مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى

د. عبد الرحمن بن جيلالي
جامعة خميس مليانة

ملخص:

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية الإدارية، فهي تهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية من خلال إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، يرفعها صاحب الشأن المخاطب بالقرار للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون، فدعوى الإلغاء باعتبارها دعوى مشروعية يكون موضوعها دائما قرارا إداريا يفصل القاضي في مدى مشروعيته أيا كانت السلطة التي أصدرته، ويمكن القول بأن دعوى الإلغاء تخاصم القرار الإداري وليس جهة الإدارة التي أصدرته.

الكلمات المفتاحية: دعوى، الإلغاء، القرار الإداري، الإدارة، التمييز.

Abstract :

The cancellation action is considered one of the most important administrative lawsuits, it aims to maintain the principle of legality through the cancellation of administrative decisions contrary to the law, submitted by the concerned person addressing the decision to demand the cancellation of an administrative decision contrary to the law. The subject of the cancellation action is always an administrative decision that determines its legitimacy as an administrative judge, it can be argued that the cancellation action contradicts the administrative decision and not the administration that issued it.

Keywords: cancellation action, administrative decision, administration, discrimination.

مقدمة:

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة ولا يحتاج إلى وجوده أو تطبيقه نص معين لإقراره أو جعله موضع التطبيق، فإعلاء حكم القانون كمعنى للمشروعية بات عنصرا أساسيا من عناصر الدولة القانونية الحديثة.

وتعتبر السلطة التنفيذية أكثر سلطات الدولة الثلاث في الدولة خطرا على الحريات العامة، ومن ثم كان لابد من إيجاد نوع من الرقابة على أعمال الإدارة، هذه الرقابة التي تتنوع بين سياسية و وإدارية وقضائية، وما يهمنا منها هو الرقابة القضائية لما لها من دور حيوي باعتبارها الوسيلة الفعّالة لكفالة الحريات وسيادة القانون ومن أنجح أنواع الرقابة وأجداها وأكثرها ضمانا وفاعلية.

ومما لا شك فيه أن رقابة الإلغاء أكثر أنواع الرقابة القضائية أثرا إذ تهدف إلى إعدام القرار الإداري المخالف للقانون وإزالة ما يترتب عليه من آثار.[1] ويكون ذلك عن طريق دعوى الإلغاء التي هي من أكثر الدعاوى الإدارية انتشارا واستعمالا من جانب المتقاضين، وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها بأن خصها بالكثير من القواعد والأحكام سواء في قانون الإجراءات المدنية الأول للبلاد الصادر في عام 1966 أو في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الصادر بموجب القانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008.

فممارسة الرقابة القضائية على قرارات الإدارة والرفع من فعّاليتها مرهونة بالتنظيم الجيد والمحكم لشروط وإجراءات رفع دعوى الإلغاء، الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى مراجعتها من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، وذلك بإعادة النظر في شروطها، وإجراءاتها، وحجية الأحكام القضائية الصادرة فيها،

خاصة ما تعلق منها بالتظلم المسبق، وتمثيل الهيئات الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، إلزامية تمثيل المدعي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، بالإضافة إلى وضع حد لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في دعوى الإلغاء.

إذن دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إحدى التطبيقات الأساسية للقضاء الإداري فهي الوسيلة القضائية التي تهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، بالإضافة إلى دعوى التعويض عن الأخطاء الإدارية.

وسنحاول في هذا البحث دراسة دعوى الإلغاء من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ما هو مفهوم دعوى الإلغاء وما هي شروطها وإجراءاتها؟ نتبع التقسيم التالي:

المبحث الأول: تعريف دعوى الإلغاء

المبحث الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

المبحث الثالث: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى الإدارية

المبحث الأول:

تعريف دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة دعوى قضائية ترمي إلى المطالبة بإلغاء وإعدام القرار الإداري لكونه معيبا أو مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة، ولتحديد وتوضيح مفهوم دعوى الإلغاء نعمد إلى مختلف تعاريفها على المستوى الفقهي والتشريعي، والقضائي، وذلك ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف الفقه لدعوى الإلغاء

لقد قدم فقه القانون الإداري عدة تعاريف لدعوى الإلغاء.

الفرع الأول: الفقه الفرنسي

عرفها الفقيه الفرنسي "أندري ديلوبادير Delaubadaire (A)" بقوله: "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري".[2]

وهو ذات التعريف تقريبا الذي ذهب إليه الفقيه C. Debbasch بقوله: الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية.[3]

فيفهم من خلال التعريفين، بأن دعوى الإلغاء عبارة عن طعن يرفع على مستوى القضاء المختص وهو القضاء الإداري في الدول التي تبنّت نظام ازدواجية القضاء، وهو في هذا الشأن يختلف عن الطعن الإداري الذي يرفع أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار أو التي تعلوها سلطة بحسب ما يشترطه القانون.

وهو يهدف إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه لكونه مخالف للقانون، أو شابه عيب عدم الشرعية، وذلك بإعدام آثاره بحيث يصبح وكأنه لم يكن بعد الحكم بإلغائه من طرف القاضي الإداري.

الفرع الثاني: الفقه العربي

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي قضاء الإلغاء بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له

تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"[4]، أما دعوى الإلغاء فقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون ".[5]

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختص في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة.

وتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة".[6]

وعرفها الدكتور أحمد محيو بأنها: "الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع".[7]

وعرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا ".[8]

وعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بأنها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظرا لما يشوبه من عيوب تعتري ركنا أو أكثر من أركانه".[9]

كما يرى الدكتور عمار بوضياف أن دعوى الإلغاء هي: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا".[10]

ويعرفها الأستاذ لحسين بن شيخ آث ملويا بأنها " : دعوى تنازعية يستطيع بواسطتها كل شخص أن يطلب من القاضي الإداري أن يبطل القرار الإداري (أو العقد) بسبب عدم صحته".[11]

وعند مقابلة هذه التعاريف بعضها ببعض نستنتج أنه على اختلاف صياغتها الحرفية ومبانيها اللفظية إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بما يحتم على الطرف المدعي اللجوء إلى القضاء المختص طالبا إلغاء قرار إداري. كما أن سلطة القاضي في هذه الدعوى دون سواها تنحصر في اقتناعه بأسباب الإلغاء في إعدام القرار الإداري المطعون فيه دون إمكانية استبداله بغيره من القرارات.

ورغم أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء سلطة محددة ودقيقة إلا أنها في غاية الخطورة فهي سلطة إعدامية تؤدي إلى زوال القرار الإداري بعد تصريح القاضي بإلغائه رغم ما يتمتع به القرار الإداري من صبغة تنفيذية أيا كانت الجهة التي صدر عنها سواء كانت جهة مركزية أو إدارة محلية أو مرفقية.[12]

المطلب الثاني: دعوى الإلغاء على مستوى التشريع

لم يعرف التشريع مباشرة دعوى الإلغاء خاصة، والدعوى الإدارية بصفة عامة.

الفرع الأول: الدستور

تنص المادة 157 من التعديل الدستوري 2016 على أن: "تحمي السّلطة القضائيّة المجتمع والحرّيّات، وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقهم الأساسيّة".[13]

ونصت المادة 158 : "أساس القضاء مبادئ الشّرعيّة والمساواة. الكلّ سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسّده احترام القانون".

وتنص المادة 161 : "ينظر القضاء في الطّعن في قرارات السّلطات الإداريّة".

الفرع الثاني: القانون

نظم المشرع الجزائري دعوى الإلغاء منذ الاستقلال؛ ففي أول قانون خاص بالمرافعات نصت عليها المادة 247 من قانون الإجراءات المدنية[14]، وإن كان المشرع يستعمل مصطلح البطلان للدلالة عليها وهو مصطلح يشاع استعماله في القانون الخاص. إلاّ أنه يفضل استعمال مصطلح "الإلغاء"، فللقانون الإداري مصطلحاته الخاصة.

وبعد تبني نظام الازدواجية القضائية في دستور 1996 بموجب المادة 152 وتطبيقا لذلك صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، بحيث نص على دعوى الإلغاء في المادة 9، حيث جاء فيها: "أ -الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ولإتمام المسار الإزدواجي أصدر المشرع القانون رقم09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونظم أحكامها مستعملا مصطلح دعوى الإلغاء كما ورد في المادة 800 منه، والتسمية نفسها اعتمدها المشرع بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة بموجب المادة 901 من القانون ذاته،[15] وبذلك يستدرك المشرع الجزائري الخطأ اللفظي السائد في القانون القديم.

المطلب الثالث: تعريف القضاء لدعوى الإلغاء

نظرا الطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما يُصرف عن تقديم تعاريف عامة، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار المطعون فيه لتحديد مدى مشروعيته، ليتخذ قراره المناسب في القضية، سواء بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس.

الفرع الأول: القضاء الجزائري

لم يقدم القضاء الإداري الجزائري، سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة، تعريفا دقيقا وعلميا لدعوى الإلغاء، حيث اتسمت قراراته، في معظمها، بالاختصار والاقتضاب.

الفرع الثاني: القضاء الإداري المقارن

أما على مستوى القضاء الإداري المقارن، فقد ذهبت بعض قرارات مجلس الدولة الفرنسي، منذ البداية، إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو التالي: "من حيث أن السيد (لافاج) يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمرات المطعون فيه حرمه من الإفادة من المزايا التي تكفلها له بصفته ضابطا اللوائح المعمول بها، وأن طعنه يتناول على هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية، وأنه نتيجة لذلك يكون الطعن في القرار محل النظر بطريق تجاوز السلطة مقبولا".[16]

وفي مصر، حاولت بعض قرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريفا لدعوى الإلغاء، من حيث أنها: "تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام، فموضوعها هو شرعية القرار الإداري، وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعاوى فلا يحل نفسه

محل جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانونا، إنما يكتفي بالحكم بإلغاء ما يتبين له من عدم مشروعيته من تلك القرارات، على هدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه".[17]

المبحث الثاني:

خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بعدة خصائص، تميزها من غيرها من الدعاوى الإدارية ويمكن آن نجمل هذه الخصائص ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: دعوى الإلغاء دعوى قضائية

ليست دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القاضية، وإنما أصبحت اليوم في مختلف الأنظمة القانونية دعوى قضائية بأتم معنى الكلمة .ولما كانت كذلك فهي ترفع طبقا لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة هذه الأخيرة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن آجال محددة[18].

وهكذا، فإن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية، بمختلف المعايير، سواء من حيث:

- شروط قبولها المتعلقة بالطاعن، ومحل الطعن، والمواعيد...
- أو من حيث الجهات القضائية المختصة بالنظر فيها: (هيئات قضائية: محاكم إدارية، مجلس الدولة)، بينما الطعون الإدارية على اختلافها ترفع أمام جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كان الطعن رئاسيا، أو ولائيا، أو وصائيا.
- أو من حيث الإجراءات المتبعة بشأنها من إجراءات قضائية ذات خصائص مميزة.
- أو من حيث القرار المترتب عنها: عمل قضائي (حكم أو قرار قضائي) له حجية الشيء المقضي به.[19]

المطلب الثاني: دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة ومتميزة

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المشرع قد نظم دعوى الإلغاء بموجب إجراءات قضائية خاصة وهو ما لم يفعله في باقي الدعاوى الإدارية، وهذا راجع إلى أن هذه الدعوى من أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها فعّالية وحدَّةٌ في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، وتأكيد حماية حقوق وحريات الإنسان في الدولة المعاصرة.

لقد ذهب الفقه إلى اعتبار أن الإجراءات القضائية الإدارية عموما وإجراءات دعوى الإلغاء خصوصا، تطبعها خصائص أساسية كالكتابة، خلافا للإجراءات المدنية التي تتميز أساسا بالطابع الشفوي، والحضورية، كما تتسم الإجراءات الإدارية بخاصية المواجهة، أي أن القاضي الإداري لا يستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتسن لأحد الأطراف الاطلاع عليه ومناقشة وتقديم ملاحظة بشأنه، الطابع التحقيقي، خلافا للطابع الإتهامي الذي يطغى على الإجراءات المدنية، كما تتسم بإجراءات الشبه السرية والسرعة والبساطة.[20]

وتبقى الدعوى الإدارية عموما ودعوى الإلغاء خصوصا مستمرة في خضوعها لقواعد إجرائية ذاتية متميزة عن القواعد الإجرائية العادية؛ حيث تبرز فيها فضلا عن ذلك عدم مساواة في وضعية الأطراف لصالح الإدارة،

مما أدى ذلك بالنتيجة إلى اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكمها عن تلك التي تحكم الدعاوى العادية، فأحد أطراف دعوى الإلغاء هو دائما شخص معنوي عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة لا يملكها الأفراد العاديين، فالإدارة تملك سلطة إصدار القرار وتنفيذه مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، وبالتالي يقع عبء الإثبات على المدعي الذي يصادف العديد من الإثباتات التي تتكتم الإدارة عن إفصاحها مبررة ذلك بالسر المهني.[21]

كما يكون للقاضي الإداري دور فعّال في توجيه الدعوى والبحث عن الأدلة، ويظهر ذلك –في مدة الدعوى- من خلال عدم الاكتفاء بادعاءات الأطراف، فبمجرد تقديم عريضة الدعوى للجهة القضائية الإدارية تنعقد سلطة وحرية المبادرة والتصرف التلقائي من طرف القاضي المختص في توجيه وتسيير إجراءات الدعوى القضائية، ذلك أن عريضة الدعوى موجهة إلى القاضي نفسه وليس إلى الخصم. أما في الدعوى المدنية، يترك القاضي للأطراف حرية توجيه دعواهم بدءا بتقديم مذكرات الدفاع إلى تبليغ الوثائق وتسيير باقي الإجراءات تحت رقابة القاضي.

المطلب الثالث: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية

خلافا للدعاوى القضائية الأخرى خاصة المدنية، فإن دعوى الإلغاء تتميز بطابعها العيني والموضوعي؛ فهي دعوى عينية تتعلق وتنصب على الطعن في قرار إداري، أي مقاضاة القرار الإداري على حد تعبير الفقيه "Laferriére"، وليست موجهة ضد الموظف أو الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، دون نفي تام لطبيعة الطرف المدعى عليها وهي الإدارة. ويترتب على هذه الميزة إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه، ضمانا لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية، خلافا لما هو سائد في الدعاوى المدنية أو دعاوى القضاء الكامل الإدارية، التي تستلزم إثبات المساس بحق شخصي.[22] وعلى هذا الأساس تقبل دعوى الإلغاء من أشخاص على الرغم من عدم وجود اعتداءات على مراكزهم الخاصة.

أما بخصوص أنها دعوى موضوعية، فهذا يعني أنها تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية باعتباره مبدأ موضوعي تقوم على أساسه دولة القانون، هذه الأخيرة التي لها مصلحة في إلغاء القاضي الإداري للقرارات الإدارية المخالفة للقانون، فمسألة مبدأ الشرعية مسألة موضوعية وليست مرتبطة بحق شخصي، فالفرد هدفه الأساس من رفع الدعاوى القضائية حماية مركزه القانوني الخاص أو طلب التعويض في حالة الإضرار به، فلا يملك رافع دعوى الإلغاء طلب التعويض عن صدور قرار إداري غير مشروع، إلاّ إذا تم تنفيذه، فإذا ترتب عليه ضرر بمركزه القانوني الخاص يكون له حق مباشرة دعوى التعويض كدعوى من دعاوى القضاء الكامل وليس دعوى الإلغاء.

ويترتب على هذه الخاصية، بأن دعوى الإلغاء من النظام العام، ترفع ضد جميع القرارات الإدارية إلا ما استثنتها القوانين، وعدم الاتفاق على عدم تحريكها، أو التنازل عنها، لأن دعوى الإلغاء من قضاء المشروعية. كما يكتسب القرار القضائي الفاصل في شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه الحجية المطلقة، تمتد آثاره إلى الكافة وليس إلى أطراف الخصومة فقط.[23]

المطلب الرابع: دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

إن القضاء الإداري في حالة إلغائه قرارا إداريا لتجاوزه السلطة فإن ذلك يعني أن القرار غير مشروع، غير أن الفقيه "هوريو" ذهب برأيه إلى أن اصطلاح مجاوزة السلطة أوسع من اصطلاح عدم المشروعية، لأنه يعني أن القضاء قد ألغى القرار الإداري في دعوى تجاوز السلطة لخروجه على قواعد المشروعية المعروفة فضلا عن خروجه على الأخلاق الإدارية ويظهر ذلك خاصة في حالات الانحراف بالسلطة، إلا أن هذا الرأي منتقد حيث أن القواعد التي يطبقها القاضي لرقابة أعمال الإدارة ما هي إلا قواعد قانونية تشكل عنصرا من عناصر المشروعية، وبالنسبة لحالات الانحراف بالسلطة فإن رقابة القاضي للقرار ما هي إلا رقابة مشروعية وليست مراقبة الأخلاق الإدارية.[24]

ومن ثم فإن دور قاضي الإلغاء إنما يقوم أساسا على البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه؛ فإذا ما تأكد أن ركنا واحدا من أركانه غير مشروع حكم بإلغاء ذلك القرار، وبخلافه يرفض الدعوى لعدم التأسيس.[25]

المطلب الخامس: دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء قرار إداري قضائيا

لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاء قضائيا وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تلغي قرارا إداريا غير مشروع إلغاء قضائيا،ومن ثم تتميز دعوى الإلغاء بأنها الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية إلغاء قضائيا، فلا يمكن مثلا أن تقوم كل من دعاوى التفسير، والتعويض، ودعوى فحص المشروعية، ودعاوى العقود الإدارية أن تعوض دعوى الإلغاء وأن تكون البديل لها في القيام بوظيفة الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة.[26]

المبحث الثالث:

تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى القضائية الإدارية

تتميز دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى، ولهذا خصها المشرع بإجراءات خاصة وهذا بالنظر لخطورتها ولتعلقها بأحد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة وهو القرار النهائي، وتفاديا لأي تداخل بين دعوى الإلغاء وغيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى يجب التمييز بينها لمعرفة هذه الدعوى أكثر.

المطلب الأول: التمييز بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري

إن الفرق الرئيسي بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري يتمثل في كون أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع من صاحب الصفة والمصلحة ضد قرار إداري أمام الجهات القضائية المختصة، عكس التظلم الإداري الذي ينطوي على طعن ضد قرار إداري أمام الجهة الإدارية المختصة، ثم إن دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات قضائية خاصة ترفع بناء على عريضة موقعة من طرف محامي أمام القاضي الإداري الذي له سلطة البت في مدى مشروعية القرار الإداري، بينما يظل التظلم الإداري عبارة عن طلب يقدم من طرف المخاطب بالقرار الإداري مفاده الطعن في شكله أو مضمونه أمام الجهة الإدارية نفسها مصدرة القرار أو الجهة الإدارية المختصة، حيث يسمح لهذه الأخيرة بتعديل أو إلغاء قرارها لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة، كذلك يسمح

التظلم الإداري بحل المشكلة بين المخاطب بالقرار وبين الإدارة في وقت وجيز وبدون تحمل نفقات اللجوء إلى الطريق القضائي.[27]

المطلب الثاني: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التفسير

تعتبر دعوى التفسير دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للعبارات الغامضة الواردة في القرار الإداري محل دعوى التفسير دون التصريح بإلغائه[28]، ومنه فإن سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير تتقيد و تتحدد بإعطاء المعنى الحقيقي و الصحيح للقرار الإداري المطعون فيه، برفع الغموض و الإبهام عنه و من ثم فإن قاضي التفسير ليس من سلطته:

- البحث في مدى الشرعية للقرار المطعون فيه.
- ليس له أن يلغيه، لأنها دعوى تفسير و ليست دعوى إلغاء.[29]

وتتميز دعوى التفسير في أنها تحرك بطرق وإجراءات خاصة عن طريق المباشر أو نظام الإحالة القضائية أو ما يعرف بالطريق غير المباشر و نقصد بالطريق المباشر أن يلجا صاحب الشأن مباشرة للجهات القضائية المختصة لتفسير محل الدعوى إما طريق الإحالة فنقصد به أن يكون بمناسبة الدعوى المدنية حيث يؤجل الفصل في هاته الأخيرة لحين الفصل في الدعوى الإدارية.[30] وتتميز دعوى الإلغاء عن دعوى التفسير في مجالات كثيرة أهمها:[31]

من حيث سلطات القاضي: تنحصر سلطات القاضي في دعوى التفسير و رفع الإبهام الذي يكتنف محل الدعوى ولا تمتد سلطته إلى إلغاء القرار الإداري أو إقرار التعويض عنه لصالح المدعي، بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع نطاقا وأكثر خطورة وقد ينجم عن دعوى الفصل في دعوى الإلغاء إعدام القرار المطعون فيه سواء كان مركزيا أو محليا أو مرفقيا بل أكثر من ذلك فقاضي الإلغاء بإمكانه أن يعترف للمدعي بحقه في التعويض.

من حيث المجال: تقترن دعوى التفسير بدعوى الإلغاء في أن كلا منهما ينصب على قرار إداري، غير أن دعوى التفسير أوسع مجالا من دعوى الإلغاء إذ أن التفسير لا يتعلق بقرار إداري فقط، بل قد يمتد لتفسير مادة في القانون أو مادة في صفقة عمومية أو عقد إداري.

من حيث طرق التحريك: تحرك دعوى التفسير كما سبق القول إما عن طريق المباشر أو باعتماد نظام الإحالة وإذا كان الطريق المباشر قد جمع بين دعوى التفسير ودعوى الإلغاء فإن الطريق غير المباشر أو نظام الإحالة يميز بين الدعويين ولكن تلتقيان في أنهما يعرضان على المحكمة الإدارية إذا كان القرار محليا أو مرفقيا.

وتعرضان على مجلس الدولة إذا كان القرار مركزيا وترفع الدعوتان أمام المحكمة الإدارية بواسطة محام تحت طائلة عدم القبول وكذلك أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى جانب ضرورة إرفاق عريضة دعوى الإلغاء ودعوى التفسير القرار المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر.[32]

المطلب الثالث: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية

يمكن تعريف دعوى فحص المشروعية على أنها دعوى يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمها. وتتميز دعوى فحص المشروعية عن دعوى الإلغاء أن سلطة القاضي في دعوى فحص المشروعية تتوقف عند إعلان موقف القضاء من مشروعية القرار

المطعون فيه دون إمكانية إلغائه أو التعويض عنه، فطالما أفصح المدعي عن مضمون طلبه المتمثل في فحص مشروعية قرار إداري فلا يجوز للقاضي أن يحكم بأكثر ما طلب منه والحكم مثلا بإلغائه أو التعويض عنه.[33]

فبعد معاينة القرار الإداري من طرف القاضي المختص فإنه يقوم بالتصريح إما:

- بمشروعية القرار المطعون فيه، إذا كانت أركانه مطابقة وموافقة للنظام القانوني السائد.
- أو العكس بعدم مشروعيته إذا كان مشوبا بعيب من العيوب.

ومن هنا يظهر أن سلطات القاضي في دعوى فحص المشروعية محدودة عكس تلك الممنوحة له في دعوى الإلغاء إذ أن له سلطات واسعة تتمثل في إعدام القرار الإداري وإنهاء أثاره، إلا أن كلا من الدعويين يلتقيان في كونهما يهدفان للمحافظة على شرعية القرارات الإدارية وانسجامها وتناسقها مع التشريع، وكلاهما يوصفان بأنهما دعاوى موضوعية هدفها حماية مبدأ الشرعية، وترفعان أمام نفس الجهة القضائية. ولكن يختلفان في بعض العناصر منها:[34]

من حيث الهدف من إقامة الدعوى: فدعوى الإلغاء تهدف إلى إعدام القرار الإداري، فرافع الدعوى يكشف من خلال دعواه عن الثغرات التي يتضمنها القرار الإداري سواء من حيث الجوانب الشكلية أو الموضوعية. أما الهدف الأساسي لدعوى فحص المشروعية هو معرفة موقف القضاء المختص من قرار معين من زاوية مشروعيته من عدمها.

من حيث الفائدة العملية بالنسبة لرافع الدعوى: حيث أن رافع دعوى الإلغاء يسعى من وراء دفعه هذا إلى إلغاء قرار إداري أثر عليه فدعوى الإلغاء هي دعوى عينية تعود بالفائدة على رافعها مثل قرار الفصل من الوظيفة فإن إلغاؤه هو إقرار من القضاء بعودة الموظف إلى منصب عمله إذا كان قرار فصله معيبا بأحد العيوب، أما دعوى فحص المشروعية فهي لا تتعدى في فحص القرار الإداري في مطابقته للقانون من عدمها، أما فيما يخص سلطات القاضي في كلا من الدعويين فقد تم الإشارة لها أعلاه.

المطلب الرابع: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (من دعاوى القضاء الكامل)

تعرف دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل على أنها الدعوى التي من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة الحكم له بالتعويض بمبلغ من المال تلتزم أو تلزم الإدارة بدفعه نتيجة ضرر أصابه جراء تصرف الإدارة، إذ أن دعوى القضاء الكامل تعتبر أكثر الدعاوى انتشارا أمام الهيئات القضائية في مختلف النظم القانونية.[35]

وللتفصيل أكثر نبرز الاختلاف بين الدعويين في النقاط التالية:

1. من حيث الجهة القضائية المختصة

تنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."

فيفهم من خلال هذا النص أنه ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري مركزي أمام مجلس الدولة، بصفة جهة قضائية ابتدائية نهائية، أما دعوى التعويض فترفع أمام جهة القضاء الإداري الابتدائي أي المحكمة الإدارية

ولو تعلق الأمر بقرار إداري مركزي، حيث لم تتضمن المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكورة أعلاه دعوى التعويض باعتبارها دعوى من دعاوى القضاء الكامل.

2. من حيث سلطة القاضي

سلطات القاضي في مجال التعويض أوسع منها في دعوى الإلغاء إذ أن قاضي الإلغاء مقيد بضوابط لا مشروعية القرار الإداري فلا يلغي قرارا إلا إذا أثبت عدم مشروعيته دون أن يتعدى ذلك إلى بيان حقوق الطاعن في المنازعة، أو يقدر التعويض لجبر الضرر الذي لحق الطاعن جراء عمل إداري، بينما يقوم القاضي في القضاء الكامل بتحديد المركز القانوني للطاعن، فلا يقف عند التحقق من مشروعية القرار الإداري أو التصرف الإداري بل يتعدى ذلك إلى بيان المركز القانوني للطاعن وتبيان الحل المشروع والسليم للمنازعة المطروحة أمامه، ويقدر التعويض المناسب لجبر ضرر الضحية رافع الدعوى.[36]

ثم إن قاضي التعويض يستطيع أن يلزم جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر التي تأثر بها القضاء الإداري الجزائري.[37]

3. من حيث موضوع الدعوى

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل من عدة عناصر وعدة أمور وأهمها ما يلي:

- من حيث شرط الصفة و المصلحة

فمهموم هذا الشرط يختلف في كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، ففي دعوى الإلغاء يتميز كل من شرط المصلحة والصفة بالمرونة والسهولة في تطبيقه تشجيعا لتحريك ورفع دعوى الإلغاء من الأفراد لحماية شرعية أعمال الدولة العامة، ففي هذه الدعوى يكفي أن يكون للشخص مركز قانوني وقع عليه اعتداء بفعل قرار إداري غير مشروع على عكس دعوى القضاء الكامل الذي يتميز فيها شرط المصلحة والصفة بالتعقيد والصعوبة و لجمود.

- إن غرض رافع دعوى الإلغاء يكمن في مهاجمة قرار إداري وكشف مختلف العيوب التي مست القرار المطعون فيه ليحقق غرضه من إقامة الدعوى، بينما يسعى رافع دعوى التعويض إلى المطالبة بمبلغ مالي يحدده وبالتالي الحكم له بالتعويض العادل مقابل ما أصابه من ضرر نتيجة خطأ الإدارة.

- وتعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية، لا يرفعها سوى صاحب الصفة والمصلحة استنادا على حق أو مركز قانوني شخص ي له، ويهدف من ورائها إلى مزايا ومكاسب شخصية، تعويضا عن أضرار ألحقها به النشاط الإداري، فضلا على أنها توجه ضد السلطة الإدارية صاحبة النشاط، ولا تنصب حصريا على النشاط الإداري نفسه، على عكس الدعوى الإلغاء، فمحل النزاع في دعوى التعويض حق شخصي يطالب به المدعي بينما يكون موضوع النزاع في دعوى الإلغاء حق عيني حيث يطالب المدعي بإلغاء قرارا إداريا غير مشروع[38]. وهكذا تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركانا وموضوعا وحجية.

إلا أن هذا التباعد بين الدعويين لا يمنع الجمع بينهما، فالمدعي يستطيع رفع دعوى الإلغاء ويطالب بإلغاء القرار الإداري كما يطالب بأن يدفع له تعويض عن الضرر الذي تعرض له نتيجة الضرر الذي أصابه من جراء القرار المطعون فيه.[39]

خاتمة

من خلال ما سبق، قمنا بالكشف عن مفهوم أكثر الدعاوى انتشارا في أروقة المحاكم الإدارية ألا وهي دعوى الإلغاء وذلك في النظام القانوني الجزائري والفقه وكذا بعض الأنظمة المقارنة، ثم تعرضنا إلى خصائصها وختمنا بتميزها عن الدعاوى الإدارية خاصة دعوى القضاء الكامل وذلك للتشابه الكبير بين هاتين الدعويين. وقد خلصنا إلى النتائج التالية:

- تبرز دعوى الإلغاء دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، والذي يعد من أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، وأهم أداة لتحقيق العدالة وصيانة القوانين من التطبيق المخالف لما تنص عليه، ولتعزيز التطبيق الصارم لمبدأ المشروعية.[40]
- تختلف دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى في كونها الدعوى الوحيدة التي تؤدي إلى إلغاء قرار إداري باعتباره غير مشروع، وهذا ما يجعلها دعوى موضوعية مرتبطة بالحق الموضوعي المتمثل أساسا في حماية مبدأ الشرعية.
- دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى المميزة لنظام ازدواجية القضاء، لذلك نجدها منظمة من طرف كل قوانين الدول التي تبنت هذا النظام القضائي.

الهوامش:

[1]. قرينعي جميلة، "دعوى الإلغاء والقرارات الإدارية –دراسة مقارنة-"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، العدد 10، الجزائر، جوان 2018، ص703.

[2]. Delaubadere (A), Venezia (j .c.) ,Gaudement (y.) ,Traité de droit administratif, L.G.D.J, Paris ,1999 ,p.536

[3]. بوضياف عمار، الوسيط في القضاء الإلغاء دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011، ص60.

[4]. الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص305.

[5]. الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص151.

[6]. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1995، ص314.

[7]. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص151.

[8]. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009، ص48.

[9]. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص29.

[10]. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص48.

[11]. بن شيخ آث ملويا لحسين، دعوى تجاوز السلطة، الريحانة للكتاب، الجزائر، ط1، 2004، ص 6.

[12]. بن يعيش سمير، "دعوى الإلغاء"، مجلة دراسات، مخبر الدراسات الصحراوية، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 3، العدد1، الجزائر، جوان 2014، ص258.

[13]. المادة 157 القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

[14]. راجع المادة 247 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى.

[15]. راجع المادة 800 والمادة 901 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج ر عدد 21 مؤرخة في 23 أفريل 2008.

[16]. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص30.

[17]. المرجع نفسه، ص31.

[18]. بن يعيش سمير، مرجع سابق، ص261.

[19]. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص32.

[20]. المرجع نفسه، ص33.

[21]. انظر شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1999، ص123.

[22]. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص33 و34.

[23]. المرجع نفسه، ص34.

[24]. قرينعي جميلة، مرجع سابق، ص705.

[25]. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص35.

[26]. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 1999، ص176.

[27]. انظر أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، مصر، 2008، ص185.

[28]. بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2011، ص69.

[29]. بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص211.

[30]. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص70.

[31]. بوزيدي عائشة، دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2014-2015، ص27.

[32]. بوزيدي عائشة، مرجع سابق، ص28.

[33]. المرجع نفسه، ص25.

[34]. المرجع والمكان نفسه.

[35]. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 25.

[36]. انظر بوزيدي عائشة، مرجع سابق، ص29.

[37]. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص63.

[38]. الوافي سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، 2018، ألمانيا، ص42.

[39]. المرجع والصفحة نفسها.

[40]. بوراس عادل، "دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 3، يناير 2013، ص280.