بأنها: «الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل واللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار»².

على هذا الأساس يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها الدعوى التي يسعى من خلالها المدعي إلى الحصول على التعويض لجبر الضرر الذي أصابه، والذي يرتبط بقيام المسؤولية الإدارية.

تمتاز دعوى التعويض بالعديد من الصفات التي تميزها عن غيرها من الدعاوى، فبداية إذا كانت دعوى الإلغاء تتعلق بالقرار الإداري فإن دعوى التعويض ترتبط بجميع صور النشاط الإداري، مهما كانت الوسيلة المستعملة من قبل الإدارة، بمعنى أنها قد تتعلق بقرار إداري، بعقد إداري أو بعمل إداري.

تعد دعوى التعويض من الدعاوى القضائية، أي أن حصول الشخص على حقه يكون باللجوء إلى القضاء المختص المتمثل في القضاء الإداري، وهي دعوى شخصية أو ذاتية، لأن صاحب الحق فيها يستمد مركزه القانوني من العمل الذي قامت به الإدارة، وليس من القانون³.

كما تمتاز أيضاً دعوى التعويض بأنها من دعاوى قضاء الحقوق، ذلك أنها تستهدف حماية الحقوق الشخصية المكتسبة وإرجاعها إلى أصحابها بعكس دعاوى قضاء المشروعة⁴.

¹ - مازن ليلاو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 444 و 445.

² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية مرجع سابق، الصفحة 566.

³ - مازن ليلاو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة من 448 إلى 451.

⁴ - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، مرجع سابق، الصفحة 569.

ثانياً: الأساس القانوني لدعوى التعويض.

رغم أهمية دعوى التعويض في إنصاف أصحابها في مواجهة الإدارة التي أقيمت مسؤوليتها، إلا أنه يلاحظ بأن المشرع الجزائري لم يعن بها كما فعل في دعوى الإلغاء لتبقى خاضعة إلى الأحكام العامة لدعوى الإدارية.

تجد دعوى التعويض أساسها في قيام المسؤولية الإدارية التي تعرف بأنها الحالة القانونية التي الإدارية بتحمل التعويض نتيجة الضرر الذي أصاب شخص، بفعل عمل ينسب إليها على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

1- المسؤولية على أساس الخطأ.

وتسمى أيضاً بالمسؤولية الخطئية، وهي المسؤولية الناشئة عن ارتكاب خطأ ينسب للإدارة ويتربّ عليه ضرر يصيبه الشخص في حقه. وهذه المسؤولية تعدّ أقدم صور المسؤولية الإدارية لأنها تستند إلى مبدأ عام يتمثل في تحمل الشخص تبعات أعماله، وهذا المبدأ منصوص عليه في القانون المدني في نص المادة 124 منه التي قضت بأنه: «كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض».

بعد الخطأ مناط المسؤولية الإدارية الخطئية، يتمثل في عنصر التعدي على الحقوق المحمية قانوناً، وهذا الخطأ يتجلّى في ثلاثة صور هي:

- الخطأ الشخصي، وهو الخطأ الذي ينسب للعون القائم على الإدارة، يرتكبه بمناسبة الوظيفة أو أثناء تأديتها، يكون خارجاً عن الإطار الوظيفي ويمليه هدف شخصي¹.
- الخطأ المرفقـي، وهو الخطأ الذي يشكل إخلالـا بالالتزامـات المرتبـطة بالوظـيفة الإدارـية وينسبـ إلى المرـفقـ القـائمـ بالـخدـمةـ² وليسـ إلىـ القـائمـ علىـ الإـدارـةـ.
- الخطأ الشخصـيـ والـمرـفقـيـ، وهوـ الخطـأـ الـذـيـ يـجـمـعـ بـيـنـ الـخـطـأـ الشـخـصـيـ وـالـخـطـأـ المـرـفقـيـ، بـحـيـثـ أـنـ جـزـءـ مـنـ يـنـسـبـ إـلـىـ المـرـفقـ أـوـ الإـادـارـةـ القـائـمـ عـلـىـ عـلـيـهـ وـالـجـزـءـ الـآـخـرـ يـنـسـبـ إـلـىـ الـعونـ الإـادـارـيـ المـكـلـفـ بـالـنشـاطـ.

إلى جانب الخطأ، يشترط لقيام المسؤولية الإدارية وقوع ضرر بشخص، والذي يقصد به الانتقاد من منافع هذا الشخص ومن حقوقه، وحتى يعدد بالضرر يشترط فيه ما يلي:

¹ - لحسين بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2013، الصفحة 174.

² - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض، الطبعة السابعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي القاهرة مصر، بدون سنة طبع، الصفحة 139.

- أن يكون الضرر موجوداً محققاً وغير احتمالي،
- أن يكون معيناً أو قابلاً للتعيين،
- أن يكون قابلاً للتقدير.

زيادة على ذلك، لا تقوم المسؤولية الإدارية الخطئية إلا بقيام العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، بحيث يكون هذا الأخير بسبب الأول، فلولا الخطأ ما وقع الضرر. وفي هذه الحالة يقع على عاتق رافع دعوى التعويض، الذي هو المدعي إثبات وجود العلاقة السببية، غير أن قطعها من قبل الإدارة يغيفها من التعويض كما هو الحال في إثبات أن الضرر راجع إلى خطأ المتضرر أو السبب الأجنبي أو فعل الغير.

2- المسؤولية الإدارية دون خطأ.

إذا كان الأصل أن الشخص لا يتحمل المسؤولية إلا في حالة وجود خطأ ينسب إليه، فإنه في مجال المسؤولية الإدارية يمكن للإدارة أن تتحمل المسؤولية حتى في حالة انعدام الخطأ. متى ينبع الضرر للعمل الإداري وتكون هذه المسؤولية في هاتين :

أ- المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.

قد ينص القانون في مجالات معينة على تحمل الإدارة المسؤولية في التعويض، حتى ولو لم ترتكب أي خطأ، وهذه المسؤولية تتجسد أساساً في المسؤولية على أساس المخاطر، إذ يكفي وجود خطر وحدوث ضرر لقيام هذه المسؤولية¹.

تتعدد الحالات التي تقام فيها المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، فعلى سبيل المثال تتحمل الدولة مسؤولية التعويض عن الأضرار الناشئة بسبب الإخلال بواجب المحافظة على النظام العام، هذا ما نصت عليه المادة 144 صراحة من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بقولها: «الوالى مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية». فإذا حدثت أعمال شغب أدت إلى إلحاق أضرار بممتلكات الأشخاص بسبب انفلات أمني دون تحديد المتسبب فيها تتحمل الدولة مسؤولية التعويض عن طريق الوالى باعتباره ممثلاً لها.

كذلك تقوم هذه المسؤولية في مجال المخاطر الوطنية، فقد نص الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية²، على تعويض ذوي حقوق

¹ - حسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، الصفحة 208 و 209.

² - الأمر رقم 01-16 المؤرخ في 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.

ضحايا المأساة الوطنية. وذلك بموجب المادة 37 منه التي قالت بأنه: « زيادة على الحقوق والمزايا المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعهود بهما، لذوي حقوق الأشخاص ضحايا المأساة الوطنية المذكورين في المادة 28 أعلاه، الذين يحوزون حكما نهائيا بوفاة الهالك، الحق في تعويض تمنحه الدولة ». وأرفق هذا الأمر بالمرسوم الرئاسي رقم 93-06 المتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية¹ ليبين الكيفية التي من خلالها يتم هذا التعويض.

مثال آخر أيضا، قد تتطلب بعض الوظائف التعرض لمخاطر مهنية، فيتدخل القانون من أجل تحمل الإدارة المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن هذه المخاطر، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 148 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، التي حملت البلدية المسؤولية في حالة الحوادث الضارة التي تصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وال منتخبين والمستخدمين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها، مع الاعتراف لها بحق الرجوع على المتسبب في الضرر. ونفس الأمر وارد في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، الذي حمل الولاية المسؤولية في التعويض بسبب الأضرار التي تطرأ على رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان و المنتخبين ونواب المندوبيات الولاية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدهم أو بمناسبتها، حسب المادة 138، مع الاحتفاظ بحق الرجوع على المتسبب في الضرر حسب ما قالت به المادة 139 من هذا القانون.

بـ. المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

الأصل أن الجميع متساوون أمام الأعباء العامة، أي أن يعامل الجميع بنفس المعاملة مع الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ، غير أنه في حالة الإخلال بهذا المبدأ تتحمل الإدارة المسؤولية في تعويض المتضرر رغم عدم وجود أي خطأ ينسب إليها.

من أمثلة ذلك، حالة الضرر الناتج بفعل القوانين والاتفاقيات الدولية، فإذا ترتب عنها «ضرر خصوصي ذو خ特ورة معينة بحيث لا يستطيع الفرد أن يتحمله، فإن مسؤولية الدولة تقوم حتى ولو لم ينص التشريع المعني أو الاتفاقية الدولية على

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 93-06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية، نفس الجريدة.

ذلك»¹، فالمسؤولية هنا تقوم بسبب تفضيل المصلحة العامة بـإلحاق الضرر بالمصالح الخاصة متى بلغ الضرر حدا من الجسامة².

كذلك تقوم هذه المسؤولية في حالة القرارات الإدارية المشروعة، سواء كانت فردية أو تنظيمية، متى بنيت على تفضيل للمصلحة العامة عن المصالح الخاصة³، كما هو الحال في قرار نزع الملكية لمنفعة العامة.

ثالثاً: تقدير التعويض المستحق في دعوى التعويض.

يتربّ على قيام المسؤولية الإدارية بنوعيها الخطئية وبدون خطأ نشوء الحق في التعويض لفائدة الشخص المتضرر، الذي يكون محل حماية قضائية من خلال دعوى التعويض الهدافة إلى جبر الضرر.

والأصل أن التعويض في مجال المسؤولية الإدارية يكون نقدياً، ذلك لأن التعويض العيني قد يتمثل في إزالة تصرفات إدارية تقتضي المصلحة العامة الإبقاء عليها، وهو ما يجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم جواز إصدار أوامر قضائية لإلزام الإدارة بأداء معين. غير أنه يمكن أن يتمثل التعويض في التعويض العيني في بعض الحالات كما هو الحال في الأعمال المادية حيث تكون الإدارة ملزمة برد الحالة إلى ما كانت عليه بإزالة الضرر⁴.

أما بالنسبة لتقدير قيمة التعويض فإنها في الأصل تكون خاضعة للسلطة التقديرية للقاضي الفاصل في الموضوع، ما لم يتضمن القانون الذي ينظم هذه المسألة كيفية التعويض أو يوجد اتفاق بين الطرفين يحدد ذلك، فيكون القاضي ملزماً بتنفيذ هذا القانون أو بتطبيق بنود الاتفاق الحاصل بين الطرفين، كما هو الحال في الغرامات التأخيرية في الصفقات العمومية.

¹ - لحسن بن شيخ آث ملوياً، مرجع سابق، الصفحة 286 و 287.

² - مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 463 وما يليها.

³ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، الصفحة 363 و 364.

⁴ - مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، مرجع سابق، الصفحة 550 و 551.

الخاتمة:

انطلاقاً مما سبق، يتضح بأن مقياس المنازعات الإدارية يعد من أهم المقاييس المدرسة على مستوى التعليم العالي، خاصة بالنسبة لتخصص القانون العام، ذلك أنه يجمع بين ما هو نظري وما هو عملي. كما أنه مقياس عام وشامل يحمل بين طياته العديد من الأحكام المرتبطة بالقانون الإداري.

لكن يبقى النظام القانوني الذي يخضع له هذا النوع من المنازعات يستدعي التعديل والتحسين ليواكب التطور الحاصل في المجتمع الجزائري من جهة، ومن جهة أخرى، حتى تصير الأحكام القانونية المقررة لهذه المنازعات أكثر انسجاماً وتناسقاً مع فلسفة القانون العام الذي ينطلق من فكرة أن نطاقه ينطبق متى تصرفت الإدارة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة.

لدى فإننا نرى أنه من الضروري بمكان أن يسارع المشرع الجزائري في التدخل لتعديل النظام القانوني للمنازعات الإدارية، لاسيما في المسائل الآتية:

- تطوير النصوص التشريعية حتى تكون قادرة على تجسيد خصوصية المنازعات الإدارية.
- تدعيم الرقابة المقررة على أعمال الإدارة، بجميع صورها، حتى تكون قادرة على تحقيق الفعالية المرجوة.
- ضرورة الاعتماد على المعيار الموضوعي في توزيع الاختصاص بين القضاء العادي القضاء الإداري.
- ضرورة إيجاد قانون إجرائي خاص بالمنازعات الإدارية في مجموعة واحدة مستقل عن القانون الإجرائي للمنازعات العادية.

قائمة المراجع:

1- المؤلفات:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 2003.
- 2- أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، سنة 2015.
- 3- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار بغدادي للطباعة والنشر الجزائري، سنة 2009.
- 4- بن دعاس سهام، نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2023.
- 5- بوبشير مهند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، نظرية الدعوى – نظرية الخصومة – الإجراءات الاستثنائية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008.
- 6- ثروت بدوى، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 2016، الصفحة 51.
- 7- جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كلية، الجزائر، سنة 2014.
- 8- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر ، سنة 2011.
- 9- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، سنة 2017.
- 10- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثالث: الخصومة الإدارية، الاستعجال الإداري، الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، سنة 2017.
- 11- سامي جمال الدين، قضاء الملاعنة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة مصر سنة 2014.
- 12- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة منقحة ومزيدة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، دون سنة طبع.
- 13- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض، الطبعة السابعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، بدون سنة طبع.
- 14- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة مزيدة ومنقطة، دار الفكر العربي القاهرة، مصر، بدون سنة طبع.
- 15- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دراسة مقارنة دار الخلدونية، سنة 2020.

- 16- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار همة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.
- 17- عدي شاهين، رقابة القضاء على الميزانية بين المنافع والأضرار والقرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، سنة 2016.
- 18- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2012.
- 19- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة مصر، سنة 2009.
- 20- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2018.
- 21- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة مزيدة ومنقحة، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2017.
- 22- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، سنة 2009.
- 23- عوادي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.
- 24- فادي قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الآثار وسبل المواجهة، الطبعة الأولى، منشورات الحليبي الحقوقية، بيروت لبنان سنة 2013.
- 25- فريحة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2010.
- 26- حسين بن شيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2013.
- 27- مازن ليلاو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 2017.
- 28- مازن ليلاو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مبدأ المشروعية- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوی، المجلد الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت لبنان، سنة 2016.
- 29- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2004.
- 30- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003.
- 31- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2007، الصفحة 32.

- 32- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009.
- 33- محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2011.
- 34- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، نظرية الاختصاص، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013.
- 35- ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2018.
- 36- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الناشر لباد، سنة 2007.
- 37- نجم الأحمد، الإصلاح الإداري، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق سوريا سنة 2018.
- 38- عمر زودة، الإجراءات المدنية والإدارية في ضوء أراء الفقهاء وأحكام القضاء، طبعة جديدة ومنقحة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2021.

2- المقالات العلمية والمطبوعات الجامعية:

- 1- إسماعيل جابوربي، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة دفاتر السياسة والقانون، مجلة دورية دولية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرداح ورقلة، العدد 14 جانفي 2016.
- 2- بن حمو الطاوس، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2016، من خلال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مجلة دورية دولية أكademie محكمة تصدر عن مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة الجزائر، المجلد 5، العدد 2، جوان 2020.
- 3- بو عمران عادل، دولة القانون، الضمانات والقيود، المجلة الأكademie للبحث القانوني، مجلة سداسية متخصصة محكمة، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 11، العدد 1، سنة 2015.
- 4- جحية سعيداني لوناسي، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تizi وزو، العدد 1 سنة 2007.
- 5- دحماني كمال، الخصوصية الإجرائية لقبول الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية الإدارية في إطار القانون 08-09، مجلة دائرة البحوث والدراسات والقانونية والسياسية، مجلة علمية دولية محكمة، تصدر عن مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مرسللي عبد الله تيبازة الجزائر، المجلد 06، العدد 2، سنة 2022.

- 16- موصد علي، أحكام الدعوى التفسيرية في النظام القضائي الإداري الجزائري، مجلة القانون والعلوم السياسية، مجلة علمية أكاديمية متخصصة تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد النعامة، العدد 4، سنة 2016.

17- وسن حميد رشيد، الرقابة على أعمال السيادة، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل، العراق، العدد الثاني، سنة 2012.

18- زغو محمد، محاضرات في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مطبوع بيادوجي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي الشلف، السنة الجامعية 2020-2021.

3- الأطروحت والرسائل العلمية:

- 1- باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية أحمد إبراهيم للحقوق الجامعية الإسلامية العالمية ماليزيا، سنة 2011.
 - 2- مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تizi وزو، سنة 2017.
 - 3- عائد نضال سعيد مطر، قضاء فحص المشروعية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر غزة فلسطين، السنة الجامعية 2019.
 - 4- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس فلسطين، سنة 2011.
 - 5- لطفاوي محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، رسالة ماجستير في القانون، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016.

3- النصوص القانونية:

- المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصدق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
 - المرسوم الرئاسي رقم 18-89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، لجريدة الرسمية عدد 9 بتاريخ 01 مارس 1989. (ملغى)

- 3- المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصدق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996. (ملغي)
- 4- القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998، المعدل والمتمم.
- 5- القانون العضوي 03-98 المؤرخ 3 جوان 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 7 جوان 1998.
- 6- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.
- 7- القانون العضوي رقم 10-22 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 بتاريخ 16 جوان 2022.
- 8- القانون رقم 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتعلق بتمديد العمل بالتشريع الساري المفعول حتى 31 ديسمبر 1962 إلى إشعار آخر، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 11 جانفي 1963.
- 9- القانون رقم 23-90 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم للأمر 154-66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 36 بتاريخ 22 أوت 1990. (ملغي)
- 10- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 13 يناير 1988، المعدل والمتمم.
- 11- القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998. (ملغي)
- 12- القانون رقم 05-99 المؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية عدد 24 بتاريخ 07 أبريل 1999، المعدل والمتمم.
- 13- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 8 مارس 2006، المعدل والمتمم.
- 14- القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011.
- 15- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.
- 16- القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية عدد 55 بتاريخ 30 أكتوبر 2013.
- 17- القانون 07-22 المؤرخ في 05 مايو 2022، المتعلق بالتقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ 14 مايو 2022.

- الأمر رقم 278-65 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965، يتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 96 بتاريخ 23 نوفمبر 1965. (ملغي)
- الأمر رقم 154-66 المؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 49 بتاريخ 09 جوان 1996. (ملغي)
- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعديل والمتمم.
- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.
- الأمر رقم 16-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، الجريدة الرسمية عدد 29 بتاريخ 18 أبريل 2021.
- المرسوم رقم 131-88 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 بتاريخ 6 جويلية 1988.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-01 المؤرخ في 06 يناير 2007، يتضمن تحويل مراكز إعلام الشبيبة وتنشيطها إلى دواعين مؤسسات الشباب للولاية، الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 07 يناير 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 21 مارس 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-357 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، يحدد صلاحيات وزير البيئة، الجريدة الرسمية عدد 73 بتاريخ 6 ديسمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 84 بتاريخ 14 ديسمبر 2022.
- قرار مؤرخ في 18 سبتمبر 2022 ، يؤهل أعواان إدارة أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، الجريدة الرسمية عدد 77 بتاريخ 22 نوفمبر 202.

الفهرس:

1.....	مقدمة:.....
3.....	المحور الأول: مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
3.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
4.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية في المجال الإداري وأهميته.....
4.....	أولاً: تعريف مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
6.....	ثانياً: أهمية مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
6.....	1- أهمية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في إقامة دولة القانون.....
7.....	2- أهمية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في تكريس الحقوق والحريات.....
8.....	3- أهمية احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في ترقية فكرة الإصلاح الإداري.....
9.....	الفرع الثاني: أساس خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.....
9.....	أولاً: الأساس الفقهي لخضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.....
9.....	1- الاتجاه الأول في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.....
10.....	2- الاتجاه الثاني في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.....
10.....	ثانياً: الأساس القانوني لخضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.....
11.....	1- الدستور:.....
12.....	2- القانون المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.....
13.....	المطلب الثاني: ذاتية مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
13.....	الفرع الأول: مصادر مبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
14.....	أولاً: المصادر المكتوبة ومبدأ المشروعية في المجال الإداري.....
14.....	1- الدستور:.....
16.....	2- المعاهدات والاتفاقيات الدولية:.....
17.....	2- التشريع العادي:.....
19.....	3- التشريع الفرعي:.....
20.....	ثانياً: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في المجال الإداري.....

20.....	1- العرف الإداري:.....
21.....	2- مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة:.....
21.....	الفرع الثاني: مرتکزات مبدأ المشرعية في المجال الإداري.....
22.....	أولا: مبدأ الفصل بين السلطات.....
22.....	1- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.....
23.....	2- مظاهر الفصل بين السلطات في مجال الوظيفة الإدارية:.....
27.....	ثانيا: توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية.....
29.....	ثالثا: خضوع الأعمال الإدارية للرقابة.....
29.....	1- الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة.....
32.....	2- الرقابة غير الإدارية على أعمال الإدارة.....
33.....	أ- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة:.....
36.....	ب- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.....
38.....	ج- الرقابة غير الرسمية على أعمال الإدارة.....
39.....	المطلب الثالث: نطاق مبدأ المشرعية في المجال الإداري.....
39.....	الفرع الأول: أعمال السيادة.....
40.....	أولا: مفهوم أعمال السيادة.....
40.....	1- تعريف ونشأة أعمال السيادة.....
41.....	2- معايير تحديد أعمال السيادة:.....
41.....	أ- معيار الغاية:.....
41.....	ب- معيار طبيعة العمل.....
42.....	ج- معيار القائمة.....
43.....	ثانيا: الآثار المترتبة على أعمال السيادة.....
43.....	الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية.....
44.....	أولا: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.....
44.....	1- تعريف ونشأة نظرية الظروف الاستثنائية.....
45.....	2- شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.....
45.....	أ- وجود ظرف استثنائي.....

ب- أن تكون الوسائل المقررة في الحالات العادية غير قادرة على مجابهة الظرف الاستثنائي.	45
ثانيا: علاقة نظرية الظروف الاستثنائية بمبدأ المشروعية.	46
1- حالة تنظيم الظرف الاستثنائي بقانون.	46
2- حالة عدم تنظيم الظرف الاستثنائي بقانون.	46
الفرع الثالث: السلطة التقديرية للإدارة.	48
أولا: مفهوم السلطة التقديرية للإدارة.	48
1- تعريف السلطة التقديرية للإدارة وأهميتها.	48
2- أساس السلطة التقديرية للإداره:	49
أ- الأساس الواقعي لتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية.	49
ب- الأساس القانوني لتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية.	50
ثانيا: علاقة السلطة التقديرية للإدارة بمبدأ المشروعية.	50
المحور الثاني: القضاء الإداري.	51
المطلب الأول: النظام القضائي الإداري	51
الفرع الأول: التطور المرحلي للقضاء الإداري في الجزائر.	51
أولا: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 1996.	52
1- الفترة الزمنية الممتدة من الاستقلال إلى غاية سنة 1965.	52
2- الفترة الزمنية الممتدة من سنة 1965 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996.	52
ثانيا: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.	53
الفرع الثاني: استقلالية القضاء الفاصل في النزاع الإداري.	55
أولا: الجهات القضائية الإدارية المحسدة لمبدأ التقاضي على درجتين.	55
1- المحاكم الإدارية.....	55
2- المحاكم الإدارية للاستئناف:	56
ثانيا: مجلس الدولة ومحكمة التنازع.	57
1- مجلس الدولة.....	57
2- محكمة التنازع.....	57
المطلب الثاني: نظرية الاختصاص في القضاء الإداري.....	58
الفرع الأول: تحديد اختصاص جهاز القضاء الإداري.	59

أولاً: الاختصاص النوعي في القضاء الإداري.....	59
1- مفهوم الاختصاص النوعي في القضاء الإداري.....	59
2- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.....	61
أ-المعيار العضوي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية.....	61
ب-المعيار الموضوعي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية.....	64
ج- الاستثناءات الواردة على اختصاص المحاكم الإدارية.....	65
3- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف.....	65
أ- اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي.....	66
ب- اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة كدرجة أولى للتقاضي.....	66
4- الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.....	67
أ- اختصاص مجلس الدولة كجهة طعن بالنقض.....	67
ب- اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف.....	67
ج- اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في النزاع.....	68
ثانياً: الاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري.....	68
1- مفهوم الاختصاص الإقليمي في القضاء الإداري.....	68
2- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:.....	69
أ- القاعدة العامة في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.....	69
ب- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة.....	69
3- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف.....	70
المحور الثالث: نظرية الدعوى الإدارية.....	72
المطلب الأول: ماهية الدعوى القضائية الإدارية.....	72
الفرع الأول: مفهوم الدعوى الإدارية.....	73
أولاً: تعريف الدعوى الإدارية.....	73
ثانياً: خصائص الدعوى الإدارية.....	74
1- الدعوى الإدارية عبارة عن حق.....	74
2- عدم تعاون مراكز الأطراف في الدعوى الإدارية.....	75
3- استقلالية الجهاز القضائي المختص بالدعوى الإدارية:.....	75

4- خصوصية الإجراءات المطبقة في مجال الدعوى الإدارية:.....	76.....
5- خصوصية القانون المطبق في الفصل في الدعوى الإدارية.....	76.....
الفرع الثاني: الشروط العامة للدعوى الإدارية.....	77.....
أولا: شروط قبول الدعوى الإدارية.....	77.....
1- شرط الصفة.....	77.....
2- شرط المصلحة.....	78.....
3- شرط الإذن.....	79.....
ثانيا: شروط صحة الدعوى الإدارية.....	80.....
1- أهلية التقاضي.....	80.....
2- شرط التقويض.....	81.....
المطلب الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية.....	82.....
الفرع الأول: الدعاوى المرتبطة بقضاء المشرعية.....	83.....
أولا: دعاوى تفسير القرارات الإدارية ودعوى تقدير مشروعيتها.....	83.....
1- دعاوى تفسير القرارات الإدارية.....	83.....
2- دعاوى فحص مشروعية القرارات الإدارية.....	84.....
ثانيا: دعوى الإلغاء.....	85.....
1- مفهوم دعوى الإلغاء.....	85.....
2- الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء.....	86.....
أ- الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء:.....	87.....
3- النتائج المتترتبة عن دعوى الإلغاء.....	93.....
الفرع الثاني: دعاوى القضاء الكامل.....	93.....
أولا: مفهوم دعوى التعويض.....	94.....
ثانيا: الأساس القانوني لدعوى التعويض.....	95.....
1- المسؤولية على أساس الخطأ.....	95.....
2- المسؤولية الإدارية دون خطأ.....	96.....
أ- المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر	96.....
ب- المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.....	97.....

98.....	ثالثاً: تقدير التعويض المستحق في دعوى التعويض.
99.....	الخاتمة:.....
100.....	قائمة المراجع:.....
107.....	الفهرس:.....