

أهمية مادة الإجراءات القضائية الإدارية

تعتبر مادة الإجراءات القضائية الإدارية مادة أساسية، في التكوين في مرحلة الماستر، تخصص القانون العام وهي تعالج تبعاً لذلك الشق الإجرائي في نطاق المنازعات الإدارية، وبالرغم من وجود عدة أحكام إجرائية مشتركة بين جميع الجهات القضائية إلا أن المنازعة الإدارية، وبحكم خصوصيتها تحكمها جملة من الإجراءات القضائية المتميزة يميزها دور القاضي الفاصل في المادة الإدارية في نطاق نزاع يتسم بوجود الإدارة العامة كطرف في النزاع الإداري.

إن الإجراءات القضائية الإدارية من الموضوعات التي لا غنى عن اكتسابها من قبل الطلبة في تخصص القانون العام، إذ يتوقف على فهمها والإحاطة بمجمل تفاصيلها وجزئياتها إدراك خصوصية المنازعات الإدارية على الصعيد الإجرائي، وسبل الإدعاء أمام الجهات القضائية الإدارية، وكذا ترسيخ دور النصوص الخاصة في مجال هذه الإجراءات، وقد تم تقسيم مضمون المادة على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإجراءات القضائية الإدارية.

المبحث الثاني: الاختصاص القضائي لجهات القضاء الإداري.

المبحث الثالث: شروط قبول الدعوى.

مقدمة:

إن الحديث عن الإجراءات القضائية الإدارية لا يمكن تصوره إلا في الدول التي تعترف بالقانون الإداري بالمعنى الفني، و تتبنى نظام ازدواجية القضائية. ذلك أن نظام الازدواجية القضائية، يفرز ازدواجية القانون، وازدواجية النزاع، وازدواجية الهيكل القضائي وبالنتيجة ازدواجية القواعد الإجرائية المطبقة من قبلها.

ومعروف أن الجزائر مرت بعدد المراحل في نطاق نظامها القضائي، بعد الاستقلال وقد تميز بالخصوصية كونه نظام قضائي موحد من حيث الهياكل القضائية، مزدوج من حيث المنازعات، موحد من حيث القانون الإجرائي، مع الاعتراف بالقانون الإداري بالمعنى الفني.

ويعتبر التعديل الدستوري لسنة 1996 منعرجاً حاسماً في نطاق النظام القضائي الجزائري، الذي كرس صراحة نظام الازدواجية القضائية، بإنشاء هرم قضاء إداري إلى جانب هرم القضاء العادي، واستكمالاً لذلك صدرت سنة 1998 القوانين المتعلقة بالهيئات القضائية الجديدة، على رأسها مجلس الدولة، المحاكم الإدارية، محكمة التنازع.

وتأخر المشرع كثيرا لسن قانون إجرائي في المادة الادارية إلى غاية سنة 2008 ، ومع ذلك لم يكن قانونا اجرائيا منفصلا عن الاجراءات القضائية العادية، إذ كان القانون الإجرائي متعلقا بالإجراءات المدنية والإدارية معا ضمن 1065 مادة.

وقد قسم هذا القانون إلى خمس كتب،

الأول: الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية

الثاني: الإجراءات الخاصة بكل جهة قضائية

الثالث: التنفيذ الجبري للسندات التنفيذية

الرابع: في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية ضمن المواد من 800 إلى 989 وقد تضمنت هذه المواد إحالة في كثير منها إلى الكتاب الأول.

الخامس: في الطرق البديلة لحل النزاعات.

ومهما يكن فقد تضمن القانون قواعد إجرائية إدارية خاصة فقط بالجهات القضائية الإدارية.

والسؤال الجوهرى : هل ما تم تبنيه كاف لتجسيد الاستقلالية والخصوصية للإجراءات القضائية الإدارية العادية أم أن السياسة التشريعية في الجزائر ما زالت لم تواكب بعد التوجهات المنتهجة في نطاق تبني نظام الازدواجية القضائية؟

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للإجراءات القضائية الإدارية

تندرج مادة الإجراءات القضائية الإدارية، ضمن فرع القانون الإداري، وبصفة خاصة ضمن موضوع المنازعات الإدارية.

وبحكم أن المنازعات الإدارية يقصد بها في الجزائر كل نزاع تكون الإدارة طرفا فيه، بحسب ما ورد في نص المادة 800 من ق إ م إ ، إعمالا للمعيار العضوي .
ومن هذا المنطلق، يمكننا طرح ثلاث أسئلة جوهرية:

- من يختص بالفصل في منازعات الإدارة؟
- ما هي القواعد القانونية الموضوعية التي يلتزم القاضي الفاصل في المادة الإدارية بتطبيقها؟
- ماهي القواعد الإجرائية المتبعة للفصل في النزاع ؟
والاجابة على ذلك تكون بالشكل التالي :
- يختص بالفصل في منازعات الإدارة؛ جهات القضاء الإداري، ممثلة في المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة، وكذا المحكمة الاستئناف الإدارية كجهة

استئناف، وأخيرا مجلس الدولة كجهة قضائية إدارية عليا، وفقا لقواعد الاختصاص النوعي المحددة قانونا.

- القواعد القانونية الموضوعية التي يمكن في إطارها أن يجد القاضي حلا وسبيلا ليفصل فيما يرفع أمامه من دعاوى، توجد ضمن المصادر الرسمية للقانون بحسب ما تنص عليه المادة 01 من القانون المدني.

- القواعد الإجرائية المتبعة للفصل في منازعات الإدارة، هي تلك القواعد الاجرائية المنصوص عليها في شتى النصوص القانونية على اختلاف قوتها القانونية، واهمها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذا بعض النصوص الخاصة.

إن إتباع القواعد القانونية الإجرائية أمام الجهات القضائية الفاصلة في المادة الإدارية، تعد مسألة جوهرية على اعتبار أنها وسيلة لحماية ما يدعيه الأطراف من حقوق موضوعية.

غير أنه ينبغي ألا يفهم أن المخاطب بالقواعد الإجرائية الإدارية هي فقط الجهات القضائية الإدارية، بل كذلك أعوان القضاء، وأطراف النزاع وحتى الغير.

وعليه تتمحور دراستنا حول القواعد القانونية الإجرائية دون القواعد الموضوعية،

المطلب الأول: التعريف بالإجراءات القضائية الإدارية وخصائصها

الفرع الأول: التعريف بالإجراءات القضائية الإدارية

تعرف بأنها: " القواعد الإجرائية أو الشكلية هي القواعد التي تبين صورة الخصومة، والخطوات التي تتبع في الالتجاء إلى جهات القضاء الإداري، وكيفية سير المنازعة حتى صدور الحكم في الدعوى، وبعبارة أخرى هي القواعد التي تحدد كيفية حماية الحقوق أمام القضاء الإداري"¹.

كما عرفها الأستاذ عمار عوabدي: " مجموع القواعد والإجراءات والشكليات القانونية التي يجب التقيد بها واحترامها عند ممارسة حق الدعوى القضائية الإدارية أمام السلطة القضائية المختصة والتي تتعلق أساسا بتنظيم وأحكام عملية التقاضي في الدعوى القضائية الإدارية، من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي، وشروط وشكليات وكيفيات رفع الدعوى الإدارية وتنظيم وأحكام وظائف وسلطات القضاء في الدعوى كالتحقيق والخبرة وإعداد الملف، والمحاكمة والحكم في الدعوى وطرق الطعن في الأحكام الصادرة في الدعوى القضائية الإدارية وكذا طرق تنفيذ هذه الأحكام"².

مما سبق بيانه يمكن القول أن المقصود بالإجراءات القضائية الإدارية تلك القواعد القانونية الإجرائية التي تحكم رفع الدعوى، وسير الخصومة بكافة مراحلها أمام جهات القضاء الإداري، والمستقلة عن الإجراءات القضائية العادية.

1 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2000، ص ص 255، 256.

2 - عمار عوabدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 48.

الفرع الثاني: خصائص الإجراءات القضائية الإدارية

تتميز الإجراءات القضائية الإدارية بجملة من الخصائص و المميزات، التي تجعلها قائمة بذاتها مقارنة بالإجراءات القضائية العادية، ولعل السبب الرئيسي في تميزها هو تباين مركز أطراف الدعوى، بما يظهر تفوق الإدارة العامة من حيث السلطات والامتيازات التي تحوزها في مواجهة الأفراد، وتتمثل بصفة خاصة فيما يلي:

1/ الطابع الكتابي:

تتميز الإجراءات القضائية الإدارية بالطابع الكتابي ، وهذا هو الأصل في نطاق جميع إجراءات التقاضي بصفة عامة، فقد نصت المادة 09 من ق إ م إ : " الأصل في إجراءات التقاضي أن تكون مكتوبة" .

لكن الطابع الكتابي بصورة أوسع في نطاق منازعات الإدارة يتجلى بحكم وجود الإدارة العامة كطرف في النزاع، وهذه الأخيرة يفترض فيها إثبات جميع أعمالها ومستنداتها كتابية، كما أن للطابع الكتابي دور فعال من حيث علم أطراف النزاع بسيرورة الخصومة وكذا توثيق الإجراءات التي يباشرها القاضي من جهة، والأطراف من جهة أخرى³ .

يبرز الطابع الكتابي على سبيل المثال، بدءا من عريضة افتتاح الدعوى المادة 815 من ق إ م إ (الإشارة إلى النسخة الفرنسية)،

ويتجلى كذلك من خلال المذكرات والوثائق المقدمة من الخصوم بأمانة ضبط المحكمة الإدارية، راجع المواد 838 ، 840 و 841 من نفس القانون.

غير أن الطابع الكتابي لا يعني خلوها تماما من الإجراءات الشفوية، إذ تنص المادة 884 من ق إ م إ : " بعد تلاوة القاضي المقرر للتقرير المعد حول القضية، يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية..."، غير أن المادة 886 أن: " المحكمة الإدارية غير ملزمة بالرد على الأوجه المقدمة شفويا بالجلسة، ما لم تؤكد بمذكرة كتابية" .

وبالرغم من ايجابيات الطابع الكتابي للإجراءات القضائية الإدارية من حيث قوة القضاء الإداري، لا يخلو من سلبيات تتمثل خاصة في بطء الإجراءات، والتأخر في الفصل في الخصومات بسبب نظام تبادل المذكرات وما يستغرقه من وقت⁴ .

2/ الطابع التحقيقي:

من خلال هذه السمة المميزة للإجراءات القضائية الإدارية يتم تحقيق نوع من التوازن بين أطراف الدعوى، فالغالب أن تكون الإدارة العامة مدعى عليها، وتكون في مركز مريح من حيث حيازتها لغالبية الوثائق و أدلة الإثبات، وهذا ما يستدعي تدخل القاضي المقرر بغية ممارسة دور إيجابي في سبيل توجيه أوامر للإدارة بضرورة تقديمها

3 - بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر، ص 08.

4 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- الجزء الأول -ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 112.

للوثائق التي يراها لازمة للفصل في النزاع، (المادة 819 والمادة 844 من ق إ م إ).
ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على الامتناع.

وفي هذا الإطار جاء في قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/03/16:⁵
" ... وحيث أنه في هذه الحالة ونتيجة عدم تقديم الدليل الرسمي كون علاقة العمل التي تربط
المستأنف والمستأنف عليه هي علاقة محددة المدة، فإن عقد العمل الذي يربط الطرفين يعتبر
عقد عمل ذات مدة غير محددة بغض النظر عن طيلة المدة التي شغل فيها المعني
بالبلدية...".

ويظهر أن مجلس الدولة فسر امتناع الإدارة لصالح الطرف الضعيف على حساب
الإدارة، ويلاحظ كذلك أن عقود العمل هي عقود عادية للإدارة، وبالرغم من الطبيعة العادية
للنزاع إلا أن مجلس الدولة استخدم في نطاقه إجراءات قضائية إدارية، تتمثل في الدور
الإيجابي في نطاق إجبار الإدارة على تقديم وثائق تعارض مصالحها، وحال الامتناع يتم
التفسير لمصلحة الطرف الثاني في النزاع.

3/ الطابع شبه السري:

تتميز الإجراءات القضائية الإدارية بالطابع شبه السري، والمقصود بالسرية هنا على
الغير دون الخصوم، ذلك أن الخصوم يحكمهم مبدأ الوجاهية المنصوص عليه ضمن المادة
03 من ق إ م إ ، ومعناه أن يعلم الخصوم بجميع الوثائق والمراحل التي آلت إليها
الخصومة، دون أن يعلم الغير بذلك، وإن كان مبدأ الوجاهية مبدأ عام أمام جمع الهيئات
القضائية، فتحقيقه في نطاق منازعات الإدارة ليس بالأمر اليسير ، مما يستدعي من القاضي
بذل مزيد من الجهد لتحقيقه، وذلك مرده وجود الإدارة العامة كطرف في النزاع.

وبحكم الطابع السري الذي يميز أعمال الإدارة ، قد تعتذر الإدارة عن تقديم بعض
الوثائق، وعندئذ على القاضي أن يصر على طلبها، ويقدر ما إذا كانت المصلحة العامة
تستوجب بقاءها سرية، وعندها يقرر إما ضم الوثيقة الى الملف أو عدم ضمها لكن عليه أن
يبين محتواها إلى خصم الإدارة إذا كانت تتضمن ما يفيد في تدعيم أوجه دفاعه⁶.

إن العلاقة التي تربط أطراف الخصومة الإدارية مبنية على تبادل العرائض
المذكرات والمستندات بينهم، تحت إشراف القاضي المقرر، وسوف نرى أن التحقيق في
نطاق هذه المنازعات لا يتطلب عقد جلسات علنية كما هو الحال بالنسبة للخصومة المدنية،
فالضرورة تبيح اعتماد شبه السرية في الإجراءات التي تتماشى وطبيعة الخصومة الإدارية،
على أن يكون النطق بالحكم في جلسة علنية .

⁵ - مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 153.

⁶ - عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، محاضرات أقيمت على طلبية قسم الدراسات
القانونية، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 1968، ص 28.

المطلب الثاني: أهمية الإجراءات القضائية الإدارية وعلاقتها بالإجراءات القضائية العادية

الفرع الأول: أهمية الإجراءات القضائية الإدارية

يمكن أن نستشف أهمية الإجراءات القضائية الإدارية، من زاويتين:

- من زاوية الهيئات القضائية الإدارية: تمثل الإجراءات القضائية الإدارية الوسيلة اللازمة لحماية الحقوق والحريات، إضافة إلى أنها تضمن انتظام العمل القضائي وسيروته بشكل منظم، تتابعي بالنظر لكل مرحلة يؤول إليها النزاع، كما أن التطبيق الصارم للإجراءات القضائية الإدارية، سيؤدي إلى حسن الفصل في القضايا موضوعيا.

- من زاوية أطراف النزاع: تشكل الإجراءات القضائية الإدارية ضمانا لأطراف النزاع، بحكم علمهم المسبق بسيرورة الإجراءات تباعا، مما يمكنهم من مباشرة جميع التصرفات التي تدعم ادعاءاتهم، وكذا الاستفادة من الدور الذي يلعبه القاضي محاولة منه لتحقيق التوازن بين أطراف النزاع.

الفرع الثاني: العلاقة بين الإجراءات القضائية العادية والإجراءات القضائية الإدارية

إن أهم تساؤل يطرح نفسه في هذا المجال، في غياب نص صريح يحيل فيه المشرع القاضي صراحة اللجوء إلى تطبيق قواعد الإجراءات القضائية العادية، هل بإمكان هذا الأخير تطبيق الإجراءات القضائية العادية؟

انقسم الفقه بشأن هذه المسألة، إذ يرى اتجاه أول أغلبه من فقهاء القانون الخاص أن قواعد الإجراءات القضائية العادية هي الأصل العام لإجراءات التقاضي أيا كان نوعها مدنية أو جزائية أو إدارية، وعليه لا بد أن يتعامل معها القاضي كشرعية عامة وتطبيقها كلما شاب القوانين الإجرائية الإدارية نقص أو قصور دون حاجة لنص يقضي بالإحالة إليها⁷.

بينما يرى أنصار هذا اتجاه ثان عكس ما يراه أنصار الاتجاه الأول أن إجراءات التقاضي الإدارية مستقلة تماما عن إجراءات التقاضي العادية، وقصور الإجراءات القضائية الإدارية لا يجعل القاضي ملزما بالرجوع للقواعد الإجرائية العادية بل عليه الاجتهاد وإنشاء قواعد مناسبة بما يتوافق والمبادئ العامة للقانون الإداري.

أما الاتجاه الثالث لا يرى مانعا من الرجوع إلى قواعد وأصول المرافعات المدنية أثناء نظر المنازعات الإدارية على سبيل الاستئناس، شرط أن تكون ملائمة لطبيعة المنازعات الإدارية.

7 - محمد علي الخلايلة، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 01، الجامعة الأردنية، 2013، ص 28.

وبالنسبة للوضع في الجزائر: الواقع أن القاضي على مستوى الهيئات القضائية الإدارية قد يطبق إجراءات قضائية عادية، ذلك أن المشرع قد يحيل صراحة القاضي إلى إجراءات التقاضي العادية، والملاحظ أن الإحالة كانت في الحالات التي لا يتعارض تطبيقها مع خصوصية المنازعات الإدارية، ومثال ذلك ما ورد ضمن المادة 816 من ق إ م إ وكذا المادة 858 و 859 من نفس القانون.

أما بشأن القضاء الفاصل في المادة الإدارية، فقد مارس الاجتهاد فيما لم يرد به نص بخصوص الإجراءات القضائية أمامها، وذلك في نطاق الشرط المتعلق بإرفاق عريضة افتتاح الدعوى بالقرار الإداري المطعون فيه، إذ لم يكن قانون الإجراءات المدنية ينص على الحالة التي يتعذر فيها على رافع الدعوى الحصول على القرار الإداري محل الطعن، ضمن قرار صادر بتاريخ 2006/06/28: "...فكثيرا من الدعاوى يصعب على المدعين الحصول على القرارات الإدارية المطعون فيها مادامت تلك القرارات من إنشاء الإدارة المدعى عليها وبالتالي لا يمكن إلزام مدعي بتقديم سند لم يتمكن منه ولم تسلمه إياه الإدارة التي أصدرته..." وفعلا تدارك المشرع الأمر و سار في نطاق موقف مجلس الدولة من خلال ما أورده ضمن المادة 819 من القانون 08-09 .