جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

*عنوان المذكرة

# الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبان:

✓ دربالي عبداللطيف

✓ مناصري العيد

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

* آمنة سلطاني

لجنة المناقشة:

| | | |
|---|---|---|
| د. جمال غريسي | أستاذ محاضر أ | رئيس |
| أ.د. آمنة سلطاني | أستاذة دكتورة | مشرف و مقرر |
| أ. جابر صالح | أستاذ | مناقش |

السنة الجامعية : 2021/2020

# بسم اللّٰه الرحمن الرحيم

"فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا"

**الآية 65 من سورة النساء**

**من رسائل عمر بن الخطاب رضي الله عنه الى أبي موسى الأشعري يوصيه في القضاء:**

**" القضاء فريضة محكمة، و سنة متبعة فأفهم إذا أدلى إليك، و نفَّذ إذا تبيَّن لك، فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ به، آس بين الناس في وجهك و عدلك و مجلسك حتى لا يطمع شريف في حيفك، و لا ييأس ضعيف من عدلك، البيِّنة على من ادَّعى و اليمين على من أنكر، و الصلح جائز بين المسلمين إلاَّ من صلحا أحلى حراما، أو حرم حلالا..."**

# إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من جاء فيهما قوله تعالى: "و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى الوالدين الكريمين "السعيد"و"محجوبة"

الى جدي "عمر" و جدتي "مسعودة" أطال الله في عمرهما

الى إخوتي و أخواتي و أعمامي و عماتي

و كل أفراد أسرتي الصغيرة و الكبيرة كل باسمه

إلى إخوتي الذين لم تلدهم أمي...

إلى من تحلوا بالإخاء و تميزوا بالوفاء والعطاء إلى ينابيع الصدق

الصافي، إلى من سعدت معهم، وبرفقتهم في دروب الحياة الحلوة والحزينة، إلى

أصدقائي الأعزاء

كما لا يمكن أن أنسى كل من وقف بجانبي و ساعدني في انجاز هذا العمل.

" عبد اللطيف درباني "

# إهداء

الحمد لله كثيرا و أصلي و أسلم على سيدنا محمد خاتم الأنبياء و على آله و صحبه أجمعين

أما بعد

بمناسبة حلاوة الختام بعد سنوات من الأتعاب أهدي ثمرة جهدي الى من قال تعالى فيهما: "و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

الى من ساندتني في صلاتها و دعائها الى من سهرت الليالي لتنير دربي الى أروع امرأة في الوجود أمي الغالية "عقيلة" و الى من علمني أن الدنيا كفاح و سلاحها العلم و المعرفة الى أعظم و أعز رجل في الكون أبي العزيز "خليل"

الى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي و شبابي إخوتي و أخواتي و جميع أفراد العائلة الكريمة المحترمة و أخص بالذكر جدي "العيد" و "أحمد" و جدتي "ركيبة" رحمة الله عليهم و جدتي "فاطمة" شفاها الله و أطال في عمرها

الى كل أخوالي و خالاتي و أعمامي و عماتي "سالم، مريم، وناسة" رحمة الله عليهم

الى من سرنا سويا و نحن نشق الطريق معا نحوى النجاح، الى من تميزوا بالوفاء و العطاء، الى من أفتخر بصحبتهم، الى أصدقائي الذين كانو بمثابة إخوة لي و زملائي و كل طلبة ماستر تخصص قانون إداري

أهدي هذا العمل، و أدعوا الله الإخلاص و القبول في القول و العمل .

"العيد مناصري"

# شكر وعرفان

اعترافا بالجميل و تقديرا للخير فإنني أتقدم بخالص شكري و احترامي وتقديري إلى

الأستاذة الدكتورة آمنة سلطاني لقبولها الإشراف على هذه المذكرة و تشجيعها لنا

و صبرها معنا و احتضانها لهذه المذكرة ، وعلى نصائحها و توجيهاتها لنا طيلة إنجاز هذا العمل.

و نتقدم بالشكر الجزيل أيضا إلى كل موظفي و موظفات جامعة الشهيد حمه لخضر، من أعلى مسؤول إلى أبسط موظف .

و بالأخص إ لى فخر جامعتنا و شموعها المحبيّن للعمل الجاد و الصادق، إلى جميع أساتذة كلية الحقوق الأفاضل،

و كل القائمين على المكتبة لإمدادهم لنا بالمراجع و جميع إداريي و عمال كلية الحقوق و العلوم السياسية.

# قائمة المختصرات

**ج. ر: الجريدة الرسمية.**

**ق. إ. م. إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.**

**ط: طبعة.**

**جـ: جزء.**

**د. ب. ن: دون بلد نشر.**

**د. س. ن: دون سنة النشر.**

**د. ص: دون صفحة.**

**ص: صفحة.**

**ص ص: صفحة صفحة.**

**ف : فقرة.**

**L:LOI.**

# مقدمة

تعد الظروف الاستثنائية ظروفا غير عادية، تأتي نتيجة لعوامل تهدد استقرار الدولة و أمنها أو نظم الحكم الدستورية أو الحقوقية، أو نتيجة لخطر يهدد حياة الأفراد و ممتلكاتهم.

و هي استثناءا عن الوضع العام المألوف في حياة المجتمعات التي تتسم بالاستقرار و الطمأنينة و سريان القواعد القانونية العادية المعدة للظروف المعتادة ،و إن تقييد السلطات الإدارية بأحكام هذه القواعد في ظل الظروف الاستثنائية من شأنه جعل القانون منفصلا عن الواقع و مخالفا بذلك للقاعدة التي تقضي بأن "القانون وليد المجتمع والواقع".

فضلا عن عرقلة نشاط هيئات الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام و ضمان سير المرافق العامة في جميع الحالات، الأمر الذي أدى للخروج عن تلك القواعد القانونية و تخويلها صلاحيات استثنائية واسعة لمواجهة الظرف الحال، و من باب أ نه كلما اتسعت السلطة ضاقت الحرية، فإن هذا يؤدي إلى تضييق أكثر على الحريات العامة في أوقات الأزمات.

حيث أن مبدأ خضوع الدولة للقانون سيادة مبدأ المشروعية يفقد أية قيمة له ما لم تحترم الدولة الأحكام و القرارات القضائية و تعمل على تنفيذها، فما جدوى أن تنص الدساتير و القوانين على استقلال القضاء و كفالة حق التقاضي و أن يمارس القضاء اختصاصه و أن يبسط الرقابة القضائية إذا كانت أحكامه لا تنفذ، لأن نجاح القضاء يقاس بمدى تنفيذ و احترام أحكامه، فلا بد من ضمان حقوق المحكوم له، لأن لا جدوى من الحكم لصالحه و إعطائه حقوقه ما لم تحترم هذه الأحكام و تنفذ، قصد إرجاع الحق لصاحبه.

فمخالفة الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يترتب عنها مسؤوليتها، و هذا ما يسمح لصاحب الحق برفع دعوى قضائية للمطالبة بتنفيذ هذه الأحكام، لأن الإدارة كثيرا ما تمتنع عن التنفيذ و تتجاهل التزاماتها اتجاه القانون، كون أنها الطرف الأقوى في مواجهة الأفراد نظرا لما تملكه من سلطات و امتيازات التنفيذ المباشر حيث تستطيع أن تنفذ ما يصدر لصالحها من

أحكام كما أنها قد تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، كون أن الفرد لا يمكنه أن يجبرها على تنفيذ الأحكام، الذي لا يجد أمامه سوى القضاء لضمان حقه .

ففي مثل هذه الحالات يبرز دور الرقابة القضائية بوصفها أكثر أنواع الرقابة فعالية، إذ يعمل القاضي الإداري سواء كان قاضي موضوع أو قاضي استعجال على إيجاد التوازن بين السلطات الواسعة التي تقتضيها حماية النظام العام في الظروف الصعبة و بين حقوق و حريات الأفراد ،مع أن هذا العمل ليس بالأمر الهين خاصة إذا كانت هناك ظروف تعرقل عمله كعدم استقلالية السلطة القضائية مثلا، و عليه يمكن بلورة إشكالية تتمحور حول خطورة اتساع نطاق سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية و محاولة القضاء بسط رقابته عليها.

**الإشكالية**

تثور الإشكالية التي تطرح في هذا البحث و المتمثلة فيما يلي:

**ما مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ؟**

و من خلال هذه الإشكالية نطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

– هل الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ثابتة، أم أنها متناسبة مع مختلف الظروف التي تمر بها الدولة؟

– ما هي وضعيات و مظاهر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؟

– ما هو دور الرقابة القضائية في تحقيق التوازن بين متطلبات ممارسة الحقوق و الحريات، و مقتضيات الحفاظ على النظام العام؟

– هل تمتد رقابة القضاء إلى ملائمة قرارات الضبط الإداري؟

**أهمية الدراسة**

ترجع أهمية أعمال الضبط الإداري، الى أن نشاط الإدارة و ما تحتويه من تقييد لحريات الأشخاص سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية، يعد من السلطات البالغة الخطورة في آثارها على الحريات العامة، كما يعتبر مجال إنحراف هيئات الضبط الإداري عن هدفها المحدد، و هو المحافظة على النظام العام و هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية كضمانة لحل إشكالية التنازع بين هيئات الضبط الإداري و حقوق و حريات الأشخاص، لذلك ارتأينا دراسة موضوع الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.

**أهداف الدراسة**

ترجع أهدافها الى التعرف على سلطات القاضي الإداري الممنوحة له في مواجهة الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

كيفية تدخل المشرع لمنح القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر للإدارة ،و استخدام أسلوب الغرامة التهديدية لضمان أحكامه، و إعمال مبدأ المشروعية.

توضيح ما للقاضي من سلطات اتجاه الإدارة، التي كفلها له المشرع من خلال قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، حيث نحدد الأوامر التي يفرضها القاضي على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام، توضح كيفية حصول الأفراد على حقوقهم التي قد تنتهك من قبل الإدارة .

تبيين حدود رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة من حيث الرقابة الخارجية و الداخلية للقرار الإداري.

مدى سلطة القاضي في وقف تنفيذ القرارات الضبطية الإدارية المرتبطة بدعوى الإلغاء

قاضي الاستعجال و سلطة وقف تنفيذ القرار الضبطي في حالة الاعتداء الجسيم للإدارة.

**أسباب اختيار الموضوع**

تتمثل أسباب اختيار الموضوع في أسباب ذاتية و أسباب موضوعية.

أولا– أسباب ذاتية:

فتتمثل في الرغبة الشخصية و فضول التعمق أكثر في معرفة مجال الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

ثانيا– أسباب موضوعية:

و لكونه أيضا متصلا اتصالا وثيقا بالحياة اليومية للمجتمع، و أكثرها تأثيرا على حقوق وحريات الأشخاص، و إيمانا منا بأن الرقابة القضائية هي أفضل ضمانة لحماية الأشخاص من جهة، وعدم انحراف هيئات الضبط الإداري عن هدفها في المحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائية من جهة أخرى.

**المنهج المتبع في الدراسة**

اتبعنا في هذه الدراسة منهج تحليل المضمون الذي هو أسلوب تستخدم في وصف و تحليل محتويات المصادر و المؤلفات و الرسائل و الأحداث عن طريق تنظيم الموضوع و من ثم التعبير عنها بصيغة كمية، حيث استرشدنا به لعرض مختلف الأحكام القضائية و النصوص القانونية المتعلقة بالظروف الاستثنائية و تحليلها للوقوف على كيفية تأثير هذه الظروف على مبدأ المشروعية.

إضافة إلى الاعتماد على المنهج المقارنة لإستدعاء الضرورة ذلك، من خلال المقارنة بين بعض أحكام القضاء الإداري الجزائري و الفرنسي و المصري و أيضا بين النصوص الدستورية و القانونية ،للوصول إلى أفضل الضمانات التي تكفل حماية الحريات في الظروف الاستثنائية.

**خطة الدراسة**

و للإجابة على الإشكال المطروح الذي يدور حول موضوع بحثنا الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، لا بد من أن تكون الإجابة وفق خطة تفصيلية، نقسم من خلالها عناصر موضوع البحث الى فصلين: الفصل الأول خصص لدراسة الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية و بدوره ينقسم الى مبحثين، تناول المبحث الأول حدود الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ،أما المبحث الثاني فيعالج سلطات القاضي الإداري في الرقابة على تدابير الضبط الإداري، أما الفصل الثاني فتم تخصيصه لدراسة الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، و يحتوي على مبحثين، عالج في المبحث الأول حدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، و أما المبحث الثاني فينصب على سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الضبط الإداري.

# الفصل الاول

## الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إذا كان من المسلم به أن للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية سلطات و اختصاصات واسعة لا يمكن أن تجيزها القوانين في الظروف العادية، فإن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون طليقة من كل قيد، و من أجل إيجاد نوع من التوازن بين ضمان أكبر قدر من الحقوق و الحريات و حمايتها من تعسف الإدارة و بين تمكين الإدارة من مواجهة الظروف الصعبة و الحرجة بتمتعها بقدر من الممارسات التقديرية، كان لزاما ضرورة إخضاع مختلف تصرفات سلطات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية.[1]

فلا يكفي ادعاء سلطة الضبط الإداري بوجود ظرف استثنائي يعجل باتخاذ الإجراءات، بل عليها إقامة دليل على بروز هذا الظرف؛ و ذلك خوفا من أن سلطات الضبط الإداري قد تبالغ بتحقيقه و تتذرع بصعوبات وهمية لتستفيد من اتساع سلطاتها و تستخدمها بالرغم من انقضاء الظروف العصيبة التي كانت تبررها، بل إن احتمال تحول تلك السلطات إلى سلطات استبدادية وارد ما لم توضع الضوابط و القيود المعقولة على ممارستها، فهنا القاضي يتدخل و يراقب من أجل أن يتأكد من أن الإدارة كانت في ظروف استثنائية حقا و من أنها منعتها من تقيد بأحكام الشرعية العادية[2].

و منه نقسم دراسة هذا الفصل الى مبحثين: ندرس في المبحث الأول، حدود الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، و نتناول في المبحث الثاني، سلطات القاضي الإداري في الرقابة على تدابير الضبط.

---

[1] مسعودة مقدود، "تطورات الرقابة القضائية على عناصر القرار الضبطي "، **مجلة المفكر**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 15، جوان 2017، ص 704.

[2] فاطيمة عباسة، الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، ميدان الحقوق و العلوم السياسية، التخصص: القانون الاداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 30 سبتمبر 2020 ،ص 26.

## المبحث الاول

## حدود الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

إن حلول الظروف الاستثنائية لا يحرر الإدارة من قيود الرقابة القضائية، لأن أعمال الإدارة ليست من أعمال السيادة و التي لا تنطوي تحت الرقابة القضائية، و كما أن الإعلان عن حالة الطوارئ من أعمال السيادة، إلا أن الإجراءات و التدابير التي تنجم عن هذا الظرف تعتبر قرارات إدارية و بالتالي وجب الرقابة عليها من طرف القضاء .

و عليه ندرس الرقابة القضائية على قيود التدبير الضبطي في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني نعالج الرقابة على حالات الظروف الاستثنائية.

### المطلب الاول

### الرقابة القضائية على قيود التدبير الضبطي

نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال و ضمانات قانونية و اتصافه بالحياد والموضوعية، سواء في مواجهة الأفراد أو في مواجهة الحكومة و توليه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من الأحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه باعتباره عنوان الحقيقة و حكم القانون في موضوع النزاع، و بالتالي لا مجال لتأثير بالاعتبارات السياسية أو الشخصية في مجال الرقابة القضائية[1].

على الرغم من قيام الحالة الاستثنائية، تبقى الرقابة القضائية قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط الإداري، ذلك أن مبدأ المشروعية لا يستبعد أو يتعطل ويتوقف وإنما يتم توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته، احتراما لدولة القانون.

رغم ملابسات الظروف الاستثنائية وما يترتب عنها من سلطات واسعة في مجال الضبط الاداري، فإن القضاء – كما هو حال مجلس الدولة الفرنسي– يجب أن يبقى أيضا، في ظل

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 68.

تلك الظروف، ملجأ حصينا لحماية الحريات و ركنا متينا لإقامة دولة الحق والقانون، من حيث تمتعه بسلطة تقدير مدى ملائمة الإجراءات الاستثنائية مع الدواعي و الأسباب التي أملتها[1].

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد حدد شروطا معينة ينبغي توافرها مجتمعة، و قد أخذت بهذه الشروط أيضا المحكمة العليا، و هذه الشروط يمكن حصرها في الشروط التالية:[2]

**الفرع الأول**

**أن يكون التدبير الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية**

إن الظروف الاستثنائية تبرر الترخيص لهيئات الضبط الإداري بممارسة سلطات و اختصاصات واسعة لا تسمح بها، و لا تجيزها القوانين السارية حتى ولو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية العادية، لذلك يتعين في إجراء الضبط حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية أن يكون قد أتخذ خلال الظروف الاستثنائية، و في هذا المعنى يتحقق الظرف الاستثنائي عند وجود قيام حالة واقعية أو قانونية ذات طابع استثنائي يتطلب التدخل بإجراء ضبطي .

حيث أقرت معظم الدول التي تأخذ بنظام الطوارئ على أن إجراء الضبط في إطار المشروعية الاستثنائية يتعين وجود ظرف استثنائي، و هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية في حكم حديث لها تذهب فيه إلى (...يلغي تراخيص مجال التي أصبح في استمراره خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام... وأساس ذلك أن إجراءات الضبط الإداري تنطوي على المساس بحريات الأفراد الأمر الذي يقضي ثبوت حالة واقعية مبررة لاتخاذها) ،و يتضح من حكم المحكمة أعلاه هو قيام الحالة الواقعية و القانونية تدعو إلى التدخل بحيث يكون إجراء ضبطي هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الحالة تحقيقا للصالح عام[3].

كما نصت المادة 43 من القانون رقم 18-11، المتعلق بالصحة على أنه:" **تضع الدولة التدابير الصحية القطاعية و القطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين و حمايتهم من**

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2013، ص 318.

[2] نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط3، عمان، الاردن، 2010، ص ص 57/56 .

[3] فاطيمة عباسة، الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 29.

**الامراض ذات الانتشار الدولي...**"، إذ تشكل هذه الامراض والأوبئة تهديدا للصحة العامة في المجتمع، والتي يقصد بها حماية المواطنين المتواجدين على تراب الدولة من جميع الاخطار التي تهدد صحتهم والمتمثلة في الأمراض و الأوبئة و مخاطر العدوى، و ذلك باتخاذ كافة التدابير التي تراها ضرورية للحفاظ على صحة الإنسان والاحتياط من جميع مصادر العدوى[1].

و عليه فإنه من أجل إضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفات هيئات الضبط، و لتبرير ما أتخذ من إجراءات خلال تلك الظروف الاستثنائية، يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تثبت أن هناك ظروفا استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية، و أن تلك الإجراءات الاستثنائية قد اتخذت خلال تلك الظروف .

فرقابة القاضي الاداري تسري على النطاق المكاني الذي تمارس فيه الحريات؛ و الذي يجعلها متفاوتة حسب الإقليم و وضعه الخاص، و ما يتعرض له من اضطرابات تهدد النظام العام، لهذا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر سنة 1953 في قضية (Houphovet – Boigny ) منع أحد المؤتمرات في الأراضي الإفريقية حيث جاء به: "أن سلطة الضبط مع اتساع الإقليم الذي يجب فيه توفير الأمن لم يكن لديها قوات كافية لضبط النظام ... لذلك يمكن لحاكم فولت العليا و المدير و عمدة البلدية في "Bodo Diojulasso" أن يمنعوا قانونا اجتماع المؤتمر المذكور ..."[2].

و تجدر الاشارة الى أن القضاء يراعي اعتبارات الزمان التي تؤثر على سلطة الضبط من ناحيتين: الأولى تقدير مدى خطورة الظروف الزمنية وما يحدث بسببه من أخطار على الأمن و النظام، و الثانية تقدير المدى الزمني المناسب لإجراء الضبط الإداري[3] .

---

[1] المادة 43 من قانون رقم 11-18، مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج .ر، رقم 46 مؤرخة في 29 يوليو 2018.

[2] جمال قروف، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، شعبة القانون الاداري و المؤسسات الدستورية، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 38.

[3] مجيدة خالدي، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري –دراسة مقارنة–، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون عام، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018/2017، ص ص 164/163.

من خلال ما سبق نستنتج أن سلطات الضبط الإداري تتسع و تتشدد في الظروف غير العادية، لأن متطلبات السلطة تكون أكثر من متطلبات الحرية، و توصف بالمشروعية كثيرا من قرارات الضبط الإداري التي كانت غير مشروعة لو اتخذت في الظروف العادية.

**الفرع الثاني**

**ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه**

إن وقف ممارسة حريات العامة و الحقوق يجب أن يكون في حدود الضرورة التي تتيح للإدارة القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل، و هذا ما يستوجب عدم تجاوز الإدارة مقتضيات الظروف التي تواجهها و ذلك تأسيسا على القاعدة التي تقول أن "الضرورات تقدر بقدرها"[1].

و بعبارة أخرى و بمفهوم آخر توقف ممارسة الحرية عند نقطة تعارضها مع قدرة الإدارة على مواجهة الأخطار، و هو ما يمكن أن نعبر عنه بأن المشروعية الاستثنائية بحد سلامتها في ضرورته.

كما ثبت هذا في مكافحة وباء كورونا، نظرا لعدم فعالية التدابير المتخذة بموجب المرسوم التنفيذي 20-69 في الحد من انتشاره جاء المرسوم التنفيذي 20-70 بتدابير تكميلية حيث تنص المادة الأولى" **يهدف هذا المرسوم الى تحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته. ترمي هذه التدابير التكميلية الى وضع أنظمة للحجر، وتقييد الحركة، و تأطير الأنشطة التجارية و تموين المواطنين، و قواعد التباعد و كذا كيفيات تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) و مكافحته**"[2].

لذلك فان إجراء ضبط الإداري لا يعتبر مشروعا إلا إذا كان ضروريا من أجل الحفاظ على

[1] فاطيمة عباسة، الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 30.

[2] المادة الأولى من مرسوم تنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق 24 مارس سنة 2020, يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته, ج. ر, العدد16, الصادرة بتاريخ 24مارس سنة 2020م.

النظام العام، و هذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء الى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات[1].

بعد أن يتحقق القاضي من وجود الظروف الاستثنائية، فإنه يتحقق أيضا من أن مواجهة هذه الظروف كان يتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تسعف به التشريعات السارية، فإذا ثبت له أن الإدارة كانت تستطيع أن تتغلب على المصاعب الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة، بما تملكه من سلطات و وسائل تنص عليها التشريعات السارية، ومع ذلك اتخذت إجراءا استثنائيا لا تجيزه هذه التشريعات فإنه يحكم بإلغاء هذا الإجراء[2].

و لقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبادئ هذه الرقابة في قراره الشهير في دعوى "Benjamin" سنة 1933، فقد أصدر رئيس بلدية "Nevers" قرارا بمنع عقد أحد الاجتماعات خشية من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام، ولقد ألغى المجلس هذا القرار بعد فحص الظروف التي أحاطت بالدعوى الى الاجتماع مقررا بأنه " قد اتضح من التحقيق أن احتمال وقوع الاضطراب الذي يزعمه رئيس بلدية "Nevers" لا يمثل درجة من الخطورة بحيث لا يستطيع بدون منع عقد المؤتمر أن يحفظ النظام العام، حيث أن رئيس البلدية بما لديه من سلطات الضبط التي تدخل في اختصاصه ما يمكنه من المحافظة على النظام العام من السماح بعقد الاجتماع"[3].

و بالتالي لابد من وجوب الإجراء الضبطي الإداري الاستثنائي لمواجهة الحالة، لكونه الوسيلة الأنجح لمواجهة هذا الظرف الطارئ، على أن رقابة القضاء لا تقتصر على مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، بل يراقب أيضا ملائمتها لأسباب التدخل تحت قاعدة تناسب شدة

[1] حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الاداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014، ص 140.

[2] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون عام (منازعات إدارية)، قسم العلوم القانونية و الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2019/2018، ص 118.

[3] مجيدة خالدي، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري –دراسة مقارنة–، المرجع السابق، ص 164.

الإجراءات مع خطورة الظرف الاستثنائي.

لذا يجب عدم التوسع في صلاحيات الضبط الإداري، بل تكون ضمن الحد المعقول في مجابهة ظرف استثنائي و في فترة لا تتجاوز نهايتها لأن الضرورات تبيح المحظورات.

**الفرع الثالث**

**ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية**

و يقصد بذلك أن يكون الإجراء المتخذ في مواجهة الظروف الصعبة و الحرجة، بحيث يشترط في الإجراء أن يكون ملائما للظرف الذي يواجهه.

بمعنى ألا يشوب تصرفها شطط، و لا تضحي بمصلحة خاصة في سبيل مصلحة عامة، إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة، فيجب على الإدارة أن تختار من الوسائل أقلها ضررا بالأفراد، و بالتالي يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائما و مناسبا لمتطلبات هذه الظروف، وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقا لما تقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية، و أن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط[1].

يتعين أن يتناسب الإجراء الاستثنائي الذي تقوم به الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه، و لا يتسع نشاط الإدارة إلا القدر الذي يمليه الظرف، فيكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة، بمعنى التزام الإدارة بأن تستخدم من الوسائل و الإجراءات ما يتناسب فقط مع القدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي[2] .

و تطبيقا لما تقدم فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1962/10/19 في قضية CANAL بإلغاء الأمر الذي أصدره رئيس الجمهورية في أول أكتوبر 1962 بإنشاء محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة المتهمين بالاشتراك في التمرد الذي قام

[1] حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الاداري، المجع السابق، ص 142.

[2] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 119.

به الجيش الفرنسي المرابط بالجزائر بتاريخ1961/04/21 ذلك "أن الظروف التي تم إنشاء هذا القضاء الاستثنائي طبقا لها لم تكن على درجة كبيرة من الخطورة تبرر الاعتداء على المبادئ العامة للقانون و بصفة خاصة فيما يخص حقوق الدفاع "[1].

و يقوم القضاء في كل من فرنسا و الجزائر بتقدير ذلك، فهو يقوم بمراقبة تقدير الإدارة لأهمية و خطورة الاضطرابات في ظل تلك الظروف، و ذلك للتحقق من مدى ملائمة الإجراء الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد و ما إذا كان من الممكن اللجوء الى إجراء أخف بدل الإجراء المتخذ لتحقيق ذلك الهدف[2].

بناءا على ما سبق تتضح الرقابة القضائية على ضوابط و حدود الإجراءات الضبطية الإدارية في ظل الظروف غير العادية حيث تقيد الهيئات المختصة في إصدارها للقرارات، مما يجعل المشروعية العادية للقرار توضع جانبا و تحل محلها مشروعية استثنائية .

## المطلب الثاني

## الرقابة القضائية على حالات الظروف الاستثنائية

بصفة عامة هي الحالات الواقعة التي تؤدي تعطل قواعد المشروعية العادية و استبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة، أما في مجال الضبط الإداري اتخاذ إجراءات و تدابير تعد في الأوقات العادية غير مشروعة وفقا لقواعد المشروعية العادية، إلا أنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقا لقواعد المشروعية الاستثنائية[3].

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب و الكوارث الطبيعية، حيث تجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام، ففي هذه الحالة لابد أن تتسع سلطات الضبط الإداري لمواجهتها من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة و حازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

---

[1] حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الاداري، المرجع السابق، ص 143.

[2] مجيدة خالدي، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري –دراسة مقارنة–، المرجع السابق، ص ص 167/ 168.

[3] حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري– التنظيم الإداري – النشاط الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، جـ1، ط1، عمان، 2008، ص 54.

باعتبار أن الرقابة القضائية من أفضل الضمانات لحماية الحقوق و الحريات العامة، فإنها تبقى قائمة في ظل الحالات الاستثنائية، بحيث يترتب غالبا عن هذه الأخيرة اتخاذ الإدارة لقرار من شأنه المساس بشكل خطير بالحقوق و الحريات العامة، بالرغم من كونها إجراءات هادفة لحفظ الأمن العام للدولة، إلا أنها يجب أن تبقى خاضعة للرقابة القضائية، ولمعرفة نطاق هذه الرقابة كان لا بد من مدى إمكانية الرقابة القضائية على الحالة الاستثنائية.[1]

## الفرع الأول

## مدى إمكانية الرقابة القضائية في ظل حالتي الطوارئ و الحصار

لقد عالج المشرع الجزائري الظروف الاستثنائية انطلاقا من الدستور الأول للجمهورية الجزائرية المستقلة 1963 وتناوله في دستور 1976 و1989 و1996 والجدير بالذكر أن هذه النصوص الدستورية تبدأ بحالة الطوارئ ثم حالة الحصار ثم حالة الحرب، وهذا الترتيب لا يعني التزام السلطة بموجبه حين تقرير أو إعلان أي حالة من الحالات السالفة الذكر، غير أن الفقه عموما يرى أن حالات الواردة في الدساتير على سبيل التدرج، بحيث تبدأ بحالة الطوارئ ثم حالة الحصار والتي تكون غالبا قبل الحالة الاستثنائية و قبل حالة الحرب و ذلك بالنظر إلى الأثر المترتب على كل حالة و الذي يختلف من حيث درجته[2].

### أولا: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ و الحصار

لم يتفق فقهاء القانون حول تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالتي الحصار و الطوارئ، بحيث يوجد اتجاهين متضادين الاتجاه الأول يرى أنصاره أن قرار إعلان حالتي الحصار و الطوارئ هو عمل من أعمال الحكومة و هو يتميز بعدم خضوعه للرقابة القضائية، و يستند أصحابه على أن إعلان حالتي الحصار و الطوارئ هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية و تمارسه السلطة التنفيذية بصفة استثنائية و مؤقتة، شرط أن يكون الرأي النهائي للبرلمان،

---

[1] جلول زغدود، حالة الطوارئ و حقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، بومرداس، 2005/2004، ص 48.

[2] عبد القادر محمدي، الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر،سعيدة،2018/2017، ص 45.

فيصبح بذلك عمل برلماني و الأعمال البرلمانية عند الفقهاء هي من أعمال الحكومة[1].

في ما يتجه الرأي الثاني بحيث يرفض أصحابه كون اعتبار قرار إعلان حالتي الطوارئ و الحصار من أعمال الحكومة، بل هو مجرد قرار إداري كباقي القرارات الإدارية و يخضع للرقابة القضائية، و استند أصحابه على اعتبار القرار صادر عن سلطة إدارية و ليس عن السلطة التشريعية، ثم إن كان هذا القرار يدخل في العلاقة بين الحكومة و البرلمان، فليست كل الأعمال الداخلة في العلاقة بينهما أعمال سيادة، خاصة ما يصدر من السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان تخضع هنا لرقابة القضاء من حيث مدى مطابقتها لحدود التفويض[2].

وهذا هو الرأي الراجح الذي استقر عليه الفقه، الذي اعتبر قرار إعلان حالة الحصار والطوارئ قرار إداري عادي، وبخلاف ما يخص الرأي الذي ساد في الجزائر بحيث أن الفقه أخذ بالرأي الأول الذي يعتبر إعلان حالة الطوارئ والحصار هو عمل من أعمال الحكومة.

**ثانيا: طبيعة التدابير الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ و الحصار**

لم يختلف الفقه و القضاء حول كون الأوامر و الإجراءات التي تصدرها استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري، فهي تخضع للقانون و بالتالي لرقابة القضاء بصفة مطلقة، بحيث أن سلطة الطوارئ و الحصار مقيدة تخضع للقانون، و يجوز الطعن في أعمالها أمام القضاء[3] .

و في الجزائر أيضاً يمكن الطعن الإداري في الإجراءات الصادرة استناداً إلى قرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ، بالرجوع إلى النصوص المتعلقة بهما، "في حالة رفض الطعن الإداري فإن دعوى تجاوز السلطة لا تحتاج إلى نص لتحريكها ضد القرارات الإدارية، فطالما أنها لا تتعلق بأعمال السيادة فيجوز الطعن فيها بالإلغاء" إلا أنه بالنسبة لباقي الإجراءات التي

[1] محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة البرلمانية و القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر، تخصص: قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2020/2019، ص 65.

[2] جلول زغدود، حالة الطوارئ و حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 48.

[3] محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة، المرجع السابق، ص66.

يمكن للسلطة العسكرية أن تتخذها فلم يتم إخضاعها حتى للطعن الإداري[1].

**الفرع الثاني**

**مدى إمكانية الرقابة القضائية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب**

تنص المادة 98 من الدستور الفقرة الأولى على أنه "**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) يوما...**"[2].

إن مفهوم الحالة الاستثنائية عموما يدور حول وقائع أو أخطار وقعت أو توشك أن تقع، و تصيب المصالح الحيوية في البلاد، و نظرا لجسامة و خطورة ما قد تحدثه هذه الحالة من آثار سلبية تهدد حقوق و حريات الأشخاص داخل المجتمع، اشترط المؤسس لدستوري إلزامية تقييدها بإجراءات إذ تتعلق بمواجهة أحداث خارجية، و لأنه بمجرد الإعلان عنها يتعرقل عمل السلطات العامة الدستورية[3].

و تنص المادة 100 من دستور 2020 ف 1 "**إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية...**"[4].

تعرف حالة الحرب على أنها "قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية وفقا

---

[1] عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013، ص200.

[2] المادة 98 من المرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442، الموافق 30 سبتمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر2020.

[3] مليكة عبيب، حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 30 أوت 2020، ص 41.

[4] المادة 100 من المرسوم الرئاسي 20-442، المرجع السابق .

لقواعد تنظيم حالات الحرب و هي تختلف عن الحرب الأهلية أو الحملات المسلحة ضد الثوار أو القراصنة بكونها قتالا بين قوات حكومية" أي تنشأ بين دول ذات سيادة وهو ما يميزها عن الاضطرابات الداخلية، وعرفت ايضا "وسيلة يلجأ إليها الدفاع عن النفس واسترجاع الحقوق، ولا يهم إذا ما اتخذت هذه الحرب شكل الدفاع أو الهجوم، ويتم فيها استعمال القوة المسلحة"[1].

**أولا : الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب**

إن الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يتطلب التعرض لموقف كل من الفقه والقضاء، نجد الفقه الجزائري يميل إلى اعتبار قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من أعمال الحكومة، التي لا تخضع لرقابة القضاء وهو نفس الاتجاه في فرنسا، باعتبار أن الاختصاص يمارسه رئيس الجمهورية وهو عمل من أعمال السيادة، ولا يجوز الطعن فيها، و جدية هذا الاتجاه تتمثل في أنه يمس بالعلاقة بين السلطات العامة ولا يمكن أن تمارس عليه الرقابة القضائية[2].

أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري، و الذي لم تتح له الفرصة لإبداء موقفه حول التكييف القانوني لقرار اللجوء الى الحالة الاستثنائية، بالرغم من أن هذا النظام طبق في ظل دستور 1963، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أبدى رأيه حول التكييف القانوني لهذا القرار و ذلك في قراره الشهير في قضية Rubin de servens الصادر في 2 مارس 1962[3].

وفيما يتعلق بحالة الحرب فقرار اللجوء لها من أعمال السيادة، وما يسري على الحالة الاستثنائية يسري عليها، و لكن مع ذلك يخضع للرقابة القضائية، من حيث مدى احترامه للإجراءات، فإذا كان هذا الحق سيادي و القرار مبدئياً و موضوعياً من أعمال الحكومة لا يجوز الطعن فيه، و لكن عدم طلب رأي الهيئات الدستورية في نفس الوقت يعرض القرار لعيب الشكل و الإجراءات وليس هناك ما يمنع من طلب إلغائه[4].

---

[1] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 109.

[2] ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010، ص 97.

[3] محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة البرلمانية و القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، المرجع السابق، ص 67.

[4] عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 200.

وفق أحكام القضاء الإداري تعتبر جميع التصرفات المتعلقة بالحرب من أعمال الحكومة ومن هذه، قرار إعلان الحرب والإجراءات المتصلة بسير العمليات الحربية، والتدابير التي تقوم باتخاذها الدولة بواسطة الإدارة.

**ثانيا: طبيعة التدابير المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية و حالة الحرب**

تعد الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استناداً للجوء إلى الحالة الاستثنائية تعدد الاتجاهات الفقهية، بحيث ذهب رأي إلى أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن، بمثابة قرارات من نوع خاص و استثنائية، إلا أن هذا الرأي تعرض للنقد لأنه يعترف بسلطة عليا لم ينشئها القانون نفسه، وقد ذهب اتجاه آخر إلى أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن هي من أعمال الحكومة، لا تخضع لرقابة القضاء على أساس أنه لا يمكن التمييز بين قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية و القرارات الصادرة استناداً لها[1].

و استندوا في ذلك على موقف القضاء الإداري المصري القائم على اعتبار لوائح الضرورة الصادرة عن الرئيس طبقا لنص المادة 74 من دستور 1971 (الملغى) أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري[2].

و من جهة أخرى ذهب جانب آخر من الفقه الى التمييز بين حالتين اثنتين، فإذا كان الخطر الذي أدى الى تقرير الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان، فإن هذه الأوامر تأخذ حكم الأعمال الإدارية و ذلك لاستحالة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، أما إذا جانب الخطر البرلمان، فإن رئيس الجمهورية مخير بين أمرين، إما يقوم بعرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها و بالتالي تأخذ حكم التشريع و تفلت من رقابة القضاء الإداري، و إما يمتنع عن عرض هذه الأوامر على البرلمان طالما أن الدستور لا يلزمه بذلك[3].

---

[1] محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، المرجع السابق، ص 68.

[2] سفيان ماضي، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و اتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، الملحقة الجامعية بمغنية، تلمسان، 2016/2015 ،ص 44.

[3] نفس المرجع، ص 45.

أما على مستوى الفقه الجزائري تحديدا نجد اتجاه يميل إلى اعتبار الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من أعمال الحكومة ولا تخضع للرقابة القضائية، و اتجاه الآخر يميز بين الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية التي تدخل في مجال التشريع، فيرى أنها تفلت من الرقابة القضائية، و بين الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية التي تدخل في المجال التنظيمي، فيرى أنها تخضع للرقابة القضائية[1].

و بالنسبة للقضاء الجزائري فقد أقر أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية و التي تدخل في المجال التشريعي، أقر بأنها تعتبر أعمالا تشريعية و هو غير مختص برقابتها، و بخصوص حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يتولى فيها جميع السلطات بنص دستوري صريح و هو ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 101 منه التي نصت أنه يوقف العمل بالدستور و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، و بالتالي لا مجال للحديث عن الرقابة فيها على الإجراءات المتخذة خلالها.

و يجدر الإشارة هنا الى ما نصت عليه المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "**يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني**"[2].

و يجب التطرق الى أن تقرير التعبئة العامة من صلاحيات رئيس الجمهورية، و هي حالة تحضيرية لما بعد الإعلان عن الحالة الاستثنائية، و قبل الدخول في حالة الحرب عند وقوع العدوان الفعلي، و يقصد بها جعل جميع المرافق العامة و الخاصة و كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة، و بالتالي يمكن تأميم و مصادرة العديد من المنقولات والعقارات ،تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي، كما يمكن تحويل العديد من الصناعات الى الاختصاصات الحربية، وهذا ما شهده العالم من خلال العديد من الحروب[3].

[1] محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، المرجع السابق، ص 68.

[2] المادة 99 من المرسوم الرئاسي 20-442، المرجع السابق.

[3] مليكة عبيب، حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 48.

## المبحث الثاني

## سلطات القاضي الإداري في الرقابة على تدابير الضبط الإداري

إن تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة العامة، ليس بالأمر السهل، الذي يمكن تجاوزه بسهولة ذلك أن تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة، و استحالة التنفيذ الجبري في مواجهتها، جعل من مهمة التنفيذ صعبة، لهذا وضمانا لتنفيذ الحكم القضائي الصادر في الدعاوى الإدارية، منح للقاضي الإداري بداية سلطة التدخل لضمان التنفيذ وهذا من خلال دعوى الإلغاء و دعوى المسؤولية الإدارية عن مخالفة حجية الأحكام الصادرة ضد الإدارة لكن سرعان ما باتت هاته السلطات تقليدية، مما دفع المشرع من منح سلطات جديدة تعزز من دور القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية تمثلت في سلطتي الأوامر التنفيذية والغرامة التهديدية[1].

و قد ميز القانون في ذلك بين نوعين من الأوامر أوامر سابقة على صدور حكمه و أخرى لاحقة، ففي الحالة الأولى يصدر القاضي الأمر مقترنا بمنطوق حكمه و الحالة الثانية أوامر لاحقة بعد صدور حكمه و اتخاذ الإدارة موقف ثابت بمعارضة تنفيذه، مع العلم أن سلطة القاضي في ذلك سلطة غير مباشرة، و اذا كان القانون ميز بين النوعين إلا أنه أعطى الحق للمتقاضي بطلب ربط الأمر بالغرامة التهديدية بهدف وضع حد أو نهاية لسوء نية الإدارة و زيادة الضغط عليها، ما جعل هذه الأخيرة إحدى أهم الوسائل الآن في التغلب على تعنت الإدارة[2].

إن المشرع الجزائري، و من خلال إصداره قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، قرر النص صراحة على سلطة الجهة القضائية في أمر الجهة الإدارية باتخاذ التدابير الضرورية و الرامية لتنفيذ الحكم الإداري، و لتفادي أي تقاعس من جهة الإدارة، أجاز المشرع للقاضي الإداري تحديد أجل للتنفيذ و إلا أمكن اللجوء إلى التهديد المالي لتفعيل سلطة الأمر،

---

[1] عائشة غنادرة، "التوجيهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة"، **مجلة العلوم القانونية و السياسية**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، عدد 12، جانفي 2016،ص 288.

[2] عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون ، تخصص: القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2015/2014، ص 131.

و ذلك عن طريق تسليط عليها غرامة تهديدية[1].

و على أساس ما سبق نتطرق في المطلب الأول الى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري، و ندرس في المطلب الثاني سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية على سلطة الضبط الإداري.

## المطلب الأول

## سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري

لم تنشأ سلطة توجيه أوامر للإدارة بنشأة القضاء الإداري في فرنسا، و لم يتمتع بها القاضي الإداري إلا بعد مروره بمراحل عديدة و تغير الأوضاع و ظهور إشكالية عدم تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الصادرة ضدها تذرعا أنها تحمي المصلحة العامة، و يرتبط مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أساسا بالوضع التاريخي الذي نشأ في ظله القضاء الإداري في فرنسا، ويقصد به أنه لا يجوز للقاضي الإداري عندما يكون بصدد الفصل في نزاع إداري أن يوجه أوامرا للإدارة، و ذلك بأمرها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه تنفيذا واحتراما لمبدأ المشروعية[2].

و بالتالي فإن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة يخضع لإرادة هذه الأخيرة كونها صاحبة السلطة التنفيذية.

منع القاضي لوقت طويل من إمكانية توجيه أوامر للإدارة، لكن مع تزايد حالات عدم تنفيذ للإدارة، لكن مع تزايد حالات عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية و التي باتت خطرا على حقوق الأفراد سارع المشرع الجزائري بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة قصد تنفيذ الأحكام و القرارات الصادرة عنه، حيث تعرف سلطة الأمر على أنها قيام القاضي الإداري

[1] عبد العزيز سي العربي، صلاحية القضاء في أمر الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: قانون المنازعات الإدارية، مدرسة الدكتوراه للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017/03/09، ص 85.

[2] مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون المنازعات الإدارية ، مدرسة الدكتوراه للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2017/01/11، ص 54.

بتوجيه أمر الى الإدارة بالقيام بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل، أو إعطاء شيء ما تنفيذا لحكمه، سواء أكان ذلك لدعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء) أو دعوى التعويض[1].

أصبح بمقدور القضاء الجزائري إذ قدر أن تنفيذ الحكم الصادر عنه يستلزم إصدار قرار معين ضد شخص معنوي عام أو خاص مكلف بإدارة مرفق عام يتضمن توجيه أمر بناء على طلب صاحب الشأن باتخاذ القرار الواجب إصداره من أجل تنفيذ الحكم، و إذا قدر أن تنفيذ الحكم يستلزم قيام هذا الشخص العام بتحقيق جديد من أجل إصدار قرار آخر، فإن له أن يوجه إليه بناء على طلب صاحب الشأن أمرا بإجراء التحقيق اللازم و إصدار قرار من جديد[2].

من خلال القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ضمن المواد 978، 979، 981، أين اعترف المشرع للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، وقد نص على وجوب تحديد التدابير التنفيذية التي تلتزم الإدارة باتخاذها تنفيذا للحكم القضائي، وهذا حسب ما نصت عليه أحكام المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية: "**عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة و هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي ، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء**"[3].

كما اقر القانون سالف الذكر، بإلزام الإدارة في من طرف القاضي الإداري نفس الحكم باتخاذ تدابير معين، أي حدد الآثار التي تأتي على تنفيذ الحكم أو القرار، يستوجب ذلك تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء، و إذا لم يسبق للقاضي في الحكم القضائي أن أمر الإدارة للتنفيذ لعدم طلبها في الخصوم السابق، فيجوز له أن يلزم الإدارة الممتنع عن تنفيذ الحكم بإصدار

---

[1] توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، التخصص: قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016/2015،ص 26.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، ط2، الجزائر، 2014، ص 234.

[3] المادة 978 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج. ر، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008 .

قرار إداري في أجل محدد[1].

وهذا ما تحقق فعلا في نظام قانوني غربي يعتبر مصدرا تاريخيا لكثير من قوانين الدول العربي، وهو النظام الفرنسي، و تمثل هذا التطور بصدور قانون 08 فيفري لسنة 1995، الذي منح القاضي الإداري سلطة في توجيه أوامر للإدارة في حالات معينة، الأمر الذي اعتبر ثورة حقيقية، و انقلابا في المفاهيم المستقرة و الناظمة لعلاقة القاضي الإداري بالإدارة[2].

**الفرع الأول**

**أنواع الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري**

لقد ميز القانون الفرنسي رقم 95-125 الصادر بتاريخ 08-02-1995 بين الأوامر التنفيذية، فهناك أوامر تقترن بالحكم ذاته فيحدد القاضي الإداري إجراءات التنفيذ التي يتطلبها هذا الأخير تجنباً لعدم تنفيذه من طرف الإدارة، وهناك أوامر بعدية أي تصدر بعد رفض الإدارة تنفيذ الحكم الأصلي، وفي كلتا الحالتين يقدم طلب الأمر إما في العريضة الافتتاحية للدعوى أو بعد صدور الحكم في الدعوى الأصلية وهذه الأخيرة لم يخص المشرع الفرنسي مجلس الدولة بها[3].

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد أخذ مبدئيا بنفس الأحكام الواردة في القانون الفرنسي، مع بعض التعديلات الغير مبررة.

**أولا: الأوامر المقترنة بمنطوق حكم**

منحت المادة 978 من ق. إ .م .إ للقاضي الإداري صلاحية إدراج أمرا في حكمه يتضمن إلزام بإلغاء قرار فصل موظف و يأمر الإدارة بإعادة الموظف إلى منصب عمله، فهذا الأمر تفرع منطقيا من محتوى الحكم الأصلي المتضمن إلغاء قرار الفصل.

---

[1] موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم، 2018/2017، ص 95.

[2] نفس المرجع، ص 96.

[3] مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، المرجع السابق، ص 69.

نص المشرع الفرنسي في المادة L911-1-1 من قانون العدالة الإدارية ففي هذه الحالة إذا قدر القاضي أن تنفيذ الحكم الصادر عنه يقتضي بالضرورة اتخاذ إجراء معين للتنفيذ، يجب على المحكمة التي أصدرته أن تضمنه أمرا تكفل به تنفيذه، وعليه فإن القاضي الإداري هو الذي يحدد و يبحث بدقة عنالإجراء الذي يستوجبه تنفيذ الحكم[1].

كما أضافت المادة L911-2 من القانون الفرنسي " إذا كان تنفيذ الحكم يقتضي أن يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قرار آخر بعد تحقيق جديد يجريه لهذا الغرض فإن المحكمة التي أصدرت الحكم إذا طلب منها ذلك صراحة أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة"[2].

وعلى أساس ذلك قضت المحكمة الإدارية بـ PARIS بإلغاء قرار الإدارة برفض منح الطاعن مستندات تدخل في إطار الحالات المنصوص عليها في قانون 12 أفريل 2000 المتعلق بحقوق المواطنين في إطار علاقتهم بالإدارة، الخاص بإصلاح الإدارة والجمهور المتعامل معها، وضمنت حكم الإلغاء أمر للإدارة بتسليم المستندات خلال مدة لا تتجاوز شهر[3].

من خلال هذه النصوص القانونية سواء في فرنسا أو الجزائر والتي نجدها أجازت للقاضي الإداري الحكم بما يراه مناسبا لضمان تنفيذ حكمه من خلال الطلب الذي يقدمه صاحب الشأن في المرحلة السابقة لصدور الحكم تفاديا لسوء التنفيذ المحتمل للأحكام القضائية.

**ثانيا: الأوامر اللاحقة لصدور الحكم**

هذه الحالة نصت عليها المادة 979 من ق إ م إ، وهي تخص الأوامر الصادرة بعد ثبوت امتناع الإدارة عن التنفيذ، فهذه السلطة تعد ضمانة لاحقة لتنفيذ الحكم، لا يستعملها القاضي

[1] نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، سلطة القاضي الإداري في أمر الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: القانون العام الداخلي، قسم القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2017/06/21، ص87.

[2] أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 20012/2011، ص 464.

[3] نفس المرجع، ص 290.

الإداري إلا بعد صدور الحكم وبعد أن يبين من صدر الحكم لصالحه أن الإدارة لم تقم بتنفيذه[1].

لقد اعترف ق. إ. م. إ أيضا بسلطة توجيه أوامر لاحقة على الحكم الأصل، وذلك في حالة إغفال المدعي مطالبه بالأمر في ادعائه الرئيسي فصدر الحكم دون أن يتضمن أي أمر للإدارة، تدعيما لهذه السلطة أجاز المشرع للقاضي الإداري في نص المادة 980من ق. إ.م. إ أن يتدارك الطلب بعد الامتناع عن التنفيذ، إذ ثبت رفض امتثال الإدارة للأوامر، وفي هذه الحالة يوجه بناءا على طلب صاحب الشأن أمر لاتخاذ قرار إداري جديد في أجل محدد[2].

وذلك طبقا لنص المادة 979 من هذا القانون، يقابلها في القانون الفرنسي المادة L911-4 والتي تنص " **بناء على طلب المحكوم له يوجه القاضي الإداري أمر للإدارة باتخاذ قرار جديد، فيعيد لها الملف و يطلب إعادة فحصه مجددا إذا كان تنفيذ الحكم يتطلب إجراء تحقيق جديد لاتخاذ قرار آخر من الشخص العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، فيكون له كامل السلطة التقديرية في اختيار مضمونه طبقا للظروف القانونية و الواقعية** "[3].

وتطبيقا لذلك ألغت محكمة LYON الفرنسية بتاريخ 1990/03/29 القرار الصادر من الإدارة أمرتها بوجوب إعادة فحص طلب الترخيص بالبناء مرة أخرى و بعد إجراء تحقيق جديد خلال مدة ثلاثة أشهر التي طلبتها الشركة المدعية، و أن ذلك لا يعني أن الإدارة يجب أن تمنح رخصة البناء للطالب، بل وجوب إعادة النظر في الطلب و عدم جواز إصدار قرار جديد بالرفض بناء على الأسباب نفسها[4].

و ينبغي لنا التأكيد هنا على أن منح القاضي سلطة واسعة في توجيه أوامر للإدارة لا يقود حتما الى تنفيذ الأحكام القضائية، ذلك أن غاية هذه الأوامر هي توضيح ما يقع على الإدارة من التزامات ناجمة عن الحكم القضائي، فأوامر الإفراج عن الموقوفين بوجه غير مشروع على

---

[1] نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، إيدير رزيقة، سلطة القاضي الإداري في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 89.

[2] أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المرجع السابق، ص279.

[3] موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، المرجع السابق، ص 105.

[4] ، نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، المرجع السابق، ص ص 91/90.

سبيل المثال، هي أكثر أحكام محكمة العدل العليا التي لا تجد لها طريقا للتنفيذ[1] .

و بالتالي نستخلص أنه لابد من وسيلة لضمان تنفيذ الحكم الصادر والمتضمن الأمر بالتنفيذ.

**الفرع الثاني**

**شروط توجيه الأوامر لسلطة الضبط الإداري**

**أولا: تقديم طلب من صاحب الشأن**

وجود طلب صريح إجراء أساسي في أية مطالبة لجهة القضاء الإداري باستخدام سلطة الأمر، ذلك أن هذه الأخيرة بالنسبة للقاضي الإداري سلطة غير مباشرة لا يستطيع أن يمارسها من تلقاء نفسه حتى ولو رأى أن تنفيذ الحكم يستلزم تلك الأوامر[2]، و هذا طبقا للقاعدة الإجرائية التي تقضي بأن " لا يحكم القاضي بأكثر ما يطلب الخصوم "[3].

من خلال نص المادة 978 من ق إ م إ تحدد سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة، بحيث لا يمكن أن يمارسها لوحده، بل لا بد من طلب صاحب الشأن، كما أنه لا يجوز للقاضي أن يحكم بشيء لم يطلبه الخصوم، إذ يمنع على القاضي أن يحكم بشيء لم يطلبه صاحب الشأن صراحة حيث أن سلطة القاضي مقيدة بما يطلبه صاحب الشأن[4].

وهو نفس ما قرره المشرع الفرنسي في المادة الثامنة الفقرة الثانية والثالثة من تقنين المحاكم الإدارية العادية والاستئنافية، والواقع أن هذا القانون لم يعتزم إلغاء الحظر المبدئي للأوامر و إنما القيام بتأسيس استثناءات لهذا المبدأ، فلكي يكون باستطاعة القاضي إصدار أوامر بهدف تحقيق التنفيذ للحكم فهذا يقف على ضرورة أن تقدم له طلبات في هذا الاتجاه، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بعد صدور قانون 08 فيفري 1995 وقد يكون الطلب المتضمن الأمر

[1] موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، المرجع السابق، ص 106.

[2] عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 152.

[3] عبد العزيز سي العربي، صلاحية القضاء في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 86.

[4] توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 17.

سابق عن صدور الحكم الأول أو لاحق له [1].

1- الطلب المتعلق بالأمر السابق على صدور الحكم: و هي طلبات تتضمن توجيه أوامر احترازية سابقة يوجهها القاضي إلى الإدارة في حكمه الأول الصادر في الدعوى كما جاء في نص المادة 978 و الطلب بتوجيهها إما أن يتقدم به المدعي مقرونا بالطلب الأصلي في الدعوى سواء يتقدم به مع صحيفة الدعوى الأصلية أو يقدمه من خلال طلب مستقل أثناء سيرها و يملك القاضي في ذلك سلطة تقديرية في ربط الحكم بالأمر من عدمه، و بموجب هذا الطلب السابق يشير القاضي في منطوق الحكم الأصلي الذي يصدره إلى الإجراءات التي يستلزمها حكمه، و الهدف من هذه الصورة هو التدارك المحتمل لسوء تنفيذ الأحكام التي تحوز حجية الشيء و الهدف من هذه الصورة هو التدارك المحتمل لسوء تنفيذ الأحكام التي تحوز حجية الشيء المقضي به[2].

بينما تتطلب المواد L911-1 و ما بعدها من قانون القضاء الإداري الفرنسي ضرورة تقديم طلب صريح من صاحب الشأن إلى المحكمة التي تنظر في الدعوى لإمكانية توجيه أوامر للإدارة في المرحلة السابقة على التنفيذ[3].

وهذه الأوامر المقرونة بالحكم القضائي الأصلي نوعان في فرنسا حسب نص المادة 911 الفقرة الأولى و الثانية فالنوع الأول منها يكون في حالة ما إذا قدرت الجهة القضائية المختصة أن تنفيذ الحكم الصادر عنها يقتضي بالضرورة اتخاذ إجراءات التنفيذ، و النوع الثاني في حالة ما إذا استلزم تنفيذ الحكم قيام الشخص العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام باتخاذ قرار أخر بعد إجراء تحقيق جديد[4].

2- الطلب المتعلق بالأمر اللاحق لصدور الحكم: طلبات تقدم في حالة عدم تنفيذ حكم قضائي صادر لم يتضمن أوامر للإدارة من أجل تنفيذه أو أمر لكن امتنعت الإدارة عن تنفيذه،[5].

---

[1] عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 152.

[2] نفس المرجع، ص 153.

[3] نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، سلطة القاضي الإداري في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 94.

[4] انظر، عبد الوهاب كسال، المرجع السابق، ص 153.

[5] نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، المرجع السابق، ص 95.

و رجوعا للمادة 987 ق إ م إ، في حالة امتناع و تماطل الإدارة عن التنفيذ التوجه للجهة القضائية الإدارية المختصة من أجل التنفيذ، وبموجب ذلك ينشأ للمدعي الحق في الطلب من القضاء باتخاذ ما يراه لازما للتنفيذ وهذا الطلب ينشأ خصومة جديدة وتقام عنه دعوى مستقلة.

و في هذه الحالة يصبح القاضي مقيد بالنسبة لطلب الأمر عكس الحالة الأولى ما دام الإدارة أوضحت عن نيتها في عدم التنفيذ، إذ نجد المادة أعلاه ربطت تقديم الطلب بضرورة وجود تعنت من جانب الإدارة في رفض الخضوع للحكم الفضائي مع ضرورة انتظار فوات مدة ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، بحيث أن اشتراط هذه المدة يعطي صورة واضحة عن الموقف الذي اتخذته الإدارة و سارت فيه وهي مدة معقولة لجهة الإدارة لكي تقوم فيها بتنفيذ الحكم، فلا يجوز للمحكوم له تقديم طلب توجيه أمر إليها أو النطق بغرامة تهديديه اتجاهها إلا بعد انقضاء هذه المدة[1].

**ثانيا: المحكمة المختصة للنظر في الطلب**

وتختلف الجهة القضائية المختصة بالنظر في طلبات توجيه أوامر للإدارة حسب قواعد الاختصاص المحددة في المادة 800 من ق إ م إ، وكذلك المواد 9 و10 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بتحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وقد أثارت الأوامر الصادرة في المرحلة اللاحقة عن الحكم الأصلي مسألة الاختصاص بالفصل في الطلب المقدم بقصد توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الحكم، ولم تحدد المواد 978 و979 من ق إ م إ الجهة المختصة التي يرفع إليها الطلب وتستعمل كلا المادتين عبارة "**الجهة القضائية المطلوب منها ذلك**"[2].

ومن خلال المواد 978 و979 و980 و981 نجد أن الجهة المختصة بالنظر في طلب توجيه أوامر للإدارة هي الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ هذه التدابير أو الأوامر و طبقا لنصوص هذه المواد نجد أن سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة تثبت للمحاكم الإدارية كما تثبت لمجلس الدولة، وتثبت لقاضي الموضوع كما تثبت للقاضي الاستعجالي.

كما يكون أيضا مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص في الفصل في الطلبات التي لم تنفذ

[1] عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، المرجع السابق، ص154.

[2] نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، المرجع السابق، ص 95.

بعد من جهة الإدارة أي لم تصبح نهائية و التي تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة و هذا ما نصت عليه المادة 800 من ق إ م إ إذ تنص "المحاكم الإدارية هي الجهات الولائية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة لحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية طرفا فيها"[1].

كما نصت المادة 09 من قانون 98 / 01 المتعلق بمجلس الدولة أن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا و نهائيا في:

1) الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

2) الطعون الخاصة بالتفسير، و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

من خلال هذه المادة نجد أن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص بالفصل في طلبات توجيه الأوامر لتنفيذ الأحكام التي يصدرها بصفة ابتدائية و نهائية[2].

**ثالثا: احترام المواعيد القانونية لتقديم الطلب**

نصت المادتين 987 و 988 من ق. إ. م. إ على ميعاد تقديم طلب من أجل اتخاذ التدابير التنفيذية و ذلك حسب الحالات:

– لا يجوز تقديم طلب توجيه أوامر تنفيذية للإدارة إلا بعد انقضاء مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، و بعد رفض الإدارة التنفيذ، هذا كمبدأ عام .

– لا يسري هذا الأجل في ما يخص الأوامر الاستعجالية، حيث يمكن تقديم طلب توجيه أوامر للإدارة تنفيذا للأمر الاستعجالي مباشرة بمجرد رفضها التنفيذ و دون أي مدة أو أجل معين.

[1] المادة 800 من القانون رقم 08–09، المرجع السابق.

[2] المادة 09 ،من قانون 01/98، المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13/11، يتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المؤرخ في 26 يوليو، 2011، الجريدة الرسمية، العدد 43، سنة 2011.

– يبدأ سريان أجل ثلاثة أشهر المنصوص عليها في المادة 987، في حالة تشكيل تظلم أمام الإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر ضدها، من تاريخ صدور قرار الرفض الصريح.

و إذا قدم الطلب قبل انقضاء الأجل المحدد في المواد المذكورة أعلاه، تقضي الجهة القضائية المختصة برفض الطلب لسبق أوانه[1].

## المطلب الثاني

## سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية على سلطة الضبط الإداري

قرر المشرع الجزائري رفع كل الشك حول إمكانية الاستعانة بأسلوب الغرامة التهديدية في المادة الإدارية و التي ينطق بها القاضي طبقا لسلطة الأمر التي يتمتع بها، فأصبح ، يستطيع تدعيم دوره القانوني في ضمان فاعلية قراراته و فرض احترامها من جانب الإدارة، باعتبار النطق بها هو امتداد لسلطته في الأمر، فالغرامة التهديدية ليست السبيل لاحترام الأحكام فحسب، وإنما وسيلة للضغط والإجبار على ما يرتبط بها من أوامر تنفيذية، وهو ما يبين وجود علاقة وطيدة بينها و بين الأوامر، فالأولى وسيلة أساسية لضمان احترام الثانية[2].

جل التشريعات لم تعرف الغرامة التهديدية تاركة ذلك للفقه القانوني أين عرفت على أنها: "**عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، و يصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق**"، و كما عرفها الأستاذ رمضان غناي" **هي تقرير القضاء مبلغ مالي لفائدة الدائن و بطلب منه، يضطر الممتنع عن التنفيذ بأدائه له عن كل فترة زمنية في تأخير تنفيذ الالتزام، هذه الفترة الزمنية قد تقدر بالساعات أو الأيام أو الأسابيع حسب طبيعة الالتزام، على أنه جرى العرف القضائي على تحديدها بالأيام** "[3].

---

[1] مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، المرجع السابق، ص 79.

[2] عبد العزيز سي العربي، صلاحية القضاء في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 89.

[3] عائشة غنادرة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص 236.

كما أنها تتلخص في أن القاض يلزم المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معين، فإذا تأخر في ذلك كان ملزما بدفع مبلد معين عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو أي وحدة أخر من الزمن –وإن كان العرف القضائي جرى على تحديد ذلك بالأيام– أو عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزامه، على أن يرجع للقضاء أمر تصفية هذه الغرام، و الذي يجوز له حينئذ أن يخفض قيمتها أو أن يمحوها تماما[1].

تتنوع الغرامة التهديدية بحسب ارتباطها بالحكم الأصلي إلى نوعين هما:

1– غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ: حيث نصت المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنه " **يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أن تأمر بغرامة تهديدية، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها** ".

2– غرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي: فقد نصت المادة 981 من نفس القانون على أنه " **في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها، و يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ و الأمر بالغرامة التهديدية** "[2].

### الفرع الأول

### شروط الحكم بالغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري

نظم المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الغرامة التهديدية و ذلك تحت عنوان "في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية"، وذلك لتدعيم إجراءات التنفيذ المنصوص عليها في المواد 978 و 979 من نفس القانون، و المتعلقة بأمر الإدارة باتخاذ تدابير تنفيذية معينة أو إصدار قرار إداري جديد، إذ أنه يجوز للقاضي الإداري أن يحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة إلا أنه قيد ذلك بشروط و إجراءات نص عليها في المادتين 987 و 988 من قانون الإجراءات المدنية

[1] موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، المرجع السابق، ص 108.

[2] عائشة غنادرة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص 236.

و الإدارية، و لقبول طلب المحكوم لصالحه من طرف القضاء الإداري يجب توفر شروط معينة[1].

**أولا: وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري**

وفقا لنص المادتين 980-981 ق.إ.م.إ فإن استخدام أسلوب التهديد يفترض بداهة حكم أو قرار أو أمر صادر عن جهة قضائية إدارية، وهي مجلس الدولة، أو المحاكم الإدارية و ترتيبا على هذا الشرط تستبعد من نطاق تطبيق الغرامة التهديدية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية[2]، تقابلها نص المادة (L911-5 ) من قانون 125/95 الفرنسي السالف الذكر[3] .

**ثانيا: وجوب أن يتطلب تنفي الحكم اتخاذه الإدارة تدبيرا معينا**

يعبر هذا الشرط عن الصلة بين سلطة الأمر و سلطة توقيع الغرامة التهديدية، و يفترض في هذا الشرط حتى يمكن القاضي الإداري استخدام أسلوب الغرامة التهديدية أن يتضمن الحكم المطلوب تنفيذا التزاما على الإدارة بالقيام بعمل معين يتمثل في اتخاذ أو قرار محدد، و يستوي أن يصدر الحكم بصدد أي دعوى من الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري[4].

و لهذا السبب، فإن الغرامة التهديدية قد تقترن بصدور أمر سابق على التنفيذ، أي في الحكم الأصلي، من الجهة القضائية الإدارية، عملا بأحكام المادة 980 ق.إ.م.إ، وقد تكون لاحقة له بعد ثبوت عدم التنفيذ لأي سبب كان عملا بأحكام المادة 981 ق.إ.م.إ.

**ثالثا: قابلية الحكم للتنفيذ**

مصدر هذا الشرط أنه لا تكليف بمستحيل و لا إجبار على شيء إلا إذا كان من الممكن القيام به، فليس من المتصور أن يقوم القاضي الإداري باستخدام التهديد المالي اللاحق على صدور الحكم أو القرار إذا كان التنفيذ مستحيلا، أي غير ممكن و تتنوع الاستحالة المانعة من

---

[1] مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، المرجع السابق، ص 103.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 240.

[3] عائشة غنادرة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق، ص 238.

[4] عبد القادر محمدي، الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر، المرجع السابق، ص 44.

التنفيذ تبعا لمصدر الإجراء أو الواقعة المفضية إلى استحالته إلى نوعين: استحالة قانونية و أخرى مادية أو واقعية ومن الاستحالة القانونية إلغاء الحكم من طرف مجلس الدولة و من الاستحالة الواقعية فقدان مستند إدارية أو بلوغ المحكوم له سن التقاعد[1].

**رابعا: لزوم الغرامة التهديدية**

إذا كان القضاء الإداري وفقا لنص المادتين 987-979 من ق.إ.م.إ ملزما بأن يأمر الإدارة باتخاذ قرار معين أو إصدار قرار، بعد تحقيق جديد خلال أجل يقدره فإنه غير ملزم و في جميع الأحوال بأن يقضي بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ الإدارة الأوامر الصادرة عنه[2].

فقراءة نص المادتين 980 و981 ق.إ.م.إ تضفي الطابع الجوازي للغرامة التهديدية بخصوص الأوامر التنفيذية السابقة على مرحلة التنفيذ أو الاحترازية، و أيضا الأوامر اللاحقة على الحكم الأصلي.

**الفرع الثاني**

**ميعاد سريان الغرامة التهديدية**

إن المتصفح للنصوص التشريعي المنظم للغرام التهديدي، يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد لحظة بدء سريان الغرام التهديدي، ولا اللحظة التي تتوقف عندها لتتحول بعد ذلك إلى تعويض، فعل اعتبار أن الغرام التهديدي هي وسيلة غير مباشرة للوصول إلى التنفيذ العيني و ذلك بالضغط ماليا على المحكوم عليه لحمله على تنفيذ الالتزام الملقى على عاتقه، فإن لحظة بدء سريانها تبدأ مع بداية التنفيذ و امتناع المدين عنه، و بما أن التنفيذ لا يمكن أن يبدأ إلا إذا توفر لد الدائن سند تنفيذي و الأحكام القضائية لا تعترف كذلك إلا إذا حازت القوة التنفيذية[3].

المبدأ هو أن القاضي متى أمر بغرامة تهديدية فعليه أن يحدد بدء سريان مفعولها (المادة

[1] عائشة غنادرة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، المرجع السابق ، ص 238.

[2] عبد القادر محمدي، الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر، المرجع السابق، ص 45.

[3] موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، المرجع السابق، ص 112.

980 من ق.إ.م.إ)، و باستثناء حالات الاستعجال القصوى فإنه مطلوب من القاضي أن يمنح الإدارة أجلا معقولا للتنفيذ، و يسري هذا الأجل اعتبارا من يوم تبليغ الأمر أو الحكم أو القرار القضائي الى الجهة الإدارية، و يقرر سريان الغرامة بعد انتهاء هذه الأجل، و وفق ما يجري عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن متوسط أجل التنفيذ هو في الغالب شهران اثنان(2)[1] .

كما له أيضا إما أن يترك المدة دون تحديد، و في هذه الحالة يكون الحد الأقصى لها هو تمام تنفيذ حكم الإلغاء و إما أن ينص صراحة في منطوق حكمه المتضمن الأمر بالغرامة التهديدية على أنها تظل سارية حتى تمام التنفيذ، و في الحالتين الأخيرتين تتضاعف قيمة الغرامة التهديدية و لا يتوقف سريانها إلا بتمام تنفيذ حكم الإلغاء أو الى أن يبلغ اليأس من التنفيذ مداه بأن يتأكد فيه القاضي الإداري يقينا من أن الإدارة لن تنفذ هذا الحكم مهما بلغ السريان الزمني لها، فبعدئذ تتوقف عن السريان و يبدأ القاضي الإداري في إجراءات تصفيتها[2].

**الفرع الثالث**

**تصفية الغرامة التهديدية**

إن تصفية الغرامة التهديدية هي المرحلة الثانية لنظام الغرامة التهديدية، و التي يظهر خلالها الأثر القانوني للحكم بالغرامة التهديدية و ذلك عندما ينكشف الموقف النهائي للمدين، سواء بأن يحدث التهديد المالي فيه أثر في توقيفه عن عناده و يعمد الى تنفيذ التزامه أو أن يصر على موقفه و يصمم على أن لا يقوم بتنفيذ التزامه[3].

**أولا: طلب التصفية**

يعد طلب تصفية الغرامة التهديدية إجراء تبعيا غير مستقل عن الأمر بها، إذ هو امتداد طبيعي له، تولد عنه و ترتب عليه، فيمكن تقديمه من طرف صاحب الشأن كباقي الطلبات الأخرى، كما

[1] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 242.

[2] أسامة جفالي، "سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون08-09"، **مجلة الحقوق و العلوم السياسية**، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 08، جزء 02، جوان 2017، ص ص 755/754.

[3] توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 36.

يمكن للقاضي الإداري التصدي لذلك من تلقاء نفسه، بحيث أنه متى رأى أن تدابير التنفيذ التي أمر بها لم تنفذ، باشر إجراءات التصفية حتى دون تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن، و لا يعتبر في هذه الحالة أنه قد حكم بما لم يطلب منه، إذ أن التصفية هنا هي نتيجة حتمية للأمر بها و ذلك إن لم يقرر القاضي الإداري إعفاء الإدارة منها، و هذا الموقف كان صريحا من المشرع[1].

أما من حيث ميعاد طلب التصفية فيرجع في شأن تحديده الى المدة التي حددها القاضي الإداري لتنفيذ ما قضى به من أمر أو حكم أو قرار أو كمهلة إجرائية تتخذ خلالها الإدارة التدابير اللازمة للتنفيذ، وبعد انقضاء هذه المهلة تبدأ الغرامة في السريان تزايدا الى أحد الآجال: إما يوم تنفيذ الحكم، وإما يوم انتهاء المدة التي حددها القاضي لسريان الغرامة التهديدية، وإما اليوم الذي يتأكد فيها أخيرا أن الإدارة لن تنفذ الحكم مهما بلغ السريان الزماني للغرامة التهديدية[2].

**ثانيا: سلطة القاضي عند تصفية الغرامة التهديدية**

إن القاضي الإداري في هذا المقام يملك، سلطة تكاد تكون مطلقة، إذ أنه يتمتع بسلطة تصفية الغرامة التهديدية أو إنقاصها أو إلغائها، غير أن هاته السلطة يرد عليها استثناء وهو عدم جواز الزيادة في المبلغ النهائي المصفى للغرامة التهديدية، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يحكم بمبلغ أكبر من المبلغ المصفى، و إن كان له أن يلغيه أو أن يأمر بمبلغ أقل، وعليه فإن لقاضي التصفية الخيار بين ثلاثة أمور: ألغاء الغرامة، إيقاف الغرامة كما هي أو تخفيض مقدارها، و يخضع في ذلك لضابطين[3]:

– أولهما مؤداه أنه لا يجوز له زياد معدل الغرامة الذي حدده سابقا، باعتباره الحد الأقصى الذي رأى فيه القدر الملائم لحث الإدارة على التنفيذ تقديرا لظروف الحال عند الأمر بالغرامة التهديدية.

– أما الثاني، فإنه يأخذ في الحسبان عند ممارسته لتعديل أو الإلغاء جسامة خطأ الإدارة و

[1] أسامة جفالي،"سلطة القاضي الإداري في الأمر بالرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09"، المرجع السابق، ص 755.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 243.

[3] أسامة جفالي، المرجع السابق، ص 756.

مدى سوء نيتها في عدم التنفيذ، و مراعاة حالة الضرورة و مبررات الإدارة في عدم التنفيذ[1] .

بناءا على أحكام المادة 985 من ق. إ. م.إ، أن المحكوم له لا يستأثر بمبلغ التصفية كله إذا تجاوز المبلغ قيمة الضرر اللاحق به، نفهم من هذه المادة أن القاضي الإداري عندما يقوم بتصفية الغرامة التهديدية يقوم بعملية حسابية بسيطة، وذلك بضرب عدد الأيام التي تأخرت الإدارة عن التنفيذ، في مبلغ الغرامة المحكوم بها عن كل يوم تأخير، ثم المبلغ المتحصل عليه الذي يمثل قيمة تصفية الغرامة التهديدية، يمنح جزء منه للمدعي المستفيد من الغرامة التهديدية حسب الضرر اللاحق به بسبب التأخر في التنفيذ أو بسبب عدم التنفيذ، أما الجزء المتبقي من مبلغ التصفية يدفع للخزينة العمومية.

**ثالثا: توزيع حصيلة الغرامة التمهيدية**

فبعد تصفية الغرامة التهديدية فإن حصيلة التصفية تؤول الى المحكوم له، حيث أن هذه الحصيلة مستقلة عن التعويض الذي يمكن المطالبة به وهذا ما نصت عليه المادة 982 من ق. إ. م. إ.

غير أنه بإمكان القاضي الإداري، وهذا أمر جوازي، ألا يأمر بدفع جزء من الغرامة الى المحكوم له، وعليه في هذه الحالة أن يأمر بدفع هذا الجزء الى خزينة الدولة، و لم يتضمن ق. إ. م. إ أي نص أو أية قاعدة تخص نسبة توزيع الغرامة التهديدية بين المحكوم له و بين خزينة الدولة، وترك حل هذه المسألة للسلطة التقديرية للقاضي الإداري (المادة 985 من ق.إ.م.إ)[2].

**رابعا: المسؤولية المالية للموظف**

تدعيما لنظام الغرامة التهديدية فقد كرس القانون المتعلق بمجلس المحاسبة مبدأ المسؤولية المالية للموظف الذي يتسبب بتصرفه في الحكم على الإدارة بغرامة تهديدية (المادة 88 ف 11 من الأمر رقم 95-02 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم)، و بإمكان الموظف الطعن

[1] أسامة جفالي،"سلطة القاضي الإداري في الأمر بالرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09"، المرجع السابق، ص 756.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 245.

في قرار تحميله المسؤولية المالية أمام مجلس المحاسبة نفسه، حيث تنظر الغرفة مجتمعة في هذا الطعن، و بإمكانه الطعن أمام مجلس الدولة بطريق النظر (م 100 من الأمر رقم 95-02 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم)[1].

إن مسائلة الموظف الممتنع عن التنفيذ شخصيا تعد وسيلة جيدة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية لأن الموظف سوف يدرك أنه معرض للحكم عليه بالغرامة و أنه سيمس في ذمته عن تصرفه السيء الذي خالف به أصل من الأصول القانونية، وبالتالي فانه لن يستهين بقوة الشيء المقضي به وسيعمل على تنفيذها، أما إذا ظل لديه الإحساس بأنه محصن و في حماية الجهة الإدارية التي يعمل بها وأنه ليس معرض لأي عقاب فإنه يستهين بقوة الشيء المقضي به، مما يجعل لتقرير هذه المسئولية أثر رادع و مانع من عرقلة التنفيذ للأحكام الإدارية[2].

[1] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 246.

[2] عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 190.

## خلاصة الفصل الأول

إن الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية الوسيلة الأنجع لضمان حماية الحقوق و الحريات من تعسف الإدارة التي تتوسع سلطتها في تقييد الظروف الاستثنائية لحماية النظام العام، إذ يجوز لها اتخاذ تدابير استثنائية قد تكون غير مشروعة لو صدرت في الظروف العادية و تتحمل بذلك مسؤوليتها في تعويض الأشخاص لجبر الأضرار اللاحقة، و ذلك من خلال تدخل المشرع بإعطاء القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة باحترام حجية الشيء المقضي فيه عن طريق الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ الأحكام، و في حالة عدم التنفيذ يمكنه فرض غرامة تهديدية عليها، غير أن تلك السلطة مربوطة بإجراءات معينة لا تخاذها لما لها من أثر كبير في ضمان حقوق الأفراد، و ذلك بحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، في أسرع وقت ممكن.

# الفصل الثاني

## الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

تعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء اكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية و الدفاع عن الحقوق و الحريات الفردية نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال و ضمانات قانونية و اتصافه بالحياد و الموضوعية، سواء في مواجهة الأفراد أو في مواجهة الحكومة[1].

فيما يعد الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون، حيث يهدف للمحافظة على النظام العام والسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيد القانون، و لديها الإمكانيات البشرية و المادية التي تعينها على وضع التشريعات موضع التنفيذ و لهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية بإصدار قرارات من أجل حماية النظام العام[2] .

إذا كانت الرقابة القضائية في ظل الظروف العادية تستوجب أن يكون القرار الإداري مكتمل الأركان من اختصاص، شكل، محل، سبب و غاية، و في حالة تخلف أحد هذه الأركان يكون القرار مخالفا للقانون، و يكون القرار قابلا للإلغاء، أما في الظروف الاستثنائية تتسع سلطت الإدارة مما يدفعها للخروج على بعض أركان القرار الإداري لمواجهة الظروف القائمة.

لقد ارتأينا التطرق في هذا الفصل الى حدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في مبحث الأول وسلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الضبط الإداري في مبحث الثاني.

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص68.

[2] محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بالإدارة الجزائرية (دراسة مقارنة)، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، تخصص: حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018/2017، ص05 .

## المبحث الأول

## حدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري

استقر القضاء على أن القرارات الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية و التي تمس الحقوق و الحريات ليست بمنأى عن رقابة قاضي الإلغاء، فإذا كانت هذه الظروف تحجب الرقابة القضائية على بعض عيوب أو عناصر القرار، فهذا لا يمتد الى عيب السبب و عيب الإنحراف بالسلطة، فالسلطات الإدارية ملزمة باحترامهما و إلا كان قرارها معيبا[1].

لقد كان من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط و ذلك لتوازن بين تحقيق متطلبات النظام العام و الحفاظ على حريات الأفراد و تقييد الحريات العامة ذاتها، لأن وضع الحرية في يد الإدارة يجعلها تميل للانحراف في بعض الأحيان مما يعصف بحريات الحقوق الفردية، نظرا لما تملكه من وسائل القهر، إذ تستطيع أن تلزم الأفراد بإرادتها المنفردة بواسطة قرارات تكون نافذة أو أن تلجأ إلى تنفيد الجبري بالقوة عند الاقتضاء.

وعليه سندرس في المطلب الأول الرقابة الخارجية على قرارات الضبط الإداري، أما المطلب الثاني نخصصه للرقابة الداخلية على قرارات الضبط الإداري.

### المطلب الأول

### الرقابة الخارجية على قرارات الضبط الإداري

و نقصد بها التحكم في سلامة عنصر الاختصاص و الشكل و يرى الأستاذ "bourjol" في هذا الشأن "**أن المشروعية الخارجية لها أهمية أقل لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعيته تحت مظهر خارجي مشروع**"[2].

يقصد بالعناصر الخارجية في القرار الإداري كل من ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات،

---

[1] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2019/2018، ص106.

[2] محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص 182/181 .

بحيث تلتزم الإدارة في إطار ممارسة نشاطها الضبطي بالتصرف وفقا لقواعد الاختصاص المحددة سابقا، و وفقا للإجراءات والشكليات التي حددها القانون .

إذا إن الرقابة القضائية على مشروعية قرارات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تختلف من ركن لأخر، فنجدها تنعدم فيما يتعلق بركني الاختصاص والشكل و الإجراء و ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي حيث رفض الحكم بإلغاء القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل و الإجراء في الظروف الاستثنائية، كما أجاز تصرفات الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية رغم عدم مشروعية توليه للوظيفة العامة[1].

نقصد بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري، ما إذا كان يحتوي هذا الأخير على عيب من عيوب الاختصاص، أو كان مخالفا للشكل و الإجراءات المقررة قانونا، و ذلك تحت طائلة تحقق عدم المشروعية، و هما وجهان من أوجه دعوى الإلغاء التي يكتشفها القاضي بعد البحث عنها في ظاهر القرار، و هذا ما دفعنا للقول أنها رقابة خارجية[2] .

### الفرع الأول

### الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص

يقوم المشرع عادة بتحديد اختصاص كل موظف في الدولة وذلك من خلال نصوص القانون أو اللوائح التي تنظم العمل الإداري داخل كل جهة إدارية، و يعد تحديد الاختصاص من الدستور أو المسائل الهامة في الحياة الإدارية لكي يستطيع كل موظف تحمل أعباء وظيفته بدقة وحرص، و يتوجب على كل موظف عدم التدخل في اختصاصات غيره من الموظفين، و قد رتب المشرع البطلان في حالة عدم الاختصاص و في بعض الحالات انعدام القرار الصادر من موظف غير مختص طبقا للقانون[3].

يقصد بالاختصاص: "**الوظيفة التي يعهد بها المشرع لهيئة معينة لتباشرها وفق الحدود**

---

[1] حسين فريجة، شرح القانون الإداري –دراسة مقارنة–، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010، ص223.

[2] خالد داودي، إلغاء القرارات الإدارية أمام القاضي الإداري، دار الإعصار العلمي، ط1، الجزائر، 2017، ص53.

[3] بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2013، ص128

**المرسومة لها"**[1].

أو هو المكنة والقدرة القانونية و الصفة القانونية التي منحتها القواعد و الأحكام القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين أو هيئة إدارية محددة لتتصرف و تتخذ القرارات الإدارية باسم و لحساب المؤسسات و المنظمات و المرافق العامة الإدارية و الوظيفية الإدارية في الدولة بصورة شرعية[2].

**"و هو أيضا الصفة القانونية أو القدرة التي تعطينا القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا"**[3].

هو أيضا عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة هيئة أو فرد اخر[4].

**أولا: تعريف عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية**

يتقيد رجل الإدارة باختصاصه في الحالات العادية و لا يمكن له الخروج عنه و إلا عد قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص، و استثناءا يمكن الخروج عن القاعدة إذا كانت ظروف الحال تبرر ذلك، وبالتالي فإن رقابة القاضي على عيب الاختصاص تكون مقصورة على الظروف العادية، في حين لا يفحص في الظروف غير العادية في اختصاص مصدر التدبير الضبطي، بل يكتفي بفحص مدى توفر الظرف الاستثنائي[5].

---

[1] محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2006، ص313.

[2] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر، 1998، ص501.

[3] صبرينة برارمة، القانون الإداري المعمق ،مقدمة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2020/2019،د ص.

[4] ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص112.

[5] صبرينة برارمة، المرجع السابق، د ص.

و بالتالي نستنتج أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، بل أنه العيب الوحيد من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية و تجعلها قابلة للإلغاء المتعلق بالنظام العام.

و من ناحية الاستعجال لا يبيح للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص إلا في حالة واحدة تتمثل في الظروف الاستثنائية عند توافر شروطها القانونية، لذا فإن الإدارة لا تستطيع أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في حالة إبرام العقد، ولأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام، ولا يجوز تصحيح عيب عدم الاختصاص إذا شاب القرار الإداري، بإجراء لاحق لصدورها[1].

**ثانيا: صور عيب عدم الاختصاص**

يفرق الفقه و القضاء بين نوعين رئيسيين من عيوب عدم الاختصاص: عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة الذي يصل بالقرار الإداري الى درجة الانعدام، وعدم الاختصاص البسيط الذي يجعل القرار معيبا و قابلا للإلغاء في حالة الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

**أ-عدم الاختصاص الجسيم**

حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة و مؤهلة قانونا لذلك، فإننا نكون أمام عدم اختصاص جسيم واغتصاب للسلطة مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعدما و كأنه لم يكن[2].

**ب-عدم الاختصاص البسيط**

يقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، و لهذا فإنه أقل خطورة، و إن كان أكثر حدوثا في العمل من حالات اغتصاب السلطة[3].

---

[1] عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ص408/409.

[2] محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص181/182.

[3] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص607.

يعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط الصورة الأكثر شيوعا لعيب عدم الاختصاص، و هو يحدث داخل السلطة التنفيذية نفسها و بين إدارتها و موظفيها و يقصد به مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية من حيث الموضوع أو الزمان أو المكان[1].

يتحقق عيب عدم الاختصاص البسيط عندما تخالف قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمة، و تعد هذه الحالة أكثر شيوعاً في العمل و أقل خطورة.

ويختلف عيب عدم الاختصاص البسيط عن عيب عدم الاختصاص الجسيم في أن النوع الأول لا يؤدي إلى انعدام القرار بل إلى قابليته للإلغاء فحسب، و لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء إلا خلال مدة معينة، و أن فوات هذه المدة يؤدي إلى أن يصبح القرار المعيب مثل القرار السليم و يرتب آثاره و لا يحق الطعن فيه بالإلغاء بعد ذلك.

**ت- عدم الاختصاص الموضوعي**

و مفادها إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى، و لقد حدد المشرع الجزائري مسبقا السلطات المكلفة قانونا بممارسة نشاط الضبط الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تقوم بأي عمل أو تتخدد أي إجراء خارج حدود اختصاصها، و ذلك طبقا لقاعدة مفادها إن سلطات الضبط الإداري لا تتمتع بسلطة تقديرية بل هي مقيدة، فهي إما أن تكون مختصة فيحق لها اتخاد القرار الملائم ، و إما انا لا تكون كذلك فيمتنع عليها و ليس لها في ذلك حرية الاختيار[2].

و من أجل تفادي تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام المركزية وسلطات الضبط الإداري الخاص المحلية وضع القضاء الإداري قاعدة عامة لحل وحسم التنازع في الاختصاصات بين هذه السلطات ومضمون هذه القاعدة القضائية، إنه كأصل عام يجب أن تمتنع سلطات الضبط

[1] وليد مهدي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017/2016، ص40.

[2] عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد4، 1987، ص114.

الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وأعمال سلطات الضبط الإداري الخاص[1].

**ث- عدم الاختصاص الزماني**

وهو تحديد البعد الزماني أو لممارسة اختصاصها، أي ضرورة أن يصدر القرار الإداري من موظف أو جهة إدارية تملك الحق في إصداره زمنيا، بمعنى أن يصدر وقت أن كان الموظف متمتع بسلطة إصداره، وإلا أعتبر القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص الزمني.

بالنسبة لقرارات الضبط الإداري، فإن عدم الاختصاص الزماني غير متوقع حدوثه لأن سلطات الضبط الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة لكن الإشكال يطرح أنه في حالة انتماء العهدة المقررة لسلطة الضبط الإداري و رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا، أو إنهاء مهام أحد الولاة أو وزير ما، فقد تمضي فترة التنصيب الرئيس الجديد، أو الوالي الجديد، فإنه يلجأ الى نظرية تسيير الشؤون العادية و التي يستمر بموجبها عمل هذه السلطات و ذلك لتأمين السير العادي و المعتاد للإدارة، لكن الأخذ بهذه النظرية لا يتبعه اتخاد هذه السلطات لقرارات الضبط الإداري من شأنها إعاقة خلفائهم[2].

**ج-عدم الاختصاص المكاني**

يبدو هذا العيب عندما تعتدي سلطة إدارية محدد اختصاصها ضمن نطاق ترابي معين فتصدر قرارات في مكان تابع لاختصاص سلطة إدارية أخرى محدد اختصاصها ضمن نطاق جغرافي معين و يترتب على ممارسة أحد أعضاء السلطة الإدارية ماله من اختصاص في عين النطاق الإقليمي المخصص له، أن يكون عمله مشوباً بعدم المشروعية، لمخالفة قواعد الاختصاص المكاني[3].

إذا هو تحديد وحصر الحدود الإدارية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس

---

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص197.

[2] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص168.

[3] سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ط3، 2002، ص140.

اختصاصاته في نطاقها، فتحدد القوانين واللوائح لكل جهة إدارية أو موظف عام نطاق مكاني أو جغرافي يمارس ذلك الموظف اختصاصاته فيه، فالموظف يلتزم بالدائرة أو المكان التابع له فإذا ما تجاوزهما كان قراره مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني، وحالات عدم الاختصاص المكاني نادرة الحدوث نظرا لوضوح الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية[1].

**الفرع الثاني**

**الرقابة على الشكل والإجراءات**

يقصد بالشكل إفصاح الإدارة عن إدارتها وفقا أو تبعا للشكل و التدابير التي حددها القانون، و الأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم يقيدها بشكل أو إجراء، غير أن المشرع قد يتدخل و يحدد الشكل و الإجراءات الواجب إتباعها لإصدار القرار الإداري، و ذلك حماية لحقوق و حريات الأفراد، بحيث يترتب على صدور القرار الإداري دون الالتزام بالشكل الذي حدده القانون دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا معيب ويكون عرضة للإلغاء[2].

إذا اشترط القانون صدور القرار مكتوبا أو مسببا كما هو الحال بالنسبة للقرارات التأديبية، فإن مخالفة الإدارة لهذا الشكل يبطل قرارها، حيث يكون معيبا في شكله، فقد اشترط المشرع أن يصدر القرار كتابة كما اشترط نشره، و يجب أن يحمل القرار تاريخ صدوره و توقيع مصدره.

عرف جانب من الفقه عيب الشكل و الإجراءات بأنه "**عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين و اللوائح، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية، أو بمخالفتها جزئيا**"[3].

**أولا: الشكل**

القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار

[1] حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2012، ص40.

[2] عمار بوضياف، الوسيط في دعوى الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2011، ص64.

[3] بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، المرجع السابق، ص143.

الإداري، كما يقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري ، وقد يكون شفاهة أو كتابة ويتخذ دائما شكلا كتابيا إذا صدر في شكل صيغة تتضمن اسم الجهة التي أصدرته، و محتوياته، وتاريخ إصداره، وتاريخ العمل به، أو إذا صدر في شكل تعليمات أو منشورات، بشرط أن يكون من شأنها إحداث أثر قانوني، كذلك قد يكون القرار الإداري صريحا أو ضمنيا[1].

**ثانيا: الإجراءات**

تلك الخطوات الواجب على الإدارة إتباعها و التقيد بها في إصدار القرارات الإدارية، و تتعدد و تتنوع الإجراءات التي يجب على الإدارة مراعاتها من أجل صحة و سلامة قراراتها بتنوع و تعدد طبيعة هذه القرارات مما يعني صعوبة حصر مثل هذه الإجراءات ضمن قائمة شاملة.

**ثالثا: تعريف عيب الشكل و الإجراء**

يمكن تحديد تعريف عيب الشكل و الإجراءات في أنه مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، ويستوي أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، فقد يشترط القانون صدور قرار في مجال معين أو أن يكون مسببا أو بعد إتباع إجراء معين كاستشارة لجنة ما قبل إصداره و جزاء هذه المخالفة هو إلغاء القرار الإداري، كما يمكن تعريف عيب الشكل و الإجراءات بأنه "**عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين و اللوائح في إصدار القرارات الإدارية**"[2] .

و يقصد بالإجراءات تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته في القالب الذي يظهر فيه، أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية و كثيرا ما يأخذ مفهوم الشكل معنى واسع ليشمل الإجراءات أيضا[3] .

و هو أيضا مخالفة الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها

---

[1] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع سابق، ص46.

[2] عادل بوراس،" دعوى إلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري"، **مجلة الفقه والقانون**، العدد 3، جامعة المسيلة، 2013، ص21.

[3] هنية أحميد ، "عيوب القرار الإداري"، **مجلة المنتدى القانوني**، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد5، د س ن، ص51.

لقراراتها و يستوي في ذلك أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، و الأصل، إنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها، ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، و عندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها، و بإتباع الشكليات المحددة و باتخاذ الإجراءات المقررة [1].

**رابعا: أهمية الشكل والإجراءات بالنسبة للمصلحة العامة والأفراد**

**أ- بالنسبة للمصلحة العامة**

إنه يقوم بدور تجسيد و ابراز إرادة السلطة الإدارية الباطنة في اتخاذ قرار إداري معين، في صور و مظاهر خارجية معلومة و معروفة لدى المخاطبين بهذا القرار فيلتزمون بتنفيذه اختيارا أو جبرا، حيث يقوم كذلك بإلزام السلطات الإدارية المختصة بضرورات إتباع و اتخاذ إجراءات و القيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين و اللوائح الإدارية و مبادئ و أحكام القضاء قبل و خلال و بعد اتخاذ واصدار القرارات الإدارية، و يؤدي ذلك إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر و مزالق و هفوات الزلل و التسرع و الغضب و الارتجال[2] .

ونستنتج أن ركن الشكل و الإجراءات يلعب دورا حيويا في تدعيم و تقويه مبدأ المشروعية في الدولة، إذ يوسع في مصادر و مظاهر و نطاق أحكام الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية .

**ب- بالنسبة للأفراد**

فإن إصدارها وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون في أغلب الأحيان يعمل على إصدار هذه القرارات بحيث تكون ضمانة لهم في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة و امتيازاتها الخطيرة، و مؤدى ذلك تفادي اتخاذ قرارات سريعة ارتجالية و غير مدروسة و غير عادلة تتسم بالتعسف و ماسة بحقوق الأفراد و حرياتهم، بحيث أن قواعد الشكل تمنح الإدارة فرصة معقولة للتروي و

[1] حورية بن محال، دور الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020/2019، ص46.

[2] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص47.

التدبر، وبذلك تقل القرارات الطائشة [1].

## المطلب الثاني

## الرقابة الداخلية على قرارات الضبط الإداري

الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري تستهدف التحقق من مخالفة القانون و الانحراف بالسلطة والإجراءات أي التأكد من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل و أن السبب و الغاية هما شروط الموضوع، فالرقابة على المشروعية الداخلية هي النطاق المادي لأعمال وتدبير الضبط الإداري، كما جاء بتعبير الأستاذ vedel و التحقق من مخالفة القانون و الانحراف بالسلطة و الإجراءات، أي مطابقة الموضوع العمل القانوني، على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل و أن السبب و الغاية هما شروط الموضوع، و يقدره الأستاذ Bouljoul بقوله "**هذه الرقابة لها أهمية بالغة، إذ تتيح للقاضي اختيار الوسيلة التي يكشف بها عن اخد عيوب الشرعية بواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه**"[2].

فإذا لم تقم الحالة الواقعية المبررة لاتخاذ الإجراءات في الظروف الاستثنائية، ألغي هذا الإجراء لعدم مشروعيته و كذلك الحال لم يجز للإدارة الضبطية أن يخرج عن غاية الضبط الإداري والمتمثلة في المحافظة على سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية، ففي ظل هذه الظروف يتحتم على الإدارة التوسع في ممارسة ما يهدد سلامة الدولة و الأمن العام، فتقوم بإصدار قرارات إدارية تكون ملائمة مع الظروف الاستثنائية، في حين تكون مخالفة للقانون لتخلفه عن أحد أركان القرار .

[1] إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار قنديل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010، ص54.

[2] أحمد مبخوتة، "الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال و تدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية"، **مجلة المعيار**، الجزائر، العدد الثامن عشر، جوان 2017، ص174.

**الفرع الأول**

**عيب السبب**

يعرف ركن السبب على أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تجعل الإدارة تتدخل لتصدر القرار الإداري فسبب القرار التأديبي يكمن في إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، كما نجد أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها لأن الأصل أن قراراتها صدرت لأسباب صحيحة، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس، غير أن ركن السبب يختلف بحسب سلطة الإدارة المقيدة أو التقديرية [1].

و تعد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ الشرعية في إصدار القرار، ذلك أن القرارات الصادرة من الإدارة يجب أن لا تصدر بدون مبرر، بل يجب أن تصدر استنادا إلى أسباب صحيحة و واقعية تبرر اتخاذها، كما يخضع سبب القرار الرقابة قضائية متدرجة تبدأ من التأكد من الوجود من الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة و تعتبرها سببا لقرارها يتلوها رقابة القضاء في بعض الأحيان إلى مدى القانوني الذي أسبغته على تلك الوقائع.

ونستنتج مما سبق أن القضاء يتجه في بعض الأحيان إلى مدى أبعد في رقابته على ركن السبب و المتمثل في رقابة الملائمة.

**أولا: صوره**

أ- الرقابة على الوجود المادي للوقائع: يمارس القضاء رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها من حيث وجودها، وتعد الرقابة القضائية على سبب القرار الحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان، و يباشر القضاء الإداري رقابته على سبب القرار في شقيه الواقعي و القانوني، فهو يفحص الواقعة التي تقيم عليها جهة الإدارة قرارها ليتأكد مما إذا كانت قائمة فعلا أو غير قائمة، و ليتأكد في حالة قيامها مما إذا كانت صحيحة أو غير صحيحة[2] .

و إذا كانت القاعدة الأصلية تفرض قيام سلطة الضبط بالتصرف بناءا على أسباب صحيحة

[1] وليد مهدي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص60.

[2] محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بالإدارة الجزائرية (دراسة مقارنة)، المرجع االسابق، ص68.

تبرر تصرفها، فإذا ثبت للقضاء أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإنه يكون معرضا للإلغاء من قبل القضاء الإداري، يتعين على القاضي الإداري أن يبحث في ما إذا كانت الحالة المادية في الواقع قد وجدت حقا وليس مجرد توهم من طرف الإدارة، فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا، لكن تبين له أن الإدارة لم تعطي للوقائع التكييف القانوني الصحيح، فإن القاضي يعتبر سبب القرار معيبا ويستوجب الإلغاء[1] .

ب-الرقابة على الملائمة: المبدأ المستقر بالنسبة للقرارات الإدارية عموما أن للإدارة مطلق الحرية في تقدير أهمية الوقائع و الخطورة الناتجة عنها فإن ذلك من الملائمات المتروكة لها بلا معقب عليها، إلا أنه يستثنى من ذلك حالة ما إذا اشترط القانون وجود مبرر قوى أو سبب لصدور القرار، فهنا يراقب القاضي الإداري ضرورة و أهمية القرار، لأن هذه الضرورة تغدو شرط الشرعية القرار، و في هذه الحالة يراقب القضاء الإداري تناسب القرار[2].

إذ يكمن هدف القضاء الإداري من هذه الرقابة في تقدير أهمية الوقائع و مدى ارتباطها بالنتائج التي وصلت إليها، و الإحاطة بظروفها و ملابساتها و التوغل فيها بكافة عناصرها من حيث تقييمها الوظيفي، و ذلك حتى يضمن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد[3] .

نستنتج أن الرقابة القضائية على ملائمة القرار الإداري للوقائع فرضت لمعرفة مدى تناسب بين الوقائع و القرار الإداري الذي صدر بناء عليها، و نظرا لأن هذا التوسع في الرقابة القضائية هو بمثابة استثناء من القاعدة العامة فإنه يمارس في نطاق ضيق، أي على فئة محددة من القرارات الإدارية .

ت- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع: لقد صار التكييف القانوني للوقائع أحد المجالات التي يبسط من خلالها القضاء الإداري رقابته، على أعمال الإدارة الضابطة، بعد أن أضحى

---

[1] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص59.

[2] مسعودة مقدود، "تطورات الرقابة القضائية على عناصر القرار الضبطي"، المرجع السابق، ص ص707/706.

[3] حسان عبدالله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، دار الكتب والوثائق العلمية، الإسكندرية، 2016 ، ص559.

القضاء الإداري قضاء وقائع و قانون، و يقصد بهذه الرقابة تأكيد القضاء من صحة إسناد الوقائع الثابتة و الموجودة، استنادا سليما و صحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية و التنظيمية و أيضا من خلال التأكد من التفسير الصحيح لهذه القواعد، و تطبيقا على ذلك فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوصف القانوني للوقائع، في حكمه الصادر في 14 افريل 1914 في قضية Gomel[1].

حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن البرلمان الفرنسي كان قد أصدر في سنة 1911 قانونا بفرض بعض القيود على العقارات المبنية بالقرب من المناظر الأثرية، طبقت الإدارة هذا القانون على السيد Gomel الذي كان قد تقدم بطلب رخصة البناء لبناء عقار يقع في أحد الميادين العامة هو ميدان Beau van، فرفض محافظ السين ذلك الطلب مستندا إلى نص المادة 18 من القانون السابق ذكره، التي تمنحه سلطة عدم تسليم رخصة البناء إذا كان ذلك البناء يمس بالمعالم الأثرية، فطعن السيد Gomel في قرار محافظ السين الذي أعتبر أن ميدان Beau van يعد من المناظر الأثرية التذكارية، فقبل مجلس الدولة الطعن و أصدر حكمه بإلغاء قرار محافظ السين على أساس أن ذلك الميدان ليس منظرا أثريا، و بالتالي لا مجال لتطبيق قانون L911 [2].

**الفرع الثاني**

**عيب المحل**

لم تعطى تسمية صحيحة لهذا العيب إذ عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 21 مارس 1867 بعبارة المخالفة المباشرة للقانون في قضية بتيزي وزو والذي يفهم من عبارة القانون "**الدستور، المبادئ العامة للقانون، المعاهدات، القوانين النصوص التنظيمية**"[3] .

لقد ارتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل و الذي يعرف بأنه التغيير الذي يحدثه في الوضع

[1] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص61.

[2] مسعودة مقدود، "تطورات الرقابة القضائية على عناصر القرار الضبطي "، المرجع السابق، ص ص707/706.

[3] عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص34.

القانوني القائم لحظة صدوره ينشئ مركزا قانونيا جديدا أو يعدل أو يلغي مركز الإقامة، و من شروط صحة محل القرار الإداري أن يكون المحل ممكنا عملا و جائزا قانونا فضلا عن أنه يرتب أثرا حالا و مباشرا، فيجب أن يكون القرار الإداري موافقا للقانون إذ أن المحل يمثل الأثر المترتب على قرار الإدارة و هذا الأثر هو الذي يبحث عن مدى مطابقته للقانون، و يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهاءه[1] .

و يشترط في محل القرار أن يكون ممكنا و مشروعا، فإذا كان القرار معيبا في فحواه أو مضمونة بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار مخالف للقانون أيا كان مصدره دستوريا أو تشريعيا أو لائحة أو مبادئ عامة للقانون ففي هذه الحالات يكون غير مشروع و معيبا بمخالفته للقانون، و يطلق على عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، إذ أن القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة شروط صحة القرار الإداري، ويعتبر من أهم أوجه الإلغاء و أكثرها وقوعا من الناحية العملية .

إذا لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبطية إلا بترخيص من القانون، أي لابد من أن تعتمد على نص تشريعي يمنح الإدارة اختصاص بذلك، أو على الأقل يبيح لها تقييد الحريات، و العيب الذي يلحق في محل القرار الإداري هو عيب مخالفة القانون، و من ثم يعد خروج على قاعدة عامة و مجردة أيا كان مصدرها و كل مساس بمركز قانوني مشروع مخالفة للقانون، يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار، و يشترط في القرار الضبط الإداري أن يكون ممكن التنفيذ من الناحية العملية و ليس مستحيلا، لذا فإن قرار بتعيين موظف في وظيفة ليست شاغرة هو قرار معيب في محله لعدم إمكانية تطبيقه من الناحية الواقعية[2] .

**أولا: صور عيب المحل**

يتخذ عيب مخالفة القانون عدة صور نذكر منها:

---

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص122.

[2] خالد بالجيلالي، "دور القاضي الإداري في الرقابة على المشروعية الداخلية لسلطات الضبط الإداري"، **مجلة الفقه والقانون** ، العدد الثاني عشر، الجزائر، 2013، ص209.

**أ-المخالفة المباشرة للقواعد القانونية**

تتحقق هذه الحالة عندما تقوم الإدارة بمخالفة قاعدة قانونية أثناء قيامها بإنشاء قرار الإدارة، إذ تتغاضى الإدارة عن فحوى القاعدة القانونية و لا تعيرها أي اهتمام و كأنها غير موجودة أصلا فيؤدي ذلك إلى التأثير في مصالح الأفراد الذين يلتجؤون بعد ذلك إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء ذلك القرار مثبتين أن الإدارة قد ارتكبت عيب مخالفة قاعدة قانونية معينة و قد يكون تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلا و تغاضيا كليا أو جزئيا بإتيانها عمل تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجيه، إذا نقول أنها تتجسد عند تجاهل الإدارة القاعدة القانونية كليا أو جزئيا بإتيانها عملا تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجيه[1] .

إذا تتحقق هذه الصورة عندما تتصرف الإدارة و كأن القاعدة القانونية غير موجود، و لا تحسب لها أي حساب، فعندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية و تتصرف على خلافها فإن قرارها يكون في هذه الحالة مشوباً بعيب مخالفة القانون ،و تجاهل القاعدة القانونية يأتي بإحدى صورتين، الأولى إيجابية بأن تعمد الإدارة إلى إصدار قرار يتعارض مع القانون بمعناه الواسع، و الثانية سلبية كأن تمتنع الإدارة عن القيام بعمل يستلزمه القانون معنى ذلك أن مخالفة نصوص القانون قد تكون بصورة ايجابية أو سلبية[2] .

1- المخالفة الإيجابية: تتجسد هذه الحالة عند خروج الإدارة بطريقة عمدية على حكم قاعدة أسمى من القرار الإداري مثل قيام الإدارة بإصدار قرار تسليم أحد اللاجئين السياسيين بمخالفة النص الدستوري الذي يحضر ذلك، وفي هذا السياق قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار إداري استنادا إلى المبادئ المعمول بها والتي تقضي بأن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي، وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبات، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقتضي عقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا

[1] عمر بوجادي، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2011، ص130.

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"،المرجع السابق، ص833.

المبدأ يعد مخالفا للقانون[1].

2- المخالفة السلبية: تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفض تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات و يتحقق ذلك عندما تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيبا و قابلا للإلغاء و من أمثلة هذه الحالة رفض الإدارة منح الترخيص لأحد الأفراد رغم استيفاء جميع الشروط القانونية لذلك[2].

و امتناعها عن التعيين في الوظائف الخالية حسب ترتيب الاستحقاق للمترشحين الذين نجحوا في المسابقة لشغل هذه المناصب مخالفة بذلك القانون الذي يلزمها بمراعاة هذا الترتيب و تعتبر حالات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية سهلة الإثبات في ميدان الرقابة القضائية إذ يكفي معرفة القاعدة المطبقة وقت اتخاذ القرار التأديبي و التحقق فيما إذا كان القرار المطعونقد احترم هذه القاعدة أم أنه خالفها[3].

**ب-الخطأ في تفسير القاعدة القانونية**

تعتبر أدق و أخطر من الحالة السابقة لأنها خفية، ذلك أن سلطة التأديب لا تتنكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها، كما في حالة المخالفة المباشرة، وإما أن تعطي القاعدة القانونية معنى غير مقصود قانونا ويطلق على هذه المخالفة أحيانا الخطأ القانوني، ويحدث الخطأ في حالة إعطاء تفسير مخالف وغير واضح ويكون كثير التأويل والاحتمالات بسبب ما يعتري هذه القاعدة القانونية من إشكالية من حيث الغموض، كما قد يقع هذا الخطأ بغير قصد من سلطة التأديب، وقد يتم على نحو عمدي من جانبها إذ يتعين البحث في حقيقة قصدها من وراء هذا

[1] هنية أحميد ، عيوب القرار الإداري، المرجع السابق، ص54.

[2] نفس المرجع ،ص 54.

[3] جمال مرخوفي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة للاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014، ص23.

التفسير الخاطئ[1].

1- الخطأ المقصود في التفسير: تقع هذه الحالة عند لجوء الإدارة من أجل التحايل على القانون إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيرا خاطئا يبعدها عن المعنى الحقيقي الذي أراده المشرع منها، بحيث أنه قد يحدث و أن يكون النص القانوني واضحا ولا يحتمل الخطأ في التفسير، و مع ذلك تعمد الإدارة إلى إعطاءه معنى بعيد يتسم بالتحايل للخروج بتفسير معقد، و في هذه الحالة يتسم القرار الإداري بعدم المشروعية ليس فقط لعيب المحل و إنما كذلك لعيب الانحراف بالسلطة وأكثر أمثلة شيوعا صدور قرارات تأديبية مستترة خلف قرارات إدارية عادية كقرارات النقل المكاني أو الوظيفي[2].

2- الخطأ غير مقصود في تفسير القانون: يرجع هذا الخطأ إلى وجود غموض أو إبهام، أو عدم وضوح في القاعدة القانونية موضوع التفسير فينتج عن ذلك أن تقوم الإدارة بتأويلها إلى غير المقصود قانونا و هذا الخطأ قد يغتفر للإدارة و خصوصا عندما تكون صياغة النص القانوني شديدة الغموض و الإبهام[3].

**ت- الخطأ في تطبيق القواعد القانونية**

يأخذ الخطأ في تطبيق القانون على الوقائع حكم الخطأ في تفسيره، حيث يؤدي ذلك إلى قيام عيب المحل، فإذا ما كان تطبيق القاعدة القانونية مشروط بتحقيق حالة واقعية معينة، أو تحققها على نحو معين، فإن مشروعية القرار الإداري في هذه الحالة تتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون، و للقضاء الإداري أن يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على سلامة تطبيق القاعدة القانونية [4].

و يقصد بالخطأ في تطبيق القاعدة القانونية أن تقوم الإدارة بتطبيق القانون على حالة غير

---

[1] مهدي وليد، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص57.

[2] عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل درجة الماجستير ،تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2015/2014، ص80.

[3] هنية أحميد ، عيوب القرار الإداري، المرجع السابق، ص55.

[4] مليكة عبيب، حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص82.

الحالة التي أرداها المشرع، أو تطبيق النص القانوني على حالة معينة على الرغم من توافر الشروط اللازمة لتطبيقها.

و على هذا الأساس نستنتج أنه عندما يكون تطبيق القاعدة القانونية مرهوناً بتحقيق حالة واقعية على نحو معين، فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها المشرع يؤدي إلى بطلان القرار الصادر على أساسه .

## الفرع الثالث

## عيب ركن الغاية

تعد فكرة النظام العام الأساس القانوني لرقابة القضاء على غايات النشاط الضبطي، فتصرف سلطة الضبط الإداري يجب أن يكون وفق الأغراض المحددة و هي المحافظة على النظام العام، و ترتيبا على ذلك يجلب أن يلتزم القرار الضبطي حدود تلك الأغراض و إلا كان تصرف الإدارة مشوبا بعيب الانحراف بالصبر أو تعريف الانحراف بالسلطة لقد تعددت التعاريف التي أعطاها الفقه لهذا العيب[1] .

الغاية هي الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري فهو إذا بين حالة واقعية أو قانونية خارجة عن القرار الإداري ذاته و سابقة لصدوره[2].

ومنه نستنتج أن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار ،فهي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه عقب إصداره لقراره.

و يحدث الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري، عندما نستخدم سلطة الضبط

[1] سامية نويري، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهيدي، ام البواقي، 2013/2012، ص134.

[2] عمر بوقريط، الرقابة القضائية على التدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2004/2003، ص103.

الإداري سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيد عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى إلى هدف عام غير النظام العام .

يتصل عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها بركن الغاية في القرار التأديبي، إذ يكون القرار التأديبي معيبا في غايته، حينما ينحرف به مصدره عن سبيل الغاية المبتغاة منه، وهي المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق العام و ضمان سيره بانتظام و إطراد إلى تحقيق الردع العام.

فإذا قصد بالقرار التنكيل بالموظف و الكيد له لسبب أو لآخر عد الجزاء باطلا حيث شابه الانحراف في استعمال السلطة لحياد السلطة التأديبية عن الهدف العام لكافة القرارات الإدارية و منها القرارات التأديبية[1].

فهو تحقيق للمصلحة العامة و ذلك بأن جعلت من التأديب سيفا مسلطا على رقاب الموظفين دون وجه حق، الأمر الذي يفقدهم الثقة المفترض توافرها في الجهة الإدارية التي يتبعوها، مما ينعكس سلبا على أدائه الوظيفي[2] .

**أولا: تعريف عيب ركن الغاية**

هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق هدف غير مشروع، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو باستهداف هدف مغاير للهدف الذي حدد لها القانون، و هو عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانب من الحرية في التدخل أو عدمه، أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب، لأن الإدارة ملزمة باتخاذ قرار إداري على نحو ما أقره القانون مع افتراض استهدافه للمصلحة العامة[3].

فلقد تعددت التعريفات التي أعطاها الفقه لعيب الانحراف بالسلطة، ويعتبر الفقيه (أكوك) أول من استعمل تعبير الانحراف بالسلطة، وقد عرفه بأنه "**يوجد عيب الانحراف بالسلطة حينما**

[1] مهدي وليد، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ص65/64.

[2] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص170.

[3] مهدي وليد، المرجع السابق، ص66.

**يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون و مع اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه ،و لكن لتحقيق أغراض و حالات أخرى غير التي من أجلها منح هذه السلطة**"،[1].

و عرفت أيضا من طرف العميد "هوريو" :"**أن السلطة الإدارية ترتكب عيب التعسف حين تتخذ قرار يدخل في اختصاصها مراعية الشكل المقرر و غير مجانبة لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير تلك التي منحت من أجلها سلطاتها أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة**"، بالإضافة إلى ذلك عرف الدكتور سليمان الطماوي عيب التعسف بالسلطة "**هو أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به**"[2] .

**ثانيا: صور عيب الانحراف بالسلطة**

الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري على غايات نشاط الضبط الإداري، هو الحفاظ على النظام العام، فتصرف سلطة الضبط يجب أن ينصب وفق هذا الهدف، و الانحراف عنه يجعله غير مشروع، أي مشوب بعيب الانحراف، بالسلطة و يعد معرضا للإلغاء من طرف القاضي الإداري ويكون في ثلاث حالات و هي :

أ- استهداف غايات بعيدة عن المصلحة العامة: هناك قاعدة عامة لا استثناء لها هي أن كل القرارات الإدارية يجب أن تستهدف المصلحة العامة، هذه القاعدة ليست في حاجة إلى تأكيد من المشرع فيما يضعه من قوانين، أو من السلطات الإدارية فيما تضعه من لوائح، فالسلطات كلها لم تمنح للموظفين إلا ليخدموا المصلحة العامة و ليس خدمة أنفسهم، فكل قرار إداري يخالف القاعدة ويستهدف أمرا آخر غير المصلحة العامة هو قرار معيب بعيب إساءة استعمال السلطة و قابل للطعن فيه أمام القضاء الإداري و تعد هذه الصورة من أخطر صور عيب إساءة استعمال السلطة.

ب- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: فتظهر عندما يخصص المشرع لرجل الإدارة هدفا معينا صراحة أو ضمنا ثم يسعى إلى تحقيق غرض آخر مما يجعل قراره معيبا حتى لو كان الهدف

[1] سامية نويري، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص134.

[2] نفس المرجع، ص 135.

الذي سعى إليه يتصل بالمصلحة العامة، و في مجال الضبط الإداري فقد حدد المشرع الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري أن تسعى إلى تحقيقه، وهو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية، فإذا جانبت الإدارة هذا الهدف، فإن القضاء الإداري يحكم بإلغاء قرارها لإنحرافه عن الهدف المخصص له و لو كان الغرض لا يتنافى مع المصلحة العامة[1].

ت- الانحراف بالإجراءات: يظهر هذا النوع من الانحرافات في حالة استخدام الإدارة الإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، أي أنها تعتمد إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء اخر كان يجب عليها اتخاذه من أجل الوصول إلى هدفها .

و القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإدارية يمكن أن يشوبها عيب الإساءة في إستعمال الإجراءات، فقد يصدر عمل الضبط الإداري و لكنه ينحرف بالإجراءات وفيه تخفي الإدارة المضمون الحقيقي للقرار تحت مظهر غير صحيح، فتلجأ إلى إجراء قراره للقانون لغاية أخرى غير تلك التي يستهدفها من وراء قرارها .

[1] أمال جبيحة، إبتسام بوحاجب، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ص 65/64.

## المبحث الثاني

## سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الضبط الإداري

يعتبر تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في غاية الخطورة، حيث تقتضي الترخيص للإدارة بممارسة السلطات الاستثنائية، حتى و لو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية، مع ما يرتبه من تعطيل للقوانين و تقييد حريات الأفراد ،فالضرورات الحيوية للبلاد و مصالح الدفاع القومي و الأمن العام تكون أولى بالرعاية من احترام حقوق الأفراد و حرياتهم.

إن أثر الظروف الاستثنائية هو توسيع صلاحيات و قدرات سلطات الضبط الإداري و تصرف على نحو يجعلها تتخذ قرارات إجراءات غير عادية و يجيزها القضاء الإداري و يعتبرها مشروعة، طالما أن دولة تمر بظروف استثنائية صعبة يتحتم من أجل مواجهتها أن تصدر تشريعات ضبط جديدة تكون على حساب الحقوق و الحريات عامة، فضرورة و ضبط ظروف الاستثنائية يستلزم ذلك حفاظا لكيان دولة و الجماعة إقليمية من الانهيار، لكن رغم تلك ظروف فان رقابة القضاء تبقى قائمة، فلا يكفي ادعاء سلطة الضبط الإداري بوجود ظرف استثنائي يعجل باتخاذ الإجراءات، بل عليها إقامة دليل على بروز هذا ظرف [1].

حيث قسمنا هذا المبحث الى مطلبين، خصصنا المطلب الأول الى وقف تنفيذ القرارات الضبطية الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء في الظروف الاستثنائية والمطلب ثاني خصصناه لدراسة استعجال وقف التنفيذ القرار الإداري الضبطي حالة الإعتداء الجسيم للإدارة.

### المطلب الأول

### وقف تنفيد القرارات الضبطية الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء في الظروف الاستثنائية

لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري وقف تنفيذ هذا الأخير ،لأن هذا الإجراء ليس له اثر موقف و هذا يستشف بمفهوم المخالفة لنص المادة 283-2 من قانون الإجراءات المدنية، فيستمر القرار المطعون فيه بالنفاذ طالما أن القاضي الإداري لم يصدر

[1] فاطيمة عباسة، الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص26.

حكمه بإلغائه و ذلك حتى لا يتوقف نشاط و مهمة الإدارة و التي تتمتع قراراتها بقرينة السلامة و قوة التنفيذ الإجباري بمجرد الاطلاع المواطنين عليها [1] .

و رغم ذلك، فإنه يمكن للإدارة أن تقرر بنفسها الامتناع عن تنفيذ القرار، خصوصا إذا رأت بأن مشروعية القرار الذي أصدرته مشكوك فيه و بالتالي فان تنفيذه يؤدي إلى نتائج قد يتعذر تداركها أو يؤدي إلى الحكم على الإدارة بدفع تعويضات عن الضرر اللاحق بالطاعن.

كما بإمكان القاضي بصفة استثنائية أن يأمر بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الإداري المخاصم، بناء على طلب المدعى، و هذا حسب نص المادتين 273 الفقرة 2، 170 الفقرات 11، 12، 13 من قانون الإجراءات المدنية التي تعطي الاختصاص لرئيس الغرفة الإدارية للمجلس القضائي و المحكمة العليا (مجلس الدولة ) للنظر في هذا الطلب [2].

**الفرع الأول**

**تعريف وقف التنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الاستعجال**

الأصل العام أن رفع دعوى الإلغاء ليس له أثر موقف ،ففي حالة طعن أما الجهة القضائية الإدارية ضد قرار إداري فإن ذلك لا يوقف تنفيذه، بل يظل ساريا في مواجهة المعنيين به، و يمثل إجراء وقف تنفيذ القرارات الضبطية الإدارية استثناء عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن "أولا" و يرجع تبني هذا المبدأ لعدة اعتبارات حددها الفقه "ثانيا"[3] .

**أولا: مضمون استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري**

يعتبر وقف تنفيذ القرار الإداري إجراء استثنائي يتخذه القاضي الإداري لسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة، و ذلك لكونها ليس لها أثر موقف، و لأن وقف التنفيذ يتنافى مع مبدأ الصيغة التنفيذية للأعمال الإدارية فإنه يكون بطلب يقدم من الطاعن في القرار الإداري

[1] حورية بن محال، دور الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص80.

[2] نفس المرجع، ص80.

[3] السعيد سليماني ،"وقف تنفيذ قرارات الضبط الإداري: دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري"، **مجلة أبحاث قانونية وسياسية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد02، ص89.

عن طريق دعوى قضائية مستقلة، يلتمس فيه من القاضي الإداري الاستعجالي توقيف تنفيذ القرار الإداري حسب الشروط و الإجراءات التي حددها القانون[1] .

إن الأمر بوقف التنفيذ يصدر في مسألة مستعجلة، ولهذا نصت التشريعات على إجراءات موجزة لإصداره بما يتناسب مع فكرة الاستعجال المبررة له، إضافة إلى طابع التوقيت، فيقدر مداه بقدر الضرورة الملتجأة إليه، ومبني على دعوى أخرى في الموضوع ينتظر الفصل فيها .

**ثانيا: مبررات استعجال وقف تنفيد القرار الإداري ضبطي**

جاء إجراء وقف تنفيد القرار الإداري سواء كان في مجال الضبط أو في غيره من المجالات، لمعالجة الظواهر السلبية في عمل الإدارة، أو في عمل القضاء الإداري لأنها تضر بمصالح الأفراد وحقوقهم، و تم اعتبارها كمبررات لهذا الإجراء، و التي تتمثل في إمكانية تعسف السلطة الإدارية، فكرة لقرار التنفيذي، و كذلك بطء إجراءات الفصل في دعوى الإلغاء [2].

**أ- إمكانية تعسف سلطات الضبط الإداري**

تقوم سلطات الضبط الإداري بإصدار القرارات الإدارية و هي تتمتع بامتيازات السلطة العامة في مواجهة المخاطبين بها، و لكن هذا الأمر ليس على إطلاقه، فهي مقيدة بمبدأ المشروعية بوجهيه العادي و الاستثنائي، و ذلك بحسب الظروف[3] .

رغم اتساع سلطات الضبط إلا أنه يظل ضمانة لحماية حقوق الأفراد المخاطبين بها و هذا ما يفعل دور الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية لحماية المصالح الخاصة .

يبرز أهمية إجراء وقف تنفيد القرارات الإدارية الضبطية المخالفة لمبدأ المشروعية الاستثنائية، ولو مؤقتا، لتفادي النتائج السلبية التي تترتب عنها في حالة الإلغاء، ومن هذه

---

[1] عمار بوضياف، "شروط وقف تنفيد القضاء الإداري في التشريع الجزائري أمام القضاء الاستعجالي"، **مجلة الفقه والقانون**، العدد 25، فيفري 2017، ص10.

[2] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص75.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري –مبدأ المشروعية وتنظيم اختصاصات مجلس الدولة–، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2005 ، ص5.

النتائج عدم تنفيذ الإدارة للقرار القضائي الصادر ضدها، و تبعا لذلك يعد هذا الإجراء وقائيا لتجنب الوقوع في هذا الإشكال [1].

**ب- فكرة القرار الإداري التنفيذي**

تدخل القرارات الإدارية حيز التنفيذ مباشرة بعد صدورها و إعلام المخاطبين بها، فإن لم يستجيبوا لذلك فمن حق الإدارة استعمال القوة لتنفيذها دون اللجوء إلى القضاء، لأنها تملك سلطة التنفيذ الجبري لها في هذه الحالة، و تتأتى القوة التنفيذية للقرار الإداري من أنه يحمل قرينة قانونية على مشروعيته، ومن يدعي خلاف ذلك فعليه أن يقيم الدليل على ما يدعيه .

**ت- بطء الفصل في دعوى الإلغاء**

من أهم الظواهر السلبية في عمل القضاء الإداري، بطء الفصل في الدعاوى المعروضة عليه، ومن بينها ومن بينها دعوى الإلغاء، حيث يفصل قاضي الموضوع فيها بعد مدة قد تطول، لذلك فإن القرارات الإدارية الضبطية التي رفعت من أجلها دعوى الإلغاء قد تجد مجالا واسعا للتنفيذ قبل صدور حكم قضائي بإلغائها، و الذي و إن اعترف بحقوق المدعي، و أقر له بخطأ الإدارة فإن غالبا لن يعيد الحال إلى ما كانت عليه، فتصبح دعوى الإلغاء بالنسبة إليه دون فائدة تذكر [2] .

تعد هذه المبررات من أهم ما جاء به الفقه للأخذ بطلب وقف التنفيذ كاستثناء عن مبدأ الأثر غير المؤقت للطعن بالإلغاء، و هي لا تكفي لإعماله إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط.

**الفرع الأول**

**شروط استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري الضبطي**

تضمنت المادة 919 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ، الشروط الواجب توافرها حتى

[1] حسن كاظم علوان، "الاستعجال في دعوى الحماية المستعجلة للحقوق والحريات الأساسية"، **مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية**، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي، تندوف، العدد 04، جوان 2018، ص05.

[2] محمد الأمين بوسيقة، وقف تنفيذ القرار الإداري من طرف القاضي الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011، ص 40.

يأخذ القاضي الإداري بالطلب الرامي إلى وقف التنفيذ حيث نصت على أنه :"عندما يتعلق الأمر بقرار إداري و لو بالرفض، و يكون موضوع طلب الإلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال تبرير ذلك، ومتى ظهر من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار" [1].

**أولا: الشروط الشكلية لطلب وقف تنفيد مستعجل**

لرفع طلب وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري، فإنه يجب مراعاة عدة شروط شكلية في الطلب، فإن تخلف أحدها، رفضت الدعوى شكلا، و تتمثل هذه الشروط في:

**أ- اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء**

عبرت على هذا الشرط المادة 919 السالفة الذكر بنصها على أنه: "**عندما يتعلق الأمر بقرار إداري...ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي...**"، يرجع اشتراط اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى في الموضوع إلى أنه ليس من المقبول أن يكون لمن له المصلحة في طلب وقف تنفيد قرار إداري دون أنه يطلب بالتوازي مع ذلك من جهة القضائية الإدارية المختصة بإلغاء هذا القرار أو على الأقل مباشرة إجراءات دعوى الإلغاء[2].

حيث أكدت على هذا الشرط المادة 926 من الأمر 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ إذ نصت على يجب: "**يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيد القرار الإداري أو بعض آثاره تحت طائلة عدم القبول بنسخة من عريضة دعوى الموضوع**"[3].

**ب- وجود محل لطلب وقف التنفيذ**

من الشروط الشكلية لطلب وقف التنفيذ وجود محل للقرار الضبطي الإداري، والذي يمثل

[1] نوال بالمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص77.

[2] أنيس فيصل قاضي، دولة القانون و دور القاضي الإداري وتكريسها في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010/2009، ص173.

[3] المادة 926 من القانون 08-09، المرجع السابق.

موضوعه أو الأثر القانوني الذي يحدثه، و إلا كان مقبول شكلا لانتفاء موضوع الطلب[1] .

و ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد ميعادا خاصا لرفع الدعوى الاستعجالية في حالة استعجال وقف التنفيذ، مما يؤدي إلى إمكانية رفعها في وقت لاحق لدعوى الإلغاء إضافة إلى عدم تحديده لميعاد الفصل في الدعوى الاستعجالية، مما يترتب عليه إمكانية فصل التشكيلة القضائية المختصة في دعوى الإلغاء قبل فصل جهة الاستعجال في طلب وقف التنفيذ، و يؤدي ذلك بالنتيجة إلى عدم جدوى طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الضبطي، و هناك حالة أخرى، تتمثل في كون القرار الإداري قد نفذ كليا بعد رفع تلك الدعوى و قبل الفصل فيها، فلا يكون للنطق بوقف التنفيذ أي معنى بالرغم من كون القرار الإداري المنفذ قابلا للإلغاء.

**ج- الطابع التنفيذي للقرار الإداري**

وحدها القرارات الإدارية التنفيذية تكون محلا لوقف التنفيذ، و القاضي الإداري الاستعجالي لا يحدد ذلك إلا إذا كان تنقيدها يؤدي إلى تغيير المراكز القانونية للمخاطبين به، لأن المراد من وقف التنفيذ هو تجميد هذا الوضع المغير للمراكز القانونية التي كانت قائمة حتى حكم في الموضوع حماية للطاعن، كالقرارات المتعلقة بالاستيلاء مثلا يحمل الطابع التنفيذي في طياتها وهي نافذة بطبيعتها[2] .

**ثانيا: الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ**

تتمثل الشروط الموضوعية الواجب توافرها في استعجال وقف تنفيذ القرار الضبطي الإداري في وجود شرط الاستعجال، إضافة إلى توافر أوجه جدية لطلب وقف التنفيذ، و هذا ما يستقرأ من المادة 919 من ق.إ.م.إ إذ نصت على "**متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومن ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار**".

[1] محمد الأمين بوسيقة، وقف تنفيذ القرار الإداري من طرف القاضي الإداري، المرجع السابق، ص ص116/115.

[2] عمار بوضياف، "شروط وقف تنفيذ القضاء الإداري في التشريع الجزائري أمام القضاء الاستعجالي"، المرجع السابق، ص ص29/28.

**أ- شرط الاستعجال**

يعد الاستعجال مبرر وجوهر وجود نظام وقف التنفيذ، و يقصد به ذلك الخطر الحقيقي المحدث بالحق المراد المحافظة عليه، و الذي يلزم إبعاده بسرعة لا تكون عادة في التقاضي غير المستعجل، و لو قصرت مواعيده [1].

يقوم شرط الاستعجال على أن تنفيذ القرار الضبطي الإداري يقترن باحتمال وقوع ضرر يترتب عنه نتائج قد يتعذر تداركها فيما بعد[2]، يتعين ألا يخلق الطاعن حالة الاستعجال هذه أو يساهم في خلقها لتقاعسه أو إهماله، فحسب المشرع الجزائري و المصري فإن حالة الاستعجال تتوفر إذا رأى القاضي بأنه يترتب عن تنفيذ القرار الإداري نتائج لا يمكن إصلاحها فيما بعد، و يرجع عدم إعطاء المشرع تعريفا للحالة من أجل تفادي تقييد القاضي الإداري بتعداد حالات على سبيل الحصر لأن هذا الأخير أقرب منه في معايشة الوقائع، وما يتيح للقاضي الاستعجالي تكييف الحكم حسب الحالة المعروضة عليه للوصول إلى مدى توافر عنصر الاستعجال فيها[3] .

**ب- وجود أوجه جدية**

يضاف إلى شرط الاستعجال شرط توافر أوجه جدية قد تدفع قاضي الاستعجال للأمر بوقف تنفيذ القرار الضبطي الإداري، و يعبر عن هذا الشرط بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار الإداري و مدى توافرها، و تبعا لذلك تتعلق الأوجه الجدية أثناء الظروف الاستثنائية بعدم صحة عنصري السبب و الهدف فالقاضي الإداري عموما تكون رقابته محدودة في تلك الظروف [4]. حتى يحكم قاضي الاستعجال في جدية الأوجه يقوم بتفحص الوثائق، والمستندات المقدمة و يكون ذلك بصفة عرضية لإظهار مدى جدية طلب وقف تنفيذ، حتى لا يمس بأصل الحق و

---

[1] نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص281.

[2] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2008، ص281.

[3] محمد حميش، سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2018/2017، ص54.

[4] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص120.

الذي يعد كشرط موضوعي آخر يجب توافره في طلب وقف التنفيذ [1] .

**ت- عدم المساس بأصل الحق**

يعد شرط عدم المساس بأصل الحق أساسيا و عاما في القضاء الاستعجالي حيث نصت المادة 918 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ على أنه "يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة، لا ينظر في أصل الحق "، يراد بأصل الحق السبب القانوني الذي يحدد حقوق و التزامات كل من الطرفين قبل الاخر و عدم المساس به يعني ألا ينظر القاضي الاستعجالي في هذه الحقوق و الالتزامات بالتأويل و التفسير الذي من شأنه المساس بموضوع النزاع القانوني بين الطرفين و لا يعدل من المركز القانوني لأحدهما أو يتعرض إلى قيمة المستندات المقدمة منهما[2] .

و تبعا لذلك ينعقد اختصاص القاضي الاستعجالي الفصل في دعوى وقف التنفيذ مادامت لم تمس بحقوق الأفراد لأنها تهدف إلى حمايتها حماية مؤقتة فقط، فإن مس بجوهر النزاع اعتبر غير مختص لتعديه على سلطات قاضي الموضوع غير أن هذا لا يعني حرمانه مطلقا من فحص الموضوع، لأنه يجريه من حيث الظاهر و بالقدر اللازم للتأكد من مدى ترجيح وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطلب المستعجل دون القطع برأي حاسم في موضوع النزاع.

## المطلب الثاني

## استعجال وقف تنفيذ القرار الضبطي حالة الاعتداء الجسيم للإدارة

عرفت سلطات القاضي الإداري الاستعجالي بعد صدور ق إ م إ تطورات مهمة في العديد من المجالات التي لم تكن تمتد رقابته إليها، و بعد إصلاح نظام القضاء الإداري أصبح بإمكان القاضي الإداري الاستعجالي الجزائري على غرار نظيره الفرنسي وقف تنفيذ القرارات الإدارية

[1] السعيد سليماني، وقف تنفيذ قرارات الضبط الإداري، المرجع السابق ،ص97.

[2] فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011/2010، ص208.

في إطار دعوى الاستعجال، اتخاذ كل التدابير اللازمة لحماية الحريات الأساسية من تعدي الإدارة عليها ،و العمل على ضمان احترام الشفافية في العقود الإدارية [1].

و إذا ازدادت شدة الانتهاكات كان الوضع أمام حالة الاستعجال القصوى التي تتطلب توسيع سلطات قاضي الاستعجال، تزداد الحاجة إلى هذا النوع من الحماية المستعجلة خلال الظروف الاستثنائية و التي تعمل الإدارة على معالجتها باعتماد قواعد استثنائية ،تؤثر غالبا بشكل بالغ و سلبي على الحريات الجماعية و الفردية .

**الفرع الأول**

**في مجال الحريات الأساسية**

يعد استعجال الحريات أهم استعجال جاء لتعزيز الاتجاه العام في الدولة بضرورة توفير جميع الآليات الضامنة لحقوق الأفراد اتجاه تدخلات السلطة العامة فأصبح متاحا للأفراد اللجوء إلى القاضي الإداري لدرء أي اعتداء يمس حرية أساسية، بعد أن كان المتقاضين ،ضحايا الأعمال المادية للإدارة، يتجهون بشكل مفرط إلى المحاكم العادية دون المحاكم الإدارية حتى يتمكنوا لوضع حد لاعتداء الإدارة بتوجيه أوامر من القاضي العادي للإدارة[2].

الأمر الذي أدى إلى ارتفاع عدد القضايا المطروحة على مستوى القضاء العادي و طول آجال الفصل فيها من طرف جهات الحكم، ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى البحث عن بديل فأعطى لقاضي الأمور المستعجلة بأن يأمر بجميع الإجراءات الضرورية لحماية إحدى الحريات الأساسية في حالة التجاوز الجسيم و ذلك تبعا للقانون 2000/06/30 الذي أدخل إلى الفصل الخامس من تقنين العدالة الإدارية code de justice administratif المادة L521/2 .[3]

و بمقتضى هذا النص يستطيع القاضي الإداري بناء على الطلب الذي يقدم إليه أن يتخذ

[1] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 86.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، الجزائر، 2014، ص 75.

[3] نعيمة بوحدى، رزيقة إيدير، سلطة القاضي لإداري في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 75.

الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية من جراء الاعتداء عليها من أشخاص القانون العام أو الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام أثناء ممارسة سلطاته متى كان هذا الاعتداء جسيما ظاهرا فيه عدم المشروعية و توافرت حالة الاستعجال[1] .

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن القضاء الاستعجالي يتدخل في حالة انتهاك الحريات الأساسية تطبيقا للقرارات الضبطية الإدارية، و هذا ما يدل على استبعاد طلب الحماية القضائية الاستعجالية لاعتداءات الناتجة عن الأعمال المادية [2] .

عموما وسع المشرع الجزائري من سلطات القاضي الاستعجالي من أجل صون و حماية الحريات المكفولة دستوريا و قانونيا و هو أمر إيجابي، و بناءا على ذلك فللقاضي الإداري أن يستعمل الصلاحيات المخولة له قانونا على الأقل خاصة أن القضاء الإداري الجزائري يعرف نوع من الجمود في الاجتهاد القضائي على عكس نظيره الفرنسي.

حيث تنص المادة 920 من ق إ م إ على أنه "**يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الادارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا أو غير مشروع بتلك الحريات، يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمانية و أربعون (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب**"[3] .

ولذلك منح المشرعين الفرنسي و الجزائري للمتقاضي حق وضع حد للاعتداء في أجل قصير 48 ساعة و إضفاء قداسة على الحريات الأساسية باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة عليها

---

[1] توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 42.

[2] فائزة جروني ، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،المرجع السابق، ص 208.

[3] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020/09/27، ص ص 82/81.

بتوفر شروط معينة، حيث يتمتع القاضي الاستعجالي بسلطات لاتخاذ أي تدبير استعجالي .

**أولا: شروط الأمر بالتدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية**

يتضح من نص المادتين L 521-2 من تقنين العدالة الإدارية و المادة 920 ق إ م إ أنه يستلزم توفير مجموعة من الشروط لجواز أمر قاضي الاستعجال الإداري بالتدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية[1].

**أ- حالة الاستعجال**

إن حالة الاستعجال في إطار حماية الحريات الأساسية تتعدى حالة الاستعجال الواجب توافرها في وقف تنفيذ القرار الإداري، ويتجلى ذلك في كون قاضي الاستعجال إذا كان بصدد استعجال حرية أساسية ،وجب عليه الفصل في أجل 48 ساعة من تاريخ تسجل الطلب حسب ما نصت عليه المادة 2/920، و هي نفس المادة في الاستئناف في الحكم الفاصل في الدعوى المادة 937 من ق.إ.م.إ، وهذا على عكس الفصل في إجراء وقف التنفيذ الذي لم يحدد أجل لذلك [2].

لذلك نكون بصدد الاستعجال عندما يكون من طبيعة سلوك الإدارة أن يخلق وضعية ضارة أو خطيرة يصعب تداركها أو إصلاحها في المستقبل، أي أن الاستعجال يتحقق عندما تظهر أمور يخشى عليها فوات الوقت، أو نتائج يتعذر تداركها لو لم يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري، و هناك من عرف الاستعجال على أنه الحالة التي يكون فيها الحق مهدد بخطر حال و من شأنه إحداث ضرر يصعب إصلاحه ،حماية الحريات [3] .

ما أشارت إليه محكمة نيس الإدارية في فرنسا في أحد قراراتها إذ جاء فيه "الاستعجال الذي يسوغ القاضي الأمور المستعجلة التدخل بمقتضى المادة L521-2 من قانون العدالة الإدارية هو الذي يتحقق حال يترتب على أحد التصرفات الإدارية ضرر بالغ الجسامة وحال لمصلحة

[1] نعيمة بوحدى، رزيقة إيدير، سلطة القاضي لإداري في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 77.

[2] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص88.

[3] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 82.

عامة أو بمركز الطاعن أو بالمراكز التي يدافع عنها"[1].

**ب- أن يكون ثمة طعن في قرار إداري**

و هذا الشرط يستخلص من خلال نص المادة 920 من ق.إ.م.إ (يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه ) و الطلب المشار إليه في المادة 919 هو طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، و بهذا ليس للقاضي الاستعجالي حماية الحريات إلا إذا سبقها رفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري [2] .

**ت- وجود مساس بحرية أساسية**

لا يكفي أن نكون بصدد استعجال لتبرير تدخل قاضي استعجال الحريات الأساسية، بل يجب أن تكون الإدارة مست بحرية أساسية أثناء ممارستها لسلطاتها، إذا كانت الحرية تعني لدى بعض الفقهاء مجموعة الحقوق المعترف بها مما يجعل من الواجب حمايتها حماية قانونية خاصة تكفلها الدولة، وتضمن عدم التعرض لها، وتبين في ذلك وسائل هذه الحماية.

لم يعط المشرع الجزائري ولا الفرنسي تعريفا للحريات الأساسية، كما أنه لا توجد قائمة محددة لهذه الحريات، ففي الدستور الجزائري وضع المؤسس فصلا تحت عنوان "الحقوق و الحريات الأساسية" دون إعطاء تعريف لها وخصص 24 مادة لحقوق المواطن و6 مواد للحريات [3].

وفي غياب النصوص القانونية التي تحدد بدقة الحريات الاساسية المكفولة التي تحتاج إلى حماية قانونية، فإنه يفتح المجال للقاضي الاستعجالي في إعمال سلطته التقديرية لتحديد مضمونها و مشتملاتها، فمنح قاضي الاستعجال سلطات واسعة تسمح له بوقف تنفيذ القرار الضبطي الإداري كله أو وقف تنفيذ بعض أثاره مؤقتا، سواء تعلق الأمر بقرار إداري يمس هذه الحريات أو يقضي برفض منحها متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك.

[1] نعيمة بوحدى، رزيقة إيدير، سلطة القاضي لإداري في أمر الإدارة، المرجع السابق، ص 89.

[2] توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، المرجع السابق، ص 43.

[3] نعيمة بوحدى، المرجع السابق، ص 77.

هذا التوسيع في مجال الحريات الأساسية يضمن حماية الأشخاص بصورة أكبر خاصة إذا تم المساس بهذه الحريات مساسا خطيرا يوجب طلب الحماية المستعجلة متى توافرت الشروط المقررة لذلك، و لتفعيل دور القاضي الاستعجالي أكثر في مجال الحريات الأساسية، تم التأكيد على وجوب الفصل في الدعوى الاستعجالية في وقت قصير لا يتعدى 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الحماية و استدعاء الأطراف للحضور إلى الجلسة المقررة للنظر في هذا الطلب بمختلف الوسائل [1].

**ث- أن يكون المساس بالحريات خطير وغير مشروع**

يشترط لتدخل قاضي الاستعجال الإداري أن يكون المساس بحرية أساسية خطيرا و غير مشروع.

ليس كل اعتداء على الحريات حتى ولو كان غير مشروع يؤدي بالضرورة الى اتخاذ التدابير من طرف القاضي الاستعجالي، بل يجب أن يكون ذلك المساس خطيرا بالدرجة التي تؤثر حقيقة على الحرية الأساسية، كما لا يكفي أن يكون انتهاك الأشخاص المعنوية للحريات الأساسية خطيرا فقط ،بل يجب أن يكون غير مشروع كذلك [2].

1- شرط خطورة الاعتداء: من الفقهاء من اتجه إلى أنه ليس بالضرورة أن يكون الاعتداء على الحرية الأساسية المبرر لتدخله، من الاعتداء البسيط الذي لا يستوجب تدخله، و الأمر في ذلك متروك بطبيعة الحال للسلطة التقديرية للقاضي الاستعجالي و التي تختلف حسب ظروف وملابسات كل حالة [3].

حتى يتسنى للقاضي الإداري الاستعجالي تقدير جسامة الاعتداء يستند إلى المعايير الآتية:

- خطورة آثار الاعتداء، و يقدرها القاضي الاستعجالي بقدر ما ينال المدعي من ضرر.

- تصرف الإدارة غير المشروع يسمح بمعرفة مدى جسامة الاعتداء على الحرية الأساسية.

---

[1] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص92.

[2] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 83.

[3] فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ص 266.

– أن الإجراء الذي اتخذته الإدارة قد يؤدي إلى استحالة ممارسة الحريات الأساسية[1].

من خلال هذه العوامل تبرز درجة خطورة الاعتداء الواقع على الحريات الأساسية، و هو ما يبرر وجوب التدخل العاجل للقاضي الإداري.

و بناءا على ذلك فإذا كانت المعايير المذكورة أعلاه يستند إليها في الظروف العادية فإنه في الظروف الاستثنائية تسمح القوانين الاستثنائية أو تطبيقا للظروف الاستثنائية قضائيا بالاعتداء على الحريات الأساسية حماية للمصلحة العامة، و مع ذلك فعلى القاضي الاستعجالي أن يوازن بين تقييد الحرية أو حتى المنع المؤقت من ممارستها مع خطورة الظرف الاستثنائي.

2– شرط عدم المشروعية الظاهرة للاعتداء: فإذا كان الانتهاك خطير لكونه مشروع امتنع القاضي الاستعجالي عن التدخل لانتفاء أهم شرط للاختصاص وهو عدم المشروعية، ولهذا يجب أن تكون ظاهرة للعيان حتى يسمح للقاضي بالتدخل لوضع حد لسلوك الإدارة [2].

لا يكون بالضرورة الاعتداء على الحريات الأساسية غير مشروع لأن ممارسة الحريات العامة أو الأساسية ليست مطلقة، بل مقيدة بقواعد قانونية مع احترام حرية الغير، فيكون الاعتداء مشروعا إذا كان مصدره نصوصا قانونية أو اعتبارات المصلحة العامة، كما هو عليه الحال في الظروف الاستثنائية، أو احترام حريات الغير. و القول بغير ذلك يؤدي إلى عدم مشروعية عمل سلطات الضبط الإداري [3].

قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه"... **ومن حيث أنه يبين من ظاهر الأوراق** ..." تنفيذا للقرار المطعون فيه، والذي قضى بتحديد إقامته في هذه المحافظة و لم تقدم جهة الإدارة أي سبب جديد يبرر تحديد إقامة المدعي، و لذلك يكون القرار المطعون فيه بحسب الظاهر غير قائم على سبب صحيح في الواقع و القانون، يتعين الحكم بوقف تنفيذه، و باستقراء هذا النص فإن محكمة القضاء الإداري المصرية تتشدد حتى في طلبات وقف التنفيذ التي تمس

[1] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص93.

[2] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 83.

[3] فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع، ص 262.

الحريات وذلك من خلال فحصها في الوقائع المادية للقرار الضبطي و هذا يكرس حماية حريات الأفراد في الظروف الاستثنائية ولو مؤقتا ويقيد من السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطات الإدارية [1].

**الفرع الثاني**

**حالة الاستعجال القصوى**

وهو القضاء الاستعجالي التقليدي، ولا يوجد في ق.إ.م.إ ما يشير صراحة الى هذه التسمية، و إنما اكتفى المشرع بالنص على "الأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى..."، حيث جاء في نص المادة 921 من ق.إ.م.إ ف 01 كالآتي: "في حالة الاستعجال القصوى، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري ،بموجب أمر على عريضة و لو في غياب القرار الإداري المسبق..." [2].

و لم تتضمن المادة توضيحا لنوعية التدابير التي يمكن الأمر بها في نطاق هذا الاستعجال، غير أنها تتكون من مجموعة التدابير التحفظية التي يكون موضوعها الحد من تفاقم وضعية ضارة (تآكل منى)، أو الوقاية من استمرار وضعية غير مشروعة (احتلال غير مشروع لملكية عامة، بناء بدون ترخيص)، أو ضمان حماية حقوق أو مصالح طرفا ما (حق المواطن في الاطلاع على مستند) [3].

لم يحدد المشرع نوعية حالة الاستعجال القصوى، و لم يحصر التدابير التي يتخذها بشأنها، لكن يمكن القول أنها تتضمن مجموعة تدابير تحفظية المراد منها الحد من تفاقم وضعية غير مشروعة أو ضمان حقوق و مصالح طرف ما.

و من خلال المادة 921 من ق. إ. م. إ تتضح شروط الأمر بالتدابير التحفظية.

---

[1] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص96.

[2] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 84.

[3] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 289.

**أولا: شروط الاستعجال**

و الفارق الذي يمكن في هذه الحالة هو استعمال المشرع لعبارة (قصوى)، حيث أن حالة الاستعجال القصوى هي التي لا تقبل التأخير و لو لساعات و كمثال" الحائط الذي يوشك على الانهيار إثر إنجاز أشغال بقربه، وتقدير حالة الاستعجال القصوى متروك لقاضي الاستعجال[1].

إن الهدف من وجود هذا الشرط لتحقيق هذه الحماية المستعجلة، و التي تسمى أيضا بحالة الاستعجال التحفظي، هو الوقاية المؤقتة من تفاقم الأضرار من جراء الإجراءات المتخذة من طرف سلطات الضبط الإداري [2].

و تقدير حالة الاستعجال القصوى متروك لقاضي الاستعجال، و لا يشترط في هذه الحالة إلا أن يكون تقديره غير متناقض مع وقائع الدعوى.

**ثانيا: شرط عدم عرقلة تنفيذ قرار إداري**

عند النطق بالتدابير الاستعجالية التحفظية يجب أن لا يؤدي التدبير التحفظي الى عرقلة تنفيذ قرار إداري في حالة الاعتداء المادي، الاستيلاء ،الغلق الإداري، كما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 921 من ق.إ.م.إ.

**ثالثا: شرط عدم المساس بأصل الحق**

لا يمكن لقاضي الاستعجال الفصل في بموجب الأمر على عريضة في المسائل الراجعة لاختصاص قاضي الموضوع، و تبعا لذلك ليس بمقدور الأمر بإبطال قرار إداري أو بتعويضات لأحد طرفي النزاع، وهذا ما نصت عليه المادة 918 من ق.إ.م.إ بنصها "يأمر القاضي بالتدابير المؤقتة لا ينظر في أصل الحق و يفصل في أقرب الآجال".

ذلك لأن الفصل في النزاع و النظر في الموضوع بصورة نهائية هو من صلاحيات قاضي

[1] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 85.

[2] نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص97.

الموضوع، و ليس القاضي الاستعجالي الذي لا تحوز تدابيره على حجية الشيء المقضي فيه، ذلك لأنها تدابير مؤقتة الى حين الفصل في النزاع [1].

**الفرع الثالث**

**الحالات التي يجوز فيها وقف تنفيذ القرار الإداري**

بالرجوع إلى نص المادة 920 من ق.إ.م.إ، الفقرة الأخيرة:" وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه".

كأصل عام ليس لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، و باستثناء القرارات المتضمنة منح تراخيص فإن الحظر يشمل جميع القرارات بما فيها القرارات المنعدمة، كما أنه ليس لقاضي الاستعجال أن يأمر الإدارة بالقيام بعمال مقابل للأثر الذي أحدثه القرار الإداري، مثل الأمر بإطلاق شخص موضوع بواسطة قرار الوالي في مستشفى للأمراض العقلية، و إذا كان هذا هو الأصل فإن الاستثناء عليه هو جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ثلاث(3) حالات[2].

**أولا: حالة التعدي**

عرفه الأستاذ بشير بلعيد بقوله: "**إن التصرف الصادر من الإدارة يشكل تعديا كلما كان هذا التصرف فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية و غير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها**"، كما ترى الأستاذة أبركان فريدة أن:"**التعدي يقوم كلما قامت الإدارة بعملية مادية في ظرف لا تتعلق بممارسة إحدى سلطاتها، منتهكة بذلك أما إحدى الحريات العامة، و أما حق الملكية**"[3].

فمن خلال هذه التعريفات يتبين أنه من شروط حالة التعدي: المساس الخطير بالملكية

[1] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص ص 86/85.

[2] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 293.

[3] ريمة مقيمي، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013، ص 114.

الخاصة أو بحرية أساسية، و أن يكون تصرف الإدارة مشوب بعدم المشروعية، و من الأمثلة على ذلك أن تقوم البلدية يهدم مسكن يكون بصدد الإنجاز و حجز مواد البناء الخاصة به بدون إذن قضائي، على الرغم من ثبوت الوثائق الإدارية التي تؤكد حصول صاحب الإنجاز على قطعة أرض و امتلاكه لرخصة لبناء.

ما يميز حالة التعدي هو تنفيذ الإدارة لقرار مخالف للقانون بشكل صارخ، وقد أكدت هذا الرأي محكمة التنازع الفرنسية، وأيدها في ذلك مجلس الدولة، إذ يعتبر القرار تعديا متى اتخذت صفة الفعل المادي، و تضمنت مساسا بحق الملكية أو بحرية أساسية، والتي يظهر بوضوح عدم إمكانية ربطها بوضوح بأي سلطة للإدارة[1] .

**ثانيا: الاستيلاء**

يعرف بأنه: الاعتداء على الملكية العقارية الخاصة عن طريق احتلالها دون مبرر مشروع، كأن تستولي الإدارة على مساحة غير مبنية ملك لأحد الخواص لتستعملها موقفا لسيارات الخدمة، دون أن تكتسبها بالطرق القانونية، و تختلف حالة الاستيلاء عن التعدي، فالاستيلاء يكون على العقارات، بينما التعدي يشمل العقارات و المنقولات، كما يعرف أيضا بأنه تجريد أحد الأفراد من ملكية خاصة عقارية[2].

وتكمن صلاحيات قاضي الاستعجال في أن يبحث مدى توافر حالة الاستيلاء لكي يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، فإذا تبين له أن عملية الاستيلاء مشروعة وكانت طبقا للنصوص القانونية، فليس له حق الأمر بوقف التنفيذ، أما إذا تبين له أن عملية الاستيلاء لا ترتبط بأي نص قانوني، فيجوز له وقف تنفيذ القرار الإداري[3].

**ثالثا: الغلق الإداري**

يقصد بالغلق الإداري: هو الاجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة (رئيس المجلس

[1] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 294.

[2] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ص 90.

[3] ريمة مقيمي، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المرجع السابق، ص 122.

البلدي، الوالي، المدير الولائي للضرائب...الخ) في إطار ممارستها وصلاحياتها القانونية، تعمد فيه الى غلق محل ذو استعمال مهني أو تجاري أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية، ابتغاء عقاب صاحبه أو حمله للامتثال لأحكام القانون، أو حماية للنظام العام[1].

و من خلال التعريف نستنتج عناصر أو شروط الغلق الإداري و التي تتمثل في:

– أن ينصب الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني و لا يمكن أن ينصب الغلق على المحلات السكنية.

– أن يتم الغلق بموجب قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة قانونا.

تضمنت الكثير من المواد إجراء الغلق الإداري، منها المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية التي نصت على: "يتخذ قرار الغلق المؤقت من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى ومدير الضرائب الولائية ،كل حسب مجال اختصاصه، بناءا على تقرير يقدم من طرف المحاسب المتابع، ولا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق ستة (6) أشهر" كما تنص المادة 41 من القانون 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية على ما يلي: "ينتج عن ممارسة تجارة خارجة عن الموضوع السجل التجاري، الغلق الإداري المؤقت للمحل التجاري المعني مدة شهر واحد (01)"[2].

و للقاضي الإداري أن يأمر بتوقيف تنفيذ قرار الغلق إذا كان مخالفا للقانون مخالفة عادية، أما إذا كان قرار الغلق مشوبا بعيب جسيم، كصدوره من هيئة غير مختصة، أو لمدة تتجاوز المدة المقررة قانونا للغلق، فإنه يعد تعديا[3].

[1] عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، المرجع السابق، ، ص 122.

[2] نفس المرجع، ص 92.

[3] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 298.

## خلاصة الفصل الثاني

نستخلص مما تقدم أن قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة قضائية بواسطة دعوى الإلغاء، ويكون مضمون هذه الرقابة منصب على الرقابة الشرعية الخارجية للقرار الضبطي من خلال ركن الاختصاص، و ركن الشكل والإجراءات، و رقابة على الشرعية الداخلية من خلال ركن المحل السبب والغاية.

أما من حيث عيب القرار فإن سلطة الضبط الإداري ملزمة باتخاذ قرارها بناء على أسباب واقعية و جدية، و يكون ذلك بناء على وقائع حقيقية لها تكييف قانوني، زيادة على تناسب إجراء الضبط مع خطورة الوقائع لدفع الخطر الذي يهدد النظام العام .

وأخيرا فإن قرارات الضبط الإداري لها هدف محدد لا يجب الحياد عليه، متمثل في حفظ النظام أو إعادته و أي خروج من هذا الهدف و لو استهدفت سلطة الضبط مصلحة عامة فإن ذلك يعتبر انحراف بالسلطة، و بذلك فإن رقابة الإلغاء على قرارات الضبط على قرارات الضبط الإداري تمثل ضمانة أكيدة وفعالة في حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري و قد رأينا كيف طبق القضاء الإداري الفرنسي بنجاح رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري في نطاق سياسة قضائية واعية تستهدف تحقيق توافق و توازن بين حتميات و مقتضيات المحافظة على النظام العام، و حتميات و متطلبات حماية حقوق وحريات الأفراد.

# الخاتمة

اتضح من خلال دراستنا لموضوع الرقابة القضائية على تدابير وقرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية أنهما يسعيان لحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة بالإضافة إلى حفظ النظام العام، فالرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية يجوز لها اتخاذ تدابير استثنائية قد تكون غير مشروعة لو صدرت في الظروف العادية و تتحمل بذلك مسؤوليتها في تعويض الأشخاص لجبر الأضرار اللاحقة بعد ذلك من خلال تدخل المشرع بإعطاء القاضي سلطة توجيه أوامر للإدارة باحترام حجية الشيء المقضي فيه عن طريق الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ الأحكام، أما بالنسبة للرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية فهي تخضع لرقابة قضائية بواسطة دعوى إلغاء من خلال مراقبة مدى المشروعية الخارجية و الداخلية لقرارات الضبط الإداري و في حالة وجود عيب من العيوب يحكم القاضي بإلغاء القرار الضبطي لعدم مشروعيته، فنلاحظ بأن الرقابة في الظروف الاستثنائية تستدعي زيادة على سلطات الضبط الإداري، و أن السلطات الاستثنائية و إن كانت ضرورية للإدارة إلا أنها ليست حقا خالصا لها، إنما هي اختصاص مقيد بضرورة توافر شروط معينة للجوء إليها .

و نظرا لأن خاتمة أي بحث ينبغي أن تنصب على ما انتهى إليه من نتائج وتوصيات دون الحاجة إلى تكرار ما جاء به بين دفتي بحثه، فإننا نشرع في هذه السطور القليلة إلى تبيان ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات، و ذلك على النحو التالي :

**أولا: النتائج**

- الرقابة القضائية هي أفضل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة.

- إن الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ليست مطلقة بل مقيدة بحدود تتمثل في أعمال السيادة التي تجعل العديد من القرارات الإدارية المهمة تفلت من رقابة القضاء.

- جاء نظام الظروف الاستثنائية كنظام استثنائي، عمل القضاء الإداري الفرنسي على وضع أساسه من أجل مواجهة الأزمات الطارئة و الحفاظ أمن الدولة ونظامها لاستحالة مجابهتها

بالوسائل العادية، و قيده بضوابط لمنع تعسف السلطات، و كرس التشريع بعض صوره التي تتسم بالخطورة .

– إن الرقابة القضائية تعتبر أهم الآليات المقررة لحماية الحقوق والحريات العامة من تعسف الإدارة .

– الرقابة القضائية على تدابير الضبط تكون أكثر فعالية بواسطة دعوى الإلغاء.

– تعد الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية أقوى ضمانة لحماية مبدأ المشروعية من جهة، و حماية حقوق و حريات الأفراد من جهة ثانية في مواجهة تعسف الإدارة.

– رئيس الجمهورية وحده المخول بموجب الدستور باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

– يجوز في الظروف الاستثنائية اتخاذ سلطات الضبط الإداري تدابير استثنائية مخالفة لقواعد المشروعية، و يعد عملها مشروعا في نطاق المشروعية الاستثنائية استنادا إلى أساس قانوني استثنائي أو برخصة قضائية .

– إن تطبيق حالة الظروف الاستثنائية يؤدي إلى اتساع صلاحيات الجهات المكلفة بتسيير الحالة الاستثنائية بشكل معتبر و غير مألوف في الظروف العادية، و أن بعض هذه الإجراءات التي لا يجوز للسلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف غير العادية على أن لا تتجاوز هذه الأعمال بالطبع للقدر اللازم التي توجه الظروف المذكورة.

– تتحمل سلطات الضبط الإداري مسؤولية قيامها بتدابير استثنائية إذا ألحقت أضرارا بالأفراد على أساس الخطأ الجسيم .

– عمل المشرع على تفعيل دور القاضي الإداري الاستعجالي من خلال منحه سلطة اتخاذ آليات وقائية، تعمل على تفادي وقوع ضرر يصعب إصلاحه بفوات الزمن، فيمكن له الأمر

بوقف تنفيذ القرار الضبطي، و كلما زادت حدة الاعتداء على الحقوق والحريات توسعت سلطات القاضي الاستعجالي في اتخاذ التدابير التي يراها ضرورية لحماية الأشخاص.

– يمارس القاضي الإداري الحد الأدنى للرقابة على قرارات الضبط الإداري المتخذة في الظروف الاستثنائية و يتعدى ذلك إلى رقابة الملائمة و التي تعرف برقابة الحد الأقصى إلا أن القضاء الإداري الجزائري لم يستقر على ما استقر عليه نظيره الفرنسي و المصري، فكان يمثل قاضيا للإدارة بدلا من كونه قاض إداري، و هذا نظرا للدور السلبي الذي لعبه في معظم القضايا .

**ثانيا: توصيات**

– لابد من تحقيق رقابة قضائية مع اتساع سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

– إتباع القاضي الإداري الجزائري نظيره الفرنسي و استقراره على فرض رقابته على الحد الأدنى من خلال التحقق من الوجود المادي للوقائع و صحة تكييفها القانوني، و تعديلها إلى رقابة الملائمة.

– إخضاع قرار إعلان و إنهاء الظروف الاستثنائية للرقابة القضائية للتأكد من مشروعيته ضمانا لعدم تعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذه الصلاحيات إعمالا لمبدأ المشروعية .

– إسناد الفصل في المادة الاستعجالي لقاضي فرد بدل التشكيلة الجماعية و ذلك لطابع السرعة الذي يفترض في الفصل، وتكريس الاستقلال الوظيفي لقاضي الاستعجال عن قاضي الموضوع عند النظر في القضية.

# قائمة المصادر المراجع

## أولا- المصادر

### أ- الدستور

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، صادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442، الموافق 30 سبتمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر، عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

### ب- القوانين

1- قانون رقم 98-01، المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، يتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المؤرخ في 26 يوليو، 2011، ج. ر، العدد 43، سنة 2011.

2- قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج. ر، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008 .

3- قانون رقم 11-18، مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج .ر رقم 46 مؤرخة في 29 يوليو 2018.

### ت- المراسيم

- مرسوم تنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 29 رجب عام 1441 الموافق 24 مارس سنة 2020, يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته, ج. ر, العدد16, الصادرة بتاريخ 24مارس سنة 2020.

## ثانيا- المراجع

### أ- المقالات العلمية

1- أحمد مبخوتة، "الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال و تدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية"، **مجلة المعيار**، الجزائر، العدد الثامن عشر، جوان 2017.

2- أسامة جفالي، "سلطة القاضي الإداري في الأمر بالرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون08-09"، **مجلة الحقوق و العلوم السياسية**، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 08، جزء 02، جوان 2017.

3- السعيد سليماني ،"وقف تنفيذ قرارات الضبط الإداري: دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري"، **مجلة أبحاث قانونية وسياسية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد02، د س ن.

4- حسن كاظم علوان، "الاستعجال في دعوى الحماية المستعجلة للحقوق والحريات الأساسية"، **مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية**، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي، تندوف، العدد 04، جوان 2018.

5- خالد بالجيلالي، "دور القاضي الإداري في الرقابة على المشروعية الداخلية لسلطات الضبط الإداري"، **مجلة الفقه والقانون** ، العدد الثاني عشر، الجزائر، د س ن.

6- عائشة غنادرة، "التوجيهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة"، **مجلة العلوم القانونية و السياسية**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، عدد 12، جانفي 2016.

7- عادل بوراس،" دعوى إلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري"، **مجلة الفقه والقانون**، العدد 3، جامعة المسيلة، 2013.

8- عمار بوضياف، "شروط وقف تنفيد القضاء الإداري في التشريع الجزائري أمام القضاء الاستعجالي"، **مجلة الفقه والقانون**، العدد 25، فيفري 2017.

9- عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد4، د س ن.

10- هنية أحميد ، "عيوب القرار الإداري"، **مجلة المنتدى القانوني**، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد5، د س ن.

**ب- الأطروحات و المذكرات**

**1- رسائل الدكتوراه**

1- أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 20012/2011.

2- عبد الوهاب كسال، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون ، تخصص: القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2015/2014.

3- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2011.

4- فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيد القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011/2010.

5- مجيدة خالدي ،الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري -دراسة مقارنة- ،رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم ،تخصص: قانون عام ،قسم القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،الجزائر ،2018/2017.

6- محمد حميش، سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر،2017.

**2- مذكرات الماجستير**

1- أنيس فيصل قاضي، دولة القانون و دور القاضي الإداري وتكريسها في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010/2009.

2- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2013.

3- جلول زغدود، حالة الطوارئ و حقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة بومرداس، بومرداس، 2005/2004.

4- جمال قروف، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، شعبة القانون الاداري و المؤسسات الدستورية، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.

5- حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الاداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014.

6- ريمة مقيمي، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مذكرة ماجستير ، تخصص: قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013.

7- سامية نويري، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن المهيدي، ام البواقي، 2013/2012.

8- عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2015/2014.

9- عبد العزيز سي العربي، صلاحية القضاء في أمر الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: قانون المنازعات الإدارية، مدرسة الدكتوراه للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017/03/09.

10- عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.

11- عمر بوقريط، الرقابة القضائية على التدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2004/2003.

10- محمد الأمين بوسيقة، وقف تنفيد القرار الإداري من طرف القاضي الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011.

11- مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون المنازعات الإدارية ، مدرسة الدكتوراه للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2017/01/11.

12- ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.

**3- <u>مذكرات الماستر</u>**

1- أمال جبيحة ،إبتسام بوحاجب ،الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ،مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون ،تخصص: قانون عام (منازعات إدارية) ،قسم العلوم

القانونية و الإدارية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة 8 ماي 1945 ،قالمة، 2019/2018.

2- توفيق عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، التخصص: قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016/2015.

3- جمال مرخوفي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة للاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014.

4- حورية بن محال، دور الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020/2019.

5- سفيان ماضي، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و اتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، الملحقة الجامعية بمغنية، تلمسان، 2016/2015.

6- عبد القادر محمدي، الرقابة على سلطات الضبط الإداري بالجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر ،سعيدة،2018/2017.

7- عثمان قايد عمر، دور القاضي الإداري من تعسف الإدارة، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020/09/27.

8- فاطيمة عباسة، الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، ميدان الحقوق و العلوم السياسية، التخصص: القانون الاداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 30 سبتمبر 2020.

9- محمد بن علله، ابتسام عبيدي، الرقابة البرلمانية و القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر، تخصص: قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2020/2019.

10- مليكة عبيب، حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 30 أوت 2020.

11- موسى عبوشة، الإجراءات المتبعة عند امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس ،مستغانم، 2018/2017.

12- نعيمة بوحدى، إيدير رزيقة، سلطة القاضي الإداري في أمر الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: القانون العام الداخلي، قسم القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2017/06/21.

13- نوال بلمرابط، نسيمة بولنوار، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2019/2018.

14- محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بالإدارة الجزائرية (دراسة مقارنة)، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، تخصص: حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018/2017.

15- وليد مهدي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار تأديب الموظف العام، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017/2016.

**ت- الكتب**

**1- <u>الكتب العامة</u>**

1- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2012.

2- حسين فريجة، شرح القانون الإداري –دراسة مقارنة–، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010.

3- حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري– التنظيم الإداري – النشاط الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، الجزء الأول، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2008.

4- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996.

5- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.

6- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.

7- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

8- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر، 1998.

9- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

10- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2008.

11- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

12- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2013.

13- ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

14- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2006.

15- محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري -مبدأ المشروعية وتنظيم اختصاصات مجلس الدولة-، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2005.

16- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008.

17- نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الاردن، 2010.

**2- الكتب الخاصة**

1- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2010.

2- حسان عبدالله يونس الطائي، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية، دار الكتب والوثائق العلمية، الإسكندرية، مصر،2016.

3- خالد داودي، إلغاء القرارات الإدارية أمام القاضي الإداري، دار الإعصار العلمي، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.

4- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، د.ب.ن، 2002.

5- عمار بوضياف، الوسيط في دعوى الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.

**ث- المحاضرات**

- صبرينة برارمة، القانون الإداري المعمق ،مقدمة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2020/2019.

# الفهرس


**مقدمة ..... أ**

**الفصل الاول ..... 6**

**الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ..... 6**

**المبحث الاول ..... 7**

**حدود الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ..... 7**

***المطلب الاول ..... 7***

***الرقابة القضائية على قيود التدبير الضبطي ..... 7***

***الفرع الأول ..... 8***

***أن يكون التدبير الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية ..... 8***

***الفرع الثاني ..... 10***

***ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه ..... 10***

***الفرع الثالث ..... 12***

***ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية ..... 12***

***المطلب الثاني ..... 13***

***الرقابة القضائية على حالات الظروف الاستثنائية ..... 13***

***الفرع الأول ..... 14***

***مدى إمكانية الرقابة القضائية في ظل حالتي الطوارئ و الحصار ..... 14***

***أولا: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ و الحصار ..... 14***

***ثانيا: طبيعة التدابير الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ و الحصار ..... 15***

***الفرع الثاني ..... 16***

***مدى إمكانية الرقابة القضائية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ..... 16***

***أولا : الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ..... 17***

***ثانيا: طبيعة التدابير المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية و حالة الحرب ..... 18***

**المبحث الثاني ..... 20**

**سلطات القاضي الإداري في الرقابة على تدابير الضبط الإداري ..... 20**

***المطلب الأول ..... 21***

***سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري ..... 21***

***الفرع الأول ..... 23***

***أنواع الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري ..... 23***

***أولا: الأوامر المقترنة بمنطوق حكم ..... 24***

***ثانيا: الأوامر اللاحقة لصدور الحكم ..... 25***

***الفرع الثاني ..... 26***

***شروط توجيه الأوامر لسلطة الضبط الإداري ..... 26***

***أولا: تقديم طلب من صاحب الشأن ..... 26***

*1- الطلب المتعلق بالأمر السابق على صدور الحكم. ..... 27*

2- الطلب المتعلق بالأمر اللاحق لصدور الحكم ..... 28
**ثانيا: المحكمة المختصة للنظر في الطلب** ..... 28
**ثالثا: احترام المواعيد القانونية لتقديم الطلب** ..... 30
**المطلب الثاني** ..... 30
**سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية على سلطة الضبط الإداري** ..... 30
1- غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ ..... 31
2- غرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي ..... 32
**الفرع الأول** ..... 32
**شروط الحكم بالغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري** ..... 32
**أولا: وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري** ..... 32
**ثانيا: وجوب أن يتطلب تنفي الحكم اتخاذه الإدارة تدبيرا معينا** ..... 33
**ثالثا: قابلية الحكم للتنفيذ** ..... 33
**رابعا: لزوم الغرامة التهديدية** ..... 33
**الفرع الثاني** ..... 34
**ميعاد سريان الغرامة التهديدية** ..... 34
**الفرع الثالث** ..... 35
**تصفية الغرامة التهديدية** ..... 35
**أولا: طلب التصفية** ..... 35
**ثانيا: سلطة القاضي عند تصفية الغرامة التهديدية** ..... 36
**ثالثا: توزيع حصيلة الغرامة التمهيدية** ..... 37
**رابعا: المسؤولية المالية للموظف** ..... 37
**خلاصة الفصل الأول** ..... 38

**الفصل الثاني ..... 40**

**الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ..... 40**

**المبحث الأول** ..... 41
**حدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري** ..... 41
**المطلب الأول** ..... 41
**الرقابة الخارجية على قرارات الضبط الإداري** ..... 41
**الفرع الأول** ..... 42
**الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص** ..... 42
**أولا: تعريف عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية** ..... 43
**ثانيا: صور عيب عدم الاختصاص** ..... 44
**أ-عدم الاختصاص الجسيم** ..... 44
**ب-عدم الاختصاص البسيط** ..... 44
**ت- عدم الاختصاص الموضوعي** ..... 45
**ث- عدم الاختصاص الزماني** ..... 46
**ج-عدم الاختصاص المكاني** ..... 46
**الفرع الثاني** ..... 47
**الرقابة على الشكل والإجراءات** ..... 47
**أولا: الشكل** ..... 48

***ثانيا: الإجراءات*** ..... 48
***ثالثا: تعريف عيب الشكل و الإجراء*** ..... 48
***رابعا: أهمية الشكل والإجراءات بالنسبة للمصلحة العامة والأفراد*** ..... 49
***أ- بالنسبة للمصلحة العامة*** ..... 49
***ب- بالنسبة للأفراد*** ..... 50
***المطلب الثاني*** ..... 50
***الرقابة الداخلية على قرارات الضبط الإداري*** ..... 50
***الفرع الأول*** ..... 51
***عيب السبب*** ..... 51
***أولا: صوره*** ..... 52
*أ- الرقابة على الوجود المادي للوقائع* ..... 52
*ب-الرقابة على الملائمة* ..... 52
*ت- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.* ..... 53
***الفرع الثاني*** ..... 54
***عيب المحل*** ..... 54
***أولا: صور عيب المحل*** ..... 55
***أ-المخالفة المباشرة للقواعد القانونية*** ..... 55
*1- المخالفة الإيجابية* ..... 56
*2- المخالفة السلبية* ..... 56
***ب-الخطأ في تفسير القاعدة القانونية*** ..... 57
*1- الخطأ المقصود في التفسير* ..... 57
*2- الخطأ غير مقصود في تفسير القانون* ..... 58
***ت- الخطأ في تطبيق القواعد القانونية*** ..... 58
***الفرع الثالث*** ..... 58
***عيب ركن الغاية*** ..... 59
***ثانيا: صور عيب الانحراف بالسلطة*** ..... 61
*أ- استهداف غايات بعيدة عن المصلحة العامة* ..... 61
*ب- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف* ..... 61
*ت- الانحراف بالإجراءات.* ..... 62
**المبحث الثاني** ..... 62
**سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الضبط الإداري** ..... 62
***المطلب الأول*** ..... 63
***وقف تنفيذ القرارات الضبطية الإدارية المرتبط بدعوى الإلغاء في الظروف الاستثنائية*** ..... 63
***الفرع الأول*** ..... 64
***تعريف وقف التنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الاستعجال*** ..... 64
***أولا: مضمون استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري*** ..... 64
***ثانيا: مبررات استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري ضبطي*** ..... 65
***أ- إمكانية تعسف سلطات الضبط الإداري*** ..... 65
***ب- فكرة القرار الإداري التنفيذي*** ..... 66
***ت- بطء الفصل في دعوى الإلغاء*** ..... 66
***الفرع الأول*** ..... 66

*شروط استعجال وقف تنفيذ القرار الإداري الضبطي* ..... 66
*أولا: الشروط الشكلية لطلب وقف تنفيذ مستعجل* ..... 67
*أ- اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء* ..... 67
*ب- وجود محل لطلب وقف التنفيذ* ..... 67
*ج- الطابع التنفيذي للقرار الإداري* ..... 68
*ثانيا: الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ* ..... 68
*أ- شرط الاستعجال* ..... 69
*ب- وجود أوجه جدية* ..... 69
*ت- عدم المساس بأصل الحق* ..... 70
*المطلب الثاني* ..... 70
*استعجال وقف تنفيذ القرار الضبطي حالة الاعتداء الجسيم للإدارة* ..... 70
*الفرع الأول* ..... 71
*في مجال الحريات الأساسية* ..... 71
*أولا: شروط الأمر بالتدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية* ..... 73
*أ- حالة الاستعجال* ..... 73
*ب- أن يكون ثمة طعن في قرار إداري* ..... 74
*ت- وجود مساس بحرية أساسية* ..... 74
*ث- أن يكون المساس بالحريات خطير وغير مشروع* ..... 75
*1- شرط خطورة الاعتداء* ..... 75
*2- شرط عدم المشروعية الظاهرة للاعتداء* ..... 76
*الفرع الثاني* ..... 77
*حالة الاستعجال القصوى* ..... 77
*أولا: شروط الاستعجال* ..... 78
*ثانيا: شرط عدم عرقلة تنفيذ قرار إداري* ..... 78
*ثالثا: شرط عدم المساس بأصل الحق* ..... 78
*الفرع الثالث* ..... 79
*الحالات التي يجوز فيها وقف تنفيذ القرار الإداري* ..... 79
*أولا: حالة التعدي* ..... 79
*ثانيا: الاستيلاء* ..... 80
*ثالثا: الغلق الإداري* ..... 81
**خلاصة الفصل الثاني** ..... 82

**الخاتمة** ..... **84**

**قائمة المراجع** ..... **87**

**الفهرس** ..... **97**