الدرس الثاني: الدعاوى الإدارية (وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية)

الدعاوى القضائية الإدارية هي وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العمومية في الدولة فبدون هذه الدعاوى لا يمكن لجهات القضاء المختص بالرقابة على الإدارة العمومية والمنازعات الإدارية أن تتحرك وتراقب مدى مشروعية النشاط الإداري.

والقضاء المختص بالمنازعات الإدارية لا يمكن له أن يقحم نفسه في الخصومة والنزاع الإداري بين جهات الإدارة والأفراد من تلقاء نفسه إلا بناء على طلبات الأفراد والهيئات ذوي الشأن والمصلحة. ولكن متى طلب منه ذلك بواسطة الطلبات والدعاوى القضائية الإدارية، فإن هذه الجهات القضائية تكون ملزمة ومسؤولة عن الحكم في النزاع وإلا اعتبرت مرتكبة لجريمة إنكار العدالة.

نتناول في هذا الدرس ما يلي:

أولا: تحديد مفهوم الدعوى القضائية الإدارية.

ثانيا: أنواع الدعاوى الإدارية

أولا: تحديد مفهوم الدعوى القضائية الإدارية

1- مفهوم الدعوى القضائية الإدارية

وردت تعاريف مختلفة نقتصر على ذكر البعض منها:

تعرف الدعوى القضائية على أنها:" السلطة القانونية التي يتمتع بها الأفراد ويتمكنون بمقتضاها من الالتجاء إلى القضاء طلبا لحماية حقوقهم المعتدى عليها أو لتقرير هذه الحقوق او للتعويض عن الأضرار التي يلحق بها".

كما تعرف على أنها:" كل وسيلة يضعها القانون تحت تصرف الشخص لإصلاح وضع من الأوضاع بمساعدة السلطة العامة..."

2- طبيعة وخصائص الدعوى الإدارية

للدعوى الإدارية جملة من الخصائص الذاتية المميزة التي تكسبها طبيعة خاصة واستقلالا ذاتيا عن سائر الدعاوى القضائية العادية ومن بين هذه الخصائص ما يلي:

أ- طبيعة الولاية والاختصاص القضائي بالنظر والفصل في الدعوى الإدارية

فإذا كان القضاء العادي هو صاحب الولاية والاختصاص العام بالنظر والفصل في المنازعات والدعاوى العادية على اختلاف أنواعها(المدنية، التجارية، أحوال شخصية..)، وأن هذا القضاء العادي هو قضاء تفسيري تطبيقي أصلا وأساسا، فإن الولاية والاختصاص القضائي بالنظر والفصل في الدعاوى والمنازعات الإدارية هو مقرر لجهات القضاء الإداري ذي الطبيعة الخاصة -أصلا وأساسا- هذا القضاء الإداري الذي هو قضاء ابتكاري وإنشائي وخلاق لأحكام وقواعد القانون الإداري، ومجتهد في ابتداع الحلول للمشاكل المعروضة عليه، قبل أن يكون قضاء تفسيريا وتطبيقيا.

ب- اختلاف طبيعة مركز الخصوم

في الدعاوى القضائية الإدارية مركز الأطراف الخصوم غير متساوين في الصفة والمصلحة و المركز والهدف، فمركز السلطات الإدارية في الخصومة والدعوى الإدارية يختلف عن مركز الأفراد والأشخاص الخصوم العاديين أمام جهات القضاء المختص بالنظر والفصل في الدعاوى الإدارية، حيث تحوز السلطات الإدارية امتيازات كثيرة أمام جهات القضاء المختص بصورة تجعل هذه السلطات العامة الإدارية في مركز أعلى وأسمى من مركز خصومها من الأشخاص العاديين في جميع مراحل الدعوى الإدارية.

فعلى مستوى مرحلة تحريك ورفع الدعوى الإدارية، نجد سلطات الإدارة ليست مجبرة بالالتجاء إلى القضاء للحصول على حق تطالب به في مواجهة الأفراد، وإنما هي تمتلك أن تستعمل امتيازات السلطة العامة للحصول على حقوقها مثل سلطة وامتياز التنفيذ المباشر، ولها إصدار قرارات إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة بخصوص الأمر والحق الذي تدعيه وتطالب به.أما الشخص العادي الخصم للسلطة الإدارية، فإنه إذا كان يدعي حقا ويطالب به في مواجهة السلطة الإدارية فليس له أن يقتضي لنفسه وبنفسه مثل السلطات الإدارية بل يستوجب عليه اللجوء إلى القضاء للمطالبة بهذا الحق.

أما على مستوى عبئ الإثبات فإنه يقع دوما على عاتق الأشخاص العاديين خصوم السلطات الإدارية . فالأعمال الإدارية قائمة على قرينة السلامة والصحة إلى حين إثبات العكس ، ومدعي العكس(الخصم) عليه أن يثبت عكس هذه القرينة بكافة وسائل الأدلة والإثبات. إلا أن عملية إثبات عدم شرعية الأعمال الإدارية و مسؤولية الإدارة العامة عملية جد صعبة ومرهقة نظرا لجهل الأشخاص العاديين لخفايا وأسرار الأعمال الإدارية وبعدهم عنها. لذلك نجد أن القاضي الإداري له أن يتدخل ويأمر الإدارة أن تقدم له كل الوثائق الإدارية التي هي بحوزتها وتكون ذي أهمية في الفصل في الدعوى.

كما أن الصيغة التنفيذية التي يحكم وينطق بها القاضي في مواجهة الإدارة العامة تختلف عن تلك التي يواجه بها الأفراد.

في مرحلة تنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى الإدارية نلمس مركز الإدارة الأسمى على مركز الأفراد، فلا يمكن تنفيذ الأحكام القضائية تنفيذا مباشرا وجبريا على الإدارة العامة مثل إجراء الحجز والاستيلاء والرهن،لأن أموال الإدارة العامة أموال عامة تتمتع بالعديد من وسائل الحماية القانونية فلا يمكن التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم بينما يمكن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الأشخاص العاديين تنفيذا حبريا كالحجز والرهن..

ج- الطبيعة الخاصة للقواعد القانونية الموضوعية المطبقة في موضوع الدعاوى الإدارية

القواعد القانونية الموضوعية التي تحكم وتنظم موضوع النزاع في الدعوى الإدارية هي قواعد القانون الإداري ذو الطبيعة الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة في القانون العادي، وهذا يتولد عنه عدة آثار منها اكتساب الدعوى الإدارية صفات خاصة متميزة عن الدعوى العادية.

د- طبيعة الهدف والغاية من الدعوى الإدارية

يتمثل الهدف الأساسي والبعيد للدعوى الإدارية في تحقيق وحماية المصلحة العامة بالدرجة الأولى فجل الدعاوى الإدارية (الإلغاء، التفسير، فحص المشروعية)، هي دعاوى عينية موضوعية تستهدف حماية شرعية وسلامة الأعمال الإدارية في الدولة، إذن تحقيق وحماية المصلحة العامة أولا.أما الدعاوى العادية كالمدنية والتجارية .. فهي دعاوى ذاتية شخصية تستهدف تحقيق وحماية المصلحة الخاصة الذاتية بالدرجة الأولى أساسا.

هـ-الطبيعة الخاصة لإجراءات الدعوى الإدارية

للدعوى الإدارية قانون إجراءات إدارية خاص بتحريكها وسيرها والفصل فيها.فهو ذو طبيعة خاصة متلائمة مع طبيعة الدعوى الإدارية ذاتها. ومع طبيعة جهة القضاء المختص بالدعاوى الإدارية في النظام القضائي السائد في الدولة، ومع طبيعة القواعد القانونية الموضوعية التي تحكم وتنظم موضوع الخصومة والنزاع في الدعوى الإدارية. فقواعد قانون الإجراءات المدنية تنظم شروط وشكل رفع الدعوى أمام جهات القضاء المختص وطرق السير في الدعوى والنظر والفصل فيها، وطرق الطعن في الأحكام الصادرة بشأنها، فهذه القواعد تختلف عن قواعد قانون الإجراءات المدنية.

ثانيا: أنواع الدعاوى الإدارية

توجد عدة دعاوى قضائية إدارية مختلفة يمكن أن تحرك ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة والأعمال الإدارية الضارة.

1- تقسيم الدعاوى الإدارية

من أبرز تقسيمات الدعاوى الإدارية التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية والتقسيم الحديث

أ- التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية

يستند التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية على أساس مدى اتساع نطاق سلطات ووضائف القاضي الإداري في موضوع النزاع المعروض عليه فسلطات القاضي تتسع وتضيق من دعوى إلى أخرى، ووفقا لهذا التقسيم التقليدي تنقسم الدعاوى إلى أربعة أنواع:

- دعوى الإلغاء أو دعوى البطلان أو دعوى تجاوز السلطة.تنحصر سلطات القاضي في إلغاء القرار غير المشروع.
- دعوى القضاء الكامل: يحركه صاحب المصلحة لطلب التعويض عما أصابهم من أضرار بفعل الموظفين وبسبب سير الأعمال والأنشطة الإدارية، أو للمطالبة بحقوق عقدية لمواجهة الإدارة المتعاقدة ويكون للقاضي سلطات واسعة وكاملة من أجل إعادة الحق إلى صاحبه مثل سلطة الإلغاء وسلطة

التعديل واستبدال عمل بآخر وسلطة الحكم بإصلاح الحال والتعويض للمضرور عما أصابه من ضرر جراء عمل الإدارة ومن أمثلة دعاوى القضاء الكامل دعوى التعويض ودعوى العقود الإدارية.

- دعوى التفسير: وهي دعوى تحرك تلقائيا ومباشرة أو بواسطة الدفع بالغموض والإبهام في المعنى الحقيقي المعول عليه في فض النزاع القائم حول مركز قانوني أو حق ذاتي بين طرفين أو أكثر متنازعين عليه.

- وغالبا ما تحرك دعوى تفسير القرارات الإدارية بواسطة الدفع بالغموض والإبهام عندما تكون الدعوى الأصلية معروضة أمام القاضي المدني أو الجنائي، وتكون مسألة تفسير القرارات الإدارية من اختصاص القضاء الإداري لا القضاء المدني ولا القضاء الجزائي.فتتوقف الدعوى الأصلية (المدنية أو الجزائية) عند الدفع بغموض أو إبهام آثار قرار إداري له صلة بالحق أو بالمركز القانوني محل الخصومة والمتنازع عليه في الدعوى المدنية أو الجنائية الأصلية، تتوقف هذه الدعوى الأصلية دون صدور حكم نهائي فيها، ويتم رفع دعوى مستقلة عن الدعوى المدنية أو الجزائية وهي دعوى تفسير القرارات الإدارية التي يطلب فيها من القاضي الإداري استعمال سلطاته التي تنحصر في هذه الدعوى في رفع الإبهام بتقديم تفسير حقيقي ورسمي للقرار الإداري وإعلانه في صورة حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، وبناء على هذا الحكم الأخير تستأنف الدعوى المدنية أو الجنائية في مرافعتها ومداولاتها أمال جهة القضاء المدني أو الجزائي المختص ليصدر بعد ذلك حكما قضائيا نهائيا حائز لقوة الشيء الشيء المقضي به.

- دعوى فحص المشروعية:وهي الدعوى التي تتحرك بعد مسألة الدفع بعدم شرعية قرار إداري أثناء النظر والفصل في قضية مطروحة أمام جهات القضاء المدني أو الجنائي، ويكون القضاء الإداري هو المختص بالنظر في دعوى فحص مشروعية القرار الإداري، فيتوقف القاضي المدني أو الجنائي في الدعوى الأصلية لترفع دعوى فحص المشروعية أمام القضاء الإداري ، فيقوم هذا الأخير بفحص مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ويصدر حكما قضائيا يعلن فيه شرعية أو عدم شرعية القرار المطعون فيه وعلى ضوء ذلك يستأنف القاضي المدني أو الجزائي الفصل في القضية الأصلية ويصدر حكمه بشأنها.

والقاضي الإداري تنحصر سلطاته في إعلان مدى مشروعية القرار الإداري من عدمه دون أن تمتد سلطاته إلى إلغاء القرار إذا كان غير مشروعا أو الحكم بالتعويض.

ب- التقسيم الحديث للدعاوى الإدارية

تنقسم الدعاوى وفقا لهذا للتقسيم الحديث إلى دعاوى موضوعية عينية ودعاوى ذاتية شخصية. ووفقا لمنطق هذا الحق تقسيم تكون الدعوى، دعوى موضوعية عينية إذا أسس المدعي دعواه على أساس حق أو مركز قانوني عام وليس على أساس حق أو مركز قانوني ذاتي خاص، وكان الهدف من هذه الدعوى هو حماية مصلحة عامة وحماية مركز قانوني عام، وحماية مبدأ المشروعية السائد في الدولة.

ومن أهم الدعاوى القضائية الموضوعية والعينية ما يلي:

_ دعوى الإلغاء.

_ دعوى التفسير.

_ دعوى فحص وتقدير المشروعية.

_ دعوى الطعن بالنقض في الأحكام الإدارية.

_ الدعاوى والطعون المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

_ الدعاوى الضريبية.

ومن أهم الدعاوى الذاتية الشخصية:

_ دعاوى منازعات العقود الإدارية.

_ دعوى التعويض أو المسؤولية

_ دعوى تفسير عمل أو تصرف متعلق بحق أو مركز قانوني ذاتي وشخصي مثل دعوى تفسير عقد إداري.

ج- التقسيم _الحديث_ التوفيقي للدعاوى الإدارية

هذا التقسيم الجديد للدعاوى الإدارية هو تقسيم تلفيقي_ توفيقي، لأنه يستند في تحديد معيار وأساس تقسيم الدعاوى الإدارية إلى أسس ومعايير كل من التقسيم القديم التقليدي والتقسيم الحديث معا. فيستند

إلى أساس مدى سلطات ووظائف القاضي في الدعوى وإلى أساس طبيعة المركز القانوني الذي تؤسس وترفع على أساسه الدعوى وطبيعة الهدف الذي تستهدف الدعوى حمايته.

وعليه تنقسم الدعاوى الإدارية في ظل هذا التقسيم إلى:

_ قضاء المشروعية: وتشمل كل الدعاوى التي يطلي فيها من القاضي الإداري تقدير مدى مشروعية الأعمال الإدارية ومن هذه الدعوى دعوى الإلغاء، وفحص المشروعية والتفسير والإنتخابية والضريبية.

_ قضاء الحقوق: ويتضمن قضاء الحقوق كافة الدعاوى المتعلقة بمضمون وآثار الحقوق الشخصية والذاتية ويطلب فيها من القاضي الإداري تقرير مدى وجود هذه الحقوق وآثارها، وما إذا كان قد أصابها ضرر ويحكم بالتعويض من اجل إصلاح الأضرار ومن بين هذه الدعاوى:

_ دعاوى المسؤولية والتعويض.

_ دعاوى العقود الإدارية.

2- تقسيم الدعاوى الإدارية في القانون الجزائر

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري خاصة المواد 800 و 901 منه وغيرها يتبين أن المشرع الجزائري قد تعرض إلى ذكر أهم الدعاوى الإدارية وأهم الدعاوى التي تعرض لها هي:

_ دعوىالإلغاء: وقد تعرض لها المشرع في المادتين 1/801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

_دعوى التفسير وقد تعرض لها المشرع في المادتين 1/801 و 901من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

_ دعوى فحص المشروعية وقد تعرض لها المشرع في المادتين 1/801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

_ دعاوى القضاء الكامل وقد تعرض لها المشرع في نص المادة 2/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

و نظرا لأهمية هذه الدعاوى خاصة دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، سنتعرض لهذين الدعويين بالتفصيل في دروس لاحقة.