جامعة زيان عاشور – بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

القضاء الإداري بين سلطة الإدارة وحرية الأفراد

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إعداد الطالب :

عبريش مختار

إشراف الأستاذ :

د.صدارة محمد

لجنة المناقشة :

د . جمال عبد الكريم .....رئيسا.

د.صدارة محمد.....مشرفا.

د.بن الصادق احمد .....مناقشا.

السنة الجامعية

2018-2017

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

الشكر لله الذي أتانا من العلم ما لم نكن نعلم والحمد لله الذي كان لنا عونا معينا.

اعترافا بالود والجميل و التقدير أتقدم بأسمى عبارات التقدير و الاحترام إلى الأستاذ المشرف صدارة محمد لما قدمه لي من نصح وتوجيه فاسأل الله تعالى أن يجزيه خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل المتواضع.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير للزميلة مونسي نهال على مساعدتها لي في انجاز هذا العمل.

ع. مختار

إهداء

إلى معلمي في الحياة ومثالي وفخري أبي العزيز.

إلى من تحت قدميها جنتي إلى سندي الأول أمي الغالية.

والى من أحبهم وأعزهم جميع أفراد أسرتي من قريب أو بعيد.

إلى من أحبوني لذاتي وأحببتهم لذاتهم أصدقائي وأحبائي واخص بالذكر الأستاذ عايب احمدو بوشنافة ياسين وسعيد وكذلك عزيزة و فايزة.

والى كل الذين اعرفهم وكانو لي سند. تحياتي بالشكر إليكم.

إليكم جميعا اهدي هذا العمل المتواضع

ع.مختار

قائمة المختصرات

- ج ر ج ج = الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ص = صفحة.
- ط = طبعة.
- ق ا م ا = قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

مقدمة

مقدمة

حماية الحقوق والحريات مسألة يهتم بها سائر فقهاء القانون كما يفاخر بها كل نظام سياسي، ذلك أن كل الناس متساوين في الحقوق والحريات، وهي مطالب أخلاقية مكفولة لجميع الأفراد بموجب إنسانيتهم بحد ذاتها، وتفصَّل هذه الحقوق وتتشكل فيما يعرف اليوم بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والتي ترجمت إلى شكل حقوق قانونية، وضعت وفقا لعمليات صنع القوانين في المجتمعات الدولية. وقد اقتضت وظيفة القضاء الإداري العمل على ضمان احترام الحقوق والحريات من خلال الرقابة على أعمال الإدارة وضمان مشروعية تصرفاتها، وتعد الرقابة القضائية أحد الضمانات القانونية التي تكفل احترام مبدأ المشروعية، والذي ترتكز عليه دولة القانون باعتبارها أحد أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية لحماية الحقوق والحريات، وهذا راجع لما تتوافر عليه هذه الأخيرة من اعتبارات منها ما يتعلق باستقلالية القضاء.

وفي إطار ممارسة الرقابة القضائية هناك من الدول من تأخذ بنظام القضاء الموحد ولا تفصل بين المنازعات الفردية والمنازعات الإدارية فكلا المنازعتين تنظر أمام القضاء العادي، وهناك من الدول من تأخذ بازدواجية القضاء ، ومن بينها الجزائر بحيث تخضع الأشخاص المعنوية المذكورة في نص المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى اختصاص القضاء الإداري، ضمانا لتحقيق المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة نظرا لما لها من امتيازات وسلطات في مواجهة الأفراد كإصدارها للقرارات الضبطية بإرادتها المنفردة، وتبرر رقابة القضاء الإداري بإمكانية خروج الإدارة عند ممارسة نشاطها الإداري عن حدود القانون، مما يؤدي إلى المساس بالمراكز والحقوق المكتسبة للأفراد، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة.

وحتى يكون العمل الإداري مشروعا كالقرار الإداري لابد أن تتوفر فيه شروط الصحة بالنسبة لأركانه، هذه الأخيرة تتجسد في وسائل المشروعية الخارجية، المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار،

أو في وسائل المشروعية الداخلية المتعلقة بمحتوى القرار، فإذا كان القرار الإداري تتوفر فيه أسباب الإلغاء مما يعني أنه غير مشروع، فان المتضرر من هذه القرارات غير المشروعة يلجأ إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغائها والتعويض عن أضرارها، بحيث تعد دعوى الإلغاء الطريق الوحيد لمهاجمة القرار الإداري غير المشروع، والتي يختص بها القاضي الإداري.

يسود الدول المعاصرة مبدأ ذو أهمية بالغة وخاصة، ألا وهو مبدأ المشروعية، الذي يرتبط وجوده بدولة القانون، التي تسعى أن تكون أعمال الإدارة فيها وقراراتها مطابقة لأحكام وقواعد القانون لما تقتضيه المصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى ما تستدعيه الضرورة إلى حماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة السلطات العامة لما لها من امتيازات ، والتي قد تؤدي في بعض الأحيان إلى الإهدار بها والتعسف في استعمالها. الأمر الذي يستدعي بالأفراد إلى الاستنجاد بالسلطة القضائية لصد هذه التجاوزات وإعادتها إلى الإطار القانوني الذي تفرضه عليها دولة القانون، غير أنه على القاضي بدوره أن لا يتجاوز حدود سلطاته بالتدخل في عمل الإدارة، فلطالما واجه القاضي الإداري صعوبة في تنفيذ أحكامه من قبل الإدارة لاسيما لاصطدامه بفكرة عدم توجيه أوامر للإدارة، فلا يستطيع القاضي أن يحل محلها، إذ يعتبر مبدأ حظر سلطات التدخل وتوجيه أوامر للإدارة من المبادئ المكرسة في القانون الإداري، ولا يتردد مجلس الدولة في إلغاء الأحكام والقرارات القضائية التي تحتوي تدابير تتضمن حلولا أو أوامر، باعتبار أن الإدارة ليست تابعة للقضاء، بل تشكل متقاضيا ذو طابع خصوصي، لكن وبالنظر لانعكاسات ذلك على المنظومة القانونية من حيث بقاء القرار الإداري غير المشروع قائما مما يشكل إخلالا بمبدأ المشروعية وانتقاصا من هيبة الدولة بتجميد نتائج عمل إحدى سلطاتها الرئيسية ألا وهي السلطة القضائية[1] ، لذا كان لازما من المشرع التدخل لوضع حد لإساءة الإدارة ورفضها للتنفيذ من أجل تمكين المتقاضي من الحصول على الحماية الفعلية المقررة له قانونا.

[1] –شيهوب مسعود،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها،ج2 ،دار المطبوعات الجامعية،الجزائر،1998،ص345.

إن الجزائر كغيرها من الدول وأمام قيام الإدارة بالامتناع عن التنفيذ، الأمر الذي يشكل تجاوزا للسلطة ومخالفة للقانون كان لابد من إيجاد الوسائل القادرة على إرغامها على التنفيذ بطريقة تأخذ بعين الاعتبار طبيعتها القانونية، سواء بواسطة آليات ذات طابع قانوني أو مالي، بوضع حد لإساءة الإدارة ورفضها للتنفيذ من أجل تمكين المتقاضي من الحصول على الحماية الفعلية المقررة قانونا ، لذا نص المشرع الجزائري على الغرامة التهديدية كوسيلة لضمان تنفيذ بعض أحكام القضاء، وهو ما يتوافق مع القاعدة الدستورية القاضية بوجوب احترام تنفيذ الأحكام القضائية في كل وقت وفي كل مكان وزمان وفي جميع الظروف، وذلك بغية إعطاء فعالية أكبر للحماية القضائية في بعض الحالات التي لا يؤدي صدور الأحكام فيها إلى إشباع الحاجة من الحماية القضائية التي تكفل حقوق وحريات الأفراد.

تظهر أهمية هذا الموضوع في كونه يحاول دراسة قواعد تهدف الى التوفيق بين متناقضين هما سلطة الإدارة وصلاحياتها الواسعة وحقوق وحريات الأفراد المكفولة دستوريا وقانونيا.

فتتجلى أهميته الموضوع بتسليط الضوء على دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات وما يملكه في مواجهة الإدارة وكذلك بيان حدود سلطته فالهدف من الموضوع إسقاط مبدأ المشروعية على ارض الواقع مع طرفين ليسا متكافئين وهما الإدارة القوية في مقابل الفرد الضعيف.

فأهمية الموضوع تظهر كذلك في بيان الوسائل التي يملكها الفرد في مواجهة هذه الإدارة من خلال دعوى الإلغاء والتعويض.

كما إن سبب اختيار الموضوع هو محاولة تسليط الضوء على جانب من مبدأ المشروعية ومساواة الجميع أمام القانون وكذلك حق الفرد في التقاضي لكن مع طرف غير عادي والذي هو الإدارة بطبيعة الحال، وبيان دور القاضي في ذلك.

من خلال الطرح السابق وأسباب اختيار الموضوع والتي تظهر في إسقاط مبدأ المشروعية على أطراف غير متساويين أي الفرد والإدارة ولان النظر في ذلك من اختصاص القاضي الإداري نطرح التساؤلات التالية :

اعتبارا أن الإدارة تتميز بسلطة وامتيازات وصلاحيات لا يتوفر عليها الفرد، ولان حقوق الفرد وحرياته يحميها الدستور ولان القاضي الإداري هو المختص في مثل النزاعات التي تنشا بين الطرفين ، **فما هو دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين المتقاضي الفرد والإدارة ؟**

وما هي سلطته في ذلك؟ وإلى أي مدى تصل تلك السلطة ؟

في سبيل البحث والإجابة عن الإشكاليات المطروحة وفي سبيل الوصول إلى حلول قانونية واضحة لها اتبعنا المنهج والتحليلي ، من خلال تحليل معاني النصوص القانونية وما قيل في الموضوع من اجتهادات قضائية والذي يستدعى التمعن والتحليل .

لمحاولة الإلمام بالموضوع قدر الإمكان رأينا أن تكون الدراسة وفق فصلين اثنين، الفصل الأول تضمن سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة وعرجنا على أهم محورين في هذا الصدد من خلال مبحثين ، الأول كان سلطة القاضي الإداري من خلال الرقابة على أعمال الإدارة والمبحث الثاني كان سلطة القاضي الإداري من خلال إحداث التوازن بين المتقاضي والإدارة.

أما الفصل الثاني والذي كان بعنوان حدود سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة فقد تطرقنا إلى أهم قيدين للقاضي الإداري في مجال حماية الحقوق والحريات والذي ارتأينا أن نتناوله من خلال مبحثين الأول بعنوان حدود سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة والثاني بعنوان حدود سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة.

الفصل الأول : سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة

الفصل الأول : سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة

الهدف من القانون هو حماية الحقوق والحريات وتنظيمها، حيث يلجا إليه الأفراد للمطالبة بحقوقهم أو حمايتها من خلال القضاء سواء كان قضاء عادي أو إداري وذلك من خلال منح القاضي سلطات تمكنه من أداء مهامه، ذلك لضمان ان يبقى الجميع خاضعا للقانون وان لا تصبح الإدارة كيان مستقل تماما تفعل ما تشاء سواءا عند القيام بأعمالها بالشكل السليم الذي اقره القانون والذي يضر البعض أحيانا او عند الانحراف بالسلطة واستغلال مركز الإدارة وسلطاتها خارج الأهداف المسطرة لها، فيتدخل القاضي الإداري في مثل هاته النزاعات خاصة إذا كان أطراف النزاع ليسو على درجة واحدة وليسو من طبيعة واحدة، ومثال على ذلك النزاعات التي تنشا بين الأفراد والإدارة والتي تكون من اختصاص القاضي الإداري، فعند قيام الإدارة بوظائفها سواء الايجابية أو السلبية تقوم بأعمال قانونية كإصدار قرارات إدارية أو أعمال مادية من خلال سلطتها في ذلك فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي يعمل على كبح سلطات الإدارة وإبقائها في إطارها السليم عند خروجها عن الأهداف المسطرة لها والتي تخدمها أو الانحراف بالسلطة او غيره من خلال الرقابة على أعمالها سواءا المادية او القانونية والذي سنفصل فيه في المبحث الأول كما سلطة القاضي الإداري في حماية حقوق المتقاضي مع الإدارة والتي تتمتع بالعديد من الصلاحيات في إطار القيام بوظائفها كما تتمتع كذلك بامتيازات لا يحوزها الأفراد كامتلاك الوثائق الإدارية والقرارات وصعوبة وصول الافراد اليها في المقابل وقرينة صحتها والتي من خلالها قد تهضم حقوق الأفراد و تهدرها والذي سنفصل فيه في المبحث الثاني.

المبحث الأول : سلطة القاضي الإداري من خلال الرقابة على أعمال الإدارة

تتمتع الإدارة بالعديد من الصلاحيات والسلطات قصد القيام بمهامها والواجب أن لا تترك هذه السلطات مطلقة وإخضاعها للرقابة حتى لا تتعسف في استعمالها، وبالرغم من وجود أنواع مختلفة للرقابة على أعمال الإدارة كالرقابة السياسية أو البرلمانية و الرقابة الذاتية الإدارية والرقابة القضائية وفي البحث في آليات كل من هته الطرق يتضح جليا أن الرقابة القضائية هي الأكثر نجاعة وموضوعية كما أنها السبيل الأقرب والمباشر لحماية الحقوق والحريات الفردية والعامة من تعسف الإدارة وهنا يظهر دور القاضي الإداري الذي يمارس دور الرقابة على أعمال الإدارة وذلك من خلال مجموعة من الآليات الرقابية المسماة بدعاوى تجاوز السلطة والقضاء الكامل حيث اخضر القانون الإداري أعمال الإدارة لأشكال مختلفة من الرقابة القضائية والتي تختلف من حيث أثرها وانتشارها غير أن أكثرها فعالية هي دعوى الإلغاء والتي تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية و دعوى التعويض والتي ترفع للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي تقوم به الإدارة وإخضاعها للمسؤولية.

المطلب الأول : الرقابة على القرارات الإدارية من خلال دعوى الإلغاء

"القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم."[1] فالقرار الإداري هو عمل قانوني تقوم به الإدارة بإرادتها المنفردة الأمر الذي قد يمس بشكل مباشر حرية الأفراد المخاطبين به حيث انه من غير الممكن السماح للإدارة بإصدار قرارات إدارية بالحرية المطلقة تجسيدا لمبدأ المشروعية ومساواة الجميع أمام القانون ،خول القانون للأفراد اللجوء للقضاء الإداري بهدف حماية حقوقهم وحرياتهم التي قد تنتهك من جراء تلك القرارات من خلال رفع دعوى قضائية وهي دعوى الإلغاء والتي الهدف منها إلغاء القرار الإداري الغير المشروع، فدعوى الإلغاء هي " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها

[1]–عمار عوابدي،القانون الإداري، ط1 ،دار العلوم والنشر والتوزيع،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،2000،ص15.

ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"[1] . وعليه فدعوى الإلغاء تختص في موضوعها بإلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة والمعيبة حيث أن القرار الإداري لكي يكون سليما يجب أن تتوفر فيه كل عناصر القرار الإداري الخارجية كركن الاختصاص والشكل والإجراءات وأركانه الداخلية كركن السبب والمحل والغاية، فالقاضي الإداري يخضع أركان القرار الإداري للرقابة لمعرفة مدى مشروعية القرار الإداري وإلغائه إذا ثبت انه معيب شكلا أو موضوعا دون أن يقضي بأكثر من ذلك أو يقضي بحقوق للمدعي.

الفرع الأول : الرقابة على الأركان الخارجية للقرار الإداري.

قبل أن ينظر القاضي الإداري إلى مضمون القرار الإداري يتفحص مشروعيته الخارجية ، والتي تتمثل في ركن الاختصاص والشكل والإجراءات . يجب على الإدارة في إطار نشاطها احترام قواعد الاختصاص المحددة من طرف المشرع وذلك وفقا للشكل والإجراءات التي حددها القانون، فالسلطة التقديرية للإدارة هي مقتضى ضروري لفعالية نشاطها ، وواجب ملقى على عاتقها لتحقيق الأهداف المسطرة لها ،ولا يعتبر استعمال هاته السلطة خطرا على الحقوق والحريات إذا استعملت في إطار القانون، وتحت رقابة القضاء[2]،حتى وان كان المضمون مشروعا فالمشروعية الخارجية ملزمة لصحة القرار الإداري والتي هي كالتالي :

أولا – الرقابة على ركن الاختصاص : عيب عدم الاختصاص هو أول وجه من أوجه عدم المشروعية، يتصدى له القاضي الإداري و الجنائي والمدني على السواء،ويتعلق في الطعن بالإلغاء بالنظام العام، ومن ثمة يكون لصاحب الشأن أن يتمسك به لأول مرة أمام قاضي الاستئناف، أو قاضي النقض ، وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه ، ودون توقف على دفع به من الخصوم، وفي أي حالة كانت عليها الدعوى[3] ، ويتحقق عيب الاختصاص عندما يقوم رجل

---

[1]–عمار عوابدي،النظرية العامة للمنازعات الإدارية،ج1،ط2،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،2003،ص250.

[2]–باية سكاكني،سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية،أطروحة دكتوراه،جامعة تيزي وزو،السنة الجامعية،2012/2011،ص144

[3]–محمد عبد الحميد مسعود،إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري،بدون دار نشر،مصر،2007،ص383.

الإدارة بأداء عمل لم يعهد إليه به، بل وضعه القانون اختصاص فرد أو هيئة أخرى ، وفكرة الاختصاص هي من الأفكار الرئيسية في القانون العام ، بل هي أساسه ، وهي مشروطة أولا لمصلحة الإدارة ذاتها، حتى يستطيع كل فرد من أفرادها أن يتفرغ لنوع من الأعمال فيجيده بمضي الزمن، لتتحقق بذلك سرعة انجاز الأعمال الإدارية، وهي مقررة أيضا لمصلحة الأفراد ،لأنها تعين على سهولة توجيههم في أقسام الإدارة وفروعها المتعددة ، ولأنها تحدد مسؤولية كل عضو من أعضائها ، وهي تتحدد بعنصر شخصي وذلك بتعيين الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم أن يباشروا عمل بعينه من الأعمال الإدارية وعنصر موضوعي بتحديد الأعمال التي ليس لرجل الإدارة أن يقوم بغيرها ، وعنصر مكاني وذلك ببيان الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه في حدودها ، وأحيانا بعنصر زماني وذلك بتحديد فترة زمنية معينة يكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه أثناءها.إذن يمكن تعريف الاختصاص بأنه صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه في الحدود الموضوعية و المكانية و الزمنية يبينها القانون[1] . و كنتيجة لاعتبار أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، فإنه كأصل عام لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعد الاختصاص أو إجازته بإقرار من الهيئة المختصة أصلا بإصداره، بل يجب أن يصدر القرار الصحيح إبتداءاً من جانب هذه الهيئة،وفي هذه الحالة لا يكون القرار نافذاً إلا بتاريخ صدوره عنها،و ليس من تاريخ صدور القرار الأول مادام أن هذا الأخير قد وقع باطلا.

على خلاف ما سبق،فهناك أسباب قد تجعل من تدبير الضبط الإداري يُولد مشروعاً بالرغم من صدوره من غير مختص وفقاً لقواعد الاختصاص الموجودة عند اتخاذه ،لعلّ أهم هذه الأسباب هي الظروف الاستثنائية،حيث تبرر الظروف الاستثنائية لسلطات الضبط الإداري مخالفة قواعد الاختصاص.لأنه و في ظل الظروف يكون للأشخاص والهيئات الفعلية التي تصدر–تحقيقاً لمصلحة الجماعة–تدابير تدخل إبان الظروف العادية في اختصاص المشرع أو السلطة القضائية[2].

[1]–سليمان الطماوي،نظرية التعسف في استعمال السلطة،دار الفكر العربي للنشر والتوزيع،القاهرة،2014،ص98.

[2]–محمد عبد الحميد مسعود،مرجع سابق،ص419.

و تجدر الإشارة في هذا الصدد أن القضاء الإداري الجزائري،لا يذكر عيب عدم الاختصاص بدقة بل يشير في أغلب الأحيان إلى وجود تجاوز للسلطة،بحيث أغلب القرارات التي أصدرها تتعلق بعيب اغتصاب السلطة،كما أنه لا يتبين من اجتهاده أن مجلس الدولة الجزائري إتخذ موقفاً من نظرية الظروف الاستثنائية، لذا جاءت قواعد الاختصاص تُقيد نشاط الإدارة في

الظروف العادية،أما في ظل الظروف الاستثنائية فإن القاضي الإداري لا يبحث في عدم الاختصاص، وإنما يكتفي بفحص مدى توافر الظروف الاستثنائية و مدى ملائمة الإجراءات المتخذة لمواجهة تلك الظروف[1].

ثانيا – الرقابة على ركن الشكل والإجراءات: المقصود بعيب الشكل هو مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي اقرها القانون بغية إصدار القرار الإداري سواءا كانت المخالفة كاملة أو جزئية، والأصل انه لا يشترط شكل معين للقرار الإداري ما لم يقر القانون شكلية معينة لذلك حينها لا يكون القرار الإداري مشروعا ما لم يخضع لتلك الشكلية المعينة .

فقواعد الشكل والإجراءات ذات أهمية بالغة إذ أنها تقرر لحماية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة بإصدار قراراتها وفقا لقواعد الشكل و الإجراءات المقررة من جانب ومن جانب آخر دفعها إلى التريث والتروي قبل إصدار أي قرار إداري لما في ذلك من حماية لحقوق الأفراد من قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة ومخالفة للإجراءات[2].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي على غرار مصر إلى التفريق بين نوعين من الشكل في القرارات الإدارية وقسموهما إلى أشكال أساسية جوهرية وأخرى غير جوهرية، وأساس التفرقة بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي أن الأشكال الجوهرية هي التي تمثل ضمانة لحقوق الأفراد وتلك التي من الممكن أن تغير من ماهية القرار الإداري المطعون فيه اي أشكالا جوهرية يجب على الإدارة احترامها عند إصدار قراراتها لان الجزاء على مخالفتها سيكون بطلان هذه القرارات.

ويمكن تقسيم الأشكال الجوهرية للقرار الإداري إلي قسمين هما :

---

[1]–باية سكاكني،مرجع سابق،ص148.

[2]–عبد الغني بسيوني عبد الله،القضاء الإداري،الدار الجامعية للطباعة والنشر،بدون بلد،1993،ص 301،302.

أ- الشكليات السابقة لإصدار القرار الإداري ، وهي كافة الإجراءات التي يلزم باتخاذها قبل إصدار القرار الإداري و إلا صار غير مشروع ، ويطلق على هذا القسم اصطلاحا (الإجراءات).

ب- الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار باعتباره وسيلة للتعبير عن إرادة السلطة الإدارية ،أي الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار الإداري عند إصداره ويطلق على هذا القسم اصطلاح (الشكليات).

القضاء الفرنسي يعطي أهمية بالغة لهذا التمييز لأنه لا يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا خالف الشكل إلا إذا كان الشكل جوهريا ، في حين انه يحكم بالإلغاء إذا كان القرار قد خالف الإجراءات أو الإجراءات الواجب إتباعها بغض النظر إذا كانت جوهرية او غير ذلك[1] . وعموما نلاحظ أن القضاء يميل أكثر إلى المعاقبة على مخالفة الإجراءات أكثر منه من مخالفة الشكليات.

الفرع الثاني : الرقابة على الأركان الداخلية للقرار الإداري

يشترط لمشروعية القرار الإداري فضلا على سلامة أركانه الخارجية من العيوب أن تكون باقي الأركان موجودة فعلية وصحيحة وهي ركن السبب ، المحل، والغاية.

أولا – الرقابة على ركن السبب: يمكن تعريف سبب القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لإصداره ، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاتخاذ القرار الإداري[2].

يشترط لمشروعية القرار الإداري فضلا عن اختصاص مصدر القرار بإصداره ، وضرورة مراعاة الشكلية الجوهرية ،أن يقوم على سبب موجود فعلا وصحيح .

ومثالا على ذلك قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على موظف ، إذ يشترط لمشروعية القرار من حيث السبب أن يثبت ارتكاب هذا الموظف لخطا ما ، وان يكون لهذا الخطأ وصف الجريمة التأديبية التي تسمح للإدارة بتوقيع العقوبة التأديبية ، كما يشترط أن تكون للعقوبة الموقعة

[1]–محمد سامي جمال الدين،القضاء الإداري،منشاة المعارف،الإسكندرية،2008،ص245,244.

[2]–عبد الغني بسيوني عبد الله،مرجع سابق،ص236.

سند من القانون ،وان تستند الإدارة في قرارها إلى قاعدة قانونية موجودة وسارية وقت صدور القرار الإداري، وهكذا يظهر عيب السبب على سبيل المثال في توقيع عقوبة تأديبية على موظف لم يرتكب أي خطا، والذي يسمى بعدم الصحة المادية للوقائع أو في حالة الموظف الذي أخطا والذي يظهر في كون الخطأ ،رغم ثبوت ارتكابه لا يعد من حيث تكييفه جريمة تأديبية، وهو ما يعبر عنه بالخطأ في التكييف القانوني[1].

وإذا قام القرار الإداري على سبب واحد فالأمر واضح في مشروعية وصحة هذا السبب من عدم ذلك ،ولكن الأمر يختلف في حالة تعدد الأسباب التي استند إليها القرار ،فقد يتبين للقاضي الإداري أن بعض هاته الأسباب صحيح ومشروع في حين يفتقر البعض الآخر إلى الصحة والمشروعية فبماذا يحكم في هاته الحالة.

ذهب مجلس الدولة الفرنسي لابتداع معيار محدد يستطيع القاضي الإداري بواسطته أن يصدر حكمه على القرار الإداري إما بمشروعيته أو بطلانه، فعلى غرار التفرقة السابقة التي اوضحناها عند دراستنا لعيب الشكل ، حيث ميز مجلس الدولة بين الأشكال الجوهرية المؤثرة على مشروعية القرار الإداري ،والأشكال الثانوية التي لا تأثر على هاته المشروعية ،ففرق مجلس الدولة هنا بين الأسباب الرئيسية لإصدار القرار الإداري والأسباب الثانوية الغير الدافعة لإصداره ، وعلى هذا الأساس فان القاضي الإداري يحكم في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ،إذا كانت الأسباب الدافعة لإصداره غير مشروعة او غير صحيحة ، أو بالعكس فانه لا يحكم بالإلغاء إذا كانت الأسباب الغير الدافعة هي المعيبة[2] .

ثانيا–الرقابة على ركن المحل: عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بعنصر المحل في القرار الإداري ، لمخالفته القواعد القانونية الموضوعية ، ويشمل هذا العيب في الحقيقة على جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة، لان مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون او الخروج عن الشكليات المقررة أو إساءة استعمال استخدام السلطة والانحراف بها عن هدفها ،تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون ، في حين أن فقه القانون العام ،

[1]–عبد القادر عدو،المنازعات الإدارية،دار هومة للنشروالتوزيع،الجزائر،2012،ص166.

[2]–عبد الغني بسيوني عبد الله،مرجع سابق،ص377.

والقضاء الإداري درجا على استخدام إصلاح مخالفة القانون ، بمعنى أضيق من المعنى السابق، حيث ينحصر في العيب المتعلق في محل القرار الإداري فقط [1] .

ويتخذ عيب مخالفة القانون صورتين رئيسيتين أولهما ، المخالفة المباشرة للقانون،وثانيهما الخطأ في تفسير القانون. حيث تتحقق المخالفة المباشرة للقانون حين تنتهك الإدارة القواعد القانونية التي يجب عليها التقيد بها، سواءا بالامتناع عن عمل يفرضه القانون ،أو القيام بعمل يخالف ما ينص عليه القانون ، وهذا العيب هو أكثر أسباب الإبطال إثارة[2].

ومن بعض تطبيقات هذا العيب في القضاء الجزائري:

قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23[3] ،في قضية والي ولاية الجزائر ضد السيد ب. ف مصطفى ، يقضي بإلغاء قرار ولائي بغلق محل تجاري إلى إشعار آخر في حين الغلق الصادر عن الوالي لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر وفق أحكام الأمر 41/75 المتعلق باستغلال محال المشروبات الكحولية.

قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/07/01 .[4] في قضية السيد ب.ط ضد بلدية القبة ،بسبب مشاركة عضو بالمجلس الشعبي البلدي في مداولة له مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلا عن صاحب المصلحة والذي هو مخالفة للقانون حيث قضى بالغائها لذلك السبب.

أما الخطأ في تفسير القانون ، فيتحقق من خلال تفسير الإدارة للنصوص لما يخالف إرادة المشرع وتخرج بها عن مقصودها ،والسبب الغالب للتفسير الخاطئ هو الغموض الذي يشوب أحيانا النصوص القانونية وأحيانا إلى سوء نية الإدارة، ويندرج تحت الخطأ في التفسير ، التوسع في مدلول بعض القواعد ، حتى يمكن تطبيقها على حالات لم تتجه إرادة المشرع إلى تطبيق هاته النصوص عليها[5] .

---

[1]–عبد الغني بسيوني عبد الله،مرجع سابق،ص 321.322.

[2]–عبد القادر عدو،مرجع سابق،ص156.

[3]–قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23،مجلة مجلس الدولة،الغرفة الاولى،عدد3،2003،ص96.

[4]–قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/07/01،مجلة مجلس الدولة،الغرفة الخامسة،عدد4،2003،ص119.

[5]–عبد القادر عدو،مرجع سابق،ص159.

كما من شان نظرية الظروف الاستثنائية التغطية على عيب المحل كما هو الحال في عنصري الاختصاص والشكل، فمن المستقر عليه أن أهم آثار نظرية الضرورة هو تمتع أعمال الضرورة القانونية ، وخاصة القرارات الإدارية بالإلزامية ،مما يعني أن مخالفة هذه القرارات للقانون لا تعني عدم مشروعيتها، إذا لم يثبت مخالفتها للدستور أو المبادئ العامة للقانون[1].

ثالثا–الرقابة على ركن الغاية: يعد عيب الغاية من اخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري وأكثرها دقة وحساسية، لما يقتضي من القاضي التدقيق برقابته للوصول إلى الأغراض الخفية التي تستهدف رجل الإدارة من جراء تصرفه، ومن المفترض فيه أن يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، حيث تنص رقابة القضاء في هذه الحالة على عناصر نفسية وذاتية ، تتعلق بمصدر القرار ومقاصده أو نواياه ،وهي أمور يصعب التحقق منها ،وهذا وجه الصعوبة في عمل القاضي الإداري تجاه عيب الغاية قياسا على رقابته للعيوب التي تصيب القرار الإداري الأخرى[2].فتكون أنشطة الضبط الإداري غير مشروعة الغاية ، وبالتالي متسمة بعيب الانحراف بالسلطة، إذا استهدفت هذه السلطات، وهي تباشر اختصاصها أهداف أخرى غير الحفاظ على النظام العام ،أو إعادته إلى الاستقرار ، أو بعدت عن الغاية التي تحددها أنشطة الضبط الإداري ،فعيب الانحراف بالسلطة إذن هو وجه عدم مشروعية عام، يلحق بسائر قرارات الضبط الإداري الفردية أو اللائحية، ويميز القضاء الإداري في الوقت الراهن بين مجوعتين هامتين من قرارات الضبط الإداري التي تصدر مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، ويقوم هذا التمييز تبعا لما إذا كانت سلطة الضبط الإداري ، قد اتخذت قراراتها لحقيق غاية لا تمت من قريب أو بعيد بأي صلة بالمصلحة العامة ‘أو بعبارة أخرى استهدفت بها مجرد الوصول إلى مصالح خاصة ، أو قررت من اجل بلوغ مصلحة عامة لا تعتبر غاية من غايات الضبط الإداري العام أو الخاص. فقرار الضبط الإداري يكون إذا طبقا لأحكام القضاء مشوبا بعيب الانحراف

[1]–محمود سامي جمال الدين،مرجع سابق،ص316.

[2]–محمود سامي جمال الدين،نفس المرجع،ص377.

بالسلطة في حالتين، الأولى عندما يرمي القرار إلى تحقيق مصلحة خاصة والثانية وفيها يصدر القرار بغية تحقيق مصلحة عامة أخرى خلاف تحقيق غاية من غايات الضبط الإداري العام أو الخاص[1] . وعلى خلاف باقي العيوب التي تصيب القرار الإداري وكما سبق الذكر فان عيب الغاية لا يقبل التغطية سواءا في الظروف العادية أو الاستثنائية.

ويجب الإشارة إلى أن عيب الغاية لا يتعلق بالنظام لعام ، أي أن ليس للقاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه ، بل يجب ان يثيره أولا صاحب الشأن الطاعن في القرار الإداري [2] واعتماد المدعى على عيب الانحراف بالسلطة توصلا إلى إبطال القرار الإداري المتنازع فيه هو أمر نادر إذ يتطلب البحث في نية الإدارة .

وكمثال على دور القاضي في إلغاء القرار الإداري بحجة عيب الغاية ،قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1977/03/05 في قضية السيد ب ضد وزير المالية[3] حيث اصدر هذا الأخير قرارا بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بولاية

وهران وبأثر رجعي مع الأمر برد المبالغ المتحصل عليها أثناء شغل هذا المنصب كتعويض، وقد تحقق المجلس الأعلى بان قرار العزل صدر بعد أن تقدم المدعى بطلب ترقية إلى منصب نائب مدير شؤون أملاك الدولة استجابة لطلب من رئيسه الإداري ،ومن ثم فان القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة ، وإنما لدافع شخصي والذي يجعله فضلا عن مخالفة القانون ،مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

إن القرار المشوب بعيب الانحراف هو قرار غير مشروع ، ولكل ذي مصلحة من الأفراد أن يطلب إلغاءه بمجرد أن يصير نهائيا ، أي قابلا للتنفيذ ،فإذا ما الغي القرار فانه ينعدم نهائيا بالنسبة للكافة ، وهكذا لا يقتصر اثر الإلغاء على رافع الدعوى ،ولكن يتعداه إلى كل من يمسهم القرار لو بقي سليما، إما إذا كان القرار الإداري قد نفذ قبل إلغاءه ونتج عن ذلك التنفيذ ضرر فانه لصاحب الحق المعتدى عليه أن يطالب بتعويض الضرر[4] .

---

[1]–محمود عبد الحميد مسعود،مرجع سابق،ص277،279.

[2]–محمود سامي جمال الدين،مرجع سابق،ص338.

[3]– عبد القادر عدو،مرجع سابق،ص162.

[4]–سليمان الطماوي،مرجع سابق،ص713.

بعد انتهاء القاضي الإداري من مرحلة فحص أسباب الطعن بالإلغاء وتبيين أوجه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية وفقا لما يراه الطاعن، فانه ينتقل إلى المرحلة الأخيرة في عمله وهي إصدار الحكم

بعد انتهاء القاضي الإداري من مرحلة فحص أسباب الطعن بالإلغاء و تبين أوجه إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية وفقاً لما يراه الطاعن ، فإنه ينتقل إلى المرحلة الأخيرة في عمله و هي إصدار الحكم في موضوع الدعوى.

المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال المادية للإدارة من خلال دعوى التعويض.

دعوى التعويض هي من الدعاوى الذاتية الشخصية، لأنها تتحرك وتنعقد على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها، كما أنها تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية تتمثل في تحقيق مزايا وفوائد ومكاسب مادية، تعويضا عن الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق والمراكز القانونية والشخصية لرافعها.

فعلى خلاف دعوى الإلغاء التي تقتصر سلطة القاضي الإداري فيها بإبطال القرار الإداري دون الحكم بحقوق أخرى للطاعن بالقرار، فسلطة القاضي واسعة في دعوى التعويض تتيح له تقدير وجود الضرر ويحكم بالتعويض المناسب، أما في دعوى الإلغاء فسلطة القاضي محدودة فهي تقتصر على القول بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري. فيلجا الشخص المتضرر من أنشطة وأعمال الإدارة العامة في البداية بمطالبة تلك الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء تصرفاتها، مما يقتضي تحديد موقفها من خلال قبول التعويض عنه بما يرضي المتضرر (وفي هذه الحالة هو لا يرفع دعوى التعويض) أو رفض ذلك، وفي هذه الحالة يفسح المجال للجوء إلى القضاء بموجب رفع دعوى التعويض[1] . والتي يحمل بها المتضرر المسؤولية للإدارة من خلال إثبات خطا الإدارة وأحيانا دون خطا والمسمى المسؤولية على أساس المخاطر، وذلك في الظروف العادية والاستثنائية.

[1]–بعلي محمد الصغير،الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة،2010،ص53.

الفرع الأول : مسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري في الظروف العادية

تقوم مسؤولية الإدارة الملزمة لتعويض الضرر إما على أساس الخطأ المرفقي أو الشخصي وهو الأصل أو بدون خطا كاستثناء والمسماة بالمسؤولية على أساس المخاطر كما أن مسؤولية الإدارة في الظروف العادية تختلف عنها في الظروف الاستثنائية ، فمسؤولية الإدارة في الظروف العادية تكون الأكبر لان الإدارة لا تستطيع تبرير عدم مسؤوليتها بحجة الظروف الاستثنائية.

أولا – مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ :إن المسؤولية الإدارية التي جاء بها مجلس الدولة الفرنسي تتماشى ومتطلبات حاجة المرافق العامة وحاجات الأفراد، فإن المسؤولية لا تقوم على قواعد مقننة بل أنها متطورة ومتغيرة تتناسب وحاجات المرافق العامة الإدارية والأفراد من جهة أخرى، فتسأل الإدارة عن أعمالها المادية إذا ما تسببت بأضرار، وهذا

الخطأ يرتكبه الموظف فيسمى بالخطأ الشخصي وقد يرتكبه المرفق الإداري ويسمى بالخطأ المرفقي وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

أ- **الخطأ الشخصي :** هو الذي ينسب إلى الموظف ويتحقق بذلك مسؤوليته الشخصية فيكون هذا الموظف هو المسؤول الوحيد عن الأضرار التي نتجت عن هذا الخطأ [1]، وعرفه هوريو بانه "الخطأ الذي يمكن فصله عن أعمال الوظيفة وواجباتها انفصالا ماديا أو معنويا" [2] . ويُسأل عنه شخصياً،ويعود إختصاص الفصل في دعوى التعويض إلى المحاكم العادية،وفقاً لقواعد القانون المدني [3] .

ب- **الخطأ المرفقي :** هو الفعل أو النشاط الذي صدر عن العون العمومي حال أداء وظيفته أو بسببها و سبب ضررا للغير تتحمل نتيجته الإدارة التي يتبعها فالخطأ المرفقي هو خطا وظيفي أو مهني. وعليه فان الخطأ المرفقي هو خطا موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة سواءا أمكن إسناد الخطأ إلى موظف معين بالذات او تعذر ذلك على افتراض أن المرفق هو الذي قام بالنشاط وهو وحده من أخطا.

---

[1]–اعاد علي حمود القسي،القضاء الإداري،دار وائل للطباعة والنشر،ط1،عمان،1999،ص248.

[2]–اعاد علي حمود القسي،نفس المرجع،ص249.

[3]–عبد القادر عدو،مرجع سابق،ص366.

ويختص القاضي الإداري في النظر في دعوى التعويض الناجمة عن الخطأ المرفقي، ولينسب الخطأ للمرفق لابد من تحديد صورته من اجل إثبات قيام الخطأ في صورته التي تستدعى قيام المسؤولية الإدارية، كالتنظيم السيئ للمرفق العام كفقدان الملفات مثلا أو الخطأ من خلال سوء سير المرفق كإهمال الأعوان العموميين القائمين عليه والذي يؤدي إلى السير السيئ للمرفق وتدني نوعية الخدمات بالشكل الذي يسبب الضرر او عدم تسيير المرفق العام تماما كالامتناع عن تقديم خدماته بشكل تام.

فلإثبات المسؤولية على أساس الخطأ يجب أن يثبت المتضرر الخطأ الذي قامت به الإدارة والعلاقة السببية والضرر و علاقة العمل الإداري بالضرر الذي وقع له.

ثانيا–مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر: ان موضوع نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها تعد في الوقت الحالي من أدق الموضوعات في المسؤولية الإدارية ، حيث لازالت غير واضحة المعالم فهي تدور في حدود السلطة التقديرية للقاضي الإداري وبعض التشريعات الجزئية والضئيلة في نطاق التوفيق بين تحقيق فكرة المصلحة العامة ومقتضيات حماية الحقوق والحريات الفردية، فالمسؤولية على أساس المخاطر تقوم حتى ولو لم تقم الإدارة بخطأ وذلك بمجرد إحداث الإدارة لضرر للغير أثناء قيام الإدارة بأعمالها.

فبجانب المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أقام مجلس الدولة الفرنسية مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الأفراد من جراء أعمالها و لو كانت مشروعة أي دون حاجة إلى تكليف طالب التعويض بإثبات خطأ الإدارة،و ذلك تأسيسا على مبدأ المساواة بين الأفراد في التكاليف العامة اذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بأضرار لأن الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم فيجب أن يتحمل تعويض الأفراد الذين أصابهم الضرر الأفراد الذين اتسفادو من نشاط الإدارة ذاك وان تتوزع أعباءه على الجميع و من هنا تتقرر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر أو تحمل التبعة . و المسؤولية بدون خطأ تبدو لأول وهلة غير مقبولة،ومن ثم فان ثمة التساؤل الذي يطرح بإلحاح في هذا الصدد، كيف يمكن أن تكون الإدارة مسؤولية عن ضرر بدون أن يكون ثمة خطأ؟.

وللإجابة عن هذا التساؤل، ظهر رأيان،الأول يرى أصحابه أن أساس هذه المسؤولية هو نظرية التبعة أي الغنم بالغرم و مضمونها أن من يجني فائدة من نشاط بمناسبة نشاطٍ ما ينشئُ تبعة الضرر،وإذا تحققت هذه التبعة يجب أن يكون مسؤولا عن الضرر المسبب،إذ لا يمكن أن يجني النفع من نشاطه من دون أن يتحمل أعباءه،أما الرأي الثاني فيفسر هذه المسؤولية بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة ، حيث يشكل الضرر في ظروفٍ معينة عبئاً عاماً ويقتضي مبدأ المساواة أن لا يتحمل شخص معين لوحده هذا الضرر لما في ذلك من عبءٍ ومن ثم فإنه من اللازم لإعادة هذه المساواة المهدرة ، تعويض المضرور بفعل النشاط المشروع الذي تم لحساب الجماعة[1].

الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية.

نظرية الظروف الاستثنائية،هي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة ظروف استثنائية غير عادية ،ولكن حتى و إن كان القضاء الفرنسي قد اقر بنظرية الظروف الاستثنائية إلا أنه وضع للإدارة ضوابط معينة من اجل ممارسة سلطاتها فهي تبقى دائما خاضعة لمبدأ

المشروعية و لا يمكن البتة التحلل منه، حيث أن مسؤولية الإدارة عن الضرر تضل قائمة سواءا على أساس الخطأ أو بدونه حسب الحالة كالتالي :

أولا–مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في الظروف الاستثنائية: إن القضاء الإداري شدد في تقرير مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ إلا أنه في الوقت نفسه،أكد على أنه ليس أي خطأ يمكن أن يصلح كأساس لإثارة مسؤولية الإدارة في تلك الظروف،وعليه فإنه لا يعتد في هذا الصدد بالخطأ البسيط، بل يشترط ضرورة توافر الخطأ الجسيم،والذي يجب أن يكون بينا وذا جسامة خاصة، فنظرا للصعوبات التي تتعرض لها الإدارة من جراء تلك الظروف ، فانه خفف من مسؤوليتها،حيث إشترط لإمكانية إثارة تلك المسؤولية على أساس الخطأ، و بالتالي الحكم عليها بالتعويض، أن يكون الخطأ جسيماً [2] .

[1]–عبد القادر عدو،مرجع سابق،ص350.

[2]–باية سكاكني،مرجع سابق،ص199.

ثانيا–مسؤولية الإدارة بدون الخطأ في الظروف الاستثنائية: إذا كانت مسؤولية الإدارة في الحالات العادية تقوم على أساس الخطأ فإنها في حالات الظروف الاستثنائية تكون لها مسؤولية ذات طابع استثنائي، بحيث تقوم عندما ينعدم ركن الخطأ و تتحقق المسؤولية الإدارية بتوافر ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية،ويعفى المضرور من إثبات الخطأ و يكتفي بإثبات وجود العلاقة السببية بين نشاط الإدارة و الضرر الذي أصيب به . وإذا كانت المسؤولية بدون خطا في مجال القانون المدني تنحصر فقط في نظرية المخاطر،فإن المسؤولية بدون خطأ في مجال القانون الإداري تحتوي على مبدأين متميزين،هما المسؤولية على أساس المخاطر من جهة ،والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة من جهة أخرى، والمقصود بالمساواة أمام الأعباء العامة هو أن يتحمل الجميع الضرر الناجم عن عمل الإدارة بصفة متساوية لأنهم استفادوا من ذلك النشاط والتعويض للفئة القليلة التي أصابها ذلك النشاط بالضرر، ومن شروط هذه المسؤولية أن يكون الضرر الحاصل خاصاً أي لا يتكبده إلا بعض أعضاء الجماعة و في نفس الوقت ضرراً غير عادي.

المبحث الثاني : سلطة القاضي الإداري في إحلال التوازن بين الأفراد والإدارة.

من اجل أن تقوم الإدارة بتأدية وظائفها ، كان لها أن تلجا إلى ذات الوسائل التي وضعها القانون تحت تصرف الأفراد في معاملاتهم. ولكن بتعقد الحياة الحديثة وازدياد مجال تدخل الدولة، يتضح جليا أن قواعد القانون الخاص ، وان كانت تصلح لتقديم العدالة بين الأفراد الذين إرادتهم متساوية، هي لن تصلح في أحوال كثيرة لتنظيم العلاقات التي تكون الإدارة طرفا فيها، بحكم ان الإدارة لها إرادة ذاتية تسمو على الأفراد[1] . وإرادة الإدارة تجعلها تتمتع بمجموعة من الامتيازات ، وهذه الامتيازات تؤدي إلى اختلال التوازن فيما بين المتقاضي الذي هو الفرد في اغلب الأحيان والإدارة. فهذه الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة هي التي تمثل مظهرا من مظاهر الاختلال في التوازن فيما بين الفرد والإدارة، فالملاحظ أن الأنظمة القانونية قد منحت الإدارة العديد من الامتيازات التي تجعلها دائما في مركز أقوى من الفرد، فعلى سبيل المثال

[1]–عبد العزيز خليل بديري،الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية واجرائاتها،ط1،دار الفكر العربي للنشر والتوزيع،القاهرة ،1970،ص171.

الإدارة تحوز الملفات والأوراق والوثائق الإدارية وذلك لأنها هي الأمينة على المصلحة العامة والقائمة على سير العمل الإداري، فانه من الصعب على الفرد المتقاضي مع الإدارة الوصول إلى الوثائق الإدارية وقد تتعمد الإدارة ذلك، خاصة مع مبدأ قرينة صحة وسلامة القرارات الإدارية.

فعند لجوء الفرد للقضاء الإداري للمطالبة بحقوقه المهدورة في مواجهة الإدارة يظهر جليا انه لا يملك الفرصة أمامها بالرغم من حقه في اللجوء للقضاء وذلك بسبب اختلال التوازن وبينه وبين الإدارة التي تظهر بمظهر القوة ، وهنا يتدخل القاضي الإداري لإحلال التوازن بين المتقاضي والإدارة تكريسا لمبدأ المشروعية ومساواة الجميع أمام القانون وذلك من خلال دوره في مجال الإثبات والذي سنتناوله في المطلب الأول ودوره في تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة والتي قد تمتنع عن التنفيذ طوعا من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول : دور القاضي الإداري في مجال الإثبات

إن تسيير الخصومة الإدارية يعتمد بالأساس على دور القاضي الإداري ،سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية والهدف من هذا التدخل في الخصومة القضائية هو تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية بما يتلاءم مع طبيعة القانون الإداري بصفة عامة وظروف الدعوى الإدارية بصفة خاصة ،وفي هذا الإطار سنلقي مزيدا من الضوء على الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في مجال الإثبات في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : الدور الإجرائي للقاضي الإداري في مجال الإثبات.

يعتمد الدور الإجرائي للقاضي الإداري في تحضير الدعوى أولا ثم التحقيق والتأكد من صحة الأوراق ثانيا ،حيث أن القاضي في سبيل ذلك يباشر الوسائل العامة للإثبات كتبادل المذكرات، وكذا الوسائل التحقيقية .

أولا –التحضير للدعوى : ويقصد بتحضير الدعوى مجموعة الوسائل التي تتخذ اعتبارا من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للحكم فيها، و رغم الصبغة الإيجابية التي تخول

للقاضي الهيمنة على إجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية هذا لا يمنع من أن تحضير القاضي الإداري للدعوى لابد أن يكون في ضوء الخصائص العامة لإجراءات القضاء الإداري والتي تتميز بالصفة الكتابية ،حيث يتعين بموجبها إثبات جميع الوقائع و الملاحظات و البيانات في أوراق تودع بالملف ،الأمر الذي يؤدي إلى الاعتماد على العناصر الكتابية في الإثبات، لان الأوراق المكتوبة من أهم أنواع الأدلة في الدعوى الإدارية والتي يعتمد عليها القاضي خاصة وان الإجراءات الإدارية تعتمد على الطابع الكتابي.كما أن الدور التحضيري للقاضي الإداري قد يؤدي إلى تقديم أدلة لم يمكن للفرد الكشف عنها من خلال إرشاد القاضي الإداري إلى المستندات والسجلات التي تأيد دعواه فيتولى القاضي الإداري ضمها للدعوى[1].

وتعتبر عملية التحضير أساس الإثبات أمام القضاء الإداري ،ذلك لكونا الوعاء الذي تجتمع فيه عناصر الإثبات،وتتضح من خلالها اتجاهات القاضي الإداري بخصوص تنظيم عبء الإثبات ووسائله ،ومدى تحمل كل طرف له ،حيث يفصل في النهاية على أساس ما تجمع في الملف من

مستندات وأوراق ،ولأن الدور الإجرائي للقاضي الإداري في الدعوى يستهدف الوصول إلى الحقيقة [2] ،فإنه يتعين توافر الشروط الواجبة في الواقعة المراد إثباتها كأن تكون الواقعة محددة ،ومحل نزاع ،ومتعلقة بالدعوى ،ومنتجة ومما يجوز إثباته قانونا ،وكأثر لالتزام القاضي بالفصل في الدعوى بصورة عادلة فإنه يلتزم بإجراء تحضير كامل في مواجهة الطرفين ،حيث يكتمل هذا التحضير بانتهاء . الأطراف من تقديم الادعاءات والملاحظات و الردود اللازمة ومناقشة جميع الدفوع[3].

ثانيا : التأكد من صحة الأوراق: طبقا لسير الدعوى أمام المحكمة الإدارية فعلى كل طرف في النزاع أن يقدم الوثائق و المستندات التي يراها كافية لإثبات إدعاءاته و إسقاط حجة خصمه و على كل منهم تبادل المستندات المعتمدة من أجل الإطلاع عليها [4]، و حتى يكون حكم القاضي الإداري المعتمد على الأوراق صحيحا لابد أن تكون تلك الأوراق تنبئ بصدق عن الحقيقة ،فإن

---

[1]–رفعت رشوان،رقابة القاضي الجنائي لمشروعية القرار الإداري،ط1،دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،القاهرة ،2005.ص166.

[2]–سليمان الطماوي،مرجع سابق،ص505.

[3]–سليمان مرقس،أصول الإثبات وإجراءاته،ط5(الأدلة المطلقة)،دار الكتب القانونية للنشر والتوزيع،مصر،1991،ص14.

[4]–عبد الحكيم فؤدة،المحررات الرسمية والعرفية في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام النقض،بدون طبعة،دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع،مصر،2007،ص298.

ثار شك لدى القاضي أو نازع الأطراف حول صحة الأوراق الموضوعة بملف الدعوى يمكن التأكد من ذلك بوسائل الطعن[1] .والتي هي على نوعين متمثلة في :

أ- الإدعاء بالتزوير: إن الإدعاء بالتزوير هو إجراء رسمه المشرع لإثبات عدم صحة محرر ما سوا كان محررا عرفيا أو رسميا و إسقاط حجيته و قوته في الإثبات[2].

ويكون الادعاء بالتزوير إما كليا أو جزئيا فهو يدعو إلى إثبات تغير الحقيقة في محرر ما بالزيادة أو الحذف أو التعديل فإذا كان الشك في صحة تلك المقررات ،يلجا القاضي الإداري للإجراءات الخاصة بالادعاء بالتزوير المنصوص عليها في ق ا م ا حيث يفصل القاضي في أمر التزوير قبل الفصل في موضوع الدعوى.

ففي نص المادة 871 من ق ا م ا " تطبق الأحكام المتعلقة بالادعاء بالتزوير المنصوص عليها في المواد 175 إلى 188 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية"[3] و المادة 915 من ذات القانون والتي تنص على : "تطبق الأحكام الواردة في المواد 838 إلى 873 أعلاه المتعلقة بالتحقيق أمام مجلس الدولة"[4] فالملاحظ أن الأحكام العامة الخاصة بالتزوير تطبق أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

كذلك نصت المادة 179 من ق ا م ا أن "الإدعاء بالتزوير ضد العقود الرسمية هو الدعوى التي تهدف إلى إثبات تزييف أو تغيير عقد سبق تحريره أو إضافة معلومات مزورة إليه ،و قد تهدف أيضا إلى إثبات الطابع المصطنع لهذا العقد" [5]، فالتزوير هو تغيير الحقيقة في المحرر بإحدى الطرق المادية و المعنوية ،تغييرا من شأنه إحداث ضرر بالمصلحة العامة أو بشخص من الأشخاص ،.أما المستحدث بموجب القانون الجديد هو إمكانية الإدعاء بالتزوير عن طريق دعوى أصلية أمام القاضي الإداري ،بدلا من الاقتصار على دعوى التزوير الفرعية فقط و بالتالي يمكن لمدعي التزوير الإدعاء بالتزوير عن طريق دعوى فرعية أو عن طريق دعوى أصلية وضد أوراق رسمية أو

---

[1]-الغوثي بن ملحة،قواعد وطرق الإثبات ومباشرتها في النظام القانوني الجزائري،ط1،الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،2001،ص154.

[2]-سحر عبد الستار امام،دور القاضي في الإثبات(دراسة مقارنة)،دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع،القاهرة،2007، ص185.

[3]-انظر المادة 871 من ق ا م ا.

[4]-انظر المادة 915 من نفس القانون.

[5]-انظر المادة 179 من نفس القانون.

فرعية [1]، وهنا يكون القاضي أمام خيارين الأول هو حالة إذا ما رأى أن هذا المستند لا يؤثر في الدعوى الأصلية والفصل فيها غير متوقف عليها فهنا يجوز له أن يغض النظر عنه. أما إذا رأى أن الفصل في الدعوى يتوقف على هاته الوثيقة فهو يدعو الخصم الذي قدم هاته الوثيقة من اجل أن يبين ما إذا كان يتمسك بها أم لا، فإذا تمسك بها، يوقف القاضي الدعوى الأصلية إلى حين الفصل في التزوير، فيأمر القاضي الخصم بإيداع أصل العقد او نسخة منه بأمانة المحكمة في اجل أقصاه 8 أيام. ونفس الإجراءات تطبق إذا كان المستند مودعا ضمن محفوظات عمومية .فإذا قضي الحكم بثبوت التزوير، يأمر القاضي بإزالة العقد أو إتلافه أو شطبه كليا أو جزئيا أو تعديله. ويخضع هذا الحكم إلى جميع وسائل الطعن مل سائر الأحكام العادية[2].

أما الادعاء الأصلي بالتزوير ضد الأوراق الرسمية فيكون من خلال دعوى مستقلة ترفع وفق الإجراءات المقررة لرفع الدعاوى القضائية. فإذا صدر الحكم بالتزوير تطبق الأحكام التي سبق ذكرها من شطب أو إتلاف وبطلان جميع الوقائع التي بنيت على ذلك المستند.

ب- مضاهاة الخطوط : اوضح المشرع في المادة 164 من ق ا م ا الهدف من دعوى مضاهاة الخطوط ،على أنها الدعوى الرامية إلى إثبات أو نفي صحة الخط أو التوقيع على المحرر العرفي ،فهذه الدعوى إذا هي تتعلق فقط بالمحررات العرفية[3] .وهناك من يعرفها على أنها مجموعة الإجراءات التي أوردها القانون لإثبات صحة المحررات

ت- العرفية التي يحصل إنكارها ، من الخصم المنسوبة إليه أو خلفه[4] . وحسب ما نص عليه ق ا ج م ا فإن هناك نوعان من الدعاوى لمضاهاة الخطوط ،الأولى دعوى مضاهاة الخطوط الفرعية و التي هي دفع فرعي تنشأ عندما ينكر أحد الخصوم صحة ما هو منسوب إليه من خط أو توقيع في المحرر العرفي ،ويكون هذا أثناء سير الدعوى الأصلية وهنا يوقف الفصل في الدعوى الأصلية إلى غاية الفصل في دعوى مضاهاة الخطوط الفرعية كما أن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لم يحدد الوقت الذي يجب

---

[1]- رشيد خلوف،قانون المنازعات الإدارية،دار المطبوعات الجامعية،ج3،الجزائر،2011،ص78.

[2]-انظر المواد 181 الى 185 من نفس القانون.

[3]-بربارة عبد الرحمان،شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية،ط2،منشورات بغدادي،الجزائر،2009،ص114.

[4]-مونية العيش،شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية الجديد،ج2،منشورات أمين،الجزائر،2010،ص34.

فيه طلب مضاهاة الخطوط . والثانية دعوى مضاهاة الخطوط الأصلية والتي كانت غائبة في القانون الجزائري رغم أنها كانت موجودة في القانون المصري و الفرنسي[1] . وتعتبر دعوى مضاهاة الخطوط الأصلية من الدعاوى الوقائية ،شرعت لكي يطمئن الشخص الحاصل على محرر عرفي من أخر لأن هذا الأخير لن ينكر توقيعه في المستقبل بغض النظر عن موضوع المحرر ولم يحدد المشرع الجزائري الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعوى الأصلية لمضاهاة الخطوط ،و اكتفى في المادة 164 فقرة 2 بالنص على أن القاضي الذي ينظر في الطلب الفرعي لمضاهاة الخطوط ،هو القاضي الذي ينظر في الدعوى الأصلية[2].

الفرع الثاني : الدور الموضوعي للقاضي الإداري في مجال الإثبات

إلى جانب الدور الإجرائي فإن القاضي الإداري يقوم بدور موضوعي يعمل من خلاله على إعادة التوازن بين أطراف الخصومة ،وذلك عن طريق استخلاصه للقرائن القضائية ،والتي لها أهمية كبيرة في الإثبات خاصة أنها تعتبر من أدلة الإثبات المألوفة و المقبولة أمام القضاء الإداري ،ولهذا سنبين ماهية القرائن القضائية وصورها من خلال ما يلي :

أولا –ماهية القرائن القضائية: تعتبر القرائن القضائية من الأدلة الغير مباشرة يقوم القاضي باستنباطها أثناء النظر في الدعوى من خلال الظروف و الملابسات المحيطة بها،و يترتب على وجودها تخفيف عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي في الدعوى الإدارية باعتباره الطرف الأضعف والأولى بالرعاية القضائية في إطار ما يتمتع به القاضي الإداري من دور إيجابي في الإثبات[3] و ويطلق عليها أيضا اسم القرائن الموضوعية لان القاضي الإداري يستنبطها من موضوع الدعوى ،فيستطيع القاضي الإداري في ضوء ما يتمتع به من حرية الإثبات أن يستعين بواقعة معلومة من اجل إثبات أخرى مجهولة.إلى جانب هذا فالقرينة القضائية تقف في مقدمة طرق الإثبات أمام القاضي الإداري، وهذا لأنه عندما يخلو ملف الدعوى من الأدلة أو عندما يستحيل على المدعي وهو الفرد في الغالب أن يقدم كافة المستندات من اجل إثبات ما يدعيه.

---

[1]–مونية العيش،مرجع سابق،ص37.

[2]–انظر المادة 164 الفقره 2 من ق ا م ا.

[3]–احمد كمال الدين موسى،نظرية الاثبات في القانون الاداري،مؤسسة دار الشعب،مصر،1977،ص210.

يتجه القاضي الإداري إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الشواهد التي تنبئ عنها أوراق الملف والتي تشكل قرائن قضائية،ففي بعض الحالات تتزعزع قرينة الصحة التي تتمتع بها الإدارة بحيث تنشا قرينة قضائية على صحة الادعاء وبالتالي ينتقل عبئ الادعاء على الإدارة[1]. من هنا يتضح أن للقرينة القضائية عنصرين أولهما مادي ويتكون من وقائع مادية ثابتة في الدعوى تسمى بالدلائل حيث أنها وقائع يتحقق القاضي الإداري من صحتها بنفسه عن طريق المعاينة أو بغيره عن طريق تعيين خبير أو طرق أخرى كالإثبات بالكتابة ،و ثانيهما معنوي يتمثل في الاستنباط من هذه الدلائل والتي يستخرج بواسطتها الواقعة المجهولة من الواقعة الثابتة.

وللقاضي الإداري سلطة تقديرية مطلقة بشأن العنصرين المادي و المعنوي إذ له الحرية في اختيار الوقائع الثابتة التي يستنبط منها القرينة، وبالتالي تقف القرائن القضائية في مقدمة طرق الإثبات أمام القضاء الإداري فعندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية[2]، وكما سبق الذكر يتجه القاضي الإداري إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الدلائل و الشواهد التي تظهر من مختلف أوراق الملف و التي تشكل في مجملها قرائن قضائية ،ومثالا عن القرائن القضائية صمت الفرد عن الرد على ادعاءات الإدارة التي لا تنفيها الأوراق، يستخلص منه قرينة على ثبوتها لإقراره الضمني بصحتها.

وللقرائن القضائية أهمية بالغة في مجال الإثبات وذلك بسبب ما تتصف به القرائن القضائية من خاصية التنوع والتعدد،بحيث لا يمكن حصرها في مجال معين ،فهي تستنبط من ظروف كل دعوى تعرض على المحاكم والتي تتميز بأنها غير قاطعة الحجية كما أنها متعدية الحجية أي ما يثبت بها يعتبر حجية على الكافة بشرط أن تكون متصلة بواقعة الإثبات ،ولهذا فهي تختلف عن القرائن القانونية التي تكون على سبيل الحصر وفي نصوص قانونية معينة بصفة عامة.

[1]–عبد العزيز عبد المنعم خليفة،الوجيز في الاثبات واجراءات التقاضي في المنازعات الادارية،دار الكتاب،الكويت،2008،ص389.

[2]–عايدة الشامي،خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية،بدون طبعة،دار الفتح،مصر،2008،ص189

ثانيا : صور القرائن القضائية : تعتبر القرائن القضائية أحد نتائج الدور الإيجابي للقاضي الإداري في مجال الإثبات لذلك فهي كثيرة و متنوعة بحيث لا تخضع لحصر ولعل أهمها قرينة الانحراف في استعمال السلطة ،قرينة سلامة القرارات الإدارية وقرينة العلم اليقيني.

أ- **قرينة الانحراف في استعمال السلطة :** يعد الانحراف بالسلطة أحد عيوب المشروعية المنصبة على الغاية من إصدار القرار ،ويقصد بالانحراف في استعمال السلطة ،استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به ،ونظرا لما يتسم به عيب الانحراف بالسلطة من صعوبة في الإثبات لطابعه الشخصي حيث يرتبط بنية مصدر القرار ،لذلك يجد الإثبات بالقرائن تطبيقا واسعا بالنسبة لإثبات هذا العيب من عيوب القرار الإداري ،فهدف القاضي الإداري من لجوئه للقرائن لإثبات الانحراف بالسلطة إعلاء بمبدأ المشروعية [1] ،وليس لهذا العيب علاقة بالنظام العام ،وبالتالي يستطيع صاحب الشأن أن يثيره ،ومن غير الممكن أن يحكم به القاضي من تلقاء نفسه . وعيب الانحراف بالسلطة لا يفترض ،إذ يتعين على المدعي أن يقدم الإثبات الكافي على الانحراف فإذا أخفق رفضت دعواه ،وبالتالي فإن عبء إثبات العيب يقع على المدعي وهذا الأخير في إثباته لعيب الانحراف عليه أن يقدم ما لديه من أدلة على الانحراف الذي يدعيه ،ونظرا لصعوبة هذا الإثبات بدليل قاطع ،فإنه يمكن للمدعي تقديم قرائن قوية ومحددة ومتطابقة ،حتى يقتنع القاضي بجدية الادعاء وبذلك ينتقل عبء الإثبات بمقتضى هذه القرائن من على عاتق الفرد المدعي إلى الإدارة المدعى عليها ،ولأن المدعي هو الذي يقع عليه عبء إثبات الانحراف بالسلطة الذي يستفاد من ملف الدعوى ،فإن القاضي الإداري بموجب دوره الإيجابي وسلطته يتعين عليه تقدير قيمة العناصر المقدمة بجميع الوسائل ،بما فيها مضمون القرار المطعون.

ب- **قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية :** يقصد بالقرار الإداري إفصاح جهة إدارية في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح قصد إحداث مركز قانوني تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ،فمن خلال هذا التعريف يتضح أن للقرار الإداري أركان من حيث الاختصاص بإصداره و شكل

[1]-محمد علي محمد عطى الله،الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية،أطروحة دكتوراه،القانون العام،كلية الحقوق،اسيوط ،2001،ص343.

هذا الإصدار المحدد قانونا ،ويفترض في القرار الإداري بمفهومه السابق الصحة أي أنه صدر سليما متفقا مع أحكام القانون و مطابقا لمبدأ المشروعية فمن خلال ذلك يصبح من الصعب على الفرد الإثبات ضد الإدارة لان الأصل هو سلامة قراراتها، وهنا يوظف القاضي الإداري قرينة الخطأ أو ما يسمى بالخطأ المفترض ذلك أن وقوع الضرر الذي تسببت به الإدارة يفترض أن يكون نتيجة خطا ما قامت به أو قام به احد موظفيها فهو يخضعها لأحكام المسؤولية الإدارية، بالرغم من أن الأصل هو أن يقوم الفرد أو المدعي بان يثبت الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

ت- **قرينة العلم اليقين :** العلم اليقيني هو وسيلة للعلم بالقرار الإداري من حيث سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرارات الإدارية بغير طريق النشر و الإعلان ،وبالتالي يمكن القول أن العلم اليقيني هو العلم بصدور القرار بكافة عناصره مما يجعل صاحب الشأن محيطا بشكل مؤكد بمركزه القانوني بالنسبة للقرار[1] ،وعلى ذلك يكون النشر والإعلان هما أداة العلم بالقرار الإداري ومحتوياته ومواده ،وهو العلم الشامل الذي يتبين منه صاحب الشأن وضعه القانوني فيما مسه القرار ،ويقع عبء النشر والإعلان على عاتق الإدارة ،أما العلم اليقيني بالقرار فيثبت من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله ،دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة[2].

المطلب الثاني : دور القاضي الإداري من خلال تنفيذ الأحكام القضائية.

للقاضي الإداري دور مهم في مجال تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية ، وبهذا الدور الممنوح له يقضي على الاختلال في التوازن بين المتقاضي والإدارة .فتطبيق الأحكام القضائية يعد من واجبات جهة الإدارة . والمفترض أن تنفذ هذه الأحكام طواعية ودون تردد، إلا أن جهة الإدارة قد لا تقوم بهذا الواجب في كل الأحوال مما يعرض المحكوم له لمشكلات كبيرة في الوصول إلى حقه. فقد تتعامل الإدارة مع الحكم أو القرار القضائي بسلبية أو مماطلة ، أو تعطيل ، بل قد

[1]-عايدة الشامي،مرجع سابق،ص196.

[2]-عايدة الشامي،مرجع سابق،ص199.

يصل الأمر في بعض الحالات إلى الامتناع كليا عن التنفيذ ، فبدون هذا الأخير تصير الأحكام عديمة الجدوى والفعالية. إلا أن ق ا م ا كرس الإكراه إزاء الأشخاص العامة من اجل ضمان تنفيذ الشيء المقضي به، وذلك باعتماد هذا القانون الآليات جديدة تضمن تنفيذ قرارات القاضي الإداري . فهذه الوسائل الجديدة محدد في الباب السادس من الكتاب الرابع، تحت عنوان " في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية.

فدور القاضي هنا يسمح له بالتصرف كإداري والتساؤل حول النتائج العملية ومتابعة تنفيذها، وليس الاكتفاء بإصدار الأحكام والقرارات مثل إلغاء القرارات الإدارية الغير المشروعة.

وهذه السلطات هي التي تضمن التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ، والتي تتمثل في عنصرين هامين وهما توجيه الأوامر للإدارة (الفرع الأول) ، إلى جانب الحكم بغرامة تهديدية عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : سلطة توجيه الأوامر كوسيلة لإلزام الإدارة.

إن الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري إلى الإدارة هي إجراءات قضائية، الهدف الأساسي منه هو ضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية . وللتعرف على دور القاضي الإداري في هذا المجال ، وجب بيان توجيه الأوامر قبل صدور ق ا م ا ثم التعرض لها بعد صدور ذات القانون.

أولا – توجيه الأوامر قبل صدور ق ا م ا : إن من مصداقية الجهة القضائية أن تنفذ قراراتها و وهذا التنفيذ يتوقف نوعا ما على حسن نية الإدارة مادام ليس هناك تنفيذ جبري عليها ، وعملا لمبدأ عدم الحجز على الأموال العامة ، فان القاضي قد يكون مجرد من كل سلاح في مواجهة إدارة قوية. لهذا فان القاضي الإداري الجزائري ولمدة طويلة منع وامتنع عن توجيه أية أوامر للإدارة من اجل ضمان تنفيذ القرارات الصادرة عنه. وفعلا فانه قبل صدور ق ا م ا أي في ضل قانون الإجراءات المدنية – الملغى– لم يمنح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة، إلا انه وجدت استثناءات يستطيع بموجبها القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة لأنه لا يوجد نص صريح يمنع القاضي الإداري من ذلك حيث يقول الأستاذ احمد محيو ويطرح هذا التساؤل "من الممكن التساؤل حول هذا الحظر للتدخل، فيما إذا كان مؤسسا قانونيا، لأنه لا شيء يمنع

فعليا أن يأمر القاضي، وفي حدود معينة ، بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل"[1] ، حيث يقصد الإدارة وحدود القاضي الإداري في توجيه الأوامر لها والذي سنتناوله في الفصل الثاني.

حيث كان للقاضي الإداري دور إلغاء القرارات والتفسير ووقف التنفيذ والتعويض كما إصدار الأوامر للإدارة في نطاق ضيق في ما يخص التعدي والذي يقصد به ارتكاب الإدارة لخطا جسيم أثناء القيام بعملها المادي يتضمن الاعتداء على ملكية خاصة أو حرية فردية كما ورد في نص المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى.وكذلك في حالة الاستيلاء والذي يقصد به استيلاء الإدارة على عقار مملوك للأفراد بصفة دائمة أو مؤقتة في غير الأحوال التي يسمح بها القانون، وفي حالة مخالفة قواعد الغلق الإداري الذي يقصد به محل تجاري أو مهني أو وقف تسييره بصفة دائمة أو مؤقتة مع مخالفة النصوص التشريعية التي أجازته. وهنا يتدخل القاضي الإداري ويوجه الأوامر للإدارة.

ثانيا : توجيه الأوامر بعد صدور ق ا م ا : بعد صدور ق ا م ا توسعت صلاحيات القاضي الإداري في مجال توجيه الأوامر للإدارة حيث أصبح يتمتع بسلطات هامة في هذا المجال. فالقانون 09/08 حدد الإطار القانوني للأوامر في الباب السادس من الكتاب الرابع تحت عنوان تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية. ففي المادة 978 و 979 من ف ا م ا اللتين استحدثتا سلطة توجيه الأوامر .فالقاضي الإداري يستطيع عندما يفصل في نزاع ما النطق بالقانون، ولكن كذلك أمر الهيئات الإدارية. فالأمر يعتبر سلاحا جديدا في يد القاضي الإداري ، والذي بفضله يستطيع ضمان تنفيذ أحكامه وتمكين المتقاضي من الحصول على حقه. فقد جاء في المادة 978 من ذلك القانون ما يلي " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام احد الأشخاص المعنوية العامة أو 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 اجل للتنفيذ عند الاقتضاء"[2].

أما المادة 979 من نفس القانون فقد نصت على ما يلي : " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام احد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات

---

[1]–احمد محيو،محاضرات في المؤسسات الإدارية،ط4،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986،ص202.

[2]–انظر المادة 978 من ق ا م ا.

القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصوم السابقة ، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك ، بإصدار قرار إداري جديد في اجل محدد "[1].

من خلال استقراء هاتين المادتين يتضح لنا بان القاضي الإداري يستطيع إصدار أوامر مقترنة بمنطوق الحكم الأصلي للدعوى، كما يجوز له إصدار أوامر لاحقة على صدور الحكم الأصلي للدعوى.

فالنوع الأول الذي ورد في المادة 978 أعطى للقاضي الإداري صلاحية إصدار أوامر للإدارة والتي تكون مقترنة مع منطوق الحكم الأصلي. فهنا إذا فصل القاضي الإداري في الدعوى وحكم مثلا بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الإدارة، فانه يجوز للقاضي وبناءا على طلب صاحب الشأن والذي هو المتقاضي، أن يأمر الإدارة صراحة ومباشرة باتخاذ التدبير الذي يفرضه عليها والذي يراه مناسبا من اجل تنفيذ الحكم الذي أصدره ،كما بإمكانه أن يحدد للإدارة اجل التنفيذ. والهدف من هذا هو تحقيق الفاعلية التي تكفل وتضمن احترام الشيء المقضي به وتنفيذه، مما يؤكد ويعم مبدأ المشروعية، إلى جانب سيادة حكم القانون[2] .

والجدير بالذكر هنا أن هذا الأمر يجب أن يكون متفرعا عن مقتضى الحكم القضائي الأصلي.فمثلا إذا أمر القاضي الإدارة باتخاذ قرار إعادة إدماج موظف بعد إلغاء قرار تسريحه، فقرار الإدماج يكون متفرعا عن حكم إلغاء تسريح الموظف.

أما النوع الثاني من الأوامر فهو يتعلق بما جاء به ق ا م ا في المادة 979، فالقاضي الإداري هنا يصدر أوامر للإدارة ولكنها تكون لاحقة على صدور الحكم الأصلي للدعوى. فهنا فصل القاضي الإداري في الدعوى وقام مثلا بإلغاء القرار، وكان على الإدارة اتخاذ تدابير تنفيذ معينة، إلا أن القاضي الإداري لم يأمر بها، وهذا لعدم طلبها من الخصوم في الخصومة الأولى. فسلطة القاضي الإداري تقتصر في هذه الحالة على أمر الإدارة بإصدار قرار جديد غير الذي تمت مخاصمته، ومحددا لها أجلا في ذلك، مع العلم أن القاضي الإداري في هذه الحالة لا يملي على الإدارة تصرفاتها ولا يملي عليها تدبير التنفيذ، والمقصود هنا انه لا يأمرها بالقيام بعمل أو

---

[1]–انظر المادة 979 من ق ا م ا.

[2]–حمدى على عمر،سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة،دار النهضة العربية،القاهرة ،2003،ص129.

الامتناع عن القيام بعمل في مدة محددة، فالإدارة تتمتع بهامش من الحرية في تقديم محتوى التدابير التي يجب عليها اتخاذها، وما على القاضي إلا أن يعيد الملف إلى الإدارة لتقوم بفحصه من جديد في مدة زمنية محددة.

والملاحظ مما سبق أن القواعد الإجرائية في كلتا الحالتين واحدة ولا يوجد خلاف بينهما. أما القواعد الموضوعية فتتضمن خلافا بينهما، ففي النوع الثاني نلاحظ أن الإدارة هي التي تتخذ القرار بعد إجراء تحقيق جديد، والقاضي لا يملك إلا سلطة تحديد المدة الواجب عليها اتخاذ القرار خلالها. وهذا على عكس النوع الأول، فالإدارة ما عليها إلا تنفيذ ما أمرت به في اجل محدد .

الفرع الثاني : سلطة القاضي الإداري بالحكم بالغرامة التهديدية.

تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة قانونية استحدثها المشرع الفرنسي وأخذ بها مؤخرا المشرع الجزائري، يمكن اعتبارها بمثابة حماية للمواطن من أي تعسف محتمل من الإدارة، تكريسا لمبدأ دولة القانون الذي يلزم على حد سواء الإدارة والأفراد على احترام القانون وتطبيقه، هذا ما يعطي لنظام الغرامة التهديدية فعالية بالغة. حيث كرس ق ا م ا الجديد تطبيق الغرامة التهديدية وهذا تدعيما لمصداقية العمل القضائي و التخفيف من مشاكل عدم تنفيذ قرارات و أحكام القضاء الإداري، وحماية حقوق المتقاضين معا. تضمن هذا القانون في الباب السادس بعنوان تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية فصلين كرسا نصوصا اعترفت للقاضي الإداري سلطة توقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة.

أجاز المشرع الجزائري للقاضي الإداري الحكم بالغرامة التهديدية لإكراه الإدارة العامة على تنفيذ الأحكام القضائية بموجب ق ا م ا في المواد 980 إلى 988 منه، حيث أصبحت الغرامة التهديدية ممكنة بناء على هذه النصوص الجديدة في الحالات الآتية :

أ- الحالة المنصوص عليها في المادة 980 ، عندما تتطلب الأوامر، الأحكام، والقرارات القضائية أن يأمر القاضي الإدارة باتخاذ تدابير تنفيذية معينة مع تحديد أجل للتنفيذ، أو عندما يقتضي تنفيذ المقررات القضائية، أمر الإدارة بإصدار قرار إداري جديد في أجل

محدد، بحيث يجوز للقاضي الإداري في هذه الحالات أن يأمر بغرامة تهديدية مع تحديد سريان مفعولها[1] .

ب- الحالة المنصوص عليها في المادة 981 ، تشمل حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، أين تقوم الجهة القضائية بطلب من المتقاضي المستفيد من الحكم القضائي بتحديد تدابير التنفيذ مع تحديد أجل للتنفيذ والأمر بالغرامة التهديدية[2].

ت- الحالة المنصوص عليها في المادة 946 المتعلقة بقضاء الاستعجال في مادة العقود والصفقات عندما تخطر المحكمة الإدارية بإخلال الإدارة بالتزامات الإشهار او المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود والصفقات العمومية، في هذه الحالة يمكن للقاضي أن يأمر بالامتثال الطرف المتسبب في الإخلال مع تحديد اجل للامتثال، ويمكن للقاضي أن يحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل المحدد[3]. بالإضافة إلى أنه، لا يجوز طلب الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها إلا بعد فوات ثلاثة أشهر تسري من تاريخ التبليغ[4].

وفي حالة رفع تظلم إداري من أجل التنفيذ، يبدأ أجل رفع طلب الغرامة في السريان بعد تاريخ قرار رفض التظلم [5]، كما لا يجوز طلب الغرامة التهديدية في حالة قيام القاضي بتحديد أجل للتنفيذ إلا بعد انقضاء هذا الأجل[6].

يحق للقاضي عند تصفية الغرامة أن يقوم بتخفيضها وحتى بإلغائها عند الاقتضاء [7]، كما يمكنه إعفاء المحكوم عليه من دفع جزء من الغرامة التهديدية إذا تجاوزت قيمة الضرر. وبما أن مسألة تنفيذ الأحكام القضائية باتت مرهونة بنية وإرادة السلطة العامة، كان لازما أن تكون هناك آلية أخرى تزيد من احترام وفعالية الرقابة القضائية في مجال حماية الحقوق والحريات في مواجهة امتيازات السلطات العامة، وذلك برسم حدود لها تكون ضمن صلاحية

---

[1]-انظر المادة 980 من ق ا م ا.

[2]-انظر المادة 981 من نفس القانون.

[3]-انظر المادة 946 من نفس القانون.

[4]-انظر المادة 987 فقرة 2 من نفس القانون.

[5]-انظر المادة 988 من نفس القانون.

[6]-انظر المادة 987 فقرة 3 من نفس القانون.

[7]-انظر المادة 984 و985 من نفس القانون

اختصاصاتها الشرعية والتي لا تكون عن منأى المسؤولية الجزائية في حالة الابتعاد عن مقتضيات المشروعية.

الفصل الثاني : حدود سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة.

الفصل الثاني : حدود سلطة القاضي الاداري في مواجهة الادارة.

إن الرقابة القضائية هي من أهم أنواع الرقابة التي عرفها العالم،وذلك لأن الجهة التي تباشر هذه الرقابة هي القضاء، أي هيئة متميزة عن الإدارة ، فيتحقق بالنسبة لها الحياد و الاستقلال ،ولذلك تعتبر هذه الرقابة ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد و حرياتهم، كما أنها تعتبر وسيلة حماية و ضمانة لحقوق الإدارة "المصلحة العامة". ولذلك توصف هذه الرقابة بأنها أكثر عدالة من غيرها من أنواع الرقابة الأخرى البرلمانية أو الإدارية[1].

والأصل أن القاضي لا يحق له أن يتدخل لمراقبة أعمال الإدارة التي تندرج في إطار سلطتها التقديرية، أو يحل محلها وذلك انطلاقاً من القاعدة ألأساسية التي تقول بأن القاضي مكلف بمراقبة المشروعية و ليس الملائمة، وتبعاً لذلك فإن الإدارة إذ تمارس سلطتها التقديرية في بعض أعمالها، فهي تستند على إرادة المشرع الذي منح لها هذه السلطة ألتقديرية ، و الذي كان يمكن له أن يفرض عليها قيوداً و حدوداً،تظهر في عدم الخروج عن السلطة المقيدة أو المحددة ، و تبعاً لذلك و تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، فالقاضي لا يمكن له أن يتدخل ليقوم مقام المشرع ويحل محل الإدارة ولا يملي على الإدارة أعمالها وهذا هو الأصل على خلاف الاستثناءات التي سبق ذكرها في الفصل الأول من جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.

و بناءاً على ما سلف فإننا سنحاول من خلال هذا الفصل تبيان أهم الحدود التي تقلل من سلطة القاضي في حماية الحقوق و الحريات كحدود سلطته في توجيه أوامر منه للإدارة من خلال المبحث أول، وكذلك امتناع القاضي الإداري عن الحلول محل الإدارة و التدخل في شؤونها من خلال المبحث الثانيٍ .

[1]–حمد عمر حمد،السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها،بدون دار نشر،بدون بلد،2003،ص168.

المبحث الأول : حدود سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.

تتمتع الإدارة في سبيل تحقيق المنفعة العامة ، بامتيازات ووسائل قانونية تجعلها في مركز أسمى من مراكز الأفراد، و لعل أبرز هذه الإمكانيات تكمن في حق الإدارة في إصدار قرارات إدارية ملزمة،بإرادتها المنفردة، دون الحاجة إلى إذن مسبق من طرف القضاء، ، أو الحصول على رضا المخاطبين بها، ومما لا شك فيه أن هذه الامتيازات يمكن أن تكون لها درعٌ واقٍ يحفظ استقلال الإدارة اتجاه القضاء، و تضمن بذلك عدم تخل القاضي الإداري في شؤونها بإرغامها على فعل شيء لا ترغب فيه من خلال توجيه أوامر لها، وبهذا فلسلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة محدودة وغير مطلقة سواءا كانت تلك الحدود قانونية والتي سنتطرق لها في المطلب الأول، أو موضوعية والتي سنتطرق لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول :الحدود القانونية لسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.

نظرا للسلبيات النّاتجة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ تعهداتها والأحكام التّي تصدر ضدّها، حاول ق ا م ا تدعيم صلاحيات القاضي الإداري في مجال تنفيذ أحكامه، وخول له صلاحيات هامة تجاه الإدارة ولاسيما سلطة توجيه أوامر للإدارة، وفي المقابل تضمن هذا القانون أحكامًا تحد من فعّاليته لاسيما أمام استبعاد بعض الوسائل التّي تطبق على الأحكام الصادرة ضدّ الإدارة، باعتبارها طرف أسمى في خصومة التنفيذ من جهة، ومن جهة أخرى أنّها تتمتع بسلطات وامتيازات، وهذا الأمر يسمح لها في التّحكم في عملية تنّفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدّها.

فعلى القاضي الإداري احترام الحدود القانونية لسلطته على الإدارة كمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وكذلك الضوابط القانونية لتنفيذ أحكامه عليها.

الفرع الأول : مبدأ حضر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.

يقصد بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، أنه لا يجوز للقاضي و هو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه، توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل معين،أو الإمتناع

عن القيام بعمل معين، سواءا كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء،أو دعوى القضاء الكامل[1].ويقصد به أيضاً أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يأمر جهة الإدارة بالقيام بعمل معين او الإمتناع عن القيام بعمل معين .

بمعنى وعلى سبيل المثال إذا قدّر القاضي مشروعية القرار فإنه يحكم برفض الدعوى تأسيساً على هذه المشروعية،أما إذا وجد به عيباً من العيوب الموجبة للإلغاء،فإنه يقضي بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى إلزامها بإصدار قرارٍ آخر. كقرار تعيين موظف أو ترقيته، أو أمرها بتعديل قرارها سواءاً كان قراراً فردياً أو لائحياً ،وهذا ما يخرج من سلطة القاضي الإداري، وفي مجال دعوى القضاء الكامل يتمثل دور القاضي في تحديد الحق الذي كان محل نزاعٍ، كحق المتعاقد مع الإدارة، والحكم له بالتعويض، دون أن يتعدى ذلك أمرها بأداء حق المتعاقد، او أمرها بدفع التعويض، كما لا يملك القاضي أن يأمر بإلغاء او تنفيذ الأشغال العامة ، او الأمر بإحلال ملتزم أو متعاقد محل آخر[2].

ومبررات هذا المبدأ أن القاضي الإداري ليس رجل إدارة، أو رئيساً إدارياً، فيكون منطقياً أن يتحاشى القاضي إقحام نفسه بإصدار أوامر للإدارة كي لا يتعدى على إستقلالها، كما أن دور القاضي هو صورة من صور الرقابة على عمل الإدارة في ضوء القوانين و التنظيمات .دون أن يكون له سلطة التقرير و الأمر ،و تأسيساً على ذلك،يعتبر بمثابة الملاذ الطبيعي للمتقاضين دون تعسف الإدارة، فإذا أقحم نفسه في عمل الإدارة، ومارس سلطة التقرير والأمر، فلن يجد المتقاضي الملاذ الذي سيحميه ضد تعسف القاضي القائم بعمل الإدارة[3]. وبالتالي فالقاضي الإداري مقيد في سلطة في توجيه الأوامر للإدارة.

الفرع الثاني : عقبات تحكم القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه.

بحكم الامتيازات التّي يكّفلها القانون الإداري للإدارة في مواجهة الأفراد يجعلها الطرف الأقوى في معاملتها معهم، وحجة أمام القضاء، إذ تحوز الإدارة على مظاهر السلطة العامة، وتتحكم

---

[1]–يسري محمد العصار،مبدا حضر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حضره الحلول محلها وتطوراته الحديثة،دار النهضة العربية،القاهرة،2000،ص23.

[2]–آمال يعيش تمام،سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة،أطروحة دكتوراه،جامعة محمد خيضر،بسكرة،2012/2011،ص29.

[3]–بوبشير محند امقران،عند انتقاد السلطة القضائية في الجزائر،أطروحة دكتوراه،جامعة مولود معمري،تيزي وزو،2006،ص53و55.

في عمليات تنفيذ الأحكام القضائية، فإذا كان تنّفيذ القرارات الصادرة عن القضاء الإداري لا يثير مبدئيًا أية مشكلة حين تصدر لفائدة الإدارة، حيث يمكن تنفيذها وفقًا للإجراءات المقررة في ق ا م ا، سواء بالطريق الودي أو بالطريق الجبري، فإنّ المشاكل تثور بشأن تنفيذ أحكام القضاء التّي تصدر في مواجهة الإدارة، لأنّه لا تتوفر لدى القضاء بعض الوسائل لتنفيذ أحكامه وهذا ما يظهر من خلال استبعاد وسائل التنفيذ الجبري ضّد الإدارة من جهة ، ومن جهة أخرى خول القانون للإدارة سلطة تأجيل تنفيذ الأحكام القضائية.

أولا –استبعاد وسائل التنفيذ الجبري ضد الإدارة : خطى المشرع الجزائري خطوة هامة إلى الأمام في مجال التنفيذ الجبري لأحكام القضاء العادي الممهورة بالصيغة التنفيذية، وذلك بتقرير عدة تدابير منها استعمال القوة العمومية والحجز على الأموال، فالتنّفيذ الجبري للأحكام القضائية لا يعتبر حقًا للسلطة العامة فحسب، بل يمثل في نفس الوقت التزاما قانونيًا مفروضًا عليها، ومفاد ذلك أنّه لمن صدر لصالحه حكم واجب التنفيذ الحق في أن يطلب من الدولة أن تتدخل بالقوة الجبرية لتكفل له تنفيذ الحكم واقتضاء الحكم الثابت فيه، ولكن في حالة امتناع الهيئات العامة المنوط بها الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء، لا يمكن إجبارها على ذلك. نظرا لحظر الحجز على الأموال العمومية ،وحظر استعمال القوة العمومية ضّد الإدارة ، وليس أمام الطرف المتضرر سوى رفع دعوى قضائية من أجل تحميلها تّعويض الأضرار الناتجة عن ذلك.

أ- **حضر الحجز على الأموال العمومية :** يعتبر الحجز إجراءا من إجراءات التنفيذ هدفه وضع مال من أموال المدين تحت يد القضاء لمنع المدين من التّصرف الذي يضر بمصلحة الدائنين وتمهيدًا لبيعه واستفاء الدائن حقه من ثمنه[1]. فبتفحص ق إ م إ لا نجد صدى لهذه الضمانة في تنّفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضّد الإدارة، بحيث يمنع ممارسة وسائل التنفيذ الجبرية عليها ويحظر كل ما يؤدي إلى الحجز على أموالها ويرتب حقوقًا عينية تبعية عليها كالرهن الرسمي أو الحيازي، وهذه القاعدة نتيجة طبيعية لقاعدة منع التّصرف واكتساب المال العام بالتّقادم حيث اقر كل من القانون والقضاء عدم إمكانية الحجزعلى أموالها حتى توفي بالديون الواقعة على عاتقها، مثل ما ورد في ق ا م ا وذلك في الفقرة الأولى من المادة 636 والتّي تنص على أنّه : " فضلا

[1]–حسنين محمد،طرق التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية،ط5،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2006،ص82.

عن الأموال التّي تنص القوانين الخاصة على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال الآتية : "الأموال العامة المملوكة للدولة، او الجماعات الإقليمية، او المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"[1]

ب- **حظر استعمال القوة العمومية ضدّ الإدارة :** إنّ امتناع الإدارة عن التنفيذ لا يؤدي إلى استعمال القوة العمومية لتنّفيذ القرارات القضائية التّي تصدر في مواجهتها، لأنّ هذا ينطوي على إجبار السلطة التنفيذية على استعمال القوة ضدّ أجهزتها الخاصة، وهذا لا يرجع فقط إلى كون القوة العمومية في يد الإدارة، بل يعتبر مقررا قانوناً، بموجب الصيغة التنفيذية التّي تمهر بها أحكام القضاء الإداري، حيث تنص المادة 601 من ق ا م ا على أ نه : " لا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون، إلا بموجب نسخة من السند التنفيذي، ممهور بالصيغة التنفيذية ..." [2] ونصت على الصيغة التنفيذية الخاصة بالحكم القضائي الإداري، أحكام الفقرة الثّانية من المادة 601 من ق ا م ا والتّي تكون كالتّالي : " الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كل فيما يخصه، وتدعو وتأمر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك، فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم والخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم،..."[3].

في حين أن الصيغة التنّفيذية التّي تصدر في المواد المدنية، نصت عليها أحكام الفقرة الأولى من المادة 601 من ق ا م ا والتّي تكون كالتّالي : " وبناء على ما تقدم، فإنّ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمر جميع المحضرين وكذا كل الأعوان الذين طلب إليهم ذلك، تنفيذ هذا الحكم، القرار، وعلى نواب العامين ووكلاء الجمهورية لدى المحاكم مد يد المساعدة اللازمة لتنفيذه، وعلى جميع قادة وضباط القوة العمومية تقديم المساعدة اللازمة لتنفيذه بالقوة عند الاقتضاء، إذا طلب إليهم ذلك بصفة قانونية"[4].

---

[1]-انظر المادة 636 الفقرة 01 من ق ا م ا.

[2]- انظر المادة 601 من نفس القانون.

[3]- انظر المادة 601 الفقرة 2 من نفس القانون.

[4]- انظر المادة 601 الفقرة 1 من نفس القانون.

ومن خلال تفحصنا للمادتين المذكورتين أعلاه، نجد أنّ الصيغة التنفيذية في القضايا الإدارية تختلف عن القضايا المدنية، إذ نجد أنّ الأولى لا تأمر ضباط القوة العمومية لتقديم يد المساعدة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدّ الإدارة، عكس القضايا المدنية التّي تلزم ضباط القوة العمومية بتقديم يد المساعدة.

ثانيا – وقف تنفيذ القرار القضائي كقيد على سلطة القاضي الإداري: نظم ق ا م ا وقف تنفيذ القرارات القضائية من خلال المادة 913 التّي تنص على أنّه : " يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، إذا كان تنفيذه من شأنه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف" [1]، وكذلك في المادة 914 التّي تنص على أنّه : " عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة، يجوز لمجلس الدولة، بناء على طلب المستأنف، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم متى كانت أوجه الاستئناف تبدو من التحقيق جدية ومن شأنها أن تؤدي فضلاً عن إلغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله، إلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به الحكم. في جميع الحالات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه وفي المادة 912 من هذا القانون، يجوز لمجلس الدولة، في أي وقت أن يرفع حالة وقف التنفيذ، بناء على طلب من يهمه الأمر"[2] ومن خلال هاتين المادتين نستنتج أنّه يمكن للإدارة أن تطلب تأجيل تنفيذ الأحكام القضائية وذلك بتقديم طلب وقف تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة.

المطلب الثاني :الحدود الموضوعية لسلطة القاضي الإداري في توجيه الاوأمر للإدارة

أنّ خضوع الإدارة للقانون ليس خضوعًا كاملاً ينصب على كل ما تقوم به من أعمال، فبعض تصرفات الإدارة تفلت مع الأسف الشديد من رقابة القاضي الإداري والذي يعني وضع حد لسلطته في توجيه أوامر للإدارة، فبالرغم من تخويل القضاء سلطة الفصل في المنازعات أيًا

[1]– انظر المادة 913 من ق ا م ا.

[2]– انظر المادة 914 من نفس القانون.

كانت أطرافها، فإنّه حين يتعلق الأمر بالتّصرفات الإدارية الهامة أو ذات الصبغة السياسية، يتفادى الاصطدام مع السلطة التنفيذية وشّل أو عرقلة نشاطها، وذلك باعتبارها من الأعمال الحكومية التّي تصدر عن السلطات الإدارية وتكون على درجة من الأهمية، جعلت بطبيعتها القضاء الإداري يستبعدها من اختصاصه.

درج القاضي الإداري الجزائري على ممارسة المهام المنوطة به في إطار قانوني مناسب للإدارة، حيث ضيّق من رقابته في ظّل الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، وعلى السلطة التّقديرية التّي تتمتع بها الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تضيق رقابة القاضي الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

إنّ الظروف الاستثنائية والتي نص عليها الدستور قد تسمح للإدارة بالتحلل من مبدأ المشروعية، من خلال اتخاذ قرارات تتجاوز السلطات العادية المخولة لها قانونًا من أجل مواجهة أوضاع معينة، كما أنّ حدود تدابير الضبط الإداري في مثل هذه الظروف تكون أوسع مما هي عليه في الأحوال العادية، فهذه الظروف حدود لمبدأ المشروعية، وهي بالتبعية تمثل حدود لسلطات القاضي الإداري بصفة عامة وسلطته في توجيه أوامر للإدارة بصفة خاصة، فإنّ دور القاضي الإداري هنا لا يكون بفرض احترام الشرعية، بل بالتصريح إلى أي مدى يمكن للإدارة أن تصل في طريق اللامشروعية.

فقد تتخذ الإدارة بعض الإجراءات لمواجهة هذه الظروف والتّي تعد غير مشروعة في الظروف العادية، وخاصةً في ظل الظروف الاستثنائية حيث تتمتع الإدارة بسلطات واسعة مما يجعلها تشكل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم المقررة بموجب القواعد الدستورية، مما قد يؤدي إلى التضحية ببعض حقوق الأفراد وحرياتهم وبمصالحهم[1] . لذلك هناك دول أخرى كفرنسا، لا تعترف بغير الحكومة الشرعية التّي تخضع للقانون حتّى في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية والحالات المستعجلة، إذ في رأيها لا يحتمل مفهوم الديمقراطية لديها التسليم بأن تؤسس أمور شعوبها على غير مقتضى القانون أيًا كانت الدوافع، ومهما كانت المبررات

[1]–بن احمد سمير،آليات القواعد الدستورية في الجزائر،رسالة ماجستير،جامعة الحاج لخضر،باتنة،2014،ص203.

والظروف لذلك لا يوجد في معظم الدساتير الفرنسية المتعاقبة بعد الثورة الفرنسية نص يخول للسلطة التنّفيذية الخروج عن مقتضيات الدستور أو القانون[1].

وما يمكن إضافته في هذا المقام، أنّ حصر الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية سيؤدي حتمًا إلى حصر سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة العامة وتوسيع سلطات الإدارة، وهو الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى إهدار لحقوق وحريات الأفراد، لذلك يجب التأكيد على أهمية توافر رقابة القضاء الإداري والاعتراف له بسلطة توجيه أوامر للإدارة كضرورة في الظروف العادية، وبصفة حتمية في الظروف الاستثنائية لضمان احترام جهة الإدارة للقواعد الدستورية في جميع الظروف.

الفرع الثاني : رقابة القاضي الإداري لا تشمل السلطة التقديرية للإدارة بالمعنى الواسع.

تتجلى السلطة التّقديرية في ترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه رغم توافر شّروطه، مراعاة للظروف والمعطيات والمقتضيات السائدة بالإدارة ويقول الفقيه " بونار" في هذا الصدد : " تكون سلطة الإدارة تّقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه الاختصاصات، بصدد علاقاتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، وقت هذا التدخل وكيفته وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التّقديرية تنحصر إذن في حرية التّقدير التّي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصلح عمله، وما يصح تركه " [2].

فقد عرفتها رئيسة مجلس الدولة الجزائري سابقًا " فريدة أبركان " بأنها : " هي أن تكون الإدارة حرة تمامًا في التصرف في هذا الاتجاه، أو ذلك وبدون أن تكون خاضعة لأي شرط، فهي قادرة على تقدير الشّروط التّي تتخذ في ضوئها قراراتها ومثال ذلك، سلطة رئيس الجمهورية في منح العفو والأوسمة، اختيار طريقة تسيير المرافق العامة، إنشاء أو تعديل سلكًا من أسلاك الموظفين "[3].

---

[1]–باية سكاكني، مرجع سابق، ص64.

[2] -Bonnard Pierre ,Résumé Du Droit Administratif,Dolloz,Paris,1970,Page 152.

[3]–ابركان فريدة،رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة،مجلة مجلس الدولة،العدد1 ،الجزائر،2002،ص37.

فإذا كانت جميع تصرفات التّي تقوم بها الإدارة في إطار الاختصاص المقيد تخضع لرقابة القضاء الإداري نظرا لارتباطها بفكرة المشروعية، وبالتّالي إمكانية توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري والتّي تعتبر أساس الرقابة على أعمال الإدارة والتّحقق من مدى مراعاة الشّروط القانونية لهذه الأعمال، فإنّ السلطة التّقديرية ترتبط بفكرة الملاءمة، إذ أنّ القانون عندما يخول للإدارة سلطة تّقديرية فإنّه بذلك يترك لها حرية تّقديرية ملاءمة أعمالها، وفي هذه الحالة لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وهذا يعني عدم إمكانية توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، على أساس أنه هو قاضي المشروعية دون الملاءمة وبالتّالي يكون المجال الأرحب لتطبيق مبدأ جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة هو اختصاصها المقيد، بينما يبقى المجال التّقديري للإدارة خاضع لمبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، لأنّ أمرها في هذا المجال يشكل استحواذا واضحًا للوظيفة الإدارية.

المبحث الثاني :حدود سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة.

يبرز مصلح الحلول في مجال القانون الإداري عند التعرض لسلطة الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه في نطاق السلطة الرئاسية، حيث يملك الرئيس الإداري سلطة الإجازة والتصديق على عمل المرؤوس، أو تعديله أو إلغائه أو الحلول محله، ما لم يعتد المشرع باختصاص المرؤوس وهذه السلطات مستمدة من طبيعة السلطة الرئاسية التي تجد أساسها القانوني ، في كل من القانون وسلطة الرئيس التقديرية، عدى في الغرض الأخير ،فلا يملك الرئيس سلطة الحلول إلا بمقتضى نص القانون ، لان أساس سلطته الرئاسية يكون مستمدا من القانون في هذه الحالة.

وفي مجال الوظيفة العامة، يقصد بالحلول القانوني ،مواجهة حالة خلو الوظيفة نتيجة تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو قيام مانع لديه، يحول دون ممارسته لوظيفته ، وفي هذين المجالين يكون كل من صاحب الاختصاص الأصيل والحال من أعضاء الإدارة ، كما يعتبر الحلول في مجال الوصاية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على وحداتها اللامركزية سواءا الإقليمية ، ومن بين أساليب ممارسة سلطات الوصاية ، حيث تملك سلطة الوصاية إلى جانب كل من وسائل استطلاع الرأي و المشورة والتصديق و الإذن والترخيص والإلغاء والإيقاف سلطة الحلول، ويلاحظ أن وسائل سلطة الوصاية هي جميعها سلطات استثنائية لا

يمكن ممارستها إلا بمقتضى نص ، لان الأصل هو استقلال الوحدات الإقليمية أو المرفقية والاستثناء تتدخل الإدارة المركزية في عمل الهيئة اللامركزية ، ومن ثم يتقرر الاستثناء – بنص– ومن بينه سلطة الحلول .

وفي هذا المجال يكون كل من الوصي (الإدارة) والموصى عليه (الوحدة اللامركزية) داخلا عضويا في الإدارة، وليس أجنبيا عنها، كما لو كان تابعا لأي من الهيئة التشريعية أو القضائية.

المطلب الأول : حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة

يختلف فقهاء القانون في تعريف الحلول بالنسبة للقانون لكن يجتمع اغلبهم على نقاط معينة يمكن تعريف الحلول من خلالها حيث ان الحلول وسيلة رقابة إدارية تمارسها الإدارة سواءا المركزية أو اللامركزية على مرؤوسيها ويشترط لممارستها أن يكون العضو مندمجا في الإدارة وليس أجنبيا عنها اي رجل ادارة وليس طرفا اخر خارجها، بالإضافة إلى أن العمل الذي يقوم به الأصل هو من حيث طبيعته إداريا، ولا يختلف احد أن القاضي الإداري أجنبي على الإدارة سواءا من الناحية العضوية، أو من الناحية الوظيفية والتي يدل علها اسمه وعليه يكون خارجا عن حدود وظيفته عند ممارسته عمل الإدارة تاركا الدور الذي يلعبه في السلطة القضائية والذي لا يعوضه او يحل محلة اي شخص اخر.

الفرع الأول : مفهوم مبدأ حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة

و يقصد بحظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة ، أن القاضي يقوم بالفصل في الدعوى المطروحة عليه،دون أن يحل محل جهة الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في إختصاصها، فدور القاضي يقتصر على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون ،على المنازعة القائمة أمامه دون أن يتجاوز حدود هذا الدور و يحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية كما ليس للقاضي أن يجري بتقديره أي أمر من الأمور التي تتطلب تقدير جهة الإدارة سواءاً كان ذلك بشكل صريح او ضمني ، فالقاضي لا يعتبر سلطة وصائية على جهة الإدارة ، بمعنى إن امتنعت الإدارة عن إصدار قرارٍ معين فليس له ان يحل محلها ويصدره.

والتدخل بالحلول من جانب القاضي يهدر في الأصل استقلال الإدارة صاحبة الاختصاص، بيد أن الحلول كوسيلة رقابة إدارية تمارسها هيئة إدارية على أخرى في مجال اللامركزية لا يكون إلا بناءا على نص صريح، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أساسا عند استخدام هذه الوسيلة – الحلول– داخل الوظيفة الإدارية فان الحظر يكون منطقيا في مواجهة القاضي ، لتخلف النص القانوني من ناحية، واختلاف طبيعة كل من القاضي والإدارة من ناحية ثانية ، والقول بغير ذلك سيجعل حتما من القاضي وصيا على الإدارة أو رئيسا لها.

اذا لا يملك القاضي –تطبيقا لهذا الحظر– أن يحل صراحة أو ضمنا محل الإدارة أو يقوم بعمل يدخل في اختصاصها ، فلا يملك أن يقوم فعلا بالعمل القانوني .

وقد ذهب جانب من القضاء الإداري في قضائه إلى أن القانون قد خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة ، قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائيا في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة ، وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار ا وان تأمرها بأداء أي أمر معين أو الامتناع عن أدائه أو تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية [1] .فالقاضي الإداري مهمته مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها وهو لا يملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار.

فالقاضي الإداري وان كان لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها، إلا انه يملك أن يعقب على تصرفاتها من الناحية القانونية، وان يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن ،فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح، وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانونا بالترشح للترقية على سبيل المثال، فإذا ما أبان ذلك مثلا فذلك لا يعني انه يحل محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس، وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفا للقانون[2].

إن سلطة القاضي الإداري سواءا قاضي الإلغاء أو التعويض ،لا يمكن أن تؤدي إلى حلوله محل الإدارة، بمقتضى حكم قضائي. فمثلا قاضي التعويض يملك أن يعيد الأمور إلى نصابها

[1]– محمد كامل ليلة،الرقابة على أعمال الإدارة(الرقابة القضائية)دراسة مقارنة،دار النهضة العربية ،1970،ص170.

[2]–سليمان الطماوي،القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة ،2015،ص1027.

بتقرير مبلغ التعويض، إلا انه لا يملك أن يكره الإدارة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل فلا يأمرها أو يحل محلها، وإنما يلزمها بالتعويض المناسب للأضرار التي سببتها الإدارة بخطأ أو بدون خطا.فالحكم الصادر بالتعويض لا يضمن أمر الخزينة بدفع المبلغ للمضرور، وإنما يتضمن تقرير أحقيته في هذا التعويض، وان تعمل الإدارة على تنفيذه وفقا لإجراءاتها الخاصة.

الفرع الثاني : مبررات مبدأ حضر حلول القاضي محل الإدارة

يرجع هذا الحضر إلى نوعين من الأسس، الأول نظري، والثاني أساس عملي :

أولا – الأساس النظري : ويكمن هذا الأساس في مبدأ استقلالية الوظيفة الإدارية في مواجهة الوظيفة القضائية ، كنتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات ،فالإدارة لا ترغب في أن تجعل من القاضي بصفة عامة والقاضي الإداري بصفة خاصة رئيسا لها، أو هيئة إدارية عليا تفرض عليها إرادتها .

وقد ظهر هذا الاستقلال منذ تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية باتة، وان كان المجلس قد حقق بهذا التحول تطورا إلا أن هذا التطور أدى في ذات الوقت إلى انحصار فعالية القاضي الإداري في الوظيفة القضائية. ولم يعد بمقدوره أن يتدخل في عمل الإدارة في نطاق سلطتها المقيدة أو التقديرية والحلول محلها في ذلك، لأنه يكون بذلك الحلول قد اعتدى على استقلاليتها.

ثانيا– الأساس العملي للحظر: يرجع حظر الحلول من الناحية العملية إلى الطبيعة العضوية للقاضي الإداري الذي هو أجنبي عن الإدارة وغير مدعو للقيام أو التدخل في عملها.

كما يرجع هذا الحضر من الناحية الثانية إلى الطبيعة الوظيفية للقاضي، حيث انه تقتصر مهمته أساسا في مجرد الفصل في المنازعات ،وذلك بإنزال حكم القانون على المنازعات دون أن يحدث أثرا قانونيا جديدا .ويكتفي بمجرد الكشف عن الحق والذي سبق وان قررته القوانين واللوائح.فطبيعة وظيفته لا تخوله سلطة إحداث الآثار القانونية لممارسة العمل الإداري،

فقراراته مثلا لن تتمتع في هذه الحالة بحجية الشيء المقضي ولا حجية الشيء المقرر ، وعليه فصفته كقاضي ستزول لان قراراته لن تتمته بحجية الشيء المقضي فيه.

المطلب الثاني : الاستثناءات على مبدأ حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة

كما اشرنا سابقا وبالرغم من مبدأ حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة للاعتبارات السابقة الذكر فهذا لا يعنى أن القاضي لا يمكنه ذلك مطلقا ، وإلا لم نكن لنذكر الحلول بتاتا، فبالرغم من حضر مبدأ الحلول غير انه ليس حضرا مطلقا ولا نهائيا ذلك للضرورة التي تقتضي ان يحل القاضي الإداري محل الإدارة فيها بالرغم من انه أجنبي عليها اي انه ليس رجل إدارة ومن هنا سنحاول تبيين الحدود التي يمارس فيها القاضي الإداري سلطة الحلول من خلال الاستثناءات الواردة على مبدأ حضر الحلول من خلال فرعين الأول حلوله محل الإدارة في مجال تنفيذ حكم الإلغاء كفرع أول ثم حلولها محلها في دعاوى القضاء الكامل كفرع ثاني.

الفرع الأول : حلول القاضي الإداري محل الإدارة في تحديد كيفية تنفيذ حكم الإلغاء.

المبدأ العام أن القاضي الإداري لا يحل محل جهة الإدارة في تحديد كيفية تنفيذ حكم قرار بالإلغاء والآثار المترتبة على ذلك، ولكن إذا تم تنفيذ حكم الإلغاء بطريقة مخالفة يمكن للمدعي أن يلجأ إلى القضاء الإداري الذي يحدد بدوره الإجراءات التي يجب على الإدارة إتباعها حتى يكون تنفيذها للحكم تنفيذا صحيحا. وذلك بين الإلغاء الجزئي للقرار الإداري غير المشروع، أو تعديل الأساس القانوني له أو أسبابه.

أ- **حلول القاضي الإداري محل الإدارة في حالة الإلغاء الجزئي :** يشمل الإلغاء الجزئي جانب من القرار الإداري أو جزء منه، ما يعني قابلية الفصل بين عناصر القرار الإداري، بحيث تكون أحد هذه العناصر غير مشروعة وقابلة للتجزئة ، وإلا فإنه لا يجوز للقاضي الإداري أن يحكم بالبطلان الجزئي. كما لو تعلق الأمر بقرار لجنة

مقاطعة لضم الأراضي والمنصبة على الأملاك الكاملة لأحد الملاك، أو إذا ما تعلق الأمر برخصة البناء التي تعد قرارا غير قابل للتجزئة[1]. كما أن سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي لا تتعدى إلى إضافة عنصر جديد أو تعديل جوهر القرار، وذلك بعدم انطواء القرار القضائي على تعديل جوهر القضاء الإداري والجوانب الأساسية فيه.

هذا ونشير إلى أن القاضي الإداري في حالة البطلان الجزئي يمكنه أن يحل محل الإدارة عندما يبدو ذلك ممكنا، أين يمارس فيها القاضي شكلا من أشكال سلطة إصلاح القرار الإداري، بحيث يقتصر في أحكامه على إقرار المشروعية من عدمها في إطار دعوى الإلغاء، دون أن تكون له سلطات القضاء الكامل[2] .

ب- **تدخل القاضي الإداري بتعديل الأساس القانوني للقرار الإداري أو أسبابه :** يكون تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري أو أسبابه باستبدال القاضي الإداري الأساس أو السبب الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة في قرارها بأساس أو سبب قانوني أخر صحيح. تتجلى سلطة القاضي الإداري في تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري في الحالات التي تقوم فيها الإدارة باتخاذ قراراتها وفقا للشكليات والإجراءات القانونية الصحيحة لكن باستنادها لنص قانوني لا يخول لها الحق في إصدار تلك القرارات. وذلك بإحلال الأساس الصحيح محل النص القانوني المقحم دون حق.

أما عن سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب الصحيح للقرار الإداري بدل السبب الخاطئ تكون مقيدة بضوابط، إذ لا يمكن له الحلول محل الإدارة لاستبدال تلك الأسباب بأسباب أخرى صحيحة إلا في الحالة التي تكون الإدارة بصدد ممارسة اختصاصاتها في إطار سلطتها المقيدة [3]، فهنا يقوم القاضي بإحلال السبب الصحيح محل السبب الغالط [4] .

---

[1]-لحسين بن الشيخ اث ملويا،دروس في المنازعات الإدارية(المسؤولية بدون خطا)،دار الخلدونية للنشر والتوزيع،الجزائر،2007،ص435.

[2]-آمال يعيش تمام، مرجع سابق،ص158.

[3]-آمال يعيش تمام،نفس المرجع،ص159.

[4]-لحسين بن الشيخ اث ملويا،مرجع سابق،ص437.

الفرع الثاني : حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة في دعاوى القضاء الكامل

يملك القاضي الإداري في إطار دعاوى القضاء الكامل صلاحية تحديد الحق الواجب أداؤه للمدعي ضد الإدارة، وتكون هي الأخيرة ملزمة بتنفيذ حكم القرار الصادر منه قانونا لما يتمتع من حجية في مواجهتها والالتزام بالنتائج الحتمية المترتبة عنه، وتمتد سلطته إلى إمكانية تعديل ما حددته الإدارة إن رأى محل لذلك، وإحلال تقديره محل تقدير الإدارة ،ويظهر ذلك في مجال دعوى التعويض، في مجال المنازعات الضريبية، في الفصل في الطعون الانتخابية، وسندرس كل حالة على حدة وبيان سلطة القاضي الإداري في الحلول في إطار هذه المجالات.

أ- **سلطات القاضي في الحلول في مجال دعوى التعويض :** تشمل سلطة القاضي الإداري في الحلول محل السلطات الإدارية في دعوى التعويض، باستبدال القرارات الإدارية التي تسببت في حدوث أضرار للطاعن باعتبارها من دعاوى الشخصية على غرار دعوى الإلغاء التي هي من دعاوى الموضوعية [1]، بحيث يحكم للمضرور بالتعويض المناسب مع الأضرار الحاصلة جراء تصرفات الإدارة، مع تحديد الطريقة التي يتم بها الوفاء مراعيا ظروف ومصلحة المضرور، فيتخذ بذلك الحكم بالتعويض شكل مبلغ مالي والأمر بدفعه على دفعة واحدة، أو على شكل أقساط، أو على شكل إيراد مرتب مدى الحياة.

وفي حالة ما إذا ثبت للقاضي الإداري أن الضرر غير ثابت ومتغير بقدر لا يمكن له تحديد تعويض نهائي، فله أن يحتفظ للمضرور لمدة معينة بحق المطالبة بإعادة النظر في تقدير التعويض.

ب- **سلطات القاضي الإداري في الحلول في مجال المنازعات الضريبية :** يقصد بالمنازعات الضريبية، تلك الدعاوى أو الطعون الضريبية التي تثور حول صحة، وقانونية ربط الضرائب أو فرض الرسوم، ويتمتع القاضي الإداري بسلطة الحلول محل الإدارة في مجال المنازعات الضريبية، فتشمل سلطته بإلغاء الضريبة غير المشروعة، وكذا تعديل السعر المفروض من قبل الإدارة وذلك بتخفيض سعر الضريبة، وإلغاء قرار الوزير المختص المحدد للوعاء الضريبي الخاص بضريبة معينة[2] وذلك باتخاذ تدابير

---

[1]-مصطفى أبو زيد فهمي،ماجد راغب الحلو،الدعاوى الإدارية(دعوى الإلغاء،دعاوى التسوية)،دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،مصر،2005،ص 09،14.

[2]-بوبشير محند امقران،مرجع سابق،ص 294.

التحقيق الخاصة واللازمة بالمنازعة الضريبية. إذ للقاضي الإداري سلطة إلغاء الضريبة في حالة التأكد من عدم شرعيتها الماسة بحق الطاعن وله تخفيض مبلغها الذي حددته الإدارة سابقا، وكل هذا يندرج ضمن تقدير وحلول قرار القاضي محل ما يصدر عن الإدارة من قرارات .

ت- **سلطة القاضي في الفصل في الطعون الانتخابية:** تتسع سلطات القاضي الإداري في مجال الفصل في الطعون الانتخابية، لتشمل سلطته إلغاء عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية، والأحكام المتعلقة بانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية، والولائية، والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة [1]، الانتخابات واحتساب الأصوات المحصل عليها بالنسبة لكل مرشح سواء بالزيادة أو النقصان، ويقوم بإصدار قرار يحدد فيه الفائز في عملية الانتخاب خلافا لما أصدرته الإدارة المخطئة، بالإضافة إلى سلطته بإلغاء قرار الترشيح أو بطلان القائمة الانتخابية، وكذا تحديد المرشح الفائز بعد عملية فرز الأصوات[2]، فالقاضي الإداري في المنازعات الانتخابية له أن تجاوز سلطته بإلغاء قرار الإدارة إلى تعديله عند ثبوت مخالفة القرار الإداري للقانون [3]، لكن لن يحدث ذلك إلا بعد التأكد من نتيجة الانتخاب، لأن حلوله محل الإدارة وإعلان النتائج دون تحقق يعد تجاوزا للسلطة ومساسا لإرادة الشعب ، وتصبح بذلك السيادة ملك القاضي وليس للشعب، ودور القاضي يكون منحصرا في إعادة عمليات حساب الأصوات المحصل عليها بالنسبة لكل مرشح وضرورة التحقق منها، بالإضافة إلى إعلان المرشح الفائز الحائز على أكبر عدد ممكن من الأصوات.

---

[1]-بعلي محمد الصغير،المحاكم الإدارية،دار العلوم والنشر والتوزيع،عنابة،2004،ص106.

[2]-حسن السيد بسيوني،دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)،دار عالم الكتب للنشر والتوزيع،القاهرة،مصر،1981.ص349.

[3]-إبراهيم عبد العزيز شيحا،القضاء الإداري،دار المطبوعات الجامعية،مصر،1999،ص255.

خاتمة

خاتمة

مما لا شك فيه أن القضاء كان و لا يزال بمثابة ميزان يحمل في الكفة اليمنى الحرية، و في الكفة اليسرى النظام ، فإذا تغلبت إحدى الكفتين على الأخرى إختل الميزان و عاد المجتمع إلى الفوضى، الأمر الذي تطلب إرساء جهاز مستقل لممارسة الرقابة على نشاط الإدارة لهذا نجد القضاء الإداري يتدخل بإعتباره حامياً للحقوق و الحريات بحكم القانون، كلما خرقت الإدارة هذا التوازن، فيحكم على تصرفها غير المشروع بالإلغاء. وقد يتجاوز ذلك إلى فرض التعويض المناسب لذلك الخرق، و ذلك من خلال منحه جملة من الآليات و التي تسمح له بتسليط الضوء على أعمال و تصرفات الإدارة، لعل أهمها دعوى الإلغاء، والتي من خلالها يقوم القاضي الإداري بالبحث في مشروعية القرار الإداري و مطابقته مع القواعد القانونية المتصلة بكل عنصر من عناصره، او من خلال دعوى التعويض التي تهدف إلى جبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية، و حتى من خلال الدعوى الإستعجالية أين يُصدر أحكاماً عاجلة يراها ضرورية لحماية حقوق و مصالح الأفراد، كما يعمل القاضي على الإداري على ضمان الحد الأدنى من الحقوق و الحريات خلال الظروف الاستثنائية خوفاً من تعسف الإدارة.

و لقد أكدت على هذا الدور معظم الدساتير الحديثة و مثلها الدستور الجزائري ، ومع صدور دستور 1996 ودخول النظام القضائي الجزائري مرحلة الازدواجية ، أصبح يعتبر سلطة مستقلة، و تم إنشاء المحاكم الإدارية و تنصيب مجلس الدولة الذي أخذ يساهم في إرساء مبادئ قضائية من خلال الاجتهادات القضائية.

و لكن رغم إنشاء هيئة قضائية مستقلة تتمتع بصلاحيات واسعة بقي القاضي الإداري الجزائري مترددا أمام اتخاذ القرار، وذلك لاعتبارين أولهما أنه يبقى خاضعا للسلطة التنفيذية، و ثانيهما أن دوره يقتصر على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة و تحميل الإدارة مسؤولية التعويض عن أعمالها الضارة، دون إمكانية توجيه أوامرها أو الحلول محلها و ذلك لتمتعها بالسلطة التقديرية. و لأن القاضي الإداري يعتبر الملاذ الأول و الأخير للمواطنين، من خلال الرقابة المتميزة التي يمارسها على عمل الإدارة، هذا التميز الذي يُعوّل عليه في مواجهة الإدارة كطرفٍ غير متكافئ مع المواطن الضعيف، وعليه كان لزاما تكريس موازنة بين

الحقوق و الحريات العامة، و سلطات القاضي الإداري ، ولقد افرزت دراستنا لهذا الموضوع النتائج الاقتراحات التالية :

اولا : النتائج

- القاضي الاداري يلعب دور الرقيب على اعمال الادارة المادية و القانونية.
- يمارس القاضي الاداري رقابة المشروعية وليس الملائمة فالسلطة التقديرية للادارة لاتخضع لرقابة القاضي الاداري.
- لا يستطيع القاضي الاداري توجية اوامر للادارة او الحلول محلها الا في اطار بعض الحالات والتي هي استثناءات.
- لا يستطيع القاضي الإداري إرغام الادارة على التعويض بعد ان يحكم بذلك.
- يلعب القاضي الاداري دورا ايجابيا في مجال الاثبات والذي هو صعب جدا على الفرد في مواجهة الادارة دون مساعدة القاضي الاداري من خلال الاستعانة بالاثبات بالقرائن.
- لايكمن الحجز على الاموال العامة كما لا يمكن تصخير القوة العمومية ضد الادارة وهذا الامر الذي يجعلها تتماطل في التنفيذ وتتهرب من ذلك.

ثانيا : الاقتراحات

لتعزيز فعالية الدور الذي يلعبه القاضي الاداري في مواجهة الادارة في مجال حماية الحقوق و الحريات الفردية نقترح جملة من النقاط والتي نرى ان من شانها ذلك من خلال ما يلي :

- توسيع صلاحية القاضي الاداري في مجال الرقابة على اعمال الادارة من خلال توسيع رقابته من رقابة المشروعية الى الملائمة.
- ايجاد وسائل اكثر فعالية في تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة من خلال اعادة النظر في مبدا عدم الحجز على الاموال العمومية و تصخير القوة العمومية ضد الادارة وارغام الادارة بتنفيذ الاحكام القضائية بطرق اخرى كاجبارها على ذلك من خلال الزامها بالامتثال للغرامة التهديدية.
- ايجاد سبل ووسائل قانونية تخول للفرد الوصول للوثائق الادارية والتي قد تحتفظ بها الادارة كي لا تستعمل ضدها في حالة النزاع.

- تعزيز دور القاضي في مجال الاثبات وتخفيف عبئ الاثبات على الفرد.
- اعادة النظر في مبدا حضر توجيه الاوامر للادارة وتوسيع الاستثناءات التي يستطيع القاضي الاداري ممارسة هذه السلطة.

قائمة المراجع و المصادر

المصادر

I. الدساتير

التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.ج عدد 14 لسنة 2016.

II. القوانين

القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج.ر.ج.ج رقم 21، الصادرة بتاريخ 22 افريل 2008.

المراجع

I. قائمة المراجع باللغة العربية

اولا : الكتب

ا-الكتب المتخصصة

1) إبراهيم عبد العزيز شيحا،القضاء الإداري،دار المطبوعات الجامعية، مصر،1999.
2) احمد كمال الدين موسى،نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب،مصر،1977.
3) احمد محيو،محاضرات في المؤسسات الإدارية،ط4،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986.
4) اعاد علي حمود القسي،القضاء الإداري، ط1،دار وائل للطباعة والنشر ،عمان، 1999.
5) بربارة عبد الرحمان،شرح ق ا م ا،ط2،منشورات بغدادي،الجزائر،2009.
6) حسن السيد بسيوني،دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)،دار عالم الكتب،القاهرة،مصر،1981.

7) حمد عمر حمد،السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها،بدون دار نشر،بدون بلد،2003.
8) حمدى على عمر،سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة،دار النهضة العربية،القاهرة،مصر،2003.
9) رشيد خلوف،قانون المنازعات الإدارية،ج3،دار المطبوعات الجامعية، ،الجزائر،2011.
10) رفعت رشوان ، رقابة القاضي الجنائي لمشروعية القرار الإداري،ط1،دار النهضة العربية،القاهرة،مصر،2005.
11) سحر عبد الستار امام يوسف، دور القاضي في الإثبات(دراسة مقارنة)،دار الفكر الجامعي،مصر،2007.
12) سليمان الطماوي،القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، ط7،دار الفكر العربي ، القاهرة،مصر،2015.
13) سليمان الطماوي،نظرية التعسف في استعمال السلطة،دار الفكر العربي،القاهرة،2014.
14) سليمان مرقس ، أصول الإثبات وإجراءاته(الأدلة المطلقة)،ط5،دار الكتب القانونية،مصر،1991.
15) عايدة الشامي،خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية،بدون طبعة،دار الفتح،مصر،2008.
16) عبد الحكيم فؤدة ، المحررات الرسمية والعرفية في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام النقض،بدون طبعة،دار الفكر والقانون،مصر،2007.
17) عبد العزيز خليل بديري،الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية واجرائاتها،ط1،دار الفكر العربي،مصر، 1970.
18) عبد العزيز عبد المنعم خليفة،الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية،دار الكتاب،الكويت،2008.
19) عبد الغني بسيوني عبد الله،القضاء الإداري،الدار الجامعية للطباعة والنشر،بدون بلد،1993.
20) عبد القادر عدو،المنازعات الإدارية،دار هومة للنشر،الجزائر،2012.

21) عمار عوابدي ، القانون الإداري ،ط1، دار العلوم والنشر والتوزيع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000 .
22) عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج 1، ط2 ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2003.
23) الغوثي بن ملحة،قواعد وطرق الإثبات ومباشرتها في النظام القانوني الجزائري،ط1،الديوان الوطني للأشغال التربوية،الجزائر،2001.
24) لحسين بن الشيخ اث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية(المسؤولية بدون خطا) ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر،2007 .
25) محمد حسنين ، طرق التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية ، ط5 ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2006..
26) محمد سامي جمال الدين،القضاء الإداري،منشاة المعارف، الإسكندرية ، 2008 .
27) محمد عبد الحميد مسعود،إشكالية رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري،بدون دار نشر،مصر،2007.
28) محمد كامل ليلة،الرقابة على أعمال الإدارة(الرقابة القضائية)دراسة مقارنة،دار النهضة العربية،مصر،1970.
29) مسعود شيهوب ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها ، ج2، دار المطبوعات الجامعية ،الجزائر،1998.
30) مصطفى أبو زيد فهمي ، ماجد راغب الحلو،الدعاوى الإدارية(دعوى الإلغاء ،دعاوى التسوية) ، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية ، مصر، 2005 .
31) مونية العيش ، شرح ق ا م ا الجديد، ج 2، منشورات أمين ، الجزائر، 2010 .
32) يسري محمد العصار، مبدأ حضر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حضره الحلول محلها وتطوراته الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.

ب–الكتب العامة

1) محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2010.

ثانيا : الأطروحات والرسائل الجامعية

1. أطروحات الدكتوراه

1) آمال يعيش تمام،سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة،أطروحة دكتوراه،جامعة محمد خيضر،بسكرة،2012/2011.
2) باية سكاكني،سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية،أطروحة دكتوراه،جامعة تيزي وزو،السنة الجامعية،2012/2011.
3) بوبشير محند امقران،عند انتقاد السلطة القضائية في الجزائر،أطروحة دكتوراه،جامعة مولود معمري،تيزي وزو، 2006.
4) محمد علي محمد عطى الله،الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية،أطروحة دكتوراه،القانون العام،كلية الحقوق،اسيوط ، مصر،2001.

2. رسائل الماجستير

سمير بن احمد ،آليات القواعد الدستورية في الجزائر،رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2014.

ثالثا : المجلات العلمية

1) فريدة ابركان ،رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة،مجلة مجلس الدولة،العدد1 ،الجزائر،2002.
2) مجلة مجلس الدولة ، العدد 3 و 4 لسنة 2003.

II. المراجع باللغة الفرنسية

Bonnard Pierre ,Résumé du Droit Administratif,Dolloz,Paris,1970.

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
شكر وعرفان	
إهداء	
قائمة المختصرات	
مقدمة	01
الفصل الأول : سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة	06
المبحث الأول : سلطة القاضي الإداري من خلال الرقابة على أعمال الإدارة	07
المطلب الأول : الرقابة على القرارات الإدارية من خلال دعوى الإلغاء	07
الفرع الأول : الرقابة على الأركان الخارجية للقرار الإداري.	08
الفرع الثاني : الرقابة على الأركان الداخلية للقرار الإداري	11
المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال المادية للإدارة من خلال دعوى التعويض.	16
الفرع الأول : مسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري في الظروف العادية	17
الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية.	19
المبحث الثاني : سلطة القاضي الإداري في إحلال التوازن بين الأفراد والإدارة.	20
المطلب الأول : دور القاضي الإداري في مجال الإثبات	21
الفرع الأول : الدور الإجرائي للقاضي الإداري في مجال الإثبات.	21
الفرع الثاني : الدور الموضوعي للقاضي الإداري في مجال الإثبات	25
المطلب الثاني : دور القاضي الإداري من خلال تنفيذ الأحكام القضائية.	28
الفرع الأول : سلطة توجيه الأوامر كوسيلة لإلزام الإدارة.	29
الفرع الثاني : سلطة القاضي الإداري بالحكم بالغرامة التهديدية.	32
الفصل الثاني : حدود سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة.	36
المبحث الأول : حدود سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.	37
المطلب الأول :الحدود القانونية لسلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.	37
الفرع الأول : مبدأ حضر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.	37

الفرع الثاني : عقبات تحكم القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه.	38
المطلب الثاني:الحدود الموضوعية لسلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة	41
الفرع الأول : تضيق رقابة القاضي الإداري في ظل الظروف الاستثنائية	42
الفرع الثاني:رقابة القاضي الإداري لا تشمل السلطة التقديرية للإدارة بالمعنى الواسع	43
المبحث الثاني :حدود سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة.	44
المطلب الأول : حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة	45
الفرع الأول : مفهوم مبدأ حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة	45
الفرع الثاني : مبررات مبدأ حضر حلول القاضي محل الإدارة	47
المطلب الثاني : الاستثناءات على مبدأ حضر حلول القاضي الإداري محل الإدارة	48
الفرع الأول : حلول القاضي الإداري محل الإدارة في تحديد كيفية تنفيذ حكم الإلغاء.	48
الفرع الثاني: حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة في دعاوى القضاء الكامل	50
خاتمة	53
قائمة المراجع و المصادر	57
الفهرس	62