

جامعة محمد خيضر- بسكرة  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق



**ضمانات حماية حريات الأفراد في مواجهة الإدارة**

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق.  
تخصص: قانون إداري.

إشراف الأستاذة:

مستاوي حفيظة

إعداد الطالب:

سلامنية معاوية

الموسم الجامعي : 2014-2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شكر و عرفان

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله، وعلى آله و أصحابه الطيبين،  
الطاهرين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

إن من نعم الله أن وفقني لهذا العمل الذي بين أيدينا، فالشكر لله سبحانه وتعالى أولاً،  
و آخراً، أسأله التوفيق في الدنيا و الآخرة، و أتوجه بالشكر الجزيل لمن لهم حق  
علي والديا حفظهما الله.

كما أتقدم بالشكر للأستاذة: مستاوي حفيظة على تخصيص الوقت والجهد لإرشادي  
طيلة انجاز هذا العمل، كما أشكر أساتذة وموظفي ادارة ومكتبة كلية الحقوق بجامعة  
بسكرة على تقديم المساعدة وأخص بالذكر: "سعدي صديق"، "ميلود"، "رياض دنش"،  
ولا يفوتني أن أشكر من مد لي يد العون و المساعدة في إنجاز هذه المذكرة من بعيد  
أو قريب.

ونسأل الله أن يلهمنا الرشد و السداد في القول والعمل.

# إهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن.. إلى من تحت قدميها جنة الرحمن.. التي كانت  
الضوء الذي أسير عليه في دربي واهتدي به إلى الطريق السوي...أمي العزيزة.  
إلى من جد وشجعني على مواصلة درب العلم.. و سعى جاهدا ليراني أفضل علما،  
أدبا، وخلقا... إلى من بث في روح المثابرة وعلمني أن أصل دوما إلى ما أريد  
وأصبوا إليه ... أبي العزيز.

إلى كل من أعتز بهم إخوتي كل بإسمه: يونس رحمه الله، وعمار.

إلى كل إطارات وأساتذة جامعة محمد خيضر بسكرة.

إلى أعز أصدقائي: بولنوار أحمد، باهي هشام.

إلى كل طلبة كلية الحقوق و العلوم السياسية.

إلى من إحتوته ذاكرتي ولم يكتبه قلبي.

أهدي هذا العمل...

معاوية

## مقدمة

إن أقدس ما يملكه الإنسان حرّيته، وخير ما قيل في شأنها قول عمر بن الخطاب متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً، فمنذ وجود الفرد سعى للنضال من أجلها، فقامت ثورات وتغيرات فكرية، كالحق في الحياة، والحق في الدفاع عن النفس... إلخ، ومنها ما هو مكتسب كالحق في الانتخاب، والحق في العمل.

وعليه فقد أخذت فكرة الحريات تتوسع مع بروز الأنظمة الديمقراطية وتشعب أنشطة الدولة، وتطور الفكر القانوني، وتحرر القضاء الإداري، وذلك عن طريق إنشاء قضاء خاص بالمنازعة الإدارية، تكون لإدارة طرفاً فيه، ففي حالة تعسف هذه الأخيرة في استعمال سلطاتها يمكن مقاضاتها أمام الجهة المختصة، وهذا ما جعل الأفراد يطمحون إلى تجسيد الحقوق والحريات على أرض الواقع وضرورة التمتع بها وذلك بممارستها وتفعيل سبل حمايتها؛ وذلك بتوفير الضمانات الفعالة لهذه الحماية.

فحتى وإن نصت عليها الدساتير والمواثيق الدولية، يبقى هذا الأمر غير كاف ودون جدوى إذا لم تمارس هذه الضمانات على أرض الواقع، وهذا ما يتطلب وجود أمن واستقرار داخل الدولة فعلى هذه الأخيرة أن تحرص على حفظ النظام العام، وجعل الفرد يشعر بالطمأنينة ويمارس حقه وحرّيته في كنف الديمقراطية، وهذا ما يبرز معادلة متمثلة في رغبة الأفراد لممارسة فعالية لحقوقهم وحرّياتهم عن طريق توفير ضمانات فعالة يثق فيها هؤلاء هذا من جهة، ولدينا نشاط الإدارة من جهة أخرى، فلما تتصرف وتقوم بأعمال تتقاطع مع حقوق الأفراد، فقد تمس بها أو تتعسف في استعمال سلطاتها، وبالتالي لا بد من وجود آليات فعالة لحماية هذه الحقوق.

## أهمية الدراسة

تتمثل أهمية الدراسة في: الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات في مواجهة الإدارة، وهي تنقسم إلى أهمية علمية وأخرى عملية، فتتمثل الأهمية العلمية من خلال إبراز أهمية موضوع الحقوق والحريات يخص جانب مهم من حياة الإنسان، وحتى وإن كانت هذه الأخيرة (أي الحقوق) محمية بواسطة ضمانات إحتوتها الدساتير، أما الأهمية العملية فتتضح من خلال الضمانات الكثيرة والمتشعبة للموضوع الذي يحمي الحقوق والحريات في مواجهة الإدارة، ثم

حصرها في الجانب الرقابي الممارس على الإدارة، والسبب يعود لإعتقادنا بفعاليتّه، وما يجسده من حماية في الواقع، وهذا ما يعكس الجانب التطبيقي

## الإشكالية

وانطلاقاً مما سبق فإن إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول: ما مدى فعالية الضمانات القانونية في حماية حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة الإدارة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الجزئية التالية:

ما هي أهم أنواع الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة؟

ما هو دور كل نوع من هذه الرقابة في حماية حقوق وحرّيات الأفراد؟

## أسباب اختيار الموضوع

وما دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع هو مجموعة من الاعتبارات الشخصية وكذا الموضوعية وسنتناولها فيما يلي:

### 1- الأساس الذاتي:

- هو رغبة نفسية دفعتني للبحث في هذا الموضوع بإعتباره مهم.
- ونظراً لما يحدث من انتهاكات للحقوق والحرّيات في الواقع.

### 2- الأساس الموضوعي:

- إعطاء فكرة عن الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق و الحرّيات من تعسف الإدارة، وخاصة عن طريق أعمال الرقابة على أعمال هذه الأخيرة .
- إبراز خصوصية كل نوع من أنواع الرقابة ،بالإضافة إلى إظهار انعكاساتها على حماية حقوق وحرّيات الأفراد ،وخاصة عندما يحدث تصادم بين الأفراد و الإدارة.

## أهداف الدراسة

تهدف دراستنا لإبراز العملية الرقابية الموجهة ضد الإدارة، باختلاف أنواعها وما لها من انعكاسات على حماية حقوق وحرّيات الأفراد، وخاصة عندما يحدث الصدام بين الأفراد والإدارة.

## المنهج المتبع

سننتهج في دراسة هذا البحث المنهج الوصفي و المنهج التحليلي .  
بدء بالمنهج الوصفي وذلك من خلال وصف موضوع ضمانات حماية حقوق و حريات الأفراد  
في مواجهة الادارة وفق اطار عام وتم التركيز على الجانب الرقابي منها.  
أما المنهج التحليلي فذلك بتحليل النصوص القانونية، وكذا التطرق الى ضمانات حماية حقوق  
وحريات الأفراد في مواجهة الادارة و التفصيل فيها، فقما بتحليل مضمونها وتدعيمها  
بالنصوص القانونية الموضحة للعلاقات الموجودة بين جوانب الرقابة والتصرفات الإدارية،  
بالإضافة الى الوقوف على خصوصية كل ضمانة في كل مرحلة من مراحل العملية الرقابية  
وبيان مدى فعاليتها في حماية حقوق وحريات الأفراد .

### صعوبات الدراسة

لقد اعترضتنا صعوبة واحدة تمثلت في :

- ضيق الوقت والذي لم يسمح بالإلمام بكافة ما اشتمله الموضوع، وإعطاءه  
القدر الكافي من البحث و الاهتمام و الدراسة.

### خطة الدراسة

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية، والتساؤلات الفرعية لموضوع البحث، قمنا بتقسيم الدراسة  
إلى فصلين أساسيين، تناولنا في الفصل الأول الضمانات الغير القضائية، والتي بدورها احتوت  
على مبحثين، نتناول في الأول الرقابة البرلمانية، وفي الثاني الرقابة الإدارية، أما الفصل الثاني  
سنتناول فيه الرقابة القضائية، وقسمناه هو الآخر إلى مبحثين، نتطرق في الأول للاختصاص  
القضائي، أما الثاني فنتطرق فيه لأهم الدعاوى الموجهة ضد الإدارة.

## الفصل الأول:

## الضمانات غير القضائية

توكل الرقابة غير القضائية الى اجهزة تابعة للادارة، ممثلة في الجهة القائمة على التشريع وهي البرلمان والذي يقوم بعملية الرقابة على اعمال الحكومة، وكذلك الادارة بدورها تقوم بعملية الرقابة على اعمالها بنفسها، خدمة للافراد وتسهيل الاجراءات عليهم، ولهذا النوع من الرقابة آثار على العمل الاداري، ودور هام في حماية حقوق وحرريات الافراد، وهذا ما سنتناوله في المبحث الاول تحت عنوان: الرقابة البرلمانية، اما المبحث الثاني تحت عنوان: الرقابة الادارية.

## المبحث الاول:

## الرقابة البرلمانية

تمارس البرلمانات عددا من الوظائف، تتراوح في مجالها من دولة الى اخرى، وذلك حسب الاطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لاختصاصات الحكومة وكذلك تبعا للتطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرة أعضائه واحتراما للإدارة الشعبية ونزولا عند مقتضيات المبادئ الديمقراطية المختلفة أقرت الدساتير في الأنظمة السياسية المعاصرة مبدأ اخضاع الادارة العامة الرقابة البرلمانية<sup>1</sup> ، ولفهم هذه الاخيرة باعتبارها جزءا أساسيا في النظام الرقابي للدولة ، وكذلك التطرق لوسائل مباشرتها مما يؤهلها أن تكون بحق ضمانة أساسية في حماية حريات وحقوق الافراد على غرار الحق في تكوين الاحزاب السياسية او الدخول في عضويتها والحق في الترشح والانتخاب وابداء الرأي في الاستفتاء والحق في تولي الوظائف العامة في البلاد<sup>2</sup>، وبالتالي لا بد من حماية الافراد من تعسف الادارة عن طريق توفير آلية الرقابة البرلمانية، ولقد عملنا على تقسيم المبحث الى المطالب التالية:

<sup>1</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة ، منشورات الحبيب الحقوقية ، الطبعة الأولى، لبنان 2008، ص5.

<sup>2</sup> حنان براهيم، اجتهاد القاضي في مجال الحقوق والحرريات في ظل الاتفاقيات الدولية ،مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2008 ، ص132.



المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية

المطلب الثالث: فعالية الرقابة البرلمانية في حماية حريات وحقوق الافراد.

### المطلب الأول:

#### مفهوم الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة احدى مظاهر تأثير المؤسسة التشريعية على المؤسسة التنفيذية لممارسة الرقابة<sup>1</sup>، وهذه الوظيفة احتلت الدرجة الاولى من حيث الاهمية على حساب ممارسة التصويت، لأنها تهدف الى الكشف عن تنفيذ، أو عدم تنفيذ القواعد العامة في الدولة، فضلا على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعميق مفهوم الديمقراطية، ولإدراك حقيقة الرقابة البرلمانية، سيتم التطرق لتعريفها، وذكر خصائصها، وأهم وظائفها، وذلك بالاعتماد على الفروع التالية:

#### الفرع الاول: تعريف الرقابة البرلمانية

لمعرفة و توضيح الرقابة، نتطرق الى تعريفها لغويا واصطلاحيا.

#### أولاً: التعريف اللغوي

الرقابة في اللغة العربية مصدر رَقَبَ، و رَقَبَ الشَّيْءَ : انتظره، وتعني ايضا القيام بالمراقبة والإشراف على عمل.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر: القانون 04/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية، عدد 10، الصادرة بتاريخ: 04 مارس 1980.

<sup>2</sup> معجم الوسيط، الجزء الاول، دار المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 1972، ص ص 363، 364.

## ثانيا : التعريف الفقهي

الرقابة حق يتيح صاحبه اتخاذ ما يلزم من اجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها بكفاءة و فعالية<sup>1</sup>.

ولقد تم ربط آلية الرقابة بالهيئة الدستورية ألا وهي البرلمان، والهدف منها حمل هذا الاخير على مراعاة الظروف المحيطة بالمجتمع ، ولأخذ بالإجراءات المناسبة عند سنه للقوانين المنضمة لحرية و حقوق الأفراد من جهة ، واعماله لرقابة قوية وفعالة اتجاه الادارة عند نشاطها ،وتصورها لمكاسب الافراد من حيث الحريات.

وعرف الدكتور حامد ربيع الرقابة البرلمانية بأنها: صورة من صور الضبط<sup>2</sup>، ويلاحظ على هذه التعاريف، أنها لم تشر للوسائل الرقابية ، وكذلك اهدافها فيما يتعلق بحقوق وحرية الافراد.

أما التعريف الشامل للرقابة البرلمانية ما ورد في مدلولها بأنها "الرقابة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة، وادارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنضم بموجب قوانين أساسين وعضوية وفي حدود الشروط والاجراءات الدستورية والقانونية المقررة السارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة و حقوق حرية الانسان من كافة أسباب، ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري<sup>3</sup>.

ويتم اعتماد هذا التعريف على أساس أن الرقابة البرلمانية لها خاصية دستورية، كما أنه أشار للوسائل و الهدف من وراء هذه الرقابة.

<sup>1</sup> حسين عبد العالي محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة و القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص76.

<sup>2</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص11 .

<sup>3</sup> عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص52.

## ثالثاً: التعريف القانوني

نصت الدساتير في مختلف دول العالم المختلفة على الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، حيث حددت مضمونها، التي يتم اعمالها في اطارها ، ومن بينها تعريف التعديل الدستوري لسنة 2008: (الذي ينص بأن يقدم الوزير الأول مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني ، ويقوم هذا الأخير بالمناقشة العامة، وعلى أساسها يكيف الوزير الأول مخطط عمله، للمجلس الشعبي الوطني، ويقوم هذا الاخير بالمناقشة العامة، وعلى أساسها يكيف الوزير الاول مخطط عمله، ويكون بالتشاور مع رئيس الجمهورية، كما يعرض مخططه على مجلس الأمة للموافقة).

نستشف من التعريف القانوني للرقابة البرلمانية من خلال عرض مخطط الحكومة على البرلمان، وطرحه للمناقشة.

## الفرع الثاني: خصائص الرقابة البرلمانية

ان الرقابة البرلمانية تحتوي على مجموعة من الخصائص أهمها:

## أولاً : خصائص النظام البرلماني

- 1-البرلمان هيئة دستورية ، منتخبة من طرف الشعب ، ويباشر سلطات فعلية ، باعتباره مؤسسة من مؤسسات الدولة ، والعضو في البرلمان يمثل الشعب لأنه منتخب، وله الحق في مناقشة المسائل التي تعرض على البرلمان.
- 2- نجد بأن العضو له استقلالية وحرية عن ناخبيه طوال فترة بقائه كعضو في البرلمان ، وما دام يمثل الشعب كله فمن الطبيعي أن يكون مستقلا وحرًا عن انتخابه في دائرته الانتخابية، وهذا ما لم يكن مسلم به قديما لأن العلاقة التي كانت بين العضو وناخبيه بمثابة وكالة إلزامية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة ، الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، مصر، 1996، ص 81، 82.

## ثانيا : خصائص الرقابة البرلمانية

تتميز الرقابة البرلمانية بمجموعة خصائص انطلقا من طبيعتها وتكوين هذه الهيئة، بالإضافة الى الوسائل المعتمدة في الرقابة.

- 1- الرقابة البرلمانية رقابة دستورية قانونية لأنها: تمارسها هيئات دستورية سيادية هي البرلمان.
- 2- تبقى الرقابة البرلمانية أمر ضروري في الدولة التي تأخذ بالنظام البرلماني لتحقيق دولة المؤسسات الدستورية ، واحترام حريات وحقوق أفرادها.

3- ضيق الرقابة البرلمانية: كل ما يترتب عن رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير فردا أو الحكومة جمعا. ولا يملك البرلمان اكثلا من ذلك مهما كان أفعال في رقابته، إذ يقف مبدأ فصل السلطات حائلا دون الاعتراف بأكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلا أن يصدر أوامر الى الحكومة.<sup>1</sup>

## الفرع الثالث: أهداف الرقابة البرلمانية

ان الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ، ولا هي أداة مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه أو اظهار براعته أمام الرأي العام<sup>2</sup>، فللرقابة البرلمانية هدف عام ، وآخر خاص.

### أولا: هدف الرقابة العام

يتمثل هذا الهدف في الاستيثاق من أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة، وتحقيق هذا الهدف يتطلب أمرين : أولهما أن تتوفر لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بشكل يمكنه من الاحاطة علما بمجريات الأمور فيها ، أما الآخر فمؤداه أن يتصف النائب بالكفاءة الفنية التي تمكنه من تقسيم الاداء الحكومي عل أسس ومعايير ثابتة، وتتجلى أهمية هذا التوظيف الغائي للرقابة في عدة أمور : منها أنه يبصر الحكومة بالعيب الكامن في احدى اداراتها ، حتى تبادر بإصلاحه، والآخر أنه ينبه البرلمان الى أنه

<sup>1</sup> محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2002، ص 24.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 13، 14.

هناك قطاعا معينان يستلزمان تدخلا او اصلاحا تشريعيًا ، إما لعدم وجود تنظيم قانوني له، وإما لأن التنظيم القائم لم يعد ملائما واقعيًا<sup>1</sup>.

### ثانيا : أهداف الرقابة الخاصة

تختلف هذه الأهداف تبعا لنوع الوسيلة التي تمارسها الرقابة من خلالها. إذ لكل منها هدف محدد لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها، فمن تلك الوسائل ما يستهدف العلم بمجهول ، أو الاستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها يبتغي المحاسبة أو المساءلة كالاستجواب وأن منها أيضا ما يبتغي به تجلية الحقيقة حول أمر تضطرب الآراء بشأنه كالتحقيق البرلماني ، وان منها ما يستهدف احاطة الحكومة علما مما تجهله أو حثها اتخاذ اجراء تواجه به أمرا قد تعلمه، كطلب الاحاطة<sup>2</sup>.

وما نستخلصه من أهداف الرقابة البرلمانية بان الهدف الاساسي و الاسمى منها حماية حقوق وحرية الإنسان والمواطن والدفاع عن قيم وأخلاقيات الحكم الصالح في تعامل الادارة العامة في الدولة مع المواطنين والنظام القانوني لحقوقهم وحررياتهم<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني :

#### الآليات المستعملة من طرف البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة

تمنح الدساتير للبرلمانات العديد من لآليات التي تستطيع من خلالها فرض رقابة على أعمال الادارة ،وتتدرج هذه الآليات من تقديم الأسئلة البرلمانية، ولمناقشة العامة، الاستجواب والتحقيق، و التعديل الدستوري لسنة 1996، نص كغيره على هذه الآلية، وكذلك نصوص القانون العضوي 02/99 المؤرخ في: 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، والقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والقانون الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 المعدل و المتمم.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ، ص ص 15.14

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 17.16

<sup>3</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 54.

## الفرع الأول: السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية

للسؤال البرلماني قيمة كبيرة ، حيث أن سهولة استعمال هذه الوسيلة وبساطة اجراءاتها أدت الى كثرة استخدامها ، فالسؤال لا يخرج عن كونه أداة للاستيضاح والاستفهام ، وهذا ما سنعرضه من خلال التعاريف المختلفة للسؤال البرلماني ، وذكر اهم خصائصه.

## أولاً : تعريف السؤال

لتقديم تعريف للسؤال وجب تعريفه لغويا وفقهيا، في النقاط التالية:

## 1-التعريف اللغوي :

جاء في شرح لغوي للمصطلح ، سأل كذا وعن كذا وكيف بمعنى سؤالاً ومسألة ، والأمر : سل وسئل فيقال سأل يسأل يخاف يخاف ، وسؤال ، واسأله سؤاله ومسألة بمعنى قضى حاجته منه <sup>1</sup>.

## 2-التعريف الفقهي :

تقضي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل.<sup>2</sup>

أما الفقه الجزائري فقد اعتبر أن السؤال هو مجرد "وسيلة اعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة."<sup>3</sup>

من خلال ما التعريفين نلاحظ عدم التطرق لأهداف السؤال.

<sup>1</sup> الفيروز أبادي ، قاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة، الطبعة السادسة، بيروت ، 1998، ص112.

<sup>2</sup> اهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ،مصر، 1982 ، ص ص 26، 27.

<sup>3</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دار الهدى، الجزائر، 1990، ص399.

## ثانيا :خصائص السؤال البرلماني

يعتبر السؤال من اسهل وسائل الرقابة التي يلجأ اليها أعضاء المجالس النيابية ، ذلك أن هناك ازدياد في حق السؤال من قبل أعضاء المجالس النيابية ، والسؤال مجرد الوقوف على الحقيقة لا أكثر ولا أقل ، لذا لا يجوز تدويل السؤال الى مناقشة عامة ، وقد يكون السؤال شفويا أو مكتوبا موجهها مباشرة الى الوزارة بأسرها أو أحد الوزراء <sup>1</sup>.

يمكن اجمال خصائص السؤال البرلماني فيما يلي:

## 1-السؤال آلية دستورية وقانونية :

حيث يجوزها ويمارسها أعضاء البرلمان خلال ممارسة واجبات العهدة البرلمانية ،وتعتبر حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان يستعمله وقت ما يشاء وحيثما تقتضي الظروف وواقع الحال. <sup>2</sup>

## 2-آلية السؤال تتسم بالشفافية :

تمتاز آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأنها أكثر آليات هذه الرقابة شفافية ، حيث تمارس في ضل جملة من الاجراءات والأجواء التي تتسم بالعمومية والعلانية المفتوحة على الرأي العام ، وكافة وسائل الاعلام السمعي والبصري و المكتوب ، وتكسب هذه الخاصية نوع من المصادقية والرضائية في علاقة الدولة بالمواطنين بصفة عامة وفي علاقة البرلمان بالهيئة الانتخابية بصفة خاصة. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية 'دراسة مقارنة'، وزارة الثقافة، الطبعة الاولى ، عمان ، 2008 ، ص218.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13، مجلس الأمة ، الجزائر ، جوان 2003، ص 139.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص139.

## ثالثا : وظائف السؤال البرلماني

وظائف السؤال البرلماني متعددة من أهمها :

## 1-السؤال وسيلة للاستفهام وجمع المعلومات

يهدف السؤال في المقام الأول الحصول على معلومات ذات قيمة من الادارة عن سيرها وممارستها لنشاطها ، وللحصول على هذه المعلومات يمكن عضو البرلمان من أن يتتبع نشاط الادارة ، وما اذا كان يحقق الصالح العام ام لا ،ومن ثم الرقابة عليها<sup>1</sup>

## 2-السؤال وسيلة لمتابعة نشاط الحكومة

يمكن أن تستخدم الأسئلة كسبيل لإظهار تعسف الادارة ، ومن ثم يمكن أن تقدم علاجاً للشكاوى المقدمة من الأفراد ضد الادارة عن طريق البرلمانين ، ولا يقتصر الدور الرقابي على الاسئلة الشفوية فبعض الاسئلة المكتوبة تصطبغ بطابع الرقابة ، اذ تلفت نظر الوزراء الى عدم كفاية مرفق معين ، أو عدم مشروعية التعدي على الحريات العامة ، ويتميز السؤال بممارسة الرقابة البرلمانية بطريقة مستمرة سواء في خلال دورة انعقاد أم في الفترة التي تتخلل دورتي الانعقاد.<sup>2</sup>

## 3-السؤال وسيلة اتصال بين النائب وناخبه

فالأسئلة توثق صلة البرلماني بأبناء دائرته وتكون من ضمن العوامل المؤثرة في اعادة انتخابه ، اذ عن طريقها يقنع النائب أبناء دائرته باهتمامه بمصالحهم ونضاله من أجلها ، واذا فشل في ذلك فأن ذلك سيؤثر عليه بانصراف الناخبين عنه.

## رابعا : نموذج عن حصيلة البرلمان الجزائري فيما يخص الأسئلة

في وقت التعددية الحزبية تطور السؤال كثيرا عما كان عليه، لا سيما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فقد تم احصاء في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002. 703 سؤالا كتابيا

<sup>1</sup> زين بدر فراج ، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1991، ص34.33

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص ص 34 ، 35.



و500سؤالا شفويا<sup>1</sup> ، غير أنه اذا قارنا معدل استعمال هذه الآلية ، نجد أن البرلمان لا زال بعيدا عن البرلمانات الأخرى في العالم : فمثلا في فرنسا كان عدد الأسئلة التي وضعت في الفترة2009-2010 وقدمت الى الحكومة من طرف مجلس النواب 29860 سؤالا كتابيا ، وتمت الاجابة على 25697 بينما تم ارجاء 623 سؤالا<sup>2</sup> .

وما نخلص اليه : أن الأسئلة البرلمانية لازالت تعتبر وسيلة رقابة جمع المعلومات والحقائق على أساس أنه لا يترتب عليها أي جزاء يذكر ، انطلاقا من عدم وجود ما يفرض على الحكومات ضرورة الاجابة على الاسئلة الموجهة لأعضائها هذا في الدول التي لا تحترم ارادة شعوبها، اما في الدول المتطورة والتي تعتمد على النظام البرلماني فالأسئلة بنوعها تحقق أهدافها الرقابية وبوجود مؤسسة دستورية قوية وفعالية تدافع عن حقوق وحرريات الأفراد .

### الفرع الثاني : الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية

يبني الاستجواب على أساس التجريح لسياسة الحكومة أو أحد أعضائها ، مما قد يكون سببا في طرح الثقة بالحكومة أو بيعض أعضائها ، فالاستجواب دائما عبارة عن استيضاح مشوب بالاهتمام او النقد<sup>3</sup> ، وهو من أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة.

#### أولا : تعريف الاستجواب

نتطرق الى التعريف اللغوي و الفقهي للاستجواب فيما يلي:

#### 1-التعريف اللغوي :

أصل الاستجواب لغة ، جاوب يقال تجاوب القوم ، جاوب بعضهم بعضا، واستجوبه بمعنى طلب منه الجواب<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> تقرير عن حصيلة الفترة التشريعية الرابعة1997-2002 ، مجلة المجلس الشعبي الوطني، جزء 1،الجزائر،2002 .

<sup>2</sup> pauline Turk-**le contrôle parlementaire en France**, L G D J,2011,p143

<sup>3</sup> فوزي أو صديق ، **النظم السياسي القانوني الدستوري " دراسة مقارنة ، النظرية للدساتير، الجزء الثاني، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، (ب س ن)، ص 145.**

<sup>4</sup> محمد سليمان الطماوي ، **مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى، مصر ، 1960 ،**

## 2-التعريف الفقهي :

الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، خطي بالكثير من التعاريف الفقهية من بينها أنه:

"محاسبة الوزارات أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة".<sup>1</sup>

كما يعرف الاستجواب ، بأنه آلية دستورية للرقابة البرلمانية ، بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح الى الحكومة دول احدى قضايا الساعة التي تهم البلاد ، ولا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة بل يتعداه الى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها ، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة<sup>2</sup>، كما ان الفقه قد أخذ بهذا التعريف نظرا لاحتوائه على الخاصية و الهدف منه.

## ثانيا :أهمية الاستجواب

يعتبر الاستجواب انذار موجه من احد اعضاء السلطة التشريعية للوزير لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة، وهو من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالوزارة.<sup>3</sup>

والغرض من الاستجواب هو محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه أثناء تأديته مهامه ، فهو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة ضراوة ، لأنه اجراء ذو طبيعة اتهامية بالإضافة الى أنه وسيلة ذات أثر عقابي<sup>4</sup>.وللاستجواب أهمية نوجزها فيما يلي :

<sup>1</sup> المرجع نفسه،ص 167.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007 ، ص 145.

<sup>3</sup> رياض دنش ، المسؤولية السياسية و الجبائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ، مجلة الاجتهاد

القضائي ، العدد الرابع ،جامعة بسكرة، الجزائر، 2008، ص364.

<sup>4</sup> محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق، ص20

أمضى وسائل ، أو أشدها على الحكومة ضراوة، وذلك مرجعه الى أمرين:

أنه اجراء ذو طبيعة اتهامية: بمعنى أنه يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة، أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها، أو فعل مشين لأحد أعضائها. وثانيهما: أنه وسيلة ذو أثر عقابي شديد البأس، لما ينتهي اليه من تحريك مسؤولية الوزارة او طرح الثقة بأحد الوزراء.<sup>1</sup>

و فضلا عن أهمية الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية عن أعمال الحكومة، وكضرورة لتحريك المسؤولية الوزارية، أكانت الفردية او التضامنية في هذه النظم، فإنه يرتب آثارا سياسية في غاية الخطورة تتعلق بتأثيراته الواسعة في الرأي العام، والذي يتابع مناقشة الاستجابات في البرلمان، وما خلالها يستطيع تقييم أداء النواب و الحكومة في آن واحد.<sup>2</sup>

### ثالثا: مثال عن استجواب للحكومة الجزائرية

شهدت دورة الربيع سنة 2001 ايداع أربعة طلبات خاصة باستجواب الحكومة عن موقفها من اعتماد " الجبهة الوطنية الجزائرية " ومسألة المفقودين ، ووسائل الاعلام أمام المعارضة ، والتجاوزات المسجلة ضد اللغة العربية ، برمجت ثلاث جلسات للاستجواب الثلاثة الاولى وأجل الاستجواب الرابع باتفاق مع مندوب أصحابه ، وفي الاستجابات الاربعة الأولى ذهب رئيس الحكومة أحمد أو يحي مرة واحد (بمناسبة الاستجواب عن الوضع الأمني ) الى المجلس الشعبي الوطني للرد على تساؤلات النواب مكتفيا في الحالات الثلاث الأخرى بإسناد المهمة الى وزير العدل (في 23 و 24 نوفمبر 1997) أو وزير الداخلية في (08 نوفمبر 2000) وفي جميع الأحوال لم تسفر جلسات الاستجواب عن اجراءات حكومية ملموسة توحى باستجابة ، الجهاز التنفيذي لرغبات النواب.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص 825.

<sup>2</sup> يسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، الطبعة الاولى، 2009، ص 26.

<sup>3</sup> صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 295.

## الفرع الثالث: حق إجراء التحقيق

يقصد بهذا الحق لجوء السلطة التشريعية للتقصي والبحث مباشرة، و ذلك لعدم الاقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك، كما قد يكون هذا التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات والشخصيات. وغالبا ما تكون نتائج هذه اللجنة ذات أثر كبير.<sup>1</sup>

مع الإشارة إلى أن التحقيق تقوم به لجان خاصة تتفرغ للقيام بهذا العمل، ولا يمكن للجان الدائمة في البرلمان القيام بالتحقيق. وضمانا لفاعلية هذه الوسيلة يحدد النظام الداخلي بغرفتيه البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان، واجراءات ووسائل أداة مهامها، والحماية المبسطة على أعضائها، والجزاء المترتبة عن نتائج التحقيق.

ومن بين أهم الشروط التي يستلزمها القانون لانشاء لجنة تحقيق، التوصيات على لائحة تودع لدى مكتب الغرفة المعينة، يوقعها عشرون نائبا أو عشرون عضوا حسب الحالة ولا يمنع القانون انشاء لجنة تحقيق لكل غرفة من البرلمان حول نفس الموضوع.<sup>2</sup>

## المطلب الثالث:

## فعالية الرقابة البرلمانية في حماية حقوق و حريات الأفراد

لمعرفة فعالية الرقابة يتم التطرق لمزاياها و عيوبها فيما يلي:

## الفرع الاول: مزايا الرقابة البرلمانية

النظام البرلماني يوفر اكبر قدر من التقارب بين الرأي العام و البرلمان والحكومة، فالبرلمان والحكومة يرتبطان إلى حد كبير بالشعب، على الرغم من بعض المظاهر، كما أن هذا الأخير

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup> - المادة 02/78 من القانون العضوي رقم 02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 21 فيفري 1999، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ: 08 مارس سنة 1999.

يرتبط بهما مباشرة بشكل مستمر ،وهذا الارتباط محقق في الأنظمة البرلمانية أكثر مما هو محقق في النظام الرئاسي<sup>1</sup>.

ان الرقابة البرلمانية لها اثر بعيد المدى يكتمل بقيام السلطة التنفيذية بأعمالها على خير ما يرام، فهي تعلم مقدما أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية ، وأنها ستضطر للدفاع عنها أمام المجلس النيابي ، مما يخفف من نسبة الأخطاء التي ترتكبها الحكومة ويقلل من الأخطاء الناشئة عن العادات البيروقراطية في الدوائر الحكومية.<sup>2</sup>

ومع ذلك فهذا النوع من الرقابة لا يحقق في الواقع فعالية كبيرة إلا في الدول التي يكون الشعب فيها قد بلغ درجة من النضج والوعي السياسي تجعله يهتم بشؤونه العامة وحريصا على اختيار نوابه الذين يمثلونه في البرلمان ، ومتابعة أعمالهم للوقوف على مدى حرصهم على حماية وصيانة حرياتهم ، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على الرقابة البرلمانية لوحدها بالنسبة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : عيوب الرقابة البرلمانية

هذه الأخيرة رغم ما تتميز به من مزايا الا انها تحتوي على مجموعة من العيوب، فدراسة الرقابة البرلمانية في اطارها النظري لا تعطينا إلا صورة جزئية على الرقابة البرلمانية التي يباشرها المجلس التشريعي على أعمال الحكومة ،ولو تمعنا النظر إلى هذه الرقابة في واقعها العملي لوجدنا أنها لم تحقق الهدف المرجو منها ،ذلك أن البرلمان بحكمه و طبيعته بين سلطات الدولة وتكوينه عن طريق الانتخاب يقدر له أن يكون الرقيب الأول عن تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها ،وأن يأخذ زمام المبادرة ما له من وسائل قانونية لاكتساب رقابة الكثير من الحيوية وطبعها بالطابع الايجابي ولكن الواقع غير ذلك حيث نجد أن البرلمان بصفة

<sup>1</sup> عصام سليمان، المرجع السابق، ص ص 53، 54.

<sup>2</sup> علي محمد الدباس ، المرجع السابق ، ص 216.

<sup>3</sup> محمد عبد العالي السناري ،مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية .دراسة مقارنة"، مطبعة الاسراء ،مصر 2003،ص146.

العموم سواء في النظام الجزائري أو النظام المصري غير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة.<sup>1</sup>

ويعد غياب الثقافة البرلمانية مؤشرا سلبيا ينعكس على الأداء التمثيلي للنواب، فأصبح الولاء الحزبي طاغيا، حتى ولو كان ذلك ضد المصلحة الشعبية، فغياب الديمقراطية للأحزاب تضعف من دور المعارضة وفعاليتها، وتشكل أحد أوجه الأزمة التي تعانيها هذه الأخيرة من ناحية، وتضعف من ناحية أخرى، الأداء النيابي بصفة خاصة والبرلماني بصفة عامة.<sup>2</sup>

ويلاحظ على الرقابة البرلمانية أنها تختلف قوة وضعفا من دولة لأخرى تبعا لإختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ومما يؤخذ على الرقابة البرلمانية عدم جديتها لإصطباغها بالصبغة السياسية وتأثرها بذلك إضافة إلى افتقار أعضاء المجالس النيابية في المجالات الرقابة، ناهيك عن اعتمادها بالدرجة الأولى على ما يردها من بيانات، ومعلومات من قبل الأجهزة التنفيذية نفسها، كما أن الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الوطني يعد من العوائق التي تحول دون فعالية وجدية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية إذ أن عضو مجلس النواب في حال توليه منصب وزاري يجمع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد.<sup>3</sup>

عدم فعالية الوسائل الرقابية بفعل ربط تقنيات الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي، هذا الميعاد الذي غالبا ما لا يصل نتيجة التغييرات الحكومية المستمرة.<sup>4</sup>

وإذا كان بيان السياسة العامة السنوي مهم لقياس حال أداء الحكومة ومنه تسهيل عملية المقارنة والمطالبة بين ما تم المصادقة عليه وما تم تنفيذه خلال سنة لتحريك مسؤولية الحكومة، فإنه ومنذ جوان 1997 حتى الدورة الربيعية لعام 2003 قدمت الحكومة مرتين بيانا عن سياستها

<sup>1</sup> يسين بن بريح، المرجع السابق، ص 118.

<sup>2</sup> طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997، 2007، رسالة ماجستير في

العلوم السياسية، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2009.

<sup>3</sup> حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية "دراسة تحليلية وتطبيقية"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1998، ص 34.

<sup>4</sup> عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 135.

العامة للبرلمان ،الأولى في دورة خريف 1998 من قبل رئيس الحكومة السيد أحمد أويحيى والثانية خلال دورة خريف 2001 من طرف رئيس الحكومة السيد بن فليس ، ونعتقد أن التفسير الوحيد لهذا العدد الضئيل هو تلك التغيرات الحكومية المتسارعة جدا ، ومثلا بدلا من أن يتلقى البرلمان ، خلال دورة خريف 2003 الحصيلة السنوية لحكومة السيد بن فليس اضطر لمناقشة برنامج حكومة السيد أويحيى في ماي 2003.<sup>1</sup>

إن البرلمان وكما هو معلوم لا يستطيع أن يصدر أوامر إلى الإدارة أو أن يأمر بالإلغاء وتعديل القرارات الصادرة من جانبها ، ولهذا فإن الأفراد لا يقتنعون بهذا النوع من الرقابة لأنها لا تحقق الحماية الكافية لهم في مواجهة الإدارة.<sup>2</sup>

أما النظام البرلماني من الجانب النظري يهدف إلى كفالة التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ولا يقوم على ترجيح سلطة على أخرى ، إلا أن هذا النظام في تطبيقاته العملية قد أدى إلى نتائج مغايرة لتلك التي يتضمنها الجانب النظري حيث طغت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية كما توضح التجارب العملية أن بعض رؤساء الدول في النظم البرلمانية يتمتعون بسلطان راجح وهيمنة كبرى على سائر مؤسسات الدولة مع إعفائها من المسؤولية السياسية وهذا كله أدى إلى ترجيح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.<sup>3</sup>

ونصل إلى نتيجة أن الرقابة البرلمانية تبقى ناقصة ، بالنسبة لحماية حقوق الإنسان وحرية الأفراد ،لأسباب المذكورة سابقا، وعليه لا بد من آلية أخرى تسد الثغرات الموجودة على مستوى الرقابة البرلمانية ، وتحصن حقوق الأفراد وحررياتهم ، وتمنع الإدارة من التعسف.

<sup>1</sup> سليمان حمدي المرجع السابق ، ص 134.

<sup>2</sup> عبد العليم عبد المجيد مشرف ، دور السلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية ،مصر 1998 ،ص 303.

<sup>3</sup> يسين بن بريح، المرجع السابق، ص 88.

## المبحث الثاني:

## الرقابة الإدارية

ان الرقابة الإدارية ، تمارس من طرف الإدارة ،فهي مسؤولة عن إصدار القرارات وتعمل وفق قوانين الدولة ، كما أن لها دور رقابي على تصرفاتها ،وهو يختلف من حالة إلى أخرى ، ومن خلال الدراسة سنرى إلى أي مدى يمكن أن يتحقق هذا الأمر .

## المطلب الأول :

## مفهوم الرقابة الإدارية

تتأثر الرقابة بحسب أسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة ،فهي صلة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية ، وهي أمر ضروري من أجل البقاء على وحدة الإدارة داخل الدولة ، نقوم بتعريفها مع ذكر أهم خصائصها وإبراز أهدافها .

## الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

إن الدارس للرقابة يجدها مصطلح واسع وشامل نظرا لأهميته البالغة التي تكتسبها ، ما جعل المختصين في هذا المجال يرجعون إليها عند كل دراسة تتعلق بها ، باعتبارها المحور الأساسي في الإدارة وأن غيابها يؤدي إلى فشل الإدارة ،ولقد تنوعت التعاريف التي قيلت في هذا الشأن بين فقهاء الإدارة العامة، والقانون الإداري، ولمعرفة دقيقة للرقابة الإدارية ،يتم التطرق للتعريف الفقهي لها، وأيضا التعريف القانوني كالآتي :

## أولا : التعريف الفقهي

لقد اختلف الفقهاء في تحديد تعريف للرقابة الإدارية ، حسب الزاوية التي ينظر منها كل فقيه وكذلك انطلاقا من بيئته الثقافية والاجتماعية ، ومن أهم التعريف التي قيلت بشأنها ما جاء به هنري فايول: بان الرقابة هي "التأكد مما اذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة و



التعليمات الصادرة و إن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها و منع تكرار حُدُوثها".<sup>1</sup>

وعرفها الدكتور "عمار عوابدي" أنها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولأعمالها، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها ، بناء على تظلمات الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية.<sup>2</sup>

و يبدو أن التعريف الأول لم يشر لوسائل الرقابة، أما التعريف الثاني فإنه ركز على الرقابة الداخلية .

كما استخلصنا من خلال التعريفين السابقين ان الرقابة الادارية تعتمد علي وجود سند قانوني ،و تهتم بالموارد البشرية من خلال تحفيزهم ، و الهدف تقليل الأخطاء الإدارية ، و منع الانحراف أو الفساد في الإدارة.

### ثانيا: التعريف القانوني

تعني الرقابة الادارية بالمفهوم القانوني الرقابة التي تمارسها من قبل الإدارة على نفسها ، فهي رقابة ذاتية سواء كانت تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة ، أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.<sup>3</sup>

حسب المادة 07 من المرسوم رقم 88-131 فانه: "يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطها ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> زاهر عبد الحليم عاطف ،الرقابة على الأعمال الإدارية ، الرابطة للنشر ، الطبعة الاولى، مصر ، 2009 ، ص 35 .

<sup>2</sup> عمار عوابدي ،مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص555.

<sup>3</sup> سليمان حمدي سحيمات القبيلات ، المرجع السابق ، ص14.

<sup>4</sup>المادة 07 من مرسوم رقم 88-131 ،الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988، جريدة رسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988، ص1013.

## الفرع الثاني : أهمية الرقابة الإدارية

ان الرقابة في كونها إحدى وظائف الإدارة الأساسية ، إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة ، فهي وظيفة مراجعة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم، وهي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات ازدادت أهميتها حديثاً نتيجة لاتساع نطاق الإدارة العامة ، تتضخم وتعدد أجهزتها ونتيجة لارتباطها الوثيق بالتنظيم والتخطيط ، والتنسيق وإصدار الأوامر وقد لخص الأستاذ مارشال عن أهميتها بقوله : "إنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق المدير من أن الأهداف تسير نحو التدقيق وإن التنظيم صالح ، وأن الأفراد تتوفر لديهم المهارات وأن النتائج المالية مرضية والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الازدواج " <sup>1</sup>.

و يعتمد نظام الرقابة الفعال على متطلبات أساسية لتدقيق الرقابة، منها:

1- سلامة معايير الأداة : يقوم النظام الرقابي من خلال طبيعة النشاط على معايير أداة سليمة وأكثر فعالية في القياس ،ويجب أن تكون واضحة ودقيقة وأن يكون مقبولاً من العالمين ، أن يعمل النظام على سرعة الإبلاغ عن الأخطاء شامل ، وأن يكون النظام الرقابي مرناً. <sup>2</sup>

2- المتابعة الإدارية : تعتبر المتابعة الإدارية إحدى العمليات الأساسية في الرقابة حيث أنها وظيفة تعكس كفاءة الإدارة في كيفية استخدام الموارد المتاحة لها بكفاءة وفعالية وتعني المتابعة ملاحقة التنفيذ وتحديد درجة النجاح أو الفشل أولاً بأول والتنبؤ باحتمالات الانحراف عن الخطة و المحدودة والعمل على تلاقيها قبل حدوثها . <sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار الميسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص215.

<sup>2</sup> زاهر عبد الرحيم عاطف ، المرجع السابق،ص38.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ،ص39.

## الفرع الثالث : أهداف الرقابة الإدارية

للرقابة الادارية هدفين : هدف عام، و هدف خاص، و هو ما سنبرزه فيما يلي:

## أولاً: الأهداف العامة

هدف الرقابة يكون إما هدفا عاما يتمثل في قيام أجهزة الرقابة بإشراف دائم على مستوى نظام ككل ، وهدفا خاصا ومحددا يتمثل في مراقبة قطاع معين على مستوى نظام الإدارة ،ففي حالة تحديد هدف عام ،تقوم أجهزة الرقابة بالإشراف والمتابعة وقياس الأداء الفعلي، إلى جانب تحديد مهام أجهزة الرقابة الرئيسية التي تتحدر في العادة في تنبيه المنظمات إلى معرفة الانحراف ، أو الأخطاء قبل وقوعها ،قبل حال وقوعها ، ما يترتب على ذلك من اتخاذ إجراءات وترتيبات مناسبة في كل الواقعتين ، أما فيما يتعلق بتحديد الأهداف الخاصة ، فيلاحظ أنها تنصب على متابعة نشاطات منظمة معينة.<sup>1</sup>

أما في القانون الاداري فتستهدف الرقابة الادارية الذاتية، على اعمال السلطات الادارية ضمان حسن سير الوظيفة العامة الادارية، بانتظام واطتراد، وعلى احسن وجه، كما تستهدف الرقابة الادارية تحقيق الملائمة الادارية للعمل ،او النشاط الاداري، بما يحقق المصلحة العامة (اشباع الحاجات العامة، حسن سير المرافق العامة، وحفظ النظام العام)، كما تستهدف الرقابة الادارية الذاتية على اعمال الادارة العامة، ضمان حسن تنفيذ القوانين واللوائح الادارية، وضمن احترام الواجبات الوظيفية واحترام وتطبيق الأوامر والتوجيهات، والتعليمات اي تستهدف تحقيق المشروعية الشكلية، والمادية لأعمال الادارة.<sup>2</sup>

## ثانياً: الأهداف الخاصة

أما فيما يتعلق بالأهداف الخاصة ، فيلاحظ أنها تنصب على متابعة نشاطات منظمة معينة<sup>3</sup> ، وأيضاً الكشف عن المخلفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.<sup>4</sup> وكذا بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن

<sup>1</sup> علي عباس ،الرقابة الإدارية على المال والأعمال ،مكتبة الرائد للنشر ،الأردن ،2001 ، ص23.

<sup>2</sup> محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1994،ص ص 119،120.

<sup>3</sup> علي عباس ،المرجع السابق ،ص23.

<sup>4</sup> زكريا المصري ، اسس الادارة العامة، التنظيم الاداري، النشاط الاداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2007،ص1105.

مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعني لهم أو يلمسونه يقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه ، كذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.<sup>1</sup>

وللرقابة جوانب سلوكية سواء على مستوى الفرد أو على مستوى التنظيم كله ، فيجب أن يكون نظام الرقابة نظام رقابة على الأداء والعمل "نظام الرقابة الموضوعية " لا نظام رقابة على الأفراد "الرقابة الشخصية".

فغرض الرقابة هو الكشف عن معوقات العمل لاعتبارها وسيلة عقاب يتم استعمالها لأغراض شخصية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني :

#### صور الرقابة الإدارية

تختلف الرقابة الإدارية حسب النظام السائد في الدولة سواء كان النظام مركزيا او لامركزيا ، وبالنظر إلى الجهة التي تقوم بالرقابة ، ولكي يظهر نشاط الرقابة الإدارية في الميدان ، لا بد من وجود صور لهذه الرقابة التي تجسد حقيقتها ، وما لها من أبعاد وتأثير على الأفراد من حيث الحقوق ، ونجد أن هذه الصور تحمل آليات تمثل العلاقة داخل الإدارة ، وتكون بين الرئيس الإداري من جهة ، ومروؤسيه من جهة أخرى ، وما يمتد من علاقات خارج الإدارة، وتخص الأفراد وكيفية دفاعهم عن حقوقهم وحررياتهم أو الآليات الإدارية الممنوحة لهم لحماية هذه الأخيرة ، في حالة تعسف الإدارة وتعيديها على مكتسباتهم.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ، ص 1105.

<sup>2</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور ، المرجع السابق ، ص 220.

## الفرع الأول: الرقابة الذاتية

وهذا النوع من الرقابة يعكس مدى جدية ورغبة الإدارة في مراقبة نفسها حيث تضع آليات داخل الجهاز الإداري من أجل الوقوف على مواطن الخلل بهدف إصلاحها ، فتضع مثلا سجلا للاقتراحات ، او تعقد اجتماعات دورية لمتابعة الأداء الإداري وغيرها ، وبقدرها ما يكون هذا النوع من الرقابة جادا وحقيقيا بقدر ما تقلل الإدارة من تجاوزاتها وتحد من باقي أنواع الرقابة الأخرى.<sup>1</sup>

هذا فيما يخص الرقابة الذاتية ، وهي إدارية داخلية تخص الموظفين وتتم عن طريق تسجيل الملاحظات ، وتصويب الأخطاء ، ولكن السؤال المطروح ما هو موقع الأفراد في حالة مساس الإدارة بحقوقهم.

## الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية

تكون هذه الرقابة عن طريق رقابة الرئيس الإداري لمرؤوسيه أو بواسطة التظلم الإداري الذي يرفعه أحد الأفراد إلى الجهة المختصة ، وهذا ما سنفصل فيه ، والأساس الذي تقوم عليه هذه الرقابة هو أن السلطات الإدارية في كل دولة متدرجة والسلطات العليا التي ترسم الاتجاهات والقواعد التي يجب السير وفقا لها، تاركة للموظفين التابعين تنفيذها ، ويتولى الرئيس الاطلاع على ما يصدر عنها ،وله صلاحية إلغاء أو تعديل ما تراه مخالف للقانون أو غير ملائم.<sup>2</sup>

و الرقابة الإدارية الرئاسية تهدف الى تحقيق سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية عن طريق التأكد من مدى تطابق الأعمال الإدارية مع النصوص القانونية و هذا ما جاء في نص المادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 1996: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية

<sup>1</sup> الزين عزري ، الأعمال الإدارية ومنازعاتها ، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010، ص40.

<sup>2</sup> زاهر عبد الرحيم عاطف ، المرجع السابق ، ص44.

والأموال العمومية وتسييرها"<sup>1</sup>، ويمكن للفرد المتضرر من قرار الإدارة أن يرفع تظلم إداري إلى الجهة المختصة.

### أولاً : تعريف التظلم الإداري

اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة يبدي فيه المعارض عدم رضائه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه ، لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية ، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه ، وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه للقضاء.<sup>2</sup>

ونصت المادة 830 من القانون الاجراءات المدنية والادارية رقم 08-09 على أنه :

"يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه"، والتظلم الإداري نوعان :

#### 1- النوع الأول :التظلم الرئاسي

هو تظلم يتقدم به صاحب الشأن للسلطة الرئاسية مصدرة القرار والتي يكون لها حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من القرار لا تتحقق مع القانون.<sup>3</sup>

#### 2- النوع الثاني : التظلم الولائي

هو نوع من أنواع التظلم الإداري يتقدم به صاحب الشأن الذي صدر بشأنه القرار الإداري التأديبي في صورة التماس أو شكوى أو اعتراض إلى السلطة التي أصدرت القرار بشأنه، بغرض إعادة النظر مرة أخرى في هذا القرار ، وذلك بالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو الاستبدال بآخر.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 162 من الدستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ: 08 ديسمبر 1996

<sup>2</sup> محمد ابراهيم خيرى الوكيل ، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى ، مصر ، 2011، ص16.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص37.

<sup>4</sup> المرجع نفسه ،ص36.

وبجانب الرقابة الرئاسية التي توجد في كل تنظيم يأتي دور الإدارات التي يكون لها طابع رقابي والتي توجد أيضا داخل والتنظيم ، وذلك مثل الإدارة المالية المسؤولة عن احترام عمال المنظمة للقوانين و اللوائح.<sup>1</sup>

وما يعاب على الرقابة الرئاسية ، استبداد الرئيس الإداري بسلطاته ، و يقصي مرؤوسيه ، وهذا ما ينعكس على حقوق وحرقات الافراد سلبا، بالإضافة قد يتستر الرئيس الإداري عن أخطائه ، و يلصقها بالمرفق ، او الإدارة التي يسيرها.

### الفرع الثالث : الرقابة الوصائية

يقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة .ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجب تضمن وحدة الدولة المركزية ، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون .<sup>2</sup>

وقد عرفها الدكتور خالد سمارة الزعبي على أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكد حسن أداء الخدمات المحلية ، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية ، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية.<sup>3</sup>

إن الرقابة الوصاية مرتبطة بالنظام اللامركزي ، فالهيئات اللامركزية تتصرف ابتداء باعتبارها ممثلة لشخص معنوي مستقل فإن أعمالها تنسب عليها وتتحمل المسؤولية عنها حتى ولو أجرت السلطة المركزية رقابتها عليها ، وعلى ذلك فإن قرار الجهة اللامركزية يكون منبث الصلة عن القرار الوصائي وينبني على هذا مثلا أن أعمال المجالس المحلية تنسب إلى هذه المجالس حتى ولو صادقت عليها سلطة الوصاية والمسؤولية التقصيرية عن هذه الأعمال

<sup>1</sup> زكريا المصري ، المرجع السابق ، ص1100.

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى، الجزائر 2007 ، ص177.

<sup>3</sup> خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها ، مكتبة دار الثقافة للنشر ، الأردن، 1993، ص220.

تتحملها المجالس المحلية للسلطات الوصاية،<sup>1</sup> والهدف من الوصاية الادارية هو تكريس الديمقراطية ، بواسطة مشاركة السكان المحليين في تسيير شؤونهم ، وكذلك تكوين قادة إداريين متميزين عن طريق منح الفرصة للكفاءة العلمية، وعليه فان هدف نظام الرقابة الادارية هو السهر على تجسيد القانون ، وحماية حقوق وحرريات الأفراد.

### المطلب الثالث :

#### فعالية الرقابة الإدارية في حماية حقوق وحرريات الأفراد

إن الرقابة الإدارية تمثل أحد ضمانات حماية حقوق وحرريات الأفراد ، وذلك بتطبيق القانون، والحرص على سير المرافق العامة، ولهذه الرقابة مزايا وعيوب.

#### الفرع الأول: مزايا الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية يمكن أن تشمل مراقبة الشرعية، ورقابة الملائمة في حدود القواعد والمبادئ العامة والخاصة باستقرار المعاملات الإدارية وعدم المساس بالحقوق الشرعية في إطار تطبيق القرارات الشرعية.<sup>2</sup>

يأتي دور الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية لبييرز أن الرقابة ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى وهي مدى كفاية ما تطبيقه الإدارة من قواعد قانون على ضوء ما يستند إليها من أعمال ومدى مسابرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية ومدى استيعابها لروح العصر الذي تطبق فيه ، غير أنه يجب ألا يحكم بعدم كفاية القواعد القانونية وإلا بعد الاستعانة بوسائل التفسير المختلفة والرجوع للوائح التنفيذية ، فإذا ما ثبتت عدم كفايتها أو عدم ملائمتها ، باتت تلك القواعد في حاجة إلى تعديل إما بالحذف أو بالإضافة أو التحديث.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> حمدي سليمان ،سحيمات القبيلات ، المرجع السابق ،ص79.

<sup>2</sup> عبد القادر باينة ، الرقابة على النشاط الإداري ، دار القلم ،الطبعة الاولى ،المغرب ،2010 ،ص66.

<sup>3</sup> حسين عبد العالي محمد ، المرجع السابق ، ص97.



تصرفات الإدارة القانونية واعمالها المادية ،تعتبر مشروعة ما لم تخالف نسا قانونيا أيا كانت مرتبة بين تدرج القواعد القانونية ووجوب استنادها في تصرفاتها لتلك القواعد ، وينبغي على الإدارة أن تراعي في كل ذلك أوضاع الأفراد وأن لا تؤثر على مراكزهم القانونية .<sup>1</sup>

استخدام الرقابة الإدارية يحقق الوفرة المادية ويحد من الإسراف غير المبرر، وتعمل على رفع مستوى فعالية وكفاءة الأنشطة الفنية وغيرها في جميع القطاعات.<sup>2</sup>

أما القرارات الإدارية التي تنتج عن الرقابة الإدارية فلها كل خصائص والقرارات الإدارية تخضع لنفس المبادئ فيمكن أن تجري عليها رقابة إدارية عن طريق التظلم منها من جديد ، أو أن تعيد الإدارة النظر فيها ويمكن لكل من له مصلحة إقامة دعوى بشأنها أمام القضاء .<sup>3</sup>

فالرقابة الإدارية هي رقابة بسيطة يسهل على الأفراد اللجوء عليها لأنها لا تحتاج إلى إجراءات معقدة أو تكلفة مالية مثل ما هو الحال في الرقابة القضائية التي تتطلب إجراءات وشكليات معينة قد تتسم بالطول أو البطء أو التعقيد.<sup>4</sup>

إن العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة .كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته .<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص99.

<sup>2</sup> حسين أحمد الطراونة ، توفيق صالح عبد الهادي ،الرقابة الإدارية ،المفهوم والممارسة ،دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الأردن ، 2012 ،ص24.

<sup>3</sup> عبد القادر باينة ،المرجع السابق ، ص66.

<sup>4</sup> عبد العالي عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 312،313.

<sup>5</sup> عمار بوضياف ، المرجع السابق ،ص186.

## الفرع الثاني: عيوب الرقابة الإدارية

بالرغم من مميزات هذه الرقابة وقوتها ، لكنها غير كافية لحماية حقوق وحرية الأفراد، بسبب العيوب التي تعتبرها ومنها الرقابة الذاتية التي تجعل من الإدارة خصما وحكما في نفس الوقت ، مما يخشى معه تخلف عنصر الحياد وعدم تحقيق العدالة التي ينشدها الأفراد.

خاصة وان الإدارة في كثير من الأحيان تسعى إلى تحقيق مصالحها حتى ولو أدى ذلك التحلل من قيود المشروعية.<sup>1</sup>

إضافة لعيوب التظلم الإداري ، قد تفصل الإدارة في التظلمات المرفوعة إليها بالقبول أو الرفض وقد لا تفصل نهائيا في التظلم ،ولذلك حرص المشرع على أن يفوت على الإدارة غرضها في حالة الامتناع عن البت في التظلم ، فاعتبر سكوت الإدارة مدة معينة بمثابة قرار ضمنى بالرفض.<sup>2</sup>

وقد يحدث الانحراف الإداري، أو بمفهوم آخر ، وجود سلوكيات غير أخلاقية داخل الوظيفة ، ويجد الباحثين صعوبة في تحديد مواصفات السلوك غير الأخلاقي للأفراد العاملين ، نتيجة اختلاف في البيئات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية ، لان هناك العديد من الأنشطة والممارسات يمكن أن تندرج تحت مسمى السلوك غير الأخلاقي ، فالرشوة ، واستغلال المركز الوظيفي لتحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة ، محاباة الأقارب والأصدقاء لتستفيد منها جهة دون أخرى ، كل هذا من صور الانحراف الإداري ، التهاون أو التقليل من شأن هذا الانحراف والفساد الإداري سيؤدي إلى خلل في الاستقرار الإداري يتبعه مخاطر وخلل اقتصادي وسياسي ، مما يسبب آثار ذلك على أمن وسلامة الوطن والمواطنين.<sup>3</sup>

إنها رقابة مشكوك في حيادها وموضوعيتها وعدالتها بسبب تغليب الاعتبارات السياسية والحربية الضيقة أحيانا على حساب الاعتبارات الموضوعية العادية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد عبد العالي السناري ، المرجع السابق ، ص189.

<sup>2</sup> سليمان حمدي، سبيحات القبيلات ، المرجع السابق ، ص44.

<sup>3</sup> حسين أحمد الطراونة ،توفيق صالح عبد الهادي ،المرجع السابق ،ص220.

<sup>4</sup> -عمار عوابدي ،عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن ، المرجع السابق ، ص70.

ونظراً لصعوبة حياد الإدارة وذاتيتها، هذا ما يطرح إشكالاً بالنسبة لحقوق وحريات الأفراد في الحماية، كان لزاماً وجود جهة محايدة توفر الطمأنينة لدى الأفراد في مواجهة الإدارة، وهذه الجهة ممثلة في القضاء بإعتباره الضمانة القوية في حماية حقوق الأفراد.

## الفصل الثاني:

## الضمانات القضائية

هذه الضمانة يوفرها القضاء عن طريق الرقابة بواسطة جهاز مستقل عن الادارة، فعندما يحدث نزاع بين الافراد والادارة ، يكون للفرد الحق في اللجوء للقضاء المختص للمطالبة بجبر الضرر، الذي لحقه من اعمال الادارة وله في ذلك وسائل يدافع بها، عن هذا الحق ممثلة في الدعاوى القضائية، عن طريق الاجراءات القانونية، ولهذه الرقابة خصوصيات واثر بالنسبة لحماية حقوق وحريات الافراد في مواجهة الادارة.

## المبحث الأول:

## مفهوم الرقابة القضائية

تتفرد الرقابة القضائية بطبيعة خاصة، ولها حدود ومعايير ، وهذا ما سنراه من خلال المطالب التالية.

- المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية

- المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية

-المطلب الثالث: معايير الرقابة القضائية

## المطلب الأول:

## تعريف الرقابة القضائية

لفهم الرقابة القضائية نتطرق لتعريفها، وابرز أهم خصائصها، ثم الهدف منها، وهذا على شكل الفروع التالية:

## الفرع الأول: تعريف الرقابة لغة:

تعرف الرقابة القضائية من الناحية اللغوية، ومن الناحية الفقهية.

أولاً: الرقابة: يصعب تعريفها تعريفاً جامعاً مانعاً، إلا أن معظم المختصين، يصطلح لها عدة مفاهيم، كالملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التسجيل والتفتيش.

وعرفها البعض بأنها: "العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع إلى إنجازها".<sup>1</sup>

ثانياً: القضائية: من كلمة القضاء مصدر وفعله قضى، ولكلمة القضاء في اللغة معاني كثيرة منها، الحكم بين الخصمين وعليها، والحكم بمعنى المنع، ومنه سمي القاضي حاكماً لمنعه الظالم من ظلمه، وسمي الحاكم قاضياً لأنه يمضي الأحكام ويحكمها، فالقاضي القاطع للأمور المحكم لها، ومن يحكم بين الناس بحكم الشرع، ومن تعينه الدولة للنظر في الخصومات والدعاوى.<sup>2</sup>

## ثالثاً: تعريف الرقابة القضائية فقهاً

لقد عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية منها تعريف:

الدكتور سامي جمال الدين، «تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد الجاهمي، المفتشية العامة في رقابة الأموال العمومية، رسالة الدراسات العليا التخصصية، المدرسة العليا للإدارة والتسيير، 1997، ص 10.

<sup>2</sup> عوف محمد الكفراوي، الرقابة القضائية على مالية الدولة الإسلامية "دراسة مقارنة بنظم الدولة الإسلامية المعاصرة"، مؤسسة الثقافة الإسلامية، (ب ب ن) 2004، ص ص، 12-13.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، (ب س ن)، ص 230.

وتعرف أنها الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة لما لها من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة، وهي لا تتحرك إلا من خلال الطعون التي يتقدم بها ذوو المصلحة، وتهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وإلى إجبار الإدارة على إحترام مبدأ المشروعية، عن طريق إلغاء التصرفات غير القانونية أو التعويض عنها أو كليهما.<sup>(1)</sup>

من خلال التعريفين نلاحظ، أنهما تطرقا للجهة التي تباشر الرقابة، وتكون عن طريق وسائل ممثلة في الدعاوى المرفوعة من ذوي الشأن والمصلحة، والهدف منها حماية مبدأ المشروعية.

### الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية

- ان الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد إكتسبت الإختصاص بناءً على نصوص دستورية أو قانونية.<sup>(2)</sup>

ومثال ذلك ما جاءت به المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 : "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة".

كما تتحرك الرقابة القضائية برفع دعوى قضائية: «وهي حق شخصي إجرائي، يثبت لكل صاحب إدعاء في أن يعرض إدعائه على القضاء ليفصل فيه طبقاً للقانون سواء حكم لصالحه أو لغير صالحه».<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، (ب د ن)، الأردن ، الطبعة الأولى، 2009، ص 189.

<sup>(2)</sup> - عمور سلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، الإدارية والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1998، ص 195.

<sup>(3)</sup> - الزين عزري ، المرجع السابق، ص 5.

الرقابة القضائية لما لها من قواعد وإجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن أنفسهم من جهة، ولضمان الموضوعية والإختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.<sup>(1)</sup>

وعليه فإن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية: «حيث تنحصر سلطة القاضي في التحقيق من مشروعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته، فإذا ثبت له مخالفة القرار حكم بإلغائه دون أن تمتد سلطته إلى أبعد من ذلك بمعنى أنه ليس للقاضي أن يعدل القرار المطعون فيه أو يستبدله، أو يقضي بحقوق معينة لرافع الدعوى».<sup>(2)</sup>

و لها حجية الأحكام: بحيث تتمتع الأحكام القضائية بحجية الشيء المقضي به، حيث تنتهي ولاية المحكمة على القضية بمجرد إصدارها حكماً في دعوى النزاع، وذلك إما بمشروعية العمل الإداري وإقرار صحته، أو بعدم مشروعيته بإلغاء القرار أو تعديله أو التعويض عنه، ففي جميع الأحوال فإن الحكم الصادر من المحكمة يجوز بطبيعة الحال قوة الشيء المقضي به ويلزم جهة الإدارة والأفراد، وعليه فإن القاضي ملتزم بالفصل في أي نزاع يرفع أمامه، وإن إمتناعه عن إصدار حكم في دعوى قضائية يشكل جريمة "إنكار العدالة".<sup>(3)</sup>

### الفرع الثالث: أهداف الرقابة القضائية

للرقابة القضائية هدف ساكن، وآخر متحرك، وهو ما سيظهر كآتي:

#### أولاً: الأهداف الساكنة

يستند مبدأ المشروعية كضمانة فعالة الى وجود رقابة قضائية تكفل إحترام القانون، لذلك كان من أهداف الرقابة القضائية الساكنة.

1- ضمان إحترام مبدأ المشروعية وسلامة النظام القانوني داخل الدولة بما يحقق العدالة للجميع، وتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على مصداقية الوظيفة الإدارية، وقرينة السلامة والمشروعية التي تتمتع بها أعمالها.

(1) - عمور سلامي، المرجع السابق ص 195.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 411.

(3) - إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1999، ص 86.

2- كما تهدف الرقابة القضائية إلى حماية الحقوق والحريات، حيث نصت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 1996، على ما يلي: «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، تضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية».

### ثانياً: الأهداف المتحركة

1- الهدف المباشر للرقابة القضائية هو فصل القاضي في النزاع القائم، ولا يتعدى دوره حدود الحكم ويستعمل في ذلك إجراءات قضائية للوصول إلى الإنصاف، ويتقيد بمذكرات الأطراف وطلباتهم، ويسهر على أن يكون فصله في النزاع مطابقاً للقانون، بالإضافة إلى الهدف المباشر وهو الفصل في النزاع.

2- قد يكون الهدف المتحرك من الرقابة القضائية غير مباشراً أو عرضياً. ويتمثل في مشاركة القاضي في إنشاء وإبتكار القواعد القانونية أثناء فصله في النزاعات، فالقاضي يستنتج الحلول من التشريع والإجتهاد القضائي والفقهاء، كما يستنتج الحلول من إعتبرات سياسية وإجتماعية وإقتصادية، كما أن الهدف المتحرك للرقابة القضائية هو تدقيق التوازن بين تصرفات الإدارة والحريات العامة، وذلك أثناء الفصل في النزاع القائم بينهما، حيث يوازن القاضي الإداري بين طرفي النزاع ويعتمد في ذلك على مبدأ "أن الحرية هي القاعدة أما القيد هو الإستثناء" ويحكم على تصرف الإدارة إذا كان غير مشروع بالإلغاء، وبذلك يعد الحكم ضابطاً من ضوابط التوازن، وهدف متحرك من أهداف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.<sup>(1)</sup>

(1) - سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 92.



## المطلب الثاني:

## حدود الرقابة القضائية

من المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لا يميز النوع الأول بين الأفراد و الإدارة في مراقبة تصرفاتها، ويخضعهم لنظام قضائي واحد هو القضاء العادي، و يسمى بنظام القضاء الموحد. أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج، ويتم فيه التمييز بين منازعات الأفراد ويختص بها القضاء العادي و المنازعات الإدارية، وتخضع لقضاء متخصص هو القضاء الإداري.

## الفرع الأول: نظام القضاء الموحد

يسود هذا النظام الدول الأنجلوساكسونية، حيث يقوم على أسس سياسية و دستورية معينة، ما فتئت تتغير وتتطور، سنقف فيما يلي عند مفهوم النظام ، وتقييمها.

## أولاً: مفهوم نظام القضاء الموحد

يقوم نظام القضاء الموحد على وجود جهة قضائية واحدة يكون إختصاصها شاملاً لكافة المنازعات سواء أكان يتعلق بالأفراد أم بتلك الناجمة عن أعمال الإدارة المختلفة، وعليه يتولى القضاء العادي الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة و الأفراد أو بين جهات الإدارة مع بعضها فضلاً عن إختصاصه في الفصل في المنازعات المدنية أو الجزائية، وهنا يعني أن إختصاص القضاء العادي يكون عام وشامل لجميع المنازعات المدنية والتجارية والجزائية والإدارية على السواء وتكون هذه المنازعات خاضعة لدائرة إختصاص القضاء العادي، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.<sup>(1)</sup>

- يسود هذا النظام في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى، وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد و الإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي إمتيازات في مواجهة الأفراد، بالإضافة إلى اليسر

(1) - إعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 88.

في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الإختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: التقييم

وجه النقد إلى هذا النظام من حيث أنه يقضي على الإستقلال الواجب توفره للإدارة بتوجيه الأوامر إليها مما يعيق أدائها لأعمالها.<sup>(2)</sup>

إن هذا النظام قد تجاهل حاجات الإدارة ومقتضيات المصلحة العامة، وذلك لخضوع الإدارة لذات القواعد القانونية التي تنظم العلاقات العادية بين الأفراد، رغم إختلاف هدف الإدارة التي ترمي إلى تحقيق المصالح العامة، وهدف الأفراد ينحصر في تحقيق المصالح الذاتية.<sup>(3)</sup>

### الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج

تعد فرنسا مهد القضاء الإداري، ومنها انتشر هذا النظام في العديد من الدول كالجرائر ومصر، حيث يقوم على مبدأين: استقلال الهيئات القضائية و المحاكم الإدارية عن المحاكم العادية، أي وجود قضاء اداري مستقل، أما المبدأ الثاني فهو لجوء الهيئات القضائية لدى تصديها للمنازعات الادارية، الى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، وهي قواعد القانون الإداري.

### أولاً: مفهوم القضاء المزدوج

كما اشرنا سابقا فان هذا النظام يقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، أما جهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بإمتميازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام لما يتمتع به من خصائص مهمة،

(1) - مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، 2003، ص 49.

(2) - المرجع نفسه، ص 49.

(3) - إعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 89.

فالقضاء الإداري قضاء إنشائي يسهم في خلق قواعد القانون العام المتميز عن القواعد العادية في ظل القانون الخاص والتي يمكن من خلالها تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.<sup>(1)</sup>

وقد اتسم القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية، والبساطة في الإجراءات ضمنا لحسن سير المرافق العامة، المر الذي تمليه طبيعة المنازعات الإدارية وتعلقها بالمصلحة العامة غالباً.<sup>(2)</sup>

### ثانياً: التقييم

برغم كل المزايا لنظام القضاء المزدوج إلا أنه لا يخلو من العيوب أهمها البطء لذي صاحب الفصل في المنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري بسبب زيادة عدد الدعاوى المطروحة عليها والغموض والتعقيد الزائد الذي يلازم قواعد توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وخاصة مع كثرة تعديل القوانين وما يقضي إليه هذا الغموض أحياناً من إهدار حقوق الأفراد لتعذر معرفة المحكمة المختصة بالفصل في النزاع.<sup>(3)</sup>

### المطلب الثالث:

#### معايير تحديد النزاع الإداري

يعتمد طرح النزاع في موضوع ما أمام القاضي الإداري على جملة من الشروط التي ما إن توفرت أصبح هذا الأخير هو الذي يختص فيها دون غيره أي بعيداً عن القاضي العادي، ولعل أهم ما يميز المنازعة التي يختص فيها القاضي الإداري أن أحد أطرافها يجب أن يكون شخصاً يخضع للقانون العام، بمعنى أن الاختصاص يقوم على أساس المعيار العضوي ، كما يختص القاضي الإداري بالمنازعات الإدارية ليس فقط بالنظر إلى أطراف المنازعة بل يمتد في أحيان أخرى إلى موضوع المنازعة التي تتصل بالقانون العام الإداري فكلما كانت متصلة بهذا الأخير كان الاختصاص للقاضي الإداري ويتعلق الأمر بالمعيار المادي .

(1) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 50.

(2) - المرجع نفسه، ص 50.

(3) - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى،

الإسكندرية، 2007، ص 45.

### الفرع الأول: المعيار العضوي

وبحسبه يكون النزاع إدارياً، ويرجع الإختصاص فيه بالنتيجة إلى القضاء الإداري، متى كان أحد أطراف الدعوى شخصاً معنوياً عاماً، معنى ذلك الأخذ بالإعتبار الجهة التي تكون طرفاً فيه، وهي الأشخاص المعنوية العامة، أو الأشخاص الإدارية أو السلطات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية، أو بعبارة أدق العضو الذي يكون طرفاً في النزاع.<sup>(1)</sup>

إن هذا المعيار بسيط الإستعمال ذلك أن النزاع يكون إدارياً من كان أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، لكنه غير جامع ولا مانع، غير جامع: لوجود أشخاص خاصة قد تقوم بنشاط تهدف من ورائه خدمة المرفق العام وحسن سيره وقد تستعين في ذلك بإمتميازات السلطة العامة، وقد قرر المشرع، وحكم القضاء بأن هذه النزاعات إدارية.<sup>(2)</sup>

وهو معيار غير مانع: لأننا إذا أخذنا به على إطلاقه فقد ندرج تحت النزاعات الإدارية بعض الأنشطة التي يتصرف بها الشخص المعنوي العام تصرف الأفراد، ولبساطته فقد إعتمده بعض الدول ومنها الجزائر<sup>(3)</sup>، إنطلاقاً من نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، ولتحديد اختصاص لقاضي الإداري للنظر في النزاع المطروح عليه، فبمجرد أن تكون إحدى الهيئات الواردة في المادة السابقة من (ق، إ، م، إ) طرفاً في النزاع كالإختصاص لقاضي الإداري كأصل عام مع مراعاة الإستثناء الوارد في المادة 802 من نفس القانون<sup>(4)</sup>، حيث تفصل لنا الفقرة الثانية من المادة 800 من (ق، إ، م، إ) في اختصاص المحاكم الإدارية للفصل في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، غير أن ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه لم ينص على كون السلطات الإدارية المستقلة من بين تلك الأشخاص، ولكن السند القانوني لتكريس رقابة القاضي الإداري هي المادة التاسعة من القانون العضوي المنظم لاختصاص مجلس الدولة.

<sup>1</sup> بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم وإختصاص)، دار هومة، بدون طبعة، الجزائر، 2011، ص 123.

(2) - مرجع نفسه، ص 123.

(3) - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 124.

(4) - المادة 800 و 802 من قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

الجريدة الرسمية عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 افريل 2008.

## الفرع الثاني: المعيار المادي

يقصد بالمادي: محتوى العمل الإداري أو النشاط الإداري من خلال تحديد طبيعة موضوعه، ويتكون المعيار المادي من عنصرين هما: المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق مصلحة خاصة، وإستعمال إمتيازات السلطة العمومية، وعليه فكلما إحتوى نشاط إداري ما أحد العنصرين المذكورين أعتبر النزاع، في حالة حدوثه نزاعاً إدارياً مهما كانت أطرافه، وإنعقد الإختصاص للقاضي الإداري.

وتطبق فرنسا هذا المعيار كما طبق في الجزائر إبان الإحتلال وحتى بعد الإستقلال إلى غاية 1966، تاريخ صدور قانون الإجراءات المدنية، إن هذا المعيار مفضل لأنه لا يحرم المضرور جراء نشاط إداري قام به شخص خاص من الحصول على التعويض.<sup>(1)</sup>، وتأكيداً على المعيار المادي كأساس لاختصاص أو عدم اختصاص القاضي الإداري لأهمية هذا المعيار فإنه يمكن أن يستثني بعض الاختصاصات بناء على المعيار لموضوعي، وهو ما جاءت به المادة 802 من (ق، إ، م، إ) رقم 08-09: " يكون من إختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية: مخالفات الطرق، المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار ناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية."

ومن جهة أخرى فالقضاء الإداري يختص في العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الادارية المستقلة، بفضل استعمال معيار الشروط غير المألوفة التي يكون فيها إمتياز لهذه الأخيرة وما على الطرف الآخر إلاّ القبول بها، وبمعنى آخر أنه عند تحرير هذه العقود لا يشارك الطرف الثاني في العقد، بل تقوم بذلك السلطات المستقلة وحدها كما هو الحال بالنسبة للإدارة التقليدية، ومثال ذلك تمّ إنشاء أول هيئة في الجزائر في سنة 1990 في مجال الإعلام ، حيث كيّفها المشرع بأنها هيئة إدارية مستقلة ، وتلتها إنشاء عدة سلطات أخرى منها من يكيّفها صراحة و منها من يتغاضى عن ذلك.

يتبين لنا أن المعيار الموضوعي يهتم بموضوع المنازعة المعروضة أمام الجهة القضائية الإدارية، حيث يضم كل عمل تقوم به هذه الهيئات سواء أكان قانوني أو مادي وهو بذلك ينظر

(1) خلوفي رشيد، القضاء الإداري (تنظيم وإختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 259.

في كون هذه الأعمال هي من صميم الأعمال الإدارية والتي تكون تبعاً لها بذلك منازعاتها إدارية، إلا إذا وجد نص يقضي بعكس ذلك، أما بالنسبة للإجتهااد القضائي فإنه يبقى على كل حال متذبذباً فلم يكرس أيّاً من المعيارين العضوي أو المادي الذين يستعملهما على حد السواء منفردين أو مجتمعين، وهو ما صرحت به محكمة التنازع الجزائرية فأحيانا اعتمدت على المعيار العضوي دون غيره وفي قرارات أخرى أخذت بالمعيارين جملة واحدة، حيث صرحت في قرارها: (أنه من الثابت أن النزاع القائم بين الطرفين يرجع الفصل فيه للإختصاص المانع للجهة القضائية الإدارية على أساس ان أحد الأطراف المتخاصمين هو بلدية، تطبيقاً لمقتضيات المادة 800 من (ق، إ، م، إ) وأن موضوع المنازعة بالإضافة إلى ما ذكره أعلاه يخص تنفيذ عقد صفقة عمومية<sup>(1)</sup>، وهو تأكيد على أن القضاء ممثلاً في محكمة التنازع لم يكتف بالمعيار العضوي فصرحت بالمعيارين معا).

(1) - قرار محكمة التنازع رقم 42 مؤرخ في 2007/12/09، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، الجزائر، 2009، ص 147.

## المبحث الثاني:

## الدعاوى الموجهة ضد الإدارة

لقد منح المشرع الحق للفرد باللجوء للقضاء عندما يدعي حقاً في مواجهة الإدارة، أو أن هذه الأخيرة تعسفت في استعمال سلطاتها، فحماية مركز الفرد الضعيف بالنظر لمرتبة الإدارة، فله جملة من الدعاوى، التي تحمي حقه وحرية، وبالنظر لحيوية الدعوى باعتبارها الأداة المتحركة لحماية الحق في حالة الإعتداء عليه من طرف الإدارة، وهذه الدعاوى المرفوعة على الإدارة عندما يحدث نزاع يكون الفرد أحد اطرافه و الإدارة الطرف الاخر، يسلك الفرد الطريق القضائي بواسطة رفع دعوى أمام القضاء الإداري، إما برفع دعوى الإلغاء، وتخص مبدأ المشروعية، أو رفع دعوى التعويض، وتخص مركزه القانوني الشخصي، بأن الإدارة تتازعه في أصل الحق، وفي حالة عدم إستجابة الإدارة للأحكام الصادرة عن القاضي الإداري يمكن لهذا الأخير أن يأمرها، وقد يرفض عليها الغرامة التهديدية، وهذا ما سنوجزه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: دعوى التعويض

المطلب الثالث: أوامر القاضي والغرامة التهديدية.

## المطلب الأول: دعوى الإلغاء

تتعلق دعوى الإلغاء بفكرة مبدأ المشروعية، ففي حالة مخالفة القرار الصادر عن الإدارة للقانون، جاز لصاحب الشأن أن يرفع دعوى إلغاء أمام القضاء المختص لمخاصمة القرار غير المشروع.

## الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

تعددت المفاهيم التي تناولت دعوى الإلغاء، نظرا لاتساع خصوصيتها، وكذا طبيعتها الخاصة، ولهذا سنعرف دعوى الإلغاء، ونتناول خصائصها فيما بعد.

## أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

لدعوى الإلغاء عدة تعاريف فقد عرفت بانها: « الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الجهات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيتها لما يشوب أركانها من عيوب». (1)

وتعرف عموماً على أنها الدعوى القضائية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحصر سلطات القاضي المختص في مسألة البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها وذلك بحكم قضائي ذو حجة عامة ومطلقة. (2)

نأخذ بالتعريف الأخير نظراً لاحتوائه على العناصر المهمة في دعوى الإلغاء منها: طبيعة الدعوى، الجهة المختصة، و سلطات القاضي في الدعوى، وأخيراً الحكم القضائي.

## ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي في حقيقتها دعوى مشروعية تهدف إلى بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء، ومن ثم فهي خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة يطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع، وتتحصر هنا صلاحية القضاء الإداري في بحث مدى مشروعيته فتقضي بإلغائه إذا كان مخالفاً للقانون فيصبح معدوماً، ويكون الحكم بمثابة حجة على الكافة، ولذا فقد سمي هذا النوع من القضاء بالقضاء العيني أو الموضوعي لأنه يهدف إلى إلغاء القرار الإداري المعيب وتردُّ الدعوى إذا لم تكن مطابقة للقانون. (3)، وكذلك تحكمها إجراءات خاصة، إن إجراءات دعوى الإلغاء تختلف كلياً عن إجراءات باقي الدعاوى الإدارية

(1) - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 31.

(2) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة الجزائر، 2005، ص 314.

(3) - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، 234.



الأخرى سواء تعلق الأمر بميعاد رفعها أو الجهة المختصة بالنظر فيها أو شكل العريضة أو الشروط الشكلية الأخرى لرفعها، أو قبولها.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء

وتتمثل شروط قبول دعوى الإلغاء فيما يلي:

#### أولاً: شروط تخص القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء

عرف الدكتور فؤاد مهنا القرار الإداري بأنه «عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه».<sup>(2)</sup>

ووفقاً لما جاء في المواد 801، 819، 901 من (ق، إ، م، إ) 08-09 فإن الدعوى الإدارية لا تقبل من القاضي الإداري إلا من خلال الطعن في قرار إداري، فهو شرط من شروط قبولها، ويترتب عن تخلفه عدم قبولها، لقد جسدت المادة 819 من (ق، إ، م، إ) هذا الشرط و بينت طبيعته بأن نصت: «يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر، وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة».

وللقرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء خصائص هي:

1- أن يصدر القرار الإداري عن جهة إدارية: تكون أمام قرار إداري إذا صدر العمل أو التصرف عن جهة إدارية ولا يهم مركزها (سلطة مركزية أو لامركزية إقليمية أو مرفقية)، وعلى هذا النحو تخرج عن نطاق القرارات الإدارية العمال التشريعية الصادرة عن البرلمان والعمال القضائية وأعمال السيادة.<sup>(3)</sup>

(1) - عزري الزين، المرجع السابق، ص 80.

(2) - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء، دار الجسور، الجزائر، 2009، ص 70.

(3) - عزري الزين، المرجع السابق، ص 85.

2- القرار الإداري صادر بالإدارة المنفردة، أن توجه دعوى الإلغاء ضد قرار إداري نهائي له مواصفات القرار الإداري بإعتباره عملاً قانونياً إنفرادياً صادراً بإرادة الجهات الإدارية المختصة.<sup>(1)</sup>

3- أن يحدث القرار أثراً قانونياً، يشترط أن يكون القرار المطعون فيه محدثاً بذاته لآثار قانونية تؤثر في المركز القانوني للطاعن وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل ما دام هذا الأثر ممكناً وجائز قانوناً.<sup>(2)</sup>

كما يجب أن يلحق القرار أذى بذاته، أي أنه يمس بالمركز القانوني للمخاطب به بصفة سلبية أي من شأنه يلحق أضرار به مثل قرار فصل موظف من منصبه.

ونجد في تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في دعاوى الإلغاء، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 27-11-82 ملف رقم 24402 ق، ع ضد رئيس الدائرة.<sup>(3)</sup>

تتمثل وقائع هذه القضية في صدور قرار غلق محل تجاري لبيع مشروبات كحولية عن رئيس دائرة وطعن فيه قضائياً بتجاوز السلطة إعتباراً من أن قرار الترخيص بممارسة نشاط بيع المشروبات الكحولية صدر عن والي الولاية فذهبت الغرفة إلى القول: «حيث صدر أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري المتنازع عليه وهذا التدبير الإداري يدخل ضمن إطار صحة إختصاصات السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي...»، وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن، فكأنما بالتفويض يصير القرار وكأنه صدر عن الجهة الإدارية الأصلية، ومن شروط قبول الطعن في القرار الإداري، توفر المصلحة و الصفة في الطاعن.

### ثانياً: شرط المصلحة:

طبقاً لمبدأ لا دعوى بدون مصلحة، لا يمكن تحريك المسؤولية الإدارية، أو بالأحرى رفع دعوى ضد الإدارة إلا إذا كانت لرافع الدعوى مصلحة وصفة قانونية، ويتحقق شرط المصلحة

(1) - أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة -دراسة مقارنة بين ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر، (د ن) الطبعة الأولى، الجزائر، 2005، ص 404.

(2) - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 80.

(3) - أنظر المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، الجزائر، 1989، ص 238.

عندما يمس قرار إداري نهائي مصلحة وحقاً شخصياً مادياً كان أو معنوياً<sup>(1)</sup>، وقد نصت المادة 13 من (ق، إ، م، إ) 09-08 لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائياً إنعدام الصفة في المدعي أو في المدعي عليه، وتختلف المصلحة عن الصفة في الدعاوى، فقد يكون الشخص ذا مصلحة، ومع ذلك يمنع عليه مباشرة الدعوى بنفسه لعدم كمال أهليته، فصاحب الصفة هو نفس صاحب المصلحة في الدعوى أو ينوب عنه قانوناً أو إتفاقاً، وقد يظهر هذا الفارق بوضوح بين الصفة والمصلحة في الدعاوى التي يرفعها الأشخاص الاعتباريين، فإن صاحب المصلحة هو الشخص الاعتباري أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص.<sup>(2)</sup>

### ثالثاً: شرط الميعاد

بوصفها دعوى قضائية فقد نظم لها المشرع مواعيد لا بد من إحترامها، إذ نصت المادة 829 من (ق، إ، م، إ) 09-08 «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي». و جاءت المادة 830 من نفس القانون على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه».

يستنتج من صياغة المادة أعلاه، أن المشرع جعل التظلم الإداري اختيارياً أمام الجهتين القضائيتين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، و يظهر ذلك من صياغة النص من خلال كلمة "يجوز"، كما وحد المشرع الإجراء وعممه أمام مجلس الدولة وأمام المحاكم الإدارية فجاءت كلمة قرار إداري عامة دون تمييز بين مركزي ولامركزي لم يميز من خلال نص المادة أعلاه بين التظلم الرئاسي والولائي بأن نص صراحة على أن التظلم الإداري، إن أختير، يرفع إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار<sup>(3)</sup>.

(1) - لعشب محفوظ، المرجع السابق، ص 73.

(2) - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 292.

(3) - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 207.

## الفرع الثالث: آثار رفع دعوى الإلغاء

ان مجرد دعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته لا يمكن أن ينال من نفاذ هذا القرار، وإلا انتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهي شل نشاط الإدارة تماماً لأن هذا النشاط يقوم في معظمه على القرارات الإدارية وعلى هذا الأساس تملك الإدارة - رغم رفع دعوى الإلغاء- تنفيذ القرار المطعون فيه ولكنها تفعل على مسؤوليتها الخاصة، وذلك لإعتبارات تخص القرار الإداري وهي: قرينة سلامة القرارات الإدارية، وتكون الإدارة مدعي عليها بإستمرار، وحق الإدارة في التنفيذ الجبري.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى تقيد القاضي بطلبات الخصوم، لا يستطيع القاضي الإداري التدخل في النزاع إلا بعد رفع الدعوى، لذا تختلف ولايته فيها حسب اختلاف الدعوى المعروضة عليه والقاضي لا يحكم بأكثر مما طلب منه فلا يملك إلا أن يحكم بهدم القرار الإداري غير المشروع المطعون فيه<sup>(2)</sup>، ويجوز وقف القرار المطعون فيه حسب المادة 911 من (ق، إ، م، إد) التي نصت على: «يجوز لمجلس الدولة، إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالاً، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الإستئناف».

أما بالنسبة للأحكام الصادرة عن قاضي الإلغاء فلها الحجية المطلقة، فالأحكام الصادرة من مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة يترتب عليه إعدام هذه القرارات وإعتبارها كأن لم تكن منذ صدورهما، ولهذه الأحكام حجية الشيء المقضي به شأنها شأن الأحكام القضائية الأخرى، غير أن هذه الحجية مطلقة وليست نسبية. وهي حجية مطلقة في مواجهة الكافة وهذا يرجع إلى كون دعوى الإلغاء موضوعية عينية لمخالفة القرار الإداري في ذاته لعدم مشروعيته.<sup>(3)</sup>

إن دعوى الإلغاء لا توفر الحماية الكاملة لحقوق الأفراد في تعسف الإدارة لأن دعوى الإلغاء لا توقف تنفيذ القرار المعيب، ولهذا قد تنتج عنه أضرار جسمية بحقوق الأفراد، فبعد أن

(1) - لعشب محفوظ، المرجع السابق، ص ص 131 - 132.

(2) - أبو بكر صالح بن عبد الله، المرجع السابق، ص 407.

(3) - محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 165.

يحصل المتظلم من القرار بحكم الإلغاء يكون ذلك القرار قد نفذ كله أو جزء منه، فنتج عنه أضرار ولا سبيل للمتضرر بها إلا تحريك دعوى التعويض.<sup>(1)</sup>

من خلال ما سبق، نجد ان فرض احترام القانون، وحماية المواطن من تعسف الادارة، ومن اهم الصلاحيات: الغاء كل المقررات الادارية المطعون فيها، اذا ثبت للقاضي الاداري توفر حالة من حالات تجاوز السلطة، ومثال ذلك: ان تصدر الادارة قرار في مسألة خص بها المشرع الجهات القضائية<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني:

#### دعوى التعويض

إن دعوى الإلغاء لا توفر حماية قانونية كاملة ضد تعسف الإدارة لكونها متعلقة بمدى توافر المخالفة لمبدأ المشروعية، وهي لا تمتد إلى جبر النتائج التي ولدها القرار، إذ يبقى لصاحب الشأن رفع دعوى تعويض مطالباً فيها جبر الضرر الذي لحقه مرتكباً في دعواه على ما لحقه من ضرر.

#### الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض

قبل التطرق لخصائص هذه الدعوى يتم تعريفها

#### أولاً: تعريف دعوى التعويض

لم يعرف المشرع الجزائري كباقي المشرعين دعوى التعويض تاركاً الأمر للفقهاء ويمكن تعريفها على أنها دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه. وقد تتعلق المسؤولية الإدارية بقرار إداري كما هو الحال بالنسبة لقرارات نزع الملكية للمنفعة العمومية، كما تتعلق

(1) - أبو بكر صالح بن عبد الله، المرجع السابق، ص 9.

<sup>2</sup> باية سكاكنة، دور القاضي الإداري بين المتقاضي و الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الاولى، 2006، ص44.

بعقد إداري كعقد الإمتياز في حال إسترداد الإدارة للنشاط موضوع عقد الإمتياز قبل المدة وفسخها للعقد من جانب واحد، وقد تتعلق دعوى التعويض بالصفقات العمومية.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء، من حيث المركز القانوني الذي تحميه، وكذلك سلطات القاضي فيها، فهي من القضاء الكامل.

«أن دعوى القضاء الكامل هي دعوى بين الخصوم، ويتمتع القاضي في هذا المضمار بصلاحيات واسعة، فهو يتأكد أولاً من أن المدعي هو صاحب الحق الذي يرفع الدعوى بإسمه، فالدعوى ملازمة للحق، ولا توجد إلا بوجوده. كما يقع على القاضي أن يثبت من أن المدعي صاحب الحق، له مصلحة حالة في رفع الدعوى، فلا تقبل دعوى صاحب الحق إلا إذا ثبت أن حقه قد اعتدى عليه، أو مهدد بالإعتداء عليه، وتوفر وجود المصلحة المادية والأدبية في رفع الدعوى أمام القضاء، وإستناداً إلى ما تقدم يقرر القاضي الحالة القانونية للفرد، أي وجود الحق ومداه الذي يدعيه في مواجهة الإدارة، ويعقب التقرير إصدار الحكم الذي يترتب عليه تحديد حقوق المدعي وإلزام الإدارة بالوفاء بها، وينجم عن هذا أن دور القاضي ليس مجرد إلغاء قرار وإنما إدانة خصم في دعوى والحكم عليه بشيء ما.<sup>(2)</sup> فدعوى القضاء الكامل تقوم إذن بين خصوم يتنازعون على حقوق، ويفصل القاضي في هذه الحالة وهو مزود بسلطات كاملة من ناحية القانون والوقائع، ونتيجة لهذا المفهوم فإن حجية الشيء المقتضي به تكون نسبية.<sup>(3)</sup>

ونشير بأن رافع دعوى التعويض عليه التقيد بشروطها، والمنصوص عليها في المادة 13 من (ق، إ، م، إد) 08-09 بأن: (لا يجوز لاي شخص، التقاضي مالم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة او محتملة يقرها القانون).

(1) - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013، ص 107.

(2) - عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات، كلية الحقوق، جامعة دمشق، الطبعة الثانية، (د ب ن)، 2011، ص 302.

(3) - المرجع نفسه، ص 303.

بالنسبة لشرط القرار السابق في هذه الدعوى، فلا يمكن دائماً وجود هذا القرار خاصة في الأعمال المادية كالتعدي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: أساس دعوى التعويض

ان أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة التي يعوض عنها ترتكز على أساسين لا ثالث لهما: الأول - تكون المسؤولية على أساس المخاطر أي الغنم بالغرم، أما الثاني، فتكون المسؤولية على أساس الخطأ، وفي الحالة الخيرة لا تدفع الإدارة تعويضا عن جميع أعمالها الضارة، بل للأعمال التي إرتكبتها بدون وجه حق، أو التي إنطوت على خطأ.<sup>(2)</sup>

### أولاً: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

الأصل أن مسؤولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ، فلا يتصور إجبارها على تعويض ضرر إلا نسبة لخطئها. وهذه المسؤولية تستلزم توافر أركان ثلاثة هي: أن يكون هناك خطأ منسوب للإدارة، وأن يصيب الفرد ضرر بسبب هذا الخطأ، وأيضا أن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر.<sup>(3)</sup>

وبتوفر الأركان الثلاثة تقوم مسؤولية الإدارة، والتي يعتبر عنصر الضرر (الذي يقع عبء إثباته على الضحية) شرطاً لإقامتها، ويرتبط وجوبه بكون هذه المسؤولية: هي مسؤولية تعويضية وليست عقابية، وفي الوقت نفسه يعتبر الضرر هو قياس التعويض الواجب، في حين أن العقوبات المنطوق بها تبعاً للمسؤوليتين الجزائية والتأديبية تقدران حسب خطورة الجرائم والخطأ المرتكبة، وليس تبعاً لأهمية الأضرار الناتجة، وإعطاء الحق في التعويض، يجب أن يكون الضرر محققاً، وإذا توفر هذا الشرط، فإن المبدأ والذي ليس دون بعض الإستثناءات، أن كل الأضرار قابلة للتعويض عنها.<sup>(4)</sup>

(1) - عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر (تطورها وخصائصها)، مجلة مجلس الدولة، الجزء الأول، العدد: 8، الجزائر، 2006، ص 72.

(2) - سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009، ص 275.

(3) - عبد الله طلبه، المرجع السابق، ص 313-314.

(4) - حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (نظام التعويض في المسؤولية الإدارية)، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 54.

و من تطبيقات دعوى تعويض في القضاء الجزائري قضية تتلخص وقائعها، أنه وبتاريخ 16-01-1998 وعلى الساعة السابعة والنصف صباحاً وقعت سرقة بالسوق الأسبوعي للغنم بالقرب من منزل أحد المواطنين، وبعد المناوشة التي حدثت بين هذا الأخير وأفراد الحرس البلدي تم إطلاق النار على الضحية، من طرف الحارس أدت إلى وفاته، رفع ورثة الضحية دعوى تعويض أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء البلدية وكان مآلها الرفض إستأنف ورتة الضحية أمام مجلس الدولة مؤسسين استئنافهم على كون الضحية أغتيل عمداً مع سبق الإصرار والترصد من طرف عون بلدي أثناء ممارسته لوظائفه، وإعتراف الجاني بإرتكابه للوقائع، وأن الخطأ المرتكب مرفقي وعلى الإدارة تحمل المسؤولية، ولقد أجاب مجلس الدولة بما يلي: حيث أن دراسة الأوراق الحاضرة خالية بما يفيد أن المتهم الذي توبع بتهمة القتل العمدي والذي ارتكب الأفعال التي تركب منها موضوع النزاع أن وقت ارتكابه لتلك الوقائع في تأدية وظيفته أو بسببها، وبحبسه فإن خطأ المصلحة بمفهوم القانون الإداري غير متوفر والمستأنف عليها غير مسؤولة، والمسؤول عن التعويض هو الفاعل نفسه.

هكذا أقر مجلس الدولة المسؤولية الشخصية للعون العمومي بعد أن ثبت لديه عدم وجود علاقة بين الفعل المرتكب ومقتضيات الوظيفة.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

بجانب مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة على أساس الخطأ، أقام مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية على أساس المخاطر، أو مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة، فالمسؤولية الأخيرة تقوم على ركنين فقط، هما الضرر وعلاقة السببية بين الضرر وتصرف الإدارة المشروع الذي ينطوي على أي خطأ<sup>(2)</sup>، فالمسؤولية على أساس المخاطر لها صفة إستثنائية، وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ، فمتى تسببت الدولة بأعمالها في إلحاق ضرر لبعض الأفراد دون خطأ منها، فلا يمكن لهم مساءلتها بالتعويض وفقاً لقواعد المسؤولية

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، القسم الثاني، الجسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013، ص 131.

(2) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 211.



المدنية لإنتفاء ركن الخطأ، في حين يمكن مساءلة الدولة بالتعويض بالإستناد إلى قواعد المسؤولية على أساس المخاطر<sup>(1)</sup>.

ومن الثابت أن قيام المسؤولية على أساس المخاطر طبقها مجلس الدولة الفرنسي في مجال الأشغال العامة بداية، ثم توسع في تطبيقها لتشمل مجالات أخرى، كما عمل المشرع الفرنسي على الخذ بهذه النظرية في بعض المجالات من خلال إصدار تشريعات خاصة، يؤكد فيها على قيام مسؤولية الإدارة بغير خطأ، ومن هذه الحالات، مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها ومسؤولية الإدارة عن إصابات العمل، ومسؤولية الإدارة عن أضرار الشغل العامة، ومسؤولية الإدارة عن الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة الخطر، ومسؤولية الإدارة عن إمتناع تنفيذ الأحكام القضائية.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثالث: دور دعوى التعويض في حماية الحقوق والحريات

تعد دعوى المسؤولية أو دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة وتطبيقاً لحماية الحقوق الفردية في مواجهتها سلطات الإدارة الضارة، فهي أكثر الدعاوى ممارسة وتطبيقاً نظراً لكونها دعوى شخصية ذاتية، ومن دعاوى قضاء الحقوق<sup>(3)</sup>، كما أنها تهدف إلى جبر الأضرار المترتبة عن العمال الإدارية المادية والقانونية، وتزداد أهمية دعوى التعويض من حيث أنها جزاء على مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به، وهذا على الرغم من أن إجراءات دعوى التعويض وتعقيدها يجعل حصول المحكوم له على حقه في عدالة سريعة أمراً صعب المنال، كما تظهر هذه الأهمية من حيث كونها ضماناً غير مباشر لتنفيذ حجية الشيء المقضي به، ويتمثل هذا الضمان في أنه ما دامت الإدارة لا تتصرف إلا بواسطة موظفيها فإن إقرار هذه المسؤولية يجعل هؤلاء الموظفين يشعرون بأنهم مراقبون من الأفراد، وهذا يشكل في النهاية تهديداً غير مباشر للإدارة ببقائها في حظيرة القانون<sup>(4)</sup>.

(1) - سالم بن راشد العلوي، المرجع السابق، ص 276.

(2) - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 217.

(3) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 570.

(4) - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، 2010، ص ص 240-241.

ومما سبق رأينا بأن القاضي يملك سلطات واسعة في دعوى التعويض، ومنها تقدير قيمة التعويض الواجب دفعه من طرف الإدارة لإصلاح الضرر الذي ألحقته بالأفراد، ولكن هناك إشكالية تواجه الأفراد، وهي عدم إستجابة الإدارة للأحكام القضائية (أو عدم التنفيذ من الإدارة).

ولقد كيف عدم التنفيذ من الإدارة على أنه مخالف لحجية الشيء المقضي فيه التي تعادل مخالفة القانون وتسمح للمدعي بأن يعتمد عليها لرفع دعوى تجاوز السلطة كما يمكنه الإرتكاز عليها لرفع دعوى التعويض حيث أن معارضة حجية الشيء المقضي فيه تشكل خطأ مرفقيا من شأنه الحكم على الإدارة المخالفة بالتعويض<sup>(1)</sup>، ولكن هذا التعويض قد لا يكفي لجبر الأضرار التي لحقت بالأفراد، بسبب الأعمال غير المشروعة للإدارة، وهذا ما جعل المشرع يعطي سلطات واسعة للقاضي، لإجبار الإدارة على التنفيذ.

### المطلب الثالث:

#### السلطات الممنوحة للقاضي لإجبار الإدارة على التنفيذ

إن تطوير مرفق العدالة، وجعله في خدمة الأفراد، وصيانة حقوقهم يرتكز على العنصر البشري، والمتمثل في القاضي الإداري، الذي منحت له سلطات واسعة، والمتمثلة في صلاحيته بتوجيه أوامر للإدارة، وكذلك إمكانية فرضه للغرامة التهديدية على الإدارة في حالة عدم الإستجابة للأحكام القضائية، وتأخرها عن التنفيذ، وهذا ما سنراه من خلال:

#### الفرع الأول: توجيه أوامر للإدارة

إذا كان المبدأ هو أن الإدارة لا تستطيع تلقي أوامر من القاضي الإداري، فليس هناك بالمقابل أساس قانوني صريح يؤكد هذا المعنى، ويقول الأستاذ أحمد محيو : «من الممكن التساؤل حول هذا الحضر للتدخل فيما إذا كان مؤسساً قانونياً، لأنه لا شيء يمنع فعلياً أن يأمر القاضي، في حدود معينة بالقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل<sup>(2)</sup>.

إلا أنه حسب المستشار شفيقة بن صاولة فيجب أن تبقى عبارة أمر خاصة بالحالة التي يقوم فيها القاضي بتوجيه أوامر للإدارة فقد دون الحلول محلها إذا أن الأمر لا يعتبر قراراً إدارياً

(1) - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 333.

(2) - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 73.

وإنما فقط تدابير يتخذها القاضي تعزيزاً لحكمة الصادر بشأن منازعة معروضة عليه، وتبقى عبارة الأمر محصورة فقط على الحالة التي يوجه فيها القاضي أمر للإدارة دون الحلول محلها<sup>(1)</sup>، إن مثل هذه التبريرات هي التي أدت بالقاضي في الجزائر خاصة إلى التشكيك في سلطات القاضي والنيل من هيئته لعجزه من توفير الحماية لمصالح الأفراد المتقاضين، وحماية مراكزهم القانونية، وتوفير الإحترام اللازم لتنفيذ أحكامه التي تتعمد الإدارة عرقلتها أو تمتع عن تنفيذها أو تصدر قرارات على خلافها، حيث يمكن للقاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة في بعض الحالات التي يرى فيها القاضي أنها توصله إلى تحقيق العدالة، وقد نظم المشرع موضوع توجيه أوامر للإدارة خاصة في المواد 987-988-989 وفي المواد من 980 إلى 988 من (ق، إ، م، إد) 08-09، حيث يعود الإختصاص إلى الجهة القضائية الإدارية التي كانت قد قضت في الدعوى (المحكمة الإدارية، مجلس الدولة).<sup>(2)</sup>

### أولاً: ضوابط سلطة القاضي في توجيه أوامر إلى الإدارة

تحدد سلطة القاضي الإداري في هذا المجال بثلاثة عناصر أساسية، فمن ناحية أولى ليس للقاضي أن يمارس هذه الصلاحية من تلقاء نفسه وإنما يجب أن يطلب ذلك صاحب الشأن، أي المحكوم له ومن جهة ثانية فإن القاضي مقيد بضرورة توجيه الأمر إلى الإدارة متى استلزم تنفيذ الحكم إتخاذ تدبير معين (قد يتمثل في إصدار قرار إداري جديد وقد يتمثل في إعادة فحص طالب صاحب الشأن وإصدار قرار)، وأخيراً فإنه ليس للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بالرجوع عن القرارات الإدارية التي نشأت عن القرار الإداري التنظيمي المحكوم بإلغائه.<sup>(3)</sup>

### ثانياً: فعالية سلطة الأمر في ضمان تنفيذ الأحكام القضائية

لا خلاف أن الإعتراف بسلطة الأمر قد أحدث تغييراً كبيراً في وظيفة القاضي الإداري خاصة في دعاوى تجاوز السلطة، ولا يقتصر الأمر على فرنسا وإنما يشمل أيضاً ألمانيا وإيطاليا وغيرها من الدول الأوروبية الأخرى، ومن مظاهر التغيير تدعيم سلطة القاضي في مواجهة الإدارة ذاتها، فلم يعد القاضي الإداري يكتفي بإلغاء القرارات الإدارية وحسب، وإنما

(1) - شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 127.

(2) - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 392.

(3) - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 130.

أصبح يملي على الإدارة ما يتوجب القيام به، أي إنتقال دور القضاء من الإلغاء المجرد إلى إعادة ترتيب المشروعية بصورة كاملة. وكما يرى M. Fromont فإن القاضي لم يعد فقط رقيباً على الإدارة، وحارساً يكفل عدم إنتهاك الحق الموضوعي، وإنما أصبح المدافع عن المراكز القانونية الشخصية، وهذا ما يمثل تحولاً في نظام قضاء المشروعية.<sup>(1)</sup>

وثقة منه بفعالية هذه الأوامر فقد لجأ القضاء الإداري الفرنسي إلى توجيهها إلى الإدارة في عدد من أحكامه. ومن التطبيقات القضائية على ذلك في مجال تأشيرات دخول الأجانب أو الإذن بالإقامة أمام مجلس الدولة الفرنسي في 1998/07/4 في قضية Bouregak، حيث قضى بإلغاء قرار وزارة الخارجية الفرنسية برفض منح المدعي تأشيرة دخول إلى فرنسا، ووجه أمراً إلى الوزارة بمنح المدعي تأشيرة دخول بقصد الإقامة فيها مع زوجته، وحدد المجلس مهلة شهر واحد فقط لوزارة الخارجية لتنفيذ هذا الأمر.

### ثالثاً: سلطة الأمر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09

نجد ذلك في المادة: 978 من القانون السالف ذكره أنه ( عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية لإتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الإقتضاء).

فلقد أوضح وزير العدل حافظ الأختام في مداخلته أمام المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشته قانون للإجراءات المدنية والإدارية أن من بين أحكام هذا القانون هو سن إجراءات أكثر عليه لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة مع إمكانية الحكم عليها بالغرامة التهديدية لحملها على التنفيذ<sup>(2)</sup>، والأكد أن الوزير كان يقصد بالدرجة الأولى منح القاضي الإداري سلطة المر بإتخاذ التدابير التي يفرضها الحكم القضائي (أولاً) ومباشرة هذه المكنة مقيدة بضرورة توفر جملة شروط قانونية، هي ذاته الشروط المقررة في التشريع الفرنسي (ثانياً)<sup>(3)</sup>، أما الوسيلة

<sup>1</sup> Michel Fromemt ,le pouvoir d'injonction du juge administratif en Allemagne, Espagne, et France, Couvergence , RFDA,2002,p 555.

(2) – أنظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، عدد 47، 2008، ص 7.

(3) – عبد القادر، عدو، المرجع السابق، ص 143.

الأخرى التي يملكها القاضي الإداري لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، فهي الغرامة التهديدية.

### الفرع الثاني: الأمر بغرامة تهديدية

في حالة عم تنفيذ الأمر، الحكم أو القرار القضائي ولم تحدد تدابير التنفيذ حددتها الجهة القضائية الإدارية المعنية، مع تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية.<sup>(1)</sup>

#### أولاً: تعريف الغرامة التهديدية

لم تعرف جل التشريعات الغرامة التهديدية، تاركة ذلك للفقهاء القانونيين فقد عرفها بأنها: «عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، أو حتى بقصد حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق»<sup>(2)</sup>.

من خلال هذا التعريف نستنتج ان الغرامة التهديدية هي عقوبة مالية اكثر منها اجراء اداري، في حق الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

#### ثانياً: خصائص الغرامة التهديدية

تتفرد هذه الأخيرة بخصائص، يتم إجمالها فيما يلي:

#### 1- الغرامة التهديدية ذات طابع تهديدي

وحتى يتحقق معنى التهديد نجد أن القاضي لا يحدد مقدار الغرامة دفعة واحدة، مما يجعل المحكوم لصالحه يحس بأنه كلما طال وقت تأخره عن التنفيذ، كلما زاد مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم به.<sup>(3)</sup>

(1) - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 334.

(2) - منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 15.

(3) - عز الدين مرداسي، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص

## 2- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت

و ذلك أنها لا تكون واجبة التنفيذ، حتى وإن صدرت عن محكمة آخر درجة.<sup>(1)</sup>

## 3- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي:

و ذلك أن القاضي يقدرها تقديراً تحكيمياً، لا يتقيد فيه إلا بصراعات القدر الذي يرى أنه منتج في تحقيق غايتها، وهي إخضاع المحكوم عليه وحمله على أن يقوم بتنفيذ إلتزامه.<sup>(2)</sup>

## ثالثاً: سلطة القاضي الإداري بالنظر في الغرامة التهديدية:

تختلف سلطة القاضي في إصدار الغرامة التهديدية في الجانب المدني عنه في الجانب الإداري:

فالقاضي يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في إصدار الغرامة التهديدية<sup>(3)</sup>، على عكس الحال بالنسبة للقاضي الإداري الذي قيده المشرع بالتنفيذ المحقق، إذ لا يجوز له توقيع الغرامة التهديدية إلا في حالة عدم التنفيذ المحقق للحكم، وهذا ما تحدد في **المادة 5 من قانون 1972**، المتعلق بالغرامات التهديدية في المجال المدني، حيث نصت على أن: «المحاكم تستطيع، ولو تلقائياً، أن تقرر غرامة تهديدية لضمان تنفيذ أحكامها»، مما يدل على أن القاضي العادي يستطيع توقيع الغرامة التهديدية في نفس الوقت الذي يفصل فيه في الموضوع. أما بالنسبة للقاضي الإداري فالأمر يختلف، إذ لا يوجد نص يؤكد على إمكانية إصدار الغرامة التهديدية، في الوقت الذي يصدر فيه الحكم في الموضوع، حيث لا يمكن للقاضي الإداري توقيع الغرامة التهديدية إلا عندما يكون عدم التنفيذ محققاً فيما بعد، وهذا ما جاء في نص **المادة 2 من قانون 16 جويلية 1980**: «في حالة عدم تنفيذ حكم صادر عن جهة قضاء إداري، فإن مجلس الدولة يستطيع، ولو تلقائياً، توقيع غرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم» ولدينا قرار صادر عن مجلس الدولة<sup>(4)</sup>، قضية "ك- م"

(1) - عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص 15.

(2) - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، لبنان، 1998، ص 813.

(3) - عز الدين مرداسي، المرجع السابق، ص 58.

(4) - قرار رقم **014989** المؤرخ في 2003/04/08، الغرفة الخامسة، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص 177.

ضد وزارة التربية الوطنية، حيث أقر مجلس الدولة في القرار المذكور المبدأ التالي: «أن الغرامة التهديدية ينطق بها القاضي كعقوبة، وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، ولا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية، ما دام لا يوجد قانون يرخص بها».

أما فعالية الغرامة التهديدية تكمن في إقترانها بسلطة الأمر، وتطور هذه الإجراء مرتبط بهذه السلطة، وباعتبارها كوسيلة لإكراه الإدارة على تنفيذ الحكام القضائية، تتجلى بصورة أكيدة في نظام المسؤولية المالية لكل موظف أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للحكم القضائي<sup>(1)</sup>، أما في حالة إمتناع الموظف عن التنفيذ، يتم تقرير المسؤولية الجزائية.

#### رابعاً: المسؤولية الجزائية للموظف العام

ويقصد بالمسؤولية الجزائية للموظف العمومي الممتنع عن تنفيذ قرار قضائي معين مسؤوليته الشخصية لإرتباطها مباشرة بفكرة الحرية وبدور الإدارة الإنسانية في صنع القرار الصادر عن موظف المستقر في وظيفته<sup>(2)</sup>، فلا ينال العقاب إلا من تقررت مسؤوليته جنائياً عن فعل جرمه القانون سواء بإعتباره فاعلاً أصلياً أو مساهماً وهذا يعني ألا يسأل الموظف عن فعل ارتكبه غيره، أما مفهوم الموظف العام بصدد جريمة الإمتناع عن التنفيذ: «فهو من سيعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق»<sup>(3)</sup>، أما جريمة الإعتراض عن تنفيذ الحكم القضائي فهو إبداء الموظف صراحة عدم قبوله بتنفيذ الحكم القضائي، وقد يتعلل الموظف في هذا بحجة وجود صعوبات مادية تعترض التنفيذ، أو بدعوى المصلحة العامة إذا لم يكن لذلك ما يبرره من الناحية القانونية غير أنه نادراً أن يعترض الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي، إذ لا يفصح عن نيته في عدم تنفيذ الحكم القضائي وذلك خشية من الردود التي يمكن أن تثار جراء هذا الإعتراض<sup>(4)</sup>.

(1) - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 170.

(2) - محمد كمال الين، المسؤولية الجنائية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 15.

(3) - حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 183.

(4) - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2010.

## المطلب الرابع:

## فعالية الرقابة القضائية في حماية حقوق وحرية الأفراد

جاءت ضرورة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده حتى تكون سيادة القانون فوق كل إعتبار من أجل حماية حقوق الأفراد وحريةهم في مواجهة أعمال الإدارة، وتتجلى هذه الرقابة بصفة أكثر فعالية ونجاح في الدولة الديمقراطية المعاصرة وذلك بإعتبار أن مبدأ المشروعية يقصد به معناه العام خضوع الجميع حكماً ومحكومين لسيادة القانون، إنه بالخصوص يجب خضوع جميع أجهزة الإدارة في الدولة لسيادة القانون، وأن كل التصرفات والأفعال التي تصدر من أشخاص هذه الهيئات وبإسمها يجب أن يوزن بميزان القانون وإلا عد مخالفاً لمبدأ المشروعية وليس له أي أساس قانوني.<sup>(1)</sup>

وكذلك تظهر فعالية الرقابة القضائية من خلال السلطات التي يتمتع بها القاضي في مواجهة الإدارة، فسلطة القاضي تصطدم بمدى صلاحيات الإدارة، وتتجلى هذه السلطة من خلال الرقابة على الأعمال الإدارية للحفاظ على مبدأ المشروعية، وضمان توطيده، وحتى تكون سيادة القانون فوق كل إعتبار من أجل حماية حقوق الأفراد وحريةهم في مواجهة أعمال الإدارة<sup>(2)</sup>، فمواجهة السلطات الإدارية لا يتوقف على مجرد صدور حكم بإلقاء القرار غير المشروع، بل يمتد إلى غاية النظر في الغاية من الدعوى القضائية، أي تمكين المتقاضى من حقه عن طريق توجيه أوامر للإدارة لجعلها تسعى إلى إحترام القاعدة القانونية، فإذا ما رفضت مثلاً بلدية ما منح رخصة بناء لمواطن دون مبرر قانوني، رغم توفر ملفه على كافة الشروط المطلوبة قانوناً، يتمتع القاضي الإداري بصلاحيات إلغاء قرار الرفض لعدم مشروعيته، وإلزامها بالمقابل على منح المدعي رخصة البناء، إذ أن البلدية تجاوزت حدود سلطتها<sup>(3)</sup>، وتمتاز الرقابة القضائية بأنها رقابة قانونية محايدة وموضوعية وفي نفس الوقت رقابة مختصة.

(1) - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.

(2) - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 69.

(3) - المرجع نفسه، ص ص 72-73.



## الخاتمة

إن ما يضمن تتمتع الأفراد بحرياتهم وحقوقهم، هو إحترام مبدأ المشروعية من طرف الإدارة، والعمل وفق الأطر القانونية داخل الدولة ومع تطبيقها للقرارات والتنظيمات واللوائح الإدارية كل هذا دون إغفال مبدأ الملاءمة في إصدارها للقرارات، وبالإضافة إلى الخضوع أو الإحتكام للرقابة القضائية الصارمة، وذلك عن طريق إبطال القرارات غير المشروعة، أو الأعمال الإدارية التي تتجاوز الإطار القانوني.

**النتائج:** توصلنا من خلال هذا البحث إلى:

- تختلف الضمانات الممنوحة للأفراد لحماية حقوقهم، والتي تم معالجتها بالتطرق للجانب الرقابي، والذي يختلف حسب الجهة القائمة عليه، والآليات المستعملة لتفعيل عنصر الرقابة، وبالنظر للنتائج المراد تحقيقها على أرض الواقع، فالرقابة البرلمانية رغم ما تمثله من محاولة تجسيد الديمقراطية، وكوسيلة إتصال بين ممثلي الشعب والمسؤولين عن البرنامج الحكومي، ونلاحظ تعدد وسائل الرقابة البرلمانية، والتي من خلالها يتم تمحيص البرنامج الحكومي، إلا أنه يعاب عليها إفتقادها للطابع الإلزامي، حيث أن البرلمان لا يستطيع إصدار أوامر للإدارة.

- أما الرقابة الإدارية رغم قربها من الأفراد وبإعتبارها أكثر نشاط وملامسة للواقع وبساطتها، وإتساع السلطات فيها، حيث تعد رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة، وذلك بإعتبار الظروف التي تدخل في تكوين القرارات الإدارية، وما تحمله هذه الظروف من خصوصيات المجتمع، إلا أنها تصطدم بعنصر الحياد، لأن تحقيقه صعب المنال، وكذلك لصعوبة الفصل بين الجانب الإداري والجانب السياسي.

- أما الرقابة القضائية فلقد تطورت من خلال الصلاحيات الممنوحة للقاضي الإداري، وتعزيز مركز الفرد من خلال التنوع في الدعاوى التي من خلالها يحمي حقوقه وحرياته بالتوجه للقضاء المختص عند حدوث منازعة ما مع الإدارة، فهي رقابة مشروعية، وأيضاً في حالة الإعتداء المادي يتم تقرير التعويض، والذي يملك القاضي الإداري سلطات واسعة فيه، وفي حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يملك القاضي سلطة إصدار الأوامر ضدها، ويستطيع فرض الغرامة التهديدية ضدها، وفي حالة إمتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام يمكن متابعه جزائياً، وذلك بتقرير المسؤولية الجزائية.

## - التوصيات:

العمل على تكوين برلمانات حقيقية تنبثق من ارادة الشعب، ولها وزن في مراقبة العمل الحكومي، وإحترام هذه الأخيرة لحقوق وحريات الأفراد، والإعتماد على الكفاءات العلمية بجعل البرلمان أداة قوية تحقق طموح الأفراد من حيث الحقوق وتدافع عنها.

وكذلك صناعة إدارة رشيدة، ومحترفة تراعي نفسية الأفراد عند إصدارها للقرارات وتعمل على الموازنة بين المصالح العامة والفردية، والمساهمة في تطوير الحريات بواسطة التفتح عن المجتمع، بالإعتماد على الأسلوب الحوارى والتعاونى.

هذا بالإضافة لتكريس الرقابة القضائية بإعتبارها تمثل العدالة والنزاهة والموضوعية، والتحرر من الجانب السياسى، وبناء أحكام قضائية قوية وفعالة، تساهم في تكريس الحقوق والحريات، وبإعتبارها عامل وقائى، لا بد من تجسيد وتطوير الإزدواجية القضائية، وذلك عن طريق تكوين قضاة متخصصين ولهم من القدرة والكفاءة على مواجهة التحديات وتمتعهم بالموضوعية والحياد في الوظيفة، والمساهمة في نشر الوعي والثقافة القانونية لدى أفراد المجتمع.

## قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: قائمة المصادر:

### I. القاموس:

معجم الوسيط، الجزء الاول، دار المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 1972،

الفيروز أبادي ، قاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة، الطبعة السادسة، بيروت ، 1998.

### II. القوانين:

#### 1 - التشريع الأساسي:

دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ: 08 ديسمبر 1996.

#### 2 \_ القانون العادي:

1. القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي

الوطني، جريدة رسمية، عدد 10، الصادرة بتاريخ: 04 مارس 1980.

2. المجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، قسم المستندات، الجزائر، 1989.

3. القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر

2008.

4. القانون العضوي رقم 02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما،

وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 21 فيفري 1999، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة

بتاريخ: 08 مارس سنة 1999.

5. قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة

الرسمية عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 افريل 2008.

#### 3 - المراسيم:

مرسوم رقم 88-131، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988،

جريدة رسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ 06 جويلية 1988.

#### 4 - القرارات:

قرار رقم 014989 المؤرخ في 08/04/2003، الغرفة الخامسة، منشور في مجلة مجلس الدولة،

العدد الثالث، الجزائر، 2003.

قرار محكمة التنازع رقم 42 مؤرخ في 09/12/2007، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، الجزائر، 2009.

ثانيا: المراجع:

الكتب:

الكتب باللغة العربية:

1. أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة -دراسة مقارنة بين ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر،(د د ن) الطبعة الأولى، الجزائر، 2005.
2. أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ،(ب د ن)،الأردن ، الطبعة الأولى، 2009.
3. إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1999.
4. بايةسكاكنة، دور القاضي الإداري بين المتقاضي و الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الاولى،2006.
5. بوحميده عطاء الله،الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم وإختصاص) ، دار هومة، بدون طبعة، الجزائر، 2011.
6. حسين أحمد الطراونة ، توفيق صالح عبد الهادي ، الرقابة الإدارية ،المفهوم والممارسة ،دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الأردن ، 2012.
7. حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (نظام التعويض في المسؤولية الإدارية)، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.
8. حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005.
9. حسين عبد العالي محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة و القانون الاداري،دار الفكرالجامعي،الاسكندرية،2004.
10. حمدي سليمان، سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية "دراسة تحليلية وتطبيقية "،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، عمان ، 1998.
11. خالد سمارة الزعبي ،تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها ، مكتبة دار الثقافة للنشر ، الأردن،1993.
12. خلوفي رشيد،القضاء الإداري (تنظيم وإختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
13. زاهر عبد الحليم عاطف ،الرقابة على الأعمال الإدارية ، الرابة للنشر ،الطبعة الاولى،مصر ، 2009 .

14. زكريا المصري ، اسسالاتادارة العامة،التنظيم الاداري، النشاط الاداري،دار الكتب القانونية، مصر، 2007.
15. زين بدر فراج ،السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، دار النهضة العربية القاهرة .
16. الزين عزري ، الأعمال الإدارية ومنازعاتها ،مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة،2010،.
17. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة" ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.
18. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، (ب س ن).
19. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دار الهدى، الجزائر، 1990.
20. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 211.
21. شفيقة بن صاولة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية، دار هومة، الجزائر، 2010.
22. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2010.
23. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2007.
24. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة،لبنان، 1998.
25. عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار الميسر للنشر والتوزيع ،الطبعة الاولى، 2009،.
26. عبد العليم عبد المجيد مشرف ،دور السلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسةمقارنة"،دار النهضة ا
27. عبد القادر باينة ، الرقابة على النشاط الإداري ، دار القلم ،الطبعة الاولى ،المغرب ،2010.
28. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2010.
29. عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، 2010.

30. عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة ، الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، مصر، 1996.
31. عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات، كلية الحقوق، جامعة دمشق ، الطبعة الثانية، (د ب ن)، 2011.
32. عز الدين مرداسي، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
33. عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007.
34. علي عباس ،الرقابة الإدارية على المال والأعمال ،مكتبة الرائد للنشر ،الأردن ،2001.
35. علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية "دراسة مقارنة"، وزارة الثقافة، الطبعة الاولى ، عمان ، 2008 .
36. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،الطبعة الاولى،الجزائر 2007.
37. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، دار الجسور، الجزائر، 2009.
38. عمار بوضياف،المرجع في المنازعات الإدارية، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، القسم الثاني،الجسور للنشر و التوزيع، الطبعة الاولى ، الجزائر،2013.
39. عمار بوضياف،المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
40. عمار عوابدي ،مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر ، 1984.
41. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة الجزائر، 2005.
42. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
43. عوف محمد الكفراوي، الرقابة القضائية على مالية الدولة الإسلامية "دراسة مقارنة بنظم الدولة الإسلامية المعاصرة"، مؤسسة الثقافة الإسلامية،(ب ب ن) 2004.
44. فهد عبد الكريم أبو العثم،القضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

45. فوزي أو صديق ،النظم السياسي القانوني الدستوري " دراسة مقارنة ، النظرية للدساتير، الجزء الثاني، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، (ب س ن).
46. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
47. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
48. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، 2003.
49. محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
50. محمد ابراهيم خيرى الوكيل ، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى ، مصر ، 2011،
51. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
52. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
53. محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2002.
54. محمد سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى، مصر ، 1960.
55. محمد عبد العالي السناري ،مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية . "دراسة مقارنة"، مطبعة الاسراء ،مصر 2003.
56. محمد كمال الين، المسؤولية الجنائية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
57. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
58. وسيم حسام الدين الأحمد ،الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، منشورات الحبيب الحقوقية ، الطبعة الأولى، لبنان 2008.
59. يسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، الطبعة الاولى، 2009.

الكتب باللغة الفرنسية:

pauline Turk-le contrôle parlementaire en France, L G D J,2011 .

الرسائل العلمية:

رسائل الدكتوراه:

اهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر ، 1982 .

رسائل الماجستير:

1. طارق عاشور ، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري :1997،2007 رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، تخصص :التنظيمات السياسية والإدارية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة ، الجزائر،2009.
2. محمد الجاهمي، المفتشية العامة في رقابة الأموال العمومية، رسالة الدراسات العليا التخصصية، المدرسة العليا للإدارة والتسيير ، 1997.
3. سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
4. عمور سلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، الإدارية والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1998.

المجلات القضائية:

1. حنان براهيمي، اجتهاد القاضي في مجال الحقوق والحريات في ظل الاتفاقيات الدولية ،مجلة الاجتهاد القضائي،العدد الرابع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة ، الجزائر ، ، 2008.
2. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن ،مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ،مجلس الأمة الجزائر،2002.
3. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13، مجلس الأمة ، الجزائر ، جوان 2003.
4. تقرير عن حصيلة الفترة التشريعية الرابعة1997-2002 ، مجلة المجلس الشعبي الوطني، جزء 1،الجزائر،2002 .
5. رياض دنش ، المسؤولية السياسية و الـجـبـائـية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع،جامعة بسكرة، الجزائر، 2008.
6. عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر (تطورها وخصائصها)،مجلة مجلس الدولة ، الجزء الأول، العدد: 8، الجزائر، 2006
7. المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، عدد 47، 2008.



## المخلص

باعتبار الحقوق و الحريات الهدف الأسمى للأفراد فقد تم تكريسه في الوثائق الدولية ومختلف الدساتير ولكن هذا لا يكفي، فالأفراد لا يؤمنون إلا بما هو حاصل في الواقع، وبالتالي لا بد من التوافق بين النصوص القانونية التي تحمي الحقوق و الحريات، وبين الجانب العملي ونلمس ذلك من خلال الرقابة الموجهة لأعمال الإدارة والتي جاءت ضمن الضمانات بنوعيتها .

والإشكالية التي تطرحها الضمانات هي مدى فعاليتها في حماية الحقوق ، فلتوفير أكثر حماية لا بد من إعمال الرقابة بأنواعها الثلاثة والمتمثلة في: الرقابة البرلمانية، الرقابة الإدارية الرقابة القضائية ، ولكن هذه الأخيرة هي الأنجع مقارنة بالأولى والثانية ،على اعتبار انتماءها لجهاز مستقل، وتوفر الحياد و الموضوعية، وبسط رقابة واسعة عن طريق السلطات الممنوحة للقاضي الإداري وما يمثله القضاء بالنسبة للحقوق و الحريات من حماية ،فإذا تم تطبيقها فعليا من خلال النصوص القانونية المنظمة لها ،وتفعيل الآليات التي توفرها ستمكن الفرد من الاطمئنان على حقوقه وتقوية علاقته بالإدارة، و الشعور بالراحة النفسية و يوفر الحياة الطيبة.

## Résumé

Comme les droits et libertés dans le but ultime pour les particuliers, a été honoré dans les documents internationaux, et diverses constitutions, mais cela ne suffit pas, les personnes croient que ce qui se passe dans la réalité, et n'a donc pas besoin d'être la compatibilité entre les dispositions juridiques qui protègent les droits et libertés, et le côté pratique , et nous voyons que grâce au travail du ministère orienté vers le contrôle, qui est entré dans les deux types de garanties.

Problème posé par les garanties sont leur efficacité dans la protection des droits, Feltaufer plus de protection doit être la réalisation de la commande trois types représentés dans: le contrôle parlementaire, le contrôle administratif du contrôle judiciaire, mais ce dernier est plus efficace par rapport à l'ancien, et la seconde, sur le motif affiliation à un appareil indépendant, et de fournir un neutre et l'objectivité et l'extension d'un large contrôlé par les pouvoirs conférés juge administratif et ce qu'elle représente l'élimination des droits et libertés de la protection, si effectivement été appliquée à travers les textes juridiques de l'Organisation elle, et en activant les mécanismes prévus qui permettront à l'individu pour vérifier ses droits et le renforcement de ses relations avec la direction, et la sensation de confort psychologique et il fournit une bonne vie.