**مقدمة**

نظراً لتطور الدولة من دولة حارسة (دورها يقتصر على انشاء المرافق الإدارية فقط دون الاقتصادية)إلى دولة متدخلة تشترك مع الخواص في إنشاء المرافق الاقتصادية.

هذا راجع لإزدياد وتشعب احتياجات الجمهور التي تختلف بين الماضي والحاضر، إزدادت معه المنازعات الإدارية التي قد تطرأ بين طرفين (الإدارة والأفراد).

وتعرف المنازعة الإدارية على أنها الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء.

كما عرفها الأستاذ عمار عوابدي على أنها الرقابة القضائية لأعمال السلطة الإدارية والرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها، وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعاوى والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة.

وبناءاً على ماسبق ذكره، سنتطرق للمواضيع التالية:

الفصل الأول: مدخل عام للمنازعات الإدارية

الفصل الثاني: الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

**الفصل الأول: مدخل عام للمنازعات الادارية**

يعتبر الفصل الأول مدخل عام للمنازعات الإدارية، حيث سنتطرق إلى مايلي:

المبحث الأول: مبدأ المشروعية

المبحث الثاني: أنواع الرقابة على أعمال الإدارة العامة

المبحث الثالث: أهم أنطمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

**المبحث الأول: مبدأ المشروعية**

يقصد بمبدأ المشروعية أن تكون أعمال الإدارة المادية والقانونية في ظل احترام الأحكام العامة لقانون الدولة.

ومنه يتضح أنه مادامت الإدارة في ظل احترام القانون والمبادئ العامة فلاحرج عليها،وبناءا على ماسبق ذكره، يتضح أنه في حالة مخالفة الإدارة لنص تشريعي أو لائحي أو أي مصدر من مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة أو غير المكتوبة ، يحق للطرف المتضرر اللجوء للقضاء.

وعليه سيتم تناول خلال هذا المبحث تعربف مبدأ المشروعية (كمطلب أول) ثم التطرق للمصادر المكتوبة وغير المكتوبة (كمطلب ثاني)

**المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية**

يقصد بمبدأ المشروعية بمفهمومها الواسع سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة.

أما المشروعية الإدارية، فمعناها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده.

**المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية**

**الفرع الأول: المصادر المكتوبة**

**أولا: الدستور (أو مايسمى بالتشريع الأساسي)**

إذ يحتوي على الأحكام العامة التي تسير بها الدولة، فهو ينظم سير السلطات الثلاث ) السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية(، وكذلك حقوق وواجبات الأفراد وحرياتهم، فالبرجوع لنصوص الدستور

خاصة في نص المادة 63 منه نجدها تنص على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف ، حيث جاءت بمايلي:" يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة أية شروط أخرى التي يحددها القانون." وكذلك نص المادة 70 من الدستور تنص على مايلي:" الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين". والمادة 71 من الدستور تنص على مايلي:" الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون."

 كما جاءت أيضا في نص المادة 25 من الدستور لتنص على مايلي:" عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" .

وبناءاً على ماسبق ذكره، يستشف أنه يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تحترم مواد الدستور ، وأن لا تصدر قرار إداري أو تصرف ما يكون مخالفا لما جاء في الدستور، وفي حالة العكس أي صدور قرار مخالف يحق للمتضرر اللجوء الى القضاء على أساس عدم احترام الإدارة لمبدأ المشروعية.

**ثانيا: القانون أو مايسمى بالتشريع العادي**

وهو مصدر نصي هام . صادر إما عن طريق البرلمان أو عن طريق أوامر من قبل رئيس الجمهورية

وعليه يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تحترم مبدأ المشروعية ذلك لان سلطتها مقيدة وتحت الرقابة القضائية

**ثالثا: اللوائح وتنظيمات (التشريع الفرعي)**

يقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجال المخصص لها، من أجل تنظيم مسألة معينة .

 مثال: \_ مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، القرارات الوازرية، قرارات الولاة...الخ .

**الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة**

 **أولا: العرف الإداري**

ينشأ العرف الإداري عندما تنتهج الإدارة نمط معين في عملها مع تكرار العمل به بشكل منتظم ومستمر. ومنه وبناءا على ماسبق ذكره، يتكون العرف الإداري من ركنين، الركن المادي ويقصد به الفعل أو السلوك الذي ينتهجه الموظف في أداء العمل أو النشاط الإداري، أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الموظف أن هذا الفعل أو السلوك الصادر منه يعتبر إلزامي وأنه في حالة عدم فعله فإنه يتعرض للمسؤولية الإدارية .

ومنه يعتبر من المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية ، ويجب على الإدارة احترامه.

 **ثانيا : المبادئ العامة للقانون**

 وعلى سبيل المثال: \_ مبدأ كل مواطنين سواسية أمام القانون

 \_ مبدأ المساواة جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة

 \_ مبدأ عدم تحيز الادارة

تعتبر هذه مبادئ عامة منصوص عليها في الدستور و متعارف عليها، وبالتالي لايجب على الإدارة مخالفتها.

**خلاصة القول: يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها الإدارية أوفي ابرام العقود الإدارية احترام مبدأ المشروعية واحترام مصادره المكتوبة وغير المكتوبة فسلطة الإدارة سلطة مقيدة باحترام سيادة القانون**

**المبحث الثاني: نطاق وحدود مبدأ المشروعية**

نقصد بالنطاق وحدود مبدأ المشروعية أي ماهي استثناءات التي أقر بها القانون للسلطة الإدارية في الخروج على مبدأ المشروعية عند اتخاذها لقراراتها.

وهي تباعاً: \_ في حالة ما إذا منح القانون السلطة التقديرية للإدارة

\_في حالة الظروف الاستثنائية

\_في حالة أعمال السيادة

**الفرع الأول : سلطة التقديرية:**

أي سمح القانون للسلطة التقديرية للإدارة بإتخاذ القرار المناسب، حسب الوقائع والمعطيات المتوفرة أمامها. أي أن القانون لم يقيد الإدارة تقييد حرفيا بتصرف معين وانما ترك لها السلطة التقديرية في ذلك.

ومن ثم تظهر السلطة التقديرية للإدارة في القرارات التنظيمية الفردية أو الجماعية لمعالجة مسألة معينة تتطلب تقدير للواقع المعاش.

مثال: \_ مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، القرارات الوازرية، قرارات الولاة...الخ . تتخذ شكل القرارات التظيمية الجماعية أو الفردية.

مثال: قرار تنظيمي فردي ، مثال: قرار منح الأوسمة والنياشين كقرار هدم بيت أحد الأفراد آيل للسقوط

مثال: قرار تنظيمي جماعي يتعلق بهدم المنازل الفوضوية ، أو إزالة الأسواق العشوائية.

أو تظهر السلطة التقديرية للإدارة لتفسير مسألة قانونية نظمها القانون، كقانون الخاص بالدكتوراه (سلطة مقيدة) وتعليمة الصادرة من طرف وزير التعليم العالي الخاصة بإجراءات المناقشة (سلطة تقديرية تفسيرية).

**الفرع الثاني: الظروف الاستثنائية**

في الظروف الاستثنائية مثل فيضانات وزلازل وانقلاب عسكري وحالة الحرب ، لاتستطيع الإدارة احترام مبدأ المشروعية على اطلاقه ، ولهذا سمح القانون للسلطة الإدارية اضطرارياً الخروج عن مبدأ المشروعية ولفترة زمنية معينة فقط.

وعليه تتسع صلاحيات السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية وبالمقابل تتقيد حقوق وحريات الأفراد، وتصبح القرارات غير المشروعة في الظروف العادية، قرارات مشروعة في الظروف الاستثنائية وتنحصر دور القاضي الإداري في رقابة قرارات السلطة التنفيذية في مامدى توافر شروط الاستثنائية من عدمه.

**ومنه لابد من توافر شروط الظروف الاستثنائية حتى تطبق نظرية الظروف الاستثنائية**

من بينها:1\_ وجود ظرف استثنائي مؤكد وليس محتمل الوقوع

2\_ تمارس السلطات الإدارية سلطات الاستثنائية لمدة زمنية محددة (كلما اتسعت سلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية كلما تقيدت حقوق وحريات الافراد ولهذا فإن القرار غير مشروع في الظروف العادية يصبح مشروع في الظروف الاستثنائية ولكن لمدة زمنية فقط تقتضيها الظروف ومعطيات المحيطة بهذه الظروف)

3\_التوازن بين الإجراءات المتخذة والحفاظ على الحقوق والحريات (بمعنى أن يكون هناك تناسب في الإجراءات وأن لايكون هناك قرارات مبالغ فيها في حق الافرد بمناسبة الظروف الاستثنائية)

ومن أهم الوسائل القانونية المخولة اتخاذها:

إعلان حالة الحصاروالطوارئ

إعلان حالة الاستثنائية

إعلان حالة الحرب

**1\_ حالة الحصار والطوارئ:**

حسب نص المادة 97 من الدستور الجزائري، فإنه يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاصون 30 يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس مجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

لايمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً

**2\_ الحالة الاستثنائية:**

حسب نص المادة 98 من الدستور الجزائري، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوماً.

لايتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة، ويجتمع البرلمان وجوباً.

لايمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها. ويعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.

**3\_ حالة الحرب**

حسب نص المادة 100، فإنه إذا وقع عُدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع في هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

وحسب نص المادة 101 من الدستور فإنه يوقف العمل بالدستور مدة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. حتى لو صادفت انتهاء المدة الرئاسية مع الحرب فإن المدة تمدد إلى غاية انتهاء الحرب.

**خلاصة القول:** يتضح مماسبق ذكره، أن للإدارة السلطة التقديرية وليست مقيدة ، للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية لها صلاحيات موسعة على حساب حريات الأفراد، وينحصر دور القضاء في المراقبة ولايستطيعوا الأفراد التمسك بمبدأ المشروعية كسلطة مقيدة تلتزم به الإدارة وكضمانة لحماية حقوقهم من تعسف الإدارة.

إذ تقتضي العدالة والمصلحة العامة، الحفاظ على مصلحة الدولة بدرجة أولى. ومع ذلك يمكن للقضاء أن يلعب دور في رقابة مدى توافر شروط الظروف الاستثنائية من عدمه

**الفرع الثالث: أعمال السيادة**

هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية ولاتخضع للرقابة القضائية سواء كان في الظروف العادية أو غير العادية (أي تستثنى دائما عن مبدأ المشروعية)

مثال: قرار حل المجلس الشعبي الوطني، الأعمال المتعلقة بإدارة وتسيير الحرب، الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية. حميع هذه القرارات والأعمال التي تقوم بها الإدارة تعتبر أعمال سيادة وليست خاضعة للرقابة القضائية.

تعتبر نظرية أعمال السيادة قضائية المنشأ، حيث ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي لزيادة نفوذه في ظل نظام الملكي، وحتى بعد انتهاء عهد الملكية فإن هذه النظرية لاتزال تطبق.

ويستند معيار تحديد طبيعة العمل السيادي إلى اعتبارين:

**المعيار الأول:** **معيار الباعث السياسي** بمعنى إذا ماتعلق العمل أو القرار بمصلحة الدولة داخليا أو خارجيا كقرار الدولة قطع العلاقة الدبلوماسية مع دولة ما ، أوقرار منع استراد منتوج معين حماية للعملة الوطنية فتعتبر هذه القرارات باعثها سياسي وذو طابع سيادي وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري

وتستثنى دائما وليس مؤقتا عن مبدأ المشروعية .

**المعيار الثاني: معيار طبيعة العمل ذاته ،** وفي هذه الحالة نفرق بين أمرين إذا كان القرار أو عمل معين تنفيذا للدستور فهو عمل حكومي ذو طبيعة سيادية لايخضع لرقابة القضاء، أما إذا كان القرار أو عمل معين تنفيذا للقوانين العادية كصدور مراسيم تنظيمية لمسألة معينة ففي هذه الحالة تخضع لرقابة القضاء ولاتعتبر ذو طابع سيادي.

**خلاصة القول:**

الإدارة عند اتخاذها لقراراتها يجب أن تحترم مبدأ المشروعية أي أن تلتزم بالمصادر المكتوبة (الدستور، التشريع، التشريع الفرعي، المعاهدات الدولية، والمصادر غير المكتوبة، العرف، المبادئ العامة للقانون)

* أي أن تلتزم التزاما تاما وحرفي وفي هذه الحالة تكون سلطتها مقيدة بتطبيق حرفي لما جاء في القانون ، وإلا تكون تعسفت في استعمال سلطتها مثال: قرار تسريح الموظف بدون خطأ وبدون استشارة المجلس التأديبي مع ان القانون واضح وصريح في نص المادة
* أو تلتزم عند إصدارها لقراراتها التزاماً مرن بمعنى أن لها السلطة التقديرية ، إذ أن المشرع ترك لها المجال في حدود مبدأ المشروعية مثال:
* أو أنها لاتلتزم عند إصدارها لقراراتها بمبدأ المشروعية لفترة معينة وليست دائمة كما في الظروف الاستثنائية
* أو أن لاتلتزم عند إصدارها لقراراتها بمبدأ المشروعية نهائيا على أساس أعمال السيادة.

**المبحث الثاني : أنواع الرقابة الإدارية**

تخضع نشاط الإدارة لأنواع متعددة من الرقابة وتتمثل فيما يلي:

**أولا: الرقابة الداخلية**

**أ/ الرقابة الإدارية:**

**\_ الرقابة الذاتية:**  يقصد بها رقابة الأجهزة الإدارية على الأحهزة الإدارية الأخرى كرقابة سلطة المركزية على سلطة لامركزية ، مثال: رقابة وزير الداخلية على الولاة، رقابة وزير التعليم العالي على الجامعات.

إذن تمتاز هذه الرقابة كونها رقابة ذاتية وتلقائية، تتمثل في توجيه الأوامر والتعليمات من الرئيس الى المرؤوس أو مصادقة السلطة المركزية على اعمال السلطة اللامركزية، أو الرقابة الوصائية مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية.

**\_ الرقابة عن طريق التظلمات :** كما أن هذه الرقابة تتم عن طريق تظلمات ويقصد بها شكوى التي يتقدم بها المضرور من القرار الإداري الى الإدارة مصدرة القرار، يلتمس من الشكوى إلغاء القرار أو تعديله نظراً لعدم مشروعيته.

وقد يكون التظلم ولائي أي أمام الجهة مصدرة القرار أو قد يكون التظلم رئاسي أو أمام جهة تعلو جهة مصدرة القرار.

**ثانيا: الرقابة الخارجية**

**1/ الرقابة السياسية:**

**أ/ رقابة المجالس المنتخبة:** بما أن هذه المجالس منتخبة من طرف الشعب، ويمثلوا إرادة الشعبية، فإنها تمثل رقابة السيادة الشعبية على الأجهزة الإدارية مثل: رقابة نواب البرلمان على أعمال الحكومة عن طريق: الاستجواب، السؤال، التحقيق البرلماني، حجب الثقة (هذا ما جاءت به نص المادة 157 إلى 162 من الدستور) أو كمناقشة مخطط عمل الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها،مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، مناقشة مشروع ميزانية العامة للدولة والمصادقة عليه.

**ب/ رقابة الأحزاب:**

إذ يتضح دور الأحزاب حالياً في الندوات والاجتماعات والظهور الإعلامي وممتليهم في البرلمان، ومهما كانت الوسيلة التي تعبر بها عن رأيهم خاصة أحزاب المعارضة.

إلا أن تنوع رقابة الأحزاب أمر مهم لاستتاب الجو الديمقراطي داخل الدولة للنظر للمسائل بأوجهها العديدة.

**ج/ رقابة الرأي العام:**

تعتبر الجمعيات المدنية، ووسائل الاعلام ونقابات والصحف من وسائل ضغط على الإدارة العامة