سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة

بقلم
د/ فاروق خلف
معهد العلوم القانونية والإدارية ـ المركز الجامعي بالوادي ـ الجزائر

ملخص

عقب صدور قانون 24 ماي 1972 في فرنسا، لم يعد القاضي الإداري عضوا من أعضاء الإدارة سواء أكان رئيسا لها أم وصيا عليها، وأدرك طبيعة وظيفته القضائية والتزم حدودها، وذلك بأن حظر على نفسه أن يتدخل في عمل الإدارة بممارسة سلطة التقرير والأمر، أو الحلول محلها، وكان هذا المسلك من جانبه بمثابة رفض منه للظهور بمظهر الرئيس للإدارة أو الوصي عليها؛ وترتب على الفصل بين الوظيفتين الإدارية والقضائية أن أصبحت الإدارة تختص بأعباء الوظيفة الإدارية، بينما تقتصر سلطة القاضي على فض المنازعات دون أن يحل محل الإدارة في وظيفتها، أو يجري بتقديره ما يتطلب تقديرها، سواء أكان حلولا صريحا أم ضمنيا.

فهل يمكن أن يملك القاضي الإداري سلطة الحلول محل الإدارة ؟ وما هي الآليات والإجراءات المقررة قانونا في سبيل تحقيق ذلك؟

Résumé

Suite à la publication de la loi de 24/05/1872 en France, le juge administratif ne devient pas un membre de l'administration, que ce soit son chef administratif ou son tuteur.

Il comprend aussi la nature de sa fonction judicaire et donc préparer lui-même d'intervenir dans les travaux de l'administration en exerçant l'autorité décider, d'ordonner ou da la remplacer.

Cela a été d'agir comme son refus de comparaître pour être le président de l'administration ou le tuteur.

Abouti à la séparation des fonctions administratives et judicaires que l'administration a été concerné par les charges de la fonction administrative alors que le pouvoir limité du juge est de régler les différends sans avoir à remplacer l'administration dans sa fonction, ou d'estimer que droit être appréciée en donnant une solution qu'elle soit explicite ou implicite.

Est-il possible que le juge administratif a le pouvoir de remplacer l'administration ? Quels sont les mécanismes et les procédures prescrite par la loi afin d'atteindre cet objectif ?.

سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة ـــ

مقدمة

تنحسر وظيفة القضاء أساسا، في مهمة الفصل في منازعات بمقتضى أحكام تعبر عن الحقيقة القانونية وذلك بأن تنزل حكم القاعدة القانونية على موضوع المنازعة لتأكيد الحق وحمايته.

إلا أنه يحدث عمليا أن لا يجد القاضي القاعد القانونية الواجبة التطبيق، ولا يقف مكتوف الأيدي إزاء هذا القصور القانوني، وإنما يبحث ويجتهد في الكشف عنها سواء بقواعد العدالة المجردة أو القانون الطبيعي؛ ومن ثم فإن دور القاضي ليس دورا تطبيقيا بحتا، لأنه ليس بالآلة الصماء، وإنما يقضي بحسب ظروف كل منازعة، وعند هذا الحد يتشابه دور كل من القاضي العادي والقاضي الإداري، إلا أن دور هذا الأخير يكون أبعد مدى، وأجل أثرا؛ لأن يستهدف دائما الوصول إلى نقطة التوازن مابين احتياجات الإدارة العامة ومصالح الأفراد، فهو يستهدف إذن حماية النظام القانوني للدولة، وعليه يحل القاضي محل المشرع فيضع نفسه ذات موضعه مستلهما إرادته منه.

إن مبدأ الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية استتبع بالضرورة الفصل بين وظيفة القاضي الإداري ووظيفة الرئيس الإداري، هذا الفصل يقوم على عنصرين أساسيين هما استقلال القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، واستقلال الإدارة في مواجهة القضاء الإداري وتمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة يقابله التمتع بما يصدره القضاء الإداري من أحكام بحجية الشيء المقضي فيه يحقق نوعا من التوازن في علاقة كل من القضاء والإدارة.

إن استقلال الإدارة في مواجهة القضاء الإداري، كان بمثابة الحد الذي كبح جماح القاضي الإداري وحال دون تجاوزه لسلطاته ووقفوه عند حدوده التقليدية، من حيث عدم قدرته على التدخل في عمل الإدارة إلا بناء على منازعة قضائية، وعدم قدرته على توجيه أوامر للإدارة أو إكراهها على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الحلول محلها فيما تقوم به من أعمال، لأن قيامه بأي عمل من هذه الأعمال يكون حينها قد اعتدى على استقلال الإدارة ونصب نفسه "رئيسا للرئيس الإداري" أو جعل القضاء "هيئة إدارة عليا".

فهل يملك القاضي الإداري سلطة الحلول محل الإدارة ؟ وماهي الآليات والإجراءات المقررة قانونا في سبيل تحقيق ذلك؟

المبحث الأول : سلطة الحلول كوسيلة رقابة إدارية

يبرز مصطلح الحلول "Substitution" 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 والتي تجد أساسها القانوني في كل من القانون وسلطة الرئيس التقديرية، عدا في الغرض الأخير، فلا يملك الرئيس سلطة الحلول إلا بمقتضى نص القانون لأن 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 سواء الإقليمية أو المرفقية، من بين أساليب ممارسة سلطات الوصاية، حيث تملك سلطة الوصاية إلى جانب كل من وسائل استطلاع الرأي والمشورة والتصديق والإذن والترخيص والإلغاء والإيقاف سلطة الحلول، ويلاحظ أن وسائل سلطة الوصاية هي جميعها سلطات استثنائية لا يمكن ممارستها إلا بمقتضى نص، لأن الأصل هو استقلال الوحدات الإقليمية أو المرفقية، والاستثناء تدخل الإدارة المركزية في عمل الهيئة اللامركزية، ومن ثم يتقرر الاستثناء ـ بنص ـ 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.[1]

المطلب الأول : مفهوم عملية حلول القاضي محل الإدارة

الحلول وسيلة رقابة إدارية تمارسها الإدارة سواء المركزية أو اللامركزية على مرؤوسيها ويشترط لممارستها أن يكون العضو مندمجا في الإدارة وليس أجنبيا

عنها بالإضافة إلى أن العمل الذي يقوم به الأصل هو من حيث طبيعته إداريا، ولا يقدح في أن القاضي أجنبي عن الإدارة سواء من الناحية العضوية، أو من الناحية الوظيفية وعليه يكون خارجا عن حدود وظيفته عند ممارسته عمل الإدارة.

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 بناء على نص صريح، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أساسا عند استخدام هذه الوسيلة ـ الحلول ـ داخل الوظيفة الإدارية فإن 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.

إذن لا يملك القاضي ـ تطبيقا لهذا الحظر ـ 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، إذ 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 أو أن تأمرها بأداء أي أمر معين أو الامتناع عن أداءه 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 .[2]

فالقاضي الإداري وهو يفصل في الخصومات الإدارية، لا يدبر بحيث لا يستطيع أن يعدل بنفسه القرار المطعون فيه، أو يرفع عنه عناصر البطلان ويحل محلها عناصر الصحة، وفي حالة ما إذا امتنعت الإدارة عن اتخاذه، كأن يملى تعليمة أو قرار معين أو يعدله [3] أو يمنح رخصة، ولا يعني إلغاء قرار الإدارة برفض الترخيص في مجال سلطة الإدارة المقيدة ـ إعطاء الطاعن الرخصة بالمباشرة ـ حيث يقف دور القاضي في هذه الحالة عند حد إرجاع الأمور لنصابها بإلغاء قرار الرفض، دون أن يصرح صراحة بمنح الرخصة، فلا يجب أن يذهب القاضي بعيدا

ويحل محل الإدارة ويمنح الرخصة المطلوبة، كذلك لا يملك أن يقوم بتقرير الأعمال القانونية والآثار القانونية المترتبة لإلغاء بعض الأحكام [4]، فلا يملك مثلا أن يعين أو يعيد الموظف إلى وظيفته أو يعدل تاريخ التعيين أو يعلن عن الوظيفة الشاغرة، وفي مجال الأشغال العامة [5] ، لا يملك أن يحدد من ترسو عليه المناقصة أو أن يرخص محل الملتزم. كذلك لا يملك أن يعدل من العقوبات الجنائية أو المالية المعلنة بواسطة الوزير بالنسبة للمخالفات المتعلقة بالتشريعات الاقتصادية، أو أن يعدل من شروط العقد.

وقد كان القضاء الإداري حريص على ترديد هذا المبدأ، بأن قرر أن مهمته مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها وهو لا يملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار.

والقضاء الإداري وأن كان لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها، إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن 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، وإذا ما أبان ذلك فليس معنى أنه حل محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجرى الترقية بقرار منها على هذا الأساس، وإلا كان قرارها ـ على خلاف ذلك ـ مخالفا للقانون. [6]

وقد ذهبت المدرسة التقليدية إلى اعتبار أن سلطة القاضي في الحلول بمثابة معيار للتفرقة بين منازعات الإلغاء ومنازعات القضاء الكامل، باعتبار أن القاضي الإداري لا يملك ـ منازعات الإلغاء ـ إلا أن يلغى القرار المطعون فيه، أو يرفض الطعن دون أن يملك تعديل القرار، أو الحلول محل الإدارة، بإصدار قرار آخر جديد، بينما يملك في غيرها من المنازعات كل من سلطة الإلغاء والتعديل والحلول تأسيسا على سلطة قاضي الإلغاء ـ تقتصر على الناحية القانونية بينما تمتد في حالة القضاء الكامل إلى الوقائع والقانون.

إلا أن سلطة القاضي الإداري ـ سواء قاضي الإلغاء أو قاضي التعويض ـ لا يمكن أن تؤدي إلى حلوله محل الإدارة، بمقتضى حكم قضائي، مثلا قاضي التعويض يملك أن يعيد الأمور إلى نصابها بتقرير مبلغ تعويض، إلا أنه لا يستطيع

أن يكره الإدارة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، وإنما يلزمها أن تدفع التعويض المناسب للأضرار أو الأخطار التي سببتها الإدارة بخطأ أو بدون خطأ ـ وفقا لنظرية المخاطر ـ للمضرور، ولا يعني ذلك حلول القاضي محل الإدارة، فالحكم الصادر بالتعويض لا يتضمن أمرا للخزينة بدفع المبلغ للمضرور، وإنما يتضمن تقرير أحقيته في هذا التعويض، وأن تعمل الإدارة على تنفيذه وفقا لإجراءاتها الخاصة.[7]

المطلب الثاني : أساس حظر الحلول كمبدأ عام

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

الأساس النظري: ويكمن هذا الأساس في مبدأ استقلال الوظيفة الإدارية في مواجهة الوظيفة القضائية، كنتيجة منطقية لمبدأ الفصل مابين السلطات، فالإدارة لا ترغب في أن تجعل من القاضي بصفة عامة والقاضي الإداري بصفة خاصة رئيسا لها، أو هيئة إدارية عليا تفرض عليها إرادتها.[8]

وقد ظهر هذا الاستقلال عشية تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية باتة، وأن كان المجلس قد حقق بهذا التحول تطورا إلا أن هذا التطور أدى في ذات الوقت إلى انكماش فعالية القاضي الإداري في الوظيفة القضائية. ولم يعد بمقدوره أن يتدخل في عمل الإدارة سواء في نطاق سلطتها المقيدة أو التقديرية، أو أن يحل محلها، لأنه يكون بذلك التدخل أو الحلول قد اعتدى على استقلالها.[9]

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.[10]

كما يرجع هذا الحظر من ناحية ثانية إلى الطبيعة الوظيفية للقاضي، حيث تقتصر مهمته على مجرد الفصل في المنازعات، وذلك بإنزال حكم القانون على المنازعة دون أن يحدث أثرا قانونيا جديدا.[11] ويكتفي بمجرد الكشف عن الحق الذي سبق وأن قررته القوانين واللوائح. وعليه لا تؤهله طبيعة وظيفته التي لا تخوله سلطة أحداث الآثار القانونية لممارسة العمل الإداري، كما أن القرار الذي سيصدره عوضا عن الإدارة، لن يتمتع والحالة هذه سواء بحجية الشيء المقضي L'autorité de la chose jugée ولا حجية الشيء المقرر[12] L'autorné de la chose

décidée ومن ثم فإن المتقاضين سيزيلون عنه صفته كقاضي حيث لن تتمتع قراراته بحجية الشيء المقضي فيه.

ومن ناحية ثالثة، أن هذا الحظر تقتضيه المحافظة على التوازن بين سلطة القاضي والمتمثلة فيما يصدره من أحكام تتمتع بحجية الشيء المقضي به من ناحية، وسلطة الإدارة من ناحية والمتمثلة فيما تتمتع به من الامتيازات والسلطات التي يقررها لها القانون[13] ومن شأن التداخل أو الحلول من جانب القاضي أن يهدر احترام الإدارة لما يصدره من أحكام، كأن تتعمد عرقلتها، أو تمتنع عن تنفيذها أو تصدر قرارات على خلافها، وسيفقد القضاء بالتالي هيبته لعجزه عن توفير الاحترام اللازم لتنفيذ أحكامه.

المبحث الثاني
محاولة التخفيف من حظر الحلول

إن مبدأ استقلال الإدارة في مواجهة القضاء لم يكن استقلالا مطلقا، حيث رأينا بعض صور التقرير التي مارسها القضاء، أما بناء على دعوة من المشرع أو بمقتضى طبيعة الوظيفة القضائية، وكذلك الحال في مجال الحلول، فإن المنع لم يكن مطلقا، وإنما كانت هناك عدة محاولات ناجحة من جانب القاضي الإداري استطاع أن يحل ضمنا محل الإدارة دون أن يعلن صراحة.

المطلب الأول : الاستثناءات الواردة في مبدأ حظر الحلول

ونذكر بعضا من هذه الحالات:

1 ـ حالة الإلغاء الجزئي، الأصل أن سلطة القاضي مقيد بالنسبة للقرارات غير القابلة للتجزئة، فلا يملك نحوها إلا أن يلغيها جملة أو يرفض الطعن الموجه إليها، فلا يملك أن يلغي جزء دون آخر، لأن الإلغاء الجزئي في هذه الحالة، يعتبر بمثابة تعديلا في القرار المطعون فيه، ويُعد هذا بمثابة حلول من جانب القاضي في عمل الإدارة.

إن أهمية تمتع الحكم بالحجية وضرورة التمسك بها تبرز من حيث أن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية إنما تقرر هذا الإلغاء لتصويب التصرفات الإدارية تحقيقا للصالح العام، ومن ثم كان الحكم بالإلغاء حجة على الكافة، ولكل شخص أن يتمسك به، فلا يجوز أن يكون موضوعا لمساومة أو تنازل من ذوي شأن فيه، وإلا

كان ذلك إبقاء على المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه، وتفويتا لثمرة الحكم، الأمر الذي يتعارض مع الصالح العام، وعلى ذلك يكون باطلا ولا يعتد به التنازل الذي تستند إليه الإدارة وبالتالي لا يصلح مبررا قانونيا لامتناعها عن تنفيذ الحكم.

وقد أدرك القاضي تقاعس وامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكامه فاعتبر ذلك التصرف من جانب الإدارة بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون بحيث أنه يستوجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب اعتبر هذا الامتناع قرارا إداريا سلبيا مخالفا للقانون، يوجب لصاحب الشأن حقا في التعويض.

ورغم التسليم بهذا الأصل العام، إلا أن القاضي الإداري يملك أن يتدخل لإلغاء الأثر الرجعي للقرار متى كان مخالفا للقانون، والإلغاء في هذه الحالة ينصب على الأثر الرجعي، دون أن يمس القرار، فيكون إلغاءا جزئيا، وذلك بأن يقرر أن الأثر الرجعي مخالف للقانون. مع اعتبار باقي أحكام التعليمة سليمة قانونا، وكذلك في حالة القرارات الفردية المتعلقة بترقية التالي له في القائمة وآخرين، فإن الطاعن لا يطلب إلغاء قرار الترقية بالنسبة لزملائه، وإنما ينعى الإدارة تخطيها له في حركة الترقيات، ويملك القاضي إلغاء جزء من القرار المتمثل في تخطي الطاعن والترقية بأن يقرر أحقيته في الترقية، مع بقاء القرار في ظاهره سليما قانونا.[14]

وعليه يكون القاضي قد تمتع بميزة حقيقية تتمثل في سلطة الإصلاح والتعديل التي يكمن اعتبارها صورة ضمنية من صور الحلول.

2 ـ وذهب بعض الفقه إلى القول بأن إلغاء القرارات السلبية التي تتخذها الإدارة من جانب القاضي يكون بمثابة صورة أخرى من صور الحلول الضمني للقاضي الإداري. فإلغاء القرار السلبي، كإلغاء القرار الصادر برفض منح رخصة معينة، فإنه وإن كان لا يعني الترخيص الصريح بالممارسة من جانب القاضي، إلا أنه عمليا يقيد سلطة وتقدير الإدارة، فلا تستطيع أن تتخذ قرارا آخر غيره. وإلا كان مصير القرار الجديد الإلغاء كسابقه.[15]

وهنا يعلو تقدير القاضي تقدير الإدارة، حيث أن إلغاء الرفض لا يعني الترخيص، ولكن يؤثر في إعادة الأمور لنصابها، ويؤكد أحقية الطاعن في الترخيص بإلزام بإصدار قرار جديد يمنح الترخيص.[16] فالقاضي هنا لا يحل محل الإدارة، وإنما يؤثر بحكمه على تصرف الإدارة بأن يملي عليها ضمنا القرار الواجب الاتخاذ.

3 ـ وقد حل مجلس الدولة الفرنسي صراحة محل الإدارة، وقرر باستمرار المؤسسة الطالبة في امتيازها وذلك في حكم Société la Voltat الصادر في 1910/06/24، وأكد هذا الموقف الصريح في حكم Compaginie des tramways de l'Etat parisien الصادر في 1913/04/11 وعمل على ترديد هذا الحكم غير المتجانس مع قضائه العام دائما.[17]

4 ـ ويتدخل القاضي الإداري بناء على دعوة من المشرع في أنواع خاصة من المنازعات كتلك المتعلقة بالمنشآت والمرافق الآيلة للسقوط، والمنازعات المتعلقة بالبناء والتنظيم، حيث يملك القاضي صراحة أن يرخص لرئيس البلدية باتخاذ إجراء يتعلق بهدم مسكن أو إقامة بناء أو ترميم مسكن، وكذلك لا يتردد القاضي ـ فيما يتعلق بالمشآت والمرافق الآيلة للسقوط ـ بأن يتدخل ويشدد أو يخفف الشروط الموضوعية بواسطة الإدارة نحو تشييد وتسيير المنشآت.[18]

5 ـ وفي مجال المنازعات الضريبية يخول المشرع للقاضي سلطة التدخل والحلول محل الإدارة رغم الحظر المفروض حول دور القاضي، بحيث لا تقتصر سلطته على إلغاء الضريبة غير المشروعة، وإنما تعديل السعر المفروض بواسطة الإدارة بأن يخفض أو يزيد من سعر الضريبة، وكذلك إلغاء قرار الوزير المختص بتحديد الوعاء الضريبي لضريبة معينة.[19]

6 ـ وفي مجال المنازعات الانتخابية، يخول المشرع القاضي الإداري سلطة الحلول محل الإدارة، حيث لا تقف سلطته عند إلغاء الترشيح أو بطلان القائمة وإنما تحديد المترشح بعد فرز الأصوات. فتكون له إذن سلطة إلغاء عملية الانتخابات وسلطة إعادة تنظيم الإحصاء واحتساب الأصوات، وفحص الأصوات المعطاة لكل مترشح، وفي حالة الخطأ من جانب الإدارة، يتدخل ويصحح الحساب النهائي للأصوات لكل مترشح بواسطة الزيادة أو النقصان ويصدر قراره بتحديد الفائز في عملية الانتخابات على خلاف ما سبق وأن أصدرته الإدارة، ومن

ثم فهذه الأعمال الإدارية جميعها يقوم بها القاضي ولكن في صورة قضائية وبناء على طعن قضائي.

المطلب الثاني : موقف المشرع ودور القضاء في تجسيد ذلك

لقد كرس المشرع الجزائري مجسدا دور القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة، سواء أكان ذلك من خلال القواعد القانونية الإجرائية أو من خلال القواعد الموضوعية. حيث أبرز قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) المؤرخ في 2008/02/25، الساري المفعول حاليا، من خلال كتابه الرابع المعنون "بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية في الفصل الثاني من الباب الثالث منه بقسمه الأول المعنون "بسلطات قاضي الاستعجال" بعضا من القواعد الإجرائية المخولة للقاضي الإداري الاستعجالي في الحلول محل الإدارة بما تضمنته المادة (919) من أحكام عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار الإداري.

كما يمكن لقاضي الاستعجال طبقا لما نصت عليه المادة (920) من ذات القانون عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة (919) أعلاه، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات ويفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل (48) ثمان وأربعين ساعة من تاريخ تسجيل الطلب.

وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، طبقا لما نصت عليه المادة (921/في فقرتها الثانية) من أحكام.

وفي ذات الصدد أجاز المشرع لقاضي الاستعجال الإداري من خلال الفصل الثالث حتى الفصل السادس من ذات الباب إثبات حالة مادية من شأنها أن تؤدي إلى نزاع أمام الجهة القضائية، عن طريق تعيين خبير وذلك بموجب أمر على عريضة، كما يجوز له أن يأمر بكل تدبير ضروري للخبرة أو التحقيق، ويجوز له

أيضا أن يمنح تسبيقا ماليا إلى الدائن الذي رفع دعوى في الموضوع أمام المحكمة الإدارية، ما لم ينازع في وجود الدين بصفة جدية، ويجوز له ولو تلقائيا، أن يخضع دفع هذا التسبيق لتقديم ضمان.

يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة وذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية، ويتم هذا الإخطار من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد والذي يتضرر من هذا الإخلال، وكذلك يمثل الدولة على مستوى الولاية إذا أبرم العقد أو سيبرم من طرف جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية محلية، ويجوز إخطار المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد، وفي هذا الشأن يمكن للقاضي الإداري بالمحكمة الإدارية أن يأمر المتسبب في الإخلال بالامتثال لالتزاماته، ويحدد له الأجل الذي يجب أن يمتثل فيه، ويمكن له أيضا الحكم بغرامة تهديدية تسرى من تاريخ انقضاء الأجل المحدد، ويمكن له كذلك وبمجرد إخطاره، أن يأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرين (20) عشرين يوما، ويفصل القاضي في أجل (20) عشرين يوما تسري من تاريخ إخطاره بالطلبات المقدمة له.[20]

كما يحل القاضي الإداري محل الإدارة في ما يتعلق بشؤون الاستعجال في المادة الجبائية طبقا لما خولته له نص المادة (948) قانون الإجراءات المدنية والإدارية من أحكام.

ويجوز للقاضي الإداري إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل بنطاق النزاعات التي تدخل في اختصاصه بأية مرحلة تكون عليها الخصومة، كما يجوز له أن يجري التحكيم إلا في الحالات الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، وفي مادة الصفقات العمومية.[21]

وعندما يتطلب الأمر الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع في منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، يأمر القاضي الإداري المطلوب منه ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء، أو يأمر بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد، إذا لم يسبق له وأن أمر به بسبب عدم طلبه في الخصومة السابقة.

كما يجوز للقاضي الإداري المطلوب منه اتخاذ أمر بالتنفيذ، أن يأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها ويقوم بتصفيتها وكذا تخفيضها أو إلغائها عند الضرورة.[22]

ولقد أقر الاجتهاد القضائي في العديد من القرارات الصادرة له هذا المبدأ وجسده تكريسا، ففي قرار قضائي لمجلس الدولة بتاريخ 1991/03/08 بقضية الوزير المفوض فوق العادة المكلف بإدارة شؤون ولاية الجزائر ضد "الشركة الوطنية مصر للطيران" أين أقر بأنه "حيث أنه ووفقا لنص المادة (171 مكرر) من قانون الإجراءات المدنية، فإن قاضي الاستعجال الإداري مختص بالأمر بوقف التعدي، وبالنتيجة فإن قاضي الدرجة الأولى كان على صواب عندما أمر بإرجاع المفاتيح إلى المستأنف عليها"[23].

حيث وفي قرارها صادر له بنفس التاريخ في 1999/03/08 من خلال قضية "بورطل رشيد" ضد والي ولاية ميلة ومن معه أين أكد مجلس الدولة على أنه : "حيث أن الدعوى الحالية ترمي إلى أمر والي ميلة ومدير الإصلاح الفلاحي بإعادة إدماج المدعو "بورطل رشيد" في الوظيف العمومي أو منحه مستثمرة على سبيل الاستفادة الفردية.

حيث إنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة، وبالتالي فإن قضاة الدرجة الأولى، قد كانوا على صواب عندما رفضوا الطلب".[24]

وبتاريخ 1999/06/28، أقر مجلس الدولة أيضا بقرار صادر له في قضية "بلدية حمر العين" ضد "بودور محمد" بأنه: "حيث إن المستفيد من العقد الإداري موضوع الطعن لا يقيم بالأمكنة محل النزاع، ولم يسدد الإيجار، وعليه فلا يحق له الحصول على عقد التنازل، حيث أنه بالنظر لما سبق، فإن العقد الإداري محل الطعن بالإلغاء والصادر بتاريخ 1991/09/23 يكون معيبا، وعليه يتعين إلغاؤه، وبالتالي تأييد القرار المستأنف برمته".[25]

وفي قراره الصادر بتاريخ 1999/07/19 من خلال قضية "ولد قويدر محمد" ضد "مديرية أملاك الدولة لولاية البليدة" أكد مجلس الدولة اجتهادا بأنه : وحيث أن مشكل الملكية لا يمكن الفصل فيه من طرف القاضي الاستعجالي، لأن المسألة تتعلق بنقطة تمس بالموضوع، والتي يبقى القاضي الاستعجالي غير مختص للفصل فيها طبقا للمادة (171) مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

حيث بالتالي، لا نزاع في كون أن المستأنف قد شيد حائطا بدون رخصة بناء، وفي هذه الحالة فإن القاضي الاستعجالي مختص للأمر بهدم البنايات المشيدة بطريقة غير قانونية.

حيث أن قاضي الدرجة الأولى، وعندما أمر بالهدم وإعادة الأمكنة إلى ما كانت عليه، يكون قد أحسن تطبيق القانون.

حيث أنه يتعين تأييد الأمر الاستعجالي في كل مقتضياته".[26]

وبتاريخ 1999/07/26 قضى مجلس الدولة في النزاع القائم بقضية "برحمة يوسف" ضد "مدير التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس" مؤكدا على أنه "ارتكب خطأ مهنيا ثابتا، مما يبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلافا لادعاءاته.

وحيث من جهة أخرى، فإن من الثابت فقها وقضاء أن رقابة القضاء الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة، وهو أمر غير متحقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف.

وحيث بات في ضوء ما تقدم أن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون".[27]

وفي القرار الصادر بتاريخ 2000/01/31، أقر مجلس الدولة في قضائه بالنزاع القائم مابين "دالي محمد الطاهر" ضد "وزير الداخلية والدفاع الوطني ومن معها" على أنه : "حيث أن الإدارة مسؤولة عن أفعال موظفيها، وعليه يستوجب إلغاء القرار المستأنف فيه، والحال التصدي من جديد، القضاء باختصاص القضاء الإداري، وإلزام الدولة المتمثلة في شخص السيد وزير الداخلية بأدائها للضحية "دالي محمد الطاهر" مبلغ 500,000دج (خمسمائة ألف دينار جزائري) تعويضا عن كل الأضرار الممزوجة اللاحقة بها من جراء فعل المسمى "محرم عز الدين".[28]

ولقد أقر مجلس الدولة في القرار الصادر له بتاريخ 2000/12/28 في قضية "والي ولاية الجزائر" ضد "بوجليدة عبد الله ومن معه" بأنه :

حيث إنه وعملا بأحكام المادة (171) مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

"حيث إنه في قضية الحال، فإن المستأنف عليهم والذين استفادوا بمقرر الوالي المؤرخ في 1988/08/07 من القطعة الأرضية التي من المقرر أن تتأسس فيها مستثمرة فلاحية جماعية، ويكونون قد اقتطعوا منها جزءا لاتخاذه أرضية لمشروع بناء مسكن، وهو ما يعد تحريفا لموضوع القرار أنه بموجب مقرر صادر عن هذه السلطة بتاريخ 1996/08/20، تم إسقاط حقوقهم.

حيث إن هذا المقرر لا يعد بمثابة تعد ولا استيلاء، ولكن فعلا هو قرار إداري أضر بهم، فلهذا يمكن الطعن فيه أمام القاضي الإداري وأنه وقصد التصدي

للإشارة الفورية، وفي انتظار الفصل في القضية المعروضة على قاضي الموضوع، فإن المستأنف عليهم كانوا على صواب عندما طلبوا من رئيس الغرفة الإدارية وقف تنفيذ قرار الوالي".[29]

وبتاريخ 2000/05/22 أقر مجلس الدولة في نزاع آخر قائم ما بين "جعفال الهواري ومن معه" ضد "أعضاء المستثمرة الفلاحية" "مير بن قادة" بأنه "حيث أنه تبين لمجلس الدولة بعد الاطلاع على القرار المستأنف المؤرخ في 1997/01/18، الصادر عن مجلس قضاء وهران، الغرفة الإدارية، وملف الدرجة الأولى، ودونما حاجة للتعرض لدفوع وطلبات الأطراف، خرق الأشكال والقواعد الجوهرية في الإجراءات المتعلقة بالصلح في المواد الإدارية المنصوص عليها في المادة (03/169) التي توجب إجراء الصلح ما بين الأطراف خلال (03) ثلاثة أشهر كمدة قصوى، كخطوة سابقة للتحقيق والمرافعات وهو الأمر المنعدم في قضية الحال نصا وعملا، مما يتعين معه تلقائيا إلغاء القرار المستأنف وإحالة القضية والأطراف على نفس المجلس للفصل في القضية طبقا للقانون ".[30]

وفي قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1999/02/01 قضى في قضية "الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات" ضد "بلدية وهران" بأنه "حيث إن شغل الأماكن من طرف البلدية، لا يستند إلى نص قانوني، ولا إلى نص تنظيمي،ولكنه يشكل تعديا بما أن البلدية نفذت قرارها بنفسها دون اللجوء إلى المحاكم للقيام بذلك لهذه الأسباب، قضى مجلس الدولة في القول بأن الاستئناف مقبولا شكلا وفي الموضوع إلغاء الأمر المستأنف وبعد التصدي والفصل في القضية من جديد، أمر البلدية بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى ووضعها تحت تصرف الطاعنة ".[31]

وفي قرار آخر صادر له بتاريخ 1999/06/28 بالنزاع القائم ما بين "والي ولاية سعيدة" ضد (ب ع) ومن معه أقر مجلس الدولة في قضاءه بأنه : "حيث إن الأمر الاستعجالي المعاد قضى بإيقاف تنفيذ قرار والي ولاية سعيدة الصادر في 1996/02/06، وأن هذا الإجراء مؤقت وتحفظي، وما دام المستأنف عليهم حاليا المدعين أكثر من مائة شخص، هم فلاحون ويمارسون مهنتهم في أوقات محددة، فإن منعهم من الحرث يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية وخسائر معتبرة، وأن طلبهم الأصلي هو تدبير مؤقت إلى حين الفصل في الموضوع ولا يمس بأصل الحق،

ولذا فإن مجلس قضاء وهران قد أصاب في أمره حينما قضى بالأمر بإيقاف تنفيذ قرار والي ولاية سعيدة الصادر بتاريخ 1996/02/06، مما يتعين تأييده".[32]

وفي قرار آخر لمجلس الدولة مؤرخ بتاريخ 2000/01/31 في قضية (ح م) ضد "بلدية موزاية" قضى بإلغاء المستأنف فيه، وبعد التصدي للدعوى من جديد، إلزام بلدية موزاية بأن تقوم بإجراء إشهار العقد الإداري المحرر في 1988/11/10 والمتضمن بيع قطعة الأرض ذات مساحة (400م^2) أربعمائة مترا مربعا والكائنة بحي مغراوي عبد القادر، ورفض طلب التعويض لعدم التأسيس".[33]

الخاتمة

نخلص من عرض ما تقدم، أن الأصل هو حظر القاضي من الحلول محل الإدارة، إلا أن هذه القاعدة العامة كغيرها من القواعد العامة يرد عليها عدد من الاستثناءات، التي تظهر القاضي وكأنه قد حل محل الإدارة، ولكن في أسلوب قضائي، دون أن يفصح عن ذلك صراحة.[34]

ـ الهوامش:

1 ـ د.مصطفى كمال وصفي، مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 14، الجزء الثالث.

2 ـ د.محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 1970، هامش 1، ص 170

3 ـ د. سليمان الطماوي، قواعد الاختصاص في مجال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ص 1029.

4 ـ أنظر أيضا د.محمد كامل ليله، المرجع السابق، هامش 3، ص 170.

5 ـ د.محمد كامل ليله، مؤلفه السابق، هامش 1، ص 1233.

6 ـ د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ـ قضاء الإلغاء، طبعة 1967، ص 1027.

7 ـ د.سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 359 وما بعدها.

8 ـ د.محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص 210 وما بعدها.

9 ـ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 29، العدد الرابع.

10 ـ د.سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الثالثة، العدد الأول.

11 **Le juge ne peut statuer par voie d'arrêt de règlement : il ne crée pas le droit mais l'applique aux cas particuliers dont il est saisi. C'est pourquoi seul le dispositif de sa décision a force de vérité. Les motifs ne sont pas, en principe, dotés de l'autorité de la chose jugée.**
VEDEL G. Droit administratif, 1973, p203, thémis.

12 ـ والمقصود بحجية الشيء المقرر أن القرارات التي تصدرها الإدارة تكون لها قوة ملزمة تستمدها من طبيعة العمل الإداري وما يرتب له المشرع منن سلطات التنفيذ المباشر وإلزام الأشخاص بإرادة

الإدارة المنفردة، إلا أن هذه القوة لا تثبت للعمل الإداري إلا بعد تحصينه أي بعد فوات ميعاد الطعن عليه بالإلغاء. حيث تنفيذ سلطة الإدارة فلا تستطيع أن تلغى هذا القرار أو تسحبه. ومن ثم فإن القرار الإداري عقب تحصينه يتمتع بحجية الشيء المقرر. **L'autorité de la chose décidée**

[13] ـ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 359 وما بعدها.

– انظر د.محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 1276، هامش وما بعدها.

– وانظر أيضا د.طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، ص 364.

– وانظر أيضا التعليق القيم بعنوان: تعطيل تنفيذ الحكم القضائي للأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن.

[14] ـ انظر د. محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص 1250.

[15] ـ يفرض الحكم الصادر بالإلغاء على الإدارة التزامين في وقت واحد، التزام سلبي، يتلخص في وجوب امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار الملغى والتزام إيجابي يتلخص في وجوب اتخاذ الإدارة كل ما يقتضيه الأمر من إجراءات كفيلة بتنفيذ الحكم تنفيذا كاملا بكل ما يرتبط به من آثار. انظر د.طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 363 وما بعدها.

[16] ـ د. إبراهيم شحاتة، اجتهاد القاضي، نظرة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، س2، ع2 ..

[17] . **Le conseil d'état autorise explicitement la société requérante à continuer san exploitation, est cité en générai comme illustration de cette jurisprudence hétérodoxe.**

[18] انظر: العميد الطماوي، المرجع السابق، ص 353. وأيضا د. إبراهيم شحاتة، المرجع السابق، ص 386.

[19] ـ د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 467.

[20] ـ القانون رقم (09/08) المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21.

[21] ـ القانون رقم (09/08)، المرجع السابق.

[22] ـ أحكام نص المواد (970) حتى نص المادة (986) من القانون (09/08) ،المرجع السابق.

[23] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) قرار غير منشور، فهرس (1999/76).

[24] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) قرار غير منشور، فهرس (1999/140).

[25] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (1999/259).

[26] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) قرار غير منشور، فهرس (1999/514).

[27] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (1999/371).

[28] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (2000/75).

[29] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (2000/111).

[30] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (2000/327).

[31] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الثانية) قرار غير منشور، فهرس (1999/39).

[32] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (1999/289).

[33] ـ قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) قرار غير منشور، فهرس (2000/21).

[34] ـ أشار إليه د. الطماوي، المرجع السابق، ص 1031.