جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة

كلية أصول الدين والشريعة
والحضارة الإسلامية
رقم التسجيل:
الرقم التسلسلي :

قسم الشريعة والقانون
تخصص: مؤسسات سياسية
وإدارية

الرقابـــــــة القضائيـــــــــــة على أعمـــــــــل الإدارة

دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والتشريع الجزائري

مذكـــرة مكملـــة لنيـــل شهـــادة المـــاجستير في الشريعة والقانون

من إعداد الطالب :
بومدين مفاتيح

تحت إشراف :
الأستاذ الدكتور: بلقاسم شتوان

لجنة المناقشة :

الأستاذ	الصفة	الرتبة	المؤسسة
أ.د الأمين شريط	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأمير عبد القادر
أ.د بلقاسم شتوان	مشرفا و مقررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأمير عبد القادر
د.عبد المجيد جمعة	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	جامعة الأمير عبد القادر
د. مراد كاملي	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	جامعة أم البواقي

السنة الجامعية: 2011/ 2012 1433/ 1434 هـ

شكر وعرفان

بعد حمد الله تعالى والثناء عليه بما هو أهله والصلاة والسلام على حبيبه وصفيه من خلقه

أتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني للأستاذ الدكتور بلقاسم شتوان الذي تكرم

بالإشراف على هذا البحث ولم يبخل علي بإرشاداته القيمة وتوجيهاته النيرة

لأخراجه في أحسن ثوب وأبهى حلة.

فجزاه الله على ما قدم إنعاما وإحسانا.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

بســم الله الرحمـن الرحيــم

﴿ان الله يامركم أن تودوا الامنت إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سميعا بصيرا﴾

سورة النساء الآية 57

مقـدمة

الحمد لله الذي أمر بالعدل والإحسان ونهي عن البغي والظلم والعدوان والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للأنام الآمر بالمعروف الناهي عن المنكر الداعي إلى بسط الرقابة على أعمال كل راع من الولاة والعمال أما بعد:

فإن الإطار الذي يحكم أعمال الإدارة العامة وأنشطتها هو إطار الشرعية أيا كانت الظروف والأوضاع التي تمارس فيها الإدارة الـ امة أعمالها وتؤدي فيها نشاطاتها، وهي مثلها مثل الأفراد يجب أن تخضع جميع تصرفاتها لحكم القانون وأن تكون أنشطتها ضمن حدوده .

وحيث أن تخطي الإدارة لتلك الحدود من شأنه المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم مما يستوجب أن يكون لهم حق الالتجاء إلى القضاء لمساءلتها ومحاسبتها وتنفيذ المسؤولية عليها وإنزال الجزاء بها بإلغاء عملها والتعويض عنه وإزالة ما يترتب عليه من آثار وهذا هو جوهر الرقابة القضائية .

فالرقابة القضائية تفترض أن هناك عملا من أعمال الإدارة يعتقد الفرد أنه خالف قاعدة تشريعية وأنه قد خرج عن إطار الشرعية التي كان يدور فيها فيخاصم الإدارة العامة لدى الجهات القضائية سواء كانت محاكم عادية أو محاكم إدارية متخصصة.

وينبغي أن يكون للمحاكم القوة في أن تنظر في الدعاوى التي رفعها الأفراد ضد الإدارة وفقا لإجراءات التقاضي التي يحددها القانون، وعليها- أي المحاكم- أن تحدد ما إذا كانت أعمال الإدارة قد تمت في إطار القانون، دون تجاوز له، أو إساءة لاستعماله وفي إطار السلطة التي أعطيت للتنظيم الإداري ووفقا للأهداف التي قام من أجلها.

وعلى الدولة أن تيسر للأفراد والجماعات الالتجاء للقضاء لتحقيق العدالة فلا تضع أية عقبات في سبيلهم كما يجب عليها ألا تحصن أعمال الإدارة فتمنع القضاء من تعقبها ورقابتها .

كما يجب على الإدارة أن تكون متعاونة تماما فيما تطلبه المحاكم وأن تنفذ أحكامها ومعنى ذلك كله هو ألا تكون هناك قيود أو حدود على رقابة القضاء على الإدارة حتى تتحقق فاعليتها وتؤدي ثمارها وتسود الشرعية وتسمو سيادة القانون وتتحقق العدالة .

وتنقسم الدول بصورة عامة فيما يتعلق بالنظام القضائي المطبق والذي يناط به ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى مجموعتين:

1- مجموعة تأخذ بمبدأ القضاء الموحد، وهي التي تجعل من اختصاص المحاكم العادية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

2- مجموعة تأخذ بمبدأ ازدواج القضاء، بمعنى وجود قضاء إداري متخصص لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

ونستعرض في هذا البحث نظام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في التشريع الجزائري و تطبيقاته العملية متناولين ما قرره الفقه الإسلامي في هذالمجال و ما كرسه القضاء الإسلامي من تطبيقات.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول دور الأجهزة القضائية في كل من النظام الإسلامي والجزائري في التصدي لانحراف الإدارة العامة وحيدها عن المشروعية.

-فهل أوكلت عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظامين لأجهزة القضاء العادي ؟

-أم هل استحدثت أجهزة متخصصة لممارسة تلك الرقابة؟

-وما هي تلك الأجهزة وكيف تطورت؟

-وما هي إجراءات التقاضي وما مدى ولاية الأجهزة القضائية في الرقابة على أعمال الإدارة في كلا النظامين؟

أسباب اختيار الموضوع :

إن أهمية موضوع الرقابة على أعمال الإدارة العامة بصفة عامة، والرقابة القضائية بصفة خاصة كان الدافع وراء اختيار هذا الموضوع ذلك أن للرقابة دور بارز وحساس في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة وانحرافها في وقت يزيد فيه هذا التعسف اتساعا مع ازدياد جهل كثير من ضحاياه لكيفية رده وصيانة حقوقهم ومراكزهم القانونية وجبر ما انتقص منها، وجهل كثير من القائمين عل أعمال الإدارة العامة لحدود مسؤولياتهم، وهو ما يدعو إلى تعزيز دورها وتحقيق هدفها المنوط بها .

كما أن التواصل مع تاريخنا المشرق وحضارتنا الزاهرة وتراثنا الزاخر لوصله بواقعنا المتحفز للنهوض والتقدم واستلهام منه ما يعيننا على تبصر طريقنا وبلوغ غايتنا في بناء مجتمع أصيل مستقر عادل آمن ومتطور كان دافعا قويا للخوض في هذا الموضوع من خلال الكشف عن أجهزة الرقابة القضائية وتطورها وسبقها في نظام الخلافة الإسلامية والأمثلة الرائعة التي ضربتها في ممارستها لتكون لنا نبراسا ومثلا يتقدى به، إن من حيث الابتكار والإبداع والاستقلالية ، وإن من حيث الفعالية في التطبيق وتحقيق الأهداف .

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية الدراسة في كونها ستعمل- بإذن الله تعالى وتوفيقه- على الإجابة على الإشكالية السالفة حيث:

1- ستتبع تطور عمليه الرقابة القضائية في النظام الإسلامي ودورها في مجال الرقابة على أعمال الإدارة ابتداء من العهد النبوي ومرورا بالعهد الراشدي وإلي ما بعد نشأة ديوان المظالم .

2- كما ستسلط الضوء على ديوان المظالم السعودي ودوره في مجال الرقابة منذ مراحله الأولى وإلى غاية المرحلة الحالية التي أستقر عليها كقضاء إداري مستقل.

3- كما أنها ستتبع المراحل التي مر بها النظام القضائي الجزائري في معالجته للمنازعة الإدارية ابتداء من الاستقلال وإلا ما بعد صدور دستور 1996 وإقراره لازدواجية القضاء .

4- كما أنها من خلال المقارنة بين النظامين الإسلامي والجزائري من حيث أجهزة الرقابة القضائية وإجراءات التقاضي والإثبات ورفع الدعاوى، ومدى ولاية كلا النظامين القضائيين في مجال المنازعة الإدارية وتقويم أعمال الإدارة ستحاول إبراز المزايا التي عرفها النظام الإسلامي لاستلهام ما يدعم منظومة الرقابة القضائية في النظام الجزائري لتكون أكثر فاعلية وتحقيقا للأهداف المتوخاة منها .

الدراسات السابقة :

لقد تناولت العديد من الدراسات موضوع الرقابة على أعمال الإدارة، منها كتاب "الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية" للأستاذ سعيد الحكيم المحامي، كما تناولت كتب أخرى موضوع ديوان المظالم ككتاب"ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته" للأستاذ حمدي عبد المنعم ،كما كان البحث في الرقابة القضائية موضوع رسائل جامعية منها:

1-" ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر" وهي رسالة ماجستير نوقشت بالمعهد الوطني للتعليم العالي للعلوم الإسلامية بباتنة سنة 1996 من طرف الأستاذ أبو بكر صالح بن عبد الله وقد طبعها في كتاب بعنوان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

2- " مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم- دراسة مقارنة- "وهي رسالة ماجستير أيضا نوقشت بجامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية –قسم الشريعة والقانون- سنة 2005 من طرف الأستاذ بن الموفق عبد الرؤوف .

وستعمل هذه الدراسة على الاستفادة من تلك الدراسات، ويكمن اختلافها عنها في كونها:

أ- ستكون دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري في مجال الرقابة القضائية، بالنسبة للدراسات التي كانت المقارنة فيها بين الشريعة الإسلامية وأنظمة قانونية غير القانون الجزائري

ب- ، كونها دراسة مقارنة بعد اعتماد ازدواجية القضاء في الدستور الجزائري وفي ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بالنسبة للدراسات التي تمت قبل ذلك .

المنهج المتبع:

إن طبيعة الدراسة استوجبت اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لوصف أجهزة الرقابة القضائية وتحليل نصوص المواد المتعلقة بها ، وكذا المنهج التاريخي في تتبع نشأة وتطور تلك الأجهزة وأخيرا المنهج المقارن للموازنة والمقارنة بين تلك الأجهزة في كل من النظام الإسلامي والجزائري .

منهجية البحث :

لقد عالجت هذا البحث وفق المنهجية الآتية :

– قسمت مباحث الدراسة وفق التسلل الآتي : الفصل ثم المبحث ثم المطلب ثم أولا...ثانيا... ثم الأرقام 1- ...2-...3-...ثم الحروف الأبجدية أ...ب...ج...د...هـ...و...ز.. .

– عرضت المفاهيم المتعلقة بموضوع الدراسة في الفصل التمهيدي وفقا للمدلولات الاصطلاحية في الفقه المقارن ثم حاولت تقديم مايقابلها في الفقه الإسلامي إن وجدت .

– قسمت كلا من الفصل الأول والثاني إلى ثلاثة مباحث مقدما الحديث عن نظام الرقابة في الفقه الإسلامي في المبحث الأول ثم أتبعه بالحديث عنها في التشريع الجزائري في المبحث الثاني مخصصا المبحث الثالث للمقارنة بينهما .

– اكتفيت بعزو الآيات القرآنية إلى أرقامها وسورها وعزو الأحاديث إلى من خرجها – مكتفيا بذكر مصدر واحد أو اثنين في الغالب مقدما ما ورد في الصحيحين – مع الإحالة التفصيلية للجزء والصفحة للمصدر المأخوذ منه لفظ الحديث .

– كما قمت بعزو أقوال الفقهاء إلى مصادرها الأصلية عند الاستقاء منها مباشرة أو إلى المراجع التي نقلتها منها عند تعذر الرجوع إلى المصادر الأصلية .

– حرصت – في الغالب – على نقل المواد القانونية بنصوصها وألفاظها وقللت من التعليق عليها كتفيت بتنسيق عرضها وترتيبها،مع الإشارة إلى نصوص بعض المواد التي اختلفت صياغاتها من قانون إلى آخر ومقابلة تلك النصوص ببعضها البعض .

رموز البحث :

﴿﴾ : لنصوص الآيات القرآنية

(()) : لنصوص الأحاديث النبوية

« » :لنصوص المواد القانونية وأقوال الفقهاء المقتبسة (المنقولة) حرفيا.

... : نص متقطع

ج : جزء

ص : صفحة

ط : طبعة

هـ : هجري

م : ميلادي

د،ط : دون ذكر عدد الطبعات

د،ط،ت،ن : دون ذكر عدد الطبعات ولاتاريخ النشر

د،ط،د،ت،ن : دون ذكر عدد الطبعات ولاتاريخ النشر ولا دار النشر .

صعوبات البحث:

لقد تمثلت الصعوبة الأساسية التي واجهتني في بداية البحث هي طبيعة هذا البحث وموضوعه من حيث المقارنة بين نظامين قضائيين مختلفين ومنظومتين قانونيتين متباينتين، فالنظام القضائي لدولة الخلافة الإسلامية عرف امتدادا زمنيا فاق الثلاثة عشر قرنا وامتدادا مكانيا بحجم القارة أو يزيد على عكس النظام القضائي الجزائري المعاصر حديث النشأة ذي الامتداد الزماني والمكاني المحدود .

ولا تكمن الصعوبة في الفرق الزمني في حد ذاته بل في لغة البحث في المنظومتين القانونيتين، فالفقه الإسلامي له صنعته وصيغه ومصطلحاته الخاصة التي تختلف عن لغة القانون الإداري المعاصر.

ولقد تم التغلب على هذه الصعوبة بالاستهداء بالدراسات السابقة التي عالجت الموضوع وأبانت طريقة تناوله ومنهج دراسته، غير أن بعض هذه الدراسات شكلت عقبة جديدة خاصة دراسة الأستاذ أبو بكر صالح (التي تمت سنة 1996 قبل اعتماد الازدواجية القضائية في الجزائر بشكل صريح) ودراسة الأستاذ عبد الرءوف بن موفق (التي تمت سنة 2005 قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإداري الحالي) ، حيث بدا أن البحث في الموضوع شبه مصادر الشيء الذي جعلني أعمد إلى تغيير طريقة التناول قليلا في هذه الدراسة والتركيز على بعض الجزئيات في إطار يجعلها مكملة للدراستين السابقتين، ودعمت الدراسة بالتطبيقات القضائية في التصدي لعيوب العمل الإداري

وعمدت إلى التنقيب في كتب الفقه الإسلامي للتأصيل لصد تلك العيوب من كلام فقهاء الشريعة الإسلامية كما قمت بإدخال ديوان المظالم السعودي في صلب عملية المقارنة آملا أن تقدم هذه الدراسة إضافة ولو يسيرة في موضوعها .

خطة البحث:

لقد قسمت البحث إلى فصلين أساسين مسبوقين بفصل تمهيدي تعرضت فيه لبعض المفاهيم المتعلقة بموضوع البحث وتناولت في الفصل الأول هياكل وأجهزة القضاء الإداري من حيث النشأة والتطور والتنظيم والاختصاص كما تناولت في الفصل الثاني سير المنازعة الإدارية من حيث خصائصها حلها وإجراءاتها وحاولت في الفصلين المقارنة بين تلك الجوانب في كل من القضاء الإداري الجزائري من جهة وقضاء المظالم في الفقه الإسلامي وديوان المظالم السعودي (باعتباره امتدادا لقضاء المظالم) من جهة أخرى وختمت البحث بجملة من النتائج ترسخت لدي أثناء إعدادي لهذا البحث ،وجاءت الخطة على النحو الآتي :

الفصل التمهيدي: مفهوم أعمال الإدارة والرقابة عليها.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة والعمل الإداري.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة وأهدافها.

الفصل الأول: أجهزة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

المبحث الأول: قضاء المظالم في الفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: نشأة وتطور القضاء الإداري في الجزائر.

المبحث الثالث: المقارنة بين هياكل و أجهزة قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري.

الفصل الثاني: وسائل الرقابة القضائية وإجراءاتها.

المبحث الأول: الدعوى الإدارية في الفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: الدعوى الإدارية في التشريع الجزائري.

المبحث الثالث: أصول التقاضي بين قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري.

خاتمة .

ولا يسعني بعد حمد الله تعالى والثناء عليه بما هو أهله على نعمه التي لا تحصى وءالآئه التي لا تعد إلا أن أتقدم بخالص شكري وعميق عرفاني وامتناني لكل الشيوخ والأساتذة الذين طوقوا بصنائع

المعروف رقابنا سائلا المولى عز وجل أن يجزيهم عنا خير الجزاء وأخص في هذا المقام الأستاذ الدكتور بلقاسم شتوان الذي تكرم بالإشراف على هذه الرسالة وشجعني على السير فيها وزودني بنصائحه وتوجيهاته.

والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة التي أتشرف أن يكون بحثي المتواضع هذا محط رعايتهم ومناط توجيهاتهم وتصويباتهم سائلا العلي القدير أن ينفعني بها كما أسأله التوفيق والسداد في الأمر كله والحمد لله رب العالمين .

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل التمهيدي

مفهوم أعمال الإدارة والرقابة عليها

قبل الولوج إلى موضوع الدراسة والمتعلق بالمقارنة بين التشريع الجزائري والفقه الإسلامي في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يحسن بنا استعراض بعض المفاهيم ذات العلاقة بالموضوع من

خلال هذا الفصل التمهيدي حيث سنتناول مفهوم أعمال الإدارة والرقابة عليها مخصصين لذلك مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة والعمل الإداري

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة وأهدافها.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المبحث الأول

مفهوم الإدارة العامة والعمل الإداري

سنتناول في المبحث مفهوم الإدارة العامة والعمل الإداري وذلك في مطلبينعلى النحو الآتي:

المطلب الأول :لمفهوم الإدارة العامة

المطلب الثاني :لمفهوم العمل الإداري.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

إن الحديث عن مفهوم الإدارة العامة يقتضي التعرف على مدلولات ألفاظها كما يقتضي أيضا تحديد هياكلها وأجهزتها وهو ما سنتناوله في فرعين، نخصص الأول للتعرف على مدلول لفظ الإدارة العامة ونخصص الثاني لتحديد هياكل الإدارة العامة في النظام الإسلامي والنظام الجزائري.

الفرع الأول: مدلول لفظ الإدارة العامة

إن لفظ الإدارة العامة مركب وصفي مكون من صفة وموصوف و للتعرف على مدلوله ينبغي التعرف على مدلول جزئيه الصفة والموصوف أي لفظي: العامة، الإدارة.

أولا: مدلول لفظ العامة:

العامة لغة: ضد الخاصة.

وتعني من الناحية الاصطلاحية تعلق العمل أو النشاط أو الهدف أو الوظيفة بالدولة على اختلاف مؤسساتها وأجهزتها[1].

ثانيا: المدلول اللغوي لكلمة الإدارة:

لم ترد كلمة إدارة بهذا اللفظ في أي من آي الذكر الحكيم أو أحاديث المصطفى صلى الله عليه وسلم كما لم تذكرها معاجم اللغة القديمة وإن ذكرت كلمات قريبة منها[2] كما لم يستعملها فقهاء الشريعة الإسلامية الذين تناولوا المسائل الإدارية المتعلقة بالدولة الإسلامية، مما يؤكد أنها حديثة الاستعمال بلفظها.

وقد استعمل فقهاء الشريعة لفظي التدبير والسياسة[3]لتأدية ما نفهمه اليوم من كلمة إدارة،فالإدارة مصطلح مولد لتأدية المعنى الذي تحمله كلمة"Administration"باللغة الفرنسيةأو"Management"في اللغة الإنجليزية والتي تعني الأداة التي تتخذ لتحقيق غرض معين أوالوفاءبهدف محدد[4]، وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين"Ad-Ministrare"و التي تعني تقديم العون للآخرين[5].

ثانيا: المدلول الاصطلاحي:

لم يحظ المدلول الاصطلاحي أو الفني لكلمة إدارة بتعريف محدد موحد من طرف الفقهاء وذلك لكون علم الإدارة على غرار سائر العلوم الاجتماعية يتسم بعدم التحديد والانضباط، ولكونه أيضا علم واسع النطاق يتصل بكافة نواحي الحياة الخاصة والعامة ويتعلق بعمليات معقدة ومتشابكة فضلا على أن الاهتمام بالإدارة كعلم متأخر نسبيا قياسا بالنسبة لسائر العلوم الاجتماعية الأخرى،كما أن وجود أكثر من اتجاه أو مدرسة في مجال الإدارة لكل منها مفهومها

1إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية و الممارسة، الهيئة المصرية للكتاب القاهرة 1978ص 42

2حافظ أحمد عجاج الكرمي،الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، ط1،دار السلام للطباعة والنشر ،القاهرة 2006 ص27

3والتدبير لغة يرد بمعنى التصرف،كما يعني أيضا التفكر في عاقبة الأمر، أما السياسة لغة فهي القيام على الشيء بما يصلحه (التهانوي محمد علي ،موسوعة كشاف اصطلاحات الفنون، ط1،مكتبة لبنان ناشرون بيروت 1996 ص 402).

4إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية و الممارسةالمرجع السابق ص40.

5إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1993 ص26.

ومنهجها الخاص أدى إلى وجود أكثر من اتجاه أو مدرسة في مجال الإدارة لكل منها مفهومها ومنهجها الخاص مما أدى إلى إعطاء مفاهيم ومسميات مختلفة للإدارة.

فقد عرفها الأستاذ:ليونارد وايت بأنها:«فن توجيه وتنسيق ورقابةعدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراضأو الأهداف[1]».

كما عرفها أوردواي بأنها:«توجيه الناس المشتركينمعا في عمل للوصول إلى هدف مشترك له صفة التوقيت، فهي العملية المتضمنة والشاملة لتكامل الجهود الإنسانية لكي نصل إلى النتيجة المرغوبة[2]».

ما عرفها الأستاذ سيد الهواري بأنها:«تنفيذ الأعمالبواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم[3]».

كما عرفها عبد الفتاح حسن بأنها:«تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين[4]».

كما عرفها الأستاذ إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنها:«توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما عامة أو خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة[5]».

من خلال التعريفات السابقة يمكن استنتاج العناصر الأساسية للإدارة:

1)- العنصر الموضوعي:وهو النشاط الذي تقوم به الإدارة أي الجهد الجماعي المشترك الموجه.

2)- العنصر العضوي: وهو الجهة(أي الفرد أو الأفراد) التي تقوم بذلك النشاط وتوجهه.

3)- العنصر الغائي: أي الهدف الذي تسعى لتحقيقه من خلال ذلك النشاط.

ثالثا: تعريف الإدارة العامة:

كما سبق بيانه فالعناصر الأساسية للإدارة تتمثل في الجانب العضوي والموضوعي والهدف الذي تسعى لتحقيقه لذلك فتعريف الإدارة العامة ينبغي أن يكون مستجمعا للعناصر الثلاثة.

1نفس المرجع ص 27

2نفس المرجع ص 27

3نفس المرجع ص28

4نفس المرجع ص28

5إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامةالمرجعالسابقص29.

ومن بين التعاريف التي استجمعت العناصر الثلاثة:

1- تعريف الأستاذ أنور أحمد رسلان حيث يقول: "أن الإدارة العامة هي النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة[1]".

2- الأستاذ إبراهيم عبد العزيز شيحا حيث يرى بأنها:"مجموعة من الأنماط المتشابكة بصنع القرارات الإدارية (العملية الإدارية) والتي تقوم بها منظمة عامة (جهاز إداري) تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة)[2] "

و بالتالي فالإدارة العامة بمعناها الموضوعي تعني ذلك النشاط الذي تمارسه السلطة العامة بمقتضى ما يخوله إياها القانون من صلاحيات و ما يوجبه عليها من التزامات و الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة[3].

وسنعرض بنوع من التفصيل لهذا الجانب عند الحديث عن العمل الإداري و أما من الجانب العضوي فتعني مجموعة أجهزة الدولة التي تمارس ذلك النشاط بصفتها جهات إدارية.

و طبقا لهذا المفهوم الأخير نحاول تحديد الجهات الإدارية التي يعتبر نشاطها نشاطا إداريا[4] في التشريع الجزائري و في الفقه الإسلامي و هو ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني:هياكل الإدارة العامة وأجهزته في النظام الجزائري والنظام الإسلامي.

أولا: هياكل الإدارة العامة في نظام الخلافة الإسلامية:

إن الحديث عن هياكل الإدارة العامة في نظام الخلافة الإسلامية ومحاولة استقصائها لا يتسع له المقام ويحتاج وحده لبحث مستقل وذلك للتمدد المذهل للدولة الإسلامية ولتجارب أنظمة الحكم المتعددة التي عرفتها وما صاحبها من تغييرات متسارعة في التقسيمات الإداريةوأنماط التسيير[5].

1نفس المرجع ص48.

2نفس المرجع ص50

3حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية2004، ص42.د،ط.

4حيث أن هذه الجهات هي التي ستقع عليها الرقابة، و نشاطها سيكون محلا لها (أي الرقابة)

5وما ينبغي تسجيله في هذا المقام أن الدولة الإسلامية منذ نشأتها بادرت إلى إنشاء تقسيمات إدارية مركزية وغير مركزية وحددت اختصاصات ومهام كل تقسيم وعلى الرغم من التوسع السريع والتمدد الإقليمي المذهل الذي شهدته في زمن قياسي إلا أنها استطاعت مجابهة ذلك الواقع واستحداث مؤسسات حكومية لإدارة أقاليمها وخدمة رعاياها وتلبية احتياجاتهم المتعددة، وأن

وسأشير بإيجاز إلى أهم هيكلين إداريين على مستوى الإدارة المركزية والوحدات الإدارية التي تتبعهما مؤسستي الخلافة والوزارة والدواوين التابعة لهما وإلى الهيكل الإداري الأساسي على مستوى الإدارة المحلية المتمثل في الولاية أو الإمارة على البلدان:

1)-الخلافة: ويعبر عنها بالإمامة الكبرى والولاية العظمى، وحقيقتها أنها نيابة عن صاحب الشرع في حفظ الدين وسياسة الدنياومقتضاها حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الأخروية والدنيوية[1].

وهي تمثل مؤسسة الحكم الأعلى ومقر ولاية السلطة التنفيذية، وهي أعلى مؤسسة إدارية على المستوى المركزي ويعتبر متوليها الرئيس الإداري الأعلى لمختلف الأجهزة والوحدات الإدارية في الدولة.

1)-الوزارة: وتمثل المؤسسة الداعمة المكملة لمؤسسة الخلافة حيث تقوم بمؤازرته ومعاونتها في جميع الأمور الإدارية من الأشراف والتوجيه والمراقبة ورسم السياسة الإدارية.

2)-الولاية أو الإمارة على البلدان: وهي المؤسسة السياسية والإدارية التي تنوب عن الخليفة(مؤسسة الخلافة) في إدارة الولايات وحكم الأقاليم.

3)-الدواوين:وهي الأجهزة الإدارية التي تقوم على تنفيذ أوامر الخليفة ووزرائه وحكام الأقاليم.

والديوان في الأصل هو السجل الذي يتم فيه تدوين المعلومات الكافية عن النشاط المخصص له، ثم صار يطلق على المكان الذي تسجل فيه تلك الأعمال وتحفظ فيه تلك السجلات وحيث يجلس صاحب الديوان[2].

النجاح العظيم الذي عرفته على الرغم من وسائل الإدارة والتنظيم المتواضعة جدا يعتبر معيارا للتفوق الكمي والنوعي لإمكاناتها المختلفة بما يضاهي أرقى دول العالم المعاصر.

ويعود سبب ذلك أن الدولة الإسلامية سادت العالم الإسلامي وشعوبه المختلفة بالعدل والإحسان والمساواة واحترام حقوق الإنسان وأقامت مختلف نظمها على أسس راسخة من القرآن العظيم وسنة النبي الكريم عليه وعلى آله وصحبه وأزواجه الطيبين الطاهرين- أفضل الصلاة وأزكى التسليم وما انبثق عنها من اجتهادات فقهاء الشريعة من الصحابة والتابعين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.(راجع أحمد بن داود المزجاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية،ط1 الشركة الخليجية جدة، 2000.

1الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية والولايات الدينية،دار الكتب العلمية بيروتص5،د،ط،ت،ن

2 تلف علماء اللغة في كلمة ديوان هل هي لفظ عربي أم فارسي معرب فذهب سيبويه وابن السكيت إلا أنها لفظة عربية سيبويه على أنها مجتمع الصحائف ،وقال ابن السكيت:هو الكتاب يكتب فيه أهل الجيش وأهل العطية .وذهب الأصمعي وأبو عبيدة إلى أنه معرب .قال العلامة أحمد المقري: الديوان جريدة الحساب ثم أطلق على الحساب ثم أطلق على موضع الحساب، وهو معرب (ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب ج13، ط1، دار الكتب العلمية

والديوان كما يقول الماوردي: «موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة في الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال[1]».

وأول من وضع الديوان في الإسلام الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله تعلى عنه سنة عشر من الهجرة وقيل سنة عشرين وذلك أن أبا هريرة رضي الله عنه أقبل من البحرين بمال كثير فقال عمر للناس: إن شئتم كلنا لكم كيلا وإن شئتم عددنا لكم عدا فقال له أحد الحضور: يا أمير المؤمنين قد رأيت الأعاجم يدنون ديوانا لهم فدون أنت لنا ديوانا فدون الدواوين وعهد بذلك إلى عقيل بن أبي طالب ومخرمة بن نفيل وجبير بن مطعم لذكائهم وفطنتهم[2].

وأول الدواوين التي دونت هي ديوان الخراج وديوان الجند ثم توسعت الدواوين بعد ذلك وتعددت.

ثانيا: هياكل الإدارة العامة في النظام الجزائري:

ويقصد بها مختلف الأجهزة الإدارية للسلطة العامة على المستويين المركزي والمحلي والمتمثلة في:

1)-**الدولة:** ويراد بالدولة هنا معناها الضيق أي مجموع السلطات الإدارية المركزية وتتمثل في:

أ. رئاسة الجمهورية.

ب. الحكومة.

ج. الوزارات: وتعتبر الوزارة المظهر الرئيسي للسلطة المركزية، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المتميزة عن الشخصية القانونية للدولة، فهي تتصرف باسمها ولحسابها، ويقوم تنظيمها على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ومصالحها الخارجية.

ويندرج تحت مفهوم الدولة بهذا الصدد الهيئات العمومية الوطنية، والهيئات الوطنية المستقلة التي ينصرف مفهومها إلى ما يلي:

- الأخرى غير السلطة التنفيذية مثل البرلمان(مجلس الأمة، المجلس الشعبي طني)،الأجهزة القضائية العليا (المحكمة العليا، مجلس الدولة) والمجلس الدستوري، وذلك حين تقوم بأنشطة وأعمال إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها أي خارج مهمتها الرئيسية(التشريعية أو القضائية

بيروت2002 ص201 ،ينظر أيضا الجواليقي أبو منصور موهوب بن أحمد بن محمد بن الخضر ، المعرب من الكلام الأعجمي ،ط1،دار الكتب العلمية بيروت 1997 ص 78)

1 الماوردي، الأحكام السلطانية المرجع السابق ص 81

2ابن جماعةبدر الدين محمد بن إبراهيم، تحرير الأحكام في تدبير أهل الإسلام، تحقيق أحمد المزيدي ،ط1،دار الكتب العلمية بيروت 2003ص153.

أولرقابة الدستورية) كإصدارها قرارات تتعلق بتوظيف موظفين لأجهزتها الإدارية أو إبرام صفقات لترميم هياكلها أو توريد معدات لتجهيز مكاتبها،...الخ[1]

– الأجهزة والهيئات الوطنية القائمة في إطار السلطة التنفيذية لكنها مستقلة عن أجهزة وهياكل لسلطات الإدارية المركزية كالمجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للغة العربية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، معهد الدراسات الإستراتيجية...الخ[2].

2)–**الولاية**: يقصد بها مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بالتنظيم الولائي والمتمثلة أساسا في:

أ- جهاز التنفيذ: المتمثل في الوالي وما يوضع تحت تصرفه(سلطته) من هياكل وأجهزة.

ب- جهاز المداولة المتمثل في المجلس الشعبي الولائي ولجانه المنبثقة عنه.

3)–البلدية: وهي الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحلية والتي تتمثل في:

أ- جهاز التنفيذ المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ج- جهاز المداولة المتمثل في المجلس الشعبي البلدي ولجانه المنبثقة عنه.

د – مختلف المصالح والمرافق العامة التابعة للبلدية والمسيرة عن طريق الاستغلال المباشر.

4)–المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: وهي تلك المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي عهدت إليها السلطة العامة مهمة تسيير مرافق عام وتخضع لنظام الوصاية الإدارية كالجامعات والمدارس الوطنية والمستشفيات وهي مؤسسات لا تسعى إلى تحقيق ربح مالي إذ يتجه نشاطها إلى إشباع احتياجات الجمهور مجانا.

المطلب الثاني: مفهوم العمل الإداري

بعد تعرضنا لمفهوم الإدارة العامة ورأينا أنها تعني في جانبها العضوي مجموع الأجهزة الإدارية التي تمارس النشاط الإداري من أجل الصالح العام أو ما يمكن أن نطلق عليها السلطة الإدارية والتي حاولنا تحديدها في كل من النظام الجزائري ونظام الخلافة الإسلامية يحسن بنا تبيان ذلك النشاط الإداري أو ما يمكن تسميته العمل الإداري والذي يمثل مفهوم الإدارة العامة في جانبها الموضوعي. فما هو العمل الإداري؟

1بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2005 ص126،د،ط.

2نفسالمرجع، نفس الصفحة.

تقوم السلطة الإدارية وهي تباشر مهامها بالعديد من التصرفات المختلفة في طبيعتها وفي وفي طريقة مباشرتها وفي الآثار التي تترتب عليها، هذه التصرفات هي ما يطلق عليها الأعمال الإدارية.

فالعمل الإداري إذن هو كل تصرف يصدر من السلطة الإدارية أو يقع منها أثناء تأديتها جباتها ومباشرتها لمهامها، ويمكن تصنيف الأعمال الإدارية إلى صنفين: أعمال مادية وأعمال قانونية وتتجلى الأعمال القانونية في صورتين هما: العقود الإدارية والقرارات الإدارية وسنتناول هذه الأقسام في الفروع الآتية:

الفرع الأول: القرار الإداري

الفرع الثاني: العقد الإداري

الفرع الثالث: الأعمال المادية

الفرع الأول: القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري أهم وسائل الإدارة في مباشرة وظيفتها ومظهرا من أخطر مظاهر السلطة والامتيازات القانونية التي تتمتع به في مواجهة الإفراد استهدافا للصالح العام.

أولا: تعريف القرار الإداري:

تعريف القرار الإداري بأنه: إفصاح من جانب الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة إثناء قيامها بوظائفها المقررة لها قانونا وفي حدود المجال الإداري بقصد ترتيب أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية[1].

ثانيا: أركان القرار الإداري[2]: يقوم القرار الإداري على خمسة أركان هي:

1)-ركن السبب:

وهو الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته والتي توحي إليه باتخاذ القرار.

1محمد عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية 2001 ص480.د،ط.

2القرار لغة: ما قر عليه الرأي في أمر من الأمور، كما تعني المستقر والثابت والمطمئن من الأرض وما قر فيه أي حصل فيه السكن والسكون. كما يعني انتهى الأمر وثبت، وهو الفصل أو الحكم في مسألة أو خلاف أو اختيار بين بدائل مختلفة كما تعني الوصول إلى الغاية أو تحديد الهدف أو النتيجة التي تستخلص من عدة فروض

رار يجب أن يستند إلى سبب واقعي مقنع، فالأسباب العامة أو المجهولة لا تكفي لتبرير القرار الإداري وإن كانت الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن السبب الذي تدخلت بناء عليه ما لم يلزمها القانون بذلك وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطا شكليا في القرار الإداري يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري.

2)-ركن الشكل: وهو المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، والإجراءات التي تتبع في إصداره.والأصل أنه ليس للقرار الإداري شكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك فاشترط كتابته أو تسبيبه أو إتباع إجراءات محددة عند إصداره كإجراء تحقيق أو استشارة جهة معينة، ففي هذه الحالات ينبغي أن يستوفي القرار ما يستوجبه القانون وإلا كان معيبا وقابلا للإلغاء.

3)-ركن الاختصاص: سد به المكنة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها مصدر القرار من الناحية النوعية والزمانية والمكانية.فمصدر القرار يجب أن يكون له وجود قانوني ويملك سلطة التعبير عن إرادة الإدارة العامة وعليه أن يلزم حدود الاختصاص من الناحية الموضوعية والزمانية والمكانية كما رسمها المشرع.

4)-ركن المحل: ويقصد به موضوع القرار أو الأثر القانوني الذي يرتبه فيما يتعلق بالمراكز القانونية إنشاء أو تعديلا أو إنهاء.ويشترط في المحل أن يكون جائزا قانونا وممكنا تنفيذه من الناحية الفعلية.

5)-ركن الغاية: وهي النتيجة النهائية التي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها،والقاعدة العامة أن غاية أي قرار إداري هي المصلحة العامة، غير أن المشرع قد يحدد زيادة على ذلك هدفا مخصصا فينبغي على مصدر القرار ان يستهدفه خاصة ولا يتجاهله[1].

ثالثا: القرار الإداري في الفقه الإسلامي:

لم يعرف الفقه الإسلامي مصطلح القرار الإداري، ولم يخص الفقهاء القرار بتعريف محدد يميزه عن باقي الأعمال الإدارية الأخرى.فكل الأعمال الإدارية سواء كانت عقودا أم قرارات تندرج تحت ما يطلق عليه الفقهاء تصرفات الولاة.وكانت أغلب القرارات في بداية الدولة الإسلامية ذات طابع شفهي ولم تكن تفرغ في القالب الكتابي إلا القرارات ذات الأهمية الكبرى كتعيين الولاة والعمال.ومع تطور الدولة الإسلامية أخذ القالب الشكلي المتمثل في كتابة القرارات يحتل الحيز الأكثر اضطرادا مع تنامي تنظيم الإدارة الإسلامية عن طريق الدواوين المختلفة وانتعاش وظيفة الكتابة.

1حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ،دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2004 ص 18-24،د،ط.

وصار يطلق على الكتب المتضمنة تلك القرارات اسم الصكوكوالظهائر والتقاليد[1].

وقد عرف بعض المعاصرين القرار الإداري في الفقه الإسلامي بأنه: «صك صادر ممن يملك الإدارة بقصد إحداث مركز شرعي إنشاء أوتعديلا أو إلغاء»[2].

رابعا: شروط صحة القرارات الإدارية في الفقه الإسلامي:

لقد اشترط الفقهاء خمسة شروط لنفاذ تصرفات الولاة ينبغي توافرها جميعا في التصرف الصادر منهم- سواء كان قرارا أم عقدا- وإلا لم يعتد به وحكم عليه بالبطلان وهذه الشروط هي:

1- أن تتناوله الولاية بالأصالة: أي أن يكون التصرف مما يدخل في اختصاص الوالي- ورجل الإدارة عموما- نوعيا ومكانيا وزمانيا

2- أن يكون موافقا لدليل الحكم: أي أن يكون مطابقا للشريعة غير مخالف لقوانينها.

3- أن يكون موافقا لسببه وحجته: أي أن يتوافر السبب الشرعي الداعي لذلك التصرف

4- انتفاء التهمة: أي عدم الانحراف بالسلطة واستغلالها للقيام بذلك التصرف بما يجافي المصلحة الشرعية

5- وقوعه على الأوضاع الشرعية: أي أن تحترم الإجراءات والأشكال المنصوص عليها لاتخاذ مثل هذا التصرف[3].

6- **الفرع الثاني: العقد الإداري**

إذا كان القرار الإداري يعتبر أهم وسائل الإدارة في مباشرتها لوظائفها المنوطة بها استهدافا للمصلحة العامة، فإن تصرفاتها المنفردة وحدها غير كافية لتحقيق جميع أهدافها، لذلك تلجأ الإدارة للتعاقد مع الغير لتحقيق تلك الأهداف، فالرابطة العقدية تعتبر إحدى وسائل الإدارة في تنفيذ مشروعاتها وتسيير مرافقها .

1الصك لغة: الكتاب ويجمع على صكوك وأصك صاك وصكاك، وهو فارسي معرب ولقد تحامى المتأخرون استعماله لما جرى به عرف العامة من غلبة استعماله في أحد معنيي الاشتراك فيه وهو الصفع واقتصروا على لفظ الظهير.

والظهير لغة: المعين ويجمع على ظهائر، سمي به مرسوم الخليفة أو السلطان لما يقع به من المعاونة لمن كتب له.

2صالح بن علي بن عبد الرحمن الربيعة، دعوى تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة،ط1،مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الرياض، 2005 ص32.

3 يسن عمر يوسف، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي، دار ومكتبة الهلال ص 287 ،د،ط،ت،ن.

أولا: تعريف العقد الإداري:

يعرف العقد- بصفة عامة- بأنه: «تطابق إرادتين(أو أكثر) على ترتيب أثر قانوني»[1].

وتتمايز العقود التي تبرمها الإدارة إلى طائفتين:

1- فئة الأولى: وهي العقود التي تبرمها متجردة عن امتيازات السلطة العامة شأنها في ذلك شأن الأفراد وتخضع فيها لأحكام القانون الخاص والتي تدخل تحت مسمى عقود الإدارة ولا يشملها مصطلح العقود الإدارية[2].

2- الطائفة الثانية: وهي العقود التي تظهر فيها الإدارة كسلطة عامة بما لها من امتيازات وصلاحيات وتخضع فيها لأحكام القانون العام وهي ما نسميها بالعقود الإدارية[2] فالعقد الإداري إذن هو: «الاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام قصد تسيير مرفق عام لأساليب القانون العام بتضمينه شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص»[3].

ويقصد بالشرط الاستثنائي غير المألوف، هو إعطاء الطرفين أو أحدهما حقوقا أو تحميلها التزامات لا يمكن التسليم بها إراديا وبحرية في ظل القانون الخاص[4].

ثانيا: أنواع العقود الإدارية:

1العقد لغة يطلق على الشد والربط والتوثيق، يقال عقد الحبل، إذا شد طرفيه وربط بينهما

2محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية 1997 ص688،د،ط.

3 بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة2005 ،د،ط.

4 بعلي محمدالصغير،المحاكمالإدارية،مرجع سابق ص11

5 بعلي محمدالصغيرالعقودالإداريةمرجعسابقص21

تنوع العقود الإدارية من حيث مصدرها إلى عقود إدارية بنص القانون إذا ما نص القانون على ذلك صراحة وخصها بنظام قانوني نغاير لنظام العقود الخاصة أو عقود إدارية بناءا على أحكام القضاء إذا ما توافرت فيها معايير العقد الإداري[1].

كما يمكن تقسيمها من جهة أخرى إلى عقود مسماة وعقود غير مسماة، وأهم العقود المسماة في التشريع الجزائري هي:

1- عقد الأشغال العامة
2- عقد التوريد
3- عقد تقديم الخدمات
4- عقد الدراسات
5- عقد الامتياز (عقد التزام المرافق العامة)
6- عقد القرض العام

ثالثا: العقد الإداري في الفقه الإسلامي

عرف فقهاء الشريعة العقد الخاص بأنه: «ارتباط الإيجاب الصادر عن أحد العاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه»[2] ولم يتعرضوا لتعريف العقد الإداري ولم يولوه العناية، اللازمة وهو ما يبرر عدم تطور دراسته في الفقه الإسلامي، وهو نتيجة طبيعية لكون الفقهاء لم يعتنوا بالفقه العام عنايتهم بالفقه الخاص، غير أن هذا لا يعني أن الفقه الإسلامي لم يعرف مضمون العقد الإداري بحسبما هو معروف في القانون الإداري، بل يجب لتأكيد علما أن الفقه الإسلامي يتسع لمثل هذه العقود لأن الشريعة الإسلامية تحمل في طياتها قواعد تحقق مقاصد العقد الإداري من مراعاة للمصلحة العامة وترجيحها على المصلحة العامة وإعطاء مكانة للإدارة في مقابل الأفراد في إطار من العدل وحفظ الحقوق.

2عبدالرزاق السنهوري ،مصادرالحق في الفقه الإسلامي ج1 ،داراحياء التراث العربي ص731 د،ط،ت،ن .

2 نذير بن محمد الطيب أوهاب،نظرية العقود الإدارية دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون مركز البحوث الإسلاميةالرياض2006ص81.د،ط.

3الماوردي المرجع السابق ص262

وقدعرفبعضالمعاصرينالعقدالإداريبمنظورالفقهالإسلاميبأنه:

« عقدتبرمهالجهةالإداريةأومنيقومممقامهامعجهةخاصةبشأنتسييرمرفقعاممستخدمةنفوذهاالسلطاني »[2].

وقدعبرالماورديعنالعقدالإداريبالعقدالعامفيمقابلالعقدالخاصوذلكعندحديثهعنعقدالتوليةوهيمنالعق ودالإدارية،فجعلهعقدعاماباالنظرللمولي- بكسراللام –وأعطاهحق فسخ العقد واستبدال العامل وصرفه ولم يجعله لازما من جهته، وجعله عقداخاصابالنظرللمولي- بفتحاللام- وألزمه بموجبه وعلل ذلك بقوله: « والفرق بينهما في تخيير المولي ولزومها للمولى أنها في جنبة المولي من العقود العامة لنيابته فيها عن الكافةفروعي الأصلح في التخيير وهي في جنبة المولي من العقود الخاصة... »[3].

وقالفيمعرضحديثهعنتعددولاةالعهدوترتيبهم: « ..فإنقيلهيعقدولايةعلىصفةوشرط،والولاياتلايقفعق دهاعلىالشروطوالصفات،قيلهذامنالمصالحالعامةالتييتسعحكمهاعلىأحكامالعقودالخاصة »[1].

ومايمكنإدراجهفيهذاالمجال –مجالالعقودالإدارية- منتطبيقات**ما رواه البخاري وغيره من حديث ابن عمر –رضي الله عنهما– «أن عمربن الخطاب رضي الله عنه أجلى اليهودوالنصارى من أرض الحجاز،وكان رسول الله صلىاللهعليهوسلملماظهرعلىخيبرأرادإخراجاليهودمنها،وكانتالأرضحينظهرعليهاللهورسولهصلىالل هعليهوسلمفسألوه أن يقرهمبهاعلىأنيكفواعملهاولهمنصفالثمر،فقاللهمرسولاللهصلىاللهعليهوسلمنقركمبهاعلىذلكماشئ نا،فقروابهاحتىأجلاهمعمرإلىتيماءوأريحا**»[2].

وعند تحليل هذه المعاملة يتبين ما يأتي:

1- أن أحد أطراف هذا العقد موجهة إدارية ممثلة في شخص النبي صلى الله عليه وسلم نيابة عن المسلمين باعتباره إمامهم.

2- أن العقد وقع على نشاط يستهدف تسيير مرفق عام ممثلا في أرض خيبر التي يمكن اعتبارها مرفقا عاما اقتصاديا باعتبارها أرضا خراجية وتسييرها الهدف منه النفع العام وليس تحقيق الربح،

1المرجع سابق ص15.

2البخاري ، صحيح البخاري كتاب الوكالة باب إذا قال رب الأرض أقرك ما أقرك الله و لم يذكر أجلا معلوما(البخاري أبو عبد الله محمد بن إسماعيل، صحيح البخاري ج3، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع بيروت 1981 ص 71.د،ط.

3للتوسع في الموضوع أنظر نذير بن محمد الطيب أوهاب المرجع السابق.

ويمكن تكييف العقد المبرم مع اليهود من جهة أخرى أنه أقرب ما يكون لقد امتياز تسيير مرفق عام.

3- استخدام الجهة الإدارية لقوة سلطانها وتضمين العقد شرطا غير مألوف في العقود الخاصة وهو تفردها في اختيار وقت فسخ العقد بإرادتها المنفردة.

ومما سبق يتبين لنا أن الشريعة الإسلامية تتسع لمثل هذه العقود وأن قواعد السياسة الشرعية تستوعبها لما فيها من منافع للصالح العام من غير حيف للمصالحالخاصة [3].

الفرع الثالث: الأعمال المادية

ويطلق عليها الأعمال غير القانونية في مقابل الأعمال القانونية المتمثلة في العقود والقرارات الإدارية، ووصف الأعمال القانونية لا ينصرف بالضرورة إلى عدم شرعيتها بل المراد من ذلك أنه لا يها ترتيب أثر قانوني عليها كما في العقود والقرارات الإدارية.وتنقسم هذه الأعمال إلى قسمين:

أولا:الأعمال المادية الإرادية:

وهي التصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة دون أن تقصد إلى إحداث مركز قانوني جديد وذلك إذا كان تصرفها مثلا تنفيذا لحكم قضائي أو قرار إداري وذلك مثل عملية إخلاء مساكن مأهولة بواسطة القوة العمومية تنفيذا لكم قضائي بإخلائها، أو عملية هدم جدار آيل للسقوط تنفيذا لقرار إداري صادر عن رئيس البلدية بهدمه.

ثانيا:الأعمال المادية غير الإرادية:

وهي التصرفات التي تقع من الإدارة نتيجة خطاء من الإدارة أو إهماله كالأضرار التي تسببها مركباتها أثناء سيرها أو التي تسببها مركباتها اء سيرها أو التي تسببها آلاتها وأشغالها دون أن تكون متعمدة لذلك.

بتعرضنا لأقسام العمل الإداري نكون قد ختمنا هذا المبحث الذي خصصناه لمفهومي الإدارة العامة والعمل الإداري وننتقل للمبحث الموالي والذي سنتناول فيه مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة.

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

بعد أن تطرقنا لمفهوم الإدارة العامة والعمل الإداري نتناول في هذا المبحث مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة مستعرضين أنواعها وأهدافها وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة على أعمال الإدارة.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

سنحاول في هذا المطلب تناول مفهوم لفظ الرقابة بالتعرض لمدلوله اللغوي والاصطلاحي وما يقابله في الفقه الإسلامي وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مدلول كلمة الرقابة

الفرع الثاني: الرقابة في الفقه الإسلامي

الفرع الأول:مدلول كلمة الرقابة

أولا: المدلول اللغوي لكلمة الرقابة:

لقد وردت مادة رقب في كلام العرب بمعان متعددة منها:

1)- الحفظ: فالرقيب هو الحفيظ أو الحافظ ومن أسماء الله تعالى الرقيب أي الحافظ الذي لا يغيب عن شيء ومن هذا المعنى قوله تعالى: ﴿**ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد**﴾[1] أي حافظ مراع، وقوله تعالى﴿**كيف وأن يظهرواعليكم لايرقبوافيكم إلاولاذمة**﴾[2] أي لا يحفظوا ولا يراعوا.

2)- الانتظار والترصد: يقال رقبه يرقبه رقبة ورقبانا بالكسر فيهما ورقوبا وترقبه وارتقبه أي انتظره وترصده ومنه قوله تعالى:﴿**وارتقبوا إني معكم رقيب**﴾[3] أي منتظر وقوله تعالى:﴿**فأصبح في المدينة خائفا يترقب**﴾[4] .

3)- الإشراف والحراسة: يقال ارتقب أشرف وعلا، ويقال: رقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقابا أي حرسه ورقيب القوم: حارسهم وهو الذي يشرف مرقبة ليحرسهم[5].

---

1 سورة ق الآية 18

2سورة التوبة الآية8

3سورة هود الآية93

4سورة القصص الآية18

5 ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب ج6، ط1، دار صادر بيروت 2000 ص199

ويقابل كلمة الرقابة العربية كلمةcontrol في اللغة الفرنسية التي تتكون من مقطعين:contreأو role.

فالمقطع الأول:contreأصله اللاتيني:contraبمعنى في المواجهة.

والمقطع الثاني:roleيعني السجل أو القائمة، وكان يطلق على القائمة التي تضم بعض الأسماء والتي يمكن بواسطتها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى:"contre-role" ولا تزال هذه الوظيفة التي كانت تؤديها القائمة الأولى كامنة حتى الآن خلف مفهوم الرقابة الذي يعني التحقق من توافق قرار أو وضع أو مسلك أو معيار ما[1].

ثانيا: المدلول الاصطلاحي:

لقد بذلت عدة محاولات وتصدى كثير من الباحثين لتعريف عملية الرقابة وتحديد مدلولها، وسنستعرض بعضا من تلك التعاريف فيما يأتي:

1)-عرف الأستاذعبد الفتاح حسن الرقابة بأنها:«عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها، سواء في ذلك الانحرافات عما يجب انجازه أو الانحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتا بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل»[2] .

2)-وعرفها الأستاذ فؤاد العطار بأنها:« بفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي والوقت المحدد لها»[3]

3)- عرفها الأستاذ سعيد عبد الفتاح بأنها:«الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفا،وأساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين»[4].

4)- وعرفها الأستاذ إبراهيم شيحا بأنها:«عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن»[5].

1أحمد سويقات،الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري:رسالة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون2002ص04.

2إبراهيم شيحا المرجع السابق ص415.

3 المرجع السابق ص416.

4 المرجع السابق ص416.

5المرجع السابق ص416

6 المرجع السابق ص416

5)-وعرفها لأستاذ حسن أحمد توفيق بأنها:«النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعتر بها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة»[6]

وبما يمكن ملاحظته على هذه التعاريف أن أيا منها لم يستطع أن يستوعب مضامين الرقابة المتعددة ويستجمع جوانبها المختلفة لذلك يرى بعض الفقهاء أن تحديد مفهوم الرقابة يجب أن ينصرف إلى التحديد الوظيفي لهذا المفهوم في مجال العملية الإدارية وفي مجال ممارسته من قبل المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية وأن تحليل أهدافها وبحث أنواعها مما يساعد على تحديد أكثر لهذا المفهوم[1].

ومن هذا المنطلق فإننا نميز بين ثلاثة أنواع من الرقابة هي:

1- ابة الإدارية: وتعني قيام الإدارة نفسها بمراجعة أعمالها وتصرفاتها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم ذوي الشأن منها من خلال ما تمارسه القيادات والرئاسات من رقابة على المرؤوسين ونشاطهم.

وتستهدف هذه الرقابة تحقيق الملائمة الإدارية للنشاط الإداري بما يحقق المصلحة العامة ويضمن سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد كما تستهدف تحقيق مبدأ شرعية العمل الإداري[2]

2- الرقابة التشريعية: وتعني قيام السلطة التشريعية بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل المقررة في الدستور مستهدفة حماية المصالح العليا للمجتمع والدولة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم من كافة أسباب الفساد السياسي والإداري[3]

3- الرقابة القضائية: وتعني قيام السلطة القضائية بفحص التصرفات الصادرة عن الإدارة ومساءلتها عنها وتنفيذ المسؤولية عليها وإنزال الجزاء بها بإلغاء عملها إن كان غير مشروع وإزالة ما يترتب عليه من آثار والتعويض عنه إن كان له موجب[4].

الفرع الثاني: الرقابة في الفقه الإسلامي

1إبراهيم درويش، المرجع السابق ص385.

2أحمد سويقات المرجع السابق ص6.

3عوابد عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني،العدد13جوان 2006 ص108.

4إبراهيم درويش المرجع السابق ص426

لقد عالج الإسلام موضوع الرقابة تحت اسم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وهي دعوة للتذكير والإرشاد إلى وجوه الخير والمعروف والتحذير من الوقوع في المنكرات أو علاجها إذا وقعت، وأطلق عليها الفقهاء مصطلح الحسبة. وهي رقابة شاملة لكل المجالات والميادين.

والحسبة لغة: تأتي بمعنى الاسم ويراد بها العد، يقال حسبه حسابا وحسبة أي عده، وترد بمعنى حسن التدبير يقال:فلان حسن الحسبة، واحتسب عليه: أنكر ومنه المحتسب، والحسبة مصدر احتسابك الأجر على الله تقول فعلته حسبة، والاحتساب طلب الأجر والاسم الحسبة وهو الأجر[1].

واصطلاحا: هي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله.

فالحسبة إذن نظام عام للرقابة يشمل جميع ميادين الحياة من حيث الأصل ويمتد ليطال جميع مجالاتها وأنشطتها لذلك فمصطلح الحسبة يتسع مدلوله لجميع أنواع الرقابة إدارية كانت أم قضائية أم شعبية.

غير أن هذا المصطلح لما اقترن بالولاية الدينية والخطة الشرعية المعروفة كان يتسع مدلوله ويضيق في الاستعمال حسب عرف كل بلد وزمان بناء على الاختصاصات الممنوحة لوالي الحسبة، وهو ما أشار له القرافي في الذخيرة بقوله:«وولاية الحسبة وغيرها من الولايات، ضابط ما يندرج فيها مما لا يندرج من الأحكام، مبني على العوائد فيما يعرض لمتوليها فكذلك قيل: هذا للمحتسب دون القاضي، وهذا للقاضي دون المحتسب فلو اختلفت العوائد اختلفت هذه الاختصاصات»[2]

وللحسبة كما بين الفقهاء أركان أربعة هي:

1- المحتسب:أي الشخص أو الجهة التي تقوم بعملية الرقابة (أي الآمر بالمعروف أو الناهي عن المنكر) ويمكن تصنيف هذه الرقابة حسب شخص المحتسب، فإن كان المحتسب جهة إدارية كانت هذه الرقابة إدارية، وإن كان المحتسب جهة قضائية كانت رقابة قضائية، وإن المحتسب جهة شعبية كانت هذه الرقابة رقابة شعبية.

---

[1] الفيروز آبادي.مجد محمد بن يعقوب ، القاموس المحيط ج1، ط1، دار إحياء التراث العربي بيروت ص 144 .د،ط. (ينظر أيضا ابن منظور لسان العرب المرجع السابق ج4 ص 114).

[2] القرافي شهاب الدين أبو العباس احمد ابن إدريس ابن عبد الرحمان الصنهاجي، الذخيرة في فروع المالكية ج8، ط1 دار الكتب العلمية بيروت ص50 .د،ت،ن.

2- المحتسب عليه: أي الشخص المراقب- بفتح القاف- أو الجهة التي تقع عليها الرقابة (أي التي تترك المعروف أو تأتي المنكر) وتكون بصدد الرقابة على أعمال الإدارة إذا كانت هذه الجهة جهة إدارية.

3- المحتسب فيه: أي محل الرقابة وموضوعها وهو العمل غير المشروع المرتكب(رأي المعروف المتروك أو المنكر المرتكب)

4- نفس الاحتساب: أي أسلوب ووسيلة الرقابة ففي الرقابة القضائية هو الحكم أو القرار الصادر من الجهة القضائية بإلغاء العمل المشروع وإزالة آثاره والتعويض عنه، وفي الرقابة الإدارية هو تغيير ذلك المنكر بإقامة المعروف المتروك وإزالة المنكر المرتكب، بإلغاء العمل الإداري المسبب لذلك أو سحبه، وفي الرقابة الشعبية هو الإنكار باللسان وعن طريق وسائل الإعلام وتبليغ ذلك الإنكار للجهات التي صدر عنها الفعل غير المشروع أو للجهات العليا التي لها ولاية عليها .

المطلب الثاني: أهداف الرقابة

إن الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة تستهدف تحقيق المسؤولية الإدارية فهي الأداة التي من خلاله تتحد المساءلة، ومن خلال هذه المساءلة تتحد المسؤولية على ما يحدث من إساءات في الوظيفة الإدارية وذلك حماية للصالح العام للأمة والدولة وصيانة لحقوق المواطنين وحرياتهم في إطار احترام مبدأ الشرعية.

ابة إذن تهدف في الأساس إلى حماية مبدأ الشرعية وبسط سلطانه، وهو ما يدعونا لتحديد مفهوم مبدأ الشرعية في كل من النظام الإسلامي(فرع أول) والنظام الجزائري (فرع ثان).

الفرع الأول: مبدأ الشرعية في القانون الجزائري

أولا: مضمون مبدأ الشرعية

يقصد بمبدأ الشرعية- بصفة عامة – هو سيادة حكم القانون في العلاقات القانونية بين الأفراد بعضهم ببعض وبينهم وبين الدولة بهيئاتها المختلفة.

ويقصد به من زاوية الرقابة على أعمال الإدارة ، خضوع الإدارة العامة -بمختلف وحداتها وعلى جميع مستوياتها العليا والدنيا- لحكم القانون عند مباشرتها لأنشطتها وممارستها لسلطاتها .

والخضوع للقانون كما يشمل التصرفات الايجابية للإدارة يمتد أيضا لتصرفاتها السلبية- حين تمتنع عن القيام بعمل ما- ففي الحالتين يجب عليها أن تكون خاضعة لحكم القانون بحيث لا يكون

تصرفها مخالفا ومصادما لأي قاعدة قانونية من جهة، كما ينبغي أن يكون مستندا إلى أساس من القانون بمدلوله الواسع[1].

ثانيا: مصادر الشرعية:

تتسع مصادر الشرعية لتشمل جميع قواعد القانون الوضعي أيا كان مصدرها أو شكلها مكتوبة كانت أو عرفية وتتمثل هذه المصادر في:

1- الدستور: وهو مجموعة القواعد القانونية الأساسية التي تحدد طبيعة نظام الحكم وشكل الحكومة والسلطة السياسية من حيث إنشائها وإسنادها وتنظيمها وممارستها وكذا حقوق المواطنين وواجباتهم[2].

وتحتل القواعدالدستورية مكان الصدارة بين القواعد القانونية الوضعية في الدولة، وتمثل الإطار القانوني العام الذي يضبط جميع أوجه النشاط الشرعي للدولة ومن ثم فهي أول وأهم مصدر للشرعية[3].

2- المعاهدات: تحتل المعاهدات الدولية التي توقعها الدولة الجزائرية ويصادق عليها البرلمان درجة عليا ضمن هرم القواعد القانونية فقد منحها الدستور الحالي درجة تسمو بها قواعدها على قواعد التشريع العادي والفرعي لذلك تعتبر مصدرا من مصادر الشرعية[4].

3- التشريع العادي(القانوني): ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التي يصادق عليها البرلمان في المجالات المحددة له دستوريا، ويشمل التشريع العادي:

أ- القوانين العضوية: وتخص مجموعة من المجالات نص عليها الدستور واشترط أن يصادق عليها بالأغلبية المطلقة للنواب مع أغلبية ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة مع خضوعها للرقابة القبلية للمجلس الدستوري.

---

[1] رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 1998 ص68. د،ط .

[2] خليل أحمد حسن قدادة،شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002 ص47 .د،ط.

[3] رمضان محمد بطيخ،، الرقابة على أداء الجهاز الإداري المرجع السابق ص 71 .

[4] عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية،ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009 ص19.

ب- القوانين العادية: س بقية المجالات الأخرى واكتفى الدستور بقبول المصادقة عليها بالأغلبية النسبية للنواب مع أغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة. ويأخذ حكم التشريع الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

4- التنظيم(التشريع الفرعي أو اللائحي): يقصد به مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية والإدارة العامة بشكل عام، والمتمثلة أساسا في السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية وللوزير الأول – بموجب الدستور- والتي يمارسونها عبر المراسيم الرئاسية والتنفيذية، وفي القرارت الإدارية التنظيمية على مختلف درجاتها[1].

ومبدأ الشرعية يقتضي من الإدارة لدى مزاولتها نشاطها أن تحترم القواعد المقررة في هذه المصادر من جهة وأن تحترم تدرجها من جهة أخرى.

5- العرف: ويقصد به في مجال الرقابة على أعمال الإدارة العرف الإداري وهو السلوك المعتاد للإدارة وما جرى به عملها بشكل متواتر في مباشرة سلطتها بحيث أصبح يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع، فإذا ما تبين أن الإدارة خالفت ما درجت عليه في حالة فردية بالذات فإن تصرفها يكون مشوبا بعيب مخالفة القانون[2].

6- المبادئ العامة للقانون: ويقصد بها مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة والتي يقررها القضاء في أحكامه فتكسب قوة إلزامية تجعلها مصدرا من مصادر الشرعية واجبة الاحترام، فإذا صدر أي تصرف إداري مخالف لتلك القواعد فإنه يكون معيبا لمخالفته لمبدأ الشرعية[3]

ثالثا: نطاق وحدود مبدأ الشرعية:

إن مضمون مبدأ الشرعية يقتضي أن تخضع الإدارة عند مزاولتها لنشاطها لحكم القانون وذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، غير أن تطبيق هذا المبدأ بصرامة مطلقة قد يؤدي في بعض إلى عرقلة النشاط الإداري وعقمه والتضحية بالتالي بالصالح العام من أجل المصالح الخاصة لذلك تعطي الإدارة قدرا من الحرية تضمن به سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتحقق به المؤامة بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة .

---

[1] بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم عنابة 2005 ص12.د،ط.

[2] سعيد الحكيم المحامي، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية،دار الفكر العربي القاهرة 1987ص28. د،ط.

[3] نفس المرجع ص29.

كما أن مراعاة المصالح العليا للدولة والأمة يقتضي في بعض الأحيان الخروج على هذا المبدأ- مبدأ الشرعية- وهو ما يتجلى في الظروف الاستثنائية وفيما يعرف بأعمال السيادة، وسنعرض بإيجاز لهذه النقاط .

1- السلطة التقديرية للإدارة: صد بها أن يكون للإدارة قدر من الحرية لتقدير مدى ملائمة التصرف الإداري المزعم اتخاذه، وكذا اختيار الوقت المناسب لذلك والوسائل الملائمة لتحقيقه على أن تتوخى في ذلك المصلحة العامة.ومنح الإدارة السلطة التقديرية من شأنه أن ينمي ملكة الابتكار والتجديد لديها بما يمكنها من ممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها على وجه سليم يضمن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد والاستجابة للاحتياجات العامة لأفراد المجتمع في مختلف الظروف والأحوال .

2- الظروف الاستثنائية: لقد وضعت القواعد القانونية لتنظيم شؤون المجتمع في الظروف العادية مما يحتم احترام مبدأ الشرعية حفاظا لقيم المجتمع وصيانة لحقوق الأفراد وحرياتهم، غير أن المجتمع قد يمر بفترات عصيبة تسببها ظروف استثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية لا تستطيع تلك القواعد مواجهتها وتقف عاجزة إزائها لذلك تعطي للإدارة العامة والسلطة التنفيذية الفسحة القانونية اللازمة لاتخاذ التدابير السريعة والحاسمة اللازمة لمواجهة الأخطار الناجمة عن تلك الظروف الاستثنائية صونا وحفاظا على الأمن والنظام العام وحماية كيان الدولة من الزوال لذا نجد الدستور قد خول لرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية إذا دعت الضرورة الملحة لذلك وأن يتخذ التدابير اللازمة والإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها تلك الظروف من أجل استتباب الوضع والحفاظ على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للدولة[1]كما خوله في حالة إعلان الحرب أن يوقف العمل بالدستور وتولى جميع السلطات إلى غاية نهاية الحرب[2].

3- أعمال السيادة: ويقصد بها تلك التصرفات والأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية والمحصنة ضد رقابة القضاء. وعلى الرغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذه النظرية إلا أننا نجد القضاء الإداري الجزائري قد استند إليها في عدم بسط رقابته على بعض القرارات الإدارية.

وتعتبر نظرية أعمال السيادة انتهاكا صريحا لمبدأ المشروعية واستثناء حقيقيا لهذا المبدأ. وقد لقيت هذه النظرية انتقادا واسعا من جانب الفقه الذي يعتبرها بمثابة الثغرة في البناء القانوني للدولة

[1]أنظر المادة 91 من الدستور.

[2] أنظر المادة 91 من الدستور.

إذ يشكل أداة طيعة لتبرير الخروج عن الشرعية وهضم حقوق الأفراد وانتهاك حرياتهم[1] وهي نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي وهي مرتبطة بنشأته وتطوره والظروف المحيطة به.

بعد أن تعرضنا لمبدأ الشرعية في القانون الوضعي الجزائري نتناول في الفرع الموالي هذا المبدأ في الفقه الإسلامي.

الفرع الثاني: مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي

أولا: مضمون المبدأ:

لا يختلف مضمون مبدأ الشرعية في النظام الإسلامي عنه في النظام الوضعي الذي يعني في جوهره سيادة حكم على العلاقات بين الأفراد والدولة إلا من حيث المصدر الذي يستقى منه ذلك المبدأ وما يترتب عليه من نتائج ومن ثم فإن مبدأ الشرعية في النظام الإسلامي يعني التزام الجميع- أفراد وجماعات حكاما ومحكومين إدارة ومواطنين- بأحكام الشريعة الإسلامية المستقاة من الكتاب والسنة ومصادر التشريع الأخرى المستندة لهما.

وإذا كانت مصادر القانون الوضعي بشرية فإن مصادر الشريعة الإسلامية إلهية ربانية لذلك فالغاية العظمى لمبدأ الشرعية في النظام الإسلامي هو إرضاء المولى عز وجل ومن ثم استشعار الرقابة الإلهية في القيام بأي تصرف أو مزاولة أي نشاط زيادة على أنواع الرقابة الأخرى.

ثانيا: مصادر مبدأ الشرعية في النظام الإسلامي:

تنحصر مصادر الشرعية في النظام الإسلامي في مصدرين أصليين أساسيين هما القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ومصدر تبعي مستند لهما هو الاجتهاد والذي يتسع ليشمل العديد من المصادر الفرعية التي تعتبر مصدر ثراء للتشريع الإسلامي تجعله صالحا لكل زمان ومكان مستجيبا لمتطلبات الحياة الإنسانية المتغيرة والمتقلبة.وسنعرض بإيجاز لتلك المصادر فيما يأتي:

1- القرآن الكريم: القرآن هو كلام الله تعالى المعجز المنزل على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم بواسطة جبريل عليه السلام بلسان عربي مبين المنقول إلينا بالتواتر المتعبد بتلاوته المكتوب في المصاحف المبدوء بسورة الفاتحة والمختوم بسورة الناس[2].

ويعتبر القرآن الكريم المصدر الأول والأعلى للشرعية في النظام الإسلامي ورأسها فهو شرعة الشرائع ودستور الدساتيرفالقواعد والأحكام التي قررتها آياته هي أسمى القواعد في النظام القانوني

---

[1] محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري المرجع السابق ص127 وما بعدها.

[2] أمير عبد العزيز، دراسات في علوم القرآن،ط2، دار الشهاب للطباعة والنشر باتنة 1988 ص10 وينظر أيضا عبد الجليل محمد علي،مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية،ط1، المعاصرة دار عالم الكتب 1984 ص266.

الإسلامي وعلى الجميع الخضوع لها والعمل بمقتضاها وكل تصرف مخالف لمقتضى تلك القواعد يعتبر معيبا ويستحق الجزاء المقرر له شرعا إلغاء أو تعويضا أو تأديبا .

2-**السنة النبوية المطهرة:** ويقصد بالسنة ما نقل عن النبي صلى الله عليه وسلم من قول أو فعل أو تقرير، فهو النموذج والقدوة المثلى في احترام مبدأ الشرعية سواء بصفته الفردية الشخصية أو صفته الإدارية كقائد إداري وإمام، وتمثل مسيرته التطبيق الأمثل لقواعد الشرعية القرآنية والتجسيد الفعلي لها في ارض الواقع .

وتنقسم القواعد المقررة بالسنة إلى قواعد كاشفة وقواعد منشئة فالقواعد الكاشفة هي التي تمحور موضوعها في تفصيل ما أجملته القواعد القرآنية وتبيان حدود عمومياتها وإطلاقاتها، وأما القواعد المنشئة فهي التي تقرر أحكاما جديدة لم تنص عليها القواعد القرآنية .

والقواعد المقررة بالسنة المطهرة صنو القواعد المقررة بنص القرآن الكريم **لقوله صلى الله عليه وسلم: «ألا إني أوتيت الكتاب ومثله معه»**[1] وكل عمل مخالف لمقتضاها يعتبر عملا مشوبا بعيب مخالفة الشرعية وتترتب عليه آثار تلك المخالفة

3- الإجماع: صد به اتفاق المجتهدين في عصر من العصور على حكم شرعي. ويمكن تقسيم الإجماع بحسب مستنده إلى نوعين:

النوع الأول: وهو الإجماع المستند إلى نص من قرآن أو سنة ويعتبر هذا الإجماع حجة على الكافة خاصة إذا كان أهل الإجماع هم الصحابة الكرام رضي الله عنهم.وترقى القواعد المقررة عن طريقه إلى أعلى مستويات الشرعية وأسماها ذلك أن هذه القواعد استمدت حجيتها من النص الذي استند إليه الإجماع وزاده هذا الإجماع قوة، فالنصوص الشرعية قد تكون دلالتها على معانيها دلالة ظنية غير أن الإجماع على تلك الدلالات يصيرها قطعية.

النوع الثاني: وهو الإجماع المستند إلى مصلحة فحجته قائمة ما دامت المصلحة قائمة فإن تغيرت أو زالت فقدت تلك الحجية لزوال مستندها.

وفي هذا المجال يمكن تشبيه أهل الإجماع بهذا المنظور بالسلطة التشريعية في الأنظمة القانونية المعاصرة.

---

[1] الخطيب البغدادي احمدج بن علي، الكفاية في علم الرواية، تحقيق احمد عمر هاشم، ط2ن دار الكتاب العربي بيروت 1986 ص23.

ولا خلاف بين فقهاء المسلمين في وجوب الامتثال لمقتضى القواعد المقررة بنصوص القرآن الكريم والسنة الصحيحة، وكذلك الإجماع وإنما يجادل المخالف- الذي لا يرى الأخذ به كدليل- في وقوعه، لا في الأخذبه إذا وقع.

وأما المصادر الأخرى الآتي ذكرها فهي موضع خلاف فقهي نظري من حيث حجيتها غير ما في الجانب العملي كانت مصدرا ثريا للقواعد والأحكام الشرعية عبر مسيرة الفقه والنظام الإسلامي في مختلف ميادين الحياة الإسلامية اجتماعية وإدارية وسياسية واقتصادية.

4- القياس: وهو حمل فرع على أصل في حكم بجامع بينهما[1]أو هو إلحاق أمر غير منصوص على حكمه بأمر آخر منصوص على حكمه وتطبيق حكمه عليه لاشتراكهما في العلة.

5- الاستحسان: وهو ترجيح قياس خفي على قياس جلي بناء على دليل أو هو استثناء مسألة جزئية من أصل كلي أو قاعدة عامة بناء على دليل خاص يقتضي ذلك[2].

6- المصلحة المرسلة(الاستصلاح): هي الأوصاف التي لم يشهد لها نص شرعي بالاعتبار أو الإلغاء ويحصل من ربط الحكم الشرعي بها جلب مصلحة للناس أو دفع مضرة عنهم[3]

7- العرف: هو كل فعل درج عليه الناس وألفوه وشاع بينهم أو كل لفظ تعارفوا عليه بحيث لا يتبادر في الذهن غيره عند سماعه[4].

8- الاستصحاب: وهو الحكم بثبوت أمر أو نفيه في الزمان الحاضر أو المستقبل بناء على ثبوته أو عدمه في الماضي لعدم قيام الدليل على تغييره.

9- الذرائع: وهي الوسائل والمراد سدها أو فتحها، فسد الذرائع معناه الحيلولة دون الوصول إلى المفسدة، وذلك بمنع الوسائل إذا كانت النتيجة فسادا لأن الفساد ممنوع، وفتح الذرائع ومعناه الأخذ بها إذا كانت النتيجة مصلحة لأن المصلحة مطلوبة[5].

10- قول الصحابي: وهو الأخذ برأيه وفتواه فيما لا نص فيه.

11- ع من قبلنا: يقصد بها الشرائع السماوية للأمم السابقة المنقولة إلينا وليس في شرعنا ما يعارضها.

---

[1]محمد الأمين الشنقيطي، مذكرة أصول الفقه، الدار السلفية الجزائر ص 243 .د،ط،ت،ن.

[2]وهبة الزحيلي،أصول الفقه ج2، دار الفكر،الجزائر1992ص737 .د،ط.

[3]نفس المرجع ص757

[4]نفس المرجع ص828.

[5]نفس المرجع ص873.

ثالثا: حدود ونطاق مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي

من خصائص التشريع الإسلامي المرونة والاستجابة لمختلف متطلبات الناس في أحوالهم العادية وغير العادية ومن سماته اليسر ورفع الحرج ومراعاة مصالحهم في العاجل والآجل وغايته جلب المنافع لهم ودرء المفاسد عنهم وتحقيق مقاصد الشارع وحفظ الكليات الخمس.

وفي هذا الإطار فقد أقرت الشريعة الإسلامية نظرية الظروف الاستثنائية ووضعت قاعدة الضرورات تبيح المحظورات -تي من مقتضياتها إسقاط بعض الأحكام التكليفية في تلك الظروف لمشقتها أو لما -ـ عن التزامها من أضرار، وحتى لا يتوسع في اعتبار تلك النظرية والتترس بها لانتهاك مبدأ المشروعية.

بما يخرجها عن الإطار المسموح به فقد قيدت بقاعدةالضرورة تقدر بقدرها لتحقيق التوازن المطلوب من غير إفراط ولا تفريط.كما اعترفت الشريعة الإسلامية بالسلطة التقديرية للإدارة العامة ممثلة في أصحاب الولايات العامة- على خلاف درجاتهم- ن خلال إقرار اجتهاداتهم الشرعية فيما لا نص فيه والأمر بطاعتهم فيما لا معصية فيه للخالق غير آن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة بل مقيدة بجلب المنافع ودرء المضار، يقول الإمام القرافي -رحمه الله- في الذخيرة: «اعلم أن كل من ولي ولاية الخلافة فما دونها إلى الوصية لا يحل له أن يتصرف إلا بجلب مصلحة أو درء مفسدة **لقوله صلى الله عليه وسلم ((من ولي أمور أمتي شيئا ثم لم يجهد لهم ولم ينصح فالجنة عليه حرام))** [1]... »[2].

وخلافا للأنظمة القانونية المعاصرة لم تعرف الشريعة الإسلامية نظرية أعمال السيادة.

وباستعراضنا لمبدأ الشرعية في كل من القانون الجزائري والفقه الإسلامي نكون قد ختمنا الفصل التمهيدي الذي حاولنا فيه تسليط الضوء على مفاهيم، الإدارة العامة والعمل الإداري والرقابة على أعمال الإدارة وسنحاول في الفصلين الرئيسيين لهذه الدراسة التعرض لأهم أنواع الرقابة على أعمال

---

[1] رواه مسلم بنحوه في كتاب الإيمان ، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار ولفظه عنده: ((مامن أمير يلي أمر المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل معهم الجنة)) (النووي محيي الدين أبو زكرياءيحي بن شرف بن مري، صحيح مسلم بشرح النووي دار الفكر للطباعة والنشر بيروت 1981 ص166 .د،ط .).

[2] القرافي، الفروق ج4 ،دار الكتب العلمية بيروت ص95. د،ط،د،ت،ن.

ةِ وهي الرقابة القضائية متناولين هياكلها وأجهزتها ووسائلها في كل من الفقه الإسلامي والتشريع الجزا

الفصل الأول

أجهزة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

إن الحديث عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يتخذ منحيين متكاملين يتعلق الأول بالهياكل القضائية وتنظيمها وطرق عملها أو يمكن وصفه بالقضاء الساكن ويتعلق الثاني بآليات ممارسة تلك الرقابة ووسائلها وهو مايعبر عنه بالقضاء المتحرك أي وهو في حالة حركة ونشاط .

وسنرجئ الحديث عن آليات الرقابة ووسائلها إلى الفصل الثاني، وسنتناول في هذا الفصل هياكل اء الإداري أو أجهزة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة مستعرضين نشأتها وتطورها وكذا تنظيمها واختصاصها في كل من النظام الإسلامي و النظام الجزائري وذلك من خلال المباحث الآتية :

المبحث الأول: قضاء المظالم في الفقه الإسلامي

المبحث الثاني: نشأة وتطورالقضاء الإداري في الجزائر

المبحث الثالث:المقارنة بين هياكل وأجهزة قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المبحث الأول

قضاء المظالم في الفقه الإسلامي

تندرج الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الإسلامي ضمن قضاء المظالم الذي ينظر في المنازعات التي يكون ظاهرها تعدي احد أطراف الخصومة على الطرف الآخر مستعملا قوته ونفوذه أو سلطانه و تكون الإدارة في مثل هذه المنازعات في الغالب الأعم في وضع المدعي عليه وتكون أعمالها– قانونية كانتأومادية – هي محل المساءلة القضائية.

وسنحاول التطرق لنشأة قضاء المظالم وتطوره مركزين على مرحلة الخلافة العباسية لنضج ولاية المظالم واكتمالها في تلك الفترة وبعود سبب ذلك لـ:

ولا : امتداد تلك التجربة وآلياتها عبر فترة غير يسيرة ولعموم تطبيقها في مختلف دويلات الخلافة الإسلامية

ثانيا : لاهتمام الفقهاء بتلك الولاية وتناولهم لها بالدراسة والنقد والتنظير وهذا ما يساعد على عملية المقارنة بين هذه الولاية والنظم الأخرى

كما سنعرج على ديوان المظالم قي المملكة العربية السعودية باعتباره تطويرا معاصرا لتلك المؤسسة.

وقد قسمنا هذا البحث إلى ثلاث مطالب على النحو الآتي

المطلب الأول:قضاء المظالم النشأة و التطور

المطلب الثاني:تنظيم ولاية المظالم واختصاصاتها

المطلب الثالث:ديوان المظالم في العصر الحديث

المطلب الأول: قضاء المظالم النشأة و التطور

قبل التطرق لنشأة قضاء المظالم وتطوره يحسن بنا الوقوف عند مفهومه ولذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الأتي:

الفرع الأول:مفهوم قضاء المظالم

الفرع الثاني: نشأة قضاء المظالم

الفرع الثالث: تطور قضاء المظالم واستقلاله

الفرع الأول: مفهوم قضاء المظالم

قضاء المظالم عبارة عن مركب إضافي و للوقوف على مدلوله ينبغي التطرق لمدلول جزئيه المضاف و المضاف إليه لذلك سنتناول مدلول المضاف إليه أي لفظة القضاءثم مدلول المضاف أي لفظة المظالم ثم مدلول المركب الإضافي أي قضاء المظالم.

أولا: مدلول كلمة القضاء

القضاء لغة: الحكم يقال قضى قضاء فهو قاض إذا حكم وفصل ،وهو لفظ مشترك يأتي بمعنى الفراغ والهلاك والأداء والإنهاء والمضي والصنع والتقدير[1]قال الأزهري :« القضاء في اللغة على وجوه مرجعها إلى انقطاع الشيء وتمامه، وكل ما أحكم أو عمل أو أتم أو ختم أو أدي أو أجل أو أعلم أو أنفذ أو أمضي فقد قضي »[2].

أما اصطلاحا: فقد عرفه ابن رشد بأنه:«الإخبار عن حكم شرعي على سبيل الإلزام»[3] وعرفه ابن خلدون بأنه:«منصب الفصل بين الناس في الخصومات حسما للتداعي وقطعا للتنازع إلا انه بالإحكام الشرعية المتلقاة من الكتاب والسنة»[4].

ثانيا: مدلول كلمة "المظالم"

---

[1] الصعيدي علي الصعيدي العدوي المالكي،حاشية الصعيدي على كفاية الطالب الرباني على رسالة ابن أبي زيد القيروانيج2، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي–القاهرة 1938ص269 .د،ط

[2] ابن منظور، لسان العرب المرجع السابق ج12 ص131.

[3] محمد الزحيلي، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي، ط2 ،دار الفكر دمشق 2002 ص60.

[4] ابن خلدون عبد الرحمن بن محمد الحضرمي، مقدمة ابن خلدون، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع بيروت 2004 ص234.

المظالم مشتقة من الظلم . والظلم لغةضد العدلويأتي لمعان منها :

1- الجور ومجاوزة الحد : تقول ظلم فلان فلانا أي جار عليه وتجاوز الحد معه.

2- وضع الشيء في غير موضعه: يقال من استرعى الذئب الغنم فقد ظلم وهو مثل يضرب لمن يولي غير الأمين

3- الغصب: تقول ظلم فلانا حقه أي غصبه إياه.

واصطلاحا: هو مجاوزة حدود الله، أو هو التعدي من الحق إلى الباطل قصدا وقيل هو التصرف في ملك الغير و مجاوزة الحد.

و المظالم جمع مظلمة وهي اسم ما أخذ من المظلوم ،وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليما أي شكا إليه من ظلمه، فأنصفه و أعانه عليه[1].

ثالثا: مفهومقضاءالمظالم

قضاء المظالم أو النظر في المظالم عرفه ابن خلدون بأنه:«وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفهاالقضاء وتحتاج إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي وكأنه يمضي ما عجز عنه القضاة أو غيرهم عن إمضائه»[2]، وعرفه الماورديبأنه:«قودالمتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة»[3]، وهو قضاء متخصص أساسا في رد عسف وجور الحكام و الولاة ورجال الإدارة وغيرهم من ذوي النفوذ والسطوة ونصرة المظلومين ورد حقوقهم وصيانة حرياتهم.

وينصرف قضاء المظالم بمعناه العام إلى موضوع ذلك القضاء ومضمونه فكل حالة يتصدى فيها الخليفة أو السلطان أو القاضي للنظر في أي حيف أو ظلم يطال أحد الرعايا يعتبر ممارسة لوظيفة المظالم.وينصرف بمعناه الخاص إلى شكل ذلك القضاء وطريقة ممارسته أي إلى الممارسة المنظمة لتلك الوظيفة عن طريق مجلس خاص يرأسه الخليفة أو من يعينه ويحضره الفقهاء والقضاة والحماة والأعوان والشهود وغيرهم[4].

---

[1]ابن منظور، لسان العرب المرجع السابق ج9 ص192.وينظر أيضا الفيروز آبادي القاموس المحيط المرجع السابق ج2 ص493.

[2]ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون المرجع السابق ص235

[3]الماوردي ،الأحكام السلطانية المرجع سابق ص97

[4]هوبكنز.ج.ف.ب، النظم الإسلامية في المغرب في القرون الوسطى ترجمة أمين توفيق الطيبي، الدار العربية للكتاب تونس1980 ص232.

وقضاء المظالم بمعناه العام عرف منذ العهد النبوي وموروث منذ نشأة الدولة الإسلامية بالمدينة المنورة، أما بمعناه الخاص فقد بدت معالمه بالظهور منذ تخصيص الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان يوما لتصفح قصص المتظلمين ثم أخذ يتبلور عن طريق الممارسة ليبلغ مرحلة النضج والاكتمال في العصر العباسي ، ويمكن تقسيم المراحل التي مر بها قضاء المظالم إلى مرحلتين مميزتين:

المرحلة الأولى: وتمتد من العهد النبوي إلى غاية خلافة عبد الملك بن مروان حيث كانت وظيفة المظالم مندرجة ضمن وظائف الخلافة غير متميزة عنها ولا عن ولاية القضاء التي أخذت بالاستقلال منذ عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه.

المرحلة الثانية: وتبتدئ من عهد الخليفة عبد الملك بن مروان وتمتد إلى العهود التي تلته حيث بدأت ولاية المظالم بالتمايز عن ولاية القضاء لتبلغ مرحلة النضج والاستقلال في العصر العباسي.

وسنتناول في الفرعين المواليين نشأة قضاء المظالم وتطوره

الفرع الثاني: نشأة قضاء المظالم

لقد مثلت الهجرة النبوية إلى المدينة المنورة نقطة تحول كبرى في المسيرة الإسلامية حيث انتقل النبي صلى الله عليه وسلم وأصحابه رضي الله عنهم من مرحلة الدعوة إل مرحلة بناء الدولة التي ترعى تلك الدعوة وتحميها وبدت أولى لبنات ذلك البناء في مجموعة من الخطوات الهامة التي قام بها النبي صلى الله عليه وسلم والمتمثلة في:

1- إنشاء المسجد الذي لم يكن مجرد مكان لأداء الشعائر التعبدية بل كان رمزا للدولة ومركزا للقيادة.

2- إصدار صحيفة المدينة كوثيقة دستورية لتنظيم الحياة السياسية داخل الدولة الوليدة[1]

3- تشكيل مجلس النقباء ليكون بمثابة مجلس شورى يشارك في صنع القرارات السياسية وليمارس أيضا الرقابة الشعبية والسياسية.

ونظرا لحداثة الدولة وبساطة تنظيمها ولكونها في بداية التكوين فقد تولى الرسول صلى الله عليه وسلم بنفسه جميع السلطات، فعلى مستوى السلطة التنفيذية كان يمثل رئاسة الدولة والحكومة والقائد الأعلى للقوات المسلحة- وكان قوات تقوم على التطوع ولم تكن جيشا نظاميا- وعلى مستوى السلطة التشريعية كان صلى الله عليه وسلم- مبلغا عن الشارع وكان يجتهد فيما لم يوح

[1] محمد حميد الله الحيدر آبادي، مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة ،دار النفائس بيروت1983ص57. د،ط .

إليه، وعلى مستوى السلطة القضائيةكان هو المرجع في القضاء وفض النزاعات، وكانت دولته دولة قانونية تقوم على العدل والمساواة وحفظ الحقوق واحترام المشروعية لذلك بسط الرقابة لتطال رجال الإدارة العامة من عمال وولاة وقادة حيث كانت أعمالهم التي يمارسونها أثناء تأدية مهامهم وبسببها محلا لها.

وقد أصل صلى الله عليه وسلم لهذه الرقابة بقوله:« أ لا **كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته فالأمير الذي على الناس راع و هو مسؤول عن رعيته**»[1]كما جسدها ممارسة من خلال نظره في مظالم العمال والولاة إذا كان يتصدى لتلك المظالم فيزيلها ويصحح الزلات والهفوات التي تصدر منهم قصدا أو تقع منهم من غير قصد اجتهادا أو خطأ وغفلة، فمن ذلك إزالته مظلمة القوم الذين تظلموا من عامله أبي جهم الذي بعثه على الصدقة فما طله رجل في صدقته فضربه فشجه فطلبوا القود، فعوضهم عما أصاب صاحبهم[2].

وكذلك لما قام خالد بمقتله في قبيلة جذيمة بعدما أعلنوا خضوعهم استنكر فعله[3] وبعث عليا كرم الله وجهه ليزيل تلك المظلمة ويدي القتلى (يدفع دية القتلى)[4] ومن خلال هذه المواقف– وغيرها– فقد رسخ النبي صلى الله عليه وسلم مبدأ الرقابة على أعمال الإدارة والذي استقر فقها وممارسة في النظام الإسلامي مسجلا سبقه لأي نظام وضعي في تقرير هذا المبدأ.

. سار الخلفاء الراشدون على نهج الرسول الأكرم صلى الله عليه وسلم في تصديهم للمظالم الإدارية ومعالجتها فقد استهل الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه عهده ببيان سياسته القائمة على الإنصاف وضمان الحقوق إذجاء في خطاب توليته:«...والضعيف فيكم قوي عندي حتى آخذ له حقه، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ منه الحق إن شاء الله . . .

---

[1]مسلم، صحيح مسلم كتاب الإمارة باب فضيلة الإمام العادل و عقوبة الجائر (مسلم أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم، صحيح مسلم ج6 ، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع ص 8 .د،ط،ت،ن.) و ينظر أيضا صحيح البخاري كتاب الجمعة باب الجمعة في القرى و المدن.

[2] البيهقي ،كتاب السنن الصغير باب قتل الإمام و جرحه. ا(البيهقي أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي، كتاب السنن الصغير ج2 ، تحقيق عبد السلام عبد الشافي و أحمد قباني، ط1، دار الكتب العلمية بيروت 1992 ص170)

[3]البخاري، صحيح البخاري ج4 كتاب المغازي باب بعث النبي صلى الله عليه و سلم خالد بن الوليد إلى بني جذينة المرجع السابق ص 107

[4]سعيد الحكيم المحامي المرجع السابق ص484.

.

ولما ذهب إلى مكة جلس قريبا من دار الندوة ونادى في الناس هل من أحد يشتكي ظلامة أو يطلب حقا؟ فما أتاه أحد وأثنى الناس على واليهم»[1].

وأما عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقد توجه للمسلمين في خطاب توليته بقوله:«..إني لم أستعمل عليكم عمالا ليضربوا أبشاركم ويشتموا أعراضكم ويأخذوا أموالكم، ولكني استعملتهم ليعلموكم كتاب ربكم وسنة نبيكم، فمن ظلمه عامله بمظلمة فلا إذن له علي ليرفعها إلي حتى أقصها منه»[2].وكان يجتمع إليه الولاة والعمال في موسم الحج فينادي في الناس طالبا منهم رفع مظالمهم تجاه هؤلاء الولاة والعمال.

ولما خلف عثمان عمر رضي الله عنهما حاول الحفاظ على نفس الأوضاع السابقة وكتب لأمراء الأجناد:«...قد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا، بل على ملأ منا ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تبديل فيغير الله ما بكم ويستبدل بكم غيركم»[3].

وأمر العمال والولاة أن يوافوه في كل موسم مع من يشكوهم وكتب لأهل الأمصار:«...أن ائتمروا بالمعروف وتناهوا عن المنكر ولا يذل المؤمن نفسه فإني مع الضعيف على القوي ما دام مظلوما إن شاء الله..»[4]

وكان علي كرم الله وجهه يوصي من يختاره لعمله قائلا:«...انصف الناس من نفسك ومن خاصة أهلك ومن لك فيه هوى من رعيتك.. »كما يأمرهم برفع المظالم عن الناس ودفع ما غلبهم منها إليه، كما كان يكلف بعض العمال بالتفتيش على أعمال عمال آخرين[5].

ولما استتب الأمر لمعاوية رضي الله عنه اقتفى أثر من سبقه من الخلفاء في نظر المظالم وكان يقدم النظر فيها قبل جلوسه لأهل مجلسه، فقد روي عنه أنه كان يخرج فيقول: «يا غلام أخرج الكرسي فيخرج إلى المسجد فيوضع له فيسند ظهره إلى المقصورة ويجلس على الكرسي ويقوم الأحراس فيتقدم إليه الضعيف والأعرابي والصبي والمرأة ومن لا أحد له فيقول: ظلمت فيقول: أعزوه، ويقول عدي

---

[1]–حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، ط1، دار الشروق بيروت 1983 ص55

[2]– نفس المرجع ص 56

[3]– نفس المرجع ص 63

[4]– نفس المرجع ص 63

[5]– نفس المرجع ص 67

علي فيقول ابعثوا معه، ويقول: صنع بي فيقول: انظروا في أمره حتى إذا لم يبق أحد دخل فجلس على السرير ثم يقول ائذنوا للناس على قدر منازلهم..»[1]

وكان يزيد بن معاوية إذا ولى عاملا قال:« خذ عهدك وسر إلى عملك واعلم أنك معروف رأس سنتك وأنك تصير إلى أربع خلال فاختر لنفسك إنا إن وجدناك أمينا ضعيفا استبدلنا بك لضعفك وسلمتك من عقوبتنامعرفتنا أمانتك وإن وجدناك خائنا قويا، استبدلنا بك وأحسنا على خيانتك أدبك فأوجعنا ظهرك وأثقلنا عزمك، وإن جمعت بين الجرمين جمعنا عليك العقوبتين وإن وجدناك أمينا قويا زدنا في عملك ورفعنا ذكرك وكثرنا مالك وأوطأنا عقبك»[2]

وتظلم إليه رجل من أهل الكوفة، من عامله عبيد الله بن زياد لأنه أخذ منه أربعمئة ألف دينار جباية وجعلها في بيت المال فأنصفه يزيد وأمر عبيد الله برد ما أخذ منه، وخلع على الرجل خلعة سنية.[3]

إذن فقضاء المظالم نشأ مع نشأة الدولة الإسلامية في المدينة المنورة وتولى نظره رسول الله صلى الله عليه وسلم بنفسه واقتدى به من جاء بعده الخلفاء، وظل هذا القضاء وطيلة العهدين النبوي والراشدي والعهد الأموي الأول مندمجامع أنواع القضاء الأخرى ولم يبدأ في الظهور كقضاء متخصص إلا في العهود التالية لذلك.

الفرع الثالث: استقلال قضاء المظالم وتطوره

كما سبق بيانه فقد كانت ولاية المظالم مندرجة ضمن وظائف الولاية الكبرى(الخلافة) غير منفصلة عنها ولا عن ولاية القضاء التي أخذت بالاستقلال منذ عهد الفاروق رضي الله عنه، ومع تخصيص عبد الملك بن مروان يوما في الأسبوع لتصفح قصص المتظلمين أخذت معالمها- أي ولاية المظالم- تتبلور كولاية مستقلة عن ولاية القضاء العادي، ولتبرز كقضاء متخصص ينظر في جور وعسف الولاة والعمال والحكام ورجال الإدارة العامة بصفة عامة ضد الرعية ويقف بالمرصاد لتعديات ذوي النفوذ والجاه تجاه العامة وليرد المظالم مهما كان نوعها وحيثما كان مصدرها،وسنعرض لأسباب استقلال ولاية المظالم ومظاهر ذلك الاستقلال.

أولا: أسباب استقلال ولاية المظالم

---

[1]- أبو الحسين علي بن الحسين بن علي المسعودي، مروج الذهب ومعادن الجوهر ج3،ط2، دار الكتب العلمية 2004 ص36-37.

2- إبراهيم بن محمد البهيقي، المحاسن والمساوئ، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت 1984 ص492.

[3]-محمد بن عبد القادرشيبة الحمد، الولاية القضائية لديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، ط1 ،مطبعة الصلاح جدة2005 ص250.

لقد أجمل الإمام أبو بكر بن العربي الأسباب التي دعت إلى استحداث ولاية المظالم بقوله: «وأما ولاية المظالم فهي ولاية غريبة أحدثهامن تأخر من الولاة لفساد الولاية وفساد الناس وهي عبارة عن كل حكم يعجز عنه القاضي فينظر فيه من هو أقوى منه يدا» .ويمكن حصر الأسباب التي كانت وراء بروز ولاية المظالم كولاية مستقلة عن ولاية القضاء في سببين أساسيين:

السبب الأول: هو كثرة المظالم بعد عصر الراشدين والذي تجمعت عدة عوامل في بروزها وانتشارها أهمها:

1- اطراد توسع الدولة بسبب الفتوحات ودخول شعوب جديدة في الإسلام مع تزايد نشاط الإدارة وتطور تنظيمها وزيادة تدخلها في الحياة العامة

2- غلبة الطابع الدنيوي وضعف الوازع الديني في المجتمع بصفة عامة مقارنة مع الصدر الأول مع تبوأ بعض المناصب الإدارية العامة من غير العدول أحيانا ومن غير الأكفاء أحيانا أخرى.

3- احتجاب الخلفاء والولاة عن الرعية وقلة الاتصال بهم مما أضعف عملية الرقابة على من تحت ولايتهم من رجال الإدارة العامة.

السبب الثاني:هو عجز القضاة عن التصدي للمظالم، فقد تجاهر الناس بالظلم والتغالب وتمنع ذوو الجاه منهم والسلطان من الانقياد الطوعي لسلطان القضاء فاحتاجوا إلى نظر المظالم الذي يجمع بين قوة السلطة وعدل القضاء.

ثانيا: مظاهر استقلال ولاية المظالم وتطورها

لقد بدت مظاهر استقلال ولاية المظالم عن ولاية القضاء من خلال أفرادها بأوقات معينة لنظر اياها ثم تخصيص أماكن خاصة بها لانعقاد جلساتها لتكتمل بعد ذلك بديوانها المستقل ومجلسها الخاص.

1- زمان انعقاد جلسات المظالم:

1-ابن العربي أبو بكر محمد بن عبد الله، أحكام القرآنج4،ط3، تحقيق علي محمد بجاوي دار المعرفة بيروت 1972ص1643.

لقد أدى ازدياد المظالم من جهة وارتباط معالجتها من طرف الخلفاء والولاة من جهة أخرى مع ما هو موكول إليهم من سياسة الدولة وتدبير شؤونها أن تحدد لها أوقات معلومة وأزمنة مخصوصة للنظر فيها والتفرغ فيما عداها لإدارة الشؤون العامة.

وكان عبد الملك بن مروان أول من سلك هذا المسلك واقتفى أثره كثير ممن جاء بعده من الخلفاء والولاة الذين انتصبوا لنظر المظالم.

فقد حدد المأمون يوم الأحد من كل أسبوع لعقد مجلس المظالم وكان يضيف يوم السبت في بعض الأحيان إذا اقتضى الأمر ذلك واختار الإخشيد يوم الأربعاء ونقله كافور الإخشيدي بعده إلى يوم السبت وكانت ثومالقهرمانة أم المقتدر بالله العباسي تجلس يوم الجمعة.وكذلك كان يفعل سلاطين الدولة الزيانية[1].

ويلاحظ أنه ليس هناك من قاعدة في تحديد أيام النظر في المظالم بل يرجع ذلك لاختيار الناظر في المظالم وفق ما يتلاءم مع ظروفه وأحواله،هذا إذا كان غير متفرغ لها أما إذا أوكلت إلى وال يختص بها دون سواها فإنه ينظر فيها في سائر الأيام كالقاضي[2].

2- مكان انعقاد جلسات المظالم:

لقد تميزت جلسات المظالم برهبتها التي كان يضفيها عليها نظارها بما لهم من الهيبة وجلالة القدر إذا كان يترأس تلك الجلسات الخلفاء والسلاطين والولاة والوزراء ممن يجمعون بين السطوة الحماة وتثبت القضاة لذلك فقد كانت مجالس المظالم تعقد في دواوينهم الإدارية ومقار حكمهم التي يديرون منها الشؤون العامة، فكان قصر الخلافة أو دار الإمارة أو قصر الوزارة أماكن لعقد تلك الجلسات، كما بعضهم يعقدها في المسجد الجامع ليشهدها أكبر جمع ممكن من الناس وإظهارا للعناية بها ومزيد الحرص عليها فقد أفردت لها أماكن خاصة فقد أنشأ الخليفة الهادي دارا في بغداد تسمى دار المظالم كما أن الخليفة المهدي بنى قاعة ذات أربعة أبواب فوقها قبة سميت قبة المظالم، وبنى السلطان العادل نور الدين زنكي دار العدل في دمشق ونقل الأيوبيين عنه ذلك فبنوا دارا مثلها في مصر[3].

وقد كان إفراد جلسات المظالم بأزمنة محددة وأماكن خاصة إعلانا عن استقلالها عن ولاية القضاء من جهة، ودلالة على مدى الاهتمام والعناية التي تلقاها من جهة أخرى فانتشار المظالم سبب خراب الدول وزوالها والتصدي لها وإقامة العدل هو أساس الملك وقوام السلطان

---

[1]-حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص114ومابعدها.

[2]-الماوردي المرجع السابق ص100.

[3]-حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص117ومابعدها.

3- ديوان المظالم:

لقد أدى تطور ولاية المظالم إلى استقلالها بديوان خاص- على غرار ديوان القضاء- وهو جهاز استحدثه في العصر العباسي مهمته تلقي التظلمات ورفعها لناظر المظالم ثم إعادتها لأصحابها بعد توقيعها من والي المظالم وحفظ نسخ منها في الديوان مع الترتيب والتنظيم وسنعرض لتشكيلة الديوان عند الحديث عن تنظيم ولاية المظالم في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: ولاية الظالم التنظيم والاختصاص

. بلغت ولاية المظالم مرحلة النضج في العصر العباسي حتى غدا لها ديوان خاص بها على غرار بقية المؤسسات الأخرى كما غدا مجلسها متكامل التكوين ذاهبة وراهبة وتنوعت اختصاصات إليها مبرزة أهمية ودور هذه المؤسسة في النظام الإسلامي وسنحاول التعرف على تنظيم هذه المؤسسة واختصاصاتها من خلال الفروع الآتية :

الفرع الأول: هيئات ولاية المظالم وتشكيلاتها

الفرع الثاني:اختصاصات ولاية المظالم وصلاحياتها.

الفرع الأول: هيئات ولاية المظالم وتشكيلاتها

إن مؤسسة المظالم ذات طبيعة قضائية لذلك فهيئتها الأساسية هيئة حكم أي هيئة قضائية ، ونظرا للنشاط المتنامي لهذه المؤسسة وللأهمية التي يكتسيها حسن سيرها وللدور البارز الذي تلعبه استدعى كل ذلك إن يكون لها ديوان (هيئة إدارية) يتولى تنظيم الشؤون الإدارية للهيئة القضائية وترتيبها وسنحاول استعراض تشكيلة هيئتها الإدارية والقضائية :

أولا: تشكيلة الهيئة الإدارية (الديوان):-

لقد استدعى تنظيم ولاية المظالم أن يكون لها ديوان ينتخب له موظفون أكفاء يقومون بالأعمال الإدارية والكتابية الضرورية لحسن سير هده الولاية ويتكون الطاقم الإداري للديوان من:

1-صاحب الديوان[1]:يتخلص عمله في قيامه بعمل خلاصات لكل ما يقدم من شكاوى وتظلمات لكي يعرضها على ناظر المظالم في سجل خاص، وفي إثبات أسماء أصحاب الظلامات والأحكام

[1]- يطلق لقب صاحب على الرؤساء الإداريين كصاحب ديوان الخراج وصاحب السر.. كما يطلق لقب الأمير على رؤساء الأجهزة العامة وشاغلي الوظائف الرئاسية العليا التي تحكم الأقاليم(عبد السميع سالم الهراوي، لغة الإدارة في صدر الإسلام الهيئة المصرية العامة للكتاب ط1986 1 ص280).

تي صدرت بشأنها.كما يقوم بالإشراف على سير العمل في الديوان وتنظيمه وتوزيع الأعمال بين الموظفين،وقد يتولى التوقيع على التظلمات ذات الأهمية المحدودة إذا فوض له ناظر المظالم ذلك[1].

ويشترط فيمن يتولى هدا المنصب أن يكون أمينا ذا دين وفي خلقه عدل ورأفة ليكون ذلك منه نافعا للمتظلمين[2] .

2-كاتب تثبيت:- مهمته تثبيت ورود الظلامات في سجل خاص والموضوع الذي تنحصر فيه والمدعي والمدعى عليه ثم إحالتها إلى صاحب الديوان.

3- كاتب نسخ: يقوم باستنساخ خلاصات الشكاوى حسب رأي الديوان

4- كاتب إنشاء: ويتولى أمر إنشاء الكتب التي يراد توجيهها إلى الأجهزة المختلفة وينوب عن صاحبالديوان عند غيابه في عرض الظلاماتعلى ناظر المظالم.

5- كاتب تحرير:يتولى تحرير الكتب التي صدرت عن الديوان والتي يستعين فيها الديوان بأصحاب الدواوين الأخرى أو أصحاب المعونة أو القاضي[3].

ثانيا: تشكيلة الهيئة القضائية (مجلس المظالم)

د كان لمجلس المظالم من الرهبة و الهيبة ماجعل الكثير من العتاة والمتجبرين تخشى الذهاب إليه وتفضيل التناصف ورد المظالم قبل الوقوف بين يديه، ولقد زاد من هيبته زيادة على صرامة قراراته وعدالة أحكامه وعلانية جلساته تشكيلته المتميزة التي أضفت عليه الكثير من المهابة و الوقار[4] والتي تضم إضافة إلى والي المظالم خمسة أصناف هم القضاة و الفقهاء و الكتاب و الشهود و الأعوان وسنعرض لهذه العناصر بالترتيب على النحو الأتي :

1- والى المظالم أو (ناظر المظالم):

واشترط الفقهاء فيه أن يكون ذا هيبة وقدر جليل وعُلُوّ يد لتنفذ أحكامه وتحقق الغاية من نصب هذه الولاية[5]، فإنما استحدثت لتتولى ما قصرت ولاية القضاء عن نظره وتنفيذ ما عجزت عن

---

[1]- عبد الرزاق علي الأنباري، النظام القضائي في بغداد العصر العباسي، مطبعة النجف 1977 ص113.

[2]- قدامة بن جعفر، الخراج وصناعة الكتابة، دار الرشيد للنشر بغداد1981 ص63.

[3]محمد بن عبد الله الشباني نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلاميةط3 ، دار عالم الكتب للطباعة و النشر و التوزيع الرياض 1991 ص194

[4]- لما بنى نور الدين زنكي دار العدل جمع أسد الدين شيركوه جمع نوابه وقال لهم لئن أحضرت إلى دار العدل بسبب أحدكم لأصلبنه فامضوا إلى كل من بينكم وبينه منازعة فاتصلوا معه وأرضوه بأي شئ ولو أتى ذلك على جميع مابيدى(حمدى عبد المنعم، المرجع السابق ص119).

[5]- الماوردي ،الأحكام السلطانيةالمرجع السابق ص

إمضائه[1]،لذلك فقد تولاها الخلفاء بأنفسهم فجلس لها المهدى و الهادى و الرشيد و المأمون وغيرهم، وفي بعض الأحيان كانوا يعهدون بذلك لوزرائهم أو قضاتهم، فقد عهد بها الرشيد لجعفر البرمكي قبل أن ينكب به، ثم عين لها إسماعيل بن علية أحد أئمة الحديث ، كما كان يحي بن أكثم قاضي المأمون يجلس لها بأمره، وكذلك ابن أبي دؤاد قاضي المعتصم، وعندما انتقل الخلفاء إلى سامراء انقطع جلوسهم للمظالم–عدا المهتدي الذي واظب على الجلوس لها في دار العامة – فتولاها الوزراء حتى صار ذلك عرفا ساريا في بداية القرن الرابع الهجري ومن أشهر الوزراء الذين جلسوا لها علي بن عيسى وابن الزيات وابن الفرات ولما ضعفت سلطة الوزراء و الخلفاء تولاها الحكام الفعليون من الأمراء المتغلبين من السلاجقة والبويهيين، فقد جلس لها ناصر الدولة بن حمدان الذي تلقب بأمير الأمراء، وكذلك عضد الدولة البويهي وغيرهم وكذلك فعل أمراء الولايات وسلاطين الدويلات المستقلة عن الخلافة فقد جلس لها أحمد بن طولون ومحمد بن طغجالأخشيد وكافور الأخشيدى كما جلس لها السلطان نور الدين محمود زنكي و الناصر صلاح الدين الأيوبي وسلاطين المماليك وغيرهم في المشرق ونفس الحال في بلاد الأندلس و المغرب فقد كان الأمير عبد الرحمن الداخل يجلس للمظالم بنفسه وكذلك كان يفعل هشام بن عبد الرحمن والحكم بن هشام [2].

وفي بلاد المغرب، جلس لها إبراهيم الثاني الأغلبي، والمنصور الموحدي، وأبو حمو موسى الثاني الزيانيوغيرهم من أمراء وسلاطين المغرب ويمكن تعميم ذلك على سائر دويلات الخلافة الإسلامية[3].

فرئاسة مجلس المظالم تكون لرئيس السلطة التنفيذية الفعلية أومن يعينه ممن لهم سطوة وهيبة حتى تمضى أحكامهم وتنفذ قراراتهم

2- القضاة والحكام :

لقد كان القضاة من أهم عناصر مجلس المظالم وكان المهدي إذا جلس للمظالم يقول: «ادخلوا علي القضاة فلو لم يكن ردي للمظالم إلا الحياء منهم لكفى»[4] فوجودهم يعطي الاطمئنان للناظر في المظالم لما لهم من دور في رقابة سلامة الإجراءات، وعدالة القرارات و الأحكام فهم أدرى بطرق الحجاج وموارد المنازعات وتكييف الوقائع وتمحيص الأدلة والبينات، كما يبعث

---

[1]- أبوبكر بن العربي ،أحكام القرآن المرج السابق ص 1643

[2]-حمدي عبد المنعم،ديوان المظالم المرجع السابق ص123

[3]– عبد الحميد الرفاعي ، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون،ط1، دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع 1990 ص87

[4]- حمدي عبد المنعم ،ديوان المظالم المرجع السابق ص80

الراحة و الطمأنينة في نفوس المتظلمين و الخصوم عموما لما عرف عنهم – أي القضاة- أنهم لا تأخذهم لومة لائم في إقرار العدل و الصدع بالحق.

ولما كلفت أم المقتدر قهرمانة القصر ثمل في النظر في المظالم استبشع الناس ذلك وأنكروه وكثر عيبهم له وطعنهم فيه وامتنع المتظلمون من حضور مجلسها حتى أحضرت القاضي أبا الحسن الأشناني وبعض الفقهاء فخرجت توقيعاتها على السداد فانتفع المتظلمون منها وسكن الناس إلى ماكانوا نافروه من قعودها ونظرها[1].

ومما يستدعى الدهشة من جهة والإعجاب من جهة أخرى أن أحمد بن طولون أمير مصر المتغلب عليها أيام المعتمد بالله كان على خلاف مع قاضية بكار بن قتيبة أدى إلى حبس القاضي ووضعه في السجن،غير أنه كان إذا جلس للمظالم أخرج بكار من سجنه ليحضر معه مجلس المظالم فاذا انفض المجلس أعاده للحبس[2].

3-الفقهاء والمشاورون :

وهم عنصر أساسي لاغنى لناظر المظالم عنهم ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأعضل، وأوصى السلطان الزياني أبو حمو موسى الثاني ولي عهده بالنظر في المظالم قائلا :« وبعد فراغك من الصلاة تجلس بمجلسك للشكايات وتأخذ في قضاء الحاجات و الفصل بين الخصماء و انتقام من الظلمة الغشماء ... فتقمع الظالم وتقهره وتحمي المظلوم وتنصره، وتحضر الفقهاء في مجلسك حين الفصل بين الناس لإزالة مايقع إلى الأحكام من الالتباس ... »[3].

وحضور الفقهاء مجالس القضاء سواء كانت قضاءً عاديا أو قضاء مظالم للشورى ،صار من الأعراف القضائية في النظام، قال وكيع:« كانت القضاهلايستغني أن يجلس إليهم بعض العلماء يقوموهم إذا أخطأوا »[4].

---

[1]– عبد الرزاق الأنباري،النظام القضائي في بغداد العصر العباسي المرجع السابق ص114

[2]– القضاعي أبو عبد الله محمد بن سلامة، عيون المعارف وفنون أخبار الخلائف، ط1، دار البدر للنشر والتوزيع المنصورة 2007ص550 .

[3]بوزيان الدراجي، نظم الحكم في دولة بني عبد الواد الزيانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ص244

[4]ظافر القاسمي،نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي ، ط1، دار النفائس بيروت1978 ص329.

وحاجة ناظر المظالم للفقهاء أملاه عدم وجود تشريع موحد معمول به ،يسبب عدم تقنين الأحكام قواعد القانون، فهم ملجأه لمواجهة النوازل و المستجدات فباستشارتهم يتوصل إلى غوامض الأمور ومناظرتهم يستوضح طرق الاجتهاد ومساءلتهم يستجلي خفايا المسائل.

وقال الحسن البصري في تفسير **قوله تعالى:﴿وشاورهم في الأمر﴾**[1]: إن كان عن مشاورتهم لغنيا ولكنه أراد أن يستن بذلك الحكام بعده[2].

ولم يكن عمر يقضي في أمر لم يقض فيه قبله حتى يشاور، وكان عثمان بن عفان إذا جلس وجاءه الخصمان قال لأحدهما : اذهب فادع لي عليا وقال للآخر: اذهب فادع لي طلحة و الزبير ونفراً من أصحاب النبي صلى الله عليه وسلم ثم يقول للخصمين: تكلما، ثم يقبل على القوم فيقول: ماتقولون فان قالوا ما يوافق رأيه أمضاه وإلا نظر فيه بعد.ولما أراد بعض القضاة الاعتذار للمأمون عن تولي القضاة قال له الخليفة:« يحضر مجلسك أهل الدين إخوانك فما شككت فيه سألتهم عنه وما صح عندك أمضيته »[1].

وكان للمرابطين مجلس شورى قضائي يتكون من أربعة فقهاء يختارهم القاضي يجلس معه اثنانفي المجلس القضاء ويقعد الآخران في المسجد الجامع[4].

وكان للحكم بن هشام يومان يقعد فيهما للعامة بنفسه وينظر في أمورهم بإشرافه ويكف مظالمهم بإنصافه ويحضر مجلسه القضاة و الفقهاء [5].

وبلغ من اهتمام أهل الأندلس بهذا الأمر أن افردوا لها خطة مستقلة سميت خطة الشورى وأنشأوا لها دارا تسمى دار الشورى يختار أعضاؤها من جلة العلماء وصفوة الفقهاء يرجع إليها القضاة قبل الفصل في المنازعات وإقرار الأحكام،وكانت فتاوى المشاورين وآرائهم تصل إلى القاضي مشافهة أو مكتوبة و يأخذو القاضي بما أجمعوا عليه وان اختلفوا رجح مارآه صوابا ،وإن لم يقتنع بآرائهم ناظرهم وناظروه حتى يقنعهم أو يقنعوه[6].

---

[1] سورة آل عمران الآية159.

[2] محيي هلالالسرحان، النظرية العامة للقضاء في الإسلام، مركز البحوث والدراسات الإسلامية بغداد2007 ص110

[3] ظافر القاسمي، المرجع السابقنفس الصفحة .

[4] -محمد علي الصلابي، صفحات مشرقة من التاريخ الإسلامي ج2، دار الإيمان للطبع والنشر والتوزيع الاسكندرية2003 ص376

[5] - د عبد الوهاب خلاف،تاريخ القضاء في الأندلس من الفتح الإسلامي إلى نهاية القرن الخامس الهجري، المؤسسة العربية الحديثة القاهرة 1992 ص 542 .

[6] المرجع نفسهص 544

وعلى الرغم من الدور الذي لعبه الفقهاء في حماية مبدأ الشرعية وترسيخ العدالة وما شكله اجتهادهم في النوازل والمستجدات من مصدر ثراء تشريعي وقضائي فإن ذلك لا يحد من سلطة ناظر المظالم أو القاضي من إصدار الحكم الذي إكتملت قناعته الشخصية بصوابه، فهو وحده المسؤول عن إصدار القرارات وتقرير الأحكام وما يترتب عنها من نتائج وآثار ذلك أن النظام القضائي الإسلامي طوال مسيرته اعتمد بشكل عام نظام القاضي الفرد، إلا أنه عمليا قلما يخرج عما قرره المشاورون وأشاروا به .

4-الكتاب:

ليثبتوا ما جرى بين الخصوم وما توجب لهم أو عليهم من الحقوق، فإليهم تعهد مهمة تسجيل ما يدور في المجلس بين المتخاصمين من حجج، وتدوين ما يصدره ناظر المظالم (أو القاضي) من أحكام والقرارات وتثبيت شهادة العدول عليها.

واشترط الفقهاء في الكاتب الفقه وجودة الخط وأن يكون عدلا جائز الشهادة عاقلا لا يخدع نزها بعيدا عن الطمع،فقيها بأحكام كتابته وما يختص بالشروط من المحاضر والسجلات واستعمال الألفاظ الموضوعة لها والتحرز من الألفاظ المحتملة[1].

ولم يؤثر عن قضاة العصر الراشدي أنه اتخذوا كتابا في مجالسهم كونهم لم تدعهم الحاجة لتسجيل أحكامهم، لانقياد الخصوم للتنفيذ الفوري للأحكام لإحترامهم الشديد لقرارات القضاء.

غير أن التطور الذي عرفه المجتمع في العصر الأموي، والانعكاسات التي صاحبته على مستوى السلوك أدى إلى تغيير التعامل معه بقدر ما حدث من تغيير وتبديل وكما قال عمر بن عبد العزيز : «تحدث للناس أقضية بقدر ما أحدثوا من الفجور»، فلما تغيرت أخلاق الناس عما كانوا عليه في العهد الراشدي دعت الحاجة لتوثيق الأحكام بالكتابة والتسجيل حتى لا تضيع الحقوق وذكر الكندي أن سليم بن عنز – قاضي مصر–قضى بين ورثة ثم تناكروا فعادوا إليه فقضى بينهم مرة أخرى وكتب كتابا بقضائه وأشهد عليه شيوخ الجندثم صار بعد ذلك عرفا[2].

5-الشهود:

وهم ليسوا شهود الخصوم ، شهود المجلس ، يشهدون على ما جرى فيه من أحكام وما تقرر فيه من حقوق ، ونظام الشهود العدول في النظام القضائي الإسلامي كنظام الكتابة كان الهدف منه

[1]- قدامة بن جعفر، الخراج وصناعة الكتابةص 66

[2]– مهند محمد حاسم، القضاء في العصر الأموي، دار الحقائق للطباعة والنشر و التوزيع حمص 2009ص201

توثيق الأحكام القضائية وحماية الحقوق المقررة بموجبها من أن ينال استقرارها نسيان تلك الأحكام أو إنكارها من الخصوم أو ذوى حقوقهم بعد مضي فترة من الزمن [1].

6-الحماة والأعوان:

لجذب القوي وتقويم الجريء، ذلك أن مجلس المظالم –ومجلس القضاء بصفة عامة – مجلس هيبة ووقار ، فمهمة الأعوان أن يقفوا بين يدي ناظر المظالم أو القاضي وبين من يتقدم إليه من الخصوم ون أهيب في أعين الحاضرين حتى لا يستخف به أحد فان أخل أحد بأدب المجلس زجروه وإن امتنع أحد من أطراف الدعوى من حضور مجلس الحكم احضروه [2].

حكمة الفقهاء وكان لها الدور البارز في تتبع المظالم وإزالتها وقد تركت أحكامها وقراراتها الأثر الطيب في نفوس عامة الشعب لعدالتها وسرعة تنفيذها .

وبعد استعراضنا لتشكيلة المجلس وتركيبته البشرية نتطرق في الفرع الموالي لاختصاصاته الموضوعية .

الفرع الثاني: اختصاصات ولاية المظالم وصلاحياتها

لقد تنوعت صلاحيات مؤسسة المظالم بحسب الدور الذي أعطي لها كمؤسسة رقابية عامة امتدت رقابتها لتشمل مختلف النشاطات الإدارية الإجتماعية و الدينية للدولة والمجتمع و قد حصر الماوردي رحمه الله تعالى ما يشمله نظر المظالم في عشرة اختصاصات يمكن تصنيفها –بحسب موضوعنا–إلى اختصاصات تدخل في إطار الرقابة على أعمال الإدارة,واختصاصات أخرى تخرج عن ذلك الإطار تعتبر في مجملها من صميم صلاحيات القضاء العادي.

أولا: الاختصاصات التي تدخل في إطار الرقابة على أعمال الإدارة وهي:

1- النظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة [3]،وتأخذ هذه التعديات صورة قرارات إدارية جانبت مبدأ المشروعية في مضمونها أو في شكلها أو غايتهاكما تأخذ صورة أعمال مادية مجافية للعدل و الإنصاف منتهكة حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم .

2- النظر في الغصوب السلطانية [4]:وهذا الاختصاص وإن كان يدخل في عموم التعديات إلا أنه خاص بالتعدي على الأموال الخاصة والاستيلاء عليها بالقوة وتحويلها إلى بيت المال .

3- النظر في منازعات الأوقاف العامة [1].

---

[1]الماوردي ،الأحكام السلطانيةالمرجع السابق ص

[2]المرجع نفسهص 99

[3]الماوردي ،الأحكام السلطانيةالمرجع السابق ص 102

[4]المرجع نفسهص 103

4- النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال[2] سواء كان ذلك عن طريق الزيادة على مقادير الشرعية المستحقة أو عن طريق فرض ضرائب ورسوم غير مشروعة.

5-النظر في تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم وإجحاف النظار بهم[3].

6- النظر في مخالفات كتاب الدواوين في الأموال العامة لأنهم أمناء المسلمين على بيوت الأموال فيما يستوفونه ويوفونه[4].

ويقابل هذه الاختصاصات في القضاء الإداري منازعات الإلغاء والمسؤولية الإدارية ومنازعات نزع الملكية للمنفعة العامة والمنازعات الضريبية ومنازعات الوظيفة العامة ،وكذلك الرقابة على الأموال ا ىامة،غير أن ما يميز ولاية المظا لم عن القضاء الإداري في هذا المجال يكمن في:

أ- أن والي المظا لم يستطيع مباشرة رقابته على تلك الأعمال بصفة تلقائية دون الحاجة إلى أن يتظلم إليه أحد,وذلك بما يتمتع بهمن صلاحيات إدارية ورئاسية .

ب-امتداد سلطة والي المظا لم أثناء نظره في القضايا المعروضة عليه إلى الجانب التأديبي لتطال أهل التعدي والجور.

7-النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة[5]، لأن الحسبة ولاية دينية وخطة إدارية لذلك فرقابة والي المظا لم تمتد إليها باعتبارها مرفقا عاما تدخل ضمن ولايته العامة.

8- مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها أو إخلال بشروطها[6].

هذاالاختصاص وإن لم يكن له ما يقابله في القضاء الإداري ويبدو ظاهريا أنه يخرج عن مجال الرقابة على أعمال الإدارة ونطاقها، إلا أن المنظور الإسلامي للشعائر التعبدية القائم على التكامل بين الدين والدنيا يعتبر أمر القيام بها وتنظيم إقامتها والمحافظة عليها مرفقا عاما، فولاية الصلاة

---

[1] المرجع نفسهص 104

[2] المرجع نفسهص 104

[3] المرجع نفسهص 105

[4] - المرجع السابق ص 106 (وينظر أيضا الفراء أبو يعلى محمد بن الحسين ،الأحكام السلطانية،دار الكتب العلمية بيروت 1983)وهو في هذا الاختصاص يماثل مجلس المحاسبة .

[5] المرجع نفسهص 107

[6] المرجع نفسهص107

3-حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص266.

4-أبوبكر بن العربي ،أحكام القرآن المرج السابق ص 1643

أو ولاية الحج أولاية الجهاد في النظام الإسلامي زيادة على مضامينها التعبدية المحضة،هي ولايات دينية لها دلالتها و مضامينها الإدارية كغيرها من الخطط السلطتانية،ومن صلاحيات ناظر المظالم رقابة نشاطها وخدماتهاويحق لأي شخص لحقه ضير من سيرها أو خدماتها أن يرفع تظلمه لديوان المظالم[4].

ثانيا: الاختصاصات التي تدخل في أصلها ضمن ولاية القضاء العادي وهي:

1- النظر في تعديات ذوي الأيدي القوية وغصبوهم وتنفيذ ما وقف من أحكام القضاء لضعفهم عن إنفاذه وعجزهم عن المحكوم عليه لتعززه وقوة يده أو لعلو قدره وعظم خطره، ويعتبر هذا من أهم الأسباب التي دعت لإنشاء ولاية المظالم [1].

2- النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين : فيفصل بينهم بمثل ما يحكم به الحكام والقضاة[2]. وهذا الاختصاص يثير مسألة تنازع الاختصاص أو بالأحرى توزيع الاختصاص بين القاضي وناظر المظالم ،وإذا كان الفقهاء يجيزون لوالي المظالم أن يحكم في المنازعات العادية لعموم ولايته غير أن التوسع في ذلك تتولد عنه نتيجتان سلبيتان:

أ- أن من شأن ذلك أن يعطل ولاية القضاء عن لعب دورها المنوط بها.

فقد نقل عن ابن طولون أنه كان يداوم على النظر في المظالم حتى كان القاضي ربما نعس في محله ثم انصرف إلى منزله ولم يتقدم إليه أحد، وكذلك فعل كافور الإخشيدي حتى القاضي كالمحجوز عليه[3].

ب- أن من شأن التوسع في ذلك أن يكون على حساب المظالم الفعلية التي لا يستطيع معالجتها إلا والي المظالم.

لذلك يرى جانب من الفقه أن يتصدى والي المظالم للقضايا التي يعجز القاضي عن النظر فيها، ويرد إليه ما يمكنه معالجته والفصل فيه مما يدخل في اختصاصه[4].

---

[2]الماوردي ،الأحكام السلطانيةالمرجع السابق ص 107

[3]- حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص256.

[4]ففي وصية أبو حمو الزياني لولي عهده «وهذا المجلس في هذا اليوم مخصوص بالرعية...فمن كان له حق من حقوق الشريعة رددت أمره إلى قاضي البلد ليفصل في القضية ، ومن كان في غير ذلك من الأحكام التي لا يفصل فيها أحد سوى الإمام فصلته بما يقتضي نظرك السديد ورأيك المصيب الرشيد»(أبو حمو موسى بن يوسف الزياني العبد الوالي، واسطة السلوك في سياسة الملوك، دار بوسلامة للطباعة والنشر والتوزيع تونس1990 ص108).

وكان المنصور الموحدي يقعد للناس عامة ولا يحجب عنه أحد من صغير حتى اختصم إليه رجلان في نصف درهم، فقضى بينهما وأمر صاحب الشرطة أن يضربهما ضربا خفيفا تأديبا لهما وقال لهما أما كان في البلد حكام نصبوا لمثل هذا[1].

والحق أنه ليس هناك من قاعدة في توزيع الاختصاص بين ناظر المظالم والقاضي غير ما تضمنه خطاب التولية أوصك التعيين وما استقر عليه العرف وجرى به العمل يقول القرافي في الذخيرة: «..وولاية الحسبة وغيرها من الولايات ، ضابط ما يندرج فيها مما لا يندرج من الأحكام مبني على العوائد فيما يعرض لمتوليها ، فكذلك قبل هذا للمحتسب دون القاضي وهذا للقاضي دون المحتسب فلو اختلفت العوائد اختلفت هذه الاختصاصات فاعلم ذلك والله اعلم»[2].

المطلب الثالث: ديوان المظالم في العصر الحديث

لقد عملت المملكة العربية السعودية في العصر الحديث على إحياء ولاية المظالم التي عرفها النظام الإسلامي من خلال إنشاء "ديوان المظالم" ليقوم بمهامه العدلية ورقابته على أعمال الإدارة بالأساليب والأهداف والعقوبات الإدارية المتمشية مع سماحة التشريع الإسلامي والمواكبة لمتغيرات العصر[1]،وسنحاول التعرض لنشأة هذا الديوان وتطوره وكذا لتنظيمه واختصاصه في ظل نظامه الحالي من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: نشأة ديوان المظالم وتطوره

الفرع الثاني: تشكيل ديوان المظالم وتنظيمه

الفرع الثالث: اختصاصات ديوان المظالم.

الفرع الأول: نشأة ديوان المظالم وتطوره

تعود فكرة إزالة المظالم إلى بداية نشأة الدولة السعودية حيث شجع مؤسس الدولة الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود الناس لرفع مظالمهم وشكواهم إليه دون خوف أو رهبة من أي كان وهو ما تضمنه البيان الذي صدر بجريدة أم القرى بعددها الصادر بتاريخ 26من ذي الحجة سنة1344هـ الموافق لـ7 يونيو سنة1926م.

---

[1] هوبكنز .ج.ف.ب، النظم الإسلامية في المغرب في القرون الوسطى المرجع السابق ص240

[2] القرافي، الذخيرة ج8 المرجع السابقص50.

[3] – عبد الرزاق علي الفحل، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث الرياض2004 ص237.

وفي سنة 1954 ظهر ديوان المظالم كشعبة من شعب مجلس الوزراء وذلك بمقتضى المادة19 من الباب الخامس من نظام مجلس الوزراء التي تنص على أن :« يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم يشرف عليه رئيس يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام الملك شخصيا وهو المرجع الأعلى له[1].

وتختص هذه الشعبة بتلقي التظلمات والتحقيق فيها وإعداد تقرير عنها متضمنا نتائج البحث والتحقيق والتوصيات المقترحة ليقوم رئيس الديوان برفعه للملك ليصدر أوامره.

ولم يمض على تأسيس تلك الإدارة أكثر من عام حتى استقلت عن مجلس الوزراء بمقتضى المرسوم الملكي رقم8759/13/2 الصادر بتاريخ17رمضان سنة1374هـ[2].

وقد نصت المادة الأولى منه على أن:« يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالة المرجع الأعلى له» .

كما نصت المادة الثانية منه على أنه:« يختص هذا الديوان بما يلي:

أ- تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه

ب- التحقيق في كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر التحقيق فيها والإجراء الذي يقترح الديوان اتخاذه بشأنها والأسباب التي يقوم عليها الإجراء المقترح.

ج- إرسال هذا التقرير إلى الوزير أو الرئيس المختص مع إرسال صورة منه إلى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى إلى ديوان رئيس الوزراء، وعلى الرئيس أو الوزير المختص خلال أسبوعين من استسلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذه الإجراء المقترح أو بمعارضته له. وفي هذه الحالة يتعين إبداء أسباب معارضته وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره إلى جلالة الملك ليصدر أمره العالي في الأمر موضوع التقرير» .

ولا يجوز للديوان أن يقترح على وزير أو رئيس مختص فرض عقوبة أو اتخاذ إجراء غير منصوص عليه في النظم القائمة إلا بأمر من جلالة الملك وإذا كانت الشكوى موجهة إلى وزير أو رئيس مسؤول يرفع رئيس الديوان الأمر إلى جلالة الملك ليصدر أمره بما يرى اتخاذه بشأنها .

---

[1]- المرجع السابق ص 238

[2]- نشر هذا المرسوم الملكي في جريدة أم القرى العدد1577بتاريخ23من ذي الحجة سنة 1374هـ الموافق ل 12 اغصطس1955

[3]- المادة 5 من المرسوم الملكي المذكور أعلاه .

وقد منح هذا المرسوم رئيس الديوان أو من يندبه من موظفي الديوان الصلاحيات الشاملة في البحث والتحقيق والتفتيش في مختلف الوزاراتوالمصالحلتحديد المسؤوليةوالمسؤولين،واستدعاء الموظفينواستجوابهم وتفتيشهم وتفتيش منازلهم عند الضرورة مع مراعاة ما تقتضيه الأنظمة بشأن ذلك.

كما أوجب على الجهات الرسمية والأهلية مد يد العون للديوان في القيام بالإجراءات التي يراها كفيلة بإظهار الحقيقة وتحديد المسؤولية[1].

كما ألزم رئيس الديوان برفع تقرير إلى الملك كل ستة أشهر متضمنا ما أسفرت عنه تحقيقات الديوان من مسؤوليات على الجهات الحكومية وموظفيها والإجراءات المقترحة لتقويم الانحرافات وإرسال صورة من التقرير إلى رئيس مجلس الوزراء[2].

وظل الديوان يعمل كجهاز مستقل وفق أحكام المرسوم المشار إليه أعلاه ما يقرب عن ثلاثين سنة إلى سنة 1402 (1982م).

واستجابة للنداءات الداعية لتطوير ديوان المظالم وإعطائه الصفة القضائية صدر المرسوم الملكي رقم/م/51 بتاريخ17من رجب سنة1402 المتضمن الموافقة على نظام ديوان المظالم والذي أوضح بصفة جلية أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري يباشر الاختصاصات القضائية وبصدور هذا النظام تكون المملكة العربية السعودية قد أخذت بنظام القضاء المزدوج وقد أكد النظام المشار إليه أعلاه حيادية ديوان المظالم واستقلاله عن الجهاز التنفيذي على الرغم من ارتباطه المباشر بالملك كما بين تشكيلته واختصاصاته وهو ما سنعرض له في الفرعين المواليين :

الفرع الثاني: تشكيل ديوان المظالم وتنظيمه وسير عمله

لقد نصت المادة الأولى من نظام ديوان المظالم على أن:«ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك ويكون مقره مدينة الرياض ويجوز بقرار من رئيس الديوان إنشاء فروع له حسب الحاجة»[3].

كما نصت المادة الثانية على أن ديوان المظالم يتألف من رئيس بمرتبة وزير ونائب رئيس أو أكثر وعدد من النواب المساعدين والأعضاء ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة ويلحق به العدد الكافي من الموظفين الفنيين والإداريين وغيرهم.

---

[1]-المادة4من المرسوم الملكي المذكور أعلاه.

[3]يقع المقر الرئيسي للديوان بالرياض عاصمة المملكة وله خمسة فروع في كل من منطقة مكة المكرمة ومنطقة المدينة المنورة، والمنطقة الشرقية ومنطقة عسير ومنطقة الجوف.

وسنحاول التعرض بشيء من التفصيل لتشكيل الديوان وسير عمله.

أولا: التشكيلة البشرية للديوان :

يتشكل ديوان المظالم من العناصر الآتية :

1- رئيس الديوان: وهو بمرتبة وزير يعين بأمر ملكي وتنهى مهامه بنفس الأسلوب، وعلى الرغم من كونه أحد أعضاء مجلس الوزراء ويتمتع بسلطات الوزير إلا أنه يتميز عن بقية الوزراء الذين يعتبر رئيس الوزراء هو مرجعهم المباشر، بكونه مسؤولا مباشرة أمام الملك الذي يعتبر المرجع الأعلى له ، ينبغي أن يوافيه نهاية كل عام بتقرير شامل عما يصدره الديوان من أحكام وما يراه من اقتراحات.

2- نائب رئيس أو أكثر: يعينون بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان ويتولى النواب مساعدة الرئيس في أعمال الديوان والقيام بما يحيله إليهم أو يكلفهم به الرئيس من مهام وأعمال، وينوبه أحدهم في حالة غيابه .

3- النواب المساعدون: يعينون بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان ويتولون مهام رئاسة فروع الديوان في مناطق المملكة كما قد تسند لهم أعمال أخرى في الديوان واللجان.

4- الأعضاء يعينون بأمر ملكي بناء على اقتراح لجنة الشؤون الإدارية يتولون الحكم والنظر في الدوائر واللجان فهم أعضاء هيئة الحكم ويختارون من ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة.

تشكل هذه العناصر بمجموعها ديوان المظالم فهم ولاة المظالم ورجال العدالة للقيام بمهامه واختصاصاته وتنفيذ أهدافه في مجال الرقابة على أعمال الإدارة [1].

ويلحق بهؤلاء موظفون إداريون يقومون بالأعمال الإدارية.[2]

1-ويتجاوز عدد الهيئة القضائية 170 قاضيا(علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعودية، ندوة القضاء والأنظمة العدلية ج2 ،ط2 وزارة العدل بالمملكة العربية السعودية 1425هـ ص49).

2-ويتكون الجهاز الإداري لديوان المظالم من:

وكيل رئيس ديوان المظالم

- المدير العام للشؤون المالية والإدارية
- شؤون الموظفين.
- الإدارة والمالية.
- الاتصالات الإدارية.
- إدارة الوثائق والسجلات.

ثانيا : تنظيم الهيئة القضائية وقواعد سيرها

تقسم الهيئة القضائية(هيئة الحكم) إلى دوائر للفصل في القضايا المعروضة عليها وتتدرج هذه الدوائر إلى درجتين:

1- الدرجة الأولى:

وهي بمثابة المحاكم الابتدائية وتتشكل كل دائرة من ثلاثة أعضاء رئيس وعضوين مستشارين وتضم أربعة أنواع من الدوائر:

أ- الدوائر الإدارية:

و تختص بنظر المنازعات المتصلة بالوزارات والمصالح الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وفروعها أي المنازعات التي يكون أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها،ويبلغ عددها 20 دائرة[1].

ب- الدوائر الجزائية:

وتختص بنظر الدعاوى المقامة من هيئة الرقابة والتحقيق أو هيئة التحقيق والادعاء العام ضد المتهمين بإحدى الجرائم المنصوص عليها بالأنظمة الصادرة فيها والتي تدخل في اختصاصات ديوان المظالم، ويبلغ عددها 18 دائرة موزعة على مختلف مقار الديوان[2] .

ج- الدوائر التأديبية:

وتختص بالفصل في الدعاوى التأديبية والطلبات التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق وكذلك في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات النهائية للسلطة التأديبية ، ويبلغ عددها 16 دائرة موزعة على مختلف مقار الديوان [3].

د- الدوائر التجارية:

الخدمات الإدارية(عبد الرزاق علي الفحل، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص 240)

[1]علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص 49

[2]المرجع السابق ص 49

[3]المرجع السابق ص 50

تختص بالفصل في المنازعات التجارية التي تنشأ بين التجار المنصوص عليها في النظم والقرارات المعمول بها والمنازعات المتفرعة عن تطبيق نظام الشركات التجارية ، ويبلغ عددها 20 دائرة موزعة على مختلف مقار الديوان [1].

هـ- الدوائر الفرعية:

وتختص بالفصل في:

- دعاوى حقوق الموظفين أو ورثتهم.
- طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية
- دعاوى الأعذار في حالات تأخير المطالبات بحقوق تجاه الخزانة العامة، ويبلغ عددها 40 دائرة.

كما تفصل الدوائر الفرعية بقاض فرد في الدعاوى السيرة أو المحدودة الأهمية التي يرى رئيس الديوان إحالتها إليها والتي تدخل في اختصاصات الدوائر الأخرى[2].

2- الدرجة الثانية:

وهي هيئة تدقيق القضايا، وهي بمثابة محكمة استئنافية وتتشكل من ثلاثة أعضاء على الأقل ومقرها الرياض وهي مقسمة إلى خمس دوائر تدقيق وتختص بتدقيق ما يحيله إليها رئيس الديوان من الأحكام والقرارات التي تصدرها دوائر الدرجة الأولى.

ويحيل رئيس الديوان إلى دوائر التدقيق القضايا التي اعترض أصحاب الشأن على الأحكام التي صدرت بشأنها من دوائر الدرجة الأولى إذا قدمت تلك الاعتراضات في الآجال والمواعيد القانونية المقررة لذلك.

يحيل بصفة تلقائية إلى دوائر التدقيق القضايا التي صدرت بشأنها قرارات وأحكام على خلاف ما طلبته الجهة الإدارية أو صدرت في غير صالحها إذا لم تبادر الجهة الإدارية لذلك. وذلك احتياطا لبيت المال.[3]

ويترتب على طلب التدقيق أن تقوم دائرة التدقيق المختصة بتأييد القرار المستأنف أو نقضهوفي الحالة الثانية إما أن تتصدى لنظر القضية بنفسها أو تعيده إلى الدائرة التي أصدرته وفي حالة إصرار هذه

[1] علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث الرياض 2002ص 59

[2] علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص 61

[3] علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص 50

خيرة على موقفها ولم تقتنع به دائرة التدقيق فإنها تتصدى بنفسها لنظر القضية ويكون قرارها نهائيا.

وإذا رأت دائرة التدقيق أثناء نظرها في قضية ما تغيير اجتهاد سبق أن أخذت به هي أو دائرة أخرى في قضايا سابقة رفعت الموضوع إلى رئيس الديوان ليحيله إلى هيئة التدقيق في شكل دوائر مجتمعة برئاسة رئيس الديوان وتصدر الدائرة المجتمعة قرارها بأغلبية الأعضاء[1].

ثالثا: لجنة الشؤون الإدارية :

وتتكون من رئيس الديوان أو من ينيبه وستة أعضاء يختارهم رئيس الديوان حسب الشروط المنصوص عليها ،ولهذه اللجنة نفس الاختصاصات المقررة لمجلس القضاء الأعلى بالنسبة للأمور الإدارية من تعيين وترقية وندب وإعارة،ولا يكون انعقادها صحيحا إلا بحضور جميع الأعضاء وفي حالة غياب أحدهم بمبرر مقبول يحل محله من يرشحه رئيس الديوان من تتوفر فيهم شروط العضوية وتصدر هذه اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

وبهذا العرض نكون قد أخذنا صورة مجملة لتنظيم ديوان المظالم وسيره و**سنعرض** في الفرع الموالي **لإختصاصاته.**

الفرع الثالث: اختصاصات ديوان المظالم

لقد نصت المادة الأولى من نظام ديوان المظالم على أنه هيئة قضاء إداري تبيانا لصفته الأصلية وذلك نظرا لما أنيط به من أعمال تخرج عن اختصاص القضاء الإداري حسب ما استقر عليه الفقه والقضاء والإدارتين في الأنظمة التي تأخذ بنظام القضاء الإداري وذلك كالفصل في قضايا الرشوة والتزوير .

ولقد بينت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم اختصاصاته حيث جاء فيها:

«1-يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:

أ- الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية **والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.**

ب- الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم اختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كاف من الواجب عليها اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح .

3- السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي،ط1،جامعة الملك سعود الرياض1994 ص701

ج- دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعماله.

د- الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود[1] التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها.

ه- الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق

و- الدعاوى الجزئية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير.المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم43 بتاريخ1377/11/29هـ، والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم77 بتاريخ1395/10/23هـ.

وكذلك الدعاوى الجزئية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.

ز- طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

ح- الدعاوى التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظامية خاصة.

ط- طلب المحاكم الأجنبية إيقاع الحجز التحفظي على ممتلكات أو أموال الناس داخل المملكة.

2- مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظاما، يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها».

ونصت المادة التاسعة على أنه: «لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها».

إن منطوق المادة الثامنة يثير التساؤل عما إذا كان اختصاصات ديوان المظالم على سبيل الولاية العامة في كل المنازعات الإدارية أم أنها على سبيل الحصر بما جاء في بنود هذه المادة،كما أن أعمال السيادة التي استبعدتها المادة التاسعة من رقابة ديوان المظالم تبقى غيرة محددة، وهي لا تستند في أساسها إلى سوابق قضائية أو تشريعية في النظام الإسلامي مما يستدعي حصرها في حدود الضرورة القصوى في القضايا المرتبطة بسياسة الدولة العليا على أن يكون التجاوز بالنسبة لقضاء الإلغاء دون قضاء التعويض وينبغي أن يترك الباب مفتوحا لكل متضرر من أعمال السيادة أن يتظلم للمرجع الأعلى لديوان المظالم[2].

---

[2] عبد الرزاق علي الفحل، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية المرجع السابق ص 466

وإذا كان إخراج القرارات والأحكام الصادرة من الهيئات القضائية من نظر ديوان المظالم يعتبر أمرا منطقيا وذلك ضمانا لاستقرار الأحكام القضائية واستقلالها، فإن التساؤل يثور حول ما يصدر من هيئات إدارية بصفة قضائية هل يدخل ضمن نظر ديوان المظالم أم لا ؟

وهنا ينبغي التفريق بين :

أ- الهيئات التي أناط بها النظام اختصاصا قضائيا دون أن يخولها الصفة النهائية فإن ما يصدر منها يعتبر في حكم القرارات الإدارية ويعامل معاملتها وبالتالي تدخل في نظر ديوان المظالم ويجوز الطعن فيها أمامه ومن أمثلة ذلك:

- قرارات اللجنة التي تنظر في مخالفات نظام المطبوعات في حالتي السجن والغرامة.
- قرارات اللجنة المنصوص عليها في نظام الفنادق في إصدار عقوبة بالغرامة أو بغلق الفندق.

ب- الهيئات الإدارية التي أناط بها النظام اختصاصا قضائيا بصفة نهائية، فإن ما يصدر عنها يعتبر من قبيل القرارات القضائية النهائية وبالتالي لا يجوز الطعن فيها أمام ديوان المظالم ومن أمثلة ذلك:

- قرارات اللجان الجمركية الاستئنافية.
- قرارات مجلس تأديب طوائف المطوفين والوكلاء والإدلاء.

ومما تجدر الإشارة إليه والتنويه به أن ديوان المظالم حتى في القضايا التي لا تدخل في اختصاصه يتدخل إيجابيا وذلك إما ب:

1- إفهام الشاكي بعدم اختصاصه بنظرها وبحقه في تقديمها إلى الجهة المختصة بنظرها وفقا للإجراءات المقررة نظاما

2- أو إحالتها لجهة الاختصاص

3- عرضها على المرجع الأعلى للديوان للأمر بما يراه تجاهها إذا رأى الديوان أن الشكوى تقوم على أسس قوية ترجح صحتها وفي الوقت ذاته تنطوي على ظلم عنيف أو إخلال خطير بالنظام[1].

بعد تناولنا لتطور ديوان المظالم وسيره واختصاصاته في النظام الإسلامي وفي العصر الحديث نعرض للحديث عن القضاء الإداري في الجزائر وهو ما سنتناوله في المبحث الموالي.

[1] عبد الرزاق علي الفحل، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية المرجع السابق ص 468

المبحث الثاني :نشأة وتطور القضاء الإداري في الجزائر

بعد التعرض لنشأة وتطور أجهزة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام **الإسلامي نعرج على** ف الأطوار التي مر بها القضاء الإداري في الجزائر منذ استعادة السيادة الوطنية سنة1962 وإلى غاية المرحلة الحالية التي تبتدئ بعد المصادقة على دستور1996**والذي يعد فاصلا بين مرحلتين** متمايزتين في مسيرة القضاء الإداري لذا سنقسم هذا البحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: القضاء الإداري قبل دستور1996

المطلب الثاني: القضاء الإداري في ظل دستور1996

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول:القضاء الإداري قبل دستور1996 (1962-1996)

إن دراسة سير وتطور القضاء الإداري قبل دستور 1996 **لا تنفصل عن دراسة النظام القضائي ككل** بسبب طبيعة ذلك النظام الذي تبناه المشرع الجزائري منذ الإصلاح القضائي لسنة 1965 **والذي بدت إرهاصاته منذ سنة** 1963،ولم تكن الفترة من سنة1962والى غاية1965 سوى فترة انتقالية أملتها ظروف موضوعية في ذلك الوقت.

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: القضاء الإداري في الفترة الانتقالية(1962-1965)

الفرع الثاني: القضاء الإداري بعد الإصلاح القضائي لسنة1965

الفرع الثالث: تنظيم وسير الغرف الإدارية

الفرع الأول:القضاء الإداري في الفترة الانتقالية(1962-1965)

لقد عاشت الجزائر فترة مظلمة من تاريخها تمثلت في مرحلة الاحتلال الفرنسي الذي سعى بكل وسائله لطمس هويتها ومحو شخصيتها والقضاء على كل مقوماتها ونظمها وعمل بكل ما أوتي من لترسيخ عاداته ونظمه وتشريعاته في كل الميادين وفي شتى المجالات، ولما استرجع الشعب **الجزائري** السيادة على أرضهونال حريته واستقلاله في جويلية1962 واجه تحديات صعبة وعوائق جمة على جميع الأصعدة المؤسساتية، وكان للمؤسسة القضائية نصيب من ذلك، وتمثلت أهم العوائق والمشاكل التي واجهت المؤسسة القضائية في:

1- وجود فراغ قانوني على جميع المستويات.

2- نقص التأطير **البشري للجهاز القضائي بسب هجرة غالبية القضاة الفرنسيين غداة الاستقلال.**

3- **تنوع الجهات القضائية الموروثة عن الاستعمار وصعوبة تحديد اختصاصها**[1].

[1] بوبشير محمد مقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2006 ص 200

ولمعالجة هذا الوضع اتخذت الدولة الجزائرية الفتية جملة من الإجراءات تمثلت في :

1-تمديد العمل بالتشريع الفرنسي باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية وهو ما نص عليه القانون رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 صادر عن المجلس الوطني التأسيسي في ديباجته التي جاء فيها : « كانت الظروف لا تسمح بإعطاء البلاد تشريع يتماشى مع احتياجاتها وطموحاتها فإنهمن غير المعقول تركها تسير بدون قانون ولذلك كان من الضروري تمديد مفعول القانون القديم واستبعاد الأحكام التي تتنافو السيادة الوطنية إلى أن يتم التمكن من وضع تشريع جديد »[1].

2-معالجة نقص التأطير البشري وسد الفراغ الذي تركه الرحيل الجماعي للقضاة والموظفين الفرنسيين عن طريق توظيف المحامين الجزائريين في السلك القضائي وتوظيف موظفين آخرين في مهام كتاب الضبط المترجمين والمدافعين القضائيين والوكلاء الشرعيين،وهو ما سمح به الأمر رقم 49/62 المؤرخ في 1962/09/21م

وتميزت هذه المرحلة بـ:

الإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاث- الموروثة عن الاحتلال- في كل من الجزائر وقسنطينة ووهران[2] بالإضافة إلى المحكمة الإدارية بالأغواط التي لم تعرف أي نشاط يذكر، وكما سبقت الإشارة إليه فقد أدى الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للقضاة الفرنسيين إلى تولي رئيس المحكمة الإدارية للجزائر للمحكمتين الأخريين بكل من وهران وقسنطينة[3] ،ولنفس السبب سمح لرئيس المحكمة الإدارية – مؤقتا – أن ينظر في بعض المنازعات كقاض فرد [4]،وتعتبر المحاكم الإدارية بموجب القانون 157/62 المؤرخ في 1962/12/31صاحبة الولاية العامة بالنسبة للمادة الإدارية الذي يجعلها تنظر بصفة أولية ومبدئية في جميع المنازعات الإدارية ماعدا تلك التي تخرج عن نظرها بنص القانون.

، هذه المحاكم تتمتع بهذه الصفة إلى غاية تأسيس المجلس الأعلى سنة 1963 الذي أصبح الجهة القضائية الإدارية ذات الولاية العامة حسب ما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم

---

[1]عمار بوضياف القضاء الإداري في الجزائريين نظام الوحدة والازدواجية،دار،ط1،ريحانة ص 25.

[2]يمتد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بالجزائر إلى الولايات: الجزائر، الأصنام، المدية، تيزي وزو، عنابة،وجزء من الواحات.
ويمتد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بقسنطينة إلى ولايات: قسنطينة، باتنة، والجزء الثاني من الواحات.
ويمتد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بوهران إلى ولايات: وهران، مستغانم، تيارت، تلمسان، سعيدة،الصاورة.

[3]عمار بوضياف النظام القضائي الجزائري،دارجسور لنشر و التوزيع الجزائر ص197

[4]بوبشير محمد مقران، النظام القضائي الجزائري المرجع السابق ص 201

218/63 المؤرخ في 1963/06/18 لمتضمن إنشاء المجلس الأعلى الذي يتكون من أربع غرف هي غرفة القانون الخاص، الغرفة الاجتماعية، الغرفة الجنائية، الغرفة الإدارية: ونصت المادة الخامسة منه على أنه يمكن لأي غرفة من غرف المجلس الأعلى أن تفصل في أية قضية مهما تكن طبيعتها .

واستمرت المحاكم الإدارية إلى غاية صدور الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي و الذي حول في مادته الخامسة صلاحيات المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية بكل من الجزائر وقسنطينة ووهران .

الفرع الثاني: القضاء الإداري بعد الإصلاح القضائي لسنة 1965

لقد كانت المرحلة السابقة- أي المرحلة الانتقالية – مسألة ظرفية فرضتها ظروف الدولة آنذاك، لكن الرغبة في قطع واجتثاث مخلفات الاستعمار و التخلص من رواسبه كان دافعا أساسيا لإجراء إصلاحات عميقة لجهاز العدالة وهو ما عبر عنه ميثاق الجزائر لسنة 1964 حيث ورد فيه :« يجب أن تدخل على العدالة كسائر هياكل الدولة الأخرى الموروثة عن الاستعمار إصلاحات عميقة في نصوصها وهياكلها ومكوناتها الاجتماعية والإنسانية وكذا في مصادرها التي تستقي منها وأن تكون مطابقة لمستلزمات الثورة الاشتراكية وعليها أن تتخلص من الإجراءات الثقيلة ومن الهيئات العديدة للجهاز القضائي الحالي الذي صيغ كأداة في خدمة أصحاب الامتيازات ..»[1].

وهكذا جاء التنظيم القضائي الذي تضمنه الأمر 65-278 المؤرخ في 16-11-1965 ليجسد الرغبة في أرض الواقع من خلال الإصلاحات الهيكلية الجديدة و التي نحا بها المشرع نحو نظام القضاء الموحد بإلغائه للمحاكم الإدارية الثلاث الكائنة بالجزائر وقسنطينة ووهران ونقل صلاحياتها الغرف الإدارية بالمجالس القضائية للولايات الثلاث،وتميز هذا الإصلاح بعدم الانسجام بين الهياكل التي تحكم المنازعة العادية و الهياكل التي تحكم المنازعة الإدارية حيث اقتصرت الأخيرة على ثلاث غرف في ثلاثة مجالس قضائية بينما توسعت المنازعة العادية لتشمل 15 مجلسا قضائيا وهو بذلك لم يستطع تحقيق مبدأ تقريب العدالة من المواطن،ولعل السبب الأبرز الذي حدا بالمشرع إلى الاقتصار على ثلاث غرف للمنازعة الإدارية يعود أساسا لقلة ومحدودية عدد القضاة الأكفاء في مجال القضاء الإداري الذي هو قضاء اجتهادي وإنشائي أكثر منه تطبيقي، كما أن تعميم الغرف دارية على سائر المجالس القضائية يتطلب اعتمادات مالية إضافية ولم تكن الدولة في ذلك الوقت في وضع مريح من الناحية المالية،كمالايخفى تأثير التجربة الفرنسية وهي بلد القضاء الإداري حيث

[1] عمار بوضياف النظام القضائي الجزائريالمرجع السابق ص 199

أن المشرع الفرنسي لم يعمم في بداية الأمر المحاكم الإدارية على جميع المحافظات الفرنسية بل اقتصر على محاكم جهوية محدودة يمتد اختصاص كل منهما لمجموعة من المحافظات[1].

وبقي الامر على حاله بالنسبة لهياكل القضاء الإداري حتى بعد صدور الأمر رقم 73/74 المؤرخ في12-7-1974 ضمن إحداث مجالس قضائية ارتفع بموجبها عدد المجالس إلى 31 مجلسا إلى أن جاء التعديل المقرر بموجب القانون رقم 01/86 المؤرخ في 1986/01/28 الذي رفع عدد الغرف الإدارية إلى (20)عشرين غرفة وبقي (11) أحدعشرمجلسا قضائيا بدون غرفة إدارية.

وبعد المصادقة على دستور 1989 وفتح المجال أمام التعددية الإعلامية و السياسية، شهدت الدولة ورة تشريعية مست مختلف المجالات، وصدر القانون 23/90 المؤرخ في 1990/08/18 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية و الذي حمل معه أمرين بالنسبة لهياكل القضاء الإداري:

الأول: رفع عدد الغرف الإدارية إلى 31 أي أنه عمم الغرف الإدارية على سائر المجالس ضائية، وبهذا يكون هذا الإصلاح القضائي قد جسد بصورة أفضل مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.

الثاني:ميز بين الغرف الجهوية لكل من الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة وباقي الغرف المحلية،ووزع الاختصاص من بينها من جهة، وبينها وبين الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا[2] من جهة أخرى .

وبقيت هياكل القضاء الإداري على حالها إلى غاية صدور دستور 1996 والذي كرس توجها جديدا تمثل في فصل هياكل القضاء الإداري عن هياكل القضاء العادي،وهو ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني، وقبل ذلك نتعرف على سير وتنظيم هياكل القضاء الإداري في هذه المرحلة في الفرع الموالي .

الفرع الثالث:تنظيم وسير الغرف الإدارية

تنحصر هياكل القضاء الإداري- في هذه المرحلة- في الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا(المجلس الأعلى سابقا) كأصل عام وبصفة استثنائية يمكن إلحاق المحاكم بهذه

---

[1] المرجع السابق ص210

[2] استبدل "مصطلح المجلس الأعلى بمصطلح المحكمة العليا " بموجب المادة 39 من القانون 22/89 المؤرخ في 1989/12/12 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وسيرها،وهذا طبقا لما جاء به دستور1989 .

الهياكل لكون المشرع قد خصها بالنظر في بعض النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها دون دمجها ضمن المنازعات الإدارية[1].

الحديث عن سير هذه الهياكل يقتضي التطرق لتشكيلاتها القانونية للفصل في القضايا المعروضة أمامها ولتوزيع الاختصاص فيما بينها، وأما إجراءات المخاصمة الإدارية أمام هذه الهياكل فسيتم التعرض لها في الفصل الثاني عند **الحديث عن وسائل الرقابة.**

أولا:توزيع الاختصاص بين هياكل القضاء الإداري (الغرف الإدارية)

تنص المادة 7 قانون الإجراءات المدنية (المعنى) على أنه:

« المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية (أو البلدية)[2]أو إحدىالمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية طرفا فيها وذلك حسب قواعد الاختصاص التالية:

1- تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة التي يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم:

- الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى شرعيتها.

2- تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها وكذا اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم:

- بالبطلان في القرارات الصادرة عن روؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية :ذات الصبغة الإدارية.

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى شرعيتها

- المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة، و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الرامية لطلب تعويض.

- وتنص المادة 7 مكرر أنه: خلافا لأحكام المادة 7 تكون من اختصاص المحاكم:

- مخالفات الطرق

---

[1]- خلوفي رشيد قانون المنازعاتالإدارية.تنظيم واختصاص القضاء الإداري ،ط3 ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2007 ص11

[2]- سقط من النص العربي للمادة كلمة (البلدية)

- المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية و الأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنة أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد الاجتماعية

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية و الرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية...»

وتنص المادة 231 على أنه: «....تختص المحكمة العليا بالحكم :

1- في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع أنواعها

2- في طلبات إلغاء القرارات الصادرة من السلطات الإدارية المركزية لتجاوز سلطاتها »

كما تنص المادة 274 : « تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا:

1- الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية

2- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المحكمة العليا».

وتعتبر هذه المواد الواردة في قانون الإجراءات المدنية إضافة إلى مواد أخرى في بعض القوانين الخاصة أساس توزيع الاختصاص بين هياكل القضا لإداري والتي تجعل الغرف الإدارية المحلية بالمجالس القضائية صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية في مواجهة المحاكم من جهة وفي مواجهة الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا(وكذلك الغرف الجهوية) من جهة أخرى،وبالتالي لا تحتاج إلى نص لممارسة اختصاصها بل يكفي توافر المعيار العضوي الذي اعتمده المشرع حتى يؤول إليها الاختصاص، بينما لا يمكن للجهات الأخرى النظر في أي نزاع إداري إلا بنص صريح لأن اختصاصها أتى على سبيل الاستثناء .

وهكذا فالغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تختص بالنظر في دعاوى إلغاء القرارات المركزية وكذا تفسيرها وفحص مشروعيتها كدرجة أولى وتنظر في استئناف القرارات غير النهائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية كدرجة ثانية إضافة إلى ما قد يرد في نصوص خاصةأو يكرسه الاجتهاد القضائي

بينما ينعقد الاختصاص للغرف الإدارية الجهوية في النظر في إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات وتفسيرها وكذا فحص مشروعيتها، ويعود لاختصاص المحاكم ما بينه منطوق المادة 7مكرر أو ما يقتضيه مفهوم المخالفة للمادة 7أوما ورد في نصوص خاصة أوما كرسه الاجتهاد القضائي.

وتبقى الغرف المحلية بالمجالس القضائية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية عدا ما خرج عن اختصاصها بنص صريح أو كرسه الاجتهاد القضائي[1].

ثانيا: التشكيلة القانونية للفصل في القضايا .

تختلف التشكيلة القانونية للهيكل القضائي الناظر في النزاع الإداري أو النزاع الذي تكون الإدارة طرفا فيه من مستوى إلى آخر

1- على مستوى المحاكم :

كأصل عام ينظر في القضايا المعروضة على المحاكم قاض فرد كما هو الحال بالنسبة للمنازعات المدنية والتجارية ،كما يمكن أن تكون تشكيلة الحكم جماعية كما في النزاعات الاجتماعية (العمالية).

2- على مستوى المجالس القضائية :

إذا كان النزاع الإداري مطروحا على الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي (سواء كانت محلية أو جهوية) فإن هيئة الحكم التي تنظر فيه تتكون من ثلاثة أعضاء على غرار بقية غرف المجلس[2].

وبصفة مبدئية فإن الغرفة الإدارية تنظر في النزاع المعروض عليها بمفردها كما يمكن لها أن تنضم إلى غرفة أخرى وتتشكل في هيئة الغرف المجتمعة[3].

وفي القضايا الإستعجالية فإنه ينظر في الطلبات رئيس المجلس أو من ينتد به كقاض فرد وهي الصورة الوحيدة للقضاء الفردي بالنسبة للمنازعات الإدارية[4].

3- على مستوى المحكمة العليا :

إذا كان النزاع مطروحا الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا فإنه لايمكن للغرفة الإدارية الفصل في أي قضية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل في الحالات العادية، وأما في القضايا التي تطرح إشكالات قانونية و التي من شأنها أن تؤدي إلى تناقض في الاجتهاد القضائي فان الغرفة الإدارية تنظم إلى غرفة أخرى في إطار تشكيلة الغرف المختلطة ولا يجوز لها أن ثبت بصفة قانونية في القضايا المعروضة عليها

---

[1]- شيهومسعود،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،ط4،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2007 ص437

[2]-تنص المادة 144 من ق ا.م المقى على انه : تصدر أحكام المجلس القضائي من ثلاثة أعضاء ما لم ينص على خلاف ذلك .

[3]-رشيد خلوفي المرجع ص 145.

[4]-عمار بوضياف التنظيم القضائي ص 260.

إلا بحضور 9 أعضاء على الأقل وتتوسع تشكيلة الغرف المختلطة إلى ثلاث (03) غرف إذا كانت مدعوة للفصل في قضية على إثر طعن ثان حيث ينبغي ألا يقل عدد الأعضاء عن 15 عضوا، و أما في الحالات التي يحتمل أن تؤدي إلى تغيير الاجتهاد القضائي فان الغرفة الإدارية تتجمع مع باقي الغرف في إطار تشكيلة الغرف المجتمعة بحضور 25 مستشارا على الأقل[1].

ومما سبق عرضه يمكنتسجيل بعضالملحوظات :

1- عرفت هذه الفترة (1962-1996) زيادة تدريجية في عدد هياكل القضاء الفاصل في النزاعات الإدارية حيث كان عدد تلك الهياكل لا يتجاوز الثلاث هياكل غداة الاستقلال والمتمثلة في المحاكم الإدارية الموروثة عن الاحتلال والتي نقلت صلاحيتها إلى الغرف الإدارية سنة 1965 والتي أصبح عددها 20 غرفة إدارية سنة 1986 ليرتفع عددها إلى 31 غرفة سنة 1990بالإضافة إلى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) والتي تم إنشاؤها سنة 1963.

2- إن النظام القضائي بعد إصلاحات 1965 صار نظاما قضائيا موحدا من حيث الهيكلة قاعدته المحاكم ووسطه المجالس القضائية وقمة هرم المحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا)، مع وجود جهات قضائية متخصصة في النزاعات الإدارية كجزء من دلك النظام القضائي الموحد متمثلة في الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا مع غياب قسم متخصص في النزعات الإدارية على مستوى المحاكم على الرغم من تدخل بعض الأقسام (مدنية،تجارية،اجتماعية،عقارية) في نزاعات تكون الإدارة طرفا فيها[2].

3- إن قانون الإجراءات المدنية أثناء توزيعه للاختصاص تحدث عن المجالس القضائية ولم يتحدث عن اختصاص الغرف الإدارية بتلك المجالس على خلاف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا التي أشار إلى اختصاصها صراحة[2]،كما أن مشاركة قضاة الغرف الأخرى بالمحكمة العليا لقضاة الغرف الإدارية في النظر في المنازعات الإدارية ضمن تشكيلة الغرف المختلطة وتشكيلة الغرف المجتمعة ، وما نص عليه لقانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى من أنه: «يمكن لأية غرفة أو قسم أن تفصل بصفة قانونية جميع القضايا المعروضة على المجلس الأعلى مهما كان نوعها»[3]يثير مسألة الاختصاص النوعي بالنسبة لهياكل القضاء الإداري، فهل تقسيم الغرف داخل الهياكل القضائية لا يعدوأن يكون تقسيما

---

[1]- المواد من 18 إلى 25 من القانون رقم 89-22 مؤرخ في 89/12/12 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها.

[2]- المادة 7 مكرر من ق.إ.م الملغي

[3]- المادة 274 مكرر من ق.إ.مالملغي

داخليا يهدف إلى تنظيم أحسن وهو ما يزيد من إثارة الجدل و النقاش حول طبيعة النظام القضائي في هذه المرحلة.

حيث يذهب بعض الباحثين إلى أنه نظام يقترب من نظام القضاء المزدوج بالنظر إلى القواعد التي تحكم سير واختصاص الغرف الإدارية وأن الوحدة الهيكلية ما هي إلا الظاهرة و الحقيقة بخلاف ذلك[1].

بينما يتمسك فريق آخر بوحدة النظام القضائي معتبرا أن تقسيمات الهياكل القضائية ما هي إلا تنظيم داخلي يهدف إلى السير الحسن لهذه الهياكل[2].

ويذهب فريق ثالث إلى الاعتراف بالطابع الموحد للنظام القضائي الجزائري مع إبداء بعض التحفظات **وأنه يمكن إدراجه ضمن ما يسمى بـ " نظام القضاء الموحد مع التفريق بين المنازعات "**[3].

ويبدو لي أن هذا الرأي الأخير هو أوفق الآراء وذلك بالنظر إلى أن أصحاب الرأيين الأوليين **يسلمون** أن النموذج الجزائري لا ينطبق بالتمام على النموذج الفرنسي الذي يعتبر رائد الازدواجية كما لا ينطبق على النموذج الانجلو سكسوني.

إذن هذا هو النظام القضائي الذي تبناه المشرع الجزائري منذ إصلاح 1965 وإلى غاية صدور دستور 1996 الذي حمل ملامح إصلاحات جديدة وهو ما ستتناوله في المطلب الموالي

المطلب الثاني:القضاءالإداري في ظل دستور1996

لقد جاء تعديل دستور 1989 من أجل استكمال الصرح المؤسساتي للدولة وتعزيز أسسه وبلوغ تنظيم أحسن بين السلطات وبناء مجتمع متمسك بسيادة القانون واحترام الحريات الفردية **والجماعية.**

ونص الدستور في ديباجته على أن: « **الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن** الحقوق والحريات الفردية والجماعية و يحمي مبدأ حرية اختيار الشعب و يضمن الشرعية على ممارسة **السلطات**

و يكفل الحماية القانونية و رقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية **و يتحقق فيه** تفتح الإنسان بكل أبعاده ».

---

[1]- ممن تبني هذا الرأي الأستاذ حسين السيد بسيوني

[2]- ممن تبنى هذا الرأي الأستاذ عوابدي عمار و الأستاذ محمدبجاوي الذي كان وراء الإصلاح القضائي لسنة 1965 .

[3]- للتوسع أكثر انظر رشيد خلوفي المرجع السابق ص54، **عمار بضياف، التنظيم القضائي مرجع سابق ص**201 .

و في هذا الإطار تم إنشاء مجلس الدولة كهيئة تشرف على القضاء الإداري و التي ترمي إلى تعزيز السلطة القضائية و حماية المواطن من تجاوز المصالح العمومية و الهيئات الإدارية و تجنب الانحرافات و الانزلقات المحتملة و تكريس ازدواجية القضاء الضرورية في نظام ديمقراطي تعددي .

و تجسيدا لهذا التوجه صدر القانون العضوي رقم 98-01المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله؛ و القانون رقم 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية و القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها.

و سنحاول تلمس الأسباب التي دعت المشرع إلى تبني نظام ازدواجية القضاء، كما سنعرض لسير و تنظيم هياكل القضاء الإداري من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: أسباب تبني الازدواجية

الفرع الثاني: تنظيم و سير المحاكم الإدارية

الفرع الثالث: تنظيم و سير مجلس الدولة

الفرع الرابع: تنظيم و سير محكمة التنازع.

الفرع الأول:أسباب تبني الازدواجية القضائية

إذا كان تخلي المشرع عن نظام الازدواجية الموروثة عن الاحتلال غداة الاستقلال أملاه ضغط الواقع إثر الهجرة الجماعية للقضاة الفرنسيين إضافة إلى اعتبارات إيديولوجية فان هناك أسبابا موضوعية دعت المشرع إلى إعادة النظر في النظام القضائي القائم و تبني الازدواجية من بينها :

أولا : تطور المجتمع :

لقد أشارت مذكرة تعديل دستور 1996 ، أن التطور السريع الذي عرفه المجتمع و تطلعات الشعب إلى نظام سياسي ديمقراطي كشفت محدودية النموذج المبني على الحزب الواحد و أنه أصبح من الضرورة بمكان تحقيق مسار إقامة نظام تعددي مبني على أساس ترسيخ الحريات العامة و ذلك من اجل تلبية طموحات المواطنين كما أشارت إلى أن ازدواجية القضاء ضرورية لنظام ديمقراطي تعددي و إنها إضافة تهدف إلى تعزيز السلطة القضائية و حماية المواطنين من تجاوزت السلطات الإدارية[1].

[1]- مذكرة تعديل الدستور ص2، ص11.

ثانيا :تزايد المنازعات الإدارية :

و هو نتيجة طبيعية للتطور السريع للمجتمع من جهة و للصحوة القانونية التي **صاحبت الانفتاح** السياسي من جهة أخرى، و لقد ذكر وزير العدل أمام مجلس الأمة في جلسة 21 **مارس** 1998 **أن** تزايد النزاعات الإدارية و تعقيدها نتيجة التطور السريع للمجتمع كان من بين الأسباب الداعية إلى إعادة النظر في النظام القضائي[1].

ثالثا :توافر الجانب البشري :

إن نقص التأطير البشري كان من بين الأسباب التي دعت المشرع إلى اعتماد نظام وحدة القضاء باعتباره نظاما بسيطا غير معقد ، ولقد أشار رئيس مجلس الدولة بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1998-1999 إلى هذا

و الآن وبعد أزيد من أربعة عقود من الاستقلال فان الجانب البشري أصبح **متوفرا و تعززت السلطة القضائية بمئات القضاة و هو ما شجع السلطات العمومية على إنشاء جهات للقضاء الإداري** بجانب جهات القضاء العادي .

رابعا:خصوصية المنازعة الإدارية:

لقد أشار رئيس مجلس الدولة الأسبق في كلمته المشار إليها سابقا- إلى هذا عندما قال:« **إن ضرورة** تليم دولة عصرية وتزايد عدد القضايا الإدارية وخصوصياتها أدى بالسلطات العمومية إلى إنشاء **قضاء مزدوج** ».

كمن خصوصية المنازعة الإدارية في كون أحد أطرافها أحد الأشخاص العامة المناط بها رعاية وتحقيق المصلحة العامة وهو ما ينبغي أخذه بعين الاعتبار أثناء النظر في النزاع كما أن تخصيص المنازعة الإدارية بقضاء مستقل يزيد من مرودية القضاء الناظر فيها لأن القاضي الإداري بحكم تخصصه أكثر تحكما في المنازعات الإدارية من القاضي العادي ولأن القضاء العادي قضاء تطبيقي في الغالب الأعم بينما القضاء الإداري قضاء اجتهادي إنشائي .

إذن هذه جملة من الأسباب التي كانت وراء تبني المشرع لنظام ازدواجية القضاء، كما لا يخفى التأثر بالنموذج الفرنسي زيادة إلى تبني هذا النظام من طرف دول مغاربية واستقراره في مصر، وقد جاء هذا التوجه في سياق تعميم ثنائية السلطات الدستورية التي ابتدأها دستور 1989 **بإقرار الثنائية على**

[1]- عمار بوضياف التنظيم القضائي الجزائري ص57 .

مستوى السلطة التنفيذية[1] وجاء دستور 1996 ليعمم ذلك على مستوى السلطتين التشريعية والقضائية.

ومهما تكن الأسباب التي دعت المشرع إلى تبني هذا النظام فإنه من المأمول أن يمثل إضافة ايجابية في تحقيق واحترام مبدأ الشرعية وتحقيق رقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة.

وبعد استعراضنا للأسباب التي شجعت المشرع لتبني هذا النظام فإنه يحسن بنا استعراض تنظيم وسير الهياكل القضائية والمتمثلة في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة ومحكمة للتنازع.

الفرع الثاني:سير المحاكم الإدارية وتنظيمها

لم ينص الدستور صراحة على المحاكم الإدارية وإنما تناولها بالإشارة كجهات إدارية عندما نص على تأسيس مجلس للدولة كمقوم لهذه الجهات،ولقد تطرق القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية إلى قواعد سير وتنظيم هذه المحاكم.

أولا:تشكيلة المحكمة الإدارية :

تتشكل المحكمة الإدارية من رئيس المحكمة وعدد من قضاة الحكم برتبة مستشار لم يحدده القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والذي يبدو أنه يختلف من محكمة إلى أخرى حسب عدد غرفها وأقسامها الذي يخضع بدوره لمحددات كثافة نشاط المحكمة[2].

ويتولى محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهام النيابة العامة[3]،ويشرف على كتابة ضبط المحكمة الإدارية كاتب ضبط رئيسي يساعده عدد من كتاب الضبط يمارسون مهامهم تحت رئاسة محافظ الدولة ورئيس مجلس المحكمة الإدارية[4].

وتنظم المحاكم في شكل غرف يتراوح عددها من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف كما يمكن تقسيم الغرف إلى أقسام يتراوح عددها من قسمين إلى أربعة أقسام لكل غرفة[5].

2- التشكيلة القانونية للفصل في القضايا:

---

[1]- تم التراجع عن ثنائية السلطة التنفيذية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008.

[2]- هذه المحددات تتمثل في عدد القضايا المعروضة والذي يخضع بدوره للكثافة السكانية من جهة ولعدد أشخاص القانون العام التي تمارس نشاطا إداريا من جهة أخرى (ككثرة عدد البلديات والمؤسسات الإدارية...).

[3]- المادة 5 من القانون 98-02.

[4]- المادة 6 من المرسوم رقم 98-356.

[5]- المادة 6 من المرسوم رقم 98-356.

لا تصح أحكام المحكمة الإدارية إلا إذا صدرت من تشكيلة جماعية من ثلاث قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان برتبة مستشار[1].

3- عدد المحاكم الإدارية

نص المشروع على إنشاء(31) إحدى وثلاثين محكمة إدارية عبر كامل التراب الوطني[2]

4- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية :

يمتد اختصاص كل محكمة إدارية إلى عدد من الدوائر والبلديات يحدد عن طريق التنظيم.

وقد بين ذلك المرسوم 98-356 في الملحق المتعلق بالاختصاص الإقليمي.

ثانيا:الاختصاص النوعي:

لقد حددت المادتان 800و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الاختصاصات التي تعود للمحاكم الإدارية كما أوضحت المادة 802 الاستثناءات الواردة على تلك الاختصاصات .

إذ تنص المادة 800 على أن:« المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية[3].

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفا فيها.

وتنص المادة 801: تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .
- البلدية و المصالح الأخرى للبلدية .
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية

2 – دعاوى القضاء الكامل

3- القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة .

---

[1]- المادة 3 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية .

[2]- المادة 2 من المرسوم 356/98.

[3]- هذا التعبير أدق مما ورد في المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و التي تنص على أنه:" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية "و الذي سبق للمشرع استعماله في المادة الأولى من قانون الإجراءات المدنية (المعنى) التي تحدد الاختصاص النوعي للمحاكم العادية حيث نص على:"أن المحاكم هي الجهات القضائية الخاصة بالقانون العام" و المقصود هي الجهات القضائية ذات الولاية العامة و السبب يعود إلى الترجمة الحرفية لعبارة juridiction de driot commain" الواردة في النص الفرنسي

وتنص المادة:802: خلافا الأحكام المادتين 800 و801 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1- مخالفات الطرق

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أولا أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات ذات الصيغة الإدارية .

ويتبين من هذه النصوص أن المشروع كرس المعيار العضوي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية التي لم يطرأ كثير تغيير على اختصاصاتها الموروثة عن الغرف الإدارية ومما يمكن تسجيله :

1- أن المادة 802 قلصت الاستثناءات التي يعود فيها الاختصاص للمحاكم العادية مقارنة مع ما ورد في المادة 7 مكرر من القانون الملغى.

2- قضت المادة 801 على ما كان يثار من جدل قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية بخصوص اختصاصات الغرف الجهوية هل يوزع على جميع المحاكم الإدارية أم يخص بعض المحاكم التي يمكن أن تتطور فيما بعد إلى محاكم جهوية .

3- تفادت المادتان 800و801 وغيرها من المواد كثير من عيوب الصياغة الواردة في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الملغى والتي كانت محل تنبه لبعض الباحثين من بينها:

أ- النص على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية بدلا عن: هيجهات للقانون العام كما ورد في المادة الأولى من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

ب- الإشارة بوضوح إلى اختصاص المحاكم الإدارية بإلغاء القرارات الصادرة عن البلدية وعن جميع مصالحها الأخرى بينما تحدثت المادة 7 من القانون الملغى عن القرارات الصادرةعن رؤساء البلديات فقط.

ج- تقييد المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية "بوصف" المحلية" خلافا للمادة 7 منالقانون الملغى وهي إشارة إلى إخراج المؤسسات العمومية القومية التي تندرج ضمن مفهوم السلطة الإدارة المركزية[1].

د- النص على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى القضاء الكامل خلافا للمادة 7من القانون الملغى التي تحدثت عن منازعات المسؤولية التي هي نوع فقط من القضاء الكامل[2].

---

[1]- شيهومسعود،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - المرجع السابق ص437

[2]- يدخل ضمن القضاء الكامل منازعات العقود، منازعات الضرائب، منازعات العمران منازعات إثبات الملكية.....).

هـ- النص على اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى إلغاء قرارات مصالح الدولة غير الممركزة أزال أي قد يثور حول تنازع الاختصاص في هذا المجال بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة ومما يجدر ملاحظته هو أن مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية كان يرمي إلى توسيع صلاحيات المحاكم الإدارية في مادة الإلغاء لتشمل منازعات إلغاء قرارات السلطة المركزية ولم يبقي لمجلس الدولة سوى الفصل في دعاوى إلغاء المراسيم، غير أن المناقشات التي صاحبت المشروع أدت الى تعديله ثم المصادقة عليه بصيغته الحالية[1].

الفرع الثالث:تنظيم مجلس الدولة وعمله

نصت المادة 152 من دستور 1996 على تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وبينت المادة 2 من القانون العضوي 01/98 بأنه تابع للسلطة القضائية ويتمتع بالاستقلالية حين ممارسته اختصاصه وهو يسهر على احترام القانون ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري.

أولا: تشكيل مجلس الدولة:

يتشكل مجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الأقسام وعدد من مستشاري الدولة كقضاة حكم ويتولى النيابة العامة محافظ الدولة بمساعدة عدد من محافظي الدولة المساعدين[2].

ويشرف على كتابة الضبط كاتب ضبط رئيسي برتبة قاض يساعده عدد من كتاب الضبط[3].

---

[1]- كان نص المادة 14 في المشروع المقدم للبرلمان قبل تعديلها:

« يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية المراسيم » بينما كان نص المادة 802: تفصل المحاكم الإدارية في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
- السلطات الإدارية المركزية.
- الولاية الإدارية المركزية.

[2]- المادة 20 والمادة 26 من القانون العضوي 01/98 .

[3]- المادة 16 من القانون العضوي 01/98 .

تعزز تشكيلة المجلس عند ممارسته لاختصاصه الاستشاري بمستشاري دولة من ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية[1].

ثانيا: قواعد سير مجلس الدولة :

تنص المادة 14 من القانون العضوي 01/98 المذكور أعلاه على أنه:

« ينظم مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام»، ولاتعد تشكيلة أية غرفة أو قسم حين الفصل في القضايا المعروضة عليها قانونية إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل[2].

كما يمكن للمجلس أن يعقد جلساته في هيئة الغرف المتجمعة لاسيما في الحالات التي قد تؤدي إلى تغيير في الإجتهاد القضائي[3].وتضم تشكيلة الغرف المجتمعة رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف وعمداء ورؤساء الأقسام ومحافظ الدولة، ولا يصح لهذه التشكيلة أن تفصل في القضايا المعروضة عليها إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل[4].

كما يمارس مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري في شكل جمعية عامة برئاسة رئيس المجلس وعضوية كل من محافظ الدولة نائبا لرئيس الجمعية العامة، ونائب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة[5].وفي الحالات ذات الطابع الاستعجالي فإن المهمة الاستشارية تناط باللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل[6].

ويتمثل الاختصاص الاستشاري في إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تعرضها الحكومة عليه[7].

---

[1]- المادة 21 من القانون العضوي 01/98 .

[2]- المادة 34 من القانون العضوي 01/98

[3]- المادة 31من القانون العضوي 01/98

[4]- المادة 32من القانون العضوي 01/98

[4]- المادة 37من القانون العضوي 01/98

[6]- المادة 38من القانون العضوي 01/98

[7]- الوظيفة الاستشارية تخرج عن نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،لأن الرقابة هنا تتعلق بنصوص ستكون في نهاية المطاف أعمالا تشريعية و الوضع النهائي للنص ستعود كلمة الفصل فيه للبرلمان.

وهي رقابة فنية يتوخى منها إخراج النص في صياغة قانونية سليمة تجذبه التناقض في أحكامه و التعارض مع نصوص أخرى، ويبقى رأي مجلس الدولة رأيا استشاريا غير ملزم للحكومة خاصة إذا تطرق الرأي لجوهر ولب النص وأوصى بتعديل بعض المواد مثلا

ثالثا: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة :

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

وتنص المادة 902 على أنه:« يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في أخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة »

يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض بموجب نصوص خاصة »

وقد أكدت هذه المواد ما ورد في المواد 9و10و11 من القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[1].

ويتبين من هذه النصوص :

1- أن مجلس الدولة هو درجة أولى و أخيرة بالنسبة للمنازعات المتعلقة بإلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وهو مايثير سبب استبعاد هذه المنازعات من اختصاص المحاكم الإدارية و الذي يرجعه البعض لوزن و أهمية هذه القرارات و التي ينبغي أن توكل منازعاتها إلى قضاة ذوي حنكة وتجربة وهو الشيء المتوفر في قضاة مجلس الدولة أكثر منه في قضاة المحاكم الإدارية.

2- أن مجلس الدولة هو محكمة استئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية[2].

3- وأنه محكمة نقض بالنسبة للأحكام التي تصدر عن الجهات القضائية الإدارية كآخر درجة .

---

[1]- تنص المادة 9 من القانون العضوي 01/98 على أنه:« يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بتفسير مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة ».

وتنص المادة 10 على انه : « يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ».

[2]- يلاحظ من صياغة المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أن المحاكم الإدارية: «تختص بالفصل في أول درجة بحكم **قابل للاستئنافي جميع القضايا**» تختلف مما كانت عليه في المشروع المقدم للبرلمان إذا كانت صيغتها: «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم **قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة في جميع القضايا**» .

إذ حذفت عبارة أمام مجلس الدولة و ذلك حتى لا يكون الإجراء الخاص بالاستئناف مرتبطا بمجلس الدولة بل يبقى الحكم عاما و مجردا يمكن تطبيقه إذا أنشئت جهات قضائية جديدة تختص بالاستئناف(انظر التقرير التمهيدي لمشروع قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المقدم للبرلمان).

4- أن اختصاص مجلس الدولة مقيد وانه قاضي استئنائي في مواجهة المحاكم الإدارية التي تبقى صاحبة الولاية العامة بالنسبة للمنازعات الإدارية على الرغم من أن المشروع ترك الباب مفتوحا لتوسيع مجال اختصاصه بموجب نصوص خاصة .

الفرع الرابع:محكمة التنازع

إن إنشاء محكمة التنازع كان محصلة طبيعية لتبني ازدواجية النظام القضائي إذ نصت المادة 152 من الدستور على أنه :«تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة».وقد حدد القانون العضوي 03/98 المؤرخ في 8 صفر 1419 الموافق ل 3 يونيو 1998 اختصاصاتها وتنظيمها وعملها وهو ما سنحاول التعرض إليه بإيجاز .

أولا: تشكيلة محكمة التنازع :

تتشكل محكمة التنازع من سبعة قضاة من بينهم رئيس يعين رئيس الجمهورية نصفهم من بين قضاة المحكمة العليا و النصف الأخر من بين قضاة مجلس الدولة،كما يعين رئيس محكمة التنازع بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة لمدة ثلاث سنوات[1].

كما يعين ولنفس المدة محافظ دولة ومحافظ دولة مساعد للقيام بمهام النيابة العامة[2].

ويتولى كتابة ضبط المحكمة كاتب ضبط رئيسي يعين من قبل وزير العدل[3].

ثانيا:عمل محكمة التنازع :

لاتعد مداولة محكمة التنازع صحيحة إلا بحضور خمسة (05) أعضاء على الأقل من بينهم عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة، ويترأس الجلسات رئيس محكمة التنازع وفي حالة وجود مانع لحضوره يخلفه القاضي الأكثر أقدمية[4].

ثالثا:اختصاصات محكمة التنازع:

تختص محكمة التنازع بالنظر في المواضيع المتعلقة بتنازع الاختصاص بين جهتين قضائيتين إحداهما خاضعة للقضاء العادي و الأخرى للقضاء الإداري سواء كان تنازعا ايجابيا أو سلبيا ولا تنظر محكمة التنازع في موضوع القضية المطروحة أمامها إلا إذا كان ذلك ضروريا لتحديد الجهة القضائية المختصة

---

[1]- المادة،8،5،7 من القانون العضوي 03/98.

[2]- المادة 9 من نفس القانون.

[3]-المادة 10 من نفس القانون

[4]-المادة 12 من نفس القانون

رابعا:أحكام محكمة التنازع:

در محكمة التنازع قراراتها بأغلبية الأصوات ويكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات، ويجب أن تفصل في الدعوى المرفوعة أمامها في أجل أقصاه 06 أشهر من تاريخ تسجيلها وتكون قراراتها غير قابلة لأي طعن ملزمة جهتي القضاء العادي و الإداري.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المبحث الثالث:

المقارنة بين هياكل و أجهزة قضاء المظالم و القضاء الإداري الجزائري:

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول:المقارنة بين هياكل ولاية المظالم في الفقه الإسلامي وهياكل القضاء الإداري الجزائري

المطلب الثاني:المقارنة بين هياكلديوان المظالم السعوديوهياكل القضاء الإداري الجزائري.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول:المقارنة بين هياكل ولاية المظالم و هياكل القضاء الإداري الجزائري

إن المقارنة بين ولاية المظالم في النظام الإسلامي و القضاء الإداري الجزائري من كافة الوجوه أمر ميسور للاختلاف الكبير و البون الشاسع بين النظامين من الزمان والمكان و البيئة لذلك سنقصر المقارنة على أهم الجوانب ذات الصلة بالرقابة على أعمال الإدارة و سنتناول ذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: المقارنة من حيث التشكيل و التنظيم

الفرع الثاني: المقارنة من حيث الاختصاصات

الفرع الأول: المقارنة من حيث التشكيل و التنظيم

سنحاول التطرق في هذا الفرع لأهم الفروق الأساسية و أوجه التشابه بين ولاية المظالم و القضاء الإداري الجزائري من حيث رئاسة المحكمة و كذا تشكيلها و من حيث كون قضائها قضاء جماعيا أم فرديا و كذا درجات التقاضي.

أولا: رئاسة المحكمة

إن رئاسة مجلس المظالم لم تكن مستقلة عن السلطة التنفيذية بل كانت تسند في الغالب للرجل القوي في السلطة التنفيذية سواء كان خليفة أو وزير أو أميرا أو سلطانا أو من ينيبه للقيام بتلك الوظيفة ممن تتوافر فيه شروط تلك الولاية. و تحقق رئاسة مجلس المظالم من الخليفة أو السلطان جملة من الفوائد أهمها:

1- تحقيق التوازن المطلوب بين مقتضيات المصلحة العامة و حماية الحقوق الفردية و الحريات الشخصية أو مقتضيات السير الحسن للإدارة و متطلبات العدالة[1] كما انه أثناء نظره في المظالم يجمع بين الرقابة القضائية و الرقابة الإدارية. بما يملكه من سلطة رئاسية.

2- ضمان احترام قرارات مجلس المظالم و سرعة تنفيذها أما في القضاء الإداري الجزائري فإن رئاسة المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية إذ تسند لأحد أعضاء السلك القضائي و ذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات و هو ما يضمن استقلال القضاة و حياديتهم و نزاهتهم إلا انه من جهة أخرى و عمليا يفقدهم القوة في الجانب التنفيذي إن من حيث احترام الأحكام القضائية أو من حيث السرعة في تنفيذها.

ثانيا: القضاء الجماعي

يشترط المشرع الجزائري التشكيلة الجماعية لصحة أحكام القضاء الإداري الجزائري مما يجعله قضاء جماعيا أما في قضاء المظالم فعلى الرغم من تشكيلة مجلس المظالم الجماعية التي تضم إضافة إلى ناظر المظالم كلا من القضاة و الفقهاء و الشهود و الحماة و الأعوان، فان قضاءه قضاء فردي يتحمل مسؤوليته ناظر المظالم و حده، و هو غير ملزم – نظريا - بما يشير به أعضاء المجلس من فقهاء و

[1]- أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، المطبعة العربية غرداية 2005 ص 228.

قضاة[1] لان الأصل في ناظر المظالم أن يكون مجتهدا و بالتالي فهو مكلف بأن يحكم بما أدى إليه اجتهاد هو تكون آراء المستشارين معينة له في الوصول إلى الحكم الشرعي في التراع دون أن تكون مقيدة له، إلا إنه عمليا يأخذ بآرائهم خاصة إن أجمعوا على رأي و كان هو أقل منهم مرتبة و علما أو لم يكن من أهل الاجتهاد.

ثالثا: درجات التقاضي

لم يعرف نظام القضاء في الإسلام في عموم تطبيقاته سواء كان قضاء عاديا أو قضاء مظالم غير درجة واحدة للتقاضي حرصا منه على تبسيط الإجراءات و السرعة في الفصل في المنازعات و الحد من إطالة أمد الخصومات و لم يعتمد نظام استئناف الأحكام على غرار ما هو معمول به في القضاء المعاصر. و إن كان لا يوجد أي مانع شرعي يمنع من اعتماد هذا النظام فقد روي أن عليا قضى بين الخصوم الذين ترافعوا ثم أمرهم بعرض حكمه على رسول الله صلى الله عليه وسلم[2]، كما أجاز بعض الفقهاء أن يقيم ولي الأمر جماعة من الفقهاء لمراجعة أحكام القاضي[3]التي أجاز المشرع استئنافها أمام مجلس الدولة. و لم يحافظ على درجتي التقاضي في كافة المنازعات المتعلقة بقرارات السلطات الإدارية المركزية إذ تنظر على درجة واحدة على مستوى مجلس الدولة.

الفرع الثاني: المقارنة من حيث الاختصاصات

إن المقارنة بين ولاية المظالم و القضاء الإداري الجزائري من حيث الاختصاصات تظهر بشكل بارز و لافت أوجه الشبه بينهما في مجال الرقابة على أعمال الإدارة كما نبرز أوجه الاختلاف التي تصب لصالح ولاية المظالم بسبب الصلاحيات الواسعة الممنوحة لناظر المظالم، و سنتعرض لأوجه الشبه و الاختلاف بين النظامين بين النظامين فيما يأتي:

---

[1]- ذكر الأستاذ أبو بكر صالح أن قضاء المظالم توسع فيه دائرة الشورى إلى أعضاء المجلس الخمسة إجباريا و هو قول تعوزه الدقة إذ أن الحماة و الأعوان المذكورين في تشكيلته هم بمثابة حراس يتولون فرض النظام أثناء انعقاد المجلس و لا دخل لهم في الشورى.

[2]- وكيع محمد بن خلف بن حيان ،أخبار القضاة ،عالم الكتب بيروت ص 97 وينظر أيضا ابن القيم شمس الدين أبو عبد الله محمد ابن أبي بكر، إعلام الموقعين عن رب العالمين ج2 تحقيق طه عبد الرؤوف سعد، دار الجيل بيروت ص58.

[3]- علي بن سليمان السعودي المرجع السابق ص 50 (ينظر الرأي المقابل له عند ابن فرحون برهان الدين إبراهيم بن علي ، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الحكام،ط1،مكتبة الكليات الأزهرية القاهرة 1986 ص89.)

أولا: أوجه الشبه

يختص كل منهما في الرقابة على أعمال الإدارة و حماية مبدأ المشروعية من خلال النظر في المنازعات التي تثور بين الإدارة و الإفراد سواء تعلق الأمر بالأعمال المادية للإدارة أو تعلق بقراراتها الإدارية و يمكن الإشارة إلى تلك المنازعات بإيجاز فيما يلي:

1- منازعات تجاوز السلطة و منازعات المسؤولية الإدارية و هي تندرج بالنسبة لولاية المظالم فيما عبر عنه الفقهاء ‹‹تعدي الولاة و أخذه الرعية بالجور و العسف في السيرة››.

2- المنازعات الضريبية و الجبائية و يقابله بالنسبة لولاية المظالم ما عبر عنه الفقهاء بـ‹‹جور الجباة فيما يجبونه من أموال››.

3- منازعات المستخدمين فيما يخص رواتبهم و ما يتعلق بها و يقابله في قضاء المظالم ما ذكره الفقهاء من ‹‹تظلم المسترزقة من نقص رواتبهم أو تأجره عنهم أو إجحاف النظار بهم›› .

4- منازعات الأموال العامة و الرقابة على سير المرافق العامة و يقابله في اختصاص ديوان المظالم ما عبر عنه الفقهاء ب: ‹‹النظر في أعمال كتاب الدواوين››.

5- منازعات الأوقاف العامة بالنسب لولاية الظالم و هو ما يمكن إدراجه ضمن منازعات الأملاك العامة بالنسبة للقضاء الإداري.

6- كما يختصان في النظر في طلبات التعويض المقدمة من طرف المتضررين من أعمال الإدارة.

ثانيا:أوجه الاختلاف

1- إن اختصاصات والي المظالم في الإسلام مطلقة في كل ما يحقق العدالة و يزيل الظلم أيا كان نوعه و حيثما كان مصدره، أما اختصاصات القضاء الإداري فهي محصورة و محددة و تكاد تنحصر في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها.

2- إن والي المظالم يمارس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كما يقوم بالرقابة الإدارية فيتصفح أعمال الموظفين و أحوالهم و ما وكل إليهم، فينظر فيما قد ينسب إليهم من مخالفات أو ما قد يشوب أعمالهم من تقصير ، بينما القاضي الإداري فاختصاصه مقصور على الرقابة القضائية فقط.

3- إن اختصاصات والي المظالم تجمع بين القضاء و التنفيذ، أما القاضي الإداري فاختصاصاته قضائية فقط.

4- يتجاوز اختصاص والي المظالم نطاق المنازعات الإدارية ليمتد إلى المنازعات الفردية من خلال النظر بين المتشاجرين و الحكم بين المتنازعين مما يدخل في اختصاص القضاء العادي، بخلاف القاضي الإداري فإن نظره مقصور عل المنازعات الإدارية فقط.

5- إن اختصاصات والي المظالم تجعل قضاءه قضاء كاملا للإلغاء و التعويض و التأديب معا، كما أنه يمارس اختصاصه إلا بناء على الدعاوى التي يرفعها أصحاب الشأن، كما أن حكمه الصادر فما رفع إليه لا يتعدى في أقصى مداه إلغاء العمل المطعون فيه و التعويض عنه إن كان له موجب.

بهذا العرض الموجز تكون قد تناولنا أهم أوجه الشبه و الاختلاف من حيث التشكيل و التنظيم و من حيث الاختصاصات بين كل من ولاية المظالم في الفقه الإسلامي و القضاء الإداري الجزائري، و سنحاول المقارنة بين هذا الأخير و ديوان المظالم السعودي في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: المقارنة بين هياكل ديوان المظالم السعودي و هياكل القضاء الإداري الجزائري

بعد أن تعرضنا في المطلب السابق للمقارنة بين القضاء الإداري الجزائري وولاية المظالم في الفقه الإسلامي نحاول أن نقرن بين القضاء الجزائري و ديوان المظالم السعودي الذي يعتبر محاولة لإحياء ولاية المظالم في الوقت المعاصر، و سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: المقارنة من حيث الأصل و مراحل التطور

الفرع الثاني: المقارنة من حيث التشكيل و التنظيم

الفرع الثالث: المقارنة من حيث الاختصاصات

الفرع الأول: المقارنة من حيث الأصل و مراحل التطور

أولا:من حيث الأصل

تمتد جذور ديوان المظالم السعودي إلى ولاية المظالم التي عرفها نظام الخلافة الإسلامية و يعتبر الديوان محاولة لأحياء هذه الولاية و تطبيقا معاصرا لها ، و تتجلى مظاهر الاقتباس و التأثر بها زيادة على الاسم في:

1- الاختصاصات الواسعة الممنوحة للديوان والتي تخرج عن عرف القضاء الإداري

2- ارتباطه بالسلطة التنفيذية خاصة في مراحل نشأته، و تزويد رئيسه بنفوذ السلطة التنفيذية – بعد استقلال الديوان عنها – زيادة على صفته القضائية.

أما القضاء الإداري الجزائري فتعود أصوله إلى القضاء الإداري الفرنسي، و ذلك نتيجة للاحتلال الفرنسي للبلاد طيلة ما يقارب القرن و ثلث القرن، و التي عمل من خلالها عل طمس النظم الإسلامية و إحلال نظمه بدلا عنها.

ثانيا: من حيث مراحل التطور

مر ديوان المظالم السعودي بثلاث مراحل أساسية:

لمرحلة الأولى: وهي مرحلة النشأة حيث برز الديوان كإدارة عامة تابعة لمجلس الوزراء إذ كان يقوم بدور استشاري للمجلس، و انحصرت مهمته في قبول الشكاوي المقدمة إليه و التحقيق فيها و إعداد تقرير بشأنها يرفع إلى الملك بعد ذلك[1].

لمرحلة الثانية: مرحلة الاستقلال عن التبعية المباشرة لمجلس الوزراء و صدور نظام (قانون) خاص به اعتبره هيئة مستقلة، و خوله مزيدا من الصلاحيات إذ صار التقرير الخاص بتحقيق الشكاوي إلى الجهة الإدارية المختصة لتنفيذ ما جاء في التقرير كما اشترط أن يكون رئيسه بمرتبة وزير[1].

[1]-يمكن تشبيه نشأة ديوان المظالم بنشأة مجلس الدولة الفرنسي، حيث لم يكن يملك تنفيذ قراراته بل كان يرفعها لرئيس الدولة لتصديق عليها.

المرحلة الثالثة: مرحلة الاستقلال الكامل و اكتساب صفة القضاء الإداري منذ صدور المرسوم الملكي رقم 51 بتاريخ 1402/07/17 هـ الموافق لـ 1982م.

و يمكن تقسيم مسيرة القضاء الإداري الجزائري إلى ثلاث مراحل:

1- المرحلة الانتقالية: من سنة 1962 إلى غاية 1965 و هي المرحلة التي تلت الاستقلال مباشرة حيث تم الإبقاء على الهياكل الموروثة عن الاحتلال تفاديا لحدوث فراغ مؤسساتي على صعيد المؤسسة القضائية.

2- المرحلة الثانية :و هي المرحلة الممتدة من سنة 1965 و إلى غاية سنة 1998 تاريخ إنشاء مجلس الدولة، حيث أدمجت هياكل القضاء الإداري مع هياكل القضاء العادي، و هي المرحلة التي نحا فيها المشروع الجزائري نحو نظام القضاء الموحد من حيث الهياكل مع تمييز المنازعات الإدارية عن المنازعات العادية عمليا.

3- المرحلة الثالثة: و التي بدت ملامحها منذ المصادقة على دستور 1996 و التي انطلقت عمليا بإنشاء مجلس الدولة سنة 1998 حيث تبنى المشرع نظام الازدواج القضائي.

إذن فديوان المظالم في المملكة العربية السعودية تعود أصوله إلى ولاية المظالم في النظام الإسلامي، و لم تكتسب صفة القضاء الإداري بشكل صريح إلا في مرحلته المتأخرة سنة1982 مؤذنا بتبني النظام السعودي نظام الازدواج القضائي مستفيدا من الدول التي تبنت هذا النظام.

أما أصول القضاء الإداري الجزائري فتعود إلى القضاء الإداري الفرنسي و على عكس ديوان المظالم فقد ظل مكتسبا الصفة القضائية الإدارية منذ نشأته غير أنه يتقلب بين نظامي الوحدة و الازدواج من الناحية الهيكلية.

الفرع الثاني: المقارنة من حيث التشكيل و التنظيم

بعد تعرنا للمقارنة بين كل من ديوان المظالم السعودي و القضاء الإداري الجزائري من حيث الأصل و النشأة و التطور، نقارن بينهما من حيث التشكيل والتنظيم من خلال النقاط الآتية:

أولا: من حيث الاستقلالية

---

[1]- يشابه اختصاص الديوان في هذه المرحلة اختصاص المفوض البرلماني غير أن هذا الأخير يمارس اختصاصه مباشرة و بصورة تلقائية إذا تبين أن جهازا إداريا ما لا يقوم بعمله على الوجه الأكمل دون حاجة إلى تظلم.

إذ يعتبر كل من ديوان المظالم والقضاء الإداري الجزائري مستقلان عن السلطة التنفيذية و عن باقي أجهزة الدولة الأخرى التي تقوم بعمل القضاء.فقد نصت المادة 02 **من القانون العضوي** 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله على الاستقلال مجلس الدولة حين ممارسته اختصاصاته ، كما نصت المادة الأولى من نظام (قانون) ديوان المظالم رقم 51 **الصادر بتاريخ** 1402/07/17هـ على أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك.

ثانيا: من حيث الهيكلة التنظيمية

تتألف هياكل القضاء الإداري الجزائريمن جهتين منفصلتين هما:

1-مجلس الدولة في أعلى الهرم كجهاز وحيد مقره بالعاصمة الجزائر.

2-المحاكم الإدارية التي يبلغ عددها حسب المادة 2 **من المرسوم التنفيذي** 98-356 **واحد و ثلاثون** (31) محكم إدارية موزعة على ولايات الوطن.

أما في المملكة العربية السعودية فان هيكل **القضاء الإداري يتكون من جهة واحدة هي** ديوان المظالم الذي له 5 **فروع موزعة على مناطق المملكة.**

و تعود سلطة إنشاء فروع للديوان و كذا إنشاء دوائره المختلفة داخل تلك الفروع - **و منها** الدوائر الإدارية التي تعتبر محاكم إدارية – إلى **رئيس الديوان على عكس القضاء الإداري الجزائري** الذي تعود فيه سلطة إنشاء المحاكم الإدارية إلى السلطة التنفيذية.

ثالثا: من حيث رئاسة الجهاز القضائي

تعود رئاسة الجهاز القضائي الإداري الجزائري – سواء على مستوى مجلس الدولة أو على مستوى **المحاكم الإدارية – لأحد قضاة ذلك الجهاز المستقل تماما عن** السلطة التنفيذية .

أما رئيس ديوان المظالم فقد منحه النظام السعودي مرتبة وزير عضوا في **مجلس الوزراء إلا أنه يتميز** عن بقية الوزراء بكون مرجعه المباشر هو الملك و ليس مجلس الوزراء و لا شك أن هذا يعزز من مكانة الجهاز القضائي و يزيده قوة.

رابعا: من حيث درجات التقاضي

يعتمد كل من النظامين درجتين للتقاضي، حيث تعتبر كل من المحاكم الإدارية في النظام الجزائري ، و الدوائر الإدارية و التأديبية و الجزائية و التجارية و الفرعية في النظام السعودي محاكم ابتدائية كما يعتبر كل من مجلس الدولة في النظام الجزائري و دوائر التدقيق في النظام السعودي محاكم الدرجة الثانية على وجه الإجمال.

غير أن عمومية درجتي التقاضي تكاد تكون مطلقة في النظام السعودي تشمل جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها و أطرافها على عكس النظام الجزائري الذي انتهك هذا المبدأ – مبدأ التقاضي على درجتين – بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالقرارات المتعلقة الصادرة عن السلطات المركزية.

خامسا: من حيث القضاء الجماعي

تعتبر التشكيلة الجماعية لهيئات الحكم سمة مشتركة للنظامين حيث يعتمد كل من ديوان المظالم السعودي و القضاء الإداري الجزائري تشكيلة من ثلاثة قضاة للفصل في المنازعات.

كما اعتمد كل من ديوان المظالم على مستوى دوائر التدقيق و القضاء الإداري الجزائري على مستوى مجلس الدولة نظام التشكيلة المختلطة لدوائر و الغرف في القضايا التي تشير إشكالات من شأنها أن تؤدي إلى تغيير الاجتهاد القضائي.

سادسا: من حيث عضوية النيابة العامة

قضاة حكم و لا وجود لوظيفة "محافظي الدولة" في تركيبة الديوان على عكس القضاء الإداري الجزائري الذي يضم في هياكله سلك محافظي الدولة الذين يقومون بمهام النيابة العامة، و هو سلك مستقل عن هيئة الحكم، مقلدا في ذلك القضاء الإداري الفرنسي.

و في هذا الإطار ينبغي أن يوسع النقاش عن أهمية و دور سلك محافظي الدولة في المنازعة الإدارية. فهل هناك فائدة فعلية في وجوده؟ و ما حقيقة دوره؟ هل هو مقرر ثان أم هو قاض رابع؟ و هل وجوده يضفي فعالية أكبر على عملية الرقابة القضائية و يساهم بقدر أوفر في حماية مبدأ المشروعية؟ أم أن وجوده لا يقدم إضافة ذات أهمية في سير المنازعة و أن ما يقوم به لا يعدو كونه تطويلا في أمد النازعة و تعقيدا في إجراءاتها؟

تبقى الإشارة إلى أن ديوان المظالم في اختصاصاته التأديبية و الجزائية لا تصح جلساته إلا بحضور ممثل الإدعاء[1] المنتدب من هيئة الرقابة و التحقيق باعتباره محركا للدعوى التأديبية و الجزائية و التي يكون طرفا فيها.

مما سبق يتبين أوجه الشبه بين كل من ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية و القضاء الإداري الجزائري و المتمثلة في استقلالهما عن السلطة التنفيذية و عن هياكل القضاء الأخرى و تدرج هياكلها القضائية إلى محاكم ابتدائية و محاكم الدرجة الثانية مع اعتماد مبدأ التقاضي على درجتين و اعتماد نظام القضاء الجماعي في الفصل في المنازعات أصل عام.

كما تتبدى أوجه الاختلاف المتمثلة في كون رئاسة ديوان المظالم مزودة بسلطات تنفيذية تفتقر لها رئاسة جهاز القضاء الإداري الجزائري كما أن تدرج الهياكل القضائية الإدارية بالنسبة لديوان المظالم و هو تدرج خارجي بين هيكلين منفصلين، كما أن مبدأ التقاضي على درجتين عام بالنسبة لديوان المظالم و يحترم في كل المنازعات على خلاف القضاء الإداري الجزائري الذي لم يحترم ذلك المبدأ بالنسبة لقرارات السلطات المركزية. كم تضم تشكيلة القضاء الإداري الجزائري إضافة إلى قضاة الحكم سلك محافظي الدولة للقيام بمهام النيابة العامة، متميزة بذلك عن تشكيلة بذلك عن تشكيلة ديوان المظالم التي لا تضم غير قضاة الحكم بالنسبة للمنازعات الإدارية.

و بمناسبة الحديث عن تشكيل جهاز القضاء الإداري و تنظيمه نشير إلى أن المشرع الجزائري استحدث هيكلا قضائيا للفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري متمثلا في محكمة التنازع على خلاف النظام السعودي الذي يعهد لحل مسألة تنازع الاختصاص بين المحاكم الشرعية و ديوان المظالم إلى لجنة خاصة برئاسة أحد قضاة محكمة التمييز و عضوية ممثلين عن الجهات المتنازعة.

إذن هذه أهم أوجه الشبه و الاختلاف بين كل من ديوان المظالم السعودي و القضاء الإداري الجزائري من حيث التنظيم و التشكيل و سنعرض لأوجه الشبه و الاختلاف بينهما من حيث الاختصاصات في الفرع الموالي.

الفرع الثالث: المقارنة من حيث الاختصاصات

---

[1] -المادة 15 من لائحة قواعد المرافعات و الإجراءات أمام ديوان المظالم.

بعد مقارنتنا بين كل من تنظيم ديوان المظالم و القضاء الإداري الجزائري نحاول في هذا الفرع تلمس أوجه الاتفاق و التباين بينهما من حيث الاختصاصات.

أولا: أوجه الشبه و الاتفاق

يتفق كل من ديوان المظالم السعودي و مجلس الدولة الجزائري و المحاكم **الإدارية باعتبارهم جهات** قضائية للرقابة على أعمال الإدارة في الأخذ مجمل اختصاصات القضاء الإداري المقارن مع بعض الفروق و سنوجز ذلك فيما يلي:

1- يختص كل من ديوان المظالم السعودي و القضاء الإداري الجزائري بالمنازعات التي تثور بين الإدارة و الأفراد و الرامي إلى **إلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة فيقومان بفحص تلك القرارات و** الحكم بإلغائها إن لم تستوف تلك الأركان ، و يخالف المشرع السعودي نظيره الجزائري في إخراج منازعات نزع الملكية عن نظر ديوان المظالم لصالح لجنة خاصة.

كما نص المشرع الجزائري على اختصاص القضاء الإداري في نظر الدعاوى المتعلقة بتفسير تلك القرارات أو فحص مشروعيتها دون طلب إلغائها، و هو ما لم يشر إليه المشرع السعودي.

2- كما يختصان بالنظر في طلبات التعويض المتعلقة بالمسؤولية عن أعمال الإدارة سواء كانت أعمالا **قانونية أو مادية.**

3-يختص كل منهما بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي تكون الدولة أو أحد **الأشخاص المعنوية العامة طرفيها.**

و ينفرد ديوان المظالم السعودي على غير المعهود في القضاء الإداري بالنظر أيضا في منازعات عقود الإدارة الأخرى التي تبرمها المالية متصرفة كالأشخاص العاديين. بمقتضى ما تسمح به و تجيزه التشريعات المعمول بها و على الرغم من اختلاف القواعد التي تحكم كل من العقود الإدارية و العقود غيرا لإدارية فإن توحيد الجهة التي تنظر في الدعاوي المتعلقة بعقود الإدارة بصفة عامة فيه من تبسيط الإجراءات على المواطن العادي ما لا يخفي و يعفيه من التخبط فيما قد يثار من مسائل الاختصاص في منازعته للإدارة بسبب العقود المبرمة معها.

4- يتفق كل من ديوان المظالم و القضاء الإداري الجزائري على استبعاد النظر في أعمال السيادة مستلهمين ذلك من القضاء الإداري الفرنسي حيث تعتبر نظرية أعمال السيادة من ابتداع مجلس

الدولة الفرنسي، فقد نص المشرع السعودي على ذلك صراحة في المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم غير مستند لأي شواهد أو أدلة في الفقه الإسلامي أو سوابق تطبيقه في القضاء الإسلامي.

و على الرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على ذلك ، فقد كرس القضاء الإداري الجزائري ذلك التوجه من خلال اجتهاداته القضائية.

فقد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في 1984/01/17 بشأن الطعن في سحب الأوراق النقدية من فئة500 دج سنة1984 قائلة:« حيث إن إصدار و تداول و سحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة. و حيث أن القرار الحكومي المؤرخ في 1984/04/08 القاضي بسحب الأوراق النقدية من التداول و كذا قرار الفاتح جوان 1982 الصدر عن وزير المالية المتضمن قواعد الترخيص و التبديل (خارج الأجل) هما قراران سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة، ومن ثم فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى لا فحص مدى مشروعيتها و لا مباشرة رقابة على مدى التطبيق، و أن المدعي غير محق بالتالي في مطالبة المجلس بإبطال القرار المتخذ في 1998/05/29 المتضمن رفض الطعن الإداري المسبق المرفوع إلى وزارة الداخلية ».

كما قضى مجلس الدولة في 2001/11/12 بعدم اختصاصه في النظر في الطعن الذي تقدم به أحد المتقدمين للانتخابات الرئاسية و المتعلق بقرار المجلس الدستوري رفض ترشحه للانتخابات (على الرغم من أن المجلس الدستوري قبل ترشحه في انتخابات سنة 1995) قائلا: «حيث من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهر على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية منها مراقبة الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وتفسيرها و حيث أن القرار الصادر في هذا الإطار يندرج ضمن الأعمال الدستورية التي لا تخضع نظرا لطبيعتها، لمراقبة مجلس الدولة كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع»[1].

ثانيا:أوجه التباين و الاختلاف

ينفرد ديوان المظالم السعودي ببعض الاختصاصات التي لا نظير بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري منها:

[1] - مجلةمجلسالدولةالعددالأوللسنة 2002 ص 79 .

1- التحقيق و الحكم في بعض المسائل الجزائية إذ ينظر في الدعاوي الجزائية ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير و الرشوة المنصوص عليها في التشريع السعودي و التي تشير نصوصها إلى اختصاص ديوان المظالم كما ينظر في الدعاوى الجزائية غير المنصوص عليها إذ صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء بإحالتها إلى الديوان[1].

و يبدو أن هذا الاختصاص مؤقت بحسب ما أقرت به المذكرة الإيضاحية المتعلقة بنظام ديوان المظالم بقولها:« و لكن بما أن الديوان جهة قضاء إداري فان اختصاصاته مؤقتة إلى حين عمل الترتيبات اللازمة لقيام المحاكم بالفصل في تلك القضايا وفق نظام القضاء»[2].

2- النظر في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية:

إن عقد الاختصاص لديوان المظالم السعودي في تنفيذ أحكام المحاكم الأجنبية يكيفه بعض الفقهاء على أنه تطبيق عصري لاختصاص والي المظالم في نظام الخلافة الإسلامية المتمثل فيما عبر عنه الفقهاء بقولهم«ما عجز القضاة عن تنفيذه من أحكام».

ذلك أن أحكام المحاكم الأجنبية قد تكون غير مطابقة للشريعة الإسلامية ، ومن تم تجد المحاكم الشرعية السعودية التي تتخذ من الشريعة الإسلامية مرجعها في إصدار أحكامها حرجا في التصديق على تلك الأحكام مما يؤدي إلى تعطيلها و بالتالي ضياع حقوق أصحابها التي ثبتت لهم وفقا لقوانين بلادهم .

و حرصا على حقوق الناس من جهة و تنفيذا للاتفاقيات الدولية من جهة أخرى و نزولا عند مبدأ المعاملة بالمثل جعل هذا الاختصاص لديوان المظالم و هو ما تتسع له قواعد السياسة الشرعي.

---

[1]- الفقرة الثانية من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم

[2]- عيد مسعود الجهني المرجع السابق ص 126

إذن يتفق كل من ديوان المظالم السعودي القضاء الإداري الجزائري إجمالا في أهم الاختصاصات المعهودة في القضاء الإداري المقارن و المتعلقة بالنظر في الأعمال الإدارية غير المشروعة تعويضا و إلغاءا مع بعض الفروق الخاصة بكل نظام.

كما ينفرد ديوان المظالم السعودي ببعض الاختصاصات غير المعهودة في القضاء الإداري و المتمثلة خاصة في الاختصاص الجزائي و كذلك تنفيذ الأحكام الأجنبية.

بهذا العرض نكون قد ختمنا الفصل الأول الذي تناولنا فيه نشأة و تطور كل من ولاية المظالم في الفقه الإسلامي من جهة و ديوان المظالم السعودي باعتباره مستلهما منها، و نشأة و تطور القضاء الإداري الجزائري من جهة أخرى ثم عرضنا للمقارنة بين كل من القضاء الإداري الجزائري و كل من ولاية المظالم في الفقه الإسلامي و ديوان المظالم السعودي في أهم الجوانب من حيث التنظيم والتشكيل و من حيث الاختصاص.

و سنتناول في الفصل الثاني و سائل الرقابة و ما يتعلق بإجراءات التقاضي في كل منهما.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفصل الثاني

وسائل الرقابة القضائية وإجراءاتها

تحرك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن طريق الدعاوى الإدارية التي يرفعها المتظلمون ضد الإدارة والتي ترمي إلى إبطال أعمالها غير المشروعة وجبر الأضرار التي سببتها تصرفاتها والتعويض عنها وسنحاول التعرض إلى أصول التقاضي في كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: الدعوى الإدارية في الفقه الإسلامي

المبحث الثاني: الدعوى الإدارية في التشريع الجزائري

المبحث الثالث: المقارنة بين أصول التقاضي في قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المبحث الأول

الدعوى الإدارية في الفقه الإسلامي

إن كلمة" الإدارية" بعد كلمة "الدعوى" نسبة للإدارة تعبر عن نوع الدعوى لتمييزها عن الدعاوى الأخرى كالدعوى المدنية والدعوى الجزائية مثلا، وبصفة عامة تعبر عن الدعوى التي تكون الإدارة طرفا فيها ولم يعرف الفقه الإسلامي مصطلح الدعوى الإدارية بل كانت الدعوى الإدارية تعالج ضمن قضايا ودعاوى المظالم العامة والتي يدرجها ضمن المفهوم العام للدعوى.

وسنحاول التطرق لمفهوم وخصائص الدعوى الإدارية في الفقه الإسلامي وكذا شروطها وإجراءاتها من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الدعوى

المطلب الثاني: موجبات التداعي

المطلب الثالث: إجراءات التداعي أمام قضاء المظالم

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول:مفهوم الدعوى

إن الحديث عن مفهوم الدعوى يقتضي منا التعرض لمدلولها اللغوي والاصطلاحي وكذا التعرض لأنواعها وشرائطها وهو ما سنحاول تناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول: مدلول كلمة الدعوى

الفرع الثاني: أنواع الدعاوى

الفرع الثالث: شروط قبول الدعوى.

الفرع الأول: مدلول كلمة الدعوى

أولا: المدلول اللغوي:

الدعوى لغة: ترد بمعنى الطلب والتمني ومنها **قوله تعالى:﴿لهم فيها فاكهة ولهم ما يدعون﴾**[1]**،وترد** بمعنى الزعم ومنها **قوله تعالى:﴿أن دعوا للرحمن ولدا﴾**[2]،وتجمع على دعاوى ودعاوي (بفتح الواو وكسرها)

ثانيا:المدلول الاصطلاحي:

لقد أورد الفقهاء عدة تعار يف للدعوى منها:

1- الدعوىهي: «طلبمعيناًومافيذمةمعيناًأوأمريترتبعليهنفعمعتبرشرعا»[3]

2- **الدعوى:** «إخبارعنوجوبحقعلىغيرهعندحاكم»[4].

3- **الدعوى:** «مطالبةحقفيمجلسمنلهالخلاصعندثبوته»[5].

4- **الدعوى:** «إضافةالإنسانإلىنفسهاستحقاقشيءفييدغيرهأوذمته...»[6].

5- **الدعوى:** «قولمقبولأومايقومقامهفيمجلسالقضاءيقصدبهإنسانطلبحقلهأولمنيمثله»[7].

1- سورة يسين الأية56 .

2- سورة مريم الأية92.

3- القرافي الذخيرة مرجع سابق ج11 ص5 .

4 محمد الزهري العمراوي ،السراج الوهاج شرح متن المنهاج،دار الجيل بيروت 1987 ص614

5- محمد الزحيلي التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي،ط2 ،دار الفكر دمشق 2002 ص293 .

6- صالح بن فوزان بن عبد الله الفوزان،الشرح المختصر على متن زاد المستقنع، ط1 ،دار العاصمة للنشر و التوزيع الرياض 2004 ص444

1- محمد نعيم ياسين ، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية و التجارية ،دار عالم الكتاب للطباعة و النشر و التوزيع الرياض 2003 ص83.

وهذهالتعاريفوإناختلفتألفاظهافإنمعانيهامتقاربةغيرأنالتعريفالأخيرأجمعهاللعناصرالأساسيةللدعوى:

فالدعوى قول يقصد به المدعي إخبار بحق لنفسه قبل غيره، تمييزا لها عن الإقرار والشهادة إذ الإقرار إخبار بحق على نفسه والشهادة إخبار بحق لغيره.

والدعوى قول أو خبر يحتمل الصدق والكذب فإن أيده صاحبه بما يقويه من بينات ترجع جانب الصدق فيه.

والدعوى هي طلب مقدم في مجلس القضاء، فإن مجرد الإخبار عن حق له قبل شخص آخر وتلومه مع عدم قدرته على أخذه منه يعتبر شكوى فإذا تقدم بطلب إلى المحكمة سمي دعوى.

والدعوى إخبار بحق مقترن بطلب حمايته من الغير،**والحق المطالب به هو كل مصلحة تضررت من** اعتداء الغير عليها أو هي مهددة بالاعتداء، سواء كانت هذه المصلحة مادية أو معنوية أو كانت مركزا قانونيا والغير يشمل جميع الخصوم سواء كانوا أفرادا عاديين أو أشخاصا معنوية عامة أو خاصة.

وعليه فالدعوى الإدارية – أو دعوى المظالم العامة – في الفقه الإسلامي تندرج ضمن المفهوم العام للدعوى كغيرها من الدعاوى المدنية والجزائية إذ يعالج الجميع ضمن هذا الإطار العام دون تقسيمات فنية وإنما تتمايز هذه الدعاوى بالنظر إلى موضوعها وأطرافها.

الفرع الثاني :أنواع الدعاوى الإدارية

يقسم الفقهاء الدعاوى بصفة عامة إلى ثلاثة أقسام:

1-الدعوىالصحيحة:

وهيالتيتوافرتأركانهاواستكملتشرائطهاوتتعلقبهاأحكامهاالمقصودةمنهاكوجوبقبولهاوسماعهامنالقاضيوالسيرفي إجراءاتهاوإلزاماالمدعىعليهبإجابةدعوىالمدعيبإنكارأوإقرارثمالنظرفيهاوإصدارحكمبخصوصها .

2- الدعوىالباطلة:

وهيالتيلمتتوافرفيهاشرائطالصحةبحيثلايمكنتصحيحهاأوتصويبهالفقدأركانهاأوكونالمدعىبهمجهولاجهالةتام ةأولايقرهالعقلأويتعارضمعحكمالشارع،فهذهالدعوىلاتترتبعليهاالأحكاماالمقصودةمنالإدعاءويجبردهاوعد مسماعها .

3-الدعوىالناقصة(الفاسدة):

وهيالدعوىالتيتوافرتأركانهاولكنهاغيرتامةالشروطبحيثيمكنتداركالنقصوإتمامماتخلفمنشروطها،فإنأتمهاصاحبها قبلتوصحسماعهاوإلاردتواعتبرتباطلةولميصحسماعها.

وهذا التقسيم عام لجميع الدعاوى بما فيها دعاوى المظالم سواء كانت عامة أو خاصة ومعيارهذا التقسيم هو توافر الشروط والأركان.

وأما استناد لمعيار موضوع الدعوى والهدف منها فإننا نجد الماوردي رحمه الله ومن تبعه من الفقهاء قد عدد جملة ما يدخل في اختصاص قاضي المظالم من دعاوى المظالم العامة(الإدارية) وهي:

أ- تعدىالولاةعلىالرعيةوأخذهمبالعسففيالسيرة

ب- جورالعمالفيمايحبونهمنالأموال

ج- اخطاء كتاب الدواوين

د- تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم

ه- الغصوب السلطانية

و- منازعات الأوقاف العامة

وهذا الذي ذكره الماوردي رحمه الله فيه من العموم ما يتسع لكل الدعاوى الإدارية سوء كانت دعاوى مشروعية وأهمها دعوى الإلغاء ، أو كانت دعاوى حقوق وأهمها دعوى التعويض.

بالنظر لهدف دعاوى المظالم العامة (الإدارية)، فإنها لا تختلف عن أهداف الدعوى الإدارية في القضاء الإداري إذ غايتها – أي دعاوى المظالم إزالة الظلم الواقع بسبب الانحراف عن الشرعية ذلك بإبطال القرارات غير المشروعة، وإزالة التعديات المادية وحفظ الحقوق لأربابها والتعويض عن الأضرار التي سببتها التصرفات الضارة .

والذي ينبغي تقريره أن القضاء الإسلامي – قضاء المظالم- قد تعرض من الناحية التطبيقية لمعالجة أهم الدعاوى الإدارية سواء كانت دعاوى مشروعية أو دعاوى حقوق، وهو لا يختلف عن القضاء الإداري في هذا المجال إلا من حيث الشروط الخاصة أو الإجراءات المتبعة وكذا مدى وحدود سلطة القاضي الناظر في الدعوى .

الفرع الثالث :شروط قبول الدعوى

ويقصد بها الشروط غير المتعلقة بموضوع الدعوى والتي يتفحصها القاضي ويتأكد من توافرها قبل النظر في موضوع النزاع وتتعلق هذه الشروط أساسا بأطراف الدعوى وآجال رفعها كما تشمل كل إجراء إداري يشترطه المشرع لرفع **الدعوى كالتظلم الإداري أو القرار السابق.**

أولا:الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

يشترط الفقهاء أن تتوافر في أطراف الدعوى ثلاثة شروط:

1- الأهلية: ويقصد بها أهلية الأداء بأن يكون كل من المدعى والمدعى عليه أهلا للقيام بالتصرفات الشرعية **عاقلا بالغا.**

يقول بن أبي الدم: « ثم اعلم أنه تسمع دعوى كل مدع على كل إنسان مكلف بحق صحيح سواء كان المدعى عليه جليلا أو حقيرا كالسوقة أو العامي إذا ادعى على السلطان القاهر حبة من ذهب تسمع دعواه... »[1].

وأجاز الحنفية للصبي المميز أن يكون مدعيا أو مدعى عليه أذن له وليه، وأجاز المالكية للصبي المميز أن يكون مدعيا فقط من دون إذن.

2- الصفة: ويقصد بها أن يكون كل من المدعى والمدعى عليه ذا شأن في القضية التي أثيرت حولها الدعوى بأن يكون يطالب بحق لنفسه أو نيابة عن غيره، وأن يكون المدعى عليه ملزما بأداء ذلك الحق الذي يطالب به المدعى أو تنفيذ الالتزام الناتج عنه إذا أقر به .

3- صلحة: ويقصد بها الفائدة المرجوة لمن يصدر الحكم لصالحه، فبالنسبة للمدعى هي حصوله على الحق المطالب به أو حمايته وبالنسبة للمدعى عليه هي إعفاؤه من الالتزامات التي تولدها المطالبة القضائية لو صدر الحكم لغير صالحه.

ويندمج شرطا الصفة والمصلحة عندما يكون صاحب الحق هو المتولي للخصام بنفسه وينفصل الشرطان عندما يكون المتولي للخصام نائبا عن صاحب الحق الأصيل أو وكيلا عنه، ويظهر ذلك جليا في حالة ما إذا كان أحد طرفي الدعوى صبيا فيقوم وليه أو وصيه بمباشرة إجراءات التداعي نيابة **عنه .**

---

[1]- ابن أبي الدم شهاب الدين أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله الحموي الشافعي، أدب القضاء ط2، تحقيق مصطفى محمد الرحيلي دار الفكر .دمشق 1982 ص135

وفي دعوى المظالم العامة (الدعوى الإداري) فإن الصفة تنعقد للموظف العمومي (سواء كان واليا أو عاملا أو قائدا) الذي أصدر التصرف المطعون فيه باسم الجهة الإدارية المتولي لها ولصالحها.

وليس صحيحا ما يذهب إليه بعض الكتاب من أن الدعوى في نظام المظالم لا تمارس ضد الدولة أو الإدارة (الشخص المعنوي) وإنما ضد الموظف بصفته الشخصية[1] **وإلا لكانت الدعاوى المرفوعة ضد** الأعمال الإدارية الصادرة عن أعوان الإدارة بعد موتهم فاقدة لأحد أركانها وهو المدعى عليه ولكانت **الخصومة منقضية ولتحصنت تلك الأعمال ضد الإلغاء والإبطال .**

وإنما كانت الدعاوى ترفع ضد الولاة والعمال والموظفين العموميين بصفتهم نوابا **وممثلين للجهة** الإدارية المتولين لها والذين تصرفوا لمصلحتها. محققة فائدتين في آن واحد:

الأولى: التظلم ضد أعمال الإدارة التي قام بها هؤلاء الأشخاص باسمها فيتم [2]**إلغاء العمل المطعون به أو التعويض عنه من بيت** المال عندما يكون العامل مجتهدامستفرغا جهده في تحقيق **المصلحةالعامة .**

الثانية: تحميل رجل الإدارة تبعات تصرفاته غير المشروعة، إن كانت ناتجة عن إهمال وتقصير في مباته الوظيفية أو كان متعسفا في استعمال السلطة الممنوحة له منحرفا بها، فهو في هذه الحالة متعد للحدود ومخالف للقانون ومرتكب **لما يستوجب المساءلة والحساب،لذلك فإن أحكام ناظر** المظالم في الأعمال غير المشروعة المتظلم منها غالبا ما تتناول شقين:

الأول: يتعلق بالعمل المطعون فيه والحكم بما يجب فيه إلغاء أو تعويضا.

الثاني: يتعلق بالموظف الذي صدر منه العمل المطعون فيه والحكم عليه جزائيا أو تأديبيا إن كان **تصرفه يستوجب ذلك .**

كما أن رفع الدعوى ضد مصدر العمل غير المشروع أو العمل الضار يعتبر مزية تسجل لصالح القضاء الإسلامي من حيث الدقة في تحديد المسؤولية من جهة ومن جهة أخرى يصب ذلك في تبسيط الإجراءات إذ تسهل عملية تحديد الجهة المسئولة عن العمل المطعون فيه ومقاضاتها على عكس الشكليات التي تعرفها القوانين الإجرائية الوضعية والتي تعقد عملية تحديد الجهة الإدارية المسؤولة عن العمل المراد الطعن فيه، خاصة في الإدارات غير الممركزة والتي لا تعطي لفروعها حق التقاضي وما يترتب عن ذلك من سوء توجيه الدعاوى المراد رفعها ضد تلك الفروع والتي تجابه بالرفض لسبب ذلك وهو ما يرهق المتضررين عند محاولتهم المطالبة بحقوقهم والذي قد يدفعهم لمتضحية بها بسبب ثقل الإجراءات وتعقيدها .

---

[1]- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الأول ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1999 ص 24 .

ثانيا: آجال رفع الدعوى:

1- مواعيد رفع الدعوى في الفقه الإسلامي

لم يعرف الفقه الإسلامي – **خلافا للقانون الوضعي**- المواعيد القصيرة لرفع دعاوى المظالم ولم يحدد الفقهاء آجالا معينة لرفع تلك الدعاوى أمام القاضي أو ناظر المظالم والقاعدة العامة أن الحق في الدعوى لا يسقط إلا بسقوط الحق الذي تحميه.وإعمالا للقاعدة الفقهية: **"الضرر يجاز بما تحاز به الأملاك"**[1] وعلى اعتبار أن دعوى المظالم العامة (الدعوى الإدارية) قائمة على أساس الضرر الذي تسببه الأعمال الإدارية المتظلم منها فإن أجل رفع الدعوى هو عشر(10)سنوات على رأي المالكية[2] وخمس عشر(15) سنة على رأي غيرهم[3].

فإذا مضت هذه المدة ومن وقع عليه الضرر حاضر ساكت والأحكام ماضية ولم يكن هناك عذر يمنعه من رفع دعواه فإن ذلك يسقط حقه في رفع دعواه وسماعها من القاضي ،ويجوز لولي الأمر أن يأمر بسماعها بعد مضي هذه المدة لأن سقوط الحق في سماع الدعوى لا يعني سقوط الحق المراد حمايته بتلك الدعوى .

وقضاء المظالم في هذا المجال يسير بتوازن ضمن قاعدة"**لا ضرر ولا ضرار**" فهو يسعى لإزالة المظالم وجبر الأضرار تطبيقا لقاعدة:" **الضرر يزال**" ومن جهة أخرى يسعى للحفاظ على استقرار الأوضاع في إطار المحافظة على المصلحة العامة وتحقيق المقاصد الكلية للشارع الحكيم .

2- مواعيد رفع الدعوى حسب لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم .

لقد نظمت لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم السعودي مواعيد رفع الدعوى أمام الديوان التي تختلف حسب طبيعة الدعوى .

أ- دعوى الإلغاء:

---

[1] – الصادق بن عبد الرحمن الغرياني، تطبيقات قواعد الفقه عند المالكية من خلال كتاب البهجة في شرح التحفة،ط1،**دار بن حزم** للطباعة والنشر والتوزيع بيروت 2005 ص366

[2] – **المرجع السابق** ص367

[3] – محمد قدري باشا، قانون العدل والإنصاف للقضاء على مشكلات الأوقاف،ط1، **مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع** بيروت 2007 ص302

لقد حددت المادة الثالثة من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات والمواعيد الواجب احترامها عند الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية كما يأتي :

أولا: يجب التظلم أمام الجهة الإدارية المختصة خلال ستين (60) يوما من تاريخ العلم بالقرار المتظلم منه قبل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين(90) يوما من تاريخ العلم بالقرار المتظلم منه.

ثانيا: يرفع الطعن دعواه أمام الديوان خلال ستين(60) يوما تحسب إما من تاريخ رفض التظلم الإداري أو تاريخ انتهاء مدة التسعين(90) يوما الممنوحة للجهة الإدارية إذا لم تبت في التظلم الإداري

ب- دعوى التعويض:

أما في دعوى التعويض فقد حددت المادة الرابعة من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم المدة المقررة لرفع دعوى التعويض عن المسؤولية الإدارية بخمس(5) سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، فإذا انقضت هذه المدة سقط الحق ف رفع الدعوى ما لم يوجد عذر شرعي حال دون رفعها ف تلك المدة وتتحقق الدائرة المختصة بالديوان من وجود هذا العذر.

ثالثا: التظلم الإداري والقرار السابق:

1- في الفقه الإسلامي

لم يشترط الفقهاء التظلم الإداري الإجباري لسماع دعاوي المظالم العامة التي تستهدف الطعن في تصرفات الولاة وقراراتهم بغية إبطالها وإلغائها كما لم يشترطوا في دعاوى الضمان والتعويض أن تسبق بطلبات للجهات التي صدر منها العمل الضار بغية استصدار قرار منها يتحدد على ضوئه موقفها من النزاع المراد طرحه على القضاء كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية المعاصرة، بل جعل ذلك أمرا جائزا للمتظلم فإن شاء تظلم للجهة الإدارية أولا قبل رفع مظلمته لناظر المظالم وإن شاء توجه رأسا لناظر المظالم.

2- حسب لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم

أ- التظلم الإداري

لقد اشترطت لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على من يريد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أن يسلك طريق التظلم الوجوبي قبل رفع دعواه.

والحكمة من ذلك هو إعطاء الإدارة فرصة للتأكد من مدى وقوعها ي الخطأ وتدارك الوضع بإصلاحه إن وقع فعلا كما أن الحل الإداري ي حال وقوعه يخفف الضغط على الجهاز القضائي.

ب- القرار السابق:

لم تشترط لائحة قواعد المرافعات والإجراءات القرار السابق في قضايا التعويض إلا في دعاوى المطالبات بالحقوق المتعلقة بأنظمة الخدمة المدنية والتقاعد (الحقوق المتعلقة بأنظمة المستخدمين من حيث رواتبهم ومنحهم ومعاشاتهم) حيث اشترطت أولا مطالبة الجهة المختصة بهذه الحقوق خلال خمس سنوات من نشوء الحق المدعى به، ويتعين على الجهة الإدارية البت في الطلب قبولا أو رفضا خلال تسعين (90) يوما من رفعه إليها.

و إذا رفضت الجهة الإدارية الطلب أو انقضت المدة الممنوحة دون رد فللطالب أن يتظلم خلال ستين(60) يوما إلى وزارة الخدمة المدنية(ديوان الخدمة المدنية سابقا) التي عليها أن تبت في التظلم خلال ستين(60) يوما من تاريخ التظلم .

وإذا صدر قرار الوزارة لصالح المتظلم ولم تقم الإدارة بتنفيذه خلال ثلاثين(30) يوما من تاريخ إبلاغه، أو رفضت الوزارة التظلم صراحه أو ضمنا.فللطالب أن يرفع دعواه أمام ديوان المظالم خلال أجل الستين(60) يوما بعد قرار الرفض أو ما بقي من مدة الخمس سنوات بعد نشوء الحق أيهما أطول.

المطلب الثاني:موجبات التداعي

تتمثل موجبات التداعي في الأسباب الموضوعية التي دفعت إلى رفع دعوى المظالم العامة(الدعوى الإدارية) وسنعرض لهذه الموجبات(الأسباب) في كل من ولاية المظالم في الفقه الإسلامي وديوان المظالم في النظام السعودي.

الفرعالأول: موجبات التداعي في ولاية المظالم

تختلف موجبات التداعي حسب نوع الدعوى المراد رفعها والهدف منها من حيث كونها دعوى إلغاء أو دعوى تعويض .

أولا: مستند دعوى الإلغاء:

يعتبر حديث المصطفى صلى الله عليه وسلم:**«من عمل عملا ليس عليه أمرنا فهو رد »**[1] **المستند** الإجمالي والسبب الأساس لإبطال وإلغاء كل ما يخالف أحكام الشريعة الإسلامية،ولقد بين الفقهاء –رحمهم الله- العيوب التي تلحق تصرفات الولاة ورجال الإدارة فتجعلها غير نافذة وتعرضها **للإبطال**[2]والمتمثلة في:

1- **ما لا تتناوله الولاية بالأصالة(عيب عدم الاختصاص):**

فمن تصرف قبل توليته أو بعد عزله أو في غير عمله(أي إقليمه المكاني المعين فيه) أو كان ذلك التصرف في غير ما أوكل به إليه فإن تصرفه هذا لا يكون نافذا لعدم تناول الولاية له، لأن صحة التصرف إنما تتناول منصبا معينا وبلدا معينا وزمنا معينا فكان معزولا عما عداه لا **ينفذ فيه حكمه.**

ولقد أوضح الفقهاء أن صدور العمل الإداري من غير المأذون له فيه يعود على ذلك العمل **بالبطلان**« **ففي الواضحة قال ابن حبيب: قال** ابن الماجشون في الأمير المؤمر إن فوضت إليه الحكومة قضى مع الإمرة وجاز له أن يستقصي ويجوز حكمه وحكم قاضيه وإذا لم يفوض **إليه ذلك** فلا يجوز حكمه ولا استقضاؤه . . . »[3] .

أي أن الأمير غير المفوض إليه الحكم يكون تعيينه للقضاة من قبله عملا إداريا باطلا لأن سلطة التعيين في هذا المجال تعود لولي الأمر الذي عينه، وأما تصديه للقضاء بنفسه فيكون اغتصابا للسلطة **وافتئاتا للسلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية.**

جاء في الفتاوى الهندية:« إذا كان القاضي معينا من قبل الخليفة وليس من قبل أمير الإقليم، فليس للأمير أن يقضي ولو قضى لا ينفذ ولو مات القاضي فليس للأمير أن يولي قاضيا، وإن ولى الأمير قاضيا من قبله لم يجز حكمه»[4]

وبالتالي فلا يجوز لأي شخص أن يمارس أعمالا لا تدخل في اختصاصه إلا إذا فوضه صاحب تلك الاختصاصات الأصلية، فله أن يباشر ما فوضه إياه، أو إذا استخلفه في منصبه وكان مأذونا له بالاستخلاف أو ألجأت الضرورة المعتبرة شرعا لممارسة تلك الاختصاصات .

1- مسلم ،صحيح مسلم كتاب الأقضية باب نقض الأحكام الباطلة ورد محدثات الأمور المرجع السابق ج 5ص 132

2القرافي ،**الفروق المرجع السابق ص** 17.

3-الونشريسي أحمد ابن يحي ،المعيار المعرب،دار الغرب الإسلامي بيروت 1981 ص 153 .

[4]**سعيد الحكيم** ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية **المرجع السابق ص** 533 .

ومما يدخل في الضرورة حكم البغاة الخارجين ن الإمام الحق بغير حق، فتصرفاتهم من أخذهم زكوات وتحصيلهم لأموال الجزية والخراج وإقامتهم للحدود والتعزيزات يعتد بها وتبرأ بها ذمة الرعية على الرغم أنه من المقطوع به أنه ليس لهم ولاية فيما يباشر ونه من أعمال، ولا يجوز لأهل العدل أخذ هذه الحقوق أو إقامة الحدود ثانية إذا استردوا ما كان تحت يد البغاة .

2- ما كان على خلاف الدليل(عيب مخالفة القانون):

وذلك بأن يكون التصرف مبنيا على مستند باطل بأن يكون مخالفا للإجماع السالم عن المعارض أو النص السالم عن المعارض أو القياس الجلي السالم عن المعارض أو أي من القواعد **السالمة عن المعارض**،فكل تصرف ورد مخالفا للقواعد الشرعية المعتبرة لا ينفذ ولابد من نقضه وإبطاله لفساد **مدركه لا لعدم تناول الولاية** له .

فالإدارة في الإسلام ملزمة بأن تصدر قراراتها ملتزمة أحكام الشرع الحنيف متقيدة بكتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم وما أجمع **عليه المسلمون ووفق ما أدى إليه الاجتهاد الصحيح** ،ومخالفة الإدارة للشرع عامدة أو جاهلة يعرض تصرفاتها للبطلان.

أوعز زياد بن أبيه إلى والي خراسان أن يصطفي الصفراء والبيضاء فلا يقسم في الناس ذهبا ولا فضة عملا بكتاب ورد عليه من الخليفة فكتب الوالي إلى زياد:«بلغني ما ذكرت من كتاب أمير المؤمنين وإني وجدت كتاب الله تعالى قبل كتاب أمير المؤمنين، وأنه والله لو أن السماء والأرض كانتا رتقا على عبد ثم اتقى الله جعل له مخرجا والسلام» فقسم الذهب والفضة ولم ينفذ ما أمره به زياد لأنه مخالف للشرع.[1]

وكتب معاوية إلى عامله **على مصر**:« أن زد على كل رجل من القبط قيراطا »**فكتب إليه** :«كيف أزيد عليهم وفي عهدهم ألا يزاد عليهم»[2]،فنبه العامل الخليفة إلى مخالفة القرار الذي أراده **للمشروعية لأن المسلمين عند شروطهم وعهودهم.**

وتظلم ذمي من أهل حمص إلى عمر بن عبد العزيز فقال: يا أمير المؤمنين أسألك كتاب الله قال: وما ذاك؟ قال العباس بن الوليد بن عبد الملك اغتصبني أرضي والعباس جالس، فقال يا عباس ما **تقول؟ فقال أقطعنيها** ر المؤمنين الوليد بن عبد الملك وكتب لي بها سجلا فقال: ما تقول يا

[1] حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص70

[2] نفس المرجع ص74

ذمي؟ فقال: ياأمير المؤمنين أسألك كتاب الله عز وجل فقال عمر : نعم كتاب الله أحق أن يتبع من كتاب الوليد بن عبد الملك وأمر العباس بأن يرد ضيعه الذمي عليه[1].

3- ما صدر على خلاف السبب(عيب السبب)

أي أن تكون الأسباب التي استند إليها التصرف غير صحيحة مخالفة للواقع مجافية للحقيقة، فالإسلام يعتد بالسبب إذا كان صحيحا فيربط الحكم المقترن به وجودا وعدما.

ومن ثم فالأسباب التي صدرت القرارات الإدارية بناء عليها يجب أن تكون مقبولة شرعا وقائمة فعلا، فإن لم تكن مشروعة أو زالت واقعا فإن القرارات المستندة إليها تكون باطلة ولا يجوز العمل بها.

فقد أسقط عمر بن عبد العزيز زيادة الضرائب النوعية التي فرضت على تجار الكوفة بسبب اتهامهم بممالأة الثائرين على الدولة، كما أسقط الضرائب الإضافية التي كانت تحصل إحياء لرسوم ساسانية مأخوذة عن الفرس وكتب لعامله على الكوفة يأمره بإلغاء تلك الرسوم غير الشرعية قائلا: « أما بعد فإن أهل الكوفة قد أصابهم بلاء وشدة وجور في أحكام الله وسنة خبيثة استنها عليهم عمال السوء وإن قوام الدين العدل والإحسان».

وفي سنة 677هـ اشتكى أهل دمشق لابن بيبرس الملك السعيد أثناء جلوسه للمظالم من أحد قادة الجيش فرض عليهم ضرائب سنوية لسد حاجة الحملة العسكرية التي كان يقودها، وأن تلك الضرائب بقيت مستمرة رغم انتهاء الحملة فأنصفهم ورفع عنهم تلك الضرائب لزوال سببها [2] .

4-التهمة (عيب الانحراف بالسلطة)

ويقصد بها أن يكون التصرف صادرا من الوالي مستغلا سلطته مجافيا به ما قصد إليه الشارع الحكيم من أهداف عامة أو خاصة.

فـ جب على الإدارة في الدولة الإسلامية أن تبتغي في تصرفاتها كلها رضي الله عز وجل وأن تتوخى المصلحة العامة يقول القرافي رحمه الله: « كل من ولي ولاية الخلافة فما دونها إلى الوصية لا يحل له أن يتصرف إلا بجلب مصلحة أو درء مفسدة لقوله صلى الله عليه وسلم: « من ولي من أمور أمتي من شيء ثم لم يجهد لهم ولم ينصح فالجنة عليه حرام»...»[3] .

---

[1] نفس المرجع ص75

[2] نفس المرجع ص129

[3] القرافي، الذخيرة مرجع سابق ص37

فالمصلحة العامة للمسلمين هي التي تحدد النطاق الذي يجب أن تمارس فيه الإدارة سلطتها، وأي ممارسة خاج نطاق المصلحة يعد انحرافا بالسلطة وسوء استعمال لها وكل استغلال لهذه السلطة لتحقيق مآرب خاصة يدخل ضمن هذا الإطار ويستوجب مساءلة صاحبه ونقض قراراته وإبطال تصرفاته .

أراد المنصور بن أبي عامر -ملك الأندلس- أن يأخذ أرضا محبسه ويعارض عنها... فاستحضر الفقهاء فأفتوا أنه لا يجوز .. فغصب عليهم وأرسل لهم وزيرا مشهورا بالحدة ..فردوا عليه بما رده وانصرفوا، فما بلغوا باب القصر حتى نادتهم الرسل وتلقهم الوزراء بالإعظام واعتذروا لهم عما بدر من السلطان[1].

لمم رجل من أصفهان إلى يحي بن خالد البرمكي من عامله بها فقال له:« أنه ظلمني وأساء معاملتي وأخذ ما لا يجب له مني وهدم شرفي (قصر كان له) »فأمر يحي العامل بإعادة بناء قصره وإنصافه من ظلامته[2].

وتظلم رجل إلى عمر بن عبد العزيز من عامله بأذربيجان قائلا:« أن عاملك بأذربيجان عدا علي فأخذ مني اثني عشرألف درهم فجعلها في بيت المال» ، فقال عمر:«اكتبوا له الساعة يرد ذلك عليه وعزل عامله »[3].

5- عدم وقوعه على الأوضاع الشرعية(عيب الشكل)

ويقصد به صدور التصرف والقرار في غير الشكل الذي طلبه الشارع الحكيم أو خالف الإجراءات لتي أمر بالتقييد بها عند إصداره،ولم تكن للقرارات الإدارية في الإسلام أشكالا معنية فقد تصدر مشافهة أو مكتوبة، فأغلب القرارات الصادرة عنه صلى الله عليه وسلم كانت تصدر شفويا غير أنه كان يفرغ بعض تلك القرارات في شكل كتابي لأهميتها كقرار التعيين للأمراء والعمال إذ كان يرسل كتبا بتلك التعيينات.

. كتب لعمرو بن حزم لما بعثه إلى اليمنوسار الخلفاء الراشدون على نهجه فقد كتب أبو بكر الصديق - رضي الله عنه- لأنس لما بعثه إلى البحرين كتابا وختمه بخاتم رسول الله صلى الله عليه وسلم وكتب عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- إلى أهل الكوفة أما بعد: «فإني بعثت إليكم عمارا

---

[1]- محمد سليمان،علماءالإسلام،دار الكتب العلمية ص97

[2]- سعيد الحكيم المرجع السابق ص526

[3]نفس المرجع ونفس الصفحة

أميرا قاضيا ووزيرا فاسمعوا له وأطيعوا فقد آثرتكم به» **واقتفى أثرهم من جاء بعدهم من** الخلفاء حتى أنشئ ديوان الإنشاء [1].

والأصل ألايتوقف صدور القرار الإداري على أي إجراء غير أنه إذا دلت نصوص الشريعة على وجوب احترام إجراءات أو شكليات قبل إصدار بعض الأ**عمال الإدارية خاصة ما تقرر منها لمصلحة** الأفراد المعينين بآثار تلك الأعمال فإن خرق تلك الإجراءات يعرض تلك الأعمال للإبطال إذا ما **تظلم منها.**

قد تظلم أهل سمرقند إلى عمر بن عبد العزيز من فعل قتيبة بن مسلم الباهلي إذ دخل سمرقند غازيا، وقد خالف الإجراءات التي حددها الرسول صلى الله عليه وسلم في مثل هذه الأحوال **بقوله:« . . .إذا لقيت عدوك من المشركين فادعهم إلى ثلاث خصال أو خلال فآيتهن ماأجابوك فاقبل منهم وكف عنهم، أدعهم إلى الإسلام، فإن أجابوك فاقبل منهم وكف عنهم....فإن هم أبوا فسلهم الجزية فإن أجابوك فاقبل منهم وكف عنهم ، فإن أبو فاستعنبالله عليهم وقاتلهم...»** [2].

فأحالهم عمر بن عبد العزيز إلى قاضيه الذي حكم بعدم شرعية تصرف قتيبة بن مسلم لمخالفته لتلك الإجراءات وأمر بخروج المسلمين من المدينة.

ثانيا : مستند دعوى التعويض

يعتبر حديث المصطفى صلى الله عليه وسلم:«**لا ضرر ولا ضرار**»[3]الذي **يندرج ضمن القاعدة الفقهية«الضرر يزال» الأساس الذي تستند إليه دعوى الضمان أو دعوى التعويض .**

فإذا تصرف الولاة ورجال الإدارة وترتب على ذلك خطأ أدى إلى ضرر الغير فلا بد من تعويضه ويكون الضمان من بيت المال وتكيف أخطاء الولاة والعمال ورجال الإدارة على أنها أخطاء مرفقية إذا اجتهدوا ولم يقصروا أو يتعمدوا الجور والظلم لأن «**المجتهد يخطئ لا يعزر**

---

[1]القرافي ،الذخيرة مرجع سابق ج8 ص29.

[2]مسلم،صحيح مسلم كتاب الجهاد والسير باب تأمير الإمام الأمراء على البعوث ووصيته إياهم بآداب الغزو وغيرها المرجع السابق ج5ص140

[3]- أخرجه الحاكم وقال هذا حديث صحيح الإسناد على شرط مسلم ولم يخرجاه ووافقه الذهبي (الحاكم أبو عبد الله محمد بن عبد الله بن محمد النيسابوري ، المستدرك على الصحيحين ج2،دار الكتاب العربي بيروت ص 58)

بخطئه»[1] **ولأن«ما تولد من مأذون فيه لم يضمن ومن فعل ما وجب عليه أو ندب إليه لم يلزمه ضمان ما تولد عنه»**[2].

قال السروجي:« ولو أخطأ القاضي في حقوق الله كان الضمان على بيت المال... »[3].

وقد أشار القرافي في فروقه إلى أن:«**المصلحة العامة قد اقتضت عدم تضمين الحكام (أي القضاة) ما أخطأوا فيه»**[4].

وعلل الكاساني إسقاط الضمان على القاضي بقوله:«إنه لا يؤاخذ بالضمان لأنه بالقضاء لم يعمل لنفسه بل لغيره...»[5].

وماذكره الفقهاء من عدم تضمين القضاة يعم جميع الولاة ورجال الإدارة العامة يقول **ابن رشد** :« **لا** غرم على من اجتهد لغيره بوجه مشروع وأخطأ لعموم قول الله تعالى :« **وليس عليكم جناح فيما أخطأتم به ولكن ما تعمدت قلوبكم**»[6] ...»[7].

ومن تطبيقات الضمان والتعويض على الأعمال الإدارية ما يأتي:

1-روى عبد الرزاق في مصنفه:«**أن النبي صلى الله عليه بعث أبا جهم على غنائم حنين فبلغ أبا جهم أن مالك بن البرصاء– أو الحارث بن البرصاء– غل من الغنائم فضربه أبو جهم فشجه فأتى رسول الله صلى الله عليه وسلم فطلب القصاص فقال له صلى الله وسلم:ضربك**

---

[1]الصادق بن عبد الرحمان الغرياني المرجع السابق ص272 .

[2]محمد بن عبد القادر شيبة الحمد المرجع **السابق ص**

[3]السروجي أبو العباس شمس الدين أحمد ابن ابراهيم بن عبد الغني،كتاب أدب القضاء تحقيق شيخ شمس العارفين صديق ابن محمد **يسين،ط**1،دار البشائر الإسلامية بيروت 1997 ص 598

[4]القرافي ،**الفروق المرجع السابق (الفرق الحادي عشر والمائة)**

[5]الكاساني **أبوبكر بن مسعود الحنفي** ،**بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع** ج2،ط2،دارالكتاب العربي بيروت 1982 ص 16

[6]سورة الأحزاب الآية 5 .

[7]الغرياني المرجع السابق ص 272

على ذنب أذنبته لا قود لك، لك مئة شاة فلم يرض قال : فلك مائتا شاة، فلم يرض قال : لك ثلاثمائة شاةلاأزيدك...»[1].

2-حادثة خالد مع بني جذيمة إذ أحدث فيهم مقتلة متأولا مخطئا فلما بلغ النبي صلى الله عليه وسلم ذلك تبرأ من فعل خالد[2] وأمر عليا كرم الله وجهه أن يخرج إليه ويعوضهم عن ذلك الخطأ فلم يبق شيئا من دم ولا مال إلا وداه وزادهم بقية من مال احتياطا[3] .

3-وقد تظلمت أعرابية إلى عمر بن الخطاب من محمد بن مسلمة الذي بعثه ساعيا للزكاة والذي لم يعطها حقها وحق بنيها فأمرلها بجمل فأعطاها دقيقا وزيتا وأمرها باللحاق به إلى خيبر وأمرلها بجملين آخرين كتعويض عن الضرر الذي أصابها وأمر محمد بن مسلمة أن يعطيها حقها للعام وعام أول[4].

4-ارتفع إلى أبي حازم القاضي خصمان فأجرى أحدهما بحضرته ما استوجب التأديب فأمر بتأديبه مات في الحال فكتب إلى المعتضد من المجلس:أعلم أمير المؤمنين أطال الله بقاءه، أن خصمين حضراني أجرى أحدهما ما أوجب عليه الأدب عندي، فأمرت بتأديبه فأدب فمات في الأدب، فالدية واجبة في بيت مال المسلمين، فبعث إليه بعشرة آلاف درهم فأحضر ورثة المتوفى ودفعها إليهم [5] .

الفرع الثاني: موجبات التداعي أمام ديوان المظالم السعودي:

أولا: موجبات الطعن في القرارات الإدارية:

لقد نصت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم السعودي في فقرتها الثانية على العيوب التي تلحق القرارات الإدارية والتي تبرر الطعن فيها أمام ديوان المظالم وهي:

---

[1]أخرجه عبد الرزاق في مصنفه كتاب العقول باب القود من السلطان (أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني ،المصنف ج9 تحقيق حبيب الرحمن الأعظمي منشورات المجلس العلمي سملك الهند ص 463)

[2]البخاري ، صحيح البخاري كتاب المغازي باب بعث النبي صلى الله عليه وسلم خالد بن الوليد إلى بني جذيمة (البخاري أبو عبدالله محمد بن اسماعيل ،صحيح البخاري ج4 ،دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع بيروت 1981 ص 107).

[3]حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص256

[4]أبو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال تحقيق محمد خليل هراس، ط1،دار الكتب العلمية بيروت1986 ص592

[5]أبو الفرج عبد الرحمن بن الجوزي، المصباح المضيئ في خلافة المستضيء، تحقيق د.ناجية عبد الله إبراهيم ،ط1،شركة المطبوعات للتوزيع والنشر بيروت 2000 ص469

1- عيب عدم الاختصاص: ويعني صدور القرار الإداري من موظف لا تخوله الأنظمة واللوائح صلاحية وسلطة إصداره.

وقد تصدى ديوان المظالم لإبطال القرارات الإدارية المشوبة بهذا العيب، فقد حكمت هيئة التدقيق بديوان المظالم عام 1403هـ **ببطلان الإجراء المتخذ من قبل إدارة الطرق بالمدينة المنورة بشان تقدير عقاري(م.ن) لمخالفته للنظام حيث أصدر قرار التعويض مديرإدارة الطرق والمواصلات وهذا من اختصاص لجنة نزع الملكية حسب نظام(قانون) نزع الملكية الصادر بالمرسوم الملكي رقم 65 وتاريخ** 1392/11/16هـ .[1]

كما تصدت هيئة التأديب -قبل أن تلغى وتنقل صلاحيتها إلى ديوان المظالم-لهذا **العيب حيث** ألغت في جلستها المنعقدة بتاريخ 1399/12/28هـ قرار مدير عام الخطوط السعودية القاضي بخصم راتب ثلاثة أشهر لموظف بالمؤسسة أتهم بالإساءة لسمعتها بتصرفاته الشخصية لصدور هذا القرار من غير مختص [2] .

2- عيب الشكل: ويعني تخلف الشكليات والإجراءات الجوهرية التي اشترطت الأنظمة واللوائح احترامها ومراعاتها قبل أو عند إصدار القرار.

وقد حكمت هيئة التدقيق بديوان المظالم عام 1408هـ **بإلغاء قرار أنشئت بموجبه لجنة إدارية لمعاينة وتقدير** الضرر الذي لحق الموظفين جراء انفجار أنابيب للمياه بمدينة الرياض لكون القرار صدر من لجنة لم تستكمل تشكيل أعضائها على النحو النظامي بسبب غياب مندوبي جهتين إداريتين اشترط **النظام** اشتراكهما في اللجنة المصدرة للقرار وبذلك يكون القرار كما خلصت إليه الهيئة:« **قد صدر** مشوبا بعيب مخالفة الشكل وهو من العيوب التي تجعل القرار من أصله باطلا جديرا بالإلغاء، مما **يتعين معه والحالة كذلك القضاء بإلغائه**»[3].

3- عيب مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها: وتشير عبارة " مخالفة **النظم واللوائح**" صراحة إلى عيب مخالفة القانون كما أن عبارة " الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" وإن كانت تشير إلى نفس العيب إلا أنها تتسع لعيب السبب أيضا حيث يمكن سحب معناها إلى الخطأ في مادية الوقائع التي استند إليها القرار والتي دفعت برجل الإدارة إلى إصداره .

---

[1] علي شفيق المرجع السابق ص136

[2] نفس المرجعص138

[3] نفس المرجعص140

وقد قضى ديوان المظالم بإلغاء قرار إداري استندت فيه الإدارة إلى قياس المادة 27من نظام الخدمة العسكرية على المادة 32 من نظام الخدمة المدنية من حيث تضمنها لقيد زمني، حيث رأت أنه لا وجه لهذا القياس وأنه لا يفيد وجود تعميم (مذكرة) لوزارة المالية تتضمن قيدا زمنيا لا وجود له في النص النظامي (القانوني)، وعلل ما ذهب إليه قائلا:« من المقرر في أصول التفسير أن المطلق يجرى على إطلاقه إلى أن يوجد نص بذات القيمة النظامية (القانونية) يقيده، وليس في نصوص هذا النظام (أي قانون الخدمة العسكرية) ما يصرف النص المذكور (المادة 27) عن إطلاقه»[1] .

كما قضى أيضا بإلغاء قرار إداري صادر بطي قيد أحد موظفي وزارة الحج والأوقاف بعد أن تبين للديوان عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه.

4- عيب إساءة استعمال السلطة: ويطلق عليه أيضا عيب الغاية وعيب الانحراف بالسلطة ومقتضاه إصدار القرار الإداري لأغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة أو تخالف الأهداف الخاصة التي حددها النظام وقصد إليها.

وقد قضت هيئة التدقيق بديوان المظالم برفض اتخاذ " النقل" كعقوبة تأديبية وهو ليس كذلك طبقا لنظام الخدمة المدنية وذلك في نزاع بين وزارة الصحة وموظف تابع لها صدر على إثره قرار نقل ذلك الموظف إلى مكان آخر وخلصت الهيئة إلى أن :« قرار النقل قد صدر مشوبا بعيب إساءة السلطة دون مراعاة للمصلحة العامة ... مما يتعين معه إلغاؤه وتأييد الحكم محل التدقيق»[2].

ثانيا: موجبات المسؤولية الإدارية (التعويض) :

إن موجبات المسؤولية الإدارية أمام ديوان المظالم تستند إلى الضرر الذي ترتبه أعمال الإدارة المادية والقانونية وهو ما يستفاد من الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم التي جعلت له الاختصاص في نظر دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها .ويطبق ديوان المظالم على هذه الدعاوى قواعد المسؤولية الإدارية – كما هو الحال في القضاء الإداري المقارن- والتي تقوم في الأصل على أساس الخطأ واستثناء على أساس المخاطر وتحمل التبعة .

---

[1] علي شفيق المرجع السابق ص144

[2] نفس المرجعص151

وقد قضى ديوان المظالم (فرع جدة) بتعويض المدعي(س.ع) مصري الجنسية عما سببه قرار فصله وإنهاء عقد التدريس الذي كان يربطه بوزارة التعليم من أضرار وفقا لما تقدره لوائح الخدمة المدنية.

وملخص وقائع هذه القضية أن س.ع كان يعمل مدرسا بجدة ثم سافر إلى القاهرة لزيارة أولاده في عطلة نصف العام الدراسي سنة 1405هـ وأثناء عودته فاجأه المرض بالمطار وأعاده الحجر الصحي بالمطار إلى القاهرة ولم يتمكن من مواصلة الرحلة إلى جدة. وانتهت تأشيرة العودة الخاصة، وأبرق إلى مدير عام التعليم بالمنطقة الغربية ومدير المدرسة يخبرهما بما حدث وفي اليوم الموالي أرسل برقيتين أخريين لهما من أجل تجديد التأشيرة ليتمكن من العودة فورا ولكنه فوجئ بمحادثة تليفونية تخبره بإلغاء عقده لانقطاعه عن العمل .

وقد تمكن المدعى من العودة للمملكة بتأشيرة عمرة وتقدم بتاريخ 1406/09/9هـ لديوان المظالم بدعوى يطالب فيها بإلغاء القرار الإداري الصادر بفصله وإعادته لعمله وضمان حقوقه.

وبتاريخ 1408/02/20هـ أصدرت الدائرة المختصة بفرع الديوان بجدة حكمها بإلغاء القرار رقم 1/4309 بتاريخ 1406/06/22هـ القاضي بفصل المدعي من عمله وما يترتب عن ذلك من آثار وتعويضه عما سببه ذلك من أضرار وفقا لما تقدره لوائح الخدمة المدنية [1].

وقد طبق ديوان المظالم نظرية المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر على سبيل الاستثناء تحقيقا لمقتضيات العدالة وإعمالا لمبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة وهو ماتجلى في العديد من قراراته منها القرار الصادر في 1401/09/19هـ والمتعلق بالفصل في دعوى التعويض عن الأضرار المرفوعة من أحد المواطنين ضد وزارة الزراعة والمياه بسبب انفجار ماسورة مياه من شبكة مياه العينية أدت إلى تصدع منزل المدعي وتضرره حيث ألزم الديوان المدعى عليها بتعويض الأضرار على أساس تحمل التبعة وليس على أساس الخطأ حيث ثبت أن انفجار الماسورة كان ذاتيا بسبب قدمها.

وجاء في قرار هيئة التدقيق الصادر بتاريخ 1400/05/20ه :....إنه طبقا لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري إذا ماترتب على الأمر الصحيح نظاما ضرر خاص بأحد الأفراد فإنه يجب تعويضه عن هذا الضرر الخاص بمقداره ، وهذا التعويض يقوم عتى أساس مبدأ نظامي آخر أشمل من مبدأ المسؤولية على أساس الخطأ هو مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة ومقتضاه أنه إذا ما اتخذت الجهة الإدارية المختصة إجراء معينا تقتضيه دواعي المصلحة العامة وترتب على هذا الإجراء إلحاق

---

[1]- القرار رقم 9/د/ف/21 لعام 1408هـ عن الدائرة الفرعية الحادية والعشرين فرع ديوان المظالم بجدة .
القضية رقم 2/200/ق لعام 1406هـ .

ضرر خاص بأحد الأفراد فإنه لا يجوز عدالة أن يتحمل بهذا الضرر الخاص لما ينطوي عليه ذلك من إخلال بمبدأ مساواة الأفراد أمام التكليف العامة وإنما يتعين تعويضه بمقدار هذا الضرر[1].

المطلب الثالث :إجراءات التداعي في الفقه الإسلامي

سنتناول في هذا المطلب **إجراءات التقاضي** أمام قاضي المظالم في الفقه الإسلامي **وكذلك أمام** ديوان المظالم السعودي في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: إجراءات التداعي أمام قاضي المظالم في الفقه الإسلامي

أولا:خصائص إجراءات دعوى المظالم الإدارية

من خلال وقائع قضايا المظالم التي نقلها الفقهاء والمؤرخون يمكن استخلاص جملة من الخصائص التي طبعت إجراءات تلك الدعاوى والمتمثلة:

1- عدم اشتراط الطابع الكتابي للإجراءات:

لقد كان الطابع الشفهي هو الغالب في إجراءات رفع الدعاوى بصفة عامة في المراحل الأولى للدولة الإسلامية ويعود ذلك لحداثة كيان الدولة وبساطة تنظيمها وعدم تعقد علاقاتها الداخلية من جهة، ولأمية المجتمع من جهة أخرى،غير أنه ومع تطور المجتمع المسلم وإرساء معالم التنظيم القضائي صار رفع الدعاوى خاضعا لشكلية الكتابة إذ صارت الدعاوى ترفع في رقاع مكتوبة تتضمن اسم المدعي واسم أبيه وجده وقبيلته وصناعته إضافة إلى اسم خصمه مع إبقاء الباب مفتوحا للطابع الشفهي لرفع التظلمات والدعاوى[2].

وأما المرافعات المتعلقة بالتظلمات الإدارية أثناء الجلسات فكانت تتم مشافهة في الغالب الأعم كغيرها من الدعاوى الأخرى[3].

2- الطابع الحضوري:

إن الواجهية والطابع الحضوري للإجراءات من مقتضيات تحقيق العدالة إذ لا يعقل أن يحكم على الخصم وفق دلائل لم يتيسر له الإطلاع عليها ولم يتمكن من مناقشتها وإبداء رأيه فيها لذلك كفل

---

[1]علي شفيق المرجع السابق ص190

[2]ظافر القاسمي المرجع السابق ص488

[3]أبوبكر صالح المرجع السابق ص341

القضاء الإسلامي للخصم حق الإطلاع على أدلة خصمه ونقدها ثم بعد ذلك إما التسليم والإقرار بلازمها وإما ردها ودحضها[1].

3- علنية الجلسات:

تتسم جلسات قضاء المظالم بالعلنية[2]، إذ كانت مفتوحة أمام الجمهور لمتابعة أطوارها ويحقق هذا الإجراء هدفا مزدوجا، فهو من جهة يبعث الرهبة في قلب كل من تسول له نفسه الانحراف بالسلطة عندما يتصور نفسه على رؤوس الأشهاد ذليلا صاغرا أمام القاضي ومن جهة أخرى يبعث الراحة والاطمئنان في قلوب العامة لما يرونه من محاربة للظلم وإقامة للحق والعدل مما يشيع الاستقرار والهدوء في المجتمع [3].

4- التدخل الايجابي الفعال لقاضي المظالم:

على خلاف قاضي المنازعات العادية الذي يكون دوره حياديا فإن القاضي الفاصل في قضايا المظالم يلعب دورا ايجابيا فعالا في تسيير الإجراءات إذ يكون نظره أفسح مجالا وأوسع مقالا وله أن يستعمل من الوسائل كل ما يعنيه على إجلاء الحقائق والوصول إلى المقصود(العدالة) فيقوم بالتحقيقات ويستكثر من الشهود ويستعين بالخبراء ويقوم بالمعاينات.[4]

5- عدم اشتراط الوكالة في الخصومة والإعفاء من الرسوم:

لا يشترط الفقهاء توكيل وكيل(محام) أو مدافع ليرفع الظلامة الإدارية للحكام فكل ذو مصلحة يمكنه أن يرفع شكواه إلى القاضي مباشرة وسواء كان القاضي هو الخليفة نفسه أو الوالي أو القاضي أوناظر المظالم، كما لا يفرض القضاء الإسلامي أية رسوم لرفع الشكاوى والمظالم.

ثانيا: مراحل سير الدعوى

تمر الدعوى من حين رفعها وإلى غاية الفصل فيها بمراحل عدة يمكن إيجازها كما يلي:

1- مرحلة رفع الدعوى

لا يشترط الفقهاء شكلا معينا لرفع الدعوى إذ يستطيع المتضرر رفع شكواه أو مظلمته للناظر في المظالم مشافهة في مجلس المظالم أو حيث ما تيسر له ذلك، بل أن بعض الخلفاء والأمراء وحرصا على تيسير وصول المتظلمين يبنون سقيفة أو يضعون دكة عالية قرب قصورهم ينادي عندها المتظلم

---

[1]

[2] أبوبكر صالح المرجع السابق ص341

[3] حمدي عبد المنعم ص 143

[4] الماوردي المرجع السابق ص105

ويصيح بعبارات معينة فيأمر الأمير بإحضاره ليسمع مظلمته وينظر فيها[1]، كما قد ترفع المظلمة في رقعة مكتوبة تسمى " القصة" وهي بمثابة العريضة الافتتاحية تتضمن اسم المدعي واسم خصمه مع خلاصة تتضمن وقائع المظلمة تودع لدى صاحب المظالم الذي يقوم بترتيبها حسب ورودها ويعرضها على قاضي المظالم ،وكان يحدث أحيانا أن ترمي الرقعة في ورق المظالم أمام القاضي في المجلس[2].

كما يستطيع والي المظالم أن يتحرك من تلقاء نفسه ويبادر لنظر المظالم التي تناهت إليه وخاصة تلك التي يخشى أن يكون العجز أو الخشية من أصحاب النفوذ هو المانع لأصحابها من رفعها.

2- مرحلة سماع المظلمة والنظر الأولي فيها:

بعد رفع الدعوى ينصب نظر قاضي المظالم- كما هو حال القاضي العادي- عل التأكد من صحة شروط الدعوى ومعرفة محلها وموضوعها ومعرفة المدعي والمدعى عليه ومدى اختصاصه بالنظر فيها.

فإن كانت الدعوى باطلة ردها وإن وجدها ناقصة طلب إكمالها يقول النباهي:« ويجب على القاضي...أن يسأل المدعى عن دعواه ويفهمها فإن كانت دعوى لا يجب بها على المدعى عليه حق أعلمه بذلك... وأن نقصه من دعواه ما فيه بيان مطلبه ومغزاه أمره بتمامه وإن أتى بإشكال أمره كذلك ببيانه إن صحت الدعوى سأل المطلوب عنها»[3]،فإن كان المدعى عليه هو ناظر المظالم نفسه تنحى عن رئاسة الجلسة وأسندها لغيره، فقد كان الخليفة المهدي يجلس بنفسه للمظالم، فظلم وكيله رجلا يدعى المسور بن مساور ، فأتى صاحب المظالم- وكان يدعى سلاما – فأعطاه رقعة مكتوبة بظلامته فأوصلها للمهدي، وعنده عمه العباس بن محمد وبن علاته وعافية القاضي، بإدخاله وسأله عن مظلمته فأخبره بها قال له ترضى بأحد هذين؟قال :نعم، قال:تكلم،فعرضمظلمته على القاضي فقضى بينهما[4].

وجلس المأمون ذات يوم للمظالم وإذ هو برجل قد مثل بين يديه وفي يده رقعة فيها سرطان، بسم الله الرحمن الرحيم، مظلمة من أمير المؤمنين أطال الله بقائه فقال أمظلمة مني؟ قال أفأ خاطب بالخلافة سواك؟ ...

قال المأمون: أما في العاجل فلا يلزمني لك حق ولا أعرف لك ظلامة ... قال الرجل: فهلا تحملني على كتاب الله عز وجل وسنة بن عمك رسول الله صلى الله عليه وسلم وسنة عمر بن الخطاب

---

[1] حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص141.

[2] نفس المرجع ص140

[3] النباهي أبو الحسن ابن عبد الله بن الحسن المالقيالأندلسي،تاريخ قضاة الأندلس ،دار الأفاق الجديدة بيروت 1980 ص194

[4] حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص80

رضي الله عنه في رسالته إلى أبي موسى وهي التي اتخذتموها صدور أحكامكم ووصية لقضائكم إذ يقول: البينة على من ادعى واليمين على من أنكر، فقال المأمون: فإنك والله قد عدمت البينة فما يجب لك إلا حلفة، ولئن حلفتها لأنا صادق، إذ كنت لا أعرف لك حقا يلزمني، قال: فإذا أدعوك إلى الحاكم الذي نصبته **لرعيتك، قال: نعم، يا غلام عليبيحي بن أكثم، فلما مثل بين يديه قال:** أحكم بيننا. قال في حكم وقضية؟ قال: نعم قال: لا أفعل، قال ولم؟ قال: لأن أمير المؤمنين لم يجعل داره مجلس قضائي، قال: قد فعلت، قال: فإني أ ـأ بالعامة أولا ليصح المجلس للقضاء، قال أفعل، **فلما فرغ من العامة، دعا بالرجل المتظلم وقضى بينه وبين المأمون**[1].

3- إحضار الخصم (تبليغه واستدعاؤه للحضور)

عندما يتأكد القاضي من توافر شروط صحة الدعوى وكذا اختصاصه بالنظر فيها يجب عليه متابعة السير ويخطر المدعي بذلك ويكلفه بإحضار المدعى عليه(وهي الإدارة والتي يمثلها الموظف العام الذي صدر منه ل الإداري المطعون فيه سواء كان خليفة أو أميرا أو قائدا عسكريا أو موظفا مدنيا) للحضور لمجلس الحكم لمتابعة إجراءات الدعوى أو يكلف القاضي أحد أعوانه لتبليغ المدعى عليه بالحضور أو إحضاره بنفسه خاصة إن كان يخشى ألا يستجيب للمدعي.

تظلم رجل ضعيف إلى عمرو بن عبد الله بن ليث القبعة القاضي من أحد عمال أمير الأندلس وكان ذلك العامل عظيم الشأن والقدر مرشحا في وقته للمدينة- ثم صار إثر ذلك إلى ولاية المدينة- **فقال له: يا قاضي المسلمين** إن فلانا غصبني دارا فقال له القاضي خذ فيه طابعا[2]، **فقال الرجل: مثلي** يسير إليه بطابع **لست آمنه على نفسي، فقال له القاضي: خذ فيه طابعا كما آمرك، فأخذ** الرجل طابعه ثم توجه إليه **به** ،وبعد ساعة رجع الرجل فقال للقاضي: إني عرضت عليه الطابع عن **بعد** ثم هربت، فلم يلبث **إلا** قليلا حتى وصل الرجل في موكب عظيم بين يديه الفرسان والرجالة ثم دخل المسجد وسلم ثم تمادى كما هو وأسند ظهره إلى حائط المسجد، فقال له القاضي: قم هاهنا فاجلس بين يدي مع خصمك فأذعن لما رأى عزم القاضي وبعد استماعه لهما حكم برد الدار إلى الرجل الضعيف وأرسل **أعوانه ليتأكدوا من تنفيذ الحكم.** [3]

---

[1] محمد سليمان المرجع السابق ص116

[2] قال الباجي: **ومن** سير **الحكام أن** يجعل **الحاكم** بين يديه **طوابع قد طبع على** جميعها بختمه،فإذا أتاه **مدع** دفع إليه **طابعا** يرفع به **خصمه**(الباجي أبو الوليد سليمان بن خلف ،فصول الأحكام وما مضى عليه العمل عند الفقهاء والحكام،المؤسسة الوطنية للكتاب 1985 ص 138).

[3] الخشني أبو عبد الله محمد بن حارث،قضاة قرطبة تحقيق إبراهيم الأبياري،ط1،دار الكتاب اللبناني بيروت1982 ص153

وتظلم رجل عند سليمان بن أسود من صاحب المدينة، فأمر سليمان شيخا بين يديه من أعوانه فقال: تغدو فتكون في طريق صاحب المدينة عند جلوس الحراس، فإذا أقبل للنزول فخذ بعنانه، وتأمره عني ،يرتفع إلى، فإنه تظلم منه عندي، فإن رجع طوعا، وإلا فاحمل العصا على دابته حتى تردها إلي كرها.

فغدا الشيخ فوقف في طريق صاحب المدينة حتى أتى ومعه جمل – أي جماعة - من الناس قد ركبوا معه فأخذ بعنان فرسه فأراد صاحب المدينة أن يأمر بزجره فقال له: القاضي أرسلني فيك بسبب رجل تظلم عنده منك، فارتفع إليه إن شئت طوعا وإن شئت كرها. فقال: بل طوعا، ثم جلس مع خصمه بين يدي القاضي فقضى بينهما [1].

4- مرحلة التحقيق في الدعوى:

بعد حضور الخصمين مجلس المظالم، فإن ناظر المظالم يقوم باستماع أقوالهما فإن تناكروا فإنه يطالب المدعى بالبينة تطبيقا لقوله صلى الله عليه وسلم:«البينة على من ادعى والبينة على من أنكر»[2]غير أنه وخلافا للمنازعات العادية فإن الإثبات في قضايا المظالم يراعي فيه جانب الطرف الضعيف فلا يطالب بالبينة الواضحة والدليل القاطع لإمكانية قيام خصمه بطمس الحقائق وإخفاء أدلة إدانته بما له من نفوذ وسلطان[3]،بل إن بعض القضاة جعل ادعاء المدعى على الخصم النافذ المتعود على الظلم سببا للحكم عليه، وجعله أي المدعي عليه يأتي ببينة تشهد له؛ قال الخشني:« وهذا قول بعض أهل الفتيا في العمال المعروفين بالغصب والتعدي »[4]؛وطالب رجل عبد الملك بن العباس القرشي عند القاضي سليمان بن أسود فوقفه موقف الإقرار والإنكار فأبى ذلك فعزم القاضي على امتهانه، فلما رأى ذلك قال: اشتريت؛ فقال له القاضي: أثبت عندي أنك اشتريت[5].

وذكر يحي بن إسحاق أن هشاما لما ولى قيل له:لا يتعدل ما تريد إلا بولاية زياد بن عبد الرحمن على القضاء فبعث إليه، فتمنع، فألح عليه هشام وأحضر الوزراء وكلموه في ذلك عن الأمير وعرفوه عزم؛ فقال لهم: أما إذ عزمتم وأكرهتموني على القضاء، فأخبركم ما أبدأ به؛ على المشي إلى مكة، إن

---

[1]- نفس المرجع ص162

[2]- أخرجه البيهقي في السنن كتاب الدعوى والبينات باب البينة على المدعي واليمين على من أنكر(البيهقي أبو بكر أحمدبنالحسين علي ،كتاب السنن الصغير ج2 ،تحقيق عبد السلام عبد الشافي وأحمدقباني ،ط1،دار الكتب العلمية بيروت 1992 ص 516).

[3]حمدي عبد المنعم المرجع السابق ص156

[4]الخشني المرجع السابقص163

[5]نفس المرجع نفس الصفحة

وليتموني وجاءني أحد متظلما منكم، إلا أخرجت من أيديكم ما يدعيه ورددته عليه، وكلفتكم البينة لما أعرف من ظلمكم... قيل ليحي بن يحي: أهو وجه القضاء؟ قال: نعم فيمن عرف بالظلم والقدرة[1].

وكما يقول الماوردي: «إن نظر المظالم يخرج من ضيق الوجوب إلى سعة الجواز فيكون النظر فيه أفسح مجالا وأوسع مقالا»[2].

ولناظر المظالم في هذا السبيل أن يستند للأمارات الدالة وشواهد الأحوال اللائحة ما يضيق على القاضي العادي، إذ له أن يسمع لشهادات المستورين ما يخرج عن عرف القضاء في شهادة المعدلين كما له إحلاف الشهود عند الارتياب بهم والاستكثار منهم والابتداء بسماعهم ولو لم يطلب ذلك الخصوم ما يضيق على القاضي العادي ويبرر القرافي التوسعة في أحكام ولاة المظالم بتغير الأحوال عن العصر الأول مما يقتضي معه تغير الأحكام ليتحقق مقصود الشارع إذ لا ضرر ولا ضرار، وترك ذلك يؤدي إلى الضرر ويوقع في الحرج ويناقض مقصود الشارع من بسط العدل وقمع الظلم[3].

5- الحكم

بعد أن ينتهي ناظر المظالم من الاستماع للخصوم وفحص بياناتهم ومقابلة أدلتهم وحججهم بعضها ببعض يمعن النظر فيما عرض عليه مستجليا ما أشكل عليه من الأحكام بمشاورة العلماء والفقهاء ثم يصدر حكمه كما تقتضيه الشريعة وتمليه السياسة الشرعية قاصدا إرضاء المولى عز وجل ومراعيا تحقيق المصلحة الشرعية متوخيا العدل والإنصاف .

ويتابع تنفيذ حكمه بنفسه لما له من هيبة وسطوة وسلطان خاصة إذا كان هو الأمير أو السلطان أو الوزير أو الخليفة أما إذا كان هو القاضي فإنه إن لم يستطع ذلك بنفسه استعان بولي الأمر من خليفة أو أمير في تنفيذ الحكم مستعملا جميع أنواع الضغط.

أتت امرأة شريك بن عبد الله قاضي الكوفة وهو في مجلس الحكم فقالت: أنا بالله ثم بالقاضي؛ قال من ظلمك؟ قالت: الأمير موسى بن عيسى ابن عم أمير المؤمنين، كان لي بستان على شاطئ الفرات فيه نخل ورثته عن أبي وقاسمت إخوتي وبنيت بيني وبينهم حائطا، وجعلت فيه رجلا فارسيا يحفظ النخل ويقوم به، فاشترى الأمير موسى بن عيسى من جميع إخوتي...فقال: يا غلام أحضر طينة فاحضرها فختمها، فقال لها: امض إلى بابه بالختم حتى يحضر معك، فجاءت المرأة بالطينة المختومة

[1] النباهي المرجع السابق ص17

[2] الماوردي المرجع السابق ص105.

[3] القرافي المرجع السابق ج7 ص329 .

فأخذها الحاجب ودخل على موسى فقال: قد اعدى القاضي عليك وهذا ختمه؛ فقال: ادع لي صاحب الشرطة فدعا به فقال امض إلى شريك وقل: يا سبحان الله، ما رأيت ما أعجب من أمرك؛ امرأة ادعت دعوى لم تصح أعديتها علي؟ قال صاحب الشرطة: إن رأى الأمير أن يعفيني من ذلك؟ فقال: امض وبلك؛ فلما وقف بين يدي القاضي وأدى الرسالة، أمر به للسجن فوجه إليه الأمير حاجبه ثم أصحاب القاضي فكان مصيرهم جميعا السجن فركب الأمير إلى السجن فخلى سبيلهم.

فلما علم القاضي بالأمر جهز ثقله وتوجه نحو بغداد فلما بلغ الأمير الخبر لحقه وجعل يناشده، فقال له القاضي: لست بباح مكاني حتى يرد الجميع إلى الحبس وإلا مضيت إلى أمير المؤمنين فاستعفيته مما قلدني.

فأمر الأمير بردهم إلى الحبس؛ فلما أعلمه السجان برجوعهم إلى الحبس أمر أعوانه أن يأخذوا بلجام دابة الأمير بين يديه إلى مجلس الحكم، فمروا بين يديه حتى أدخل المسجد وجلس في مجلس القضاء وجاءت المرأة المتظلمة فأنصفها من الأمي.[1]

ثالثا: مدى سلطة وولاية قاضي المظالم:

لناظر المظالم من فضل الهيبة وقوة الرهبة وواسع السلطة في النظر في المنازعات ما ليس للقاضي العادي، إذ له استمهال الخصوم عند اشتباه أمورهم واستبهام حقوقهم وتأجيل الفصل بينهم ليمعن في الكشف عن أحوالهم واستجلاء حقيقة أمرهم وليس للقاضي العادي تأخير الفصل في النزاع إذ سأله الخصمان أو أحدهما[2].

كما له – أي قاضي المظالم- أن يأخذ من ظهر ظلمه وبان عدوانه بالتأديب والتهذيب ويستعمل من فضل الإرهاب ما لا يجوز للقاضي العادي استعماله[3].

وله ولاية القضاء الكامل على النزاع المطروح عليه إذ لا تقتصر سلطته حيال الإدارة مجرد إلغاء قراراتها تصرفاتها غير المشروعة أو التعويض عما سببته من أضرار بل له أن يصدر أوامره لها بعمل شيء أو الامتناع عن شيء آخر وله أن يحل محلها في إصدار القرارات وتعديلها [4].

1–إلغاء القرارات غير المشروعة

---

[1]- محمد سليمان المرجع السابق ص114

[2]الماوردي المرجع السابق ص105

[3]الماوردي المرجع السابق ص105

[4]سعيدالمحامي الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية المرجع السابق ص 496

إذا رفع إلى قاضي المظالم تظلم بشأن تصرف(قرار) إداري مطعون في شرعيته تصفح ذلك التظلم ومستنده ثم قام بفحص القرار المطعون فيه ثم بعرضه على نصوص الشريعة وقواعدها لينظر مدى مطابقته لتلك النصوص والقواعد ثم نظر وجه الطعن المتوجه إليه فإن وجده مؤثرا في أحد أركانه حكم بعدم شرعية ذلك القرار وألغاه وإلا **حكم بصحته وشرعيته.**

2- التعويض

لا يكتفي قاضي المظالم بإلغاء القرارات غير المشروعة بل يتطرق إلى ما يرتبه حكم الإلغاء من آثار، فيأمر بإصلاح الأوضاع وإزالة الآثار السيئة للقرار المعيب وإعادة الحال إلى ما كانت عليه إن كان ذلك ممكنا فقد أمر يحي بن خالد البرمكي **عامل أصفهان بإعادة بناء قصر الرجل الذي تظلم منه** عند يحي[1]،وأمر شريح قاضي الكوفة الأمير موسى بن عيسى ببناء جدار المرأة التي تظلمت منه عند **القاضي**[2] .

وتظلم ذمي إلى عمر بن عبد العزيز من أن العباس بن الوليد بن عبد الملك اغتصب أرضه فقال عمر **للعباس: ما تقول، فقال العباس: نعم أقطعنيها أمير المؤمنين الوليد وكتب لي بها سجلا فقال عمر: ما تقول يا ذمي؟**

قال: يا أمير المؤمنين، أسألك كتاب الله، فقال عمر: نعم كتاب الله أحق أن يتبع من كتاب الوليد، **قم فارددها عليه فردها عليه**[3].

وأما إن لم يكن ذلك ممكنا(أي التعويض العيني) فيأمر الإدارة بجبر الأضرار وتعويض المتضرر من بيت المال فقد عوض النبي صلى الله عليه وسلم القوم الذين تظلموا من عامله أبي جهم **الذي بعثه على** الصدقة فماطله رجل في صدقته **فضربه فشجه**[4]؛كما قضى صلى الله عليه وسلم بدية اليمان والد **حذيفة بن اليمان لما قتله المسلمون خطأ يوم أحد**[5] .

---

[1] نفس المرجعص526

[2] محمد سليمان **المرجع السابق ص**114

[3] حمدي عبد المنعم المرجع السابق **ص**74

[4] البيهقي **كتاب السنن** الصغير **كتاب الديات باب قتل الإمام وجرحه** (البيهقي أبو بكر أحمد بنالحسين بن علي ،**كتاب السنن** الصغير ج2 ،**تحقيق عبد السلام عبد** الشافي وأحمد قباني ،ط1 ، **دار الكتب العلمية** بيروت 1992ص 170.)

[5] الشافعي محمد بن إدريس ،**الأم** ج7 ،**تحقيق رفعت فوزي عبد المطلب** ، ط3، دار الوفاء المنصورة 2005 ص 106

ويتصدى قاضي المظالم للحكم بالتعويض ولو لم يطيله المتظلم، كما يتبع مظالم الولاة دون التوقف على رفع المظلمة، ويبلغ بالتعويض مداه إذ يحتسب فيه زيادة على الأضرار كل المصاريف التي تحملها المتظلم.

جاء رجل إلى عمر بن **عبد العزيز متظلما من عدي بن أرطأة**، في أرض له اغتصبها، فكتب عمر إلى عدي برد الأرض لصاحبها وقال للرجل: كم أنفقت. قال: تسألني عن نفقتي وقد رددت أرضا هي خير من مائة ألف درهم،قال: إنما ردها عليك حقك. أخبرني كم أنفقت: قال لا أدري، قال: أحزروه فإذا هو ستون درهما فأمر له بها من بيت المال[1].

وجاءه رجل آخر متظلما من عامله على أذربيجان فأنصفه منه، ثم حسب ما صرفه الرجل فبلغ **عشرين دينارا فأمر بردها إليه**[2].

وأساس الحكم بالتعويض لا يستند فقط إلى خطأ الإدارة إذ يمكن أن يقضى بالتعويض ولو لم تخطئ **الإدارة، إذا ثبتت علاقة السببية بين فعل الإدارة والضرر الحاصل.**

«فعن أسلم مولى عمر أن عمر استعمل مولى له يدعى هنيا على الحمى، فقال: يا هني اضمم جناحك على المسلمين ...وأدخل رب الصريمة ورب الغنيمة... إن تهلك ماشيتها يأتي ببنيه يقول يا أمير المؤمنين أفتاركهم أنا لا أبا لك، فالماء والكلأ أيسر من الذهب والورق»[3].

فعمر رضي الله عنه أقر بالتعويض لأهل الغنم جراء ما أصابهم من ضرر من قرار إحماء الحمى، وهذا الموقف منه يصح أن يكون سندا لإقرار مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر أي يكفي أن تكون هناك علاقة سببية من فعل الإدارة والضرر الناشئ .

3- الحلول وإصدار الأوامر:

يحق لوالي المظالم إذا كان خليفة أو وزيرا أو أميرا لما له من سلطة إدارية أن يحل محل الإدارة المرؤوسة له بديل قراراتها المطعون فيها أمامه وتغيير مضمونها واستبدالها بقرارات أخرى ، كما يحق له أن يصدر أوامره للإدارة ورجالها للقيام بعمل ما أو الامتناع عن عمل ما؛ فقد أمر عمر بن الخطاب عامله سعيد بن مالك حين تظلم منه ذمي أن يرضيه وينصفه ويرد عليه مظلمته وإلا فليأتي – **أي العامل –إليه** –أي إلى عمر- **راجلا** [4].

---

[1] سعيدالحامي الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية المرجع السابقص526

[2] نفس المرجعص526

[3] البيهقي **كتاب السنن** الصغير **باب الحمى المرجع** السابقج1ص544

[4] سعيدالحامي الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية المرجع السابقص528

4- العقوبات التأديبية :

إن سلطة والي المظالم تتجاوز مجرد الفصل في النزاع من كآفة جوانبه إلى إيقاع العقوبات التأديبية والجزائية على العمال والولاة ورجال الإدارة المتعسفين الذين ظهر حيفهم وظلمهم،و التي تتدرج حسب جسامة الخطأ وقد تصل إلى الحبس أو العزل[1].

الفرع الثاني: إجراءات التداعي أمام ديوان المظالم السعودي

أولا خصائص الإجراءات القضائية أمام ديوان المظالم

1- الطابع الكتابي والشفهي للإجراءات:

تجمع إجراءات التقاضي أمام ديوان المظالم بين الطابع الكتابي والشفهي إذ نصت المادة الأولى من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات على أن الدعوى الإدارية ترفع بعريضة مكتوبة من المدعى متضمنة بيانات عن المدعى والمدعى عليه وموضوع الدعوى وكذا الإشارة إلى استنفاذ الإجراءات الإدارية المطلوبة قبل رفع الدعوى [2].

أما المدعى عليه فإنه يستطيع الإجابة عن طلبات المدعى وادعاءاته كتابة أو شفاهة غير أن الغالب في الواقع العملي في الدعاوى الإدارية حيث تكون الإدارة في وضع المدعى عليه أن تكون الردود في كرات كتابية ومع ذلك يبقى المجال مفتوحا للجانب الشفوي وهو المعمول به أيضا في الطلبات العارضة إذ لا تشترط الكتابة[3].

2- مبدأ الحضورية أو مبدأ مواجهة الخصوم:

ومعناه أن يحضر الخصوم أو من ينوب عنهم إلى مجلس القضاء أثناء نظر الدعوى ومقتضى هذا المبدأ أنه لا يجوز التعويل على أوراق أو مذكرات أحد أطراف الدعوى دون تمكين الطرف الآخر من الاطلاع عليها .

وللخصم ومن يوكله حق الاطلاع على أوراق التحقيق بحضور أمين سر الدائرة وله أن يستنسخ ما يخصه منها[4].

3-علنية الجلسات:

---

[1]أبوبكر صالح الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المرجع السابق ص453

[2]عبد القادر بن محمد شيبة الحمد ،الولاية القضائية لديوان المظالم المرجع السابق ص608

[3]نفس المرجع ص608

[4]عبد القادر بن محمد شيبة الحمد ،الولاية القضائية لديوان المظالم المرجع السابق ص609

لقد نصت المادة الخامسة من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات على أن تكون جلسات ديوان المظالم علنية إلا إذا رأت الدائرة التي تنظر في الدعوى جعلها سرية مراعاة للآداب أو محافظة على النظام العام وفي كل الأحوال فإن النطق بالحكم يجب أن يكون في جلسة علنية[1].

4-الطابع التحقيقي :

تتميز الإجراءات أمام ديوان المظالم بالتدخل الإيجابي للقاضي الإداري في تسيير الإجراءات مع الحياد والاستقلالية فيجوز للدائرة أثناء المرافقة أن تباشر بنفسها إجراء معاينات أو تحقيق تكميلي كما لها أن تكلف بالحضور من تراه لازما لسماع أقواله من الشهود ، ولها أن تتخذ ما تراه مناسبا في سبيل إجلاء الحقيقة بدليل قاطع[2].

5- الإعفاء من الرسوم وعدم اشتراط توكيل محام:

تيسيرا على المتقاضين فإن المنظم السعودي قد أعفى الطاعن في القرارات الإدارية من دفع أية رسوم قضائية كما أنه لم يشترط ضرورة توكيل محام لمباشرة الدعوى الإدارية أوالسير في إجراءاتها كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية التي تشترط ذلك على اعتبار صعوبة مباشرة تلك المنازعات من طرف العامة[3].

ثانيا: مراحل سير الدعوى :

تمر الدعوى المرفوعة أمام ديوان المظالم بمجموعة من المراحل نوجزها فيما يأتي:

1- مرحلة افتتاح الدعوى:

تفتتح الدعوى بطلب من المدعى أو ممثله القانوني باسم رئيس الديوان أو نائبه، متضمنا البيانات المتعلقة بالمدعى والمدعى عليه وموضوع الدعوى وتاريخ مطالبة الجهة الإدارية بالحق المدعى به أو تاريخ التظلم من القرار المطعون فيه إذا كان يجب التظلم منه به ثم تقيد الدعوى في سجل معد لذلك ثم تعرض على رئيس الديوان أو نائبه [4].

2- إحالة الدعوى للدائرة المختصة:

يحيل رئيس الديوان أو نائبه القضية إلى الدائرة المختصة .

---

[1]- المادة الخامسة من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات

[3]- علي شفيق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص92

[3]نفس المرجع ص202

[4]عبد القادر بن محمد شيبة الحمد ،الولاية القضائية لديوان المظالم المرجع السابق ص612

يقوم رئيس الدائرة بعد دراسة القضية بتحديد موعد لنظرها ويبلغ الأطراف بذلك كما يقوم بتبليغ وزارة المالية والاقتصاد الوطني وديوان المراقبة العامة متى كانت القضية متعلقة بدعاوى التعويض أوالعقود الإدارية وتحدد الجلسة في أجل لا يقل عن ثلاثين(30) يوما من تاريخ الإبلاغ [1].

3- نظر الدعوى والتحقيق فيها:

بعد تبليغ الدعوى أطراف الدعوى بتاريخ انعقاد جلسة تنظر الدائرة في الدعوى من حيث اختصاصها بنظرها نوعيا ومكانيا فإن رأت توافر قواعد الاختصاص نوعيا ومكانيا استمرت بنظرها وإلا حكمت بعدم الاختصاص [2].

تستمع الدائرة لمرافعات الخصوم وتدرس مذاكرتهم وتقوم بما هو ضروري من تحقيقات ومعاينات أوانتداب خبراء بما يعينها على إجلاء الصواب وكشف الحقيقة[3].

4- المداولة والحكم:

بعد أن ترى الدائرة أن أوراق الدعوى استوفيت واكتفى أطرافها بما قدموا تقوم بحجز القضية للمداولة. تكون المداولة سرا بين أعضاء الدائرة مجتمعين، ويصدر الحكم بالأغلبية، وعلى المخالف توضيح مخالفته وأسبابها في محضر الجلسة وعلى الأكثرية أن تبين وجهة نظرها في الرد على المخالف في محضر الجلسة[4].

ينسب الحكم الصادر إلى الدائرة ويجب أن يشتمل على الأسباب التي بني عليها وكذلك بيانات وأسماء أعضاء الدائرة وأمين سرها وتوقيعاتهم وكذا أسماء أطراف الدعوى وصفاتهم وطلباتهم وسنداتهم ودفوعهم.

بعد ذلك يرفع الحكم لرئيس الديوان ليقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة تحفظ نسخة الحكم الأصلية في ملف الدعوى، وتسلم نسخة منه مختومة بختم الدائرة وموقعة من رئيس الدائرة وأمين سرها لكل ذي علاقة [5].

تعلم الدائرة المحكوم عليه بعد تسليمه نسخة من الحكم أنه يستطيع أن يطلب تدقيق الحكم خلال (30) يوما من تاريخ استلامه نسخة الحكم.

---

[1] علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعودية المرجع السابق ص 48

[2] علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية المرجع السابق ص 61

[3] عبد القادر بن محمد شيبة الحمد ،الولاية القضائية لديوان المظالم المرجع السابق ص612

[4] السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعوديالمرجع السابق ص697

[5] عبد القادر بن محمد شيبة الحمد ،الولاية القضائية لديوان المظالم المرجع السابق ص613

5- الاعتراض على الحكم:

الحكم نهائيا إلا بعد مضي المدة المحددة للتدقيق دون أن يتقدم أحد من ذي الشأن في الاعتراض عليه وذلك في جميع الدعاوى الإدارية عدا دعاوى التعويض والدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون الإدارة طرفا فيها إذا صدرت الأحكام فيها لغير صالح الجهة الإدارية فإنها- أي الأحكام- لا تكون نهائية إلا بعد تدقيقها وذلك احتياطا لبيت المال[1] .

ويترتب على طلب التدقيق أن تقوم دائرة التدقيق المختصة بتأييد لحكم أو نقضه وفي حالة نقضه فإما أن تعيده إلى الدائرة التي أصدرته أو تتصدى هي نفسها لنظر القضية.

وفي حالة إعادة القضية إلى الدائرة التي أصدرته وأصرت هذه الأخيرة على حكمها الأول ولم تقتنع به دائرة التدقيق فيكون عليها أن تتصدى للقضية بنفسها. وفي جميع الأحوال يكون الحكم الصادر عن دائرة التدقيق نهائيا [2].

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

[1] علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعوديةالمرجع السابق ص 51

[2] السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعوديالمرجع السابق ص 701

المبحث الثاني

الدعوى الإدارية في التشريع الجزائري

سنتناول في هذا المبحث أنواع الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري وكذا شروط رفعها ومراحل سير الدعوى وسلطة القاضي الإداري فيها وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: أنواع الدعاوى الإدارية والشروط الشكلية لرفعها.

المطلب الثاني: تأسيس الدعوى الإدارية.

المطلب الثالث: إجراءات التقاضي.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول : أنواع الدعاوى الإدارية والشروط الشكلية لرفعها

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: أنواع الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري.

الفرع الثاني: شروط قبول الدعوى الإدارية.

الفرع الأول :أنواع الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري

يحسن بنا قبل التعرض لأنواع الدعاوى الإداريةالوقوف عند تعريف الدعوى الإداريةأولا:

أولا: تعريف الدعوى الإدارية:

لم يضع المشرع الجزائري تعريفا للدعوى الإدارية- ولا للدعوى القضائية بصفة عامة- تاركا ذلك للفقه والقضاء ،وقد أورد فقهاء القانون عدة تعاريف للدعوى القضائية منها:

1- «الدعوى هي حق الشخص في المطالبة أمام القضاء ما يملكه أو يكون واجب الأداء له»[1].

2- «الدعوى هي سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو حمايته»[2].

3- «الدعوى هي السلطة القانونية التي يتمتع بها الأفراد ويتمكنون بمقتضاها من الالتجاء إلى القضاء طلبا لحماية حقوقهم المعتدى عليها أو لتقرير هذه الحقوق أو للتعويض عن الأضرار التي تلحق بها»[3].

كما عرفوا-اي الفقهاء- الدعوى الإدارية بأنها:

1- «الإجراء الذي يقوم مدع به أمام القضاء الإداري ضد عمل(مادي أو قانوني) إداري».[4]

---

[1]- أحمد أبو الوفاء أصول المحاكمات المدنية،ط3، بيروت الدار الجامعية 1983 ص137

[2]- المرجع السابق ص138

[3]- طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة ص18

[4]- خلوفي رشيد المرجع السابق ص8.

أو هي: «الوسيلة أو المكنة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وأعمال الإدارة»[1].

3- **أو هي:** «حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق **أو للمطالبة** بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والمضارة والمطالبة بإزالتها **وإصلاح الأضرار**»[2].

ومن هذه التعريفات يتبين لنا:

1-أن الدعوى الإدارية حق ووسيلة قانونية يحتمي بها الأفراد من تعسف الإدارة.

2- أن الدعوى الإدارية ترفع أمام القضاء المختص (القضاء الإداري).

3- أن أحد أطراف الخصومة الإدارية هو الإدارة.

4- أن موضوع الخصومة الإدارية هو تصرف وعمل إداري.

5- أن هدف الدعوى الإدارية هو حماية حق مسته تصرفات الإدارة.

ثانيا: أنواع الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري

لقد تعرض المشرع لأنواع الدعاوى الإدارية بطريقة غير مباشرة عند توزيعه للاختصاص النوعي في نظر الدعاوى الإدارية بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وسنعرض لتلك الدعاوى وفقا للمعيار التقليدي القائم على تقسيمها استنادا لمدى وحجم سلطات القاضي الإداري الناظر فيها.

1- دعوى التفسير: وهي الدعوى التي يرفعها ذوو الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام المحاكم الإدارية إذا تعلق الأمر بعمل قانوني صادر عن السلطات المحلية أو المرفقية أو أمام مجلس الدولة إذا تعلق الأمر بعمل قانوني صادر عن السلطات المركزية يطلبون فيها من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح الخفي للعمل القانوني المدفوع فيه بالغموض والإبهام .

والطريقة الغالبة في تحريك هذه الدعوى هي الإحالة القضائية من جهات القضاء العادي التي تنظر في الدعوى الأصلية والتي يرتبط الفصل فيها بطريقة سليمة وعادلة بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح لذلك التصرف القانوني حيث تتوقف جهة القضاء العادي عن النظر والفصل في الدعوى الأصلية إذا ما أثير دفع بخصوص المعنى الصحيح والحقيقي للعمل القانوني المرتبط بها إلى حين البت والفصل في

[1]- بعلي محمد الصغير الوجيز في المنازعات الإدارية مرجع سابق 122

[2]- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر1995ص230

معناه من طرف جهة القضاء الإداري المختصة والتي تصدر حكما قضائيا حائزا لقوة الشيء المقضى به متضمنا المعنى الصحيح والحقيقي لذلك التصرف[1].

2- دعوى فحص المشروعية: أو دعوى تقدير صحة الأعمال الإدارية وهي الدعوى التي يرفعها ذوو الشأن مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية يطلبون فيها من جهات القضاء الإداري المختصة التصريح بشرعية أو عدم شرعية تصرف إداري قانوني مطعون فيه بعدم السلامة والصحة القانونية .

وترفع هذه الدعوى أمام المحكمة الإدارية إذا القرار المطعون فيه صادرا عن سلطة محلية وترفع أمام مجلس الدولة إذا كان القرار المطعون فيه صادرا عن سلطة مركزية.

وتتوقف جهة القضاء العادي التي تنظر في الدعوى الأصلية إذا أثير دفع بعدم شرعية تصرف قانوني ري مرتبط بها عن البيت والفصل في الدعوى وتحكم بإحالة فحص القرار الإداري المطعون فيه -م الشرعية إلى جهة القضاء الإداري المختصة التي تصدر حكما نهائيا حائزا لقوة الشيء المقضى به تعلن من خلاله شرعية القرار الإداري المطعون فيه أو عدم شرعيته دون أن ترتب على ذلك أية نتيجة قانونية كالحكم بإلغائه أو التعويض عن الأضرار التي نتجت عنه؛ وعلى ضوء حكم الجهة القضائية الإدارية تفصل جهة القضاء العادي في الدعوى الأصلية المرفوعة أمامها.[2]

3- دعوى الإلغاء: وهي الدعوى التي يرفعها ذوو الصفة والمصلحة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة يطالبون فيها بإعدام وإبطال قرار إداري غير مشروع.

وتتمثل الجهة القضائية الإدارية المختصة في المحكمة الإدارية إذا كان القرار المراد إلغاؤه صادرا عن سلطة إدارية محلية وتتمثل في مجلس الدولة إذا كان القرار المراد إلغاؤه صادرا عن سلطة إدارية مركزية.

وينحصر دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في النطق ببطلان القرار المطعون فيه وإلغاؤه إذا كان غير مشروع أو رفض الدعوى لعدم تأسيسها إذا تبين له شرعية ذلك القرار، ولا يتعرض لما قد يترتب عن الإلغاء في حالة عدم شرعية القرار[3].

وتـ هذه الدعوى ضمن القضاء الموضوعي والعيني لأنها تنصب على الطعن في قرار إداري وليست موجهة ضد الموظف أو الجهة الإدارية مصدرة القرار[4].

---

[1]-عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر 2007 ص18.

[2]عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداريالمرجع السابق ص21

[3]- نفس المرجع ص21.

[4]- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية- الإجراءات الإدارية، دار الهدى عين مليلة 2009 ص62.

كما تصنف ضمن دعاوى قضاء الشرعية لأنها تستهدف حماية شرعية الأعمال والتصرفات الإدارية والنظام القانوني بصفة عامة زيادة على حماية المصالح الخاصة لرافعيه[1].

4- دعاوى القضاء الكامل: هي مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة(عادية وإدارية) يطالبون فيها بجبر الأضرار التي نتجت عن الاعتداء الذي طال حقا من حقوقهم الشخصية بواسطة عمل إداري قانوني أو مادي.

وتستهدف هذه الدعاوى أولا الاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة ثم تقرير ما إذا أصابها ضرر مادي أو معنوي وتقديره ثم تقدير التعويض العادل واللازم لإصلاح الضرر الناتج عن التصرف الإداري والحكم على الجهة الإدارية وصده العمل بدفع ذلك التعويض وتعتبر دعوى التعويض والمسؤولية أهم دعاوى القضاء الكامل[2].

وتصنف هذه الدعاوى ضمن الدعاوى الشـ سية لأنها تستند إلى حجج وأوضاع قانونية ذاتية وشخصية .

كما تصنف ضمن دعاوى قضاء الحقوق لأنها تستهدف حماية الحقوق الشخصية والذاتية المكتسبة.

وسميت هذه الدعاوى بدعاوى القضاء الكامل نظرا لكون سلطات القاضي فيها متعددة وكاملة بالقياس لسلطاته بالنسبة للدعاوى الأخرى.

الفرع الثاني : شروط قبول الدعوى

وهي الشروط التي يتم بموجبها قبول الدعوى والسير في إجراءاتها وينجم عن تخلفها رفض الدعوى ولو كان القاضي متأكدا من تأسيس الطلب الذي أقيمت الدعوى من أجله وتتمثل هذه الشروط في الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى والشروط المتعلقة بعريضة الدعوى وشرط الميعاد .

أولا : الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى:

على خلاف قانون الإجراءات المدنية الملغى الذي نص في المادة 459 على أنه:« لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك...». فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية-الحالي- قد قصر شروط قبول الدعوى المتعلقة بأطراف الدعوى

[1]- عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداريالمرجع السابق ص22.

[2]عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداريالمرجع السابق ص24

على شرطي الصفة والمصلحة إذ نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون...».

وقد أخذ المشرع في هذا المجال بالرأي الفقهي الذي يرى أن الأهلية ليست شرطا لقبول الدعوى وإنما هي شرط لصحة إجراءاته[1].

وهو ما أشارت إليه المادة64من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أن: «حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها محددة على سبيل الحصر فيما يأتي:

1-انعدام الأهلية للخصوم.

2-انعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي».

ويترتب على المسلك الجديد للمشرع أن الدعوى المرفوعة من قبل ناقص أو عديم الأهلية تكون مقبولة وأن إجراءات الخصومة تكون باطلة إذا باشرها بنفسه وينبغي تصحيح تلك الإجراءات بمباشرتها من طرف ممثله القانوني .

ثانيا: الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى:

تتمثل الشروط المتعلقة بالعريضة الافتتاحية للدعوى الإدارية في البيانات التي يجب أن تحويها وفي توقيعها من محام وفي إرفاق القرار الإداري المطعون فيهمعها.

1- بيانات العريضة الافتتاحية :

تنص المادة 816 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون».

وطبقا للمادة 15 من نفس القانون فإن البيانات الواجب توافرها في العريضة – تحت طائلة عدم قبولها شكلا- هي:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى

- اسم ولقب المدعى وموطنه

- تسمية وطبيعة الشخص المعنوي المدعى عليه ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني .

- عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى والإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى .

[1] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ج2،ط4،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر2007ص283 .

وإذا كانت العريضة الافتتاحية لا تثير أي وجه فإن المدعى يستطيع تدارك الأمر بإيداع مذكرة إضافية يؤسس بها دعواه تأسيسا صحيحا وذلك خلال الأجل القانوني لرفع الدعوى .

2- إرفاق العريضة بالقرار الإداري المطعون فيه:

تلزم المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المدعى أن يرفق العريضة الافتتاحية بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه والمراد إلغاؤه أو تفسيره أو تقدير مدى صحته، تحت طائلة عدم قبول الدعوى ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع.

3- توقيع العريضة من محام:

وهو ما أشارت إليه المادتان 815و826من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنسبة للدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية.

حيث نصت المادة 815 على أنه: « ...ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام».

ونصت المادة 826 على أن: «تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة».

كما اشترطت المادة905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنسبة للتداعي أمام مجلس الدولة أن يكون التمثيل بواسطة محام معتمد لدى مجلس الدولة .

وهذا الشرط يسري بالنسبة للدعاوى المرفوعة من الأشخاص الطبيعيين أو من الأشخاص المعنوية الخاصة بينما تعفى الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية من هذا الشرط طبقا لنص المادة827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي وضعت حدا للاجتهاد القضائي الذي كان سائدا في ظل القانون الإجرائي القديم الذي كان يعطى مفهوما ضيقا للدولة في مفهوم المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية الملغى[1]والتي تعفى الدولة من وجوب التمثيل بمحام معتمد لدى المحكمة العليا حيث قصر ذلك المفهوم على السلطة المركزية دون السلطات المحلية.

[1]- تنص المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية الملغى على أن : «الأصل في إجراءات التداعي أمام المحكمة العليا لن تكون بالكتابة والنيابة عن الخصوم لاتكون إلا بواسطة محامين مقبولين أمام تلك المحكمة. ونيابة المحامي وجوبية وإلا كان الطعن غير مقبول. غير أن الدولة معفاة من وجوب تمثيلها بمحام».

ثالثا: شرط الميعاد

تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه:«يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة(4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي».

كما تنص المادة830 من نفس القانون على أنه:«يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين(2) بمثابة قرار الرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد من أجل شهرين(2) لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين(2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين(2) من تاريخ تبليغ الرفض..».

كما تنص المادة907 من نفس القانون على أنه:«عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من829 إلى 832 أعلاه».

وبمقارنة نصوص هذه المواد بنصوص المواد التي تقابلها في القانون الإجرائي القديم نلاحظ ما يأتي:

1-توحيد الآجال المقررة لرفع الدعوى الإدارية على مستوى المحاكم الإدارية وعلى مستوى مجلس الدولة وتوسيع ميعادها حيث صار أربعة (4) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره.

وفي حالة تقديم تظلم إداري خلال تلك الفترة فالأجل الممنوح هو شهران(2) ابتداء من تبليغ الرفض الصريح للتظلم وفي حالة سكوت الإدارة بعد مضي شهرين من تقديم التظلم فأجل الشهرين يبدأ من انتهاء المدة الممنوحة للإدارة للرد فيها.

2-أن التظلم الإداري صار جوازيا كأصل عام في الدعاوى الإدارية إلا الدعاوى التي تحكمها نصوص خاصة فتبقى خاضعة لتلك النصوص كالدعوى الضريبية مثلا .

وتجدر الإشارة إلى أن شرط الميعاد المذكور في المادتين 829و830 إنما يسري بالنسبة لدعاوى الإلغاء والبطلان دون التفسير ودعاوى فحص المشروعية التي لا يتحدد رفعها بميعاد محدد.

أما بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل- فقد استقر الاجتهاد القضائي في ظل القانون الإجرائي القديم أن ميعادها غير محدد سوى بأجل التقادم فقد صرحت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في أحد أحكامها بتاريخ 1991/01/13 قائلة:«إن ما مشى عليه اجتهاد المحكمة العليا في مجال قضايا التعويض أن هذا القضاء غير مقيد بأجل محدد ما دامت الدعوى لم تتقادم»[1].

وبعد استعراضنا لشروط قبول الدعاوى الإدارية وأنواعها في التشريع الجزائري نتناول في المطلب الموالي موجبات التداعي.

المطلب الثاني: تأسيس الدعوى الإدارية

يهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تنفيذ المسؤولية على الإدارة وإنزال الجزاء بها بإلغاء قراراتها غير المشروعة وإزالة ما يترتب عليها من آثار والحكم عليها بالتعويض عن الأضرار التي سببتها أعمالها، وحتى تتحقق هذه الأهداف ينبغي أن تكون الدعاوى التي تتحرك بواسطتها هذه الرقابة مؤسسة تأسيسا سليما وموجهة توجيها صحيحا ،وسنعرض في هذا المطلب أوجه الرقابة القضائية التي ينبغي أن تؤسس عليها الدعاوى الإدارية من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تأسيس دعاوى الإلغاء

الفرع الثاني: تأسيس دعاوى التعويض

الفرع الأول: تأسيس دعاوى الإلغاء

تنصب رقابة القاضي الإداري على جملة من العناصر الواجب توافرها في العمل الإداري المطعون فيه ن وجدها متوافرة خالية من العيوب المطعون بها فيه قضى بشرعية ذلك العمل ورفض الدعوى المرفوعة ضده لعدم التأسيس وإن لم يجد تلك العناصر متوافرة قبل الدعوى المرفوعة وقضى بعدم شرعية ذلك العمل. وتتمثل الأوجه التي تتأسس عليها الدعاوى الإدارية المخاصمة للقرارات الإدارية والرامية إلى إلغائها والطعن في شرعيتها في العيوب التي تلحق أركان القرار الإداري وهي:

أولا: عيب عدم الاختصاص

[1]- نويري عبد العزيز،المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها ،مجلة مجلس الدولة العدد 8 السنة 2006ص83

ويقصد به صدور القرار الإداري عن شخص غير مؤهل قانونا بإصداره، فالمكنة القانونية لمباشرة الأعمال الإدارية تجد مصدرها الأساس في النظام القانوني من دستور وقانون وتنظيم وما استقر من أعراف إدارية، فكل موظف يباشر أعمالا إدارية لم تسندها له تلك المصادر أو لم يفوضها له صاحب الاختصاص الأصيل وفقا لما تجيزه تلك المصادر يعتبر متجاوزا للسلطة وتعتبر أعماله صادرة عن غير ذي صفة.

ويعتبر عيب عدم الاختصاص بسيطا إذا صدر القرار من موظف خارج النطاق الإقليمي المحدد أوالإطار الزمني المسموح به قانونا أو اعتدى على صلاحيات خولها القانون لرئيسه أو مرؤوسه أولموظف آخر في وظيفة مماثلة أو جهة موازية .

ويعتبر هذا العيب جسيما إذا صدر العمل الإداري من شخص عادي لا يملك صفة الموظف أواعتدت فيه السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية والأصل أن عيب عدم الاختصاص الجسيم والذي يعبر عنه باغتصاب السلطة يصل بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام

وقد تطرق مجلس الدولة الجزائري لمسألة الاختصاص في قراره الصادر بتاريخ 19-07-1999 عن الغرفة الثالثة والذي أيد فيه قرارا مستأنفا صادرا عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قسنطينة وتتلخص وقائع هذه القضية أن المستأنف عليه قام بنصب كشك لصنع وبيع وجبات خفيفة على أرض عمومية بطريق عين الباي قرب المعهد التكنولوجي للصحة داخل النسيج العمراني لبلدية قسنطينة .

وبتاريخ 13-01-1999 عاينت مصالح البلدية المكان وحررت محضرا وأمهلت المستأنف عليه فترة لإزالة الكشك غير أنه لم يفعل فقامت بإزالته باعتباره بناء فوضويا.

وعلى إثر دعوى رفعها صاحب المحل ضد البلدية اعتبرت الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قسنطينة أن فعل البلدية يعد تعسفا وتجاوزا للسلطة من طرفها ومنحت المستأنف تعويضات .

وعلى إثر استئناف قرار الغرفة الإدارية أمام مجلس الدولة قضى هذا الأخير بتأييد القرار المستأنف وعلل ذلك أن المستأنف(أي البلدية) تجاوز حدود صلاحياته المخولة له قانونا وتعسف في استعمالها. فضلا أن تسليم رخصة الطرد من صلاحيات الوالي حسب المرسوم التنفيذي رقم91-450 المؤرخ في-11-1991 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة.[1]

[1]- طاهري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية،دارالخلدونية الجزائر2005ص90

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات

يقصد بعيب الشكل والإجراءات هو عدم احترام الإدارة للشكل الذي أوجبه عليها القانون للإفصاح عن إرادتها و تجاوزها للتدابير أو الإجراءات التي ألزمها بها .

والأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار قراراتها لا تلزم بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر القانون خلاف ذلك .

وإذا ألزم المشرع الإدارة باتخاذ إجراءات معينة واحترام شكليات بعينها فلا شك أنه يبتغي من وراء ذلك تحقيق مقاصد مشروعة تهدف لحماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة (مصلحة الأفراد) على السواء .

غير أنه ينبغي التفريق بين الإجراءات الجوهرية التي تستوجب بطلان القرار الإداري الصادر متجاوزاهاوهي تلك الإجراءات المقررة لحماية حقوق وحريات الأفراد وبين الشكليات الثانوية التي ينبغي ألا يستند لها في طلب إبطال ذلك القرار وهي الشكليات المقررة لصالح الإدارة ذاتها .

فمن الإجراءات الجوهرية التي استوجبها المشرع في بعض القرارات الإدارية الاستشارة الملزمة للجنة المتساوية الأعضاء عند نقل موظف بغير إرادته من مكان عمله إلى مكان آخر لضرورة المصلحة فقد نصت المادة158 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي على أنه:

«يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل»[1].

وقد أيد مجلس الدولة الغرفة الثانية في قراره الصادر بتاريخ2002/07/22في القضية رقم 5485 في الاستئناف المرفوع من محافظة الغابات بقالمة ضد"ر.ب" القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قالمة والقاضي بإلغاء قرار النقل الصادر من المحافظة .

وتتلخص وقائع هذه القضية أن محافظة الغابات أصدرت بتاريخ 12/ 99/05 قرار بنقل الموظف"ر.ب" من مقر المحافظة بقالمة إلى إقليم الغابات بالنتماية لضرورة المصلحة دون أن تعرض ذلك على اللجنة المتساوية الأعضاء فقام"ر.ب" برفع دعوى لدى الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قالمة بإلغاء هذا القرار، فأصدرت الغرفة الإدارية قرارا بإلغاء القرار المطعون فيه بتاريخ 2000/03/27 .

[1]-وقد عوضت هذه المادة120 من المرسوم 85- 59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية التي كانت تنص على أن:«....النقل يمكن أن يكون تلقائيا إذا تطلبت ضرورات الخدمة في هذه الحالة تستشار لجنة الموظفين وجوبا ولو بعد صدور المقرر وبعرض رأي لجنة الموظفين على السلطة التي اتخذت مقرر النقل».

استأنفت المدعي عليها القرار الصادر من الغرفة الإدارية أمام مجلس الدولة، فأصدر مجلس الدولة قرارا بتاريخ 2002/07/22 بالمصادقة على القرار المعاد والصادر عن مجلس قضاء قالمة منوها بأهمية هذا الإجراء بقوله:«حيث أن دراسة أوراق الملف المطروح أمام مجلس الدولة لم يفد أن المستأنفة قد قامت إتباع هذا الإجراء الضروري وبما أنها أغفلت القيام به فإنها أخطأت وعرضت مقرر نقل المستأنف عليه الصادر عنها تحت رقم 638 بتاريخ 99/05/12 للإلغاء»[1].

ثالثا: عيب السبب

يتمثل السبب كما سبق بيانه إما في حالة واقعية أو قانونية تدعو رجل الإدارة للتدخل وإصدار القرار المناسب لها ،فمن أمثلة الحالة المادية الواقعية ما نصت عليه المادة 71 من قانون البلدية:«يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق ..»،فالحادث أو النكبة أو الحريق هو السبب الداعي لإصدار ما يتناسب مع تلك الحالة من قرارات ومن أمثلة الحالة القانونية تقديم موظف طلب الإحالة على حالة استيداع وفقا لما يتطلبه القانون فتصدر الإدارة قرارها استنادا لذلك الطلب ووفقا لما يقرره القانون أما إذا كانت قرارات الإدارة غير معللة بسبب مشروع فإنها تعرضها للإبطال.

وقد تطرق مجلس الدولة- الغرفة الثانية- لعيب السبب في قراره الصادر بتاريخ 1999/02/01 والقاضي بتأييد القرار الصادر عن مجلس قضاء وهران بتاريخ 1995/06/10 والقاضي بإلغاء القرار رقم 1776 المؤرخ في 1992/04/13 والمتضمن إلغاء استفادة" س.س" من القطعة الفلاحية التي حصل عليها وذلك بعد التحريات التي قامت بها مؤسسات الدولة واتضح أنه كان له سلوك معادي للثورة التحريرية .

وبعد استئناف والي تلمسان للقرار الصادر عن مجلس قضاء وهران أصدر مجلس الدولة قراره بتأييد القرار المستأنف مبينا أن قرار الوالي غير معلل وغير مدعم بأدلة كافية مما يجعله منعدم الأساس[2].

رابعا: عيب مخالفة القانون

يقصد بمخالفة القانون هو عدم تطبيقه أصلا أو الخطأ في تفسيره وتطبيقه، فقد تمتنع الإدارة عن تطبيق القانون أو تتجاهله كليا أو جزئيا، وسواء كان ذلك عن عمد أو عن جهل بأحكامه، أو

---

[1]–بوضياف عمار، دعوى الإلغاء ،دار جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2009ص93.

[2]طاهري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإداريةالمرجع السابق ص91

تطبقه على غير الوجه الذي أراده المشرع وقصده، ففي كل هذه الحالات تكون قد وقعت في عيب مخالفة القانون وبالتالي تعرض قراراتها للإبطال .

والقرارات الإدارية حتى تكون صحيحة يجب ألا تكون متعارضة مع التشريع المعمول به سواء كان تشريعا أساسيا(الدستور) أو تشريعا عاديا(القانون) أو تشريعا تنظيميا (المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات) ومن ثم فكل قرار إداري يكون مضمونه متعارضا مع تلك التشريعات يكون معرضا للإبطال .

وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 23-04-2001بين"م.ع.ن" ووالي ولاية البويرة .

وتتلخص وقائع القضية أن السيد" م.ع.ن" استفاد من مستثمرة فلاحية وشرع في استغلالها غير أن والي ولاية البويرة أصدر مقررا في 20-05-1996 أبطل فيه هذه الاستفادة .

لعن السيد"م.ع.ن" في هذا القرار أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر غير أن الغرفة الإدارية رفضت هذا الطعن بسبب أنه جاء متأخرا فاستأنف"م.ع.ن" القرار أمام مجلس الدولة فأصدر مجلس الدولة قراره بتاريخ 23-04-2001 بإبطال مقرر والي ولاية البويرة لكون الوالي لم يحترم المرسوم51/90 المؤرخ في 1990/02/06 ولم يعاين المخالفات المرتكبة من طرف المستفيد، كما أن قرار إبطال منح الاستفادة من المستثمرة الفلاحية لم يبلغ للمستأنف وبالتالي فالأجل يبقى مفتوحا ولا محل لكون أن الدعوى رفعت بعد فوات الأجل .

وبالتالي فالوالي يكون قد خالف القانون وقراره معيب بعيب مخالفة القانون أي المرسوم 51/90 المؤرخ في 1990/02/06 وكذا القانون 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 المتعلق بالمستثمرات الفلاحية[1].

خامسا: عيب الانحراف بالسلطة

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة(أو إساءة استعمال السلطة) استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة أو عن الغاية(الهدف) التي حددها لها القانون.

قانون يلزم الإدارة العامة أن تتوخى في تصرفاتها المصلحة العامة وأن تبتغي في قراراتها ما خصصه المشرع من أهداف، كما يمنع عليها أن تسيء استعمال سلطتها أو تتعسف في ممارستها إذ تنص المادة 22 من الدستور أنه :« يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة» وتنص المادة 5 من المرسوم88-131 على أنه:«يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف» .

[1]طاهري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإداريةالمرجع السابق ص93

ومن ثم فإن انحرفت الإدارة بسلطتها متجاوزة المصلحة العامة، أو متجاهلة ما قصده المشرع من لداف فإنها تعرض تصرفاتها وقراراتها للإلغاء وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قرارها الصادر بتاريخ 23-02-1998 في القضية رقم157362 فريق ق.ع.ب ضد والي قسنطينة إذ قضت بإبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26 والمقرر المؤرخ في 25-12-1991 والمقرر المؤرخ في 19-03-1995 والمتعلقة بنزع الملكية .

إذ لاحظت أن نزع الملكية لا يكون سكنا إلا إذا جاء تنفيذ لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عامة

ولما كان ثابتا في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن خاصة مما يبين أن الإدارة قد خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية، وبالتالي فقد عرضت قراراتها للإبطال[1] .

الفرع الثاني : تأسيس دعاوى التعويض

تتأسس دعاوى التعويض ودعاوى المسؤولية بصفة عامة على أساس الضرر المترتب عن أخطاء الإدارة المرفقية الناتجة عن سوء تنظيم المرافق العمومية أو عدم سيرها أو سوء تسييرها كما تنعقد مسؤولية الإدارة بصفة استثنائية على أساس المخاطر ولو لم تخطئ الإدارة .

ولقد أقر ا القضاء الإداري مسؤولية الإدارة بسبب أخطائها المرفقية ورتب عليها الجزاءات القانونية في الكثير من قراراته.

ففي قضية بلقاسي ضد وزير العدل والتي تتلخص وقائعها في تلقي أحد كتاب الضبط مبلغا ماليا للإيداع بسبب دخول صاحبه السجن، ونسي كاتب الضبط استبدال ذلك المبلغ الذي في حوزته عند إصدار الدولة لأوراق نقدية جديدة في الآجال القانونية المحددة، وعند خروج صاحبه من السجن رفع دعوى ضد وزارة العدل طالبا منها تعويضه عند الخسائر التي لحقته بسبب عدم استبدال الأوراق النقدية،وأصدر المجلس الأعلى الذي نظر القضية قرارا بتاريخ 1972/04/17 استجاب فيه لطلبات المدعى معتبرا عدم قيام كاتب الضبط باستبدال المبلغ الذي بحوزته في الآجال المحددة إهمالا لواجبه وبشكل خطأ وظيفيا يستوجب مسؤولية الوزارة المستخدمة أي وزارة العدل[2].

---

[1]–بوضياف عمار، دعوى الإلغاءالمرجع السابق ص207

[2]- حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول المسؤولية على أساس الخطأ،ط1، دار الخلدونية 2007 ص172

كما قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2004/03/09 في قضية (ه.ع) ضد مدير القطاع الصحي بمجانة بمسؤولية هذا الأخير على أساس خطأ مرفقي يتمثل في عدم وجود طبيب مختص في العيادة المتعددة الخدمات التي لجأت إليها المستأنفة وتتلخص وقائع القضية في أن المستأنفة فاجأها المخاض فنقلت على وجه السرعة إلى العيادة المتعددة الخدمات ببلدية أولاد دحمان بتاريخ 2000/07/11 وبقيت هناك ليلة كاملة دون تلقي أي علاج ولما حان الوضع وعجزت الفرقة الطبية العاملة بالعيادة عن علاجها (توليدها) قاموا بنقلها إلى عيادة خاصة حيث تبين أن الجنين توفي داخل رحمها، وحفاظا على صحتها أجريت لها عملية قيصرية لاستئصال الجنين .

رفعت المتضررة ، أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سطيف طالبة التعويض عن وفاة الجنين ومختلف الأضرار بتاريخ 2001/02/19 أصدرت الغرفة الإدارية قرارا برفض الدعوى لعدم التاسيس .

- استأنفت المتضررة الدعوى أمام مجلس الدولة الذي قضى بإلغاء القرار المستأنف الصادر عن الغرفة إدارية لمجلس سطيف وتصدي للفصل في الدعوى من جديد وحكم على القطاع الصحي بمجانة بدفع تعويض قدرة ثلاثمائة دينار جزائري عن الأضرار اللاحقة بالمستانفة[1].

وأقر مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة على أساس نظرية المخاطر في قراره الصادر بتاريخ 2002/11/05 في قضية (ح.ص) ضد وزير الداخلية والتي تتلخص وقائعها فيما يأتي :

أصيب المدعو(ح.ص) الذي يعمل سائقا لسيارة أجرة بطلقة طائشة من مسدس أحد أعوان الأمن العمومي الذين كانوا في مهمة رسمية لإلقاء القبض على مشبوه .

أحيل عون الأمن العمومي على محكمة الجنح بوهران التي أدانته وحكمت عليه بغرامة مالية قدرها 2000 دج وفصلت بعدم الاختصاص بخصوص الدعوى المدنية .

رفع الضحية دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس وهران للمطالبة بالتعويض .

بتاريخ 1994/06/25 أصدرت الغرفة الإدارية قرارا صرحت فيه بعدم اختصاصها بنظر الدعوى استأنف الضحية القرار أمام مجلس الدولة بتاريخ 1999/05/25.

بتاريخ 2002/11/05 أصدر مجلس الدولة قرارا ألغى فيه القرار المستأنف مع إلزام وزير الداخلية بدفع مائتي ألف دينار جزائري كتعويض للضحية .

[1]- حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول المسؤولية على أساس الخطأ المرجع السابق ص173

ولقد أوضح مجلس الدولة في تسبيه لقراره الصادر في هذه القضية أن مسؤولية الدولة تقوم بفعل خطر استعمال السلاح الذي يستخدمه أعوان الأمن أثناء قيامهم، وذلك دون الحاجة إلى إثبات الخطأ المرتكب من هؤلاء الأعوان .[1]

المطلب الثالث: إجراءات التقاضي

الفرع الأول: خصائص الإجراءات الإدارية

تتميز الدعوى الإدارية بالطابع الخاص للإجراءات القضائية المصاحبة لها والمتمثلة في:

أولا: الطابع الكتابي للإجراءات الإدارية

يغلب الطابع الكتابي على الإجراءات الإدارية فلا تحرك الدعوى الإدارية ابتداء إلا عن طريق العرائض كتابية، ويقدم أطراف الخصومة أثناء سيرها طلباتهم ودفوعهم في مذكرات مكتوبة ولا يترك للطابع الشفهي إلا حيزا ضيقا مثل سماع شهادة الشهود أو إبداء ملاحظات شفوية إيضاحية للمذكرات المودعة في الملف.[2]

ثانيا: الطابع الحضوري

تتسم الإجراءات الإدارية بخصيصة المواجهة أو الحضورية والتي يراد بها إبداء الخصم لوجهة نظره أمام القضاء فيما قدم من ادعاءه وذلك إعمالا لمبدأ حق الدفاع فعلى القاضي أن يلزم الخصوم كما عليه أن يلزم نفسه باحترام مبدأ الوجاهية عن طريق تأكده من أن كل خصم وطرف في النزاع قد بلغ الخصم الآخر بالمستندات والطلبات التي قدمها للمحكمة كما يتأكد من أن المزاعم والطلبات قد تمت مناقشتها أمامه قبل الفصل فيها وعليه أن يضمن للخصوم الاتصال المتساوي بما توصل إليه من نتائج لتمكينهم من مناقشتها[3]،كماعليه ألا يحكم بما لم يطلب منه أو بأكثر مما طلب منه .

ثالثا:الطابع شبه السري للإجراءات

على الرغم من أن مبدأ علنية الجلسات هو المقرر قانونا وذلك ضمانا لمحاكمة عادله ومنصفه إلا أن طبيعة النزاع التي تتمحور حول أعمال إدارية تتخذ في محيط إداري ضيق يتسم بالكتمان والسرية المهنية التي تتطلبها المصلحة العامة، واقتصار المواجهة في الإجراءات على الخصوم دون الغير، وهي في الغالب كتابية كل ذلك يجعل منها إجراءات ذات طابع سري أو شبه سري.[4]

---

[1]- حسين بن الشيخ آت ملويا دروس في المسؤولية الكتاب الثاني المسؤولية بدون خطأ، ط1،دار الخلدونية2007ص45 .

[2]طاهري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإداريةالمرجع السابق ص41

[3]- نفس المرجع ص44.

[4]- نفس المرجع ص46.

رابعا: الطابع التحقيقي للإجراءات

خلافا للمنازعات العادية التي يأخذ فيها القاضي دورا حياديا سلبيا تاركا للأطراف تقديم دفعوهم وحججهم بكل حرية إلى غاية نفاذ وسائل **دفاعهم واكتفائهم من الردود والأجوبة، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات تحقيقيه واسعة بغية تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة نظرا لكون أحد تلك الأطراف هو** الإدارة بما **تملكه من سلطة عامة** ،إذ يحرص القاضي على استمرار حسن سير المرافق العامة من جهة وحماية حقوق الأفراد من شطط الإدارة من جهة أخرى .

لذلك فالقاضي الذي كلف بتحقيق المنازعة يقوم **بمراجعة الوثائق الإدارية بنفسه ويعاين الوقائع ويقوم** بالاستجواب وسماع الشهود كما له أن يستعين بالخبرة الفنية والمطالبة بإحضار أي مستند يرى ضرورة الإطلاع عليه، وله أن يأمر بأي تدبير تحقيق ملائم من شأنه إجلاء الحقيقة[1] .

خامسا: وساطة المحامي

طبقا للمادة 815 والمادة826 **والمادة**905 **من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الدعوى الإدارية** ينبغي أن توقع من طرف محام .

ويهدف هذا الإجراء إلى توجيه المنازعة الإدارية في إطارها السليم نظرا لما تتميز به من طابع خاص **يتطلب تأهيلا قانونيا** لرافعها، وعلى الرغم **مما** يحمله هذا الإجراء من وجاهة إلا أنه **يحد من حرية** الأفراد في منازعة الإدارة لما يترتب عليه من أعباء مالية لا يستطيع تحملها كثير **من الأفراد**[2].

الفرع الثاني: مراحل سير الدعوى

حدد قانون الإجراءات المدنية والإداريةمراحل سير الدعوى الإدارية من حين رفعها وإلى غاية الفصل فيها في المواد من815 إلى غاية المادة900 **بالنسبة للدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ومن المادة**901 إلى غاية المادة910 بالنسبة للدعوى المرفوع أمام مجلس الدولة، وهي إجراءات مشتركة والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: مرحلة افتتاح الدعوى

تفتتح الدعوى طبقا للمادة815 بعريضة مكتوبة موقعة من محامي المدعي،والتي يجب أن تتضمن **موجزا للوقائع والطلبات** والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى .

---

[1]- نفس المرجع ص49.

[2]–بوضياف عمار، دعوى الإلغاءالمرجع السابق ص93

ويجوز للمدعي تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه بإيداع مذكرة إضافية خلال الأجل القانوني لرفع الدعوىوالمحدد بـ4 أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي إذ تعلق الأمر بقرار فردي أو من تاريخ نشره إذا تعلق الأمر بقرار جماعي أو تنظيمي وإذا تظلم المدعي أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال ذلك الأجل فرفضت تظلمه فإنه يمنح أجل شهرين ليرفع دعواه.

وأما إذا لم ترد عليه في أجل شهرين من إيداعه تظلمه الإداري فإن ذلك يعتبر رفضا لذلك الطعن ويمنح أجل شهرين آخرين ليرفع دعواه أمام الجهة القضائية الإدارية[1].

وتودع العريضة بأمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي التي تقوم بتقييدها وترقيمها في سجل خاص حسب ترتيب ورودها ويقيد ذلك الرقم على العريضة وعلى المستندات المرفقة بها مع بيان تاريخ أول جلسة.

ثانيا: تبليغ العريضة الافتتاحية

تبلغ نسخة من عريضة الافتتاح للمدعي عليه أو محاميه عن طريق محضر قضائي بناء على طلب المدعي بعد تسديد أتعابه. يسلم المحضر القضائي للمدعي عليه أو محاميه تكليفا بالحضور يتضمن تاريخ أول جلسة وساعة انعقادها، وينبغي ألا يقل موعد الانعقاد عن20 يوما من تاريخ تبليغ التكليف بالحضور.

يحرر المحضر القضائي محضرا يشير فيه إلى تسليم المدعى عليه أو ممثله القانوني أو الإتفاقي نسخة من العريضة الافتتاحية مرفقة بالتكليف بالحضور، ويوقع المبلغ له على المحضر أو يضع بصمته في حالة استحالة توقيعه، وينبغي أن يتضمن هذا المحضر تنبيها للمدعي عليه بأنه في حالة عدم امتثاله للتكليف بالحضور فسيصدر الحكم ضده بناء على ما قدمه المدعي من عناصر .

كما ينبغي الإشارة في المحضر إلى حالة استحالة تسليم التكليف بالحضور أو حالة رفض المبلغ له تسلمه أو التوقيع عليه[2].

ثالثا: مرحلة تبادل المذكرات والتحقيق في المنازعة

بعد تسجيل الدعوى لدى أمانة ضبط الجهة القضائية يقوم رئيس هذه الجهة بتعيين التشكيلة التي ستتولى الفصل فيها .

---

[1]- المادتان 829 و830 من قانون الإجراءات والمدنية .

[2]المادة817 من قانون الإجراءات والمدنية.

يقوم رئيس تشكيلة الحكم بتعيين قاض مقرر يتولى متابعة سير الدعوى والتحقيق فيها، حيث يشرف على تبادل الخصوم المذكرات فيما بينهم، وحدد آجال تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات وأوجه الدفاع .

وله أن يطلبه من الخصوم كل مستند أو وثيقة تفيد في فض النزاع كما له أن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا وفي هذا الإطار فإنه يستمع إلى أعوان الإدارة أو يطلب حضورهم لتقديم الإيضاحات الضرورية.

كما له القيام بالمعاينة والانتقال إلى الأماكن أو الاستعانة بالخبرة ومضاهاة الخطوط والقيام بأي تدبير تحقيقي من شأنه أن يعين في فض النزاع.

وعندما تتهيأ القضية للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن.

ويبلغ للخصوم في أجل لا يقل عن15 يوما قبل التاريخ المحدد، وإذا لم يصدر القاضي أمره باختتام التحقيق، ويحدد تاريخ جلسة الفصل في القضية، الذي ينبغي أن يبلغ للخصوم في أجل لا يقل عن10 أيام عن ذلك التاريخ، فإن التحقيق يعتبر منتهيا ثلاثة قبل تاريخ الجلسة ويترتب على اختتام التحقيق عدم قبول طلبات جديدة أو أوجه دفاع جديدة [1].

رابعا: مرحلة التقرير وإحالة الملف على محافظ الدولة

عندما تصبح القضية جاهزة للفصل وتنقض المواعيد الممنوحة لتقديم المذكرات والرد عليها يقوم محافظ الدولة بدراسة ملف القضية والوثائق الملحقة به ويعد تقريره حولها.

ويتضمن التقرير وقائع المنازعة وطلبات المدعى ودفوعه ورد المدعى عليه ودفوعه وطلباته كما يتضمن خلاصة ما توصل إليه القاضي المقرر من نتائج حول القضية.

يودع القاضي المقرر تقريره ثم يقوم بإحالة الملف مرفقا بالتقرير وجميع الوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة الذي يقوم بدراسته وتقديم مكتوب عنه خلال شهر من تسلمه ويتضمن تقرير محافظ الدولة عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ويبدي رأيه حول جميع المسائل المطروحة في النزاع ويقترح الحلول المناسبة ويختم تقريره بطلبات محددة .

[1] المادة874 من قانون الإجراءات والمدنية.

ويجب على محافظ الدولة بمجرد انتهاء أجل الشهر الممنوح له أن يبادر بإعادة الملف كاملا إلى القاضي المقرر[1].

خامسا: جلسة الحكم

يحدد رئيس تشكيلة الحكم جلسة الفصل في القضية ويبلغ للخصوم في أجل لا يقل عن10 أيام قبل ذلك التاريخ[2] بعد افتتاح جلسة الحكم يقوم العضو المقرر بتلاوة تقريره[3]والذي يتضمن وقائع الدعوى وطلبات المدعي ودفوعه ورد المدعي عليه ودفوعه وطلباته[4] .

يستطيع الخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية، ويتناول المدعي عليه الكلمة بعد المدعى إذا ما قدم هذا الأخير ملاحظات شفوية[5].

كما يمكن الاستماع إلى أعوان الإدارة واستدعاؤهم لتقديم توضيحات وإلى أي شخص حاضر يرغب أحد الخصوم في سماعه ثم يقوم محافظ الدولة بتقديم طلباته

عند انتهاء التحقيق النهائي، بسماع تقرير المقرر وطلبات الخصوم ومحافظ الدولة ترفع المحكمة الجلسة وتنسحب إلى غرفة المشورة للمداولة

تتم المداولات بشكل سري بحضور كل قضاة تشكيلة الحكم وفي غياب محافظ الدولة وأمين الضبط والخصوم ومحاميهم ويصدر الحكم بأغلبية الأصوات بعد انتهاء المداولة تعود التشكيلة إلى قاعة الجلسة للنطق به في نفس الجلسة أو في جلسة موالية.

ولا يجوز النطق بالحكم إلا بعد تسبيبه من حيث الوقائع والقانون والإشارة إلى النصوص المطبقة. ويقتصر في النطق بالحكم على تلاوة منطوقة .

---

[1] المادة897 من قانون الإجراءات والمدنية.

[2] المادة876 من قانون الإجراءات والمدنية.

[3] المادة884 من قانون الإجراءات والمدنية.

[4] طاهري حسين،شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإداريةالمرجع السابق ص58

[5] المادة887 من قانون الإجراءات والمدنية.

ويجب أن يتضمن الحكم البيانات المنصوص عليها في المادة274 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت طائلة البطلان، ويوقع على أصل القرار(الحكم) بل من رئيس تشكيلة الحكم والقاضي المقرر وأمين الضبط ويحفظ في أرشيف الجهة القضائية. وتسلم نسخة منه إلى الطرف الذي يطلبه.

سادسا: طرق الطعن في الأحكام

لا تكون القرارات القضائية باتة إلا إذا استنفذ في مواجهتها جميع طرق الطعن فيها والمتمثلة في:

1- الاستئناف: وهو الطريقة المقررة للطعن في جميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية والتي ينبغي أن يرفع في آجال شهرين من يوم التبليغ الرسمي للقرار المطعون فيه[1].

أو من انتهاء أجل المعارضة إذا صدر الحكم غيابيا والمقدر بـ: شهر من تاريخ تبليغه[2].

2- التماس إعادة النظر: وهو الطريقة المقررة للطعن في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة فقط وذلك في حالتين:

أ- إذا كان القرار صادرا بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة

ب- إذا صدر القرار ضد الشخص بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند خصمه.

ويرفع هذا الطعن في أجل شهرين من التبليغ بالقرار أو اكتشاف التزوير أو استرداد الوثيقة المحتجزة[3].

3- كما يمنح للغير الخارج عن الخصومة الذي له مصلحة الاعتراض على القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية إذا لم يكن طرفا ولا ممثلا في الدعوى التي صدر بشأنها القرار القضائي. ويبقي حقه قائما في الاعتراض لمدة 15 سنة تسرى من صدور القرار إذا لم يبلغ رسميا بالقرار ويمنح أجل شهرين للاعتراض إذا بلغ تبليغا رسميا وأشير في التبليغ إلى ذلك الأجل.

الفرع الثالث: مدى سلطة وولاية القاضي الإداري

[1] المادة950 من قانون الإجراءات والمدنية.

[2] المادة954 من قانون الإجراءات والمدنية.

[3] المواد من966 إلى 969 من قانون الإجراءات والمدنية.

لقد أضفى الدستور الحالي صفة السلطة على القضاء بعدما كان يعتبره دستور 1976 **وظيفة من** وظائف الدولة الأخرى وأكد استقلاليته إذ تنص **المادة 138 من الدستور على أن:** «**السلطة القضائية** مستقلة وتمارس في إطار القانون» . فإلى أي مدى تمتد هذه السلطة تجاه الإدارة ؟

أولا: من حيث الفصل في النزاع :

يتباين حجم هذه السلطة ومداها حسب نوع الدعوى المرفوعة وأوسع ما تكون هذه السلطة في **دعاوى التعويض والقضاء** الكامل ثم تضيق في بقية الدعاوى الأخرى.

1- في دعاوى التعويض والقضاء الكامل:

تتسع سلطات القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل عما هي عليه في دعاوى قضاء الشرعية، إذ تتجاوز فحص مشروعية العمل المطعون فيه إلى تبيان ما يترتب على عدم مشروعيته من تعويض عيني أو نقد إذ يستطيع أن يحكم على الإدارة برد الموال التي أخذتها أو الخروج من الأماكن التي شغلتها بغير وجه حق ووقف أية أعمال مشروعة، كما له أن يحكم عليها بتعويض الأضرار التي سببتها أعمالها غير المشروعة [1].

2- في دعاوى الإلغاء وقضاء الشرعية

تنحصر سلطات القاضي الإداري في دعاوى قضاء الشرعية إلى أبعد الحدود ففي دعوى التفسير تقتصر على مجرد تحديد المدلول الصحيح للقرار أو العمل الإداري، وفي دعوى تقدير الشرعية تقتصر على فحص مشروعية العمل المضمون فيه والتصريح إما بمشروعيته إذا رأى سلامته وخلوه من أي **عيب وإما بعدم مشروعيته إذا تبين له أنه مشوب بعيب من عيوب المشروعية دون الحكم بإلغائه وبطلانه** ، وفي دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد النطق ببطلان العمل المضمون فيه وإلغاءه دون أن تتعداه إلى تبيان آثار ذلك الإلغاء وما يرتد به من حقوق فلا يستطيع القاضي الإداري توجيه أوامر **للإدارة بتعديل** القرار المطعون فيه أو استبداله كما لا يمكنه أن يحكم بأي تعويض عن الأضرار التي سببها ذلك القرار من تلقاء نفسه ما لم يطلبه الطاعن في القرار [2] .

ثانيا: من حيث تنفيذ الأحكام

---

[1]- بوبشير محمد مقران، النظام القضائي الجزائري **المرجع السابق ص**203

[2]**نفس المرجع ص**203

يصدر القاضي الإداري أحكامه مشمولة بصيغة تنفيذية تحمل الأمر إلى من هم مكلفون بالتنفيذ **للقيام بالإجراءات الضرورية لتنفيذها،وتنص المادة 145 من الدستور على أنه :« على كل أجهزة** الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء» .

وفي هذاالإطار فإن الأحكام الصادرة لصالح الإدارة ضد الأفراد تسخر لها كل الوسائل لتنفيذها **ولو** وصل الأمر إلى حد الإكراه البدني.

أما الأحكام الصادرة ضد الإدارة فتلقى صعوبات ميدانية في أرض الواقع ،إذتمتنع الإدارة في كثير من الأحيان عن تنفيذ تلك الأحكام صراحة أو ضمنا ولم يكن للقاضي الإداري في ظل القانون الإجرائي القديم من وسيلة تجبر الإدارة على الا**نصياع لقراراته وأحكامه، وهو ما شجعها على التمرد وعدم الامتثال لتلك القرارات والأحكام** .

وفي ظل تفاقم تلك الظاهرة فقد جرم المشرع فعل الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بموجب المادة 138 **مكرر من القانون رقم** 09/01 المؤرخ في 2001/60/60 المعدل والمتمم للأمر 66-156**المتعلق بقانون العقوبات** والتي تنص على أنً:« كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو اعترض أو عرقل عمدا التنفيذ يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 **سنوات وبغرامة مالية من**5000 دج إلى 50000 **دج**» .

غير أن هذا النص لم يعرف تطبيقا واسعا ولم يحد من تفاقم **تلك الظاهرة.**

د حاول القانون الإجرائي الجديد توسيع صلاحيات القاضي الإداري في هذا المجال بمنحه سلطة توقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية مستقلة عن **تعويض الضرر فقد نصت المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه :**«يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 **و** 979، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها».

وتنص المادة 982 **على أن :«تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر».**

وما من شك أن تقنين الغرامة التهديدية يعتبر تطورا لافتا وخطوة نحو إرساء مبدأ الشرعية وحث الإدارة على الالتزام به واحترامه، غير أن التخوف يبقى مشروعا من عدم إتيان هذه الوسيلة أكلها نظرا لعدم توقع أنتغير الإدارة سلوكها بالسرعة المطلوبة وتواكب المستجدات.

المبحث الثالث

أصول التقاضي بين قضاء المظالم والقضاء الإداري

بعد أن تناولنا مفهوم الدعوى الإدراية وإجراءات التداعي أمام قضاء المظالم وأمام القضاء الإداري الجزائري وكذا خصائص تلك الإجراءات نحاول في هذا المبحث تلمس أوجه الاتفاق والاختلاف بين تلك الإجراءات في كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: إجراءات التقاضي بين ناظر المظالم والقاضي الإداري الجزائري

المطلب الثاني: إجراءات التقاضي بين ديوان المظالم السعودي والقضاء الإداري الجزائري .

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الأول: إجراءات التقاضي بين ناظر المظالم والقاضي الإداري الجزائري :

لقد سبق أن تعرضنا للإجراءات المتبعة أمام ناظر المظالم كما بينها الفقهاء وكما جرى العمل بها في قضائيا في قضايا المظالم التي عالجها نظار وولاة المظالم في النظام الإسلامي كما تعرضنا للإجراءات المقررة في التشريع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية ووفقا لما استقر من اجتهاد قضائي لا يتعارض مع التشريع وسنحاول في هذا المطلب إبراز أهم مواطن التشابه وأهم مواضع التباين بين النظامين من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: المقارنة من حيث تأسيس الدعاوى وشروط قبولها

الفرع الثاني: المقارنةمن حيثإجراءات التداعي وسلطة القاضي

الفرع الأول:المقارنة من حيث تأسيس الدعاوى وشروط قبولها

أولا: من حيث تأسيس الدعاوى

يتفق كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري في إلغاء القرارات والتصرفات الإدارية غير المشروعة كما يتفقان في أوجه وأسباب إلغاء تلك القرارات والتصرفات،فالتصرف الذي لا تتناوله الولاية بالأصالة في الفقه الإسلامي يقابله القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص في القضاء الإداري الجزائري، والتصرف الصادر على خلاف الأوضاع الشرعية يقابل القرار المشوب بعيب الشكل والإجراءات، والتصرف الصادر على خلاف الدليل يقابل القرار المشوب بعيب مخالفة القانون والتصرف الصادر على خلاف السبب يقابل القرار المشوب بعيب السبب، والتهمة في التصرف تقابل عيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها.

ويتفق كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري أيضا في التعويض عن الأضرار التي سببتها أخطاء الإدارة كما يقرران بصفة استثنائية التعويض عن تلك الأضرار ولو لم تخطئ الإدارة .

ثانيا: من حيث الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

يتفق كل من الفقه الإسلامي والقضاء الجزائري على اشتراط المصلحة والصفة في رافع الدعوى ويختلفان في مصير الدعوى المرفوعة من غير ذي مصلحة أو صفة، **ففي القضاء الجزائري يؤدي عدم** توافر الصفة والمصلحة إلى رفض الدعوى وعدم سماعها أما في قضاء المظالم فالدعوى المرفوعة من غير ذي مصلحة أو صفة قد تكون سببا للتحرك التلقائي لوالي المظالم خاصة في المظالم التي لا يتوقف فيها نظر والي المظالم على رفع المظلمة من متظلم .

أما بالنسبة لشرط الأهلية فالمشرع الجزائري يتفق مع الفقه الإسلامي في جواز رفع الدعوى من ناقص الأهلية، غير أنه يشترط الأهلية الكاملة لمباشرة إجراءات الخصومة سواء كان المباشر هو صاحب المصلحة في الدعوى أو كان ممثلا قانونيا لصاحب المصلحة على خلاف الفقه الإسلامي الذي يجيز للصبي المميز مباشرة إجراءاتها .

وإذا كانت أهلية التقاضي بالنسبة للجهات الإدارية لا تثير أي إشكال في الفقه الإسلامي حيث ترفع الدعاوى المرفوعة ضد تلك الجهات باسم متوليها الذي أمر بإصدار العمل المطعون فيه، غير أن أهلية التقاضي في التشريع والقضاء الإداري الجزائريين بالنسبة للمديريات التنفيذية **على مستوى الولايات** أثارت نوعا من الإشكال تبدي في مسلكين :

1- مسلك المنظم (على مستوى السلطة التنظيمية) الانتقائي الذي صرح بأهلية التقاضي بالنسبة لبعض المديريات دون تعميم، ولا شك أن عدم توحد مسلك المنظم يسبب الإرباك للمتقاضي الذي يريد مقاضاة هذه المديرية أو تلك حيث يخشى أن يوجه دعواه توجيها سيئا تبعا لأهلية تلك المديرية أو عدم أهليتها، بل نجد هذا الإرباك مس أعلى هرم الجهة القضائية الإدارية فقد رفض مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 1999/02/01مقاضاة المديرية الولائية للبريد حيث صرح قائلا:« **حيث أنه بمقاضاة** مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإن المستأنف عليها بإتباعها ذلك تكون قد أساءت توجيه دعواها»[1].

وقد تراجع مجلس الدولة عن موقفه المتعلق بعدم أهلية التقاضي بالنسبة للمديرية الولائية للبريد **والمواصلات- مطبقا صحيح القانون-** في قراره الصادر بتاريخ 2003/01/21 وذلك في معرض رده على دفع أثاره أحد المديرين الولائيين للبريد والمواصلات حيث صرح قائلا :« حيث أن المستأنف يثير دفعا خاصا قائلا ليس له صفة التقاضي وبالتالي الدعوى غير موجهة ضد شخص مؤهل، لكن **بالرجوع** إلى المرسوم التنفيذي الصادر في 1998/05/01 **رقم 143 والقرار الصادر من طرف وزير**

[1] نويري عبد العزيز،المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها**المرجع السابق**ص93

البريد والمواصلات في 1998/06/02فإن الأول يسمح لموظفي البريد والمواصلات أن يمثلوا الإدارة أمام القضاء والثاني يقيد الأشخاص المؤهلين لذلك ومن بين هؤلاء مدير البريد والمواصلات مما يجعل هذا الدفع غير مؤسس »[1].

2- مسلك القضاء الإداري على مستوى بنيته التحتية الذي تميز بعدم الانسجام بسبب التباين على المستوى التطبيقي حيث قبلت الكثير من الغرف الإدارية المحلية الدعاوى المرفوعة ضد المديريات التنفيذية[2]،بينما يكاد يكون موقف مجلس الدولة مستقرا تجاه هذه المديريات في كونها لا تتمتع بأهلية التقاضي إلا ما استثنى بنص قانوني، وقد تبدى موقفه في العديد من قراراته منها:

أ- القرار الصادر بتاريخ 2000/02/14 والذي رفض بموجبه الدعوى المرفوع من قبل مديرية الأشغال العمومية حيث صرح قائلا:«حيث أن مديرية الأشغال العمومية هي تقسيم إداري متخصص داخل الولاية وحيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليست لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاض وحدها»[3].

ب- القرار الصادر بتاريخ 2003/03/21 والذي رفض بموجبه مقاضاة مديرية الفلاحة حيث صرح قائلا:« ... ، أن مديرية الفلاحة مصلحة تابعة للسلطة الوصية للوالي وبالتالي فإنها تفتقر إلى أهلية التقاضي طبقا للمادة 459 ق.إ.م وأن المستأنف بمقاضاتها لوحدها أساء توجيه دعواه مما تعين ودون التطرق لأوجه الاستئناف إلى إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد برفض الدعوى لسوء التوجيه »[4].

ومما ينبغي تسجيله في هذه المسألة أن اضطراب سلوك القضاء الإداري وكذا مسلك السلطة التنظيمية في منح أهلية التقاضي لبعض المديريات دون بعض لا يسهل من مهمة المتضرر الذي يريد مخاصمة بعضا من تلك المديريات ولا يصب في خانة تيسير الإجراءات، وكان الأولى بالمشرع أو المنظم أن يسلك سبيل التيسير وتعميم أهلية التقاضي لجميع المديريات التنفيذية على مستوى الولاية وهو ما يسهل معرفة الجهة الإدارية المراد مخاصمتها ويجنب الوقوع في مطب التوجيه السيئ للدعوى وهذا ما يقتضيه منطق العدل والإنصاف بتوجيه الدعوى للجهة التي أصدرت العمل المطعون فيه والذي أضر بالطاعنين وبمراكزهم القانونيين ومساءلة من قاموا بإصداره، فكما فوضت لهم سلطة القيام بتلك التصرفات وإصدار تلك

---

[1] المرجع السابق نفس الصفحة

[2] بوضياف عمار ، دعوى الإلغاء المرجع السابق ص90

[3] – نوري عبد العزيز ،المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها المرجع السابق ص95

[4] المرجع السابق نفس الصفحة

مال ينبغي أن يتحملوا مسؤولية تلك السلطة وأن تمنح لهم أهلية التقاضي بشأنها فهم الأقدر على تبريرها والدفاع عنها [1].

ثالثا: من حيث شرط الميعاد:

لم يحدد الفقه الإسلامي آجلا معينة لرفع قضايا المظالم وتطبيقا للقواعد العامة فالدعوى لا تسقط إلا بمدة التقادم وسقوطها لا يعني سقوط الحق الذي تحميه، وكل ما في الأمر أن القاضي لا يسمعها لتعلق نهي ولى الأمر بسماعها، ويجوز لولي الأمر أن يأمر بسماعها ولو بعد مضي المدة .

أما التشريع الجزائري فقد حدد آجالا قصيرة لمخاصمة القرارات الإدارية وذلك حفاظا على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية تحقيقا للمصلحة العامة.

وأما دعاوى التعويض فالقضاء الجزائري يتفق مع القضاء الإسلامي في عدم سقوطها إلا بمدد التقادم المقررة .

رابعا: من حيث شرط التظلم الإداري:

لا يشترط الفقه الإسلامي تقديم تظلم للإدارة عن تصرفها الصادر عنها قبل الطعن فيه أمام ناظر المظالم بل تركه طريقا اختياريا للطاعن إن شاء سلكه وإن شاء رفع مظلمته مباشرة لناظر المظالم ومما يمكن عده تظلما إداريا استئذان أهل سمر قند قبل رفعمظلمتهم مباشرة للخليفة عمر بن عبد العزيز عامله عليها سليمان ابن أبي السري فقد تقدم أهل سمر قند لسليمان قائلين: إن قتيبة بن مسلم غدر بنا وظلمنا وأخذ بلادنا[2]، وقد أظهر الله العدل والإنصاف فأذن لنا فليفد منا وفد إلى أمير المؤمنين يشكو ظلامتنا، فإن كان لنا حق أعطيناه، فإن بنا إلى ذلك حاجة، فأذن لهم، فوجهوا منهم قوما، فقدموا على عمر ، وقدموا له شكاتهم، فكتب لهم عمر إلى سليمان بن أبي السري: إن أهل سمر قند شكوا إلى ظلما أصابهم، وتحاملا من قتيبة عليهمحتى أخرجهم من أرضهم فإذا أتاك كتابي .

---

[1]- من بين النصوص التنظيمية التي أهلت بعض المديريات للتقاضي:

-قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 1999/08/03 والذي خول مديري التربية تمثيله أمام القضاء

- قرار وزير المالية المؤرخ في 1999/02/20 الذي خول مدراء أملاك ومدراء الحفظ كل فيما يخصه في تمثيله أمام القضاء .

- قرار وزير البريد والمواصلات المؤرخ في 1998/06/02 والذي خول مديري البريد والمواصلات تمثيله أمام القضاء .

[2]ابن الأثير أبو الحسين علي ابن أبي الأكرم ،الكامل في التاريخ ج4،تحقيق محمد الدقاق،ط4،دار الكتب العلمية بيروت 2006 ص 312

فأجلس لهم القاضي فلينظر في أمرهم فإن قضى لهم فأخرجهم- أي المسلمين- إلى معسكرهم كما كانوا وكنتم قبل أن ظهر عليهم قتيبة.

فأجلس لهم سليمان جميع بن حاضر (القاضي) فقضى أن يخرج عرب سمر قند إلى معسكرهمعلى سواء فيكون صلحا جديدا أو ظفر عنوة.

فقال أهل البلد: بل نرضى بما كان ولا نجدد حربا وتراضوا بذلك[1].

وقد سلك المشرع الجزائري نفس المسلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ تخلى عن اشتراط التظلم الإداري كشرط إجباري لقبول الدعوى في عموم الدعاوى الإدارية وتركه سبيلا اختياريا لمن يريد مخاصمة أي قرار إداري، إلا بعض الدعاوى التي لا تزال نصوصها الخاصة تشترط التظلم الإداري المسبق كمسلك وجوبي قبل التوجه للقضاء كقضايا الضرائب .

الفرع الثاني: المقارنة من حيث إجراءات التداعي وسلطة القاضي :

أولا: من حيث خصائص الإجراءات

بالمقارنة بين خصائص الإجراءات القضائية المتبعة أمام قضاء المظالم والمتبعة أمام القضاء الإداري الجزائري نستطيع تلمس أوجه الشبه والاتفاق وأوجه الاختلاف والتباين وهو ما نحاول استعراضه فيما يأتي:

1- أوجه التشابه: وتتمثل في:

أ-الطابع الحضوري ومبدأ الواجهية: يتفق كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري في احترام مبدأ الواجهية ، بكفالة حق الدفاع للخصوم وحق كل طرف في مناقشة ادعاءات الطرف الآخر والرد عليها وذلك ضمانا لمحاكمة عادلة ونزيهة .

ب-الطابع التحقيقي: تتميز الإجراءات المتبعة أمام كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري بطابعها التحقيقي حيث أن توجيه الإجراءات وأخذ المبادرة في تسيير المنازعة بيد كل من ناظر المظالم والقاضي الإداري اللذان يستطيعان تقرير أي إجراء يريانه مناسبا من أجل إجلاء الحقيقة على عكس القاضي العادي الذي يلتزم الحياد السلبي تاركا الدور الأكبر للخصوم لتسيير المرافعات وفق مصالحهم

2-أوجه التباين: وتتمثل في:

[1]- عبد الحميد الرفاعي،القانون الإداري بين الشريعة والقانون،ط1، در الفكر المعاصر بيروت1989 ص 126

أ- الطابع الكتابي **أوالشفوي للإجراءات: حيثيغلب** الطابع الشفهي في الإجراءات المتبعة أمام ناظر المظالم فإذا استثنينا رفع الدعوى الذي كان يتم وفق عريضة مكتوبة **(القصة) - بشكل اختياري للمتظلم**[1]- فإن رد الخصم وإجراءات التحقيق وبقية المرافعة تتم وفق الأسلوب الشفوي في الغالب **الأعم** ، على عكس الإجراءات المتبعة أمام القاضي التي يطغى عليها الطابع الكتابي الذي لا يترك إلا حيزا ضيقا للطابع الشفوي وهو ما تؤكده المادة 5 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص **على أن** : « الأصل في إجراءات التقاضي أن **تكون مكتوبة** » .

ب- الطابع العلني أو السري للإجراءات: على الرغم من مبدأ" علنية الجلسات" الذي أقره المشرع في **قانون الإجراءات المدنية والإدارية**[2] فإن الطابع الكتابي للإجراءات **المتبعة أمام القاضي الإداري وتعلق** الخصومة بعمل إداري صادر في محيط يسوده السر المهني والكتمان كل ذلك يعطي للإجراءات طابعا سريا أو شبه سري، على عكس الأسلوب الشفوي الذي يطبع الإجراءات المتبعة أمام قاضي المظالم ونظام الجلسات المفتوحة أمام الجمهور والتي يسبق **الإعلان عنها وتحديد مواعيدها واختيار أماكن** ملائمة لانعقادها كل ذلك يمكن العامة والجمهور من متابعة فصول وأطوار قضايا المظالم ويجسد العلنية الفعلية لتلك الجلسات ويحقق أهدافها .

ج- التوكيل والإنابة في مباشرة الدعوى: الأصل أن يقوم صاحب الحق والمصلحة في تحريك **الدعوى** بذاته ويباشر إجراءاتها بنفسه لأنه الأحرص على حفظ حقه وتحقيق مصلحته وهو الأسلوب المتبع في رفع قضايا المظالم ويجيز الفقه الإسلامي للمتظلم- **على سبيل الاختيار – أن ينيب شخصا اخر** ليباشر الخصومة عنه إذا رأى ذلك يحقق مصلحته.

أما في التشريع الجزائري فقد صار إنابة المحامين وتوكيلهم في رفع القضايا الإدارية أمام المحاكم الإدارية وأمام مجلس الدولة أمرا إلزاميا وشرطا إجباريا تحت طائلة رفض الدعوى بالنسبة للأشخاص الطبيعيين **والأشخاص المعنوية الخاصة** .

د- الرسوم القضائية: إن حرية التقاضي في الفقه الإسلامي مكفولة كما إن إجراءاتها ميسورة ولذلك فلا تخضع دعاوى المظالم لأية رسوم مفروضة على عكس الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري التي تضع لعدة رسوم تجعل رفع الدعوى والسير في إجراءاتها أمرا غير ميسور بالنسبة للبسطاء بحيث

---

[1]- كان القاضي في العصور الأولى للدولة الإسلامية يفضل الصيغة الشفهية في رفع الدعوى ،بل كان بعضهم يرفض سماع الدعوى إذا مارفعت إليه مكتوبة ،فقد ذكر أن القاضي شريح رفعت إليه قصة فأبى أن يقبلها وقال :لا أقرأ الصحف.(مهند جاسم ، القضاء في العصر الأموي المرجع السابق ص 229)

[2]- المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تشكل تلك الأعباء عائقا يحد من ممارسة حق التقاضي لمن لا يستطيعون توفير مبالغ تلك الرسوم على الرغم من نظام المساعدة القضائية الذي اعتمده المشرع الجزائري وتتمثل تلك الرسوم في رسوم **رفع الدعوى** [1] بالإضافة إلى أتعاب المحامي ورسوم التبليغ التي يتقاضاها المحضر القضائي .

ثانيا: من حيث أنواع القضاء وسلطة القاضي:

1- من حيث أنواع القضاء: يتفق كل من ناظر المظالم والقاضي الإداري الجزائري في اختصاصاتها بقضاء الإلغاء وقضاء التعويض بينما ينفرد ناظر المظالم بقضاء التأديب والعقاب فيما ينفرد القاضي الإداري الجزائري بقضاء التفسير وتقدير المشروعية .

2- **من حيث سلطة القاضي:**

إن سلطة قاضي المظالم تجاه التظلم المرفوع إليه واسعة ومطلقة بحيث تشمل كافة أوجه النزاع ومتعلقاته وآثاره ولا تقف عند حدود طلبات المتظلم بل تمتد لكل الجوانب الكفيلة بتحقيق العدالة واجتثاث الظلم وقمع الانحراف بالسلطة وإزالة آثاره، فلا يكتفي **بمجرد** إلغاء التصرفات **المعيبة بل يتطرق من تلقاء نفسه**- ولو لم يطلبه المتظلم- إلى الحكم **بالتعويض عن الضرر الذي سببه التصرف المعيب** المطعون فيه، كما أنه لا يكتفي في طلبات التعويض بحدود ما طلبه المتضرر، بل يحكم بالتعويض **العادل الجابر للضرر ولوفاق ما طلبه** الطاعن، **كما أنه يتجاوز الحكم** بالإلغاء والتعويض إلى توجيه **أوامر الإدارة بالقيام بعمل ما أو الامتناع** عن عمل ما **أو سحب** قرارها **المطعون فيه أو تعديله أو** إصدار قرر آخر كما يستطيع الحلول محلها في ذلك إذا ما كانت له **الولاية على تلك الجهة الإدارية كما يستطيع توقيع العقوبات التأديبية والجزائية** على **الموظفين ورجال الإدارة الذين ظهر تعسفهم** وانحرافهم بالسلطة .

بينما تنحصر سلطات القاضي الإداري في حدود الطلبات المرفوعة إليه والتي لا تتعدى تبيان المعنى حيح للقرار المطعون فيه بالغموض والإبهام في دعاوى التفسير **أو التصريح بمشروعيته أو عدم** مشروعيته في **دعاوى تقدير المشروعية** ، والحكم بالتعويض عن الأضرار التي سببها التصرف الإداري في دعاوى المسؤولية والقضاء الكامل، ويكتفي في دعاوى الإلغاء **بإلغاء القرار المعيب دون التطرق**

[1]- تنص المادة 17 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه:« لا تقيد العريضة إلا بعد دفع الرسوم المحدد قانونا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

للتعويض عن الأضرار التي سببها إلا إذا طلب منه ذلك وفي كل الأحوال لا يستطيع توجيه الأوامر للإدارة لتعديل قرارها أو إصدار قرار جديد أو القيام بعمل ما أو الامتناع عن عمل ما كما لا يستطيع إنزال العقوبات التأديبية والزجرية بحق رجال الإدارة المتعسفين الذين يسيئون استعمال السلطة وينحرفون بها .

3- من حيث تنفيذ الأحكام :

إن سلطة ناظر المظالم لا تقف عند إصدار الأحكام العدالة بل تمتد لتنفيذها والإشراف على إزالة المظالم فعليا ولذلك كانت ولاية المظالم ولاية قضائية تنفيذية يشترط فيمن يتولاها أن يكون جليل القدر نافذ الأمر عظيم الهيبة حتى تنفذ أحكامه وتمضى قراراته على عكس القاضي الإداري الجزائري الذي تقف سلطاته عند حد إصدار القرارات والأحكام القضائية في القضايا المعروضة دون متابعة تنفيذها .

وقد أثارت مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية – الصادرة ضد الإدارة – انتقاد الكثير من رجال ، الشيء الذي حدا بهم للمطالبة بمعالجتها ووضع حد لها وهو ما دفع المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى تشريع الغرامة التهديدية لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية ومن السابق لأوانه الحكم على فاعلية الأداة القانونية الجديدة ولابد من إعطاء فترة زمنية لتقييم مدى نجا عتها في الحد من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام

المطلب الثاني: أصول التقاضي بين ديوان المظالم السعودي والقضاء الإداري الجزائري:

بعد استعراضنا لأهم أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين الإجراءات المتبعة أمام ناظر المظالم في النظام الإسلامي والقاضي الإداري الجزائري نحاول في هذا المطلب السير على نفس المنوال وتلمس أوجه الاتفاق وأوجه الافتراق في الإجراءات المتبعة أمام القاضي الإداري الجزائري والإجراءات المتبعة أمام القاضي الإداري السعودي بنوع من الإيجاز في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: المقارنة من حيث تأسيس الدعاوى وشروط قبولها

الفرع الثاني: المقارنةمن حيث إجراءات التداعي .

الفرع الأول: المقارنةمن حيث تأسيس الدعاوى وشروط قبولها :

يتفق كل من القضاء الإداري الجزائري وديوان المظالم السعودي في الموجبات التي تتأسس عليها دعاوى كما يتفقان في الشكل الذي ترفع بها الدعوى وكذلك الشروط المتعلقة بأطرافها غير أن هناك بعض الاختلاف في الشروط الأخرى والتي يمكن الإشارة إليها كالآتي :

أولا: شرط التظلم الإداري المسبق

كأصل عام تشترط لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم التظلم الإداري الو جوبي قبل رفع دعاوى الإلغاء بلا استثناء أما قضايا التعويض والمسؤولية ومنازعات العقود الإدارية فلا يشترط فيها ذلك إلا في دعاوى الحقوق المتعلقة بأنظمة الخدمة المدنية والتقاعد حيث تستوجب اللائحة التظلم في القرار الصادر برفض المطالبة بها قبل رفع الدعوى أمام الديوان .

أما المشرع الجزائري فقد تباين موقفه حول هذا الشرط بين القانون الإجرائي القديم (الملغى) والقانون الحالي، فقد كان القانون الإجرائي (الملغى) يشترط التظلم الإداري المسبق في قضايا الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا) بموجب المادة 245 منه وذلك منذ صدوره سنة1966 م تعميم هذا الشرط على دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية بموجب المادة 169 عند تعديلها سنة 1969 ليتم التخلي عنه بالنسبة لهذه الغرف بموجب تعديل سنة 1970 ويعوض عنه بإجراء الصلح المنصوص عليه بالمادة 169 مكرر3 والذي وجهت له انتقادات عديدة (أي إجراء الصلح) لعدم معقولية هذا الإجراء بالنسبة لمنازعات الإلغاء، إذ لا تخلو القرارات المراد إلغاؤها والمطعون بعدم شرعيتها أن تكون إما مشروعة أو غير مشروعة .

فإذ ا كانت مشروعة فهل يعقل أن تتنازل الإدارة ويعينها القضاء من أجل إجراء مصالحة بخصوص قرارات مشروعة؟ وماذا سيكون مضمون الصلح؟

وإذا كانت القرارات غير مشروعة فهل يرضى القضاء –بإقراره الصلح- أن يكون حارسا ومشجعا لعدم الشرعية؟

وظل الأمر على هذا الحال إلى أن صدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي والذي بدأ العمل به في شهر مارس من سنة 2009 حيث تخلى هذا القانون عن اشتراط التظلم الإداري في عموم الدعاوى الإدارية سواء المرفوعة أمام مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، كما تخلى عن إجراء الصلح بالنسبة لمنازعات الإلغاء وجعله أمرا جوازيا بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل.

وقد جعل القانون الإجرائي الحالي التظلم سبيلا اختياريا للطاعن إن شاء سلكه وإن شاء توجه إلى القضاء مباشرة إلا في الدعاوى التي تحكمها نصوص خاصة والتي لازالت تستوجب هذا الشرط

كمنازعات نزع الملكية والتنازل عن أملاك الدولة ، ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع أوجد إلى جانب التظلم الإجباري الموجه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في منازعات الضرائب تظلما اختياريا – يلجأ إليه المتضرر بعد رد الإدارة على تظلمه الو جوبي- وهو التظلم إلى لجان الطعن الدائرية أو الولائية أو المركزية حسب المبلغ المفروض عليه فإن شاء تظلم أمام هذه اللجان ثم التجأ بعدها إلى القضاء الإداري وإما توجه مباشرة بعد رد الإدارة إلى القضاء .

ثانيا: شرط الميعاد

يأخذ كل من القضاء الإداري الجزائري وديوان المظالم السعودي بشرط الميعاد لقبول الدعوى الإدارية، فكل دعوى لم تستوف هذا الشرط ورفعت خارج الآجال الشرعية المحددة فمصيرها الرفض وعدم القبول كأصل عام إلا في حالات التمديد الشرعي لهذ الأجل- ويختلفان من حيث مدد هذا الميعاد وآجاله:

1- بالنسبة لدعاوى الإلغاء

تحدد لائحة المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم أجل رفع الدعوى بستين (60) يوما من تاريخ رفض التظلم أو انتهاء مدة التسعين (90) يوما الممنوحة للإدارة للرد فيها على التظلم في حالة سكوتها ، ويرفع التظلم في أجل (60) يوما من تاريخ العلم بالقرار المطعون فيه.

أما قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيحدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ العلم بالقرار المطعون فيه ولا يسري هذا الأجل بالنسبة للقرارات الشخصية إلا إذا أشير إليه في تبليغ هذا القرارات .

وإذا تقدم الطاعن بتظلم مسبق للإدارة خلال تلك الفترة – أي الأربعة (4) أشهر- فإنه يمنح أجل شهرين لرفع دعواه يسري هذا الأجل من تاريخ رفض هذا التظلم أو من انتهاء مهلة الرد الممنوحة والمقدرة بشهرين (2) من تاريخ تقديم التظلم.

وتطبق هذه الآجال في عموم دعاوى الإلغاء غير أنه تسري المواعيد الخاصة بالنسبة للدعاوى التي تنظمها نصوص وإجراءات خاصة فمثلا أجل الطعن الممنوح لوزير المالية للطعن في النظام الذي

يصدره مجلس النقد والقرض أمام مجلس الدولة هو ستون (60) **يوما**.[1] والأجل الممنوح للطعن في قرارات المجلس الوطني لأخلاقيات الطب هو **سنة واحدة**[2].

2- بالنسبة لدعاوى التعويض ودعاوى الحقوق:

لقد كانت لائحة قانون المرافعات و الإجراءات أمام ديوان المظالم واضحة في تحديد أجل رفع هذه الدعاوى و هو خمس (5) سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به فإذا مضت هذه المدة سقط الحق في الدعوى ما لم يوجد عذر شرعي .

أما بالنسبة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فلم يكن واضحا في هذا الخصوص إذ لم يشر إلى أي آجال بالنسبة لهذه الدعاوى، فهل تسري عليها الآجال المذكورة في المادة 829 أم لا؟ وما تجدر الإشارة إليه أن هذا الوضع كان موجودا في ظل القانون الإجرائي القديم وقد انقسم **الفقه حيال ذلك** فبعض الفقهاء كان يعمم الآجال الواردة في القانون الإجرائي على دعاوى الإلغاء والتعويض على حد **سواء**[3]، بينما كان البعض الآخر يذهب إلى عدم تحديد آجال دعاوى التعويض إلا بآجال التقادم المسقط[4] **وهذا الرأي هو الذي كرسه الاجتهاد القضائي ، وكان ينبغي على المشرع أن يكون دقيقا** وواضحا في الآجال المتعلقة بمختلف الدعاوى بإيرادها على وجه التفصيل كنظيره السعودي ويجتنب العموم والإجمال تفاديا لأي لبس .

ثالثا: من حيث رسوم التقاضي:

لقد أعفت لائحة قانون المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم المتقاضين من دفع أية **رسوم قضائية** مقابل حق التقاضي أمام ديوان المظالم مكرسة مبدأ المجانية المطلق على عكس قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي يشترط دفع الرسوم القضائية قبل تقييد عريضة الدعوى كما يشترط شهر العريضة لدى المحافظة العقارية إذا تعلقت بعقار أو حق عيني عقاري مشهر طبقا للقانون كما يشترط قانون المالية أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الجبائية على ورق مدفوع بالإضافة إلى رسوم التبليغ **وأتعاب المحامي الإجباري** .

---

[1]- المادة 65 من القانون 03- 11 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد والقرض .

[2]- المادة 267 من القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16-02-1985 المتضمن تنظيم الصحة العمومية وترقيتها .

[3]- انظر مثلا عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري مرجع سابق ص 321**وانظر أبو بكر** صالح **المرجع السابق ص**464

[4]خلوفي رشيد قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى، **المرجع السابق ص** 87

رابعا: من حيث توكيل محام :

لا تشترط لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم توكيل محام لمباشرة الدعوى أمام ديوان المظالم على عكس قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي كرس ما كان مشترطا في ظل القانون الإجرائي القديم من وجوب تمثيل الأشخاص الخاصة بواسطة محام معتمدا لدى **مجلس الدولة** في المنازعات التي تنظر أمام المجلس وأعفى بشكل صريح الجهات الإدارية على مختلف درجاتها محلية أو مركزية من وجوبية هذا التمثيل منهيا بذلك الاجتهاد القضائي الذي كان سائدا في ظل القانون **الإجرائي القديم والذي كان يقصر الإعفاء على الدولة بمفهومها الضيق** فقط أي الإدارة المركزية فقط **دون الجهات الإدارية المحلية والمرفقية .**

كما عمم هذا الإجراء على الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية تحت طائلة عدم القبول، وهذا الإجراء أي تعميم توكيل المحامي أمام البنية التحتية لهياكل القضاء الإداري كان معمولا به منذ **الاستقلال** وإلى غاية تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1969 الذي لم يعد يشترط توكيل محام أمام **الغرف الإدارية**[1].

خامسا: إرفاق القرار المطعون فيه بالعريضة الافتتاحية:

لم تشر لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم إلى شرط إرفاق عريضة الدعوى بنسخة **من القرار** المطعون وإنما اكتفت بأن تتضمن عريضة الدعوى ذكر تاريخ القرار المطعون **وتاريخ التظلم ونتيجته**[2].

أما قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نص في المادة 819 على أنه:" يجب أن يرفع مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة **عدم القبول، القرار** المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع".

الفرع الثاني: من حيث إجراءات التقاضي:

---

[1]- عبد العزيز نويري المرجع السابق ص78

[2]- المادة الأولى من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم

تتشابه الإجراءات المتبعة أمام كل من ديوان المظالم والقضاء الإداري الجزائري من حيث خصائصها الكتابية والحضورية والتحقيقية وشبه السرية كما تتشابه من حيث مراحل التداعي غير أن هناك نوعا من التباين والذي يمكن الإشارة إليه فيما يأتي:

أولا: من حيث تبليغ العريضة الافتتاحية للخصم

يتم تبليغ الخصم بعريضة الدعوى المرفوعة ضده بمعرفة الدائرة المختصة بنظرها بالنسبة لديوان المظالم أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فإن تبليغ العريضة يتم بواسطة محضر قضائي وعلى نفقة المدعى

ثانيا: من حيث دور محافظة الدولة

تتشابه إجراءات سير المرافعات أمام كل من ديوان المظالم والقضاء الإداري الجزائري من حيث تبادل العرائض وإجراء التحقيقات والمعاينات وانتداب الخبراء، وتتميز الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري الجزائري بالدور الذي يقوم به محافظ الدولة الذي ليس نظير ومثيل في نظام ديوان المظالم فعندما تتهيأ القضية للفصل يرسل القاضي المقرر ملف الدعوى إلى محافظ الدولة الذي يعد تقريرا يعرض فيه رأيه حول كل مسألة مطروحة في النزاع ويقترح الحلول ويتقدم بطلبات محددة وذلك خلال شهر واحد من استلامه ملف القضية الذي يعيده إلى القاضي المقرر بعد انتهاء تلك المدة[1].

كما يتقدم بملاحظاته الشفوية خلال الجلسة حول كل قضية، ويتقدم بطلباته كآخر متدخل قبل غلق باب المرافعة و بعد تلاوة القاضي المقرر تقريره وبعد تقديم الخصوم ملاحظاتهم الشفوية[2] .

ثالثا: من حيث استئناف الأحكام:

[1]- المادتان 897و 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[2]المادتان 885 و 899 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

يختلف تدقيق (استئناف) الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم عن استئناف قرارات القضاء الإداري الجزائري من حيث العمومية، و من حيث وجوبية هذا الاستئناف أو عدم وجوبيته ومن حيث ميعاد رفعه ومن حيث الجهة التي تتصدى للفصل في الدعوى بعد رفعه.

فمن حيث العمومية فإن جميع القرارات والأحكام الصادرة عن ديوان المظالم تقبل التدقيق كأصل عام أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فإن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية هي وحدها التي تقبل الاستئناف دون الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة التي لا تقبل الاستئناف ولا النقض[1].

أما من حيث وجوبية هذا الإجراء أو جوازيته فإن استئناف الأحكام القضائية في القضاء الجزائري أمر جوازي يخضع لإرادة ورغبة أطراف الدعوى أما تدقيق الأحكام القضائية في ديوان المظالم فهي جوازية بالنسبة للأفراد إذا كانت الأحكام لغير صالحهم؛ أما إذا صدرت القرارات على خلاف ما طلبته الجهة الإدارية ولغير صالحها فإن التدقيق يكون إلزاميا وذلك احتياطا لبيت المال.

أما من حيث المدة فإن أجل الاستئناف في التشريع الجزائري هو شهران(02) تسري من يوم التبليغ الرسمي للحكم إلى المعنى أو من تاريخ انتهاء أجل المعارضة المقدر بشهر واحد إذا كان الحكم قد صدر غيابيا[2].

أما أجل التدقيق أمام ديوان المظالم فهو ثلاثون يوما من تاريخ استلام الحكم .

أما من حيث الجهة التي تتصدى للفصل في الدعوى بعد الاستئناف فهي مجلس الدولة في التشريع الجزئري ؛ أما في نظام ديوان المظالم فإن الفصل في الدعوى بعد تدقيقها يعود إما إلى الدائرة التي فصلت فيها أول مرة أو تتصدى له دائرة التدقيق .

رابعا: من حيث سلطة التأديب والعقاب:

تتشابه سلطة القاضي الإداري الجزائري ونظيره في ديوان المظالم في دعاوى التعويض والقضاء الكامل وفي دعاوى الإلغاء بما فيها الدعاوى التي يطعن فيها والتي يكون موضوعها قرارات صادرة عن سلطات تأديبية غير الجهة القضائية الإدارية .

بينما ينفرد القاضي الإداري في ديوان المظالم بممارسة سلطة التأديب أو العقاب بمناسبة نظره في الدعاوى الإدارية فإذا تبين له وجود أفعال وتصرفات تشكل جريمة جنائية أو تأديبية ضمنها حكمه وبلغ به جهة التحقيق المختصة لاتخاذ ما يلزم قانونا وذلك للفصل بين جهة الحكم وجهة الاتهام .

---

[1]- تقبل الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الطعن عن طريق التماس إعادة النظر(المواد من966 إلى 969 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)

[2]- المادتان 950 و954 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

ذا رأت هيئة التحقيق أن تلك الأفعال تشكل فعلا مخالفات تأديبية أو جزائية رفعت دعوى بشأنها أمام دوائر ديوان المظالم التأديبية أو الجزائية التي تقوم بنظرها والفصل فيها وفقا للأنظمة واللوائح المعمول بها .

بعد استعراضنا لوسائل تحريك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وخصائصها وإجراءاتها- والمتمثلة في الدعاوى الإدارية- أمام كل من قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري يتبين أوجه الشبه بين النظامين من حيث تأسيس الدعاوى الإدارية وطابع إجراءاتها التحقيقي والحضوري وكذا مراحل سيرها من حيث الإجمال كما نسجل أوجه التباين والاختلاف والتي تحسب لصالح قضاء المظالم مسجلة تفوقه وتقدمه على القضاء الإداري الجزائري والمتمثلة أساسا في:

أولا: يسر إجراءات التقاضي في قضاء المظالم والبعد عن التشدد في الشكليات لقبول دعاوى المظالم فخير النظم ما يمهد لاقتضاء الحق بأيسر السبل ويتجلى ذلك جليا في عدم اشتراط شكل معين لرفع الدعوى، بل إن والي المظالم قد يتحرك تلقائيا لمعالجة المظالم التي تناهت إلى علمه، كما لا توجد أية رسوم أو أعباء مالية مفروضة قانونا تحول دون ممارسة حق التقاضي أو تحد منه سواء عند رفع الدعوى أو عند تبليغ الخصوم كما يستطيع أي شخص أن يرفع دعواه بنفسه من غير توكيل أو إنابة الغير عنه ما دام قادرا على ذلك .

ثانيا: السلطات الواسعة الممنوحة لناظر المظالم في التصدي لكافة جوانب النزاع وأوجهه واتخاذ كافة الإجراءات التي تساهم في جلاء الحقائق وإنهاء الخصومة وإصدار الأحكام الكفيلة بنشر العدل وتحقيق الإنصاف ورفع الظلم وقمع الجور في مقابل السلطات الضيقة للقاضي الإداري والذي لا يتجاوز أثناء تصديه للنزاع طلبات الخصوم في حدود ما تجيزه التشريعات المعمول بها .

ثالثا: فاعلية قضاء المظالم في تنفيذ أحكامه من حيث شمول التطبيق وسلامته وسرعته على عكس القضاء الإداري الذي تبقى وسائله القانونية وسلطته في إجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه واحترام قراراته محدودة الفاعلية.

وتجدر الإشارة إلى أن ديوان المظالم السعودي استلهم كثيرا من خصائص ولاية المظالم في الفقه الإسلامي وعلى الرغم من تأثره اللافت بالأسس والمبادئ العامة للقضاء الإداري المقارن إلا أنه يبقى أكثر يسرا من الناحية الإجرائية من القضاء الإداري الجزائري .

الخاتمة

لقد حاولت في هذه الدراسة الموجزة أن أعرض لمسيرة ولاية المظالم نشأتها وتطورها وفاعليتها في نظام الخلافة الإسلامية منذ نشأة الدولة في المدينة المنورة وعبر العهود الزاهرة التي تلت مرحلة التأسيس وعرجت على ديوان المظالم السعودي الذي تمتد جذوره إلى ولاية المظالم كما عرضت للمراحل التي بها القضاء الإداري الجزائري وعملت على الموازنة بين النظامين والمقارنة بينهما في أهم وأبرز النقاط المتعلقة بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة مبرزا أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما مستهدفا الاستفادة من تراثنا الفقهي والعلمي لتطوير وتعزيز منظومتنا القانونية بما يضمن الاحترام الأوسع لمبدأ الشرعية ويجسد واقعيا دولة القانون التي تنشر العدل وتبسط الأمن وتحقق الاستقرار والازدهار ولقد خلصت أثناء إنجازي لهذا البحث جملة من النقاط رأيت من المفيد إثباتها في خاتمة هذا البحث والتي سبقني إلى تقريرها كثير من الباحثين وهي:

1-إن دولة الإسلام قامت على قواعد قانونية وإدارية مستمدة من المبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية وأن كثيرا من هذه القواعد القانونية سواء ما عرف طريقه للتطبيق الفعلي إبان العهود الإسلامية المختلفة أو التي عمل الفقهاء على تطبيقها أو أوصوا بتطبيقها تدل على تفكير إداري سليم قائم على دراية فائقة بالصالح العام ولو استمر الفقه الإسلامي في العطاء في جانبه الإداري لفاق في كثير من جوانبه أرقى النظم الإدارة المعاصرة .

2-أسبقية النظام الإسلامي في إقرار مسؤولية الإدارة على أعمالها من خلال بسط الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن طريق قضاء المظالم، وأسبقية قضاء المظالم في حماية مبدأ المشروعية والتصدي لعيوب العمل الإداري عمليا، وأسبقية الفقه الإسلامي للإشارة إلى تلك العيوب والتي عرض لها الإمام القرافي في كتابه الفروق بأسلوب منهجي ميسر .

3-أن صلاحيات وسلطات قاضي المظالم في الفقه الإسلامي أوسع وأبعد مدى من صلاحيات وسلطات القاضي الإداري الجزائري والسعودي على السواء ولعل ذلك يعود بالأساس لكون قاضي المظالم يجمع بين السلطتين القضائية والتنفيذية إذ هو في غالب الأحيان الخليفة أو السلطان أو الوزير أو الأمير وحتى في حال كونه موظفا متفرغا لولاية المظالم فإن مكانته السامية وقربه من ولي الأمر يجعل قراراته تلقى المصادقة والتأييد والموافقة من السلطة التنفيذية وهو ما يجعل قضاءه أكثر فعالية في تعقب المخالفات الإدارية .

4- إن محاولة ديوان المظالم السعودي إحياء ولاية المظالم في إطار يتلاءم ومتغيرات العصر تستحق التأييد من حيث المبدأ غير أن التجسيد الفعلي والكامل لهذا الأمر يحتاج إلى جهد علمي وفقه مستنير وعقل واع يستطيع طرح قواعد العدل والإنصاف التي كرسها قضاء المظالم في إطار قابل للتطبيق المعاصر آخذا بعين الاعتبار مستجدات العصر ومتغيراته ونجاح هذا المسعى مرهون في حقيقة الأمر بإصلاح النظام السياسي ككل الذي ينبغي أن تسير نظمه كافة في كنف الإسلام وتسعى لتحقيق مقاصده

5- إن المشرع الجزائري لم يعتمد نظام وحدة القضاء بمفهومه الانجلوسكسوني ولم يطبقه بل كان طيلة مسيرته يميز المنازعات الإدارية بإجراءات خاصة حتى في ظل الوحدة الهيكلية للنظام القضائي

6- تأثر المشرع والقضاء الإداري الجزائري بالتشريع والقضاء الإداري الفرنسي، وهو تأثر كان ينبغيألا يتجاوز مرحلة الاقتباس المقبول والتفاعل الايجابي من باب الحكمة ضالة المؤمن أني وجدها فهو أحق إلى مرحلة التبعية الفكرية والشعور بنوع من الاستلاب بحيث يصير التشريع والقضاء والفقه الفرنسي هو مصدر تشريعنا وقضائنا ،وقضاء اجتهادنا الفقهي والقانوني؛ وغير بعيد عن هذا السياق ينبغي أن تصاغ النصوص الأصلية والأولية لتشريعاتنا المختلفة بلغتنا الرسمية بأسلوب عربي مبين ولا بأس أن تترجم بعد ذلك،لا أن يكون العكس كما هو سائد الآن.

وأما الاقتراحات والتوصيات التي أود طرحها وتقديمها عقب هذه النتائج فتمثل في:

1- تشجيع الدراسات المتعلقة بالنظم الإدارية والقضائية الإسلامية لاستخلاص المبادئ والنظريات التي تساهم في تقدم النظم الإدارية والقضائية المعاصرة بما يكفل تحقيق المصلحة العامة على أسس متينة من الحق والعدل. وفي هذا الإطار ينبغي الدعوة إلى قيام فقه إسلامي اجتهادي معاصر يعمل على إخراج تلك المبادئ والأسس وتقديمها في صورة تقنينات إجرائية وموضوعية يسهل تطبيقها في أرض الواقع .

2- ولمعالجة مشكل عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها ينبغي من جهة تفعيل قانون تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو عرقلتها ومن جهة أخرى استحداث لجنة قضائية تنفيذية تستمد سلطتها مباشرة من هرم السلطة التنفيذية أي رئاسة الجمهورية يوكل لها النظر في تنفيذ ما استعصى من أحكام قضائية ضد الإدارة العامة .

3-توسيع صلاحيات القاضي الإداري والسماح له بالنظر في المخالفات التأديبية المصاحبة للعمل الإداري خاصة في حالات الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها وإصدار تشريع خاص يصنف **فعل** الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها ويوضح صوره والجزاءات المترتبة عليه .

4- **ينبغي** إعادة النظر في دور سلك محافظي **الدولة** في **المنازعة الإدارية** الجزائري اختصارا وتيسيرا **للإجراءات** وإعطاء دور أكبر للمستشار المقرر وتمكينه من تقديم المقترحات القانونية التي يراها كفيلة بحل النزاع ؛وإعطاء سلك محافظي الدولة دور النيابة العامة في ا لقضايا التأديبية.

وما توفيقي إلا

بالله

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الفهارس العامة والملاحق

فهرس الآيات

فهرس الأحاديث

فهرس الاعلام

الملاحق

قائمة المراجع

فهرس الموضوعات

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

فهرس الآيات

الآية	السورة	رقم الآية	ص
﴿وشاورهم في الأمر﴾	آل عمران	159	43
﴿كيف وأن يظهروا عليكم لا يرقبوا فيكم إلا ولا ذمة﴾	التوبة	8	20
﴿وارتقبوا إني معكم رقيب﴾	هود	93	20
﴿أن دعوا للرحمن ولدا﴾	مريم	92	89
﴿فأصبح في المدينة خائفا يترقب﴾	القصص	18	20
﴿وليس عليكم جناح فيما أخطأتم به ولكن ما تعمدت قلوبكم﴾	الأحزاب	5	99
﴿لهم فيها فاكهة ولهم ما يدعون﴾	يسن	56	89
﴿ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد﴾	ق	18	20

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

فهرس الأحاديث

الرقم	المتن	الصفحة
01	حديث إذا لقيت عدوك من المشركين فادعهم إلى ثلاث خصال.....	18
02	حديثألا إني أوتيت الكتاب ومثله معه	28
03	حديثأن النبي صلى الله عليه بعث أبا جهم على غنائم حنين.....	99
04	حديث البينة على من ادعى	107
05	حديثكلكم راع وكل راع مسئول عن رعيته	35
06	حديثلا ضرر ولا ضرار	95
07	حديثمن عمل عملا ليس عليه أمرنا فهو رد	35
08	حديثمن ولي من أمور أمتي شيئا ثم لم يجهد لهم	30+97

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الملاحق

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الملحق الأول

مجلس الدولة

الغرفة الرابعة

رقم الملف:5638

جلسة: 2002/07/15

القاضي الإداري – سلطاته

قضية: ب.و.ج.

ضـد:

مديرية المصالح الفلاحية وهران

- **ليس بإمكان القضاء (الإداري) أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة،**
- **لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل**
- **تقتصر سلطته على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويض**

وعليـه:

في الشكل: حيث أن القرار المعاد غير مبلغ وأن الاستئناف سجل بواسطة عريضة مستوفية للشروط الشكلية الواردة في قانون الإجراءات المدنية ويستوجب والحال هذا قبوله شكلا ونظره موضوعا .

في الموضوع: حيث أن العارضين يلتمسان إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران بتاريخ 2000/04/22 القاضي برفض دعواهما لعدم التأسيس، وعن طريق الفصل في القضية من جديد إلزام مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران بتسوية وضعيتهما الإدارية على القطعة الأرضية التي يحوزانها بحي الأمير عبد القادر، بلدية سيدي الشحمي، دائرة السانية .

حيث تتلخص وقائع النزاع في أن المدعو ب.ب استفاد بصفة فردية من قطعة ارضية واقعة بالمستثمرة الفلاحية الجماعية كاشا تازي بموجب عقد إداري مؤرخ في 1993/07/31 مشهر بالمحافظة العقارية بتاريخ 1993/10/16 تحت رقم 87 ثم تنازل عنها خلال سنة 1994 لفائدة المستأنف عليهما .

1

2

إلى إلغاء العقد الإداري الذي منح للمستفيد الأول ب . ب في 1993/07/31 وقضى له فعلا بذلك في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس الحال بتاريخ 1990/12/04.

حيث أنه إلى جانب كون التنازل الذي قام به المستفيد الأول لفائدة المستأنف عليها غير شرعي لمخالفته أحكام القانون رقم 19/87 ومقتضيات المرسوم رقم 51/90، يرى مجلس الدولة في هذا الشأن أنه ليس بإمكان القضاء أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل وأن سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات .

حيث أن طلب العارضين الرامي إلى تسوية وضعيتهما الإدارية على القطعة المتنازع عليها هو من صلاحية هيئة مختصة، لذلك فإن القضاء لا يستطيع التدخل في هذه الصلاحيات بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يوجد في عريضة الاستئناف أي وجه من الأوجه لإلغاء القرار المعد ، لذا يتعين المصادقة عليه .

حيث أن المستأنف عليه لم يودع مذكرته الجوابية رغم قانونية التبليغ ويستوجب القضاء في حضوره .

حيث أن المصاريف القضائية تلقى على المستأنفين طبقا للمادة 270 من قانون الإجراءات المدنية .

لهذه الأسباب

يقضي مجلس الدولة : فصلا في قضايا الاستئناف علنيا، حضوريا في مواجهة جميع الأطراف:

في الشكل: بقبول الاستئناف .

في الموضوع: بتأييد القرار المعاد.

وبتحميل المستأنفين المصاريف القضائية.

بذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ الخامس عشر من شهر جويلية من سنة ألفين وإثنين من قبل الغرفة الرابعة بمجلس الدولة المشكلة من السادة:

سلايم عبد الله	**الرئيس المقرر**
عبد الصادوق سمية	**رئيسة قسم**
بن عبيد الوردي	**مستشار الدولة**
لباد حليمة	**مستشار الدولة**
منور يحياوي نعيمة	**مستشار الدولة**
عبد الرزاق زوينة	**مستشار الدولة**

بحضور السيد بو زنادة معمر مساعد محافظ الدولة وبمساعدة السيد بو زيد عمر أمين الضبط

الرئيس المقرر **أمين الضبط**

الملحق الثاني

رقابة الجهات القضائية على أعمال الإدارة – ليست عامة ومطلقة –
سحب العملة من الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة .

اجتهاد المجلس الأعلى.

متى تبث أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل « خارج الأجل »، هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة .

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى، فحص مدى شرعيتهما أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق .

مما يتعين رفض طلب الطاعن الحالي الرامي لإبطال قرار وزير المالية وقرار ومحافظ البنك المركزي، واللذان يرفضا الطعن الإداري المرفوع إليهما .

إن المجلس الأعلى

المنعقد في جلسته العلانية أصدر بعد المداولة القانونية القرار الآتي:

بمقتضى القانون رقم 218 63 المؤرخ في 63/06/18، المتضمن تأسيس المجلس الأعلى، المعدل والمتمم .

بعد الإطلاع على المواد 7و231و274و275و278إلى 281و283و285 من قانون الإجراءات المدنية .

بعد الاطلاع على العريضة ومذكرات وطلبات الطرفين وجميع مستندات ملف القضية .

بعد الاستماع إلى السيد / مختاري المستشار المقرر في تلاوة تقريره المكتوب، وإلى السيد / الحصار المحامي العام في تقديم طلباته .

حيث أنه بموجب عريضة مودعه لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 جويلية 1983 طعن السيد/ ي-ج-ب، بالبطلان لتجاوز السلطة في القرار المتخذ في 29 ماي 1983 الذي رفض بموجبه كل من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي، الطعن الإداري المرفع إليهما من طرف الطاعن في 7 ماي1983 .

حيث أنه بموجب قرار سياسي مؤرخ في08 أفريل 1982 تم سحب أوراق 500دج من التداول.

وأن هذا القرار قد اقتصر تطبيقه على فترة التبديل المحدد بأيام السبت، الأحد والإثنين أي 10،11و12 أفريل 1982 .

وأن الطاعن قد تغيب بتاريخ 08 أفريل 1982 عن الجزائر لأسباب صحية .

وأنه وبتاريخ 13 أفريل 1982 وبعدما علم بالإجراءات الجديدة، المتعلقة بالتبديل المذكور قرر العودة إلى الوطن.

وأن المدعى كان يملك بخزانته بالبنك الوطني الجزائري بشارع عميروش، مبلغا يقدر بحوالي 270.000.00دج مكونا من أوراق مالية من فئة 500دج .

وأنه كان يملك كذلك بخزانته المهنية، بمكاتبه مبلغا إجماليا قدره418.650.00دج منه مبلغ 322.500دج من فئة 500دج .

وأنه وبعد مساع عديدة رفع بتاريخ 07 ماي 1983 تظلما ولائيا إلى وزير المالية، وهو التظلم المرفوع بموجب الرسالة المؤرخة في 29/ماي 1983 .

وأن ذلك هو فحوى القرار المطعون فيه .

وعليه:

حيث أن المدعى يذهب إلى أن قرار الوزير لا يستند إلى أي أساس ويتعارض مع مبادئ الأنصاف، ذلك أنه ذا نية حسنة .

حيث أن المدعى عليه يذكر بأن الطعن غير مقبول لأن عملية التبديل هي من أعمال الحكومة .

عن الوجه المتعلق بالقرار الحكومي:

حيث أن المدعى يذكر بأنه لم يكن في إمكانه القيام بعملية التبديل بسبب:

أ) تغيبه عن التراب الوطني.

ب) والصعوبات التي واجهته لدى المصالح المالية .

وأن القرار المتخذ ضده من طرف وزير المالية هو قرار فردي ويمكن بالتالي الطعن فيه أمام المجلس الأعلى.

حيث أن الأستاذ/ ساطور يذكر نيابه عن الدولة، بأن سحب بعض العملات من التداول يشكل عملا من أعمال الحكومة ذا طابع سياسي محض .

حيث أن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة.

حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد | إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة .

حيث أن القرار المستوحي بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن .

وأن القرار الحكومي المؤرخ في 08 أفريل1982 القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500دج من التداول وكذا قرار فاتح جوان 1982 الصادر عن وزير المالية المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل «خارج الأجل» هما قراران سياسيان، يكتسبان طابع أعمال الحكومة ومن ثم فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى لا فحص مدى شرعيتهما، ولا مباشرة رقابة على مدة التطبيق .

وأن المدعى غير محق بالتالي في مطالبته المجلس الأعلى بإبطال القرار المتخذ في 29 ماي 1983 المتضمن رفض الطعن الإداري المسبق المرفوع إلى وزير المالية .

فلهذه الأسباب:

يقضي المجلس الأعلى: في الشكل

بالتصريح بعدم اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى نوعيا لنظر النزاع .

وبرفض الطعن وبالحكم على المدعى بالمصاريف .

بذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بقصر العدالة نهج عيان رمضان بتاريخ سبعة من شهر جانفي سنة أربع وثمانين وتسعمائة وألف ميلادية من قبل المجلس الأعلى الغرفة الإدارية والمتركبة من السادة .

بونابل عبد القادر الرئيس

مختاري عبد الحفيظ المستشار المقرر

جنادي عبد الحميد المستشار

بمساعدة السيد/ سليح الشريف كاتب الضبط وبحضور السيد/ الحصار المحامي العام

الرئيس المستشار المقرر كاتب الضبط

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المحلق الثالث

مرسوم تنفيذي رقم 98– 356 مؤرخ في 24 رجب عام 1419 الموافق 14نوفمبرسنة1998

يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم98–02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية.

إن رئيس الحكومة،

- بناء على الدستور، لا سيما المادتان 85- 4 و125 (الفقرة2) منه ،
- وبمقتضى القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

وبمقتضى الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8يونيو سنة1996 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم

- وبمقتضى القانون رقم 98-154 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية.

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم97-230 المؤرخ في 19صفر عام 1418 الموافق 24 يونيو سنة 1997 والمتضمن تعيين رئيس الحكومة

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في 20 صفر عام1418 الموافق 25 يونيو سنة والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة .

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-231 المؤرخ في 6 محرم عام 1411الموافق 28 يوليو سنة1990

والمتضمن القانون الأساسي الخاص الذي يطبق على موظفي كتابات الضبط للجهات القضائية، المعدل

والمتمم.

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يحدد هذا المرسوم كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم98-02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمذكور أعلاه .

المادة2: تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون(31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية.

المادة 3: يحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية المذكورة أعلاه، طبقا للجدول الملحق بهذا المرسوم.

المادة 4: تنصب المحاكم الإدارية المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه، تدريجيا عند توفر جميع الشروط الضرورية لسيرها.

المادة 5: تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحد إلى ثلاث(3) غرف.

ويمكن أن تقسم كل غرفة إلى قسمين(2) على الأقل وأربعة(4) أقسام على الأكثر.

يحدد وزير العدل بقرار، عدد غرف وأقسام كل محكمة إدارية .

المادة 6: لكل محكمة إدارية مصلحة لكتابة الضبط يتكفل بها كاتب ضبط رئيسي ويساعده كتاب ضبط تحت سلطة ورقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية.

المادة7: يخضع كتاب ضبط المحاكم الإدارية إلى القانون الأساسي لموظفي كتابات الضبط للجهات القضائية.

المادة8: يتولى محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية توزيع كتاب الضبط على الغرف والأقسام.

المادة9: يسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير مصلحة كتابة الضبط ويمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية ويحضرون الجلسات.

المادة 10: تحال جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرف الإدارية للمجالس القضائية إلى المحاكم الإدارية بمجرد تنصيبها .

غير أنه تبقى من اختصاص الغرف الإدارية المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، القضايا التي أخطرت بها هذه الجهات القضائية الأخيرة والتي تكون مهيأة للفصل فيها .

المادة11: لا يتم تحديد العقود والشكليات والإجراءات والقرارات التي صدرت قبل إحالة القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرف الإدارية للمجالس القضائية إلى المحاكم الإدارية باستثناء التكاليف بالحضور والاستدعاءات الموجهة إلى الأطراف والشهود .

تترتب على التكاليف بالحضور والاستدعاءات آثارها العادية القاطعة للتقادم حتى لو لم يتم تجديدها .

المادة 12: تنقل أصول القرارات والأوامر وكل الوثائق الموجودة على مستوى الغرف الإدارية للمجالس القضائية إلى المحاكم الإدارية .

ويؤهل كتاب ضبط هذه الجهات القضائية لتسليم صور تنفيذية ونسخ من هذه الأصول إلى الأطراف .

المادة 13: يختص رئيس المحكمة الإدارية بالفصل في الإشكاليات التي يثيرها تطبيق المادتين 10و11 من هذا المرسوم بموجب أمر غير قابل لأي طعن .

المادة 14: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 24 رجب عام 1419 الموافق 14 نوفمبر سنة 1998 .

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الملحق الرابع

مرسوم رئاسي رقم 98–187 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المادتان78(2و4و7) و152(الفقرة2) منه.
- وبمقتضى القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في4 صفر عام1419 الموافق30مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يعين السيدات والسادة، الآتية أسماؤهم، أعضاء مجلس الدولة:

الرئيس:

-أحمد بليل،

نائب الرئيس:

- عبد الحميد جنادي

محافظ الدولة:

- محمد قطوش

مساعدو محافظ الدولة:

- موسى بوصوف
- فضيل شهبوب
- مليكة مرابط
- عز الدين كلو
- عبد الحفيظ مختاري
- عبد الحميد قجور
- مختار بن طبات
- معمر بوزنادة
- دليلة درار، المولودة برزاق

رؤساء الغرف:

- عبد الله سلايم
- فريدة أبركان
- مقداد كروغلي
- مليكة صحراوي الطاهر زوجة بن مزياني

رؤساء الأقسام:

- مبروك محدادي
- مسعودة بوفرشة
- فريدة بن يحي
- خديجة سعيود

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

- فريدة بن زوة
- عبد النور عبد المالك
- فافا بن زروقي
- سمية عبد الصدوق زوجة حاج صحراوي

المستشارون:

- كمال فنيش
- أم الخير حرزلي
- حسين مسعودي
- عتيقة شريفة سكفالي
- غنية مقلاتي
- فوزية بن قلة
- الوردي بن عبيد
- حمانة خنفر
- رتيبة عجالي
- نعيمة يحياوي
- صالح انصر
- زوينة عبد الرزاق
- طه بو شارب
- خالد بشان
- ساعد فضيل
- عيسى لعلاوي
- عمارة زيتوني
- مبروك حسين
- محمد بو شامة
- حليمة لباد، زوجة بكيري
-

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المادة2: ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998

اليمين زروال

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الملحق الخامس

مشروع قانون يتضمن
قانون الإجراءات[191] المدنية والإدارية

مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية

عرض الأسباب

من الثابت اليوم، أن إعادة بناء الدولة وفق مقتضيات لا محيد عنها لبناء دولة القانون، لا يمكن تصورها دون الأخذ في الاعتبار ما يربطها من صلة وثيقة بمختلف المعايير العالمية المعروفة في هذا الشأن والتي تشكل العدالة قلبها النابض. وهو الأمر الذي حدا بالدولة أن توليها الأولوية ضمن انشغالها الشامل في بناء دولة القانون قبل كل القطاعات الأخرى من خلال التعجيل بتشكيل لجنة وطنية انيطت بها مهمة اقتراح الإصلاحات المطلوبة.

إن دولة القانون هي قبل كل شيء، الدولة التي تمكن كل مواطنه أو مجموعة من المواطنين، من معرفة حقوقهم وواجباتهم بصفة لا لبس فيها، وتسهل عليهم اللجوء إلى العدالة دون أي عائق، وكلما دعت الحاجة، بغية الحصول على قرار له القوة التنفيذية، من شانه أن يضع حدا لانتهاك حق يملكه،

أو تمكينه من حق يطالب به. ولن يتأتى ذلك إلا إذا تم إخضاع حماية الحقوق والمطالبة بها إلى جملة من القواعد المعدة مسبقا، والتي ينبغي ألا تتسم بالبساطة فحسب، بل يجب بوجه أخص، أن تتسم بالشفافية، كمطلب أساسي للإنصاف الذي يعد أساسا لثقة المواطن في عدالته.وإذا تشكل الشفافية في الواقع، النقطة المحورية في المسار الكامل لإصلاح العدالة، فإنها تقتضي لذلك، الأخذ بقواعد بسيطة وواضحة ومتوقعة ومعروفة مسبقا، إذا أريد لها أن تبلغ الفعالية المنشودة وتكون كفيلة بالحماية الآلية والمحايدة للمتقاضي والقاضي في آن واحد. كما يتعين ألا تترك أية شائبة أو فراغ قد يثير لدى الملاحظ الشعور بالريبة أو الشك، وهي في الأخير ذلك الجو الذي ينبغي أن تمارس فيه جميع نشاطات العدالة والدعوى القضائية على الخصوص.

كذلك يجب أن تتيح هذه القواعد فرص اللجوء إلى طرق بديلة لتسوية النزاعات بما يسمح باختصار آجال الإجراءات ويمكن الأطراف من التصالح على حقوقهم بالتراضي فيما بينهم. أما إذا استوجب الأمر أن تكرس هذه القواعد حق الطعن في قرارات العدالة، فيجب أن ينظم هذا الحق على النحو الذي يوفق بينه وبين مقتضى إنهاء الخصومة في آجال معقولة.

وطالما آن تنفيذ قرارات العدالة هو تتويج للعمل القاضي ويبين في الواقع دون التوازن الذي يتعين على العدالة أن تضطلع به في المجتمع، فإنه من المفترض أن يكون قائما على الإجراءات تتسم بالبساطة والنجاعة والشفافية.

إن معرفة واقع العدالة اليوم يقتضي التطرق ولو بإيجاز إلى المرحلة التاريخية السابقة والأحداث التي مرت عشية الاستقلال، وكان لها الأثر المباشر على تطورها، وبالفعل فإنه خلال صائفة 1962 عرفت العدالة رحيلا جماعيا للقضاة الرئيسين، مما اضطر المسؤولين آنذاك إلى مواجهة هذا الوضع بالاعتماد على مستخدمين لم يكونوا على إلمام كاف بممارسة هذه المهنة.

ونتيجة لضغط الواقع الذي أملته نوعية التركيبة البشرية للقضاة وبسبب اعتبارات ايديولوجية أيضا، فإن المشرع قد تحرى عند تصوره لقانون الإجراءات المدنية، البحث عن القواعد البسيطة حتى يتيسر فهمها من طرف الممارسين الذين لم يسبق لهم أن تلقوا التكوين المطلوب، وعلى سبيل المثال فإن قانون الإجراءات المدنية الفرنسي كان يشتمل على 1048مادة، بينما اقتصر قانون الإجراءات المدنية الجزائري على 478مادة، وعلى الرغم من ذلك فقد تم إلغاء البعض منها فيما بعد.

وهكذا فقد كان هاجس التبسيط هو العامل الرئيسي أثناء تصور ذلك القانون، وقد انصب اهتمام القائمين على أمر الإصلاح من الناحية الرسمية في ذلك الوقت للاستجابة إلى ثلاث انشغالات وهي:

- تقريب العدالة من المتقاضي، لاسيما عن طريق إعادة توزيع الاختصاصات، ومراجعة التنظيم القضائي، وإلغاء المحاكم الكبرى وإنشاء محاكم في المناطق التي تفتقر إلى ذلك.
- ضمان وحدة المنظومة القضائية وترشيدها، بتوحيد وعقلنة قواعد الاختصاص والقواعد الإجرائية.
- تقليص تكاليف التقاضي والمصاريف القضائية وغير القضائية.

لقد تضمن قانون الإجراءات المدنية 478مادة موزعة على تسعة كتب.

ولم تكن الخطة التي اعتمدت في إعداده حينئذ تتماشى مع الاحتياجات المهنية للممارسين الذين أعد لهم هذا القانون، فضلا على أن مضمونه المتسم بالعمومية لا يعدوا كونه مجرد معالم ومؤشرات عامة، الأمر الذي جعل القضاة يلتجئون في الكثير من الأحيان إلى القانون المقارن قصد سد الثغرات الموجودة وإيجاد الحلول للإشكالات القائمة.

حتمية المراجعة الشاملة لقانون الإجراءات المدنية الحالي:

إن قانون الإجراءات المدنية لم يشهد خلال ثمانية وثلاثين(38)سنة إلا القليل من التعديلات، بالرغم من زوال الظروف التي كانت سائدة حين وضعه، كما إن الصعوبات التي تعترض الممارسين خلال تطبيقه، لا تقتصر على عدم كفاية محتوياته، بل تعود أيضا إلى المشاكل الناجمة عن سوء ترجمته.

وبناء على كل ذلك فقد بات من الضروري الآن إعادة النظر في هذا النص والأخذ في الاعتبار ما يأتي:

- المبادئ الدستورية ذات التوجه الليبير إلى المستحدثة بموجب دستوري 1989 و 1996.
- التطورات التي عرفها وسيعرفها سلك القضاء ومختلف أسلاك مساعدي العدالة.
- الإجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم طيلة أربعة عقود من التطبيق.
- تطورات القوانين المقارنة، لاسيما منها تلك التي تتشابه فيها تنظيماته القضائية مع التنظيم المعمول به لدينا.

-التوصيات المقدمة من اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة.

لقد حدد النص المتعلق بالتنظيم القضائي بدقة تنظيم وسير كل الجهات القضائية دون المساس بمبدأ التقاضي على درجتين المعتمد بعد الاستقلال.

إضافة إلى ذلك فقد تم إنشاء الأقطاب المتخصصة على مستوى المحاكم التي تتشكل من قضاة متخصصين، يمكن أن يلحق بهم مساعدون وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي نفس السياق تم إحداث قسم مكلف بشؤون الأسرة على مستوى المحاكم، قصد ترسيخ تخصص القضاة والاستجابة للمطالب الراهنة المستجدة نتيجة التعقيد المتزايد للنزاعات المطروحة.

إن مشروع قانون الإجراءات المدنية جاء للتكفل بالمقتضيات الجديدة لقانون التنظيم القضائي، من خلال تحديد الاختصاص النوعي لكل أنواع الجهات القضائية وإجراءات التقاضي أمامها.

وقد طرحت عند الشروع في إعداد هذا المشروع مسألة ازدواجية النظام القضائي، وفيما إذا كان يفترض أن يشمل قانون الإجراءات المدنية كل القواعد المتعلقة بالإجراءات المطبقة من طرف محاكم القانون العام وتلك المطبقة في المحاكم الإدارية، أو يتم إعداد قانون مستقل لكل منهما.

وعلى كل فإنه من الناحية المبدئية ليس هناك مانع من أن يضم قانون واحد هذه الإجراءات، على أساس أن كلا من محاكم القانون العام والمحاكم الإدارية تخضع للسلطة القضائية.

وحرصا على مراعاة الفائدة العملية وسهولة استعمال القانون يمكن تصور اقتراحين على النحو التالي:

- تخصيص كتاب ملحق ضمن قانون الإجراءات المدنية يتضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

- وضع قانون مستقل للإجراءات الإدارية.

فيما يخص الاقتراح الأول تتمثل مزاياه في أنه يجنب المشرع تكرار القواعد المشتركة للإجراءات أمام محاكم القانون العام والمحاكم الإدارية.

أما الاقتراح الثاني فإنه يكرس مبدأ ازدواجية النظام القضائي ويجسده في الواقع كما أنه يسمح بوضع قواعد إجرائية أكثر ملاءمة وأكثر إحكاما.

ولقد تم الاعتماد الاقتراح الأول نظرا لما يوفره من مزايا.

وبناء على الأسباب السابقة الذكر، فقد تمت المراجعة الشاملة لقانون الإجراءات المدنية وأعيد النظر كلية في شكله ومضمونه، وتركزت منهجية المراجعة على تتبع مسار الدعوى المدنية بدءا من تحريكها ثم سيرها وممارستها أمام الجهات القضائية إلى غاية صدور الحكم الفاصل في النزاع وتنفيذه.

إن تقديم القانون على هذا النحو يسهل استعماله ويوحد الإجراءات المتبعة أمام كل الجهات القضائية، ولتبسيط النصوص حتى تكون في متناول الجميع، فقد صيغت في جمل قصيرة كل ما أمكن ذلك، ووضعت تعاريف لكل المفاهيم والمصطلحات جديدة، وقد تم الحرص قدر الإمكان عند تحرير النص باللغة العربية على استعمال الجمل الفعلية.

ويقوم هذا القانون على خمسة محاور كبرى:

1-الأحكام المشتركة بين مختلف الجهات القضائية:

تناول هذا المحور الدعوى، الاختصاص، الادعاء، وسائل الدفاع، الصلح، أدلة الإثبات، التدخل، الرد، الدفوع الفرعية، تمثيل النيابة العامة، الحكم وطرق الطعن العادية وغير العادية، لأجال وعقود التبليغات الرسمية، المصاريف القضائية.

2-الأحكام الخاصة بكل جهة قضائية:

وتتناول الإجراءات المتبعة أمام المحكمة، الأحكام الخاصة بقاضي شؤون الأسرة، والأحكام الخاصة بالمجالس القضائية وتشكيلتها وسيرها، والأحكام الخاصة بالمحكمة العليا، والأحكام الخاصة بجهات الإحالة.

3-طرق التنفيذ:

تقييم أحكام القانون الحالي:

أ-الحجوز:

إن أحكام قانون الإجراءات المدنية التي تقوم أساسا عند التنفيذ الجبري على الذمة المالية للمدين، من خلال الحجوز، قد أظهرت محدوديتها، بسبب تعقد الإجراءات وعدم جدواها حتى ولو ظهرت بأنها تمثل الوسيلة المثلى للتنفيذ.

إن عدم فعالية هذه الأحكام يرجع إلى:

-عدم كفاية ترابط الحجوز فيما بينها، مما أدى إلى عدم الانسجام في الإجراءات والغموض في النصوص بالإضافة إلى عدم وضوح الفواصل بين الحجوز التحفظية والتنفيذية الحالية.

-غياب التكفل ببعض الحقوق التي قد تكون قابلة للحجز، خاصة الحقوق المتعلقة بالأسهم وحصص الأرباح في الشركات، ومختلف الحقوق العينية العقارية، وهناك حقوق أخرى قابلة للحجز موزعة بين مختلف الحجوز دون ترتيب معين، ودون تميز من حيث طبيعتها، يضاف إلى ذلك أنه

توجد أموال وحقوق للمدين لم يتم حصرها لا في حالة قابلتها للحجز أو في حالة عدم قابليتها للحجز، ولذلك بات من الضروري تمديد الحجوز إلى هذه الأموال المنقولة والعقارية.

ب- الطرق الردعية الأخرى:

- الغرامة التهديدية في الالتزام بعمل أو الامتناع عن عمل، تبقى طريقة إكراه فعالة، إلا أن تعقيد إجراءات تصفيتها حال دون فعاليتها وأثبت محدوديتها، وتبقى مرهونة بملاءة الذمة المالية للمدين.

- الإكراه البدني في المادة المدنية هو امتداد لتلك المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، والذي لم يأكد بقاؤه بعد التعديل الأول لقانون الإجراءات الجزائية سنة 1975، لكن هذه الوسيلة تعارض مع المنع المقرر في القانون الدولي(المادة11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في1966/12/16)وحتى يكون التشريع الوطني منسجما مع التزامات الجزائر الدولية التي صادقت عليها، ينبغي عدم الأخذ بهذا الإجراء، حتى لو أظهرت بعض الفاعلية في مواجهة المدين المتقاعس.

ج- منازعات التنفيذ:

ينص قانون الإجراءات المدنية بطريقة غير منظمة على عدد من الإجراءات التي تصل بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمنازعات التنفيذ، هذه الإجراءات التي ينقصها الوضوح، قد أدت تبعا لتفسيرات مختلفة إلى تطبيقات متباينة من جهة قضائية إلى أخرى.

وهكذا:

- فإن الحجوز في عمومها متعددة ولا تخضع لنفس القاضي ولا لنفس الإجراءات.

- إن إشكالات تنفيذ السندات التنفيذية، غالبا ما تحل عن طريق الاستعجال، بينما يخضعها النص الحالي لإجراء ولائي خاص.

في هذا الإطار، بات توضيح الإجراءات أمرا ضروريا من أجل تكفل أفضل بالمشاكل المتعلقة بمنازعات التنفيذ ولتطبيق أحسن لقواعد الإجراءات.

الاقتراحات:

يفرض التقديم المشار إليه، وبسبب ما تربطه من ضرورة مستعجلة للتكفل باهتمامات المواطن وتفعيل الخدمة العمومية القضائية، يفرض إدخال إصلاح عميق يشمل الأحكام المتعلقة بتنفيذ قرارات العدالة ويهدف بصفة عامة إلى إضفاء أقصى قدر من الفعالية في تنفيذها من جهة، وفي مواءمتها مع القواعد العالمية المعروفة من جهة أخرى.

ولهذا الغرض تم اقتراح مايلي:

- إعادة ترتيب كل المبادئ العامة التي تحكم التنفيذ، مع تحديد السندات التنفيذية واستكمالها وتحديد مجموع هذه السندات بما فيها السندات التنفيذية الأجنبية وتوضيح إجراءات تنفيذها.
- سد كل الفراغات القانونية التي يعرفها القانون الحالي.
- معالجة الحالات التي لم يتطرق لها القانون الحالي لاسيما حالات، المدين الغائب، المحبوس، المفقود، وكذا إمكانية البحث عن أموال المدين والحجز عليها.
- توضيح الإجراءات والشروط العامة والخاصة للحجوز التحفظية وتبيان ما يمكن الحجز عليه لدى المدين أو الغير.
- توضيح وتبسيط إجراءات الحجز والبيع والآجال الخاصة بالحجز على الأموال المنقولة والعقارية والحقوق العينية العقارية، وتبيان إجراءات بيعها.
- إدخال الحجز على الأجور والمرتبات في هذا القانون.

4-الإجراءات الإدارية:

تمثل مراجعة الإجراءات الإدارية جانبا هاما ضمن عملية مراجعة قانون الإجراءات المدنية ككل.

تقوم هذه المراجعة على وضع أحكام وقواعد إجرائية دقيقة ومفصلة تخص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

كما أن موضوع الكتاب الرابع يساعد إلى حد كبير في تكريس مبدأ الازدواجية القضائية سواء بالنظر إلى عدد المواد المقترحة أو إلى نوعيتها حيث أصبح عدد هذه المواد 188مادة ولم يتكن في القانون الحالي تتجاوز 30مادة.

ومهما يكن من أمر فإن التعديلات المقترحة قد استفادت من أحدث القوانين المقارنة، دون التفريط في خصوصية النظام القضائي الجزائري وسيره.

ومن هنا فإن التعديل المقترح يهدف إلى وضع آليات من شأنها ضمان الممارسة الحسنة للحقوق والطعون الإدارية.

وفي هذا السياق فقد تم تعزيز الطابع الاستثنائي للإجراءات الإدارة وذلك بالتأكيد على طابعها الكتابي والتحقيقي للإجراءات، وكذا الطابع غير الموقف للأعمال الإدارية، وعلى عكس القواعد العامة للإجراءات، فإن هذه المبادئ لها أثر مباشر على طرق الإثبات والإطلاع على الوثائق الإدارية، وسير التحقيق بصفة عامة.

وخلافا للجهات القضائية العادية، فإن الجلسات في المحاكم الإدارية تعقد بتشكيلة جماعية.

أما فيما يخص مسألة الاختصاص النوعي للجهات القضائية الإدارية، فإنه تم الاحتفاظ بالمعيار العضوي المعمول به أساسا في النص الحالي، وترك أمر اللجوء إلى معيار آخر لتقدير المشرع.

ولقد تعمد التعديل الاكتفاء بالمنازعات القضائية فقط دون تطرقه للاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة مراعاة للطابع الأصلي لقانون الإجراءات المدنية.

وتوخيا لتبسيط الإجراءات وتسهيلها فقد أخذ هذا المشروع بأحدث ما توصلت إليه التطورات الحديثة في القضاء الإداري.

وفي هذا الصدد يمكن ذكر موضوع قضاء الاستعجال في المادة الإدارية الذي تم وضعه في خمسة (05)أصناف للاستعجال الإداري وهي، الاستعجال التحقيقي، الاستعجال في أداة التسبيق المالي، الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات، الاستعجال في مادة الحريات، الاستعجال في المادة الجبائية.

ويتعين في هذا السياق الإشارة إلى أن هذه الأصناف من الاستعجال تتعلق بمجالات حساسة في المنازعات الإدارية، ولذلك فإنه تخضع لمراقبة دقيقة وعن كثب من القاضي.

أن الأخذ بهذه الأصناف من الاستعجال يواكبه منح سلطات جديدة للقاضي إزاء الإدارة بما يساهم في إضفاء المصداقية على عمل العدالة.

إن تدعيم القضاء الإداري في إطار دولة القانون وإعطاء صلاحيات أوسع للقاضي الإداري يهدف أساسا إلى الوقاية من الحالات اللاقانونية، وذلك بتشجيع الإدارة على الالتزام بالشرعية في أعمالها.

5-الطرق البديلة لتسوية النزاعات:

إن المؤسسة القضائية مطالبة بمزيد من التحكم في دورها الاجتماعي، والوصول على وجه الخصوص إلى الفصل في القضايا ضمن آجال معقولا عن حماية المصالح المالية والمعنوية للمواطن .

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق أن الممارسة العملية التي ترسخت في الجهات القضائية، ولاسيما منها ثقل الإجراءات وطول أجال الفصل في القضايا والتباطؤ في تنفيذها، لا تساهم البتة في تحسين صورة الخدمة العمومية المناطة بالعدالة.

وإذا آلت وجوخ من هذه الاختلالات الوظيفية إلى الزيادة المضطردة في حجم القضايا، والتي ترجع بدورها إلى تعود المواطن على اللجوء التلقائي إلى المحكم، ما دام مفهوم تحسين عمل القاضي لا يقتصر فقط على التحسين في وتيرة أدائه وتطوير الشروط المحيطة بهذا الأداء، فقد بات من اللازم

المبادرة بتقديم اقتراحات جديدة لتسوية النزاعات، والتي تؤدي بدورها إلى التقليص من حجمها في المستقبل، لذلك عمل مشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى إدخال طرق بديلة لحل النزاعات والتي من شأنها أن تفضي إلى تجنب اللجوء التلقائي للجهات القضائية، وتلك هي المرامي المقصودة من استحداث الصلح والوساطة، وتيسير اللجوء إلى التحكيم الداخلي والدولي وإثراء قواعده.

ومهما يكن من أمر، فإن إجراءات تتيح للقاضي إمكانية التدخل في أية مرحلة كانت عليها الخصومة وأيا كان موضوعها، بهدف البحث عن الحلول الملائمة لأطراف النزاع وإنهاء الإجراءات القائمة.

أما الوساطة فيمكن أن تشمل جميع المواد، على أن يتولى القاضي بصفة إلزامية اقتراحها على الأطراف لتصبح بذلك إجراء بديلا عن الدعوى القضائية. وفي حالة القبول بها من الأطراف المتنازعة، يتولى القاضي مهمة تعيين وسيط يسند إليه مهام الوصول إلى حل كلي أو جزئي للنزاع القائم. ويجدر التذكير إلى أنه بالإمكان أن تسند مهمة الوساطة إلى أشخاص طبيعيين أو إلى الجمعيات على حد سواء.

إن الأخذ بالصلح أو الوساطة كمسارين بديلين لمسار الخصومة القضائية العادية وجعلهما يخضعان لقواعد مستقلة ومختلفة عن القواعد العامة للدعوى القضائية ويهدفان إلى الربح في الوقت والمال بالنسبة للأطراف المتنازعة.

وعند التأمل في القواعد التي يتضمنها القانون الحالي عن التحكيم نراها مشوبة بالكثير من أوجه الغموض وعدم الدقة، الأمر الذي أفضى إلى صعوبات في تطبيقها ومن ثم تلافي اللجوء إليها.

لذلك كله جرت مراجعة معمقة لهذه الأحكام قصد تسهيل فهمها وتطبيقها، وتكييفها في نفس الوقت مع قواعد التحكيم المطبقة والمأخوذ بها على الصعيد الدولي، لاسيما إذا علمنا بأن التحكيم بنوعية الداخلي والدولي هو الملاذ الذي تؤول إليه العقود التجارية ذات الأهمية الكبرى.

علما أنه بالإمكان أن تسند مهام التحكيم إلى أشخاص طبيعية أو معنوية حسبما يرسوا عليه اختيار الأطراف.

إن دولة القانون لا يمكن تصورها دون وضع المتقاضي على قدم المساواة مع غيره من المتقاضين، وأن تطبق عليه نفس القواعد القانونية التي سبق سنها وأن تخضع إلى معايير مقبولة عالميا.

ومن أجل ذلك فإن المشروع يقوم من حيث مضمونه على المبادئ التالية:

- مساواة المواطنين أمام العدالة.
- تيسير اللجوء لمرفق القضاء من طرف المواطن وذلك عن طريق تبسيط الإجراءات وتوحيدها.

-وضع قواعد تهدف إلى توفير شروط تضمن محاكمة عادلة وذلك بـ:

*تكريس حقوق الدفاع.

*الوجاهية.

*طرق الطعن.

*العلانية.

*الفصل في القضايا في آجال معقولة.

*حياد القاضي في تسيير الخصومة، وتدعيمه عند الاقتضاء بتشكيلة جماعية للجهة القضائية، غير أن العناية بضمان حياد القاضي لا يعني أن يكون هذا الأخير سلبيا، الأمر الذي قد يؤثر على السرعة المنتظرة للفصل في القضايا وبوجه عام على حسن سير العدالة.

إن هذه المبادئ هي تكريس للقواعد والمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10ديسمبر1948 الذي ينص في ديباجته على أن حماية حقوق الإنسان بواسطة القانون هي السبيل الأمثل الذي يحول دون لجوء الإنسان إلى الثوران ضد الاستبداد القهر، وهو الإعلان ذاته الذي يكرس حق الطعن وضمانات النظر فيه.

حرية اللجوء إلى مرفق العدالة:

ينبثق هذا المبدأ عن الدور التي تحدده المادة 1369من الدستور للسلطة القضائية والمتمثل في ضمان المحافظة على كل الحقوق الأساسية للجميع.

وحرية اللجوء للقضاء تسمح لكل مواطن بممارسة حق التقاضي وحقه في طلب تدخل السلطة القضائية للقيام بدورها الدستوري لحماية حقوقه التي تنص عليها القوانين السارية، ومن الواضح أن مطالبة بخلق الشروط الضرورية لممارسة هذا الحق لاسيما بإقامة نظام قضائي قادر على تجسيدها.

ولا يتردد الكثير من فقهاء القانون في التأكيد على أن الدولة في إطار هذا الالتزام بالذات تبقى مدينة للمواطن.

إن حق اللجوء إلى مرفق القضاء يتجسد من الناحية الإجرائية في حرية تقديم الادعاءات المزاعم والدفاع بالطلبات والدفاع للحصول على حكم قضائي يفصل في فحوى تلك الادعاءات. وهذا الحق لا يمكن بأي حال من الأحوال أن ترد عليه استثناءات سواء بسبب موضوع النزاع أو صفة

الشخص أو صفة المدعي عليه، والشروط الوحيدة التي يجب أن تتوفر في التقاضي هي تلك المتعلقة بالصفة والمصلحة كما ينص عليها القانون.

غير أن حرية اللجوء إلى القضاء التي هي حق أساسي لكل مواطن تبقى أمرا نظريا ما لم تسندها قواعد إجرائية مبسطة وموحدة ومنسجمة، لذلك فإن محرري القانون الجديد وضعوا نصب أعينهم ضرورة انتقاء المصطلحات البسيطة والواضحة والتي تكرس استعمالها في الجهات القضائية ما تم تحرير المواد في جمل قصيرة والتزموا قدر المستطاع بعدم اللجوء إلى الإحالات بين المواد.

وبالنسبة للنص باللغة العربية فقد تم تكريس المصطلحات المعمول بها في التشريع الجزائري، لاسيما القواعد تم ترسيخها في الاجتهاد القضائي، وتم الحرص قدر الإمكان على تجنب تسمية مفهوم واحد بمصطلحات أو ألفاظ متعددة.

وسعيا لتبسيط الإجراءات والتقليل من المماطلة، انصب الحرص على إلغاء التسميات المتعددة للحكم القضائي وبعض طرق الطعن، وفي هذا السياق تم التخلي عن استعمال مصطلحي الحكم التحضيري والحكم التمهيدي اللذين استبدلا بمصطلح الحكم ما قبل الفصل في الموضوع الذي لا يقبل الاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في الموضوع.

من جهة أخرى ألغيت طرق الطعن التي تستعمل من طرف المتقاضين بغرض إطالة أمد الدعوى على سبيل المماطلة مثل تلك التي كانت تمارس أثناء سير التحقيق أو الخبرة. ونظرا إلى أن الممارسة اليومية بنيت أن الطعن عن طريق التماس إعادة النظر غالبا ما يلجأ إليه الملتمس بغرض إطالة مدة الإجراءات فقد تم تقليص حالاته وأدمجت في القانون الجديد كوجه من أوجه الطعن بالنقض.

ولقد روعي التبسيط والتسلسل المنطقي في إعداد خطة القانون الجديد حيث تم التركيز على المحاور الأساسية لسير الدعوى، ابتداء من تقديم عريضة افتتاح الدعوى إلى غاية صدور الحكم الفاصل في النزاع.

بالإضافة إلى ذلك فقد تم تدعيم هذا التبسيط بتوحيد القواعد الإجرائية بصياغة قواعد مشتركة تطبق على كل الجهات القضائية بما فيها الإدارية وأدرجت في كتاب واحد ضمن هذا القانون، هو نفس المنهج الذي اتبع بالنسبة لطرق الطعن في الأحكام الإدارية بعدما أصبحت موحدة، ولنفس الغرض تمت مراجعة وتوحيد آجال الطعن في المادة الإدارية قدر الإمكان.

-المحكمة العادلة:

لقد تم استحداث هذا المفهوم بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كما تضمنه العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية الصادر بتاريخ: 16ديسمبر1966وتم تدقيقه وضبطه بموجب بعض المواثيق الجهوية التي عرفت المحاكمة العادلة على أنها **المحاكمة التي تنظر القضية فيها بإنصاف وعلانية وفي مدة معقولة من طرف محكمة قانونية مستقلة ومحايدة وتصدر أحكامها بشأن الحقوق والالتزامات ذات الطابع المدني**".

1-الحق في محاكمة عادلة:

وهو الحق في التقاضي أو حق اللجوء إلى العدالة، ويستلزم هذا الحق ضرورة تكريس الرقابة القضائية الفعلية التي تتجسد في التزام المحكمة التي يعرض عليها النزاع بأن تنظر فيه سواء من الناحية القانونية أو من ناحية الوقائع.

إن حق اللجوء للقضاء يجب أن يكون ميسرا، وتتولى الدولة إزالة كل المعوقات المادية والمالية التي يمكن أن تتعرض ممارسته. وذلك بضمان الحق في المساعدة القضائية وحق الدفاع حتى في الحالات التي لا ينص عليها القانون.

عن الحق في محاكمة عادلة يستلزم أن تقوم المحكمة بتفحص وقائع النزاع والوسائل القانونية والمزاعم والمطالب المتعلقة بالأدلة التي يدلي بها الخصوم مع احتفاظ المحكمة بسلطتها التقديرية وتقدير ملاءمة وجدية المزاعم. كما يستلزم ايضا"ضمان التساوي في الأسلحة" ويعني ذلك إتاحة الفرصة للخصم في النزاع وتمكينه من تقديم مزاعمه ووسائله القانونية ووسائل إثباته لخصمه حتى لا يكون في مركز ضعيف في مواجهته.

2-احترام حقوق الدفاع:

الحق في الدفاع حق معترف به طبقا للمادة 151من الدستور ويتمثل في حق الخصوم في المحافظة على مصالحهم وحمايتها.

ولقد تم تعريف هذا الحق بأنه حق طبيعي وذلك انطلاقا من"أن أي شخص لا يمكن أن يدان دون أن تسمع دعواه ويتم تنبيهه إلى حقه في الدفاع عن نفسه" ويتجسد ذلك من خلال الالتزام الذي يقع على عاتق الخصم بتبليغ خصمه بأنه يرفع دعوى ضده ويمكنه المثول أمام المحكمة ويتحلى بالأمانة في تصرفاته. أما بالنسبة للقاضي فيقع عليه التزام مجازاة أي إخلال أو انتهاك لتلك الحقوق وأن يتحلى بالحياد ويصدر أحكامه طبقا للقانون ويسببها، وبالنسبة للمشرع يجب عليه أن يضع أحكاما قانونية ينظم بمقتضاه طرق الطعن.

3-الوجاهية:

إن مبدأ الوجاهية منبثق عن مبدأ مساواة الجميع أمام القانون. ويجب إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين لمناقشة مزاعم خصومهم والرد عليها، فكل خصم له حق الادعاء وحق الدفاع، كما له أن يطلع على المزاعم والادعاءات المقدمة في النزاع ويناقشها، وكذا المستندات التي يقدمها خصمه شهادات التي يدلي بها الشهود وإنكارها، وله أيضا أن يحضر الإجراءات المتعلقة بالإثبات والأدلة مثل التحقيقات والخبرة.

إن الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ مثل إجراءات الحكم الغيابي والإجراءات المستعجلة والإدخال في الخصومة يجب أن ينص عليها القانون ويحدد شروطها تحديدا دقيقا.

ينبغي على القاضي أن يلزم الخصوم باحترام مبدأ الوجاهية ويلزم نفسه باحترامه ويكون ذلك عن طريق تأكده من أن كل طرف في النزاع قد بلغ خصمه بالمستندات والطلبات التي قدمها للمحكمة، كما يتأكد من أن المزاعم والطلبات قد تمت مناقشتها أمامه قبل الفصل فيها. فعلى القاضي ألا يحكم بما لم يطلب منه أو بأكثر مما طلب منه.

4-طرق الطعن:

يتمثل الطعن في الحكم في منح المتقاضي فرصة لتدراك خطأ قضائي أو مظلمة صادرة عن القاضي سواء بواسطة نفس الجهة القضائية أو جهة قضائية أعلى.

وطرق الطعن تمنح الفرصة للمتقاضي للاعتراض على الحكم من حيث صحة الإجراءات الشكلية للحكم ومن حيث الموضوع أو عليهما معا. وهذا المبدأ مكرس في النصوص المتعلقة بالتنظيم القضائي من خلال مبدأ التقاضي على درجتين وهو ما يخول لمحاكم الاستئناف إلغاء الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى وإعادة النظر في القضية سواء من الناحية القانونية أو من حيث الوقائع بخلاف المحكمة العليا التي لا تراجع الحكم إلا في الجوانب القانونية.

لتجسيد ذلك يجب أن تكون طرق الطعن محكومة بقواعد شكلية وآجال محددة بالقانون تحديدا دقيقا. كما يجب أن تشمل تلك الأحكام القانونية القواعد المتعلقة بسقوط الدعاوى وانقضاء الآجال.

5-العلانية:

إن الحق في محاكمة علنية وغير سرية ضمانة لعدالة منصفة. وتشمل العلانية المناقشات والمرافعات والنطق بالأحكام الفاصلة في المنازعات. وكل استثناء لمبدأ العلانية يجب أن يكون منصوصا عليه في القانون، ويقرر لمصلحة المتقاضي أو للمحافظة على النظام العام.

6-الآجال المعقولة:

طبقا للعهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الخصومة يجب أن يتم الفصل فيها خلال آجال معقولة. ويتم تقدير هذه الآجال تبعا لطبيعة النزاع وسلوك أطرافه. فالمدة غير المعقولة يمكن أن تشكل سببا للطعن بسبب تقصير الدولة في أدائها لمرفق العدالة.

7-حياد القاضي:

حياد القاضي هو ضمانة لعدله وإنصافه، فالخصومة هي ملك للخصوم الذين يتصرفون فيها ويسيرون إجراءاتها بمبادرة منهم، وبإمكانهم وضع حد لها، ودور القاضي في هذا الإطار يشبه دور الحكم، غير أن التوجه الحديث عدل على هذا المنحى، وقلل من حدة هذا المبدأ، فمنح القاضي دورا أكثر فعالية في تسيير إجراءات الخصومة، حيث أصبح بامكانه إلزام الخصوم بالحضور وتقديم المستندات والأمر بإجراءات التحقيق وإثارة المسائل القانونية من تلقاء نفسه.

ذلكم هو محتوى مشروع هذا القانون.

الكتاب الرابع

في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية

الباب الأول

في الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية

الفصل الأول

في الاختصاص

القسم الأول

في الاختصاص النوعي

المادة800: تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة في جميع القضايا، أيا كانت طبيعتها، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

تختص المحاكم الإدارية كذلك بالنظر في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

المادة801: خلافا لأحكام المادة 800أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات التالية:

1- منازعات الطرق.

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية، والرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

المادة802: تفصل المحاكم الإدارية في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- السلطات الإدارية المركزية.
- الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

الملحق السادس

الفترة التشريعية السادسة

دورة الخريف 2007

لجنة الشؤون القانونية

والإدارية والحريات

التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ت.أ/2007/01/01 **ديسمبر2007**

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

مقدمة

تتجه جهود المجتمع الدولي اليوم إلى تكريس بعض المبادئ والمفاهيم العالمية، وحث الدول على تجسيدها في تشريعاتها الوطنية.

ومن بين هذه المفاهيم مفهوم **دولة الحق والقانون، الذي يرتكز على مبادئ المحاكمة العادلة ومساواة** الأطراف أمام القضاء، وحق الدفاع وغيرها من الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

وتكرس الأحكام الدستورية الجزائرية هذه المبادئ، ويسعى التشريع إلى ترجمتها إلى نصوص قانونية **تنسجم مع المعاهدات** والمواثيق الدولية في هذا المجال، وتخدم استقلالية القضاء.

لقد أولت الدولة اهتماما بالغا لملف إصلاح العدالة، فشكلت لها لجنة وطنية لدراسة وضعية القضاء واقتراح الحلول الكفيلة بالإصلاح، فانبثقت عن هذه الدراسة توصيات واقتراحات ، تهدف إلى إعادة النظر في التشريعات بما ينسجم مع مقتضيات المجتمع ومتطلباته وكذا المستجدات الوطنية والعالمية في مختلف المجالات السياسية منها والاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

وبعد مشروع هذا القانون المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية واحدا من أهم ملفات لجنة إصلاح العدالة، بحيث جاء هذا النص ليعيد النظر في مجمل الأحكام الإجرائية المتبعة في النزاعات المدنية والإدارية، وليكرس إجراءات جديدة في هذا المجال، ويدعم العمل القضائي بأحكام تستجيب لمتطلبات المجتمع والمتغيرات الدولية، لاسيما حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، وتيسير اللجوء إلى **القضاء، بتسهيل الإجراءات وضمان حق الدفاع وتكريس مبادئ العلنية والوجاهية والصلح** والتحكيم وغيرها من المبادئ العامة، التي تضمن المحاكمة المدنية والإدارية العادلة، ومساعدة المواطن **كيفما كانت إمكانياته المعرفية والعلمية، على فهم القانون والاستفادة منه لاستخلاص حقوقه بدون** عناء، والحصول على حكم قضائي يسهل تنفيذه في آجال معقولة، وهو ما يعزز الثقة بين المواطن وعدالته التي تسهر على حماية حقوقه وحرياته، بصفة خاصة، وحماية المجتمع بصفة عامة.

وجدير بالذكر أن قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول منذ سنة 1966، قد جرى به العمل لفترة طويلة تخللتها تغيرات سياسية واجتماعية واقتصادية عديدة وطنية ودولية، ولم تطرأ عليه سوى

تعديلات جزئية، الأمر الذي جعله اليوم لا يواكب الأوضاع الراهنة للمجتمع ولا يتكفل بنجاعة بمختلف المنازعات بين الأشخاص الطبيعية والمعنوية.

لقد جاء مشروع هذا القانون مجسدا **ومنسجما مع ما يلي:**

-احترام وتجسيد المبادئ والأحكام الدستورية.

-أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمتغيرات الاجتماعية.

-اقتراحات وتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة.

ويحتوي هذا النص على خمسة محاور كبرى تتعلق بـ:

-الأحكام المشتركة بين مختلف الجهات **القضائية.**

-**الأحكام الخاصة بكل جهة قضائية.**

-**طرق التنفيذ.**

-**الإجراءات الإدارية.**

-**الطرق البديلة لتسوية النزاعات.**

وقد استهلت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات دراسة مشروع هذا القانون المودع بتاريخ 28 يونيو سنة2007، والمحال عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخه أول يوليو سنة2007. برئاسة الدكتور مسعود شيهوب رئيس اللجنة وبحضور ممثل الحكومة السيد الطيب بلعيز وزير العدل حافظ الأختام،، والسيد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان. وفي هذا الإطار، قدم السيد وزير العدل حافظ الأختام عرضا وافيا وشاملا عن أهداف ومحتوى مشروع القانون، مؤكدا على ان هذا النص جاء ليعيد النظر في شكل ومضمون كل الإجراءات المتبعة في مسار الدعوى المدنية والإدارية من تحريكها إلى غاية صدور الحكم فيها وتنفيذه، موضحا تكريس هذا النص، لنظام القضاء المزدوج **رغم اعتماد قانون واحد يضم الإجراءات** المدنية والإدارية معا، ويحقق جملة من الايجابيات العملية، **لاسيما:**

-الابتعاد عن تكرار الإجراءات المشتركة لكل جهة قضائية.

-**ضمان سهولة استعمال القانون من قبل المختصين والمعنيين.**

كما بين السيد ممثل الحكومة بالتفصيل الأهداف المتوخاة من مشروع هذا القانون، والتي تتمثل على الخصوص في سد الفراغ الحاصل على مستوى إجراءات التقاضي، وتكريس المبادئ العامة المعروفة في قوانين الإجراءات المقارنة وفي المواثيق والإعلانات الدولية.

لقد وسعت اللجنة الاستشارة إلى ذوي الاختصاص، وهكذا دعت ممثلي أعوان القضاء والمتعاملين معه للاستماع إليهم فاستجاب للدعوة كل من:

- رئيس النقابة الوطنية للقضاة.
- رئيس الاتحاد الوطني للمحامين الجزائريين.
- رئيس الغرفة الوطنية لمحافظي البيع بالمزاد العلني.
- رئيس الغرفة الوطنية للموثقين.

وقد أجمع هؤلاء المختصون على أهمية مشروع القانون، لاسيما أنه قنن بوضوح وبالتفصيل إجراءات التقاضي في المواد الإدارية التي كانت محل فراغ كبير، كما فصل أحكام التقاضي في المواد المدنية، وتضمن طرقا بديلة لحل النزاعات كالتحكيم والصلح والوساطة.

كما قدموا جملة من الملاحظات والاقتراحات يمكن تلخيصها في الآتي:

- الإسراع في إنشاء المحاكم الإدارية، وإن استعصى تحقيق ذلك، فيمكن تنصيب محاكم إدارية جهوية.
- رفع مبالغ الغرامات المالية في الدعوى التعسفية أو الكيدية.
- إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالبيع بالمزاد العلني مع مراعاة أحكام القانون المتعلق بالبيع بالمزاد العلني.
- عدم إلزام المدعي بذكر اسم الممثل القانوني أو الاتفاقي للشخص المعنوي بسبب صعوبة تحقيق ذلك من جهة، ومدى أثر هذا الإجراء على قبول الدعوى.
- إخضاع أمر شطب الدعوى للاستئناف ضمانا لحقوق المتقاضين.
- إضفاء المزيد من الوضوح على نص المادتين292 و 293 من مشروع القانون المتعلقتين بالأحكام الغيابية المعتبرة حضوريا، نظرا لصعوبة فهم المعنى المقصود من ذلك.
- حذف النص الذي يقضي بتقديم الطلب في حالة الاستعجال القصوى إلى قاضي الاستعجال بمقر سكناه خارج ساعات وأيام العمل.
- إزالة التناقض الموجود بين مبدأ التمثيل الوجوبي بمحام في مرحلة الاستئناف، ونص المادة 312التي تنص على عدم إخضاع الاستئناف في الأوامر على العرائض إلى التمثيل الوجوبي بمحام.
- إلغاء المادة262او إعادة صياغتها بعيدا عن كل ما من شأنه أن يتسبب في ترهيب الأشخاص الموجودين في الجلسة من جهة، ومن جهة أخرى فرض الاحترام الواجب لهيئة المحكمة، وضبط الجلسة.

- تبني النظرية الحديثة في البطلان التي تعتمد معيار الغاية.
- التنصيص صراحة على أن التدخل والإدخال يتمان على مستوى الدرجة الأولى من التقاضي.
- تقديم الاستئناف على الأمر بالرفض بعريضة أمام رئيس المحكمة الذي أصدر الأمر، والذي يحيله إلى رئيس المجلس القضائي في اجل محدد دون اللجوء إلى محام.
- ترقية العقد التوثيقي إلى درجة الحكم القضائي، حماية لمصالح المواطنين.
- إعادة صياغة المواد 283و 285و 286من مشروع القانون بإضافة العقد الرسمي إلى جانب الحكم، تحقيقا لانسجام أحكام هذه المواد مع نص المادة 179 المتضمنة الادعاء بتزوير العقود الرسمية.
- إدراج نص يحمي الموثقين الذين يرتكبون أخطاء غير عمدية.
- إضفاء المزيد من الوضوح على المادة 498المتعلقة بالتركة، وتحديد القانون الذي يطبق على المنقول في هذه الحالة، علما أن القانون المطبق في تصفية التركة في العقار هو قانون موقع العقار.

وانطلاقا من الأهمية التي يكتسبها هذا النص، الذي يضبط إجراءات التقاضي لحل النزاعات المدنية والإدارية، وترقية العمل القضائي، واعتبارا لما يتضمنه من أحكام تدعم القاضي في أداء مهمته، وتضمن حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حرصت اللجنة، عند دراستها لمشروع هذا القانون، على إيلاء الاهتمام والعناية لكل إجراء ورد فيه، غايتها في ذلك إثراء الأحكام للوصول إلى سن قانون منسجم في مواده، وشامل في مجال تطبيقه.

ولقد استغرقت دراسة مشروع هذا القانون المتضمن 1063مادة، ثلاثة وعشرين (23)اجتماعا ابتداء من 30أكتوبر2007.

وتوصلت اللجنة بعد مناقشة مستفيضة لكامل النص ولمجمل مواده، إلى اقتراح جملة من التعديلات وردت على 303مادة تعلق بعضها بإعادة النظر في الصياغة من حيث الأسلوب اللغوي، واعتماد المصطلحات القانونية، سعيا إلى تفادي أي لبس أو تأويل قد يؤدي إلى التأثير السلبي على النص عند تطبيقه، وخص بعضها الآخر مضمون الأحكام. ويمكن التطرق إلى هذه التعديلات بإيجاز، وحسب ترتيب الموضوع الذي تتعلق به كمايلي:

أولا: الإجراءات المدنية:

***في الأحكام العامة:**

- تحديد مجال الحكم القاضي بالتزام الهدوء ومراعاة الوقار الواجب للعدالة.

- **حذف جنسية المدعي من** بيانات عريضة الدعوى، بسبب تخلي هذا النص عن شرط الكفالة.
- حذف بيان اسم ولقب الممثل القانوني أو الإتفاقي، نظرا لصعوبة تطبيق هذا الإجراء.
- إضافة حكم يجعل عدم قبول العريضة شكلا بخصوص الدعوى المتعلقة بالعقار أو بحق عيني عقاري مشهر، في أول جلسة مرتبطا بعدم إيداعها **للإشهار.**

***في التكليف بالحضور:**

-حذف الإجراء الذي يمنح المدعى عليه إمكانية الدفع ببطلان محضر التكليف بالحضور، لترك المجال **مفتوحا أمام السلطة التقديرية للقاضي والخصوم.**

***في المستندات:**

- السماح للأطراف بتقديم نسخ مطابقة للأصل، تدعيما للوثائق التي يؤسس عليها **الخصوم** ادعاءاتهم.
- حصر استرجاع الوثائق المودعة في أمانة الضبط، عند انتهاء الخصومة، في الخصوم دون سواهم، أو بوكالة خاصة، حماية لهذه الوثائق.

***في الاختصاص النوعي للمحاكم:**

- التنصيص على أن تحدد مقرات الأقطاب المتخصصة والجهات القضائية التابعة لها، عن طريق **التنظيم**، احتراما لمجال كل من القانون والتنظيم.
- توسيع مجال الاختصاص النوعي للمحاكم للفصل بحكم في أول وآخر درجة، ليشمل الدعاوي والطلبات التي تتجاوز قيمتها مائتي ألف دينار(200.00دج).

***في تنفيذ إجراء التحقيق:**

- إضافة حكم جديد يربط حضور ممثل النيابة العامة في إجراءات التحقيق بالقضايا التي يتم إشعاره بها فقط.
- إدراج حكم جديد يجعل استئناف السير في الخصومة بعد انتهاء التحقيق، مرتبطا بالخصم الذي يهمه التعجيل، وذلك بموجب طلب بسيط.

***في الانابات القضائية الواردة:**

- ربط تنفيذ النائب العام الانابات القضائية الواردة باختصاصه **الإقليمي.**

***في تنفيذ الانابات القضائية الدولية:**

- توسيع نطاق أسباب رفض القاضي للإنبات القضائية الدولية ليشمل الأسباب المتعلقة بالنظام العام أيضا.

***في الخبرة:**

- إلزام الخصوم بإيداع مبلغ التسبيق لدى أمانة الضبط لشروع الخبير في تنفيذ مهمته، وربط إيداع التسبيق بأجل محدد.
- إضافة تسجيل المستندات في تقرير الخبير، لتمكين القاضي من الرقابة على الخبرة.
- حصر العرض التحليلي للخبير في حدود المهمة المسندة إليه، لإضفاء الجدية والفعالية على عمله.

***في المعاينة والانتقال إلى الأماكن:**

- تدقيق الإجراء الذي يسمح بسماع القاضي للأشخاص عند تنقله إلى الأماكن والمعاينة، بعدم حصره في هدف محدد.

***في تلقي الشهادة:**

- ضبط إجراء تدوين أقال الشاهد في محضر، بما يحول دون أي تفسير خاطئ عند تطبيق هذا الإجراء.

***في الادعاء بتزوير العقود الرسمية:**

-ضبط تعريف هذا الادعاء على أنه الدعوى التي تهدف إلى إثبات تزييف أو تغيير عقد سبق تحريره أو إضافة معلومات مزورة...الخ.

***في اليمين:**

- حذف الإجراء المتعلق بتحديد مكان أداء اليمين، وترك السلطة التقديرية للقاضي في اتخاذها ما يراه مناسبا.

***في الإدخال في الخصومة:**

- جعل الحكم الصادر في الخصومة ملزما للغير المدخل فيها.

***في ضوء الخصومات وفصلها:**

- اعتبار أحكام الضم والفصل من الأعمال الولائية وليس القضائية، غير القابلة لأي طعن.

***في سقوط الخصومة:**

- تحديد أسباب انقطاع سريان أجل الخصومة بأحد الأسباب المذكورة في المادة 210من مشروع القانون.

-التنصيص على أجل سقوط الخصومة عند الإحالة بعد النقض، ابتداء من تاريخ النطق بقرار النقض من المحكمة العليا.

*في التنازل عن الخصومة:

-التأكيد على أن تنازل المدعي عن الخصومة، لا يؤدي بالتبعية إلى التنازل عن الحق في الدعوى.

*في رد القضاة:

-التنصيص على رد القاضي الذي سبق له أن كان ممثلا قانونيا لأحد الخصوم في النزاع.

*في سير الجلسة:

-إعادة صياغة الحكم الوارد في المادة 262بما يضمن احترام الجلسة من جميع الأطراف دون الدخول في تفاصيل لا موجب لها.

-حصر حق النيابة العامة، عندما تكون طرفا منضما في القضية، في إبداء ملاحظات فقط.

-التنصيص على وجوب ذكر أسماء وألقاب المحامين في مضمون الحكم.

-التنصيص على حصول الخصم على نسخة تنفيذية من الحكم أو القرار في حالات أخرى، بالإضافة إلى حالة إتلاف أو تمزيق النسخة التنفيذية.

-تمكين النيابة العامة من قديم طلب تصحيح الخطأ المادي أو الإغفال الذي يعود إلى مرفق العدالة.

*في الأوامر الإستعجالية:

-الإبقاء على تقديم الطلب في حالة الاستعجال القصوى إلى قاضي الاستعجال خارج ساعات وأيام العمل بمقر الجهة القضائية دون مقر السكن.

*في المعارضة:

-إدراج حكم جديد ينص على أن الحكم أو القرار الذي قبلت المعارضة بشأنه، يصبح كأن لم يكن.

*في آثار الاستئناف:

-حذف الإجراء المتمثل في تبني المجلس القضائي أسباب الحكم المستأنف في حالة تأييده له، وذلك لحث المجلس القضائي على تسبيب قراراته وتمكين المحكمة العليا من بسط رقابتها القانونية على الاحكام والقرارات.

*في آجال الطعن بالنقض:

-إضافة حكم جديد يمكن النائب العام لدى المحكمة العليا خارج آجال الطعن، من تقديم عريضة بسيطة أمام المحكمة العليا للطعن في حكم أو قرار صادر بالدرجة الأخرى، متى كان مخالفا للقانون ولم يطعن فيه أحد الخصوم بالنقض في الأجل المحدد.

***في اعتراض الغير الخارج عن الخصومة وفي التماس إعادة النظر:**

-إضافة حكم يقضي بعدم استرداد مبلغ الكفالة في حالة رفض الدعوى.

***في عقود التبليغ الرسمي:**

-إدراج حكم جديد يجيز التبليغ الرسمي للعقود القضائية وغير القضائية والسندات التنفيذية نسخة إلى المطلوب تبليغه أينما وجد، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

***في المصاريف القضائية:**

-التنصيص على تحديد المصاريف القضائية بموجب التشريع.

-تحديد مشتملات المصاريف القضائية بما فيها مصاريف الترجمة والخبرة وإجراءات التحقيق ومصاريف التنفيذ وأتعاب المحامي.

***في الطلاق بالتراضي:**

-التنصيص على إثبات القدرات الذهنية من طبيب مختص.

***في الصلح:**

-إدراج حكم يقضي بإمكانية حضور أحد أفراد العائلة، والمشاركة في محاولة الصلح، بناء على طلب أحد الزوجين، بدلا من حضور المحامي.

***في حماية القاصر:**

-إدراج حكم جديد ينص على توسيع الإجراء الهادف إلى حماية القاصر إلى كل شخص تتوفر فيه الصفة لحماية القاصر.

***في إجراءات الكفالة:**

-تقديم طلب الكفالة أمام المحكمة التي يوجد في مقر اختصاصها موطن طالب الكفالة.

***في التركة:**

-مراعاة أحكام القوانين الخاصة فيما يتعلق بالاختصاص في دعاوى التركة.

***في صلاحيات القسم العقاري:**

-تخويل الاختصاص للقسم العقاري فيما يخص إثبات الملكية والهبات والوصايا في العقارات.

- توسيع مجال اختصاص القسم العقاري في المنازعات الناشئة بين المستغلين الفلاحيين، إلى المنازعات الناشئة بينهم وبين الغير أيضا.

- اشتراط توفر صفة الدراية بالمسائل التجارية في المساعدين الذين يختارون في تشكيلة القسم التجاري، على أن يكون لهم رأي استشاري فقط.

***في الإجراءات المتبعة أمام المجلس القضائي:**

- إعفاء الأطراف من التمثيل الوجوبي بمحام في مادة شؤون الأسرة والمادة الاجتماعية بالنسبة للعمال.

- إعفاء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أيضا.

- النص على دفع رسوم التسجيل قبل قيد عريضة الاستئناف.

- الاكتفاء بالتنصيص على إرفاق عريضة الاستئناف بنسخة مطابقة لأصل الحكم المستأنف.

***في قرار المجلس:**

- إدراج العناوين المهنية للمحامين ضمن البيانات التي يحتوي عليها القرار، وكذا صفة الممثل القانوني أو الاتفاق للشخص المعنوي.

***في المحكمة العليا:**

- توسيع إجراء التصريح بالطعن بالنقض إلى الأطراف إلى جانب المحامي.

- تبيان تاريخ وطبيعة القرار المطعون فيه.

- تسليم نسخة من المحضر إلى القائم بالتصريح بالطعن.

***في قبول عريضة الطعن بالنقض:**

- إضافة بيانات جديدة إلى مضمون العريضة.

- إلزام الطاعن بإرفاق عريضة الطعن بالنقض بالوثائق مبينة في مرفقات العريضة.

***في مذكرة الرد:**

- إدراج حكم جديد ينص على أن تتضمن مذكرة الجواب الرد على أوجه الطعن المثارة.

-إلزام النيابة العامة بتقديم طلباتها كتابيا حول أوجه الطعن بالنقض.

***في القرارات:**

- تمكين الأطراف من استخراج نسخ عادية من القرار من أمانة الضبط للجهة القضائية التي أصدرت الحكم أو القرار المطعون فيه.

***في السندات التنفيذية:**

- إعادة صياغة الحكم بما يفيد أن ذكر العقود التوثيقية المتعلقة بالإيجارات التجارية والسكنية المحددة المدة وعقود القرض والعارية والهبة والوقف والبيع والرهن والوديعة، ورد على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر في التنفيذ الجبري للسندات التنفيذية.
- حصر إجراء تسليم النسخة التنفيذية في تسليمها إلى المستفيد شخصيا أو إلى وكيل عنه بوكالة خاصة.
- حذف الحكم القاضي بإشعار الوالي من قبل النائب العام بتسخيره القوة العمومية للتنفيذ، نظرا لعدم جدواه.

***في تسوية إشكالات التنفيذ:**

- تخفيض الغرامة المتعلقة برفض التنفيذ.
- حذف الحكم المتعلق بفرض الغرامة في حالة رفض دعوى الإشكال ومواصلة التنفيذ.

***في الحجوز:**

- استثناء الأموال الخاصة للدولة من أموال الدولة التي لا يجوز الحجز عليها.

***في محضر الحجز:**

- تخفيض أجل إبطال محضر الحجز والجرد من عشرين(20)يوما إلى عشرة(10)أيام.

***في حراسة الأموال المحجوزة:**

- إعطاء الحق للحارس، ماعدا المحجوز عليه والحاجز، في الحصول على أجر.

ثانيا: الإجراءات الإدارية

***في الاختصاص النوعي:**

- التنصيص على المبدأ العام لاختصاص المحاكم الإدارية باعتبارها جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.
- التنصيص على اختصاصات المحاكم الإدارية على سبيل المثال لا الحصر.
- إخراج قرارات السلطات الإدارية المركزية من اختصاص المحاكم الإدارية، وجعلها من اختصاص مجلس الدولة.

***في الاختصاص الإقليمي:**

- توسيع الاختصاص الإقليمي في مادة العقود الإدارية إلى مكان تنفيذها بالإضافة إلى مكان عقدها.

- التنصيص على تحديد مقرات المحاكم الإدارية بموجب التنظيم بدلا من إحالة تحديد اختصاصها الإقليمي على التنظيم.

***في تنازع الاختصاص:**

- إسناد الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى هذا الأخير بكل غرفة مجتمعة، خدمة للاجتهاد القضائي الإداري.

- ربط إخطار المحكمة الإدارية، في الارتباط، بالطلبات بمناسبة النظر في دعوى.

***في رفع الدعوى:**

- التأكيد على التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحاكم الإدارية، مع استثناء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارة من ذلك ، ليبقى هذا الإجراء بالنسبة لها جوازيا.

- تمكين القاضي المقرر من أمر الإدارة بتقديم القرار المطعون فيه في أول جلسة في حالة ثبوت امتناعها عن تمكين المدعي من الحصول عليه، وتمكينه أيضا من استخلاص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع.

- تمكين المعني من الحصول على نسخة من القرار الإداري عند التبليغ.

***في آجال الطعن:**

- إدراج الحادث الفجائي كسبب من أسباب انقطاع أجل الطعن.

***في وقف التنفيذ:**

- مراعاة ما ينص عليه القانون بخصوص تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه.

***في التحقيق:**

- توسيع إجراء تبليغ الطلبات والأعمال الإجرائية أثناء التحقيق إلى كافة الأطراف أو ممثليهم.

***في التسوية والأعذار:**

- إدراج الحادث الفجائي كسبب يجيز منح أجل جديد وأخير للخصم لتقديم مذكرة أو ملاحظات.

- توسيع مجال إجراء التنازل ليشمل حالة عدم تقديم المدعي المذكرة الإضافية وكذا حالة عدم تحضير الملف.

-اعتبار تحديد تاريخ اختتام التحقيق كأجل أقصى لعدم قبول طلبات جديدة أو أوجه جديدة.

*في سماع الشهود:

-توسيع الحكم المتعلق بسماع الشهود ليشمل أعوان الإدارة بالإضافة إلى طلب حضورهم لتقديم الإيضاحات أمام تشكيلة الحكم أو القاضي المقرر.

*في الرد والتنحي:

- إضافة حكم جديد ينص على أن يفصل في طلب رد قاضي المحكمة الإدارية في غرفة المشورة برئاسة رئيس مجلس الدولة وبمساعدة رئيسي غرفة على الأقل.

*في دور محافظ الدولة:

- إلزامه بتقديم تقرير مكتوب عن ملف القضية.

-تحديد مضمون التقرير المكتوب.

*في اختصاص مجلس الدولة:

- إسناد الفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية القرارات الأخرى الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية إلى مجلس الدولة.

-توسيع مجال الطعن بالنقض ليشمل القرارات الصادرة في آخر درجة.

-توسيع صلاحية مجلس الدولة بالنظر في الطعن بالنقض إلى القرارات الصادرة في آخر درجة.

*في وقف تنفيذ القرارات:

- تجزئة هذا العنوان إلى عنوانين أحدهما يتعلق "بوقف تنفيذ القرارات الإدارية" والثاني يخص"وقف تنفيذ القرارات القضائية".

-إعادة صياغة الحكم الذي يجيز لمجلس الدولة أن يضع في أي وقت حد لوقف التنفيذ بناء على طلب من يهمه الأمر، بما يفيد تطبيق هذا الحكم على القرارات الإدارية والقرارات القضائية.

*في تنفيذ الأحكام:

- إعادة صياغة الحكم القاضي بتخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها، بما يمنح للقاضي السلطة التقديرية في تخفيض هذه الغرامة أو إلغائها.

*في الوساطة:

- إعادة صياغة الشرط المتضمن عدم تعرض الوسيط إلى عقوبة جنائية بحصرها في عقوبة عن جريمة مخلة بالشرف.

*في الأحكام الانتقالية:

-إضافة مادة جديدة تتضمن حكما انتقاليا ينص على استمرار سريان قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي المنصوص عليها في المادة 40 الفقرتين 3 و 4 من هذا القانون إلى حين تنصيب الأقطاب القضائية المتخصصة.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

توصيات

لقد تبين للجنة خلال دراستها لمشروع هذا القانون عددا من المسائل التي استرعت التوقف عندها، وإيلائها الاهتمام سعيا لإيجاد حلول لها، غير أن اللجنة ونظرا لاستحالة التكفل بهذه المسائل ضمن أحكام هذا النص لأسباب قانونية ، رأت أن تبدي بعض التوصيات حولها لتلفت عناية الجهات المعنية للتكفل بها وهي كما يلي:

1- تفعيل اليات قانون السجون للتمكن من تطبيق النصوص المتعلقة بتبليغ المحبوس الواردة في مشروع هذا القانون، وذلك لتمكينه من الإطلاع على الحكم أو القرار الخاص به.

2- توسيع نظام المداومة في القضاء لتمكين الخصوم في حالة الاستعجال من تسجيل العرائض في ميعادها، ولو خارج ساعات العمل، على غرار المداومة في مجال التحقيق والنيابة المعمول بها حاليا.

3- إيلاء المزيد من العناية لتطبيق المساعدة القضائية لاسيما تجاه ذوي الدخل الضعيف والمتوسط وتقديم يد المساعدة لهم نظرا لتكاليف القضايا، لاسيما أن المبدأ العام أصبح في ظل مشروع هذا القانون، هو التمثيل الإلزامي للأطراف بمحام مع بعض الاستثناءات، وهذا لرفع مستوى الخدمة القضائية.

4- إن اللجنة إذ تثمن مشروع هذا القانون نظرا لأهميته القصوى بما أحدثه من تغييرات جذرية في مجال التقاضي، توصي بتشجيع عقد ملتقيات وطنية ومحلية داخل كل القطاعات المعنية لشرح مضمون وأحكام هذا القانون قبل انقضاء أجل (سنة) المقرر لبدء سريانه، بغية تمكين المعنيين من الإلمام بالمفاهيم والأحكام الجديدة الواردة فيه.

تلكم هي، زميلاتي زملائي النواب أعضاء مجلسنا الموقر، مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعروض عليكم للمناقشة والإثراء.

المادة800معدلة

تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

لاحظت اللجنة أن صياغة المادة كما وردت في مشروع القانون، لاتفي بالمعنى المقصود، بحيث لا تنص على المبدأ العام للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، وعليه رأت ضرورة تعديلها بإضافة حكم جديد يمنح الجهات القضائية الإدارية الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية.

وحذفت عبارة "أمام مجلس الدولة" حتى لا يكون الإجراء الخاص باستئناف الأحكام في أول درجة، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، مرتبطا بمجلس الدولة، بل يبقى هذا الحكم عاما ومجردا يمكن تطبيقه إذا أنشئت جهات قضائية جديدة تختص بالاستئناف دون اللجوء إلى تعديل هذا النص.

وحذفت الفقرة الثانية من المادة كونها مدرجة كبند ثالث(3) في المادة 800مكرر. كما أعادت صياغة هذه المادة بهدف إضفاء الدقة عليها.

وعليه تصبح صياغة هذه المادة على النحو الآتي:

الكتاب الرابع: في الإجراءات المتبعة أمام

الجهات القضائية الإدارية

الباب الأول: في الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية

الفصل الأول: في الاختصاص

القسم الأول: في الاختصاص النوعي

المادة 800معدلة: المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، أيا كانت طبيعتها، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

المادة 800 مكرر

تقترح اللجنة إدراج مادة جديدة

عرض الأسباب

لضمان تسلسل الأحكام أضافت اللجنة المادة 800مكرر بعد المادة 800، وهي تحتوي على مضمون المادة 802 معدلة ومضمون الفقرة الثانية من المادة 800، بعد إعادة صياغتها وترتيبها كبند ثالث في المادة 800مكرر، كما أدخلت تعديلات تتمثل في:

- اعتماد صياغة تجعل الاختصاصات المذكورة في هذه المادة محددة على سبيل المثال والتوجيه للقاضي.

- استثناء دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ودعاوى تفسيرها، ودعاوى فحص مشروعيتها من اختصاص المحاكم الإدارية بحذف عبارة "السلطات الإدارية المركزية" وإسناد هذا الاختصاص إلى مجلس الدولة لأهمية هذه القرارات.

وعليه، تصبح صياغة هذه المادة على النحو الآتي:

المادة 800مكرر: تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

المادة801معدلة

تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

عدلت اللجنة هذه المادة بإدراج ضمنها الإحالة على المادة800مكرر إلى جانب المادة800، وذلك لاستثناء الدعاوى المذكورة في المادة800مكرر أيضا من مجال اختصاص المحاكم العادية المنصوص عليه في هذه المادة.

-اعتماد مصطلح"مخالفات" بدلا من مصطلح "منازعات"حتى ينحصر المفهوم في مخالفات الطرق.

وعليه، تصبح المادة801معدلة على النحو الآتي:

المادة801معدلة: خلافا لأحكام المادتين 800 و**800مكرر** أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1-**مخالفات الطرق**.

2-**المنازعات** المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية، والرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن **مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية**

المادة802:محذوفة:

بعد إدراج مضمونها في المادة 800مكرر، تقترح اللجنة حذف هذه المادة.

القسم الثاني: في الاختصاص الإقليمي

المادة803: يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للمادتين 37و 38 من هذا القانون.

المادة 804 معدلة

تقترح اللجنة تعديل هذه المادة

عرض الأسباب

بهدف توسيع مجال الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مادة العقود الإدارية، لتوفير المزيد من الضمانات وتسهيل الإجراءات أمام المتقاضين في هذه المادة، أخذت اللجنة بعين الاعتبار مكان تنفيذ العقد، فعدلت البند الثالث من المادة بإضافة عبارة "أو تنفيذه" ليكون اختصاص المحاكم الإدارية في مادة العقود الإدارية حسب مكان إبرام العقد أو مكان تنفيذه، على سبيل الاختيار.

وعليه، تصبح صياغة هذه المادة على النحو الآتي:

المادة804معدلة: خلافا لأحكام المادة803أعلاه، ترفع الدعاوى وجوبا أمام المحاكم الإدارية في المواد المبينة أدناه:

1- في مادة الضريبة أو الرسوم، أمام المحكمة الإدارية التي يقع في **دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.**

2- في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

3- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان **إبرام العقد أو تنفيذه.**

4- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

5- في مادة الخدمات الطبية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

قائمة المراجع

أولا: الكتب:

1-**القرآن الكريم.**

2-إبراهيم بدر شهاب، **معجم مصطلحات الإدارة العامة**،ط1، **مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر** والتوزيع، بيروت 1998 .

3- إبراهيم بكير بحاز، القضاء في المغرب العربي من تمام الفتح حتى قيام الخلافة الفاطمية، دار **الياقوت للطباعة والنشر والتوزيع عمان** 2001 .

4- إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة،ط4،الهيئة المصرية العامة للكتاب 1978 .

5- **إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية** 1993 .

6-ابن أبي الدم شهاب الدين أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله الحموي الشافعي، **أدب القضاء تحقيق** محمد مصطفى الزحيلي،ط2، **دار الفكر دمشق** 1982 .

7-ابن أبي زمنين أبو عبد الله محمد بن عبد الله بن إبراهيم المري الأندلسي، **منتخب الأحكام، تحقيق** محمد حماد،ط1، **منشورات مركز** الدراسات والأبحاث وإحياء التراث الرباط 2009 .

8- ابن جزي محمد بن أحمد بن محمد الكلبي، القوانين الفقهية، دار العلم بيروت.

9- ابن جماعة بدر الدين محمد بن إبراهيم، تحرير الأحكام في تدبير **أهل الإسلام** ،تحقيق أحمد **فريد** المزيدي ومحمد حسن إسماعيل الشافعي،ط1، دار الكتب العلمية بيروت 2003 .

10-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات **الجامعية** 1994 .

11- ابن الجوزي أبو الفرج عبد الرحمن ا بن الجوزي، المصباح المضيء في خلافة المستضيء، تحقيق ناجية عبد الله إبراهيم،ط1، **شركة المطبوعات** للتوزيع والنشر بيروت 2000.

12-بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري،ط2، **ديوان المطبوعات الجامعية** 1994 .

13- ابن خلدون عبد الرحمن بن محمد **الحضرمي، مقدمة ابن خلدون**،ط1، **دار الفكر للطباعة** والنشر والتوزيع بيروت 2004 .

14- **ابن رشد أبو الوليد، البيان والتحصيل**، تحقيق أحمد جبالي،ط2، دار الغرب الإسلامي بيروت 1988

15-**حسن إبراهيم حسن وعلي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية**،ط2، **مكتبة النهضة المصرية** 1959 .

16-ابن زنجويه أبو أحمد حميد بن مخلد بن قتيبة الأزدي الخراساني، كتاب الأموال،ط1، دار الكتب العلمية بيروت 2006 .
17-ابن عبد الرفيع أبو إسحاق إبراهيم بن حسن بن عبد الرفيع، معين الحكام على القضايا والأحكام، تحقيق محمد بن قاسم بن عباد، دار الغرب الإسلامي بيروت 1989 .
18-حسن مصطفى حسين، القضاء الإداري،ط3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1987 .
19- ابن العربي أبو بكر محمد بن عبد الله أحمد المعافري الأشبيلي، أحكام القرآن، تحقيق علي محمد البجاوي، دار المعرفة بيروت 1972.
20- ابن قنفذ أبو العباس أحمد بن حسن بن علي بن الخطيب القسنطيني، كتاب الوفيات، تحقيق عادل نويهض،ط4، دار الآفاق الجديدة بيروت 1983 .
22- ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب،ط1، دار صادر بيروت 2000.
23- أبو الحسن علي المالكي الشاذلي، كفاية الطالب الرباني على رسالة بن أبي زيد القيرواني، مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاه القاهرة 1938 .
24-أبو حمو موسى بن يوسف الزياني العبد الوادي، واسطة السلوك في سياسة الملوك، دار أبو سلامة للطباعة والنشر والتوزيع تونس 1990.
25- أبو عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، تحقيق محمد خليل هراس،ط1، دار الكتب العلمية بيروت 1986.
26-أبو عمر أحمد بن عمر بن سالم بازمول، رسالة عمر بن الخطاب إلى أبي موسى في القضاء وآدابه رواية ودراية، الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام مكة المكرمة.
27- أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة للطباعة والنشر بيروت 1979.
28- أحمد أبو الوفاء، أصول المحاكمات المدنية،ط3، الدار الجامعية بيروت 1983.
29- أحمد بن داوود المزجاجي ، مقدمة في الإدارة الإسلامية،ط1، الشركة الخليجية جدة 2000.
30- أحمد شلبي، تاريخ التشريع الإسلامي وتاريخ النظم القضائية في الإسلام،ط1، مكتبة النهضة الإسلامية القاهرة 1981.
31- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد،ط5، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2003 .

32 - آدم ميتز، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري، تعريب محمد عبد الهادي أبو ريدة،ط4، دار الكتاب العربي 1967.

33-إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة،ط2، دار المعارف القاهرة 1973.

34-أمير عبد العزيز، دراسات في علوم القرآن،ط2، دار الشهاب باتنة 1988.

35-أكرم رسلان ديرانية، الحكم والإدارة في الإسلام،ط1، دار الشروق جدة 1979.

36-الباجي أبو الوليد سليمان بن خلف، فصول الأحكام وبيان ما مضى عليه العمل عند الفقهاء والحكام، تحقيق الباتول بن علي، وزارة الأوقاف والشؤون المغربية 1990.

37-البخاري: محمد بن إسماعيل، صحيح البخاري لحاشية السندي، دار المعرفة بيروت.

38-البيهقي إبراهيم بن محمد، المحاسن والمساوئ ، دار بيروت للطباعة والنشر بيروت .

39- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2005.

40- بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2005.

41- بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية ،دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2005.

42- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2005.

43- بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء ،دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2007.

44- بو بشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية 2006.

45-بو زياني الدراجي، نظم الحكم في دولة بني عبد الواد الزيانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1993 .

46-بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر.

47-بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار ريحانة الجزائر 2000.

48-بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار جسور للنشر والتوزيع الجزائر .

49-بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، دار جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2009 .

50-التهانوي محمد علي، موسوعة كشاف اصطلاحات الفنون والعلوم،ط1، مكتبة لبنان ناشرون بيروت 19

51- ج.ف.ب. هوبكنز، النظم الإسلامية في المغرب العربي في القرون الوسطى ، ترجمة د.أمين توفيق الطيبي، الدار العربية للكتاب تونس 1980.
52- حافظ عجاج الكرمي، الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم،ط1، دار السلام للطباعة والنشر القاهرة 2006 .
53- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية،ط1، دار الخلدونية الجزائر 2007.
54- حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي،ط1، دار النفائس عمان 1999.
55- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2004 .
56- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية 2004.
57- حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية،ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 1998.
58- حمدي عبد المنعم،ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته،ط1،دار الشروق بيروت 1983.
59- الخشني أبو عبد الله محمد بن الحارث، قضاة قرطبة، تحقيق إبراهيم الأبياري،ط1، دار الكتاب اللبناني بيروت 1982.
60- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى ،ط2،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2006.
61- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري،ط3،ديوان المطبوعات الجامعية 2007.
62- خليل أحمد قدادة، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2002 .
63- ددة خليفة كمال إبراهيم بن يحي بن نجشي، رسالة في السياسة الشرعية،ط1، تحقيق محمد بن حسن محمد حسن إسماعيل الشافعي وأحمد المزيدي، دار الكتب العلمية بيروت2003.
64- دلاندة يوسف، التنظيم القضائي الجزائري،ط1، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة 2008.
65- رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 1998 .

66- سالم بن عبد الله الخلف، نظم حكم الأمويين ورسومهم في الأندلس،ط1، **الجامعة الإسلامية المدينة المنورة**2003.

67-سالم علي البهنساوي، الشريعة المفترى عليها،ط1،**دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع المنصورة** 1995.

68- السروجي أبو العباس شمس الدين أحمد بن إبراهيم بن عبد الغني، كتاب أدب القضاء، تحقيق شيخ شمس العارفين صديقي بن محمد ياسين،ط1، دار البشائر الإسلامية بيروت 1977 .

69- **سعيد الحكيم الحامي، الرقابة على أعمال** الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية،ط2، **دار** الفكر العربي القاهرة 1987.

70- **السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي،ط1، جامعة الملك سعود**1994.

71- الشوكاني محمد بن علي بن محمد، **نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار، ط2**، دار المعرفة بيروت 1992.

72- **شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول،ط1، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر** 1999.

73- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني والثالث،ط4، **ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر** 2007.

74- الصادق بن عبد الرحمن الغرياني، تطبيقات قواعد الفقه عند المالكية من خلال كتاب البهجة في **شرح التحفة،ط1، دار بن حزم** للطباعة والنشر والتوزيع بيروت 2005 .

75-صالح بن علي بن عبد الرحمن الربيعة، دعوى تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة ،ط1، **مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية الرياض** 2005 .

76- صالح بن فوزان بن عبد الله الفوزان، الشرح المختصر على متن زاد المستقنع، ط1، **دار العاصمة للنشر والتوزيع الرياض** 2004.

77- صبحي أحمد زهير العادلي، رقابة القضاء العادي على القرارات الإدارية المعدومة **ونظرية الاعتداء المادي، جامعة دمشق** 1998.

78- طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في **المواد الإدارية، دار الخلدونية الجزائر** 2005 .

79- طلحة محمد بن عبد الرحمن غوث، الادعاء العام وأحكامه في الفقه والنظم، ط1، **كنوز اشبيليا للنشر والتوزيع الرياض** 2004.

80- **ظافر** القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ، ط1، دار النفائس بيروت 1978 .

81- عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي **والأنظمة القانونية المعاصرة،ط1**، عالم الكتب **القاهرة**، 1984.

82- **عبد الحميد** الرفاعي، القضاء الإداري بين **الشريعة والقانون، ط1، دار الفكر المعاصر** بيروت 1989.

83- عبد الرحمن الضحيان، الإدارة في الفكر والتطبيق، ط1، دار عالم الكتب **للطباعة والنشر والتوزيع** 1990.

84- عبد الرحمن الضحيان، النظم الإسلامية وحاجة البشرية إليها، ط1، دار المآثر المدينة المنورة 2002.

85- **عبد الرزاق علي الأنباري، النظام** القضائي في بغداد في العصر العباسي، **مطبعة النعمان** النجف1977.

86- عبد السميع سالم الهراوي، لغة الإدارة العامة في صدر الإسلام، الهيئة المصرية للكتاب 1986.

87- عبد القديم زلوم، الأموال في دولة الخلافة، ط1، دار العلم للملايين بيروت 1983.

88- **عبد الكريم زيدان، نظام** القضاء في الشريعة الإسلامية، ط2، مؤسسة الرسالة بيروت 1989.

89- عبد الهادي عباس، العقود الإدارية،ط1، **دار المستقبل دمشق** 1992.

90- عبد الله بن عبد العزيز الدرعان، القواعد الأولية في المرافعات الشرعية، ط1، **مكتبة التوبة الرياض** 1993.

91-عبد طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط8، منشورات جامعة دمشق 2006.

92-عدنان محمد بن عتيق القبيلان، الدعوى القضائية في الفقه الإسلامي، ط1، دار ابن الجوزي للنشر والتوزيع الدمام 1429ه (2008م).

93-علي أحمد، القضاء في المغرب والأندلس خلال العصور الوسطى، ط1، دار حسان للطباعة والنشر والتوزيع دمشق 1993.

94-علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث الرياض 2002.

95-علي محمد حسين، رقابة الأمة على الحكام، ط1، المكتب الإسلامي بيروت 1988.

96-عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1995.

97-عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2007.

98-عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط3، مركز الإسكندرية للكتاب الإسكندرية 2006.

99-عيد مسعود الجهني، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط1، مركز البحوث الرياض 1984.

100-الفراء أبو علي محمد بن الحسين، الأحكام السلطانية ، دار الكتب العلمية بيروت 1983.

101-فؤاد عبد المنعم أحمد، ابن خلدون ورسالته للقضاء، ط1، دار الوطن الرياض 1417ه (1996م).

102-الفيروزآبادي مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط،ط1، دار إحياء التراث العربي بيروت 1997.

103-قدامة بن جعفر، الخراج وصناعة الكتابة، دار الرشيد للنشر بغداد1981.

104- القرافي شهاب الدين أبو العباس أحمد بن إدريس، الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق، دار الكتب العلمية بيروت.

105- القرافي شهاب الدين أبو العباس أحمد بن إدريس، الذخيرة في فروع المالكية،ط1، دار الكتب العلمية بيروت 2001.

106- القضاعي أبو عبد الله محمد بن سلامة، عيون المعارف وفنون أخبار الخلائف،ط1، دار البدر للنشر والتوزيع والترجمة المنصورة 2007.

107- الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن الحبيب، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية بيروت.

108- مجاهد الإسلام القاسمي، النظام القضائي الإسلامي،ط1، دار الكتب العلمية بيروت 2001.

109- المسعودي أبو الحسين علي بن الحسين بن علي، مروج الذهب ومعادن الجوهر، ط2، دار الكتب العلمية بيروت 2004.

110مصطفى الهروس، المدرسة المالكية الأندلسية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالمملكة المغربية1979.

111- محمد بن عبد الله الشباني، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية،ط3، دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع الرياض 1991.

112- محمد بن عبد القادر شيبة الحمد، الولاية القضائية لديوان المظالم في المملكة العربية السعودية،ط1، مطبعة الصلاح جدة 2005.

113- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 2000.

114- محمد الزحيلي، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي،ط2، دار الفكر دمشق 2002.

115- محمد الزهري العمراوي، السراج الوهاج شرح متن المنهاج، دار الجيل بيروت 1987.

116- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية القاهرة 1997.

117- محمد سليمان ، علماء الإسلام، دار الكتب العلمية بيروت.

118- محمد عبد الوهاب خلاف، تاريخ القضاء في الأندلس من الفتح الإسلامي إلى نهاية القرن الخامس الهجري،ط2، المؤسسة العربية الحديثة القاهرة 1992.

119- محمد علي فهيم بيومي، تاريخ القضاء في الحرمين الشريفين،ط1، مكتبة زهراء الشرق القاهرة 2007.

120- محمد قدري باشا، قانون العدل والإنصاف للقضاء على مشكلات الأوقاف، ط1، مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع بيروت 2007.

121- محمد نعيم ياسين، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع الرياض 2003.

122- محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام،ط1، الدار السعودية للنشر والتوزيع جدة 1985.

123- محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة،ط1، الدار السعودية للنشر والتوزيع جدة 1984.

124- محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، ط1، جامعة الملك سعود الرياض 1985.

125- محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري،ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 1998.

126- محي هلال السرحان، النظرية العامة للقضاء في الإسلام، مركز البحوث والدراسات الإسلامية بغداد 2007.

127- مهند ماهر جاسم، القضاء في العصر الأموي، دار الحقائق للطباعة والنشر والتوزيع حمص2009.

128- موسى لقبال، الحسبة المذهبية في بلاد المغرب العربي،ط1، الشركة الوطنية للكتاب الجزائر1971.

129- ميارة محمد بن أحمد الفاسي، شرح ميارة على تحفة الحكام، دار الفكر بيروت.

130- النباهي أبو الحسن بن عبد الله بن الحسن **النباهيالمالقي الأندلسي، تاريخ قضاة قرطبة، دار** الآفاق الجديدة بيروت **1980.**

131- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى عين مليلة **2009.**

132- نذير بن محمد الطيب أوهاب، نظرية العقود الإدارية دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي **والقانون، مركز البحوث الرياض 2000.**

133- لنويري شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب، نهاية الأرب في فنون الأدب، **نسخة مصورة دار الكتب المصرية القاهرة** 1931.

134- **الونشريسي** أحمد بن يحي، كتاب الولايات ومناصب الحكومة الإسلامية والخطط الشرعية، **مطبعة لافوميك الجزائر .**

135- **الونشريسي** أحمد بن يحي ،المعيار المعرب، دار الغرب الإسلامي بيروت **1981.**

136- **وهبة الزحيلي، أصول الفقه الإسلامي، دار الفكر الجزائر 1992.**

137- **وهبة الزحيلي، أصول الفقه الإسلامي وأدلته،ط4، دار الفكر دمشق 1997.**

138- هاشم يحي الملاح، حكومة الرسول صلى الله عليه وسلم، ط1، دار الكتب العلمية بيروت **2007.**

139- **يسن عمر،** يوسف استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي،ط1، **دار** ومكتبة الهلال بيروت1995

ثانيا:الرسائل الجامعية:

1- بن الموفق عبد الرؤوف، مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم الشريعة والقانون، كلية أصول الدين والشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر **للعلوم الإسلامية** 2005 .

2- أبو بكر صالح بن عبد الله، ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر، رسالة ماجستير، المعهد الوطني للتعليم العالي للعلوم الإسلامية باتنة 1996 .

3- سويقات أحمد، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون الجزائر 2002 .

ثالثا: المقالات

1- نويري عبد العزيز المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة العدد 08 السنة 2006.

2 -بوحميدة عطاء الله، اختصاص الجهات الإدارية: تغيير مستمر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية العدد 03السنة 2008.

3- بوصوف موسى، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية مجلة مجلس الدولة،العدد04السنة 2003.

4- بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة العدد06 السنة 2006.

5- علي بن سليمان السعوي، قضاء المظالم ونظامه في المملكة العربية السعودية ندوة القضاء والأنظمة العدلية المجلد الثالث،ط2، وزارة العدل السعودية 1425هـ/2004م.

6- صالح بن عبد الله بن حميد، التعويض عن الأضرار الناشئة عن التقاضي ندوة القضاء والأنظمة العدلية المجلد الثالث ،ط2،وزارة العدل السعودية 1425هـ/ 2004م

فهرس الموضوعات

مقدمة:..... 01

فصل تمهيدي: مفهوم أعمال الإدارة والرقابة عليها..... 08

المبحث الأول: مفهوم الإدارة والعمل الإداري..... 08

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة..... 08

الفرع الأول: مدلول لفظ لإدارة العامة..... 08
أولا: لفظ العامة..... 08
ثانيا: المدلول اللغوي لكلمة الإدارة..... 09
رابعا: تعريف الإدارة العامة..... 10
الفرع الثاني: هياكل الإدارة العامة في النظام الجزائري والنظام الإسلامي..... 11
أولا: هياكل الإدارة العامة في نظام الخلافة الإسلامية..... 11
ثانيا: هياكل الإدارة العامة في نظام الإدارة..... 13
المطلب الثاني: مفهوم العمل الإداري..... 14
الفرع الأول: القرار الإداري..... 15
أولا: تعريف القرار الإداري..... 16
ثانيا: أركان القرار الإداري..... 16
ثالثا: القرار الإداري في الفقه الإسلامي..... 16
رابعا: شروط صحة القرارات الإدارية في الفقه الإسلامي..... 16
الفرع الثاني: العقد الإداري..... 17
أولا: تعريف العقد الإداري..... 17
ثانيا: أنواع العقود الإدارية..... 17
ثالثا: العقد الإداري في الفقه الإسلامي..... 18
الفرع الثالث: الأعمال المادية..... 19
أولا: الأعمال المادية الإدارية..... 19
ثانيا: الأعمال المادية غير الإدارية..... 19
المبحث الثاني: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة وأهدافها..... 20
المطلب الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة..... 20
الفرع الأول: مدلول كلمة الرقابة..... 20
أولا: المدلول اللغوي لكلمة الرقابة..... 20
ثانيا: المدلول الاصطلاحي..... 21
الفرع الثاني: الرقابة في الفقه الإسلامي..... 22

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

المطلب الثاني: أهداف الرقابة..... 24
الفرع الأول: مبدأ الشرعية..... 24
أولا: مضمون مبدأ الشرعية..... 24
ثانيا: مصادر الشرعية..... 24
ثالثا: نطاق وحدود مبدأ الشرعية..... 26
الفرع الثاني: مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي..... 27
أولا: مضمون المبدأ 27
ثانيا: مصادر مبدأ الشرعية في النظام الإسلامي..... 27
ثالثا: حدود ونطاق مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي..... 30
الفصل الأول: أجهزة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة..... 32
المبحث الأول: قضاء المظالم في الفقه الإسلامي..... 32
المطلب الأول: قضاء المظالم النشأة والتطور..... 33
الفرع الأول: مفهوم قضاء المظالم 33
أولا: مدلول كلمة القضاء 33
ثانيا: مدلول كلمة المظالم 33
ثالثا: مفهوم قضاء المظالم..... 34
الفرع الثاني: نشأة قضاء المظالم..... 35
الفرع الثالث: استقلال قضاء المظالم وتطوره..... 37
أولا: أسباب استقلال ولاية المظالم..... 38
ثانيا: مظاهر استقلال ولاية المظالم وتطورها..... 38
المطلب الثاني: ولاية المظالم التنظيم والاختصاص..... 40
الفرع الأول: هيئات ولاية المظالم..... 40
أولا: تشكيلة الهيئة الإدارية..... 40
ثانيا: تشكيلة الهيئة القضائية..... 41
الفرع الثاني: اختصاصات ولاية المظالم وصلاحيتها..... 45
أولا: الاختصاصات التي تدخل في إطار الرقابة على أعمال الإدارة.... 45

ثانيا: الاختصاصات التي تدخل في أصلها ضمن القضاء العادي..... 46
المطلب الثالث: ديوان المظالم في العصر الحديث..... 48
الفرع الأول: نشأة ديوان المظالم وتطوره..... 48
الفرع الثاني: تشكيل ديوان المظالم وتنظيمه وسير عمله..... 50
أولا: التشكيلة البشرية للديوان
ثانيا: تنظيم الهيئة القضائية وقواعد سيرها..... 51
الفرع الثالث: اختصاصات ديوان المظالم..... 53
المبحث الثاني: نشأة وتطور القضاء الإداري في الجزائر..... 56
المطلب الأول: القضاء الإداري قبل دستور 1996..... 56
الفرع الأول: القضاء الإداري في الفترة الانتقالية(1962-1965)..... 56
الفرع الثاني: القضاء الإداري بعد الصلاح القضائي لسنة 1965..... 58
الفرع الثالث: تنظيم وسير الغرف الإدارية..... 59
أولا: توزيع الاختصاص بين هياكل القضاء الإداري..... 60
ثانيا: التشكيلة القانونية للفصل في القضايا..... 62
المطلب الثاني: القضاء الإداري في ظل دستور 1996..... 64
الفرع الأول: أسباب تبني الازدواجية القضائية..... 65
أولا: تطور المجتمع..... 65
ثانيا: تزايد المنازعات الإدارية..... 65
ثالثا: توافر الجانب البشري..... 65
رابعا: خصوصية المنازعات الإدارية..... 66
الفرع الثاني: سير المحاكم الإدارية وتنظيمها..... 66
أولا: تشكيلة المحكمة الإدارية..... 67
ثانيا: الاختصاص النوعي:..... 67
الفرع الثالث: تنظيم مجلس الدولة وعمله..... 70
أولا: تشكيل مجلس الدولة..... 70
ثانيا: قواعد سير مجلس الدولة..... 70

ثالثا: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة..... 70
الفرع الرابع: محكمة التنازع..... 72
أولا: تشكيلة محكمة التنازع..... 72
ثانيا: عمل محكمة التنازع..... 73
ثالثا: اختصاصات محكمة التنازع..... 73
رابعا: أحكام محكمة التنازع..... 73
المبحث الثالث: المقارنة بين هياكل وأجهزة قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري.. 74
المطلب الأول: المقارنة بين هياكل ولاية المظالم وهياكل القضاء الإداري الجزائري.. 74
الفرع الأول: المقارنة من حيث التشكيل والتنظيم..... 74
أولا: رئاسة المحكمة..... 74
ثانيا: القضاء الجماعي..... 75
ثالثا: درجات التقاضي..... 75
الفرع الثاني: المقارنة من حيث الاختصاصات..... 76
ثانيا: أوجه الاختلاف..... 77
المطلب الثاني: المقارنة بين هياكل ديوان المظالم السعودي وهياكل القضاء الإداري الجزائري..... 78
الفرع الأول: المقارنة من حيث الأصل ومراحل التطور..... 78
أولا: من حيث الأصل..... 78
ثانيا: من حيث مراحل التطور..... 78
الفرع الثاني: المقارنة من حيث التشكيل والتنظيم..... 80
أولا: من حيث الاستقلالية..... 80
ثانيا: من حيث الهيكلة التنظيمية..... 80
ثالثا: من حيث رئاسة الجهاز القضائي..... 80
رابعا: من حيث درجات التقاضي..... 81
خامسا: من حيث القضاء الجماعي..... 81
سادسا: من حيث عضوية النيابة العامة..... 81

الفرع الثالث: المقارنة من حيث الاختصاصات..... 83
أولا: أوجه الشبه والاتفاق..... 83
ثانيا: أوجه التباين والاختلاف..... 85
الفصل الثاني: وسائل الرقابة القضائية وإجراءاتها..... 88
المبحث الأول: الدعوى الإدارية في الفقه الإسلامي..... 88
المطلب الأول: مفهوم الدعوى..... 88
الفرع الأول: مدلول كلمة الدعوى..... 89
أولا: المدلول اللغوي..... 89
ثانيا: المدلول الاصطلاحي..... 89
الفرع الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية..... 90
الفرع الثالث: شروط قبول الدعوى..... 91
أولا: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى..... 91
ثانيا: آجال رفع الدعوى..... 93
ثالثا: التظلم الإداري والقرار السابق..... 94
المطلب الثاني: موجبات التداعي..... 95
الفرع الأول: موجبات التداعي أمام ولاية المظالم..... 95
أولا: مستند دعوى الإلغاء..... 95
ثانيا: مستند دعوى التعويض..... 98
الفرع الثاني: موجبات التداعي أمام ديوان المظالم السعودي..... 101
أولا: موجبات الطعن في القرارات الإدارية..... 101
ثانيا: موجبات المسؤولية الإدارية(التعويض)..... 102
المطلب الثالث: إجراءات التداعي..... 103
الفرع الأول: إجراءات التداعي أمام قاضي المظالم في الفقه الإسلامي..... 103
أولا: خصائص إجراءات دعوى المظالم الإدارية..... 103
ثانيا: مراحل سير الدعوى..... 105
ثالثا: مدى سلطة وولاية المظالم..... 109

الفرع الثاني: إجراءات التداعي أمام ديوان المظالم السعودي..... 111
أولا: خصائص الإجراءات القضائية أمام ديوان المظالم..... 111
ثانيا: مراحل سير الدعوى..... 112
المبحث الثاني: الدعوى الإدارية في التشريع الجزائري..... 114
المطلب الأول: أنواع الدعاوى الإدارية والشروط الشكلية فيها..... 114
الفرع الأول: أنواع الدعاوى الإدارية في التشريع الجزائري..... 114
أولا: تعريف الدعوى الإدارية..... 114
ثانيا: أنواع الدعاوى الإدارية..... 115
الفرع الثاني: شروط قبول الدعوى..... 117
أولا: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى..... 117
ثانيا: الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى..... 118
ثالثا: شرط الميعاد
المطلب الثاني: تأسيس الدعوى الإدارية..... 121
الفرع الأول: تأسيس دعاوى الإلغاء..... 121
أولا: عيب عدم الاختصاص..... 121
ثانيا: عيب الشكل والإجراءات..... 122
ثالثا: عيب السبب..... 123
رابعا: عيب مخالفة القانون..... 124
خامسا: عيب الانحراف بالسلطة..... 125
الفرع الثاني: تأسيس دعاوى التعويض..... 125
المطلب الثالث: إجراءات التقاضي..... 127
الفرع الأول: خصائص الإجراءات الإدارية..... 127
أولا: الطابع الكتابي..... 127
ثانيا: الطابع الحضوري..... 127
ثالثا: الطابع شبه السري..... 127
رابعا: الطابع التحقيقي

خامسا: وساطة المحامي..... 128
الفرع الثاني: مراحل سير الدعوى..... 128
أولا: مرحلة افتتاح الدعوى..... 128
ثانيا: تبليغ العريضة الافتتاحية..... 129
ثالثا:مرحلة تبادل المذكرات والتحقيق في المنازعة..... 129
رابعا: مرحلة التقرير وإحالة الملف على محافظ الدولة..... 130
خامسا: جلسة الحكم..... 130
سادسا: طرق الطعن في الأحكام..... 131
الفرع الثالث: مدى سلطة وولاية القاضي الإداري..... 132
أولا: من حيث الفصل في النزاع..... 132
ثانيا: من حيث تنفيذ الأحكام..... 133
المبحث الثالث: أصول التقاضي بين قضاء المظالم والقضاء الإداري الجزائري..... 134
المطلب الأول: إجراءات التقاضي بين ناظر المظالم والقاضي الإداري الجزائري..... 134
الفرع الأول: من حيث تأسيس الدعاوى وشروط قبولها..... 134
أولا: من حيث تأسيس الدعاوى..... 134
ثانيا: من حيث الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى..... 135
ثالثا: من حيث شرط الميعاد..... 137
رابعا: من حيث شرط التظلم الإداري..... 137
الفرع الثاني: من حيث اجراءات التداعي وسلطة القاضي 138
أولا : من حيث خصائص الاجراءات..... 138
ثانيا: من حيث انواع القضاء وسلطة القاضي..... 139
المطلب الثاني :أصول التقاضي بين ديوان المظالم السعودي والثقضاء الاداري الجزائري..... 141
الفرع الأول: من حيث تأسيس الدعاوي وشروط قبولها 141
ولا: شروط التظلم 141
ثانيا: شرط الميعاد 142

ثالثا: من حيث رسوم التقاضي 143
رابعا: من حيث توكيل محام..... 144
خامسا:إرفاق القرار المطعون فيه بالعريضة الافتتاحية..... 144
الفرع الثاني: من حيث إجراءات التقاضي 144
أولا: من حيث تبليغ العريضة الافتتاحية للخصم..... 144
ثانيا: من حيث دور محافظي الدولة 145
ثالثا: من حيث استئناف الأحكام..... 145
رابعا: من حيث سلطة التأديب والعقاب..... 146
خاتمة..... 148
فهرس الآيات..... 152
فهرس الأحاديث..... 153
فهرس الاعلام..... 154
الملاحق..... 158
فهرس الموضوعات..... 212

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية