

عنوان الدرس: دعوى الإلغاء



مقدمة

يخضع نشاط الإدارة العامة في الدولة القانونية الحديثة لمبدأ أساسي هو "مبدأ المشروعية"، والذي يعني التزام الإدارة باحترام القوانين والأنظمة المعمول بها في جميع تصرفاتها وقراراتها. ولضمان احترام هذا المبدأ، كان لا بد من وجود رقابة قضائية فعالة تحمي حقوق الأفراد وحياتهم من أي تعسف أو إنحراف قد يصدر عن السلطة الإدارية المتمتعة بامتيازات السلطة العامة.

في هذا السياق، تبرز دعوى الإلغاء (والتي تُعرف أيضاً بدعوى تجاوز السلطة) كواحدة من أهم وأنجع الوسائل القانونية في ساحة القضاء الإداري. وتُعرف بأنها تلك الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة والصفة إلى القاضي الإداري، مطالباً بإعدام أو إلغاء قرار إداري غير مشروع، استناداً إلى عيب من العيوب التي حددها القانون.

تكتسي هذه الدعوى أهمية بالغة؛ فهي ليست مجرد خصومة شخصية بين طرفين، بل هي دعوى عينية تُوجه ضد القرار الإداري ذاته بهدف إعدامه وإزالته من الوجود القانوني (غالباً بأثر رجعي) وكأنه لم يكن. وتُعد هذه الدعوى الحصن الحصين للمشروعية، والضمانة الأساسية لردع الإدارة عن مخالفة القانون أو الانحراف في استخدام سلطتها.

نظراً لخطورة هذه الدعوى وتأثيرها المباشر على استقرار الأوضاع الإدارية وحسن سير المرافق العامة، فقد أحاطها المشرع واجتهادات القضاء الإداري بمجموعة من الضوابط الصارمة. ولا يُقبل الطعن بالإلغاء إلا إذا توافرت فيه شروط شكلية تتعلق بإجراءات ومواعيد رفع الدعوى

وصفة رافعها، وشروط موضوعية تتعلق بأوجه الطعن في القرار الإداري (كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو مخالفة القانون، أو الانحراف بالسلطة).

إشكالية الدرس:

هل تُشكل الشروط الصارمة -الشكلية والموضوعية- لقبول دعوى الإلغاء ضماناً لجدية الخصومة، أم أنها تقف عائقاً يحد من حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء؟

أهداف الدرس:

1. يهدف هذا الدرس إلى إلمام الطالب بالنظام القانوني الشامل لدعوى الإلغاء ، باعتبارها الوسيلة الأساسية والأكثر فاعلية في يد القاضي الإداري لحراسة مبدأ المشروعية، وحماية الأفراد من تعسف الإدارة والقرارات الإدارية غير المشروعة.
2. يتعرف على المفهوم الدقيق لدعوى الإلغاء تعريفاً قانونياً سليماً، وأن يميزها بدقة عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى (خاصة دعوى القضاء الكامل).
3. يستنبط الخصائص: أن يُحدد ويشرح الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء كونها دعوى عينية تُوجه ضد القرار، ودعوى قضائية، ودعوى تنتهي للنظام العام.
4. يُحلل الشروط الشكلية (شروط القبول): أن يستوعب الشروط الإجرائية الصارمة لرفع الدعوى.
5. يُقيم الشروط الموضوعية (أوجه الطعن بالإلغاء): أن يُحلل عيوب القرار الإداري التي تؤدي إلى إلغائه.
6. يُوظف المعارف قانونياً: أن يصبح قادراً على إسقاط هذه القواعد النظرية على نوازل وقضايا عملية (دراسة حالة)، لتحديد ما إذا كان القرار الإداري قابلاً للإلغاء أم لا وفقاً لمعطيات كل قضية.

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

يبرز مفهوم دعوى الإلغاء (أو دعوى تجاوز السلطة) كحجر الزاوية في نظام الرقابة القضائية الإدارية. تتميز دعوى الإلغاء في جوهرها بطبيعة قانونية فريدة تجعلها تختلف عن بقية الدعاوى القضائية العادية.

أولاً-تعريف دعوى الإلغاء: تتعدد زوايا النظر إلى دعوى الإلغاء بحسب المصدر، فرغم اتفاق الفقه والقضاء والتشريع على جوهرها والغاية منها، إلا أن كل جهة تتناولها من منظور يعكس طبيعة عملها.

1-التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء: يُجمع فقهاء القانون الإداري على تعريف دعوى الإلغاء بالتركيز على طبيعتها العينية (الموضوعية) والهدف منها.

✓ التعريف العام: هي تلك الدعوى القضائية التي يرفعها شخص (طبيعي أو معنوي) له مصلحة وصفة، أمام جهة القضاء الإداري المختصة، طالباً إلغاء قرار إداري لعدم مشروعيته، نظراً لكونه مشوب بعيب من العيوب التي حددها القانون.

✓ جوهر التعريف الفقهي: يركز الفقه على أن هذه الدعوى هي "مخاصمة لقرار إداري" وليست مخاصمة لشخص الإدارة. فالمدعي هنا لا يطالب بحق شخصي في مواجهة الإدارة كما في دعوى التعويض، بل يطالب بحماية المركز القانوني الموضوعي وحماية مبدأ المشروعية بإزالة القرار المعيب من الوجود.

2-التعريف القضائي لدعوى الإلغاء: لم يبتعد القضاء الإداري (سواء مجلس الدولة الفرنسي مهد القضاء الإداري، أو مجالس الدولة في النظم المقارنة) عن المفهوم الفقهي، بل أكدته وجسده في أحكامه.

✓ نظرة القاضي الإداري: يعرف القضاء دعوى الإلغاء من خلال الأحكام والاجتهادات بأنها طريق الطعن المفتوح لكل ذي مصلحة ضد القرارات الإدارية الانفرادية الباتة، بهدف فحص مدى مطابقتها للقانون.

✓ أكد القضاء الإداري مراراً أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى متعلقة بالنظام العام، وأن الحكم الصادر فيها بإلغاء القرار يتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة، بمعنى أن القرار يُعدم بالنسبة للجميع وليس فقط في مواجهة رافع الدعوى، ويعتبر كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره (الأثر الرجعي).

3- التعريف التشريعي لدعوى الإلغاء:

من المستقر عليه أن المُشرّع عادةً لا يضع تعريفات فقهية دقيقة للمصطلحات، بل يكتفي بتنظيمها وتحديد إجراءاتها ونطاق تطبيقها والجهات المختصة بنظرها. بالنظر في القوانين المنظمة للقضاء الإداري (مثل قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08)، نجد أن المشرع كرس دعوى الإلغاء كآلية للرقابة على أعمال الإدارة.

تجلى هذا التكريس التشريعي بوضوح في تحديد الاختصاص، حيث نصت القوانين على اختصاص الجهات القضائية الإدارية بالنظر في هذا النوع من الدعاوى. على سبيل المثال، نجد أن المشرع ضمن المادة 801 و900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أقر صراحة باختصاص

المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، إلى جانب دعاوى التفسير وفحص المشروعية.

المنظور التشريعي إذن: هو منظور إجرائي تنظيمي، يُعرّف دعوى الإلغاء ضمناً بأنها الدعوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية أو المحكمة الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة) ضمن المواعيد المحددة قانوناً، والتي تهدف إلى إبطال القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو اللامركزية متى كانت غير مشروعة.

ثانياً-خصائص دعوى الإلغاء: تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص القانونية الفريدة التي تميزها عن غيرها من الدعاوى القضائية العادية، وتجعل منها الأداة الأبرز لحماية مبدأ المشروعية ودولة القانون.

1. دعوى موضوعية (عينية):

وهي أهم خصائص دعوى الإلغاء؛ فهي ليست خصومة بين حقوق شخصية لمتنازعين، بل هي مخاصمة لقرار إداري. المدعي هنا يوجه هجومه ضد القرار ذاته طالباً إعدامه لعدم مشروعيته، ولا يختصم شخص الإدارة مصدرة القرار بشكل مباشر. فالهدف هو تبرئة النظام القانوني من قرار تشوبه عيوب قانونية.

2-دعوى قضاء مشروعية (وليس قضاء كامل): تقتصر سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على "المشروعية" فقط. بمعنى أن دوره ينحصر في فحص مدى مطابقة القرار المطعون فيه للقانون.

✓ فإذا وجده مخالفاً للقانون: حكم بإلغائه.

✓ وإذا وجده موافقاً للقانون: حكم برفض الدعوى.

لا يملك القاضي في هذه الدعوى سلطة تعديل القرار الإداري، أو استبداله بقرار آخر، أو توجيه أوامر للإدارة، أو الحكم بالتعويض المالي للمدعي، فهذه الصلاحيات تدخل في نطاق دعوى القضاء الكامل.

3-دعوى الإلغاء من النظام العام: نظراً لارتباط دعوى الإلغاء بسيادة القانون وحماية

المشروعية، فهي تُعد من النظام العام، ويتربط على ذلك نتيجتان هامتان:

✓ بطلان التنازل المسبق: لا يجوز للأفراد الاتفاق مسبقاً على التنازل عن حقهم في الطعن بالإلغاء في قرارات إدارية قد تصدر مستقبلاً.

✓ عدم جواز التحصين: لا تملك السلطة التنفيذية (الإدارة) أن تصدر قرارات وتحصنها بنصوص تنظيمية تمنع الأفراد من الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء.

تنص المادة 168 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

4-دعوى الإلغاء دعوى قضائية إدارية: إن وصف دعوى الإلغاء بأنها "قضائية" يخرجها من دائرة

التظلمات أو الالتماسات الإدارية البحتة، ويترتب على ذلك ما يلي:

✓ اللجوء إلى سلطة مستقلة: ترفع هذه الدعوى أمام "قاضي" مستقل ومحيد، يفصل في النزاع بناءً على نصوص القانون، وليس أمام رئيس إداري أو سلطة وصاية كما هو الحال في التظلم الإداري الولائي أو الرئاسي.

✓ الخضوع لقانون الإجراءات: تخضع هذه الدعوى في طريقة رفعها، وسير التحقيق فيها، والمرافعات، وكيفية إصدار الأحكام والطعن فيها، لقواعد إجرائية صارمة ومحددة (مثل قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، ولا تخضع للأعراف أو الإجراءات الإدارية الداخلية.

✓ قوة الشيء المقضي به: تنتهي هذه الدعوى بصدر حكم قضائي ملزم. وإذا قضى هذا الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإنه يحوز حجية مطلقة تجاه كافة، وتصبح الإدارة مجبرة قانوناً على تنفيذه واحترامه.

دعوى الإلغاء بوصفها "دعوى إدارية" إن وصفها بأنها إدارية يحدد مسارها، وموضوعها، والجهة المختصة بالنظر فيها، وذلك على النحو التالي:

✓ الاختصاص القضائي الاستثنائي: لا تُرفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم العادية (المدنية أو التجارية أو الجزائية)، بل ينعقد الاختصاص الحصري فيها لجهات القضاء الإداري المتخصصة (مثل المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلس الدولة، بعض الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي).

✓ طبيعة الموضوع (المحل): لا يمكن تصور دعوى الإلغاء إلا إذا كان محلها أو موضوعها قراراً إدارياً بالمعنى الدقيق للكلمة؛ أي إفصاحاً عن إرادة منفردة صادرة عن سلطة إدارية وطنية (دولة، ولاية، بلدية، أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري) تمارس فيها امتيازات السلطة العامة. فلا تُقبل دعوى الإلغاء ضد الأعمال المادية للإدارة، أو عقودها، أو ضد قرارات السلطة التشريعية أو القضائية.

✓ القانون الموضوعي المطبق: يفصل القاضي في هذه الدعوى استناداً إلى قواعد ومبادئ القانون الإداري، وهو قانون ذو طبيعة خاصة ومتميزة عن القانون الخاص (المدني)، يوازن بين حماية حقوق الأفراد وضمان سير المرافق العامة.

5- ذات حجية مطلقة (تجاه كافة): بينما تقتصر حجية الأحكام القضائية العادية على أطراف

الخصومة (المدعي والمدعى عليه)، فإن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يتمتع بحجية مطلقة تسري في مواجهة كافة. فبمجرد صدور حكم الإلغاء، يُعدم القرار الإداري ويصبح كأن لم يكن بالنسبة للجميع، وليس فقط بالنسبة لمن رفع الدعوى.

6- ليس لها أثر مُوقِف (كأصل عام): مجرد قيام المدعي برفع دعوى الإلغاء لا يؤدي تلقائياً إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه؛ وذلك حفاظاً على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وتبقى الإدارة ملزمة بتنفيذ قرارها ويبقى المعنيون ملزمون باحترامه، إلا إذا توافقت الدعوى مع طلب موازٍ بوقف التنفيذ، واقتنع القاضي الاستعجالي بتوافر شروطه (حالة الاستعجال والجدية في الطعن) فأصدر أمراً بوقفه مؤقتاً لحين الفصل في دعوى الإلغاء.

7- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية: لأنه لا يوجد في النظام القانوني الإداري أي طريق أو دعوى قضائية أخرى تُرفع بشكل مستقل ومباشر بغرض إعدام قرار إداري بحجية مطلقة (تجاه كافة) سوى دعوى الإلغاء. وتتضح هذه "الوحدانية" والتميز عند مقارنة دعوى الإلغاء بالآليات القانونية الأخرى التي قد تمس بالقرار الإداري، وهي:

✓ المقارنة مع الدفع بعدم المشروعية (الآلية الفرعية):

قد يُطرح القرار الإداري أمام القاضي بطريقة فرعية (عرضية) وليس بدعوى أصلية. فمثلاً، أثناء نظر دعوى مدنية أو جزائية، قد تحتج الإدارة بقرار إداري ضد شخص، فيدفع هذا الشخص بعدم مشروعية هذا القرار (الدفع بعدم المشروعية).

هنا، القاضي ينظر في القرار، وإذا وجده غير مشروع فإنه يمتنع عن تطبيقه في هذه القضية المحددة فقط (حجية نسبية)، ولكنه لا يملك سلطة إلغائه وإعدامه. الإلغاء التام لا يتم إلا عبر الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء).

✓ المقارنة مع دعوى التعويض (القضاء الكامل):

في دعوى التعويض، الدعوى الأصلية تهدف إلى جبر الضرر المالي المترتب عن خطأ الإدارة والذي قد يكون قراراً غير مشروع.

القاضي هنا قد يقرر أن القرار غير مشروع ليحكم بالتعويض للمتضرر، لكنه (كأصل عام في القضاء الإداري الكلاسيكي) لا يحكم بإلغاء ذلك القرار لأن الدعوى المرفوعة أمامه هي دعوى تعويض وليست دعوى إلغاء.

✓ المقارنة مع السحب الإداري:

الإدارة نفسها قد تقوم بإلغاء قرارها غير المشروع عبر ما يسمى بالسحب الإداري، ولكن هذا تصرف إداري محض، وليس دعوى قضائية.

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء

إن سلطة القاضي الإداري في إبطال أعمال الإدارة ليست سلطة مطلقة أو عشوائية؛ ففتح باب الطعن على مصراعيه دون قيود قد يؤدي إلى شل حركة الإدارة، وإعاقة السير الحسن للمرافق العامة بانتظام واطراد، وزعزعة استقرار المراكز القانونية. ومن أجل إحداث توازن دقيق بين

حماية حقوق الأفراد من جهة، وضمان فاعلية واستقرار العمل الإداري من جهة أخرى، أخضع المشرع واجتهادات القضاء الإداري دعوى الإلغاء لترسانة من الضوابط والقيود الصارمة التي لا يقبل الطعن ولا يُفصل فيه إلا بتوافرها مجتمعة.

أولاً- الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء:

لكي يقبل القاضي الإداري النظر في دعوى الإلغاء ويشرع في فحص مدى مشروعية القرار المطعون فيه، يجب أن تتوافر حزمة من الشروط الصارمة التي تُعرف بشروط القبول أو الشروط الشكلية. تخلف أي شرط منها يؤدي إلى رفض الدعوى شكلاً قبل التطرق إلى موضوعها. وتنقسم هذه الشروط وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء وما نظمه قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى شروط عامة تشترك فيها دعوى الإلغاء مع جميع الدعاوى، وشروط خاصة تخص دعاوى الإلغاء الإدارية، وعليه يمكن تقسيم هذه الشروط إلى ثلاث فئات رئيسية:

1. الشروط الشكلية العامة: تنقسم إلى شروط متعلقة بالطاعن وأخرى تتعلق بالاختصاص القضائي.

1.1. الشروط المتعلقة بالمدعي (رافع الدعوى): لكي يكون للشخص حق اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالإلغاء، يجب أن يتوافر فيه شرطان أساسيان:

1.1.1. شرط الصفة والمصلحة: تنص المادة 13 من ق.إ.م.إ على: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه".

يمكن تعريف الصفة بأنها قدرة الشخص على المثول أمام القضاء كمدعي أو مدعى عليه، بينما يرى البعض أن الصفة هي السلطة التي يُمارس بها شخص معين الدعوى أمام الجهات القضائية، أو هي القدرة القانونية التي يملكها شخص معين لإقامة دعوى أمام القضاء، فهي تعني أن يكون المدعي في مركز قانوني سليم يُخول له التوجُّه إلى مرفق القضاء، كما في الحالة التي يكون فيها ضحية لعمل إداري غير مشروع.

حدّد قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجال تطبيق شرط الصفة بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، والتي تكون بالضرورة طرفاً في كل نزاع إداري، حيث تنص في هذا الإطار المادة 828 من ق.إ.م.إ على: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية".

وكان للقضاء الإداري الجزائري مساهمة غزيرة في هذا الإطار لا يتسع المجال لعرضها كلها، ففي قرار مجلس الدولة المؤرخ في 22 فيفري 2006 أقرَّ القاضي الإداري مبدأ مفاده بأنَّ مدير كلية الطبِّ غير مؤهل لتمثيل الجامعة أمام القضاء لأن الكلية ليست لها شخصية معنوية إنما يمثلها مدير الجامعة بصفتها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، جاء في حثيات هذا القرار: "...لكن حيث أن كلية الطب ليس لها أهلية التقاضي لتمثيل الإدارة الجامعية باعتبار هذه الأخيرة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يمثلها فقط رئيسها".

يمكن للسلطات الإدارية المذكورة في المادة 828 المذكورة أعلاه، تفويض التمثيل أمام الجهات القضائية، ومثال ذلك القرار الوزاري الصادر عن وزير المالية بتاريخ 18 أكتوبر 2025، يتضمّن تأهيل أعوان إدارة أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام الجهات القضائية، حيث يؤهل لتمثيل وزير المالية:

✓ المدير العام للأملاك الوطنية في كل القضايا التي تتعلق موضوعها بالصلاحيات المخولة لمصالح إدارة الأملاك الوطنية المرفوعة أمام المحكمة العليا، مجلس الدولة ومحكمة التنازع، المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة.

✓ المديرون الجهويون للأملاك الوطنية في كل القضايا التي تتعلق موضوعها بالصلاحيات المخولة للمصالح الخارجية للمديرية العامة للأملاك الوطنية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية فيما يتعلق بقضايا الوظيفة العمومية، والمحاكم الإدارية للاستئناف.

✓ مديري أملاك الدولة ومديري مسح الأراضي والحفظ العقاري على مستوى الولاية بالنسبة للمحاكم والمجالس القضائية والمحاكم الإدارية (ما عدا قضايا الوظيفة العمومية).

أما بخصوص شرط المصلحة، استقرَّ الفقه والقضاء على أن المصلحة هي مناط الدعوى، ومعنى ذلك أنه لا يجوز الالتجاء إلى القضاء عبثاً دون تحقيق فائدة ما، والسبب في ذلك هو التخفيف من العبء الملقى على عاتق القضاة، فلا يجوز أن تشغل المحاكم إلا بالدعاوى التي تترتب عنها منفعة. فالمصلحة تتجسّد من خلال الحاجة إلى حماية القانون للحقّ المعتدى عليه أو المهدّد بالاعتداء عليه، إلا أنه لا يشترط في رافع الدعوى أن يكون له حقّ تمّ الاعتداء عليه أو مهدّد بالاعتداء عليه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة، ذلك لأنّ دعوى الإلغاء تُحقّق مصلحتين في الوقت ذاته، مصلحة رافع الدعوى، وهي مصلحة شخصية ومباشرة، ومصلحة المجتمع وهي مصلحة عامة تتمثل في ضمان احترام القانون والالتزام بمبدأ المشروعية.

تتميّز المصلحة بمجموعة من الخصائص نوجزها في الآتي:

✓ أن تكون المصلحة قانونية:

يُقصد بهذا الشرط أن يستند موضوع الدعوى إلى نصّ قانوني، وذلك بأن تكون مصلحة المدعي مستمدة من حقّ أو مركز قانوني، أما إذا كانت المصلحة غير قانونية أي أن الحق الذي تستند عليه لا يقرّه القانون، فإنّ هذه المصلحة لا يعتدّ بها ولا تكفي لقبول الدعوى.

✓ أن تكون المصلحة قائمة وحالة:

يُقصد بالمصلحة القائمة الوضعية التي يشترط فيها أن يكون الحقّ المدعى به والذي يهدف إلى حمايته قد حصل الاعتداء عليه بالفعل أو حصل النزاع بصددّه، ويتحقّق بذلك ضرر يُبرّر طلب الحماية القضائية، وإذا كانت القاعدة العامة في قبول الدعاوى القضائية لا تعتدّ بالمصلحة المحتملة ما عدا ما استثنى بنص خاص، فإنّ التوسّع في شرط المصلحة في دعاوى الإلغاء يكون من باب أولى، لأنّ هذا النوع من الدعاوى مرتبط بالمواعيد، فإذا انتظر المعني حتى تصبح مصلحته محققة قد تنقضي المدة ولن تقبل دعواه.

وتعني المصلحة المحتملة أن يكون فيها الضرر أو الاعتداء على الحقّ المراد حمايته لم يقع بعد وإنما يكون محتمل الوقوع، فترفع الدعوى ليس لغرض ضرر وقع بالفعل وإنما لتوقي الضرر قبل وقوعه.

✓ أن تكون المصلحة مباشرة وشخصية:

وذلك يعني أن يؤثر القرار غير المشروع في المركز القانوني للمدعي بصورة مباشرة، أي أن ينصبّ على مركز قانوني ذاتي وخاص للشخص رافع الدعوى بصورة مباشرة. فالمصلحة الشخصية هي سند القبول في دعوى الإلغاء وهي غايتها، وتتضح من خلال الصلة الموجودة بين الشخص المعني بالقرار المطعون فيه والضرر الذي يسبّبه، وبمعنى آخر أن يكون الطاعن في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه عليه تأثيرًا مباشرًا

2.1.1. شرط الأهلية: بالنسبة للأهلية، فقد عرفت نقاشًا فقهيًا كبيرًا حول مدى اعتبارها من شروط قبول الدعوى، وحسب المادة 13 من ق.إ.م.إ. قد اتجه المشرع الجزائري إلى إخراجها من شروط قبول الدعوى كما كانت تنص عليه المادة 459 من قانون الاجراءات المدنية القديم، بل تعتبر حسب نص المادة 64 من القانون رقم 09-08 شرط لصحة الإجراءات.

الأهلية شرط حتمي ومطلق لصحة الإجراءات القضائية، ولكنها ليست شرطاً لثبوت الحق في الدعوى. فالحق محفوظ ومكفول للجميع، غير أن القضاء يشترط أن يُطالب بهذا الحق شخص يتمتع بالقدرة القانونية والعقلية الكافية لتحمل أعباء الخصومة القضائية وأثارها، سواء بالأصالة عن نفسه، أو بالنيابة عن غيره.

2.1. شرط الاختصاص القضائي: حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة يجب أن تكون الجهة القضائية التي رفعت أمامها الدعوى مختصة نوعيًا وإقليميًا للنظر في الدعوى وذلك وفق قواعد الاختصاص التي سبق دراستها بالنسبة للمحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية الاستئنافية ومجلس الدولة.

2. الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه (محل الدعوى): إن محل دعوى الإلغاء (أي الهدف الذي تنصب عليه) هو دائماً وحسبياً "قرار إداري". فلا يمكن تصور وجود دعوى إلغاء تنصب على عقد إداري، أو عمل مادي، أو نص تشريعي. القاضي الإداري في هذه الدعوى يضع القرار الإداري أمامه على طاولة التشريح ليفحصه.

استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قائم، أو إلغائه، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وابتغاء تحقيق المصلحة العامة".

وهذا الإفصاح قد يكون صريحاً (مكتوباً أو شفوياً كقرار التعيين أو العزل)، وقد يكون ضمناً (كسكوت الإدارة عن الرد على تظلم أو طلب خلال المدة القانونية، مما يُعد بمثابة قرار بالرفض). وعليه، ليس كل ما يصدر عن الإدارة يُعد قراراً يقبل الطعن بالإلغاء. لكي يقبل القاضي الدعوى، يجب أن يثبت أن التصرف المطعون فيه يستوفي الشروط الأربعة التالية:

1.2. أن يكون تصرفاً قانونياً (ليس عملاً مادياً): يجب أن يكون تصرف الإدارة مقصوداً لذاته لإحداث تغيير في المراكز القانونية (مثل قرار نزع الملكية، أو قرار منح رخصة بناء). تُستبعد الأعمال المادية: كحوادث المرور التي تتسبب فيها سيارات الإدارة، أو قيام جرافة البلدية بهدم جدار بالخطأ. هذه الأعمال ترتب أضراراً وتصلح محلاً لدعوى التعويض، لكنها لا تصلح محلاً لدعوى الإلغاء لأنها ليست تصرفات قانونية.

2.2. أن يكون صادراً عن سلطة إدارية (بما لها من امتيازات):

يجب أن يصدر القرار عن شخص معنوي عام (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات الوطنية المهنية) أو جهة مفوضة بذلك، وأن تتصرف الإدارة بوصفها "سلطة عامة". تُستبعد من نطاق الإلغاء الأعمال التالية:

✓ الأعمال التشريعية: القوانين الصادرة عن البرلمان (تخضع للرقابة الدستورية وليس للإلغاء الإداري).

✓ الأعمال القضائية: الأحكام القرارات الصادرة عن الجهات القضائية.

✓ أعمال السيادة: (أو أعمال الحكومة) كالقرارات المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، أو العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأجنبية، فهذه محصنة من الطعن بالإلغاء.

✓ أعمال الإدارة الخاصة: عندما تتصرف الإدارة كفرد عادي تدير أملاكها الخاصة دون استخدام السلطة العامة (تخضع للقضاء العادي).

نص المشرع في المادة 801 من ق.إ.م.إ وكذا المادة 900 مكرر منه على اختصاص المحكمة الإدارية وكذا المحكمة الإدارية للاستئناف للعاصمة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية وكذا الوطنية.

تخضع قرارات المنظمات المهنية لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري عندما تتصرف المنظمة بصفتها سلطة عامة تسهر على تنظيم المرفق العمومي. وتشمل هذه القرارات بشكل أساسي: القرارات التأديبية، قرارات القبول والتسجيل (الانتساب)، قرارات القبول والتسجيل (الانتساب). أما عندما تتجرد المنظمة المهنية من عباءة السلطة العامة، وتتصرف كأى شخص من أشخاص القانون الخاص لإدارة شؤونها العادية، فإن تصرفاتها هنا لا تُعد قرارات إدارية، وبالتالي يختص بها القضاء العادي مثل: أعمال الإدارة العادية، إدارة الأموال الخاصة.

3.2. أن يكون قراراً إدارياً صادراً بالإرادة المنفردة: يجب أن يكون القرار قد استكمل جميع مراحل إصداره وتوقيعه من السلطة المختصة، وأصبح يمتلك القوة التنفيذية بذاته دون الحاجة إلى تصديق من سلطة رئاسية أعلى أو سلطة وصاية.

وعليه، تُستبعد الأعمال التحضيرية: مثل لجان التحقيق، أو اقتراحات المجالس التأديبية (كاقترح فصل موظف)؛ فالاقترح ليس قراراً نهائياً، بل القرار النهائي هو الذي يوقعه الوزير أو المدير بناءً على ذلك الاقتراح. كما تستبعد العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية المختلفة؛ لأنها ناتجة عن اجتماع إرادتين فهي تخضع لدعاوى القضاء الكامل.

4.2. أن يكون قراراً مؤثراً (يُحدث أثراً قانونياً): يجب أن يمس القرار بحالة قانونية، إما بمنح حق، أو فرض التزام، أو حرمان من ميزة. يجب أن يغير في الواقع القانوني للمدعي. تُستبعد الإجراءات الداخلية والمنشورات التفسيرية:

✓ الإجراءات التنظيمية الداخلية مثل: قرار نقل موظف من مكتب إلى مكتب آخر في نفس المصلحة مع الاحتفاظ بنفس الرتبة والراتب. هذا مجرد إجراء داخلي لتنظيم المرفق ولا يمس بمركزه القانوني.

✓ المنشورات والتعليمات التفسيرية: التي يرسلها الوزير لمرؤوسيه لشرح كيفية تطبيق قانون معين دون أن تضيف قواعد جديدة. هذه لا تقبل الطعن لأنها لا تُحدث أثراً قانونياً مستقلاً، إلا إذا تضمنت قواعد تنظيمية جديدة (وهنا تسمى مناشير تنظيمية وتقبل الطعن). مثل ما سبق عرضه بالنسبة لقرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية شركة SAMPAC.

3- الشروط الإجرائية والشكلية (إجراءات رفع الدعوى):

وهي شروط نظمها المشرع بدقة وتتعلق بآلية اللجوء لرفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة.

1.3. شرط الميعاد (المواعيد القانونية):

دعوى الإلغاء تتميز عن المنازعات العادية بأنها مقيدة بآجال صارمة ودقيقة من النظام العام، وهذا للحفاظ على استقرار المراكز القانونية المتولد عن ممارسة الإدارة لسلطة إصدار القرارات الإدارية.

ولدراسة هذا الشرط يجب تحديد مدة الميعاد في دعوى الإلغاء، وتحديد طريقة حساب المواعيد، وامتداد المواعيد وأخيرا الحالات المستثناة من شرط الميعاد.

1.1.3. تحديد مدة ميعاد دعوى الإلغاء: القاعدة العامة التي نص عليها المشرع في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هي وجوب رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية خلال أربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي. وهو الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة.

المادة 900 مكرر 7: "تطبق أحكام المواد من 829 إلى 832 من هذا القانون والمتعلقة بآجال رفع الدعوى، أمام المحاكم الإدارية للاستئناف".

لكن في الحالة التي يختار فيها المعني رفع تظلم إداري أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، باعتبار أن التظلم كقاعدة عامة هو إجراء اختياري، فإن الميعاد يتم تكييفه مع مآل ونتيجة هذا التظلم، وهو ما سيتم دراسته لاحقاً.

الجديد في القانون رقم 09-08 أن هذا الأجل المحدد في المادة 829 لا يحتج به ضد المعني بالقرار إلا إذا أثير إليه في تبليغ القرار المطعون. ويمكن القول بذلك أن الميعاد لم يصبح من النظام العام وأنه يجب أن تتمسك الإدارة به وذلك من خلال الإشارة إليه في تبليغ المخاطب بالقرار المطعون فيه.

المادة 831: "لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أثير إليه في تبليغ القرار الطعون فيه".

2.1.3. بداية حساب الميعاد:

يُعد "التبليغ الشخصي" (La Notification Personnelle) حجر الأساس ونقطة الانطلاق الفعلية لاحتساب الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، متى كان القرار الإداري المطعون فيه قراراً فردياً، أي يمس شخصاً أو أشخاصاً محددين بذواتهم وأسمائهم، كقرار عزل موظف، أو قرار رفض منح رخصة بناء.

هو الإجراء الذي تقوم به الإدارة لإعلام صاحب الشأن (المخاطب بالقرار) بوجود قرار إداري فردي صادر بحقه، وبمضمونه كاملاً، إعلاماً حقيقياً يُمكنه من معرفة مركزه القانوني الجديد، ويمنحه الفرصة لتقدير موقفه من الطعن فيه أو القبول به.

وهو ما تؤكده المادة 35 من المرسوم 88 - 131 المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة بنصها: "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً".

لا يكفي أن تدعي الإدارة أنها أبلغت المعني لكي يبدأ حساب الأشهر الأربعة، بل اشترط القضاء الإداري لكي يكون التبليغ صحيحاً ومُحرراً للميعاد أن تتوافر فيه الشروط التالية:

✓ التبليغ بكامل المضمون: يجب أن يُسلم للمعني بالتبليغ نسخة كاملة من القرار الإداري أو ملخص وافٍ يتضمن جميع أجزائه وحيثياته وأسبابه. المعرفة الجزئية لا تكفي لسريان الميعاد.

✓ التبليغ للشخص المعني ذاته أو من يمثله: يجب أن يوجه التبليغ إلى الشخص المخاطب بالقرار شخصياً، أو في موطنه الأصلي أو المختار، أو إلى نائبه القانوني (إذا كان قاصراً أو شخصاً معنوياً).

✓ تضمين التبليغ لأجال وطرق الطعن (في بعض التشريعات الحديثة): كضمانة كبرى، تشترط العديد من النظم الإدارية (وقد كرسه المشرع الجزائري) أن يتضمن وصل التبليغ إشارة واضحة للمدة القانونية المتاحة للطعن والجهة القضائية المختصة، وإلا اعتبر التبليغ ناقصاً ولا يُحرك الميعاد.

النشر (La Publication) هو الإجراء القانوني المخصص لإعلان القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح). ويُعد تاريخ النشر هو نقطة البداية الفعلية لاحتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء. لا يُعتد بالنشر لبدء ميعاد الطعن إلا إذا كان القرار الإداري المطعون فيه من طبيعة عامة أو مجردة، ويشمل ذلك:

✓ القرارات التنظيمية (اللوائح): وهي القرارات التي تضع قواعد عامة ومجردة تنطبق على أشخاص غير محددين بذواتهم أو أسمائهم (مثل المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التي تنظم مهنة معينة، أو أنظمة المرور المحلية).

✓ القرارات الجماعية: التي تخص مجموعة من الأفراد بصفاتهم لا بأسمائهم كقرار إعلان المنفعة العامة لمشروع معين قبل تحديد قائمة الملاك المنزوعة ملكيتهم.

لكي يكون النشر منتجاً لآثاره ومُحرراً للمواعيد، يجب أن يتم عبر الأطر الرسمية التي حددها القانون، وتختلف باختلاف مصدر القرار:

على المستوى المركزي (الدولة): الوسيلة الرسمية هي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. يبدأ ميعد الطعن للمراسيم والقرارات الوزارية من تاريخ صدور العدد الذي يحمل القرار وتوزيعه. على المستوى المحلي (الولاية والبلدية): يتم النشر عبر: مدونة أو نشرة القرارات الإدارية للولاية أو التعليق أو الإلصاق (L'affichage) في لوحات الإعلانات المخصصة للجمهور بمقرات الولايات والبلديات والأماكن العامة (وهي الطريقة الأكثر شيوعاً للقرارات البلدية). النشر في الصحف اليومية: في بعض الحالات الخاصة التي ينص عليها القانون صراحة (كمناقصات الصفقات العمومية، أو التحقيقات العقارية).

نظرية "العلم اليقيني" (الاستثناء القضائي)

ابتكر القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي وتبعه نظيره الجزائري، نظرية هامة جداً تسمى "نظرية العلم اليقيني" لسد بعض ثغرات التبليغ. مفاد هذه النظرية أنه: إذا لم تقم الإدارة بالتبليغ الشخصي الرسمي، أو عجزت عن إثباته، ولكنها استطاعت أن تثبت أمام القاضي أن المعني بالأمر قد علم بالقرار الإداري علماً يقيناً، كاملاً، وشاملاً لجميع عناصره (كأن يكون قد تظلم منه كتابياً، أو أشار إليه في مراسلاته، أو نفذ جزءاً منه طواعية)، فإن تاريخ هذا العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ الشخصي، ويبدأ من ذلك التاريخ احتساب ميعد دعوى الإلغاء. لكن مجلس الدولة الجزائري هجر هذه النظرية نهائياً، وأصبح يشترط التبليغ أو النشر كما سبق شرحه.

3.1.3. كيفية حساب الميعاد: تنص المادة 405 من ق.إ.م.إ على:

تحسب كل الأجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل.

يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الأجال عند حسابها.

تعتبر أيام عطلة، في مفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية أيام الراحة الأسبوعية طبقاً للنصوص الجاري بها العمل. إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كلياً أو جزئياً، يمد الأجل إلى أول يوم عمل موالي.

وبذلك فإن تاريخ التبليغ أو النشر لا يحتسب وكذا اليوم الأخير، وإذا صادف اليوم الأخير يوم عطلة، ويقصد به أيام الراحة الأسبوعية، والأعياد الرسمية، فإن الميعاد يمتد إلى أول يوم عمل يليه، وتحسب المواعيد من شهر إلى شهر أي بالأشهر.

4.1.3. حالات امتداد الميعاد : تنقسم حالات امتداد الميعاد إلى حالات توقف الميعاد لبدء

حساب المدة المتبقية منه، وحالات انقطاع لبدء حسابه من جديد.

وقبل تفصيل هذه الحالات، من الضروري التمييز قانونياً بين فكرتي "التوقف" و"الانقطاع" لفهم الأثر الدقيق لهذه الحالات:

- ✓ التوقف (وقف الميعاد): يعني تجميد احتساب المدة مؤقتاً بسبب طارئ، وبمجرد زوال الطارئ، تُكمل حساب ما تبقى من المدة الأصلية.
- ✓ الانقطاع: هو أقوى وأفيد للمدعي؛ فهو يُلغي تماماً المدة التي انقضت قبل حدوث السبب المانع، وبمجرد زوال هذا المانع، يبدأ حساب ميعاد جديد وكامل (4 أشهر جديدة من الصفر).

توقف الميعاد: نصت المادة 832 على حالات توقف الميعاد وهي:

+ تقديم طلب المساعدة القضائية:

يحق للمواطن العاجز مادياً عن توكيل محامٍ أو دفع رسوم التقاضي أن يطلب "المساعدة القضائية". ولأن دراسة هذا الطلب من طرف النيابة والمكتب المختص تأخذ وقتاً قد يؤدي لضياع ميعاد الطعن، قرر المشرع أن إيداع هذا الطلب يقطع الميعاد.

+ القوة القاهرة:

وهي الظروف الاستثنائية العامة والخارجية التي يستحيل توقعها أو دفعها، والتي تشل حركة الحياة العادية وتمنع المتقاضين من الوصول إلى المحاكم (مثل الكوارث الطبيعية المدمرة كالزلازل والفيضانات، أو الحروب، أو الأوبئة التي يصدر فيها قرار بغلق الهيئات).

انقطاع الميعاد: نصت عليه المادة 832 على حالات انقطاع الميعاد وهي:

+ الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة:

إذا أخطأ المتقاضي في تحديد المحكمة المختصة (كأن يطعن في قرار ولائي أمام محكمة مدنية عادية بدلاً من المحكمة الإدارية، أو يرفعه أمام مجلس الدولة مباشرة وهو من اختصاص المحكمة الإدارية)، فإن مجرد تسجيله لهذه الدعوى يقطع ميعاد الـ 4 أشهر.

+ وفاة المدعي أو تغيير أهليته:

إذا بدأ ميعاد الطعن بالسريان (عقب تبليغ القرار الإداري)، ولكن قبل انقضاء الـ 4 أشهر توفي الشخص المعني، أو أصيب بمانع أفقده أهليته (كالجنون أو العته)، فإن الميعاد ينقطع حمايةً لحقوقه.

2.3. شرط التظلم الإداري المسبق:

يعد موضوع التظلم الإداري المسبق من أهم المحاور الإجرائية في دعوى الإلغاء، وقد شهد المشرع الجزائري تحولاً جذرياً في مقاربتة لهذا الشرط بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية (رقم 08-09).

يُعرّف التظلم الإداري المسبق بأنه طلب أو التماس مكتوب، يُقدمه الشخص المتضرر من قرار إداري إلى جهة الإدارة ذاتها، يطالبها فيه بإعادة النظر في ذلك القرار (سواء بسحب، أو إلغائه، أو تعديله) لعدم مشروعيته أو لعدم ملاءمته، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لرفع دعوى الإلغاء. بمعنى أنه محاولة ودية من المواطن لحل المشكلة مع الإدارة داخل أروقتها، قبل تحويل النزاع إلى أروقة المحاكم.

وينقسم إلى نوعين رئيسيين:

✓ التظلم الولائي: يُقدم إلى نفس السلطة الإدارية التي أصدرت القرار مثلاً: تقديم التظلم للوالي الذي أصدر قرار الهدم.

✓ التظلم الرئاسي: يُقدم إلى السلطة الرئاسية الأعلى من مصدر القرار مثلاً: تقديم التظلم للوزير ضد قرار أصدره مدير ولائي.

القاعدة العامة في القانون الجزائري (التظلم إجراء جوازي/اختياري)

في ظل القانون القديم، كان التظلم الإداري وجوبياً. ولكن بصدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08، حسم المشرع الجزائري الموقف بنص المادة 830 من القانون رقم 09-08، والتي جعلت التظلم الإداري جوازياً كقاعدة العامة.

المادة 830: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار..."

✓ المبدأ: التظلم الإداري المسبق ليس شرطاً وجوبياً لرفع دعوى الإلغاء كأصل عام. يحق للمواطن المتضرر أن يتوجه مباشرة إلى المحكمة الإدارية فور تبليغه بالقرار المطعون فيه، دون أن يلزم بمراسلة الإدارة أولاً.

✓ الهدف من القاعدة: تسريع وتيرة التقاضي وعدم إرهاب المتقاضين بإجراءات إدارية قد تكون عقيمة في كثير من الأحيان.

الاستثناء (التظلم الوجوبي بنص خاص)

رغم أن المبدأ هو الاختيار، إلا أن المشرع ترك الباب مفتوحاً أمام النصوص الخاصة. بمعنى أنه في بعض المجالات المحددة، ينص قانون خاص صراحة على عدم جواز اللجوء إلى القضاء إلا بعد استنفاد طريق التظلم الإداري.

في هذه الحالات الاستثنائية، يُصبح التظلم الإداري شرطاً شكلياً جوهرياً، وإذا رفع المدعي دعواه مباشرة دون تظلم، يرد القاضي الإداري دعواه بعدم القبول شكلاً لعدم استنفاد إجراء التظلم الإداري.

أمثلة على التظلم الوجوبي: المنازعات الضريبية (الجبائية): لا يُقبل الطعن القضائي في المنازعات الضريبية إلا بعد تقديم تظلم مسبق (شكوى) لمدير الضرائب.

في هذا الإطار نصت المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية على: "يجب أن توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والغرامات المذكورة في المادة 70 أعلاه، حسب الحالة، إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوي للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة".

الأثر القانوني للتظلم الإداري على ميعاد دعوى الإلغاء:

إذا اختار المواطن في الحالة الجوازية أو أجبر (في الحالة الوجوبية) على تقديم تظلم إداري، فإن هذا التظلم يُحدث تغييراً جذرياً في طريقة حساب ميعاد دعوى الإلغاء (المحدد بـ 4 أشهر)، وذلك وفقاً للمادة 830 من القانون رقم 09-08، على النحو التالي:

انقطاع الميعاد الأصلي: بمجرد إيداع التظلم الإداري، يتوقف حساب الـ 4 أشهر.

مهلة الإدارة للرد: يمنح القانون الإدارة مهلة شهرين (2) للرد على التظلم.

بدء الميعاد الجديد:

✓ حالة السكوت (الرفض الضمني): إذا مرت مدة الشهرين المخصصة للإدارة دون أن ترد،

يُعتبر سكوتها بمثابة "قرار إداري بالرفض". من تاريخ انتهاء هذين الشهرين، يبدأ سريان

ميعاد جديد مدته شهران (2) لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية.

✓ حالة الرد الصريح: إذا ردت الإدارة بالرفض قبل انقضاء الشهرين، يبدأ سريان ميعاد

الشهرين (2) لرفع الدعوى من تاريخ تبليغ المعني بقرار الرفض الصريح.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة.

3.3. الشروط المتعلقة بالعريضة:

بالعودة إلى نص المادة 14 من ق.إ.م.إ. ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف.

وحسب المادة 15 من القانون ذاته، يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، البيانات الآتية: 1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، 2 - اسم ولقب المدعي وموطنه، 3- اسم ولقب وموطن المدعي عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له، 4- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاق، 5- عرضاً موجزاً للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى، 6- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

الملاحظ أن المشرع تراجع عن مبدأ التمثيل الوجوبي عن طريق محام أمام المحكمة الإدارية:

المادة 815 **بعد** تعديل القانون 09-08 بموجب القانون رقم 22-13: "ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة ورقية أو بالطريق الإلكتروني".

المادة 815 **قبل** تعديل القانون 09-08 "مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام".

بالنسبة للمحكمة الإدارية للاستئناف فإن عريضة افتتاح الدعوى يجب أن ترفع عن طريق محام. المادة 900 مكرر 1 فقرة 02 تنص على: "تمثيل الخصوم بمحامٍ وجوبي أمام المحكمة الإدارية للاستئناف، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة، نجد بأن المشرع أعفى من خلال المادة 827 من ق.إ.م.إ الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من القانون نفسه من شرط تقديم عريضة موقعة من طرف محام. لهذا فإن الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية توقع العريضة من طرف الممثل القانوني لكل جهة من هذه الجهات.

كما اشترط المشرع بموجب نص المادة 819 من ق.إ.م.إ أن يرفق مع عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم القبول، نسخة من القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر. وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار الإداري المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر من تقديمه في أو جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع.

شهر عريضة افتتاح الدعوى:

يعد إجراء شهر عريضة افتتاح الدعوى (أو إشهار العريضة) من أهم الشروط الشكلية الاستثنائية والجوهرية في النظام الإجرائي الجزائري، وهو يطبق أمام القضاء العادي والإداري على حد سواء، متى كان موضوع النزاع يتعلق بعقار أو حقوق عينية عقارية.

يقصد بشهر العريضة القيام بتسجيل وإشهار العريضة الافتتاحية للدعوى لدى المحافظة العقارية التي يقع في دائرة اختصاصها العقار المتنازع عليه، وذلك قبل الفصل في الدعوى من طرف القاضي.

الهدف منه: حماية الغير (الأشخاص الذين ليسوا طرفاً في الدعوى). فعندما يُشهر النزاع في المحافظة العقارية، يعلم أي شخص يرغب في شراء هذا العقار أو التعامل فيه أن هناك دعوى قضائية قائمة بشأنه، فلا يقع ضحية نصب أو تعقيدات قانونية مستقبلاً.

الأساس القانوني ونطاق التطبيق:

لقد كرس المشرع الجزائري هذا الشرط في المادة 17 الفقرة 03 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08، والتي نصت على وجوب إشهار العريضة الافتتاحية متى تعلقت الدعوى بـ:

المطالبة بفسخ، أو إبطال، أو تعديل، أو نقض حقوق عينية عقارية (كحق الملكية، حق الانتفاع، حق الارتفاق).

أن يكون هذا العقار مشهراً (أي له بطاقة عقارية أو دفتر عقاري في المحافظة العقارية).
المادة 03/17 من ق.إ.م.إ: "يجب إشهار عريضة رفع الدعوى لدى المحافظة العقارية، إذا تعلقت بعقار و/أو حق عيني عقاري مشهر طبقاً للقانون، وتقدمها في أول جلسة ينادى فيها على القضية، تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، ما لم يثبت إيداعها للإشهار".
المادة 85 من المرسوم 63-76، المتعلق بتأسيس السجل العقاري بأن: "الدعاوى الرامية إلى النطق بفسخ أو إبطال أو إلغاء أو نقض حقوق ناتجة عن وثائق تم إشهارها، لا يمكن قبولها إلا إذا تم إشهارها".

إذا كان القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يمس بحق عيني عقاري مشهر، يجب إشهار عريضة دعوى الإلغاء. مثال: أن ترفع دعوى إلغاء ضد قرار صادر عن الوالي بنزع ملكية أرض للمنفعة العامة، أو دعوى إلغاء قرار منح امتياز فلاحي، أو إلغاء شهادة حيازة صادرة عن رئيس البلدية. هنا موضوع النزاع إداري (قرار الوالي أو رئيس البلدية) لكن محله هو عقار، فيستوجب شهر العريضة. **الجزاء المترتب عن عدم شهر العريضة:**

لقد كان المشرع الجزائري حاسماً في المادة 17 ق.إ.م.إ حيث رتب جزاءً صارماً على التخلف عن هذا الإجراء، وهو عدم قبول الدعوى شكلاً إذا لم يُقدم المدعي ما يثبت إشهار عريضته فإن القاضي الإداري يحكم برفض الدعوى شكلاً.

ثانياً- الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء - حالات عدم المشروعية-

بعد أن تجتاز دعوى الإلغاء عقبة الشروط الشكلية (شروط القبول) التي أشرنا إليها سابقاً، ينتقل القاضي الإداري لفتح ملف القضية وفحص جوهر النزاع. هنا يبحث القاضي في الشروط الموضوعية، والتي تُسمى في الفقه الإداري بأوجه الطعن بالإلغاء أو حالات عدم المشروعية أو عيوب القرار الإداري.

نشير إلى ملاحظة مهمة، وكما يقول الأستاذ Fabrice MELLERAY لا يوجد أي نص تشريعي أو تنظيمي معمول به في القانون الفرنسي ينص على أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية أو حالات رفع دعوى الإلغاء، فهي من ابتكار قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهو الوضع نفسه الموجود في القانون الجزائري. على عكس المشرع المصري، حيث نص في المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المعدل والمتمم على أوجه عدم المشروعية بدقة.

لكي يحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري، يجب على المدعي (الطاعن) أن يثبت أن القرار مشوب بواحد أو أكثر من العيوب التالية:

1- عيوب عدم المشروعية الخارجية: نقصد بها تلك العيوب التي تنصب على المظهر الخارجي أو الهيكل التنظيمي للقرار، دون الغوص في محتواه أو النوايا التي أدت إلى إصداره.

1.1. عيب عدم الاختصاص: يُعتبر عيب عدم الاختصاص (Vice d'incompétence) من أقدم وأهم وأخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري. ويُقصد به صدور القرار الإداري من جهة، أو هيئة، أو موظف لا يملك الصلاحية أو الأهلية القانونية لإصداره.

1.1.1. الخصائص الاستثنائية لعيب عدم الاختصاص:

يتميز هذا العيب عن بقية عيوب القرار الإداري بخاصية جوهرية تجعله الأقوى، وهي ارتباطه بالنظام العام (L'ordre public) "ويترتب على هذه الخاصية نتائج حاسمة في سير دعوى الإلغاء:

✓ إثارة العيب من القاضي: يمكن للقاضي الإداري أن يثير هذا العيب من تلقاء نفسه ويحكم بإلغاء القرار، حتى ولو لم يذكره المدعي (الطاعن) في عريضته.

✓ الإثارة في أي مرحلة: يجوز للمدعي أن يتمسك بعيب عدم الاختصاص في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، حتى ولو لأول مرة أمام الجهة الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة.

✓ عدم القابلية للتصحيح: القرار المشوب بعدم الاختصاص هو قرار باطل بطلاناً مطلقاً، ولا يمكن للإدارة تصحيحه لاحقاً أو التنازل عنه، ولا يمكن للمواطن أن يقبل به لتصحيحه، لأن توزيع الاختصاصات محدد بقواعد قانونية ملزمة للجميع.

2.1.1. صور عيب عدم الاختصاص: لا يقتصر عدم الاختصاص على حالة واحدة، بل يتخذ صور رئيسية تختلف باختلاف طبيعة التجاوز الذي قام به مصدر القرار:

1. عدم الاختصاص الموضوعي: وهو الصورة الأكثر شيوعاً، ويتحقق عندما يُصدر الموظف أو الهيئة قراراً يخرج عن نطاق المهام والموضوعات التي حددها له القانون. ويتدرج هذا العيب في خطورته إلى مستويين:

✓ تجاوز السلطة (الاعتداء الخفيف): أن تعتدي سلطة إدارية على صلاحيات سلطة إدارية أخرى.

مثال: أن يُصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً يخص قطاع الصحة، بينما القانون يجعل هذا الاختصاص حصرياً لمدير الصحة بالولاية.

✓ اغتصاب السلطة (الاعتداء الجسيم): وهو أخطر درجات عدم الاختصاص، ويحدث عندما تعتدي السلطة الإدارية على مهام السلطة التشريعية كأن تُصدر قراراً يعدل قانوناً صادراً عن البرلمان أو على مهام السلطة القضائية كأن تُصدر قراراً إدارياً يلغي حكماً قضائياً. في هذه الحالة، يُعتبر القرار الإداري "منعدمًا" (Inexistant) وليس مجرد قابل للإلغاء.

2. عدم الاختصاص المكاني (الإقليمي):

يتحقق عندما يُمارس الموظف أو الهيئة صلاحياته القانونية، ولكن خارج الحدود الجغرافية التي عُيّن للعمل فيها.

✓ مثال: والي ولاية عنابة يمتلك صلاحية إصدار قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، ولكنه يُصدر قراراً بنزع ملكية قطعة أرض تقع جغرافياً داخل الحدود الإقليمية لولاية سكيكدة. هذا القرار باطل لعيب الاختصاص المكاني.

3. عدم الاختصاص الزمني:

ويتعلق بالفترة الزمنية التي يحق للموظف خلالها ممارسة مهامه. فالموظف لا يملك الصلاحية إلا من تاريخ تعيينه الرسمي وحتى تاريخ انتهاء مهامه.

✓ مثال: أن يُوقع مدير مستشفى على قرارات تعيين أو ترقية بعد صدور قرار تعيينه، ولكن قبل أن يتم بالتنصيب الرسمي واستلام مهامه فعلياً.

✓ مثال: أن يستمر وزير أو مدير في توقيع قرارات إدارية بعد تاريخ إحالته على التقاعد، أو بعد إنهاء مهامه، أو بعد قبول استقالته.

2.1. عيب الشكل والإجراءات: (Vice de forme et de procédure)

العيب الخارجي الثاني الذي يُصيب القرار الإداري، وهو من أكثر الأوجه (الدفع) التي يعتمد عليها في دعاوى الإلغاء لسهولة إثباته مقارنة بالعيوب الداخلية.

الأصل أن الإدارة حرة في التعبير عن إرادتها، ولكن المشرع يتدخل غالباً ليفرض عليها قوالب شكلية أو خطوات إجرائية معينة قبل إصدار القرار، وذلك لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة وتسرعها. ومخالفة هذه القواعد يُشكل عيباً في الشكل والإجراءات.

1.2.1. التمييز بين الشكل والإجراءات: هناك فرقاً دقيقاً بينهما:

✓ عيب الشكل: ينصب على المظهر الخارجي للقرار (الوثيقة المكتوبة ذاتها). أي كيف كُتب القرار؟ وكيف أُخرج للعلن؟

✓ عيب الإجراءات: ينصب على الخطوات التمهيدية والمراحل التي سبقت التوقيع على القرار وخروجه للوجود. أي ما هي المحطات التي مر بها القرار قبل إصداره؟

2.2.1. صور عيب الشكل والإجراءات: تتعدد الحالات التي يقع فيها هذا العيب، ومن أشهر تطبيقاته في القضاء الإداري:

1. إغفال التسبب (التعليل): يُعد التسبب من أهم الشكليات. الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها (شرح أسبابها كتاباً)، ولكن القانون يستثني قرارات خطيرة ويُجبرها على تسببها مثل: قرارات العزل، نزع الملكية، الرفض، الغرامات. إذا صدر أحد هذه القرارات دون ذكر الأسباب القانونية والواقعية التي أدت إليه، فإنه يُلغى فوراً لعيب في الشكل.

تنص المادة 26 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "تلزم الإدارة برد معلن في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري".

2. إغفال التوقيع: القرار الإداري هو تصرف إرادي، ولا وجود لهذه الإرادة دون توقيع المسؤول المختص (مع ذكر اسمه وصفته). القرار غير الموقع هو ورقة لا قيمة لها وتُلغى لانعدام الشكل.
3. تجاهل الإجراءات الاستشارية (اللجان): في كثير من الأحيان، يُلزم القانون الإدارة بأخذ رأي لجنة مختصة قبل اتخاذ القرار مثل: استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء قبل توقيع عقوبة من الدرجتين الثالثة أو الرابعة على موظف. إذا تجاهلت الإدارة طلب رأي هذه اللجنة وأصدرت القرار منفردة، فهذا عيب إجرائي للقرار.
4. الإخلال بحقوق الدفاع: وهو من أقدس الإجراءات. لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة على موظف أو متعامل دون احترام حقه في الدفاع عن نفسه. ويشمل ذلك: إخطاره بالتهمة، استدعاءه للمجلس التأديبي، تمكينه من الاطلاع على ملفه، والسماح له بإحضار محامٍ أو شهود. تجاهل أي من هذه الإجراءات يجعل القرار باطلاً.

2- عيوب عدم المشروعية الداخلية:

على عكس عيوب عدم المشروعية الخارجية التي تكتفي القاضي بالفحص الخارجي للقرار الإداري (من أصدره وكيف؟)، تغوص العيوب الداخلية في صميم القرار الإداري، ومحتواه، والمبررات التي بني عليها، والنوايا الخفية وراء إصداره. القاضي الإداري هنا يطرح ثلاثة أسئلة جوهرية: ماذا يقرر هذا النص؟ ولماذا صدر؟ وما هو الهدف الحقيقي منه؟

1.2. عيب الانحراف في استعمال السلطة "عيب الغاية":

يُسمى أيضاً بإساءة استعمال السلطة (Détournement de pouvoir) وهو من أدق العيوب وأصعبها إثباتاً، لأن القرار هنا يكون سليماً من الخارج (صادر من مختص، ومستوفٍ للشكل)، ومبنياً على سبب قانوني، ولكن النية الباطنية لمصدر القرار كانت سيئة وخارجة عن المصلحة العامة. وللانحراف بالسلطة صورتان:

✓ الانحراف لتحقيق غاية شخصية (الابتعاد عن المصلحة العامة):

مثال: رئيس بلدية يستخدم سلطته القانونية في تنظيم المرور ليصدر قراراً بمنع وقوف السيارات في شارع معين. ظاهرياً القرار سليم وسببه تخفيف الزحام، ولكن يُثبت المدعي أن الغاية الحقيقية (المخفية) لرئيس البلدية هي نكاية في صاحب محل تجاري في ذلك الشارع لتدمير تجارته بسبب خصومة شخصية بينهما.

✓ الانحراف لتحقيق مصلحة عامة أخرى (غير المخصصة):

الإدارة هنا حسنة النية وتسعى لمصلحة عامة، لكنها ليست المصلحة التي حددها لها القانون.

مثال في القضاء: قرار بمنع مصنع من العمل بحجة الحفاظ على الهدوء والسكينة (مصلحة عامة/ضبط إداري)، ليتبين أن الغاية الحقيقية للإدارة كانت منع هذا المصنع من منافسة مصنع آخر تملكه الدولة لضمان ربحه المادي. هنا انحرفت الإدارة من هدف الضبط الإداري إلى هدف المنفعة الاقتصادية، فيلغى القرار.

نظراً لصعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة فقد أصبح عيب احتياطي لا يلجأ إليه القاضي والمتقاضي إلا في حالة عدم وجود عيوب أخرى.

2.2. عيب السبب :

يُعد عيب السبب (Vice de motif) من أهم العيوب الموضوعية (الداخلية) التي تصيب القرار الإداري، وهو من أكثر الأوجه التي يعتمد عليها المتقاضون لإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة.

1.2.2. تعريف السبب: هو الحالة الواقعية كارتكاب مخالفة أو القانونية كبلوغ سن التقاعد التي تسبق القرار، وتُعرض الإدارة وتدفعها للتدخل وإصدار القرار.

2.2.2 التمييز بين السبب والتسبيب: يقع خلط بين المصطلحين:

✓ غياب التسبيب (عيب شكلي): هو عدم كتابة الإدارة للأسباب في ورقة القرار (عيب يمس المظهر الخارجي).

✓ عيب السبب (عيب موضوعي): الإدارة هنا كتبت الأسباب وذكرتها، ولكن هذه الأسباب المذكورة إما غير صحيحة، أو مبالغ فيها، أو لا تبرر القرار قانوناً. القاضي هنا يبحث في مبررات الإدارة.

3.2.2. صور عيب السبب (مستويات الرقابة القضائية):

الرقابة على الوجود المادي للوقائع (هل حدثت حقاً؟)

هذا هو المستوى الأول والأبسط. القاضي هنا يبحث: هل الوقائع التي ادعتها الإدارة لتبرير قرارها موجودة حقيقة أم لا؟

مثال: يُصدر الوالي قراراً بغلق قاعة ألعاب "بسبب عدم الالتزام بقواعد النظافة والأمن". يطعن صاحب القاعة ويُحضر تقارير تُثبت التزامه بقواعد الأمن والنظافة. هنا يُلغى القرار لانعدام الوجود المادي للسبب.

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع (هل تستحق هذا الوصف؟)

هنا، الوقائع التي تدعيها الإدارة حدثت بالفعل وموجودة مادياً، ولكن القاضي يتدخل ليراقب هل هذه الوقائع تُشكل قانوناً مبرراً لاتخاذ هذا القرار؟ (الإدارة تُعطي الواقعة وصفاً قانونياً لا تستحقه).

مثال: موظف تأخر عن العمل لمدة 15 دقيقة. الإدارة هنا كيفت هذا التأخير البسيط على أنه إهمال جسيم وخطأ مهني من الدرجة الرابعة وقامت بتسريحه.

الواقعة (التأخير) حدثت وموجودة مادياً، لكن القاضي يُلغي القرار لأن التكييف القانوني لهذا التأخير البسيط كخطأ جسيم يستوجب التسريح هو تكييف خاطئ ومخالف للقانون.

✚ التطور القضائي (بروز الرقابة على التناسب والملاءمة):

مع تطور الحياة وتعدد الإدارة، لاحظ القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي، أن ترك "الملاءمة" للإدارة بشكل مطلق قد يؤدي إلى استبداد وتعسف خطير تحت غطاء المشروعية. لذلك، وسَّع القاضي الإداري من دائرة رقابته لتشمل جزءاً من الملاءمة، وأسس لما يُعرف برقابة التناسب (Le contrôle de proportionnalité)، أو رقابة "الغلو والخطأ البين في التقدير" (L'erreur manifeste d'appréciation).

مثال: حدوث شغب في شارع معين، فيصدر الوالي قراراً بغلق جميع المحلات في كامل المدينة لمدة شهر. القاضي الإداري سيلغي هذا القرار ليس لأنه غير مشروع، بل لعدم ملاءمته (عدم التناسب)؛ فكان يكفي غلق محلات ذلك الشارع فقط ليومين. فالحرية هي الأصل، وتقييدها هو الاستثناء المحدود بالضرورة وحماية النظام العام.

2.3. عيب مخالفة القانون:

المحل هو الأثر القانوني المباشر والحال الذي يُحدثه القرار الإداري، كأن ينشئ التزاماً، أو يمنح حقاً، أو يسحب رخصة. ويتحقق هذا العيب عندما يكون مضمون هذا القرار متصادماً بشكل مباشر مع قاعدة قانونية أعلى منه درجة (دستور، معاهدة، قانون، مرسوم). وله ثلاث صور رئيسية في القضاء الإداري:

✓ المخالفة المباشرة والصريحة: أن تتجاهل الإدارة نصاً قانونياً واضحاً.

مثال: قانون ينص صراحة على أن سن التقاعد هو 60 سنة، فيصدر مدير مؤسسة قراراً بإحالة موظف للتقاعد في سن 55 سنة بغير طلبه. محتوى القرار هنا يخالف القانون مباشرة.

✓ الخطأ في تفسير القانون: النص القانوني موجود، لكن الإدارة أعطته معنى غير الذي قصده المشرع.

مثال: قانون يمنح منحة للموظفين العاملين في المناطق النائية، فتُفسر الإدارة كلمة "النائية" على أنها تشمل فقط الصحراء، وتحرم موظفي الجبال المعزولة منها. القاضي هنا يلغي القرار لخطأ الإدارة في التفسير.

✓ الخطأ في تطبيق القانون: أن تُطبق الإدارة نصاً قانونياً سليماً على شخص لا تتوافر فيه شروط ذلك النص، أو تُطبق عليه قانوناً ملغى.