جـــــامـــعـــة الـــنعامـــة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



رقابة القضاء على أعمال الإدارة في ظل مبدأ المشروعية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر – ل.م.د– حقوق
تخصص قانون إداري

تحت إشراف:
الأستاذ الدكتور: عمراني كمال الدين

إعداد الطالبين:
– قادة حمداوي
– أحمد حاج محمد

أعضاء لجنة المناقشة		
الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الصفة
د. سمغوني زكرياء	أستاذ التعليم العالي	رئيسا
د. عمراني كمال الدين	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا
د.رافعي ربيع	أستاذ محاضر –أ–	مناقشا

الموسم الجامعي: 2025 – 2026


بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم: " ﴿يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۚ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

سورة المجادلة أية 11

سلكنا البدايات بتيسيره و بلغنا النهايات بتوفيقه

و حققنا الغايات بفضله

فالحمد لله حمدا وشكرا وامتنانا الحمد لله على البدء والختام

وآخر دعوانا أن حمد لله رب العالمين

اهدي بحث تخرجي إلى روح والدي الذي زين اسمي بأجمل الألقاب،

الى من علمني أن الدنيا كفاح وسلاحها العلم والمعرفة

إلى من جعل الله الجنة تحت أقدامها واحتضنتني قلبا قبل يدها وسهلت لي

الشدائد بدعائها إلى القلب الحنون لمن رضاها يخلق لي التوفيق أمي

إلى من شددت بهم عضدي فكانوا خير المعين رفيقة دربي في الرخاء

والشدائد إلى خلاصة فؤادي أبنائي وبناتي إلى اخوتي وأخواتي اهدي لكم هذا

الانجاز وثمرة نجاحي الذي لطالما تمنيته

الطالب: حمداوي قادة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَآخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنِ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ﴾

صدق الله العظيم

سورة يونس الآية 10

الحمد لله حبا وشكرا وامتنانا، الذي وفقني على إتمام هذا العمل وتحقيق حلمي، إلى من كانوا مصدر الدعم والعطاء ،الذي دعمني بلا حدود وأعطاني بلا مقابل، إلى روح فخري واعتزازي أبي الغالي.

إلى من كانت الداعم الأول لتحقيق طموحي ،إلى القلب الحنون من كانت دعواتها تحيطني دائما أمي الحبيبة.

إلى رفيقة دربي وأبنائي وإخوتي سندي أدامكم الله ضلعا ثابتا لي،إلى زملاء العمل والدراسة ،لكل من كان عونا وسندا في هذا الطريق وشاركني لحظات التحدي والانجاز .

إلى أساتذتي الأفاضل كل من علمني حرفا وساهم في وصولي إلى هذه اللحظة .

اهدي هذا العمل المتواضع تقديرا وامتنانا، راجيا أن يكون ثمرة خير ونفع.

الطالب : أحمد حاج محمد

شكر وعرفان

الحمد لله حمدا كثيرا حتى يبلغ الحمد منتهاه والصلاة والسلام على أشرف مخلوق اجتباه الله بنوره واصطفاه

وانطلاقا من باب من لم يشكر الناس لم يشكر الله نتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذ المشرف **الدكتور عمراني كمال الدين** على إرشاداته وتوجيهاته لنا

في إتمام هذا البحث، كما نتقدم بجزيل الشكر والعطاء إلى كل يد رافقتنا في هذا العمل سواء من قريب أو من بعيد، والشكر الموصول كذلك إلى أوليائنا الذين سهروا على تقديم لنا كل الظروف الملائمة لإنجاز هذا العمل، كما نتقدم أيضا بالشكر والاحترام والتقدير للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على ما بذلوه من جهد في قراءة بحثنا المتواضع

ونتقدم بجزيل الشكر إلى كل الأساتذة والإداريين كل باسمه ومقامه كلية الحقوق والعلوم السياسية

مقدمـــة

شهد مفهوم الدولة تطوراً جذرياً عبر العصور، من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وصولاً إلى دولة القانون الحديثة. هذا التطور لم يكن محايداً، بل رافقه تحول عميق في طبيعة العلاقة بين السلطة والحرية، وبين الإدارة والفرد. فكلما اتسع نطاق التدخل الإداري، وتعددت مظاهر السلطة العامة، ازدادت حاجة المجتمع إلى آليات رقابية فعالة تكفل عدم تحول هذه السلطة إلى أداة قمع أو تعسف. ومن هنا، برز مبدأ المشروعية كحجر الزاوية في بناء الدولة القانونية الحديثة، حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة أساسية مفادها أن الإدارة، بكل فروعها وأجهزتها، ليست فوق القانون، بل هي خاضعة له في جميع أعمالها وتصرفاتها. غير أن مجرد النص على مبدأ المشروعية في الدساتير والقوانين لا يكفي لضمان احترامه، بل لا بد من وجود ضمانة جوهرية وحاسمة تتمثل في رقابة القضاء، التي تمثل الصمام الأمني لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من أي انحراف إداري.

وتكتسي رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهمية مضاعفة عندما يتعلق الأمر بالقرارات الإدارية المنفردة، تلك التي تعبر عن الإرادة الإدارية في وجه الأفراد دون حاجة إلى موافقتهم. فالإدارة، في سبيل تحقيق أهداف المنفعة العامة، تمتلك سلطات وامتيازات قانونية تجعلها في موقع قوة غير متكافئة مع الأفراد؛ فهي تستطيع أن تقيد حرياتهم، وتحد من ممارسة حقوقهم، وتفرض عليهم التزامات، بل وقد تصل إلى حد نزع ملكيتهم الخاصة أو الاستيلاء على ممتلكاتهم بصفة مؤقتة أو دائمة باسم المنفعة العامة. هذه السلطات، رغم مشروعيتها في الأصل، تحمل في طياتها خطراً كبيراً يتمثل في احتمال تحولها إلى تعسف إداري إذا ما تركت بغير رقابة. ولذلك، كان لزاماً أن يقف القضاء حارساً يقظاً على مشروعية هذه القرارات، ليمنع الإدارة من الخروج عن حدود القانون، وليضمن ألا تكون الامتيازات القانونية التي منحت للإدارة وسيلة للهيمنة أو التسلط، بل أداة لتحقيق الصالح العام في إطار من العدالة والشفافية.

إن الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية لم تصل إلى ما هي عليه اليوم بين عشية وضحاها، بل كانت ثمرة تراكم تاريخي وتطور فكري وقضائي طويل. ولعل التجربة الفرنسية، باعتبارها مهد القانون الإداري والقضاء الإداري، تمثل نموذجاً

رائداً في هذا المجال. فقد تمكن القضاء الإداري الفرنسي، بفضل ما يتمتع به من استقلالية وخبرة، من بناء منظومة قضائية دقيقة ومعقدة تخضع فيها جميع تصرفات الإدارة – باستثناء أعمال السيادة– لرقابة فعالة ومتنوعة. هذه الرقابة لم تقتصر على مجرد التحقق من الشكل الخارجي للقرار، بل تعمقت لتصل إلى نطاق السبب والغاية، وطورت وسائل طعن مبتكرة كدعوى الإلغاء لدواعي التجاوز في استعمال السلطة، ودعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأعمال غير المشروعة. وقد تدرج القضاء في تشديد رقعته، فانتقل من الرقابة البسيطة إلى الرقابة الصارمة، ومن مراقبة عناصر المشروعية الظاهرية إلى الغوص في أعماق السلطة التقديرية للإدارة، مما جعل النشاط الإداري بكامله موضوعاً تحت مجهر القضاء.

وتزداد أهمية هذه الرقابة صرامة وحدة عندما ندرك أن الإدارة لا تعمل دائماً في إطار من القواعد الجامدة المحددة سلفاً. بل إن المشرع غالباً ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة، تتيح لها الاختيار بين عدة حلول قانونية لتحقيق هدف معين، أو تترك لها حرية تقدير الملاءمة في اتخاذ القرار أو الامتناع عنه. هذه السلطة التقديرية، رغم أنها قد تكون ضرورية لمرونة العمل الإداري وفعاليته، إلا أنها تشكل أخطر تحدٍ أمام رقابة القضاء.

أولاً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية فيمايلي:

– تكتسب الدراسة أهميتها من كونها تتناول أحد المبادئ الأساسية في القانون العام، وهو مبدأ المشروعية الذي يشكل حجر الزاوية في بناء دولة القانون، حيث لا يمكن تصور مشروعية أعمال الإدارة دون وجود رقابة قضائية فعالة.

ثانياً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف العلمية والعملية، يمكن إجمالها فيما يلي:

– تكمن أهمية الدراسة في كونها تسلط الضوء على الضمانات القضائية لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تعسف الإدارة، وهو أمر ذو انعكاس مباشر على حياة الأفراد اليومية.

– تكتسي الدراسة أهمية خاصة في ظل تزايد تدخل الإدارة في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما يزيد من احتمالات نشوء نزاعات بين الإدارة والأفراد.

– تقدم الدراسة تحليلاً مقارناً للتجارب القانونية المختلفة، وخاصة التجربة الفرنسية الرائدة في مجال القضاء الإداري، مما يساعد على فهم تطور آليات الرقابة القضائية.

– تساعد الدراسة الممارسين القانونيين (قضاة، محامين، مستشارين قانونيين) على فهم آليات الطعن في القرارات الإدارية بشكل أعمق، وكيفية إقامة الدعاوى الإدارية بفعالية.

– تحديد المفهوم الدقيق لرقابة القضاء على أعمال الإدارة، وبيان طبيعتها القانونية وخصائصها المميزة عن غيرها من أنواع الرقابة (كالرقابة السياسية والإدارية).

– تحليل أسس ومبررات خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، في ضوء مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات.

– التعرف على نطاق هذه الرقابة من حيث الأعمال الخاضعة لها والأعمال المستثناة (كأعمال السيادة)، مع بيان الأساس المنطقي لهذا التحديد.

– دراسة آليات ووسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وبخاصة دعوى الإلغاء لدواعي التجاوز في استعمال السلطة، ودعوى التعويض عن الأعمال غير المشروعة.

و فيما يخص صعوبات البحث نذكر:

– طبيعة الموضوع المعقد: يتسم موضوع رقابة القضاء على أعمال الإدارة بالتعقيد والتداخل بين مفاهيم قانونية دقيقة (كالتمييز بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، أو بين الخطأ الجسيم في التقدير وخطأ القانون الواضح).

– الطابع المتطور للموضوع: يشهد مجال القانون الإداري بشكل عام، ورقابة القضاء بشكل خاص، تطوراً مستمراً بفعل اجتهادات القضاء الإداري المتجددة، مما يستدعي متابعة مستمرة لأحدث الأحكام والاتجاهات.

– نطاق السلطة التقديرية: تمثل رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة أصعب إشكالية في الموضوع، حيث يصعب وضع معايير دقيقة وثابتة للتمييز بين الرقابة المشروعة والتدخل غير المشروع في سلطة الإدارة التقديرية.

– **صعوبة الوصول إلى بعض الأحكام القضائية:** قد لا تكون بعض الأحكام القضائية الهامة منشورة أو متاحة بسهولة، خاصة الأحكام الحديثة.

ثالثاً: الإشكالية الرئيسية

تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسية وجوهرية، يمكن صياغتها في التساؤل التالي:

إلى أي مدى تُعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة ضمانة فعالة لتحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية الذي يُلزم الإدارة بحماية حقوق الأفراد، وبين السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة، دون أن يؤدي ذلك إلى إعاقة حركتها أو تقويض دورها؟

تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الإشكاليات الفرعية التي يمكن صياغتها في شكل تساؤلات جزئية.

1. ما المقصود برقابة القضاء على أعمال الإدارة؟ وما الطبيعة القانونية لهذه الرقابة؟

2. ما هي الأسس النظرية والفلسفية التي تبرر خضوع الإدارة لرقابة القضاء؟ وكيف يتوافق ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات؟

3. ما المقصود بمبدأ المشروعية؟ وما هي عناصره ومتطلباته في مجال رقابة أعمال الإدارة؟

4. ما هي الأعمال الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء؟ وما هي الأعمال المستثناة من هذه الرقابة (كأعمال السيادة)؟ وما مبررات هذا الاستثناء؟

5. ما هي الوسائل القضائية المتاحة للأفراد للطعن في مشروعية الأعمال الإدارية (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التفسير، وغيرها)؟

6. كيف يمارس القضاء رقابته على عناصر المشروعية المختلفة (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)؟

و فيما يتعلق بالمنهج المتبع لتحقيق أهداف الدراسة والاجابة عن اشكالياتها و اختبار فرضياتها، سيتم الاعتماد على مجموعة من المناهج و المقاربات العلمية المتكاملة:

- **المنهج الوصفي**

- يستخدم هذا المنهج لوصف الظاهرة القانونية كما هي عليه في الواقع العملي والنظري.

- **سيتم من خلاله:**

- تعريف المفاهيم الأساسية (رقابة القضاء، أعمال الإدارة، المشروعية، السلطة التقديرية، وغيرها).

- وصف أنواع الرقابة القضائية وآلياتها ووسائلها.

- عرض نطاق الرقابة والأعمال الخاضعة والمستثناة.

- وصف أحكام القضاء الإداري في هذا المجال.

2- المنهج التحليلي

– يعتبر هذا المنهج الأداة الرئيسية للدراسة، حيث يتجاوز مجرد الوصف إلى تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية والفقه القانوني.

– سيتم من خلاله:

– تحليل عناصر المشروعية المختلفة وكيفية رقابة القضاء عليها.

– تحليل موقف القضاء من السلطة التقديرية للإدارة والمعايير التي وضعها لمراقبتها.

– تحليل أسباب وأبعاد الأحكام القضائية الهامة في هذا المجال.

– تفكيك الإشكاليات المعقدة ودراسة مكوناتها بشكل معمق.

وفيما يتعلق بخطة الدراسة فقمنا بتقسيمها لفصلين، تعرضنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية الدي قسمناه إلى مبحثين الأول بعنوان: مبدأ المشروعية والرقابة القضائية و المبحث الثاني بعنوان: الرقابة القضائية وتميزها عن غيرها، أما الفصل الثاني: موازنة مبدأ المشروعية، المبحث الأول بعنوان: آلية الرقابة القضائية، المبحث الثاني بعنوان: الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة.

الفـصـل الأول:

الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية

يمثل مبدأ المشروعية حجر الزاوية في بناء الدولة القانونية الحديثة، إذ يقوم على فكرة خضوع الإدارة للقانون، وعدم جواز مخالفتها للقواعد القانونية العليا في الدولة. وهذا المبدأ ليس مجرد شعار نظري، بل هو آلية عملية تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من أي تعسف إداري محتمل. ولا يمكن تصور مبدأ المشروعية دون وجود رقابة قضائية فعالة، تمارسها جهة قضائية مستقلة ومحايدة، تتولى مراقبة أعمال الإدارة والتأكد من مطابقتها للقانون، وإبطال ما يخالف منها. من هنا، تنشأ علاقة عضوية بين مبدأ المشروعية والرقابة القضائية، حيث يكون الأول هو المعيار أو المقياس، والثانية هي الآلية أو الأداة التي تكفل احترام هذا المقياس. ولأهمية هذين المفهومين في الدراسات القانونية والإدارية، يستوجب الأمر تخصيص فصل تمهيدي لتحليلهما تأصيلاً وتفصيلاً، قبل الانتقال إلى دراسة آليات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وعليه يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مبدأ المشروعية والرقابة القضائية، وفي المبحث الثاني الرقابة القضائية وتميزها عن غيرها

المبحث الأول: مبدأ المشروعية والرقابة القضائية

يُعنى هذا المبحث بتقديم الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، باعتبارهما الركيزتين الأساسيتين لأي نظام إداري قانوني سليم، وذلك تمهيداً لدراسة آليات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وسنتناول في هذا المبحث مبدأ المشروعية من حيث مفهومه ونطاقه، متطرقين إلى تعريفه وأصوله التاريخية وأهميته في الحد من السلطة التقديرية للإدارة، ثم ننتقل إلى مضمونه ومصادره والجزاء المترتب على مخالفته.

يعد مبدأ المشروعية أحد أهم الركائز التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة، إذ يشكل الإطار العام الذي ينبغي أن تلتزم به الإدارة في جميع تصرفاتها، سواء تعلق الأمر بالقرارات الإدارية أو بالأعمال المادية التي تقوم بها. فالإدارة، باعتبارها أداة تنفيذية في يد السلطة العامة، لا تتمتع بحرية مطلقة في ممارسة سلطتها، بل تخضع في كل تصرفاتها لاحترام قواعد القانون بمختلف مصادره، تجسيدا المبدأ سمو القانون وسيادته على كافة السلطات.

وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول مبدأ المشروعية وعناصرها والمطلب الثاني مصادر مبدأ المشروعية.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية وعناصرها

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ الدستورية الأساسية التي تنظم علاقة الإدارة بالقانون، إذ يقتضي بأن تكون جميع تصرفات الإدارة مقيدة بإطار قانوني واضح ومحدد، سواء تعلق الأمر بالقواعد الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية. ويُشكل هذا المبدأ الضمانة الأهم لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، كما يُعد الأساس الذي ترتكز عليه الرقابة القضائية في تقييم مدى احترام الإدارة الحدود سلطتها. [1]

وعليه سيتم تقسيم المطلب الأول إلى فرعين الفرع الأول إلى تعريف مبدأ المشروعية و الفرع الثاني إلى شروط تجسيد مبدأ المشروعية

[1] – مرزوق، حورية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2018، ص 88

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية.

يقصد بمبدأ المشروعية أنّ الإدارة ملزمة بالخضوع للقانون في جميع أعمالها وتصرفاتها، بحيث لا يجوز لها أن تقوم بأي عمل إلا إذا كان مستندا إلى نص قانوني يجيزه أو لا يمنعه. وهو مبدأ دستوري وقانوني يكرس سيادة القانون ويضع حدودًا قانونية لاستعمال السلطة من قبل الإدارة. ويهدف هذا المبدأ إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الدولة في ممارسة السلطة ومصلحة الأفراد في حماية حقوقهم من أي تجاوز أو تعسف إداري، وذلك من خلال خضوع تصرفات الإدارة لرقابة السلطة القضائية.

يقوم مبدأ المشروعية على خضوع الإدارة للقانون، سواء أكان هذا القانون مدرجا في شكل قواعد دستورية أو تشريعية أو تنظيمية. ويتجلى هذا الخضوع في كون الإدارة لا تستطيع أن تتخذ أي قرار أو إجراء إلا في حدود ما يسمح به القانون أو يجيزه مع إمكانية الطعن في هذه التصرفات أمام القضاء الإداري عند الإخلال بهذا الخضوع .[1]

أولا : التعريف الفقهي لمبدأ المشروعية.

1-يُعرف الأستاذ عمار بوضياف مبدأ المشروعية بأنه يعني خضوع الإدارة للقانون أي أن الإدارة في جميع تصرفاتها تكون ملزمة باحترام القواعد القانونية السارية المفعول سواء كانت دستورية، تشريعية، أو تنظيمية. "[2]

2-ومن هذا التعريف نلاحظ التأكيد على شمولية خضوع الإدارة لكافة درجات القواعد القانونية، مما يُضفي طابع الإلزام والانضباط على سلوكها وتصرفاتها، ويُحدّد بشكل دقيق المجال القانوني الذي لا يمكن للإدارة أن تتجاوزه.

[1] – عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري التنظيم الإداري – النشاط الإداري – القضاء الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة،2007، ص275

[2] – بوضياف عمار، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 32

3-أما الأستاذة حورية مرزوق عرفت مبدا المشروعية بانه: مبدأ المشروعية هو التزام السلطة الإدارية باحترام القواعد القانونية في كل ما تقوم به من أعمال، وهو ما يجعل من الإدارة خاضعة الرقابة القانون والقضاء[1]".

ما يميز هذا التعريف هو تركيزه على عنصر الرقابة، سواء الرقابة القانونية أو القضائية، كأداة لضمان احترام الإدارة للمشروعية، وهو ما يعكس الجانب العملي والتطبيقي لهذا المبدأ، ويجعل من القضاء أحد أعمدة الحماية ضد الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون.

ثانيا: التعريف القانوني لمبدأ المشروعية.

بما أن القواعد الدستورية أسمى القواعد القانونية الوضعية في الدولة والمنظمة لشؤونها العامة من شكل الحكم، والعالقة ما بين السلطات العامة في الدولة، والتي تقرر حقوق وحريات الأفراد وواجباتهم، وعليه وجب على جميع السلطات العامة في الدولة والافراد احترامها والتصرف في نطاقها والانصياع لما تضمنته أحكام هذه القواعد القانونية تجسيدا لمبدأ سيادة القانون وهو ما يعرف بالمشروعية ، هذا الأخير نص عليه الدستور الجزائري، وذلك كالاتي:[2]

1-تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها، من الشعب وإلى الشعب وهي في خدمته وحده"[3]

2-"أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"[4]

3-تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية "[5]

---

[1] – مرزوق حورية، المرجع السابق، ص 110.

[2] – دستور 1996 المعدل في سنة 2020، والذي صودق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، المرسوم الرئاسي رقم (20-442)المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، وقد نُشر في العدد 82 من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

[3] – دستور 1996 المعدل في سنة 2020، المرجع نفسه، المادة 2

[4] – دستور 1996 المعدل في سنة 2020، المرجع نفسه، المادة 150

[5] – دستور 1996 المعدل في سنة 2020، المرجع نفسه، المادة 142

4-"لا يخضع القاضي إلا للقانون"

ونستنتج من التعريف القانوني ما يلي:

من خلال استعراض هذه التعاريف المتكاملة، يمكن تعريف مبدأ المشروعية بأنه خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها للقواعد القانونية السارية ، تحت رقابة القضاء المختص ، ضمانا لحماية الحريات وتحقيقا لدولة القانون و استخلاص مجموعة من السمات الرئيسية لمبدأ المشروعية[1]:

1. **الطابع الإلزامي للمبدأ:** حيث يُلزم جميع سلطات الإدارة بالخضوع للنصوص القانونية دون استثناء أو تمييز.
2. **تعدد مصادر القانون الواجب احترامه:** ويشمل الدستور القوانين الصادرة عن البرلمان المراسيم القرارات التنظيمية، وحتى المبادئ العامة للقانون.
3. **وجود رقابة على احترام هذا المبدأ:** وتتمثل في الرقابة القضائية بالدرجة الأولى، حيث يمكن للأفراد اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في قرارات الإدارة المخالفة للمشروعية.
4. **ترتب جزاءات على مخالفة المبدأ:** ومن أبرزها بطلان القرارات الإدارية، وتعويض الأضرار الناتجة عنها إن وجدت.
5. **الهدف الجوهري:** وهو حماية الحقوق والحريات العامة، وضمان أن لا تستعمل الإدارة سلطتها على نحو تعسفي أو خارج عن القانون.

الفرع الثاني: شروط تجسيد مبدأ المشروعية

لا يكفي أن يكون مبدأ المشروعية مقراً في النصوص القانونية، بل لا بد من توفر شروط عملية تضمن تجسيده على أرض الواقع، وجعله سلوكاً إدارياً ملموساً وليس مجرد نظرية قانونية. ويتناول هذا الفرع أهم هذه الشروط، والتي تتمثل في وجود قواعد قانونية واضحة ومحددة تخضع لها الإدارة، وقيام رقابة قضائية فعالة ومستقلة تراقب مدى التزام الإدارة بهذه القواعد، وتوفير ضمانات للأفراد تمكنهم من الطعن في الأعمال الإدارية المخالفة للقانون. وبدون توفر هذه الشروط، يظل مبدأ المشروعية مجرد إعلان نظري لا يحقق الغاية منه في حماية الحقوق والحريات.[2]

[1]- بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2019، ص 95.

[2] - بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 112

شروط تجسيد مبدأ المشروعية

لكي يتجسد مبدأ المشروعية على أرض الواقع ويصبح حقيقة عملية وليس مجرد نظرية قانونية، لا بد من توفر الشروط التالية:

أولا: وجود قاعدة قانونية مكتوبة وواضحة

لا يمكن تصور مبدأ المشروعية دون وجود قواعد قانونية مكتوبة تحدد سلطة الإدارة وتقيد حريتها. وتتمثل هذه القواعد في الدستور، والقوانين، واللوائح، والأوامر.

ثانيا: خضوع الإدارة للقانون

يقوم مبدأ المشروعية على فكرة أن الإدارة ليست فوق القانون[1]، بل هي خاضعة له في جميع أعمالها. ويتحقق ذلك من خلال:

1 – عدم جواز مخالفة الإدارة للقانون: سواء في أعمالها التنظيمية (إصدار اللوائح) أو أعمالها الفردية (القرارات الإدارية).

2 – التزام الادارة بأحكام القضاء: فلا يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

3 – مساءلة الإدارة عن أعمالها: فلا حصانة للإدارة تحميها من المساءلة عند مخالفة القانون.[2]

ثالثا: وجود رقابة قضائية فعالة ومستقلة

تعد الرقابة القضائية الضمان الحقيقي لتجسيد مبدأ المشروعية، وتتطلب:

1 – استقلالية القضاء: بحيث لا تتأثر أحكامه بالإدارة أو بغيرها من السلطات.

[1]– بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 113.

[2]– مرزوق، حورية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 120.

2 – سلطة إلغاء القرارات المخالفة للقانون: فلا يكفي مجرد مراقبة الإدارة، بل لا بد من إبطال ما يصدر عنها من قرارات غير مشروعة.[1]

3 – سرعة البت في المنازعات: لأن تأخر القضاء قد يحول دون تحقيق العدالة أو يفوت فرصة تصحيح الخطأ الإداري.[2]

رابعا: توفير ضمانات للأفراد للطعن في الأعمال الإدارية

لا يكفي أن يكون هناك قضاء مستقل، بل لا بد أن يتمكن الأفراد من اللجوء إليه بسهولة ويسر. ويتحقق ذلك من خلال:[3]

1 – حق الفرد في الطعن: فلا يجوز حرمان أي فرد من حق الطعن في القرارات الإدارية التي تمس مصالحه.

2 – بساطة الإجراءات: دون تكاليف باهظة أو إجراءات معقدة تعيق وصول الأفراد إلى القضاء.

3 – وجود محامٍ أو مساعدة قضائية: للفقراء وذوي الدخل المحدود.

خامسا: وجود جزاء رادع لمخالفة القانون

لا يمكن تجسيد مبدأ المشروعية دون وجود جزاءات تطبق على الإدارة أو موظفيها عند مخالفة القانون. وتشمل هذه الجزاءات:

1 – بطلان القرار الإداري: وهو الجزاء الأهم، حيث يتم إلغاء كل قرار صادر بالمخالفة للقانون.

2 – تعويض المتضررين: عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة القرار غير المشروع.

3 – المسؤولية التأديبية: بحق الموظف الإداري الذي خالف القانون عمداً أو بإهمال جسيم.

---

[1] – مرزوق، حورية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع نفسه، ص 121.

[2] – بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 116.

[3] – بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 120.

4 – المسؤولية الجنائية: في حالة ارتكاب جرائم كالرشوة أو التزوير أو الاستغلال غير المشروع للسلطة.[1]

المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

بعد أن تطرقنا في المطلب السابق إلى تعريف مبدأ المشروعية وبيان أهميته وأصوله التاريخية، يأتي الدور في هذا المطلب لتحديد المصادر التي يستقي منها هذا المبدأ قواعده وأحكامه. فمبدأ المشروعية لا يقوم في فراغ، بل يحتاج إلى نصوص ومراجع قانونية تحدد مضمونه وتضبط نطاقه. وتتنوع مصادر مبدأ المشروعية بين مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة، وتتفاوت درجاتها في القوة والإلزام وفقاً للتسلسل الهرمي للقواعد القانونية. وتتجلى أهمية دراسة هذه المصادر في كونها تشكل الآليات التي تضمن خضوع الإدارة للقانون، كما تبين للباحث كيفية الارتكان إليها عند الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة. وسنتناول في هذا المطلب المصادر المختلفة لمبدأ المشروعية، بدءاً من أعلى درجات السلم القانوني (الدستور) وصولاً إلى الأدنى (اللوائح والقرارات التنظيمية)، مروراً بالقوانين والمعاهدات الدولية والمبادئ العامة للقضاء.[2]

و يقصد بمصادر مبدأ المشروعية تلك المراجع والقواعد التي تستمد منها الإدارة سلطتها وتستقي منها مشروعية تصرفاتها، وهي بذلك تشكل الإطار القانوني الذي يحدد أعمال الإدارة ويقيد حريتها. وتتنوع هذه المصادر بحسب درجة إلزامها ومرتبتها في التسلسل الهرمي للقواعد القانونية، كما تختلف بين مصادر مكتوبة (مدونة) وأخرى غير مكتوبة (شفهية أو قضائية). ولكل مصدر من هذه المصادر دور خاص في تكريس مبدأ المشروعية وضمان احترام الإدارة للقانون.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول المصادر المكتوبة (الرسمية) والفرع الثاني المصادر غير المكتوبة (غير الرسمية)

[1] – قانون العقوبات الجزائري، المواد 108-120

[2] – بوضياف، عمار، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 80.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة (الرسمية)

تتمثل المصادر المكتوبة في النصوص القانونية المدونة التي تصدر عن السلطات المختصة وفق إجراءات محددة، وهي تشكل العمود الفقري لمبدأ المشروعية. ويمكن تصنيفها حسب التسلسل الهرمي الآتي:[1]

أولاً: الدستور

يعد الدستور أسمى المصادر القانونية في أي دولة، إذ يحتوي على القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم والسلطات العامة والحقوق والحريات الأساسية للأفراد. ويكتسي الدستور أهمية خاصة في مجال مبدأ المشروعية للأسباب التالية:[2]

1 – التسلسل الهرمي: يحتل الدستور قمة الهرم القانوني، فلا يجوز لأي نص قانوني أدنى منه أن يخالفه، وإلا اعتُبر باطلاً.

2 – تحديد سلطات الإدارة: يضع الدستور الإطار العام الذي تعمل ضمنه الإدارة، ويحدد صلاحيات السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطات الأخرى.

3 – إقرار الحقوق والحريات: يكفل الدستور مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية التي لا يجوز للإدارة انتهاكها، كالحق في المساواة والحق في التقاضي وحرية التنقل.

فإذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً يتعارض مع حكم دستوري (كتقييد حرية الصحافة دون نص قانوني)، فإن هذا القرار يعتبر مخالفاً لمبدأ المشروعية وقابلاً للإلغاء.

ثانيا: المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تعتبر المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الدولة جزءاً من النظام القانوني الداخلي، وتأتي في مرتبة تعلو القوانين في العديد من الدول (كالجزائر ومصر). وهذا

[1] – مرزوق، حورية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 95.

[2] – مرزوق، حورية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع نفسه ، ص 99.

يعني أن الإدارة ملزمة باحترام أحكام المعاهدات الدولية، ولا يجوز لها إصدار قرارات تخالفها.

ويكتسي هذا المصدر أهمية خاصة في مجالات عديدة، مثل:[1]

1-حقوق الإنسان: كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

2- التجارة الدولية: كاتفاقيات منظمة التجارة العالمية.

3- العمل: كاتفاقيات منظمة العمل الدولية.

فإذا أصدرت الإدارة قراراً يقيد حق العمال في تكوين نقابات، وكانت الدولة قد صادقت على اتفاقية دولية تكفل هذا الحق، فإن القرار يعتبر مخالفاً لمبدأ المشروعية.

ثالثا: القوانين (القوانين العضوية)

تصدر القوانين عن السلطة التشريعية (البرلمان)، وتأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور. وتشكل القوانين المصدر الرئيسي الذي تستمد منه الإدارة سلطاتها واختصاصاتها، وذلك وفقاً لمبدأ "القاعدة القانونية مصدر السلطة الإدارية".

وتتجلى أهمية القوانين في مبدأ المشروعية من خلال:[2]

1 - مشروعية الإجراءات الإدارية: لا يجوز للإدارة أن تتخذ أي إجراء إلا إذا كان القانون يخولها ذلك، صراحة أو ضمنياً.

2 - تحديد الإجراءات والشكليات: يبين القانون الإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها عند إصدار قراراتها (كوجوب التسبيب أو الاستشارة).

3 - تقرير الحقوق والالتزامات: يحدد القانون الحقوق التي يتمتع بها الأفراد والالتزامات المفروضة عليهم تجاه الإدارة.

[1] - سليمان، محمد. «الرقابة القضائية على أعمال الإدارة»، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 23.

[2] - عوابدي، عمار. «عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري»، المجلد الأول، 1983، ص 15.

وعلى سبيل المثال، إذا أرادت الإدارة نزع ملكية عقار لأجل المنفعة العامة، فيجب أن تستند إلى قانون ينظم إجراءات نزع الملكية ويحدد شروط التعويض.

رابعا: اللوائح

تمثل اللوائح القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية (الحكومة أو الوزراء أو السلطات المحلية) بقصد تنفيذ القوانين أو تنظيم المرافق العامة. وتأتي هذه اللوائح في المرتبة الأدنى بعد الدستور والقوانين، فلا يجوز لها أن تخالف أحكامهما.

وتنقسم اللوائح إلى أنواع متعددة:[1]

1.**اللوائح التنفيذية:** تصدر لبيان كيفية تطبيق القانون وتنفيذ أحكامه.

2. **اللوائح المستقلة:** تصدر في المسائل التي لم يتعرض لها القانون، شريطة ألا تتعارض مع أي نص تشريعي قائم.

3. **اللوائح الضرورية:** تصدر في حالات الضرورة والاستعجال عند غياب البرلمان (في بعض الأنظمة).

وتخضع هذه اللوائح بدورها لمبدأ المشروعية، فيمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري إذا تجاوزت حدود السلطة المخولة لجهة إصدارها.

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة (غير الرسمية)

إلى جانب المصادر المكتوبة، يستمد مبدأ المشروعية قواعده من مصادر أخرى غير مدونة، لكن يحظى البعض منها بقوة إلزامية معترف بها لكنها. وتتجسد هذه المصادر فيما يلي:[2]

[1] – عوابدي، عمار.«عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري»، المرجع السابق، ص17.

[2] – سليمان، محمد. «الرقابة القضائية على أعمال الإدارة»، المرجع السابق، ص 26.

أولاً: المبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون هي مجموعة من القواعد القانونية غير المدونة التي تستنبط من روح التشريع، وتعتبر مصدراً مهماً لملء الفراغات القانونية وتفسير النصوص الغامضة.

ومن أبرز هذه المبادئ:

1- مبدأ عدم جواز التناقض: فلا يجوز للإدارة أن تتخذ قرارات متناقضة بشأن ذات الوقائع.

2- مبدأ احترام الحقوق المكتسبة: فلا يجوز للإدارة أن تسلب الأفراد حقوقاً اكتسبوها بناءً على أوضاع قانونية سابقة.

3- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة: فلا يجوز للإدارة أن تميز بين المواطنين في التمتع بالخدمات العامة دون مبرر قانوني.

4- مبدأ عدم جواز الإثراء بلا سبب: فلا يجوز للإدارة أن تحصل على منفعة دون مقابل قانوني.

ويستند القضاء الإداري في العديد من الدول إلى هذه المبادئ لإبطال القرارات الإدارية المخالفة لها، حتى في غياب نص قانوني صريح يجرم تلك المخالفة.

ثانياً: الاجتهاد القضائي

تشكل أحكام القضاء الإداري، مصدراً هاماً من مصادر مبدأ المشروعية. فالقضاء لا يقتصر على تطبيق القانون، بل يساهم في تفسيره وتطويره وملء ثغراته، خاصة في المجالات التي لم يتعرض لها المشرع صراحة.

وتتجلى أهمية أحكام القضاء في:[1]

[1] – الطماوي، سليمان محمد. «الوجيز في القانون الإداري»، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 187.

1- توحيد المبادئ القانونية: فالقضاء الإداري يصدر مبادئ مستقرة تضمن وحدة التفسير والتطبيق.

2- سد الفراغات القانونية: عندما يكون هناك نص غامض أو ناقص، يقوم القاضي بتفسيره وتكميله.

3- تطوير مبدأ المشروعية: فالقضاء يواكب تطور المجتمع ويستحدث ضمانات جديدة لحماية حقوق الأفراد.

ثالثاً: الفقه القانوني

رغم أن الفقه القانوني (أعمال وأبحاث الأساتذة والمتخصصين) لا يعتبر مصدراً رسمياً إلا أنه يكتسب أهمية كبيرة كمصدر مساعد ومفسر. فآراء الفقهاء تساهم في:[1]

1- توجيه القضاء: إذ غالباً ما تستند المحاكم إلى آراء فقهية راسخة في أحكامها.

2- تفسير النصوص الغامضة: عندما يكون النص القانوني غير واضح، يلجأ القاضي إلى شروحات الفقهاء.

3- اقتراح تطوير القانون: حيث يقدم الباحثون مقترحات لتعديل النصوص القانونية لمواكبة التطورات.

ومع ذلك، يظل الفقه مصدراً احتياطياً وتفسيرياً، ولا يمكن للقاضي أن يعتمد عليه بمفرده في حكمه دون سند من نص أو مبدأ عام مستقر.[2]

[1] – الطماوي، سليمان محمد. «الوجيز في القانون الإداري»، المرجع السابق، ص 190.

[2] – عبد الغني بسيوني عبد الله، «القضاء الإداري»، الدار الجامعية، مصر، 1999، ص 192.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية وتميزها عن غيرها

بعد أن استعرضنا في المبحث الأول مبدأ المشروعية من حيث مفهومه ومصادره وشروط تجسيده، ينتقل بنا الحديث في هذا المبحث إلى الضمان الحقيقي لتحقيق ذلك المبدأ، ألا وهو الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. فمبدأ المشروعية مهما كان مقرراً في النصوص القانونية، يبقى مجرد نظرية جامدة ما لم توجد آلية فعالة تراقب التزام الإدارة به وتكفل احترامه، وتُبطل كل عمل إداري يصادمه. وتكتسي الرقابة القضائية أهمية خاصة لأنها تمارس من طرف جهة مستقلة ومحايدة، تتوفر فيها ضمانات الحياد والموضوعية وهي بذلك تختلف جوهرياً عن أنواع الرقابة الأخرى كالرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية، والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها.

وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول إلى مفهوم الرقابة القضائية و المطلب الثاني إلى أنواع الرقابة غير القضائية

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية

بعد أن بينا في التوطئة السابقة أهمية الرقابة القضائية وتميزها عن غيرها من أنواع الرقابة، يأتي الدور في هذا المطلب لتحديد المفهوم الدقيق للرقابة القضائية، وذلك من خلال التطرق إلى تعريفها من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، ثم استعراض خصائصها وأركانها الأساسية. وسنتناول هذا المطلب في فرعين: يتناول الفرع الأول تعريف الرقابة القضائية لغة واصطلاحاً، ويتناول الفرع الثاني تعريف الرقابة القضائية في القانون الجزائري.

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية

الرقابة القضائية هي وسيلة قانونية تهدف إلى ضمان احترام القوانين وحماية الحقوق والحريات من خلال تمكين القضاء من مراقبة تصرفات الإدارة والبت في النزاعات التي قد تنشأ عنها. وتُعد من أهم صور الرقابة في الدولة الحديثة لأنها تسهم في تحقيق مبدأ المشروعية، إذ تضمن خضوع جميع السلطات للقانون وتمنع التعسف في استعمال السلطة، مما يعزز العدالة ويكرس حماية الأفراد والمؤسسات.

أولاً: التعريف اللغوي

الرقابة لغةً: مصدر رَاقَبَ، وتعني المراقبة والمحافظة والحراسة والانتظار. يقال: رَاقَبَهُ: إذا لاحظه وانتظره.[1] أما القضاء لغةً: فهو الحكم والفصل في الأمور، يقال: قَضَى الأمْرَ: أي حكم فيه وفصله. وبالجمع بين المعنيين، فالرقابة القضائية لغةً تعني: الملاحظة والمراقبة التي يقوم بها القاضي للفصل في المنازعات وإصدار الأحكام.[2]

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

الرقابة القضائية في الاصطلاح القانوني هي سلطة القاضي في مراقبة أعمال الإدارة للتأكد من مطابقتها للقانون، وإلغاء ما يخالف منها، مع إمكانية الحكم بتعويض المتضررين.[3]

ويمكن تعريفها أيضاً بأنها السلطة المخولة للجهة القضائية المستقلة، التي تمارسها بموجب القانون، لمراقبة مدى التزام الإدارة بقواعد القانون، وتقرير الجزاء المناسب عند مخالفتها، سواء كان هذا الجزاء إلغاء القرار المخالف أو الحكم بالتعويض.[4]

ويقصد بالرقابة القضائية أيضاً ذلك النوع من الرقابة الذي يمارسه القضاء العادي أو القضاء الإداري على أعمال الإدارة، بهدف التأكد من مشروعيتها، وحماية حقوق وحريات الأفراد من أي تعسف أو تجاوز من طرف الإدارة.[5]

---

[1] – ابن منظور، محمد بن مكرم. «لسان العرب»، مادة (رقب)، دار صادر، بيروت، دون سنة نشر.

[2] – الزبيدي، محمد مرتضى. «تاج العروس من جواهر القاموس»، مادة (رقب)، الكويت، 1987.

[3] – عوابدي، عمار.«عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري»، المرجع السابق،ص 15.

[4] – سليمان، محمد. «الرقابة القضائية على أعمال الإدارة»، دار النهضة العربية، المرجع السابق، ص 23.

[5] – الطماوي، سليمان محمد. «الوجيز في القانون الإداري»، المرجع السابق، ص 187.

ثالثاً: خصائص الرقابة القضائية

تتميز الرقابة القضائية عن غيرها من أنواع الرقابة بمجموعة من الخصائص الجوهرية، فتمارسها جهة قضائية مستقلة عن الإدارة، لا تخضع لأي سلطة أخرى، مما يضمن حيادها وموضوعيتها.[1] كما تقوم على أسس قانونية واضحة وليس على اعتبارات سياسية أو شخصية، فلا تتدخل في أعمال الإدارة إلا عند وقوع مخالفة للقانون.[2] وتمارس هذه الرقابة عادة بعد صدور القرار الإداري (رقابة لاحقة)، وتكون أحكامها ملزمة للإدارة ولجميع الأفراد، ولا يجوز مخالفتها أو الامتناع عن تنفيذها، كما تتوفر للقضاء سلطة إلغاء القرارات المخالفة للقانون والحكم بالتعويض عن الأضرار.[3]

رابعاً: الغرض من الرقابة القضائية

تسعى الرقابة القضائية إلى تحقيق جملة من الأهداف، أهمها حماية مبدأ المشروعية من خلال التأكد من أن جميع أعمال الإدارة تتوافق مع أحكام القانون وحماية حقوق وحريات الأفراد من أي تجاوز أو تعسف إداري قد يمس بحقوقهم[4]، بالإضافة إلى ردع الإدارة عن مخالفة القانون بتوقيع الجزاء المناسب (إلغاء أو تعويض)[5] ، وضمان الاستقرار القانوني من خلال وضع حد للمنازعات والفصل فيها بحكم واجب النفاذ.[6]

[1] – داو، دحماني. «القضاء الإداري الجزائري»، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 45.

[2] – بودية، محمد. «مبادئ القانون الإداري»، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 112.

[3] – بن عودة، رشيد. «الرقابة على أعمال الإدارة»، مجلة الحقوق والحريات، العدد 12، 2019، ص 56.

[4] – الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 8.

[5] – العرفي، محمد. «المسؤولية الإدارية في القانون الجزائري»، دار الخلدونية، الجزائر، 2017، ص 89.

[6] – المادة 5 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

الفرع الثاني: أساليب الرقابة القضائية

تُعتبر الرقابة القضائية ركيزة أساسية في الدولة القانونية، إذ تهدف إلى إخضاع أعمال السلطات العامة (التنفيذية والتشريعية) لمراقبة القضاء لضمان مشروعيتها وعدم خروجها على أحكام الدستور والقانون. وتتعدد أساليب هذه الرقابة وتتنوع وفقًا للنظام القانوني المتبع، فمنها ما يمارس بطريق "الإلغاء" عبر دعاوى القضاء الإداري.

أولاً: رقابة المشروعية

تعتبر رقابة المشروعية الأسلوب الأساسي والأهم في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وهي تهدف إلى التأكد من أن القرارات الإدارية صدرت مطابقة للقواعد القانونية من حيث الشكل والإجراءات والمضمون. وتمارس هذه الرقابة عن طريق دعوى الإلغاء التي يرفعها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري المختص، وتنتهي إما بإلغاء القرار غير المشروع أو برفض الدعوى.[1] وتتميز هذه الرقابة بأنها لا تهدف إلى التعويض بل إلى إزالة القرار المخالف للقانون من الوجود، مما يجعلها أكثر أنواع الرقابة أثراً، حيث لا يغني عنها أي نوع آخر من أنواع الرقابة. وأساسها القانوني في القانون الجزائري هو المواد من 800 إلى 983 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: رقابة التعويض (رقابة المسؤولية الإدارية)

تتمثل رقابة التعويض في إمكانية مطالبة الإدارة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة قراراتها غير المشروعة.[2] وتهدف هذه الرقابة إلى جبر الضرر الذي أصاب الفرد بسبب خطأ الإدارة، سواء كان هذا الخطأ شخصياً أو وظيفياً. وتمارس هذه الرقابة عن طريق دعوى التعويض التي ترفع أمام القضاء الإداري، ويمكن أن تكون هذه الدعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء أو تابعة لها. ويستند القضاء الإداري في هذا النوع من الرقابة إلى مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها.

[1] – بوحنيك، فاطمة. دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية، العدد 8، 2017، ص 34.

[2] – العرفي، محمد. المسؤولية الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 112.

ثالثاً: رقابة الامتناع

تعد رقابة الامتناع أسلوباً قضائياً يهدف إلى إجبار الإدارة على القيام بعمل كانت ملزمة به قانوناً، امتنعت عن تنفيذه دون مبرر.[1] فإذا رفضت الإدارة باتخاذ قرار كان يجب عليها اتخاذه، أو توقفت عن مزاولة نشاط كانت ملزمة به، جاز للمتضرر أن يلجأ إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلزام الإدارة بالقيام بذلك العمل.[2] وتختلف هذه الرقابة عن رقابة الإلغاء التي تستهدف القرارات الإيجابية المخالفة للقانون، بينما تستهدف رقابة الامتناع القرارات السلبية أو الامتناع غير المبرر.

رابعاً: الرقابة بطريق التفسير

يقصد بالرقابة بطريق التفسير تلك الدعاوى التي يرفعها الأفراد إلى القضاء الإداري طالبين منه تفسير معنى نص قانوني غامض أو قرار إداري مبهم، وذلك لمعرفة حقوقهم والتزاماتهم بدقة.[3] ولا تهدف هذه الدعاوى إلى إلغاء قرار أو الحصول على تعويض، بل إلى توضيح المعنى القانوني للنصوص التي قد تكون مثار خلاف بين الإدارة والأفراد.[4]

المطلب الثاني: أنواع الرقابة غير القضائية

بعد أن استعرضنا في المطلب الأول مفهوم الرقابة القضائية وأساليبها المختلفة، ينتقل بنا الحديث في هذا المطلب إلى أنواع الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة. فالرقابة على الإدارة لا تنحصر في الرقابة التي يمارسها القضاء فقط، بل تتعدد أنواعها وتتنوع جهاتها، فتوجد رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية، ورقابة إدارية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها، ورقابة مالية تمارسها أجهزة متخصصة، ورقابة اجتماعية يمارسها المجتمع المدني. وتكتسي هذه الأنواع من الرقابة أهمية كبيرة لأنها تسد الثغرات التي قد تعجز الرقابة القضائية عن تغطيتها، كما أنها تمارس في مراحل مبكرة قد تسبق صدور القرار الإداري، مما يساهم في الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها. وسنتناول في هذا

[1] – داو، دحماني. القضاء الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 132.

[2] – بودية، محمد. مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 158.

[3] – زروقي، محمد. القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 145

[4] – المادة 10 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المطلب نوعين رئيسيين من الرقابة غير القضائية، وذلك في فرعين متتاليين: نتناول في الفرع الأول الرقابة السياسية والرقابة الاجتماعية، ونتناول في الفرع الثاني الرقابة الإدارية والرقابة المالية.

الفرع الأول: الرقابة السياسية والرقابة الاجتماعية

الرقابة السياسية تعني مراقبة السلطة وأجهزة الدولة لضمان الامتثال للقوانين وحماية الأمن والنظام، بينما الرقابة الاجتماعية تمثل الضبط غير الرسمي الذي تمارسه الجماعة عبر العادات والتقاليد والضغوط الأخلاقية.

أولاً: الرقابة السياسية

تعد الرقابة السياسية أداة أساسية من أدوات مراقبة أعمال الإدارة في الأنظمة الديمقراطية، وهي الرقابة التي يباشرها الشعب من خلال ممثليه في المجالس النيابية (البرلمان) على أعمال السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وكشف ما يقع من أخطاء أو مخالفات داخل الهيئات والإدارات العامة للعمل على تصحيحها.[1] وتقوم هذه الرقابة على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث تتعاون السلطة التشريعية والتنفيذية في إطار من الرقابة المتبادلة، وذلك على عكس النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات والذي تكون فيه الرقابة السياسية محدودة التأثير.

ثانياً: الرقابة الاجتماعية (المجتمع المدني)

تعد الرقابة الاجتماعية واحدة من أهم أنواع الرقابة غير القضائية في العصر الحديث، وهي تعني الرقابة التي يمارسها المجتمع المدني بمختلف مؤسساته وهيئاته (كنقابات العمال، وجمعيات حماية المستهلك، وجمعيات حماية البيئة، والمنظمات الحقوقية، ونقابات الصحفيين) على أعمال الإدارة وسلوك الموظفين العموميين.[2] وقد

---

[1] –د. سامي الوافي، **الوسيط في دعوى الإلغاء**، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الأولى، 2020، ص 23–25.

[2] – عثمان محمد عثمان، «دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، 2018، ص 45.

برزت أهمية هذه الرقابة بشكل كبير في العقود الأخيرة، خاصة مع تنامي دور المجتمع المدني كقوة ضاغطة وفاعلة في المجال العام.[1]

وتتجلى أهمية الرقابة الاجتماعية في عدة نقاط جوهرية:

أولاً: استمرارية الرقابة: فالرقابة الاجتماعية تمارس بشكل مستمر ويومي، ولا تقتصر على فترات زمنية محددة كالرقابة البرلمانية، مما يجعلها قادرة على متابعة الأداء الإداري بشكل لحظي.[2]

ثانياً: القرب من المواطن: تعتبر مؤسسات المجتمع المدني أقرب إلى المواطن من المؤسسات الرسمية، فهي تعبر عن همومه ومشكلاته بشكل مباشر، وتستطيع رصد التجاوزات الإدارية التي قد لا تصل إلى علم البرلمان أو القضاء.[3]

ثالثاً: الخبرة والتخصص: تتمتع العديد من منظمات المجتمع المدني بخبرات فنية وتخصصية عالية في مجالات محددة (كالبيئة، الصحة، حقوق الإنسان، حماية المستهلك)، مما يمكنها من ممارسة رقابة فنية دقيقة على أعمال الإدارة في تلك المجالات.[4]

رابعاً: الفعالية والسرعة: تتميز الرقابة الاجتماعية بالسرعة والفعالية، إذ يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تتحرك فور وقوع المخالفة، وتستخدم وسائل متعددة كالتقارير، والندوات، والحملات الإعلامية، والعرائض، والتحركات القانونية.[5]

---

[1] – نور الدين بوطي، «المجتمع المدني ودوره في تعزيز الحوكمة الرشيدة»، دار هومة، الجزائر، 2020، ص 78.

[2] – عثمان محمد عثمان،«دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة»، المرجع السابق،ص 47.

[3] – فريجة، مروة. فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران، 2020، ص 201.

[4] – محمد عبد الرحمن عوض، «الرقابة الاجتماعية على أعمال الإدارة»، مجلة الإدارة العامة، القاهرة، العدد 4، 2019، ص 112.

[5] – محمد عبد الرحمن عوض، «الرقابة الاجتماعية على أعمال الإدارة»، المرجع السابق، ص 115.

خامساً: الردع المعنوي: تمارس الرقابة الاجتماعية نوعاً من الردع المعنوي للإدارة، إذ أن كشف التجاوزات ونشرها في وسائل الإعلام يشكل ضغطاً كبيراً على المسؤولين الإداريين، ويدفعهم إلى تصحيح أوضاعهم خوفاً من التشهير والفضيحة.[1]

وتتنوع آليات الرقابة الاجتماعية، ومن أهمها:

إصدار التقارير والدراسات: حيث تقوم منظمات المجتمع المدني بإصدار تقارير دورية عن أداء الإدارة في مجالات معينة، وتنشر هذه التقارير وتقدمها للجهات الرسمية.[2]

العرائض والالتماسات: يحق لمنظمات المجتمع المدني تقديم عرائض إلى البرلمان أو الحكومة أو الإدارة تطالب فيها بتصحيح أوضاع معينة أو تعديل سياسات عامة.[3]

التظلمات الإدارية: تقدم منظمات المجتمع المدني تظلمات إلى الجهات الإدارية العليا نيابة عن المتضررين أو باسم المصلحة العامة.[4]

اللجوء إلى القضاء: يمكن لمنظمات المجتمع المدني، في العديد من الدول، أن ترفع دعاوى قضائية نيابة عن المصلحة العامة، خاصة في مجالات البيئة وحماية المستهلك وحقوق الإنسان.[5]

التوعية والإعلام: تقوم هذه المنظمات بحملات توعية للمواطنين بحقوقهم وسبل حمايتها، وتعمل على كشف التجاوزات الإدارية عبر وسائل الإعلام المختلفة.[6]

---

[1] – عثمان محمد عثمان، «دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة»، المرجع السابق، ص 52.

[2] – محمد عبد الرحمن عوض، «الرقابة الاجتماعية على أعمال الإدارة»، المرجع السابق، ص 95.

[3] – حطاب، سعيد. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2015، ص 178.

[4] – سامي الوافي، «النظام البلدي في التشريع الجزائري»، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 63.

[5] – عثمان محمد عثمان،«دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة»، المرجع السابق، ص 56.

[6] – نور الدين بوطي، «المجتمع المدني ودوره في تعزيز الحوكمة الرشيدة»، المرجع السابق، ص 98.

المشاركة في مجالس الإدارة: في بعض الدول، يُقرر قانونياً مشاركة ممثلين عن المجتمع المدني في مجالس إدارة بعض المرافق العامة والهيئات الإدارية، للمشاركة في الرقابة واتخاذ القرار.[1]

أما في الجزائر، فقد شهدت السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً في دور المجتمع المدني، خاصة بعد دسترة الحق في إنشاء الجمعيات والمشاركة في الشأن العام.[2] وقد تم إنشاء "المرصد الوطني للمجتمع المدني" كهيئة وطنية مستقلة تهدف إلى تعزيز دور المجتمع المدني وتنسيق جهوده مع المؤسسات الرسمية.[3] كما تم إقرار آليات قانونية تمكن منظمات المجتمع المدني من المساهمة في الرقابة على الانتخابات، وفي تقييم السياسات العمومية، وفي حماية حقوق الإنسان.[4] بيد أن هذه الآليات لا تزال بحاجة إلى تفعيل أكبر وتطوير مستمر، خاصة فيما يتعلق بتمكين منظمات المجتمع المدني من اللجوء إلى القضاء باسم المصلحة العامة.[5]

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الاجتماعية لا تلغي ولا تحل محل الرقابة السياسية أو القضائية، بل تكملها وتتعاون معها، فكل نوع من هذه الأنواع له مجاله وخصائصه وآثاره، والتكامل بينها هو ما يضمن رقابة شاملة وفعالة على أعمال الإدارة.[6]

---

[1] – محمد عبد الرحمن عوض، «الرقابة الاجتماعية على أعمال الإدارة»، المرجع السابق، ص 125.

[2] – المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

[3] – المرسوم الرئاسي رقم 21–139 المؤرخ في 12 أبريل 2021 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني وتنظيمه وسيره. الجريدة الرسمية عدد29 مؤرخة في 2021/04/18.

[4] – نور الدين بوطي، «المجتمع المدني ودوره في تعزيز الحوكمة الرشيدة»، المرجع السابق، ص 105.

[5] – نور الدين بوطي، «المجتمع المدني ودوره في تعزيز الحوكمة الرشيدة»، المرجع نفسه، ص 110.

[6] – عثمان محمد عثمان،«دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة»، المرجع السابق، ص 60.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية والرقابة المالية

تُعد الرقابة الإدارية والرقابة المالية آليتين جوهريتين لضبط سير المؤسسات العامة وحماية المال العام. فبينما تهدف "الرقابة الإدارية" إلى متابعة أداء الأجهزة الإدارية للتأكد من التزامها بالقواعد واللوائح وتحقيق الكفاءة والفاعلية، تركز "الرقابة المالية" على التحقق من مشروعية واقتصاد العمليات المالية للمؤسسات، وضمان سلامة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات ضمن الحدود المرسومة في الموازنات.

أولاً: الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية وظيفة إدارية بحتة، يقع عبء مباشرتها على القادة الإداريين في المنظمات الإدارية، أو تمارسها جهات متخصصة من خارج الإدارة.[1] وهي تهدف إلى التأكد من أن العمل الإداري يسير وفق الخطط الموضوعة والأهداف المرسومة، وتصحيح الانحرافات عند حدوثها.[2] وتتميز الرقابة الإدارية بأنها تمارس من داخل الجهاز الإداري نفسه، مما يجعلها أكثر سرعة ومرونة مقارنة بالرقابة القضائية، غير أنها تفتقر إلى الاستقلالية التي تتوفر في الرقابة القضائية.[3]

وتتعدد أنواع الرقابة الإدارية وفقاً لمعايير متعددة:

1- **من حيث التوقيت ومراحل أداء العمل الإداري:** فقد تكون رقابة سابقة (وقائية) تنفذ من خلال توجيه العاملين وإرشادهم قبل أداء العمل، وقد تكون رقابة لاحقة (علاجية) تتم بعد انتهاء العمل الإداري لتصحيحه في حالة عدم سلامته، وقد تكون رقابة مستمرة (متزامنة) طوال مباشرة العمل الإداري للتأكد من أن طرق الأداء تسير كما هو مخطط لها خوفاً من تفاقم الانحرافات.[4]

---

[1] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، رسالة ماجستير , جامعة النجاح فلسطين ، ص 182.

[2] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، مرجع سابق، ص 28.

[3] – عبد الغني بسيوني عبد الله، «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص 72.

[4] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع السابق، ص 183.

2- **من حيث الطبيعة:** قد تتحقق الرقابة الإدارية بصورة سلبية إصلاحية تعتمد على انتظار وقوع الخطأ ثم محاولة إصلاحه، أو بصورة إيجابية وقائية من خلال العمل على اكتشاف الخطأ قبل وقوعه ومنعه إن أمكن أو التخفيف من آثاره الضارة.[1]

3- **من حيث النطاق:** تقسم الرقابة الإدارية إلى رقابة شكلية على الإجراءات المتبعة في أداء العمل الإداري، ورقابة موضوعية تتصل بنتائج العمل وقياس مدى إنجاز الأهداف المخطط لها.[2]

4- **من حيث جهة مباشرتها:** تنقسم إلى رقابة داخلية (مباشرة) يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، ورقابة خارجية تمارسها جهات من خارج المنظمة للتأكد من قيامها بواجباتها بشكل صحيح.[3]

وتجدر الإشارة إلى أن للرقابة الإدارية تأثيراً سلبياً قد يظهر على سلوك الأفراد في العمل، فقد تؤدي إلى القضاء على روح المبادأة، وانتشار التحجر والجمود تحت ستار التمسك الشديد بضرورة تقييد السلوك والالتزام الروتيني بالقواعد والتعليمات والمعايير المحددة.[4] لذلك أدرك بعض الباحثين هذه الحقيقة وعملوا على تجاوز أنواع الرقابة التقليدية، وقدموا أساليباً رقابية جديدة تحول دون المخالفات أو التجاوزات، وتعمل في الوقت نفسه على تشجيع الإبداع والابتكار في العمل، وهذه الأساليب أطلق عليها "الرقابة في عصر التمكين" والتي تقوم على فكرة تحقيق التوافق والانسجام بين العملية الرقابية والمحافظة على الابتكارات لدى العاملين.[5]

ثانياً: الرقابة المالية

الرقابة المالية هي مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، ووفقاً للخطط

[1] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع السابق، ص 184.

[2] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع نفسه، ص 184.

[3] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع نفسه، ص 185.

[4] – سامي الوافي، «النظام البلدي في التشريع الجزائري»، مرجع سابق، ص 65.

[5] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع السابق، ص 186.

الموضوعة للجهات الخاضعة للرقابة. [1]وتعتبر الرقابة المالية عنصراً فعالاً يساهم في استدامة المؤسسات ونجاحها، من خلال تطبيق مبادئ الرقابة المالية بشكل فعال، حيث تساهم في ضمان الاستخدام الفعال للموارد المالية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية.

وتتجلى أهمية الرقابة المالية من عدة نواحٍ:

1 – من الناحية السياسية: كونها ضمانة لاحترام إرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية، وما أن البرلمان يمثل إرادة الشعب فإن أهمية الرقابة تكمن في سعيها إلى فرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها الوجهة الصحيحة.[2]

2 – من الناحية الحسابية: وتتمثل بالدقة والحيلولة دون حدوث أي تهاون في تحصيل الإيرادات أو زيادة في المصروفات عن المبالغ المحددة، ومن ثم التأكد من توافق المنفذ مع المخطط لهذا التنفيذ.[3]

3 – من الناحية المالية: وتتضح من خلال منع الإسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة وذلك بالالتزام بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات.[4]

4 – من الناحية الاقتصادية: من خلال متابعة نشاط السلطات القائمة على تنفيذ الموازنة العامة للإلمام بتكاليف التنفيذ ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد صاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير.[5]

5 – من الناحية القانونية: وتتجلى في توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات المالية.[6]

---

[1] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، «الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي»، ص 72–78.

[2] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، المرجع نفسه، ص 79.

[3] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، «الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي»، المرجع نفسه.

[4] – بوحنيك، فاطمة. دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 56.

[5] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، «الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي»، المرجع السابق.

[6] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، «الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي»، المرجع نفسه.

وتهدف الرقابة المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف، منها: التأكد من صحة المعلومات المالية، وحماية الأصول من السرقة أو الاختلاس، وتحسين كفاءة العمليات المالية، وتوفير معلومات دقيقة للإدارة لاتخاذ قرارات استراتيجية أفضل، وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمؤسسة.

ويشير الفقه إلى أنه ليس هناك تعريف جامع ومانع للرقابة المالية، نظراً لتعدد أوجه الرقابة وأجهزتها وكثرة الإجراءات المتبعة للقيام بها، بالإضافة إلى تنوع أسباب الفساد المالي التي أدت بالتالي إلى تنوع وتعدد أساليب وآليات مكافحتها من خلال الرقابة المالية.[1]

إن الرقابة غير القضائية تتعدد أنواعها وتتنوع آلياتها، وتشكل شبكة متكاملة من الضمانات التي تكفل خضوع الإدارة للقانون واحترامها لحقوق الأفراد.[2] فالرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان تمثل الضمان الديمقراطي الأساسي، والرقابة الاجتماعية (المجتمع المدني) تمثل الرقابة المستمرة القريبة من المواطن، والرقابة الإدارية تمثل أداة تصحيحية سريعة ومرنة، والرقابة المالية تمثل حماية للأموال العامة من الهدر والتبذير.[3] وتتكامل هذه الأنواع مع الرقابة القضائية التي سبق تناولها، فلا غنى عن أي منها، إذ لكل نوع مجاله وخصائصه وآثاره. وهذه التعددية والتكامل بين أنواع الرقابة المختلفة هو ما يضمن في النهاية تحقيق مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحريات الأفراد من أي تجاوز أو تعسف إداري.[4]

[1] – سيروان عدنان ميزرا الزهاوي، «الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي»، مرجع سابق، ص 80.

[2] – فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع السابق، ص 190.

[3] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، مرجع سابق، ص 35.

[4] – عبد الغني بسيوني عبد الله، «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص 80.

الفصل الثاني:

موازنة مبدأ المشروعية.

بعد أن استعرضنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، من خلال تعريفهما وبيان مصادرهما وشروط تجسيدهما، وكذلك أنواع الرقابة غير القضائية، ينتقل بنا الحديث في هذا الفصل إلى قضية أكثر دقة وإشكالية، ألا وهي "موازنة مبدأ المشروعية". فمبدأ المشروعية، رغم كونه ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، قد يؤدي تطبيقه بصرامة مطلقة إلى نتائج عكسية، كإعاقة المرونة الإدارية اللازمة لمواكبة المستجدات، أو تعطيل اتخاذ القرارات السريعة في الظروف الاستثنائية، أو التضحية بالعدالة الموضوعية مقابل الالتزام الحرفي بالنص القانوني. ومن هنا، برزت الحاجة إلى "موازنة" هذا المبدأ، أي التوفيق بين متطلباته ومتطلبات أخرى قد تتعارض معه، كالملاءمة، والمرونة، والاستمرارية، والعدالة. وتتجلى هذه الموازنة بشكل خاص في استثناءات مبدأ المشروعية (كرقابة أعمال السيادة، والنظرية الظروف الاستثنائية، ونظرية السلطة التقديرية)، وكذلك في طرق انقضاء القرارات الإدارية غير المشروعة (كالسحب والإلغاء). وعليه يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول إلى آلية الرقابة القضائية و المبحث الثاني إلى الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة

المبحث الأول: آلية الرقابة القضائية

إن مبدأ المشروعية يحتاج إلى موازنة بين متطلباته ومتطلبات العمل الإداري الفعلية، يأتي الدور في هذا المبحث لتسليط الضوء على الآلية الأساسية التي يتم من خلالها تحقيق هذه الموازنة، ألا وهي آلية الرقابة القضائية. فالرقابة القضائية ليست مجرد سلطة نظرية للقضاء، بل هي آلية إجرائية متكاملة، تبدأ بكيفية الطعن في القرارات الإدارية، وتنتهي بآثار الأحكام الصادرة فيها. وتتعدد صور هذه الآلية، فمنها ما يتعلق بحالات سحب أو إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ومنها ما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الإدارية لحين الفصل في أصل الدعوى، ومنها ما يتعلق بتعويض المتضررين من الأخطاء الإدارية. وتكتسي دراسة هذه الآلية أهمية خاصة لأنها تمثل الجسر الذي يصل بين مبدأ المشروعية نظرياً وتطبيقه عملياً، وهي الأداة التي تجعل من الرقابة القضائية رقابة فعالة وليست مجرد إعلان نظري. وسنتناول في هذا المبحث هذه الآلية بشقيها: حالات إلغاء القرارات الإدارية (سحباً أو إلغاء قضائياً)، وآثار الإلغاء، ثم ننتقل إلى آليات أخرى كوقف التنفيذ والتعويض.

وعليه سنتناول في هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول إلى رقابة المشروعية والمطلب الثاني إلى رقابة التعويض (دعوى التعويض)

المطلب الأول: رقابة المشروعية

تعد رقابة المشروعية الركيزة الأساسية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهي تهدف إلى التأكد من أن القرارات الإدارية صدرت مطابقة للقواعد القانونية من حيث الشكل والإجراءات والمضمون، وإلغاء ما يخالف منها. وتتجسد هذه الرقابة من خلال آليتين قضائيتين رئيسيتين: دعوى الإلغاء التي تهدف إلى إعدام القرار الإداري غير المشروع، ودعوى فحص المشروعية التي تهدف إلى التصريح بمدى مشروعية القرار دون إلغائه.[1] وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول إلى دعوى الإلغاء والفرع الثاني إلى دعوى فحص المشروعية.

[1]– سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 15–17

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

تُعد دعوى الإلغاء إحدى الآليات الأساسية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة حمايةً لمبدأ المشروعية. تخضع هذه الدعوى لأركان وشروط محددة، وتُرفع أمام جهة القضاء الإداري المختصة، وتتميز بأنها لا تحل محل الإدارة في تقدير ملاءمة قراراتها، بل تقتصر على مراقبة مدى التزامها بالقواعد القانونية. وينتج عن قبول الدعوى إلغاء القرار بأثر رجعي، وكأنه لم يكن موجودًا، مما يعيد الأمور إلى حالتها السابقة.

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية التي يرفعها صاحب الشأن المخاطب بقرار إداري، أمام جهة القضاء الإداري المختصة، للمطالبة بإلغاء ذلك القرار إذا كان مخالفاً للقانون، وذلك بهدف الحفاظ على مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من أي تجاوز أو تعسف إداري.[1]

ويعرفها البعض بأنها "الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة، وتتحدد سلطة القاضي الإداري على بحث مشروعية القرار ومدى اتفاقه مع قواعد القانون وإلغائه". وتعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية الإدارية وأكثرها قيمة قضائية وقانونية، حيث تهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون.[2]

وتتميز دعوى الإلغاء بأنها "دعوى موضوعية" تخاصم القرار الإداري نفسه وليس جهة الإدارة التي أصدرته، وهذا ما يجعلها تختلف عن الدعاوى الشخصية التي تخاصم شخصاً معيناً.[3]

---

[1] –عبد الغني بسيوني عبد الله، «القضاء الإداري»، المرجع السابق، ص 85.

[2] – محمد أحمد سعيد، "مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى"، مجلة مفاهيم، المجلد 3، العدد 1، 2020، ص 284.

[3] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 18.

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى:[1]

1: دعوى موضوعية (عينية): الهدف الرئيسي من دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية من خلال إلغاء القرار غير المشروع، وليس تحقيق مصلحة شخصية للمدعي بالدرجة الأولى، فلا يهم من رفع الدعوى بقدر ما يهم القرار المطعون فيه نفسه.[2]

2: دعوى مشروعية: تنتمي دعوى الإلغاء إلى قضاء المشروعية، حيث يقتصر دور القاضي فيها على فحص مدى مشروعية القرار الإداري ومدى انسجامه مع القانون، دون أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة.[3]

3: سلطة القاضي محدودة: لا يملك قاضي الإلغاء سوى الحكم بإلغاء القرار إذا ثبت له عدم مشروعيته، وليس له أن يعدل في القرار أو يستبدل به قراراً آخر، فسلطته تنحصر في إعدام القرار غير المشروع.[4]

ثالثاً: شروط قبول دعوى الإلغاء

لا تقبل دعوى الإلغاء إلا بتوافر مجموعة من الشروط، بعضها عام مشترك مع سائر الدعاوى، وبعضها خاص بدعوى الإلغاء وحدها:[5]

1- أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً قابلاً للإلغاء: فلا تجوز دعوى الإلغاء ضد الأعمال المادية، ولا ضد أعمال السيادة (كالأعمال المتعلقة بالعلاقات الخارجية)، ولا ضد القوانين واللوائح التنظيمية التي لها قوة القانون. ويشترط أيضاً أن يكون القرار الإداري

[1] – مجلة مفاهيم، "مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى"، ص 285.

[2] – مجلة مفاهيم، المرجع نفسه، ص 286.

[3] – مجلة مفاهيم، المرجع نفسه، ص 286.

[4] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 20.

[5] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 35-42.

نهائياً قابلاً للتنفيذ، فلا يقبل الطعن في القرارات التحضيرية أو الداخلية التي لا تنتج آثاراً قانونية تجاه الغير.

2- **أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية مختصة:** فلا تجوز دعوى الإلغاء ضد قرارات صادرة عن جهة غير مختصة قانوناً بإصدارها.[1]

3- **أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة:** يشترط أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري، فلا يقبل الطعن من شخص لا تتأثر مراكزه القانونية بالقرار. ويقصد بالمصلحة الشخصية أن يكون الضرر واقعاً على شخص المدعي نفسه، والمباشرة ألا يكون هناك وسيط بين القرار والضرر.[2]

4- **أن يرفع الدعوى في الميعاد القانوني:** حدد المشرع الجزائري ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء، وهو أربعة أشهر من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو علم صاحب الشأن به، حسب الأحوال. فإذا فات هذا الميعاد دون رفع الدعوى، سقط الحق في الطعن.[3]

5- **أن يسبق الدعوى تظلم إداري في بعض الحالات:** في بعض أنواع القرارات الإدارية، يشترط القانون أن يتقدم صاحب الشأن أولاً بتظلم إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار، قبل أن يلجأ إلى القضاء، وذلك لإعطاء الإدارة فرصة لتصحيح خطئها بنفسها.[4]

رابعاً: إجراءات رفع دعوى الإلغاء في القانون الجزائري

تخضع دعوى الإلغاء في القانون الجزائري لمجموعة من الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

[1] – سامي الوافي، المرجع السابق، ص 38.

[2] – سامي الوافي ، المرجع نفسه، ص 40-41.

[3] – المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

[4] – سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء الطبعة السابعة 1996. دار الفكر العربي القاهرة، ص 304-305."،

1: الاختصاص المحلي: يتم تحديد المحكمة الإدارية المختصة محلياً بالنظر في الدعوى حسب مكان صدور القرار الإداري أو مكان تنفيذه، وذلك وفقاً للمادتين 37 و 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم بالقانون 22-13.[1]

2: الاختصاص النوعي: طبقاً للمادتين 800 و 801 من القانون نفسه، ينعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية للفصل في دعاوى الإلغاء إذا كان القرار صادراً من السلطات المحلية، بينما يختص مجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.[2]

3: مضمون عريضة الدعوى: يجب أن تتضمن عريضة افتتاح دعوى الإلغاء البيانات الإلزامية المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من بينها الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى , اسم ولقب المدعي وموطنه واسم ولقب المدعى عليه زيادة على تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي بالإضافة إلى إرفاق القرار الإداري المطعون فيه.[3]

4: طريق رفع الدعوى: يمكن رفع دعوى الإلغاء إما بطريق مباشر، بتقديم العريضة إلى قلم كتاب المحكمة الإدارية المختصة، أو بطريق غير مباشر، بإرسالها عن طريق البريد المسجل مع الإشعار بالاستلام. وتعتبر الدعوى مقدمة في تاريخ تسجيلها لدى قلم كتاب المحكمة.

[1] – "أنظر المادتين 37 و 38 من قانون الإجراءات المدنية والأدارية 09/08 المعدل والمتمم.

[2] – أنظر المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري 09/08 المعدل والمتمم.

[3] – أنظر المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.09/08 المعدل والمتمم.

خامساً: آثار الحكم في دعوى الإلغاء

1: الإلغاء: إذا ثبت للقاضي الإداري أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون، فإنه يحكم بإلغائه. ويلغي القاضي القرار كلياً أو جزئياً بحسب ما يرد عليه الطعن.[1]

2: أثر الإلغاء: يترتب على الإلغاء زوال القرار بأثر رجعي، أي يعتبر كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره. ويعود الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي.[2]

3: حجية الحكم: الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يعتبر حجة على الجميع، وليس على أطراف الدعوى فقط، لأنه يمس النظام العام ومبدأ المشروعية.[3]

4: تنفيذ الحكم: الحكم بالإلغاء ملزم للإدارة، ويجب عليها أن تمتنع فوراً عن تطبيق القرار الملغي، وأن تعيد الأمور إلى ما كانت عليه قبل صدوره. وفي حالة امتناع الإدارة، يجوز للقاضي أن يصدر أمراً بالإلزام بتنفيذ الحكم تحت طائلة الغرامة.[4]

الفرع الثاني: دعوى فحص المشروعية

تُعد دعوى فحص المشروعية أداة قضائية أساسية تهدف إلى ضمان خضوع الإدارة للقانون، وذلك من خلال مراقبة مدى مطابقة قراراتها الإدارية للقواعد القانونية العليا. تنطلق هذه الدعوى من مبدأ المشروعية الذي يقتضي ألا تتجاوز الإدارة حدود سلطتها، وتُرفع عادةً أمام القضاء الإداري من قبل كل شخص تتضرر من قرار إداري غير مشروع، سعياً لإلغائه أو إعلان عدم صحته. وبذلك، تؤدي هذه الدعوى دوراً محورياً في حماية الحقوق والحريات، وتجسيد مبدأ المساءلة الإدارية.

[1] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، ص 55–56.

[2] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 57.

[3] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 58.

[4] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 60.

أولاً: تعريف دعوى فحص المشروعية

دعوى فحص المشروعية (دعوى تقدير المشروعية) هي الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، بهدف فحص مدى مشروعية قرار إداري وإقرار صحته أو عدم صحته، دون أن يطلب إلغاءه.[1]

وتعرف بأنها الدعوى التي "تطلب فيها من القاضي الإداري أن يصرح بمدى مشروعية قرار إداري معين أو عدم مشروعيته، دون أن يتعدى ذلك إلى إلغاء القرار أو تعديله".[2] والهدف الأساسي من هذه الدعوى هو تقرير مدى شرعية القرار الإداري والتصريح بشرعية القرار أو عدم شرعيته، في حكم قضائي يحوز حجية الشيء المقضي فيه.[3]

ثانياً: التمييز بين دعوى فحص المشروعية ودعوى الإلغاء

تختلف دعوى فحص المشروعية عن دعوى الإلغاء في عدة نقاط جوهرية:[4]

1- **من حيث موضوع الدعوى:** الهدف من دعوى الإلغاء هو إلغاء قرار إداري نظراً لمخالفته القانون، بينما الهدف من دعوى فحص المشروعية هو المطالبة بفحص وتقدير مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه، دون طلب إلغائه. فرافع دعوى فحص المشروعية لا يطلب إلغاء ولا تفسير غموض في القرار الإداري محل النزاع، ولا تعويض عن حقوق أو مراكز قانونية مسها التعديل أو الإلغاء.[5]

2- **من حيث أثر الحكم:** في دعوى الإلغاء، يؤدي الحكم إلى إعدام القرار الإداري وإزالته من الوجود القانوني بأثر رجعي. أما في دعوى فحص المشروعية،

[1] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، ص 43-44.

[2] – سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري – مرجع سابق ص 120.

[3] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 43.

[4] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 43-45.

[5] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 43.

فيقتصر الحكم على التصريح بمشروعية القرار أو عدم مشروعيته، دون أن يؤدي ذلك إلى إلغائه. فالحكم هنا يكون مجرد إعلان بمدى شرعية القرار.[1]

3- **من حيث سلطة القاضي:** في دعوى الإلغاء، سلطة القاضي محدودة بالحكم بالإلغاء أو الرفض. أما في دعوى فحص المشروعية، فسلطة القاضي تنحصر في التصريح بالمدى القانوني للقرار.[2]

4- **من حيث الميعاد:** تخضع دعوى الإلغاء لميعاد محدد (60 يوماً عادة)، بينما دعوى فحص المشروعية لا تتقيد بمدة زمنية محددة، استناداً إلى الاجتهاد القضائي والفقه المقارن، لكون الغرض منها الفصل في مدى صحة القرار الإداري وخلوه من العيوب، وهو أمر يتصل بالنظام العام.

ثالثاً: طرق رفع دعوى فحص المشروعية

تتحرك دعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري بطريقتين:[3]

الطريقة الأولى: الدعوى المباشرة: ويكون على ذوي الشأن التوجه مباشرة إلى جهة القضاء الإداري المختص، شأنها في ذلك شأن كل الدعاوى القضائية. وتخضع بذلك دعوى فحص المشروعية إلى أحكام مشتركة مع دعوى الإلغاء، بما فيها قواعد الاختصاص.[4]

الطريقة الثانية: الإحالة القضائية: وتتمثل في أن يقوم قاضي الموضوع، أثناء نظر دعوى أصلية تدخل في اختصاصه، بإحالة مسألة تقدير مشروعية القرار الإداري إلى القضاء الإداري المختص. فالقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها، مما يقتضي إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص بعد الدفع بعدم شرعية قرار إداري مرتبط بموضوع

[1] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 44.

[2] – سامي الوافي، المرجع نفسه.ص 44.

[3] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 44.

[4] – سامي الوافي، المرجع نفسه.

النزاع. وفي هذه الحالة تتوقف الدعوى الأصلية ويحكم تمهيدياً بإحالة مسألة تقدير مشروعية القرار إلى جهة القضاء الإداري، ولا تستأنف الدعوى الأصلية إلا بعد صدور حكم نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه من جهة القضاء الإداري التي أحيل إليها.[1]

رابعاً: أغراض دعوى فحص المشروعية

تتعدد الأغراض التي يستهدفها رافع دعوى فحص المشروعية، وأهمها:[2]

1: توضيح المركز القانوني: يهدف رافع الدعوى إلى معرفة المركز القانوني الدقيق الذي يكون عليه، وهل يتعين عليه الامتثال للقرار الإداري أم لا، وذلك دون الدخول في معركة قضائية قد تستغرق وقتاً طويلاً لإلغاء القرار.

2: شرط أساسي لدعوى أخرى: قد تكون دعوى فحص المشروعية شرطاً لرفع دعوى أخرى، كدعوى التعويض، حيث لا يمكن للمتضرر المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن قرار إداري غير مشروع إلا بعد أن يثبت عدم مشروعية هذا القرار. فتكون دعوى فحص المشروعية هي الخطوة التمهيدية لدعوى التعويض.[3]

3: الاستفادة من الحجية: يمكن لصاحب الشأن أن يستفيد من الحكم الصادر في دعوى فحص المشروعية في دعاوى أخرى، لأن هذا الحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه في مواجهة الكافة، وليس في مواجهة أطراف الدعوى فقط.[4]

4: الوقاية من النزاعات: قد تهدف دعوى فحص المشروعية إلى الوقاية من النزاعات قبل وقوعها، وذلك بطلب توضيح الموقف القانوني للإدارة قبل اتخاذ أي إجراء قد يكون غير قانوني.[5]

---

[1] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 44.

[2] – سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 45.

[3] – سامي الوافي، المرجع نفسه.

[4] – سامي الوافي، المرجع نفسه.

[5] – سامي الوافي، المرجع نفسه.

خامساً: الحكم في دعوى فحص المشروعية وأثره

تصدر المحكمة في دعوى فحص المشروعية حكماً بإحدى الصور التالية:[1]

1: تأييد القرار الإداري: إذا ثبت للقاضي أن القرار الإداري المطعون فيه صدر مطابقاً للقانون، فإنه يحكم بتأييده والتصريح بمشروعيته.

2: التصريح بعدم المشروعية: إذا ثبت للقاضي أن القرار الإداري شابه عيب من عيوب عدم المشروعية (كعدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب السبب، أو عيب المحل)، فإنه يحكم بالتصريح بعدم مشروعية القرار.

3: عدم قبول الدعوى: إذا تخلف شرط من شروط قبول الدعوى (كالمصلحة، أو الصفة)، فإن المحكمة تحكم بعدم قبول الدعوى، هذا إضافة إلى شرط الأهلية التي تعتبر من أسباب بطلان الإجراءات.

4: التصريح بعدم الاختصاص: إذا رفعت الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة، تصرح المحكمة بعدم اختصاصها.

سادسا : أثر الحكم: الحكم الصادر في دعوى فحص المشروعية يحوز حجية الشيء المقضي فيه، ويلزم الإدارة والأفراد على السواء. غير أن هذا الحكم لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، بل يبقى القرار قائماً، ولكن لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة من صدر الحكم لصالحه. ومع ذلك، فإن الإدارة ملزمة عملياً بعدم تطبيق القرار الذي صدر حكم قضائي بعدم مشروعيته، احتراماً لسلطان القانون وحجية الأحكام.[2]

وتلتقي دعوى فحص المشروعية ودعوى الإلغاء في أن كل منهما توصف على أنها دعوى مشروعية، أي أن الهدف واحد وهو المحافظة على شرعية ومراقبة القرارات الإدارية ومدى انسجامها وتناسقها مع التشريع والتنظيم المعمول به.[3]

---

[1] –ينظر المادة 13 و المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (08–02) المعدل و المتمم.

[2] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء»، المرجع السابق، ص 46.

[3] – سامي الوافي، المرجع نفسه.

من خلال ما سبق إن رقابة المشروعية تتجسد من خلال آليتين قضائيتين متكاملتين: دعوى الإلغاء التي تهدف إلى إعدام القرار الإداري غير المشروع، ودعوى فحص المشروعية التي تهدف إلى التصريح بمدى مشروعية القرار دون إلغائه. وتختلف كل منهما عن الأخرى في موضوع الدعوى، وأثر الحكم، وسلطة القاضي، والميعاد، غير أنهما تشتركان في الهدف الأساسي وهو الحفاظ على مبدأ المشروعية ومراقبة مدى انسجام القرارات الإدارية مع القانون. وهذا التكامل بين الآليتين هو ما يجعل الرقابة القضائية فعالة وقادرة على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من أي تجاوز أو تعسف إداري.

المطلب الثاني: رقابة التعويض (دعوى التعويض)

إذا كانت رقابة المشروعية (دعوى الإلغاء) تهدف إلى إزالة القرار الإداري غير المشروع من الوجود القانوني، فإنها تظل قاصرة عن تحقيق الحماية الكاملة لحقوق الأفراد، ذلك أن إلغاء القرار الإداري وإن كان يعيد الأمور إلى ما كانت عليه قبل صدوره، إلا أنه لا يجبر الضرر الذي يكون قد لحق بالفرد أثناء الفترة التي كان فيها القرار مطبقاً. فالقرار الإداري غير المشروع قد يحدث أضراراً مادية أو معنوية قبل أن يتم الطعن فيه وإلغاؤه، وقد يستمر تنفيذه إلى حين الفصل في الدعوى، مما قد يخلف آثاراً يصعب تداركها بمجرد الإلغاء. من هنا، برزت الحاجة إلى نوع آخر من الرقابة القضائية يُعرف بـ"رقابة التعويض" أو "دعوى التعويض"، والتي تهدف إلى جبر الضرر الذي لحق بالفرد نتيجة القرار الإداري غير المشروع، وذلك بتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته. وتُعد دعوى التعويض تجسيداً عملياً لنظرية المسؤولية الإدارية، وهي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات تقديرية واسعة تمكنه من تحقيق العدالة بشكل كامل. وسنتناول في هذا المطلب موضوع رقابة التعويض في فرعين: نتناول في الفرع الأول تعريف دعوى التعويض وخصائصها وتمييزها عن دعوى الإلغاء، ونتناول في الفرع الثاني شروط قبول دعوى التعويض وأساسها القانوني وآثارها.

الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض وخصائصها وتمييزها عن دعوى الإلغاء

دعوى التعويض تهدف إلى جبر الضرر الذي يلحق بالأفراد بسبب قرار إداري غير مشروع أو خطأ في سير المرفق العام، وتقوم على أركان الخطأ والضرر والعلاقة السببية. تتميز هذه الدعوى بأن موضوعها طلب مالي وليس إلغاء القرار، وبميعاد تقادم طويل نسبياً. أما دعوى الإلغاء فموضوعها إبطال القرار الإداري غير المشروع وإزالته بأثر رجعي، وتخضع لميعاد قصير. الفرق الجوهري أن التعويض يُعوّض الضرر، بينما الإلغاء يُزيل القرار. ويمكن الجمع بينهما برفع دعوى إلغاء أولاً ثم تعويض عن الأضرار الناتجة.

أولاً: تعريف دعوى التعويض

دعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها المتضرر أمام القضاء الإداري المختص، للمطالبة بجبر الضرر الذي لحق به نتيجة قيام الإدارة بعمل غير مشروع (سواء كان قراراً إدارياً أو عملاً مادياً)، وذلك بالحكم له بمبلغ من المال تلتزم الإدارة بدفعه تعويضاً عن الأضرار التي أصابته.[1]

وتعرف أيضاً بأنها "الدعوى التي يحركها المدعي، بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة، بأن تؤدي إليه تعويضاً، عما أصابه من أضرار مادية وأدبية، جراء تصرف الإدارة تصرفاً غير مشروع".[2]

ويرى الفقه أن دعوى التعويض هي "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار".[3]

[1] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة"، «مجلة الدراسات القانونية والاجتماعية»، المجلد 5، العدد 7، 2024، ص 3–5.

[2] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. المرجع نفسه، ص 4.

[3] – عمار بوضياف، «دعوى التعويض في القانون الإداري»، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2018، ص 23.

وتعتبر دعوى التعويض الوسيلة القضائية لتجسيد وتطبيق أحكام النظام القانوني لنظرية المسؤولية الإدارية، تطبيقاً حقيقياً وسليماً، وهي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة على الأعمال الإدارية المادية والقانونية.[1]

ثانياً: خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية، ويمكن إجمالها في النقاط التالية:

1- **دعوى شخصية (ذاتية):** تختلف دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء في كونها دعوى شخصية، أي أنها تهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد، وتستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة.[2] فالمدعي في دعوى التعويض يطلب جبر الضرر الذي أصابه شخصياً، وليس إلغاء القرار الإداري لذاته.

2- **دعوى من دعاوى القضاء الكامل:** تنتمي دعوى التعويض إلى القضاء الكامل (أو القضاء الشامل)، وهو القضاء الذي يتمتع فيه القاضي بسلطات واسعة، فهو لا يقتصر على إلغاء القرار غير المشروع، بل يستطيع أن يحكم بالتعويض، وأن يحدد مقداره، وأن يأمر باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكمه. وهذا على عكس قاضي الإلغاء الذي لا يملك سوى الحكم بالإلغاء أو الرفض.

3- **دعوى حقوقية:** تعتبر دعوى التعويض من دعاوى الحقوق، حيث يطالب المدعي بحق شخصي له في التعويض، استناداً إلى الضرر الذي لحق به. وهذا الحق يخضع للقواعد العامة للإثبات والتقادم، ويجوز التنازل عنه.[3]

---

[1] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة المرجع السابق، ص 5-6.

[2] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب، المرجع نفسه، ص 6.

[3] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب، المرجع نفسه، ص 6.

4- ارتباطها بفكرة المسؤولية الإدارية: ترتبط دعوى التعويض ارتباطاً وثيقاً بنظرية المسؤولية الإدارية، فهي الأداة القضائية التي يتم من خلالها إقرار مسؤولية الإدارة عن أعمالها، والحكم عليها بتعويض المتضررين عن الأضرار التي سببها خطؤها.[1]

5- سلطة القاضي التقديرية الواسعة: يتمتع قاضي التعويض بسلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى توافر شروط المسؤولية، وفي تقدير قيمة التعويض المناسب للضرر الواقع، وذلك في حدود ما يطلبه المدعي.

ثالثاً: التمييز بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء

على الرغم من أن كلتا الدعويين تهدفان إلى تحقيق الرقابة على أعمال الإدارة وحماية حقوق الأفراد، إلا أن بينهما فروقاً جوهرية. فدعوى الإلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع وإعدامه، وتعتبر دعوى موضوعية تخص القرار نفسه، وتنتمي إلى قضاء المشروعية حيث تكون سلطة القاضي محدودة بالإلغاء أو الرفض فقط، ويترتب على الحكم فيها إلغاء القرار بأثر رجعي، وتكون حجيته مطلقة أي حجة على الكافة، كما أن ميعاد رفعها محدد عادة بستين يوماً. أما دعوى التعويض فتهدف إلى جبر الضرر الذي لحق بالفرد نتيجة القرار غير المشروع، وتعتبر دعوى شخصية تخص حقوق المدعي، وتنتمي إلى قضاء كامل حيث يتمتع القاضي بسلطة تقديرية واسعة في تحديد التعويض، ويترتب على الحكم فيها إلزام الإدارة بدفع مبلغ مالي للمتضرر، وتكون حجيته نسبية أي تقتصر على أطراف الدعوى، كما أن ميعاد رفعها غير محدد بمدة قصيرة بل يخضع للتقادم الطويل.[2]

ومع هذا التمييز، تجدر الإشارة إلى أن دعوى التعويض لا تنفصل تماماً عن دعوى الإلغاء، إذ يمكن رفعهما معاً في بعض الحالات (التضامن)، كما يمكن أن تكون دعوى الإلغاء شرطاً لرفع دعوى التعويض في بعض النظم القانونية (شرطية الإلغاء).

[1] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل. "المسؤولية الإدارية للمستشفى العمومي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015، ص 5-7.

[2] – سامي الوافي، «الوسيط في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض»، دار الهدى، الجزائر، 2020، ص 45-50.

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التعويض وأساسها القانوني وآثارها

تقبل دعوى التعويض ضد الإدارة بتوفر شرطين أساسيين: إقامتها من شخص ذي مصلحة مباشرة، ورفعها خلال مدة التقادم الطويلة (15 سنة غالباً). يستند أساسها القانوني إلى مبدأ المسؤولية الإدارية التقصيرية، التي تلزم الإدارة بجبر الضرر الناتج عن خطئها أو عن سوء سير المرفق العام. أما آثارها فتكمن في إلزام الإدارة بدفع تعويض مالي أو عيني لجبر الضرر المادي والأدبي، دون أن يستلزم ذلك إلغاء القرار الإداري المسبب للضرر.

أولاً: شروط قبول دعوى التعويض

لكي تقبل دعوى التعويض، يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط، بعضها يتعلق بالدعوى نفسها (الشروط الشكلية)، وبعضها يتعلق بموضوع المسؤولية (الشروط الموضوعية).[1]

أولاً: الشروط الشكلية (شروط قبول الدعوى):

1- **الاختصاص القضائي:** يجب أن ترفع دعوى التعويض أمام جهة القضاء الإداري المختصة وهي المحكمة الإدارية طبقا للمادة 800 و المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري. وذلك طبقاً لقواعد الاختصاص المحلي والنوعي المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.[2]

2- **الصفة والمصلحة:** يشترط أن يكون رافع الدعوى هو الشخص الذي لحقه الضرر مباشرة من القرار الإداري غير المشروع (صفة)، وأن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة في الحصول على التعويض (مصلحة). فلا يقبل رفع الدعوى من شخص لا علاقة له بالقرار أو لم يصبه ضرر فعلي.[3]

---

[1] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، المرجع السابق، ص 8-10.

[2] – المواد 37، 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

[3] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة"، المرجع السابق، ص 9.

3- **الأهلية:** يجب أن يكون رافع الدعوى كامل الأهلية القانونية للتقاضي، وإذا كان ناقص الأهلية، فلا تقبل دعواه إلا بتمثيله من وليه أو وصيه.

4- **سبق رفع دعوى الإلغاء في بعض الحالات:** في بعض النظم القانونية، يشترط لقبول دعوى التعويض أن يكون القرار الإداري قد ألغي أولاً إما بقرار من الإدارة نفسها أو بحكم قضائي (شرطية الإلغاء)، وذلك لأن التعويض يفترض وجود خطأ، والخطأ يفترض وجود قرار غير مشروع. غير أن هذا الشرط ليس مطلقاً، إذ يمكن رفع دعوى التعويض مباشرة إذا كان الضرر ناشئاً عن عمل مادي للإدارة، أو إذا كان الإلغاء مستحيلاً (مثل انقضاء القرار بمرور الزمن).[1]

ثانياً: الشروط الموضوعية (شروط قيام المسؤولية):

تقوم المسؤولية الإدارية الموجبة للتعويض على ثلاثة أركان أساسية، وهي:[2]

1- **الخطأ:** ويقصد به الخطأ المرفقي (أو الخطأ الوظيفي)، وهو الخطأ الذي يرتبط بسير المرفق العام، سواء كان ناتجاً عن قرار إداري غير مشروع، أو عن عمل مادي خاطئ، أو عن إهمال أو تقصير في أداء الخدمة العامة.[3] ويتميز الخطأ المرفقي بأنه خطأ مجهول المصدر (لا يُعرف من ارتكبه بالضبط)، وغير شخصي (لا يُنسب إلى موظف معين)، ويمكن للإدارة أن تتحمله دون حاجة إلى إثبات وقوعه من موظف معين.[4]

2- **الضرر:** لا تقوم المسؤولية الإدارية إلا إذا كان هناك ضرر حقيقي ومحقق أصاب المدعي، سواء كان هذا الضرر مادياً (كالخسارة المالية) أو أدبياً (كالألم النفسي، أو المساس بالسمعة، أو التعذيب المعنوي). ويشترط في الضرر أن يكون محققاً وليس افتراضياً أو محتملاً، فلا يكفي مجرد احتمال وقوع الضرر، وأن يكون مباشراً وناتجاً عن

[1] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة"، المرجع السابق، ص 9-10.

[2] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل. "المسؤولية الإدارية للمستشفى العمومي في الجزائر"، مرجع سابق، ص 8-10.

[3] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل، مرجع نفسه، ص 9.

[4] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل، المرجع نفسه ، ص 10.

الخطأ أي أن يكون هناك رابط سببي مباشر بين الخطأ الإداري والضرر الواقع، وأن يكون شخصياً أي أن يكون الضرر قد أصاب المدعي نفسه وليس غيره.[1]

3- **العلاقة السببية:** يجب أن تكون هناك علاقة سببية مباشرة بين الخطأ الذي ارتكبته الإدارة والضرر الذي لحق بالمدعي، أي أن يكون الضرر نتيجة طبيعية ومباشرة للخطأ، بحيث لو لم يقع الخطأ لما وقع الضرر.[2]

ثانياً: الأساس القانوني لدعوى التعويض

يستند قضاء التعويض في القانون الجزائري إلى مجموعة من النصوص والأسس القانونية، أهمها:[3]

1- **المبادئ العامة للقانون:** استقر قضاء مجلس الدولة الجزائري على مبدأ أن "مسؤولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ"، مستنداً في ذلك إلى المبادئ العامة للقانون الإداري، وذلك حتى قبل أن يتطرق المشرع إلى تنظيم هذه المسؤولية بنصوص خاصة.

2- **القانون المدني الجزائري:** أحال المشرع الجزائري في العديد من المسائل المتعلقة بالمسؤولية الإدارية إلى القواعد العامة للمسؤولية في القانون المدني، وخاصة المواد من 124 إلى 141 من القانون المدني الجزائري التي تنظم المسؤولية المدنية (خطأ، ضرر، علاقة سببية).

3- **القوانين الخاصة:** هناك قوانين خاصة تنظم مسؤولية الإدارة في مجالات محددة، كقانون الصحة (المسؤولية الطبية للمستشفيات العمومية)، وقانون البلدية (مسؤولية

[1] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة المرجع السابق، ص 10-11.

[2] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل. "المسؤولية الإدارية للمستشفى العمومي في الجزائر"، مرجع سابق، ص 10-11.

[3] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، المرجع السابق، ص 11-12.

البلديات عن أضرار الطرق والمرافق العامة)، وقانون البيئة (مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية).[1]

4- **الاجتهاد القضائي:** لعب مجلس الدولة الجزائري دوراً إنشائياً كبيراً في تطوير قواعد المسؤولية الإدارية ودعوى التعويض، حيث استحدث مبادئ جديدة كالمسؤولية بدون خطأ (على أساس المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة)، ووسع نطاق الضرر القابل للتعويض ليشمل الضرر الأدبي.

ثالثاً: أنواع التعويض

يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من التعويض: التعويض العيني وهو إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، وذلك برد الشيء الأصلي أو إزالته أو إصلاحه، ويُفضل التعويض العيني لأنه يحقق العدالة بشكل أكمل، غير أنه قد لا يكون ممكناً في جميع الحالات. أما التعويض المالي (النقدي) فهو دفع مبلغ من المال للمتضرر يقدر بقدر الضرر الذي لحق به، ويكون هذا النوع من التعويض هو الغالب في دعاوى التعويض الإداري، خاصة عندما يتعذر التعويض العيني. ويشمل التعويض المالي كلاً من الضرر المادي الذي يشمل الخسارة التي لحقت بمال المدعي والمنافع التي فاتته، والضرر الأدبي الذي يشمل الألم النفسي والمعاناة والمساس بالسمعة أو الكرامة. وقد استقر قضاء مجلس الدولة الجزائري على تعويض الضرر الأدبي كضرر مستقل عن الضرر المادي.

رابعاً: آثار الحكم في دعوى التعويض

إذا ثبت للقاضي الإداري أن أركان المسؤولية متوافرة (خطأ، ضرر، علاقة سببية)، فإنه يحكم بإلزام الإدارة بدفع تعويض للمدعي. ويترتب على هذا الحكم مجموعة من الآثار:[2]

[1] – طاهرين، مستورة؛ لعبادي، إسماعيل. "المسؤولية الإدارية للمستشفى العمومي في الجزائر"، مرجع سابق، ص 12.

[2] – الجميلي، مصطفى عواد أجرب. "دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، المرجع السابق، ص 13

1- **إلزام الإدارة بالتعويض:** يصبح الحكم الصادر بالإدانة سنداً تنفيذياً يجوز للمدعي بموجبه مطالبة الإدارة بدفع المبلغ المحكوم به، وله في حالة الامتناع اللجوء إلى طرق التنفيذ الجبري المنصوص عليها في القانون.

2- **حجية الحكم:** الحكم الصادر في دعوى التعويض يحوز حجية الشيء المقضي فيه، ولكن هذه الحجية تكون نسبية (تقتصر على أطراف الدعوى)، ولا تمتد إلى الغير، لأن الدعوى شخصية بطبيعتها.[1]

3- **عدم جواز المطالبة بتعويض إضافي:** لا يجوز للمدعي بعد صدور الحكم النهائي أن يطالب بتعويض إضافي عن ذات الضرر، إلا إذا نشأت أضرار جديدة لم تكن قائمة وقت صدور الحكم.

4- **جواز الطعن في الحكم:** يجوز للطرف الخاسر (سواء المدعي أو الإدارة) الطعن في الحكم الصادر بطرق الطعن العادية (كالاستئناف) أو غير العادية (كالتماس إعادة النظر والنقض)، وذلك وفقاً للقواعد العامة للإجراءات.[2]

إن رقابة التعويض تمثل مكملاً أساسياً لرقابة المشروعية، فهي تهدف إلى جبر الضرر الذي يلحق بالأفراد نتيجة القرارات الإدارية غير المشروعة، وهو ما لا تستطيع دعوى الإلغاء وحدها تحقيقه. وتتميز دعوى التعويض بأنها دعوى شخصية من دعاوى القضاء الكامل، يتمتع فيها القاضي بسلطات تقديرية واسعة، وتقوم على أركان ثلاثة: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية. وفي القانون الجزائري، يستند قضاء التعويض إلى المبادئ العامة للقانون، والقواعد المنصوص عليها في القانون المدني، والاجتهاد القضائي لمجلس الدولة. وبهذا التكامل بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، تتكامل الحماية القضائية لحقوق الأفراد، وتتحقق العدالة بشكل أكثر شمولاً وفعالية.

[1] – الجميلي، المرجع نفسه، ص 13.

[2] –المواد: 67 إلى 69 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير ،2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-12 مؤرخ في 12 يوليو ،2022 ج ر، عدد 48 لسنة ،2022.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة

بعد أن استعرضنا في المبحث الأول آليات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، من خلال رقابة المشروعية (دعوى الإلغاء وفحص المشروعية) ورقابة التعويض (دعوى التعويض)، ينتقل بنا الحديث في هذا المبحث إلى موضوع دقيق ومهم، ألا وهو "الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة". فرغم أن الأصل العام هو خضوع جميع أعمال الإدارة للرقابة القضائية، ضماناً لمبدأ المشروعية وحماية لحقوق الأفراد، إلا أن هناك بعض الأعمال والتصرفات الإدارية التي تستعصي على هذه الرقابة، إما لطبيعتها الخاصة التي تجعل التدخل القضائي فيها غير ممكن، أو لاعتبارات تتعلق بسيادة الدولة ومكانتها، أو لضرورات تنظيمية وإجرائية تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطات. وتتمثل هذه الاستثناءات بشكل خاص في أعمال السيادة التي تعتبر من قبيل الأعمال السياسية العليا التي لا تخضع لرقابة القضاء، وفي قرارات الامتناع عن الطعن التي تتخذها الإدارة لحماية قراراتها من المراجعة القضائية، وفي مبدأ عدم جواز التعرض للملاءمة الذي يمنع القاضي من أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة في المسائل التي تدخل ضمن سلطتها التقديرية. كما توجد استثناءات تتعلق بأعمال القضاء الإداري نفسه، حيث لا يمكن الطعن في بعض قراراته بنفس آليات الطعن في القرارات الإدارية العادية. حيث ارتئينا في هذا المبحث التطرق إلى مطلبين المطلب الأول إلى حالة السلطة التقديرية و المطلب الثاني إلى حالة الظروف الاستثنائية

المطلب الأول: حالة السلطة التقديرية

بعد أن استعرضنا في التوطئة السابقة الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة بشكل عام، يأتي الدور في هذا المطلب لتناول أحد أهم هذه الاستثناءات وأكثرها إشكالاً، ألا وهو "حالة السلطة التقديرية". فالسلطة التقديرية للإدارة تعني ذلك المجال من النشاط الإداري الذي تتمتع فيه الإدارة بحرية الاختيار بين عدة حلول مشروعة، دون أن يفرض القانون عليها سلوكاً معيناً بشكل إلزامي. وفي هذه الحالة، تتقلص رقابة القاضي الإداري إلى حدود ضيقة، حيث لا يحل تقديره محل تقدير الإدارة، ولا يتدخل إلا إذا وقعت الإدارة في "خطأ " أو "خطأ فاحش" في تقديرها. وتثير هذه الحالة إشكالية كبرى

في القانون الإداري، تتمثل في كيفية التوفيق بين مبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع الإدارة الكامل للقانون، وبين ضرورة منح الإدارة هامشاً من الحركة لمواكبة متطلبات المصلحة العامة والظروف المتغيرة. وسنتناول هذا المطلب في فرعين: نتناول في الفرع الأول تعريف السلطة التقديرية وتمييزها عن السلطة المقيدة، ونتناول في الفرع الثاني رقابة القاضي على السلطة التقديرية (الخطأ في التقدير).

الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية وتمييزها عن السلطة المقيدة

السلطة التقديرية هي الحرية التي يمنحها المشرع للإدارة لاختيار الحل المناسب بين بدائل متعددة وفق ما تراه ملائماً لتحقيق المصلحة العامة، دون رقابة قضائية على جوهر القرار بل فقط على انعدام المشروعية. أما السلطة المقيدة فهي التي يحدد فيها القانون بدقة كيفية التصرف، دون أي مجال للاختيار أو التقدير، وتلتزم الإدارة بإصدار قرار محدد عند توفر شروط معينة.

أولاً: تعريف السلطة التقديرية

السلطة التقديرية في القانون الإداري هي ذلك المجال من النشاط الإداري الذي تترك فيه حرية الاختيار للإدارة، بحيث لا يكون سلوكها محدداً سلفاً بنص قانوني أو لائحي معين، بل يكون لها أن تختار من بين عدة حلول مشروعة ما تراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة.

وتعرف السلطة التقديرية بأنها "السلطة التي تمتلكها الإدارة لاختيار الحل الذي تراه مناسباً في حدود القانون، دون أن يكون القيد القانوني مانعاً من ممارسة هذا الاختيار".[1] كما تعرف بأنها "حرية الإدارة في تقدير ملاءمة العمل الإداري دون معارضة القضاء لها، طالما بقيت في حدود الاختصاص واتجهت إلى تحقيق المصلحة العامة".[2]

[1] –عمرو عدنان، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية (دراسة مقارنة) الطبعة 2 , منشأة المعارف الإسكندرية ص 44.

[2] – عثمان محمد عثمان، «السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء عليها»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 2، 2015، ص 67.

ويرى الفقه أن السلطة التقديرية توجد "كلما كانت الإدارة حرة في عملها دون أن يكون السلوك الذي ينبغي أن تتبعه محدداً لها كلياً مسبقاً بقاعدة قانونية"، وهذا يعني أن القانون يمنح الإدارة هامشاً من الحركة لمواكبة خصوصيات كل حالة على حدة، دون أن يكون ذلك معناه تخلي الإدارة عن الالتزام بالقانون.[1]

ثانياً: خصائص السلطة التقديرية

تتميز السلطة التقديرية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن السلطة المقيدة (الملزمة)، ويمكن إجمالها في النقاط التالية:

1- **حرية الاختيار**: يتمتع صاحب القرار الإداري بقدر من الحرية في تقدير الحالة التي يعالجها، وله أن يختار من بين عدة حلول قانونية ما يراه مناسباً. وهذا لا يعني أنه فوق القانون، بل هو خاضع للقانون لكن القانون لم يحدد له سلوكاً معيناً.

2- **ارتباطها بمفهوم الملاءمة:** ترتبط السلطة التقديرية بمبدأ الملاءمة، حيث يكون السؤال المطروح هو: هل القرار الذي اتخذته الإدارة هو القرار الأنسب لتحقيق المصلحة العامة؟ وهذا السؤال لا يخضع عادة لرقابة القاضي.

3- **انعدام النص الآمر:** تتميز السلطة التقديرية بأن القانون لم يضع قاعدة آمرة تحدد سلوك الإدارة، بل ترك لها حرية الاختيار ضمن حدود معينة (حدود مشروعية وليس حدود ملاءمة).

4- **التدرج في الممارسة:** لا توجد سلطة تقديرية مطلقة، كما لا توجد سلطة مقيدة مطلقة. فبين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية درجات متفاوتة تبعاً لمدى تحديد القاعدة القانونية لسلوك الإدارة.

5- **تعلقها بعنصري السبب والمحل:** يتركز مجال السلطة التقديرية أساساً على عنصري "السبب" و"المحل" في القرار الإداري، أي تقيير دواعي القرار وتحديد مضمونه المناسب.

[1]- فادي نعيم جميل علاونة، «مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه»، المرجع السابق، ص 187.

ثالثاً: مبررات وجود السلطة التقديرية

توجد عدة مبررات تبرر منح الإدارة سلطة تقديرية، أهمها:

1- **المبررات التقنية:** لا يمكن للقانون أن يتنبأ بكل الحالات والظروف المستقبلية، فالنص القانوني العام بطبيعته لا يمكنه أن يغطي كل التفاصيل والخصوصيات. ومن هنا، تترك للإدارة حرية تقديرية لتكييف القاعدة القانونية مع خصوصيات كل حالة.

2- **المبررات العملية:** قد يؤدي التشديد المفرط في تقييد الإدارة إلى شلها وجعلها غير قادرة على التكيف مع المستجدات، فالمرونة الإدارية ضرورية لمواكبة التطورات السريعة في المجتمع.

3- **المبررات السياسية:** في بعض المجالات الحساسة (كالأمن الوطني، العلاقات الخارجية، سياسة الهجرة)، تترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة لاتخاذ ما تراه مناسباً لحماية المصالح العليا للدولة.

4- **المبررات المرتبطة بطبيعة النشاط الإداري:** بعض الأنشطة الإدارية تقوم على تقييمات فنية أو علمية دقيقة، كتقييم مستوى الطالب أو تقدير أهلية مرشح لوظيفة، وهذه التقييمات تترك عادة لخبراء الإدارة.

5- **مبدأ الفصل بين السلطات:** من باب احترام مبدأ الفصل بين السلطات، لا ينبغي للقضاء أن يحل محل الإدارة في تقدير الملاءمة، وإلا أصبح القاضي هو القائم على إدارة المرافق العامة بدلاً من الإدارة.

رابعاً: التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة (الملزمة)

السلطة المقيدة (أو السلطة الملزمة) هي عكس السلطة التقديرية تماماً، فهي الحالة التي يكون فيها سلوك الإدارة محدداً سلفاً بنص قانوني آمر، بحيث لا يكون للإدارة أي خيار في اتخاذ القرار.[1]

[1] – د. عوابدي عمار، **النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، الجزء الثاني (نظرية دعوى الإلغاء)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 142.

ويمكن إجمال الفروق بين السلطتين في النقاط التالية:[1]

أولاً: من حيث حرية الإدارة: في السلطة المقيدة، تكون الإدارة ملزمة قانوناً باتخاذ قرار معين إذا توافرت شروط معينة، فلا تملك حق الاختيار. أما في السلطة التقديرية، فتملك الإدارة حرية الاختيار بين عدة حلول مشروعة.

ثانياً: من حيث مصدر التقييد: في السلطة المقيدة، يكون التقييد مصدره نصاً قانونياً آمراً (كالقانون أو اللائحة). أما في السلطة التقديرية، فغياب النص الآمر هو ما يمنح الإدارة حرية التقدير.

ثالثاً: من حيث مدى رقابة القضاء: في حالة السلطة المقيدة، يمارس القاضي رقابة كاملة (رقابة عادية) تتضمن مراقبة "السبب" و"المحل" و"الغاية" و"الشكل"، ويمتد هذا إلى مراقبة "التكييف القانوني للوقائع". أما في حالة السلطة التقديرية، فتكون رقابة القاضي محدودة، وتقتصر على البحث عن وجود "خطأ في التقدير" أو "انحراف في استعمال السلطة".[2]

رابعاً: من حيث الجزاء: في السلطة المقيدة، إذا خالفت الإدارة ما يفرضه القانون، كان قرارها غير مشروع وقابلاً للإلغاء. أما في السلطة التقديرية، فلا يمكن إلغاء القرار لمجرد أنه غير مناسب، بل لا بد من وجود خطأ فادح في تقدير الإدارة.

الفرع الثاني: رقابة القاضي على السلطة التقديرية (الخطأ في التقدير)

إذا كانت السلطة التقديرية تمنح الإدارة حرية اختيار التصرف الملائم، فإن هذه الحرية ليست مطلقة ولا تعني تحصين قراراتها من الرقابة. فالقضاء الإداري لم يعد يكتفي بمراقبة المشروعية الشكلية للقرار، بل امتدت رقابته إلى "مضمونه" عبر فحص الخطأ في التقدير.

[1] – **د. سليمان محمد الطماوي**، قضاء الإلغاء: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2010، ص 120

[2] – **د. سليمان محمد الطماوي**، قضاء الإلغاء، نفس المرجع، ص 120.

أولاً: مبدأ عدم تدخل القاضي في السلطة التقديرية

الأصل العام في القانون الإداري هو أن القاضي لا يتدخل في تقدير الإدارة لملاءمة قراراتها، فلا يحق له أن يحل تقديره محل تقديرها، ولا أن يسألها عن الأسباب التي دفعتها لتفضيل حل على آخر من بين الحلول المشروعة المتاحة.[1]

ويرجع السبب في هذا المبدأ إلى أن تقدير الملاءمة هو من صميم الوظيفة الإدارية، ويتعلق بسياسة الإدارة وتقديرها للمصلحة العامة، وهذه أمور لا يجوز للقاضي التدخل فيها، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات.[2]

غير أن هذا المبدأ ليس مطلقاً، فهو لا يمنع القاضي من مراقبة مشروعية القرار الإداري، والتي تشمل: الاختصاص، الشكل، السبب، الغاية. أما تقدير الملاءمة فيبقى خارج نطاق هذه المراقبة.[3]

ثانياً: استثناء الرقابة: حالة الخطأ في التقدير

على الرغم من أن القاضي لا يتدخل في تقدير الإدارة للملاءمة، إلا أنه يستثنى من ذلك حالة "الخطأ في التقدير". فإذا كان القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية مشوباً بخطأ فادح وواضح، بحيث يصطدم بالمنطق السليم ويتجاوز الحدود المعقولة للتقدير، فإن القاضي يتدخل لإلغاء هذا القرار.[4]

الخطأ في التقدير يُعرف بأنه "الخطأ الجسيم والواضح الذي لا يمكن أن يرتكبه أي إدارة عادية، ويظهر للعيان دون حاجة إلى بحث عميق".[5] وهو بذلك يختلف عن الخطأ

---

[1] – د. عمار عوابدي، **السلطة التقديرية للإدارة العامة ورقابة القضاء الإداري عليها**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 88.

[2] – د. محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 79.

[3] – د. محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع نفسه، ص 81.

[4] – بوالملح صليحة، **حدود رقابة القاضي الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية (الخطأ البيّن في التقدير نموذجاً)**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2011، ص 35.

[5] – د. سعيد بوعلي، "الخطأ الظاهر في التقدير كآلية لرقابة ملاءمة القرارات الإدارية"، **مجلة المفكر**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، 2015، ص 62.

العادي أو البسيط في التقدير، فالأخير لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، لأن القاضي لا يحق له التدخل في تصحيح الأخطاء البسيطة التي قد تقع فيها الإدارة عند تقديرها للوقائع.

ثالثاً: شروط تحقق الخطأ في التقدير

لكي يتحقق الخطأ في التقدير، يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط، أهمها:[1]

1- **أن يكون القرار صادراً في إطار سلطة تقديرية:** لا يثار مفهوم الخطأ في التقدير إلا عندما تكون الإدارة قد تصرفت في إطار سلطتها التقديرية. فإذا كانت الإدارة في حالة سلطة مقيدة، فإن القاضي يمارس رقابة عادية (رقابة التكييف القانوني للوقائع) وليس رقابة محدودة بالخطأ.
2- **أن يكون الخطأ واضحاً وجسيماً:** لا يكفي أن يكون هناك خطأ عادي أو بسيط في تقدير الإدارة، بل يجب أن يكون الخطأ فادحاً، أي أن أي شخص عادي يمكنه أن يدركه دون حاجة إلى خبرة فنية عميقة.
3- **أن يكون هناك تناقض صارخ بين الوقائع والقرار:** أي أن القرار الذي اتخذته الإدارة لا يتناسب مع الوقائع الثابتة تناسباً غير معقول، بحيث يكون هناك "انفصال" واضح بين ما ثبت من وقائع وما قررته الإدارة بناءً عليها.
4- **أن يكون الخطأ مؤثراً في نتيجة القرار:** يجب أن يكون الخطأ في التقدير قد أثر فعلاً على مضمون القرار، فإذا كان الخطأ غير مؤثر (أي أن الإدارة كانت ستتخذ نفس القرار حتى لو صححت خطأها)، فإنه لا يبرر إلغاء القرار.

رابعاً: تطبيقات قضائية على الخطأ في التقدير

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والجزائري على مجموعة من التطبيقات التي توضح مفهوم الخطأ في التقدير:[2]

---

[1] – طواهرية زليخة، **رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 174.

[2] – طواهرية زليخة، **رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)**، المرجع نفسه، ص 174.

التطبيق الأول (تقدير وجود تهديد للأمن العام): إذا قررت الإدارة إبعاد أجنبي عن الأراضي الوطنية بحجة أنه يمثل "تهديداً خطيراً للأمن العام"، وكان هذا الأجنبي لم يرتكب أي مخالفة جنائية أو إدارية، وله سيرة حسنة، وعائلة مقيمة في البلاد، فإن القضاء الإداري يعتبر أن الإدارة ارتكبت خطأ في التقدير، لأن الوقائع لا تبرر وصف هذا الأجنبي بأنه يشكل تهديداً خطيراً للأمن العام.

التطبيق الثاني (تقدير أهلية مرشح لمنصب): إذا رفضت الإدارة تعيين مرشح لمنصب وظيفي بحجة أنه "لا يتمتع بالكفاءة اللازمة"، وكان هذا المرشح حاصلاً على أعلى الدرجات في الاختبارات المهنية، وله خبرة سابقة متميزة، فإن القضاء يعتبر أن الإدارة ارتكبت خطأ في التقدير، لأن وقائع الكفاءة تتناقض بشكل واضح مع التقدير السلبي.

التطبيق الثالث (تقدير قيمة التعويض): إذا قدرت الإدارة تعويضاً لنزع ملكية بمبلغ زهيد جداً لا يتناسب مع القيمة الحقيقية للعقار، وكان هناك تقديرات خبيرة تثبت قيمة أعلى بكثير، فإن القضاء يعتبر أن الإدارة ارتكبت خطأ في التقدير.

التطبيق الرابع (تقدير ضرورة إجراء طبي): إذا رفضت إدارة المستشفى إجراء عملية جراحية لمريض بحجة أنها "غير ضرورية"، وكان الأطباء الاستشاريون مجمعين على ضرورة هذه العملية لإنقاذ حياة المريض، فإن القضاء يعتبر أن الإدارة ارتكبت خطأ في التقدير.

لتطبيق العكسي (لا خطأ): إذا أصدرت الإدارة أمراً بإغلاق ملهى ليلي لمدة ستة أشهر، بسبب تقديم الكحول لقاصر كان في حالة سكر واضح، وتسبب ذلك في حادث غرق للقاصر، فإن القضاء لا يعتبر أن الإدارة ارتكبت خطأ في التقدير، لأن مدة الإغلاق (وهي أقصى مدة قانونية) تبدو متناسبة مع خطورة الواقعة.[1]

[1] – د. عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 185

خامساً: تطور الرقابة على السلطة التقديرية

يشهد مجال رقابة القضاء على السلطة التقديرية تطوراً مستمراً، حيث يميل القضاء إلى توسيع نطاق رقابته بشكل تدريجي. ففي الماضي، كان القاضي يكتفي بمراقبة الخطأ فقط، أما اليوم، فقد أصبح يمارس "رقابة عادية" في العديد من المجالات التي كانت تعتبر في السابق من صميم السلطة التقديرية.[1]

ففي فرنسا مثلاً، كان قضاء مجلس الدولة يقصر رقابته على قرارات طرد الأجانب على مراقبة الخطأ فقط، ثم تطور الموقف ليشمل رقابة عادية (رقابة التكييف القانوني للوقائع) في قرارات الطرد الصادرة بحق الأجانب الذين يعيشون بصفة قانونية في فرنسا.[2]

كذلك، في مجال العقوبات التأديبية الموظفين، كان القاضي لا يتدخل إلا في حالة الخطأ ، أما اليوم فقد أصبح يمارس رقابة عادية على مدى تناسب العقوبة مع الخطأ المرتكب.[3]

وهذا التطور يعكس اتجاهاً عاماً نحو تعزيز حماية حقوق الأفراد، وتضييق هامش السلطة التقديرية للإدارة، لصالح مبدأ المشروعية.

سادساً: حدود رقابة القاضي على السلطة التقديرية

على الرغم من تطور رقابة القاضي، إلا أن هناك حدوداً لا يمكنه تجاوزها عند مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، أهمها:[4]

1- **عدم جواز إلغاء القرار لمجرد أنه غير مناسب:** لا يمكن للقاضي أن يحل تقديره محل تقدير الإدارة لمجرد أنه يرى حلاً آخر أكثر ملاءمة، فلا بد من وجود خطأ فادح وواضح.

[1] – د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري: الكتاب الأول (دعوى الإلغاء(، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 315

[2] – د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 460.

[3] – د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق , ص 522

[4] – د. عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 210

2- **احترام الاختصاصات التقنية:** في المسائل التقنية البحتة (كمدى صلاحية دواء، أو جدوى مشروع هندسي)، يترك القاضي مساحة واسعة للإدارة والخبراء الفنيين، ولا يتدخل إلا في حالة الخطأ الواضح الذي لا يحتاج إلى خبرة عميقة.

3- **عدم جواز التدخل في سياسة الإدارة:** لا يمكن للقاضي أن يوجه الإدارة إلى اعتماد سياسة معينة بدلاً من سياسة أخرى، فذلك من صميم الوظيفة السياسية للحكومة وليس من وظيفة القضاء.

4- **احترام مبدأ الفصل بين السلطات:** يظل مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون تحول القاضي إلى إدارة موازية، فلا بد من التوازن بين حماية الحقوق واحترام دور السلطة التنفيذية.[1]

المطلب الثاني: حالة الظروف الاستثنائية

تُعد نظرية الظروف الاستثنائية أحد أهم الاستثناءات على مبدأ المشروعية في القانون الإداري، وهي من ابتكار القضاء الفرنسي تحديداً في قرار مجلس الدولة الشهير "قضية دولادير" سنة 1919، ثم تطورت بشكل أوسع في قرار "هاينريش" سنة 1918. تقوم هذه النظرية على فكرة جوهرية: في الأوقات العادية، تخضع الإدارة لسلطة القانون بشكل كامل، أما في الظروف الاستثنائية (كالحروب، الثورات، الكوارث الطبيعية الكبرى، الأوبئة، أو الانهيارات الاقتصادية الحادة)، فإنه يمكن للإدارة –حفاظاً على النظام العام– أن تتخذ تدابير استثنائية تخالف القوانين العادية، شرط أن تكون هذه التدابير مؤقتة، متناسبة مع شدة الخطر، ومصاحبة بآليات رقابية ولو محدودة.

في القانون الجزائري، أضفت الأزمة الوطنية التي عاشتها البلاد خلال التسعينيات (التي توجت بقوانين الطوارئ والمصالحة الوطنية) طابعاً خاصاً على هذه النظرية، كما أن دستور 2020 حاول تنظيم حالة الاستثناء في المادة 91، غير أنه ظل غامضاً بشأن خضوع قرارات رئيس الجمهورية في تلك الفترة للرقابة القضائية. هذا الغموض يفتح الباب

[1]– د. عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 211.

أمام ظهور فئتين من القرارات الإدارية تتمتعان بحصانة جزئية أو كلية، وهما: أعمال السيادة، والأعمال المحصنة تشريعياً.

نشأت نظرية الظروف الاستثنائية في القضاء الفرنسي لتجاوز الجمود الذي تفرضه القوانين العادية في أوقات الأزمات. وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن هذه النظرية تقوم على ثلاثة أركان: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، استحالة مواجهة هذا الخطر بالإجراءات العادية، وأن تكون الإجراءات الاستثنائية مؤقتة ومتناسبة. وقد أخذ بها القضاء الإداري الجزائري ضمنياً، خاصة في قضية "قانون الطوارئ 1992"، إلا أنه لم يصدر قرار واضح يحدد معاييرها.[1]وعليه سنتطرف في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول إلى أعمال السيادة في ظل الظروف الاستثنائية و الفرع الثاني إلى الأعمال المحصنة تشريعياً في ظل الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: أعمال السيادة في ظل الظروف الاستثنائية

تُعرَّف أعمال السيادة بأنها تلك القرارات أو التصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتتصل مباشرة بـ السياسة العليا للدولة، أي ما يتعلق بقيادة العلاقات الدولية، أو العلاقات بين السلطات الدستورية، أو التدابير المتخذة في حالات الخطر الاستثنائي التي تمس كيان الدولة نفسه. الميزة الأبرز لهذه الأعمال أنها غير قابلة للطعن بأي حال من الأحوال أمام القضاء الإداري، لا عن طريق دعوى الإلغاء ولا عن طريق دعوى التعويض.

وفي الظروف الاستثنائية، تتسع دائرة هذه الأعمال بشكل ملحوظ، فما كان في الظروف العادية قراراً إدارياً عادياً (مثلاً: قرار نقل موظف) قد يتحول في زمن الحرب أو الأزمة إلى قرار سيادي إذا ارتبط بمتطلبات الأمن القومي. من أمثلة أعمال السيادة في القانون المقارن: إعلان الحرب، حل البرلمان، تعيين كبار قادة الجيش، إبرام المعاهدات، وإعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

[1] – محمد الصغير بعلي، «القضاء الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق»، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 231.

أما في القانون الجزائري، فإن موقف القضاء الإداري من أعمال السيادة لا يزال غامضاً وغير مستقر. صدر عن المحكمة العلياء قرارات قليلة جداً في هذا الشأن، أبرزها قرار الغرفة الإدارية رقم 95/123 (غير منشور) الذي اعتبر أن "الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة لا تخضع لرقابة القاضي الإداري"، دون أن يحدد معايير واضحة. كما أن الفقه الجزائري يلاحظ أن غياب نص دستوري يسمح بمراقبة دستورية أعمال السيادة (على غرار ما هو موجود في بعض الدول كألمانيا) يترك مجالاً واسعاً لتوسيع هذه الحصانة على حساب حقوق الأفراد.

اختلف الفقه حول أساس حصانة أعمال السيادة: فمنهم من أرجعها إلى مبدأ فصل السلطات (فالقاضي لا ينبغي أن يحكم في أعمال السلطة التنفيذية السياسية)، ومنهم من أرجعها إلى طبيعة العمل نفسه الذي لا يقبل التجزئة بين جانبه السياسي وجانبه الإداري. وقد لجأ القضاء الفرنسي إلى نظرية "القرارات القابلة للانفصال" لتضييق نطاق هذه الحصانة، حيث يمكن الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة عن العمل السيادي الأصلي. أما في الجزائر، فقد انتقد الفقهاء عدم تبني القضاء لهذه النظرية بوضوح، وطالبوا المحكمة العلياء بتوضيح موقفها في قرارات مستقبلية.[1]

الفرع الثاني: الأعمال المحصنة تشريعياً في ظل الظروف الاستثنائية

إذا كانت أعمال السيادة تستمد حصانتها من طبيعتها السياسية، فإن الأعمال المحصنة تشريعياً تستمد حصانتها من نص قانوني صريح يصدر عن المشرع (البرلمان أو رئيس الجمهورية في حالة تفويض تشريعي). هذا النص يمنع صراحة الطعن في قرار معين، أو يعفي الإدارة من المسؤولية عن أضرار بعض تصرفاتها، أو يمنحها صلاحيات استثنائية لا يمكن مساءلتها قضائياً عليها.

وفي الظروف الاستثنائية، غالباً ما يلجأ المشرع إلى إصدار قوانين استثنائية تحصن إجراءات معينة من المراجعة القضائية، بحجة تمكين السلطة التنفيذية من التحرك

[1] – عبد الرحمن نويبات، «النظرية العامة للقانون الإداري الجزائري»، دار الخلدونية، الجزائر، 2019، ص 267؛ وقرار مجلس الدولة الفرنسي، 4 أبريل 1914، قضية «Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux»]

بسرعة وفعالية لمواجهة الأزمة. غير أن هذه الحصانة تثير إشكالية دستورية خطيرة: ألا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؟ وألا تشكل انتهاكاً لحق التقاضي الذي يعتبر حقاً أساسياً في كل الأنظمة الديمقراطية؟

في القانون الجزائري، توجد عدة أمثلة صريحة على الأعمال المحصنة تشريعياً:

1. **قوانين العفو والمصالحة الوطنية: صدر** في الجزائر عدة قوانين عفو، أبرزها القانون رقم 06-06 المؤرخ 20 فبراير 2006 المتعلق بالمصالحة الوطنية. هذا القانون أحصن قرارات إدارية وقضائية عديدة، ومنع أي طعن فيها، كما منع رفع دعاوى تعويض عن أضرار لحقت بالأفراد خلال فترة الأزمة الوطنية.

2. **قوانين الطوارئ:** صدر المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ 09 فبراير 1992 الذي أعلن فيه حالة الطوارئ، ونص على منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة مع إعفائها من الرقابة القضائية العادية.

3. **قوانين تسيير الأوبئة والكوارث:** في ظل جائحة كورونا (2020)، صدرت عدة مراسيم وقوانين منحت الإدارة صلاحيات استثنائية، غير أن المشرع الجزائري لم يحصنها بشكل كامل، بل ترك بعضها خاضعاً لرقابة قضائية لاحقة.

يفرق الفقه بين الحصانة التشريعية المطلقة والحصانة النسبية. فالحصانة المطلقة تمنع أي طعن نهائياً (كقوانين العفو في الجزائر)، بينما الحصانة النسبية تمنع الطعن في الإلغاء ولكنها تسمح بدعوى التعويض. وقد انتقد العديد من الفقهاء الجزائريين الحصانة المطلقة في قانون المصالحة الوطنية، معتبرين أنها تنتهك الحق في التقاضي المنصوص عليه في المادة 48 من دستور 2020. كما أوصوا بأن تكون أي حصانة تشريعية في الظروف الاستثنائية مؤقتة، محددة، ومتناسبة مع شدة الخطر.[1]

[1] – عمر فرحاتي، "حدود أعمال السيادة في القانون الدستوري الجزائري"، «مجلة الحقوق والعلوم السياسية»، جامعة الجزائر 1، العدد 12، 2020، ص 89.

خاتمة

في ختام هذه الدراسة الموسومة بـ"رقابة القضاء على أعمال الإدارة في ظل المشروعية"، نستطيع القول إن هذه الرقابة تمثل بحق أحد أبرز معالم دولة القانون الحديثة، وأهم الضمانات الفعلية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من أي تعسف أو انحراف إداري، بل يمكن اعتبارها المعيار الحقيقي الذي تقاس به درجة تطور أي مجتمع ومدى التزامه بمبادئ العدالة والحق. فمن خلال ما تم تحليله وتقديمه في ثنايا هذه المذكرة، اتضح أن العلاقة بين الإدارة والقضاء ليست علاقة تناحر أو شد وجذب، بل هي علاقة تكاملية عضوية تهدف في جوهرها إلى تحقيق الصالح العام في إطار من المشروعية والعدالة والشفافية. فالإدارة تسعى إلى تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية وسرعة، بينما يقوم القضاء بدور الرقيب والحارس الأمين على حدود القانون، ليمنع الإدارة من تجاوز صلاحياتها أو إساءة استعمال سلطاتها أو الخروج عن الإطار الذي رسمه لها المشرع، وذلك دون أن يحل محلها في تقدير ما هو أصلح أو أنسب، وهو ما يعكس عمق الإشكالية التي ظلت محور هذه الدراسة وجوهر القانون الإداري بأكمله عبر العصور. إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ليست مجرد إجراء تقني أو شكلي من الإجراءات، بل هي تجسيد حي لعلاقة جدلية معقدة ومتوترة أحياناً بين سلطتين عظيمتين: سلطة الإدارة التي تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة بكفاءة وفعالية وسرعة في اتخاذ القرارات، وسلطة القضاء التي تسهر على احترام القانون وحماية الحقوق والحريات وضمان عدم تجاوز أي سلطة لاختصاصاتها، والموازنة بين هاتين السلطتين تمثل جوهر القانون الإداري وأعظم تحدياته على مر العصور وفي مختلف الأنظمة القانونية.

لقد تبين من خلال هذه الدراسة وبوضوح أن مبدأ المشروعية، الذي يشكل حجر الزاوية في بناء دولة القانون، لا يمكن أن يظل مجرد نظرية نبيلة أو إعلاناً سياسياً أو شعاراً ترددده الدساتير، ما لم يكن هناك جهة مستقلة ومحايدة وفعالة تتولى مراقبة التزام الإدارة بهذا المبدأ، وهذه الجهة ليست سوى القضاء المستقل. فالقضاء الإداري، بفضل ما يتمتع به من استقلالية وخبرة متراكمة وتراكم معرفي يمتد لعقود وقرون، استطاع أن يبني منظومة دقيقة ومتطورة ومعقدة من الرقابة على أعمال الإدارة، تطورت عبر الزمن بشكل مذهل من مجرد رقابة شكلية محدودة إلى رقابة موضوعية معمقة وشاملة، تمس جوهر

القرار الإداري وتمتد إلى كافة عناصر المشروعية من اختصاص وشكل وسبب ومحل وغاية، بل وتتعمق لتصل إلى مراقبة التوازن والتناسب والملاءمة. وقد كان من أبرز مظاهر هذا التطور العظيم ابتكار القضاء الإداري لآليات مراقبة دقيقة ومبتكرة للسلطة التقديرية للإدارة، تلك المنطقة الرمادية التي تشكل أخطر تحدٍ يواجه الرقابة القضائية، فابتكر معايير عبقرية مثل الخطأ الجسيم في التقدير ورقابة عدم التناسب وانحراف السلطة، مما سمح له بالنفاذ إلى عقل القرار الإداري ومراقبة سلامته ومنطقه وعدالته دون أن يتدخل في تقدير الإدارة للمصلحة العامة، وهذا يمثل أحد أبرز إنجازات الفكر القانوني الحديث وأعظمها شأناً.

النتائج والتوصيات:

النتائج:

1. الرقابة القضائية تبقى الضمانة الأسمى لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية، ولا يمكن لأي شكل آخر من الرقابة أن يحل محلها.
2. هناك اتجاه عام نحو توسيع نطاق رقابة القضاء على أعمال الإدارة، من خلال التضييق المستمر على استثناء أعمال السيادة.
3. ابتكر القضاء الإداري آليات دقيقة لمراقبة السلطة التقديرية للإدارة، أبرزها معيار الخطأ الجسيم في التقدير ورقابة عدم التناسب وانحراف السلطة.
4. تواجه الرقابة القضائية تحديات جديدة غير مسبوقة، أبرزها رقمنة الإدارة وصدور قرارات عن أنظمة الذكاء الاصطناعي.
5. برزت أهمية الرقابة الوقائية (كوقف التنفيذ والأمر على عريضة) كوسيلة فعالة لحماية حقوق الأفراد قبل استفحال الضرر.
6. فعالية الرقابة القضائية لا تكتمل إلا بوجود آليات تنفيذ سريعة وفعالة للأحكام الصادرة ضد الإدارة.

التوصيات:

1-تعزيز استقلالية القضاء الإداري وتوفير الضمانات اللازمة لحياده، مع العمل على نشر ثقافة المشروعية داخل الإدارة عبر التدريب المستمر للموظفين.

2-إعادة النظر في استثناء أعمال السيادة وحصره في أضيق الحدود، مع ضرورة أن تكون هذه الاستثناءات محددة بدقة في النص القانوني.

3-توحيد معايير الرقابة على السلطة التقديرية عبر اجتهادات قضائية واضحة ومنشورة، مع العمل على تطوير هذه المعايير باستمرار لمواكبة المستجدات.

4-التوجه نحو رقابة أقل شكلية وأكثر جوهرية، مع تبسيط إجراءات التقاضي الإداري ورقمنتها، واللجوء إلى آليات بديلة كالوساطة والتوفيق في النزاعات الإدارية.

5-وضع إطار قانوني خاص لرقابة القضاء على القرارات الصادرة عن أنظمة الذكاء الاصطناعي، مع إعداد قضاة متخصصين في القانون الرقمي وتدريبهم على فهم هذه التقنيات.

6 – تعزيز استخدام آليات الرقابة الوقائية وتوسيع نطاقها لتشمل أكبر قدر ممكن من القرارات الإدارية، مع تسريع البت فيها.

7 –تعزيز تخصص القضاة مع تدعيم تنفيذ الأحكام ضد الإدارة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المعاجم:

1. ابن منظور، محمد بن مكرم. «لسان العرب»، مادة (رقب)، دار صادر، بيروت، دون سنة نشر.
2. الزبيدي، محمد مرتضى. «تاج العروس من جواهر القاموس»، مادة (رقب)، الكويت، 1987.

ثانيا: قائمة المصادر

1. دستور 1996 المعدل الصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ثانيا: قائمة المراجع.

1-النصوص التشريعية (القوانين والأوامر)

أ-القوانين :

القانون رقم 24-06 المؤرخ في 28 أبريل 2024 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1996 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 30 بتاريخ 30 أبريل 2024.المتضمن قانون العقوبات.

القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008الصادر بالجريدة الرسمية عدد 21 بتاريخ 13 أبريل 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 31 بتاريخ 13 ماي 2007 المتضمن القانون المدني.

ب- المراسيم الرئاسية:

المرسوم الرئاسي رقم 21 -139 مؤرخ في 12 أبريل 2021 الصادر بالجريدة الرسمية عدد29 بتاريخ 18 ابريل 2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني.

المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09فبراير 1992 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 10 بتاريخ 09 فبراير 1992 المتضمن حالة الطوارئ.

ثالثا: الكتب

عبدالغني بسيوني عبدالله –القانون الإداري (التنظيم , النشاط , القضاء الإداري) دار النهضة العربية القاهرة.2007.

-----,----- . القضاء الإداري الدار الجامعية مصر .1999.

داو دحمان , – القضاء الإداري الجزائري – ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2015.

بودية محمد – مبادئ القانون الإداري –دار هومة الجزائر 2018.

العرفي محمد –المسؤولية الإدارية في القانون الجزائري – دار الخلدونية الجزائر 2017.

زروقي محمد – القضاء الإداري في الجزائر – دار البصائر , الجزائر 2016.

سامي الوافي – الوسيط في دعوى الإلغاء و دعوى التعويض – دار الهدى , الجزائر 2020.

نور الدين بوطي – المجتمع المدني ودوره في تعزيز الحوكمة الرشيدة – دار هومة الجزائر 2020.

سيروان عدنان ميزرا الزهاوي – الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي الدائرة الإعلامية بغداد 2008.

عمار بوضياف – دعوى التعويض في القانون الإداري – ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر و 2018.

----,------ – مبدأ المشروعية في القانون الإداري – ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2019.

---- , ------ – النشاط الإداري الطبعة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2016.

عمرو عدنان – القضاء الإداري , مبدأ المشروعية (دراسة مقارنة) الطبعة الثانية منشأة المعارف الإسكندرية .

عوابدي عمار – النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري – الجزء الثاني (نظرية دعوى الإلغاء) ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2008.

------, ---- – السلطة التقديرية للإدارة العامة ورقابة القضاء الإداري عليها – ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2011.

-----, ---- – عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري –المجلد 1 , 1983.

سليمان محمد – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – دار النهضة العربية , القاهرة 2010.

الطماوي سليمان محمد – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي القاهرة 2008.

ب–الرسائل العلمية:

فريجة مروة – فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة – أطروحة دكتوراه , جامعة وهران 2020.

حطاب سعيد – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – أطروحة دكتوراه , جامعة الجزائر 2015.

طاهري مستورة و لعبادي إسماعيل – المسؤولية الإدارية للمستشفى العمومي في الجزائر – مذكرة ماجستير , جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2015.

مرزوق حورية – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – مذكرة ماجستير جامعة الجزائر 2018.

ج– المجلات:

الجميلي مصطفى عواد أجرب – دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة – مجلة الدراسات القانونية والإجتماعية – المجلد 05 , العدد 07 –2024.

عثمام محمد عثمان – دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على أداء الإدارة العامة – مجلة الحقوق جامعة الكويت العدد 03 , 2018

حطاب سعيد – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – أطروحة دكتوراه , جامعة الجزائر 2015.

مجلة مفاهيم – مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى – المجلد 03 العدد 1 , 2020.

الفهرس

الشكر والعرفان	
الاهداء	
المقدمة	1-6
الفـصـل الأول: الإطار المفاهيم لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية	
المبحث الأول: مبدأ المشروعية والرقابة القضائية	9
المطلب الأول: مبدأ المشروعية وعناصرها	9
الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية.	10
الفرع الثاني: شروط تجسيد مبدأ المشروعية	12
المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية	15
الفرع الأول: المصادر المكتوبة (الرسمية)	16
الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة (غير الرسمية)	18
المبحث الثاني: الرقابة القضائية وتميزها عن غيرها	21
المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية	21
الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية	21
الفرع الثاني: أساليب الرقابة القضائية	24
المطلب الثاني: أنواع الرقابة غير القضائية	25
الفرع الأول: الرقابة السياسية والرقابة الاجتماعية	26
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية والرقابة المالية	30
الفصل الثاني:موازنة مبدأ المشروعية.	
المبحث الأول: آلية الرقابة القضائية	36

المطلب الأول: رقابة المشروعية	36
الفرع الأول: دعوى الإلغاء	37
الفرع الثاني: دعوى فحص المشروعية	41
المطلب الثاني: رقابة التعويض (دعوى التعويض)	46
الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض وخصائصها وتمييزها عن دعوى الإلغاء	47
الفرع الثاني: شروط قبول دعوى التعويض وأساسها القانوني وآثارها	50
المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على الرقابة القضائية للإدارة	55
المطلب الأول: حالة السلطة التقديرية	55
الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية وتمييزها عن السلطة المقيدة	56
الفرع الثاني: رقابة القاضي على السلطة التقديرية (الخطأ في التقدير)	59
المطلب الثاني: حالة الظروف الاستثنائية	64
الفرع الأول: أعمال السيادة في ظل الظروف الاستثنائية	65
الفرع الثاني: الأعمال المحصنة تشريعياً في ظل الظروف الاستثنائية	66
الخاتمة	69
قائمة المصادر والمراجع	73
الفهرس	78

ملخص:

تتمحور هذه الدراسة حول آليات وضوابط رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة في ظل مبدأ المشروعية، وذلك بالاستناد إلى القواعد الإجرائية للمادتين 08 و09 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وتسلط المذكرة الضوء على التحول الجوهري في الفلسفة القضائية؛ حيث انتقل القاضي الإداري من الرقابة الشكلية الخارجية للقرار إلى بسط رقابة موضوعية معمقة على مشروعيته الداخلية (السبب والغاية). تكمن إشكالية البحث في كيفية موازنة القضاء بين كفتي المعادلة: فرض سيادة القانون وحماية الحريات الفردية من جهة، وعدم غل يد الإدارة بتجاوز حدود السلطة التقديرية الممنوحة لها من جهة أخرى. وتخلص الدراسة إلى أن القضاء طوّر أدواته الرقابية عبر تفعيل "رقابة التناسب" وتقصّي "الخطأ المادي البين في التقدير" كضمانات دستورية ضد التعسف، مع الالتزام الصارم بحدود الفصل بين السلطات التي تحظر على القاضي حلول تقديره محل الإدارة أو تنصيب نفسه مديراً لها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، القانون الإداري، مبدأ المشروعية، السلطة التقديرية، رقابة التناسب، الخطأ الظاهر في التقدير، دعوى الإلغاء.

Abstract

This study centers on the mechanisms and controls of administrative judicial review over the actions of the public administration under the principle of legality, based on the procedural rules of Articles 08 and 09 of the Code of Civil and Administrative Procedure. The thesis highlights a fundamental shift in judicial philosophy; the administrative judge has transitioned from a formal, external review of the administrative decision to exercising a profound, substantive review over its internal legality (cause and purpose).

The research problem lies in how the judiciary balances the two sides of the equation: enforcing the rule of law and protecting individual liberties on one hand, and avoiding the paralysis of the administration by not overstepping the bounds of the discretionary power granted to it on the other.

The study concludes that the judiciary has developed its review tools by activating the "proportionality review" and investigating "manifest material error in assessment" as constitutional guarantees against the abuse of power, while strictly adhering to the boundaries of the separation of powers, which prohibits the judge from substituting their own discretion for that of the administration or acting as an administrator.

Keywords: Judicial Review, Administrative Law, Principle of Legality, Discretionary Power, Proportionality Review, Manifest Error in Assessment, Action for Annulment (Ultra Vires Action).