المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف – ميلة

معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دروس في مقياس إجراءات المحاكمة الإدارية

السنة الأولى ماستر تخصص: قانون إداري

الدكتور: بديار علي محمود

المحاضرة الثانية: الدعوى الإدارية

الموسم الجامعي: 2024-2025

مقدمة:

بعد بيان اختصاص الجهات القضائية الإدارية سواء النوعي منها أو الإقليمي، جاء الدور على مرحلة الدعوى الإدارية والتي سنبين من خلالها أهم الخطوات التي ينتهجها المتقاضي لكي تقبل دعواه داخل أسوار الجهات القضائية الإدارية، إذ ينبغي عليه التنبه للعديد من الأمور التي يجب احترامها في مجال الدعوى الإدارية، بداية من توافر جميع الشروط المتعلقة بها وإلى غاية صدور الأحكام بشأنها وهو ما سنتطرق ضمن هذه المحاضرة

أولا: مفهوم الدعوى الإدارية

نتعرض في هذا العنصر إلى مفهوم الدعوى الإدارية الذي يتضمن تعريفها وكذا أهم الخصائص المميزة لها

أولا-1: تعريف الدعوى الإدارية

لم يقدم التشريع تعريفا مباشرا ومحددا للدعوى القضائية عموما ولا الدعوى الإدارية خصوصا، على الرغم من أن المواثيق والدساتير ما فتئت تؤكد على الحق في اللجوء إلى القضاء، وما يدعم ذلك ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المصادق عليه من طرف الجمعية العامة في **10-12-1984** في نص المادة **08** منه التي تنص على " **لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون".**

كما أن المادة **143** من التعديل الدستوري نصت على " **ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"**، وأيضا من خلال نص المادة **800 من ق إ ج م إ**، نجد أن المشرع الجزائري لم يعرف الدعوى الإدارية وإنما اكتفى بالإشارة إلى السلطات الإدارية التي تكون قراراتها محلا للطعن أمام جهات القضاء الإداري.

فبالنظر إلى ما سبق، وكذا ما تداوله الفقه من محاولات للخروج بتعريف جامع للدعوى الإدارية، فإنه يمكن الخروج بتعريف راجح يجمع بين العناصر الرئيسية لها وهو أن الدعوى الإدارية هي " حق الشخص الطبيعي أو المعنوي، ووسيلته النظامية في أن يلجأ للقضاء الإداري في المنازعة التي تكون جهة الإدارة طرفا فيها ، للمطالبة بالاعتراف بحق أو حمايته نتيجة الإضرار به من قبل الإدارة لإزالة الضرر أو التعويض عنه، في نطاق إجراءات نظامية خاصة لا تخضع لقواعد المرافعات المدنية إلا فيما لم يرد فيه نص نظامي ولا يتعارض مع طبيعتها"، ولعل هذا التعريف الراجح يجمع بين أطراف الدعوى الإدارية والسلطة القضائية المختصة بها ومضمون هذه الدعوى وإجراءاتها.

أولا-2: خصائص الدعوى الإدارية

تستند الدعوى الإدارية على جملة من المقومات والخصائص تميزها عن الدعوى المدنية، وهو ما يتمثل أساسا في:

أولا-2-1: الطبيعة غير المألوفة للقواعد القانونية المطبقة على الدعوى الإدارية

تتميز قواعد القانون الإداري بمجموعة من الشروط الاستثنائية الغير مألوفة في القانون الخاص، وذلك لاختلاف الروابط التي تحكم كل من القانون الإداري والقانون العادي، حيث ينظم القانون الخاص المصالح الفردية الخاصة، بينما يعالج القانون الإداري المصالح العامة ويراعي احتياجات العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العمومية بانتظام واطراد، مع المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

أولا-2-2: الدعوى الإدارية لها إجراءات خاصة ومتميزة

تتسم الإجراءات القضائية الإدارية بمجموعة من الخصائص تميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية والتجارية) سواء كان مصدرها كتابيا أو شفويا، كما أن الفقه ذهب إلى الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية: الكتابة، الحضورية، الشبه سرية، السرعة، البساطة وقلة التكاليف وأيضا الطابع التحقيقي، ونتناول أهمها في:

- **إجراءات كتابية:** حيث تطغى على الإجراءات القضائية الإدارية السمة الكتابية، حيث لا تمثل فيها الشفاهة إلا مظهرا استثنائيا، وينتج عن ذلك:
  - الدعوى لا تنفتح إلا بموجب عريضة مكتوبة
  - لا تكون فيها المرافعة إلا بتقديم المذكرات والمستندات والوثائق المطلوبة والمتبادلة بين الخصوم، والملاحظات الشفوية لا تكون إلا دعما للمذكرات الكتابية.
  - كما لا يكون الحكم إلا كتابيا بعد تقديم النيابة تقريرها المكتوب
- **إجراءات تحقيقية:** خلافا للطابع الاتهامي الذي يطغى على الإجراءات المدنية، حيث يكون لأطراف الدعوى سلطات واسعة في إدارتها وتسييرها بصورة يكون فيها القاضي حكما، فإن الإجراءات القضائية الإدارية تتميز بطابعها الاستقصائي والتحقيقي، نظرا لدور القاضي الإداري في توجيه الدعوى الإدارية وهكذا القاضي الإداري يتمتع بسلطات معتبرة، حيث يكون له زمام المبادرة في مختلف مراحل الدعوى وذلك على النحو التالي:
  - القاضي يأمر بالتبليغات عقب رفع الدعوى.
  - في مرحلة التحقيق، يمكن للقاضي الاتصال بالإدارة العامة، حيث يمكنه أن يطلب – أمر- من الإدارة تقديم المستندات التي يراها لازمة للتحقيق في القضية مع الالتزام ببعض القيود التي تحد من ذلك كما في حالة الأسرار المهنية
  - في مرحلة الحكم، للقاضي الإداري سلطة تقدير مدى كون القضية مهيأة للفصل فيها.

- **إجراءات حضورية:** من بين مميزات الدعوى الإدارية أنها تتسم بإجراءات المواجهة أو الحضورية، أي أن القاضي الإداري لا يستطيع الفص في الدعوى على أساس مستند لم يتمكن أحد الأطراف الاطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه وذلك إعمالا لمبدأ حق الدفاع.

أولا-3: تمييز الدعوى الإدارية عن غيرها من المصطلحات المشابهة لها

في هذا العنصر نتناول المصطلحات المتقاربة والدعوى الإدارية وذلك من أجل تجنب الخلط والالتباس بينهما، على الرغم من أنها تختلف عنها.

أولا-3-1: تمييزها عن الخصومة الإدارية ودعوى تجاوز السلطة

بالنسبة لتمييز الدعوى الإدارية عن الخصومة الإدارية، فإن هذه الأخيرة تنشأ عن مباشرة الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة واتخاذ مجموعة من الإجراءات القضائية النظامية والتي تنطلق بإثارة المدعي لدعواه أمام القضاء، وتنتهي بصدور الحكم البات فيها أو بانقضائها بغير حكم لأسباب قانونية معينة، ومن هنا فإن الدعوى الإدارية تتميز عن الخصومة في أن الدعوى حق شخصي لصاحبها يثيرها أمام القضاء أو يتركها، فإن استعملها يكون ذلك عن طريق إجراءات الخصومة.

أما فيما يتعلق بتمييز الدعوى الإدارية عن دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الإلغاء، فهذه الأخيرة تعتبر دعوى إدارية يطلب صاحبها من القضاء الإداري حماية حق تم الإضرار به عن طريق قرار إداري، غير أن الدعوى الإدارية أشمل منها لأنها تتعلق بأنواع أخرى من الدعاوى كدعوى التعويض وغيرها.

أولا-3-2: تمييزها عن المطالبة القضائية

ذكرنا سابقا أن الدعوى الإدارية هي حق شخصي ووسيلة قانونية للمطالبة بالحق، أما المطالبة القضائية فهي ليس سوى التصرف الذي يجريه صاحب الدعوى استعمالا لهذا الحق، فالمطالبة القضائية مظهر حق الدعوى وصورته الحركية.

أولا-3-3: تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية

يكمن أول اختلاف بينهما في الادعاء القانوني، حيث أن الدعوى المدنية يكون الادعاء ذو طابع مدني أي صادر عن شخص طبيعي أو معنوي لا يتمتع بصفة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، أما الادعاء القانوني في الدعوى الإدارية فهو ذو طابع إداري يهدف إلى إلغاء تصرف قانوني صادر عن شخص معنوي عام.

أما التمايز الآخر فهو الجهة القضائية المختصة لكل منهما، فالدعوى المدنية ترفع أمام جهات القضاء العادي والدعوى الإدارية ترفع أمام جهات القضاء الإداري.

أولا-3-4: تمييزها عن الدعوى الجزائية

يمكن إسقاط ما قيل بشأن الاختلاف بينها وبين الدعوى المدنية على اختلافها عن الدعوى الجزائية، ولكن هنا الادعاء يكون في الدعوى الجزائية ذات طابع جزائي وبالتالي فهي تهدف إلى الردع العام من خلال تطبيق قانون العقوبات، واختصاصها هو أن ترفع أمام الجهات القضائية الجزائية.

ثانيا: تقسيمات الدعوى الإدارية

تقسم الدعاوى وفق ما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى أربع أنواع:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية
- دعاوى التفسير
- دعاوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية
- دعاوى القضاء الكامل

كما يوجد نوع آخر من الدعاوى على نطاق واسع هو دعاوى الزجر أو القمع، وهي تخص مجلس المحاسبة ولجان الطعن التأديبية.

وهذا التعداد تقابله تقسيمات حديثة تم تصنيف الدعاوى حسبه إلى دعاوى القضاء الموضوعي، ودعاوى قضاء الحقوق أو ما يعرف لدعاوى القضاء الشخصي.

ثانيا-1: الدعاوى الموضوعية (قضاء الشرعية)

وهي الدعاوى التي تتعلق بالمراكز الموضوعية التي تتمثل في حماية المشروعية وتصحيح وضع عام موضوعي لا شخصي وتقام هذه الدعوى بسبب مخالفة الإدارة للقواعد القانونية، وهي تشمل دعاوى إلغاء القرارات الإدارية.

كما أنها تلك الدعاوى التي تؤسس وترفع على أساس مراكز وأوضاع قانونية عامة، و تستهدف تحقيق الحماية القضائية للمراكز والأوضاع القانونية العامة وكذا حماية شرعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني في الدولة ومن أهم الدعاوى الإدارية الموضوعية:

- دعوى تفسير القرار الإداري
- دعوى فحص مدى شرعية القرار الإداري
- دعوى الإلغاء
- الدعاوى الانتخابية

- الدعاوى الضريبية
- الدعاوى الزجرية أو العقابية بصورة استثنائية

ثانيا-2: الدعاوى الشخصية (قضاء الحقوق)

وهي الدعاوى المتعلقة بالحقوق الشخصية أو الذاتية الناتجة عن المراكز القانونية الشخصية والتي تتولد مباشرة من عمل فردي أو شخصي، كالعقد الإداري الذي ينشئ المراكز الشخصية بين طرفيه أو العمل غير المشروع بسبب الخطأ الموجب للمسؤولية بالتعويض عن الضرر، وبذلك فإن الدعاوى الشخصية تشمل دعاوى القضاء الكامل (التعويض)

أيضا هي مجموع الدعاوى القضائية الإدارية التي تتحرك ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة على أسس وحجج ومراكز قانونية ذاتية وشخصية ويطالبون من هذه الجهات القضائية المختصة التقرير والاعتراف لهم بحقوق شخصية مكتسبة، وحماية هذه الحقوق الشخصية المكتسبة قضائيا عن طريق الحكم بالتعويض الكامل، ومن هذه الدعاوى:

- دعوى التعويض أو المسؤولية
- دعاوى العقود الإدارية
- دعوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخصية

ثالثا: شروط قبول الدعوى الإدارية

يجب أن تكون الدعوى الإدارية مستوفية لشروطها حتى تكون صالحة للنظر فيها من قبل القضاء الإداري وتقسم هذه الشروط إلى:

ثالثا-1: الشروط العامة

تتمثل هذه الشروط في ما يلي:

ثالثا-1-1: شرط الصفة

الصفة تعبر عن صلاحية الشخص لممارسة حق في مباشرة إجراءات التقاضي، والصفة شرط لازم لقبول الدعوى وهو شرط متعلق بالنظام العام، فلا تقبل الدعوى الإدارية إلا إذا توفرت في المدعي الصفة والمصلحة وفقا لنص المادة **13 ق إ ج م إ " ...يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه...".**

كما أنه إذا تعلق الأمر بدعوى قضائية إدارية من طرف شخص معنوي فمن الضروري أن ترفع باسم ممثله القانوني وإلا فنهاية مسار الدعوى سيكون بعدم القبول الشكلي، وذلك بخرق الأشكال الجوهرية للإجراءات وهو من النظام العام

ثالثا-1-2: المصلحة

وفق نص المادة **13 من ق إ ج م إ** على **"لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..."**

من خلال مقتضيات هذه المادة يتضح أن المصلحة تعتبر أساس الدعوى الإدارية، فالمدعي سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا خاصا أو عاما، يجب أن تكون له مصلحة، والهدف من اشتراط المصلحة لقبول الدعوى الإدارية هو محاولة الحد من الدعاوى المرفوعة أمام القضاء المختص، وهو ما يؤثر على نشاط الإدارة وحماية هيبتها.

أما بالنسبة لتعريفها فهي الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حال قبول طلبه، ويشترط القضاء في المصلحة التي تبرر قبول الدعوى الإدارية توافرها على خصائص وشروط معينة والتي تتمثل في ما يلي:

- **أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة:** معنى ذلك وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه، وبين المدعي وهذه العلاقة تضع المدعي في وضع قانوني يخوله صفة الطعن في القرار الإداري، وعليه فإن الدعوى المرفوعة من شخص ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار لا تقبل مهما كانت صلته بصاحب المصلحة
- **أن تكون المصلحة محققة أو محتملة:** أي لابد أن يكون الضرر أو الأثر ثابتا أو على الأقل متوقع الحدوث مستقبلا، **م 13 ق إ ج م إ**
- **أن تكون المصلحة القانونية:** أي أن تستند على حق أو مركز قانوني موضوعي أو إجرائي وبالتالي لا تقبل الطلبات التي لا تستند إلى مصلحة اقتصادية أو أدبية أو مصلحة غير مشروعة

ثالثا-1-3: الأهلية

وهي تلك الخاصية المعترف بها للشخص (طبيعي أو معنوي) والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه، والناتجة عن اكتساب الشخصية القانونية، وتعتبر الأهلية من الشروط المطلوبة في الدعوى الإدارية وإن لم تعد شرطا لقبولها لعدم تواجدها في **المادة 13 ق إ ج م إ**

ثالثا-2: الشروط الخاصة

ينظر القاضي أولا في هذه الشروط قبل التطرق للشروط الموضوعية، فإذا رأى القاضي أن المتقاضي لم يحترم هذا الجانب حكم بعدم قبول الدعوى شكلا

ثالثا-2-1: شرط القرار الإداري

يلزم المشرع على المدعي إرفاق القرار الإداري محل الطعن في بالعريضة الافتتاحية إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية القرار الإداري، ومن ثمة فوجود القرار الإداري شرط أساسي لرفع هاته الدعاوى وأمر حتمي من النظام العام.

وفي حال وجود مانع من إرفاقه بالعريضة بسبب امتناع الإدارة من تمكين المدعي منه فإن القاضي الإداري يأمر الإدارة بتقديمه في أول جلسة م **819 ق إ ج م إ.**

ثالثا-2-2: شرط التظلم الإداري المسبق

هو شكوى أو طلب يرفع من قبل المتظلم للسلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه

لم يعد العمل بالتظلم أمام الجهات القضائية الإدارية لازما، حيث أصبح اختياريا بموجب القانون الجديد، غير أنه في المادة الضريبية يشترط وجوده وإثارته تلقائيا من طرف القاضي لأنه من النظام العام.

ثالثا-2-3: شرط الأجل

قيد المشرع الجزائري الدعوى الإدارية بميعاد معين كونها لا تحتمل بطبيعتها البطء والتأخير، وهو يعتبر من النظام العام، ووفق نص المادة **829 من ق إ ج م إ** فإن رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية يكون خلال أربعة أشهر يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، عدا حالات قابلية الطعن ضد تلك الأحكام، ويجوز للشخص خلال هذه المدة رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويعد سكوت هذه الأخيرة عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد يستفيد المتظلم من شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار وهذا لرفع دعواه أمام المحكمة، وفي حال رد الإدارة عن التظلم فإن أجل شهرين يسري من تاريخ تبليغ الرد ويثبت إيداع التظلم بكل الوسائل المكتوبة مع العريضة.

كما يضاف إلى هذه الشروط امتفاء الشروط السلبية والمتمثلة في:

- عدم سبق الفصل في الموضوع
- غياب الصلح
- غياب التحكيم
- عدم دفع الكفالة في الحالة المنصوص عليها قانون (اعتراض الغير الخارج عن الخصومة والتماس إعادة النظر)