

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة العدل

المدرسة العليا للقضاء
مديرية التدريب



مذكرة التخرج

البطلان في القرارات الإدارية

الدفعة الخامسة عشر

من إعداد الطالبين القاضيين :

السنة الثالثة

- قريبيسي ياسين

- حيشوش سمير

2007-2004

مقدمة:

تقوم السلطة الإدارية في الدولة المعاصرة بنشاط واسع وهام يقصد تحقيق الصالح العام الذي يتمثل أساساً في إدارة المرافق العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، وتحقيق النظام الاجتماعي عن طريق تنظيم الحياة العامة، والحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة...

ومن بين الأعمال القانونية للإدارة، تلك الأعمال التي تصدرها بصفتها سلطة إدارية تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة وتحقيق أهدافها.

وهنا على الإدارة عند إصدارها لقراراتها مخاطبة أفراد المجتمع، يفترض أن تكون هذه الأعمال مشروعة، وفي حالة خروجها عن ذلك، يتبعن على كل متضرر من هذا القرار، سواء كانت القرارات فردية أو تنظيمية اللجوء إلى القضاء لطلب بطلانها، فعلى القاضي الإداري أن يقوم بعملية الرقابة على الأفعال الإدارية من خلال تفحصه لأسباب البطلان، كون القاضي الإداري الضامن الأساسي لحقوق وحرمات الأفراد تجاه أجهزة الإدارة، كون هذه الأخيرة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، إذ يتدخل القاضي الإداري لإعادة التوازن بين الإدارة والفرد، كون هذا الأخير طرف ضعيف تجاه الإدارة.

وتنشأ الخصومة الإدارية عند خروج الإدارة عن حدودها وبالتالي تمس حقوق وحرمات المواطنين، مما يدفعهم اللجوء إلى القضاء بهدف إبطال ذلك التصرف الغير الصادر عن الإدارة، وتعد هذه الوسيلة من بين وسائل إنهاء القرار الإداري ويطلق عليها بعض الفقهاء بإنهاء القرار الإداري بفعل القضاء.

ونظرية البطلان لها مجال واسع في القرارات الإدارية إذ لا يطبق عليها قاعدة لبطلان بدون نص، لأن مجال رقابة المشروعية مجال واسع، إلا أن المدعى عند رفعه لهذه الدعوى أن يبين أسباب عدم المشروعية، والقاضي المختص بالنظر في هذه الدعوى هو القاضي الإداري الذي يتمتع بسلطة في حسم النزاع، ويتربّ عن حكم القاضي آثار بالنسبة للقرار المطعون فيه، وكذا فيما يخص قيام مسؤولية الإدارة، وتبعاً لذلك نطرح الإشكاليات التالية:

- مامعني البطلان وأسبابه في القرارات الإدارية؟

- كيفية توقيع البطلان في القرارات الإدارية؟

- ماهي الآثار القانونية المترتبة عن حكم القاضي ببطلان القرارات الإدارية؟

وعلى ضوء هذا نطرح الخطة التالية:

مقدمة:

الفصل الأول: ماهية البطلان في القرارات الإدارية وأسبابه

المبحث الأول: ماهية البطلان في القرارات الإدارية

المطلب الأول: مفهوم البطلان في القرارات الإدارية

الفرع الأول: تعريف البطلان

الفرع الثاني: درجة البطلان في القرارات الإدارية

المطلب الثاني: تمييز بطلان القرارات الإدارية عن باقي الأنظمة القانونية

الفرع الأول: التمييز بين بطلان القرارات الإدارية والإلغاء

الفرع الثاني: التمييز بين بطلان القرارات الإدارية والسحب

المبحث الثاني: أسباب بطلان القرارات الإدارية

المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية

الفرع الأول: عيب عدم الإختصاص

الفرع الثاني: عيب عدم�احترام الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً

المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون

الفرع الثاني: عيب السبب

الفرع الثالث: عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

الفصل الثاني: إجراءات الفصل في بطلان القرارات الإدارية

المبحث الأول: شروط قبول دعوى البطلان و القاضي المختص للفصل في النزاع

المطلب الأول: شروط قبول دعوى البطلان

الفرع الأول: الشروط العامة لقبول دعوى البطلان

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لقبول دعوى البطلان

المطلب الثاني: القاضي المختص للنظر في دعوى البطلان وإجراءات التحقيق فيها

الفرع الأول: القاضي المختص في دعوى البطلان

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق في دعوى البطلان

المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان والآثار المترتبة على حكم القاضي بالبطلان

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في حسم النزاعات المطروحة

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حكم القاضي ببطلان القرار الإداري

الفرع الأول: بالنسبة للقرار الإداري

الفرع الثاني: قيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية الغير مشروعة

خاتمة:

الفصل الأول : ماهية البطلان في القرارات الإدارية وأسبابه

عندما تصدر الإدارة قرار غير مشروع فإن القاضي الإداري له سلطة واسعة في رقابته لذلك، فينطوي ببطلان القرار الإداري، ولهذا لابد من البحث عن ماهية البطلان في القرارات الإداري والذي سوف ستناولها في المبحث الأول، وعندما يتحقق القاضي الإداري القرار الإداري الغير مشروع لابد من البحث عن الأسباب التي تؤدي إلى بطلانه، وهذا ما سوف ستناوله في المبحث الثاني.

المبحث الأول : ماهية البطلان في القرارات الإدارية

للبحث عن ماهية البطلان في القرارات الإدارية، لابد من تحديد مفهوم البطلان في هذه القرارات، ثم التطرق إلى التمييز بينه وبين باقي الأنظمة القانونية المشابهة له.

المطلب الأول : مفهوم البطلان في القرارات الإدارية

لتحديد مفهوم البطلان في القرارات الإدارية، لابد أن نتطرق إلى تعريف البطلان وفقاً لقانون المدني، والقيام بعملية القياس مع البطلان في القرارات الإدارية وهذا ما سوف ستناوله في الفرع الأول، ثم لابد من البحث في درجات البطلان في القرارات الإدارية وموقف الفقه والقضاء من ذلك.

الفرع الأول: تعريف البطلان

عندما يختار القانون الأعمال التي يرتب آثاره عليها، فإنه يضع لها نماذج معينة، ويطلب في كل نموذج مقتضيات معينة، فالقانون يرتب آثاراً محددة سواء كان العمل بالإرادة المنفردة، أو كان في صورة عقد، في الحالة الأولى يتعلق بالقرارات الإدارية مثلاً، بينما في الحالة الثانية يتعلق بالعقود سواء كانت مدنية أو إدارية، والواقعة القانونية كما يحددها بصفة مجردة يمكن أن نطلق عليها إسم الواقعية النموذجية، أما الواقعية القانونية كما تحدث فإنه يمكن تسميتها بالواقعة التاريخية، والأصل أنه يجب أن تتطابق الواقعية التاريخية على الواقعية النموذجية حتى تترتب الآثار التي يربطها القانون بهذه الواقعية، فإذا لم يحدث هذا التطابق فإن الواقعية التاريخية تعتبر غير كاملة أو معيبة فالأصل أنها لا تنتج آثار الواقعية الصحيحة، فإذا تم هذا أي إذا كان هناك عيب أدى إلى عدم ترتيب الآثار القانونية يعتبر العمل القانوني باطل⁽¹⁾ ، فيشترط إذا لوجود البطلان :

1- أن يكون هناك عيب، أي عدم التطابق بين العمل و نموذجه القانوني، وهذا ما سوف ستناوله في المبحث الثاني عندما نتطرق إلى النقطة المتعلقة بأسباب بطلان القرار الإداري.

2- أن يرتب القانون على هذا العيب عدم إنتاج العمل لأنثاره التي تترتب إذا كان كاملاً⁽²⁾.

1- الدكتور فتحي والي، نظرية البطلان في قانون المرافعات، الطبعة الثانية سنة 1997، الصفحة 08.

2- الدكتور فتحي والي، نفس المرجع، الصفحة 08.

وبهذا يمكن أن نضع للبطلان التعريف التالي: "البطلان تكيف قانوني لعمل يخالف نموذجه القانوني،

مخالفة تؤدي إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها عليها القانون إذا كان كاملا⁽¹⁾، إما أن يكون في شكل عمل إنفرادي كالقرار الإداري أو في شكل عقد ولابد من التمييز بينهما".

حيث أن بطلان العقد يتعلق بإختلال أحد أركانه إما الرضا أو السبب أو المصل، أو الشكلية في بعض العقود خاصة العقود المتعلقة بنقل ملكية عقار، أما بطلان القرار الإداري فالاصل أن يكون القرار قد ولد صحيحا، ومن يدعى خلاف ذلك عليه الإثبات الذي يدور إما حول قابلية القرار للإبطال، أو بطلانه بطلا مطلقا يصل إلى مرتبة الإنعدام، و من ثم فالقرار إما أن يثبت أنه قابل للحكم ببطلانه أو أنه معذوم، والتقسيم الثلاثي للبطلان المتمثل في الإنعدام والبطلان المطلق وقابليته للإبطال، أمر مهجور في القضاء الإداري، الذي يدمج البطلان المطلق في الإنعدام، حيث يأخذ صورة الإنعدام فقط، والبطلان النسبي أو القابلية للإبطال كظرف ثانوي⁽²⁾، ولهذا لا بد من التطرق إلى درجة البطلان في القرار الإداري وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: درجة البطلان في القرارات الإدارية

سوف نتناول فيما يلي موقف الفقه من درجة البطلان في القرارات الإدارية، ثم نتناول موقف القضاء من ذلك.

أولاً: موقف الفقه من درجة البطلان في القرار الإداري

ويتحدث الأستاذ "ريفيرو" عن التقسيم الثلاثي للبطلان، بقوله: "إن القرار المشوب بعدم المشروعية في أي من عناصره يكون باطلا، وعندما يتثبت القاضي من عدم المشروعية فإن القرار الباطل يعتبر كان لم يوجد أبدا" ، وإلى جانب هذه الصيغة العادية لعدم الصحة التي تتفق مع البطلان المطلق للقانون المدني، فإن القانون الإداري يعرف أيضا إثنين صيغة عدم صحة أقل جسامته هي البطلان النسبي وصيغة أشد هي الإنعدام فيقول :

« La décision entachée d'illégalité dans l'un de ses éléments est nulle : lorsque le juge constaté l'illégalité, l'acte annulé est réputé n'avoir jamais existé à coté de cette forme normale d'un validité, qui correspond à la nullité absolue du droit civil , le droit administratif connaît aussi, exceptionnellement une forme aggravée, l'inexistence »⁽³⁾.

1- الدكتور فتحي والي، نظرية البطلان في قانون المرافعات، الطبعة الثانية سنة 1997 ، الصفحة 09.

2- الدكتور المستشار عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، دار النشر الجزء الثاني سنة 1997، الصفحة 51.

3- rivero (j) ,droit administratif, 3^{ed} 1965 page 96.

و يعدد الأستاذ " قالين" أسباب البطلان بالقول أنه ينتج سواء من عدم المشروعية (تجاوز السلطة)، أما في حالة صدور القرار بناء على الغش، سواء غاب السبب أو تعيب فيقول:

« Cette nullité peut résulter, soit d'une illégalité excès de pouvoir soit de ce que l'acte a été obtenu Par fraude, soit de l'absence de cause ou de fausse cause »⁽¹⁾.

ويذهب " قالين " أيضا إلى القول بأن التقسيم الثلاثي للبطلان معترف به في القانون الإداري فيقول: on sait qu'en droit privé , on distingue les actes insistants , nuls de nullité absolue –nuls de nullité relative, ces distinctions de retrouvent en droit administratif »⁽²⁾.

و يقوم القرار الإداري الصحيح على خمسة أركان: السبب، الشكل، المحل، الغاية، الإختصاص، فالأصل أن يكون القرار صحيحاً مستوفياً لهذه الأركان، ولهذا فإنه في حالة عدم صحة ركن من أركان القرار الإداري، يؤدي بالنتيجة إلى بطلان القرار، إذ يعتبر بأنه لم يولد أصلاً فiziول و كافة الآثار عليه قبل الحكم بالبطلان، بمعنى أنه إذا لم يقض ببطلانه فإنه يظل صحيحاً مرتبًا لأنثاره القانونية رغم عيبه، وإذا كان مضي مدة التقاضي يجعل القرار الباطل بمثابة قرار سليم كقاعدة عامة، فإن هذا القول يحتاج إلى تحديد من ناحيتين :

الأولى: أن هذه القاعدة أصدق ما تكون بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية (ذاتية أو شرطية)، أما اللوائح المعيبة فإن مضي مدة التقاضي بالنسبة إليها لا يجعلها على قدم المساواة مع تلك التي ولدت سليمة، بل يجوز للأفراد بالرغم من انقضاء مدة التقاضي مثل أثر اللائحة المعيبة بوسيلتين: الأولى عند الطعن في القرارات الفردية التي تصدر تطبيقاً لها إسناداً إلى ما في اللائحة من عيب، والثانية حين يخالف الفرد اللائحة معيبة تتضمن عقوبات جزائية وحينئذ يكون له أن يدفع بعدم شرعية اللائحة فيمتنع القضاء عن تطبيقها و هذا ما يأخذ به القضاء في مصر و فرنسا⁽³⁾.

الثانية : إن مضي مدة التقاضي بالنسبة إلى طلب بطلان القرار الإداري و هي قصيرة نسبياً، لا يحول دون المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تنتج عن تنفيذ القرار الباطل، فالملزم به أن حق طلب التعويض في هذه الحالة مستقل عن طلب الإلغاء و له مدة التقادم الخاص به⁽⁴⁾. وإنه من المعلوم أنه إذا صدر قرار إداري مخالف للقانون أو به عيب الشكل أو عيب عدم الإختصاص، أو التعسف فإن هذا القرار يكون باطلًا و يجوز الطعن فيه خلال المدة التي نص عليها القانون، حيث إنقضت تلك المواعيد يثبت القرار واستقر المركز المترتب عليه، غير أنه من ناحية

1- waline (m) : manuel élémentaire de droit administratif 4^{ed} paris 1946, page 371.

2- waline(m) : manuel élémentaire de droit administratif 4^{ed} paris 1946, page 371.

3- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة سنة 1991، دار الفكر العربي، الصفحة 360.

4- الدكتور سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، الصفحة 361.

أخرى يعترف الفقه والقضاء بأنه متى بلغ العيب حداً من الجسامه فإن القرار لا يكون باطلًا، و لا تستقر آثاره بعد فوات مواعيد الطعن و السحب، بل يكون منعدما inexistant وهي أقصى درجة البطلان أي أنه لم يوجد أصلاً فلا يبني عليه مركز قانوني مهما طال الوقت، ويجوز التعرض لما

ينسب إليه من آثار سواء بدعوى أصلية بإعلان انعدامه، أو بصفة تبعية أثناء توجيه طلبات تتعارض مع قيام هذا العمل، حيث لا يعتضم هذا العمل ولا تستقر نتائجه بانقضاء الزمن، فقد تناولت نظريات مختلفة موضوع الإنعدام و نشأت فكرة الإنعدام من بيئة القانون الخاص، حيث يرى فقهاء القانون العام مثل الأستاذ "دوجي" و"بونار"، أن نظرية القرارات الإدارية في القانون العام تخضع لذات الأصول والقواعد التي تنظم التصرفات القانونية في القانون الخاص⁽¹⁾.

ففي القانون المدني أقام الشراح القدماء نظرية الإنعدام، للتحلل من الأصل الذي كان مستقراً و هو أنه لا بطلان بلا نص، فقد صادف الفقهاء أصولاً يتعين فيها البطلان، و لكن دون أن يكون ثمة نص في القانون يسمح به.

و كان أول ما صادفه الشراح من هذا القبيل في عقد الزواج، وبصفة خاصة إذا عقد العقد بين شخصين من جنس واحد، ففي هذه الحالة صرخ بإنداده لفقد ركناً من أركانه، وللفرق بين البطلان والإنداد، فإنه إذا حال دون الإنعقاد مانع قانوني فإن التصرف يكون باطلاً، أما إذا حال دون انعقاده مانع طبيعي كان التصرف منعدماً، وظللت نظرية الإنعدام محصورة في نطاق ضيق في القانون الخاص لم يقدر لها النجاح، ذلك لأن الشراح لم يعقدوا للإنعدام في القانون الخاص أثراً مختلفاً عن آثار البطلان المطلق، فقد اعتبر حالة من حالاته، كما أن نظرية البطلان اتسعت و تطورت و لم تعد تتلزم في التقيد بالنص القانوني، بل وجدت أحوال كثيرة من البطلان الذي يرتب بلا نص، ولذلك فلم تعد نظرية القانون الخاص في حاجة إلى نظرية أخرى تؤيدها، ولم يعد القول بالإنداد أهمية خاصة، فعفا عليه الزمان وانزوت، ولم تعد شيء مذكور في ذلك القانون⁽²⁾. و بالعكس من ذلك فقد تلفق الشراح الأقدمون هذا الاصطلاح، وأدخلوه في القانون العام على حذر في البداية ثم ما لبث أن أثبت وجوده في محيط الفائدة العلمية، ولهذا أراد الفقه الإداري الفرنسي التمييز بين درجات البطلان على النحو المقرر في القانون المدني، و إن كان الفقهاء قد استعملوا اصطلاح الإنعدام أكثر من إستعمال اصطلاح البطلان المطلق، وأول من جاء بصياغة فكرة واضحة عن إنعدام القرارات الإدارية الفقيه الفرنسي المشهور "la ferriere" في مطولة عن القضاء الإداري، حيث يرى أن من أعمال الإدارة ما لا يمكن

1- الدكتور مصطفى كمال وصفي، مجلس الدولة، القاضي العام للمنازعات الإدارية، الصفحة 724 و 725 .

2- الدكتور مصطفى كمال وصفي، نفس المرجع، ص 725 .

الإكتفاء بنعته بالبطلان، كما لو صدر القرار الإداري من شخص لا سلطة له إطلاقاً وقد يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية تملك إصدار القرارات الإدارية و يكون معذوماً، لأنه يتضمن إعتداء جسيماً على اختصاصات السلطتين التشريعية أو القضائية، وقد قطع "لافيربير" من أول الأمر بأن مثل

هذه الأعمال هي قرارات معدومة لا يترتب عليها أثر قبل الأفراد و لا تحترمها المحاكم، و تصبح محاولة الإدارة تنفيذها بمثابة الإعتداء المادي⁽¹⁾.

و فكرة البطلان المطلق أو الإنعدام في القانون الخاص ترجع كما هو معروف إلى إنعدام ركن من أركان العقد، سواء أكان هذا الركن طبيعيا (كالرضا والمحل والسبب) أو فرضه المشرع (كإشتراط الرسمية في بعض العقود)، فإذا قمنا بعملية القياس هذا المبدأ في مجال القرارات الإدارية فيكون القرار معدوما إذا فقد أركانه الخمسة، و يكون قابلا للإبطال إذا فقد الركن شرطا من شروط صحته، و لكن هذه القاعدة لا تعبّر عن رأي الفقه الإداري و لا عن رأي القضاء .

ثانياً: موقف القضاء من درجة البطلان في القرار الإداري

1- موقف القضاء الفرنسي :

* **موقف المحاكم القضائية :** إكتسبت مسألة إنعدام القرارات الإدارية أهمية خاصة لدى المحاكم القضائية و من أقدم أحكامها في هذا الصدد، حكم صادر من محكمة ليل في 16 جوان 1881 جاء فيه: " أن القرارات الإدارية التي تلحق ضررا بالغير لا تخرج من اختصاص المحاكم القضائية إلا إذا كانت في النطاق الذي يرسمه القانون لرجال الإداره ... و للمحاكم القضائية أن تتأكد مما إذا كان رجال الإداره قد تصرفوا في نطاق تلك الحدود " ⁽²⁾.

ثم تبلور هذا القضاء في الفكرة الحديثة و التي من مقتضاهما، أن المحاكم القضائية هي الحامية الطبيعية لحربيات الأفراد و أموالهم، فكل إعتداء من الإداره على تلك الحرفيات أو الأموال، يجعل عملهما من قبيل الإعتداء المادي الذي تختص المحاكم القضائية بالنظر فيه ⁽³⁾ .

وأيضا فإن المحاكم القضائية تخول قاضي الأمور المستعجلة حق الحكم بإرجاع الأفراد إلى مسكنهم، على اعتبار أن القرار الإداري في هذه الحالات يصبح معدوما، ومن هنا فإن القرار الإداري المعدوم مرادفا للقرار غير المشروع.

* **موقف محكمة التنازع لم** تجعل القرار المعدوم مرادفا للقرار غير المشروع، و إنما حدثت العيب الذي يؤدي إلى إنعدام القرار الإداري بأنه مخالفة القرار لقانون بدرجة يتذرع معها القول، بأنه يعتبر

1- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة دار الفكر العربي طبعة 1991، الصفحة 363.

2- الدكتور سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، الصفحة 367.

3- الدكتور سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص 373.

تطبيقا لقانون أو لائحة و هذا حكم محكمة التنازع بتاريخ 04 يونيو 1940 في قضية scheider ⁽¹⁾.

* **موقف مجلس الدولة :** إن مجلس الدولة الفرنسي، قد انتهج مسلكا آخر حيث ضيق بمقتضاه حالات الإنعدام إلى أقصى حد ممكن حتى إنه من النادر أن يذكر في قضاياه صراحة إصطلاح "الإنعدام" ، لأن تجريد القرار الإداري من صفتة الإدارية يجعله بمثابة عمل مادي، وبالتالي يخضعه لقواعد العامة في

الإخلاص وفي الموضوع، على أنه من المسلم به من ناحية أخرى، وأن الإتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي لا يدع مجالاً للشك في هذا الخصوص، وأن فكرة الإنعدام هي فكرة حقيقة في قضاء مجلس الدولة، واستشهد في هذا الصدد بأحكام، فعلى سبيل المثال القرار الصادر بتاريخ 31 مايو 1957 في قضية *rosan gerard*⁽²⁾، ويلاحظ من ناحية أخرى أن حالات الإنعدام التي سلم بها مجلس الدولة الفرنسي صراحة، ترجع معظمها إلى حالات إغتصاب السلطة التي ذكرناها، أي حالة صدور القرار الإداري من فرد أو سلطة لاعلاقة لها بالإدارة وانقطعت صلتها بالإدارة.

2- موقف القضاء الجزائري:

إن القضاء الجزائري لم يكن يعطي أهمية للتمييز بين القرار الباطل والقرار المدعوم، وهذا بعد اعتبارات كون أن القضاء الإداري يأخذ بالمعيار العضوي، لتحديد الإختصاص بالإضافة إلى ذلك أن القضاء الجزائري لم يعرف مبدأ الإزدواجية إلى بعد دستور 1996، كما يلاحظ على القرارات التي كانت تصدر من المحكمة العليا كونها لا تميز بين القرار الباطل والقرار المدعوم، وهذا ما نجده في قرار الصادر 20/11/1976 خماس أحمد وأوكاكات أحمد ضد بلدية بودواو⁽³⁾.

جاء في حيثياته مailyi: " حيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة، غير ملزم بتسبب قراراته إذ يتشرط أن يكون قائمة على أسباب كافية، ولكن حيث أنه ومهما كانت الأسباب وبقطع النظر عنها، فإن غلق محلات بيع وإستهلاك الخمور بصفة نهائية، يعتبر عقوبة تدخل في إختصاص المحكمة وحدها" ، وما يلاحظ على هذا الحكم أنه جاء في حيثياته، أن إغتصاب سلطة إدارية لسلطة القضائية، فكان على لمحكمة العليا أن تصرح بالإنعدام لا بالبطلان.

ولكن بعد تكرис مبدأ الإزدواجية وبعد إنشاء مجلس الدولة، وتنصيبه أصبح القضاء يميز بين البطلان وإنعدام، ففي قرار صادر بتاريخ 27/07/1998⁽⁴⁾، الذي إنтиهى إلى اعتبار القرار الإداري الصادر

1- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة دار الفكر العربي طبعة 1991، الصفحة 392 و 393.

2- انظر القرار في الملحق.

3- انظر القرار في الملحق.

4- مجلة مجلس الدولة العدد الأول 2002، الصفحة 83.

من جهة غير مختصة منعدما، والقرار الصادر بتاريخ 10/06/2002 الذي اعتبر القرار الإداري الفاصل في مسألة تدخل أصلاً في إختصاص القضاء قراراً باطلاً لتجاوزه السلطة.⁽¹⁾ وما يمكن إستخلاصه في القضاء الإداري المقارن، أن درجات البطلان تتدرج من القوة والضعف طبقاً لمدى جسامته الخروج عن قواعد المشروعية، فإذا بلغت هذه المخالفة حداً كبيراً من الجسامه، كان القرار

الإداري معديما، أما إذا كانت تلك المخالفة للقانون لاتمثل خروجا كبيرا على مبدأ المشروعية كان القرار الإداري باطلًا⁽²⁾.

وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي القرار المشوب بإغتصاب السلطة بأنه⁽³⁾: "القرار الذي لا يمكن اعتباره إختصاص تملكه جهة الإدارة، وبأنه القرار الذي لا يمكن اعتباره تطبيقا لقانون أو لائحة". وما يترتب على ذلك عدة نتائج أهمها:

- في حالة ثبوت إنعدام القرار الإداري فإن تنفيذه يشكل إعتداء مادي، مرتبًا لآثار تختلف عن تلك التي يرتبها القرار الباطل، وذلك في مجال المسؤولية .

- في مجال الإختصاص القضائي، فإن الوضع يختلف في النظام القضائي في فرنسا عن الجزائر، ففي فرنسا، القاضي المختص هو القاضي العادي⁽⁴⁾، وهو القاضي الحامي الطبيعي لحقوق وحريات المواطنين، ومع ذلك فإن القاضي العادي قبل إعلان بطلان القرار الإداري أو التعويض عنه، سوف يقف أمام مسألة أولية يجب أن ترجع إلى القاضي الإداري لفحص مشروعية القرار من عدمه، حتى يستطيع الفصل فيها، إلا أنه في القضاء الجزائري، لا تثير مشكلة الإختصاص كون أن القاضي الإداري مختص حسب المعيار العضوي، وهذا ابتداءً من سنة 1966، تاريخ صدور قانون الإجراءات المدنية عندما نصت المادة 7 فقرة 02 منه، وحسن مافعل المشرع الجزائري والقضاء الإداري، لأن من الصالحيات المخولة للقاضي الإداري في مجال مدى تطابق القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية، وبالتالي القاضي يفصل في البطلان ويفصل في التعويض إن وقع إضرار بالمخاصل للقرار.

- يمكن إثارة مسألة الإنعدام يتعلق بالنظام العام، فعلى القاضي التطرق إليها من تلقاء نفسه.

- عدم إستفادة القرار المعديم من الحسانة بعد إنقضاء المدة القانونية لرفع دعوى البطلان، علما ان القرار المشوب بالبطلان يتحصن بفوائد الميعاد القانوني.

- تقوم مسؤولية الإدارة في القرار المنعدم دائمًا بينما في القرار الباطل، فلا تقوم المسؤولية الإدارية، إلا وفقاً لمعايير الجسمة.

1- مجلة مجلس الدولة العدد الثاني 2002، الصفحة 209.

2- د.رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الثانية سنة 1984، الصفحة 12.

3- martine lombard, droit administratif, 3eme édition, dalloz 1999 , p 331.

4- charles debbasch et jean-claud ricci, contentieux administratif, 7 eme édition 1999,

المطلب الثاني: تمييز بطلان القرارات الإدارية عن باقي الأنظمة القانونية

قد تكون نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، وهذا عندما يقرر القاضي بطلانه، وقد يكون من الإدارية التي أصدرته، فهنا الإدارة تلتاجأ إما إلى أسلوب الإلغاء فتلغي القرارات بالنسبة للمستقبل فقط، أو أسلوب السحب وهو شبيه بالبطلان بإعتباره الوسيلة التي يزول بها القرار بأثر رجعي لهذا لابد من

التمييز في الفرع الأول بين بطلان القرار الإداري وبين إلغائه، وفي الفرع الثاني التمييز بين بطلان القرار الإداري و سحبه.

الفرع الأول: التمييز بين بطلان القرارات الإدارية والإلغاء.

عند استعراضنا لمختلف القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، نجده يستعمل عبارة البطلان أي "l'annulation" بدلاً من استعمال عبارة الإلغاء أي "l'abrogation" إلا أنه ما يلاحظ في القضاء المصري يستعمل تارة عبارة البطلان وتارة عبارة الإلغاء، و عند إطلاعنا على الكثير من الكتب الفقهية نجد هم يستعملون عبارة البطلان أو الإلغاء في القرارات الإدارية.

و كذلك ما يلاحظ عن موقف القضاء الجزائري فإنه تارة يستعمل عبارة "البطلان" و تارة يستعمل عبارة "الإلغاء" ، و هذا راجع إلى عدم التدقيق في المصطلحات، و كذلك إلى عدم التحكم فيها من طرف المشرع الجزائري، فاحياناً تستعمل عبارة "دعوى البطلان" و أحياناً أخرى يستعمل عبارة "دعوى الإلغاء" فعلى سبيل المثال نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة " بينما في نص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله نص في الفقرة الأولى" الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات" ، و بالرجوع إلى النص الفرنسي و هو الأصل يتضمن " des recours en annulation " و في بعض الكتب يقال الإلغاء الإداري و الإلغاء القضائي للتمييز بينهما، فعندما يقال الإلغاء القضائي يقصد به البطلان أي l'annulation بينما الإلغاء الإداري يقصد به abrogation و نحن نقول أن البطلان له نظام قانوني مختلف عن الإلغاء، لهذا لابد من تحديد النظام القانوني للإلغاء.

فالنظام القانوني للإلغاء هو إنهاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، على عكس البطلان الذي ينهي القرار بأثر رجعي و يقول الأستاذ " فيبني wigny " : " إن إلغاء القرار الإداري منفرد الجنب يكون ممكناً دائماً تطبيقاً لمبدأ عدم جواز تأييد التصرف" ، و يمكن للإلغاء أن يكون كلياً أو جزئياً، و يمكن أن يكون مباشراً أو غير مباشراً أو ضمنياً، و يكون الإلغاء غير مباشر و ضمني عندما يصدر قرار إداري جديد يتعارض مع قرار سابق، و وبالتالي فإنه يلغيه على سبيل المثال إذا أقيل موظف فإن قرار تعينه يكون ملغيّاً".

و السلطة التي تملك إلغاء القرار من السلطة مصدرة القرار أو السلطة الرئيسية التي تعلوها، و قد تكون هذه السلطة جهة أخرى كقيام سلطة الوصاية بإلغاء القرارات الصادرة عن الأشخاص الامركزية، كما أن الإلغاء قد يرد على القرارات الفردية و قد يرد على القرارات التنظيمية أو اللائحية وفقاً لضوابط معينة.

أولاً: إلغاء القرارات الفردية.

لابد من التفرقة في هذا المجال بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقا للأفراد و تلك التي لا تولد حقوقا.

١- القرارات التي ترتب حقوقا للأفراد:

الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون و ترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإن الإدارة لا تملك المساس بها إلا في الحالات التي يجبرها القانون، ويقرر الفقه أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ بين القرارات الإدارية الفردية يعتبر مثلا في ذلك مثل مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية^(١).

إلا أن هذا الأصل لا يجرى على إطلاقه، فالإدارة تملك أحيانا أن تلغى قرار ترتب عليه حقوق مكتسبة، فمثلا قرار التعيين في وظيفة عامة فهذا القرار وإن أكسب الشخص حقا في تقاده الوظيفة العامة، فإن الإدارة تستطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجزاء، و هذا عندما يكون القرار سليما، إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، حيث استقر القضاء على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن بفوائد مدة الطعن المحددة قانونا و ليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يتquin معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوائد مدة الطعن اعتبارا من تاريخ صدوره.^(٢)

٢- القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقا للأفراد:

وفي هذه الحالة تستطيع الإدارة إلغائها أو تعديلها، وقد استقر الفقه على عدة أنواع منها:

- القرارات الواقتية: مثل القرارات الصادرة بندب موظف عام أو منح تراخيص مؤقتة.

- القرارات الولائية: و من القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا ترتب عليها أي آثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحميها القانون.

- القرارات السلبية: هنا الإدارة تتخذ موقفا سلبيا من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذه، فسكتوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح بعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، و هذا القرار لا يرتب حقوقا أو مزايا للأفراد و يجوز إلغاؤه في أي وقت مثل قرار الإدارة برفض منح

رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

- القرارات غير التنفيذية: و هي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية، فهذا القرار يمكن إلغاؤه بالنسبة للمستقبل في أي وقت و دون التقيد بميعاد معين.

ثانيا: إلغاء القرارات التنظيمية.

أجاز الفقه و القضاء إلغاء القرارات التنظيمية، فيجوز للإدارة إلغاءها أو تعديلها تلبية لمقتضيات المصلحة العامة في أي وقت، طالما أن الإلغاء لا يترتب أثره إلا بالنسبة للمستقبل و لا يمس بالحقوق

(١) الدكتور مازن ليلو راضي - الوجيز في القانون الإداري الكتاب التاسع منشور على موقع الأنترنت www.ao-academy.org

(٢) الدكتور مازن ليلو راضي - الوجيز في القانون الإداري الكتاب التاسع منشور على موقع الأنترنت www.ao-academy.org

المكتسبة التي نشأت في ظل القرار التنظيمي في الفترة بين إصداره و إلغائه، كما أن القرار التنظيمي لا يولد حقوق فردية ذاتية بل يخلق مراكز قانونية عامة موضوعية، تخضع لقواعد التميز و التبديل في كل وقت⁽¹⁾.

و من ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل، و أن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغى نافذة و منتجة لآثارها إذن نستنتج من كل ما سبق مايلي:

- * إلغاء القرار الإداري يكون بفعل الإدارة و أن بطلانه يكون بفعل القضاء.
- * أن الإلغاء يكون إما في قرار مشروع أو في قرار غير مشروع بينما بطلان القرار الإداري يكون دائماً في القرارات الغير المشروعة.
- * أن الإلغاء يكون له أثر في مستقبل و لا يمس المراكز القانونية التي أحدثها في الماضي بينما البطلان يكون بأثر رجعي و يمس المراكز القانونية في الماضي.

الفرع الثاني: التمييز بين بطلان القرارات الإدارية و سحبها

يقصد بسحب القرارات الإدارية إدامتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، و كأن القرار لم يولد مطلقاً و لم يرتب أية آثار قانونية، والسحب بهذا المعنى يشترك مع بطلان القرار الإداري من حيث آثاره و إذا كان من حق القضاء إبطال القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة هي مدة الطعن بالبطلان، فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة توقياً لإجراءات التقاضي المطلوبة كما أن سحب الإدارة قراراتها المعيب أكرم لها من إلغائه قضائياً و في هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة و سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

أولاً: سحب القرارات المشروعة.

القاعدة العامة المستقرة فقها و قضاها أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة حماية لمبدأ المشروعية و ضمان الحقوق المكتسبة للأفراد سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية مع أن هذه الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة عملاً بإستقرار في الأوضاع القانونية و تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، غير أن القاعدة لا تجرى إطلاقها فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة من ذلك:

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 577.

١- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر و فرنسا

ولإعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف، بشرط ألا يؤثر القرار على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، كما لو لم تعين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصل.

٢- القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، و من ذلك سحب قرارها بتوقيع الجزاء التأديبي على أن موظفيها تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

و هنا تظهر مسألة القرارات الإدارية فهي تنشئ مراكز قانونية عامة، و بالتالي لا ترتتب أي حقوق مكتسبة للأفراد، و هذا يعني إمكانية سحب القرار التنظيمي في أي وقت، إلا أن هذا الحق مقيد بأن لا يترتب هذا القرار حقوق للأفراد ولو بطريقة غير مباشرة.^(١)

ثانياً: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة:

القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارتها غير المشروعة، لجزاء لعم مشروعيتها و احتراماً للقانون و لكن لا يجب سحب القرار إلا بعد احترام بعض الشروط:
* يجب أن تستند السحب إلى مبررات عدم المشروعية، و ليس على مبررات الملائمة و مثل ذلك كسحب قرار تعين موظف حيث أنه يجب أن يستند على عدم توفر السن القانوني للتوظيف و ليس على أساس سوء اختيار الموظف.

* يجب أن تقوم عملية السحب في الميعاد المقرر قانوناً، و هو ميعاد الطعن القضائي و إذا كان القرار غير مشروع و لم يطعن عليه في الميعاد فإنه يتحسن و يصبح نهائياً و يرتب كل آثاره و هذا ما يقرر القضاء الفرنسي في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي تاريخ 18 ديسمبر 1953.^(٢)
و قد ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذا الإتجاه، و في قرارها الصادر بتاريخ 19/12/1993، و قد جاء في تقريره للمبدأ : " أنه من المستقر عليه قضاء أن القرار الإداري الذي

ينشأ حقوقاً يستوجب لسحبه أن يتم ذلك قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي و يعد بعد ذلك إجراء غير قانوني، إلا أن الإجتهاد القضائي يجيز استثناء من هذه القاعدة الخاصة القرارات اللاشرعية ".^(١)

و لما تبين أن القرار الإداري الصادر في 11/06/1984 قد أنشأ حقوق لصالح المستأنف وليس لرئيس (م.ش.ب) أن يسحبه أو يبطله بعد إنتهاء الطعن كما فعل ...".^(٢)

(١) الدكتور مازن ليلو راضي – الوجيز في القانون الإداري الكتاب التاسع منشور على موقع الأنترنت www.ao-academy.org

(٢) الدكتور عبد الحكم فودة – الخصومة الإدارية و بطلان و انعدام و سحب القرار الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة 1997 ، ص 353

١- المجلة القضائية العدد الثالث لسنة 1994 الصفحة 206.

٢- الدكتور حمدي ياسين عاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف الإسكندرية سنة 1987 ، ص 989.

و بالمقابل من ذلك نجد أن القضاء الفرنسي يجيز سحب قرار إداري و لو إنقضت المدة المقرر للطعن فيه بالبطلان و ذلك في الحالات الآتية:

أ) القرار الإداري المعدوم: هو القرار المشوب لعيب جسيم يجرده من صفتة الإدارية و يجعله مجرد عمل مادي، ولا يتمتع بما يتمتع به الأعمال الإدارية من حماية، فلا يتحصن بمضي المدة، و يجوز سحبه في أي وقت، و قد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن سحب هذه القرارات ليس ضرورياً، لأن جهة الإدراة يمكن أن تكتفي بتجاهلها بدون الحاجة إلى إعلان ذلك صراحة.

ب) القرار الإداري المبني على غش أو تدليس: فالإدراة في هذه الحالة لا تتقيد بمدة لسحب قرارها، لأنه لا يوجد و الحال هذه ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص الذي استعمل طرق احتيالية بنية تضليل الإدراة و حملها على إصدار القرار إستناداً إلى القاعدة التي تقرر أن الغش يفسد كل شيء⁽²⁾ فمثلاً قرار تعين موظف على أساس تقديم شهادات خبرة مزورة.

ج) القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة: أو كما يطلق عليها القرارات الكاشفة و هي القرارات التي تصدرها الإدراة بناءً على سلطة مقيدة لا يترك المشرع مجال لحرية التقدير فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأ في تطبيق القانون دون تقيد بمدة فمثلاً القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد كقرار الإدراة بترقية موظف على أساس الأقدمية، فإذا أخطأ الإدراة في مراعاة هذا الشرط و أصدرت قرارها متخطيئة الموظف المستحق إلى الموظف أحدث ، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة.

د) القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن:

فإن الجهة الإدارية أن نسحبها في وقت، و من هنا نستنتج أن البطلان و السحب يشتراكان في أنهما يعدمان القرار الإداري، إلا أن إختلاف السحب عن البطلان في كون أن هذا الأخير تم توقيعه من القاضي، فيما السحب يتم توقيعه من الإدراة نفسها أو سلطة التي تعلوها و أن سحب القرار يكون إما مشروع أو غير مشروع بينما إبطال القرار يكون دائمًا في قرارات غير مشروع.

المبحث الثاني: أسباب بطلان القرارات الإدارية

إن بطلان القرار الإداري يكون نتيجة لعدم لمشروعيته إما إلى الإختصاص أو الشكل أو لإجراء، وهي تشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري، فإذا تخلف أحدهما يعتبر القرار باطل لتخلف أحد أركانه وهذا ما سوف نتناوله في المطلب الأول، وأما تخلف المظهر الداخلي للقرار ويتمثل في مخالفة القانون أو الإنحراف في إستعمال السلطة أو عيب السبب، سوف نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية:

إن البحث عن سبب بطلان القرار الإداري من الناحية الخارجية، لا تنصب على الذي اتخذته الإدارة أو ما تم تقريره، بل على الطريقة التي استخدمت في اتخاذه، وبهذا فإن القاضي الإداري يتفحص مشروعية القرار من الناحية الخارجية، إذ يقرر إبطال القرار الإداري وبهذا نتناوله من الناحية القانونية من خلال تحديد الإطار القانوني والشرعى لممارسة الإدارة اختصاصاتها، والوسيلة القانونية التي يجب أن تتبعها لإصدار القرار الإداري حتى لا يكون قابلاً للإبطال، واعتبار أقدم عيب من العيوب التي تؤدي إلى إبطال القرار الإداري، وهو عيب عدم الإختصاص، فإننا نتعرض في الفرع الأول إلى هذا العيب و في الفرع الثاني نتناول عيب الشكل والإجراءات.

الفرع الأول : عيب عدم الإختصاص:

إذا كان المشرع قد حدد الإطار القانوني الواسع لممارسة الإدارة الاختصاص، فإن الخروج على ذلك بتجاوز لحدودها الزمانية أو المكانية أو الموضوعية، ولهذا فإن القاضي له صلاحية إبطال القرار كون الإدارة خرجت عن الإطار القانوني المحدد لها.

وقد عرف هذا العيب الأستاذ " لا فيرير " la Ferrier كمالي : " هو عدم الأهلية الشرعية لسلطة إدارية لإتخاذ قرار، أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحيتها "(1).

وعدم الإختصاص هو أول حالة تفتح الباب في دعوى تجاوز السلطة، التي تستنبطها القاضي و هذا تبعاً لقرار مجلس الدولة بتاريخ 28 مارس 1807 في قضية ديبي بريباي dupry briace (2). وقد عرف بعض الفقهاء ركن الإختصاص بأنه " الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها، في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها وإنطلاق تنفيذها المكاني والزمان "(3).

كما أن عيب عدم الإختصاص متعلق بالنظام العام، وهذا ما يوسع رقابة القاضي الإداري للقرارات الإدارية.

1- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 68.

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 69.

3- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى سنة 2004.

وعليه سوف نتناول درجات عدم الإختصاص ثم الإستثناءات الواردة عليه، وفيما بعد الآثار المترتبة على عدم الإختصاص.

أولاً: درجات عدم الإختصاص :

هنا لابد من التمييز بين حالة عدم الإختصاص البسيط وحالة عدم الإختصاص الجسيم، كون الحالة الأولى يترتب عليها بطلان القرار الإداري، أما الحالة الثانية يترتب عنها إنعدام القرار الإداري، وهي أقصى درجة البطلان.

1- عدم الإختصاص البسيط :

يكون عيب عدم الإختصاص بسيطاً أو عادياً وذلك حينما يقع في داخل النطاق الإداري، و هو الأكثر شيوعاً والأقل خطورة من حيث ما يتربّع عليها من آثار، ولعيوب عدم الإختصاص البسيط ثلاثة صور تقليدية، و هذا ما سوف نتناوله فيما يلي :

أ- عدم الإختصاص المادي : l'incompétence ratione matériel :

ينشأ عيب عدم الإختصاص المادي أو الموضوعي، إذا صدر القرار عن موظف في موضوع يجعله القانون من إختصاصه، وهذا العيب نفترض أن محل القرار أو موضوعه أو أثاره مشروعة ومن الممكن أن يحدث أثراً قانونياً، ولكن بقرار إداري من جهة إدارية خلاف مصدر القرار، وفي هذا النوع من عدم الإختصاص يقع اعتداء من هيئة إدارية عن إختصاص هيئة إدارية أخرى، إما أن تكون متساوية لها أو من سلطة إدارية أدنى عن سلطة تابعة⁽¹⁾، كذلك اعتداء سلطة مركزية على إختصاص مقرر سلطة لا مركزية.

ب- عدم الإختصاص المكاني: ratione Loci :

حالات عدم الإختصاص هنا نادرة، لأن الإدارة تعرف عادة الحدود الجغرافية لاختصاصها، ولكن قد يحدث أن تكون هذه الحدود غير واضحة تماماً أو غير معترف بها.

ج- عدم الإختصاص الزماني: l'incompétence ration temporis :

يقصد به صدور قرار إداري عن سلطة إدارية في وقت لا تكون مختصة قانوناً بإصداره، كإصدار موظف لقرار إداري قبل تنصيبه رسمياً، أو بعد إقالته أو إنتهاء عهده، أو إصداره لقرار إداري بعد إنتهاء المدة المحددة قانوناً لإصداره ورتب المشرع على هذه الصورة بطلان القرار الإداري، وقد أجاز القضاء الإداري الفرنسي القرارات التي تصدرها الحكومة المستقلة والمتعلقة بالتسخير العادي

1-قرار مجلس الدولة بتاريخ 19/07/1999 قضية رئيس مندوبي بلدية قسنطينة ضد كباش سليم كونه قام البلدية بسحب رخصة الطريق التي تمت تسليمها له من طرف الولاية، أنظر الأستاذ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنشق في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار النشر هومه سنة 2005 ، الصفحة .153

للمرافق العامة، في الفترة ما بين قبول إستقالتها وتعيين الحكومة الجديدة .

وقد كرس المشرع الدستوري الجزائري نظرية التسخير العادي في المادة 82 من دستور لسنة 1996 الفقرة الثانية التي نصت على ما يلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني يدخل وجوباً، تسهر الحكومة القائمة في تسخير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر ".

وعلى أية حال فإذا اتّخذ القرار الإداري في المدة المحددة قانوناً فإنه صحيح، حتى وإن وقع التبليغ به إلا بعد تلك المدة، فالمعنى هو أنه اتّخذ في الميعاد المنوّح للسلطة الإدارية و لا يهم تاريخ تبليغه للمعنى بالأمر.

2- عدم الإختصاص الجسيم :

في هذه الحالة يتتحول عمل الإدارة إلى عمل مادي يكون مصدره معتصباً للسلطة، يمنحه المشرع إياها هنا القرار يفقد صبغته الإدارية و يصير معادماً، و تكون حالات عدم الإختصاص الجسيم في صور أهمها :

أ- إغتصاب فرد عادي لسلطة إصدار القرار.

ب- إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص السلطةين القضائية أو التشريعية .

ولمواجهة هذه الحالة قرر مجلس الدول الفرنسي قبول الدعاوى التي تستهدف إزالة الحالة المادية المترتبة على القرارات المعادمة، و لكنه سلم في ذات الوقت بأن الدعوى في هذه الحالة ليست دعوى البطلان و لكنها دعوى خاصة لا تتمتع بما تتمتع بها دعوى البطلان و من ثم يجب أن ترفع عن طريق محام، كما أن الحكم لا يكون البطلان بل العمل يكون معادماً⁽¹⁾، وقد تم التطرق لهذه النقطة سابقاً.

ثانياً : الإستثناءات الواردة على قواعد الإختصاص :

وهنا نكون بصدده قرار صادر عن جهة غير مختصة إلا أنه لا يكون القرار قابل للإبطال، وهذا في حالتين و هما نظرية الظروف الإستثنائية و نظرية الموظف الفعلي.

1- نظرية الظروف الإستثنائية : *la theorie des circonstances exceptionnelles* :

يقصد بعبارة الظروف الإستثنائية و التي هي ذات مصدر قضائي ، كل إخلال أو تشويش خطير للحياة الاجتماعية، و ما يترتب على ذلك بأن يستحيل على السلطات العامة إحترام كل متطلبات الشرعية ولا يمكن تبرير المساس بمبدأ دولة القانون والسماح بذلك إلا عند وجود مخاطر جسيمة مثلاً

1- الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة السادسة دار الفكر العربي سنة 1991، الصفحة 368 و 369.

في الحروب، إذ يجوز للإدارة إتخاذ أي قرار لا يدخل في إختصاصها و لكن لا يتعلق الأمر هنا بأعوان عموميين يمارسون إختصاصات تكون في الحالات العادية مسندة إلى آعوان آخرين ولكن لظروف إستثنائية صارت كأنها صادرة من إختصاصها أي صحيحة .

ولقد طبق فيها مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الإستثنائية في قضية السيدتين (dol et laurent) و تتمثل و قائلها، أنه خلال سنة 1916 أصدر المحافظ البحري لمدينة تولوز قرار بمنع المؤمنات من إستهلاك المشروبات الكحولية في الحانات تحت طائلة غلق تلك الأماكن العامة وهذا حماية للعسكريين الذاهبين إلى الجبهة الشرقية أو الراجعين منها من أن يصابوا بأمراض جنسية، و كذا تفادياً من أن يصبحوا تحت تأثير المشروبات الكحولية كأعوان غير مدركين لتجنب العدو، كما منع القرار أصحاب الحانات من إستقبال تلك المؤمنات في محلاتهم، ومنعهن أيضاً من مرãoدة الزبائن أو المارة تحت طائلة الإعتقال، أو الإبعاد من المركز، عرض ذلك القرار على مجلس الدولة فقضى هذا الأخير تطبيق

نظريّة الظروف الإستثنائيّة المتمثلة في حالة الحرب العالميّة الأولى، وسلطات الحرب وهذا في القرار بتاريخ 28 فبراير 1919⁽¹⁾.

2- نظرية الموظف الفعلي: la théorie des fonctionnaires de fait

هي نظرية من إبتكار القضاء الفرنسي وتمثل في أنه عند تواجد ظروف إستثنائيّة، باستطاعة أشخاص أو هيئات غير مختصّة إدارياً أن تمارس سلطات الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامّة.

حيث أنه بتاريخ 7 جانفي 1944 إبتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي في قضية السيد lecoq وجاءت وقائع القضية فيما يلي: "بسبب إستحالة عقد اجتماع المجلس البلدي و الحصول على مصادقة المحافظ تعود لرئيس البلدية إتخاذ التدابير التي تفرضها تلك الوظيفة، وفي تلك الظروف ونظراً لعدم وجود أية موارد بلدية، من التي نص عليها التشريع ساري المفعول، تسمح بالإستجابة للإحتياجات الإستثنائيّة أنتجتها الأحداث "أي الحروب" فقد استطاع رئيس بلدية "فيكامت" أن يأمر بصفة شرعية للرسم على المداخيل المحققة في محلات تجار و صناع المدينة"⁽²⁾.

فالموظّف الفعلي يعتبر بالنسبة للغير من الأفراد في حكم الموظّف القانوني، و تعتبر تصرفاته مشروعة و فيما عدا ذلك لا يعامل كالموظّف القانوني، ولا يتمتع بنظامه القانوني بحيث لا يتمتع بامتيازات الوظيفة العامّة فلا يستحق المرتب وملحقاته بوصفه موظفاً قانونياً، و لا يتمتع بالضمانات المتعلقة بالتأديب إلا أن هذا لا يجعل الإداره من أن تدفع له نفقات، و تعويضه لما لحق له من ضرر

1- R: cassin, I waline M long , p weil,G brabant, gaja siry 1969, page 150 et ss

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 229.

بسّبب قيامه بالعمل بل و بأن تدفع له أجراً أو مرتبًا من أيام عمله "دون أيام الإجازة"، باعتبار أنه الأجر مقابل العمل الذي يأديه، وقد اختلفت الآراء حول أساس هذه الإلتزامات فأقامها البعض البعض أساس الإثراء بلا سبب، بينما ردها البعض إلى نظرية الفضالة⁽¹⁾.

ثالثاً: آثار قواعد الاختصاص:

القرار الصادر عن سلطة غير مختصّة، هو الوحيدة المعترض باطلًا، و لا يمكن تصحيحه بالمصادقة عليه أو إجازته، و إذا حدث ذلك فإن المصادقة أو الإجازة تكون بدورها باطلة و يبقى القرار برمهه باطلًا بعد تلك المصادقة أو الإجازة، وهذا ما نجده في قرار مجلس الدولة الفرنسي، في 15 يوليوز 1958 في قضية بوناني⁽²⁾، الذي يعرّفه القانون الإداري الفرنسي أنه بإمكان القاضي الإداري إثارة عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه، هذا ما نجده في قرار مجلس الدولة 24 نوفمبر 1961 في قضية أنفلاس دورياك⁽³⁾ Anglés d'auriac.

الفرع الثاني : عيب عدم إحترام الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً:

يحدث عيب الشكل و عيب الإجراءات عند مخالفة الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، و يستوي في ذلك أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدرها، مالم يقرر القانون عكس ذلك على سبيل الإستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت من يملك حق إصدارها، وإتباع الشكليات المحددة، و باتخاذ الإجراءات *les procédures* المقررة.

أولاً : عيب الإجراءات :

غالباً ما يستلزم إصدار القرارات الإدارية بعض الخطوات التمهيدية المنصوص عليها تشريعياً، أو المقررة وفقاً لمبادئ العامة للقانون التي يستقر القضاء على تطبيقها، و ينتج عن عدم إنتهاج الإدارة لتلك الإجراءات في إصدار قرارها ببطلانه⁽⁴⁾.

1- حالة عيب الإجراء :

أهم حالة عيب الإجراء هو عدم إستشارة الهيئات الجماعية وعدم إحترام قاعدة المتخصص للظروف، و كذلك عدم إحترام القواعد المنظمة للواجهة، وسوف نتناول هذه النقاط بالتفصيل، ثم ننطرق في نقطة

1- الدكتور محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري اللبناني، دار الفكر العربي سنة 1990، الصفحة 229.

2- الأستاذ حسين بن الشيخ أث ملوي، المرجع السابق، الصفحة 97.

3- R : cassin, M waline ,M long p.weil, G grabont, gaja, serie 1969.

4- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، الصفحة 110.

مستقلة لحدود قواعد الإجراءات فيمايلي:

- عدم إستشارة الهيئات الجماعية :

قد يجبر المشرع الإدارة على إتخاذ إجراءات قبل إصدار القرار النهائي إستشارة الهيئات الجماعية، وإن عدم إحترام هذه الإجراءات الإستشارية يؤدي إلى إبطال القرار، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي يميز بين 3 أنواع من الأراء الإستشارية و هي :

الحالة الأولى : الإستشارة الإختيارية : هنا سلطة التقرير للإدارة غير مقيدة بالرأي الصادر عن الهيئة الجماعية .

الحالة الثانية : الإستشارة الإجبارية : و ذلك عندما يأمر المشرع الإدارة بإستشارة الهيئة الجماعية قبل إتخاذ قرارها، هنا الإدارة إما أن تتخذ القرار بنفسها و الذي عرضت مشروعها على الهيئة الجماعية، أو تأخذ بالرأي الإستشاري الصادر عن الهيئة الجماعية .

الحالة الثالثة : الإلتزام بموافقة رأي الهيئة الإستشارية : قد يلزم المشرع السلطة الإدارية باتباع رأي الهيئة الإستشارية و هنا يكون رأي هذه الأخيرة إلزاميا للإدارة، وإذا كان الرأي الإستشاري غير موافق لمشروع القرار الإداري على تملك الإدارة إلا العدول عن إصدار قرارها .

و بعبارة أخرى لا يمكن للسلطة الإدارية أن تتخذ قرارها إلا بموافقة الهيئة الإستشارية، و يعتبر تخلف الرأي و سيلة من النظام العام، و التي يثيرها القاضي من تلقاء نفسه و هذا ما نجده في قرار مجلس الدولة في 19 ديسمبر 1956 في قضية السيدة لنكررين⁽¹⁾.

والقضاء الجزائري، يأخذ بمبدأ وجوب الأخذ برأي الهيئات الإستشارية عندما ينص المشرع على ذلك، و في حالة صدور قرار إداري دون أخذ رأي هذه الهيئات الإستشارية الجماعية و جب إبطال القرار، وقد قضى المجلس الأعلى سابقا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 26 ماي 1984 في قضية(زم) ضد والي ولاية البليدة و من معه، بإبطال القرار رقم 584 الصادر عن هذا الأخير في 06 أكتوبر 1982، والمتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، دون أن يعطي المجلس الشعبي الولائي لولاية البليدة رأيه في الموضوع⁽²⁾.

ولقد قضى مجلس الدولة في قرار حديث له بتاريخ 31 يناير 2000، في قضية العرابي محمد ضد مديرية الضرائب لولاية البيض، بإلغاء قرار مجلس قضاء سعيدة المؤرخ في 17/03/1996، و تصدى من جديد بإلغاء وإبطال قرار العزل المؤرخ في 12/12/1987 الصادر عن والي ولاية البيض، لكون

1-الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 147 و 148.

2-المجلة القضائية العدد 4 لسنة 1989، الصفحة 220 .

ملفه لم يعرض على لجنة التأديب طبقا للمادة 177-129 من المرسوم 59/85⁽¹⁾.

- عدم إحترام قاعدة الفحص المتخصص للظروف :

فالإدارة قبل إصدارها لقرار إداري لا بد القيام بفحص واقعي و كامل للمعطيات الخاصة بالقضية محل القرار، وتبعا للإجتهاد القضائي يرجع لسنة 1920 من الضروري أن تقدر و تعين الإدارة في كل قضية تتطلب صدور قرار ماهية القرار الواجب إتخاذه مع الأخذ بعين الإعتبار المعطيات الخاصة بالقضية و هذا في قرار مجلس الدولة الفرنسي أوت سنة 1920، قضية سكريتان secretant⁽²⁾.

3- عدم إحترام القواعد المنظمة للواجهة :

إذ أن الإدارة عند إتخاذها لقرارها خاصة في المسائل التأديبية لا تصدر قرارها إلا بعد سماع المعنى بالأمر، وإلا يتعرض قرارها للبطلان، وتوجد ثلاثة حالتين رئيسيتين يبرز فيها عدم إحترام القواعد المنظمة للواجهة وهي :

أ- عدم إحترام حقوق الدفاع : فقد فرض هذا المبدأ من طرف المبادئ العامة للقانون و على الخصوص في مادة الوظيفة العمومية بفرنسا طبقا لنص المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 ، و ينبع على ذلك عدم استطاعة السلطة الإدارية أن تتخذ قرارا له طابع العقوبة دون جعل المعنى بالأمر يتمكن من تقديم وسائل دفاعه في إطار إجراء و جاهي، وتبعا لتنظيم المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 ، و كذا لما أقره الإجتهد القضائي الفرنسي، فإن إحترام تلك الحقوق فرض على السلطة الإدارية هذه الإلتزامات من تمكين الإدارة للمعنى من تقديم دفاعه، ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي القرار المؤرخ بتاريخ 5 ماي 1944⁽³⁾.

ب- حالة عدم تدخل الهيئة الجماعية الإستشارية : والتي تخص العقوبة التأديبية الأكثر جسامه . في القضاء الجزائري، أكدت المحكمة العليا الغرفة الإدارية، على ضرورة إحترام الإدارة لحقوق الدفاع، في قرار لها بتاريخ 28 يونيو 1990 قضية (ج م) ضد وزير الأشغال العمومية، بقولها: " فيما يخص الوجه الثالث المثار من طرف المدعي، المأخوذ من مخالفة المادتين 56 و 57 من الأمر 133-66 المؤرخ في 02 يونيو 1966، يستخلص بأن المدعي لم يبلغ أبدا بإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، و لم يكن بإمكانه معرفة الواقع المنسوبة إليه و لا ضمان دفاعه . فيما يخص الوجه المثار من طرف والي ولاية تيارت، مؤكدا بأن المقرر المطعون فيه لا يعتبر قرارا

1- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المتنقى في قضاء مجلس الدولة، دار النشر هومه، الطبعة سنة 2005، ص 247 وماليتها.

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق ، الصفحة 192.

3- انظر الملحق .

فرديا غير أنه يتعلق الأمر بالوثيقة الرسمية الوحيدة الصادرة عن الإدارة، و التي تتعلق بعزل المدعي، وإن الأمر يخص مقرر يسبب له ضررا، و لهذا يتبع إبطال المقرر المطعون فيه "⁽¹⁾" . و نجد عيب الإجراءات في القضاء الجزائري بصورتين وهم: عدم إحترام الموعيد، وعدم إحترام حقوق الدفاع .

ثانياً : عيب الشكل :

يمكن تعريفه على أنه مخالفة الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية، التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقرارها، و يستوى أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، فقد يشترط القانون صدور قرار في مجال معين بشكل معين، أو أن يكون مسببا أو عدم مراعاة مبدأ توازي الأشكال.

وهنا لا بد من التمييز بين الأشكال الجوهرية التي تؤثر في القرار، و الأشكال الغير جوهرية التي لا تؤثر فيه، ثم نتعرض إلى حالة إمكانية تصحيح عيب الشكل ⁽²⁾ .

1- الأشكال الجوهرية التي تؤثر في القرار والتي تكون محل إبطال :

و هي الشكليات المتعلقة بالتقديم الخارجي للقرار، و هذا في الحالة التي تكون فيها القرارات مكتوبة وغير مضدية، و تتمثل تلك الشكليات في عدم إحترام قواعد الإمضاء، التصديق، تسبيب القرارات، وتوازن الأشكال إلخ، و التي سوف نتناولها فيما يلي:

- عدم إحترام قواعد الإمضاء أو التصديق :

فالقرار الإداري يجب أن يمضى عليه من طرف الشخص المصدر له، و لا يشترط ذلك في النسخة المبلغة من المقرر بالأمر، بل يكفي أن يكون الأصل المحفوظ موقع عليه، كما أنه يجب أن تحترم الشكليات المتعلقة بالتصديق على الإمضاء كقرارات رئيس الجمهورية مثلاً قصد التأكيد من المقتضيات الدستورية⁽³⁾.

- عدم تسبيب القرارات الإدارية :

لم تكن قرارات السلطات الإدارية واجبة التسبيب في فرنسا، و لم تكن الإدارة تسبب قرارها، إلا في حالة واحدة، وهو الإلتزام المفروض على الإدارة بالكشف عن أسباب قراراتها للقاضي عندما يطلب منها هذا الأخير ذلك، و هذا ما نجده في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1 مايو 1936 في قضية كواسبيل منسيل⁽⁴⁾.

1- المجلة القضائية العدد الثالث لسنة 1992، الصفحة 154.

2- الأستاذ عمور سلامي محاضرات في المنازعات الإدارية القبلي على طلبة السنة الثالثة كلية الحقوق بن عكّون سنة 2003.

3-الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية " وسائل المشروعية" ، الطبعة الأولى 2006 دار هومه، الصفحة 136.

4- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 139.

و لقد وضع المشرع الفرنسي حد لهذه الوضعية القانونية بصدر القانون رقم 587/79 المؤرخ في 11 يوليو 1979، و الذي أنشأ إلتزاماً عاماً بالتسبيب التلقائي لكل القرارات الإدارية الفردية، والتي ليس في صالح المواطن و لهذا يجب أن تسبب قرارها في الحالات التالية :

- قرارات الطرد.

- قرارات رفض الإعفاء من الإلتزامات العسكرية المؤسسة .

- قرارات رفض فتح صيدلية.

- القرار الم المصرح بالمنفعة العامة إلخ و هذا حسب الاجتهادات مجلس الدولة.

أما القضاء الجزائري فقد انتهج نفس الإتجاه القضاء الفرنسي، فعندما يشترط المشرع على الإدارة أن تسبب قراراتها قد يكون التسبيب إجراءاً شكلياً جوهرياً عندما تتطلب ذلك طبيعة التصرف الصادر من الإداره، و على ذلك قضت المحكمة العليا الغرفة الإدارية بتاريخ 10 مارس 1991⁽¹⁾، في قضية (ج م ضد والي ولاية تizi وزو)، بإبطال مقرر والي ولاية تizi وزو المؤرخ في 10 يناير 1987 لمخالفته للمادتين 3 و 4 من الأمر الصادر 25 مايو 1976 اللتان توجبان عليه تسبيب قراره المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة ، و تتمثل عناصر التسبيب التي لم يراعيها والي ولاية تizi وزو في:

- عدم إشارة القرار إلى أي تحقيق لمنفعة العمومية .

- عدم إشارته إلى مقرر مصرح بالمنفعة العامة .

- عدم احتوائه على قائمة القطع الأرضية المراد نزع ملكيتها.

ب- عدم مراعاة مبدأ توازي الأشكال:

كقاعدة عامة عندما لا تذكر النصوص القانونية الأشكال الواجب إتباعها بغية إلغاء أو سحب أو تعديل قرار إداري، فإنه يجب أن تتبع بالنسبة للقرار المضاد، الأشكال المشترطة في القرار الأولي، و هذا ما يسمى مبدأ توازن الأشكال، فهو صارم بالنسبة للقرارات التنظيمية على الخصوص، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه الحالة، وهذا في قرار الصادر بتاريخ 28 أفريل 1967 في قضية الفيدرالية الوطنية لنقبات الصيادلة بخصوص القرارات التنظيمية المحددة لقائمة المواد السامة، و التي يجب اتخاذها بعدأخذ رأي الأكاديمية الطبية، و كذا بالنسبة للقرارات المعدلة لتلك القائمة بالإضافة أو النقصان⁽²⁾.

ولا نطبق قاعدة توازي الأشكال على الأقل عند وجود فرضيات ثلاثة و هي:

- عندما لا يكون من الممكن إحترامها بفعل الظروف أو النصوص القانونية .

- عندما لا يؤثر عدم الشرعية لعدم إحترام التوازي على مفهوم أو محتوى القرار الإداري .

1- المجلة القضائية العدد الأول سنة 1993، الصفحة 139 وما بعدها.

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 140.

- عندما تستعمل الإدارة في اتخاذ قرارها أشكالا لم تكن ملزمة بإتباعها، فإنها ليست ملزمة أثناء سحب ذلك القرار، أو إلغاءه أو تعديله بإحترام توازن الأشكال⁽¹⁾.

2- الأشكال الثانوية التي لا ثؤثر في شكل القرار : هنا لابد أولا أن نميز بين مدلول الشكل الجوهرى، والشكل الثانوى، فلم يقم مجلس الدولة الفرنسي بوضع تعريفا للشكل الجوهرى، لذلك قام الفقهى الفرنسي بتحديد مدلول الشكل الجوهرى وبهذا سوف نتعرض إلى مختلف الآراء الفقهية في ذلك :

كان الفقيه la feriére أول من قام بالتفرقة بين الحالتين، حالة إسقاط الشكل و حالة أدائه على نحو مخالف لما هو مقرر، فإذا سقط الشكل يعتبر مخالفة جوهرية، فلا فرق في ذلك بين إسقاط الشكليات المقررة لصالح الإدارة، و الشكليات المقررة لصالح الأفراد إذ يستوي الأمر بينهما في ضرورة إبطال القرار، أما في حالة أداء الشكل على نحو مخالف كما هو مقرر، فإنه يتغير البحث عما إذا كانت المخالفة قد غيرت من طبيعة الإجراءات الشكلية المقررة، فإذا كانت الإجراءات رغم ما شابها من مخالفة قد حققت الهدف الذي قررت من أجله، فإنها تعتبر مخالفة ثانوية⁽²⁾.

أما بالنسبة للعميد Hanriou يميز بين الإسقاط التام لإجراءات الشكل، وهو يؤدي دائما إلى بطلان القرار الإداري، و بين الإسقاط الجزئي الذي لا يؤدي دائما إلى البطلان، إذ تظهر هنا فكرة الشكل الجوهرى من عدمه⁽³⁾.

و استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن الشكل يكون جوهريا في حالتين :

الحالة الأولى :

إذ اعتبره القانون جوهريا و يكون ذلك عبر النص عن الشكل بصيغة الوجوب، أو إذا قرر النص صراحة بطلان القرار عند تخلف الشكل .

الحالة الثانية :

إذا لم يقرر النص وصفا معينا، يكون الشكل مع ذلك جوهريا أيضا لو كان مؤثرا على مضمون القرار، بمعنى أنه إذا كانت الإدارة قد إحترمت الشكل قبل إصدارها للقرار لكان من شأن ذلك تغير مضمون و محتوى القرار، بل ربما لم تقم الإدارة بإصدار القرار أصلا لو أنها راعت هذا الشكل، و في غير هاتين الحالتين يكون الشكل غير جوهري أي لا يعيب القرار و لا يؤدي إلى إبطاله، و يتتحقق ذلك بمفهوم المخالفة في حالة ما إذا كان الشكل غير مؤثر على مضمون القرار بمعنى أن تنفيذ الشكل أو إغفاله لن يؤثر على إصداره أو على مضمونه و محتواه، و وبالتالي فعدم تحقيق هذا الشكل غير الجوهري لا يؤثر في مشروعية القرار و صحته.

1- الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 140.

2- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ عوأحكام القضاء الإداري اللبناني، دار الجامعة، الصفحة 618.

3- الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 132.

3- تعطية عيب الشكل :

ليس في جميع الحالات يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا لم تحترم الإدارة شكلاً من الشكليات الجوهرية، وهي حالات لا يمكن حصرها منها :
أ- الظروف الإستثنائية :

هذه النظرية من ابتكار قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في قرارين له مرتبطين بالحرب العالمية الأولى 1914-1918، وهما قرار هيرياتس **heyries** الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1918، و قرار السيدتين دول و لوران **dol et laurent** الصادر في 28 فبراير 1919 السالف ذكرهما، وهذه النظرية تمدد من سلطات الإدارة و توسيعها، حتى تستطيع إتخاذ التدابير المفروضة من الطبيعة الاستثنائية للظروف، دون إحترام الشكليات أو الاجراءات التي يتطلبها القانون لإتخاذ مثل تلك التدابير⁽¹⁾.

و حتى تكون بصدور ظروف إستثنائية يجب أن تجتمع شروط ثلاثة وهي :

- الطابع الإستثنائي للظروف
 - عدم وجود حل آخر أمام الإدارة
 - أن تكون المصلحة المحمية في غاية الأهمية.
- ب- القوة القاهرة :

تعتبر نظرية القوة القاهرة من خلق القضاء الإداري، و مناسبة قضية وكالة سفر البحرية (compagnies) فقد اعتبر محافظ الحكومة "تارديو tradieu" الإضراب حالة من حالات القوة القاهرة عند توافر شروط ثلاثة و هي :

- أن تكون الحالة مستقلة عن إرادة المتعاقد .

- أن تضع المتعاقد في وضع يستحيل معه عيب الوفاء بالتزاماته .

- أن لا يكون بإستطاعته الوقاية من الحادث أو إنهاءه، و قد أخذ مجلس الدولة برأي محافظ الحكومة أعلاه في إصداره للقرار بتاريخ 29 يناير 1909⁽²⁾، بالإستناد على مميزات القوة القاهرة أعلاه لاعفاءه من المسؤولية العقدية و هي :

1)- يجب أن تكون الواقعة مستقلة إطلاقا عن إرادة المدين .

2)- أن تكون الواقعة غير قابلة للتوقع و غير قابلة للدفع.

3)- أن يجعل تنفيذ العقد مستحيلا .

1 - الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 131 وما يليها.

2- R.cassin, M. waline m long, p . weil- les grands arrêts de la jurisprudence administrative 5 eme édition. serie 1969, page 80 et suivant.

المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية

تكون عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري، إما بعيب مخالفة القانون أو الإنحراف في إستعمال السلطة وذلك كما يلي:

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون

إن محل القرار الإداري وموضوعه والآثار القانونية المترتب على صدوره ونفاده حالاً ومبادر، يقول "ريفيروا": أن القرار الإداري يحمل علامة السلطة العامة، والقرار يتميز قبل فحص القاضي بقرينة المطابقة مع القانون وعلى ضوء ذلك تترتب عدة نتائج تتمثل في:

- إنشاء مركز قانوني جديد حالا

- للفرد أن يصدر قرينة المشروعية بالطعن على القرار بمقدمة عدم المطابقة القانون، برفع دعوى تجاوز السلطة والدفع بعدم المشروعية.

- من جهة أخرى ليس للدعوى أثر موقف، فالقرار يرتب أثره كاملاً حتى اللحظة التي يقضي القاضي بعدم المشروعية.⁽¹⁾

فقد أوجد القضاء عيب مخالفة القانون في قضية "بيري bizet"، أين عبر مجلس الدولة عن هذا العيب بتاريخ 13 مارس 1867، بعبارة المخالفة المباشرة للقانون، ويسمى البعض هذا العيب بعيب المثل.⁽²⁾

وإذا كانت مخالفة القرار الإداري للقانون، قد تقع بصورة مباشرة بأن تعمد الإدارة إلى إهانة إحدى القواعد القانونية، إلا أن تلك المخالفة قد تتم أيضاً بشكل غير مباشر، كما لواخطات الإدراة في تفسير القاعدة القانونية أو طبقتها على الواقع تطبيقاً خاطئاً⁽³⁾.

ويعد عيب مخالفة القانون أهم وجہ الإلغاء وأكثرها تطبيقاً، ويتعلق بالمشروعية الداخلية أو الموضوعية للقرار الإداري، ويتجسد هذا العيب كما ذكرنا في صورتين:

أولاً: المخالفة المباشرة لقاعدة القانونية مهما كان مصدرها:

وهذا بإتيان عمل تمنعه هذه القاعدة أو الامتناع عن عمل تستلزم، إما المخالفة الإيجابية أو السلبية

1- المخالفة الإيجابية لقاعدة القانونية: أي مخالفتها لقاعدة القانونية الأعلى، من خلال إصدارها للقرار المخاصم، وهذا النوع عادة ما يكون واضحاً في الواقع العملي، كإصدارها قراراً مخالفًا لقرار

1- الدكتور عبد الحم فودة، المرجع السابق، الصفحة 43.

2- chapus rené, droit administratif général, tome 1, 9 ed, monterstien général, page 914.

3- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالغاء القرار الإداري، ص 180 الناشر دار الفكر الجامعي.

قضائي نهائي حاز لقوة الشيء المضى به، أو رفضها الترخيص لأحد الأفراد من مزاولة نشاط ما رغم إستيفائه لجميع الشروط التي نص عليها القانون، وهنا المخالفة تتعلق بمحل القرار الإداري المخاصم، أي أثره القانوني⁽¹⁾.

2- المخالفة السلبية لقاعدة القانونية:

تتمثل في حالة إمتناع الإدراة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفضها تنفيذاً لما تفرضه عليها من إلتزامات، ويحدث ذلك عندما يلزم القانون الإداري القيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدداً، فإذا اتخذت الإدراة موقفاً سلبياً في مواجهة هذا الإلتزام فإنها تكون قد ارتكبت بذلك مخالفة للقانون، يجعل قرارها الصادر في هذا الصدد معيناً وقابللاً للإبطال، ومن أمثلة المخالفة السلبية لقانون، حالة رفض الإدراة منح ترخيص لأحد الأفراد رغم إستيفاء جميع الشروط القانونية لذلك إذا كان القانون يلزمها بمنح الترخيص، وكذا حالة إمتناع الإدراة عن التعيين في الوظائف العالية حسب ترتيب نجاح المتسابقين الذين نجحوا في المسابقة لشغل هذه الوظائف، مخالفة الإدراة بذلك القانون الذي يلزمها مراعاة هذا الترتيب، ومن تطبيقات مجلس الدولة الجرائي حول المخالفة السلبية لقاعدة قانونية بتاريخ 20/05/2003 يتعلق بعدم إصدار رئيس الحكومة مرسوم تنفيذي.⁽²⁾

ونستدل في عيب المخالفة المباشرة للقانون، بقرار مجلس الدولة الصادر في 2000/04/24 في قضية السيد مندل محمد ضد السيد وزير العدل، تتلخص وقائعها في أن السيد وزير العدل أصدر قراراً بوقف المدعي عن عمله ككاتب ضبط، لمتابعته قضائياً بتهمة المشاركة في إغتيال ضحيتين، وإنتماءه للإرهاب والتخريب، وأن غرفة الاتهام أصدرت قراراً مؤيداً لأمر السيد قاضي التحقيق بإيقافه وجه الدعوى، مما جاء في هذا القرار: " حيث أن مقرر العزل جاء متناقضاً وقرار غرفة الاتهام وغير مؤسس قانوناً، مما يستوجب إبطاله".

وبالتالي يستوي الأمر في بطلان القرار الإداري، أن تكون القاعدة القانونية التي خالفها وردت في صورة مكتوبة كنص دستوري، أو قانون عادي أو لائحة، أو كانت غير مكتوبة كعرف إداري أو أحد مبادئ القانون العامة، فالعبرة في الحكم على مشروعية القرار، يكون بالنظر إلى المضامون الملزم للقاعدة القانونية.

1- الأستاذ سلامي عمور، دروس في المنازعات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الجزائر كلية الحقوق ابن عكنون. السنة الجامعية 2001-2000

2- أنظر القرار في الملحق.

ثانياً: المخالفة الغير مباشرة للقانون:

للإدارة حق تفسير النصوص القانونية، حتى تستطيع ممارسة نشاطها بما يتنقق مع أحکامها، وتلجأ إلى ذلك إذا ما شاب النص لبس، أو غموض يجعله يحتمل التأويل، وحتى تصل الإدارة إلى غاية التفسير، وهي الوصول إلى معنى النص المتافق مع روح التشريع، فإن عليها أن تتبع الأصول العامة للتفسير والتي إستقر القضاء على ضرورة إلتزام الإدارة بها.

فقد ترتكب الإدارة مصدرة القرار المخاصم غلط قانوني في حالة تطبيقها لنص قانوني، أو مبدأ قانوني بصورة خاطئة و ذلك إما:

1- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: والتي إستندت عليها في إصدار قرارها، وهذا بإعطائها معنى مغاير للمعنى الذي قصدته المشرع، وهو ما يطلق عليه فقهها سوء تفسير القاعدة القانونية، وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يكون على نحو عمدى من جانبها.

أ- الخطأ الغير مقصود في تفسير القانون يرجع إلى وجود غموض أو إبهام أو عدم وضوح في القاعدة القانوني موضوع التفسير، فينتتج عن ذلك أن تقوم الإدارة بتأنيلها إلى غير المقصود قانوناً⁽¹⁾.

ب- الخطأ المقصود في تفسير القانون: قد تلجأ الإدارة في سبيل التحايل على القانون إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع، فمثلاً قيام الإدارة بإصدار قرار بأثر

رجعي معلنة أنه قرار تفسيري لقرار إداري سابق تم صدوره، فهذا التحايل واضح من جانبها على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية⁽²⁾.

وتؤكدنا لذلك القرار الصادر عن المجلس الأعلى للغرفة الإدارية في قضية السيدة "ريفارشون" ضد قرار والي ولاية الجزائر والذي تناقض وقائعه، في أن والي ولاية الجزائر المؤرخ في 72/02/08 أصدر قراراً أعلنه بموجبه، عن حالة شغور مسكن السيدة "ريفارشون"⁽³⁾، مستنداً في ذلك على المادة 11 من المرسوم رقم 88-63 المؤرخ في 18/03/63 والمتضمن تنظيم الأملك الشاغرة التي تتصل على: "تعلن حالة شغور العقارات التي توقف ملاكها من تنفيذ التزاماتهم، أو المطالبة بحقوقهم المترتبة عليها في مدة تتجاوز شهرين متتالين" ، قامت السيدة "ريفارشون" بمخالفة هذا القرار أمام المجلس الأعلى في 01/06/72 من أجل إلغائه، ومما جاء في إحدى حيئاته: "حيث أن الإعلان بالشغور لا يقترن بحضور أو غياب صاحب الملكية من الجزائر بل بتتنفيذ أو عدم تنفيذ المالك للتزاماته.

1- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، الصفحة 539.

2- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع، الصفحة 540.

3- انظر القرار في الملحق.

حيث أن والي ولاية الجزائر بإعلان شغور ملكية المدعية التي لم تترك الجزائر لمدة شهرين متتالين وهذا منذ 01/06/62 ولم تتخلى عن التزاماتها كمالكه قد خرق القانون بصفة واضحة وتجاوز لسلطته 2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية⁽¹⁾: يأخذ الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية صورتين رئيسيتين في العمل وهما:

أ- رقابة حدوث الواقع التي تستند إليها القرار: إذ تنصب رقابة القضاء الإداري في هذه الصورة على التتحقق من الواقع التي يستند إليها القرار الإداري، فإذا اتضح أن القرار لم يستند إلى وقائع مادية معينة فإن القرار الصادر يكون قد خالف القانون، وبالتالي يصبح قابلاً للإبطال من جانب القضاء الإداري.

ب- تقدير مدى تبرير الواقع لإصدار القرار الإداري: إضافة إلى وجود الواقع المادي الذي يستند إليها القرار الإداري، فإنه يجب أن تكون هذه الواقع قد إستوفت الشروط القانونية التي تجعلها تبرر إتخاذ هذا القرار، فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلاً أن الواقع التي أستندت إليها الإدراة لاترقى إلى مرتبة الخطأ الإداري الذي تستوجبه المسألة التأديبية وتوقع الجزاء على صاحب الشأن فإنه يحكم بإلغاء القرار التأديبي، أما إذا ثبت أن الإدراة وقعت هذا الجزاء التأديبي بناءً على وقائع تبرر لها إتخاذ هذا الإجراء، فإن القاضي الإداري يقف عند هذا الحد، وليس له أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة الملائمة لهذا الخطأ الإداري المرتكب، لأن ذلك يعود لتقدير الإدراة.

مايمكن قوله أن إثبات المخالفة المباشرة للقانون أمرا يسرا، فما على طالب الإبطال هنا إلا ان يثبت قيام القاعدة القانونية التي يستند إليها، وأن الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة كليا أو جزئيا، فأنت عملا تحرمه تلك القاعدةن أو إمتنعت عن القيام بعمل توجبه، إلا أن هذا الإثبات قد تعترىه بعض الصعوبات إذا كانت القاعدة القانونية المدعى مخالفة القرار لها قاعدة غير مكتوبة، وهنا يبرز دور القاضي الإداري الإيجابي في الإثبات والذي يكون له بالغ الأثر في تسخير مهمة المدعى في الإضطلاع بعيوب الإثبات الملقي على عاته.

1- الدكتور عبد الغنى بسيونى عبد الله، نفس المرجع، الصفحة 540 ومايلها.

الفرع الثاني : عيب السبب:

للتعرف على عيب إنعدام الأسباب يتبعين علينا التعريف بركن السبب، والذي يؤدي تخلفه إلى قيام العيب، حيث أن سبب القرار هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى اصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل واقعة أو قانونية، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار، إبعاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار.

ولقيام السبب المبرر لإصدار القرار يتبعين توافر حالة قانونية أو واقعية تدعى الإدارة لمواجهتها، بإصدار قرار إداري، فإنهاء خدمة موظف بإحالته للمعاش يستوجب توافر حالة قانونية معينة، هي تقدم الموظف للإدارة بطلب لإحالته للمعاش، ويمثل هذا الطلب سببا قانونيا أو حالة قانونية تستند إليها الإدارة في إصدارها لقرار إحالته للمعاش، كما أن حدوث ما يكرر الأمان العام من اضطرابات وأعمال شغب يشكل سببا ماديا، أو حالة واقعية تدفع الإدارة لإصدار قرارات من شأنها الحفاظ على النظام العام .

فإذا لم تتوافر الحالة القانونية أو الواقعية فلا تملك الإدارة أن تصدر قرارا، لأن مثل هذا القرار يولد مفتضا لأساسه القانوني ، ومن ثم يقع باطلأ، وإذا كان القرار الإداري لابد أن يستند إسباب يقرها القانون، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كان سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو سلطة تقديرية، ولصحة ركن السبب في القرار الإداري ينبغي أن يتواافق فيه ثلاثة شروط تتمثل فيما يلي:
أولا: يجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار:

لهذا الشرط شقان، فمن ناحية أولى يجب أن تكون الواقع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلا، أي يجب أن يكون سبب القرار صحيحاً من الناحية المادية أو الواقعية وإن كان القرار

معيبا في سببه، ومن ناحية ثانية يجب أن تكون تلك الواقعة التي تكون ركن السبب قد إستمرت حتى تاريخ إصدار القرار، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مدى مشروعيته.

وبناء على ذلك إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار، فإن القرار يكون معيبا في سببه لو صدر في هذه الظروف، ومثل ذلك أن يقدم موظف طلب إستقالته ثم يعدل عنه، ومع ذلك يصدر قرار من الإدارة بقبول إستقالته، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجودا لحظة صدور القرار، ولكنه تتحقق في ميعاد لاحق على صدوره لأن العبرة هي بوقت صدور القرار، فحيث أن السبب لم يكن قائما وقتها، فلا جدو في إسناده وتأسيسه ظهور السبب فيما بعد، فقد أحدث مجلس الدولة الفرنسي صراحة الرقابة على واقعية الواقعة، وهذا بقراره المؤرخ في 14 يناير 1916 في

قضية "كامينو camino" وتمثل وقائعها أن الحكومة عزلت رئيس البلدية من منصبه، كونه لم يسهر كما يلزم القانون على حرمة موكب جنازى، ولقد أوجد مجلس الدولة المبدأ " فحص مادية الواقعة التي بترت ذلك التدبير" ، وعندما يتبين للقضاء عدم صحتها يبطل العقوبة⁽¹⁾.

ومن تطبيقات القضاء الجزائري، القرار المؤرخ في 25 فبراير 1989 الصادر عن المجلس الأعلى سابق، وذلك في قضية (م ل) ضد وزير الداخلية ووالى ولاية الجزائر⁽²⁾، حيث تم إبطال مقرر والي ولاية الجزائر على أساس الغلط في الواقع.

ثانياً: يجب أن يكون القرار مشروع :

يشكل هذا الشرط إثناء على الأصل العام، الذي يمنح للإدارة حرية اختيار أسباب قراراتها، حيث يورد على تلك الحرية قيدا هاما، مفاده أن المشرع إذا حدد للإدارة سببا أو أسبابا معينة لإصدار بعض قراراتها فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب حال إصدارها لتلك القرارات، فإن خالفتها وأصدرت القرار إستنادا إلى سبب أجنبي عنها، كان قرارها في هذا الشأن باطلأ لقيامه على سبب غير مشروع، فقرارات الضبط الإداري التي تستند إلى وقائع لا تمت بصلة إلى النظام العام، بمدلولاته الثلاثة المعروفة وهي الصحة، والسكنية العامة، والأمن العام، تكون قراراتها معيبة في سببها .

ثالثاً: يجب أن يكون سبب القرار الإداري محددا:

يشترط في سبب القرار الإداري أن يكون محددا بواقع ظاهرة يقوم عليها، ومن ثم يعد القرار الإداري معيبا في سببه، إذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام، ولا شك أن العمل بهذا الشرط لا يكون إلا بالنسبة لقرارات الإدارة ، التي يشترط المشرع أن تصدر مسببة، كالقرارات التي تتضمن جراءات تأدبية ، أو القرارات الصادرة برفض منح الرخص، ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري، القرار المؤرخ بتاريخ 01/02/1999⁽³⁾، وذلك في قضية والي ولاية نمسان ضد بوملاح ميلود- الأستاذ

ملاحظة: ما يمكن قوله حول عيب السبب وتمييزه عن أوجه عدم المشروعية، هناك إتجاه ينكر أصلية عيب إنعدام الأسباب في القرار الإداري ، حيث ذهب الدكتور سليمان الطماوي إلى أن العمل الذي يلغيه مجلس الدولة لإنعدام أسبابه، هو عمل يشوبه إما عيب مخالفة القانون وإما عيب الانحراف وقد برر رأيه بما يلي :

* إذا كانت الأسباب منعدمة مادياً أو غير قائمة قانوناً، وإشتهرت القانون وجودها صراحة لسلامة العمل الإداري، فإننا نكون أمام اختصاص مقيد، وبالتالي حالة مخالفة القانون.

1-الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 364 وما يليها.

2-المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1991، الصفحة 156 وما يليها.

3-الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، المتنقى في قضاء مجلس الدولة، دار النشر هومه، الجزء الأول طبعة سنة 2005، الصفحة 25 وما يليها.

* إذا كان السبب غير قائم فعلاً أو قانوناً، ولم يتطلبه القانون صراحة، فهناك نكون أمام حالة من حالات الإختصاص التقديرية.

الفرع الثالث: عيب الإنحراف في إستعمال السلطة :

يقصد بها إستخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعية بـإستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون والذي من أجله منحت لها هذه السلطات، وهو ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الإختصاص التقديرية الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانباً من الحرية في التدخل أو عدمه، وفي اختيار الوقت الملائم للتدخل كما هو عليه الحال في مجال وظيفة الضبط الإداري، ومن ثمة تعد السلطة التقديرية المجال الطبيعي لظهور الإنحراف بالسلطة. أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر فيها هذا العيب، لأن الإدارة ملزمة بإتخاذ القرار الإداري طبقاً للقانون وفي حدود اختصاصها، وفي الشكل الذي رسمه لها المشرع واستناداً إلى أسباب صحيحة، مع افتراض إستهدافه للغاية المحددة له.

والإنحراف بالسلطة ذات طبيعة إحتياطية، فلا يلجأ إليه القاضي إلا إذا أجدت أوجه طعن الأخرى ولم تدع قادرة على إلغاء القرار الإداري، ويقع قصدياً إذا خالف مصدر القرار المصلحة العامة، إضافة إلى اقتران الإنحراف بسلطة الإدارة التقديرية وتعلقه بركن الغاية في القرار الإداري، وعدم تغطية الظروف الإستثنائية لإنحراف الإدارة بسلطتها، وعدم تعلق عيب الإنحراف بالسلطة بالنظام العام. وهكذا يتتأكد الإنداجم ما بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيوب إنعدام الأسباب، وذلك لصعوبة التفرقة بينها من الناحية العملية .

أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب، لأن الإدارة ملزمة بإتخاذ القرار الإداري طبقاً للقانون وفي حدود اختصاصها، وأيضاً في الشكل الذي رسمه لها المشرع وإستناداً إلى أسباب صحيحة، مع افتراض إستهدافه للغاية المحددة له .

وما يميز هذه الحالة عن الحالات الأخرى هو أن القاضي في العيوب الأخرى يقوم بمراقبة مدى مشروعية القرار المخاصم من حيث قواعد الإختصاص والشكل والإجراءات وسلامة سببه ومحله، بينما يراقب في هذه الحالة (عيوب الإنحراف في إستعمال السلطة)، مدى مشروعية الهدف المبتغى من إصدار القرار المخاصم، وللوصول إلى ذلك يجب عليه البحث عن نية مصدر القرار، وهذه العملية صعبة في حداتها كونها تتطلب التمييز بين الدوافع *mobiles* والبواعث *motifs*، ولتوسيع الباعث مثلاً لجزاء تأديبي، هو إرتكاب خطأ تأديبي والداعف هو شخصي يتمثل في نية ورغبة صاحب القرار والغرض الذي يستهدفه، فمثلًا الموظف الذي يتغيب يعاقب من أجل حسن سير المرفق (دافع شرعي) أو يعاقب لأجل خلاف شخصي بينه وبين رئيسه الإداري، هنا تكون أمام دافع غير شرعي.

وما يمكن ملاحظته أن الرقابة في عيوب الإنحراف في إستعمال السلطة شاقة، ودقيقة كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار، وكون هذا الأمر صعب إثباته لذلك إنحصر، نطاق تطبيق هذا العيوب وأصبح حالياً، عيباً احتياطياً لا يستند عليه القاضي، إلا في حالة بقية حالات تجاوز السلطة. ومن خلال هذا فقد صفت حدوث هذا العيوب إلى صنفين، وفي نفس الوقت نستدل ببعض قرارات المجلس الأعلى-الغرفة الإدارية- وكذا بقرارات مجلس الدولة الفرنسي التطبيقية.

الصورة الأولى: إذا كان هدف القرار الإداري تحقيق غرض أجنبي عن المصلحة العامة، فالقاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري تكمن في إستهداف جميع القرارات الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي إذا إستهدفت سلطة إدارية من خلال إصدارها لقرار ما في مجال ما، تحقيق غاية مجانية للمصلحة العامة، وبالتالي مجانية الأهداف الموكلة لها قانوناً تجسيدها، فإن قرارها يكون مشوباً بعيوب الإنحراف في إستعمال السلطة، وهذا يكون القرار المخاصم قابلاً للإلغاء. وقدرامة قضائية هناك عدة صور لمجانية الإدارة العامة للمصلحة العامة منها:

أ- تحقيق نفع للغير محاباة، ويتجسد ذلك في القرار الصادر في 04/03/78 عن المجلس الأعلى- الغرفة الإدارية - في القضية التي جمعت خيال عبد الحميد ومن معه، ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين الباين، وأنه بتاريخ 20/05/75 أصدر رئيس المجلس الشعبي لنفس البلدية قرار أمر بمنع إستهلاك وبيع الخمور، في المقاهي والمطاعم الموجودة في بلدية عين الباين بإثناء المركز السياحي في منطقة الجميلة (١)، وما يلاحظ على هذا القرار كان على القاضي أن ينظر في مسألة الإختصاص قبل التطرق إلى مسألة الإنحراف في إستعمال السلطة، كون أن صلاحية الغلق... من إختصاص القضاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القرار يشكل عيوب عدم الإختصاص الجسيم أي إغتصاب السلطة.

تمت مخاصمة هذا القرار من طرف عبد الحميد ومن معه أمام المجلس الأعلى بدعوى تجاوز السلطة، وفضلاً أن القرار المخاصم كان مشوباً بعدة عيوب كشف عنها قرار المجلس الأعلى، وفيما يخص عيوب الإنحراف في إستعمال السلطة جاء في أحد حيثياته " حيث إذا كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة

عين البناء، أن يستعمل السلطات التي يخولهاه القانون البلدي لتنظيم بيع الخمور، حفاظا على الأمن العام، فقد يتضح بعد التحقيق أن البواعث التي أدت إلى إتخاذ القرار ترجع إلى اعتبارات أخرى، لا سيما أن بيع وإستهلاك الخمور منوع عن المدعى لا يزال مباحا في محلات أخرى على

1- انظر القرار في الملحق.

مستوى البلدية "، وهكذا قرر المجلس الأعلى- الغرفة الإدارية- إلغاء القرار كونه مشوب بعيوب الانحراف في إستعمال السلطة .

بـ- كما قد يستهدف مصدر القرار تحقيق هدف شخصي، كالقرار المتضمن رفض منح رخصة لمزاولة نشاط تجاري من قبل سلطة محلية، رغم إستيفاء طاليها لكل الشروط القانونية ، بهدف منافسة طاليها للنشاط التجاري المماثل الذي تملكه السلطة المحلية، أو بهدف الانتقام منه لخلاف شخصي سابق بينهما .

جـ- كما يمكن أن يكون إصدار قرار تحويل موظف للعمل في منطقة نائية، ليس لضرورة حسن سير المرفق وإنما لتحقيق غرض سياسي، لإبعاده والحد من نشاطه السياسي، كون هذا الموظف المحول ينشط في حزب منافس للحزب الذي ينتمي إليه رئيسه الإداري.

الصورة الثانية: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

إن الغاية من القرار في هذه الصورة لا تتنافى مع المصلحة العامة، وإنما تخالف قاعدة تخصيص الأهداف، إذ أن المشرع عند منحه إمتيازات السلطة العامة لهيئة إدارية، من أجل تحقيق هدف محدد قانونا، تجنب الإدارة المختصة عند إستعمال سلطتها تحقيق أهداف مالية مغایرة للأهداف الموكل لها تحقيقها، كالحفاظ على النظام العام لسلطات الضبط الإداري، وفي هذا الصدد نتناول حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1924/07/04 في قضية "Beauge" وتتلخص وقائعها في صدور قرار عن رئيس بلدية، يمنع المستخدمين من ارتداء ونزع ملابسهم على الشاطئ وجيبرهم على إستعمال وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية مقابل أجر معين.

وبالتالي فهذا القرار الصادر عن رئيس البلدية، يهدف إلى حماية الآداب العامة وهو في الأصل هدف المشروع، إنما هدف هذا القرار بعيد لتحقيق مصلحة مالية للبلدية، وذلك بتحصيل رسوم، وبالتالي تم إلغاء هذا القرار من طرف مجلس الدولة الفرنسي.

(3)- صورة الإنحراف بالإجراءات:

تلجاً للإدارة من أجل تحقيق أهدافها إلى إستعمال إجراء قانوني بدل الإجراء القانوني الملائم والمحدد قانونا من أجل بلوغ نفس الأهداف، هذا ليس الإجراء الأول وتجنب بعض الإشكالات والتعقيدات أو حرمان المخاطبين به من بعض الضمانات، التي نص عليها الإجراء الثاني.

البطلان في القرارات الإدارية
وكثيراً ما يتبيّن هذا في لجوء الإدارة المختصة إلى إجراء الإستيلاء من أجل بناء مرافق عامة بدل الإجراء القانوني السليم، المتمثل في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

الفصل الثاني: إجراءات الفصل في بطلان القرارات الإدارية

بعد ما تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية البطلان وأسبابه في القرارات الإدارية ، سوف نتطرق في الفصل الثاني إلى إجراءات الفصل في بطلان هذه القرارات، من خلال كيفية توقيع البطلان وهذا بالطرق إلى دعوى تجاوز السلطة التي تعد الوسيلة القانونية لتوقيع هذا البطلان، من خلال تعرضنا إلى شروط قبول هذه الدعوى والجهة المختصة بالفصل فيها، وإجراءات التحقيق فيها، وهذا ما سوف نتناوله في المبحث الأول، وأن سلطة القاضي في دعوى تجاوز السلطة تكمن الأهمية البارزة للخصومة الإدارية وما يترتب عن الحكم القاضي بالبطلان ، وهذا مانتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الأول: شروط قبول دعوى البطلان والقاضي المختص للفصل في النزاع

إن الوسيلة القانونية التي تؤدي إلى بطلان القرار الإداري تتمثل في دعوى تجاوز السلطة، والتي يقصد بها دعوى البطلان، ولابد من التقييد بالنص الذي جاء به المشرع الجزائري، لاسيما المادتين 07 و 274 من قانون الإجراءات المدنية بالمقارنة مع المادة 09 من قانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وبالمادة 802 من مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعروض على البرلمان، وبالتالي تتناول شروط قبول دعوى تجاوز السلطة، ثم تتناول الجهة القضائية المختصة في النزاع.

المطلب الأول: شروط قبول دعوى البطلان

يجب لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري أن تتحقق لدى المدعي الرخصة القانونية لتحريرها، ويتعلق الأمر هنا بالشروط الواجب توافرها في الدعاوى بوجه عام، بعض هذه الشروط تتعلق بالشخص رافع الدعوى، والبعض الآخر من هذه الشروط تتعلق بالعريضة نفسها، من حيث البيانات والشكليات المشترطة فيها، وهو ما سنتناوله في الفرع الأول ثم يجب من جهة أخرى أن تنصب هذه الدعوى في الشكل القانوني وفقاً للإجراءات و المواعيد المقررة قانوناً والتي لا تعرف لها مثيلاً في الدعاوى المدنية⁽¹⁾، وسنتناول هذه الشروط الخاصة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الشروط العامة لقبول دعوى البطلان

نصت عليها المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، وهي من النظام العام يجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه، وهذه الشروط متعلقة بالمدعى رافع دعوى الإلغاء، ومن جهة أخرى هناك شروط

1 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ص 284.

تعلق بالجريدة، وسندرس ذلك على النحو الآتي:

أولاً: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

على القاضي أن يبحث في مدى توافر هذه الشروط، وسندرسها حسب الترتيب الذي أورده المشرع الجزائري في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية.

1- شرط الصفة في الدعوى الإدارية

يقول الأستاذ عوابدي: "أن الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء، تمتزج بالمصلحة، حيث أن صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى".

ومن هنا نفهم أن الصفة من خلال قولنا أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المدعى به ويطلب حمايته من القضاء هذا بالنسبة للمدعى، أما بالنسبة للمدعى عليه، فيجب أن يكون هو الشخص الذي يطالب بالحق في مواجهته.

ويطلب القضاء الإداري عند نظر المنازعة الإدارية، رفع الدعوى من ذي صفة، وعلى ذي صفة، غير أنه قام بتطوير هذا الشرط على الواقع التي تعرض عليه بما يتلائم مع طبيعة الدعوى الإدارية، فأضاف إجهادات تتناسب مع هذا المقام، وانتهى إلى إندماج شرط الصفة في المصلحة بالنسبة لدعوى تجاوز السلطة، ويعوس القضاء الإداري حجمه على الطبيعة المتعلقة بدعوى الإلغاء، على اعتبارها دعوى عامة و موضوعية، الهدف منها إزالة كل أثر قانوني للقرارات غير المشروعة والمخالفة للقانون.

2- شرط المصلحة

تختلف المصلحة في القضاء الإداري بعض الشيء عنها في القضاء العادي، (1) إذ تقدر المصلحة أي وجودها أو عدم وجودها يوم رفع الدعوى القضائية، مadam أنها شرط موضوعي لقبول الدعوى القضائية. والمصلحة في دعوى تجاوز السلطة، توجه فيه طعون ضد القرار الإداري، فيطلب من المدعى أن يثبت المساس بمصلحة وليس بحق ذاتي، وقد تم قبول دعوى الإلغاء المبنية على أساس منفعة إقتصادية، فمثلا صدور قرار إداري بنقل السوق إلى مكان آخر، يرتب مصلحة لتجار المنطقة لحرمانهم من مزايا إقتصادية(2) المهم أن تكون المصلحة المعتمد بها في دعوى الإلغاء، قائمة على القاعدة التي خرقها القرار المطعون فيه، بعدم المشروعية، شرعت لمصلحة الأفراد أو الأشخاص المعنوية الطاعنة، فالطعون بالبطلان تكون مقبولة ضد القرار المتعلقة بالمركز الوظيفي ومصالح

1- د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الصفحة 269.

الموظفين، ولا تكون مقبولة بصدق القرارات التي تتعلق بتنظيم وتسخير المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف، ولا تخول المصلحة حق التقاضي، إلا إذا توافرت فيها خصائص معينة، وهي على وجه الخصوص:

- أن تكون المصلحة مباشرة وكافية.

- قد تكون المصلحة شخصية أو جماعية.

- المصلحة قد تكون مادية أو معنوية.

3- شرط الأهلية:

نلاحظ أن المشرع الجزائري، نص على الأهلية ضمن شروط قبول الدعوى في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية وجعلها من النظام العام، ومعنى ذلك أنه لا يجوز تصحيح عيب الأهلية، رغم أنها كما قلنا ليست شرطا لقبول الدعوى، وإنما هي شرط لصحة الإجراءات، فإذا باشر الدعوى من هو ليس أهلا لمباشرتها، كانت دعوah مقبولة، ولكن إجراءات الخصوم تكون باطلة⁽¹⁾.

هذا لابد من البحث عن أهلية التقاضي للشخص الطبيعي ثم عن أهلية الشخص المعنوي.

أ- الأهلية في الدعوى المرفوعة من الشخص الطبيعي:

* الأهلية في الدعوى المرفوعة من الشخص الطبيعي ولصالحه:

لا يمكن لأي شخص ولو توافرت لديه الشخصية القانونية أن تكون له أهلية التقاضي، إلا إذا بلغ سن الرشد، وهذا مانصت عليه المادة 40 من القانون المدني، وسن الرشد تسعة عشرة سنة كاملة، وكان الشخص متمنعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه.

ونطيق بالنسبة لفائد الأهلية أو ناقصها أحکام الولاية أو الوصاية أو القوامة، ضمن الشروط، المقرر في قانون الاسرة المواد من 87 إلى 100.

* تمثيل الشخص الطبيعي بواسطة محامي:

طبقا لنص المادة 02 من القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية: "تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية."، وطبقا لنص المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص: "ترفع الدعوى أمام المجلس القضائي بريضة مكتوبة وموقع عليها من الخصم أو محاميه"، إلا أن مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 826 نصت على وجوب تمثيل الخصوم بمحام أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول الريضة وتستثنى المادة 827 من نفس المشروع الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى المذكورة في نص المادة 800 مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وطبقاً لنص المادة 40 من القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله: " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية" ، وبالتالي نطبق نفس الأحكام المخصوص عليها في المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية، إذ لا يجوز رفع دعوى إدارية إلا بواسطة محام معتمد لديها.

ب- الأهلية وتمثيل الأشخاص المعنوية:

نصت المادة 49 من القانون المدني على أن " الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية". وتنقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوي عامه وأشخاص معنوية خاصة، وسندرس ذلك على النحو الآتي:

* أهلية التقاضي و التمثيل لدى الأشخاص المعنوية الخاصة:

حتى تكون لدى الشخص المعنوي الخاص أهلية التقاضي لابد أن يكون حائزاً على الشخصية المعنوية، ويكون ذلك حسب النظام القانوني المتعلق به مثل القانون المدني، والقانون التجاري، وقانون الجمعيات السياسية غير السياسية. فالنظام القانوني للجمعيات أو الشركات أو المؤسسات الخاصة، هو الذي يحدد ممثلها، وفي القضايا المعروضة أمام القاضي الإداري فإذا كان هذا الأخير أن يطلب من الشخص الذي أمضى عريضة الدعوى القضائية، أن يثبت بالوکالة تمثيله للشخص المعنوي الخاص.

تخضع مسألة تمثيل الأشخاص المعنوية الخاصة إلى نفس القواعد التي تطبق على الأفراد⁽¹⁾.

* أهلية التقاضي و التمثيل لدى الأشخاص المعنوية العامة:

فالشخص المخول قانوناً لتمثيل السلطة الإدارية أمام القضاء، فعند صدور قرار إداري من سلطة إدارية معينة، ويراد الطعن في البطلان أمام القضاء الإداري، فلا بد من توجيه عريضة الدعوى ضد السلطة الإدارية ومن يمثلها قانوناً، لأن الخطأ في هذا التحديد سيدي إلى عدم قبول الدعوى .

- بالنسبة لتمثيل الدولة: فإن الوزير المعنوي هو الذي يمثل الدولة أمام القضاء، ومهمة القاضي الإداري تبرز ببحثه في النصوص القانونية التي حدّدت الصلاحيات الرسمية لكل وزير، وله أن يراقب التقويض القانوني الممنوح من الوزير إلى سلطة إدارية قامت بالإمساء على العريضة.

- بالنسبة لتمثيل الولاية، فالوالي هو المؤهل قانوناً لتمثيلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، حيث نصت المادة 87 من قانون الولاية على ذلك، ونصت المادة 59 من نفس القانون على،

1- رشيد خلوفي، نفس المرجع، الصفحة 167.

أنه في حالة النزاع حول قرار وزير الداخلية الذي يلغى مداولة المجلس الشعبي الولائي، أو يرفض الموافقة عليها، فإن ممثل الولاية هو رئيس المجلس الشعبي الولائي.

- بالنسبة لتمثيل البلدية، يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو ممثلها الوحيد في جميع الحالات، عكس ما هو موجود على مستوى الولاية.

- بالنسبة لتمثيل المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، فالقانون الأساسي الذي أنشأ المؤسسة العمومية، هو الذي يحدد العضو الذي يمثلها أمام القضاء.

ويستطيع هذا الممثل القانوني للمؤسسة العمومية أن يفوض هذه السلطة لأحد مساعديه طبقاً لقواعد التقويض.

ثانياً: الشروط المتعلقة بعرضة الدعوى

نصت المادة 169 ق.إ.م في فقرتها الأولى على بيانات العريضة بقولها: "ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي بعرضة مكتوبة وموقع عليها من الخصم أو من محام مقيد في نقابة المحامين وتودع بقلم كتابة المجلس، وتسرى على العريضة القواعد الخاصة المنصوص عليها في المواد 13، 15، 111 من هذا القانون.", وتعلق هذه البيانات الخاصة بأطراف الدعوى، وبالموطن، وبعدد النسخ.

وبالنسبة للعرضة المرفوعة أمام مجلس الدولة فقد نصت المادة 281 من قانون الإجراءات المدنية: "يرفع الطعن أمام الغرفة الإدارية بعرضة تودع لدى قلم كتاب المحكمة العليا بالأوضاع الشكلية المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا الكتاب الخامس، باستثناء أحكام المادة 169 الفقرات 2، 3، 4، وبالرجوع لأحكام الباب الثالث من الكتاب الخامس يتضح أن الأمر يتعلق بجملة من الشروط الشكلية المتبعة بعرضة الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا في المادة 240 ومايليها من قانون الإجراءات المدنية".

وهناك شروط خاصة بالدعوى الإدارية والتي لا تعرف لها مثيلاً في الدعاوى المدنية، ويتعلق الأمر هنا بدعوى الضرائب المباشرة التي يشترط القانون أن تكون العريضة فيها محررة على ورق مدموج طبقاً لنص المادة 1/338 من قانون الضرائب، وشرط آخر يرتبط بالعرضة وهو وجوب أن تكون هذه الأخيرة مصحوبة بالقرار المطعون فيه، وكان الهدف من ذلك هو أنه لا يمكن للقاضي الإداري النطق بالبطلان المنصب على قرارات أو مستندات، والتي لم تضطلع على فحواها ولاحتى على وجودها⁽¹⁾.

1-المادة 819 من مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نصت على صيغة الوجوب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى الغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم قبول القرار الإداري المطعون فيه، مالم يوجد مانع مبرر.

لكن في قرار صادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 24/07/1994 تحت رقم 117793 اعتبرت أن "عدم تقديم القرار مع العريضة، لا يعد سبباً كافياً للتصريح بعدم القبول، وبالتالي يمكن

تصحح الإجراءات بإيداعه في ملف الاستئناف، فعدم تقديم القرار المطعون به مع العريضة الإفتتاحية في آن واحد، لا يمكن أن يعتبر سبباً كافياً لعدم القبول".

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لقبول دعوى البطلان

يمكن تصنيف هذه الشروط إلى شروط خاصة بالقرار محل دعوى تجاوز السلطة، التظلم الإداري، شرط مواعيده رفع الدعوى، وعدم وجود طعن موازي.

أولاً: الشروط الخاصة بالقرار المطعون فيه وخصوصه لقاعدة التظلم الإداري

1- الشروط الخاصة بالقرار المطعون فيه:

أ- مفهوم القرار الإداري:

يمكن أن نعرف القرار الإداري أنه هو عمل إنفرادي قانوني ذو طبيعة إدارية، يهدف إلى التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق والتزامات الأفراد، دون رضاهما، ومن هذا المنطلق نستخلص أن القرار ذو طابع إداري من عمل الإدارة العامة يعبر عن ممارسة السلطة العامة وهو من الأعمال التي تحدث مساساً أو تأثيراً في النظام القانوني أو المراكز القانونية للأفراد، وهذا ما يعني المساس بحقوقهم أو فرض إلتزامات عليهم، وبهذا نستخلص عناصر القرار الإداري حتى يكون محل دعوى البطلان الطابع الإداري للقرار الإداري ما يحول عن طبيعته الإدارية هو إرتباطه بالإدارة العامة واحتوائه على امتيازات السلطة العامة، وبهذا نستنتج الطابع الإداري للقرار فيما يلي:

* القرار الإداري عمل من أعمال الإدارة والسلطة العامة: فالمعيار المستخدم لتشخيص طبيعة القرار الإدار هو المعيار العضوي ويفسر ذلك من خلال المواد 274, 231 من قانون الإجراءات المدنية وبالتالي نستبعد أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية، إضافة إلى المعيار العضوي، قد يستعمل المعيار الشكلي لتكيف العمل الصادر عن الإدارة، فمثلاً عندما يصدر القرار في شكل مرسوم أو في صورة مداولة عن المجلس البلدي أو الولائي نأخذ بمظاهر القرار أي شكله.

أما بالنسبة للأشخاص الإعتبرية الخاصة، فأصلاً لا تعدد الأعمال التي تصدر عنها قرارات، وكاستثناء عن هذا الأصل لدينا قانون المحاماة حيث اعتبر المشرع بأن أعمال منظمة المحاماة المتعلقة بالتسجيل والشطب أيضاً الجزاءات الموقعة على أعضاء المهنة قرارات إدارية، أما بالنسبة للأشخاص العامة الاقتصادية فالمبدأ أنها ليست أهلاً لاتخاذ القرارات الإدارية، ولكن خلافاً لهذا فإن المشرع قد يعطي لها بعض إمتيازات السلطة العامة وبالتالي يخول لها الحق في إصدار القرارات الإدارية.

* القرار الإداري عمل يؤثر في المراكز القانونية: هناك قرارت تتولى فقط التأكيد على وضعيات قانونية موجودة مسبقاً، كالمراسيم التي تضبط قواعد نص عليها القانون مسبقاً، إلا أن هناك أعمال إدارية

غير تقريرية وهي الأعمال التي يكلق عليها بالتدابير الداخلية وغير قابلة للطعن فيها أمام القضاء منها:
المنشورات والتوجيهات.

بـ- أنواع القرارات الإدارية: أهمها

- * القرارات التنظيمية (اللوائح): وهي مجموعة الأعمال المتضمنة لقواعد عامة وإلزامية، هذه القرارات تطبق على جميع الحالات الفردية المماثلة، والافراد التي تشملهم القاعدة الموضوعية القانونية.
- * القرارت الفردية: هي القرارات التي تستخدمها الإدارة مخاطبة بمقتضاها فردا معينا، أو مجموعة من الأشخاص معينين بالذات.

2- شرط التظلم الإداري المسبق.

يكتسي شرط التظلم الإداري المسبق أهمية بالغة في دعوى الإلغاء نظرا لقواعد الخاصة، ويعرف بأنه الشكوى أو الطلب المرفوع من طرف كل شخص له صفة ومصلحة بتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة ضد عمل قانوني قامت به الإدارة للحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته، وتمثل أنواعه فيما يلي:

أـ- أنواع التظلم الإداري:

- * التظلم الإداري الولائي: هو تظلم يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المتنظم فيه، ونأخذ بعين الاعتبار أن التظلم هنا سيرفع أمام الإدارة التي تملك معلومات واسعة في مواجهة أعمالها المطعون فيها، وبالتالي لها فرصة أخرى لمراجعة قراراتها.
- * التظلم الإداري الرئاسي: يرفع أمام الهيئة الإدارية التي تمارس سلطة رئيسية على السلطة الإدارية المصدرة لقرار الإداري.
- * التظلم الإداري الوصائي: يقدم أمام السلطة الإدارية المركزية الوصية، والمختصة بالرقابة الإدارية الوصائية، ويتم تدخلها بموجب سلطة الإجازة أو الإلغاء في حدود ماخوله لها القانون، وهي لا تملك سلطة التعديل أو الحلول أو التوجيه في مواجهة أعمال الإدارة المركزية.
- * التظلم الإداري الوزاري أمام لجنة إدارية: يتم الطعن أمام لجنة مختصة يحدد القانون نظامها القانوني لمراقبة قرارات السلطات الإدارية الولائية أو الرئيسية، والعمل على جعلها أكثر عدالة في مواجهة حقوق وحريات الأفراد.

بـ- قواعد التظلم الإداري المسبق في النظام الجزائري

إن التظلم الإداري شرطا لازما لممارسة الدعوى الإدارية بجميع أنواعها، وقد أحدث المشرع الجزائري تعديلا بموجب قانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990 المعديل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، من بين أوجه الإصلاح التي تضمنها هذا القانون فقد تخلى على شرط التظلم بالنسبة للدعوى العائدة لختصاص الغرف الإدارية المحلية والجهوية، وأبقى عليه بالنسبة للدعوى العائدة لاختصاص المحكمة

البطلان في القرارات الإدارية
العليا إبتداء وانتهاء، وكذلك مازال التظلم شرطا لقبول دعوى المنازعات الخاصة، والنصوص
ال الخاصة بها هي التي تنص عليه.

* أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي: فالمشرع قد قام بتعديل المادة 169 مكرر قانون الإجراءات
المدنية، فأصبحت صياغتها الجديدة كما يلي: "لايجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد
الأفراد، إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري، ولا يرفع الطعن المشار إليه أبدا إلا خلال الأربعة أشهر
التابعة لتبلغ القرار المطعون فيه أو نشره".

* لزوم التظلم في المنازعات العائدة لاختصاص الغرفة الإدارية سابقاً للمحكمة العليا، وانتقال
هذا الإجراء أمام مجلس الدولة: بصدور القانون العضوي 98-01 والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة
وتنظيمه، وباستقراء المادتين 40 و 09 ، ويبقى إذن التظلم شرطا جوهريا لقبول دعوى الإلغاء التي يتم
رفعها أمامه.

* لزوم التظلم في المنازعات الخاصة:

1- في منازعات الضرائب والرسوم: طبقاً للمواد 330 إلى 337 من قانون الضرائب المباشرة
والرسوم والمادة 108 الفقرة 2 من قانون الرسم على القيمة المضافة، بالنسبة لمنازعات الضرائب الغير
مباشرة أنه يجب أن توجه التظلمات الإدارية المتعلقة بالضرائب والحقوق والغرامات أولاً إلى المفتش
رئيس قسم الضرائب بالولاية بمكان فرض الضريبة ويسلم وصل المكلفين بالضريبة، ويتم النظر في
التظلمات من قبل المفتش، ويبت مدير الضرائب في الولاية فيه خلال 04 أشهر التي تلي تاريخ تقديمها،
وقد يكون رد إدارة الضرائب صريحاً أو ضمنياً، وترفع الدعوى خلال 04 من يوم تسليم الإشعار
بالإبلاغ القرار ورفعها بعد هذا الأجل يؤدي إلى عدم قبول الدعوى.⁽¹⁾

2- في منازعات الدومنين الخاصة بالدولة:

طبقاً لقانون 81-01 المؤرخ في 07-02-1981 الذي يحكم هذه المنازعات يقدم التظلم إلى اللجنة
الولائية، في شكل طعن ضد قرار "لجنة الدائرة" التي يجب أن تفصل في التظلم خلال شهران من تاريخ

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 001190 بتاريخ 11-06-2001 مجلس الدولة العدد 1 ، ص 123.

تقديمه، وبعد هذه المهلة ترفع الدعوى وفقاً لقواعد المقررة لمواعيد الدعوى الإدارية على مستوى
المجالس.

3- منازعات الضمان الاجتماعي:

لدينا قانون 83-15 المؤرخ في 02-07-1983 ، ونص هذا القانون على وجوب التظلم إلى لجنة
الطعن الأولى التي تؤسس ضمن كل هيئة للضمان الاجتماعي، وميعاد التظلم هو شهران من تاريخ
استلام القرار المتظلم فيه، وعلى اللجنة أن تفصل في التظلم خلال شهر واحد من تاريخ استلام التظلم،

وخلال للاعنة العامة، فإن التظلم هنا له أثر موقف للقرار، وميعاد الدعوى هو شهر واحد من تاريخ إسلام قرار رفض التظلم، أو من تاريخ انتهاء مهلة ثلاثة أشهر، إبتداءً من إسلام التظلم في حالة السكوت.

ج - الجزء المترتب عن تخلف شرط التظلم الإداري:

لقد نصت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية والنصوص القانونية الأخرى (قانون الضرائب وقانون التنازل عن أملاك الدولة)، على الطابع الإلزامي للتظلم، كشرط من شروط دعوى البطلان المرفوعة أمام المحكمة العليا، إلا أنها لم تحدد لنا الطبيعة القانونية له.

أي إذا كان يعتبر من النظام العام، أولاً ويمكننا من خلال صياغة المادة 275 من نفس القانون نقول بأن جزاء عدم القيام بالتظلم هو عدم قبول الدعوى شكلاً، وهذا ما استقرت عليه أحكام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً، إذ يتعين على المدعي أن يرفق بالعرضة ما يثبت أنه استوفى شرط التظلم أي نسخة من القرار الإداري المسبق، الذي صدر على إثر التظلم الذي أجراه، أو وصل الإرسال بالبريد المسجل، أو الوصل الإداري الذي يثبت أنه أودع تظليماً إدارياً، ومع ذلك فإن الأمر غير محسوم، وبالتالي يمكن للإدارة أن تتنازل ضمناً على هذا الشرط، وذلك بعدم إثارته، والدخول مباشرةً في مناقشة الموضوع. أما الأحكام القضائية، فتظهر غير واضحة، وأحياناً أخرى متناقضة بخصوص الطبيعة القانونية للتظلم، فهناك أحكام اعتبرت لأن التظلم من قبل الخصم على المستوى الاستئناف، لأن هذا الحق يكون قد سقط بعدم إثارته أمام قاضي الدرجة الأولى⁽¹⁾.

يظهر تعارض هذه الأحكام واضحاً، فالقول بأن التظلم إجراء جوهري، يعني أنه من النظام العام، وتجوز إثارته في أي مرحلة كانت عليه الدعوى ولو على مستوى الاستئناف، أما القول بأنه لا تجوز إثارته على مستوى الاستئناف، فيعني أنه ليس من النظام العام.

الحالات المستثناة فيها شرط التظلم الإداري: توجد حالات يعفى من رفع التظلم وهي:

1- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 319 وما بعدها.

أ- حالة الإعتداء المادي .

ب- حالة رفع الدعوى قضائية أمام جهة قضائية غير مختصة.

ج- حالة رفع دعوى قضائية، لاتمس بحق الأطراف.

د- حالة رفع دعوى إستعجالية

هـ- حالة الدعوى التي يطلب فيها المدعي التعويض.

ثانياً: مواعيد رفع دعوى الإلغاء وشرط إنقاء الدعوى الموازية

1- مواعيد رفع دعوى الإلغاء:

تميز دعوى تجاوز السلطة عن المنازعات الأخرى، بالطبع الخاص المتعلق بالمواعيد المفروضة على أطراف القضية، والتي تمكن المتقاضين من البحث عن الإمكانيات التي تسمح لهم بتجسيد رأي جدي عن قانونية العمل الإداري المرغوب الطعن فيه، ومن جهة أخرى، ونظراً للصالح العام الذي يفرض بدوره إستقرار الأوضاع الإدارية وحتى لا يعرقل النشاط العادي للإدارة، لذلك وضع المشرع قواعد تنظم شرط الميعاد.

أ- الإطار القانوني للمواعيد:

لقد وضعت قواعد شرط الميعاد في النظام القانوني العام المتمثل في قانون الإجراءات المدنية، كما وضعت في نصوص قانونية أخرى، وستنطرق لدراسة هذه المواعيد قبل وبعد تغيير 1990، أمام الغرفة الإدارية للمجلس وأمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، وأصبح عليه الأمر مع التغيير القضائي الحاصل بإحداث محاكم إدارية، ومجلس الدولة، وأمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، فقد نصت المادة 280 من نفس القانون على مايلي: "ترفع الطعن أمام المحكمة العليا، خلال شهرين من تاريخ إنتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 في حالة سكوت الإدارة عن الرد".

و بعد التعديل 1990 إمتدت المدة المنصوص عليها في المادة 169 مكرر حيث أصبحت تنص: "ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه أعلاه (أي الدعوى) خلال الأربعة أشهر، التبعة لتبلغ القرار المطعون فيه أو نشره.", ولم يتغير الميعاد بالنسبة لدعوى البطلان المرفقة أمام مجلس الدولة.

وتنص المادة 829 من مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص علة مايلي: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

ب - قواعد حساب المواعيد

حسب المواد 169 مكرر، 278، 280 من قانون الإجراءات المدنية، فإن سريان الميعاد يبدأ من تاريخ تبليغ أو نشر القرارات الإدارية محل النزاع، فلا تنطلق المواعيد المتعلقة برفع الطعون والدعاوى الإدارية بالنسبة للقرارات الفردية إلا بعد تبليغها، وبالنسبة للقرارات التنظيمية بعد نشرها وذلك لتمكين المعنى بالأمر أن يكون على اطلاع بالقرار محل الطعن .

ونصت المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية: "يرفع الطعن أمام المحكمة العليا خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإدارية، أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عنه في المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية أو 03 أشهر في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد ".

وقد كان هناك استثناء يتمثل في نظرية العلم اليقين، حيث لم تكن تبدأ نقطة انطلاق المواجهات بعد عملية التبليغ والنشر، بل من يوم "علم" المدعي بوجود القرار الإداري موضوع النزاع، وكانت تتحقق مسألة اليقين في حالتين أساسيتين⁽¹⁾:

الحالة 01 : عند العلم بوجود قرار إداري خارج أي اجراء قضائي، وتنطلق المواجهات يوم العلم بوجوده .

الحالة 02 : عند العلم بوجود قرار إداري أثناء قضية مطروحة أمام جهة قضائية غير الجهة القضائية الفاصلة في المواد الإدارية .

وقد استقر قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، على رفض دعوى بطلان القرارات الإدارية الفردية غير المبلغة بدعوى أنها جاءت متأخرة عن الميعاد المحدد للطعن القضائي، عندما تتحقق هذه الغرفة من أن الطاعنين كانوا على علم بوجود القرارات الإدارية المطعون فيها .

فقد جاء في قرار صادر بتاريخ 1996/06/23 في قضية (ب ع) ضد (وزير الداخلية ووزير الخارجية) ملف رقم 138211، "أن الطاعن كان يعلم ولو شفويًا بقرار رفض دخوله إلى التراب الوطني منذ 1980/04/10" واعتبرت أن العلم الشفوي كاف لاحتساب مواجهات الطعون الإدارية والقضائية، ولم يختلف موقف مجلس الدولة عن موقف الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، فقد جاء في قرار صادر بتاريخ 2000/02/28، الغرفة الرابعة فهرس 122، قضية (م خ) ضد والي ولاية المسيلة جاء فيه: "من جهة أخرى يستخلص من عناصر الملف أن المستأئفين كانوا على علم علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه منذ 1992".

1 - انظر : رشيد خلوفي المرجع السابق ص 137، 138.

لكن تراجع مجلس الدولة عن موقفه في قرار صدر عن الغرفة الثانية بتاريخ 19 أبريل 1999 تحت رقم 160507، حيث كرس هذا القرار :

- الإزامية تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغاً شخصياً.

- تخلي عن الأخذ بنظرية العلم اليقيني في احتساب ميعاد الطعن القضائي .

وبذلك يكون القضاء الإداري الجزائري قد حدا حذو القضاء الإداري الفرنسي، الذي تخلى عن نظرية العلم اليقيني منذ 1983 لأنها كانت تشجع الإدارة على عدم القيام بواجب التبليغ ونشر قراراتها فكان من الأفضل التخلي عنها.

ج- شرط الميعاد في النصوص الخاصة :

* قانون الضرائب المباشرة، الذي كان يحدد ميعاد الدعوى بشهرين، ولكن القانون الجديد وحد ميعاد العام وجعلها 04 أشهر من تاريخ تبليغ قرار رفض النظم أو من تاريخ انتهاء مهلة الشكوى المقررة للإدارة بأربعة أشهر المادة 1/377 من قانون الضرائب المباشرة.

* قانون التسجيل طبقاً للأمر 105-76 المؤرخ في 09/12/1976، يحدد ميعاد الدعوى بشهرين اثنين من تاريخ استلام تبليغ سند التحصيل.

* قانون نزع الملكية الصادر تحت رقم 11-91 المؤرخ في 27/04/1991 طبقاً للمادة 13، يحدد ميعاد الدعوى في مجال الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية بشهر واحد من تاريخ تبليغ أو نشر القرار.

* قانون الجمعيات السياسية الصادر تحت رقم 11-89 المؤرخ في 05/07/1989، يحدد ميعاد الدعوى بالأيام الثمانية التالية لانتهاء مهلة الشهرين المخصصين لوزير الداخلية لنشر وصل اعتماد الجمعية في الجريدة الرسمية، وذلك في الحالة التي يكون موضوع الدعوى هو طلب وزير الداخلية، حل الجمعية التي يرى أن ملف تأسيسها المقدم غير قانوني طبقاً للمادة 17.

د- إستثناءات شرط الميعاد :

استثنىت الغرفة الإدارية سابقاً للمحكمة العليا تطبيق شرط الميعاد في حالتين : حالة الاعتداء المادي وحالة القرار الإدارية المنعدمة، فعندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل بالقوة بدون التقيد بأي نص تشريعي أو تنظيمي ومن شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق، فقد قرر الإجتهاد القضائي عدم التقيد بشرط المدة في حالة التعدي .

ه- تمديد ميعاد رفع الدعوى :

قد يحصل أن يكون هناك تمديد للمواعيد، فالالأصل أن المواعيد قد وضعت لاستقرار الأوضاع الإدارية، ولذلك فهي من النظام العام، لكن تم وضع استثناءات على هذا المبدأ تمثل في أربع حالات:

- حالة القوة القاهرة طبقاً للمادة 461 من قانون الإجراءات المدنية.

- حالة محل اقامة المدعي طبقاً لنص المادة 236 من قانون الإجراءات المدنية .

- حالة وفاة الخصم المحكوم عليه.

- حالة طلب المساعدة القضائية طبقاً لنص المادة 237 من قانون الإجراءات المدنية.

- حالة رفع الدعوىقضائية أمام جهة قضائية غير مختصة.

وقد جاء في المادة 832 من مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أنه تتقطع آجال الطعن في الحالات التالية: الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة، طلب المساعدة القضائية، وفاة المدعي أو تغيير أهليته، والقوة القاهرة.

2- شرط انقاء الدعوى الموازية :

ابتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الدعوى الموازية في نطاق عملية التطور القانوني لدعوى تجاوز السلطة، وقام نقاش فقهي وقضائي حول القيمة القانونية لها كشرط من شروط قبول هذه الدعوى.

وظهرت بعد صدور مرسوم 1864/11/02 الذي عمل على تسهيل اجراءات رفع وقبول هذه الدعوى ولتفادي تراكم هذه الدعاوى ابتكر هذه النظرية وخاصة أيضا لخفيف العبأ على مجلس الدولة وتحقيق العدالة عن طريق خلق فرص أخرى للمحامين الذين حرموا من فوائد أتعاب دعوى الإلغاء بموجب ذلك المرسوم⁽¹⁾، وتميز الدعوى الموازية بأنها :

- ذات طابع قضائي، لذلك لا يعتبر التظلم الإداري دعوى موازية.
- لا يمكن الدفع بوجود دعوى موازية إلا إن مكنت هذه الأخيرة المدعى من الحصول على نفس النتيجة، مثلاً : مدعى متضرر من قرار إداري متعلق بضربيه فرضت عليه، فيرفع دعوى الغاء يناقش فيها المبلغ المفروض عليه بدعوى عدم مشروعية القرار محل الدعوى .

يمكن لقاضي الإلغاء رفض دعواه لأنه بامكان المدعى رفع دعوى قضائية أخرى، متجسدة في مناقشة المبلغ المفروض في دعوى خاصة بمنازعات الضرائب تضمن له نفس النتيجة .

و قبل تعديل 1990 نصت المادة 276 ق ١ م على ما يلي: " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة إذا كان الطاعون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى ". وكانت هذه الفقرة السبب الأساسي في المشكل الذي عاناه المتخاصرون، في القضايا التي تطرح في أن واحد ، مسألة تتعلق بدعوى الإلغاء ومسألة خاصة بدعوى القضاء الكامل فكان المتخاصي يظطر إلى رفع دعويين منفصلتين ومتاليتين الأولى أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى أندماك، يطلب فيها إلغاء القرار بعدم مشروعيته ومتى تم له ذلك، يرفع دعوى إدارية أخرى أمام الغرفة الإدارية للمجلس

1- انظر الدكتور عوايدى عمار، المرجع السابق، الصفحة 418، 419، 420.

المختص يطلب فيها تعويضاً عن القرار الناجم عن القرار الذي تم إلغاؤه .⁽¹⁾

ثم أضيفت هذه المادة فقرة نصت : " يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تقضي في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة، أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى، وخاصة بالتعويض عن القرار المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه ، وذلك مع مراعاة الفقرة السابقة. "، وبالتالي أصبح بامكان المتخاصي رفع دعوى واحدة بدل دعويين، يطلب فيها في آن واحد إلغاء القرار غير مشروع والتعويض عنضرر الناتج عن القرار الإداري، ما دام أن هناك ارتباط بين الطلبات الرامية إلى الإلغاء وإلى التعويض، ثم تقلص مجال الدعوى الموازية بفضل التغيير الذي طرأ على قانون الإجراءات المدنية، حيث نصت المادة 01/276 منه: " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة إذا كان الطاعون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى ".

وبالتالي هناك حالتين، يمكن الحديث فيما عن مسألة الدعوى الموازية:
- تكون هنا الدعوى الموازية ودعوى الإلغاء من اختصاصات القضاء الإداري .

- تكون الدعوى الموازية من اختصاص هيئة قضائية غير الهيئة الفاصلة في المواد الإدارية مهما كانت درجتها .

المطلب الثاني: القاضي المختص للنظر في دعوى البطلان وإجراءات التحقيق فيها

بعد توفر شروط قبول الدعوى، فعلى المدعي أن يوجه دعواه أمام الجهة القضائية المختصة، وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول، وعلى القاضي المختص للنظر في هذه الدعوى أن يقوم بعملية التحقيق وهذا ما يميز هذه الدعوى عن الدعوى العادية، كون القاضي الإداري يلعب دور إيجابي في توجيه الخصومة الإدارية وهذا مسوف نتناوله في الفرع الثاني.

1- انظر د. رشيد خلوفي المرجع السابق، ص 14

الفرع الأول: القاضي المختص في دعوى البطلان

أولاً: بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية

إن الاختصاص على مستوى الغرف الإدارية بالنسبة للمجالس القضائية هو نوعين: محلي و جهوي.

1- بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الولاية :

تختص بها الغرف الجهوية وهي موجودة على مستوى خمسة مجالس قضائية مذكورة على سبيل الحصر و ما نصت عليه المادة 1/7 قانون الإجراءات المدنية، تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار و ورقلة

- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات.

- الطعون بتقسيرها و فحص شرعيتها، والمشرع في هذا الصدد استعمل كلمة الولايات و هي عامة، و عليه السؤال الذي يطرح ما هي هذه القرارات ؟ هي الصادرة عن الوالي فقط أو عن المديريات التابعة للولاية و التي تخضع لسلطة الوالي.

و لوقوع تضارب في القرارات على مستوى المجالس القضائية، و حتى على مستوى مجلس الدولة، استقر الإجتهد فيما يخص القرار الصادر من مدير ولائي لأملاك الدولة، فقضى مجلس الدولة بموجب قراره الصادر تحت رقم 6413 على أن الإختصاص ينحى للغرفة الجهوية.

و كذا بموجب القرار الصادر في 24/06/2002 رقم 7130 قضية خاصة ببطلان جزئي لعقد صادر عن مدير أملاك الدولة فالإختصاص جهوي، و كذا فيما يخص القرارات الصادرة عن رئيس الدائرة الذي لا يمكن مقاضاته و لا تقاضيه لأن ليست له الشخصية المعنوية بل يقاضي الوالي، والإختصاص جهوي قرار مجلس الدولة الصادر في 2002/12/03 تحت رقم 11803، والمديرين الفرعين ليست لهم صفة التقاضي، ولا المقاضاة لأن القرارات التي يصدرونها تصدر باسم المديرية الولاية نفس الشيء بالنسبة للمديرين الفرعين على مستوى المديريات المركزية، لا يتم مقاضاة المدير الفرعي على مستوى مديرية مركزية بل المدير المركزي نفسه.

أما رفع دعوى ضد الوالي لأجل إتخاذ تدابير أمنية، لا يتعلق الأمر بقرار إداري لا يدخل في نطاق الإختصاص الجهوي، وهذا ما قضى به مجلس الدولة بقراره الصادر في 2001/05/07 رقم 0220 بين شركة نفطال ضد الوالي فيما يخص المحيط الأمني لأنابيب نقل البترول و الغاز الممוצע (المرسوم 1984) تم البناء فوق هذه الأنابيب، فرفعت الدعوى أمام مجلس قسنطينة كغرفة جهوية التي قضت بعدم الإختصاص النوعي و تم الاستئناف أمام مجلس الدولة الذي أقر أن هذه الدعوى تدخل في نطاق القضاء الكامل و ينبغي مقاضاة الوالي أمام مجلس سكيكدة و أيد القرار المستأنف فيه.

2- بالنسبة للقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية:

هذا الإختصاص أشارت إليه نصت عليه المادة 2/7 قانون الإجراءات المدنية و التي جاء في نصها: " الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و عن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ".

ثانيا: بالنسبة للقرارات الصادرة عن الإدارات المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية وكذلك إستئناف القرارات و الطعون فيها :

يختص في هذه الدعاوى مجلس الدولة بحسب الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن

1- بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية:

يفصل فيها مجلس الدولة إبتدائيا نهائيا في دعاوى البطلان، وهو غالبا ما يخطر بدعاوى الإلغاء في القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطة المركزية و الهيئات العمومية أو المنظمات المهنية هذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 01/98 وكذا تفسير القرارات و مدى مشروعيتها ،

وكذا ما نصت عليه المادة 274 قانون الإجراءات المدنية، وفيما يخص المنظمات المهنية فوق جدال حولها:

- اختصاص انتخابات أعضاء مجلس منظمة المحامين تم الطعن في الانتخابات، وأصدر مجلس الدولة قرارا بغرفة المجتمعه بتاريخ 10/06/2003 تحت رقم 11081 بين ب ع و من معه ضد نقيب منظمة بسطيف، وهنا تمسك مجلس الدولة باختصاصه عملا بالقانون 91/04 الذي منح الاختصاص للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وبما أن كل هذه الصلاحيات انتقلت إلى مجلس الدولة فان هذا الأخير يصبح هو المختص، وكما أضاف القرار أنه يتبع تطبيق المادة من القانون 91/04 ما دام الأمر يتعلق بالوكالات و التي تنص: " لا تسلم الوكالة إلا لتوكييل واحد.. "

و بقراره الصادر عن الغرفة المجتمعه كذلك بتاريخ 17/06/2003 تحت رقم 11035، في قضية بين(ب ع) ضد (المكتب المكلف بالإشراف على الانتخابات)، قضى مجلس الدولة في هذا السياق على أن المكتب لا يمكن مقاضاة نقيب منظمة المحامين.

وهناك جدال مطروح حاليا على مستوى مجلس الدولة فيما يخص القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى، هل هي قرارات إدارية أم قضائية إلى حد الآن الاجتهاد المستقر بمجلس الدولة هو أنها قرارات إدارية، إذ يطعن فيها أمام مجلس الدولة بحسب ما نصت عليه المادة 274 قانون الإجراءات المدنية وما يليها.

2- بالنسبة لاستئناف القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية:

نصت عليه المادة 10 من القانون العضوي 01/98 "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون خلافا لذلك ".
و المادة 02 من القانون الخاص بالمحاكم الإدارية و الصادرة في 30/05/1998 " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون خلافا لذلك ".

وفي انتظار المحاكم الإدارية فإن المادة التي تطبق هي 277 قانون الإجراءات المدنية التي تنص على الاستئناف المرفوع ضد القرارات الابتدائية الصادرة عن المجالس القضائية وفي السياق يستوجب : إحترام شكليات العريضة الاستثنافية هذا ما نصت عليه المادة 241 قانون الإجراءات المدنية وإلا يصرح بعدم قبول العريضة شكلا وهي المطبقة أمام المحكمة العليا لإنعدام نص قانوني حاليا.

ومحضر التبليغ موقع من المستأنف من أخطار بان له شهرا لاستئناف وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة les délais d'appel ne sont opposables que s'ils bien 5381 تحت رقم 2002/09/23 بقراره الصادر في

mentionnés sur le PV de notification.

هنا نفتح قوسين فيما يخص إجراء الضم **jonction** المادة 91 قانون الإجراءات المدنية وضم الملف الابتدائي هما إجرائين وجوابيين، الأول فيما يخص استئنافين أو أكثر والثاني ضم الملف الابتدائي مع ملف الاستئناف أمام مجلس الدولة و هناك استثناء الذي قد لا يستحق الضم إذا كانت العريضة غير

البطلان في القرارات الإدارية

مقبولة شكلا 241 و إذا كان الإستئناف خارج الآجال القانونية 277 قانون الإجراءات المدنية ماعدا ذلك فضم الملف الابتدائي وجوبى لتقاضي التناقض، والقضاء الإداري الفرنسي ذهب إلى غاية ضم العرائض.

3- بالنسبة الطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية نهائيا، والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة *cours des comptes*

-الحالة الأولى: هي خاصة بالضرائب الغير المباشرة و إلى حد الآن لم تطرح أمام مجلس الدولة وبالنتيجة أمام المجالس القضائية التي تكون نهائيا.

-الحالة الثانية: كذلك لم تطرح أمام مجلس الدولة

وبعد تطرقنا إلى الجهة القضائية المختصة في دعوى البطلان، نتطرق فيما يلي إلى التحقيق في هذه الدعوى .

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق في دعوى البطلان

سندرس في هذا الفرع أهم الإجراءات القضائية الإدارية المتعلقة بدعوى البطلان، و ذلك منذ إيداع عريضة الدعوى إلى غاية صدور القرار القضائي الفاصل في النزاع و أثار ذلك وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليما، تبقى الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية، وكذا الغرف الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

1- إيداع عريضة الدعوى.

ترفع دعوى البطلان، بإيداع العريضة الافتتاحية لدى أمانة الضبط، تحتوي على الشروط القانونية التي سبق دراستها، مع قيام المدعي بتسديد مصاريف الدعوى.

1- أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي:

لدينا النص القانوني المادة 169-03 قانون الإجراءات المدنية الفقرة الأولى: "على كاتب الضبط أن يرسل العريضة عقب قيدها إلى رئيس المجلس القضائي، الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة الإدارية ليعين مستشارا مقررا".

يقوم أمين الضبط بالتأشير على العريضة، و يضع لها رقما خاصا، و يقوم بتسجيدها بالسجل الخاص بالدعوى الإدارية العادية، و ذلك بعد تسديد مصاريف الدعوى، بعد ذلك يرسل العريضة إلى رئيس المجلس القضائي الذي يقوم بإحالتها إلى رئيس الغرفة الإدارية ليعين مستشارا مقررا.

هذا في حالة ما إذا كانت القضية تستدعي إجراء تحقيق، لكن يمكن لرئيس الغرفة الإدارية أن يقرر بعد دراسة العريضة و الوثائق المرفقة لها بأنه لا محل للتحقيق، و ذلك لأن حل القضية مؤكدة، و مثل ذلك

أن يكون المدعي قد قام برفع دعواه خارج الآجال القانونية، وأيضاً في حالة ما إذا لم يتم احترام آجال رفع الدعوى، لأن الآجال من النظام العام وينثرها القاضي من تلقائه. وأيضاً في الحالات التي يشترط المشرع إتباع إجراء مسبق قبل رفع الدعوى، كما هو الحال بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالضرائب أو التنازل عن أملاك الدولة.

2-أمام مجلس الدولة:

قبل إنشاء مجلس الدولة كان الاختصاص للغرفة الإدارية للمحكمة العليا في نظر الطعون بالإلغاء في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية. وقد كانت إجراءات رفع الدعوى تتبع وفقاً لنص المادة 281 (ق.إم) بحيث كان يرفع الطعن بعريضة تودع لدى قلم كتاب المحكمة العليا بالأوضاع الشكلية و القواعد المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا الكتاب و المتعلق بالإجراءات المتتبعة أمام المجالس القضائية أي أمام الغرفة الإدارية للمجلس، بإستثناء أحكام المادة 169-3 الفقرات 2، 3، 4 و المتعلقة بأحكام الصلح.

حالياً تتبع نفس الإجراءات مع التغيير فقط من حيث الجهات، حيث ترفع عريضة الطعن بالبطلان أما أمانة ضبط مجلس الدولة و المكلفة بتلقي و تسجيل العرائض.

يتلقى أمين الضبط العريضة الافتتاحية، و يقوم بقيدها في السجل الخاص بقiederها، مع تلقي مصاريف الدعوى.

و لابد أن تكون العريضة الافتتاحية للدعوى مرفوقة إما بقرار رفض الطعن الإداري الذي سبق الطعن أو المستند المثبت لإيداع هذا الطعن، لأن التنظيم الإداري لا يزال مشترطاً. ثم يقوم أمين الضبط بإرسال العريضة عقب قيدها إلى رئيس مجلس الدولة الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة المختصة، ليعين مستشاراً مقرراً ليقوم بالتحقيق في الدعوى.

ثانياً: تعيين المستشار المقرر و دوره في إعداد و تهيئة القضية للفصل:

إن الإجراءات الإدارية لها طابع تحقيقي و مكتوب، يلعب فيها المستشار المقرر بمفرد اضطلاعه بملف الدعوى الذي يلعبه قاضي التحقيق في الدعوى الجزائية، و يكون عمله مستقلاً تماماً عن الإدارة، بما في ذلك وزارة العدل⁽¹⁾.

والمستشار المقرر هو قاضي برتبة مستشار، يعينه رئيس الغرفة الإدارية⁽²⁾، لدراسة ملف دعوى الإلغاء، ليقوم بتهيئة القضية للمرحلة اللاحقة ألا و هي مرحلة المحاكمة.

1- التأكد من الاختصاص:

⁽¹⁾ أحمد محيو. المرجع السابق. ص 83.

⁽²⁾ رئيس الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي و رئيس الغرفة المختصة في مجلس الدولة، أو في المحاكم الإدارية التي سيتم تنصيبها لاحقاً.

بعد اضطلاعه بملف القضية، أول شيء يجب أن يتأكد منه المستشار المقرر هو اختصاصه، أي مراعاته لقواعد الاختصاص، سواء النوعي أو المحلي لأنه من النظام العام في المنازعات الإدارية، ولا يستطيع الأطراف الاتفاق على مخالفته، فلا مجال هنا لتطبيق أحكام المادة 28 قانون الإجراءات المدنية، فهو ملزم بأن يتتأكد من أنه فعلاً مختص للنظر في النزاع و الفصل فيه، و ذلك قبل أن يبلغ العريضة الافتتاحية للمدعي عليه.

كما أن تكليف النزاع هو من صلحياته وحده، و لا يمكنه أن يستند على أي تكليف يمنحه الإطراف بما في ذلك الإدارية، و متى تأكد من عدم اختصاصه، فإنه يقرر عدم ضرورة التحقيق، و يقوم بإحاله الملف للفصل فيه مباشرة.

2- دور المستشار المقرر في تصحيح الإجراءات:

إذا كانت الإجراءات الجوهرية المسبقة و قواعد الاختصاص لا يمكن قبول الدعوى بدون توفرها، فالامر يختلف إذا كانت الإجراءات المنصوص عليها قانوناً يجب إتباعها و لكن عدم القيام بها قبل رفع الدعوى يمكن تداركه و تصحيحه، لأن الدور الإيجابي و طابع التحرير لصلاحيات المستشار المقرر

يفرض عليه إما تصحيح الإجراء بنفسه، أو تكليف الطرف المعني بتصحيحه حسب الحالة، و نذكر على سبيل المثال: إشهار الدعوى الramatic إلى النطق بفسخ أو إبطال أو نقض حقوق ناتجة عن وثائق مشهرة، والتي نصت عليها المادة 85 من المرسوم 63/76 المؤرخ في 25/03/1976 المعديل و المتمم لقانون تأسيس السجل العقاري، و ذلك تحت طائلة عدم القبول. فيمكن تكليف الداعي بإشهار العريضة الافتتاحية حتى بعد تسجيلها، لأن الهدف هو إعلام الغير أن الحق فيه نزاع⁽¹⁾.

كذلك الأمر بالنسبة لتحرير الطلبات على ورق مدموغ في مادة الضرائب، و التي نصت عليها المادة 338 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، في مثل هذه الحالة يكون الإجراء إجباري، و لكن تدرك الأمر بالقيام به قبل الفصل في الدعوى⁽²⁾ ، ولا يمكن للغرفة الإدارية أن تصدر قرار بعدم قبول الدعوى لخلف الإجراء، إلا إذا ثبت من الملف أن المستشار المقرر كلف المدعي بتصحيح الإجراء و منح له أجل و لكنه لم يتمثل.

و من أهم صلاحيات المستشار المقرر في المنازعة الإدارية بصفة عامة، قيامه بالتحقيق من أن المدعي قد رفع دعواه ضد الجهة الإدارية المختصة قانوناً بالنزاع و المؤهلة لتمثيل الدولة، أو أية إدارة أخرى، و لا يمكن للغرفة الإدارية أن تصدر قراراً كما يفعل القاضي المدني بعدم قبول الدعوى، لأنها موجهة ضد غير ذي صفة، بل يجب أن تبلغ العريضة الافتتاحية للجهة المخولة قانوناً لتمثيل الدولة.

و قد تنص المادة 170 فقرة 02(ق.إ.م): "تبلغ العرائض المقدمة ضد قرار وزاري أو ضد قرار صادر لصالح الدولة إلى الوزراء المختصين مباشرة".

(1) انظر قرار مجلس الدولة. الغرفة الأولى. رقم القرار 004851 بتاريخ: 24/09/2001 الوارد في مجلة مجلس الدولة. العدد الأول ص135.
(2) انظر قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى. رقم القرار 004851 بتاريخ 24-09-2001 الوارد في مجلة مجلس الدولة. العدد الأول . ص 135.

و عليه يتعين على المستشار المقرر إذا رفعت الدعوى ضد هيئة إدارية معينة يتحقق أن النزاع يدخل ضمن المسائل التي يخول لها القانون تمثيل الدولة، أو الإدارة المعنية، و إلا وجب استدعاء الوزير المعنى مباشرة طبقاً لأحكام المادة 02/170 (ق.إ.م) ولا يمكنها تمثيل الدولة أمام القضاء إلا بنص خاص، مثل مديرية الضرائب أو الجمارك أو أملاك الدولة و غيرها من الهيئات التي يسمح لها بالتقاضي باسم الدولة في مجال معين. و هذا لا يعني أن المتضاد يمكنه رفع الدعوى ضد هيئة غير معينة أصلاً بالنزاع، و المستشار المقرر يصح ذلك. فتصحيح الإجراء يكون في حالة رفع دعوى ضد هيئة معينة بالنزاع، و يعتقد المدعى خطأ لأنها يتعامل معها أنه مؤهلة لتمثيل الإدارة أمام القضاء، و كذلك إذا رفعت الدعوى من طرف إدارة غير مؤهلة قانوناً لتمثيل الدولة أمام القضاء، فوجب عدم قبولها لانتفاء الصفة.

ثالثاً: إجراء الصلح أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي:

أوجد القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات المدنية في المادة 169 مكرر منه إجراء جديد وقائياً و هو إجراء الصلح، و الذي حل محل التنظيم الإداري المسبق، و هذا ما نصت عليه المادة 3/169 من قانون الإجراءات المدنية.

1- طبيعة إجراء الصلح: لقد أثار مجلس الدولة مسألة انعدام إجراء الصلح تلقائياً، معتبراً إياها من النظام العام⁽¹⁾ و ذلك لأن المادة 169 مكرر قانون الإجراءات المدنية نصت: "ويقوم القاضي" و ليس "و يجوز للقاضي" و على ذلك فالنص جاء وجوبياً. و الجزء المرتب على الإخلاء بذلك الإجراء، هو قيام مجلس الدولة بصفة هيئة استئنافية بإلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية و الذي لم يراع إجراء الصلح و مخالفة إجراء الصلح يتربّ عليه بطلان الإجراءات اللاحقة، ومن بينها بطلان القرار القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية.

2- ميعاد الصلح: تم عملية الصلح خلال ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تسجيل العريضة لدى كتابة الضبط (2) الجهة التي يتم فيها الصلح: تجري عملية الصلح فقط على النزاعات التي ترفع أمام المجالس القضائية كأول درجة، لأنه إجراء عوض التنظيم الإداري.

و إذا حدث و أن غاب أحد الطرفين، فإن ذلك سيعد موقفاً رافضاً للصلح، و يتعين على المستشار المقرر أن يحرر محضراً بعدم الصلح، و من ثمة إخضاع القضية إلى التحقيق إذا ما كان الغياب عمدياً، و الغياب يكون خاصة من طرف الإدارة. أما إذا كان الغياب غير متعمداً، فيمكن للمستشار المقرر أن يستدعي الأطراف لجلسة أخرى في حدود الميعاد القانوني، و إن استحال ذلك بسبب انقضاء المدة فيمكن أن يقترح المستشار المقرر إجراء الصلح بين الطرفين في إطار ما تنص عليه المادة 17 قانون الإجراءات المدنية أي تطبيق القواعد العامة.

(1) انظر لحسين بن الشيخ آت ملواه. المنتقد في قضاء مجلس الدولة.ص 37

قرار مجلس الدولة في 22/05/2002 قضية جفال الهواري و من معه ضد أعضاء المستثمرة الفلاحية سي بن قادة.

(2) النص العربي لم يحدد ذلك، انظر النص بالفرنسية. المادة 169 ثالثاً (ق.إ.م) فقرة .03.

لكن عملياً استبعد هذا الرأي، نظراً لـإمكانية إطالة إجراء الصلح بدون أي فائدة تجني. فغياب المستدعي لجلسة الصلح يعد بمثابة عدم وصول إلى اتفاق، وبالتالي لا يستطيع المدعى فيما بعد أن يدفع بعدم احترام إجراء محاولة الصلح الإجباري.

3- نتائج إجراء الصلح: نصت المادة 169-03 من قانون الإجراءات المدنية: "في حالة ما إذا تم الصلح، يصدر المجلس قرار يثبت اتفاق الأطراف و يخضع هذا القرار عند التنفيذ إلى الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون".

وفي حالة عدم الوصول إلى اتفاق، يحرر محضر عدم الصلح، و تخضع القضية إلى إجراءات التحقيق النصوص عليه في هذا القانون."

الحالة 01: الوصول إلى اتفاق: في هذه الحالة يصدر قرار مثبت لاتفاق الأطراف.

و قد تسؤال الفقه إن كان يعتبر الوصول إلى الصلح انتفاء لوجه الدعوى، أو تنازلاً عن الخصومة، أو تنازلاً عن الدعوى؟ لا نجد أي موقف للغرفة الإدارية للمحكمة العليا و لا لمجلس الدولة، لكن أجمع الفقه على أن قرار الصلح يعد تنازلاً عن الخصومة بحكم ما جاء في شرط الميعاد من حصر رفع الدعوى الإدارية في مدة معينة.

وبالتالي استحالة عودة المدعى مرة ثانية أمام القضاء للفصل في نفس القضية مهما كان السبب و يعد قرار الصلح قرار قضائياً لكونه صادر عن القضاء، لكنه يعد كاشفاً و ليس منشأ⁽¹⁾.

كما أن المادة 169-03 قانون الإجراءات المدنية تنص بأن هذا القرار يخضع عند التنفيذ إلى الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، مما يؤكد على الطبيعة القضائية للقرار المتعلقة بالصلح.

و تكون صيغة الصلح كالتالي: "الإشهاد للطرفين بأنهما تصالحاً على ما يلي... يذكر الإتفاق".

الحالة 02: في حالة عدم الوصول إلى صلح: يحرر المستشار المقرر في حالة عدم الوصول إلى الصلح محضراً بعدم الصلح، و تستمر القضية بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في المواد 170، 171 قانون الإجراءات المدنية.

ونشير إلى أن أمين الضبط يحضر جلسة الصلح و يسجل فيها كل ما يدور خلالها في سجل خاص هو سجل جلسات الصلح، يدون فيه: رقم القضية، تاريخ الجلسة، أسماء كل من المستشار المقرر، أمين الضبط، المدعى و المدعى عليه، مع تبيان أهم تصريحاتهم و نتيجة الجلسة.

وما يلاحظ أن إجراء الصلح أكثر فعالية في دعاوى القضاء الكامل، فإنه لا يمكن أن يكون كذلك في دعاوى بطلان القرار الإداري، لأنه لا يمكن أن يكون القاضي شاهداً على إبرام صلح مخالف للشرعية، فوظيفة قاضي الشرعية هو مراقبة ما إذا كان القرار محل الطعن قد جانب المشروعية، و إذا تأكد من ذلك تعين عليه إبطال القرار و ليس القيام بإجراء الصلح.

⁽¹⁾ انظر لحسين بن الشيخ آت ملوي، المنتقى في قضاء مجلس الدولة. ص341.

والدعى من خلال دعوى تجاوز السلطة، يقوم بدور الكاشف لوجود اللامشروعية، والقاضي هو مؤسسة للرقابة على المشروعية وليس الصلح، مهمته الرقابة على إحترام الإدارة للقانون و تحويله دور المصالح يعد تحريفاً لدوره كقاضي مشروعية، لذلك فإن الصلح غير مقبول إلا أمام دعوى القضاء الكامل⁽²⁾.

رابعاً: التحقيق و إعداد المستشار المقرر لقريره المكتوب:

ونشير إلى أن المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية أحالتنا إلى النصوص المتعلقة بالعضو المقرر

لدى المحكمة العليا المعين عند إيداع الطعون بالنقض المواد: 244 إلى 250 (ق.إ.م). و التي تتطبق على المستشار المقرر لدى مجلس الدولة.

1- التحقيق:

يلعب المستشار المقرر دوراً إيجابياً و يتحكم في إدارة النزاع، و يهيأ الملف ليكون جاهزاً للفصل فيه طبقاً للقانون، و كان لذلك تفسير لما أوضحته الغرفة الإدارية سابقاً للمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 14 جانفي 1989 حيث أوضحت: "من المستقر عليه قضاء أن المادة 220 قانون الإجراءات المدنية تتعلق بسقوط الدعوى، فلا مجال لخضوع دعوى البطلان لأحكام السقوط.

و التحقيق في الدعوى هو ملك المستشار المقرر، و تتمثل الإجراءات المتتبعة أمام الغرفة الإدارية بالجنس القضائي في أن المقرر يقوم ب مباشرة إجراءات التحقيق بعد ثبوت عدم نجاح محاولة الصلح، و ذلك بتبليغ عريضة المدعى إلى كل مدعى عليه في الدعوى مع إنذاره له بإيداع مذكرة جوابية في المواعيد التي يحددها.

أما أمام مجلس الدولة، فإن المقرر يقوم بتبليغ عريضة المدعى برسالة موصى عليها إلى كل مدعى عليه، وينذره بوجوب إيداع مذكرة جوابية خلال مدة شهرين من يوم التبليغ و إلا اعتبر القرار الصادر ضده حضورياً.

و يتعلق هذا الإجراء الأولي باحترام مبدأ حقوق الدفاع، حتى يقدم كل طرف كل وسائله الدفاعية، و عندما يبلغ المقرر المدعى عليه بالعريضة الافتتاحية فإنه ينتظر أن يصدر منها رد فعل بواسطة مذكرات جوابية تقدم في الآجال المحددة من قبله أو التي يحددها القانون، كما هو عليه الحال بالنسبة لأجل الشهرين أمام مجلس الدولة.

و للمستشار المقرر أن يقوم بكل إجراء للحصول على الوثائق التي يبني عليها قناعته، و يقوم بتسهيل عملية البحث عن الأدلة.

وللمستشار المقرر أن يأمر بتدابير التحقيق التي يراها ضرورية، لكون وجود الإدارة كطرف في المنازعات يحدث انعداماً في التوازن ما بين طرفي الخصومة.

⁽²⁾ مسعود شيهوب. المرجع السابق. ص 298.

فالمقرر يتدخل لمساعدة المدعي في إثبات مزاعمه، لأن الإدارة غالباً تحوز على وسائل الإثبات، خاصة وأن القرارات الإدارية غير مسببة في غالب الأحيان، و يتدخل المقرر هنا لإعادة تحقيق التوازن، ويكون تدخله أكثر بروزاً في دعوى تجاوز السلطة، لأنه من الصعب على المدعي إثبات عدم المشروعية. وقد سمحت المادة 170 في فقرتها 07 من قانون الإجراءات المدنية للمقرر أمام الغرفة الإدارية للجنس القضائي بأن يأمر بتقديم المستندات التي يراها ضرورية للتحقيق، في حين سمحت المادة 170

مكرر من القانون نفسه في فقرتها الرابعة للمجلس القضائي سماع مأموري الإدارة أو طلب حضورهم أمامه لتقديم الإيضاحات أثناء الجلسة، و يجوز للمستشار المقرر طبقاً للمادة 170 مكرر فقرة أولى من قانون الإجراءات المدنية، و التي أحالت بخصوص إجراءات التحقيق إلى المواد 121 إلى 125 من ذات القانون، وهذه الأخيرة أحالت بدورها إلى المواد من 43 إلى 80 قانون الإجراءات المدنية، كإجراء تحقيق بسماع الشهود، و يجوز له الأمر بإجراء الخبرة، أو التحقيق في الكتابة أو أي إجراء آخر، و كذا الإنقال للمعاينة لتتوير القاضي بخصوص بعض المسائل.

2- إعداد المستشار المقرر للتقرير المكتوب:

حسب نص المادة 170 فقرة 08 قانون الإجراءات المدنية، متى أصبحت القضية مهيأة للفصل فيها أو بانتفاء المواجه الممنوعة لتقديم المذكرات و الرد عليها، يقوم المقرر بإيداع تقريره المكتوب و يحيل الملف إلى النيابة العامة و هو التقرير الذي يتعين عليه سرده أثناء الجلسة.

و إذا كانت النصوص الخاصة بالدعوى الإدارية لا تشير إلى حقيقة و محتوى هذا التقرير، فإن النصوص الخاصة بالدعوى العادلة و هي واجبة التطبيق في حالة غياب النص الخاص تشير إلى أن المستشار المقرر يتولى في هذا التقرير سرد ما وقع في إشكالات في الإجراءات و يحل الواقع و أوجه دفاع الإطراف كما يدرج أو يلخص إذا لزم الأمر طلباتهم الختامية، و يبين مقاطع النزاع دون أن يبدي رأيه فيها حسب نص المادة 140 قانون الإجراءات المدنية.

3- إحالة الملف إلى النيابة العامة:

على خلاف الدعوى العادلة و باستثناء ما نصت عليه المادة 141 من قانون الإجراءات المدنية، فإن اضطلاع النيابة العامة على ملف الدعوى الإدارية عموماً، و على ملف دعوى البطلان خاصة لإبداء طلباتها يكون إلزامياً باعتباره إجراء جوهري.

و هكذا ألزمت المادة 170 من نفس القانون المستشار المقرر بإحالـة الملف عندما تصبح القضية جاهزة للفصل فيها على النيابة العامة و عليها تودع تقريرها في ميعاد شهرين من تاريخ استلامها للملف. و يضطلع بدور النيابة العامة في المحاكم الإدارية - بعد تنصيبها- و في مجلس الدولة حالياً محافظة الدولة و مساعدي محافظ الدولة الذين يخضعون لقانون الأساسي للقضاء، أما بالنسبة للتقرير الذي تعدد

النيابة العامة فهو يختلف عن تقرير المستشار المقرر من حيث كونه عبارة عن طلبات و ليس تحليلا للوقائع، كما أنه لا يقترح حلولا على القضاة⁽¹⁾

و سواء قدمت النيابة العامة طلباتها في ميعاد شهر أو لم تقدم، فبانتهاء هذه المهلة يتبعن على المقرر مع رئيس الغرفة الإدارية تحديد تاريخ الجلسة التي تعرض فيها القضية، و يتم إخطار النيابة العامة.

المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان والأثار المترتبة عن حكم القاضي ببطلان القرار الإداري

بعد ما تناولنا في المبحث الأول شروط قبول دعوى تجاوز السلطة والقاضي المختص فيها، نتناول فيما يلي سلطة القاضي للفصل في النزاع لاسيما في هذه الدعوى، ومما لا شك فيه أن حكم القاضي بالبطلان يرتب آثار قانونية لاسيما الآثار المترتبة على القرار في حد ذاته، وقيام مسؤولية الإدارة.

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان

يلعب القاضي الإداري دورا إيجابيا في الخصومة الإدارية لاسيما في دعوى تجاوز السلطة، وذلك لما له من سلطة في وقف تنفيذ القرار الإداري وسلطة في حسم النزاع وتبعا لذلك نتناول هذه النقاط فيما يلي:

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري

إن القاعدة العامة هي أن رفع دعوى تجاوز السلطة ضد قرار إداري لا تؤدي إلى وقف تنفيذه ومرد ذلك لخاصية التنفيذ المباشر الذي يتمتع به القرار الإداري، وما ينتج عن ذلك من مبدأ الأسبقية وقرينة المشروعية المفترضة فيه، والإستثناء هو جواز وقف التنفيذ إذا وجد نص خاص يقضي بذلك، أو قرر القضاء ذلك بناءا على طلب من المدعى، وهذا بشروط معينة تتناولها لاحقا، ووقف تنفيذ القرار الإداري إما أن تأمر به الجهة القضائية المنعقد اختصاصها للفصل في دعوى تجاوز السلطة، وإما أن يكون بأمر من قاضي الإستعجال الإداري.

أولا: القضاء المختص يوقف تنفيذ القرار الإداري

في التشريع الجزائري يجب التمييز بين وقف التنفيذ للقرار الإداري بأمر من قاضي الأمور الإدارية المستعجلة وبين وقف التنفيذ بقرار من الجهة القضائية الفاصلة في دعوى تجاوز السلطة كهيئة قضائية جماعية مشكلة من ثلاثة مستشارين طبقا لنص المادة 170 قانون الإجراءات المدنية⁽¹⁾، والمادة 283 من نفس القانون، أي أمام مجلس الدولة أو المجالس القضائية، ولقد نصت المادة 836 من مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه في جميع الاحوال تفصل التشكيلة في موضوع الطلبات الرامية إلى إيقاف التنفيذ بأمر مسبب.

1- أمام مجلس الدولة:

وبالرجوع إلى نص المادة 283 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أنه:

(1) مسعود شيهوب. المرجع السابق. ص250، 251.

" ويسمح لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناءً على طلب صريح من المدعي، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بحضور الأطراف أو من أبلغ قانوناً بالحضور "، إذن فيمكن للمدعي أن يرفع

دعوى إلى رئيس الغرفة الإدارية (سابقاً) حالياً مجلس الدولة، من أجل وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لغاية الفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة ضده.

ويجب على المدعي في هذه الحالة أن يؤسس دعواه على حجج ووسائل جدية مع تبيان أنه يتذرع أو يصعب عليه تدارك آثار تنفيذ القرار.

2- أمام المجلس القضائي: (الغرفة الإدارية)

وهنا يجب التمييز بين إجرائين للمدعي من أجل وقف تنفيذ القرار المخاصم بدعوى تجاوز السلطة، إما رفع دعوى وقف التنفيذ أمام الغرفة الإدارية المختصة (محليّة، جهوية) كهيئة جماعية طبقاً لنص المادة 11/170 و 12 من قانون الإجراءات المدنية، وإما رفع دعوى استعجالية أمام رئيس المجلس القضائي المختص.

أ/ الأمر بوقف التنفيذ بقرار من الغرفة الإدارية:

ونستخلص من المادتين المادة 11/170 و 12 قانون الإجراءات المدنية، أن طلب وقف التنفيذ يتعلق بجميع القرارات إلا ما تعلق منها بوظيفة الضبط الإداري والهادفة إلى وقاية النظام العام بجميع عناصره. وفي هذه الحالة يجوز للغرفة الإدارية أن تقرر وقف التنفيذ بصفة استثنائية وحكمها القاضي بوقف التنفيذ يكون بقرار ويجب أن تتوفر الحالة الاستثنائية التي تبرر وقف التنفيذ وعلى القضاة أن يسبوا قرارهم القاضي بوقف التنفيذ وللإشارة فإن المحكمة العليا تشرط لقبول مثل هذه الدعاوى أن يرفق المدعي ما يثبت رفع دعوى الإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه مؤقتاً لغاية الفصل في دعوى تجاوز السلطة طبقاً للقرار الصادر بتاريخ 16. 06. 1990 في قضية (عين آزال) ضد (ب س)⁽¹⁾.

ب/ الأمر بوقف التنفيذ بأمر استعجالى:

في هذه الحالة يرفع الطلب بناءً على دعوى استعجالية أمام قاضي الأمور المستعجلة وهو رئيس المجلس القضائي أو العضو الذي ينتدبه وغالباً ما يكون (رئيس الغرفة الإدارية) وتسجل الدعوى طبقاً للمبادئ العامة التي تحكم تدابير الاستئصال، فيجوز أن تكون الجلسة من ساعة إلى ساعة ويستدعي الخصوم للحضور فوراً، وتكون الإدارة غالباً هي المدعي عليها، ويكون الأمر قابلاً للتنفيذ فوراً والاستئصال أو الاعتراض على النفاذ المعجل كما يجوز الأمر بالتنفيذ على المسودة قبل تسجيل الأمر الإستئصال.

وبالرجوع لنص المادة 171 مكرر قانون الإجراءات المدنية، فإنه لا يشترط رفع دعوى الإلغاء أمام

1-في قرار صادر بتاريخ 06 / 2004 عن مجلس الدولة الغرفة المختصة، قضية والي الجزائر ضد ع و ش ومن معه. المبدأ أن الهيئة المختصة بصلاحية الفصل في طلب وقف التنفيذ على مستوى المجلس القضائي عي الغرفة الإدارية بتشكيلتها الجماعية ولا يمكن في أي حال من الأحوال للقاضي الغستجالي أن يقرر بمفرده وقف التنفيذ، ذلك لأن الغرفة الإدارية الفاصلة في الإلغاء هي نفسها التي لها صلاحيات الفصل في هذا الطلب، المجلة مجلس الدولة العدد الخامس 2004، ص 247.

الغرفة الإدارية قبل اللجوء إلى القاضي الإستججالي، وهذا ما أكدته التطبيقات القضائية فالبعض منها يشترط رفع دعوى تجاوز السلطة والبعض الآخر لا يشترط ذلك.

وعلى كل حال يمكن القول أن القرار الإداري إذا اتسم بعدم مشروعية صارخة من شأنه أن تزيل عنه الصفة القانونية وتحوله إلى مجرد اعتداء مادي عندما يكون القرار منعدما، يكون محل دعوى استججالية و على القاضي الإستججالي اتخاذ إجراء أو تدبير وقتي لوقف فعل الإعتداء المادي.

ثانياً: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

ويتم توقيف تنفيذ القرار الإداري وفقاً للشروط التالية:

1/ قيام حالة الاستججال:

لقد أشارت المادة 171 مكرر ق إ م إلى " حالة الاستججال " دون أن تعرفها تاركة المجال للإجتهد القضائي ليحدد مفهومه حالة بحالة، ومبنياً تقوم حالة الاستججال بمجرد وجود وضعية يخشى أن تصبح غير قابلة للإصلاح⁽¹⁾.

2/ ألا يمس وقف التنفيذ بأصل الحق (الموضوع):

إن مهمة القاضي في هذه الحالة هو تسوية حالة مستعجلة عن طريق الأمر بتدبير تحفظي ويترب على ذلك أو أوامر القضاء الإستججالي تكون ذات حجية مؤقتة، تنتهي مبنياً بصدور حكم في الموضوع⁽²⁾.

3/ أن يشكل القرار تعدياً واستيلاً:

لقد نصت على هذا الشرط المادة 171 مكرر 3 قانون الإجراءات المدنية، وكرسه القضاء صراحة في أحکامه العديدة وبينت نفس المادة أن قاضي الأمور الإدارية المستعجلة يجوز له بصفة استثنائية أن يأمر بوقف التنفيذ للقرار الإداري في حالتي التعدي أو الاستيلاء.

أ/ التعدي (Le voie de fait) : يمكن القول أن التصرف الصادر عن الإدارة يشكل تعدياً كلما كان هذا التصرف فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية وغير مرتب بأي صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها.

ب/ الإستيلاء : إن الإستيلاء هو مساس الإدارية بملكية خاصة عقارية في شكل حيازة مؤقتة أو دائمة، فإذا تبين وأن عملية الإستيلاء مشروعة وكانت طبقاً للنصوص القانونية كما هو في حالة نزع الملكية للمنفعة العمومية، فإنه يمتنع عن الأمر بوقف التنفيذ، والملاحظ أن القاضي لا يمكنه وقف عملية الإستيلاء، ولكنه يمكن وقف الأشغال أو العمليات الناتجة عن الإستيلاء.

1- مجلة قضائية العدد الأول سنة 1993 ص 131 .

2- الأستاذ/ مسعود شيوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية نظرية الاختصاص الجزء الثالث ، الصفحة 488.

إذن فالقاضي الإداري لا يجوز له أن يأمر بوقف التنفيذ لأي قرار إداري إلا في حالة التعدي أو الاستيلاء، إذا يجوز له في هذه الحالة توجيهه أوامر للإدارة مهما كان نوع هذه الأوامر، مثلا: التوقف عن الأشغال أو وقف تنفيذها.

4/ ألا يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه متعلقا بالنظام العام:

وتشير إلى هذا الشرط المادة 170 من قانون الإجراءات المدنية، وفي فقرتها ما قبل الأخيرة بقولها " ... ومع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الأحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والأمن والهدوء العام ". فإذا كان الطلب ينصب على وقف تنفيذ قرار يتعلق بالنظام العام حكم القاضي بعدم الاختصاص، ويأخذ النظام العام مفهوم واسع في القضاء الجزائري فالنظام فهو مجموعة القواعد الضرورية لحفظ السلم الاجتماعي...".⁽¹⁾.

5/ أن تكون الدعوى منشورة أمام قضاء الموضوع:

لا يكون قاض الاستعجالي مختصا بالأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان المدعي قد نشر دعوى الموضوع، وهذا ما اشترطته المحكمة العليا من خلال القرار الصادر بتاريخ 16 جوان 1990 حيث قضت بما يلي: " من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع⁽²⁾، وحسب الأستاذ مسعود شيهوب فإن هذا الشرط هو جد منطقي، لأنه لا يعقل الإستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم يعارض في مدى مشروعية أمام قضاء الإلغاء، بالإضافة فإن الأمر القاضي بوقف التنفيذ هو أمر ذو طابع وقتى لا يحوز حجية الشيء المقصى فيه. فحيثه تنتهي بمجرد صدور قرار في موضوع النزاع، فصلاحية قاضي الأمور المستعجلة بوقف التنفيذ للقرار الإداري تزول بمجرد صدور قرار من الغرفة الإدارية حول موضوع النزاع.

ثالثا: إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

لقد تناولت المواد 10/170 و283/2 من قانون الإجراءات المدنية، إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية حيث نصت على أن طلب وقف تنفيذ القرار يتم " بناء على طلب صريح من المدعي " والمقصود بالطلب حسب الصياغة الفرنسية هي عريضة افتتاح دعوى " Une requête " لكن قراءة النص العربي فإنها تتكلم عن طلب صريح دون أن يحدد القانون هذا الطلب، لأن تتضمنه عريضة الطعن أو يمكن أن يكون طلبا مستقلا أو مقدم أثناء سير الدعوى.

والشرع الفرنسي استعمل عبارة " عريضة متميزة " Une requête Distincte " بمعنى يجب أن تكون

1- أنظر الدكتور مسعود شيهوب - المرجع السابق - الصفحة 500 وما بعدها.

2- المجلة القضائية العدد الأول لسنة 1993، الصفحة 131 .

عريضة وقف التنفيذ مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء ولو أنه يشترط أن تكون ملحقة بها. بينما يشير النص الجزائري إلى أن عريضة وقف التنفيذ تكون "صرحية" ومكتوبة، بما أن عريضة الدعوى عادة مكتوبة، وتسدد بشأن هذه العريضة المصاريف القضائية.

وكما استقر عليه العرف العملي يتم طلب وقف التنفيذ بموجب عريضة مستقلة عن دعوى الإلغاء لو أنها متزامنة معها، فقدم عريضة وقف التنفيذ لقاضي الأمور المستعجلة بينما تقدم عريضة الموضوع لقاضي الإلغاء والتحقق في الدعوى يتم حسب إجراءات القضاء الإستعجالي باعتبارها دعوى إستعجالية، أن يؤسسوا القضاة أمر وقف التنفيذ على أسباب جدية التي ترجح احتمال إلغاء القرار المراد توقيعه، وعلى الضرر الذي يتذرع تداركه.

وأن القرارات الصادرة عن المجلس القضائي بوقف التنفيذ تكون قابلة للطعن فيها بالإستئناف أمام مجلس الدولة في نفس ميعاد إستئناف الأوامر الاستعجالية الأخرى وهو خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه، ويجوز لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذه الحالة أن يأمر فورا وبصفة مؤقتة أن يضع حدا لوقف التنفيذ (أي الفصل بالدرجة النهائية في الإستئناف).

الفرع الثاني: سلطة القاضي في حسم النزاعات المطروحة

نظرا لاختلاف القواعد الإجرائية التي تحكم المنازعات الإدارية عن تلك المتعلقة بالقضاء العادي، فإن سلطة القاضي الإداري عندما يصدر قراره لحسم النزاع المطروح عليه أيضا تختلف، ومرجع ذلك هو أن القاضي الإداري مقيد بما نص عليه القانون من جهة، و ما استقر عليه القضاء من جهة أخرى. فمن المتفق عليه فقها و قضاء، أنه يمنع على القاضي الإداري عند إصدار قراراته أن يتدخل في التسيير الإداري، و ليس له أن يحل محلها في اتخاذ قرارات تدخل ضمن صلاحياتها، و لو كان بطلب منها، فالإدارة لا يمكنها أن تلجا إلى القضاء إلا إذا لزمها القانون بذلك، و ذلك احتراما و تجسيدا لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية و سلطة البث و التقرير.

و قد جرى العمل بأنه في حالة الإعتقد أن الإدارة سوف تنفذ ما طلب منها القاضي الإداري، فإن هذا الأخير يصدر قراره باستعمال عبارة "دعوى الإدارة إلى القيام أو الامتناع عنه"، و إن لم تمثل فعلى المتضرر أن يرجع عليها بطلب التعويض و يحكم بذلك.

لكن قد يحدث أن ينص المشرع على إمكانية القاضي الإداري أن يصدر قراره بإلزام الإدارة بالقيام بعمل معين، مثلا نصت المادة 130 من المرسوم 59-85 أنه إذا قامت الإدارة بفصل موظف دون عرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء، أو بعد انقضاء مهلة الشهرين، فإنه يتعين أن يصدر قرار قضائيا إداريا بإعادة الموظف إلى منصب عمله و تعاد له كل حقوقه.

فيما يخص فرض الغرامة التهديدية على الإدارة هناك قرارات أجازت النطق بالغرامة التهديدية، فقد أقرت المحكمة العليا، ذلك في قضية (بودخيل ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي سيدي بلعباس) بتاريخ 14 مايو 1995 وقضت بها⁽¹⁾، وهناك قرارات التي حضرت النطق بالغرامة التهديدية:

فإن اغلب قرارات الغرفة الإدارية سابقاً و مجلس الدولة منعت القاضي الإداري من النطق بالغرامات التهديدية ضد الإدارة فقد قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 15 ديسمبر 1996 لقضية جامعة (الجزائر ضد ك ن)⁽²⁾، بتأييد الأمر الإستعجالي الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر القاضي بإلزام معهد جامعة الجزائر بتسجيل العارض فوراً، تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 2000 دج عن كل يوم تأخير لكن مع حذف الغرامة التهديدية، فقد جاء في أسباب قرار المحكمة العليا ما يلي : " حيث أن رفض تسجيل المرشحين الحاصلين على شهادة الليسانس في الحقوق لسنة 1990 بعد عملية فرز يمنعها القانون المذكور أعلاه، و عليه فإن الأمر المستأنف سليم، و يتعين تأييده مدنياً لكن الغرامة التهديدية غير مبررة ضد الدولة العمومية ذات الطابع الإداري ".

و في قرار حديث لمجلس الدولة قضى هذا الأخير بتاريخ 08/04/2003 لقضية السيدة (ك م ضد وزارة التربية الوطنية)⁽³⁾، بأنه لا يجوز للقاضي الإداري الحكم بالغرامة التهديدية بسبب انعدام النص القانوني الصريح و كان السبب كما يلي : " حيث أنه في الأخير، و بما أن الغرامة التهديدية يتزامن بنطقه به القاضي كعقوبة، فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم و العقوبات و وبالتالي يجب سنها بقانون، حيث أنه لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخص صراحة بها وأن القرار المستأنف بإرفاقه قرار الطرد بغرامة تهديدية قد تجاهل هذا المبدأ، مما يستوجب بالنتيجة قبول طلب وقف التنفيذ".

يلاحظ أن مجلس الدولة وصف الغرامة التهديدية بالعقوبة، وبالتالي يجب أن ينطبق عليه مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وهنا مجلس الدولة يخلط ما بين مبادئ القانون الإداري و القانون الجزائري فالغرامة التهديدية ليست عقوبة جزائية، لكنها لا تسجل في صحيفة سوابق القضائية، بالإضافة إلى أنها وسيلة لإكراه المدين على تنفيذ التزامه .

بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس الدولة عندما صرخ أنه لا يوجد أي قانون ينص على الغرامة التهديدية، إلا أن قانون الإجراءات المدنية المطبق على المنازعات الإدارية، قد نص بصراحة على ذلك و لم يضع تميز بين القاضي الإداري و العادي .

1-الأستاذ حسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 496 وما يليها.

2-نشرة القضاة العدد 54 لسنة 1999.

3 - مجلة مجلس الدولة العدد الثالث سنة 2003 ص 177 و ما يليها.

والقاضي الإداري له سلطة في إخضاع أعمال الإدارة المنشورة و سيادة القانون وهذا من خلال الصلاحيات الكافية لفرض احترام القانون و حماية المواطن من تعسف الإدارة.

كما أن القاضي الإداري و من خلال الدعوى المطروحة أمامه سيتأكد إذا كانت الإدارة قد استعملت صلاحيات السلطة العامة في المجالات التي يخول لها القانون ذلك، بهدف تحقيق المصلحة العامة و ضمان سير المرفق العام و استمراره.

كما يجب على القاضي التحقق من صحة دفع الإدارة، و إذا وضعت شروطا في مجال معين وجب عليها احترامها، و إلا عرضت قرارها للبطلان. فيجوز مثلا: للإدارة رفض تسليم جواز سفر أو رفض تمديد أجله متى رأت أن التنقل للخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام، و هذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضها، و دون أن يكون تقديرها هذا قابل للمناقشة أمام القاضي ، و متى سببت الإدارة رفضها فعليا أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح و إلا تعرض قرارها للبطلان النطق بالحكم القاضي ببطلان القرار الإداري.

فهذا الحكم يقوم بإعدام الأثر القانوني للقرار الإداري، وهذا ماسوف نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الحكم القاضي ببطلان القرار الإداري

يتربّ عن بطلان القرار الإداري آثار، إما للقرار في حد ذاته كونه يرتب أثر وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الأول، وأثر رجعي للقرار وأثر مطلق، كما يرتب الحكم القضائي بالبطلان آثار فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن القرارات الغير مشروعة، وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: بالنسبة للقرار الإداري :

إبطال القرار الإداري من طرف القاضي له آثرين متميزين، وهو الأثر الرجعي للإبطال والأثر المطلق لقرار أو حكم الإبطال، و سوف نتناول هذه النقاط فيما يلي:

أولاً: الأثر الرجعي للقرار

يقول الأستاذ "دي لو بادير"⁽¹⁾: "عندما ينطق قاضي تجاوز السلطة بإبطال القرار الإداري المنتقد، يكون الإبطال بطبيعته رجعياً، و يعتبر القرار كأنه لم يوجد أبداً، و يجب أن يقتضي على كل أثر قانوني تولد عنه، و تلك هي النتائج البديهية لنظرية البطلان".

المبدأ هو أن قرار الإبطال الصادر عن قاضي تجاوز السلطة أثراً رجعياً، إلا هناك استثناءات عملية و لهذا سوف ننطّرق إلى المبدأ ثم إلى الاستثناء .

1- المبدأ:

عندما يقرر القاضي بطلان القرار يعتبر كأنه لم يوجد، خاصة القرارات الصادرة تأسيساً على جدول الترقية، أو كأن تبطل نتائج مسابقة، وقد اتضح هذا الرأي في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 26 ديسمبر 1925⁽²⁾، بخصوص قضية "روديار" "rodière" بقوله: "إذا كان المبدأ يقتضي بأن تنظيمات و قرارات السلطة الإدارية، بإستثناء تلك المتخصة تنفيذاً لقانون له أثر رجعي، لا يمكن أن تفصل إلا بالنسبة للحاضر، فإن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات عندما تتخذ تلك القرارات تنفيذاً لقرار صادر عن مجلس الدولة، والذي و بواسطة الإبطال الذي يصرح بها، ينبع بالضرورة بعض الآثار في الماضي، بسبب أن القرارات محل الإبطال لتجاوز السلطة، تعد كأنها لم تصدر أبداً".

ولقد تم التأكيد على هذا المبدأ بصورة منتظمة، من طرف القاضي في عدة قضايا فالقرار محل البطلان يختفي بأثر رجعي، سواء كان قراراً تنظيمياً أو فردياً، وبهذا فإن الموظف المبعد بطريقة غير مشروعة، يجب أن يعتبر كأنه لم يترك أبداً منصب عمله، و هذا المبدأ أرساه مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد، علاوة على أنه يعيد التذكير به من حين آخر، وتتجدد قاعدة الأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء، مجالاً خصباً لتطبيقاتها في ميدان قضاء الوظيفة العامة.

و من هنا نستخلص أن زوال القرار الإداري بأثر رجعي يؤدي إلى :

1-الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 452.

2-أنظر القرار في الملحق.

- الإلغاء المتراoط لجميع القرارات المتخذة تطبيقاً للقرار الباطل، مما يؤدي إلى زوال الكثير من التدابير استناداً على القرار الإداري الباطل.

- إعادة العمل بالقرار الذي أُبطل أو عدل بواسطة القرار الباطل، وهذا ما يطرح مشكلة ذات صعوبة خاصة في تنفيذ القرار الملغى، إلا أنه ما يلاحظ أن قاعدة الأثر الرجعي للحكم ببطلان القرار الإداري، ليست بقاعدة مطلقة بل يرد عليها عدة إستثناءات و هذا ما سوف نتناوله فيما يلي :

2- الإستثناء على قاعدة الأثر الرجعي للقرار:

قد أورد مجلس الدولة الفرنسي على قاعدة رجعية أحكام الإلغاء مجموعة من الاستثناءات، ومن هذه الاستثناءات ذكر ما يلي :

- حالة ما إذا أبطل الحكم الإداري قرار تعيين أحد الموظفين، فمن غير المعقول اعتبار القرارات التي اتّخذها هذا الموظف في الفترة ما بين تاريخ تعيينه و تاريخ الحكم بإبطال التعيين لأن لم يكن، فخروجاً على مبدأ رجعية الحكم بالبطلان، تعتبر هذه القرارات صحيحةً استناداً إلى نظرية الموظف الفعلي، وهي نظرية ابتداعها و طورها مجلس الدولة الفرنسي من بداية القرن الماضي⁽¹⁾.

- حالة ما إذا ألغى الحكم الإداري قرار إبعاد الموظف العام بالفصل أو بغير طرق إقصاء الموظف عن عمله، فيصبح قرار إبعاده لأن لم يترك عمله في الفترة السابقة على إرجاعه، وكان مجلس الدولة يسير حتى عام 1933، على أن هذا الموظف يستحق كامل مرتبه و مزاياه المادية في فترة إيقافه عن العمل⁽²⁾، و لكن ابتداءً من القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 07 أبريل 1933، أعرض عن هذا المسلك، و أيد فكرة إعطاء الموظف أجراً فقط على ما قام به من الأعمال لمصلحة الجهة التي يعمل بها، إذن المبدأ هو عدم رجعية حكم بالبطلان، ولكن في المقابل فتح مجلس الدولة أمام هذا الموظف طريق الطعن في قرار فصله، الذي ألغاه المجلس لكي يتمكن من تعويض الأضرار التي أصابته من جراء الفصل، و يعتبر هذا الحال مستنداً إلى نظرية ابتداعها مجلس الدولة تسمى بنظرية "الخدمة الفعلية"

⁽³⁾

يجد هذا الإستثناء أساسه في ضرورة الالتزام بطااعة أوامر الرؤساء الإداريين، فإذا حدث و تم نقل الموظف إلى مكان آخر غير مكان عمله الأصلي، فإنه ينبغي عليه أن ينفذ النقل حتى ولو كان يعلم بأن قرار النقل جائراً و يستوجب الإلغاء، فإذا طعن الموظف بإلغاء القرار وحصل على إلغائه بالفعل، فإن الحكم الصادر في صالحه لا يمكن أن يكون له صفة رجعية، فلا تنسحب أثاره كاملة على الماضي ولا

1- الدكتورة شادية إبراهيم المحروفي، المرجع السابق، الصفحة 292.

2- dalloz 1990 page 802.

3- R. chapus, la théorie du service fait : recueil dalloz 1972 page 31 et ss.

الحكم قد ارتكب مخالفة بعدم طاعة رؤسائه، قد تستوجب حرمان الموظف من المرتب وأيضاً من المزايا التي كان من الممكن أن يحصل عليها لو نفذ قرار النقل⁽¹⁾.

ثانياً: الأثر المطلق للبطلان:

يحوز حكم أو قرار الإبطال على قوة المطلقة للشيء المحكوم فيه، و هذا معناه أن الإبطال لا يفيد فقط العارض، بل أيضا كل الأشخاص المعنيين، فهذه النتيجة راجعة لطبيعة دعوى تجاوز السلطة، حيث أن العارض يمارس دعواه باسم المشروعيّة، أكثر من ممارسته لها بإسمه الشخصي، ولا أثر لتراجعه عن دعوى الإبطال⁽²⁾، وأن الأثر المطلق لأحكام البطلان له امتداد في مواجهة الغير والإدارة، و كذا القاضي وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل فيما يلي.

1- الأثر المطلق في مواجهة الغير :

المبدأ أنه ليس بإمكان المواطنين الذين كانوا خاضعين لقرار إداري وقع إبطاله التمسك به، إذ يجدون أنفسهم في وضعية سابقة لتدخل القرار الإداري الذي وقع إبطاله، وزيادة عن ذلك يمكن أن ينتج عن البطلان انعكاسات على شخص أجنبي عن الخصومة، وهكذا فإن إبطال تدبير بالإلغاء من الوظيف العمومي ينتج عنه سحب قرار تعين خلف له، وهذا ما نجده في قرار مجلس الدولة بتاريخ 18 يناير 1967 في قضية مدينة "شاتودين château dun"⁽³⁾.

إلا أنه يرد على هذا المبدأ تخفيفات، على أنه لا يقبل القضاء بأن يمس إبطال قرار إداري بالحقوق المكتسبة للغير تعويضاً مالياً، و هذا في قرار مجلس الدولة في 2 يوليو 1932 قضية جمعية موظف البحريّة.

و قد حمل انشغال القاضي بإستقرار الأوضاع القانونية و الإعتبارات العملية هذا الأخير، إلى القبول بأنه لم يدفع الموظف المبعد دعواه في الميعاد سواء ضد التدبير الصادر أو ضد القرار الرافض لإعادة إدماجه في وظيفته، فإن من يخلفه في الوظيفة و الأعضاء المنتسبون إلى الهيئة نفسها يستفيدين من حقوق مكتسبة نهائياً، و هذا في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 26 مايو 1950 في قضية ديرات⁽⁴⁾.
بالإضافة إلى ذلك فإن الأثر المطلق و إن كان يسري في مواجهة الخصوم و الغير و القاضي، لأن

1 - j. rivero, remarque sur le pouvoir disciplinaire, a.j 1996 page 154.

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 458.

3- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 463.

4- الأستاذ لحسن بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 463.

هذا الأثر لا يحول دون تدخل المشرع للتصديق على القرار الذي ألغاه القاضي مخالف بذلك حكم القضاء، فالحجية المطلقة لا تسري في مواجهة المشرع و قد يبرر تدخل المشرع، لتحاشي الصعوبات الدولة بـإلغاء مسابقة تعين أطباء، فأصدر المشرع الأمرين التشريعيين الصادرتين في 3 و 6 / 10 / 1958.

البطلان في القرارات الإدارية
بالتصديق على إجراءات المسابقة الخاصة بأطباء مستشفيات باريس، و التي سبق إلغاءها من طرف مجلس الدولة⁽¹⁾.

2- الأثر المطلق في مواجهة الإدراة :

هنا الإدراة ملزمة بتنفيذ القرار القاضي بإبطال القرار الإداري، و سبب غياب الأثر الموقف لطرق الطعن أمام قاضي الإستئناف، فيجب على الإدراة إتخاذ التدابير المشترطة من طرف قرار القاضي الأول فوراً، دون إنتظار ما يسفر عنه الإستئناف و حتى في فرضية ما إذا اعترف المجلس الإداري للإستئناف أو مجلس الدولة بمشروعية القرار الإداري المصرح بعدم مشروعية أمام المحكمة الإدارية، فالإدراة ملزمة بتنفيذ حكم الإبطال و هذا مانجده في حكم محكمة التنازع الفرنسي بتاريخ 13 يونيو 1958 في قضية شركة ورشة العربات "brignoud" ، إلا أن الإدراة نادراً ما تحترم هذه القاعدة و تنتظر عموماً ما ينطق به القاضي في الإستئناف، ونجد هذه الصورة في قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 يناير 1972 وذلك في قضية الجمعية من أجل مصلحة الإقامة بأكيلي ecully .
⁽²⁾

وبعد تنفيذ الإدراة للقرار القضائي تكون لها كل حرية للتصرف في شؤونها فياستطاعتتها معاقبة الموظف الذي أعيد إدراجه في منصبه، و لها إتخاذ القرار نفسه لكن على أساس قانوني مختلف، و يكون الأمر كذلك إذا لم ينطق بالبطلان إلا لوجود عيب في الشكل أو في الإجراءات و هذا ما نجده في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 نوفمبر 1924 قضية "جوزي jouzier" ، و يكون الأمر كذلك استثنائياً إذا عادت الإدراة إصدار القرار المبطل بعينه مع الاحتفاظ بالسبب غير المشروع، إذا فيصبح هذا السبب صحيحاً بسبب تغير في النصوص القانونية و هذا ما طبّقه مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 10 أبريل 1964 قضية عيادة "شابلاني chablais" .⁽³⁾

و إذا لم تعترف السلطة الإدارية بالحجّة المطلقة للشيء المضني فيه رغم وقوع البطلان من الجهة القضائية، فإنها ترتكب فعلاً من أفعال التعدي، و هذا تبعاً لحكم محكمة التنازع بتاريخ 28 فبراير 1952 في قضية "جاب japs" ، وتتجدر الملاحظة إلى أن السلطة الإدارية تكون أقل عذراً لو واصلت هذا

1-الدكتور حسين السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دار النشر عالم الكتب القاهرة سنة 1981، الصفحة 422.

2-الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 464 .

3-الأستاذ حسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 469.

التطبيق بالنسبة للنصوص التطبيقية إلا بموجب تعليمات مؤرخة في 28 ديسمبر 1973، و ابتداءاً من 01 يناير 1974 فإن قرارات مجلس الدولة تقضي ابتدائياً و المنصبة على الإبطال الكلّي أوالجزئي للقرارات ذات الطابع التنظيمي، والتي سبق نشرها في الجريدة الرسمية و تنشر أيضاً رأي قرارات مجلس

الدولة في الجريدة نفسها، وزيادة على ذلك إذا رفضت الإدارة تنفيذ حكم البطلان، فالعارض وسيتان للحماية ضد هذا الموقف، فمن جهة يعتبر الحكم القاضي بإنكار الشيء المقصى فيه يشبه مخالفة القانون، و يكون رفض الإدارة مشوباً إذن بتجاوز السلطة، و من جهة أخرى فإن إمتناعها عن تنفيذ القرار القضائي بالبطلان هنا تقوم مسؤولية الإدارة، و يحكم عليها على العموم بأن تدفع مبالغ مالية باهضة لإصلاح الضرر المنصب على العارض و هذا ما نجده في قرار مجلس الدولة بتاريخ 1972/10/25 (قضية وزير التربية الوطنية ضد موران **(moran)**).

ولم يبين مجلس الدولة الفرنسي أبداً الحل المقترن من طرف العميد "هوريو"، لأنه لا يسمح دائماً بمعاقبة المسؤول الحقيقي، فحدثت مشاكل تطبيقية في غاية الجسامـة و يتمثل ذلك الحل في الأخذ بالمسؤولية الشخصية للموظف الذي امتنع عن تطبيق الحكم القاضي بالبطلان، بالرغم من أن المشرع بهذا الحل في سنة 1980 حيث أقام لمسؤولية الموظف الذي ترتب عن سلوكه صدور حكم على شخص معنوي من القانون العام بغراـمة تهدـدية⁽²⁾.

3- الأثر المطلق في مواجهة القاضي :

إن الحكم القاضي ببطلان القرار الإداري هو أيضاً له أثر مطلق في مواجهة القاضي، من هنا القرار القاضي بالإبطال، فعلى جميع الجهات القضائية مهما كان نوعها، فهو يفرض في البدء على الجهات القضائية الإدارية و بالخصوص على المحكمة التي نطق بالإبطال، كما يفرض على محاكم العادـية و التي لا يكون لها أن تطبق القرار الإداري المصرح ببطلانـه، و مثلاً لذلك فإن محكمة النقض تتـطلـلـ الأمر القاضي بنزع الملكـية عندما يكون القاضي الإداري قد صـرـحـ بـبـطـلـانـ قـرـارـ التـصـرـيـحـ بالـمنـفـعـةـ العامةـ،ـ حتىـ وـ لوـ كـانـ الحـكـمـ القـضـائـيـ المـبـطـلـ لـقـرـارـ التـصـرـيـحـ بـالـمـنـفـعـةـ العـامـةـ محلـ إـسـتـنـافـ⁽³⁾.

الحكم الصادر بالإلغاء، إذ أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر ذلك مخالفـاً للـدـسـتـورـ لما يـضـعـهـ منـ قـيـودـ علىـ مـبـداًـ حـجـيـةـ الشـيـءـ المـقـضـيـ بهـ⁽³⁾.

كما رتب ذلك تقليلـ منـ فـعـالـيـةـ الرـقـابـةـ الـقضـائـيـ عـلـىـ أـعـمـالـ الإـدـارـةـ وـ ضـرـورـةـ تـدـخـلـ المـشـرـعـ الفـرنـسيـ وـ مجلسـ الـدـوـلـةـ،ـ لـحـمـلـ جـهـاتـ الإـدـارـةـ عـلـىـ تـنـفـيـذـ الـأـحـكـامـ الإـدـارـيـةـ الصـادـرـةـ ضـدـهـاـ.

1- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الصفحة 467.

2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 466.

3- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، الصفحة 467

الفرع الثاني: قيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية الغير مشروعـةـ

عندما يقرر القاضي ببطلان القرار الإداري فيـسـتـطـيـعـ المتـضـرـرـ منـ هـذـاـ قـرـارـ أـنـ يـطـلـبـ تعـويـضاـ علىـ ماـ أـصـابـهـ نـتـيـجـةـ لـصـدـورـ قـرـارـ إـدـارـيـ كـانـ القـاضـيـ قدـ قـرـرـ بـطـلـانـهـ،ـ وـمـنـ الـمـعـلـومـ أـنـ الـقـرـارـ الإـدـارـيـ غـيرـ المـشـرـعـ يـكـونـ قـابـلاـ لـلـطـعـنـ فـيـهـ بـالـبـطـلـانـ،ـ إـلـاـ أـنـهـ بـالـنـسـبـةـ لـنـطـاقـ التـعـويـضـ فـقـدـ لـاـ تـعـتـبرـ عـدـمـ الـمـشـرـوعـيـةـ

البطلان في القرارات الإدارية
سبباً كافياً لتوليد المسؤولية، فهناك بعض أوجه من عدم المشروعية تولد المسؤولية الإدارية بشكل دائم، و هناك أوجه أخرى قد لا تتحقق دائماً مسؤولية الإدارة، و نظرية مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة له بعض صفات الجسمانية .

وتبعاً لمعايير جسامنة الخطأ الذي يحتوي عليه كل وجه من أوجه عدم المشروعية، فرق مجلس الدولة الفرنسي بين وجه عدم مشروعية الغاية، وعدم مشروعية المحل، وبين الأوجه الأخرى وهي عدم مشروعية السبب وعدم الاختصاص، وعيوب الشكل، وقرر أن الوجهين الأوليين و هما الغاية و المحل يولدان دائماً مسؤولية الإدارة لأن عدم المشروعية في هذين الوجهين تتصرف بالجسمانية التي تذهب إلى توليد المسؤولية، بينما يكون الخطأ الذي تتصرف به الأوجه الأخرى وهي السبب والإختصاص و الشكل لا يكون دائماً من الجسمانية إلى حد تقدير المسؤولية دائماً⁽¹⁾ .

أولاً: تلازم أوجه عدم المشروعية مع مبدأ مسؤولية الإدارة.

طبقاً مجلس الدولة الفرنسي مبدأ تلازم أوجه عدم المشروعية مع مبدأ المسؤولية في عدم مشروعية الغاية وعدم مشروعية المحل .

1- عدم مشروعية الغاية أو الإنحراف بالسلطة

المبدأ المقرر في هذه الحالة تلازم هذا الوجه من أوجه عدم المشروعية مع مسؤولية الإدارة ، فعدم مشروعية الغاية تحقق المسؤولية، فقرر الفقيه waline أن الإنحراف السلطة « يولد بكل تأكيد مسؤولية الإدارية »⁽²⁾ .

و أكد القضاء الفرنسي من ناحيته كذلك هذه القاعدة، و يظهر ذلك في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولة الفرنسي، و قرر فيها أن عدم مشروعية الغاية تكون خطأ يعمل على انعقاد مسؤولية الإدارة ، و على حد قول مجلس الإدارة الفرنسي في الحكم الصادر بتاريخ 03 أفريل 1946 تحت عنوان بأن « العمدة قد ارتكب في هذه الحالة خطأ جسيماً يكون من طبيعة انعقاد syndicat d'intititative المسئولية »⁽³⁾ .

2- عدم مشروعية محل القرار (عيب مخالفة القانون):

فقد أجمع الفقه الفرنسي على أن المخالفة الصريحة لقاعدة قانونية تولد مسؤولية الإدارة وتتلازم معها ، ولقد أكد العميد « DUEZ » بأنه " ليس هناك أي خلاف في قضاء مجلس الدولة الحالي على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية السلطة العامة "، وبالنسبة لمخالفة نص القانون مدون فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم الصادر في " FROUSTEY " الصادر في 5 ديسمبر 1947، والذي تتلخص وقائمه أن

¹ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، الصفحة 730.

² د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، الصفحة 731.

³ د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، نفس المرجع، الصفحة 731.

أحد المديرين قد أصدر لمنع أحد الأطباء مزاولة مهنته، رغم أحقيته في ذلك طبقاً لأحكام مرسوم بقانون صدر بتاريخ 20 ماي 1940 الذي يتعلّق بتنظيم فتح عيادات جديدة أن المدير والحالة هذه يكون قد خالف نص القانون الواجب التطبيق على المدعي مما يدعو إلى تقدير المسؤولية

وقرر مجلس الدولة هذا المبدأ في أحكام أخرى عديدة كالحكم الصادر في 31 جوان 1948 تحت عنوان « compagnie des forges et aciéries mavel » وكذلك حكم « srnin de leysat » الصادر بتاريخ 14 مارس 1947⁽¹⁾، وبالنسبة لمخالفة القواعد القانونية غير المدونة قضى مجلس الدولة كذلك بأن هذه المخالفة تتلازم والمسؤولية شأنها في ذلك شأن مخالفة القواعد القانونية المدونة.

ويمكن أن نشير إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 10 فبراير عام 1950 تحت عنوان « srnin de leysat » والذي تلخص وقائعه بأن الإدارة قد أصدرت قرار بالإستيلاء على كمية من الأخشاب يعرض استعمالها للتدفئة العامة من أملاك إحدى السيدات، وذلك بما لها من حق مقرر في ذلك إلا أن المدعية قد أوضحت أن الإدارة قد قامت بالإستيلاء على كمية تفوق في حدها ما استولت عليه من الأماكن الآخرين ف تكون قد خالفت بذلك مبدأ المساواة بين الأفراد الذي يقع عليهم عبء الإستيلاء.

ثانياً: عدم تلازم وجه عدم المشروعية مع مبدأ مسؤولية الإدارة:

فقد لا تتعقد مسؤولية الإدارة عن قرارها الغير مشروعة، فإذا كان الخطأ غير جسيم وهو ما يطلق عليه الفقه لا بالأخطاء العريضة " فلا مسؤولية و ذلك بالرغم من إمكان إبطال هذا القرار فقد يقرر القاضي ببطلان القرار و برفض طلب التعويض .

و حالات عدم المشروعية التي لا تكون دائماً سبباً كافياً لتقرير المسؤولية هي طبقاً لأحكام القضاء الفرنسي : عدم مشروعية السبب و عدم الاختصاص .

1- عدم مشروعية سبب القرار الإداري و مسؤولية الإدارة:

قرر جانب من الفقه أن يعيب السبب لا يولد دائماً مسؤولية الإدارة، و بإستعراض قضاء مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه في بعض الحالات قد جعل من عيب السبب خطأ يكفي بذلك لتوليد مسؤولية الإدارة

وفي حالات أخرى قضى بعكس هذا المبدأ إذ رأى في هذا الخطأ أنه ليس من الجسامنة التي تذهب إلى حد تقرير المسؤولية.

ففقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية « vuldy »⁽¹⁾ الصادر بتاريخ 7 جوان 1940 ، فقد رفض دعوى التعويض، لأن الخطأ في التقدير في ظروف هذه الدعوى لا يكون خطأ من طبيعته لتوليد مسؤولية بلدية باريس.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد قض بالتعويض في حالات أخرى رأى فيها أن عدم مشروعية السبب تكون خطأ على درجة كافية من الجسامنة لإنعقاد المسؤولية .

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق صفحة 732.

⁽¹⁾ Conseil d'état 4 juin 1940 recueil des arrêts du conseil d'état, page 197.

ويمكنا أن نشير هنا إلى الحكم الصادر بتاريخ أول ديسمبر عام 1948 تحت عنوان «jeunesse»⁽²⁾، لذلك قضى المجلس بالبطلان والتعويض، لأن سحب الترخيص الذي قرر فيه مجلس الدولة عدم مشروعيته قد يكون في ظروف تلك الدعوى خطأ تأسل الإدارة عنه.

2- عدم مشروعية شكل القرار الإداري و مسؤولية الإدارة :

من المقرر أن عدم مشروعية الشكل لا تولد دائمًا مسؤولية الإدارة، فلقد قرر العميد «duez» أن الشكل الجوهرى و هو الذي عبر عنه "بالشكل الأساسي" وإن كان يكفي إبطاله فإنه قد لا يكون سببا للتعويض و هو ما يظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

وعلى ذلك فإنه يجب طبقاً لهذا الرأي أن نقسم عيب الشكل إلى عيب غير جوهري أو ثانوي و هو الذي لا يؤدي إلى البطلان أو التعويض ، و عيب جوهري يكون سبباً في البطلان والتعويض، و يقرر الفقيه « waline » أن المسئولية لا تتعقد بالنسبة للقرارات التي أبطلت لعيوب الشكل إذا أمكن تبرير هذه القرارات الباطلة⁽³⁾.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي يقرر بعض الحالات الأخرى ببطلان القرار المعيب في شكله و التعويض عنه كذلك و هذا في حكم " Guidicelle " الصادر في 7 فيفري 1934.⁽¹⁾

3- عدم مشروعية الإختصاص و مسؤولية الإدارة :

بالرجوع إلى قرارات مجلس الدولة الفرنسي فقد يمنح في حالات التعويض، و في بعض الحالات يرفض الحكم بالتعويض، فعلى سبيل المثال قرر مجلس الدولة التعويض لعدم الإختصاص في حكم " Société Maggi " الصادر بتاريخ 18 جانفي 1924 وقرر مجلس الدولة فيه " حيث أن العدة قد قام من تلقاء ذاته برفع المواد من الشركة الطاعنة و حيث أنه لم يكن هناك خطر جسيم على الصحة العامة من فساد هذه المادة يبرر معه هذا التنفيذ المباشر، لذلك يكون العدة برفعه لهذه المواد قد أصدر

⁽²⁾ Conseil d'état 1^{er} décembre 1948, recueil des arrêts du conseil d'état page 449.

⁽³⁾ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، " القضاء الإداري اللبناني، دار النشر الدار الجامعية صفحة 737 و ما يليها.

⁽¹⁾ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، دار النشر الدار الجامعية صفحة 719.

قرار من طبيعته انعقاد مسؤولية القرية⁽²⁾، وعلى خلاف ذلك قضى بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي برفض التعويض، ومثال ذلك حكم "Bour" الصادر بتاريخ 1 سبتمبر 1944 حيث رفض أحد العمداء منح إعانة بطاله للمدعي ظنا منه باختصاص هيئة أخرى في هذا الأمر و عدم اختصاصه وبالتالي في هذا الموضوع قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار الإمتاع، أما بالنسبة للتعويض فقد قرر "أن الخطأ الذي ارتكبه رئيس المجلس الشعبي البلدي عن معرفة مدى اختصاصاته لا تكون في ظروف هذه الدعوى خطأ من طبيعته إنعقاد مسؤولية القرية"⁽³⁾.

وفي القضاء الإداري الجزائري، يكون للشخص المضرور من هذا القرار إما أن يقدم طلب تعويض مرفقا مع عريضة دعوى البطلان أو يرفع دعوى القضاء الكامل، وقد أسس القضاء الجزائري طلب التعويض على المادة 124 من القانون المدني، وعلى المدعي أن يؤسس طلبه تبعاً للضرر الذي لحقه من جراء القرار الباطل، فلا يقف عند طلب البطلان بل بإمكانه أيضاً طلب التعويض، وهنا القاضي يراعي جسامنة الضرر اللاحق بالمدعي من جراء القرار الإداري الباطل، وهذا مانجده في القرارات الصادرة عن الحكمة العيا سابقاً ومجلس الدولة حالياً.

خاتمة:

وما يمكن إستخلاصه من خلال دراستنا، أن القرار الإداري يقوم على أركان وهي الإختصاص، الشكل المحل، السبب، والغاية.

وفي حالة تخلف أحد أركانه يؤدي إلى بطلانه ، ويخلو القاضي الإداري صلاحية مراقبة مدى مشروعية القرار الإداري من عدمه، وهذا بالبحث عن أوجه اللامشروعية، ويتسع دور القاضي بحسب درجات البطلان، إذ أن القاضي الإداري لا يتقييد بقاعدة لا بطلان إلا بنص، لأن مجال النصوص القانونية في القانون الإداري له مجال واسع وغير مقتن، وله مميزات تختلف عن البطلان في القانون المدني، فالقاضي الإداري لا يطبق قاعدة لا بطلان بدون نص ، ولا يكتفي بما نص عليه المشرع، فيتسع

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، دار النشر الدار الجامعية صفحة 740.

(3) conseil d'état 1^{er} septembre 1944, recueil des arrêts du conseil d'état page 241.

مجال القاضي الإداري كلما كانت جسامه العيب، فيثير عيب الإختصاص من تلقاء نفسه، بينما العيوب الأخرى لابد أن يثيرها الأطراف ، إلا إذا تعلق الأمر بالقرار المنعدم.

ومن أهم الصعوبات التي واجهناها هي عدم تدقيق المشرع في المصطلحات، لاسيما عند إستعماله عبارة دعوى البطلان في مواد و في مواد أخرى يستعمل دعوى الإلغاء، وحتى في مشروع قانون الإجراءات الدنية والإدارية يستعمل مصطلح الإلغاء إلا أن الأرجح هي دعوى البطلان .

وما يترتب على هذه الدعوى هو إنهاء القرار الإداري بفعل القضاء، حيث يرتب المسؤولية في بعض الأحيان، إذ يخول في بعض الأحيان طلب التعويض طبقا لنص المادة 276 الفقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية.

وما يهمنا كقانونيين ليس فقط إنهاء القرار الإداري من طرف القضاء، فلا جدوى من أن يحصل المتلاصقي على حكم قضى ببطلان القرار الإداري إذ يجد صعوبة في تنفيذه بسبب تماطل الإدارة، رغم أن المشرع في تعديله لقانون العقوبات سنة 2001 ، نص في المادة 138 مكرر على معاقبة كل موظف رفض تنفيذ الأحكام القضائية، وما يمكن أن نقترحه على المشرع أن يمنح للقاضي الإداري سلطات لتنفيذ أحكامه التي تكون ضد الإدارة من خلال إحداث قاضي تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مع إحداث غرفة تسمى غرفة تنفيذ الأحكام القضائية على مستوى مجلس الدولة، والتي تراقب عملية تنفيذ هذه الأحكام فمادام القاضي الإداري يتدخل في الخصومة الإدارية لإعادة التوازن بين الأطراف، فمن الأجرد أن يتدخل في تنفيذها.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب القانونية باللغة العربية:

- 1- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار النشر هومه الطبعة الأولى سنة 2006 .
- 2- الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول دار النشر هومه سنة 2005.
- 3-الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومه سنة 2002 .
- 4- د/ عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الإلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار منشأة المعارف الإسكندرية.

5- د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي
الطبعة السادسة، سنة 1991.

6- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، دار النشر الفكر العربي
سنة 1991.

7- د/ محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النشر الفكر العربي الإسكندرية سنة 1990.

8- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، دار النشر الحلبي الحقوقية لبنان سنة

9- د/ إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادىء وأحكام القضاء الإداري اللبناني، دار النشر دار الجامعة.

10- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها ، ديوان
المطبوعات الجامعية الجزء الثاني، طبعة 1998 .

11- الأستاذ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى
القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 1994.

12- د/ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان
المطبوعات الجامعية، طبعة 1995.

13- د/ المستشار عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، وبطلان وانعدام وسحب القرار الإداري الجزء
الثاني، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 17- الأستاذ عمور سلامي، محاضرات في المنازعات
الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثالثة، كلية الحقوق سنة، بن عكرون 2003

14-الدكتور أحمد محيو: ترجمة فائز أنجف و بيوض خالد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات
الجامعية، الجزائر، 2003.

15- الأستاذة بن صاولة شفيقة: الصلح في المواد الإدارية، دار هومة، الطبعة الأولى، 2006.

16- د/ الحسن سيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، 1981.

17- الدكتورة شادية إبراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، الجامعة
الجديدة، الإسكندرية، 2005.

18- د/ فتحي والي: نظرية البطلان في قانون المرافعات، دار الطباعة الحديثة، الإسكندرية، الطبعة
الثانية، 1998.

19- د/ فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع،
2005.

20- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي
الحقوقية، بيروت، 2001.

21 - د/ محمد رفعت عبد الوهاب:

- القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2005.
- القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2005.
- القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشرعية وتنظيم قضاء إداري، الإختصاص القضائي لمجلس قضاء الشورى الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية.

22-الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.

ثانياً: الكتب القانونية باللغة الفرنسية:

J.Rivero : Remarque sur le pouvoir disciplinaire , A, J, 1996.-

R.Chapus : La théorie de service fait recueil Dalloz, 1972.-

Pirre Laurent Frien : Precis de droit administrative privé, 3^{eme}édition, -
Montchrestien, 2004.

- R : cassin, M waline, M long, p.weil, G.brabont, gaja serie 1969. -Les grandes arrêts de la jurisprudence long.
-rivero(j) : droit administratif 3^{ed}, 1965.

- Waline (m) : manal élémentaire de droit administratif 4 ^{ed} paris, 1946.

ثالثاً: النصوص القانونية:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996.
- 2- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني.
- 3- الأمر رقم 154-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 4- القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية
- 5- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية.
- 6- قانون 11-91 المؤرخ في 27/04/91 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- 7- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، وعمله.

- 8- القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.
- 9- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 ، المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- 10- مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

رابعاً: المجالات القضائية:

- 1- المجلة القضائية العدد الرابع لسنة 1989 .

- 2- المجلة القضائية العدد الثالث لسنة 1992.
- 3- المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1997.
- 4- المجلة القضائية العدد الرابع لسنة 1990.
- 5- المجلة القضائية العدد الأول لسنة 1993.
- 6- المجلة القضائية لسنة 1989.
- 7- مجلة مجلس الدولة العدد الثاني لسنة 2002.
- 8- مجلة مجلس الدولة العدد الخامس لسنة 2004.
- 9- المجلة القضائية العدد الثالث لسنة 1994.
- 10- المجلة القضائية، العدد الأول لسنة 1993.
- 11- المجلة القضائية، العدد الرابع لسنة 1990.
- 12- مجلة إدارة قضايا الحكومة 1973 سنة 17 العدد الرابع.

خامسا: المذكرات:

- 1- الطالبة القاضي يعقوبي إلهام: مذكرة لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء بعنوان دعوى الإلغاء، الدفعة 11.
- 2- الطالب القاضي خالد قنبوعة : مذكرة لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء بعنوان القرار الإداري ونظمها القانوني. الدفعة 12.

سادسا: محاضرات

- 1 - الأستاذ: نور الدين دربوشي، محاضرات أقيمت على الطلبة القضاة بالمدرسة العليا للقضاء سنة 2004-2005.
- 2- الأستاذة بن صاولة شفيقة، محاضرات أقيمت على الطلبة القضاة بالمدرسة العليا للقضاء سنة 2005-2006.
- 3- الأستاذ: عمور سلامي، محاضرات أقيمت على طلبة -الكفاءة المهنية للمحاماة- جامعة الجزائر بن عكnon- سنة 2001.

سابعا: موقع شبكة الانترنت

- <http://www.conseil-etat-dz.org>

- <http://www.ao-academy.org>

الفهرس

المقدمة

الفصل الأول: ماهية البطلان في القرارات الإدارية وأسبابه.....	01
المبحث الأول: ماهية البطلان في القرارات الإدارية.....	01
المطلب الأول: مفهوم البطلان في القرارات الإدارية.....	01
الفرع الأول: تعريف البطلان.....	01
الفرع الثاني: درجة البطلان في القرارات الإدارية.....	02
المطلب الثاني: تمييز بطلان القرارات الإدارية عن باقي الأنظمة القانونية.....	08
الفرع الأول: التمييز بين بطلان القرارات الإدارية والإلغاء.....	08
الفرع الثاني: التمييز بين بطلان القرار الإداري وسحبها.....	10
المبحث الثاني: أسباب بطلان القرارات الإدارية.....	13
المطلب الأول: عدم المشروعية الخارجية.....	13
الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص.....	13
الفرع الثاني: عيب عدم احترام الإجراءات والأشكال المقررة قانونا.....	17
المطلب الثاني: عدم المشروعية الداخلية.....	24
الفرع الأول: عيب مخالفة القانون.....	24
الفرع الثاني: عيب السبب.....	28
الفرع الثالث: عيب الإنحراف بالسلطة.....	30
الفصل الثاني: إجراءات الفصل في بطلان القرارات الإدارية.....	31
المبحث الأول: شروط قبول دعوى البطلان والقاضي المختص للفصل في النزاع.....	33

33	المطلب الأول: شروط قبول دعوى البطلان.....
46	المطلب الثاني: القاضي المختص للنظر في دعوى البطلان وإجراءات التحقيق فيها.....
47	الفرع الأول: القاضي المختص في دعوى البطلان.....
50	الفرع الثاني: إجراءات التحقيق في دعوى البطلان.....
57	المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان والآثار القانونية المترتبة عن الحكم القاضي ببطلان القرار الإداري.....
57	المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري للفصل في دعوى البطلان.....
57	الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في وقف تنفيذ القرار الإداري.....
61	الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في حسم النزاعات المطروحة.....
64	المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الحكم القاضي ببطلان القرار الإداري.....
64	الفرع الأول: بالنسبة للقرار الإداري.....
69	الفرع الثاني: قيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الغير مشروعة.....

الخاتمة