

المحور الثالث: نظرية الدعوى الإدارية

المحاضرة رقم: 05

مفهوم الدعوى الإدارية

بمجرد الاعتداء على الحق، ينشأ الحق في إقامة الدعوى، هذه الأخيرة أي الدعوى تعتبر الوسيلة المخولة للشخص للبدء في إجراءات التقاضي والسير فيها. والدعوى الإدارية في الحقيقة حديثة الظهور مقارنة بغيرها من الدعاوى، وهي وليدة تبني نظام الازدواجية القضائية، الذي حتم إنشاء هذه الدعوى وكذلك إقرار قواعد إجرائية خاصة بها تطبق أمام القضاء الإداري.

ومهما يكن من أمر، ومن أجل الإلمام بالدعوى الإدارية، يتعين التطرق أولاً إلى تعريفها وبيان خصائصها وعلاقتها ببعض المصطلحات أو الدعاوى، وكذلك أنواعها (المحاضرة 5)، ثم التطرق إلى المسائل الإجرائية الخاصة بها ابتداء من تسجيل الدعوى إلى غاية الفصل فيها وطرق الطعن المقررة (المحاضرة 6 و7).

أولاً : التعريف بالدعوى الإدارية

نتناول من خلال هذه النقطة، تعريف الدعوى الإدارية وبيان خصائصها، وعلاقتها بباقي المصطلحات الشبيهة.

1- تعريف الدعوى الإدارية وخصائصها

أ- تعريف الدعوى الإدارية

تعرف الدعوى الإدارية بأنها: « حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك وإستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالإعتراف بحق، أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الإعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها». وتعرف أيضاً بأنها: «مجموعة القواعد المتبعة والمطبقة بهدف الوصول إلى حل قضائي للنزاعات التي تقوم بفعل النشاط الإداري» .

كما تعرف الدعوى الإدارية بأنها: «الإجراءات القضائية التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية».

ويمكن تعريفها أيضا بأنها: «الوسيلة أو المكنة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وأعمال الإدارة وأضررت بها».

كما عرفها البعض بأنها: «حق الشخص سواء أكان طبيعيا أو معنويا في أن يلجأ إلى القضاء يطالبه في خصومة بينه وبين الإدارة، وذلك بقصد كفالة حماية ما يدعيه من حق أعتدي عليه أو لإعادة الحال إلى ما كانت عليه أو التعويض عنه، وحق الشخص في الإلتجاء إلى القاضي أو حقه في الدعوى هو حق مطلق في دولة القانون» .

كما عرفها آخر بأنها: «حق الشخص الطبيعي أو المعنوي، ووسيلته النظامية في أن يلجأ للقضاء الإداري في المنازعة التي تكون جهة الإدارة طرفا فيها، للمطالبة بالإعتراف بحق أو حمايته نتيجة الإضرار به من قبل الإدارة لإزالة الضرر أو التعويض عنه، في نطاق إجراءات نظامية خاصة لا تخضع لقواعد المرافعات المدنية إلا فيما لم يرد فيه نص نظامي ولا يتعارض مع طبيعتها».

ب- خصائص الدعوى الإدارية

تختلف الدعوى الإدارية في خصائصها وطبيعتها إختلافا بينا عن الدعاوى العادية وهذا مما أدى بحكم الضرورة إلى إختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكمها عن تلك التي تحكم هاته الدعاوى، ويرجع الإختلاف بين طبيعة الدعوى الإدارية والدعاوى العادية إلى عدة أسباب منها أن أحد أطراف الدعوى الإدارية على الدوام مدعيا كان أو مدعى عليه جهة إدارية لها مميزات السلطة العامة. كما أن الدعوى الإدارية تتميز عن غيرها من ناحية الحق موضوع المنازعة، فموضوعها من الحقوق الإدارية أي تلك التي تنشأ بسبب علاقة بين الإدارة من ناحية والفرد من ناحية أخرى. يضاف إلى ذلك أن الدعوى الإدارية تتميز عن غيرها في أن الأولى تختص بنظرها والفصل فيها جهة قضائية خاصة وهي جهة القضاء الإداري، وتشكيل هذه الجهة مستقل تماما عن القضاء العادي من حيث درجات التقاضي، وجهات الطعن في الأحكام، ومن حيث قواعد الإختصاص أمام هذه الجهات. وبالتالي فالدعوى الإدارية تتميز بأنها:

-إجراءاتها توجيهية يوجهها القاضي، وله بصدد دور إيجابي بتسييرها، فهو الذي يقوم بإجراءات الإثبات ولا يتركها للأفراد، بل يقوم هو نفسه بجهد شاق للبحث عن الحقيقة، لأنه ينبني من وراء ذلك التطبيق الأمثل لمبدأ المشروعية، وهذا على عكس الإجراءات أمام القاضي العادي، الذي لا يستطيع أمام المنازعة المدنية أن يثير من تلقاء نفسه دفعا لم يتمسك به الخصوم، أو أن يطلب من الخصم ضم مستند أو وثيقة في الدعوى، ما لم يطلب منه ذلك ذوو الشأن، لأن الدعوى المدنية ملك لأطرافها.

-**عدم جواز حلول القاضي الإداري في الدعوى الإدارية محل الإدارة، ولا أن يصدر أمرا لها فهي سلطة عامة، وإصدار الأوامر لها يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما سلطة القاضي الإداري محددة على سبيل الحصر، فليس له سوى الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه -جزئيا أو كليا- أو رفض الإلغاء، ولا يتعدى ذلك إلى تعديل القرار أو إستبداله، لأن هذا من صميم إختصاص الإدارة. على عكس القاضي العادي الذي يستطيع إذا ما طلب منه أن يصدر أمرا بالتسليم أو بمنع التعرض أو غير ذلك من الأحكام التي لا نظير لها أمام القضاء الإداري.**

-**الدعوى الإدارية دعوى استفهامية،** فالفرد المتعامل مع الإدارة دائما في غموض مما تفعله معه، فليست العلاقة بينهما على قدم المساواة، ولذلك يرفع الفرد دعواه بشكل إستفهامي محض، ويتولى القاضي الإداري القيام بهذا الدور الإستفهامي، ويطلب التوضيحات من الإدارة حول أسباب التصرف الذي إتخذته حيال المدعى، وذلك بخلاف ما هو متبع في القضاء العادي الذي يقوم فيه كلا الخصمين بتقديم أدلة الإثبات والقرائن التي تؤيد وجهة نظر كل واحد.

-**يضاف إلى ذلك أن إجراءات الدعوى الإدارية كتابية،** فلا يقبل في المرافعات الإدارية إلا مستندات محررة ومدونة ولا تقبل المرافعات الشفوية إلا استثناء. فهي إجراءات تغطي عليها السمة الكتابية، حيث لا تمثل الشفافية فيها سوى مظهرا إستثنائيا فالدعوى لا يتم إفتتاحها إلا بموجب عريضة مكتوبة وعملية المرافعة لا تكون إلا من خلال المذكرات والمستندات والوثائق المكتوبة والمتبادلة بين الأطراف، وإذا ما خول القانون للأطراف إبداء ملاحظاتهم الشفوية فإن ذلك يكون دعما لمذكراتهم الكتابية كما أن الحكم لا يكون إلا كتابيا بعد تقديم النيابة العامة لتقريرها (محافظة الدولة) كتابة.

يضاف إلى ما سبق، أن إجراءات الدعوى الإدارية تحقيقية، نظرا لدور القاضي الإداري في توجيه الدعوى الإدارية. كما أنها إجراءات حضورية حيث تتسم الإجراءات الإدارية بخاصية المواجهة أو الحضورية، أي أن القاضي الإداري لا يستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتيسر لأحد الطرفين فرصة الإطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه وذلك كله إعمالا لمبدأ حق الدفاع.

وتتميز تلك الإجراءات كذلك بأنها إجراءات سريعة وبسيطة وقليلة التكاليف قياسا بالإجراءات أمام القضاء العادي، فتولي القاضي تسيير إجراءات الدعوى القضائية الإدارية يؤدي إلى التخفيف من تراكم وتعدد الأوراق والوثائق ويخفف من الصيغ والقيود الشكلية التي تكثر في ظل الإجراءات القضائية العادية. كما تتميز بأنها إجراءات شبه سرية لا سيما في مواجهة الغير.

2- تمييز مصطلح الدعوى الإدارية عما يشابهه من مصطلحات

قد يختلط مفهوم الدعوى بالمصطلحات المشابهة لها، كالخصومة الإدارية والطلب القضائي والمنازعة الإدارية.

أ- تمييزها عن الخصومة الإدارية

الخصومة الإدارية هي: « مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة بناء على مسلك إيجابي يتخذ من جانب المدعي، وتنتهي بحكم فاصل في النزاع أو بتنازل أو صلح أو بسبب عيب أو خطأ في الإجراءات أو بأمر عارض إنما هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى». فالخصومة الإدارية هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة واتخاذ مجموعة من الإجراءات القضائية النظامية والتي تبدأ بإثارة المدعي لدعواه أمام القضاء، وتنتهي بصدور الحكم البات فيها أو بإنقضائها بغير حكم لأسباب قانونية.

ومن هنا تتميز الدعوى الإدارية عن الخصومة الإدارية، بحيث أن الدعوى الإدارية هي حق شخصي لصاحبها، بإستطاعته أن يثيرها أمام القضاء أو أن يحتفظ بها ويتركها دون إثارة، لذلك فإن الدعوى موجودة سواء إستعملها صاحبها أم لم يستعملها فإذا أراد أن يستعملها فإن ذلك يتم عن طريق إجراءات الخصومة الإدارية، فالدعوى مرحلة سابقة على مرحلة الخصومة.

ب- تمييزها عن مصطلح المطالبة القضائية

المطالبة القضائية يقصد بها: «مباشرة صاحب الحق لدعواه متبعا للإجراءات الشكلية التي نص عليها في القانون»، وهي بهذا المعنى واقعة الإلتجاء الفعلي إلى المحكمة، فإذا كنا قد ذكرنا أن الدعوى الإدارية هي حق شخصي ووسيلة قانونية للمطالبة بالحق، فإن المطالبة القضائية ليست سوى التصرف الذي يجريه صاحب الدعوى إستعمالا لهذا الحق، فالمطالبة القضائية تظهر حق الدعوى وصورته الحركية.

وعلى هذا فإن الدعوى شيء، والمطالبة القضائية شيء آخر، على أساس الفصل بين سلطة إتيان عمل معين وهي الدعوى، وبين الأعمال التي اتخذت إستعمالا لهذه السلطة وهي المطالبة، فالأولى ليست سوى التمتع بقدرة أو رخصة قانونية معينة تمكن صاحبها من إتيان عمل معين أو الإمتناع عنه، وهي بهذا لا تختلط بالثانية التي ليست سوى إفراغ هذه الرخصة في عمل حال وواقع.

وبالرغم من محاولات التمييز والتفريق بين الدعوى الإدارية والمطالبة القضائية، فإن جانب فقه القانون العام يرى أن الدعوى الإدارية والمطالبة القضائية مسميان لشيء أو أمر

واحد، حيث أن الشروط الشكلية لقبول كل من الدعوى الإدارية والمطالبة القضائية في المواد والمسائل الإدارية واحدة.

ج-تمييزها عن مصطلح المنازعة الإدارية

إن مصطلح المنازعة الإدارية من أكثر المصطلحات إقترانا وترادفا مع الدعوى الإدارية، فهي تستعمل في كثير من الأحيان ولدى كثير من الباحثين مرادفا للدعوى الإدارية، وتحمل ذات المعنى والمدلول، هذا في استعمال المعنى الضيق والمحدود للمنازعة الإدارية، كما هو شائع في بعض النصوص القانونية الإجرائية المتعلقة بنظرية الدعوى الإدارية في كل من مصر وفرنسا.

إلا أنها في الحقيقة لها معنى واسع وعام وشامل وأكثر إتساعا من معنى ومضمون الدعوى الإدارية، وذلك لأن المنازعة تنشأ من لحظة حدوث إختلاف في وجهات النظر أو تعارض وتنازع في المصالح، فالمنازعة الإدارية هي المسألة التي تثير نزاعا بين الأفراد وبين السلطات العامة في الدولة وإستنادا إلى حق التقاضي وإستعمال الوسائل القانونية لحفظ الحقوق يتم رفعها إلى القضاء من خلال مباشرة الحق في الدعوى، ونستخلص من هذا أن للدعوى الإدارية معنى ومضمونا محددا ومعينا يميزها عن غيرها من المصطلحات، وإن كان لكل مصطلح علاقة ورابطة بالدعوى الإدارية.

فالمنازعة الإدارية بمدلولها الواسع أعم وأشمل من الدعوى الإدارية، لأنها هي المسألة التي تثير خلافا بين الأفراد وبين السلطة العامة، وينتج عنها حق شخصي للفرد في أن يستخدم الوسيلة القانونية وحق التقاضي وهي الدعوى، فإذا إستخدم هذا الحق بصورة فعلية فقد وقعت المطالبة القضائية، وإذا باشر إجراءات التقاضي فقد بدأت الخصومة الإدارية.

ثانيا :تقسيمات الدعاوى الإدارية

تنقسم الدعوى الإدارية إلى تقسيمات وأنواع متعددة، وذلك على أسس ومعايير منطقية وموضوعية، ويوجد في فقه القانون ثلاثة تقسيمات للدعوى الإدارية، كل تقسيم له أساسه ومنطقه في تصنيف الدعاوى الإدارية، فهناك التقسيم التقليدي والتقسيم الحديث والتقسيم المختلط للدعاوى الإدارية.

1-التقسيم التقليدي.

يقوم هذا التقسيم على أساس مدى حجم سلطات ووظائف القاضي في الدعوى، حيث تتعدد وتتغير وتختلف سلطات ووظائف القاضي المختص في الدعاوى الإدارية ضيقا وإتساعا وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى. ويعد هذا التقسيم تقسيما شكليا يعتمد على سلطة القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، كما يعتمد أيضا على نوعية الإجراءات المتبعة في تنظيم القضاء، والدعاوى الإدارية حسب هذا المعيار تتمثل في: دعاوى منازعات القضاء الكامل، دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص وتقدير المشروعية، دعاوى منازعات العقاب والزجر.

2-التقسيم الحديث.

إن نقد أنصار التقسيم الحديث أو الموضوعي للدعاوى الإدارية التقسيم التقليدي الذي كان يعتمد على سلطة القاضي الإداري من دون النظر في طبيعة المنازعة المطروحة على المحكمة، إلا أنهم أخذوا باتجاه مغاير للاتجاه التقليدي حيث أنهم يجمعون على تقسيم الدعاوى الإدارية على أساس معيار موضوعي، أي على أساس الاختلاف في طبيعة المسائل التي تعرض على القضاء الإداري.

فالدعاوى القضائية التي تحرك وترفع من أصحاب الصفة القانونية والمصلحة إلى الجهة القضائية المختصة على أساس حجج وأسس ومراكز قانونية عامة وأوضاع قانونية عامة وموضوعية وكانت هذه الدعاوى تستهدف حماية مصالح عامة وحماية الشرعية والنظام في الدولة كانت هذه الدعاوى دعوى عينية وموضوعية.

أما تلك الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب المصلحة والصفة القانونية أمام السلطات القضائية المختصة على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية ويطلبون فيها من هذه السلطات القضائية المختصة الحكم لهم ضد الإدارة العامة بحقوق شخصية وذاتية مكتسبة، والحكم بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم الشخصية فإن هذه الدعاوى تكون دعاوى شخصية وذاتية.

وتكمن فكرة هذا التقسيم في القول بأن هناك قضاء موضوعيا وقضاء شخصيا، ويكون ذلك على أساس التمييز بين طبيعة موضوع الدعوى المرفوعة وطبيعة الأهداف التي تحققها، فإذا ما كان أساس وطبيعة موضوع الدعوى عاما وعينيا، وكانت إلى أهداف عامة وحماية مراكز وأوضاع قانونية عامة، وحماية الشرعية والنظام في الدولة كانت هذه الدعاوى دعوى عينية وموضوعية، أما إذا كانت أساس وطبيعة موضوع الدعوى شخصي وذاتي، وكانت الدعوى تستهدف بصورة مباشرة ونهائية تحقيق مصالح شخصية عن طريق حماية الحقوق الشخصية والذاتية فإن هذه الدعاوى تكون دعاوى شخصية وذاتية.

وبناء على هذا التقسيم يمكن رد معظم أنواع الدعاوى إلى أحد النوعين ،فالقضاء الموضوعي يتمثل في دعاوى الإلغاء وقضاء العقاب والزجر أما القضاء الشخصي فيتضمن المنازعات المتصلة بالعقود ودعاوى التعويض.

ولكن تبقى لدينا طائفة من الدعاوى لا تنتمي بصفة أساسية إلى أي من النوعين كقضاء التفسير وتقدير المشروعية الذي ينتمي في بعض الأحيان إلى القضاء الموضوعي إذا كان منصبا على قرار إداري، وفي أحيان أخرى يعتبر من القضاء الشخصي إذا كان منصبا على عقد إداري.

ومهما يكن من أمر وبغض النظر عن الخلاف، فإن الدعاوى الموضوعية تتمثل في دعاوى الإلغاء، دعاوى التفسير الإدارية، دعاوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية، الدعاوى الإنتخابية، الدعاوى الضريبية والدعاوى الجزية والعقابية.

أما الدعاوى الشخصية فهي تلك الدعاوى المتعلقة بالحقوق الشخصية أو الذاتية الناتجة عن المراكز القانونية الشخصية،التي تتولد مباشرة من عمل فردي أو شخصي، كالعقد الإداري الذي ينشئ المراكز الشخصية بين طرفيه أو العمل غير المشروع بسبب الخطأ الموجب للمسؤولية بالتعويض عن الضرر، وبذلك فإن الدعاوى الشخصية تشمل دعاوى القضاء الكامل، ومن بينها دعاوى التعويض أو المسؤولية، دعاوى العقود الإدارية وبعض دعاوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخصية مكتسبة.

3-التقسيم المختلط

جاء هذا التقسيم ليوافق بين التقسيمين السابقين، ويجمع ويمزج بينهما فأقام تقسيم الدعاوى الإدارية على أساس كل من التقسيم التقليدي والمعتمد على مدى حجم سلطات القاضي في الدعوى والتقسيم الحديث الذي إعتد على طبيعة ونوعية المراكز القانونية التي تؤسس عليها الدعوى.

وتنقسم الدعاوى الإدارية على أساس التقسيم التوفيقى المختلط إلى قسمين أساسيين، وكل قسم يشتمل على عدد من أنواع الدعاوى الإدارية وهذان القسمان الأساسيان هما:

أدعاوى قضاء الشرعية:وهي مجموع الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية، يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وتؤسس وتقام هذه الدعاوى على أساس مراكز وأسس قانونية عامة وتستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها،تحقيق أهداف المصلحة العامة بواسطة حماية شرعية الأعمال الإدارية،والنظام القانوني الضريبي والنظام الإنتخابي في الدولة، فدعاوى قضاء الشرعية

تستهدف حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية في الدولة، وتتحرك وتتحدد سلطات ووظائف القاضي المختص ضيقا وإتساعا وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى وأهم دعاوى قضاء الشرعية هي دعوى التفسير الإدارية ودعوى فحص شرعية القرارات الإدارية ودعوى الإلغاء والدعوى الانتخابية والدعوى الضريبية والدعوى الجزية أو العقابية بصورة استثنائية.

بدعوى قضاء الحقوق : وهي مجموع دعاوى القضاء الكامل الشخصية التي تتحرك وترفع من ذي الصلة والمصلحة أمام السلطات القضائية المختصة على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية، للمطالبة بالإعتراف بوجود حقوق شخصية ذاتية مكتسبة في مواجهة السلطات الإدارية، أو للمطالبة بالحماية القضائية لحقوق شخصية ذاتية مكتسبة عن طريق الحكم بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار المادية والمعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة، ويملك القاضي المختص بدعوى قضاء الحقوق سلطات ووظائف كاملة لحماية الحقوق الشخصية المكتسبة، فدعوى قضاء الحقوق هي دعوى القضاء الكامل الشخصية التي تستهدف حماية الحقوق الشخصية المكتسبة في النظام القانوني والقضائي للدولة ومن أهم دعاوى قضاء الحقوق: دعوى التعويض أو المسؤولية ودعوى العقود الإدارية ودعوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخصية.

4-الدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري :

نصت المادة 801 من ق.إ.م.أ على انه: «تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في 1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية 2 -دعوى القضاء الكامل، 3 - القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة».

وتنص المادة 900 مكرر من قانون الاجراءات المدنية والادارية بعد التعديل الاخير لسنة 2022 على انه: تختص المحكمة الادارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة اولى في دعوى الغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وبناء عليه تتمثل الطعون والدعوى الإدارية التي تختص بها الهيئات القضائية الإدارية بصورة عامة في الدعوى الموجهة مباشرة ضد القرارات الإدارية:دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية. ودعوى التعويض (المسؤولية الإدارية)، ودعوى القضاء الكامل الأخرى تأسيسا على عبارة «الولاية العامة» وعبارة «جميع القضايا» الواردة بالمادة 800 أعلاه مثل منازعات الصفقات العمومية والمنازعات الضريبية والمنازعات الانتخابية.

