

رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري

الدكتور : بوطيب بن ناصر

أستاذ القانون الدستوري

بجامعة ورقلة

والباحثة : هبة العوادي

باحثة متخصصة في القانون الإداري

الملخص :

يبسط القضاء الإداري رقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري ، وذلك من خلال دعوى الإلغاء التي تهدف لإبطال القرارات الإدارية ، كما يمكنه في حال سبب هذا القرار ضرر أن يحكم القاضي بتعويض المتضرر وبذلك القاضي الإداري يقوم نشاط الإدارة.

Summary

Simplifies administrative control over the work of the Department in the Algerian legal system Through the cancellation proceedings to revoke administrative decisions, It can also be the cause of this decision the judge damage compensation aggrieved thereby administrative judge performs administrative activity.

المقدمة :

ويقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تلك الرقابة التي تمارسها الهيئات القضائية الإدارية على اختلاف أنواعها ودرجاتها وذلك عن طريق الدعاوى القضائية التي يحركها ذوو الشأن للمطالبة بإلغاء قرار إداري غير مشروع أو المطالبة بالتعويض أو المطالبة بحقوق تتعلق بعقود إدارية فما هي حدود هذه الرقابة إذا كانت الرقابة الإدارية

يمكن أن تكون تلقائية فان الرقابة القضائية لا تمارس إلا بناء على دعوى يرفعها صاحب الشأن ولا يمارسها القاضي من تلقاء نفسه غير انه متى طلب منه التدخل في الموضوع يصبح ملزما بالفصل فيه وإصدار حكمه وإلا كان بصدد إنكار العدالة. إن رقابة القضاء لأعمال الإدارة ليست منحصرة بالرقابة على القرارات الإدارية دون غيرها فهي تمتد لتسحب على كل أعمال الإدارة سواء كانت قرارات أو عقود إدارية وحتى أعمالها المادية.

إن رقابة القضاء هي رقابة مشروعية ولا يجوز أن تتجاوزها إلى الملائمة فالقاضي لا يتدخل فيما يعود للسلطة التقديرية للإدارة ولا يملك القاضي التدخل في أعمال الإدارة ولا أن يباشر الاختصاصات الإدارية نيابة عن الإدارة أو يصدر للإدارة أوامر نواهي. كما يمكن للإدارة استعمال امتيازاتها دون اللجوء إلى القضاء فهي تتمتع بامتياز التنفيذ المباشر واتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري بنفسها ولا تكون ملزمة باللجوء إلى القضاء سلفا للحصول على حكم نهائي ، فما هي طبيعة الرقابة التي يبسطها القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري ؟

المحور الأول :رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى التي يرفعها أصحاب الشأن و المصلحة من الأفراد و الموظفين العموميين و الهيئات أمام الجهات القضائية الإدارية لطلب إلغاء و إبطال القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة .⁽¹⁾

فدعوى الإلغاء تنصب على القرارات الإدارية بهدف إبطالها ، و تعد هذه الدعوى من أهم الآليات التي يمارسها القضاء الإداري من خلالها رقابة على أعمال الإدارة و قد أولى المشرع الجزائري دعوى الإلغاء أهمية كبيرة خصوصا بعد تبني ازدواجية القانون و القضاء التي كرسها دستور 1996، كما نصت المادة 861 على هذا النوع من الدعاوي في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09 حيث رسم المشرع الجزائري حدودا للإدارة سعيا لحماية المواطن من أي تعسف من قبل الإدارة و احتراماً لمبدأ المشروعية .

و لا يمكن تحرير دعوى الإلغاء الهادفة لإبطال القرارات الإدارية الغير مشروعة و الصادرة من قبل أي شخص من أشخاص القانون العام المحددة في أحكام المادة 800

من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالدولة و الولاية و البلدية ، و الهيئات العمومية ذات الصبغة الإدارية متى توافرت جملة الشروط الشكلية و الموضوعية

أولاً : الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء :

لا يمكن تحريك دعوى الإلغاء إلا إذا توافرت جملة الشروط الشكلية التي من خلالها يتم النظر في إمكانية إلغاء القرار المطعون فيه :

أ/ أن تنصب الدعوى على قرار إداري نهائي :

فقبول دعوى النظر في دعوى الإلغاء يفرض أن يكون موضوع الطعن قراراً إداري نهائياً تتوفر فيه جميع مواصفات القرار الإداري التالية :

1/ أن يكون القرار الإداري صادراً من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة .

2/ أن يكون القرار الإداري صادراً عن جهة إدارية مختصة .

3/ له طابع تنفيذي أي أنه قابلاً للتنفيذ فور الصدور أو النشر أو التبليغ .

4/ مساس القرار بالمراكز القانونية للمخاطب به .

فوجود القرار الإداري و توافر هذه العناصر الأساسية تعجل من عرضه لإمكانية الطعن فيه و إلغائه من قبل القاضي الإداري .

ب/ التظلم الإداري المسبق :

ويقصد به عدم رضا صاحب الشأن بالقرار المبلغ به عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني فبادر بالكتابة على شكل منظم و أرسله للإدارة مصدر القرار - طالبا منها إعادة النظر في القرار أو سحبه أو إلغائه .⁽²⁾

و الغاية من التظلم الإداري المسبق هو منح الإدارة فرصة ثانية لإعادة النظر في قرارها كونها لا تقصد مخالفة مبدأ الشرعية .

ولقد حددت المادة 278 من قانون الإجراءات المدنية و آجال رفع النظام بشهرين من تاريخ التبليغ بالقرار أو نشره و أعطت للإدارة 3 أشهر للرد عليه غير أن المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية حددت أجل شهرين فقط للإدارة للرد.

و يجب أن يكون الطعن في القرار الإداري أمام الجهات المختصة و الدعوى الموازية .

ج/ شروط المصلحة و الصفة و الأهلية :

إن قبول دعوى الإلغاء هو مرهون بتوفر شروط الصفة والمصلحة والأهلية ، حيث نصت المادة 13 من القانون 08-09 بقولها : لا يجوز لأي شخص رفع دعوى الإلغاء ما لم تكن له صفة ومصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون .⁽³⁾

و تطبيقا لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة فان دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة شخصية و حالة مباشرة مثل باقي الدعاوي القضائية كونها دعوى موضوعية نظرا لتبقيها مبدأ الشرعية و الهادفة لحماية حقوق و حريات الأفراد و مصالحهم تجاه القرارات الإدارية .⁴ ويشترط في المصلحة أن تكون قانونية و أن تكون قائمة و محتملة .

أما بخصوص الأهلية فهي تعد من شروط الصحة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد 08-09 و انعدامها لا يؤدي إلى عدم قبول الدعوى إلا أن بطلانها يؤدي إلى بطلان الإجراءات⁵ وهي نوعان أهلية الوجوب و أهلية الأداء ، و المطلوبة في دعوى الإلغاء هي أهلية الأداء و هذه جملة الشروط الشكلية يتطلبها القانون لقبول دعوى الإلغاء في النظام القانوني الجزائري ، هذا إلى جانب شروط موضوعية أخرى يجب توافرها لقبول دعوى الإلغاء .

ثانيا : الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء :

إن أسباب الطعن في إبطال القرار الإداري تمس بالأركان التي يقوم عليها وهي السبب ، الاختصاص ، المحل ، الشكل و الإجراءات ، كما قد تمس بالقانون بوجه عام ، و هذا ما يطلق عليه عيوب عدم الشرعية و تنقسم إلى نوعين :

أ/ عدم الشرعية الخارجية : و يقصد بها صور عدم الشرعية الخارجية و وجود عيب يمس أحد الأركان الخارجية للقرار الإداري و المتمثلة في مخالفة الشكل و الإجراءات .
* عيب عدم الاختصاص :

حيث يجب أن يصدر القرار الإداري من السلطة المخولة باتخاذها حيث نجد لكل سلطة إدارية اختصاص في مجال معين (اختصاص مادي أو موضوعي) كما أن هناك اختصاص شخصي (ما يتعلق بالتفويض) و هناك اختصاص إقليمي و كذا اختصاص إقليمي و كذا اختصاص زمني.

* عيب مخالفة الشكل و الإجراءات :

إن القانون وسعياً منه لحماية الحقوق والحريات العامة قد يفرض على الإدارة إصدار القرار الإداري في أشكال وإجراءات معينة .

- الشكل : وهو المظهر الخارجي الذي يصدر فيه القرار الإداري بكل ما يتضمنه من شكليات تكون في إطاره الخارجي .

وعليه يتحقق عيب الشكل في عدم احترام الإدارة للشكليات التي فرضها عليها القانون و من أهمها الأشكال الجوهرية التي تقرر لمصلحة الأفراد مثل ذكر اسم و لقبو عنوان المستفيد من القرار الإداري ، إدارته ، رتبته ، التوقيع و ختم الإدارة .

- الإجراءات : وهي تلك الترتيبات التي يتبعها مصدر القرار قبل إصداره في الصورة النهائية .

أما في ما يتعلق بالإجراءات التمهيدية والممدد القانونية فقد يفرض المشرع إجراءات تمهيدية قبل اتخاذ أي قرار معين كوجوب إجراء تحقيق قبل إصدار أي قرار تأديبي⁶
ب - عدم الشرعية الداخلية : وهي أن يكون القرار مشوب بعيب عدم الشرعية الداخلية كعيب في سببه ، او التعسف في استعمال السلطة عند إصداره أو صدر بصورة مخالفة للقانون بوجه عام⁷ .

● عيب السبب: ويأخذ احد الصور الثلاث :

- انعدام الوجود المادي للواقعة : هو فحص ركن السبب في القرار الإداري المعطون فيه أمام القاضي الإداري للتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (مادية أو قانونية)، التي ينبنى عليها القرار فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس ، وإذا توصل أنها غير موجودة فعليا يصدر حكمه القاضي بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء⁸ .

- الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة : والمتمثل في خطأ في تكييف السبب الحقيقي الذي تم بناءا عليه إصدار القرار الإداري ، فخطأ الإدارة في تكييف الخطأ المهني ودرجته هل يكون من الدرجة الأولى أم الثانية .

- رقابة الملائمة : نعني برقابة الملائمة في القرار الإداري هل الوقائع المكونة لسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار الإداري أم لا .

والقاعدة العامة تقضي أن القاضي الإداري تقتصر رقابته من الناحية الشرعية (القانونية)، فقط ولكن التطورات التي مست هذا المبدأ وسعت من هذا النوع من

الرقابة لتمتد لرقابة ما مدى ملائمة السبب لما تضمنه القرار الإداري ، ويتحقق هنا عيب السبب إذا كان القرار قد صدر وفق سبب لا يلاءم الظروف المصاحبة له.⁹

● عيب الانحراف بالسلطة :

لقد حدد المشرع للإدارة هدفا لتحقيقه من خلال نشاطها الذي يهدف لتحقيق النفع والصالح العام ، ويتحقق عيب الانحراف بالسلطة ، إما في حالة استهداف القرار الإداري أي أهداف بعيدة عن المصلحة العامة ، وإما في حالة صدور قرار يستهدف المصلحة العامة يخالف قاعدة تخصيص الأهداف.¹⁰

● عيب مخالفة القانون :

وتعلق عيب مخالفة القانون بمحل القرار والمقصود منه مضمونه وبالتالي يكون القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه غير مطابق للشرعية وبالتحديد القواعد القانونية¹¹ التي صدر القرار الإداري بالاستناد إليها ويشترط في المحل أن يكون متماشياً مع مبدأ الشرعية ويتحقق عيب مخالفة القانون أي أن يكون محل القرار الإداري غير مشروع .

وما نخلص إليه في هذا المقام إن القاضي الإداري إذا ما توفرت جملة الشروط الشكلية والموضوعية ، بالإضافة إلى الصفة الأهلية والمصلحة ، يتدخل القاضي يقوم حال فصله في القضايا بإبطال القرار الإداري الذي يتعارض ومبدأ الشرعية ، ومنعها من الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها .

ومنه فدعوى الإلغاء تعد من أهم الآليات القانونية التي تسمح للقاضي الإداري من بسط رقابته على أعمال الإدارة (نشاطها) وتصويبه ومنع انحرافها ، كما أن القاضي في حال تسبب هذا القرار في إلحاق الضرر بالأفراد أو بمراكزهم القانونية ، فإن القاضي يعمل على جبر الضرر الذي تسببت القرارات الإدارية ، وذلك هو ما سنوضحه في المحاور الموالي من هذه الورقة البحثية .

المحور الثاني : رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة عن طريق دعوى التعويض .

تعد دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل، والتي يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطات واسعة بالمقارنة مع السلطات المخولة له في دعوى الإلغاء، وتهدف دعوى التعويض (دعوى المسؤولية الإدارية) للمطالبة بالتعويض جراء ما لحق رافع الدعوى من الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة المادية أو القانونية .
أ - شروط رفع دعوى التعويض

لرفع دعوى التعويض وجب توافر أربعة شروط أساسية وهي :

- القرار الإداري المسبق: والذي نصت عليه أحكام المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بقولها : لا يجوز رفع الدعوى للمجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري فالقرار الإداري الذي أحدث ضرار للغير يمكن رفع دعوى تعويض ضده ¹² .

وكان من المعلوم أن الإدارة عند ممارستها لمهامها قد تلجأ إلى الأعمال القانونية التي تتوفر على القرار الإداري أو تلجأ إلى الأعمال المادية حيث أن هذه الأخيرة لا تتوفر على قرار إداري.

ولهذا نجد أن المشرع الجزائري قد حصر الدعاوى الواجب توافر القرار الإداري المسبق في كل من دعاوى الإبطال والتفسير وتقدير المشروعية وذلك في ما تضمنته المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، بعكس ما نصت عليه المادة 169 مكرر أين تكلمت عن الدعاوى الإدارية بصفة عامة ¹³ .

ويبدو مما تقدم يجب التمييز بين أعمال الإدارة القانونية وأعمالها المادية كما يلي :

● **الأعمال القانونية :** إن العنصر القانوني للأعمال الإدارية يحتوي على معطيات تندرج ضمن عنصر المساس بمركز قانوني ، وتقوم الإدارة بهذه الأعمال بإرادتها المنفردة ما يظهر في القرار الإداري ، كما قد تقوم بها بتوافق إرادتها مع إرادة أخرى، وهذا ما ينتج عنه العقد الإداري .

وعليه فان المتضرر من الأعمال القانونية للإدارة ويمكنه اللجوء إلى القضاء الإداري عن رفع دعوى التعويض لتعويضه عما لحقه من أضرار جراء ذلك العمل سواء كان قرار إداريا أو عقدا إداريا .¹⁴

• **الأعمال المادية :** وهي الأعمال التي تصدر إما بإرادتها ولم تكن تهدف إلى إحداث آثار قانونية من خلالها

فالأعمال المادية التي تصدر بإرادة الإدارة تعتبر تنفيذا للقرارات .
أما الأعمال المادية التي تخرج عن إرادة الإدارة فهي تكون مستقلة وغير مرتبطة بعمل قانوني ، أي أن الإدارة لم تقصد هذا العمل وكن حدث خارج إرادتها ومنه فالأعمال المادية لا تتوفر على شق قانوني (قرار إداري) لذا عندما يرفع المتضرر من العمل المادي دعوى تعويض فانه يرفعها بسبب الإضرار التي لحقته من عمل مادي لا يستوجب تقديم أي قرار إداري .¹⁵

ب- **الشروط المتعلقة بالطاعن :** وهي نفس الشروط العامة المذكورة سابقا في دعوى الإلغاء، وهي توفر الصفة والأهلية والمصلحة .

ج - **شرط الميعاد :** يشترط لقبول دعوى التعويض أن ترفع تحت طائلة رفضها شكلا أمام المحاكم الإدارية خلال أربعة أشهر من إعلان القرار الإداري (نشره أو تبليغه) وذلك في حالة الضرر الناجم عن عمل إداري غير قانوني ، أما بالنسبة للضرر الناجم عن عمل إداري مادي فالإشكال يثور حول بداية حساب ميعاد الأربعة أشهر الواردة في أحكام المادة 829 حول سكوت النص .

د - **شرط عدم تقادم الحق والدعوى المسندة إليه :** يشترط أن يكون الحق الذي تستند إليه دعوى التعويض ما زال قائما ولم يسقط بالتقادم ، سواء الطويل أو المتوسط أو القصير بحسب ما حدده القانون المدني¹⁶ والقوانين الأخرى.

ب- **أسس دعوى التعويض :**

تمارس الإدارة اختصاصات وصلاحيات عن طريق مجموعة من الأفراد العاملين بها وهم ما يعبر عنهم بالموظفين والعمال ، وقد يترتب عن أعمالهم أضرار تصيب الغير مما يستجوب التعويض .

لهذا وجدت أسس تقوم عليها دعوى التعويض من اجل جبر الضرر الذي لحق الأفراد من أعمالها وتشمل الأسس التالية :

- 1- المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ : ويمكن تصورها ثلاث حلول في ذلك :
- أن يتحمل الموظف شخصيا المسؤولية عن جبر الضرر تأسيسا على الخطأ الشخصي ، وهو حل يكفل الأداء الجيد للموظف بكل حرص رغم ما قد يصيبه من غبن وهو يقدم الخدمات العامة للجماهير.
 - إن تتحمل المسؤولية عن الضرر تأسيسا على فكرة الخطأ المرفقي وما من شأنه محاسبة الموظفين رغم تهاونهم وتقصيرهم في بعض الحالات .
 - أن تتوزع المسؤولية بين الموظف العام والإدارة العامة تبعا لدرجة الشخص أو المرفق .

2- إن الأصل أن تقوم مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار التي يسببها موظفوها بمناسبة أدائهم لأعمالهم على أساس الخطأ، وفي حالات محدودة قد تكيف وفقا لنظرية المخاطر وتكون أساسها لها بمجرد أن يثبت المتضرر العلاقة السببية بين النشاط الإداري والضرر الذي لحقه حتى وان لم يكن هناك خطأ من جانب الإدارة¹⁷.

ومما تقدم فالقاضي إذا ما توفرت في الدعوى المعروضة أمامه الشروط التي يتطلبها القانون خصوصا ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ، فالقاضي يجبر الإدارة على تعويض من تضرر من أعمال الإدارة المادية أو القانونية ، وبذلك فهو يبسط رقابته على نشاطها .

الخاتمة :

يبسط القاضي الإداري رقابته على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، وذلك من خلال الدعاوى القضائية التي يحركها ذوي الصفة والأهلية والمصلحة ، وتعد دعوى الإلغاء التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري ، ودعوى التعويض التي تهدف تعويض من تضرر من الأعمال القانونية والمادية للإدارة ، ويعد هذين النوعين من الدعاوى الأكثر انتشارا وشيوعا والتي من خلالها يمارس القضاء الإداري رقابته على النشاط الإداري ، إلا أن هذا لا ينفي وجود دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية ، إلا أن هذه الدعاوى محدودة وليست واسعة الانتشار على غرار دعوى الإلغاء ودعوى التعويض .

قائمة المراجع والهوامش :

- 1- أبوبكر صالح عبد الله ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة العربية، الجزائر، 2005 ،ص،402.
- 2- احمد محيو،محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، طبعة 1996، ص،337.
- 3- سكاكني باية ، دور القاضي الإداري بين المتقاضين، الطبعة الأولى، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر،2002،ص، 26.
- 4- ابوبكر صالح عبد الله ، المرجع السابق،ص،405.
- 5- احمد محيو ، المرجع السالف الذكر،ص،176.
- 6- عزري الزين ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، الطبعة الأولى دار الفجر للنشر والتوزيع ،القاهرة ،مصر ، 2005،ص،72.
- 7- عبد العليم عبد المجيد ، القرار الإداري المستمر ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2004، ص،09.
- 8- عزري الزين، المرجع السالف الذكر ، ص ، 98.
- 9- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2003،ص،409.
- 10- لحسن بن الشيخ اث ملويا ، قانون الإجراءات المدنية ، دراسة قانونية تفسيرية ، دار هومة للنشر والتوزيع،الجزائر،2012،ص،43.
- 11- علي خطار شنتاوي ، موسوعة القضاء القضاء الإداري الجزء 4 دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، 2008،ص،273.
- 12- باية سكاكني ، المرجع السالف الذكر،ص،44.
- 13- بن هني لطيفة ، سلطات القاضي الإداري في ظل السلطة التقديرية للإدارة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2012 ، ص،127.
- 14- لجلط فواز ، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر، 2012 ، ص ، 44.

- 15- بن هني لطيفة ، المرجع السالف الذكر، ص، 130
- 16- انظر المادة 320 من القانون المدني الجزائري .
- 17- لحسن بن الشيخ اث ملويا، المرجع السالف الذكر، ص، 133.