

تاريخ القبول: 2025/04/23

تاريخ الاستلام: 2024/12/14

النظام الإجرائي للدعوى الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية "القانون 08-09 المعدل بالقانون 22-13"

The procedural system of administrative appeals in the code of civil and administrative procedures" Law 08-09 modified and supplemented by Law 22-13"
"annulment action"

د. سلطان محمد شاكر

أ.د. عمراني كمال الدين*

جامعة سطيف (الجزائر)

المركز الجامعي النعامة (الجزائر)

chakeryahoo980@gmail.com

amranikamel12@yahoo.com

ملخص:

تتناول الدراسة موضوع يعتبر من أهم مواضيع القانون الإداري، يتمثل في الدعوى الإدارية التي تعتبر آلية تساهم على حمل الإدارة على احترام مبدأ المشروعية، هذه الدعوى التي تختلف عن بعضها البعض من حيث موضوعها وهدفها، بل وتختلف كذلك من حيث الشروط المطلوبة فيها، ناهيك عن الاختلاف الذي عرفته بعضها قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعد تعديله.

وتتناول الدراسة أيضا في الجزئية الثانية دعوى من أهم الدعوى الإدارية، وهي دعوى الإلغاء والتي تعتبر الأكثر استعمالا وأكثر ضمانا لاحترام مبدأ المشروعية، حيث سنتعرض بالدراسة لجميع شروطها المطلوبة، والاختلاف الذي عرفته من حيث الإجراءات قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعد تعديله.

الكلمات المفتاحية:

دعوى إدارية، دعوى تفسير، دعوى تقدير المشروعية، دعوى الإلغاء.

Abstract:

The study deals with a topic that is considered one of the most important topics of administrative law, These lawsuits differ from each other in terms of their subject, purpose, and also in terms of the conditions required in them in Civil and Administrative Procedures Law.

In the second part, the study also deals with one of the most important administrative action, which is the annulment action, which is the most widely used and more guarantee of respect for the principle of legality, as we will present all its conditions required in Civil and Administrative Procedures Law.

Keywords: Administrative suit, Interpretation action, appreciation action, annulment action.

1. مقدمة.

يعتبر مبدأ المشروعية من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، والذي يقتضي أن تتوافق أعمال السلطات الإدارية مع أحكام القانون بمفهومه الواسع.

مع التذكير أن إقرار مبدأ المشروعية وفرض احترامه بنصوص القانون¹ لا يكفي لتفعيله ولا يؤدي لتجسيده، بل لابد من إعطاء دور فعال لجهاز القضاء لتمكينه من مراقبة أعمال الإدارة² سواء المادية أو القانونية ويقرر بشأنها ما ينص عليه القانون. وباعتبار أن الرقابة القضائية لا تمارس بطريقة تلقائية، بل لابد من الاتصال بالقاضي الإداري عن طريق دعوى قضائية يرفعها المتضرر من عمل إداري يطلب من خلالها ما يقضي به القانون ويتوافق معه.

وتتعدد الدعاوى الإدارية وتختلف عن بعضها البعض بحسب موضوعها والهدف منها، فمن هذه الأخيرة ما يهدف إلى إنهاء الأثر القانوني للعمل الإداري، ومنها ما يرمي إلى المطالبة بالتعويض، ومنها ما يقتصر على فحص وتقدير ذلك العمل من حيث مشروعيته من عدمها، وقد يقتصر دور القاضي الإداري على إزالة الغموض الذي يكتنف عمل قانوني معين بتفسيره استجابة لدعوى المعني بذلك العمل الإداري، وهذا كله وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 الصادر بموجب القانون 08-09 المعدل سنة 2022 بالقانون رقم 22-13³.

وقد عرفت بعض الدعاوى الإدارية - منها دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية - بعض التغيرات جاء بها التعديل سابق الذكر وستعرض لذلك بالتفصيل مبرزين الوضع الإجرائي لهذه الدعاوى قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعد تعديله. وفيما يتعلق بإشكالية الدراسة، فهي تدور حول التعديلات التي طرأت على الدعاوى الإدارية الثلاث سابقة الذكر، وبالأخص دعوى الإلغاء التي تعتبر من أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها استعمالا وشيوعا والتي عرفت تغييرات أكثر من غيرها، وكيف أن المشرع خلق مشكل يتعلق بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بالنسبة للدعاوى الإدارية بصفة عامة من خلال القانون 08-09، وكيف أنه عاجل ذلك من خلال المراجعة التي جاء بها القانون 22-13، وكيف أنه من خلال هذا التعديل فتح باب آخر للمشكل نفسه فيما يخص دعوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية وبعض القرارات الأخرى.

ويتفرع عن الإشكالية سابقة الذكر مجموعة من الأسئلة وهي: ما المقصود بالدعوى الإدارية؟ وما هي أنواعها؟ وأين تكمن خصوصية دعوى الإلغاء مقارنة بالدعاوى الإدارية الأخرى؟ وأين يكمن مشكل الطعن بالنقض؟ وما هي الحلول المقترحة لذلك؟

وفيما يتعلق بالمنهج المتبع، فتم الاعتماد بنسبة جد بسيطة على المنهج الوصفي فيما يخص تعريف الدعوى الإدارية وكذا خصائصها وأنواعها وكل ما يتعلق بإطارها التعريفي، إضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية للمشرع الجزائري ذات الصلة بالموضوع.

وبالنسبة لخطة الدراسة، فسنقسم البحث تقسيم ثنائي، نتعرض بداية للدعاوى الإدارية (المبحث الأول)، ثم نتناول دعوى الإلغاء كنموذج مهم لهذه الدعاوى (المبحث الثاني)، وختاما نتعرض في خاتمة إلى أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة مصحوبة ببعض الاقتراحات كحلول للإشكالات القانونية التي سنتعرض لها.

2. المبحث الأول: الدعاوى الإدارية

تعتبر الدعاوى الإدارية آلية قانونية يمتلكها الأفراد مضافةً إلى آلية التظلم الإداري والذي يعتبر أقل فاعلية مقارنةً بها، كون أن الاحتجاج على قرار صادر عن إدارة أمام هذه الأخيرة نادراً ما يأتي بنتائج مرضية للأفراد، استناداً لمقولة "أن الإدارة نادراً ما تعترف بخطئها" ولأنها تجمع في التظلم الإداري بين الخصم والحكم في الوقت نفسه.

وتبعاً لما سبق ذكره، فالأسلوب الغالب في مواجهة الإدارة هو الدعوى الإدارية، والتي تعتبر الطريق القانوني الفعال الذي يمتلكه الأفراد ويدافعون به عن مصالحهم في مواجهة مختلف الأعمال الإدارية.

وتختلف الدعاوى الإدارية في نظامها وطرق رفعها والإجراءات المتبعة بصدد دعاوى المقامة أمام القضاء العادي لاختلاف طبيعة النظامين، نظام القضاء الإداري ونظام القضاء العادي.

وعليه فسنعرض في هذا المبحث إلى مفهوم الدعوى الإدارية بصفة عامة بتعريفها وذكر أهم الخصائص التي تميزها، ثم نتعرض لأنواع هذه الدعاوى مركزين على الدعاوى الثلاث التي طالها التعديل وهي دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين.

1.2 المطلب الأول: مفهوم الدعوى الإدارية

سنعرض في هذا المطلب إلى تعريف الدعوى الإدارية بصفة عامة، ثم نتعرض إلى أهم الخصائص التي تميز الإجراءات الإدارية خلال سير هذه الدعوى طبقاً للتشريع الجزائري، وهذا من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: تعريف الدعوى الإدارية

إن مصطلح الدعوى الإدارية لا يتم تداوله إلا في الدول التي تتبنى نظام ازدواجية القضاء والمجسد في نظامين وهما، نظام القضاء الإداري الذي يختص في النظر في القضايا الإدارية التي يكون أحد أطرافها على الأقل سلطة ذات طابع إداري، ونظام القضاء العادي المختص بنظر القضايا غير الإدارية، أي نزاعات أشخاص القانون الخاص سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً اعتباريين.

عرف الفقيه الفرنسي "دي لو بادار" الدعوى الإدارية باختصار بأنها "الدعاوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية على تنوع طبيعتها"⁴.

ومن جانبنا وكتعريف أكثر تفصيلاً للدعوى الإدارية، فهي كل دعوى قضائية مهما كان موضوعها يكون أحد أطرافها على الأقل مؤسسة ذات طابع إداري، وتخضع لولاية القضاء الإداري في جميع مراحلها، وتخضع في سيرها لأحكام الإجراءات الإدارية.

الفرع الثاني: مميزات الدعوى الإدارية

تتميز الدعوى الإدارية ببعض الخصائص نلخصها في الآتي:

*1- الطابع الكتابي:

يبدأ رفع الدعوى الإدارية بإيداع عريضة مكتوبة تقدم إلى كتابة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة، ويليهما مرحلة رد الخصوم على بعضهم البعض حول ما جاء في عرائضهم ويكون ذلك عن طريق مذكرات مكتوبة، والأمر نفسه بالنسبة للجهة القضائية النازلة في الدعوى حيث أن اتخاذها لبعض الإجراءات وتبليغها للخصوم يكون عن طريق الكتابة⁵ فالشيء الوحيد الذي يسمح به أن يكون شفهيًا

هو المرافعة أثناء الجلسة التي تسبق النطق بالحكم، بل ويمكن تأكيد الملاحظات الشفهية بمذكرة مكتوبة حتى تكون المحكمة الإدارية ملزمة بالرد عليها طبقا للمادة 886 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁶.

*2- الطابع الحضورى (الوجاهي):

ويقصد بذلك أن جميع العرائض والوثائق المودعة لدى أمانة ضبط الجهة القضائية النازرة في الدعوى، وجميع الإجراءات التي تتخذها هذه الجهة يجب أن يعلم بها الخصوم ويتاح لهم مناقشتها والرد عليها وفقا لما يسمح به القانون، فلا شيء يجري دون أن يعلم به أطراف الدعوى عن طريق التبليغ⁷.

*3- الطابع التحقيقي:

على خلاف ما هو مقرر قانونا للقاضي في القضاء العادي، فإن للقاضي الإداري دورا إيجابيا أثناء المنازعة الإدارية، بحيث يسعى إلى جانب أطراف الدعوى إلى القيام بكل ما من شأنه أن يظهر الحقيقة ويحقق العدالة كالانتقال للمعينة واستدعاء الأطراف أو أي شخص يرى فائدة في سماعه، واستجواب الأطراف والمطالبة بإحضار أية وثيقة، والانتقال للإدارة المعنية إلى غير ذلك من الإجراءات التي تصب في صالح إظهار الحقيقة⁸.

وفي سياق الحديث عن خصائص الدعوى الإدارية، فعلى خلاف ما كان مقرر عند صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثل في إجبارية الدفاع بالنسبة للأفراد وإلزامهم بتوكيل محام يتولى الدعوى على مستوى المحاكم الإدارية (الدرجة الأولى) تحت طائلة عدم قبول الدعوى طبقا لما تضمنته المادة 826، فقد تم إلغاء ذلك من خلال تعديل سنة 2022 (بالقانون 13-22)، حيث أضحت الدعوى ترفع أمام المحاكم الإدارية دون ضرورة توكيل محام على غرار المعمول به أمام المحاكم بالنسبة للقضاء العادي.

وبهذا العرض الموجز لتعريف الدعوى الإدارية ولأهم الخصائص التي تميزها، نكون قد أتحينا الحديث عن ذلك لتعرض بعده لأهم أنواع الدعوى الإدارية في المطلب الموالي.

2.2 المطلب الثاني: أنواع الدعوى الإدارية

يمكن إجمال أنواعها على تعددها وتنوعها في أربعة أنواع رئيسة وهي دعوى الإلغاء (البطلان)، ودعوى التفسير، ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية، ودعوى القضاء الكامل والتي لا تمثل نموذج لدعوى مستقلة بذاتها وإنما تجمع باقي الدعوى الإدارية، وسنقوم في هذا المطلب بشرح موجز لثلاث دعاوى فقط للقاضي (دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية ودعوى القضاء الكامل) في الفرعين التاليين، نتعرض في الأول منهما إلى دعوى التفسير وكذا دعوى فحص المشروعية، ونتعرض في الثاني إلى دعاوى القضاء الكامل، أما فيما يتعلق بدعوى الإلغاء فسنعرض لها المبحث الثاني من هذه الدراسة باعتبارها نموذجا خاصا طالها التعديل أكثر مما مس الدعويين، دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.

الفرع الأول: دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

سنعرض في الجزئية الأولى إلى دعوى تفسير القرارات الإدارية، وفي الجزئية الثانية إلى دعوى فحص مشروعيتها.

أولا: دعوى التفسير

تضمنتها المادتين 801 و900 مكرر/3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وستعرض إلى مفهومها وطرق تحريكها بشيء من الإيجاز.

1- مفهومها.

هي دعوى هدفها الوحيد هو مطالبة القضاء بتفسير قرار إداري مختلف حول مضمونه بسبب الغموض الذي يكتنفه⁹. وعن شروطها فلا بد من توفر بعض العناصر تحت طائلة الحكم بعدم قبول الدعوى شكلا من قبل الجهة النازرة فيها، ومن هذه الشروط نذكر الآتي¹⁰:

- * محل الدعوى: أي وجود قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة، يكون بمثابة الموضوع الذي يدور حوله النزاع.
- * الغموض: فوجود قرار لا يكفي لمنازعة الإدارة بهذه الدعوى، بل لابد أن يشوب هذا الأخير غموض كلي أو يتعلق ببعض ما تضمنه حتى يتمكن المعني من مطالبة القاضي الإداري بإزالة عدم الوضوح الدائر بالقرار.
- * وجود نزاع: والمقصود بهذا الشرط أن يثور خلاف بين الإدارة والمعني بالقرار بخصوص مضمون هذا الأخير، إذ أن عدم قيام الخلاف حول تفاصيل ما تضمنه القرار معناه عدم وجود نزاع وبالنتيجة فلا محل لرفع دعوى التفسير.

2- الاختصاص القضائي فيها

يتم تحريك هذه الدعوى بطريقتين وهما:

أ - الطريق المباشر:

وهو الطريق القانوني المرصود في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونقصد بالطريق المباشر أن يقوم المعني بالقرار برفع دعوى تفسير أمام القاضي الإداري المختص مباشرة، مطالبا بإزالة الغموض وإعطاء التفسير الصحيح لذلك القرار. أما عن الاختصاص القضائي فتعود ولاية النظر في هذه الدعوى للمحاكم الإدارية في حالة القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية، والبلدية، والمنظمات المهنية الجهوية، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية¹¹.

أما عندما يتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، فيختص بذلك حصريا المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر كدرجة أولى طبقا للمادة 900 مكرر/3، بعد ما كان الاختصاص في ذلك يعود لمجلس الدولة طبقا للمادة 901، وهذا قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية (بالقانون 22-13). ب - طريقة الإحالة من القضاء العادي إلى القضاء الإداري:

وتقوم بها جهات القضاء العادي بمناسبة دعاوى مرفوعة أمامها، بحيث إذا احتاج القاضي (العادي) إلى تفسير قرار إداري قدمه أحد الأطراف كوثيقة يتوقف عليها الحكم في الدعوى، يحيله إلى القاضي الإداري لتفسيره باعتباره المختص بذلك طبقا للقانون، مع ذكر أن المشرع الجزائري لم ينص على هذه الطريقة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والأمر نفسه بالنسبة للمشرع الفرنسي¹² وإنما هي طريقة معمول بها في واقع القضاء الفرنسي كاجتهاد من قبل هذا الأخير، وتصلح للتطبيق في الجزائر.

ثانيا: دعوى تقدير المشروعية

تضمنتها المادتين 801 و 900 مكرر/3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وسنتعرض إلى مفهومها وطرق تحريكها توافقا مع ما قمنا به بالنسبة لدعوى التفسير سابقة الشرح.

1- مفهومها

دعوى فحص المشروعية المنوه عنها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هي دعوى هدفها الوحيد هو مطالبة القاضي الإداري بتفحص قرار إداري متنازع حول مشروعته، وبالنتيجة التصريح بمشروعيته أو عدم مشروعته¹³. وعن شروطها فلا بد أيضا من توفر بعض الشروط تحت طائلة الحكم بعدم قبول الدعوى شكلا من قبل الجهة النازرة فيها، ومن هذه الشروط نذكر الآتي¹⁴:

* محل الدعوى: أي وجود قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة، يكون بمثابة الموضوع الذي يدور حوله نزاع المشروعية.

* الغموض: فلا بد أن يشوب القرار شبهة حول عدم مشروعته حتى يتقدم المعني بالقرار للقاضي الإداري المختص مطالبا بفحص وتقدير مشروعته من عدمها.

* وجود نزاع: والمقصود به أن يثور خلاف بين الإدارة والمعني بالقرار بخصوص مشروعية هذا الأخير، فلا بد من وجود منازعة حول مشروعية القرار باعتبار أن النزاع يمثل أرضية الدعوى القضائية بصفة عامة.

2- الاختصاص القضائي فيها

وعلى غرار ما سبق ذكره بالنسبة لدعوى التفسير، فيتم تحريك دعوى تقدير المشروعية أيضا بطريقتين وهما:

أ - الطريق المباشر:

تقرر هذا الطريق بواسطة قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومن خلاله يقوم المعني بالقرار برفع دعوى فحص المشروعية أمام القاضي الإداري المختص، مطالبا بتفحص القرار وإصدار حكم بشأن ذلك.

وعن الاختصاص القضائي فالأمر على ما سبق ذكره بالنسبة لدعوى التفسير، حيث تعود ولاية النظر في هذه الدعوى للمحاكم الإدارية عندما يتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والبلدية، والمنظمات المهنية الجهوية، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية طبقا للمادة 801.

أما عندما يتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، فيختص بذلك حصريا المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر كدرجة أولى طبقا للمادة 900 مكرر/3، بعد ما كان الاختصاص في ذلك يعود لمجلس الدولة طبقا للمادة 901، وهذا قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية (بالقانون 22-13).

ب - طريقة الإحالة من القضاء العادي إلى القضاء الإداري:

وهي طريقة معمول بها أيضا في القضاء الفرنسي وتصلح للتطبيق في الجزائر¹⁵ - وهذا ما سبق ذكره بالنسبة لدعوى التفسير - فيقوم بها القاضي العادي بمناسبة قضية مرفوعة أمامه إذا احتاج إلى التأكد من مسألة مشروعية قرار إداري من عدمها يتوقف عليه الحكم كوثيقة (أي القرار) في القضية المطروحة أمامه، فيحيل ذلك القرار إلى القاضي الإداري طبقا للتطبيق العملي، مع التذكير أنه لا أصل لهذا الإجراء في التشريع الجزائري والأمر نفسه بالنسبة للتشريع الفرنسي¹⁶ وإنما هو اجتهاد قضائي فرنسي يصلح تطبيقه في الجزائر، وهذا على خلاف التشريع المغربي الذي نص على هذه الطريقة في قانون المحاكم الإدارية¹⁷.

الفرع الثاني: دعاوى القضاء الكامل

يصفها الفقيه الفرنسي "دي لو با دار" بأنها من أهم الدعاوى الإدارية¹⁸. وسُميت بهذا الاسم لأنه على خلاف الدعاوى السابقة (دعوى الإلغاء، ودعوى التفسير، ودعوى فحص المشروعية) التي يتقيد فيها القاضي الإداري بموضوع الدعوى والهدف منها، فإنه يملك في دعاوى القضاء الكامل سلطات واسعة، فقد يلجأ أثناء نظر دعوى من دعاوى القضاء الكامل إلى تفسير قرار معين (فيما رس بذلك دعوى التفسير)، وقد يفحص مشروعيته (فيما رس دعوى فحص المشروعية)، وقد يلغيه (فيما رس دعوى الإلغاء)، وربما يقدر قيمة التعويض ويحكم به جبرا للضرر¹⁹.

وما يميز دعاوى القضاء الكامل هو أنه يجوز فيها إجراء الصلح في أية مرحلة تكون عليها الخصومة، سواء بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم طبقا للمواد 970 و 971 و 972 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهذا خلافا لدعوى الإلغاء ودعوى تقدير المشروعية ودعوى تفسير القرارات.

وسنذكر أهم أنواع دعاوى القضاء الكامل دون شرحها لأن الواحدة منها تحتاج إلى بحث مستقل، ومن هذه الأنواع: * - دعوى التعويض²⁰، وتسمى أيضا "دعوى المسؤولية الإدارية"، وهي الصورة الأكثر تجسيدا لعبارة "القضاء الكامل".

* - الدعوى الجبائية، المتعلقة بمادة الضرائب.

* - الدعوى الانتخابية، الخاصة بالنزاعات المتعلقة بموضوع الانتخابات.

* - دعوى العقود الإدارية، وهي طائفة الدعاوى المرتبطة بعقود الإدارة العامة على اختلافها وتنوعها.

وفيما يلي ومثلما سبق التنويه عنه في المبحث الأول، فسنقوم بتخصيص المبحث الثاني لدعوى بطلان القرارات الإدارية، والتي تعتبر من أهم الدعاوى الإدارية وأوسعها انتشارا، وأكثرها فاعلية لتجسيد مبدأ المشروعية.

3. المبحث الثاني: دعوى الإلغاء (البطلان)

لها عدة مسميات، فتسمى بدعوى الإلغاء (في التشريع الجزائري)²¹، ودعوى البطلان²²، ودعوى تجاوز السلطة (في التشريع الفرنسي)²³، ودعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة (في التشريع المغربي)²⁴، وهي دعوى تهدف إلى إنهاء الأثر القانوني لقرار إداري مخالف للنظام القانوني السائد في الدولة مطعون فيه بسبب عدم مشروعية أحد أركانه على الأقل والمتمثلة في: السبب، والاختصاص، والشكل والإجراءات، والمحل، والغاية، والتي يسميها الفقيه الفرنسي "دي لو بادار" بحالات فتح دعوى تجاوز السلطة²⁵، وبالنتيجة إبطال القرار المعيب بعيوب عدم المشروعية إذا ثبت للقاضي الإداري ما يستوجب ذلك.

ولدعوى الإلغاء شروط وإجراءات خاصة بها انفردت بها دون باقي الدعاوى الإدارية، ناهيك عن التعديل الذي مس بعض النصوص المتعلقة بهذه الدعوى، وهذا ما جعلنا نفردها بمبحث خاص بها لنشرحها بالتفصيل كنموذج لأبرز وأهم الدعاوى الإدارية، وهذا من خلال المطلبين التاليين، نخصص الأول منهما إلى الشروط العامة والثاني إلى الشروط الخاصة بهذه الدعوى.

1.3 المطلب الأول: الشروط العامة

يقصد بالشروط العامة تلك التي يجب أن تتوفر في جميع القضايا وتعتبر من الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية، تحت طائلة عدم قبول الدعوى في حالة عدم توفرها.

فيشترط في دعوى الإلغاء الصفة والأهلية والمصلحة، وسنقوم بشرح موجز لهذه الشروط وهذا من خلال تقسيم المطلب إلى ثلاثة فروع، يتضمن كل فرع شرط من الشروط سابقة الذكر.

الفرع الأول: شرط الصفة

نص عليها المشرع الجزائري في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث جاء فيها (لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة التقاضي...) فما المقصود بالصفة؟

فالعديد من فقهاء القانون اتجهوا إلى إدماج الصفة مع الأهلية، نذكر منهم الفقيه الفرنسي "دي لوبادار" والذي اعتبر أن مفهوم الصفة هو نتيجة لاجتماع العنصرين المكونين لها وهما الأهلية والمصلحة²⁶، ونذكر أيضا الفقيه الجزائري "أحمد محيو" الذي أكد ذلك في مؤلفه "المنازعات الإدارية" حيث ذكر الآتي "...يجب أن يتمتع المدعي بالصفة اللازمة لرفع الدعوى، أي أن يتمتع بالأهلية القانونية وأن يثبت وجود مصلحة له قائمة في الدعوى..."²⁷، ويذهب الفقيه الفرنسي "رونيه شايبس" إلى دمج الصفة في المصلحة ويعتبر أن المصلحة تعطي صفة التقاضي للمعني²⁸.

وتعتبر الصفة من النظام العام إذ يمكن لأي طرف في الدعوى أن يثيرها وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى القضائية، بل ويثيرها القاضي من تلقاء نفسه طبقا للمادة 13 من القانون نفسه.

الفرع الثاني: شرط المصلحة

يقصد بالمصلحة المنفعة التي يجنيها المدعي من التجاؤ إلى القضاء، فهي إذا الباعث على رفع الدعوى وهي الغاية المقصودة من رفعها في الوقت نفسه، والمصلحة التي يعتد بها هي المصلحة القانونية التي تستند إلى حق يحميه القانون²⁹، ويشترط أن تكون شخصية ومباشرة وأن تكون قائمة وحالة أو محتملة يقرها القانون وفقا لما جاء في المادة 13 سابقة الذكر.

وعليه فإن المصلحة شرط أساس لقبول دعوى الإلغاء، ولا يمكن للمدعي رفع دعواه إلا بتوفرها تحت طائلة عدم قبولها طبقا لما تقرر في المادة 13.

وفيما يتعلق بمسألة اعتبارها من النظام العام، فعلى خلاف ما ذكرناه بالنسبة لشرط الصفة فقد سكت المشرع الجزائري على ذلك واكتفى بالنص على ضرورة توفر شرط المصلحة لقبول دعوى المدعي دون بيان الجزاء المترتب على تخلفها وهذا ما تضمنته المادة 13³⁰، مما جعل الفقه الجزائري يتجه إلى أن شرط المصلحة ليس من النظام العام، فلا يثيره القاضي من تلقاء نفسه بل يثار من قبل الخصم ويعود للقاضي تقدير جدية الدفع³¹.

الفرع الثالث: أهلية التقاضي

تعرف الأهلية بصفة عامة بأنها صلاحية الشخص لأن تكون له حقوق (أهلية الوجوب) وصلاحيته لاستعمالها (أهلية الأداء)³².

ويقصد بالأهلية في مجال التقاضي قدرة الشخص على التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه³³.

وما هو جدير بالذكر أن المشرع الجزائري لم يذكر الأهلية كشرط من شروط رفع الدعوى في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية خلافا لما قام به بالنسبة للصفة والمصلحة، ولكن بالرجوع إلى المادة 65 من القانون نفسه نجد أنه اعتبر الأهلية من النظام العام يثيرها القاضي تلقائيا ورتب على انعدامها بطلان الإجراءات.

ولكون أن الدعوى الإدارية تشتمل على طرفين أحدهما شخص معنوي (ذو صبغة إدارية) والآخر شخص طبيعي، فسنبين باختصار هذا الشرط تبعا لنوعية الشخص.

أولا: أهلية الشخص الطبيعي

يشترط موضوع الأهلية في دعوى الإلغاء المقامة من طرف الشخص الطبيعي بعض الشروط منها:

أ- شرط الشخصية القانونية: ويقصد به أن يعتبر المدعي شخص في نظر القانون، ويكون للشخص الطبيعي ذلك بتمام ولادته حيا وتنتهي شخصيته بموته طبقا لأحكام المادة 25 من القانون المدني الجزائري.

ب- شرط بلوغ سن الرشد: حيث أن ولادة الإنسان حيا واكتسابه للشخصية القانونية لا يكفي لاكتسابه أهلية التقاضي كحق من حقوقه، وإنما ينبغي بلوغه لسن الرشد المقدر بتسعة عشر سنة (19) كاملة ولم يجبر عليه وفقا لما تضمنته المادة 40 من القانون المدني الجزائري.

ثانيا: أهلية الشخص المعنوي (الاعتباري)

فبالرجوع إلى المادة 49 من القانون المدني الجزائري نجد أن المشرع ذكر العديد من الكيانات والتجمعات التي تدخل تحت مسمى الشخص الاعتباري، ولكننا سنركز على الأشخاص التي تخضع لاختصاص القضاء الإداري ما دام أن الدراسة تتعلق بالدعوى الإدارية، ومن الأشخاص المنصوص عليها في المادة 49 من القانون المدني الجزائري وفي المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نذكر: الدولة والولاية والبلدية.

هذا إضافة إلى أشخاص أخرى ذكرها المشرع في المادة 800 سابقة الذكر وفي المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة (المعدل والمتمم)، والمتمثلة في: الهيئات العمومية الوطنية (كالبرلمان، ومجلس المحاسبة والمحكمة العليا...) والمنظمات المهنية الوطنية.

ويتولى تمثيل الأشخاص الاعتبارية العمومية أمام القضاء الإداري ممثلها القانوني، فيمثل الدولة الوزير المعني، ويمثل الولاية الوالي، ويمثل البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتمثل باقي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف ممثلها القانوني طبقا لما جاء في المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2.3 المطلب الثاني: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء

المقصود بالشروط الخاصة القواعد الإجرائية المتميزة والمتفردة المقررة لدعوى بطلان القرارات الإدارية التي لا تشترط في باقي الدعاوى الإدارية ولا وجود لمثلها في دعاوى القضاء العادي، فخص المشرع الجزائري هذه الدعوى بنظام إجرائي متميز لتعلقها بمبدأ المشروعية من جهة، ومن جهة أخرى - وهذا هو الأهم - لطبيعة موضوعها ولخصوصية هدفها الرامي إلى إنهاء الأثر القانوني لعمل قانوني انفرادي (القرار الإداري) يتميز بالطابع السيادي صادر عن إدارة يفترض مشروعية جميع قراراتها طبقا لقاعدة "مبدأ سلامة القرارات الإدارية". وستعرض إلى هذه الشروط بالتفصيل من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نعرض بداية إلى شرط الاختصاص القضائي (في الفرع الأول) ونتناول الشروط المتبقية (في الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشرط المتعلق بالجهة القضائية المختصة

المقصود بالاختصاص القضائي صلاحية جهة قضائية معينة للنظر في قضية ما، ويعتبر شرط الاختصاص القضائي من الشروط المهمة لقبول الدعوى الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة، بحيث أن أول ما يتصدى له القاضي الإداري هو مسألة الاختصاص القضائي، فيتحرى ما إذا كان المدعي مصيبا من الناحية القانونية في توجيه دعواه إلى الجهة القضائية المختصة، سواء من حيث الاختصاص النوعي أو الإقليمي.

فبالنسبة للاختصاص الإقليمي فالمسألة واضحة ولا تحتاج الكثير من الشرح، فبالرجوع إلى المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تعتبر قاعدة الاختصاص الإقليمي في القضايا الإدارية، نجد أنها تحيلنا إلى المادة 37 من القانون نفسه - والتي تعتبر بدورها قاعدة الاختصاص الإقليمي في القضايا العادية - يتبين أن الاختصاص يؤول للجهة القضائية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن المدعي عليه في الدعوى.

وبهذا فإن دعوى الإلغاء ترفع من حيث الاختصاص الإقليمي أمام الجهة القضائية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن الإدارة مصدرة القرار الإداري، مع ذكر أن الاختصاص الإقليمي في القضايا الإدارية يعتبر من النظام العام يجوز إثارته من الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، ويجب على القاضي إثارته من تلقاء نفسه طبقا لما تضمنه نص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما بالنسبة للاختصاص النوعي، فالأمر يحتاج إلى شرح وتفصيل استنادا إلى النصوص القانونية التي تحكم دعوى الإلغاء طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فكقاعدة عامة تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة تختص بالنظر في جميع القضايا الإدارية، وتفصل فيها بحكم ابتدائي قابل للاستئناف طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

واستثناء من القاعدة العامة المذكورة في المادة 800، فعندما يتعلق الأمر بدعوى الإلغاء - والأمر نفسه بالنسبة لدعوى التفسير ولدعوى تقدير المشروعية سابق التعرض لهما - فإن الأمر يختلف عن باقي الدعاوى الإدارية من حيث الاختصاص النوعي، بل أن الأمر يختلف بين ما كان عليه الوضع قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعد تعديله.

فعند صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون 08-09) وقبل تعديله بالقانون 22-13 كان الاختصاص في السابق عندما يتعلق الأمر بدعوى الإلغاء موزع بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة - على اعتبار أنه لم يكن هنالك وجود للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر ولا للمحاكم الإدارية للاستئناف أصلا في ظل القانون 08-09، فإذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية طبقا للمادة 801 يؤول الاختصاص للمحاكم الإدارية - وهذا ما زال مقررا حتى بعد التعديل - أما إذا تعلق الأمر بالطعن ضد قرارات السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية فينעד الاختصاص لمجلس الدولة طبقا للمادة 901 (وقد تم تعديله).

إلا أنه بعد التعديل الذي عرفه قانون الإجراءات المدنية والإدارية - بالقانون 22-13 - أصبح الاختصاص موزع بين المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر (العاصمة) التي أعطيت الاختصاص الذي كان منوطا بمجلس الدولة في السابق.

وعليه فإذا كان محل الدعوى قرارا صادرا عن سلطة إدارية مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية، فيؤول اختصاص النظر للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر طبقا للمادة 900 مكرر/3 - بصفة ابتدائية - تفصل فيها بقرار قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقا للمادة 902.

أما إذا كان محل الدعوى قرارا صادرا عن سلطة إدارية محلية كالولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية، أو البلدية، أو مؤسسة عمومية محلية ذات صبغة إدارية، فيعود اختصاص ذلك إلى المحاكم الإدارية من الناحية النوعية، تفصل فيها بحكم ابتدائي قابل للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف طبقا للمادتين 801 و900 مكرر.

وتأسيسا على ما سبق ذكره فعلى المدعي أن يحدد بدقة خصمه حتى يوجه دعواه الرامية إلى الطعن في القرار الإداري توجيهها صحيحا من حيث الاختصاص النوعي حتى يتم قبول دعواه من قبل الجهة النازلة في الدعوى.

وفي سياق الحديث عن مسألة الاختصاص القضائي، فما هو جدير بالذكر هو أن المشرع خلق مشكل قانوني عندما أسند للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر اختصاص الفصل في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد قرارات السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طبقا للمادة 900 مكرر/3 من خلال التعديل الأخير (القانون 22-13)، ويتعلق المشكل بمسألة الطعن بالنقض وهذا ما سنوضحه.

حيث أنه وطبقا للمادة 900 مكرر/3 تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء قرارات السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية بقرار قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة، والذي يفصل فيه - مجلس الدولة - بدوره كدرجة ثانية وأخيرة بقرار نهائي طبقا للمادة 902.

وعليه فطبقا للمادة 901 التي تنص على ما يلي (يختص مجلس الدولة في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة بصفة نهائية عن الجهات القضائية الإدارية...)، فإنه وبعد أن يفصل مجلس الدولة في الملف بقرار نهائي - كجهة استئناف - طبقا للمادة 902، فإنه يمكن لأحد الأطراف أن يطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ضد هذا القرار طبقا للمادة 901 كون أن القرار الذي أصدره مجلس الدولة اكتسب الطابع النهائي ويكون بهذا قابلا للطعن بالنقض طبقا للمادة 901.

إلا أنه وعلى خلاف ما هو منصوصا عليه في المادة 901 التي تعطي لمجلس الدولة اختصاص الفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة بصفة نهائية عن الجهات القضائية الإدارية، فلا يمكن في هذه الحالة وتأسيسا على المنطق القانوني - وليس نص المادة 901 - الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ومطالبته بنقض قرار نهائي صدر عنه كجهة استئناف طبقا للمادة 902، على اعتبار أن مسألة النقض تكون من جهة قضائية تعلو الجهات التي صدر عنها العمل القضائي محل الطعن، ولا يمكن لجهات النقض أن تنقض أحكاما صدرت عنها.

وما يدعم ما سبق ذكره هو اجتهاد مجلس الدولة نفسه بخصوص مشكل الطعن بالنقض الذي ثار أصلا عند صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالقانون 08-09 (أي حتى قبل تعديله بالقانون 22-13)، بحيث سبق للمشرع وأن جعل مجلس الدولة كجهة استئناف - ضد أحكام وأوامر المحاكم الإدارية - في جميع الدعاوى الإدارية طبقا للمادة 902 (قبل تعديلها) - وهذا قبل إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف - وأسند له في الوقت نفسه اختصاص الفصل في الطعون بالنقض طبقا للمادة 903 (قبل تعديلها)، وهو ما أدى إلى تدخل مجلس الدولة للفصل في هذا المشكل القانوني عن طريق قرار لسنة 2002 جاء فيه (...وحيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه...) ³⁴.

وبهذا ومن خلال الاختصاص الذي أسنده المشرع للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر كقاضي موضوع طبقا للمادة 900 مكرر/3 من جهة، والاختصاص الذي أسنده لمجلس الدولة كجهة استئناف طبقا للمادة 902 من جهة أخرى، يكون قد أغلق باب الطعن

بالنقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية استنادا لاجتهاد مجلس الدولة سابق الذكر، وبالنتيجة فإن المشرع عطل آلية مهمة للتصدي لمخالفة القانون فيما يتعلق بنوعية القرارات سابقة الذكر. وفي تقديرنا فإنه سيتم معالجة هذه المشكلة عاجلا أم آجلا من خلال تعديل آخر لقانون الإجراءات المدنية والإدارية حتى يتم تدارك مشكلة الطعن بالنقض، أما عن كيفية ذلك فسندقم بعض الاقتراحات في خاتمة البحث كحلول لهذه المشكلة. وبهذا نكون قد أنهينا الجزئية المتعلقة بشرط الجهة القضائية المختصة والتي خصصنا لها الفرع الأول، لنتناول باقي الشروط القانونية في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالقرار وبمبعاد الدعوى

بعيدا عن الشرط المتعلق بالجهة القضائية المختصة والذي تناولناه في الفرع السابق، فإن ما تبقى من شروط خاصة بدعوى البطلان ونظرا لارتباطها بالقرار محل الطعن، فقد ارتأينا أن نجمعها في هذا الفرع. ومن هذه الشروط نذكر: أن يرفق المدعي دعواه بالقرار المعني بالدعوى، ومسألة تقديم تظلم قبل اللجوء إلى القضاء الإداري، إضافة إلى احترام مدة الطعن التي حددها المشرع حتى لا تضيق على المدعي فرصة الطعن ضد قرار غير مشروع أضر بمصلحه وخرق مبدأ المشروعية، وسنقوم بتفصيل هذه الشروط بالترتيب سابق الذكر.

أولا: إرفاق نسخة من القرار محل الطعن

ألزم المشرع أن يرفق المدعي القرار المطعون فيه مع العريضة الرامية إلى إلغائه تحت طائلة عدم قبول دعواه ما لم يوجد مانع مبرر، وفي حالة امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، وتمكّن هذا الأخير من إثبات ذلك للجهة القضائية بالطرق القانونية، يصدر القاضي المقرر (المكلف بالدعوى) أمرا يلزم الإدارة المدعى عليها بتقديمه في أول جلسة، سواء كانت الدعوى مرفوعة أمام المحاكم الإدارية³⁵، أو أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر³⁶.

وفي سياق الحديث عن القرار الإداري محل دعوى البطلان، فالمدعي ملزم أن يهاجم العمل القانوني الذي له مواصفات وخصائص القرار الإداري، إذ هناك مجموعة من الأعمال الصادرة عن الإدارة لا يمكن الطعن فيها كونها لا تعتبر قرارات من وجهة نظر القانون الإداري، نذكر منها: الأعمال التحضيرية للقرارات الإدارية، والأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية، والأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة (التعليمية، والمنشور) والأعمال التهديدية³⁷.

ثانيا: التظلم المسبق من القرار محل الدعوى

يقصد بالتظلم الإداري الشكوى أو الاعتراض الذي يقدمه الشخص المتضرر من القرار إلى مصدر القرار ويسمى في هذه بالتظلم الولائي أو إلى رئيس مصدر القرار ويسمى تظلم رئاسي، يطالب من خلاله الإدارة بالعدول عنه أو تعديله.

وللتظلم الإداري أهميته بالنسبة للإدارة وللشخص المعني بالقرار والنسبة للقضاء. ففيما يخص الإدارة فتتجلى أهميته فيما يحققه من فائدة لها بما يحمله من تقليل لفرص الصدام بينها وبين الأفراد والذي قد يعوقها عن أداء دورها، إضافة لما في قبول التظلم من إظهارها بمظهر من يحترم القانون، ويجنبها الإلغاء القضائي الذي قد يكلفها أعباء مالية تتمثل في التعويض الذي قد يحكم به القضاء³⁸.

وبالنسبة للمعني بالقرار فإنه يمكنه أحيانا من تحقيق غايته بإلغاء القرار دون تحمل نفقات التقاضي وأمدته الطويل، أما بالنسبة للقضاء فإن آلية التظلم الإداري تساعد على تخفيف عبء القضاء من خلال تقليل القضايا المعروضة عليه³⁹.

وفيما يتعلق بشكل التظلم الإداري، فلم يحدد المشرع الجزائري شكل معين يجب إتباعه وإفراغه فيه ولا طريقة تقديمه للإدارة، فيمكن تقديمه مباشرة من المعني للإدارة، أو عن طريق رسالة موصى عليها مع العلم بالوصول، أو عن طريق محضر قضائي، فالمهم أن يوصل المعني إلى علم الإدارة موضوع الاعتراض عن القرار الإداري⁴⁰.

أما فيما يتعلق بالجهة التي يجب أن يقدم لها التظلم، فإن المشرع الجزائري بين هذه المسألة بضرورة تقديم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار الإداري⁴¹.

وفيما يخص مسألة اشتراط التظلم كإجراء قبل اللجوء إلى القضاء فإن المشرع جعله جوازي كقاعدة عامة في القضايا الإدارية، فيمكن للمعني بالقرار القيام به ويمكنه أيضا رفع دعواه مباشرة إلى القضاء الإداري دون التظلم المسبق⁴².

وخروجا عن القاعدة سابقة الذكر، فإن المشرع قضى بالمقابل بوجوب تقديم تظلم إداري قبل رفع دعوى البطلان بموجب نصوص خاصة، من ذلك ما نصت عليه المادة 111 من قانون الإجراءات الجبائية والتي جاء فيها (يجب أن توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب أو الرسوم أو الحقوق أو الغرامات المذكورة في المادة 110 أعلاه أولا إلى مدير الضرائب بالولاية الذي يشرف على مكان فرض الضريبة، ويسلم وصل بذلك للمكلفين بالضريبة)⁴³، وعليه فعدم احترام شرط التظلم الإداري المسبق في مثل هذا النوع من القضايا وفي القضايا التي يشترط فيها المشرع ذلك بنص خاص، فإن ذلك يؤدي إلى عدم قبول الدعوى.

ثالثا: التقيد بميعاد الدعوى

فقد حدد المشرع الجزائري ميعاد قانوني لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري يجب التقيد به وأن ترفع الدعوى داخل الحيز الزمني الذي رسمه المشرع، حيث أنه في حالة تجاوز هذا الميعاد يكتسب القرار حصانة ضد البطلان القضائي، وهذا مراعاة للمصلحة العامة التي تقتضي أن يضمن المشرع قدرا من استقرار المراكز القانونية التي ينشئها القرار الإداري.

وقد تحدد هذا الميعاد بأربعة (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي⁴⁴. ويعتبر الميعاد من النظام العام ومن ثم فإن للجهة القضائية المختصة أن تقضي في أي مرحلة من مراحل التقاضي بعدم قبولها للدعوى إذا رفعت خارج الميعاد المحدد قانونا، ولو لم يطالب بذلك الخصم المتمثل في الإدارة.

وإذا قام المتضرر من القرار بتقديم تظلم مسبق للإدارة قبل رفع الدعوى تغير ميعاد الطعن القضائي (مدة "4" أشهر) إلى مدة أخرى، حيث أنه في حالة رد الجهة الإدارية برفضها للتظلم خلال الأجل الممنوح لها قانونا للرد وهو شهرين (2)، يبقى لصاحب الدعوى أجل شهرين (2) أخرى للطعن بالبطلان تسري من تاريخ تبليغ الرفض⁴⁵.

أما في حالة عدم رد الإدارة على تظلم المعني والتزامها الصمت طيلة المدة الممنوحة لها للرد وهي شهرين (2) كحد أقصى، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2) لتقديم طعنه القضائي، يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (مدة سكوت الإدارة)⁴⁶.

وعن بداية ونهاية سريان مدد التظلم الإداري والطعن القضائي، فقد فصل المشرع ذلك بوضوح في المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي نصت على ما يلي (تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل. يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها... إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي).

وما يجدر توضيحه فيما يتعلق بضرورة احترام ميعاد الطعن القضائي المقدر بأربعة (4) أشهر المنصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هو أنه لا يحتاج بهذا الأجل إلا إذا أشارت إليه الإدارة المعنية في محضر تبليغ القرار المطعون فيه⁴⁷، بحيث بدون قيام الإدارة بتذكير المعني في محضر تبليغ القرار بأن له مدة أربعة (4) أشهر للطعن القضائي، يبقى ميعاد رفع دعوى الإلغاء مفتوح بالرغم من تبليغ القرار⁴⁸.

وفي إطار الحديث عن الميعاد القانوني للطعن القضائي وباعتباره من النظام العام لا يجوز مخالفته، فلا بد من التنويه عن أنه قد يواجه المتضرر من القرار بعض الظروف تجعل من العسير أو من المستحيل أن يرفع دعوى إلغاء خلال هذا الميعاد، وبالتالي يفوت فرصة مهاجمة قرار خرق مبدأ المشروعية، وهذا ما راعاه المشرع وأخذ به بعين الاعتبار من خلال رصد أربع حالات جاءت على سبيل الحصر ينقطع الميعاد في بعضها ويتوقف في حالات أخرى بمجرد وجود ذلك الظرف المؤدي إلى حالة قطع الميعاد أو وقفه، ثم يعاد حساب الميعاد من جديد بالنسبة لحالة قطع الميعاد أو ما تبقى من الميعاد إذا تعلق الأمر بوقفه عند زوال ما أدى إلى ذلك، وهذا ما تضمنته المادة 832، مع التنويه أنه قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالقانون (22-13) جعل المشرع من الظروف الأربعة المذكورة في المادة 832 كلها كحالات مؤدية إلى قطع الميعاد فقط.

وفي سياق الحديث عن حالات قطع أو وقف الميعاد، فما هو جدير بالذكر أن المشرع بين من خلال المادة 832 الحالات التي ينقطع أو يتوقف فيها الميعاد القانوني فقط، دون أن يحدد اليوم الذي يعاد انطلاقاً منه بدء سريان الميعاد مرة أخرى بعد زوال الظرف الذي أدى إلى قطعه أو إلى وقفه. وهذا ما سنخوض فيه بداية بحالات قطع ميعاد الدعوى ثم الحالات التي تؤدي إلى وقفه.

1- حالات قطع ميعاد دعوى الإلغاء

ذكر المشرع حالتين فقط وهما الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة، ووفاة المدعي أو تغير أهليته.

أ - الحالة الأولى: الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة

فإذا فرضنا مثلاً أنه بعد بدء سريان ميعاد الأربعة (4) أشهر أراد المعني بالقرار أن يطعن بالإلغاء خلال الأجل القانوني، إلا أنه رفع دعواه أمام جهة غير مختصة سواء كانت من جهات القضاء العادي أو تابعة للقضاء الإداري، فإن الميعاد ينقطع من تاريخ تسجيل تلك الدعوى التي سيكون مصيرها في الأخير الحكم بعد الاختصاص النوعي، ويعاد سريانه من جديد ابتداء من اليوم الموالي لتبليغه بالحكم بعدم الاختصاص من قبل المدعى عليه (الإدارة).

ب - الحالة الثانية: وفاة المدعي أو تغير أهليته

فإذا حدث وأن توفي المدعي (صاحب دعوى الإلغاء) قبل صدور الحكم فإن ذلك يؤدي إلى قطع الميعاد، ويعود سريان الأجل من جديد بعد تبليغ ورثة المتوفى - من قبل الإدارة المدعى عليها - بالقرار محل الدعوى إذا كان الأثر القانوني للقرار يمتد لخلفه. أما بالنسبة لتغير أهلية المدعي أثناء دعواه بسبب الجنون أو غيره مما يؤدي إلى ذلك، فإنه يؤدي أيضاً إلى قطع الميعاد من التاريخ الثابت بالشهادة الطبية، ويسري ميعاد الدعوى من جديد من تاريخ استعادة المعني لأهليته القانونية.

إلا أنه وأمام غياب النص القانوني وعدم وجود اجتهاد قضائي إلى غاية تاريخ كتابة هذا المقال، فإن الإشكال يثور حول التاريخ الذي يبدأ منه سريان الميعاد من جديد، فهل يرجع إلى تاريخ الشهادة الطبية التي تثبت تمتع المعني بالقرار بقواه العقلية من جديد، أو من تاريخ تبليغه من جديد بالقرار من قبل الإدارة المعنية.

2- حالات وقف ميعاد دعوى الإلغاء

ذكر المشرع أيضا حالتين فقط وهما طلب المساعدة القضائية، والقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ.

الحالة الأولى: طلب المساعدة القضائية

يقصد به ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن غير القادر على تحمل أعباء التقاضي إلى لجنة المساعدة القضائية بالجهة القضائية الإدارية المختصة بنظر الدعوى⁴⁹.

ويتربط على تقديم طلب المساعدة القضائية وقف الميعاد من تاريخ تقديم ذلك الطلب - مع احتساب المدة المستهلكة من الميعاد - ويظل الأثر قائما لحين تبليغ المعني بقرار لجنة المساعدة القضائية سواء برفض طلبه أو قبوله ومنه إعفائه من المصاريف القضائية وندب محام يتولى الدفاع عنه مجانا⁵⁰، ويبدأ الميعاد المتبقي من الأربعة أشهر (4) في السريان ابتداء من اليوم الموالي لتاريخ تبليغ المعني بقرار لجنة المساعدة القضائية.

الحالة الثانية: القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ

فإذا طرأ أي ظرف خلال سريان الأجل القانوني سواء كان قوة القاهرة أو حادث مفاجئ، يتوقف الميعاد فور وقوع هذا الحادث، ويعود سريان المدة المتبقية من الأجل بعد زوال ما كان سببا في وقف ميعاد رفع الدعوى.

ويبقى التساؤل بالنسبة لهذه الحالة يدور حول اليوم الذي يبدأ منه سريان الميعاد المتبقي، فهل يرجع إلى التاريخ الذي تأكد فيه زوال القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ، أم إلى التاريخ الذي تعيد فيه الإدارة تبليغ المعني للمرة الثانية بعد زوال الظرف الطارئ.

4. خاتمة

خلاصة هذا البحث جملة من النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، إضافة إلى بعض الاقتراحات التي نقدمها كحلول للمشاكل القانونية التي أثارها في البحث.

ففيما يتعلق بنتائج هذا البحث فنجملها في الآتي:

تختلف الدعاوى الإدارية في نظامها من ذلك طرق رفعها والإجراءات المتبعة بصدد دعاوى المقامة أمام القضاء العادي، بل وتختلف عن بعضها البعض نظرا لطبيعة وهدف كل منها.

فعلى خلاف دعوى الإلغاء ودعوى تفسير ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية، يملك القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل سلطات واسعة لا يملكها في الدعاوى سابقة الذكر نظرا لخصوصية كل منها.

يجوز في دعاوى القضاء الكامل - على خلاف دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية - إجراء الصلح في أية مرحلة تكون عليها الخصومة، سواء بسعي من الخصوم أو بمبادرة من الجهة القضائية المختصة.

فيما يتعلق بدعوى تفسير ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية، نص المشرع الجزائري في المادتين 801 و900 مكرر/3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الطريق المباشر فقط، المتمثل في قيام المعني برفع الدعوى إلى القضاء الإداري، دون النص على طريقة الإحالة من القضاء العادي إلى القضاء الإداري التي قد يحتاج إليها قاضي النظام العادي، وهذا بالرغم من أنها معمول بها كاجتهاد قضائي من قبل الجهات القضائية الفرنسية، ويمكن تطبيقها من قبل القضاء الجزائري.

تتميز دعوى الإلغاء على خلاف جميع الدعاوى الإدارية الأخرى بشروط إجرائية خاصة - وقد تم بيان ذلك - يمكن وصفها بنظام قانوني إجرائي.

تخضع دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية استثناء لازدواجية الاختصاص القضائي الموزع بين المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر تبعا للجهة مصدرة القرار، وهذا على خلاف باقي الدعاوى الإدارية التي تخضع فقط لاختصاص المحاكم الإدارية.

حدد المشرع الجزائري حالات قطع ووقف الميعاد في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دون أن يبين التاريخ الذي يبدأ منه سريان الميعاد مرة أخرى - سواء الميعاد من البداية أو المتبقي منه - بعد زوال الظرف الذي أدى إلى وقفه أو قطعه، وقد يثير ذلك إشكال في الجانب التطبيقي خاصة بالنسبة لحالة تغير أهلية المدعي وحالة القوة القاهرة.

سبق وأن خلق المشرع مشكل قانوني بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون 08-09) يتمثل في عدم إمكانية الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة - بالنسبة للدعاوى الإدارية بصفة عامة - من خلال جعله جهة استئناف وجهة نقض في الوقت نفسه، وهذا ما رفضه مجلس الدولة من خلال قراره الصادر سنة 2002، وتم معالجة هذا الإشكال من خلال التعديل الأول لقانون الإجراءات بالقانون 22-13 بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف، إلا أن المشرع أعاد الإشكال نفسه بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية من خلال إعطاء مجلس الدولة اختصاص الاستئناف في هذا النوع من القرارات طبقا للمادة 902 واختصاص الطعون بالنقض طبقا للمادة 901.

أما عن الاقتراحات التي نقدمها نذكر الآتي:

لا بد من تدخل المشرع ليبين التاريخ الذي يبدأ منه عودة سريان الميعاد بعد انقطاعه أو وقفه في المادة 832، خاصة بالنسبة لحالة وفاة المدعي أو تغير أهليته وحالة القوة القاهرة حتى لا يفتح المجال لتقدير القضاة واختلافهم في ذلك.

ضرورة إعفاء المدعي من الرسوم القضائية في دعوى الإلغاء تشجيعا للأفراد على رفعها، باعتبارها الآلية القانونية الفعالة للقضاء على القرارات غير المشروعة والأداة المساهمة في حمل السلطات الإدارية على احترام مبدأ المشروعية.

فيما يتعلق بدعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، فلا بد من تدخل المشرع بالنص على طريقة الإحالة من القضاء العادي إلى القضاء الإداري، وعدم إبقاء ذلك في إطار الواقع العملي للقضاء.

وكحل لنزاعها مجدية لمشكل عدم إمكانية الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بالنسبة لدعاوى إلغاء قرارات السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية المنصوص عليها في المادة 900 مكرر/3، نقترح أن يعطى اختصاص الفصل في هذا النوع من الدعاوى للمحكمة الإدارية بالجزائر (العاصمة) كدرجة أولى تفصل فيها بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر، أو يتم إنشاء جهة قضائية إدارية خاصة بهذا النوع من الدعاوى تفصل كدرجة أولى بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر، ويبقى مجلس الدولة مختصا في الطعون بالنقض فقط مثلما هو معمول به بالنسبة للمحكمة العليا.

مراجع ومصادر البحث

- من النصوص التي تفرض على الإدارة احترام مبدأ المشروعية، ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 4 (يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها...). مرسوم 131/88 مؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن. جريدة عدد 1.27.
- المادة 168 (ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية). الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 442/20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة عدد 82 لسنة 2020.²
- ³ تم تعديل قانون الاجراءات المدنية والإدارية الصادر بالقانون 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 بواسطة القانون 13-22 المؤرخ في 12 يوليو 2022. ج ر عدد 48 لسنة 2022.
- ⁴ André De Laubadère, Traité De Droit Administratif, Tome 1, 16^e édition, Edition Delta, 2001, paris, p452.
- ينظر المواد التي تؤكد على خاصية الطابع الكتابي للإجراءات الإدارية: 838، 840، 841، 846، 852، 897، من القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁵
- ينظر المادة 884 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الذكر.⁶
- ينظر المواد 840، 841، 852، 855، 857 من القانون 09/08.⁷
- ينظر المواد من 838 إلى 843 الخاصة بالتحقيق الإداري من القانون 09/08.⁸
- ينظر عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، الجزائر، دار هومة، 2006، ص 110.⁹
- ¹⁰ ينظر عمار عوابدي، قضاء التفسير، المرجع نفسه، ص 141 وما بعدها.
- ينظر م 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹¹
- ¹² Voir les articles : R. 311-1 et R. 312-4 du code de justice administrative 31 décembre 2000. <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- بخصوص تعريف دعوى تقدير المشروعية، ينظر عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، الجزائر، دار هومة، ص 5.¹³
- ينظر عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية، المرجع نفسه، ص 56 وما بعدها.¹⁴
- ¹⁵ Farid Ouabri, Droit administratif, office des publications universitaires, 2017, p 254.
- ¹⁶ Voir les articles : R. 311-1 et R. 312-4 du code de justice administrative. سابق الذكر.
- ¹⁷ نص المشرع المغربي على طريقة الإحالة من القضاء العادي إلى القضاء الإداري في المادة 44 من ظهير شريف بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، سابق الذكر.
- ¹⁸ André De Laubadère, Traité De Droit Administratif , op.cit, p 452.
- ¹⁹ Farid Ouabri, Droit administratif, op.cit, p 254.
- ²⁰ يرى الفقيه "سليمان الطماوي" أن قضاء التعويض كأبرز صورة للقضاء الكامل، يشغل أعظم جانب من القانون الإداري في الوقت الحاضر. ينظر سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، طبعة مزيطة ومنقحة، 1434هـ، 2013م، دار الفكر العربي، ص 13.
- ²¹ ينظر المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون 09/08) سابق الذكر.
- ²² مثلما كان يسميها المشرع الجزائري في المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 154/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 (الملغى) بالقانون 08-09 سابق الذكر.
- ²³ Article 19 de la Loi organique n° 2007-06 du 13 mars 2007 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'Etat.
- ²⁴ ينظر المادة 8 من ظهير شريف رقم 1.91.225 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.
- ²⁵ André De Laubadère, Traité De Droit Administratif, op.cit, p 493-499.
- ²⁶ André De Laubadère par Yves Gaudemet, Traité De Droit Administratif, op.cit, p 480.
- ²⁷ نقلا عن خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، طبعة 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 161.
- ²⁸ René Chapus, Droit du contentieux administratif, 13^e édition, paris, édition Montchrestien, 2008, p 467.
- ينظر فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد القانون 09/08، الجزائر، منشورات أمين، 2009، ص 48.²⁹

- ³⁰ ينظر المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الذكر.
- ³¹ ينظر فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، المرجع نفسه، ص 51.
- ³² ابتسام الغرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قاموس باللغتين العربية والفرنسية، الجزائر، طبع المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1992، ص 82.
- ينظر سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، الجزائر، دار بلقيس للنشر، 2015، ص 82³³
- ³⁴ قرار رقم 007304 مؤرخ في 2002/09/23، مجلة قضائية عدد 2 سنة 2002.
- ³⁵ ينظر المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ³⁶ ينظر المادة 900 مكرر 1 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- للتفصيل أكثر يرجع إلى رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، من ص 37 إلى 41.³⁷
- ينظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، 2015، ص 258.³⁸
- ينظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ص 285.³⁹
- ⁴⁰ ينظر المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ⁴¹ ينظر المادة 1/830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ⁴² ينظر المادة 1/830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القانون رقم 21/01 الموافق 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 والمتضمن قانون الإجراءات الجبائية، جريدة عدد 79.⁴³
- ⁴⁴ ينظر المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ينظر المادة 4/890 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴⁵
- ينظر المادة 3/830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴⁶
- ⁴⁷ ينظر المادة 831 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ⁴⁸ فشرط الإشارة إلى الأربعة (4) أشهر كميعاد للطعن في محضر التبليغ جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ق 09/08)، ولم يرد في قانون الإجراءات المدنية، الملغى (الأمر 156/66).
- ⁴⁹ تمنح المساعدة القضائية لكافة المنازعات المطروحة أمام الجهات القضائية العادية والإدارية طبقا للمادة 2 مكرر 1 من الأمر 57/71 المؤرخ في 5 غشت 1971، المعدل والمتمم بالقانون 03/22 المؤرخ في 25 أبريل 2022، المتعلق بالمساعدة القضائية، جريدة عدد 30 لسنة 2022.
- ينظر المادة 13 من الأمر 57/71 المعدل والمتمم، سابق الذكر.⁵⁰