الدرس الرابع
ماهية الدعاوى الإدارية

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 أن تتحرك وتراقب مدى مشروعية النشاط الإداري.

والقضاء المختص بالمنازعات الإدارية لا يمكن له أن يقحم نفسه في الخصومة والنزاع الإداري بين الأطراف المتخاصمة 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.

فضلا على ذلك، فإن القاضي بإمكانه عن طريق دعوى الإلغاء أن يهدم القرارات الإدارية غير المشروعة ويمحي آثارها كأنها لم توجد أصلا. أما دعاوى القضاء الكامل (دعوى المسؤولية والتعويض ودعاوى العقود) فيمكنه من خلالها أن يحاكم ويعاقب الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة ويصلح ويجبر الأضرار الناجمة عن هذه الأعمال الضارة بالحكم بالتعويض عنها إرجاع الحال إلى ما كان عليه.

كما يلجأ الأطراف إلى تحريك دعوى فحص المشروعية ليتدخل القضاء المختص لفحص وتحليل الأعمال الإدارية المطعون فيها بهذه الدعوى ويحكم بشرعيتها أو عدم شرعيتها.

وقد يلجأ الأطراف كذلك إلى تحريك دعوى تفسير القرارات الإدارية، والهدف منها هو كشف الإبهام والغموض وإعطاء المعنى الحقيقي للقرارات المطعون فيها.

فحقيقة هذه الدعاوى وسيلة فعالة في رقابة الأعمال الإدارية وترتيب آثار قانونية المتمثلة في الجزاءات والعقوبات اللازمة.

ولتوضيح كل ذلك نتناول في هذا الدرس ماهية الدعوى القضائية

لم يتناول التشريع تعريف الدعاوى الإدارية تاركا ذلك للفقه، ولم يضع الفقه بدوره تعريف جامعا مانعا لهذه الدعاوى، ومع ذلك سنحاول ذكر بعض التعاريف التي قيلت بخصوصها ثم تبيان خصائصها في المطلب الأول ثم نتناول التقسيمات الفقهية للدعاوى الإدارية في المطلب الثاني.

المطلب الاول- مفهوم الدعوى القضائية الإدارية

الفرع الاول: تعريف الدعاوى الإدارية

وردت تعاريف مختلفة للدعاوى الإدارية نقتصر على ذكر البعض منها:

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

كما تعرف كذلك بأنها:" حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والاجرائية والموضوعية والمقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها"

الفرع الثاني: خصائص 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:

أولا- 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.

ثانيا- اختلاف طبيعة مركز الخصوم

في الدعاوى القضائية الإدارية مركز الأطراف الخصوم غير متساوين في الصفة والمصلحة والمركز والهدف، حيث تمنح 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.

على مستوى مرحلة تحريك ورفع الدعوى الإدارية: نجد سلطات الإدارة لها أن تقتضي حقوقها بنفسها دون اللجوء إلى القضاء فهي 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 يستوجب عليه اللجوء إلى القضاء للمطالبة بهذا الحق.

على مستوى عبئ الإثبات إذا طبقنا القاعدة العامة وهي "البينة على من ادعى" فإنه يقع دوما على عاتق الأشخاص العاديين خصوم السلطات الإدارية. استنادا إلى أن التصرفات الإدارية قائمة على قرينة السلامة والصحة إلى حين إثبات العكس، فعلى الخصم أن يثبت عكس هذه القرينة بكافة وسائل الأدلة والإثبات. ولكن ما يميز الإثبات في الدعوى الإدارية هو تدخل القاضي بتوجيهه أوامر للإدارة أن تقدم له كل الوثائق الإدارية التي هي بحوزتها وتكون ذي أهمية في الفصل في الدعوى. والسبب في ذلك أن عملية إثبات عدم شرعية الأعمال الإدارية ومسؤولية الإدارة العامة عملية جد صعبة ومرهقة نظرا لجهل الأشخاص العاديين لخفايا وأسرار الأعمال الإدارية وبعدهم عنها.

على مستوى 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..

ثالثا– 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.

رابعا– طبيعة الهدف والغاية من الدعوى الإدارية

يتمثل الهدف الأساسي للدعوى الإدارية في تحقيق وحماية المصلحة العامة خاصة دعاوى المشروعية، فهي دعاوى عينية موضوعية تستهدف حماية شرعية وسلامة الأعمال الإدارية في الدولة، أما الدعاوى العادية كالمدنية والتجارية، فهي دعاوى ذاتية شخصية تستهدف تحقيق وحماية المصلحة الخاصة الذاتية.

خامسا–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.

فمثلا المشرع الجزائري أفرد للدعاوى الإدارية إجراءات مميزة منصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08–09، وخصص أحكاما كثيرة لدعوى الإلغاء دون باقي الدعاوى الإدارية الأخرى (دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، دعاوى القضاء الكامل) وهذا نظرا لخطورة النتائج المترتبة عن هذه الدعوى.

ذهب الفقه إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية عموما تطبعها الخصائص التالية: الكتابة، الطابع التحقيقي، بروز دور المستشار المقرر ومحافظ الدولة، الشبه سرية.

1_ الإجراءات الكتابية: لقد نص المشرع الجزائري صراحة في باب الأحكام التمهيدية التي تشمل الدعوى الإدارية والمدنية معا في المادة 09 على أن:" الأصل في إجراءات التقاضي أن تكون مكتوبة".

والمقصود بالإجراءات المكتوبة أن تفرغ المرافعات

في عرائض ومذكرات مكتوبة تودع لدى أمانة ضبط المحكمة، والدعوى الإدارية لا تفتح إلا بموجب عريضة مكتوبة حسب المادة 14 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك إجراءات المرافعة تتم بمذكرات ومستندات ووثائق مكتوبة وهذا ما أشارت إليه كثير من المواد منها،21، 70، 820، 846 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وحتى محافظ الدولة يقدم

تقريرا مكتوبا طبقا للمادة 897 من نفس القانون، كما أن الحكم لا يكون إلا كتابيا طبقا للمادة 846 من نفس القانون.

وإبداء الملاحظات الشفوية في الجلسة لا يتناقض مع الطابع الكتابي للإجراءات، لأن كل ما يسبق الجلسة من إجراءات يكون كتابي، وما هذه الملاحظات الشفوية إلا تدعيما للمذكرات المكتوبة.

2_ الطابع التحقيقي للدعوى الإدارية: يطغى على إجراءات الدعوى المدنية الطابع الاتهامي، حيث يكون لأطراف الدعوى سلطات واسعة في إدارتها وتسييرها بصورة يكون فيها القاضي حكما، أما الإجراءات القضائية الإدارية تتميز بطابعها الاستقصائي والتحقيقي نظرا لدور القاضي الإداري في توجيه وتسيير الدعوى الإدارية، فالقاضي الإداري له ان يقوم بتحقيقات إذا ارتئ ذلك أو أن يحكم بأن لا محل للتحقيق ويحيل الملف مباشرة على محافظ الدولة ليحال الملف بعدها أمام تشكيلة الحكم، ولقد خص المشرع نصوص قانونية لذلك، وأن يأمر الإدارة بتقديم كل الوثائق التي يراها لازمة للفصل في الدعوى. كما يجوز لتشكيلة الحكم أو القاضي المقرر الذي يقوم بسماع الشهود أن يستدعي لسماع أي شخص يراه مفيدا للفصل في الدعوى، كما يجوز سماع أعوان الإدارة طبقا لما نصت عليه المادة860 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية...الخ

3_ بروز دور المستشار المقرر ومحافظ الدولة

أ _ دور المستشار المقرر:

لا يوجد مستشار مقرر أمام المحاكم المدنية كما هو الحال في المحاكم الإدارية، لكنه يوجد على مستوى المحكمة العليا والمجالس القضائية في جميع الدعاوى، تبرز أهميته في الدعاوى الإدارية أكثر من الدعاوى العادية بسبب الدور التدخلي للقاضي الإداري فالمستشار المقرر يحظر تقرير مكتوب بعد إشرافه على التحقيق وتوجيهه، ثم يحيل ملف القضية إلى المحافظ وعندما تصبح القضية جاهزة للفصل يتلو ذلك التقرير في الجلسة حسب المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب دور محافظ الدولة:

تناول المشرع الجزائري دور محافظ الدولة في القانون الخاص بمجلس الدولة والقانون الخاص بالمحاكم الإدارية. وله دور مهم في مساعدة وتنوير تشكيلة الحكم، التي في الكثير من الأحيان تستعين بآرائه نظرا لقوتها وسدادها.

لمحافظ الدولة دور هام في دراسة ملف القضية، فبعد التحقيق وإعداد تقرير القاضي المقرر يأتي دور المحافظ ليتولى بدوره دراسة الملف قصد تقديم التماساته طبقا للمادة 847 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في غضون شهر في شكل تقرير مكتوب في أجل شهر من استلامه الملف وهذا طبقا للمادة 897 من نفس القانون.

يعرض محافظ الدولة تقريره على تشكيلة الحكم ويختمها بطلبات محددة طبقا للمادة 898 من نفس القانون، ويلزم القانون تضمين الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري بإيجاز طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها طبقا للمادة 900 من نفس القانون، ويرى الأستاذ مسعود شيهوب أنه، وبالرغم من سكوت المشرع عن أثر تخلف ذكر الطلبات وملاحظاته والرد في الحكم إلا أنه يمكن لقاضي الاستئناف إلغاء الحكم بسبب نقص وانعدام التسبيب ومخالفة قواعد جوهرية في القانون.

المطلب الثاني: التقسيمات الفقهية للدعاوى الإدارية

من أبرز تقسيمات الدعاوى الإدارية التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية والتقسيم الحديث.

الفرع الاول: التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية

يستند التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية على أساس مدى اتساع نطاق سلطات ووظائف 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 وتنحصر سلطات القاضي في إلغاء القرار غير المشروع.

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.

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، ويصدر حكما قضائيا يعلن فيه شرعية أو عدم شرعية القرار المطعون فيه.

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.

-**دعاوى القضاء الكامل:** يحركها 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 .

الفرع الثاني: 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.

الفرع الثالث: 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 والانتخابية 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.

الفرع الرابع: تقسيم الدعاوى الإدارية في القانون الجزائري

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري خاصة المواد 800 و901 والمادة 9 من القانون العضوي 98-01 وغيرها. يتبين أن المشرع الجزائري قد تعرض إلى ذكر أهم الدعاوى الإدارية وهي:

_دعوى الإلغاء: 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.