

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطالبة:
دود إيمان
يوم:

إشكالية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	الرتبة	العضو 1
مشرفا	جامعة بسكرة	أ- محاضر	حاحة عبد العالي
مناقشا	جامعة بسكرة	الرتبة	العضو 3

السنة الجامعية : 2018 - 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قالو سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك
أنت العليم الحكيم"

صدق الله العظيم

شكر وعرفان

الشكر لله عز وجل قبل كل شيء، الذي أنار لي الدرب وفتح لي أبواب العلم وأمرني بالصبر والإرادة والذي وفقني لهذا.

ويسرني أن أتقدم بخالص الشكر وأوفر الامتنان إلى الأستاذ المشرفه حاحة عبد العالي علي ما بذله من جهد كبير وقيم طوال مدة إنجاز هذه المذكرة والذي لم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته وإرشاداته سائلة المولى تعالى أن يكتب له ذلك في ميزان حسناته.

دون أن يفوتني شكر بن عيشة هاجر التي قدمت لي يد المساعدة.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في إنجاز هذه المذكرة من بعيد وقريب خاصة عمال مكتبة الحقوق (دهاني عادل، سديرة فوزية).

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلي:

والدي الكريمين حفظهما الله

أمي هبة الرحمان أدامك الله عليا نعمة دائمة يا مثلي الأعلى.

أبي وله كل الاحترام والتقدير يا نبع العطاء يا من عرست في نفسي حب العلم والتحصيل.

إخوتي الأعزاء:

مفخرتي وقدوتي من أكن لهم كل الحب و الاحترام حفظهم الله

(بلقاسم، نصرالدين، نور المهدي).

من كانوا خير جليس لي في الدنيا ومن جمعني بهم الأقدار والذين لا أستطيع أن

أوافقهم حقهم مهما حاولت.

(هنا، مخفران، أحلام، هاجر).

وكل الأصدقاء والأحباب دون استثناء.

وكل عائلتي وبالأنص عمتي وخالاتي والصغيرة سندس.

تعد مسألة الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من بين الإشكاليات المهمة التي عرفها القضاء الإداري، حيث اختلف الفقه والاجتهاد القضائي بين مؤيد لإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء و دعوى التعويض وبين معارض لها مدعما كل طرف منهما الفقه والقضاء موقفه، وذلك بالاستناد على مجموعة من الحجج، ولم يقف القاض الإداري الجزائري ببعيد عن هذه الإشكالية، حيث اختلف الاجتهاد القضائي الإداري بين مؤيد لإمكانية الجمع بين الدعويين وبين معارض لها.

ففي السابق لم تكن لهذه الإشكالية أن تطرح قبل تبني الازدواجية القضائية وانتقال النظام القضائي الجزائري من الوحدة إلى الازدواجية، إذ أن كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض كان يتم البث فيها أمام جهتين قضائيتين مختلفتين، حيث أن المجلس الأعلى المؤسس بموجب القانون رقم 218/63 المؤرخ في 18 جوان 1963 يختص بالنظر في دعوى الإلغاء بصفته أول وآخر درجة للتقاضي من خلال غرفته الإدارية، بينما كانت دعاوى القضاء الكامل من اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مع مراعاة الاستئناف وإمكانية الطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى، وبالتالي لم يكن ممكنا الحديث حينها عن إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة لإختلاف جهتي التقاضي.

أما في إطار اصلاح القضاء نص التعديل الدستوري لسنة 1996، وبموجب المادة 152 من الدستور على إنشاء مجلس الدولة المنظم للقانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011، إلى جانب تأسيس المحاكم الإدارية بموجب القانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، فقد أعطي لها الاختصاص الشامل في كل المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها والأمر يتعلق بالدرجة الأولى بدعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وقد أعطي هذا الاختصاص

للمحاكم الإدارية بموجب نص المادة (01) من القانون المذكور أعلاه والمتعلق بالمحاكم الإدارية.

إلا ما استثنى ذلك بموجب نص قانوني، وبذلك فقد تم توحيد الجهة التي يتم اللجوء إليها عند رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض عن الأعمال التي تقوم بها الإدارة وتسبب أضرارا للأفراد، والمتمثلة في المحاكم الإدارية، وهذا ما أيده قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 25-02-2008 ليتم مسيرة الإصلاح القضائي و الذي أبقى على الولاية العامة للمحاكم الإدارية كما كانت في القانون السابق.

وبذلك طرح الإشكال المتعلق بمدى إمكانية الجمع بين الدعويين لأنه سواء في القانون السابق أو في القانون الجديد وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يأت النص القانوني بما من شأنه أن يمنع إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، كما لم يأتي بمقتضيات تبيح صراحة إمكانية الجمع بين الدعويين، وقد ساهم غياب النص القانوني المتعلق بالموضوع إلى اختلاف الاجتهاد القضائي الجزائري، بين مؤيد وبين معارض لإمكانية الجمع بينهما، وذلك استنادا على مجموعة من الحجج استند عليها كل طرف لتبرير موقفه، فنجد منهم من يعارض إمكانية الجمع بين الدعويين ويستند بذلك على نقاط الاختلاف والفروق الأساسية التي يدعم بها موقفه للوصول إلى الآثار المترتبة على الاختلاف وإبراز الخصائص المميزة لكل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

ومنهم الآخر من يؤيد فكرة الجمع ويستند هو الآخر على نقاط الالتقاء بين الدعويين والأسباب المؤدية إلى الترابط مدعما بها موقفه الوصول إلى موقف المشرع الجزائري من إشكالية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

وعلى ضوء ما تقدم فإن الإشكال المطروح يتمثل في:

_ إلى أي مدى يمكن أن يساندنا هذا الاختلاف أو هذا الالتقاء إلى القول بإمكانية الجمع

بين الدعويين أو عدم إمكانية الجمع بينهما؟

_ وما هو موقف المشرع من إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري؟

أسباب اختيار الموضوع:

إن أسباب اختيارنا لموضوع البحث ترجع إلى ما يستهدفه قضاء الإلغاء من رقابة على مشروعية القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى غير المشروع منها بأثر قبل الكافة، إلى جانب موضوع دعوى التعويض لما تمثله من أهمية في الحفاظ على حقوق الأفراد كنظام يكفل الحماية القانونية والقضائية.

أهمية الموضوع:

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة من الناحية النظرية العامة، فجل الإشكالات والمسائل التي أثارت جدلا فقهيًا حادا في مواضيع القضاء الإداري، تدور حول إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، أما من الناحية العملية فتكمن أهميته في اختصاص الجهات المعنية بالنظر في إمكانية الجمع بين الدعويين بما يخوله القانون في ذلك.

أهداف الموضوع:

إن الهدف الذي نبتغي الوصول إليه من خلال هذه الدراسة، تحديد أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري، ومعرفة مدى إمكانية الجمع بينهما للوصول إلى حل الإشكال المطروح فيما إذا كان كل قرار إداري قابل للطعن بالإلغاء وهل بالضرورة يكون محل رفع دعوى التعويض دائما أم لا.

منهج الدراسة:

لتسهيل عملية دراسة البحث للوصول إلى الحلول المناسبة للإشكال المطروح، ارتأينا اختيار منهج البحث العلمي التالي:

1_ المنهج الوصفي التحليلي: حيث رأينا الاعتماد على هذا المنهج من أجل وصف دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال تبيان مفهوم وتعريف كل منهما، وما يتعلق بهما من خصائص وشروط تحليل الآراء الفقهية المتعلقة بمسألة الجمع بين الدعويين بالإضافة إلى تحليل مواقف كلا من التشريع والقضاء الإداريين فيما يخص هذه الإشكالية والآثار المترتبة عليها.

2_ المنهج التاريخي والمقارن: كانت الاستعانة بهما عارضة وليست بصفة أساسية بحسب ما تتطلب الدراسة اللجوء إليهما، فالمنهج التاريخي كان ضروري لتتبع مسألة الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض وتطور هذه الإشكالية عبر الأنظمة القضائية التي عرفها القضاء الإداري الجزائري للوصول إلى الإصلاحات الحديثة، أما المنهج المقارن فكان استعمالنا له استثنائياً، بحكم أن دراستنا لم تكن مقارنة، وإنما كانت خاصة بالتشريع الجزائري فقط، غير أن ذلك لا يمنع من الأخذ بهذا المنهج كلما تطلب الأمر ذلك للمقارنة بين موقف المشرع الجزائري وباقي التشريعات المقارنة، وخاصة نظيره المصري والفرنسي أو أي تشريع آخر للوصول إلى تكملة بعض المسائل التي أهملها ولم يتناولها المشرع الجزائري والاستعانة في ذلك بالتشريعات المقارنة بما يخدم موضوع البحث.

صعوبات الدراسة:

إلا أنه خلال البحث في الموضوع واجهنا بعض الصعوبات، والتي تمثلت أساساً في أن الموضوع في حد ذاته عبارة عن جزئية تجعل عملية البحث فيها صعبة، كما أن القرارات والأحكام القضائية التي من شأنها المساعدة في إثراء البحث قليلة، وحتى إن وجدت فإنه من

الصعب الحصول عليها إلا ما نشر منها في بعض المراجع، إلا أننا حاولنا التصدي لهذا الموضوع مستندين على ما توفر لنا من مصادر ومراجع، وبالرغم مما واجهناه من الصعوبة في ضبط الخطة، فقد حاولنا قدر المستطاع ضبطها بما يكفل خدمة الموضوع و إثارته بشئى الوسائل المتاحة.

وعلى ضوء هذا قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان عدم إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض معتمدين في ذلك تخصيص 3 مباحث:

_ المبحث الأول: الذي يتمثل في مفهوم دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

_ المبحث الثاني: تطرقنا فيه إلى مظاهر التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

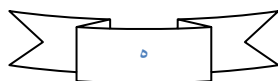
_ المبحث الثالث: تكلمنا فيه عن مبررات عدم الجمع بين الدعويين والآثار المترتبة عليها.

وجاء الفصل الثاني والمعنون بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء والتعويض من خلال ثلاث مباحث أيضا متمثلة فيما يلي:

_ المبحث الأول: مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس للترابط.

_ المبحث الثاني: أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري.

_ المبحث الثالث: تحديد موقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين الدعويين.



الفصل الأول: عدم إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

خص المشرع الجزائري دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية القديم والجديد بما لم يخص به باقي الدعاوى الإدارية الأخرى، بالنظر ربما لخطورتها ولتعلقها بأحد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة وهو القرار الإداري.

على عكس دعوى التعويض وعدم خطورتها في التأثير على القرارات الإدارية مما يستدعي بنا من خلال هذا الفصل تخصيص ثلاثة مباحث تتمثل في:

_ المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

_ المبحث الثاني: مظاهر التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

_ المبحث الثالث: مبررات عدم الجمع بين الدعويين والآثار المترتبة عليها.

المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

لقد إزدادت القرارات الإدارية عددا بشكل كبير في هذا العصر نتيجة لزيادة عدد الإدارات الحكومية التي تسعى إلى تحقيق المشروعية عامة، ومع إتفاقنا أن تعطي المصلحة العامة الأهمية ولكن ليس على حساب أن تصدر قرارات إدارية غير مشروعة يترتب عليها كما هو معروف قضاء الإلغاء، كما يترتب أيضا على عدم مشروعية تلك القرارات ما يسمى بقضاء التعويض.

ومن هنا جاء هذا المبحث لبيان مفهوم كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال تعرف دعوى الإلغاء في (المطلب الأول)، وتعريف دعوى التعويض في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء:

بعد ان أبرزنا من خلال تمهيد المبحث إختلاف الدعويين موضوعيا، تعين علينا ومن خلال هذا المطلب تعريف دعوى الإلغاء من الجانب الفقهي والجانب التشريعي والقضائي وهو ما ارتأينا تحليله في الفروع التالية:

الفرع الأول: التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء:

أولا: تعريف الفقه الفرنسي:

عرف الفقيه الفرنسي A.Delaubardere دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة بأنه:

« طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري ».

"le recours pour excès de pouvoir est un recours lententieux visant a faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal ».¹

¹ - Delaubadere Andre, venézia (j.c) gaudenet (y) traite de droit administratif (g.d), Paris, 1999, p 536.

وهو ذات التعريف تقريبا الذي ذهب اليه الفقيه C.Debbash بقوله: «الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية».

«recopurs par lequel le requerrant de mabde au juge l'annulation d'un acte administratif pour illégalité».¹

ثانيا: تعريف الفقه العربي:

قدم الفقه العربي عدة تعريفات لدعوى الإلغاء نذكر منها:

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي قضاء الإلغاء بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانية القرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به".²

أما دعوى الإلغاء من وجهة نظر الدكتور الطماوي فهي: «الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون».³

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة".⁴

وعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب".⁵

¹ - Debbash Charles, Contentieux administratif « Dallez Paris », 1978, p 807.

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 305.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 151.

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائري، 1995، ص 314.

⁵ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 31.

أما الدكتور أحمد محيو فقد عرفها بأنها: "الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع".¹

وعند مقابلة هذه التعريفات بعضها ببعض نستنتج انه على اختلاف صياغتها الحرفية ومبانيها اللفظية، إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بما يتحتم الطرف المدعي اللجوء للقضاء المختص طالبا إلغاء قرار إداري، كما أن سلطة القاضي في هذه الدعوى دون سواها تنحصر في حال اقتناعه بأسباب الإلغاء في إعدام القرار الإداري المطعون فيه دوم إمكانية استبداله بغيره من القرارات.

ورغم ان سلطة القاضي في دعوى الإلغاء سلطة محددة ودقيقة، إلا أنها في غاية من الخطورة فهي سلطة إعدامية تؤدي إلى زوال القرار الإداري بعد تصريح القاضي بإلغائه رغما ما يتمتع به القرار الإداري من صيغة تنفيذية أيا كانت الجهة التي تصدر عنها سواء كانت جهة مركزية أو إدارة جهوية أو محلية أو مرفقية.

الفرع الثاني: تعريف دعوى الإلغاء تشريعيًا:

أولاً: الدستور:

لم يعرف التشريع مباشرة دعوى الإلغاء، إلا أنها احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية والقانونية.

فقد نصت المادة 157 من دستور سنة 2016 على ما يلي: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".²

وفي المادة 158 نصت على ما يلي: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده إحترام القانون".

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 151.
² - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى 1437 الموافق ل 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

وفي المادة 161 من الدستور نصت على ما يأتي: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

وقد جاءت المادة 158 من دستور 2016 معلنة أن أساس عمل السلطة القضائية يكمن في مبدأ الشرعية والمساواة، أما المادة 161 فقد جاءت صريحة وواضحة في تحويل القضاء النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات السلطة الإدارية بما يفسر أن لدعوى الإلغاء أساسا من الدستور.¹

ثانيا: القانون:

أما على الصعيد القانوني فقد عرفت دعوى الإلغاء بتسميات ومصطلحات مختلفة، دون أن تضع لها تعريفا محددًا، فقد نص قانون الإجراءات المدنية الأولى لسنة 1966 على دعوى الإلغاء مشيرًا إليها بدعوى "الطعن بالبطلان" «recours en annulation»²، وإن كان الدكتور عمار بوضيف يفضل تسمية دعوى الإلغاء، فنحن نشاطره الرأي ذلك أن مصطلح البطلان سائد في القانون المدني، أما القانون الإداري فله مصطلحاته الخاصة.

أما القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 فقد استعمل مصطلح الطعون بالإلغاء.³

وقد جاء في القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المادة 800 مستعملًا مصطلح دعوى إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة

¹ - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 49.

² - أنظر المادة 274 فقرة 7 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 الملغى.

³ - نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 6 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 2011 على ما يأتي: يفصل مجلس الدولة في:

* الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

* الطعون الخاصة بالتقسيم ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

لإختصاص المحاكم الإدارية وهي نفس التسمية المعتمدة بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة المحدد بموجب المادة 901 من ذات القانون.

الفرع الثالث: التعريف القضائي لدعوى الإلغاء:

نظرا لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريف واضح لدعوى الإلغاء، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار المطعون فيه من طرف المتقاضى لتحديد مدى مشروعيته ليتخذ قراره المناسب في القضية، سواء بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس.¹

أولا: القضاء الإداري الجزائري:

لم يقدم القضاء الإداري الجزائري، سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة، تعريفا دقيقا وعلميا لدعوى الإلغاء، حيث إتسمت قراراته، في معظمها بالإختصار أو الإقتضاب.

ثانيا: القضاء الإداري المقارن:

أما على مستوى القضاء الإداري المقارن فقد ذهبت بعض قرارات مجلس الدولة الفرنسي، منذ البداية إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو التالي:

«من حيث أن السيد لافاج يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمر المطعون فيه حرمه من الإفادة من المزايا التي تكفلها له بصفته ضابطا للوائح المعمول بها، وأن طعنه يتناول على هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية وأنه نتيجة لطاك يكون الطعن في القرار محل النظر بطريق تجاوز السلطة مقبولا.²

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 33.

² - C,E,8, mars 1912, lafage, Considérant que le sieuslafage a soutenir que, par la décision suscritee du ministres des colonés, il a été privé du bénéfices des avantages qui lui soutassurés, en sa qualité d'officier, par les réglements en vigueur, que sa requête mais ainsi en question la légalité d'un

وفي مصر حاولت بعض قرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريف دعوى الإلغاء من حيث أنها:

"تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون، بالمعنى العام فموضوعها هو شرعية القرار الإداري، وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعوى فلا يحل نفسه محل جهة الإدارة المختصة بالإلغاء ما يتبين له من عدم مشروعيته من تلك القرارات على هدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه".¹

المطلب الثاني: تعريف دعوى التعويض:

بعد أن تطرقنا إلى تعريف دعوى الإلغاء مما سبق ذكره في المطلب الأول لتحديد أهميتها البالغة تعين علينا تحديد مفهوم دعوى التعويض أيضا من الجانب الفقهي، وكذا الجانب التشريعي والقضائي وذلك من خلال هذا المطلب والتطرق إلى هذه التعاريف عن طريق الفروع الآتية:

الفرع الأول: دعوى التعويض فقها:

لقد عرف بعض الفقهاء دعوى التعويض بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى

القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة".²

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات

acte d'une autorité administrative ;que par la suite ; le requérant est recevable à attaquer la décision dont s'agit par la voix du recours pour excès de pouvoirs.

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3142، جلسة 1991/07/27.

² - قرار رقم 10847 المؤرخ في 2004/06/16، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، الجزائر، 2004، ص 147.

والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، كما تمتاز بأنها من دعوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى قضاء الحقوق.¹

ويعرفها أيضاً بأنها: "هي الدعوى التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة القانونية، وتهدف لمطالبة السلطات القضائية بالإعتراف أولاً بوجود حقوق شخصية مكتسبة، وثانياً تقرير ما إذا كان قد أصابها أضرار مادية أو معنوية، وتقدير هذه الأضرار وتقرير التعويض الكامل واللازم والمناسب لإصلاحها والحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض".²

كما عرفها الدكتور أحمد الطباخ بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة".³

كما يقصد أيضاً بدعوى التعويض: "الدعوى التي يحركها المدعي بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة، بأن تؤدي إليه تعويضاً، عما أصابه من أضرار مادية وأدبية جراء تصرف الإدارة تصرفاً غير مشروع".⁴

مما سبق ومن خلال استعراضنا لهذه التعاريف نجد أن دعوى التعويض من أهم الدعاوى التي تنتمي إلى دعوى القضاء الكامل، والتي يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطات واسعة وكاملة وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية و لاسيما الأعمال والنشاطات المادية.

الفرع الثاني: موقف المشرع من دعوى التعويض:

1- معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998، ص 11.
2- عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون، 2004، ص 255.
3- شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، غ.م، الطبعة الأولى، 2006، ص 5.
4- محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، ص 302.

لقد ورد ذكر معنى دعوى التعويض في التشريع الجزائري بشكل محتشم، حيث لم يرد ذكرها إلا في بعض النصوص والمواد التشريعية.

فذكرها المشرع ضمناً في صياغة نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 الملغى بقوله: «كما تختص بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا...»¹.

وبالتالي تدخل دعوى التعويض تحت مظلة عبارة (في جميع القضايا) وأيضاً في صياغتها لسنة 1969، والتي جاءت كما يلي: «فيما تختص المجالس القضائية بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا وأياً كانت طبيعتها»².

وعليه فدعوى التعويض تدخل كذلك تحت عبارة (في جميع القضايا وأياً كانت طبيعتها).

كذلك ورد ذكرها في تعديل 18 أوت 1990 فكانت صياغتها: "...في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها...".³

أما بالنسبة لقانون الإجراءات الإدارية والمدنية الجزائري الجديد وبالتحديد في نص المادة 800 منه جا ما يلي: «المحاكم الإدارية جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية...»⁴.

ما جاء في المادة 801 من نفس القانون ذكر الدعاوى التي تختص بها المحاكم الإدارية، ومن بينها دعاوى القضاء الكامل، والتي تضم دعوى التعويض بإعتبار أن دعاوى القضاء الكامل هي الأشمل وما دعوى التعويض بالنسبة لها سوى جزءاً منها.⁵

¹ - الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، المؤرخة في 09 جوان 1966.

² - الأمر رقم 69-77 المؤرخ في سبتمبر 1969، المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 26 سبتمبر 1969.

³ - القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم رقم 66-154 المؤرخ في 18 جوان 1966، المتضمن الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 36، المؤرخة في 1990.

⁴ - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

⁵ - ينظر للمادة 801 من نفس القانون.

إلا أن تعريف دعوى التعويض لم يرد صراحة في هذه النصوص بل جاء ذكرها بشكل ضمني، كعبارة (جميع القضايا) التي يفهم منها دخول دعوى التعويض تحت مظلة العبارة أو عبارة دعاوى القضاء الكامل والتي تضمن بدورها دعوى التعويض.

الفرع الثالث: التعريف القضائي لدعوى التعويض:

يتبين لنا ومن خلال البحث في القرارات القضائية التي توفرت لدينا، أنه لم يكن أيًا منها يطرح تعريفًا لدعوى التعويض صراحة، وإنما اكتفت هذه القرارات باعتبار نزاع ما يدخل في نطاق دعاوى القضاء الكامل، أو تقضي برفض دعوى الإلغاء لوجود الطريق الموازي، أو توضح قواعد إجرائية متعلقة بالدعوى، نورد منها الأمثلة التالية:

_ قرار المحكمة العليا في 11/02/1989 الذي أقر: "حيث أن النزاع يحل بالتالي على أساسا أنه نزاع منصب على حق ملكية، أو أن قاضي الدرجة الأولى قد أخطأ بالتالي عندما صرح بعدم اختصاصه، طبقا للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، حيث أن جميع المنازعات المنسوبة على حق ملكية تدخل في نطاق اختصاص الجهة القضائية ذات الاختصاص الكامل فقط..."

_ قرار مجلس الدولة المؤرخ في 15/06/2004 والذي أقر ما يلي: "وأن الأمر يتعلق بدعوى القضاء الكامل هي من اختصاص الغرفة الإدارية المحلية¹، وعليه فإن دعوى التعويض ورد معناها في هذه الأحكام أو القرارات القضائية بشكل ضمني كذلك وتحت مظلة دعاوى القضاء الكامل، ولم تأتي بصفة صريحة بالرغم من الدور الكبير الذي لعبه القضاء في إرساء قواعد هذا النوع من الدعاوى.

المبحث الثاني: مظاهر التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

¹ - سهام عبدلي، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم لبواقي، (2008/2009)، ص 08.

انتهينا في المبحث السابق إلى تحديد ماهية كل من دعوى الإلغاء و دعوى التعويض والوقوف على أبرز الإتجاهات سواء الفقهية أو التشريعية أو القضائية في تعريفاتها لتلك الدعاوى، فنجد الإختلاف بينهما بارز في العديد من الجوانب مما يستدعي في هذه الدراسة التطرق إلى مظاهر الإختلاف بين الدعويين للوقوف على الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال المطلب الأول ونحدد نطاق كل دعوى منهما من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

سوف نوضح هذه الفروق عن طريق دراستنا لموضوع كل دعوى منهما ثم مدى سلطة القاضي الإداري في الدعوى وبالنسبة للمواعيد والإجراءات وأخيرا فيما يتعلق بالجهة القضائية المختصة وحجية الحكم الصادر في الدعوى.

الفرع الأول: من حيث موضوع الدعوى:

إن دعوى التعويض هي دعوى تقوم الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى من جهة وبين الإدارة من جهة أخرى، وتستند هذه الدعوى إلى إعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للطاعن أو على الأقل التهديد بالإعتداء عليه، ويطالب المدعي الطاعن من خلالها الحكم له بالتعويض العادل نتيجة الضرر الذي أصابه، والذي يشترط فيه أن يكون متولدا من جراء تصرف الإدارة غير المشروع في حين أن دعوى الإلغاء والتي هي دعوى عينية أو موضوعية تكون الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى وبين القرار الإداري النهائي، أي أن دعوى الإلغاء إنما توجد ضد القرار الإداري النهائي وليس ضد الجهة الإدارية التي أصدرته، ويتم من

خلالها الطلب بالإلغاء للقرار الإداري لعدم مشروعيته، فدعوى الإلغاء يكفي لقبولها وجود مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى، ولو لم يكن صاحب حق بل يكفي فيها أن يستند

الطاعن إلى أن الإدارة وعند إصدارها للقرار الإداري قد خالفت قاعدة قانونية قائمة سواء أخذت شكل نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي أو مجرد تعليمات.¹

الفرع الثاني:مدى سلطة القاضي الإداري:

يتمتع القاضي الإداري في دعوى التعويض بسلطة واسعة بحيث لا تقتصر هذه السلطة ولا تقف عند حدود إلغاء القرار الإداري المعيب، بل و تتعداه لتمتد وتشمل تقويمه أو تعديل القرار الإداري والحكم على الإدارة بالتعويضات العادلة في مقابل ما وقع على حقوق الطاعن الشخصية من أضرار.²

أو استبدال غيره به والحكم بالتعويض فمهمة القاضي في قضاء التعويض: "تمتد لبحث الوقائع وحسم جميع عناصر النزاع، وتحديد المركز القانوني للطاعن، وبيان الحكم السليم الواجب إتباعه من جانب الإدارة".

هذا على خلاف مهمة القاضي ودوره في دعوى الإلغاء إذ تقتصر على البحث بمدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ومن ثم الحكم بإلغائه إذا تبين له عدم مشروعيته، وإلا حكم برد الدعوى في حال ثبوت مشروعيته فإذا كان قاضي الإلغاء مقيد بضوابط لا مشروعية القرار الإداري فلا يلغى قرار إلا إذا ثبت عدم مشروعيته إن في جانب الاختصاص أو في الإجراءات أو الأشكال أو السبب أو الغاية، بينما قاضي التعويض يستطيع أن يلزم جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ، وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر التي تأثر بها القضاء الإداري الجزائري.³

1- نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 16.
2- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006، ص 421.
3- لتفصيل أكثر بخصوص المسؤولية على أساس المخاطر راجع : حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، دار الخلدونية، 2007، ص 5 وما بعدها.

الفرع الثالث: المواعيد والإجراءات:

يخضع رفع دعوى الإلغاء لمواعيد خاصة لا تسري بالنسبة لدعوى التعويض كما أن اشتراط التظلم الإداري قبل رفع دعوى الإلغاء بالنسبة لبعض المنازعات الإدارية لا ينطبق على دعوى التعويض.

فمن ناحية، حدد المشرع ميعادا لرفع دعوى الإلغاء، تحديدا في نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأربعة أشهر مرتبط بتبليغ أو نشر القرار الإداري ذلك حتى يحصن القرار الإداري من الإلغاء وضمان استقرار المعاملات الإدارية، إذ لا يمكن تصور بقاء القرار الإداري عرضة للإلغاء في أي وقت (عدا حالة القرارات المنعومة).¹

أما دعوى التعويض فقد استقر القضاء الجزائري على عدم تقييدها بمواعيد خاصة إذا كانت نتيجة عمل مادي، فإذا كانت مؤسسة على عمل مادي أو عقد فهي غير مقيدة بأجال وهذا ما يستنتج من المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما إذا كانت مؤسسة على قرار إداري، فميعاد أربعة أشهر يصبح واجب التطبيق كطلب تعويض عن (نزع الملكية دون إلغاء القرار).²

الفرع الرابع: من حيث الجهة القضائية المختصة:

ترفع دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي طبقا للمادة 900 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام مجلس الدولة بصفة جهة قضائية ابتدائية نهائية، بينما تعرض دعوى التعويض ولو تعلقت بجهة مركزية أمام جهة القضاء الابتدائي أي المحكمة الإدارية.³

¹ - ماجدة شهيناز بودوح، التعديلات الواردة على شروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، محكمة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، سبتمبر 2016، بسكرة، الجزائر، ص 331.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 376.

³ - أنظر قرار مجلس الدولة الغرفة الأولى 2004/06/15، ملف رقم 013944 قضية ب، ضد بلدية عين قشرة، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 135، وكذلك قراره الصادر عن الغرفة الثانية في 2002/10/15 ملف رقم 006005، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 117.

ويعود سر ذلك إلى أن القاضي الإداري يتولى مهمة الحكم بالتعويض وغالبا ما يستند القاضي الإداري إلى عناصر المسؤولية المدنية للفصل في دعوى التعويض.

الفرع الخامس: حجية الحكم الصادر في الدعوى:

يجوز الحكم الصادر بالإلغاء على حجية مطلقة في مواجهة الكافة، بحيث يلغى القرار الإداري محل الطعن والذي ثبت للمحكمة عدم مشروعيته، ويزيل آثاره بالنسبة للجميع حيث يتمسك به كل من له مصلحة ولو لم يكن من أطراف النزاع، في حيث تقتصر حجية الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل على أطراف النزاع، أي رافع الدعوى والجهة الإدارية المختصة، دون أن يكون لأي شخص آخر حق التمسك بهذا الحكم لأن له حجية نسبية لا تتعدى أطراف الخصومة.

المطلب الثاني: نطاق دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

بعد أن بينا الفروق الأساسية بين الدعويين، ينبغي أن نحدد نطاق كل منهما أي نحصر المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق دعوى الإلغاء والمنازعات الأخرى التي تندرج داخل دعوى التعويض، ونظرا لأن مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية في التنظيم القضائي الإداري الجزائري، فإن المشرع خوله ولاية قضائية، إلى جانب إختصاصه الاستشاري محددة صراحة بموجب المواد (09_10_11) من القانون العضوي 01_98 لمجلس الدولة والتي نصت على إختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية بوصفه قاضي ابتدائي نهائي بمقتضى المادة (09) من ذات القانون، إلى جانب المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري بعدما عدت أنواع المنازعات التي تختص بها محاكم مجلس الدولة دون غيرها.¹

وسوف نحدد فيما يلي وهذا استنادا للمادة العاشرة من القانون المذكور أعلاه ما يندرج من المنازعات الإدارية في دعوى الإلغاء، وما يدخل منها في نطاق دعوى التعويض.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 424.

الفرع الأول: المنازعات التي تندرج في دعوى الإلغاء:

- 1_ الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقيّة أو بمنح العلاوات.¹
- 2_ الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
- 3_ الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
- 4_ الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة كم جهة إدارية لها إختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الإختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
- 5_ الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية.

الفرع الثاني: النزاعات التي تدخل في نطاق دعوى التعويض:

- 1_ الطعون الخاصة بإنتخاب الهيئات المحلية.
- 2_ المنازعات الخاصة بالمرتبّات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
- 3_ الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في نزاعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة، على عكس المشرع الجزائري الذي ينظم كيفيته نظرا هذه المنازعات أمام المحاكم الإدارية وفقا لقانون الإجراءات

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 424.

المدنية والإدارية تحديدا بنص المادة 804 بأنه: "خلافًا لأحكام المادة 803 من نفس القانون¹، ترفع الدعاوى وجوبا أمام المحاكم الإدارية في المواد المبينة أدناه".²

_ في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

_ في مادة الضرائب أو الرسوم أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.

_ أما بالنسبة للطعون الخاصة بإنتخاب الهيئات المحلية، فهي منظمة بأحكام المتعلقة بالمنازعات الانتخابية تحديدا بنص المادة 170 والمادة 171 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في: 28 غشت 2016 م والمتعلق بنظام الإنتخابات.³

4_ طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة (أي من البند الأول إلى البند التاسع)، والمقصود بها الطلبات التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب التعويض عن القرارات الإدارية أو الأعمال المادية التي ترتب مسؤولية جهة الإدارة المصدرة لها.⁴

5_ المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو المؤسسات أو التوريدات أو بأي عقد إداري آخر، وهذا نص عليه المشرع الجزائري في المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكور أعلاه بأنه: «ترفع الدعاوى وجوبا أمام المحاكم الإدارية في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو ضاعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الإلتفاف أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به.

ف نجد أن نص المادة 804 جاء صريحا وواضحا على خلاف نص المادة 803 في

1- أنظر نص المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 93.

2- أنظر المادة 804 من نفس القانون.

3- أنظر المادة 170 و 171 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016 المتعلقة بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

4- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 425.

تنظيم وتحديد الجهة المعنية بالنظر في المنازعات المذكورة أعلاه وجوبا أمام المحاكم الإدارية على عكس المشرع المصري الذي ينظم كيفية النظر لهذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

6- الطعون في الجزاءات الموقعة على عاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونا.¹

المبحث الثالث: مبررات عدم الجمع بين الدعويين والآثار المترتبة عليها:

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض في العديد من الفروق سواء من الناحية القانونية أو الناحية الإجرائية مما سبق ذكره في المبحث الثاني حيث يترتب على ذلك الاختلاف استقلال كل دعوى بخاصية معينة تميزها عن الأخرى.

وتساعد الخصائص في معرفة وتوضيح وتسهيل عملية تنظيمها وعملية تطبيقها بصورة سليمة، وهذه الخصائص تعتبر كمبررات أساسية يترتب عليها العديد من الآثار التي تساهم في عملية التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى دراسة الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال المطلب الأول وآثار التمييز بين الدعويين من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية، وكذا دعوى التعويض حيث تساعد معرفة هذه الخصائص على توضيح وتسهيل عملية تنظيم وعملية تطبيق تلك الخصائص بصورة سليمة، وأهم هذه الخصائص تتمثل في الفروع التالية:

¹ - راجع في ذلك قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978، الفصل الحادي عشر: "في التحقيق والتأديب" الذي يتضمن المواد من (80 إلى 95).

الفرع الأول: الخصائص العامة لدعوى الإلغاء:

أولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية:

لم تعد دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري (طعن رئاسي)، كما يتجلى من تطور القضاء الإداري الفرنسي¹، وإنما أصبحت اليوم دعوى قضائية judiciaire، بآتم معنى الكلمة ترفع في إطار ونطاق النظام القانوني للدعوى القضائية طبقاً لقانون المرافعات والإجراءات الساري المفعول أمام القضاء.

وهكذا فإن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية، بمختلف المعايير، سواء من حيث شروط قبولها المتعلقة ب: الطاعن، ومحل الطعن، والمواعيد... إلخ.

أو الجهات المختصة بالنظر فيها: (هيئات قضائية، محاكم إدارية، مجلس الدولة) بينما الطعون الإدارية على اختلافها توجد وترفع أمام جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كان الطعن رئاسياً أو ولائياً أو وصائياً أو الإجراءات المتبعة بشأنها إجراءات قضائية ذات خصائص مميزة، أو القرار المترتب عنها: عمل قضائي (حكم) له حجية الشيء المقضي به.

ثانياً: دعوى مشروعية ذات إجراءات خاصة ومتميزة:

بالنظر إلى هدفها، فإن دعوى الإلغاء تسعى إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية²، بموجب إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة أي مخالفة النظام القانوني السائد بالدولة، فهي إذن دعوى مشروعية ومن ثم فإن دور قاضي الإلغاء إنما يقوم أساساً على البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فإذا ما تأكد أن ركناً أو أكثر من أركانه غير مشروع بحكم إلغاء ذلك القرار وبخلافه يرفض الدعوى.

¹ - محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 15.

² - مجلس الدولة الفرنسي: 17 فبراير 1950، قضية وزير الزراعة ضد السيدة لاموت.

-C,E,17 fevrier-1950,Lamotte : «...elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le conseil d'état conte l'acte concessier,recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif ; et qui a pour effet d'asserer ; confomements aux principes généraux,dudroit,le respect de la légalité»

كما تتسم أيضا إجراءات دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تطبعها وتميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى: (المدنية والتجارية خاصة)، ولقد ذهب الفقه إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية: الكتابة، والحضورية، والشبه السرية، والبساطة، وقلة التكاليف، والطابع التحقيقي.

ثالثا: دعوى موضوعية (عينية):

خلفا للدعوى المدنية والدعاوى الإدارية الأخرى (دعاوى القضاء الكامل: دعوى التعويض) فدعوى الإلغاء دعوى موضوعية تتسم بالطابع الشخصي الذاتي subjectif لأنها تتعلق بمركز قانوني خاص، فإن دعوى الإلغاء تتميز بطابعها الموضوعي Objectif والعيني¹، لأنها تتعلق وتتصب على الطعن في قرار إداري أي مقاضاة القرار الإداري:

Recours fait à un acte على حد تعبير الفقيه la ferrière، وليست موجهة ضد الموظف أو الجهة التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء دون نفي تام لطبيعة الطرف partie في الطاعن والمدعي عليها (الإدارة)، ويترتب على هذه الخاصة ما يأتي:

أ_ إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه ضمانا لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض إحترام مبدأ المشروعية، خلافا لما هو سائد في الدعوى المدنية أو دعاوى القضاء الكامل الإدارية التي تستلزم إثبات المساس بالحق.

ب_ إعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، مما يعني رفع دعوى الإلغاء ضد جميع قرارات الإدارة (إلا ما استثنتها القوانين)، وعدم الإتفاق على عدم تحريكها، أو التنازل عنها، لأن دعوى الإلغاء من قضاء المشروعية.

¹ - محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 17.

جـ_ اكتساب القرار المترتب عن الفصل فيها الحجية المطلقة، حيث تمتد آثارها إلى الكافة وليس إلى أطراف الخصومة فقط.

الفرع الثاني: خصائص دعوى التعويض:

أولاً: دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية:

يقصد بأن دعوى التعويض قضائية أنها ليست مجرد تظلم أو طعن إداري، ذلك لأنها ترفع أمام جهات قضائية تابعة للسلطة القضائية، ويتم قبولها أو رفضها أو الفصل فيها من طرف هذه الجهات القضائية سواء تعلق الأمر بالمحاكم الإدارية ابتداءً وكقاعدة عامة أو أمام مجلس الدولة عن طريق الارتباط، وذلك في إطار الشكليات و الإجراءات القضائية المقررة قانوناً، أما الطعون الإدارية فهي توجه وترفع أمام الجهات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية.¹

ثانياً: دعوى ذاتية شخصية:

والمقصود من هذا أن يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات المختصة على أساس حجج وأوضاع قانونية ذاتية شخصية للمطالبة بالإعتراف أو تقرير حقوق شخصية مكتسبة وحمايتها قضائياً عن طريق الحكم بالتعويض الكامل لإصلاح الأضرار المادية التي تسببها بفعل النشاط الإداري الضار.²

ويفهم هنا أنها تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية تتمثل في تحقيق مزايا وفوائد أو مكتسبات مادية أو معنوية شخصية وذاتية للتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي تسبب الأفراد وحقوقهم من جراء الأعمال الإدارية الضارة.

ثالثاً: دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل (دعوى قضاء الحقوق):

وينسحب معنى هذه الخاصية إلى أن سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض واسعة وكاملة وذلك بالمقارنة مع دعاوى المشروعية، حيث تتعدد سلطات القاضي الإداري من

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 299.

² - سهام عبدلي، مرجع سابق، ص 11.

سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع الدعوى، أي إثبات وجود الصفة لرافع الدعوى إلى البحث عن الضرر الذي أصابه من نشاط الإدارة الضار، وسلطة تقدير نسبة هذا الضرر وسلطة تقدير التعويض تقديرا كاملا وعادلا بما يكفل اصلاح الأضرار.¹

لأن دعوى التعويض تستهدف الدفاع عن حقوق وحرريات الفرد قضائيا، وذلك في مواجهة أنشطة الإدارة العامة الضارة بما فيها الأعمال المادية المشروعة، ويترتب عن هذه الخاصية عدة نتائج منها، التشديد والدقة في وضع وتطبيق الشكليات والإجراءات القضائية المتعلقة بدعوى التعويض، وذلك لتوفر الضمانات اللازمة والكافية لفعالية وجدية دعوى التعويض في حماية هذه الحقوق الشخصية من الاعتداءات الناجمة عن الأعمال المادية الضارة الصادرة عن الإدارة، كما أنها تعطي للقاضي السلطات اللازمة لإصلاح الأضرار خلال عملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية، وينجم عنها نتيجة أخرى تتمثل في أن مدة تقديم دعوى التعويض تتطابق مع مدة التقادم المسقط.

المطلب الثاني: آثار التمييز بين الدعويين:

ينتج عن اختلاف الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن دعوى التعويض العديد من الآثار التي تساهم بدورها في تحديد أهمية كل دعوى ومدى تأثيرها بالنسبة للقرارات الإدارية فنذكر أهم هذه الآثار من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: دعوى مخاصمة القرار الإداري غير المشروع دعوى إلغاء:

تعد دعوى مخاصمة القرار الإداري دعوى إلغاء، وذلك لتعلقها بخصوصية موضوعية أو عينية وتتجه فقط إلى حماية المراكز القانونية الموضوعية، دون توجيهها إلى الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب، أي دور الإدارة فيها كمدعى عليه لا يخرج عن الإيضاح ولا يرقى

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 259.

إلى دور الدفاع الحقيقي، فالطاعن من وراء دعوى الإلغاء لا يخاصم الموظف أو الجهة المصدرة للقرار، وإنما يخاصم القرار الإداري غير المشروع، أي أن نمط هذه الدعوى على حد تعبير المحكمة الإدارية المصرية هو اختصاص القرار الإداري في حد ذاته استهدافا لمراقبة مشروعيته.¹

ويعد هذا الأثر هو أهم آثار التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

الفرع الثاني: اشتراك القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء شروط أخف وأسهل من شروط قبول دعوى التعويض.

يشترط مجلس الدولة في فرنسا ومصر لقبول دعوى الإلغاء اسنادا لطبيعتها الموضوعية توافر شروط أخف وأسهل من الشروط اللازمة لقبول دعوى التعويض، حيث يشترط فقط توافر مجرد مصلحة شخصية مباشرة للمدعي تبرر طلبه إلغاء القرار المطعون فيه، وببستوي أن تكون هذه المصلحة أدبية أو مادية، وتطبيقا لقاعدة "لا دعوى بدون مصلحة"، فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة رغم ما يكتنف مفهوم المصلحة من غموض ويقصد بها المنفعة التي يحققها صاحب المطالبة القضائية وقت اللجوء إلى القضاء، وهذه المنفعة تشكل الدوافع وراء الدعوى والهدف من تحريكها، ولذلك فقد تظن المشرع في نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وأعطى الحق لكل من له مصلحة حالة أو مختلطة.²

كما إتجه مجلس الدولة في فرنسا ومصر إلى إدماج الصفة مع شرط المصلحة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، وذلك اسنادا إلى أن الصفة هي وصف من أوصاف المصلحة لكي تكون شخصية ومباشرة وأن صاحب المصلحة هو الوحيد ذو الصفة، أما الآخرين فإنهم لا يتمتعون بهذه الصفة، وبالتالي لا يعتبرون أطرافا في المصلحة الشخصية مثل: هيئة مفوضي

¹ - عادل بوراس، دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة لمسيلا، يناير 2013، ص 255.

² - المرجع نفسه، ص 258.

الدولة في الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة، كما ذهب المشرع الجزائري وتحديدا في نص المادة (459) من قانون الإجراءات المدنية والمادة 130 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية) يشترط في رافعها حيازته على شرطي الصفة والمصلحة¹، وهي من الشروط الواجب توافرها في رافع أي دعوى قضائية، أما دعوى التعويض فإنه يشترط لقبولها استنادا لطبيعتها الشخصية تأثير القرار محل الطعن على الشخص المدعي، ويرجع ذلك إلى نظرة أصحاب هذا الإتجاه الخاصة إلى دعاوى الإلغاء على أنها لا تتعلق بحقوق شخصية.

الفرع الثالث: تمتع دعوى الإلغاء بطبيعة موضوعية على عكس دعوى التعويض:

تتمتع دعوى الإلغاء بطبيعة موضوعية، وذلك باعتبارها دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية وذلك باعتبارها دعوى ليست بين خصوم بالمعنى الدقيق بقدر ما هي دعوى ضد قرار إداري معين، تستهدف بصفة أصلية مخصصته، تعتمد إلى إغائه، ويترتب على هذه الطبيعة لدعوى الإلغاء تمتع الأحكام التي تصدر فيها بحجية مطلقة تنصرف إلى الكافة، وذلك بحصر الخصومة فيها على القرار الإداري، واستنادها في الإدعاء بالبطلان لعيب شابه من العيوب المبطل للقرارات الإدارية.

ويرجع الفقه الحجية أيضا إلى النطاق المميز للقانون الإداري والأصل التاريخي للطعن بالإلغاء في فرنسا هذا فضله عن المكانة التي يحتلها الطعن بالإلغاء في التنظيم السياسي والإداري، وإن هذه الحجية هي طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى اختصام له في ذاته، هذا فضلا على أن المساواة بين الأفراد والجماعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة من حكم الإلغاء تقتضي وجوبا أن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة حتى تنقيد الجميع بآثاره.

ويترتب على الحجية المطلقة للأحكام الصادرة في دعاوى الإلغاء النتائج التالية:

¹ - عادل بوراس، مرجع سابق، ص 255.

1_ الحكم الصادر بإلغاء قرار معين يمنع من إقامة دعوى ثانية بإلغاء ذات القرار وإلا كانت الدعوى المرفوعة غير مقبولة لانعدام موضوعها.

2_ فائدة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء لا تقتصر على من أقام الدعوى، بل تمتد إلى الآخرين وفقا للمادة 52 من القانون رقم 47 لسنة 1972 والمقابلة للمادة 20 من قانون مجلس الدولة الملغى، تكون الأحكام الصادرة بالإلغاء "حجة على الكافة".¹

3_ مساس الحكم بالإلغاء مركز للغير، فإذا حكم بإلغاء قرار ما فيما تتضمنه من تخطي رفع الدعوى في الترقية بالأقدمية، فإنه يترتب على تنفيذ هذا الحكم ترقية الموظف الطاعن، وإلغاء ترقية أحدث المرقيين بمقتضى القرار المطعون فيه إذا لم يكن هناك درجة شاغرة ارتأت الإدارة ترقيته عليها حفاظا على صالح الوظيفة، أما دعوى القضاء الكامل ذات الطبيعة الشخصية فتنتمتع أحكامها بحجية نسبية، يقتصر أثرها على طرفي النزاع فقط، مثل الأحكام المدنية في نطاق حجيتها، إذ هي ذات حجية نسبية لا يتعدى أثرها طرفي الدعوى.

مما سبق ومن خلال استعراضنا لهذه التعاريف نجد أن قضاء التعويض ينتمي إلى القضاء الشخصي أو الحقوقي، ويهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد و يستند إلى حق أعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة.

وفي هذا الشأن بيان المركز القانوني للطاعن، وبيان الحل السليم في المنازعة المطروحة أمام القاضي الإداري، على خلاف دعوى الإلغاء التي تقتصر فيها سلطات القاضي على فحص مشروعية القرارات الإدارية، ومن ثم الحكم بإلغائها إذا ثبت عدم مشروعيتها أو برد الدعوى تبين مشروعية القرار الإداري المطعون فيه.

وبهذا فإن دعوى التعويض تتمتع فيها سلطات القاضي لتشمل تعويض الضرر الناجم عن تصرف غير مشروع، وإلغاء بعض القرارات الإدارية وبعض التصرفات القانونية غير

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 889.

المشروعة إلى جانب تعديل بعض القرارات الإدارية، إلا أنه وبالرغم من إتساع سلطاته في قضاء التعويض فإنها لا تصل إلى حد إصدار أوامر للإدارة و هو ما يطبق على قضاء الإلغاء.

كما نستخلص أن دعوى الإلغاء تتمتع بجملة الخصائص المذكورة أعلاه تهدف إلى تحقيق المشروعية، ولها نطاقها بالنظر في المنازعات المتعلقة بدعوى الإلغاء على عكس دعوى التعويض فهي دعوى قضائية شخصية تكفل الضرر الذي أصاب الفرد من نشاط الإدارة الضار وسلطة تقدير نسبة هذا الضرر وسلطة تقدير التعويض تقديرا كاملا.

مما يؤدي ذلك الاختلاف إلى إحداث آثار تترتب عن تلك الاختلافات والمبررة لعدم الجمع بين الدعويين.

الفصل الثاني: إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

ما يمكن أن يعزز الرأي المدافع عن إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض هو مجموعة القرارات الإدارية ذات القوة التنفيذية والتي تتمتع بطبيعة مسببة للضرر مما يستدعي بذلك قيام الدعويين لإلغاء تلك القرارات أو التعويض من الأضرار الناجمة عن الأعمال القانونية والتصرفات الإدارية.

وهو الأساس الذي أنشأ من أجله القضاء الإداري لتكريسه مجموعة من الاجتهادات تعكس تطوره ومرونته في اقتحام مجالات كانت بالأمس محظورة عليه، فمن خلال هذا الفصل سنتطرق إلى:

-مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس للترابط في (المبحث الأول)، للوصول إلى أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري في (المبحث الثاني)، منتهين بموقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين الدعويين وهذا في (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس

للتربط:

يستهدف قضاء الإلغاء رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها بأثر قبل الكافة، ولهذا كان قضاء الإلغاء قضاء موضوعيا أو عينيا على التفصيل السابق، غير أن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن نظرا لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعاوى الإلغاء.

فإذا حدث أن نفذت الإدارة قرارا إداريا معيبا ثم ألغاه مجلس الدولة فيما بعد، فإنه يتعين تعويض الآثار الضارة التي تترتب عليه ومن ثم يكون (طريق التعويض) مكمل للإلغاء في هذه الحالة.¹

وعلى هذا الدافع تطرقنا ومن خلال هذه الدراسة إلى مبررات الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض والأسباب المؤدية للتربط والمتمثلة في القرار الإداري محل الطعن موضوع الدعويين من خلال (المطلب الأول)، وأسباب التربط بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القرار الإداري محل الطعن موضوع الدعويين:

لدراسة القرار الإداري محل الطعن كشرط من الشروط العامة بالدعوى الإدارية، يتعين علينا الوقوف على تعريف القرار الإداري والمصدر القانوني لهذا الشرط إلى جانب دعاوى الإدارية التي يشترط فيها القرار الإداري محل الطعن من خلال (الفرع الأول) وعدم مشروعية القرار كأساس للحكم بالتعويض من خلال (الفرع الثاني).

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء) أ الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 11.

الفرع الأول: القرار الإداري محل الطعن:

حتى يمكن قبول دعاوى الإلغاء أمام القضاء، يجب أن يكون موضوع تلك الدعوى الطعن في قرار إداري وإلا حكم القاضي الإداري بعدم قبول الدعوى قبل الدخول في موضوع النزاع إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الإدارة المدعى عليها.¹

أولاً: تعريف القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء:

من حيث المبدأ كل قرار إداري يمكن أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء، وهذا ما تشير إليه المواد القانونية، لكن القضاء يرى أن القرار محل الطعن يجب أن يكون قراراً إدارياً، له قوة القرار التنفيذي وذو طبيعة مسببة للضرر، وقد أشارت المحكمة العليا إلى ضرورة ذلك في قضية شندري رابح ضد والي ولاية تيزي وزو صادر في 1977/04/02 جاء في حيثياته: "حيث يستنتج من التحقيق أن صاحب المقرر هو السيد والي ولاية تيزي وزو، وهو سلطة إدارية وأن المقرر يلحق أذى بذاته إلى المدعي، وأن هذين المعيارين كافيين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه".

وذهب رأي بعض الفقهاء في نفس الإتجاه²، واتفقوا على تعريف القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أنه: "عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية أو هيئة لها سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي ويلحق أذى بذاته".³

ثانياً: المصدر القانوني لهذا الشرط:

1_ طبقاً لقانون الإجراءات المدنية الملغى (الأمر رقم 154/66):

لقد ورد النص على هذا الشرط في نص المادتين 2/169 والمادة 1/169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بالنسبة للدعاوى الإدارية العائدة لإختصاص الغرف الإدارية بالمجالس

1- ماجدة شهبيناز بودوح، مرجع السابق، ص 324.

2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 161.

3- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2006، ص 41 وما يليها.

القضائية، إذ نصت المادة على 2/169 على أنه: "وتسري على العريضة القواعد المنصوص عليها في المواد 13 و 14 و 15 و 111 من هذا القانون ويجب أن تكون مصحوبة بالقرار المطعون فيه ونصت المادة 169 مكرر 1/ على أنه: "لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلى تطبيق الطعن في قرار إداري".، حيث إشتراط المشرع في هذه المواد ضرورة إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه دون أن يورد عليها في إستثناء".

مما نستخلص أن القرار الإداري محل الطعن بحسب ما نص المشرع في حيثيات المواد المذكورة أعلاه هو موضوع كل دعوى إدارية بدون استثناء، مما واجهت هذه النصوص العديد من الانتقادات فذهب رأي الأستاذ مسعود شيهوب أن هناك حلين مناسبين لهذا الوضع يتمثل الأول في تغيير صياغة المادة 169 تبعا لما جاء في المادة 282 من نفس القانون المتعلقة بالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.¹

ويتمثل الثاني في تطبيق نص المادة 170 من نفس القانون التي تسمح للمستشار المقرر بالغرفة الإدارية أن يأمر بتقديم أية مستندات يراها لازمة للتحقيق في الدعوى.

وأمام جمود هذه النصوص نجد موقف المحكمة العليا لم يكن لينا، كذا في بداية الأمر إذ طبقت القواعد تطبيقا حرفيا وصارما، إلا أنه تغيير موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا فصدر عنها اجتهاد وضع حلا لإمتناع الإدارة من تسليم المعنيين القرار محل الطعن والذي يرى الأستاذ عمار بوضيافأنه: "لا يخدم بحال من الأحوال دولة القانون ودولة المؤسسات..".

2_ طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08_09:

لقد ورد النص على هذا الشرط في المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وجاء فيها ما يلي: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد

¹ - أنظر نص المادة 282 المتعلقة بالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخة في 9 جوان 1966.

مانع مبرر، وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع".¹

نلاحظ أن المشرع قد تدارك الوضع في القانون الجديد وسائر موقف المحكمة العليا ومجلس الدولة، فشرط القرار المطعون فيه بقي قائماً مع التخفيف من حدة التمسك به إذا أثبت المدعي أن هناك عذر أو أثبت أن للإدارة يد في عدم تمكينه من القرار، فهنا يتدخل القاضي ويأمر الإدارة بتقديمه وللقاضي استخلاص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع، وكل هذا يصب في مصلحة المدعي وحمايته من تعسف الإدارة وفي هذه الحالة لا يشكل القرار الإداري عائقاً أمام المتقاضين باللجوء إلى القضاء.

ثالثاً: الدعاوى الإدارية التي يشترط فيها القرار محل الطعن:

1_ في قانون الإجراءات المدنية الملغى (الأمر رقم 154/66):

بالرجوع إلى نص المادة 169 والمادة 169 مكرر أعلاه، نجد أنها لم تحدد نوع الدعوى وبذلك القرار الإداري شرط لرفع دعوى الإلغاء ودعوى تفسير القرارات الإدارية ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية ودعوى القضاء الكامل باستثناء الدعوى الاستعجالية (المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية).

ولا إشكال يطرح بالنسبة لتحقيق هذا الشرط في دعاوى المشروعية لأن طبيعتها تقتضي وجود قرار إداري حتى يتمكن القاضي من إلغائه أو تقديم تفسير له ورفع الإبهام عنه أو تقدير مدى مشروعيته، فالإشكال يطرح إذا كنا بصدد دعوى المسؤولية الرامية إلى طلب التعويض، وهنت يجب التمييز بين حالتين:

أ_ حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن قرار إداري، فهنا شرط القرار محل

1- ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص 327.

الطعن محقق وما على المدعي إلا إرفاقه بعريضة افتتاح الدعوى.

ب_ حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن عمل مادي قامت به الإدارة، فهنا يستحيل تحقيق شرط القرار المطعون فيه الذي تشترطه المادة 2/169 في كل الدعاوى الإدارية بدون استثناء على الأقل في هذه الحالة.

2_ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08_09:

بالرجوع إلى القانون الجديد 08_09 فالمادة 819 منه تنص على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه".

ما يلاحظ أن المشرع قد تدارك الوضع في هذه المادة وأحسن ما فعل إذ نص صراحة على الدعاوى التي يشترط فيها القرار الإداري محل الطعن وذكرها على التوالي دعوى الإلغاء ودعوى تفسير ودعوى فحص مشروعية القرار الإداري، مما يعني أن دعوى المسؤولية الرامية لطلب التعويض مستثناة من هذا الشرك، وذلك لما تم توضيحه بالنسبة لحالتي المسؤولية الرامية لطلب التعويض المذكورة أعلاه، أما الدعوى الاستعجالية فهي مستثناة بموجب نص صريح وهي المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

الفرع الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للحكم بالتعويض:

تعد عدم مشروعية القرار الإداري أساساً لقيام المسؤولية الإدارية، فإذا كان القرار الإداري المطعون فيه قد جاء خالياً من أي عيب من عيوب عدم المشروعية التي تؤثر فيه، فتلغيه أو تبطله فلا مجال للقول بقيام مسؤولية الإدارة أياً كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد من جراء تنفيذه، و من مقتضاه أن تقوم مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري غير المشروع متى ثبت عدم مشروعيته، وترتب عليه ضرر وعلى هذا الأساس وجد ارتباط وثيق بين الإلغاء والتعويض

¹ - أنظر نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ص 105.

إذ طلب الأمران معا في دعوى واحدة،بمعنى أنه إذا رفض طلب الإلغاء رفض التعويض والعكس،ولأجل هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1958/07/12 (أبو شادي، ص 1137) بأنه:"لا محل للعودة لبحث مشروعية القرار الإداريولا لفحص أسبابه ومبرراته والظروف التي أحاطت بإصداره،بعد إذ قضى عليه حكم الإلغاء بأنه قرار مخالف تماما لحكم الدستور والقانون،وقد حاز ذلك الحكم قوة الشيء المقضي به".¹

فاستظهار وجه عدم المشروعية بمناسبة الإلغاء،يغنى عن استظهاره عن النظر في دعوى التعويض،وغنى عن البيان أن هذه الحالة لا تصدق إلا في حالة رفع الدعويين معا أو أن يسبق طلبه الإلغاء طلب التعويض،أما إذا رفعت دعوى التعويض استقلالا،فإن وجه عدم مشروعية القرار يفحص ابتداء.

وذهب القضاء الإداري المصري قديما إلى القول بأن جميع العيوب التي تلحق الضرر بالقرار الإداري فتجعله غير مشروع تصلح أساسا للحكم بالتعويض،إذ ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد،مخالفا بذلك ما هو مقرر ومستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي،هذا الأخير الذي اعتبر عيوب عدم مشروعية القرار جميعها عيوب تصيب القرار الإداري في مشروعيته،غير أنه وقف منها موقفا متباينا بالنسبة لما إذا تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض،ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدرا للإلغاء في كل الحالات،أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدرا للمسؤولية²،وهو ما يسري حاليا بالنسبة للقضاء الجزائري.

المطلب الثاني: الأسباب المؤدية للترابط بين الدعويين:

مما سبق ذكره أنه لا تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إلا إذا اتصف القرار الإداري بعدم

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض و وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 344.

² - أحمد هنية، عيوب القرار الإداري،(حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، مارس 2018، بسكرة، ص 50.

المشروعية الذي يشكل خطأ مرفقياً، فإذا كان القرار سليماً ومطابقاً للقانون من جميع نواحيه، فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تترتب عليه، وفي هذه الحالة مخالفة الإدارة للقانون قد تصيب اللامشروعية للقرار في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما لعيب في الإختصاص لصدور القرار من غير مختص، أو لعيب في الشكل والإجراءات لصدور القرار الإداري دون مراعاة القواعد الشكلية المقررة كما قد تصيب اللامشروعية القرار الإداري في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إلى عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة¹، بحيث تعتبر هذه الأوجه سبباً من أسباب الترابط بين الدعويين وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر هذه الأوجه السابقة جميعها عيوباً تصيب القرار الإداري في مشروعيته، غير أنه وقف منها موقفاً متبايناً بالنسبة لما إذا تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو التعويض، ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدراً للإلغاء في كل الحالات، أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدراً للمسؤولية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال الفروع الآتي ذكرها:

الفرع الأول: العيوب الشكلية أو الخارجية كسبب لترابط بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

قد يتعلق الأمر هنا بعيب عدم الإختصاص أو عيب في الشكل والإجراءات.

أولاً: عيب عدم الإختصاص:

ينصرف لفظ الإختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الإختصاص المخول له.

فالإختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعيب عدم

¹ - أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس، 2006، ص 49.

الإختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له بإصدارها، ويقصد بهذا العيب أو الخطأ الذي يصيب القرار الإداري بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر".¹

حيث يمتاز هذا العيب (عدم الاختصاص) بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وكان الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى وإن استقلت عنه فيما بعد، كما يتعلق أيضاً هذا العيب بالنظام العام لأن قواعده شرعت تحقيقاً للصالح العام، لذا لا يجوز لجهة الإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديلها وللقاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره المدعى كسبب من أسباب الإلغاء، ويجوز إبداء الدفع به في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ولا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من السلطة المختصة، كما قد يكون عدم الإختصاص من حيث: المكان أو الزمان أو الموضوع ويكون عدم الإختصاص إقليمياً عندما يحقق نطاقاً جغرافياً إقليمياً للموظف أو الهيئة ويمارس العمل خارج هذا النظام ويكون زمنياً إذا باشر الموظف إختصاصات وظيفته خارج حدود الأجل المحدد لممارستها أي في غير المدة التي يتولى فيها الوظيفة، ويكون الأمر كذلك عندما تمارس المجالس المنتخبة إختصاصاتها بعد انتهاء المدة النيابية.

ويكون موضوعياً عندما يحقق القانون إختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص غير مختص أو في غير الموضوعات التي بينها القانون.²

ومثال ذلك اعتداء المرؤوس على إختصاصات الرئيس، إذا لا يجوز لجهة إدارية دنيا أن تمارس إختصاص جهة عليا إلا إذا كانت مفوضة في ذلك تفويضاً صحيحاً، والأصل أن يكون عيب عدم الإختصاص بسيطاً في الحالات التي تعدي فيها جهة إدارية على إختصاص جهة إدارية أخرى، ويكون جسيماً في حالة صدور القرار من فرد عادي أو من هيئة خاصة، وفي

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ، ص 166.

² - voir Charles Debbach, Jean Claude Rice : contentieux qdministratif, 7ème édition 1999, Dallez, Paris, précés, droit public sciences politiques, p,p, 675, 676.

حالة اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، فإن الحالات السابقة كما هو ملاحظ تتضمن خطأ ما يرتكب عند اتخاذ القرار الإداري على إلغاء الكثير من القرارات الإدارية المماثلة.

فرغم أن عدم الاختصاص من أول أسباب إلغاء القرار الإداري ويتعلق بالنظام العام ومن ثم يملك القاضي إثارته من تلقاء نفسه، إلا أن الوضع يختلف في نطاق التعويض فليس كل إلغاء مولد التعويض.

فحاول الفقه أن يفرق بين أنواع عدم الاختصاص ليتمكن من وضع قاعدة يمكن السير عليها في ميدان مسؤولية الإدارة فميز العميد « Duez » بين حالة عدم الاختصاص الموضوعي والشخصي ورأى أن عدم المشروعية في الأولى تكون جسيمة لأن الإدارة قامت بعمل لا تختص به أصلاً ولذا تقوم مسؤوليتها، أما الثانية فإن جسامه الخطأ تكون أقل الأمر الذي لا يبيح مسؤولية الإدارة فعارضه الأستاذ « Weil » لأنه يبدو مخالفاً لحقيقة القضاء، ذلك أن مجلس الدولة يعقد مسؤولية الإدارة دائماً إذا ما كان القرار معيباً بخطأ عدم الاختصاص مهما كانت صورته ويجعله بالتالي الشرط الكافي الملازم دائماً لمسؤولية السلطة العامة.¹

إلا أن هذا الرأي يخالف موقف القضاء الفرنسي الذي يقضي بإبطال القرار لعدم الاختصاص ويقرر انعقاد المسؤولية في حالات دون الأخرى، وربما يعود ذلك إلى معيار جسامه الخطأ الذي يبيح وحده تقرير التعويض من عدمه في كل حالة على حدى وقرر مجلس الدولة التعويض لعدم الاختصاص في بعض الأحكام إذا كان من شأنه التأثير على مضمون القرار، بحيث يتغير موضوعه لو صدر من الجهة المنوط بها اتخاذها، وأيده مجلس الدولة المصري واعتق ما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي من أن أخطاء عدم المشروعية إذا كانت كافية للإلغاء فإنها ليست كافية للحكم بالتعويض، ما لم يكن الخطأ مؤثراً في موضوع القرار بحسب معيار الخطأ.

¹ - محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 714.

أما القضاء الجزائري فساير نظيريه الفرنسي والمصري في موقفه بالنسبة لعيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرارات الإدارية، وكانت له عدة اجتهادات في هذا المجال منها: إلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لولاية تلمسان المتضمن عدم تطبيق التأميم المتعلق بالثورة الزراعية على المجالات ذات الاستعمال السكني وملحقاتها وكذا المساحة المحاذية لها التابعة للطاعنين خلافا لما تقررته أحكام المرسوم رقم 374-83 المؤرخ في 1983/05/28 المتضمن حل الهيئات التنفيذية للعمليات المؤقتة للثورة الزراعية على المستوى الوطني والولائي، فهذه الجهات الإدارية لم تعد تتمتع بسلطة الفصل في القضايا السابق تأميمها، لأن النصوص التي كانت تتحدث عن اختصاصها بخصوص تطبيق هذه العمليات المؤقتة، ألغيت صراحة وعليه يتعين إبطال القرار المطعون فيه من أجل عدم الاختصاص.¹

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات:

يقصد بالإجراءات العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته في قالب الذي يظهر فيه، أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية وكثيرا ما يؤخذ تعبير الشكل بمعنى واسع بحيث يشمل الإجراءات أيضا، فالهدف من قواعد الشكل هو كفالة حسن سير المرافق العامة إلى جانب حماية مصالح الأفراد.

فمع ذلك فإنه ليس من المصلحة العامة أن تجد الإدارة نفسها مطالبة بإتباع سلسلة طويلة من الإجراءات كلما أرادت اتخاذ قرار إداري معين، ولا أن يترتب البطلان على مخالفة إجراء ما مهما كان ثانويا، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن بين الحفاظ على المصلحة العامة، وحماية الحقوق والحريات الفردية، عن طريق احترام الشكل والإجراءات وعدم عرقلة النشاط الإداري وتكبيله بالتمسك الشديد بهما.

¹ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/05/02 عن الغرفة الإدارية، ملف رقم 46855، المجلة القضائية، العدد الثالث، ص 180 وما بعدها.

وتجنباً لهذه التعقيدات استقر القضاء على أن مخالفة الشكل لا تؤدي دوماً إلى إلغاء القرار، وذلك خشية عرقلة سير الإدارة خصوصاً عندما تكون هذه الإجراءات معقدة بشكل لا مسوغ له، فتبنى القضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر التفرقة بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، ووفقاً لذلك لا يحكم بالإلغاء إلا في حالة إغفال الأولى دون الثانية.

حيث اجتهد الفقه لوضع معايير للتفريق بين الخطأ في الشكل الذي يقيم مسؤولية الإدارة، وهنا يرى العميد « Duez » أن الشكل الجوهرية وعبر عنه بالشكل الأساسي وإن كان يكفي للإلغاء فإنه قد لا يكون سبباً للتعويض، وهو ما يظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فطبقاً لهذا الرأي نستنتج أن العيب في الشكل يمكن أن يقسم إلى ثلاثة أنواع: الأول ثانوي لا يؤدي إلى الإلغاء والتعويض، والثاني جوهري يؤدي إلى الإلغاء دون التعويض، أما الثالث جوهري ويكون سبباً في قيامهما معاً.

فتفسير قرارات القضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر في نفس الإتجاه مقررته أنه لا تلازم بين الإلغاء والخطأ في الشكل والإجراءات والحصول على التعويض الذي يقتصر على الحالات التي يؤثر فيها الشكل على مضمون على القرار.

فنجد أن القضاء الجزائري كانت له العديد من التطبيقات في هذا المجال، فمن بين القرارات الأولى للمحكمة العليا في هذا المجال ما صدر عنها بخصوص قرار قضت بأن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإبداء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية، ومن ثم فإن قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشير فيه إلى ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي، يكون باطلاً ولا أثر له لعدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية.¹

فيتضح مما تقدم أن اتسام القرار بعيب عدم الإختصاص أو عيب في الشكل لا ينتج بالضرورة باب للتعويض لأن أوجه عدم المشروعية الشكلية وإن أفضت إلى الإلغاء لا تؤدي

¹ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1984/25/26 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 35161، المجلة القضائية، العدد 4، سنة 1989، ص 220 وما بعدها.

إلى الحصول على التعويض إلا إذا اتسمت بالجسامة.¹

فمن الملاحظ أن أوجه عدم المشروعية الشكلية تشكل في جوهرها مخالفة لقاعدة قانونية تحدد الجهة التي خولها القانون اتخاذ إجراء ما، والأشكال الواجب مراعاتها لضمان تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وصيانة حرياتهم.

فكيف لا يشكل الإخلال بهذه القواعد ركنا الخطأ في حق الإدارة وكيف لا تتعقد مسؤوليتها إلا إذا كانت مخالفتها جسيمة في حين أن المستقر عليه أن الخطأ يوجب مؤاخذة مرتكبه مهما كانت درجته وأن فكرة الخطأ الجسيم تعرف تراجعاً متزايداً في التطبيقات القضائية الحديثة.

الفرع الثاني: العيوب الموضوعية أو الداخلية للترابط بين الدعويين

فيتعلق الأمر هنا بعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة

أولاً: عيب مخالفة القانون:

يشتمل هذا العيب في الحقيقة على جميع الأخطاء التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة ومجال القرارات الإدارية المخالفة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أخطائها، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج عن الشكليات المقررة أو الإساءة في استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون بالمعنى الواسع، أما بمعنى أضيق من المعنى الواسع ينحصر عيب مخالفة القانون في العيب المتعلق بمحل القرار فقط مع دراسة كل عيب بشكل مستقل.²

1_ المخالفة المباشرة للقانون:

تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلاً كلياً أو جزئياً بإتيانها عمل تحرمه، أو امتناعها

¹- حاتم لبيب، نظرية الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، مطابع أخبار اليوم، القاهرة، 1968، ص 266 وما بعدها.
²-vois maitre Lambard,droit administratif,op,cit ,pp 420,Gilles Ierbartou,droit administratif op,cit,p 148.

عن القيام بعمل توجيهه وتكون بذلك مخالفة نصوص القانون إما إيجابية وإما سلبية.

2_ الخطأ في تفسير القانون:

وتعتبر هذه المخالفة أدق وأخطر لأنها تفسر القاعدة القانونية بطريقة خاطئة بحيث ينتج عن ذلك إعطائها معنى غير الذي أراده المشرع من وضعها، وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو المشرع من وضعها وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو عمدي من جانبها¹، وينقسم إلى: الخطأ الغير مقصود في التفسير، أو الخطأ المقصود في التفسير.

4_ الخطأ في تطبيق القانون:

إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهونا بتحقيق حالة واقعية على نحو معين، فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها يؤدي إلى بطلانه، ويأخذ هذا الخطأ أو النوع من المخالفة القانونية صورتين رئيسيتين عدم صحة الوقائع، والخطأ في تقدير الوقائع.

و مما سبق إيضاحه لصور عيب المخالفة القانونية نجد أن الفقه قد أجمع على أن الخطأ في مخالفة القانون يولد مسؤولية الإدارة دائما و يتلازم معها على عكس العيوب الشكلية وعيب عدم الإختصاص، فأكد هذا العميد Duez بأنه: "ليس هناك أي خلاف في قضاء مجلس الدولة الحالي على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية للسلطة العامة"²، لما في عدم المشروعية من جسامه تتعد بالتالي معها المسؤولية الإدارية.

أما الجانب القضائي فنجد مجلس الدولة الفرنسي في البداية مال إلى أن الخطأ في تقدير الوقائع لا يفضي إلى مسؤولية الإدارة بصورة مطلقة، إلا أنه كان من الصعب الإستمرار في قبول أثر الخطأ في التقدير على مستوى دعوى الإلغاء دون دعوى التعويض، ومن هنا كان

¹ - voir Georges Vedel, droit administratif, op, cit, p 592 etss.

² - محسن خليل، مرجع سابق، ص 704.

التحول بإقرار المسؤولية الإدارية عن هذا الخطأ وأكدته تطبيقات قضائية عديدة، أما القضاء المصري فكانت له أحكام متواترة في هذا النوع من الأخطاء.

أما القضاء الجزائري فقد كانت له كذلك تطبيقاته في هذا المجال حيث قضت المحكمة العليا بإلغاء قرارها الصادر من والي ولاية لمسيلا القاضي بنزع ملكية قطعة أرض من أجل المنفعة العامة، ومنحت البلدية التي قامت بتجزئتها وتوزيعها للخواص لبناء مساكن فردية، خلافا لما تنص عليه المادة 2/2 من القانون 11/91 الصادر في 27 أبريل 1991 والمحدد لقواعد نزع الملكية والتي تنص على أن هذا النزاع لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل: التعمير، والتهيئة العمرانية والتخطيط وتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عامة.¹

فإن القضاء الجزائري وبالقرار الصادر عن المحكمة العليا التي سبقت الإشارة إليه تكفي بإلغاء القرار المعيب دون تحمل الإدارة وزر خطئها بإلزامها بدفع التعويض المناسب للشخص المتضرر، على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي يجعل من خطأ أو عيب مخالفته القانون بتطبيقاته المختلفة سببا للتعويض باستمرار إذ ما ترتب عنه ضرر.

ثانيا: عيب الانحراف بالسلطة:

يتعلق هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري والمتمثل في المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص إن وجد، أي عندما يعين القانون هدفا محددًا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، فعلى رجل الإدارة أن يسعى لما يصدره من القرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه وإذا لم يحدد هدفا معينا للقرار الإداري، وجب عليه أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة.²

¹- قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 13 أبريل 1998 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 157362، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1989، ص 188.

²- voir Georges Vedel, droit administratif, op, cit, p 602, A, dre le loubdère, manuel de droit administratif op, cit p 117, J.M Aubey et B. Drago, traité de contentieux administratif 2ème édition, tome ,LGDJ, Paris, 1975, p 404.

فمن الناحية العلمية فإن الرقابة على هذا العيب دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية و إنما تمتد إلى البحث عن الغرض الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها.

لقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة واحتل نطاقا واسعا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا أن هذه المكانة انحسرت بعدما توسع المجلس في مراقبة أسباب القرارات الإدارية نظرا لسهولة عدم مشروعيتها مقارنة مع صعوبة ذلك بالنسبة للانحراف بالسلطة.

فعلى ذلك إذا أثار المتضرر عدة أسباب للإلغاء تتعلق بالاختصاص أو بالشكل أو الإجراءات أو مخالفة القانون، فإن القاضي يجب أن يفحص هذه الأوجه أولا ولا يتعرض لخطأ الانحراف بالسلطة إلا إذا تبين أن القرار سليم من جميع أركانه، بحيث لا يمكن إثارة أي وجه آخر طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار، ويظهر عيب الانحراف بالسلطة في صورتين: مجانية المصلحة العامة ومخالفته تخصيص الأهداف.

ف نجد الفقه في هذه الحالة (مخالفة تخصيص الأهداف) يقر مبدأ يفيد بأن هناك تلازما بين خطأ الانحراف بالسلطة ومسؤولية الإدارة قدم مشروعية الغاية تحقق دائما المسؤولية، وقد ذهب العميد « Duez » إلى أن انحراف السلطة يكون خطأ جسيم مما يوجب معه توليد المسؤولية حتى خلص إلى أنه: "لا يوجد على حد علمنا أي حكم كشف فيه مجلس الدولة عن انحراف السلطة، واستبعد بعد ذلك مسؤولية الإدارة عنه فهنا إذن متلازمان".¹

ولقد أكد القضاء الفرنسي ما نأحيه هذا الإتجاه ويظهر ذلك في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولة الفرنسي منذ تاريخ بعيد و نكتفي بالإشارة إلى أحدثها عندما قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقابا له على آرائه السياسية التي يتبناها، وهذا يشكل إحدى

¹ - محسن خليل، مرجع سابق، ص 703، نقلا عن duez في مؤلفه مسؤولية السلطة العامة سنة 1938، ص، ص، 56، 55.

صور الانحراف بالسلطة التي يجمع عليها الفقه الإداري.¹

أما القضاء الإداري المصري بدوره قرارات متواترة في هذا المجال أما بالنسبة للقضاء الجزائري، فلم يختلف عن نظيره الفرنسي والمصري، وكانت له قراراته في هذا المجال: ففي قضية طعنت الجمعية العامة لمسييري قاعات السينما بالبطلان في المنشور الذي اتخذه وزير الداخلية والجماعات المحلية، أمر بموجبه بإعادة بيعها للمركز الجزائري للفن و الصناعات السينمائية فيه وأرسله لكافة الولاية لتنفيذه دون إثبات مخالفة المسيرين الخواص للشروط التي تضمنها العقد أو دفتر الشروط عن طريق دعوى قضائية قد كان من المقرر فقها وقضاء أن المنشور الوزاري الذي يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص وبضربهم، له طابع القرار الذي يمكن أن يكون محل طعن بالبطلان، وأن امتياز التنفيذ المباشر لا يعترف به للإدارة إلا عندما يرخصه القانون صراحة وتتوفر حالة الاستعجال، مع انعدام أي طريقة أخرى للتنفيذ، كدعوى القضائية مثلا قبل التصريح بفسخ إيجار التسيير الحر فإن ذلك يعد تجاوزا للسلطة ويستوجب إبطال المنشور.²

ونجد أن هذا القرار متعلق بالانحراف بالسلطة على غرار بعض القرارات الصادرة عن المحكمة العليا والتي أحجمت عن ذكر هذا العيب بالتحديد وأصبغت عليه ستارا تحت تسمية عيب تجاوز السلطة من خلال هذا القرار المذكور أعلاه.

المبحث الثاني: أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء

الإداري:

تعد مسألة الجمع بين الدعويين من بين الإشكاليات المهمة التي عرفها القضاء الإداري، حيث اختلف الفقه والقضاء بيم مؤيد ومعارض حول إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وهذا استنادا على مجموعة من الحجج التي دعم بها كل طرف موقفه، فالقضاء الإداري الجزائري ومنذ نشأته سواء في عهد الغرفة الإدارية أو مع تأسيس

¹ - CE, 8, 7, 1991 Amoto, vité par Gilles Lebreton, op, cit, p145.

² - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1995/05/14، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1995، ص 153 وما بعدها.

المحاكم الإدارية يسعى إلى إعطاء الحل المناسب لهذه الإشكالية.

فإذا كان المشرع المصري قد سهل مهمة القضاء الإداري، عندما أقر بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة مما سبق ذكره في المبحث الأول، شريطة أن يكون طلب التعويض ناتجا عن طلب الإلغاء.¹

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز الجمع بين الدعويين شريطة استقلال كل واحدة منهما بإجراءاتها، تعين علينا ومن خلال هذا المبحث التطرق لأهمية الجمع في القضاء الإداري للوقوف على إمكانية الجمع في ظل القضاء الإداري المقارن من خلال المطلب الأول، ومدى إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: إمكانية الجمع في ظل القضاء الإداري المقارن:

سنحدد في هذا المطلب موقف القضاء الإداري الفرنسي من أهمية الجمع من خلال (الفرع الأول) وموقف المشرع المصري من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي:

يرجع الأصل في فرنسا إلى استقلال كل من دعوى الإلغاء (le recours pour excès de pouvoir)، ودعوى التعويض (contentieuse plein de la recours)، وتجدر الإشارة إلى إمكانية الجمع بين الدعويين المذكورة أعلاه في بعض الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي.

فإذا أراد المدعي الطعن في قرار إداري بالإلغاء والتعويض وجب عليه أن يرفع الدعويين مستقلين أحدهما للإلغاء والآخرى للتعويض، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي: "بأنه يمكن الجمع بين عريضتين الإلغاء والقضاء الكامل والجمع بين الطلبين في عريضة واحدة، وإنما يمكن البت

¹ - سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للوقوف على القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ط 1، الإسكندرية، 2004، ص 55.

فيهما معا في وقت واحد، تفاديا لطول الانتظار"¹، وذلك مع احتفاظ كل دعوى باستقلالها وإجراءاتها، le pouvoir de la lonescistence le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieuse.

إلا أنه يوجد استثناء في بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي، والتي أباح الجمع بين طلب الإلغاء وطلب القضاء الكامل في عريضة واحدة ولكن المجلي توقف بعد ذلك عن الجمع بين الدعويين²، والمتمثلة في الأحكام الثلاثة التالية والصادرة فيه بتاريخ 11 مارس 1911 والمتضمنة مجموعة القضايا التالية:³ (arguing, bézie, blanc)، إلا أن مجلس الدولة لم يسري في هذا الاتجاه حيث بقيت هذه الأحكام وحيدة، وظلت القاعدة المعتمدة بالنسبة له هي عدم جواز الجمع بين طلب الإلغاء وطلب التعويض في عريضة واحدة، فإذا ما اشتملت عريضة دعوى الإلغاء على طلب التعويض، فإن مجلس الدولة الفرنسي برفض النظر في طلب التعويض وبيّاشر فقط ولايته بصدد دعوى الإلغاء والحكم فيها، ولعله مرجع ذلك هو التيسيرات التي خص بها المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء والتي تتمثل في الإعفاء من رسوم القيد وعدم اشتراط تقديم عريضتها عن طريق أحد المحامين.

الفرع الثاني: موقف المشرع المصري:

على خلاف ما عليه الأمر في فرنسا، فقد أجاز المشرع في مصر هذا الأسلوب إذ أقر بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة هي عريضة دعوى الإلغاء، بحيث يكون طلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع هو الطلب الأصلي ويكون طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عنه بمثابة طلب تابع لطلب الإلغاء شريطة أن يكون طلب التعويض ناتج عن طلب الإلغاء.⁴

¹ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 2004، الإسكندرية، ص 267.

² - Waline (Marcel) : le contrôle juridictionnel de l'administration, le caire, 1964, p 120.

³ - لم يبيح مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في عريضة دعوى واحدة إلا في ثلاثة قرارات صدرت عنه في 31 مارس 1911 blanc, arguing ; bézie وفيما بعد لم تنص عنه قرارات مماثلة، راجع: ماجد راغب الحلو، مرجع السابق، ص 267.

⁴ - سامي جلال الدين، مرجع سابق، ص 55.

وتجد هذه الإمكانية سندها القانوني في البند الثامن من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 التي أسندت الاختصاص لمحكمة المجلس للفصل في: "طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية. في هذه الحالة يملك القاضي الولاية الكاملة بالمعنى الفني الدقيق ليحكم بإلغاء القرار الغير مشروع بالنسبة للكافة، علاوة على الحكم بالحقوق الشخصية الواجبة للطعن.

وفي مصر فقد كانت المحاكم العادية تختص وحدها بقضاء التعويض إلى سنة 1946، فلما أنشأ مجلس الدولة وحتى صدور القانون رقم 165 لسنة 1955، وكان الاختصاص بالتعويض عن الأضرار التي سببتها القرارات الإدارية مشتركا بين جهتي القضاء العادي والإداري، وبصدور القانون المذكور أعلاه زالت حالة الاختصاص، وأصبح القضاء الإداري دون غيره هو المختص بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة التي تسبب ضررا للأفراد، وأيد القانون رقم 55 لسنة 1959 هذا الاتجاه.

وقد نص المشرع المصري على إمكانية الجمع بين طلي الإلغاء والتعويض في عريضة واحدة في المادة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.¹

فمن هنا نستخلص بنظرة موجزة أن إمكانية الجمع بين الدعويين في القانون الفرنسي والمصري قد تحققت في بعض الأحيان للتنقل للبحث في إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري، ومدى تأثر المشرع الجزائري بالقانون المقارن في إحالة الجهات المختصة بالنظر في الدعاوى الإدارية.

المطلب الثاني: مدى إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري:

إن القضاء الإداري الجزائري وبالرغم من تعدد قراراته وتشنت و تشعب أحكامه، إلا أنه لا يصرح مباشرة بإمكانية الجمع بين طلب الإلغاء والتعويض في إطار العريضة الواحدة، أو قيام

¹ - أنظر نص المادة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 40 بتاريخ 1972/10/05.

الدعويين معا على عكس نظيره الفرنسي والمصري إذ حدد المشرع الجزائري الجهات المعنية والمختصة قانونا بالنظر في الدعاوى الإدارية، وذلك للحفاظ على مبدأ المشروعية و تحقيق المصلحة العامة، مما يستدعي بنا معرفة موقف المشرع الجزائري في ظل القضاء المختلط وموقفه في الإصلاح القضائي من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إمكانية الجمع في ظل القضاء المختلط:

لم تكن السنوات الأولى للاستقلال ملائمة لكي يقيم المشرع الجزائري نظاما قضائيا واضحا لأسباب وعوامل متعددة، وتبعاً لذلك أبرم بروتوكول مؤرخ في 28 أوت 1962 بين الجهاز التنفيذي المؤقت، وبين الحكومة الفرنسية، تخلت بمقتضاه الهيئات القضائية الفرنسية عن المنازعات العائدة للنظام الداخلي الجزائري، واتبعت نفس إجراءات الشطب على كافة القضايا القائمة بتاريخ 28 أوت 1962 أمام الهيئات القضائية الجزائرية¹ ولنتيجة طبيعية لتطبيق هذا البروتوكول لم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة الاستئناف بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية، لأن الدعاوى القائمة أمامه، يجب أن تحال حكماً مع الملفات الخاصة بها إلى السلطات الجزائرية، لكي تعرض على الجهة القضائية العليا الجديدة، وبناء على ما سبق لم يعد بوسع مجلس الدولة الفرنسي أن ينظر في دعوى الإلغاء ضد المراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الجزائرية وأنشأ المجلس الأعلى (المحكمة العليا) بموجب القانون رقم 218/63 المؤرخ في 18 جوان 1963²، كان يتكون من أربعة غرف (غرفة القانون الخاص، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية، الغرفة الإدارية).

وخولت له كافة الاختصاصات التي كانت موكلة للهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة ومحكمة النقض) وقد أبقى القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والمتضمن

¹ - عمار عوابدي، النظرة العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (القضاء الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، الجزائر، ص 150.
² - ساحلي سي علي، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 1985، ص 43.

تمديد مفعول التشريع الفرنسي إلا ما كان يمس بالسيادة الوطنية على المحاكم الإدارية باختصاصات مختلفة، حيث لم تعد صاحبة الاختصاص العام في المسائل الإدارية.

وترتب على ذلك أن اختصت هذه المحاكم على سبيل الحصر بالنظر في قضايا التعويض أو المسؤولية، الضرائب المباشرة، الأشغال العامة ومخالفات الطرق في حين ينظر المجلس الأعلى بصفته قاضي أول وآخر درجة في كل دعاوى الإلغاء والوظيفة العامة ودعاوى التفسير وفحص المشروعية، وقد أدى الإبقاء على المحاكم الإدارية إلى فتح ثغرة في التنظيم القضائي الجزائري نتيجة لتعايش الإزدواجية القضائية في القاعدة مع نظام وحدة القضاء في القمة مجسدة في المجلس الأعلى.¹

الفرع الثاني: إمكانية الجمع في ظل الإصلاح القضائي:

إن النظر في جميع المنازعات الإدارية أيا كان نوعها ومصدرها المعترف بها للمحاكم الإدارية حالياً، لم يكن على هذه الصورة من الإصلاح القضائي الجزائري والمرحلة الانتقالية (من قبل)، إنها شهدت تقلصاً وتوسعاً في ذلك، فبعد الإصلاح القضائي²، الذي تم بالأمر 65-278 الذي المتضمن التنظيم القضائي³، فإن المبدأ الأساسي في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الملغى والتعديلات الواردة عليها يفيد بأن كل نزاع يمس الإدارة يعود لاختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا ما استثني بنص صريح لصالح الجهات القضائية الأخرى، لذلك أصبحت الغرف الإدارية صاحبة الولاية في المنازعات الإدارية على أن تستأنف أحكامها أمام المجلس الأعلى كأصل عام.

غير أن المشرع ضيق من نطاق الولاية العامة للغرف الإدارية بالمجالس القضائية، بأن

1- أحمد محبو، مرجع سابق، ص 13.

2- بعد الاستقلال وقبل الإصلاح القضائي، عاشت الجزائر نظاماً قضائياً في المرحلة الانتقالية، أين ورثت عن الاستعمار الفرنسي المحاكم الإدارية، ثم أنشأ على غرار الدول المغاربية بالأمر 218/63 في 18/06/1963 المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية
أنظر: عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظامي الوحدة والإزدواجية، دار الريحانة، ط 1، الجزائر، 2000، ص 25 إلى 27.

3- الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16/1965 المعدل والمتمم المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 96 لسنة 1965.

أسند اختصاص النظر والفصل في دعاوى البطلان لإلغاء ضد القرارات الإدارية التنظيمية والفردية للمجلس الأعلى بصفة أولى وآخر درجة طبقاً لنص المادة 231 و 274 من قانون الإجراءات المدنية، ويمكن القول أن اختصاص الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية انحصر في دعاوى القضاء الكامل مثل: دعاوى التعويض أو المسؤولية العقدية والاستعجالية، بينما وسع اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في النظر في جميع دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية الموجهة ضد القرارات الإدارية، إضافة إلى اختصاصها بالنظر في الطعون المرفوعة ضد الأحكام القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية (الاستئناف والنقض)، لذا يظهر تأثير المشرع الجزائري بالتشريعات المقارنة نظراً لحدثة التجربة لديه أين كانت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المغربي قبل صدور قانون 40/90 المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية تختص بالنظر والفصل في دعاوى الإلغاء بصفة أول وآخر درجة.¹

إلا أن مخاصمة القرار الإداري بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى يؤثر بشكل كبير على القضاء والمتقاضي نتيجة تراكم الدعوى الإدارية أمام هيئة وحيدة، وبصورة مباشرة مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين²، وبالموازاة مع المبادئ المقررة بدستور 1989، مست يد المشرع مرة أخرى من قانون الإجراءات المدنية وتحديد المادة 07 منه بمقتضى القانون رقم 23/90³، وإن كان هذا التعديل لم يغير من القاعدة العامة في توزيع الاختصاص داخل القضاء الإداري، بأن بقيت المجالس القضائية كأصل عام هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

غير أن الجديد الذي جاء به القانون رقم 23/90 يتمثل في منح الجهات القضائية الإدارية إلا ولأول مرة صلاحية الاختصاص العام، للنظر والفصل في بعض دعاوى الإلغاء وتفسير وفحص المشروعية، إن لم نقل كلها إلا ما استثنى صراحة لصالح الغرفة الإدارية

¹ - مليكة الصروخ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، المغرب، 1992، ص 486.

² - محمد بن الطاهر، المادة 07 من القانون 23/90 وإنعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرب الإدارية، عدد خاص، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 128.

³ - قانون رقم 23/90 المؤرخ في 18/08/1990، يعدل ويتم الأمر رقم 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

بالمحكمة العليا، لهذا وسع المشرع من نطاق الولاية العامة للغرفة الإدارية بالمجالس القضائية على حساب الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، التي تقيد اختصاصها بصفقتها أول وآخر درجة في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية، في حين جعل كل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مختصة بنظر دعاوى التعويض بعدما كان هذا الاختصاص ممنوح لبعض منها فقط.¹

ومجمل القول نرى نية المشرع في توزيع وتقسيم الاختصاص بين الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، تهدف إلى أن القضاء الإداري الجزائري قبل دستور 1996 تبنى فكرة الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وذلك بأن جميع الغرف الإدارية بالمجالس القضائية تعتبر صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية بما يحقق الأهداف المسطرة للعدالة بهذا التعديل²، وتجسيدها لدولة القانون بناء لما تم عرضه لهذه الاستثناءات.

الفرع الثالث: إمكانية الجمع بعد دستور 1996.

إضافة إلى ما سبق من مبررات على تأثر القضاء الإداري الجزائري بإزدواجية القضاء قبل دستور 1996، إلا أنه تمخض الإصلاح القضائي "المستحدث"³، بموجب تعديل الدستور لسنة 1996، فتم استثناء مجلس الدولة بناء على نص المادة 152 من دستور 1996⁴، في فقرتها الثانية: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية."⁵

والتي استدعت العديد من الإصلاحات على مستوى المنظومة القانونية، أثمرت صدور جملة من القوانين على رأسها: القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11.

¹ - شاص جازية، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، (1994/1993)، ص 116.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والإزدواجية، (2000/1962)، مرجع سابق، ص 47.

³ - المرجع نفسه، ص 47.

⁴ - ينظر للمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 26 رجب علم 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2016، ص 60.

⁵ - أنظر المادة 2/152 من دستور الجزائر لسنة 1996.

القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بأحكام بالمحاكم الإدارية، وفي إطار إتمام مسيرة الإصلاح، صدر قانون جديد رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي دخل حيز التطبيق سنة بعد نشره في الجريدة الرسمية وبمجرد سريان مفعوله ألغيت أحكام قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 بحيث خصص أحكاما قانونية جديدة تنظم عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في الكتاب الرابع تحت عنوان: "في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية".

وهي ذات الإصلاحات التي أبقى عليها آخر تعديل دستوري وذلك لسنة 2016 بموجب القانون رقم 01_16: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"¹.

فالغرض من هذه الإصلاحات تبسيط إجراءات التقاضي في المجال الإداري بما يدعم حقوق الأفراد ومنحهم الرغبة باللجوء إلى مرفق القضاء من خلال التعديلات التي وردت بشأن رفع الدعاوى الإدارية خاصة منها دعوى الإلغاء والتعويض بغية معرفة ما إذا كانت هذه التعديلات قد حققت النتيجة المرجوة من الإصلاحات²، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثالث.

المبحث الثالث: موقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء

ودعوى التعويض:

يسعى المشرع الجزائري في هذه الدراسة إلى تحديد إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعويين (المطلب الأول)، واختصاص مجلس الدولة (المطلب الثاني).

¹ - أنظر المادة رقم 02/171 من القانون رقم 01/16، ص 30.

² - ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص 316.

المطلب الأول: اختصاص المحاكم الإدارية في النظر في الدعويين:

سنتطرق في هذا المطلب إلى اختصاص المحاكم الإدارية من خلال القانون 02/98 المتعلق بتنظيم المحاكم إلى جانب اختصاصها في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: في ظل القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية:

تعتبر المحاكم الإدارية قاعدة التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، حيث تنص المادة (01) من القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن: "تنشأ المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"

لقد أعلنت المادة أعلاه صراحة، أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام والولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية، يفهم من ذلك أنها تختص نوعياً بالنظر في كل منازعة إدارية إلا ما استثني بنص أي كان أطرافها أو موضوعها، هكذا وردت بصفة مطلقة ودون قيمة تخصيص أو تحديد.¹

وبالتالي يمكن القول أن المحاكم الإدارية داخل التنظيم القضائي الإداري صاحبة اختصاص في مواجهة في مواجهة مجلس الدولة، وتعد بذلك الدرجة الأولى في التقاضي في المنازعات الإدارية²، بينما لا يختص مجلس الدولة سوى بنوع محدود من المنازعات الإدارية وهي قضاء الإلغاء و التفسير وفحص شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة في المادة (09) من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، ويطبقا لنص المادة (08) من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية خاصة أمام عدم الإشارة إلى معيار يحدد المنازعة الإدارية، نلاحظ إذا أن اختصاص المحاكم الإدارية محددة بنص المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية الملغى والنصوص الخاصة المتعلقة بتحديد الاختصاص القضائية: بدعوى

¹ - عمار بوضيف، القضاء الإداري بين الوحدة والإزدواجية، (1962-2000)، مرجع سابق، ص 47.
² - سلامي عمور، مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في سطور، دراسات قانونية، الوادي، الجزائر، ص 13.

التعويض والإلغاء، التفسير، وفحص المشروعية التي تكون الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها إلا ما استثنى بنص.

إن إسناد المشرع الجزائري المحاكم الإدارية من نشأتها الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية بصريح العبارة، يكون قد اجتازت مسار اصلاح قضائي عقيم، يشمل تطور الإدارة العامة ويحيل دون تحقيق عدالة تجابه تعسفها اتجاه الأفراد، وذلك أن منح المحاكم هذا الاختصاص يمكن للقاضي من التخصص أكثر فأكثر.

وينضح من نص المادة (01) من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية أن هذه الأخيرة، كدرجة أولى في التقاضي في التنظيم القضائي الإداري الجزائري، قد أصبحت ذات الاختصاص العام والولاية العامة بالمنازعة الإدارية، وهذا يستتبع امتداد اختصاصه إلى دعاوى إلغاء سائر القرارات الإدارية، إلا ما خوله المشرع صراحة لجهة أخرى، ويستتبع كذلك امتداد اختصاصه وشموله لسائر الدعاوى التي تثير ولاية القضاء الكامل والتي تعتبر من المنازعات الإدارية وفقا لقاعدة اختصاص القضاء الإداري الجزائري.

الفرع الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

أولا: في حالة الاختصاص:

تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية¹، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، فمن خلال قراءتنا لهذه المادة، نجد أن المشرع نص على أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، مما يعني أن كل منازعة تعرض عليها أولا لتفصل فيها بحكم ابتدائي قابل للاستئناف وذلك امام مجلس الدولة، كما يفهم من ذلك

¹- أنظر المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 92.

أيضا أنها تختص بالنظر في كل منازعة إدارية إلا ما استثني بنص أيا كانت أطرافها أو موضوعها هكذا وردت بصفة مطلقة دون تخصيص أو تحديد.

أما نص المادة 801 تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:¹

1_ دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح الغير ممركرة للدولة على مستوى الولاية، البلدية، المصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية.

2_ دعاوى القضاء الكامل.

3_ القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

فالبرغم من أن المشرع قلص من اختصاص المحاكم الإدارية والقضايا المذكورة في نص المادة 801 لا تخرج عن ما ذكر في نص المادة 800، حيث ميزت لنا اختصاص المحاكم الإدارية عن اختصاص مجلس الدولة، إلا أن نص المادة 801 أرجع اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعوى التعويض وهي بالتحديد في ذكره: "تختص بدعاوى القضاء الكامل"، إذ نجد أن دعوى التعويض من بين دعوى القضاء الكامل.

وعليه يمكن القول أن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حدد بشكل عام²، فلها ان تنظر في كل منازعة إدارية المنازعات التي أحال المشرع النظر فيها لمجلس الدولة، حيث تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتضمن اختصاص مجلس الدولة³، على بعض الاستثناءات على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في بعض المنازعات المتعلقة النوعي للمحاكم الإدارية في بعض المنازعات المتعلقة بدعوى الإلغاء أو فحص المشروعية أو

1- أنظر نص المادة 801 من نفس القانون.

2- عجابي صبرينة، ظوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب) مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2018، ص 110.

3- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، الجريدة الرسمية، العدد 37.

التفسير المرفوعة ضد قرارات السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.¹

ثانيا: في حالة الارتباط:

لقد استحدث المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية سلطة جديدة منحها القاضي الإداري حالة وجود ارتباط بين طلبات معروضة عليه في اطار دعوى مرفوعة أمامه، وتختلف هذه الصلاحيات من حيث:

1_ الطلبات المرتبطة المستقلة ولكن في نفس الدعوى بعضها يعود الاختصاص فيها للمحكمة والبعض الآخر لمجلس الدولة.

2_ وطلبات من اختصاص المحكمة ولكن في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة.²

وإن عبارة ارتباط تستعمل في الإجراءات للإشارة إلى علاقة قائمة بين قضيتين أو أكثر تخص نفس الأطراف هذه الأطراف لا بد أن تكون قائمة أمام نفس الجهة القضائية وتكون فه مصلحة على ان تحاكم هذه الطلبات المختلفة معا تفاديا لتناقض الأحكام، فالجديد أن ق.إ.م.إ. منح القاضي الإداري التصرف في حالة الارتباط باتخاذ أمر بالإحالة، وهذا الأمر يعتبر من الأوامر الإدارية حيث يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن القضائية.

ويذكر المشرع حالة الارتباط بنص المادة 809 من ق.إ.م.إ.³ بذكرها أن حالة الارتباط

تتوفر في:

1- بهذا الاستثناء يكون المشرع الجزائري قد انتهك مبدأ التقاضي على درجتين كما هو منصوص في المادة 04 من قانون الإجراءات المدنية والإداري
أنظر في ذلك عمار بوضيف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء إ.م.إ.، مجلة دفاتر السياسية و القانون، العدد 05، جوان، 2011، ص 22.

2- بن صاولة شفيقة، السلطات الجديدة للقاضي الإداري في اطار التحقيق في النزاع، الملتقى الوطني المنعقد بجامعة الجبلالي الياس، سيدي بلعباس، يومي 28 و 29 أبريل 2009، ص 06.

3- أنظر المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 94.

إخـطـار المحـكـمة الإـدـارـية بـطـلـبـات مـسـتـقـلـة فـي نـفـس الدـعـوى لـكـنـها مـرـتـبـطـة.

1/ البـعـض يـعـود لـاـخـتـصـاصـها.

2/ والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة (حالة الصفة العمومية).

3/ يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة بأمر غير قابل لأي طعن.

إخـطـار المحـكـمة الإـدـارـية بـطـلـبـات مـنـاسـبـة النـظـر فـي الدـعـوى تـدخـل فـي إـخـتـصـاصـها وـهـي فـي نـفـس الـوقـت مـرـتـبـطـة بـطـلـبـات مـقـدـمـة فـي دـعـوى أـخـرى مـرفـوعـة أـمـام مـجـلـس الـدـولـة، وـتـدخـل فـي إـخـتـصـاصـه (دـعـوى الإـلـغـاء)، وإـن هـذا الأـمـر لـن يـجـعـله المـشـرـع الجـزائـري جـوازي بـل جـاء فـي صـيغـة عـامـة أـمـر لا تـثـير الشـك فـي عـدم مـنـح القـاضـي أـيـة سـلـطـة تـقـديـريـة فـي اتـخـاذـه مـن عـدمـه.

أما نص المادة 810 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ تمنح الاختصاص للمحكمة المختصة إقليميا في الطلبات المعروضة عليها وفي الطلبات المرتبطة بها والتي يعود الاختصاص الإقليمي فيها للمحكمة الإدارية.

والمادة 811 من نفس القانون نظمت حالة الارتباط القائمة بين طلبات مستقلة رائجة أمام محكمتين إداريتين مختلفتين.²

فـنـجـد نـص المـادـة 810 قائـمـا فـي إـطـار رـوح الأـعـمـال التـحـضـيرـية لـمـشـرـوع قـانـون إ.م. و:

أ_ تقـرـيب العـدـالـة مـن المـواطـن.

ب_ تـوحيـد الأحـكام وـتـقـادي تـضـاربـها.

ج_ التـقـليـص مـن المـصـاريف القـضـائـية.

د_ وـتـقـادي احـكـم بـعـدم الإـخـتـصـاص وبقـيـاء المـواطـن يـتـرـدـد مـن جـهـة قـضـائـية لـأـخـرى.

¹ - أنظر المادة 810 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - أنظر المادة 811 من نفس القانون.

وفي نفس السياق نذكر المادة 813 التي جاءت في تسوية مسائل الاختصاص حيث أنه: "عندما تخطر إحدى المحاكم الإدارية بطلبات ترى أنها من اختصاص مجلس الدولة، يحول رئيس المحكمة الملف إلى مجلس الدولة"، كما يفصل مجلس الدولة والاختصاص ويحدد المحكمة أو المحاكم المختصة للفصل في الطلبات".

ويبقى كأسباب لهذا الحكم:

أ_ تقادي الحكم بعدم الاختصاص.

ب_ التقليل من مصاريف الطعون.

ج_ تقادي طول الإجراءات.

ويفهم من ذلك أن حالة الارتباط لتوفرها لا بد أن يتعلق بموضوع الدعوى وبسببها.¹

فالارتباط صلة بين دعويين تجعل من المناسب الحكم بشأنهما بحكم واحد وتتضح هاته الصلة من الاشتراك الجزئي لعناصر الدعوى الموضوعية بالمحل فقط أو بالسبب الذي تنشأ عنه، بحيث أن الفصل في إحداها منفصلة سيؤثر في الأخرى وذلك بالاشتراك الدعويين في المحل والسبب.²

ومن التطبيقات القضائية في شأن الإحالة من أجل الضم لوحدة الموضوع و الارتباط قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1992/07/01 مؤداه أن ضم قضيتين لا يجوز إن لم يتحقق شرط الارتباط في الموضوع ومما جاء فيه:

(من المقرر قانوناً أنه لا يجوز للجهات القضائية ضم قضيتين غير مرتبطتين في موضوعهما، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن قضاة المجلس عندما أمروا بضم قضيتين مختلفتين تتعلق الأولى بموضوع التعويض عن عدم استغلال الطاعن لأرضه، بينما تتعلق

¹ -بركات محمد، عوارض الخصومة في ظل القانون 09/08، مجلة المفكر، العدد الثامن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، لسنة 2012، ص 46.

² - نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، طبعة 2008، ص 143 وما بعدها.

الثانية بعدم إزالة البناء من أرضه، فإنهم بقضائهم هذا قد خرقوا مقتضيات المادة 91 من قانون الإجراءات المدنية وتوجب نقض القرار.¹

ومن الملاحظ حول القرار السالف أن ضم قضيتين منظورتين من جهتين قضائيتين مختلفتين، إلا بتحقيق شرط الارتباط لوحدة الموضوع.

المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة:

بعد أن انتهينا إلى اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، تعين علينا الانتقال إلى دراسة اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الدعاوى الإدارية المرفوعة أمامه، وذلك من خلال القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11/13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة إلى جانب اختصاص مجلس الدولة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: في ظل القانون العضوي رقم 01/98:

يقصد بالجهات القضائية ذات الاختصاص المقيد، الجهة التي لا تنظر إلا في النزاعات التي خولت لها قانونا على سبيل الحصر.²

حيث انه وبالنظر إلى أحكام القانون العضوي رقم (01/98)، المتعلق بمجلس الدولة خول المشرع لهذا الأخير، كأعلى هيئة إدارية قضائية اختصاص الفصل ابتدائيا ونهائيا في المنازعات ذات القانون العضوي (المادة 09)، إضافة إلى اختصاصه كقاضي استئناف وقاضي نقض، وهذا ما تم تنظيمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 262/98.³

والذي يحدد كيفية احالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، حيث قرر في المادة 02 منه بأن: "تحال جميع القضايا المسجلة أو المعروضة

¹ - يوسف دلاندة، قانون الإجراءات المدنية، دار هوامه، الجزائر، 2000، ص، ص، 81، 82.
² - خلوفي رشيد، القضاء الإداري، (التنظيم واختصاصه)، دم، ج، الجزائر، 2002، ص 282.
³ - المرسوم التنفيذي رقم 262/98 المؤرخ في 1998، بالجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1998، ص 6.

على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا باستثناء القضايا التي تكون مهينة للحكم فيها، إلى مجلس الدولة، ويثبت تطبيق ذلك من خلال خطاب رئيس مجلس الدولة.¹

كما قرر المرسوم المذكور أعلاه بنص المادة 04 منه، على نقل أرشيف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بأكمله إلى مجلس الدولة.

بناء على الأحكام القانونية الواردة بالمرسوم رقم 262/98 المذكور أعلاه والتطبيقات الميدانية.

ويمكن القول بأن المشرع عدد الدعاوى التي يطعن بها القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة أعلاه على أساس التقسيم التقليدي لدعاوى القضاء الإداري إلى دعاوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية وهي في مجموعها تشكل الدعاوى الموضوعية (قضاء الموضوع).

وعليه لا ينعقد اختصاص مجلس الدولة سوى بنوع معين من المنازعات وهو قضاء الإلغاء دون قضاء التعويض وهذا هو الأصل.

إن قول عدم اختصاص مجلس الدولة بقضاء التعويض قول ليس مطلق كما يبدو وللوهلة الأولى، فإن كان الأصل أن ينعقد الاختصاص في المحاكم الإدارية طبقاً لأحكام المادة (08) من قانون الإجراءات المدنية، فإن أحكام الفقرة (02) من المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أنه: "يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى، والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة".

¹ - حيث أشار: "أنه تكفل تلك الملفات المعروضة على المحكمة العليا ذات العلاقة باختصاصاته والتي يفوق عددها 7 آلاف ملف، وقد فصل المجلس حتى تلاوة التقرير 1000 قضية"

إن أحكام هذه الفقرة تجيز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (وبالتالي مجلس الدولة) أن يفصل في طلبات التعويض بدعوى الإلغاء وهو ما يطلق عليه فقط ب: "حالات الارتباط"¹، لذا هذه الحالة بانعقاد اختصاص مجلس الدولة بقضاء التعويض المتعلق بالقرارات الصادرة عن الإدارة، و القول بعدم اختصاص مجلس الدولة بها لعدم النص عليها صراحة بالقانون العضوي المتعلق به لاسيما ما تعلق بالقرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، يثير مسألة الاختصاص بها أمام المحاكم الإدارية طبق لأحكام المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية.²

والحكم باختصاص مجلس الدولة في حالة الارتباط، المتعلقة بهذه الجمعيات قياسا على أحكام المادة (2/276) من قانون الإجراءات المدنية، فيه توسع لنطاق اختصاصه، وبالتالي يعد مجلس الدولة قاضي موضوع وقاضي قانون.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

بناء على ما توصلنا اليه من خلال الدراسة السابقة وعلى خلاف الفقرة الثانية نص المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الملغى والتي تقر بحالة الارتباط وتفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة، وبالإستناد إلى نصوص المواد (901، 902، و 903) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنظم الاختصاص.³

¹ - رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 315.
* وقد عرف هذه الحالة أيضا القضاء المصري والفرنسي وذلك عندما خول لطلب حق رفع طلبه أمام مجلس الدولة ليعتبره متنازل عن رفعه أمام القضاء العادي في قضايا التضمينات، ينظر إلى: محمد الحسينس، شرح قانون الدولة، (علما وعملا)، دون نشر، دون مكان النشر، 1947، ص 105.

* ChristiauGabolde, procedure des tribunaux administratifs et des cours administratifs, 1 d'appel, dalloz, 6 éme édition, 1997, p 23.

² - محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال في النظام القضائي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 21.

³ - أنظر نص المواد 901، 902، 903، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 103.

والمواد (09 و 10 و 11) من القانون العضوي رقم (01/98) التي تحدد مجال الاختصاص القضائي الذي يمارسه مجلس الدولة كاختصاص أصلي يتمثل في: اختصاصه كقاضي أول وآخر درجة بمعنى الفصل بصفة ابتدائية نهائية، وكقاضي استئناف وذلك بتقويم أعمال المحاكم الإدارية من خلال الطعون المرفوعة أمامه وكقاضي نقض، فينعتد الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف إلى مجلس الدولة وفقا لنص المادة (902) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي نصت على ما يلي: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له، بموجب نصوص خاصة"، نجد المشرع طبقا لأحكام المادة المذكورة أعلاه (902) بأنه يجوز الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يجوز الطعن في القضايا المخولة له قانونا بموجب نص.

فمحل الاستئناف (العمل القضائي المستأنف) هو الوسيلة المباشرة والوحيدة التي تتعد بها ولاية مجلس الدولة كقاضي استئناف كونه الدرجة التالية في التقاضي.

إلا أننا نجد المشرع منع مجلس الدولة كمحكمة استئناف الولاية الشاملة لجميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، أيما كان موضوع القرار سواء نص على طلب الإلغاء أو التعويض أو فحص المشروعية أو التفسير وفقا لأحكام المادة 800 من ق.إ.م.إ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك سواء تعرض المستأنف لموضوع النزاع أو اقتصر على مسائل الاختصاص أو شروط قبول الدعوى وهو المبدأ المقرر في فرنسا ومصر¹، ومن سار على نهجهما كالجزائر.

هكذا وقد نصت المادة (903) أيضا على أنه: "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة من الجهات القضائية الإدارية"².

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 604.

² أنظر نص المادة 903 من ق.إ.م.إ.

وبناء على ما جاء في نص المادة 903 فإن الطعن بالنقض يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالطعن بالاستئناف فيما يخص أحكام الجهات القضائية الإدارية، فالأحكام غير القابلة للطعن بالاستئناف قابلة للطعن بالنقض، لكن لا يجوز الجمع بينهما قياساً على عدم جواز الطعن بطعنين في آن واحد في نفس القرار، وعليه الطعن بالنقض مقرر بالأحكام التي تستأنف أمام مجلس الدولة.¹

نستخلص مما سبق أن قضاء الإلغاء يهدف إلى رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها، بهدف تحقيق مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، مما يترتب على تلك القرارات الإدارية المعيبة تعويض الأضرار الضارة وبالتالي قضاء التعويض.

وهذه العيوب التي تصيب شرعية القرارات الإدارية هي بمثابة أسباب تؤدي إلى الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وتعتبر هذه العيوب كأساس للترابط، حيث تختص بعض الجهات القضائية الإدارية في النظر في مثل هذه المنازعات الإدارية، باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالنظر في المنازعة، فنجد المحاكم الإدارية تختص في كافة المنازعات الإدارية والفصل فيها وهي صاحبة الولاية العامة بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض).

على خلاف مجلس الدولة كأعلى هيئة قضائية اختصاصه حصر في بعض المنازعات الإدارية المباشرة وبصفة نهائية إلى جانب الاختصاص بالاستئناف والنقض، إلا أنه وبالرغم من الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية يبقى مجلس الدولة هو الأسمى والأعلى بالنظر في المنازعات الإدارية كقاضي موضوع وقاضي قانون، وهذا ما أكده قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم (09/08) من خلال الأحكام القانونية الجديدة التي تنظم عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة التي خصصها المشرع بشأن التعديلات بالنسبة للنظر في الدعاوى الإدارية وخاصة (دعوى الإلغاء ودعوى التعويض) وإثبات حالة الترابط من خلال نصوصه.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري لقضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص 373.

الفصل الثاني: إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

ما يمكن أن يعزز الرأي المدافع عن إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض هو مجموعة القرارات الإدارية ذات القوة التنفيذية والتي تتمتع بطبيعة مسببة للضرر مما يستدعي بذلك قيام الدعويين لإلغاء تلك القرارات أو التعويض من الأضرار الناجمة عن الأعمال القانونية والتصرفات الإدارية.

وهو الأساس الذي أنشأ من أجله القضاء الإداري لتكريسه مجموعة من الاجتهادات تعكس تطوره ومرونته في اقتحام مجالات كانت بالأمس محظورة عليه، فمن خلال هذا الفصل سنتطرق إلى:

-مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس للترابط في (المبحث الأول)، للوصول إلى أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري في (المبحث الثاني)، منتهين بموقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين الدعويين وهذا في (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس

للتربط:

يستهدف قضاء الإلغاء رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها بأثر قبل الكافة، ولهذا كان قضاء الإلغاء قضاء موضوعيا أو عينيا على التفصيل السابق، غير أن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن نظرا لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعاوى الإلغاء.

فإذا حدث أن نفذت الإدارة قرارا إداريا معيبا ثم ألغاه مجلس الدولة فيما بعد، فإنه يتعين تعويض الآثار الضارة التي تترتب عليه ومن ثم يكون (طريق التعويض) مكمل للإلغاء في هذه الحالة.¹

وعلى هذا الدافع تطرقنا ومن خلال هذه الدراسة إلى مبررات الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض والأسباب المؤدية للتربط والمتمثلة في القرار الإداري محل الطعن موضوع الدعويين من خلال (المطلب الأول)، وأسباب التربط بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القرار الإداري محل الطعن موضوع الدعويين:

لدراسة القرار الإداري محل الطعن كشرط من الشروط العامة بالدعوى الإدارية، يتعين علينا الوقوف على تعريف القرار الإداري والمصدر القانوني لهذا الشرط إلى جانب دعاوى الإدارية التي يشترط فيها القرار الإداري محل الطعن من خلال (الفرع الأول) وعدم مشروعية القرار كأساس للحكم بالتعويض من خلال (الفرع الثاني).

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء) أ الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 11.

الفرع الأول:القرار الإداري محل الطعن:

حتى يمكن قبول دعاوى الإلغاء أمام القضاء،يجب أن يكون موضوع تلك الدعوى الطعن في قرار إداري وإلا حكم القاضي الإداري بعدم قبول الدعوى قبل الدخول في موضوع النزاع إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الإدارة المدعى عليها.¹

أولاً:تعريف القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء:

من حيث المبدأ كل قرار إداري يمكن أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء،وهذا ما تشير إليه المواد القانونية،لكن القضاء يرى أن القرار محل الطعن يجب أن يكون قراراً إدارياً،له قوة القرار التنفيذي وذو طبيعة مسببة للضرر،وقد أشارت المحكمة العليا إلى ضرورة ذلك في قضية شندري رابح ضد والي ولاية تيزي وزو صادر في 1977/04/02 جاء في حيثياته:"حيث يستنتج من التحقيق أن صاحب المقرر هو السيد والي ولاية تيزي وزو،وهو سلطة إدارية وأن المقرر يلحق أذى بذاته إلى المدعي،وأن هذين المعيارين كافيين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه".

وذهب رأي بعض الفقهاء في نفس الإتجاه²،واتفقوا على تعريف القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أنه:"عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية أو هيئة لها سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي ويلحق أذى بذاته".³

ثانياً:المصدر القانوني لهذا الشرط:

1_ طبقاً لقانون الإجراءات المدنية الملغى (الأمر رقم 154/66):

لقد ورد النص على هذا الشرط في نص المادتين 2/169 والمادة 1/169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بالنسبة للدعاوى الإدارية العائدة لإختصاص الغرف الإدارية بالمجالس

1- ماجدة شهنيناز بودوح، مرجع السابق، ص 324.

2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 161.

3- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2006، ص 41 وما يليها.

القضائية، إذ نصت المادة على 2/169 على أنه: "وتسري على العريضة القواعد المنصوص عليها في المواد 13 و 14 و 15 و 111 من هذا القانون ويجب أن تكون مصحوبة بالقرار المطعون فيه ونصت المادة 169 مكرر 1/ على أنه: "لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلى تطبيق الطعن في قرار إداري".، حيث إشتراط المشرع في هذه المواد ضرورة إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه دون أن يورد عليها في إستثناء".

مما نستخلص أن القرار الإداري محل الطعن بحسب ما نص المشرع في حيثيات المواد المذكورة أعلاه هو موضوع كل دعوى إدارية بدون استثناء، مما واجهت هذه النصوص العديد من الانتقادات فذهب رأي الأستاذ مسعود شيهوب أن هناك حلين مناسبين لهذا الوضع يتمثل الأول في تغيير صياغة المادة 169 تبعا لما جاء في المادة 282 من نفس القانون المتعلقة بالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.¹

ويتمثل الثاني في تطبيق نص المادة 170 من نفس القانون التي تسمح للمستشار المقرر بالغرفة الإدارية أن يأمر بتقديم أية مستندات يراها لازمة للتحقيق في الدعوى.

وأمام جمود هذه النصوص نجد موقف المحكمة العليا لم يكن لينا، كذا في بداية الأمر إذ طبقت القواعد تطبيقا حرفيا وصارما، إلا أنه تغيير موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا فصدر عنها اجتهاد وضع حلا لإمتناع الإدارة من تسليم المعنيين القرار محل الطعن والذي يرى الأستاذ عمار بوضيافأنه: "لا يخدم بحال من الأحوال دولة القانون ودولة المؤسسات..".

2_ طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08_09:

لقد ورد النص على هذا الشرط في المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وجاء فيها ما يلي: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد

¹ - أنظر نص المادة 282 المتعلقة بالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخة في 9 جوان 1966.

مانع مبرر، وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع".¹

نلاحظ أن المشرع قد تدارك الوضع في القانون الجديد وسائر موقف المحكمة العليا ومجلس الدولة، فشرط القرار المطعون فيه بقي قائماً مع التخفيف من حدة التمسك به إذا أثبت المدعي أن هناك عذر أو أثبت أن للإدارة يد في عدم تمكينه من القرار، فهنا يتدخل القاضي ويأمر الإدارة بتقديمه وللقاضي استخلاص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع، وكل هذا يصب في مصلحة المدعي وحمايته من تعسف الإدارة وفي هذه الحالة لا يشكل القرار الإداري عائقاً أمام المتقاضين باللجوء إلى القضاء.

ثالثاً: الدعاوى الإدارية التي يشترط فيها القرار محل الطعن:

1_ في قانون الإجراءات المدنية الملغى (الأمر رقم 154/66):

بالرجوع إلى نص المادة 169 والمادة 169 مكرر أعلاه، نجد أنها لم تحدد نوع الدعوى وبذلك القرار الإداري شرط لرفع دعوى الإلغاء ودعوى تفسير القرارات الإدارية ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية ودعوى القضاء الكامل باستثناء الدعوى الاستعجالية (المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية).

ولا إشكال يطرح بالنسبة لتحقيق هذا الشرط في دعاوى المشروعية لأن طبيعتها تقتضي وجود قرار إداري حتى يتمكن القاضي من إلغائه أو تقديم تفسير له ورفع الإبهام عنه أو تقدير مدى مشروعيته، فالإشكال يطرح إذا كنا بصدد دعوى المسؤولية الرامية إلى طلب التعويض، وهنت يجب التمييز بين حالتين:

أ_ حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن قرار إداري، فهنا شرط القرار محل

1- ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص 327.

الطعن محقق وما على المدعي إلا إرفاقه بعريضة افتتاح الدعوى.

ب_ حالة المسؤولية الرامية إلى تعويض ضرر ناتج عن عمل مادي قامت به الإدارة، فهنا يستحيل تحقيق شرط القرار المطعون فيه الذي تشترطه المادة 2/169 في كل الدعاوى الإدارية بدون استثناء على الأقل في هذه الحالة.

2_ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08_09:

بالرجوع إلى القانون الجديد 08_09 فالمادة 819 منه تنص على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه".

ما يلاحظ أن المشرع قد تدارك الوضع في هذه المادة وأحسن ما فعل إذ نص صراحة على الدعاوى التي يشترط فيها القرار الإداري محل الطعن وذكرها على التوالي دعوى الإلغاء ودعوى تفسير ودعوى فحص مشروعية القرار الإداري، مما يعني أن دعوى المسؤولية الرامية لطلب التعويض مستثناة من هذا الشرك، وذلك لما تم توضيحه بالنسبة لحالتي المسؤولية الرامية لطلب التعويض المذكورة أعلاه، أما الدعوى الاستعجالية فهي مستثناة بموجب نص صريح وهي المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

الفرع الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للحكم بالتعويض:

تعد عدم مشروعية القرار الإداري أساساً لقيام المسؤولية الإدارية، فإذا كان القرار الإداري المطعون فيه قد جاء خالياً من أي عيب من عيوب عدم المشروعية التي تؤثر فيه، فتلغيه أو تبطله فلا مجال للقول بقيام مسؤولية الإدارة أياً كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد من جراء تنفيذه، و من مقتضاه أن تقوم مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري غير المشروع متى ثبت عدم مشروعيته، وترتب عليه ضرر وعلى هذا الأساس وجد ارتباط وثيق بين الإلغاء والتعويض

¹ - أنظر نص المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ص 105.

إذ طلب الأمران معا في دعوى واحدة،بمعنى أنه إذا رفض طلب الإلغاء رفض التعويض والعكس،ولأجل هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 12/07/1958 (أبو شادي، ص 1137) بأنه:"لا محل للعودة لبحث مشروعية القرار الإداريولا لفحص أسبابه ومبرراته والظروف التي أحاطت بإصداره،بعد إذ قضى عليه حكم الإلغاء بأنه قرار مخالف تماما لحكم الدستور والقانون،وقد حاز ذلك الحكم قوة الشيء المقضي به"¹.

فاستظهار وجه عدم المشروعية بمناسبة الإلغاء،يغنى عن استظهاره عن النظر في دعوى التعويض،وغنى عن البيان أن هذه الحالة لا تصدق إلا في حالة رفع الدعويين معا أو أن يسبق طلبه الإلغاء طلب التعويض،أما إذا رفعت دعوى التعويض استقلالا،فإن وجه عدم مشروعية القرار يفحص ابتداء.

وذهب القضاء الإداري المصري قديما إلى القول بأن جميع العيوب التي تلحق الضرر بالقرار الإداري فتجعله غير مشروع تصلح أساسا للحكم بالتعويض،إذ ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد،مخالفا بذلك ما هو مقرر ومستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي،هذا الأخير الذي اعتبر عيوب عدم مشروعية القرار جميعها عيوب تصيب القرار الإداري في مشروعيته،غير أنه وقف منها موقفا متباينا بالنسبة لما إذا تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض،ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدرا للإلغاء في كل الحالات،أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدرا للمسؤولية²،وهو ما يسري حاليا بالنسبة للقضاء الجزائري.

المطلب الثاني: الأسباب المؤدية للترابط بين الدعويين:

مما سبق ذكره أنه لا تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إلا إذا اتصف القرار الإداري بعدم

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض و وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 344.

² - أحمد هنية، عيوب القرار الإداري،(حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، مارس 2018، بسكرة، ص 50.

المشروعية الذي يشكل خطأ مرفقياً، فإذا كان القرار سليماً ومطابقاً للقانون من جميع نواحيه، فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تترتب عليه، وفي هذه الحالة مخالفة الإدارة للقانون قد تصيب اللامشروعية للقرار في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما لعيب في الإختصاص لصدور القرار من غير مختص، أو لعيب في الشكل والإجراءات لصدور القرار الإداري دون مراعاة القواعد الشكلية المقررة كما قد تصيب اللامشروعية للقرار الإداري في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إلى عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة¹، بحيث تعتبر هذه الأوجه سبباً من أسباب الترابط بين الدعويين وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر هذه الأوجه السابقة جميعها عيوباً تصيب القرار الإداري في مشروعيته، غير أنه وقف منها موقفاً متبايناً بالنسبة لما إذا تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو التعويض، ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدراً للإلغاء في كل الحالات، أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدراً للمسؤولية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال الفروع الآتي ذكرها:

الفرع الأول: العيوب الشكلية أو الخارجية كسبب لترابط بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض:

قد يتعلق الأمر هنا بعيب عدم الإختصاص أو عيب في الشكل والإجراءات.

أولاً: عيب عدم الإختصاص:

ينصرف لفظ الإختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الإختصاص المخول له.

فالإختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعيب عدم

¹ - أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس، 2006، ص 49.

الإختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له بإصدارها، ويقصد بهذا العيب أو الخطأ الذي يصيب القرار الإداري بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر".¹

حيث يمتاز هذا العيب (عدم الاختصاص) بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وكان الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى وإن استقلت عنه فيما بعد، كما يتعلق أيضاً هذا العيب بالنظام العام لأن قواعده شرعت تحقيقاً للصالح العام، لذا لا يجوز لجهة الإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديلها وللقاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره المدعى كسبب من أسباب الإلغاء، ويجوز إبداء الدفع به في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ولا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من السلطة المختصة، كما قد يكون عدم الإختصاص من حيث: المكان أو الزمان أو الموضوع ويكون عدم الإختصاص إقليمياً عندما يحقق نطاقاً جغرافياً إقليمياً للموظف أو الهيئة ويمارس العمل خارج هذا النظام ويكون زمنياً إذا باشر الموظف إختصاصات وظيفته خارج حدود الأجل المحدد لممارستها أي في غير المدة التي يتولى فيها الوظيفة، ويكون الأمر كذلك عندما تمارس المجالس المنتخبة إختصاصاتها بعد انتهاء المدة النيابية.

ويكون موضوعياً عندما يحقق القانون إختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص غير مختص أو في غير الموضوعات التي بينها القانون.²

ومثال ذلك اعتداء المرؤوس على إختصاصات الرئيس، إذا لا يجوز لجهة إدارية دنيا أن تمارس إختصاص جهة عليا إلا إذا كانت مفوضة في ذلك تفويضاً صحيحاً، والأصل أن يكون عيب عدم الإختصاص بسيطاً في الحالات التي تعدي فيها جهة إدارية على إختصاص جهة إدارية أخرى، ويكون جسيماً في حالة صدور القرار من فرد عادي أو من هيئة خاصة، وفي

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ، ص 166.

² - vois Charles Debbach, Jean Claude Rice : contentieux qdministratif, 7ème édition 1999, Dallez, Paris, précés, droit public sciences politiques, p,p, 675, 676.

حالة اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، فإن الحالات السابقة كما هو ملاحظ تتضمن خطأ ما يرتكب عند اتخاذ القرار الإداري على إلغاء الكثير من القرارات الإدارية المماثلة.

فرغم أن عدم الاختصاص من أول أسباب إلغاء القرار الإداري ويتعلق بالنظام العام ومن ثم يملك القاضي إثارته من تلقاء نفسه، إلا أن الوضع يختلف في نطاق التعويض فليس كل إلغاء مولد التعويض.

فحاول الفقه أن يفرق بين أنواع عدم الاختصاص ليتمكن من وضع قاعدة يمكن السير عليها في ميدان مسؤولية الإدارة فميز العميد « Duez » بين حالة عدم الاختصاص الموضوعي والشخصي ورأى أن عدم المشروعية في الأولى تكون جسيمة لأن الإدارة قامت بعمل لا تختص به أصلاً ولذا تقوم مسؤوليتها، أما الثانية فإن جسامه الخطأ تكون أقل الأمر الذي لا يبيح مسؤولية الإدارة فعارضه الأستاذ « Weil » لأنه يبدو مخالفاً لحقيقة القضاء، ذلك أن مجلس الدولة يعقد مسؤولية الإدارة دائماً إذا ما كان القرار معيباً بخطأ عدم الاختصاص مهما كانت صورته ويجعله بالتالي الشرط الكافي الملازم دائماً لمسؤولية السلطة العامة.¹

إلا أن هذا الرأي يخالف موقف القضاء الفرنسي الذي يقضي بإبطال القرار لعدم الاختصاص ويقرر انعقاد المسؤولية في حالات دون الأخرى، وربما يعود ذلك إلى معيار جسامه الخطأ الذي يبيح وحده تقرير التعويض من عدمه في كل حالة على حدى وقرر مجلس الدولة التعويض لعدم الاختصاص في بعض الأحكام إذا كان من شأنه التأثير على مضمون القرار، بحيث يتغير موضوعه لو صدر من الجهة المنوط بها اتخاذها، وأيده مجلس الدولة المصري واعتق ما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي من أن أخطاء عدم المشروعية إذا كانت كافية للإلغاء فإنها ليست كافية للحكم بالتعويض، ما لم يكن الخطأ مؤثراً في موضوع القرار بحسب معيار الخطأ.

¹ - محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 714.

أما القضاء الجزائري فساير نظيريه الفرنسي والمصري في موقفه بالنسبة لعيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرارات الإدارية، وكانت له عدة اجتهادات في هذا المجال منها: إلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لولاية تلمسان المتضمن عدم تطبيق التأميم المتعلق بالثورة الزراعية على المجالات ذات الاستعمال السكني وملحقاتها وكذا المساحة المحاذية لها التابعة للطاعنين خلافا لما تقرره أحكام المرسوم رقم 374-83 المؤرخ في 1983/05/28 المتضمن حل الهيئات التنفيذية للعمليات المؤقتة للثورة الزراعية على المستوى الوطني والولائي، فهذه الجهات الإدارية لم تعد تتمتع بسلطة الفصل في القضايا السابق تأميمها، لأن النصوص التي كانت تتحدث عن اختصاصها بخصوص تطبيق هذه العمليات المؤقتة، ألغيت صراحة وعليه يتعين إبطال القرار المطعون فيه من أجل عدم الاختصاص.¹

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات:

يقصد بالإجراءات العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته في قالب الذي يظهر فيه، أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية وكثيرا ما يؤخذ تعبير الشكل بمعنى واسع بحيث يشمل الإجراءات أيضا، فالهدف من قواعد الشكل هو كفالة حسن سير المرافق العامة إلى جانب حماية مصالح الأفراد.

فمع ذلك فإنه ليس من المصلحة العامة أن تجد الإدارة نفسها مطالبة بإتباع سلسلة طويلة من الإجراءات كلما أرادت اتخاذ قرار إداري معين، ولا أن يترتب البطلان على مخالفة إجراء ما مهما كان ثانويا، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن بين الحفاظ على المصلحة العامة، وحماية الحقوق والحريات الفردية، عن طريق احترام الشكل والإجراءات وعدم عرقلة النشاط الإداري وتكبيله بالتمسك الشديد بهما.

¹ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/05/02 عن الغرفة الإدارية، ملف رقم 46855، المجلة القضائية، العدد الثالث، ص 180 وما بعدها.

وتجنباً لهذه التعقيدات استقر القضاء على أن مخالفة الشكل لا تؤدي دوماً إلى إلغاء القرار، وذلك خشية عرقلة سير الإدارة خصوصاً عندما تكون هذه الإجراءات معقدة بشكل لا مسوغ له، فتبنى القضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر التفرقة بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، ووفقاً لذلك لا يحكم بالإلغاء إلا في حالة إغفال الأولى دون الثانية.

حيث اجتهد الفقه لوضع معايير للتفريق بين الخطأ في الشكل الذي يقيم مسؤولية الإدارة، وهنا يرى العميد « Duez » أن الشكل الجوهرية وعبر عنه بالشكل الأساسي وإن كان يكفي للإلغاء فإنه قد لا يكون سبباً للتعويض، وهو ما يظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فطبقاً لهذا الرأي نستنتج أن العيب في الشكل يمكن أن يقسم إلى ثلاثة أنواع: الأول ثانوي لا يؤدي إلى الإلغاء والتعويض، والثاني جوهرية يؤدي إلى الإلغاء دون التعويض، أما الثالث جوهرية ويكون سبباً في قيامها معاً.

فتفسير قرارات القضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر في نفس الإتجاه مقررته أنه لا تلازم بين الإلغاء والخطأ في الشكل والإجراءات والحصول على التعويض الذي يقتصر على الحالات التي يؤثر فيها الشكل على مضمون على القرار.

فنجد أن القضاء الجزائري كانت له العديد من التطبيقات في هذا المجال، فمن بين القرارات الأولى للمحكمة العليا في هذا المجال ما صدر عنها بخصوص قرار قضت بأن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإبداء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية، ومن ثم فإن قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشير فيه إلى ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي، يكون باطلاً ولا أثر له لعدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية.¹

فيتضح مما تقدم أن اتسام القرار بعيب عدم الإختصاص أو عيب في الشكل لا ينتج بالضرورة باب للتعويض لأن أوجه عدم المشروعية الشكلية وإن أفضت إلى الإلغاء لا تؤدي

¹ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1984/25/26 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 35161، المجلة القضائية، العدد 4، سنة 1989، ص 220 وما بعدها.

إلى الحصول على التعويض إلا إذا اتسمت بالجسامة.¹

فمن الملاحظ أن أوجه عدم المشروعية الشكلية تشكل في جوهرها مخالفة لقاعدة قانونية تحدد الجهة التي خولها القانون اتخاذ إجراء ما، والأشكال الواجب مراعاتها لضمان تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وصيانة حرياتهم.

فكيف لا يشكل الإخلال بهذه القواعد ركنا الخطأ في حق الإدارة وكيف لا تتعقد مسؤوليتها إلا إذا كانت مخالفتها جسيمة في حين أن المستقر عليه أن الخطأ يوجب مؤاخذة مرتكبه مهما كانت درجته وأن فكرة الخطأ الجسيم تعرف تراجعاً متزايداً في التطبيقات القضائية الحديثة.

الفرع الثاني: العيوب الموضوعية أو الداخلية للترابط بين الدعويين

فيتعلق الأمر هنا بعيب مخالفة القانون وعبب الانحراف بالسلطة

أولاً: عيب مخالفة القانون:

يشتمل هذا العيب في الحقيقة على جميع الأخطاء التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة ومجال القرارات الإدارية المخالفة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أخطائها، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج عن الشكليات المقررة أو الإساءة في استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون بالمعنى الواسع، أما بمعنى أضيق من المعنى الواسع ينحصر عيب مخالفة القانون في العيب المتعلق بمحل القرار فقط مع دراسة كل عيب بشكل مستقل.²

1_ المخالفة المباشرة للقانون:

تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلاً كلياً أو جزئياً بإتيانها عمل تحرمه، أو امتناعها

¹- حاتم لبيب، نظرية الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، مطابع أخبار اليوم، القاهرة، 1968، ص 266 وما بعدها.
²-vois maitre Lambard,droit administratif,op,cit ,pp 420,Gilles Ierbartou,droit administratif op,cit,p 148.

عن القيام بعمل توجيهه وتكون بذلك مخالفة نصوص القانون إما إيجابية وإما سلبية.

2_ الخطأ في تفسير القانون:

وتعتبر هذه المخالفة أدق وأخطر لأنها تفسر القاعدة القانونية بطريقة خاطئة بحيث ينتج عن ذلك إعطائها معنى غير الذي أراده المشرع من وضعها، وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو المشرع من وضعها وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو عمدي من جانبها¹، وينقسم إلى: الخطأ الغير مقصود في التفسير، أو الخطأ المقصود في التفسير.

4_ الخطأ في تطبيق القانون:

إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهونا بتحقيق حالة واقعية على نحو معين، فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها يؤدي إلى بطلانه، ويأخذ هذا الخطأ أو النوع من المخالفة القانونية صورتين رئيسيتين عدم صحة الوقائع، والخطأ في تقدير الوقائع.

و مما سبق إيضاحه لصور عيب المخالفة القانونية نجد أن الفقه قد أجمع على أن الخطأ في مخالفة القانون يولد مسؤولية الإدارة دائما و يتلازم معها على عكس العيوب الشكلية وعيب عدم الإختصاص، فأكد هذا العميد Duez بأنه: "ليس هناك أي خلاف في قضاء مجلس الدولة الحالي على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية للسلطة العامة"²، لما في عدم المشروعية من جسامه تتعد بالتالي معها المسؤولية الإدارية.

أما الجانب القضائي فنجد مجلس الدولة الفرنسي في البداية مال إلى أن الخطأ في تقدير الوقائع لا يفضي إلى مسؤولية الإدارة بصورة مطلقة، إلا أنه كان من الصعب الإستمرار في قبول أثر الخطأ في التقدير على مستوى دعوى الإلغاء دون دعوى التعويض، ومن هنا كان

¹ - voir Georges Vedel, droit administratif, op, cit, p 592 etss.

² - محسن خليل، مرجع سابق، ص 704.

التحول بإقرار المسؤولية الإدارية عن هذا الخطأ وأكدته تطبيقات قضائية عديدة، أما القضاء المصري فكانت له أحكام متواترة في هذا النوع من الأخطاء.

أما القضاء الجزائري فقد كانت له كذلك تطبيقاته في هذا المجال حيث قضت المحكمة العليا بإلغاء قرارها الصادر من والي ولاية لمسيلا القاضي بنزع ملكية قطعة أرض من أجل المنفعة العامة، ومنحت البلدية التي قامت بتجزئتها وتوزيعها للخواص لبناء مساكن فردية، خلافا لما تنص عليه المادة 2/2 من القانون 11/91 الصادر في 27 أبريل 1991 والمحدد لقواعد نزع الملكية والتي تنص على أن هذا النزاع لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل: التعمير، والتهيئة العمرانية والتخطيط وتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عامة.¹

فإن القضاء الجزائري وبالقرار الصادر عن المحكمة العليا التي سبقت الإشارة إليه تكفي بإلغاء القرار المعيب دون تحمل الإدارة وزر خطئها بإلزامها بدفع التعويض المناسب للشخص المتضرر، على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي يجعل من خطأ أو عيب مخالفته القانون بتطبيقاته المختلفة سببا للتعويض باستمرار إذ ما ترتب عنه ضرر.

ثانيا: عيب الانحراف بالسلطة:

يتعلق هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري والمتمثل في المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص إن وجد، أي عندما يعين القانون هدفا محددًا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، فعلى رجل الإدارة أن يسعى لما يصدره من القرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه وإذا لم يحدد هدفا معينا للقرار الإداري، وجب عليه أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة.²

¹ - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 13 أبريل 1998 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 157362، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1989، ص 188.

² - voir Georges Vedel, droit administratif, op, cit, p 602, A, dre le loubdère, manuel de droit administratif op, cit p 117, J.M Aubey et B. Drago, traité de contentieux administratif 2ème édition, tome ,LGDJ, Paris, 1975, p 404.

فمن الناحية العلمية فإن الرقابة على هذا العيب دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية و إنما تمتد إلى البحث عن الغرض الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها.

لقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة واحتل نطاقا واسعا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا أن هذه المكانة انحسرت بعدما توسع المجلس في مراقبة أسباب القرارات الإدارية نظرا لسهولة عدم مشروعيتها مقارنة مع صعوبة ذلك بالنسبة للانحراف بالسلطة.

فعلى ذلك إذا أثار المتضرر عدة أسباب للإلغاء تتعلق بالاختصاص أو بالشكل أو الإجراءات أو مخالفة القانون، فإن القاضي يجب أن يفحص هذه الأوجه أولا ولا يتعرض لخطأ الانحراف بالسلطة إلا إذا تبين أن القرار سليم من جميع أركانه، بحيث لا يمكن إثارة أي وجه آخر طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار، ويظهر عيب الانحراف بالسلطة في صورتين: مجانية المصلحة العامة ومخالفته تخصيص الأهداف.

ف نجد الفقه في هذه الحالة (مخالفة تخصيص الأهداف) يقر مبدأ يفيد بأن هناك تلازما بين خطأ الانحراف بالسلطة ومسؤولية الإدارة قدم مشروعية الغاية تحقق دائما المسؤولية، وقد ذهب العميد « Duez » إلى أن انحراف السلطة يكون خطأ جسيم مما يوجب معه توليد المسؤولية حتى خلص إلى أنه: "لا يوجد على حد علمنا أي حكم كشف فيه مجلس الدولة عن انحراف السلطة، واستبعد بعد ذلك مسؤولية الإدارة عنه فهنا إذن متلازمان".¹

ولقد أكد القضاء الفرنسي ما ناحية هذا الإتجاه ويظهر ذلك في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولة الفرنسي منذ تاريخ بعيد و نكتفي بالإشارة إلى أحدثها عندما قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقابا له على آرائه السياسية التي يتبناها، وهذا يشكل إحدى

¹ - محسن خليل، مرجع سابق، ص 703، نقلا عن duez في مؤلفه مسؤولية السلطة العامة سنة 1938، ص، ص، 56، 55.

صور الانحراف بالسلطة التي يجمع عليها الفقه الإداري.¹

أما القضاء الإداري المصري بدوره قرارات متواترة في هذا المجال أما بالنسبة للقضاء الجزائري، فلم يختلف عن نظيره الفرنسي والمصري، وكانت له قراراته في هذا المجال: ففي قضية طعنت الجمعية العامة لمسييري قاعات السينما بالبطلان في المنشور الذي اتخذه وزير الداخلية والجماعات المحلية، أمر بموجبه بإعادة بيعها للمركز الجزائري للفن و الصناعات السينمائية فيه وأرسله لكافة الولاية لتنفيذه دون إثبات مخالفة المسيرين الخواص للشروط التي تضمنها العقد أو دفتر الشروط عن طريق دعوى قضائية قد كان من المقرر فقها وقضاء أن المنشور الوزاري الذي يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص وبضربهم، له طابع القرار الذي يمكن أن يكون محل طعن بالبطلان، وأن امتياز التنفيذ المباشر لا يعترف به للإدارة إلا عندما يرخصه القانون صراحة وتتوفر حالة الاستعجال، مع انعدام أي طريقة أخرى للتنفيذ، كدعوى القضائية مثلا قبل التصريح بفسخ إيجار التسيير الحر فإن ذلك يعد تجاوزا للسلطة ويستوجب إبطال المنشور.²

ونجد أن هذا القرار متعلق بالانحراف بالسلطة على غرار بعض القرارات الصادرة عن المحكمة العليا والتي أحجمت عن ذكر هذا العيب بالتحديد وأصبغت عليه ستارا تحت تسمية عيب تجاوز السلطة من خلال هذا القرار المذكور أعلاه.

المبحث الثاني: أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء

الإداري:

تعد مسألة الجمع بين الدعويين من بين الإشكاليات المهمة التي عرفها القضاء الإداري، حيث اختلف الفقه والقضاء بيم مؤيد ومعارض حول إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وهذا استنادا على مجموعة من الحجج التي دعم بها كل طرف موقفه، فالقضاء الإداري الجزائري ومنذ نشأته سواء في عهد الغرفة الإدارية أو مع تأسيس

¹ - CE,8,7,1991Amoto, vité par Gilles Lebreton, op, cit, p145.

² - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1995/05/14، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1995، ص 153 وما بعدها.

المحاكم الإدارية يسعى إلى إعطاء الحل المناسب لهذه الإشكالية.

فإذا كان المشرع المصري قد سهل مهمة القضاء الإداري، عندما أقر بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة مما سبق ذكره في المبحث الأول، شريطة أن يكون طلب التعويض ناتجا عن طلب الإلغاء.¹

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز الجمع بين الدعويين شريطة استقلال كل واحدة منهما بإجراءاتها، تعين علينا ومن خلال هذا المبحث التطرق لأهمية الجمع في القضاء الإداري للوقوف على إمكانية الجمع في ظل القضاء الإداري المقارن من خلال المطلب الأول، ومدى إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: إمكانية الجمع في ظل القضاء الإداري المقارن:

سنحدد في هذا المطلب موقف القضاء الإداري الفرنسي من أهمية الجمع من خلال (الفرع الأول) وموقف المشرع المصري من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي:

يرجع الأصل في فرنسا إلى استقلال كل من دعوى الإلغاء (le recours pour excès de pouvoir)، ودعوى التعويض (contentieuse plein de la recours)، وتجدر الإشارة إلى إمكانية الجمع بين الدعويين المذكورة أعلاه في بعض الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي.

فإذا أراد المدعي الطعن في قرار إداري بالإلغاء والتعويض وجب عليه أن يرفع الدعويين مستقلين أحدهما للإلغاء والآخرى للتعويض، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي: "بأنه يمكن الجمع بين عريضتين الإلغاء والقضاء الكامل والجمع بين الطلبين في عريضة واحدة، وإنما يمكن البت

¹ - سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للوقوف على القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ط 1، الإسكندرية، 2004، ص 55.

فيهما معا في وقت واحد، تفاديا لطول الانتظار"¹، وذلك مع احتفاظ كل دعوى باستقلالها وإجراءاتها، le pouvoir de la lonescistence le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieuse.

إلا أنه يوجد استثناء في بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي، والتي أباح الجمع بين طلب الإلغاء وطلب القضاء الكامل في عريضة واحدة ولكن المجلي توقف بعد ذلك عن الجمع بين الدعويين²، والمتمثلة في الأحكام الثلاثة التالية والصادرة فيه بتاريخ 11 مارس 1911 والمتضمنة مجموعة القضايا التالية:³(argoing,bésie,blanc)، إلا أن مجلس الدولة لم يسري في هذا الاتجاه حيث بقيت هذه الأحكام وحيدة، وظلت القاعدة المعتمدة بالنسبة له هي عدم جواز الجمع بين طلب الإلغاء وطلب التعويض في عريضة واحدة، فإذا ما اشتملت عريضة دعوى الإلغاء على طلب التعويض، فإن مجلس الدولة الفرنسي برفض النظر في طلب التعويض وبيّاشر فقط ولايته بصدد دعوى الإلغاء والحكم فيها، ولعله مرجع ذلك هو التيسيرات التي خص بها المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء والتي تتمثل في الإعفاء من رسوم القيد وعدم اشتراط تقديم عريضتها عن طريق أحد المحامين.

الفرع الثاني: موقف المشرع المصري:

على خلاف ما عليه الأمر في فرنسا، فقد أجاز المشرع في مصر هذا الأسلوب إذ أقر بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة هي عريضة دعوى الإلغاء، بحيث يكون طلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع هو الطلب الأصلي ويكون طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عنه بمثابة طلب تابع لطلب الإلغاء شريطة أن يكون طلب التعويض ناتج عن طلب الإلغاء.⁴

¹ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 2004، الإسكندرية، ص 267.

² -Waline (Marcel) : le contrôle juridictionnel de l'administration, le caire, 1964, p 120.

³ - لم يبيح مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في عريضة دعوى واحدة إلا في ثلاثة قرارات صدرت عنه في 31 مارس 1911 blanc, aroging ; bésie. وفيما بعد لم تنص عنه قرارات مماثلة، راجع: ماجد راغب الحلو، مرجع السابق، ص 267.

⁴ - سامي جلال الدين، مرجع سابق، ص 55.

وتجد هذه الإمكانية سندها القانوني في البند الثامن من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 التي أسندت الاختصاص لمحكمة المجلس للفصل في: "طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية. في هذه الحالة يملك القاضي الولاية الكاملة بالمعنى الفني الدقيق ليحكم بإلغاء القرار الغير مشروع بالنسبة للكافة، علاوة على الحكم بالحقوق الشخصية الواجبة للطعن.

وفي مصر فقد كانت المحاكم العادية تختص وحدها بقضاء التعويض إلى سنة 1946، فلما أنشأ مجلس الدولة وحتى صدور القانون رقم 165 لسنة 1955، وكان الاختصاص بالتعويض عن الأضرار التي سببتها القرارات الإدارية مشتركا بين جهتي القضاء العادي والإداري، وبصدور القانون المذكور أعلاه زالت حالة الاختصاص، وأصبح القضاء الإداري دون غيره هو المختص بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة التي تسبب ضررا للأفراد، وأيد القانون رقم 55 لسنة 1959 هذا الاتجاه.

وقد نص المشرع المصري على إمكانية الجمع بين طلي الإلغاء والتعويض في عريضة واحدة في المادة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.¹

فمن هنا نستخلص بنظرة موجزة أن إمكانية الجمع بين الدعويين في القانون الفرنسي والمصري قد تحققت في بعض الأحيان للتنقل للبحث في إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري، ومدى تأثر المشرع الجزائري بالقانون المقارن في إحالة الجهات المختصة بالنظر في الدعاوى الإدارية.

المطلب الثاني: مدى إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري:

إن القضاء الإداري الجزائري وبالرغم من تعدد قراراته وتشنت و تشعب أحكامه، إلا أنه لا يصرح مباشرة بإمكانية الجمع بين طلب الإلغاء والتعويض في إطار العريضة الواحدة، أو قيام

¹ - أنظر نص المادة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 40 بتاريخ 1972/10/05.

الدعويين معا على عكس نظيره الفرنسي والمصري إذ حدد المشرع الجزائري الجهات المعنية والمختصة قانونا بالنظر في الدعاوى الإدارية، وذلك للحفاظ على مبدأ المشروعية و تحقيق المصلحة العامة، مما يستدعي بنا معرفة موقف المشرع الجزائري في ظل القضاء المختلط وموقفه في الإصلاح القضائي من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إمكانية الجمع في ظل القضاء المختلط:

لم تكن السنوات الأولى للاستقلال ملائمة لكي يقيم المشرع الجزائري نظاما قضائيا واضحا لأسباب وعوامل متعددة، وتبعاً لذلك أبرم بروتوكول مؤرخ في 28 أوت 1962 بين الجهاز التنفيذي المؤقت، وبين الحكومة الفرنسية، تخلت بمقتضاه الهيئات القضائية الفرنسية عن المنازعات العائدة للنظام الداخلي الجزائري، واتبعت نفس إجراءات الشطب على كافة القضايا القائمة بتاريخ 28 أوت 1962 أمام الهيئات القضائية الجزائرية¹ ولنتيجة طبيعية لتطبيق هذا البروتوكول لم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة الاستئناف بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية، لأن الدعاوى القائمة أمامه، يجب أن تحال حكماً مع الملفات الخاصة بها إلى السلطات الجزائرية، لكي تعرض على الجهة القضائية العليا الجديدة، وبناء على ما سبق لم يعد بوسع مجلس الدولة الفرنسي أن ينظر في دعوى الإلغاء ضد المراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الجزائرية وأنشأ المجلس الأعلى (المحكمة العليا) بموجب القانون رقم 218/63 المؤرخ في 18 جوان 1963²، كان يتكون من أربعة غرف (غرفة القانون الخاص، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية، الغرفة الإدارية).

وخولت له كافة الاختصاصات التي كانت موكلة للهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة ومحكمة النقض) وقد أبقى القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والمتضمن

¹ - عمار عوابدي، النظرة العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (القضاء الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، الجزائر، ص 150.
² - ساحلي سي علي، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 1985، ص 43.

تمديد مفعول التشريع الفرنسي إلا ما كان يمس بالسيادة الوطنية على المحاكم الإدارية باختصاصات مختلفة، حيث لم تعد صاحبة الاختصاص العام في المسائل الإدارية.

وترتب على ذلك أن اختصت هذه المحاكم على سبيل الحصر بالنظر في قضايا التعويض أو المسؤولية، الضرائب المباشرة، الأشغال العامة ومخالفات الطرق في حين ينظر المجلس الأعلى بصفته قاضي أول وآخر درجة في كل دعاوى الإلغاء والوظيفة العامة ودعاوى التفسير وفحص المشروعية، وقد أدى الإبقاء على المحاكم الإدارية إلى فتح ثغرة في التنظيم القضائي الجزائري نتيجة لتعايش الإزدواجية القضائية في القاعدة مع نظام وحدة القضاء في القمة مجسدة في المجلس الأعلى.¹

الفرع الثاني: إمكانية الجمع في ظل الإصلاح القضائي:

إن النظر في جميع المنازعات الإدارية أيا كان نوعها ومصدرها المعترف بها للمحاكم الإدارية حالياً، لم يكن على هذه الصورة من الإصلاح القضائي الجزائري والمرحلة الانتقالية (من قبل)، إنها شهدت تقلصاً وتوسعاً في ذلك، فبعد الإصلاح القضائي²، الذي تم بالأمر 65-278 الذي المتضمن التنظيم القضائي³، فإن المبدأ الأساسي في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الملغى والتعديلات الواردة عليها يفيد بأن كل نزاع يمس الإدارة يعود لاختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا ما استثني بنص صريح لصالح الجهات القضائية الأخرى، لذلك أصبحت الغرف الإدارية صاحبة الولاية في المنازعات الإدارية على أن تستأنف أحكامها أمام المجلس الأعلى كأصل عام.

غير أن المشرع ضيق من نطاق الولاية العامة للغرف الإدارية بالمجالس القضائية، بأن

1- أحمد محبو، مرجع سابق، ص 13.

2- بعد الاستقلال وقبل الإصلاح القضائي، عاشت الجزائر نظاماً قضائياً في المرحلة الانتقالية، أين ورثن عن الاستعمار الفرنسي المحاكم الإدارية، ثم أنشأ على غرار الدول المغاربية بالأمر 218/63 في 18/06/1963 المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية
أنظر: عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظامي الوحدة والإزدواجية، دار الريحانة، ط 1، الجزائر، 2000، ص 25 إلى 27.

3- الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16/1965 المعدل والمتمم المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 96 لسنة 1965.

أسند اختصاص النظر والفصل في دعاوى البطلان لإلغاء ضد القرارات الإدارية التنظيمية والفردية للمجلس الأعلى بصفة أولى وآخر درجة طبقاً لنص المادة 231 و 274 من قانون الإجراءات المدنية، ويمكن القول أن اختصاص الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية انحصر في دعاوى القضاء الكامل مثل: دعاوى التعويض أو المسؤولية العقدية والاستعجالية، بينما وسع اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في النظر في جميع دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية الموجهة ضد القرارات الإدارية، إضافة إلى اختصاصها بالنظر في الطعون المرفوعة ضد الأحكام القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية (الاستئناف والنقض)، لذا يظهر تأثير المشرع الجزائري بالتشريعات المقارنة نظراً لحدثة التجربة لديه أين كانت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المغربي قبل صدور قانون 40/90 المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية تختص بالنظر والفصل في دعاوى الإلغاء بصفة أول وآخر درجة.¹

إلا أن مخاصمة القرار الإداري بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى يؤثر بشكل كبير على القضاء والمتقاضي نتيجة تراكم الدعوى الإدارية أمام هيئة وحيدة، وبصورة مباشرة مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين²، وبالموازاة مع المبادئ المقررة بدستور 1989، مست يد المشرع مرة أخرى من قانون الإجراءات المدنية وتحديد المادة 07 منه بمقتضى القانون رقم 23/90³، وإن كان هذا التعديل لم يغير من القاعدة العامة في توزيع الاختصاص داخل القضاء الإداري، بأن بقيت المجالس القضائية كأصل عام هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

غير أن الجديد الذي جاء به القانون رقم 23/90 يتمثل في منح الجهات القضائية الإدارية إلا ولأول مرة صلاحية الاختصاص العام، للنظر والفصل في بعض دعاوى الإلغاء وتفسير وفحص المشروعية، إن لم نقل كلها إلا ما استثنى صراحة لصالح الغرفة الإدارية

¹ - مليكة الصروخ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، المغرب، 1992، ص 486.

² - محمد بن الطاهر، المادة 07 من القانون 23/90 وإنعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرب الإدارية، عدد خاص، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 128.

³ - قانون رقم 23/90 المؤرخ في 18/08/1990، يعدل ويتم الأمر رقم 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

بالمحكمة العليا، لهذا وسع المشرع من نطاق الولاية العامة للغرفة الإدارية بالمجالس القضائية على حساب الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، التي تقيد اختصاصها بصفقتها أول وآخر درجة في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية، في حين جعل كل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مختصة بنظر دعاوى التعويض بعدما كان هذا الاختصاص ممنوح لبعض منها فقط.¹

ومجمل القول نرى نية المشرع في توزيع وتقسيم الاختصاص بين الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، تهدف إلى أن القضاء الإداري الجزائري قبل دستور 1996 تبنى فكرة الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وذلك بأن جميع الغرف الإدارية بالمجالس القضائية تعتبر صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية بما يحقق الأهداف المسطرة للعدالة بهذا التعديل²، وتجسيدها لدولة القانون بناء لما تم عرضه لهذه الاستثناءات.

الفرع الثالث: إمكانية الجمع بعد دستور 1996.

إضافة إلى ما سبق من مبررات على تأثر القضاء الإداري الجزائري بإزدواجية القضاء قبل دستور 1996، إلا أنه تمخض الإصلاح القضائي "المستحدث"³، بموجب تعديل الدستور لسنة 1996، فتم استثناء مجلس الدولة بناء على نص المادة 152 من دستور 1996⁴، في فقرتها الثانية: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية."⁵

والتي استدعت العديد من الإصلاحات على مستوى المنظومة القانونية، أثمرت صدور جملة من القوانين على رأسها: القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11.

¹ - شاص جازية، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، (1993/1994)، ص 116.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والإزدواجية، (2000/1962)، مرجع سابق، ص 47.

³ - المرجع نفسه، ص 47.

⁴ - ينظر للمرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 26 رجب علم 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2016، ص 60.

⁵ - أنظر المادة 2/152 من دستور الجزائر لسنة 1996.

القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بأحكام بالمحاكم الإدارية، وفي إطار إتمام مسيرة الإصلاح، صدر قانون جديد رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي دخل حيز التطبيق سنة بعد نشره في الجريدة الرسمية وبمجرد سريان مفعوله ألغيت أحكام قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 بحيث خصص أحكاما قانونية جديدة تنظم عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في الكتاب الرابع تحت عنوان: "في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية".

وهي ذات الإصلاحات التي أبقى عليها آخر تعديل دستوري وذلك لسنة 2016 بموجب القانون رقم 01_16: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"¹.

فالغرض من هذه الإصلاحات تبسيط إجراءات التقاضي في المجال الإداري بما يدعم حقوق الأفراد ومنحهم الرغبة باللجوء إلى مرفق القضاء من خلال التعديلات التي وردت بشأن رفع الدعاوى الإدارية خاصة منها دعوى الإلغاء والتعويض بغية معرفة ما إذا كانت هذه التعديلات قد حققت النتيجة المرجوة من الإصلاحات²، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثالث.

المبحث الثالث: موقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء

ودعوى التعويض:

يسعى المشرع الجزائري في هذه الدراسة إلى تحديد إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من خلال اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعويين (المطلب الأول)، واختصاص مجلس الدولة (المطلب الثاني).

¹ - أنظر المادة رقم 02/171 من القانون رقم 01/16، ص 30.

² - ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص 316.

المطلب الأول: اختصاص المحاكم الإدارية في للنظر في الدعويين:

سنتطرق في هذا المطلب إلى اختصاص المحاكم الإدارية من خلال القانون 02/98 المتعلق بتنظيم المحاكم إلى جانب اختصاصها في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: في ظل القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية:

تعتبر المحاكم الإدارية قاعدة التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، حيث تنص المادة (01) من القانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن: "تنشأ المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"

لقد أعلنت المادة أعلاه صراحة، أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام والولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية، يفهم من ذلك أنها تختص نوعياً بالنظر في كل منازعة إدارية إلا ما استثني بنص أي كان أطرافها أو موضوعها، هكذا وردت بصفة مطلقة ودون قيمة تخصيص أو تحديد.¹

وبالتالي يمكن القول أن المحاكم الإدارية داخل التنظيم القضائي الإداري صاحبة اختصاص في مواجهة في مواجهة مجلس الدولة، وتعد بذلك الدرجة الأولى في التقاضي في المنازعات الإدارية²، بينما لا يختص مجلس الدولة سوى بنوع محدود من المنازعات الإدارية وهي قضاء الإلغاء و التفسير وفحص شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة في المادة (09) من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، ويطبقا لنص المادة (08) من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية خاصة أمام عدم الإشارة إلى معيار يحدد المنازعة الإدارية، نلاحظ إذا أن اختصاص المحاكم الإدارية محددة بنص المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية الملغى والنصوص الخاصة المتعلقة بتحديد الاختصاص القضائية: بدعوى

¹ - عمار بوضياف، القضاء الإداري بين الوحدة والإزدواجية، (1962-2000)، مرجع سابق، ص 47.
² - سلامي عمور، مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في سطور، دراسات قانونية، الوادي، الجزائر، ص 13.

التعويض والإلغاء،التفسير،وفحص المشروعية التي تكون الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها إلا ما استثنى بنص.

إن إسناد المشرع الجزائري المحاكم الإدارية من نشأتها الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية بصريح العبارة،يكون قد اجتازت مسار اصلاح قضائي عقيم،يشمل تطور الإدارة العامة ويحيل دون تحقيق عدالة تجابه تعسفها اتجاه الأفراد،وذلك أن منح المحاكم هذا الاختصاص يمكن للقاضي من التخصص أكثر فأكثر.

وينضح من نص المادة (01) من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية أن هذه الأخيرة،كدرجة أولى في التقاضي في التنظيم القضائي الإداري الجزائري،قد أصبحت ذات الاختصاص العام والولاية العامة بالمنازعة الإدارية،وهذا يستتبع امتداد اختصاصه إلى دعاوى إلغاء سائر القرارات الإدارية،إلا ما خوله المشرع صراحة لجهة أخرى،ويستتبع كذلك امتداد اختصاصه وشموله لسائر الدعاوى التي تثير ولاية القضاء الكامل والتي تعتبر من المنازعات الإدارية وفقا لقاعدة اختصاص القضاء الإداري الجزائري.

الفرع الثاني:اختصاص المحاكم الإدارية قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

أولا:في حالة الاختصاص:

تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن:"المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية¹،تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها،فمن خلال قراءتنا لهذه المادة،نجد أن المشرع نص على أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية،مما يعني أن كل منازعة تعرض عليها أولا لتفصل فيها بحكم ابتدائي قابل للاستئناف وذلك امام مجلس الدولة،كما يفهم من ذلك

¹-أنظر المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 92.

أيضا أنها تختص بالنظر في كل منازعة إدارية إلا ما استثنى بنص أيا كانت أطرافها أو موضوعها هكذا وردت بصفة مطلقة دون تخصيص أو تحديد.

أما نص المادة 801 تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:¹

1_ دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح الغير ممركرة للدولة على مستوى الولاية، البلدية، المصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية.

2_ دعاوى القضاء الكامل.

3_ القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

فالبرغم من أن المشرع قلص من اختصاص المحاكم الإدارية والقضايا المذكورة في نص المادة 801 لا تخرج عن ما ذكر في نص المادة 800، حيث ميزت لنا اختصاص المحاكم الإدارية عن اختصاص مجلس الدولة، إلا أن نص المادة 801 أرجع اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعوى التعويض وهي بالتحديد في ذكره: "تختص بدعاوى القضاء الكامل"، إذ نجد أن دعوى التعويض من بين دعوى القضاء الكامل.

وعليه يمكن القول أن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حدد بشكل عام²، فلها ان تنظر في كل منازعة إدارية المنازعات التي أحال المشرع النظر فيها لمجلس الدولة، حيث تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتضمن اختصاص مجلس الدولة³، على بعض الاستثناءات على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في بعض المنازعات المتعلقة النوعي للمحاكم الإدارية في بعض المنازعات المتعلقة بدعوى الإلغاء أو فحص المشروعية أو

1- أنظر نص المادة 801 من نفس القانون.

2- عجابي صبرينة، ظوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب) مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2018، ص 110.

3- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، الجريدة الرسمية، العدد 37.

التفسير المرفوعة ضد قرارات السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.¹

ثانيا: في حالة الارتباط:

لقد استحدث المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية سلطة جديدة منحها القاضي الإداري حالة وجود ارتباط بين طلبات معروضة عليه في اطار دعوى مرفوعة أمامه، وتختلف هذه الصلاحيات من حيث:

1_ الطلبات المرتبطة المستقلة ولكن في نفس الدعوى بعضها يعود الاختصاص فيها للمحكمة والبعض الآخر لمجلس الدولة.

2_ وطلبات من اختصاص المحكمة ولكن في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة.²

وإن عبارة ارتباط تستعمل في الإجراءات للإشارة إلى علاقة قائمة بين قضيتين أو أكثر تخص نفس الأطراف هذه الأطراف لا بد أن تكون قائمة أمام نفس الجهة القضائية وتكون فه مصلحة على ان تحاكم هذه الطلبات المختلفة معا تفاديا لتناقض الأحكام، فالجديد أن ق.إ.م.إ. منح القاضي الإداري التصرف في حالة الارتباط باتخاذ أمر بالإحالة، وهذا الأمر يعتبر من الأوامر الإدارية حيث يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن القضائية.

ويذكر المشرع حالة الارتباط بنص المادة 809 من ق.إ.م.إ.³ بذكرها أن حالة الارتباط

تتوفر في:

1- بهذا الاستثناء يكون المشرع الجزائري قد انتهك مبدأ التقاضي على درجتين كما هو منصوص في المادة 04 من قانون الإجراءات المدنية والإداري
أنظر في ذلك عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء إ.م.إ.، مجلة دفاتر السياسية و القانون، العدد 05، جوان، 2011، ص 22.

2- بن صاولة شفيقة، السلطات الجديدة للقاضي الإداري في اطار التحقيق في النزاع، الملتقى الوطني المنعقد بجامعة الجبلالي الياس، سيدي بلعباس، يومي 28 و 29 أبريل 2009، ص 06.

3- أنظر المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 94.

إخـطار المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى لكنها مرتبطة.

1/ البعض يعود لاختصاصها.

2/ والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة (حالة الصفقة العمومية).

3/ يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة بأمر غير قابل لأي طعن.

إخـطار المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في الدعوى تدخل في اختصاصها وهي في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه (دعوى الإلغاء)، وإن هذا الأمر لن يجعله المشرع الجزائري جوازي بل جاء في صيغة عامة أمر لا تثير الشك في عدم منح القاضي أية سلطة تقديرية في اتخاذه من عدمه.

أما نص المادة 810 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ تمنح الاختصاص للمحكمة المختصة إقليميا في الطلبات المعروضة عليها وفي الطلبات المرتبطة بها والتي يعود الاختصاص الإقليمي فيها للمحكمة الإدارية.

والمادة 811 من نفس القانون نظمت حالة الارتباط القائمة بين طلبات مستقلة رائجة أمام محكمتين إداريتين مختلفتين.²

ف نجد نص المادة 810 قائما في إطار روح الأعمال التحضيرية لمشروع قانون إ.م. وإ:

أ_ تقريب العدالة من المواطن.

ب_ توحيد الأحكام وتفاذي تضاربها.

ج_ التقليل من المصاريف القضائية.

د_ وتفاذي احكم بعدم الاختصاص وبقاء المواطن يتردد من جهة قضائية لأخرى.

¹ - أنظر المادة 810 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - أنظر المادة 811 من نفس القانون.

وفي نفس السياق نذكر المادة 813 التي جاءت في تسوية مسائل الاختصاص حيث أنه: "عندما تخطر إحدى المحاكم الإدارية بطلبات ترى أنها من اختصاص مجلس الدولة، يحول رئيس المحكمة الملف إلى مجلس الدولة"، كما يفصل مجلس الدولة والاختصاص ويحدد المحكمة أو المحاكم المختصة للفصل في الطلبات".

ويبقى كأسباب لهذا الحكم:

أ_ تقادي الحكم بعدم الاختصاص.

ب_ التقليل من مصاريف الطعون.

ج_ تقادي طول الإجراءات.

ويفهم من ذلك أن حالة الارتباط لتوفرها لا بد أن يتعلق بموضوع الدعوى وبسببها.¹

فالارتباط صلة بين دعويين تجعل من المناسب الحكم بشأنهما بحكم واحد وتتضح هاته الصلة من الاشتراك الجزئي لعناصر الدعوى الموضوعية بالمحل فقط أو بالسبب الذي تنشأ عنه، بحيث أن الفصل في إحداها منفصلة سيؤثر في الأخرى وذلك بالاشتراك الدعويين في المحل والسبب.²

ومن التطبيقات القضائية في شأن الإحالة من أجل الضم لوحدة الموضوع و الارتباط قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1992/07/01 مؤداه أن ضم قضيتين لا يجوز إن لم يتحقق شرط الارتباط في الموضوع ومما جاء فيه:

(من المقرر قانوناً أنه لا يجوز للجهات القضائية ضم قضيتين غير مرتبطتين في موضوعهما، ولما كان من الثابت في قضية الحال أن قضاة المجلس عندما أمروا بضم قضيتين مختلفتين تتعلق الأولى بموضوع التعويض عن عدم استغلال الطاعن لأرضه، بينما تتعلق

¹ -بركات محمد، عوارض الخصومة في ظل القانون 09/08، مجلة المفكر، العدد الثامن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، لسنة 2012، ص 46.

² - نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، طبعة 2008، ص 143 وما بعدها.

الثانية بعدم إزالة البناء من أرضه، فإنهم بقضائهم هذا قد خرقوا مقتضيات المادة 91 من قانون الإجراءات المدنية وتوجب نقض القرار.¹

ومن الملاحظ حول القرار السالف أن ضم قضيتين منظورتين من جهتين قضائيتين مختلفتين، إلا بتحقيق شرط الارتباط لوحدة الموضوع.

المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة:

بعد أن انتهينا إلى اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، تعين علينا الانتقال إلى دراسة اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الدعاوى الإدارية المرفوعة أمامه، وذلك من خلال القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11/13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة إلى جانب اختصاص مجلس الدولة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: في ظل القانون العضوي رقم 01/98:

يقصد بالجهات القضائية ذات الاختصاص المقيد، الجهة التي لا تنظر إلا في النزاعات التي خولت لها قانونا على سبيل الحصر.²

حيث انه وبالنظر إلى أحكام القانون العضوي رقم (01/98)، المتعلق بمجلس الدولة خول المشرع لهذا الأخير، كأعلى هيئة إدارية قضائية اختصاص الفصل ابتدائيا ونهائيا في المنازعات ذات القانون العضوي (المادة 09)، إضافة إلى اختصاصه كقاضي استئناف وقاضي نقض، وهذا ما تم تنظيمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 262/98.³

والذي يحدد كيفية احالة جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، حيث قرر في المادة 02 منه بأن: "تحال جميع القضايا المسجلة أو المعروضة

¹ - يوسف دلاندة، قانون الإجراءات المدنية، دار هوام، الجزائر، 2000، ص، ص، 81، 82.
² - خلوفي رشيد، القضاء الإداري، (التنظيم واختصاصه)، دم، ج، الجزائر، 2002، ص 282.
³ - المرسوم التنفيذي رقم 262/98 المؤرخ في 1998، بالجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1998، ص 6.

على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا باستثناء القضايا التي تكون مهينة للحكم فيها، إلى مجلس الدولة، ويثبت تطبيق ذلك من خلال خطاب رئيس مجلس الدولة.¹

كما قرر المرسوم المذكور أعلاه بنص المادة 04 منه، على نقل أرشيف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بأكمله إلى مجلس الدولة.

بناء على الأحكام القانونية الواردة بالمرسوم رقم 262/98 المذكور أعلاه والتطبيقات الميدانية.

ويمكن القول بأن المشرع عدد الدعاوى التي يطعن بها القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة أعلاه على أساس التقسيم التقليدي لدعاوى القضاء الإداري إلى دعاوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية وهي في مجموعها تشكل الدعاوى الموضوعية (قضاء الموضوع).

وعليه لا ينعقد اختصاص مجلس الدولة سوى بنوع معين من المنازعات وهو قضاء الإلغاء دون قضاء التعويض وهذا هو الأصل.

إن قول عدم اختصاص مجلس الدولة بقضاء التعويض قول ليس مطلق كما يبدو وللوهلة الأولى، فإن كان الأصل أن ينعقد الاختصاص في المحاكم الإدارية طبقاً لأحكام المادة (08) من قانون الإجراءات المدنية، فإن أحكام الفقرة (02) من المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أنه: "يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى، والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة".

¹ - حيث أشار: "أنه تكفل تلك الملفات المعروضة على المحكمة العليا ذات العلاقة باختصاصاته والتي يفوق عددها 7 آلاف ملف، وقد فصل المجلس حتى تلاوة التقرير 1000 قضية"

إن أحكام هذه الفقرة تجيز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (وبالتالي مجلس الدولة) أن يفصل في طلبات التعويض بدعوى الإلغاء وهو ما يطلق عليه فقط ب: "حالات الارتباط"¹، لذا هذه الحالة بانعقاد اختصاص مجلس الدولة بقضاء التعويض المتعلق بالقرارات الصادرة عن الإدارة، و القول بعدم اختصاص مجلس الدولة بها لعدم النص عليها صراحة بالقانون العضوي المتعلق به لاسيما ما تعلق بالقرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، يثير مسألة الاختصاص بها أمام المحاكم الإدارية طبق لأحكام المادة (07) من قانون الإجراءات المدنية.²

والحكم باختصاص مجلس الدولة في حالة الارتباط، المتعلقة بهذه الجمعيات قياسا على أحكام المادة (2/276) من قانون الإجراءات المدنية، فيه توسع لنطاق اختصاصه، وبالتالي يعد مجلس الدولة قاضي موضوع وقاضي قانون.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

بناء على ما توصلنا إليه من خلال الدراسة السابقة وعلى خلاف الفقرة الثانية نص المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الملغى والتي تقر بحالة الارتباط وتفصل في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة، وبالإستناد إلى نصوص المواد (901، 902، و 903) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنظم الاختصاص.³

¹ - رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 315.
* وقد عرف هذه الحالة أيضا القضاء المصري والفرنسي وذلك عندما خول لطلب حق رفع طلبه أمام مجلس الدولة ليعتبره متنازل عن رفعه أمام القضاء العادي في قضايا التضمينات، ينظر إلى: محمد الحسينس، شرح قانون الدولة، (علما وعملا)، دون نشر، دون مكان النشر، 1947، ص 105.

* ChristiauGabolde, procedure des tribunaux administratifs et des cours administratifs, 1 d'appel, dalloz, 6 éme édition, 1997, p 23.

² - محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال في النظام القضائي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 21.

³ - أنظر نص المواد 901، 902، 903، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 103.

والمواد (09 و 10 و 11) من القانون العضوي رقم (01/98) التي تحدد مجال الاختصاص القضائي الذي يمارسه مجلس الدولة كاختصاص أصلي يتمثل في: اختصاصه كقاضي أول وآخر درجة بمعنى الفصل بصفة ابتدائية نهائية، وكقاضي استئناف وذلك بتقويم أعمال المحاكم الإدارية من خلال الطعون المرفوعة أمامه وكقاضي نقض، فينعتد الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف إلى مجلس الدولة وفقا لنص المادة (902) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي نصت على ما يلي: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة من المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له، بموجب نصوص خاصة"، نجد المشرع طبقا لأحكام المادة المذكورة أعلاه (902) بأنه يجوز الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يجوز الطعن في القضايا المخولة له قانونا بموجب نص.

فمحل الاستئناف (العمل القضائي المستأنف) هو الوسيلة المباشرة والوحيدة التي تتعد بها ولاية مجلس الدولة كقاضي استئناف كونه الدرجة التالية في التقاضي.

إلا أننا نجد المشرع منع مجلس الدولة كمحكمة استئناف الولاية الشاملة لجميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، أيما كان موضوع القرار سواء نص على طلب الإلغاء أو التعويض أو فحص المشروعية أو التفسير وفقا لأحكام المادة 800 من ق.إ.م.إ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك سواء تعرض المستأنف لموضوع النزاع أو اقتصر على مسائل الاختصاص أو شروط قبول الدعوى وهو المبدأ المقرر في فرنسا ومصر¹، ومن سار على نهجهما كالجزائر.

هكذا وقد نصت المادة (903) أيضا على أنه: "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة من الجهات القضائية الإدارية"².

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 604.

² أنظر نص المادة 903 من ق.إ.م.إ.

وبناء على ما جاء في نص المادة 903 فإن الطعن بالنقض يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالطعن بالاستئناف فيما يخص أحكام الجهات القضائية الإدارية، فالأحكام غير القابلة للطعن بالاستئناف قابلة للطعن بالنقض، لكن لا يجوز الجمع بينهما قياساً على عدم جواز الطعن بطعنين في آن واحد في نفس القرار، وعليه الطعن بالنقض مقرر بالأحكام التي تستأنف أمام مجلس الدولة.¹

نستخلص مما سبق أن قضاء الإلغاء يهدف إلى رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها، بهدف تحقيق مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، مما يترتب على تلك القرارات الإدارية المعيبة تعويض الأثار الضارة وبالتالي قضاء التعويض.

وهذه العيوب التي تصيب شرعية القرارات الإدارية هي بمثابة أسباب تؤدي إلى الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وتعتبر هذه العيوب كأساس للترابط، حيث تختص بعض الجهات القضائية الإدارية في النظر في مثل هذه المنازعات الإدارية، باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالنظر في المنازعة، فوجد المحاكم الإدارية تختص في كافة المنازعات الإدارية والفصل فيها وهي صاحبة الولاية العامة بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض).

على خلاف مجلس الدولة كأعلى هيئة قضائية اختصاصه حصر في بعض المنازعات الإدارية المباشرة وبصفة نهائية إلى جانب الاختصاص بالاستئناف والنقض، إلا أنه وبالرغم من الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية يبقى مجلس الدولة هو الأسمى والأعلى بالنظر في المنازعات الإدارية كقاضي موضوع وقاضي قانون، وهذا ما أكده قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم (09/08) من خلال الأحكام القانونية الجديدة التي تنظم عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة التي خصصها المشرع بشأن التعديلات بالنسبة للنظر في الدعاوى الإدارية وخاصة (دعوى الإلغاء ودعوى التعويض) وإثبات حالة الترابط من خلال نصوصه.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري لقضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص 373.

نخلص من خلال هذه الدراسة إلى معالجة مسألة في غاية الأهمية وهي إشكالية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري، هذا الأخير الذي شهد العديد من الإصلاحات التي تنظم سير وعمل الهيئات القضائية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، وذلك لتبسيط إجراءات التقاضي في المجال الإداري بما يدعم حقوق الأفراد ومنحهم الرغبة باللجوء إلى مرفق القضاء.

حيث نصت هذه الإصلاحات على أهم التعديلات التي وردت بشأن رفع الدعاوى الإدارية خاصة منها دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، هذه الأخيرة التي تعد من أهم وأنجع آليات الرقابة التي تمارس على أعمال الجهات الإدارية وخاصة القضائية منها، لما تتيحه من حماية لمبدأ المشروعية وحقوق وحرقات الأفراد، فهي تستهدف رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء الغير مشروع منها، مما يتعين تعويض الآثار الضارة التي تترتب على نفاذ القرارات الإدارية المعيبة، وبالتالي طريق التعويض مكمل للإلغاء.

وبالإضافة إلى ما سبق توصلنا إلى مجموعة من النتائج نوردها فيما يلي:

_ أنه ينتج عن اختلاف دعوى الإلغاء ودعوى التعويض من حيث موضوع الدعوى جملة من الفروق الجوهرية التي تؤدي إلى استناد افقه والاجتهاد القضائي على هذه الفروق كحجج يدعم بها موقفه لعدم إمكانية الجمع بين الدعويين فيرى أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعية، تهدف إلى رقابة القرارات الإدارية بقصد إلغاء الغير مشروع منها لتقرب من مستوى تحقيق العدالة وقيام دولة القانون، أما دعوى التعويض فتعد دعوى ذاتية شخصية تهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد، ولا تشمل سلطة القاضي الإداري فيها إلى فحص مشروعية القرارات الإدارية، بل تقتصر على تعويض الضرر الناجم عن تصرف غير مشروع، مما ينتج عن هذا الاختلاف آثارا تميز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

_ وللنظر في إمكانية الجمع بينهما لابد من توفر شرط من الشروط الخاصة بالدعوى الإدارية وهو القرار الإداري محل الطعن كمبرر لإمكانية الجمع، والذي يجد سنده القانوني في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 وتحديدا بنص المادة 819 منه، ففي حالة وجود ضرر ناتج عن هذا القرار الإداري، تترتب عليه المسؤولية الرامية إلى التعويض، وتختلف هذه المسؤولية باختلاف الأسباب المؤدية إلى عدم مشروعية القرار، فالبرغم من اعتبار هذه الأسباب كمبرر يؤدي إلى الترابط بين الدعويين إلا أنه ليست كل الأسباب أساسا لقيام المسؤولية الإدارية.

_ فنجد المشرع الجزائري لم يحدد صراحة وبمقتضى نص قانوني واضح إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري على عكس نظيره المصري والفرنسي، بينما استقطب ذلك من خلال إنشاء هيئات قضائية معنية بالنظر في تلك المنازعات الإدارية، ليستقر به الأمر لتبني نظام الازدواجية القضائية صراحة وبموجب نص المادة 152 من دستور 1996 التي نصت على إنشاء مجلس الدولة وتأسيس المحاكم الإدارية كهيئتين قضائيتين مختصة بالنظر في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وهي ذات الإصلاحات التي أبقى عليها آخر تعديل دستوري لسنة 2016، وهو ما أكده قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ونص على حالة الارتباط بين الدعويين بموجب نصوص صريحة.

وبعد سردنا لأهم نتائج دراستنا، كان من الأفضل تضمينه ببعض الاقتراحات التي نراها ذات قيمة مستقبلية للقضاء الإداري إن طبقها وهي:

_ الجمع بين دعوي الإلغاء والتعويض قد يساهم في التقليل من ظاهرة عدول المواطنين عن مقاضاة الإدارة في جزء كبير إلى تكاليف الدعاوى الإدارية وتعقيدها، إذ يعد الجمع بينهما ضمانا إضافية للحق في التقاضي ووسيلة لتعزيز هذا الحق وإعطائه فعالية أكثر.

_ فالجمع يغني عن إقامة دعويين وما يكلف ذلك من دراسة الملف المرتين من طرف نفس القاضي المقرر أو من طرف قاضيين مقررين واستدعاء نفس الأطراف للإدلاء بنس التصريحات وتأكيداتها وتعدد الجلسات.

_ فإذا صح لدينا ان الضرورة تفرض اللجوء إلى إمكانية الجمع بين الإلغاء والتعويض في عريضة واحدة،أضحى لازماً تقدير الضرورة بقدرها،بتقديم القضاء الإداري الجزائري للمزيد من التوضيح حول إمكانية هذا الجمع وتحديد شروط تحققه.

غير أنه يتعين التأكيد بأن الجمع لا ينبغي أخذه على إطلاقه واعتباره قاعدة عامة قابلة للتعميم في جميع النزاعات الإدارية،حيث بإمكان كل من أراد مقاضاة الإدارة اللجوء اليه،بل الأمر يقضي دراسة دقيقة ومتأنية لكل نازلة على حدى ولكافة معطياتها الواقعية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر:

أ_ الدستور:

القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى 1437 الموافق 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

ب_ التشريعات الأساسية:

1: القوانين العضوية:

1_ القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المؤرخ في 30 ماي 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 6 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 2011.

2- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016 المتعلقة بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

2: القوانين العادية:

-القوانين:

1_ القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل والمتمم رقم 66-154 المؤرخ في 18 جوان 1966، المتضمن الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 36، المؤرخة في 1990.

قائمة المصادر والمراجع:

2_ القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 2008.

3_ قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 40 بتاريخ 1972/10/05.

- الأوامر:

1_ الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16/11/1965 المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 96 لسنة 1965.

2_ الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، المؤرخة في 09 جوان 1966.

3_ الأمر رقم 77/69 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82 لسنة 1969.

3: المراسيم:

- المراسيم الرئاسية:

1_ المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، الجريدة الرسمية، العدد 50، 2016.

- المراسيم التنفيذية:

1_ المرسوم التنفيذي رقم 262/98 المؤرخ في 1998، بالجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1998.

قائمة المراجع:

أ_ الكتب:

- الكتب باللغة العربية:

1_ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

2_ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.

3_ حاتم لبيب، نظرية الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، مطابع أخبار اليوم، القاهرة، 1968.

4_ حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، دار الخلدونية، 2007.

5_ خلوفي رشيد، القضاء الإداري، (التنظيم واختصاصه)، دم، ج، الجزائر، 2002.

6_ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2006.

7_ ساحلي سي علي، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة، معهد العلوم القانونية، الجزائر، 1985.

8_ سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء للوقوف على القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ط 1، الإسكندرية، 2004.

- 9_ سلامي عمور، مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في سطور، دراسات قانونية، الوادي، الجزائر.
- 10_ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 11_ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 12_ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
- 13_ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ.
- 14_ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 15_ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 16_ شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، غ.م، الطبعة الأولى، 2006.
- 17_ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006.
- 18_ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظامي الوحدة والإزدواجية، دار الريحانة، ط 1، الجزائر، 2000.

- 19_ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.
- 20_ عمار عوابدي، النظرة العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (القضاء الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، الجزائر.
- 21_ عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، عينون، 2004.
- 22_ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائري، 1995.
- 23_ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 2004، الإسكندرية.
- 24_ محسن خليل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 25_ محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق.
- 26_ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 27_ محمد الصغير بعلي، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 28_ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 29_ معوض عبد التواب، دعاوى التعويض الإدارية وصيغها، دار الفكر الجامعي، مصر، 1998.
- 30_ مليكة الصروخ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، المغرب، 1992.

31_ نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، طبعة 2008.

32_ يوسف دلاندة، قانون الإجراءات المدنية، دار هومه، الجزائر، 2000.

- المراجع باللغة الأجنبية:

1_ Delaubadere Andre, venézia (j.c) gaudenet (y) traite de droit administratif (g.d), Paris, 1999.

2_ Debbash Charles, Contentieux administratif « Dallez Paris », 1978.

3_ C,E,8, mars 1912, lafage, Considérant que le sieuslafage a soutenir que, par la décision suscrite du ministres des colonés, il a été privé du bénéfices des avantages qui lui soutassurés, en sa qualité d'officier, par les règlements en vigueur, que sa requête mais ainsi en question la légalité d'un acte d'une autorité administrative ; que ; par la suite ; le requérant est recevable à attaquer la décision dont s'agit par la voix du recours pour excès de pouvoirs.

4_ C,E,17 fevrier-1950, Lamotte : «...elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le conseil d'état conte l'acte concessier, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif ; et qui a pour effet d'asserer ; confomements aux principes généraux, dudroit, le respect de la légalité».

5_ Christiau Gabolde, procedure des tribunaux administratifs et des cours administratifs, 1 d'appel, dalloz, 6 éme édition, 1997.

6_ Waline (Marcel) : le contrôle juridictionnel de l'administration, le caire, 1964.

7_ CE,8,7,1991 Amoto, vité par Gilles Lebreton, op, cit.

8_ vois Georges Vedel, droit administratif, op, cit, p 602, A, dre le loubdère, manuel de droit administratif op, cit p 117, J.M Aubey et

B.Drago, traité de contentieux administratif 2éme édition, tome ,LGDJ, Paris, 1975.

9_ vois Georges Vedel, droit administratif,op,cit.

10_ vois maitre Lambard,droitadministratif,op,cit ,pp 420,Gilles lerbartou,droit administratif op,cit.

11_ vois Charles Debbach,Jean Claude Rice :contentieux qdministratif, 7éme édition 1999,Dallez, Paris,précés, droit public sciences politiques.

ب_ الرسائل العلمية:

- رسائل الماجستير:

1_ سهام عبدلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،تخصص قانون الإدارة العامة)،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة العربي بن مهدي،أم لبواقي، (2009/2008).

2_ شاص جازية، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير،معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، (1994/1993).

3_ محمد الصالح بن أحمد خراز، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي في الجزائر،رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

4_ نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،كلية الحقوق ،قسم القانون العام،جامعة الشرق الأوسط، 2010.

ج_ المقالات العلمية:

1_ أحمد هنية، عيوب القرار الإداري،(حالات تجاوز السلطة)،مجلة المنتدى القانوني،العدد الخامس، مارس 2018،بسكرة.

2_ أحمد هنية، عيوب القرار الإداري،(حالات تجاوز السلطة)،مجلة المنتدى القانوني،العدد 05،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة محمد خيضر، بسكرة،مارس، 2006.

3_ عادل بوراس، دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري،مجلة الفقه والقانون،العدد 03،كلية الحقوق،جامعة لمسيلا،يناير 2013.

4_ عجابي صبرينة، ظوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية،(دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية،العدد 01،جامعة العربي التبسي، تبسة، 2018.

5_ ماجدة شهيناز بودوح، التعديلات الواردة على شروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري،مجلة الاجتهاد القضائي، محكمة الحقوق والعلوم السياسية،العدد 12،سبتمبر 2016،بسكرة،الجزائر.

د_ المؤتمرات العلمية:

1_ بن صولة شفيقة،في السلطات الجديدة للقاضي الإداري في اطار التحقيق في النزاع،الملتقى الوطني المنعقد بجامعة الجيلالي اليابس،سيدي بلعباس، 2009.

2_ محمد بن الطاهر،"المادة 07 من القانون 23/90 وانعكاساتها على القضاء الإداري"،ملتقى قضاة الغرف الإدارية،الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992.

هـ_ القرارات القضائية:

1_ القرار الصادر بتاريخ 1984/05/26،ملف رقم:35161، المجلة القضائية، العدد الرابع، 1989.

2_ القرار الصادر بتاريخ 1987/05/02، ملف رقم:46855، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1987.

3_ القرار الصادر في 1995/05/14،الملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني،1995.

4_ القرار الصادر في 2002/10/15، الملف رقم:006005، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر،2003.

5_ القرار الصادر في 2004/06/15، الملف رقم:13944، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس،2004.

6_ القرار الصادر في 2004/06/15، الملف رقم: 10847،مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس،2004.

الفهرس:

الصفحة	العنوان
	الشكر والعرفان
	الإهداء
أ - هـ	مقدمة.
06	الفصل الأول: عدم إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
07	المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
07	المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء
07	الفرع الأول: التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء
07	أولاً: تعريف الفقه الفرنسي
08	ثانياً: تعريف الفقه العربي
09	الفرع الثاني: تعريف دعوى الإلغاء تشريعياً
09	أولاً: الدستور
10	ثانياً: القانون
11	الفرع الثالث: التعريف القضائي لدعوى الإلغاء
11	أولاً: القضاء الإداري الجزائري
11	ثانياً: القضاء الإداري المقارن
12	المطلب الثاني: تعريف دعوى التعويض
12	الفرع الأول: دعوى التعويض فقهاً
14	الفرع الثاني: موقف المشرع من دعوى التعويض
15	الفرع الثالث: التعريف القضائي لدعوى التعويض
16	المبحث الثاني: مظاهر التفرقة بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
16	المطلب الأول: الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
16	الفرع الأول: من حيث موضوع الدعوى
17	الفرع الثاني: مدى سلطة القاضي الإداري

18	الفرع الثالث:المواعيد والإجراءات
18	الفرع الرابع:من حيث الجهة القضائية المختصة
19	الفرع الخامس:حجية الحكم الصادر في الدعوى
19	المطلب الثاني:نطاق دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
20	الفرع الأول:المنازعات التي تندرج في دعوى الإلغاء
20	الفرع الثاني:المنازعات التي تدخل في نطاق دعوى التعويض
22	المبحث الثالث:مبررات عدم الجمع بين الدعويين والآثار المترتبة عليها
22	المطلب الأول:الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء ودعوى التعويض
23	الفرع الأول:الخصائص العامة لدعوى الإلغاء
23	أولاً:دعوى الإلغاء دعوى قضائية
23	ثانياً:دعوى مشروعية ذات إجراءات خاصة ومتميزة
24	ثالثاً:دعوى موضوعية (عينية):
25	الفرع الثاني:خصائص دعوى التعويض
25	أولاً:دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية
25	ثانياً:دعوى ذاتية شخصية
25	ثالثاً:دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل (دعوى قضاء الحقوق)
26	المطلب الثاني:آثار التمييز بين الدعويين
26	الفرع الأول:دعوى مخاصمة القرار الإداري غير المشروع دعوى إلغاء
27	الفرع الثاني:اشتراك القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء شروط أخف وأسهل من شروط قبول دعوى التعويض.
28	الفرع الثالث:تمتع دعوى الإلغاء بطبيعة موضوعية على عكس دعوى التعويض
31	الفصل الثاني:إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
32	المبحث الأول:مبررات الجمع بين الدعويين والأسباب المترتبة عليها كأساس للترابط

32	المطلب الأول:القرار الإداري محل الطعن موضوع الدعويين
33	الفرع الأول:القرار الإداري محل الطعن
33	أولا:تعريف القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء
33	ثانيا:المصدر القانوني لهذا الشرط
35	ثالثا:الدعاوى الإدارية التي يشترط فيها القرار محل الطعن
36	الفرع الثاني:عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للحكم بالتعويض
37	المطلب الثاني:الأسباب المؤدية للترابط بين الدعويين
38	الفرع الأول:العيوب الشكلية أو الخارجية كسبب لترابط بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
38	أولا:عيب عدم الإختصاص
41	ثانيا:عيب الشكل والإجراءات
43	الفرع الثاني:العيوب الموضوعية أو الداخلية للترابط بين الدعويين
43	أولا:عيب مخالفة القانون
45	ثانيا:عيب الانحراف بالسلطة
47	المبحث الثاني:أهمية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في القضاء الإداري
48	المطلب الأول:إمكانية الجمع في ظل القضاء الإداري المقارن
48	الفرع الأول:موقف القضاء الإداري الفرنسي
49	الفرع الثاني:موقف المشرع المصري
50	المطلب الثاني:مدى إمكانية الجمع في القضاء الإداري الجزائري
51	الفرع الأول:إمكانية الجمع في ظل القضاء المختلط
52	الفرع الثاني:إمكانية الجمع في ظل الإصلاح القضائي
54	الفرع الثالث:إمكانية الجمع بعد دستور 1996

55	المبحث الثالث: موقف المشرع الجزائري من إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض
56	المطلب الأول: اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعويين
56	الفرع الأول: في ظل القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية
57	الفرع الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
57	أولا: في حالة الاختصاص
59	ثانيا: في حالة الارتباط
62	المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة
62	الفرع الأول: في ظل القانون العضوي رقم 01/98
64	الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
67	الخاتمة
70	قائمة المصادر والمراجع
78	الفهرس

ملخص:

تعد إشكالية الجمع بين دعوى الإلغاء و دعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري من أهم الموضوعات الحديثة النشأة و التطور، وهذا نظر لكونها إحدى الوسائل القانونية التي تؤثر بشكل كبير على القرارات الإدارية، فالبرغم من وجود العديد من الاختلافات بين الدعويين تعد مسألة الجمع الضمانة الحقيقية و الفعالة لحماية الأفراد و حقوقهم و حرياتهم في مواجهة أعمال الإدارة و تجسيد خضوع هذه الأخيرة للرقابة القضائية و تحملها عبئ و تبعات أعمالها.

ف نجد أن المشرع الجزائري قد خصها من خلال قانون الإجراءات المدنية وبالتحديد في القسم الخامس من الكتاب الرابع منه المعنون (في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية) و ذكرها بحالة الارتباط وذلك لتقريب العدالة من المواطن إلى جانب توحيد الأحكام و تقادي تضاربيها و التقليل من المصاريف القضائية بالنسبة للمواطن.