الدرس الخامس

أهم أنواع الدعاوى الإدارية (دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية)

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

ونظرا لأهمية هذه الدعاوى خاصة دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، سنتعرض لهما بالتفصيل، بينما سنتعرض هنا بإيجاز لدعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.

المطلب الأول: دعوى التفسير

لقد نص المشرع الجزائري على دعوى التفسير في المواد 801 و901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كما تم الإشارة إليه سابقا فما هي هذه الدعوى؟ وما هي سلطات القاضي فيها؟ وما هي شروط تحريكها؟

الفرع الأول: تعريف دعوى التفسير وسلطات القاضي فيها

عرف الدكتور عمار عوابدي دعوى التفسير على انها:" الدعوى القضائية الإدارية التي تحرك وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، وهي أصلا جهة القضاء الإدارية في النظم القضائية التي يوجد بها نظام القضاء الإداري وفي النظام القانوني والقضائي الجزائري الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ويطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير تصرف قانوني إداري غامض ومبهم من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية". وبما ان الجزائر دخلت في نظام الازدواجية فالغرف الإدارية تعوض بالمحاكم الإدارية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تعوض بمجلس الدولة.

كما عرفها نفس الباحث في مرجع آخر كما يلي: "هي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص استعمال سلطاته ووظائفه في الكشف عن المعنى والمضمون الحقيقي الخفي والمجهول لقرار إداري معين، وإعطاء تفسير رسمي وحقيقي له وإعلانه في صورة حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به".

وعرفها عمار بوضياف كما يلي:" دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير وفقا للشروط والإجراءات القانونية."

وتكون مسألة تفسير القرارات الإدارية من اختصاص القضاء الإداري لا القضاء المدني أو القضاء الجزائي.

وبما أنه يطلب من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي للقرار فيتعين عليه أن يكون ملما بعلم مصطلحات القانون وما يرتبط به من علم اللغة.

وسلطات القاضي في هذه الدعوى لا تتعدى إلى البحث في مدى مشروعية القرار الإداري، ولا إلى إلغاءه فالدعوى هي دعوى تفسير وليست دعوى فحص مشروعية أو دعوى إلغاء.

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التفسير

حتى تقبل دعوى التفسير لابد من توافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني، هذا سواء رفعت الدعوى أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة. وتتمثل فيما يلي:

أولا: محل الطعن: تنصب دعوى التفسير على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية العمومية بحيث يتوزع الاختصاص فيها بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية كالتالي:

- يختص مجلس الدولة بالنظر في دعوى التفسير كلما رفعت ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمنظمات المهنية الوطنية والهيئات العمومية الوطنية انظر المواد 901 من قانون إ م إ و9 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
- تختص المحاكم الإدارية في دعوى التفسير كلما رفعت ضد القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح التابعة لها، والمؤسسات العمومية الوطنية المحلية. انظر المادة 1/801 من ق إ م إ.

ثانيا: الغموض والإبهام: يشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضا ومبهما، فلا يجوز الطعن بالتفسير في القرارات التي تكون عباراته واضحة.

- ثالثا: **وجود نزاع جدي قائم وحال:** يجب أن يترتب على الغموض والإبهام نشوب نزاع جدي بين الأطراف، على أن يكون قائما فعليا، ولم يتم حله بطرق السوية الودية.
- رابع: **شرط الطاعن:** يشترط في الطاعن في دعوى التفسير ما يشترط عموما في أي دعوى عادية أو إدارية. سنفصل فيه عندما نتناول شروط رفع دعوى الإلغاء لاحقا.

- **خامسا: الميعاد أو آجال رفع الدعوى:** لا يشترط القانون أي آجال لرفع دعوى التفسير على عكس دعوى الإلغاء وهذا راجع أن الهدف من رفع دعوى التفسير هو رفع اللبس والغموض على القرار الإداري دون أن تمتد سلطات القاضي إلى إلغائه أو المساس بحقوق الأطراف.

الفرع الثالث: تحريك دعوى التفسير

تتحرك دعوى التفسير بطريقتين:

أولا: الطريق المباشر: يمكن للطاعن الذي تتوفر فيه شروط رفع الدعوى أن يرفع دعوى تفسير ضد قرار إداري أمام القضاء الإداري المختص مباشرة وابتداء.

ثانيا: طريق الإحالة (طريق غير مباشر): وهي الطريقة السائدة في تحريك دعوى التفسير، حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار إداري مرتبط بالدعوى الأصلية (المدنية والجنائية) المطروحة أمامها، بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على القضاء الإداري. فحينها يتعين على القضاء العادي التوقف عن النظر و الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار الإداري المطعون فيه بالتفسير.

المطلب الثاني: دعوى فحص المشروعية

الفرع الأول: تعرف الدعوى وسلطات القاضي فيها

عرف عمار عوابدي دعوى فحص المشروعية بأنها: "هي الدعوى التي تنعقد وتتحرك بعد مسألة الدفع بعدم الشرعية (عدم شرعية قرار إداري) أثناء النظر والفصل في قضية مطروحة أمام جهات القضاء الإداري أو المدني أو الجنائي، وتكون مسألة فحص مدى شرعية أو عدم شرعية القرار المطعون في عدم شرعيته بواسطة الدفع بعدم الشرعية من اختصاص جهة القضاء الإداري."

وعرفها عمار بوضياف بأنها:" دعوى يرفعها صاحب المصلحة امام القضاء الإداري المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمها. وهي دعوى مستقلة عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى وغن اشتبهت معها في خصائص مشتركة."

من خلال تسمية الدعوى يتبين أنها من دعاوى المشروعية، وهي حديثة النشأة وظهورها أدى إلى ظهور الدفع بعدم مشروعية القرارات المثار أمام جهات القضاء العادي، مما فرض

إحالة الأمر على القاضي الإداري خاصة في النظم القضائية القائمة على نظام الازدواجية القضائية.

تختلف سلطات القاضي في دعوى فحص المشروعية عن باقي الدعاوى، بحيث سلطاته تتوقف عند إعلان القاضي لمشروعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته دون إمكانية إلغائه حالة تأكد من عدم مشروعيته أو التعويض عنه إذا ترتب عنه ضرر للمعني، فالقاضي لا يحكم إلا بما طلب منه.

تتشابه دعوى فحص المشروعية مع دعوى الإلغاء أن كلاهما من دعاوى المشروعية فهما ذو طبيعة موضوعية عينية والهدف منهما المحافظة على شرعية القرارات الإدارية. وعملية الإفصاح على مشروعية القرار تستدعي من القاضي فحص أركان القرار الإداري مثل ما هو معمول به في دعوى الإلغاء.

من خلال سلطات القاضي في دعوى فحص المشروعية، يمكن القول مبدئيا ان نتائجها ليست على درجة عالية من الفعالية عكس دعوى الإلغاء التي ترتب عنها إلغاء القرار غير المشروع فإنها تعود بالفائدة على رافعها ويمكن إلى جانب الإلغاء حصول المتضرر على تعويض أما دعوى فحص المشروعية الغرض منها تحديد موقف القضاء من مدى مشروعية القرار.

ويرى الأستاذ عمار بوضياف أنه رغم عدم فاعلية الدعوى إلا أن الإدارة بناء على الحكم بعدم المشروعية قد تسحب القرار أو تعدل فيه خاصة إذا بين القاضي جوانب عدم المشروعية فهنا نبرز أهمية الدعوى.

ورأيي الخاص في مسألة أهمية هذه الدعوى هو أن للدعوى أهمية في إظهار عدم مشروعية القرار المطعون فيه إذا فاتت صاحب المصلحة مواعيد الطعن لرفع دعوى الإلغاء التي يقيدها القانون كأصل بأربعة أشهر منذ تاريخ تبليغ القرار أو نشره أما دعوى فحص المشروعية فهي غير مقيدة بآجال فتسمح بتحديد ما إذا كان القرار مشروع متى طلب من القضاء ذلك، خاصة إذا أثير الدفع بعدم المشروعية أمام القضاء العادي ولو فعد فترة طويلة من الزمن، فإذا أحيل الدفع على القضاء الإداري وقضى هذا الأخير بعدم المشروعية استبعد القرار محل الطعن من التطبيق ولا يعتد به في القضية المعروضة أمام القضاء العادي.

الفرع الثاني: شروط قبول الدعوى

أولا_ محل الطعن: لا ترفع دعوى فحص المشروعية إلا ضد قرار إداري الذي يشترط في دعوى الإلغاء.

ثانيا_ كقاعدة عامة دعوى فحص المشروعية من اختصاص القضاء الإداري (محاكم إدارية_ مجلس الدولة)

ثالثا_ الميعاد: لا تتقيد دعوى فحص المشروعية بميعاد محدد لرفعها.

الفرع الثالث: طرق تحريك الدعوى

تتحرك دعوى فحص المشروعية بالطريقتين نفسيهما اللتان تحرك بهما دعوى التفسير، أي الدعوى المباشرة أمام القضاء الإداري أو إحالة من القضاء العادي.

والقاعدة أن القضاء العادي لا يختص بنظر دعوى فحص المشروعية، وترد على هذه القاعدة استثناء ورد بالمادة 459 من قانون العقوبات بحيث يمكن طبقا للمادة أن ينظر القاضي الجزائي في مدى مشروعية القرار الإداري أم عدم مشروعيته حتى يتمكن من الحكم على هؤلاء الذين يخالفون المراسيم والقرارات المتخذة بصورة قانونية.