

إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر

حسين فريجة

أستاذ مكلف بالدروس، جامعة محمد بوضياف، المسيلة

مقدمة

دعوى الإلغاء : معناها مخاصمة قرار إداري و هنا يجب التفرقة بين القرارات الصادرة عن المجموعات المحلية كالولاية و البلدية و تلك القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية كالوزارات ، و قد عني المشرع الجزائري بدعوى الإلغاء فأولها عناية خاصة ، كما أدخل عليها بعض الشروط و القواعد الإجرائية لممارستها المواد 169 و 171 مكرر و المواد 274 و 275 و 277 من قانون الإجراءات المدنية .

وقد تطورت دعوى الإلغاء في الجزائر بحيث أن المادة 169 ق.ا.م لم تعد تشترط التظلم الإداري المسبق كشرط لإقامتها بينما نجد المادة 275 تنص و تتمسك صراحة بالطعن الإداري التدرجي فيما يتعلق بالطعون بالقرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية .

و يفهم من هذا بأن دعوى الإلغاء المقامة ضد قرار صادر عن رئيس بلدية أو والي ولاية فإنه معفى من التظلم الإداري المسبق أو على الأقل لم يعد هذا التظلم شرطاً أساسياً لإقامة الدعوى بينما لا زال طبقاً لنص المادة 275 من الشروط الشكلية فيما يتعلق بدعوى الإلغاء المقامة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية .

وسنحاول في هذه الدراسة أن نتعرض إلى إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر قبل الفصل في القضية من حيث المدة الواجبة لإقامة هذه الدعوى و متى يجب أن يلجأ رافع دعوى الإلغاء إلى مراجعة الإدارة و مهلة المراجعة القضائية و هل اللجوء إلى محام إجراء ضروري هذا ما سنتعرض إليه في الفصل الأول ، أما الفصل الثاني فسنخصصه إلى دعوى الإلغاء و هي بين أروقة جهاز القضاء الإداري و كيفية التحقيق في القضية المطروحة و إجراءات الفصل في هذه الدعوى لنصل في نهاية هذه الدراسة إلى إبداء بعض المقترحات .

الفصل الأول: شكل عريضة دعوى الإلغاء و مهلة المراجعة

سنتعرض في هذا الفصل إلى المدة التي يجب أن ترفع فيها دعوى الإلغاء ومتى يكون التظلم الإداري المسبق شرطا ضروريا لاستصدار قرار صريح أو ضمني في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني فسنخصصه إلى شكل العريضة و هل اللجوء إلى محام إجراء جوهري في دعوى الإلغاء أم يمكن للطاعن أن يقيم دعواه بدون الاستعانة به .

هذا ما سنتعرض له من خلال المباحث و المطالب التالية :

المبحث الأول : المدة و القاعدة المقيدة لدعوى الإلغاء.

المطلب الأول : المدة التي يجب أن ترفع فيها دعوى الإلغاء .

المطلب الثاني : قاعدة القرار الإداري المسبق .

المبحث الثاني : مراجعة الإدارة و المدة الواجبة لذلك .

المطلب الأول : القرار الضمني بالرفض الناجم عن سكوت الإدارة .

المطلب الثاني : مهلة المراجعة القضائية .

المبحث الثالث : شكل العريضة و اللجوء إلى المحامي :

المطلب الأول : عريضة دعوى الإلغاء .

المطلب الثاني : طبيعة اللجوء إلى المحامي في دعوى الإلغاء .

المبحث الأول : المدة و القاعدة المقيدة لدعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء تخضع لشروط من حيث المدة التي يجب أن ترفع فيها و أنها تتطلب في بعض القرارات الصادرة من السلطات الإدارية المركزية التظلم الإداري المسبق أو مراجعة الإدارة فيما يتعلق ببعض القضايا المتعلقة بقضايا الضرائب المباشرة في الجزائر و هذا ما نستعرضه فيما يلي :

المطلب الأول : المدة التي يجب أن ترفع فيها دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء معناها مخاصمة قرار إداري طبقا للمادة 275 ق ا م التي اشترطت التظلم المسبق فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية ، بينما أهمل التظلم الإداري المسبق فيما يتعلق بتلك القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية كالبلدية و الولاية ، بحيث أن المادة 169 ق ا م فقد أعفى صاحبها من قاعدة التظلم الإداري المسبق بالنسبة للطعن أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و بالتالي فإن آجال الطعن في القرارات الإدارية تحتسب مباشرة من تاريخ تبليغ القرار للشخص المعنى في حالة القرارات الفردية ، أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية ، و يضاف إلى ذلك ما استقر عليه القضاء الإداري في الأخذ بنظرية العلم اليقيني بالقرارات الإدارية و لو لم يبلغ إذن القاعدة التي يجب أن ترفع فيها دعوى الإلغاء هي أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره و هنا إشكالية يمكن إثارتها فبمعنى مدة أربعة أشهر يجب أن يطرح النزاع أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي ، أما فيما يتعلق بقرارات السلطة الإدارية المركزية فهنا يجب أن يقدم الطعن بعد مضي شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري طبقا للمادة 280 ق ا م أو بعد مضي مدة الثلاثة أشهر عن الرد على طلب التظلم الإداري التدرجي وفقا لنص المادة 279 ق.ا.م .

المطلب الثاني : قاعدة القرار الإداري المسبق

لا يمكن للقاضي الإداري أن يتدخل ، و بمعنى فإن قضاء الإلغاء يتطلب وجود قرار يطالب بإلغائه وهذا معناه على الطاعن في قرار إداري أن يتوجه إلى الإدارة أولا لكي يحاول إقناع الإدارة عن التراجع عن قرارها رغم أن المادة 169 ق.ا.م لم تلزمه بذلك غير أنها لم تمنعه من التوجه بتظلمه إليها ، وإنما ألزمته بمدة أربعة أشهر لكي يطرح النزاع على القاضي الإداري .

و على أية حال فالطاعن ملزم بمراجعة القاضي الإداري ضد قرار يرى عدم مشروعيته لكي يتمكن من المطالبة بإبطاله فيما يتعلق بقرارات السلطة الإدارية المركزية .

أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن مديرية الضرائب على مستوى الولاية فإن قانون الضرائب المباشرة و هو قانون خاص ألزم الطاعن بتقديم شكاية إجبارية وإلزامية لاستصدار قرار صريح و ضمني بشأن النزاع حتى تقبل دعواه أمام الغرفة الإدارية ، و يتصرف بعد ذلك الطاعن على ضوء موقف المدير من الطلب المقدم إليه ، فإن قبله انتهى النزاع وإن رفضه كليا أو جزئيا جاز للمتظلم أن يلجأ إلى القضاء .

و الشكاية المقدمة إلى مدير الضرائب بالولاية تكون من أجل إصلاح خطأ ارتكب في الضريبة أو للاستفادة من حق ناتج عن تدبير تشريعي أو تنظيمي و هذا طبقا لنص المادة 388 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة. و الشكاية المقدمة في الإدارة الضريبية تعد إجراء إداريا بحتا أي أن التظلم الإداري و ليست دعوى قضائية .

المبحث الثاني : مراجعة الإدارة و المدة الواجبة لذلك

تطلب المشرع صراحة على أنه لا يجوز طرح النزاع مباشرة أمام مجلس الدولة إلا إذا سبقه تظلم إداري هذا فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن

الجهات المركزية كالوزارات و في بعض القرارات الصادرة مثلاً عن جهات الضرائب و جهات نزع الملكية في المنفعة العامة بحيث أنه يجب اللجوء إلى تظلم إداري إلى الجهة مصدرة القرار أو من يعلوها مباشرة ، غير أنه فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن السلطات المحلية فإن المشرع أعفى هذه القرارات من إلزامية التظلم الوجوبي غير أنه اشترط طرح قرارات هذه الجهات اللامركزية في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر ، و سنتعرض في هذا المبحث إلى مطلبين كما يلي :

المطلب الأول : القرار الضمني بالرفض الناجم عن سكوت الإدارة

تفترض قاعدة القرار المسبق وجود وسيلة أمام الطاعنين لإجبار الإدارة على الإجابة على طلباتهم ، و خاصة فيما يتعلق بقاعدة التظلم الإداري التدرجي أمام مجلس الدولة الذي تفرضه المادة 279 ق.إ.م فيما يتعلق بقرارات السلطة الإدارية المركزية و القاعدة أن صمت الإدارة يعد بمثابة رفض إذا تجاوزت مدة الثلاثة أشهر طبقاً لنص المادة 279 ق.إ.م في حالة السكوت بعد إيداع الطلب الموجه إلى الإدارة ، و على الطاعن إثبات تقديم التظلم سواء عن طريق الإيصال البريدي بإرسال مضمون .

المطلب الثاني : مهلة المراجعة القضائية

مهلة المراجعة القضائية هي أربعة أشهر من تاريخ التبليغ بالقرار أو نشره فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الولاية أمام المجالس الجهوية أو أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية فيما يتعلق بطلب إلغاء قرار صادر عن رئيس مجلس شعبي بلدي .

أما فيما يتعلق بالطعن في القرار الإداري الصادر من السلطة الإدارية المركزية و الذي ينظره مجلس الدولة مباشرة فيجب أن يتم خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري ، كما يختص مجلس

الدولة بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الإدارية خلال شهر واحد ابتداء من التبليغ بالقرار القضائي .

و النشر أو التبليغ هو الأسلوب الذي يضع هذا القرار في متناول أصحاب الشأن ، و القواعد المتعلقة بنقطة انطلاق المراجعة القضائية معقدة و ينبغي التفريق بصورة رئيسية بين حالة القرارات الصريحة و حالة القرارات الضمنية .

1- المبدأ بالنسبة إلى القرارات الصريحة ، هو أن مهلة المراجعة القضائية تسري من النشر الذي تشكل موضوعه و النشر بالنسبة إلى الأعمال التنظيمية هو الذي يجعل المهلة تسري و النشر في شأن الأعمال الخاصة بإعلان المنفعة العامة هو ضروري و كاف فيما يتعلق بالأعمال الفردية و يشكل التبليغ باعتباره نمطا ضروريا للنشر ، نقطة انطلاق مهلة المراجعة ، و عندما يتعلق تدبير فردي بعدة أشخاص يكفي قيام الإدارة بتبليغ أحدهم و تنطلق مهلة المراجعة تجاه الآخرين من التبليغ الحاصل بالنسبة إلى الشخص الذي اتصلت به الإدارة ⁽¹⁾ .

و النشر أو التبليغ يجب أن يكون كافيا و تاما ، لكي تسري المهلة و لا تسري المهلة في حالة عدم وجود تبليغ ملائم و من المفيد القول أن مهلة المراجعة تجاه قرار لم ينشر و لم يبلغ لا تسري و الأمر كذلك بالنسبة للمراسيم التي لم تنشر في الجريدة الرسمية ⁽²⁾ .

(1) جورج قودال ، بيار دلقولفي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، الطبعة الأولى 2001 ص 110

(2) قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 11/04/1993 ، منشور بالمجلة القضائية ، العدد الثاني

1994 ، ص 219

بحيث أنه لا يمكن الاحتجاج بقرار إداري فردي تم تبليغه عن طريق الصحافة كما أنه و طبقا للمادة 06 من الأمر رقم 26/74 الصادر في 1974/02/20 فإن تبليغ القرارات الفردية يجب أن يتم بطريقة فردية و ليس عن طريق الصحافة .

2 - ثمة استثناء على القواعد المتعلقة بنقطة انطلاق مهلة المراجعة ضد القرارات الصريحة على أساس المعرفة المكتسبة⁽³⁾ و تطبق هذه النظرية على المراجعة المقدمة من أعضاء جمعيات مداولة لكن الإشكالية تقوم بالنسبة للمواطن الحسن النية الذي ترك مدة الأربعة تمضي دون مراجعة القاضي بحيث أن الإدارة أعطتهم ضمانات شفوية بأنها ستجيب على طلباتهم خطيا و بشكل صريح ، يرون أنفسهم يواجهون سقوط حقوقهم دون مراجعة القاضي .

و قد نصت المادة 280 ق.ا.م بقولها "يرفع الطعن أمام المحكمة العليا خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من انتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 ق.ا.م في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد " ، و متى انقضت شكلا من قبل الهيئة القضائية المختصة (قرار 8 - 4 - 1966 المنشور بحولية العدالة 1966 - 67 ص 239) ، وهو ما يؤكد أن مهلة التقاضي من النظام العام كما نصت عليه المادة 461 ق.ا.م.

المدة المنصوص عليها في المادة 280 ق.ا.م يسقط حق الطاعن و تكون دعواه مرفوضة فيما عدا القوة القاهرة ، يترتب السقوط على مخالفة المواعيد المحددة قانونا " ، و مع ذلك يمكن إطالة المدة في حالات معينة و هي :

(3) قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 1993/01/17 ، قضية فريق (ب) ضد المجلس الشعبي البلدي بقسنطينة و من معه ، منشور بالمجلة القضائية ، العدد الرابع ، 1993 ص 202

- 1- في حالة القوة القاهرة المنصوص عليها في المادة 461 ق.ا.م .
- 2- إذا رفع الطاعن دعواه خطأ أمام جهة غير مختصة (قرار المجلس الأعلى في 1966/11/08 نشرة القضاة 66 - 67 السيدة ميون سولير إذا تقدمت بدعواها أمام المحكمة المدنية عوضا عن الغرفة الإدارية) .
- 3- في حالة طلب المساعدة القضائية مبدأ المدة يمتد لحين الفصل في طلب المساعدة القضائية بالقبول أو بالفرض (المادة 237 ق.ا.م) .
- 4- كما أن المهلة لا تسري في حالة التعدي ويفقد شرط المادة 275 ق.ا.م أسباب وجوده و هو ما عبر عنه المجلس بموجب قرار له صدر في 09 جويلية 1975 .

المبحث الثالث : شكل العريضة و اللجوء إلى المحامي

لا تتطلب دعوى الإلغاء شكلا معينا ، غير أنها تتطلب أن تكون موقعة من قبل محام معتمد لدى مجلس الدولة في القرارات المتعلقة بالهيئات الإدارية المركزية ، أما فيما يتعلق بتلك المرفوعة أمام المجالس الجهوية أو الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية فإن المحامي يصبح إلزامي عند الطعن في القرارات القضائية الصادرة عن هذه الجهات القضائية ، و سنتعرض إلى شكل عريضة دعوى الإلغاء و طبيعة اللجوء إلى المحامي في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : عريضة دعوى الإلغاء

يجب أن نفرق بين العرائض المقدمة أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي و تلك المقدمة أمام مجلس الدولة من حيث أن العرائض المقدمة أمام مجلس الدولة يجب أن تكون موقعة من قبل محام لدى هذه الهيئة و هو شرط منصوص عليه في المادة 239 و 240 ق.ا.م إذ تنص المادة 239 على ما

يلي : " الأصل في إجراءات التداعي أمام المحكمة العليا أن تكون بالكتابة و النيابة عن الخصوم و تكون إلا بواسطة محامين مقبولين أمام ذلك المجلس " و يجب أن ترفق بعريضة الطعن إما قرار رفض الطعن الإداري إذا كانت القضية تتطلب التظلم الإداري المسبق فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية أو المستند المثبت إيداع هذا الطعن " .

وهو في الواقع من الشروط الشكلية التي نص عليها القانون فطالب الإلغاء ملزم بأن يرفق بعريضته الافتتاحية قرار الرفض فإذا ما سكنت الإدارة تكون بذلك ضمناً قد رفضت التظلم .

وتحرر العريضة على شكل طلب و يجب أن تتضمن البيانات الخاصة باسم الطالب و إقامته و محله المختار ، كما تعتبر قضايا إدارة الحكومة الموطن القانوني بالنسبة لممثلي الدولة و الأشخاص الإدارية المركزية و المحلية و يجب أن تتضمن العريضة موضوع الطلب و يشار إلى القرار المطعون فيه بصفة واضحة ، و تاريخ التظلم إن كان من القرارات التي ألزم المشرع التظلم فيها⁽⁴⁾

ونتيجة التظلم ، كما يجب أن تتضمن العريضة بياناً بالمستندات المرفقة ، و أن يرفق بها صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه ، و يجب على الطاعن في القرار الإداري أن يودع عدداً كافياً من صور العريضة و المذكرة بعدد الخصوم و كذا الإيصال المثبت بدفع الرسوم⁽⁵⁾ .

و يقوم كاتب الغرفة بإحالة العريضة بعد تسجيلها و إعطائها رقماً تسلسلياً إلى رئيس مجلس الدولة إن كانت من القضايا التي ترفع بصفة ابتدائية مباشرة أمام مجلس الدولة ، و يقوم رئيس المجلس بإحالة القضية

(4) أوجبت المادة 388 ق.ا.م على أن قرار في طعن مدير الضرائب المباشرة يجب أن يتظلم فيه أمام الجهة الإدارية مصدره القرار

(5) أنظر نص المادة 241 ق.ا.م

إلى الغرفة المختصة ليقوم رئيس الغرفة المختصة بتعيين مستشار مقرر في القضية .

المطلب الثاني : طبيعة اللجوء إلى المحامي في دعوى الإلغاء

اللجوء إلى المحامي أمام الغرف الإدارية على مستوى الغرف الإدارية هي مسألة اختيارية و غير إجبارية ، أما فيما يتعلق باللجوء إلى المحامي أمام مجلس الدولة فهي تشكل مبدأ مفروضا و بدون توقيع العريضة من طرف محام مقبول لدى هذه الهيئة فإن العريضة يكون مآلها الرفض ، و إذا قدمت عريضة من غير محام أمام مجلس الدولة فيجب على العضو المقرر أن يدعو مقدم العريضة أن يسوى طعنه و إلا كان طعنه غير مقبول إذا أمتنع عن تنفيذ هذه الدعوى ⁽⁶⁾ .

بيد أن الإعفاءات من توكيل محامي يمكن أن تكون ، و يتعلق الأمر بإعفاء الدولة ، الدولة دائما معفاة من وظيفة المحامي سواء في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل ⁽⁷⁾ إنها تتمثل عادة بالوزير المعني وفيما يتعلق بالولايات فإن الوالي هو الممثل الرسمي للولاية في القضايا الإدارية ورؤساء البلديات فيما يتعلق بقضايا البلدية المطروحة أمام القضاء الإداري سواء على مستوى القضاء الإداري المحلي أو تلك القضايا المطروحة أمام مجلس الدولة كما أن رئيس الجامعة يعتبر هو الممثل للجامعة على مستوى القضاء الإداري و يمكن لهذه الهيئات الإدارية سواء منها المركزية أو المحلية اللجوء إلى محام.

(6) تنص المادة 2/239 ق.1.م على أن نيابة المحامي وجوبية و إلا كان الطعن غير مقبول

(7) تنص المادة 3/239 على أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها المحام

الفصل الثاني : التحقيق في دعوى الإلغاء و القرار القضائي الصادر

سنتعرض في هذا الفصل إلى كيفية التحقيق في دعوى الإلغاء و كيفية الفصل في هذه الدعوى و سنتناول في المبحث الأول التحقيق في دعوى الإلغاء ، أما المبحث الثاني فسنخصصه إلى الفصل في هذه الدعوى من قبل مجلس الدولة .

هذا ما سنتعرض إليه من خلال المباحث و المطالب التالية

المبحث الأول : التحقيق في دعوى الإلغاء .

المطلب الأول : الطابع الوجاهي للتحقيق .

المطلب الثاني : الطابع الخطي للتحقيق .

المطلب الثالث : غلق باب التحقيق .

المبحث الثاني : الفصل في دعوى الإلغاء .

المطلب الأول : جدولة القضية و تحديد الجلسة .

المطلب الثاني : صدور القرار القضائي . ؟

المطلب الثالث : الصيغة التنفيذية للقرارات القضائية.

المبحث الأول : التحقيق في دعوى الإلغاء

نصت المادة 283 ق.ا.م الواردة في الباب الرابع المتعلق بالأحكام الخاصة بالغرفة الإدارية في القسم الخاص بالتحقيق في الطعن بالإلغاء على أنه يتبع في تحقيق الطعون بالنازعات المنصوص عليها في هذا الباب ، ما هو منصوص عنه في المواد 43 إلى 46 و من 121 إلى 125 و 246 إلى 250 ق.ا.م و بالتالي فإن التحقيق في دعوى الإلغاء لا يخرج عن القواعد المنصوص عليها في قواعد الإجراءات المدنية و المطبقة في دعاوى العادية سواء ما تعلق منها بالأحكام العامة في إجراءات التحقيق أو بالمستشار المكلف بالتحقيق و التقرير .

فالقاضي الإداري يراجع عن طريق العريضة و يقحم المدعي عليه فيها ، إنه ينظم التحقيق بدعوة كل الفريقين على الإجابة على لائحة الآخر ، و يقرر الآونة التي يجب أن يتوقف فيها تبادل اللوائح ، في حين أنه لا يستطيع توجيه أوامر إلى الإدارة في الأساس ، بإمكانه أن يوجه إليها أوامر في إطار التحقيق ، و أن يفرض عليها تقديم أي مستند قابل لأن يثبت قناعته و أن يتيح التثبت من ذرائع الطاعن⁽⁸⁾ .

وسنتعرض في هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول : الطابع الوجاهي للتحقيق

هذا مبدأ قانوني عام مطبق على أي إجراء قضائي ويتعلق الأمر هنا بحقوق الدفاع فيقتضي إعلام كل طرف بما تحمله الدعوى القضائية و أن تتوفر له معرفة عناصرها جميعا طبقا للمادة 245 ق.ا.م و يطبق مجلس الدولة هذا المبدأ صراحة فكل مستند يقدمه أحد الفريقين يجب أن يتاح للفريق الآخر

(8) جورج قودال ، بيار دلفولفيه / مرجع سابق ص 144

مناقشته ، و لا يمكن للإدارة أن تتمسك بقاعدة السرية الموجودة في بعض المواد بل لا يمكنها أن لا تقدم جزءا من الملف أو أن لا تعلم القاضي بهذا المستند أو ذاك بدون إطلاع الملتمس عليه ، وقد أجاب مجلس الدولة الفرنسي بأن المبدأ العام للطابع الوجيه للإجراء لا يمكن أن يطبق عندما ينظر القاضي في أسباب تسويغ عليه أن يثيرها تلقائيا ، غير أن مرسوم 22 أكتوبر 1992 أجبر الأجهزة القضائية الإدارية على إعلام الطرف به قبل جلسة الحكم و تحديد مهلة لتقديم ملاحظاتهم و هكذا أصبح الطابع الوجيه للإجراء مضمونا بالنسبة إلى الطلبات المثارة تلقائيا و يتميز دور القاضي الإداري عن نظيره في القضاء العادي في المسائل المدنية و ذلك من حيث الإشراف و توجيه سير إجراءات الدعوى .

المطلب الثاني : الطابع الخطي للتحقيق

يتميز التحقيق في المنازعات الإدارية بتقديم المنازعات و المذكرات بصورة كتابية و كل ما يتعلق بالحجج و الإثباتات ، أما الملاحظات الشفهية فهي تعد دعما للطلبات الخطية و تقبل على سبيل شرح مضمون المذكرات أو المستندات الكتابية .

و فيما يتعلق بمسألة الإثبات أمام القاضي الإداري ، فعبد الإثبات يقع على المدعي و عليه أن يتمسك بالبينة التي يتمسك بها ضد الإدارة .

فعلى الموظف الذي يقدم دعوى ضد عقوبة تأديبية مثلا أن يبرهن عدم صحة الأفعال المؤخذ عليها .

فالقاضي الإداري يدعو الإدارة إلى تفسير موقفها و ليس لصمتها أو امتناعها أي مصلحة في ذلك و القاضي الإداري فرض على الإدارة منذ مدة طويلة تقديم أسباب عملها على الأقل عندما يقدم المدعي تذرعات مجدية ، أو عندما تكون الإدارة قد اتخذت أعمالا مبهمة .

إن العقبة الكبرى أمام رقابة القاضي ليست في قواعد الشكل المتعلقة بالإعفاء من تعليل الأعمال الإدارية في غياب نص يتناولها ، أنها في فكرة أن الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في بعض القرارات لديها إمكانية التستر وراء هذه السلطة ، الرفض أي تفسير لأسباب قرارها على الأقل فيما يتعلق بعناصر هذا القرار المغطى بالسلطة التقديرية .

كما أن الإدارة ملزمة بتزويد صاحب العلاقة بأسباب اتخاذ قرارها حتى خارج أي مراجعة قضائية ، مما يمكن القول أن هذا يعد إجبارا للإدارة على أن تنظم سلوكها⁽⁹⁾ .

ومن ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يطلب أن يتضمن إعلان الإدارة نص القرار أو توافر العناصر الأساسية التي تمكن صاحب الشأن من إدراك القرار ، و حكم بإبطال قرار صدر دون أن يحدد في تبليغه مضمونة بدقة⁽¹⁰⁾ .

وقرر مجلس الدولة في فرنسا أنه يعود إلى القاضي الإداري أن يطلب إلى الإدارات المختصة تقديم جميع المستندات الضرورية محل النزاعات المحالة إليه و أساليب الإثبات أمام القضاء الإداري ليست عسيرة فباستطاعة الفريقين إظهار الأسانيد التي تبدو لهما أن من شأنها إثبات الحقيقة .

و يستطيع القاضي الإداري لإثبات البيئة أن يأمر بتدابير التحقيق و التي تركز على الخبرة و معاينة الأمكنة و التدقيق في الخطوط و جميع التدابير التي يرى القاضي الإداري ضرورتها .

ومجلس الدولة يبدو أكثر حرية في التدابير التي يأخذ بها وله أن يأمر بأي إجراءات من شأنه الوصول به إلى الحقيقة إذا رأى ضرورة لذلك .

(9) الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي ، الوجيز في القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، 1988 ص 420 .

(10) CE 8 avril 1961, melle Guguen.

والخبرة التي يأمر بها القاضي الإداري تتناول مسائل فنية و ليس مسائل قانونية التي تعود حصرا لسلطة القاضي ⁽¹¹⁾ .

المطلب الثالث : غلق باب التحقيق

عندما تصبح القضية مهياة بعد تمكين الأطراف من تبادل أسانيدهم و عند إيداع جميع الوثائق المطلوبة و عندما ينقضي الأجل الممنوح لإيداع المذكرات الجوابية يقوم المقرر بتحرير مشروع قرار و يصدر قراره باطلاع المحافظ العام عليه و إيداع المحافظ العام لطلباته خلال مدة شهر لاستلام القرار المكتوب ، و سواء أودعت النيابة العامة مذكرتها في ميعاد الشهر أو لم تودعها فإن العضو المقرر بالاتفاق مع رئيس الغرفة يصدر قرارا بتحديد جلسة لنظر الطعن و يأمر قلم الكتاب بإخطار النيابة العامة و الخصوم بتاريخها و يكون هذا الإخطار قبل انعقاد الجلسة بثمانية أيام على الأقل ، و يكون إرسال مذكرات الحضور إلى المحامين بكتاب موصى عليها بعلم وصول ⁽¹²⁾ .

و بعد إعلان المحافظ بمجلس الدولة لطلباته بإمكان العضو المقرر بالاتفاق مع الرئيس تحديد جلسة للحكم في القضية المنشورة .

المبحث الثاني : الفصل في دعوى الإلغاء

بعد القيام بإجراءات التحقيق لا بد من الفصل في دعوى الإلغاء من طرف القضاة المختصين و سنتعرض إلى المطالب التالية :

(11) نص قانون الإجراءات المدنية في تدابير التحقيق المتمثلة في الخبرة و في الانتقال للمعاينة و سماع الشهود و مضاهاة الخطوط في المواد 47 إلى 80 ق ا م .

(12) المادة 249 ق ا م

المطلب الأول : جدولة القضية وتحديد الجلسة

بعد الانتهاء من تبادل المذكرات و بعد القيام بالتحقيق إذا رأى ضرورة ذلك المستشار المقرر و بعد الاطلاع على طلبات المحافظ العام لدى مجلس الدولة و إيداع طلباته في الموعد القانوني ، يأمر كاتب الجهة بإحاطة الأطراف بتاريخ الجلسة بما في ذلك المحافظ العام قبل موعد الجلسة بثمانية أيام على الأقل .

وتنعقد جلسات الغرفة علانية ما لم يقرر رئيس الغرفة بمجلس الدولة جعلها سرية طبقاً لنص المادة 258 ق.ا.م و تتشكل الغرفة من ثلاثة قضاة على الأقل بمشاركة كاتب الضبط و بحضور ممثل محافظ الدولة لدى المجلس .

وهكذا تنعقد جلسة الحكم ، و تتيح جلسة الحكم للقضاء في النزاع التعمق في معرفة و فهم النزاع للحكم ، و لا يمكن أن تكون الجلسات سرية أمام القضاء الإداري ، إلا إذا كان في علنيتهما خطراً على النظام العام ، و بإمكان الفريقين أو محاميهما إبداء ملاحظتهما خلال الجلسة⁽¹³⁾ ضمن حدود طلباتهما المكتوبة التي قدموها ، و يقترح محافظ الدولة على القضاة ما يراه لازماً من طلبات ، و بانتهاء المناقشة يعلن الرئيس عن غلق باب المرافعة و توضع القضية في المداولة مع الإعلان عن تحديد تاريخ الجلسة التي سيتم فيها النطق بالحكم .

وتتم المداولة بصفة سرية و يشارك فيها أعضاء تشكيل الغرفة وحدهم دون محافظ الدولة و دون كاتب الضبط .

(13) نصت المادة 259 ق.ا.م على أنه " يجوز إذا اقتضى الأمر ، لمحامي الخصوم أن يتقدموا بملاحظات موجزة شفوية بعد تلاوة تقرير المستشار المقرر " .

ويتم في المداولة فحص أوجه الطعن المثارة من قبل المدعي و كذلك الدفع المقدمة من طرف الإدارة ، كما يمكن إثارة بعض أوجه الطعن تلقائيا من طرف قضاة مجلس الدولة و لو لم يثرها الأطراف كالمواعيد و الاختصاص التي هي من النظام العام⁽¹⁴⁾ .

و يتم الفصل في الجوانب الشكلية قبل التطرق لموضوع الدعوى، و تتم المداولة باتخاذ القرار بأغلبية الأصوات إما برفض الدعوى شكلا و إما الحكم بعدم الاختصاص أو بقبول الدعوى شكلا و رفضها موضوعا أو بالتصريح بإلغاء القرار المطعون فيه .

المطلب الثاني : صدور القرار القضائي (الحكم)

تحمل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية رسميا اسم ~ القرارات القضائية - الأحكام les jugement و تصدر الأحكام و ينطق بها من طرف رئيس الغرفة الإدارية في جلسة علنية و بنفس التشكيلة ، و يخضع الحكم لقواعد صارمة يعتبرها القضاء الإداري من النظام العام و يكون الحكم مشوبا بالبطلان كلما خالفها (المجلس الأعلى في 11/12/1968 نشرة القضاة 1969) و يصدر القرار القضائي باسم الشعب الجزائري .

و يجب أن يتضمن أسماء و ألقاب و صفات الأفراد و موطنهم و الإشارة إلى تلاوة التقرير و التأشير على أصل العرائض و طلبات الخصوم و كذلك طلبات النيابة و محاضر إجراءات التحقيق و النصوص القانونية المطبقة بالإضافة إلى أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدار القرار القضائي و كذلك كاتب الجلسة و ممثل محافظ الدولة . و تكون القرارات معللة و متضمنة

(14) تنص المادة 234 ق.أ.م على أنه ~ يجوز للمحكمة العليا من تلقاء نفسها أن تنقض الحكم لأحد الأوجه الواردة في المادة 233 ق.أ.م ~ .

الرد على الدفوع و الطلبات و كذلك التصريح بصدور الحكم في جلسة علنية⁽¹⁵⁾.

و يجب أن يتم توقيع أصل القرار القضائي من طرف رئيس الغرفة و المستشار المقرر و كاتب الضبط و هذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا بحيث نصت صراحة على أنه (يجب توقيع أصل الحكم من طرف رئيس الغرفة و المستشار المقرر و كاتب الضبط تحت طائلة النقص - المجلس الأعلى في 1968/12/25 ، نشرة القضاة 1969) .

ويجب ذكر النصوص القانونية أو التنظيمية و ذكر موجز للوقائع المحررة تحت عبارة " من حيث أن " و عرض الدفوع المثارة و الرد عليها من طرف القضاة كما يحوي ذكر اسم القضاة الذين شاركوا في القرار و الإشارة إلى الرئيس و العضو المقرر و المستشارين الذين شاركوا في القرار و ذكر اسم ممثل محافظ الدولة و كاتب الضبط الذي شارك في الجلسة .

تحدد ادعاءات الفريقين و الأسباب المتمسك بها ، و لا يحق للقاضي أن يحكم أكثر مما طلبه الخصوم ، كما أنه ليس في وسع القاضي الاستناد إلى دعم غير الدعم المقدم إليه ، و يستطيع القاضي أن يثير من تلقاء نفسه ما هو متعلق بالنظام العام⁽¹⁶⁾ .

تحدد المنازعة القضائية من طرف مجلس الدولة في إطار الحل الذي يتبناه القاضي ، فإذا تعلق الأمر بمراجعة قرار لتجاوز السلطة فلا يمكن أن يتضمن القرار إلا الرد أو الإلغاء ، وفي المنازعة القضائية المتعلقة بالتعويض يمكن أن يمنح القاضي تعويضا .

(15) المادة 264 ق.م .

(16) Debouy C, les moyens d'ordre public dans la procedure administratif contentieuse, P.U.F, 1980 page 29.

إذن يستطيع القاضي الإداري إلغاء أعمال الإدارة ، و بإمكانه إيدانتها بدفع مبلغ معين ، إلا أنه لا يستطيع أن يأمرها بعمل ما أو عملية ما أو يحل محلها .
غير أنه في فرنسا أتاح قانون 04 أكتوبر 1992 في المادة 22 منه من قانون المحاكم الإدارية ، توجيه أوامر إلى الإدارة في حالة مخالفة قواعد عقد بعض الصفقات .

المطلب الثالث : الصيغة التنفيذية للقرارات القضائية

الصيغة التنفيذية التي ترتديها الأحكام الصادرة عن الأجهزة القضائية الإدارية ليست الصيغة نفسها للأحكام الصادرة عن الأجهزة القضائية العادية⁽¹⁷⁾ بحيث يتوج القرار القضائي الإداري بالصيغة التنفيذية التالية :

” الجمهورية تدعو و تأمر وزير - (أو والي الولاية عندما يتعلق الأمر بدعوى تخص جماعة محلية) فيما يخصه و تدعو و تأمر كل أعوان التنفيذ المطلوب إليهم فيما يتعلق بإجراءات القانون العام قبل الأطراف الخصوميين أن يقوموا بتنفيذ هذا القرار (المادة 4/320 ق.إ.م) .

و تنفيذ القرار القضائي الصادر بالإلغاء كثيرا ما يثير صعوبات و يتوقف كل شيء على معاونة الإدارة و حسن نيتها و يرجع ذلك إلى عدة عوامل منها طول المدة بين رفع دعوى الإلغاء و بين الحكم و قصور منطوق الحكم و غموضه في بعض الحالات و واجب الإدارة في التنفيذ لا يقتصر على مجرد

(17) تنص المادة 320 ق.إ.م على أنه ” كل حكم أو سند لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا كان مهورا بالصيغة التنفيذية التالية : ” الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية - باسم الشعب الجزائري ” و ينتهي بالصيغة التالية بعد عبارة ” و بناء على ما تقدم : ” على جميع أعوان التنفيذ تنفيذ هذا الحكم إلى آخره ”

” و على النواب العاميين و وكلاء الجمهورية لدى المحاكم مديد المساعدة اللازمة لتنفيذه ”
” و على جميع قواد وضباط القوات العمومية تقديم المساعدة اللازمة لتنفيذه بالقوة عند الاقتضاء إذا طلب إليهم ذلك بصفة قانونية ، و بناء عليه وقع هذا الحكم ”

الجانب السلبي باعتبار القرار الملغي معدوماً ، بل يتعين عليها أن تتخذ جميع الإجراءات الإيجابية التي يستلزمها ذلك الاعتبار ، فمجلس الدولة لا يستطيع أن يصدر أوامر إلى الإدارة ، ولكن القانون و حجية الشيء المقضي فيه تلزم الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي يستلزمها الحكم بالإلغاء⁽¹⁸⁾ .

واحترام الإدارة الشيء المقضي فيه يحتم عليها ألا تحتال للتوصل إلى إعادة القرار الملغى إلى الحياة مرة أخرى ، كأن يلغى مجلس الدولة مثلاً قراراً بفصل موظف فتلجأ الإدارة إلى الاستغناء عن وظيفته من أجل التخلص منه ، أو أن تقبض الإدارة على أحد الأجانب ، فإذا ما حصل على حكم بإلغاء أمر الاعتقال لجأت إلى إبعاده و على أية حال فإن الإدارة ملزمة بتنفيذ القرارات القضائية و هذا ما أوجبه محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 30 جوان 1957 ~ أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها و إعلانها " فإذا هي تقاعست أو امتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للقانون يوجب لصاحب الشأن الحق في التعويض لأن القاعدة العامة أن الدولة ملزمة بتسيير مرفق القضاء و بالتالي تلتزم بتنفيذ أحكامه .

كما أن القضاء الإداري أقر ذلك بموجب المادة 5 و 7 من القانون 02/91 المحدد للقواعد المطبقة على أحكام القضاء بحيث أشار أنه يحق للمتقاضين المستفيدين من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أن يحصلوا على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية التي يقع فيها موطنهم ، على أن يقدم

(18) الدكتور سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - دار الفكر العربي ، القاهرة 1996 ص 902

المعنيون لأمين الخزينة عريضة مرفقة بالوثائق التي تثبت بأن إجراءات التنفيذ القضائي تمت و بقيت بدون نتيجة⁽¹⁹⁾ كما أنه يجب ذكر الجهة المنفذ عليها القرار القضائي⁽²⁰⁾

(19) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 11/04/1993 ، منشور بالمجلة القضائية ، العدد الأول 1994 ، ص 191

(20) قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 30/04/1995 ، قضية والي ولاية الجزائر ضد ز ، منشور بالمجلة القضائية العدد الأول 1996 ، ص 172

الخاتمة

لقد نص الدستور الجزائري الصادر في 1996 على ازدواجية القضاء و بذلك ظهر القضاء الإداري بحيث ظهر مجلس الدولة في قمة الهرم القضائي الإداري ، بينما لم تظهر المحاكم الإدارية المستقلة و زالت القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية الإدارية طرفا فيها تطرح أمام الغرفة الإدارية لدى المجالس القضائية التابعة للقضاء العادي ، وهذا في رأينا لا يتماشى مع روح الدستور الصادر في سنة 1996 بل يمكننا القول أن جميع القرارات القضائية الإدارية الصادرة عن الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية هي مخالفة للدستور باعتباره أسمى وثيقة قانونية هذا من جهة كما يبدو لنا افتقاد القضاء الإداري الجزائري لثروة كافية من الاجتهاد القضائي وخاصة فيما يتعلق بدعوى الإلغاء .

و عدم توحيد الإجراءات فيما يتعلق بهذه الدعوى صعب من مهمة المتقاضين بحيث أننا نجد المشرع الجزائري قد أعفاها من التظلم الوجي فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية طبقا لنص المادة 169 ق.أ.م ، و أبقى على التظلم الإداري الإلزامي فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية كما تنص على ذلك المادة 275 ق.أ.م و هذا في رأينا لا يتماشى مع مبدأ السلم الإداري الذي يعطي الحق للهيئات الرئاسية الإدارية أن تحل أو تعدل أو تلغى أعمال الهيئات التي هي أقل منها درجة مما يعود سلبا على المتعامل مع الإدارة و يحرم الهيئات الإدارية المركزية من حق مزاولة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية .

إن عدم وجود تقنين إداري ينظم الدعوى الإدارية و كيفية تحريكها وعدم وجود المحاكم الإدارية على مستوى كل ولاية صعب من مهمة المتقاضين لرفع دعوى الإلغاء الأمر الذي دفع بالمتقاضين في بعض الحالات عدم معرفة الجهة القضائية المختصة بنظر هذه الدعوى و خاصة إذا كان المواطن لا

يملك إمكانيات مادية تمكنه من المطالبة بحقوقه عندما يرى أن الإدارة قد أصدرت قراراً غير مشروع و يمس بمركزه الوظيفي أو المادي .

يتبين لنا من دراسة إجراءات دعوى الإلغاء أنها طويلة جداً و غير واضحة بصورة كافية فضلاً على أن التحقيق في دعوى الإلغاء و الحكم فيها يتم ببطء شديد . لذلك ينبغي على المشرع أن يتدخل لإعادة النظر في إجراءات هذه الدعوى بحيث تكون واضحة و محددة و يتم الفصل فيها على وجه السرعة في مواعيد قصيرة و هذا كله حماية للمتعاملين مع الإدارة و لكي لا تضيع حقوقهم و على ضوء ما سبق فإننا نقدم بعضاً من المقترحات في مجال دعوى الإلغاء .

1 - الحاجة إلى توحيد الإجراءات

من خلال ما سبق يتضح بأن القرارات المحلية معفاة من التظلم الوجوبي بينما نجده شرطاً ضرورياً لرفع دعوى الإلغاء فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن السلطات المركزية مما يتطلب إعادة النظر من أجل تبسيط و توحيد الإجراءات كما أنه يجب توفير قدرة إدارية لدى الجهاز القضائي و ذلك باختيار الموظفين لدى هذا الجهاز و الاهتمام بتكوينهم و تدريبهم .

2 - تبسيط الإجراءات القضائية

و ذلك بتبسيط إجراءات رفع التظلم من المتقاضي و إنشاء مكتب خاص لاستقبال التظلمات و تسجيلها في أسرع وقت ممكن و توحيد هذه الإجراءات سواء على المستوى المركزي أو المحلي .

3- ضرورة وضع تقنين إداري

يتمثل في جمع شتات القوانين الإدارية المتعددة و المتناثرة في تقنين واحد شامل جامع لكافة النصوص المتعلقة بدعوى الإلغاء .

4- تنظيم قضاء إداري سريع

إن سرعة البت في منازعات إدارية يحقق مصلحة الإدارة و المتقاضين و يخلق جواً من الاستقرار و لن يتأتى ذلك إلا بتوفير العدد الكافي من القضاة المختصين و ذوي الخبرة .

آمل أنني قد فتحت صفحة للبحث و الإثراء من أجل التخفيف على المواطن لكي لا يبقى يجري لاهثاً باحثاً عن حقه بين أقبية المحاكم و مكاتب الإدارة .