The Extent To Which The Administrative Judge Replaces The Administration In Administrative Lawsuits

Dr. Ihab Alia*

(Received 7 / 10 / 2024. Accepted 16 / 1 / 2025)

□ ABSTRACT □

The administrative judge exercises his traditional control, which is the control of legality, to ensure that the administration's actions and decisions are in accordance with the provisions of the law, without the administrative judge having the right to issue orders to the administration or interfere in its affairs, whether explicitly or implicitly.

However, this does not mean for the administrative judge to accept the prohibition of issuing orders to the administration, or the prohibition of replacing it from the traditional point of view that sees this issue as one of the prohibitions that he should not exceed. Rather, there are cases in which the judge must intervene in monitoring the actions of the administration and even replace it, and this is acceptable, without this making the ruling an administrative decision, but rather it remains a judicial decision within the framework of his role as a judge, and this appears in some exceptions in a special and fundamental way in some cases of complete judicial review, and in some cases of cancellation.

Accordingly, the judge's oversight did not stop at the limit of oversight of legitimacy, especially in light of the lack of harmony between traditional oversight (oversight of legitimacy) and the developments taking place in administrative activity and the expansion of the administration's work, and consequently the expansion of the scope of its discretionary authority. Oversight extended to reach the field of estimating and suiting the administration's work, or replacing it in a way that achieves proportionality and compatibility between the effectiveness of administrative activity and the rights and freedoms of individuals in order to achieve the public interest.

Keywords: Administrative judge's solutions, annulment suit, compensation suit, suitability control.

Copyright **:**Tishreen University journal-Syria, The authors retain the copyright under a CC BY-NC-SA 04

* **Assisstant Professor, Faculty Of Law, University Of Lattakia, Syria.**

مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في الدعاوى الإدارية

د. إيهاب عليا*

(تاريخ الإيداع 7 / 10 / 2024. قُبِل للنشر في 16 / 1 / 2025)

□ ملخّص □

يمارس القاضي الإداري رقابته التقليدية ألا وهي رقابة المشروعية للتأكد من أن أعمال الإدارة وقراراتها متفقة وأحكام القانون، دون أن يكون للقاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة أو التدخل بشؤونها سواء صراحة أو ضمناً. غير أن هذا لا يعني بالنسبة إلى القاضي الإداري التسليم بحظر توجيه الأوامر للإدارة، أو حظر الحلول محلها من وجهة النظر التقليدية التي ترى بأن هذه المسألة من المحظورات التي لا ينبغي عليه تجاوزها، بل توجد حالات توجب على القاضي فيها أن يتدخل في الرقابة على أعمال الإدارة بل ويحل محلها، ويكون ذلك مقبولاً، دون أن يجعل هذا من الحكم قراراً إدارياً، وإنما يبقى قراراً قضائياً في إطار دوره كقاضي، ويظهر ذلك في بعض الاستثناءات بشكل خاص وأساسي في بعض دعاوى القضاء الكامل، وفي بعض دعاوى الإلغاء،

وعليه فإن رقابة القاضي لم تقف عند حد رقابة المشروعية، خاصة في ظل عدم انسجام الرقابة التقليدية (رقابة المشروعية) مع التطورات الحاصلة في النشاط الإداري واتساع أعمال الإدارة، وبالتالي اتساع نطاق سلطتها التقديرية، فامتدت الرقابة لتصل إلى مجال تقدير وملاءمة أعمال الإدارة، أو الحلول محلها بما يحقق التناسب والتوافق بين فعالية النشاط الإداري، وحقوق الأفراد وحرياتهم تحقيقاً للمصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: حلول القاضي الإداري، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، رقابة الملاءمة.

حقوق النشر : مجلة جامعة تشرين- سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

* **مدرس، كلية الحقوق، جامعة اللاذقية، سورية.**

مقدمة:

يلعب القضاء الإداري دوراً مهماً في كبح جماح الإدارة عند إساءتها لاستعمال السلطة أو مخالفتها للقانون والمشروعية، حيث يمارس القاضي الإداري رقابته التقليدية ألا وهي رقابة المشروعية للتأكد من أن أعمال الإدارة وقراراتها متفقة وأحكام القانون تحت طائلة إلغائها والتعويض عنها، دون أن يكون للقاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة أو التدخل بشؤونها سواء صراحة أو ضمناً.

غير أن هذا لا يعني بالنسبة إلى القاضي الإداري التسليم بحظر توجيه الأوامر للإدارة، أو حظر الحلول محلها من وجهة النظر التقليدية التي ترى بأن هذه المسألة من المحظورات التي لا ينبغي عليه تجاوزها، والتي سادت لفترة طويلة من الزمن على أسس ومبررات أخذت في التراجع تدريجياً لصالح التخفيف من هذا الحظر والتعامل معه بليونة أكثر.

وبالتالي فإن تطبيق هذا الحظر لم يكن حامداً ومطلقاً، بل توجد حالات توجب على القاضي فيها أن يتدخل في الرقابة على أعمال الإدارة بل ويحل محلها، ويكون ذلك مقبولاً، دون أن يجعل هذا من الحكم قراراً إدارياً، وإنما يبقى قراراً قضائياً في إطار دوره كقاضي، ويظهر ذلك في بعض الاستثناءات بشكل خاص وأساسي في بعض دعاوى القضاء الكامل، وفي بعض دعاوى الإلغاء،

وعليه فإن رقابة القاضي لم تقف عند حد رقابة المشروعية، خاصة في ظل عدم انسجام الرقابة التقليدية (رقابة المشروعية) مع التطورات الحاصلة في النشاط الإداري واتساع أعمال الإدارة، وبالتالي اتساع نطاق سلطتها التقديرية، فامتدت الرقابة لتصل إلى مجال تقدير وملاءمة أعمال الإدارة، بما يحقق التناسب والتوافق بين فعالية النشاط الإداري، وحقوق الأفراد وحرياتهم تحقيقاً للمصلحة العامة.

كما أصبح القاضي الإداري يملك إمكانية توجيه أوامر للإدارة بعد أن كلن الحظر التاريخي لإمكانية توجيه تلك الأوامر هو السائد في فرنسا حتى عام 1995، حيث وجد القاضي الإداري أن أحكامه لم تعد كافية لوحدها لإجبار الإدارة على احترام القانون، بل قام وفي مرحلة لاحقة بالتدخل لدى الإدارة والحلول محلها في الدعاوى الإدارية خاصة في بعض الحالات ذات الأهمية الخاصة على الحقوق والحريات العامة.

أهمية البحث و أهدافه:

تعود أهمية البحث إلى أهمية دور القضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة وضرورة معرفة تطور هذا الدور وتلك الرقابة خاصة في ظل اتساع نطاق السلطة التقديرية مما ازدادت معه الأعمال والقرارات التي لابد من إخضاعها لرقابة القاضي ليس فقط التقليدية، بل أيضاً رقابة الملاءمة أو حتى الحلول محل الإدارة في بعض الحالات.

إشكالية البحث:

يثير البحث – إشكالية أساسية تتمثل في مدى إمكانية أن يحل القاضي محل الإدارة في الدعاوى الإدارية، خاصة وأن الحلول يعد وسيلة إدارية رقابية تمارسها الإدارة (أو الرئيس الإداري) على مرؤوسيه، لذلك هل يعتبر مثل هذا الحلول من جانب القاضي الإداري تدخلاً في أعمال الإدارة، وإهداراً لاستقلالها واختصاصها؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى عرض الموقف الفقهي والقضائي حول إمكانية حلول القاضي الإداري محل الإدارة في الدعاوى الإدارية، مما يشكل هذا البحث تشجيعاً وحثاً للقضاء الإداري السوري للخروج عن رقابته التقليدية التي باتت قديمة، والنظر إلى الرقابة الحديثة مستفيداً من التطبيقات القضائية الحديثة التي اتبعها مجلس الدولة الفرنسي.

منهجية البحث:

سنتبع في هذا البحث المنهج الاستقرار الاستقرائي التأصيلي المقارن، حيث سنعرض التطبيقات القضائية وكل من فرنسا ومصر وسورية، لبيان مدى إمكانية تطبيقاتها أو استخلاص قواعد كلية منها، كما سنتبع المنهج التحليلي لدراسة وتحليل كل جزئية من جزئيات البحث وبيان الرأي فيها.

خطة البحث:

سوف نتناول هذا البحث وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الحق الشخصي.

المطلب الثاني: مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء.

المطلب الأول

مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الحق الشخصي

يكون للقاضي الإداري ضمن نطاق دعاوى القضاء الشخصي (القضاء الكامل) تحديد الحق الواجب أداؤه للمدعي ضد الإدارة، والتي تكون ملزمة بتنفيذ هذا القرار لما يتمتع به الحكم من حجية في مواجهتها، ولكن لا يقتصر الأمر على مجرد تنفيذ ما حكم به القاضي، بل الالتزام أيضاً بالنتائج الحتمية المترتبة عنه، على النحو الذي سنبينه من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول

نطاق حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعويي التعويض والعقود الإدارية

إن للقاضي الإداري في إطار دعاوى القضاء الكامل سلطة واسعة أكثر من مجرد الإلغاء[1]، تمتد إلى إمكانية تعديل ما حددته الإدارة إن رأى محل لذلك، وإحلال تقديره محل تقدير الإدارة[2]، ويظهر ذلك خاصة من خلال الدعاوى الآتية:

أولاً: سلطات القاضي في مجال دعوى التعويض:

فالقاضي الإداري في إطار دعوى التعويض له استبدال القرارات الإدارية التي تسببت في حدوث اضرار للطاعن – باعتبار هذه الدعاوى من الدعاوى الشخصية، عكس دعوى الإلغاء التي هي من الدعاوى الموضوعية[3] – حيث يحكم للمتضرر بالتعويض المناسب له لما تتسبب فيه الإدارة من ضرر له، كما يحدد الطريقة التي يتم بها الوفاء مراعياً في ذلك ظروف المضرور ومصلحته، فيتخذ التعويض شكل مبلغ مالي يأمر بدفعه للمضرور دفعة واحدة، أو على أقسام أو على شكل إيراد مرتب مدى الحياة.

كما للقاضي أن يحتفظ للمضرور بحق المطالبة خلال مدة معينة بإعادة النظر في تقدير التعويض، وهذا في حالة ما إذا كان الضرر غير ثابت، أي متغير، والذي لا يستطيع القاضي فيه تحديد تعويض نهائي[4].

بل وأجاز مجلس الدولة الفرنسي إعادة تقديره وفق ما يطرأ على الأوضاع الاقتصادية من ارتفاع في الأسعار، وهذا لتحقيق التعويض الكامل[5].

كما للقاضي في إطار نفس الدعوى تحديد حقوق الموظف التي يستمدها من القانون مباشرة، كالحق في المرتب والمعاش، والمكافأة في إطار ما يسمى بتسوية الحالة، حيث تكون سلطة الإدارة فيها مقيدة بموجب نصوص قانونية، على خلاف حالة ما إذا كانت القرارات الإدارية ناشئة في إطار السلطة التقديرية للإدارة، والتي تدخل في نطاق دعاوى الإلغاء كقرارات التعيين، الجزاءات التأديبية، الإحالة إلى المعاش، الفصل بطريق تأديبي...[6].

ونجد تطبيقات لذلك في التشريع والقضاء الإداري السوري، مثل قانون التأمينات الاجتماعية الذي أجاز للقاضي إعادة النظر في الحقوق الناجمة عن الضرر اللاحق بالمؤمن عليه وذلك خلال خمس سنوات من تاريخ وقوع الإصابة، فضلاً عن كون المحاكم الإدارية أقرّت لنفسها سلطة تحديد واقع الإصابة اللاحقة بالعامل المؤمن عليه وتقدير نسبة العجز الناجمة عنها – في حال وجوده – دون انتظار الإدارة أو ترك ذلك لها، بل وذهب أبعد من ذلك حيث قضت المحكمة الإدارة بإلزام الإدارة بمنح العامل تعويضاً عن الإصابة اللاحقة به وذلك وفقاً لدرجة العجز التي تم تقديرها من قبل

[1] Lucienne Erstein, Odile Siomon,Lexecution des decisions de la jurisdiction administrative,berger,Paris,2000 , p. 24, et, v: Gustave, Peiser,contentieux administrative,14ed,Dalloz,Paris,2006 , p. 207.

[2] د. شادية ابراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2005، ص275، وانظر: د. سمير سهيل دنون، النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،2009، ص175.

[3] د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية – دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص، ص14009.

[4]Bernard Pacteau,Conclusions generals; le pas du juge,RFDA.2015.p666

[5] د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء دراسة مقارنة، بلا دار نشر بلا سنة نشر، ص 417.

[6] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2005، ص15.

المحكمة، بل وإلزام الإدارة بالاشتراك عن العامل لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية عن الفترة التي لم يتم الاشتراك عنه خلالها[7].

ثانياً: سلطات القاضي في مجال الدعاوى الناشئة عن العقود الإدارية ومنازعات المباني[8]:

نجد تطبيقات لصور الحلول من القاضي الإداري محل الإدارة أيضاً في الدعاوى الناشئة عن العقود الإدارية، لاسيما في مجال القرارات المرتبطة فيها[9]، إذ لا تمس سلطة القاضي العقد في حد ذاته بشكل مباشر إلا إذا شاب مراحل إبرامه عيب من العيوب التي تسمه بعدم المشروعية[10]، وكذلك دعاوى التعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها الإدارة، إذ يحكم القاضي بقيمة حق المتعاقد الذي نازعته فيه الإدارة، وما ينشأ عن هذه العقود من نزاعات[11].

وفي سورية نجد أن القاضي الإداري مختص في جميع المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، وهذا الاختصاص يحمله معياريين، الأول معيار موضوعي، يقضي باختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الناجمة عن العقود الإدارية مثل عقود الأشغال العامة أو التوريد أو الامتياز، أو أي عقد إداري آخر وذلك بمقتضى نص المادة /10/ من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، وأما المعيار الثاني فهو معيار شكلي، يقضي باختصاص القضاء الإداري في المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون العقود رقم (51) لعام 2004، بمعنى أن أي جهة عامة تبرم عقداً بالاستناد إلى أحكام هذا القانون فإن المنازعة الناجمة عن هذا العقد يختص القضاء الإداري في البت بموضوعها ولو لم يكن العقد مما ينطبق عليه تعريف العقود الإدارية.

هذا ويكون للقاضي الإداري الفرنسي في إطار المنازعات المتعلقة بالمباني الآيلة للسقوط أن يأمر الإدارة القيام بأعمال غير التي حددتها، إذا رأى عدم كفاية الأعمال التي قررتها، لتفادي خطر انهيار المبنى موضوع الدعوى، كما له الحكم بإزالة المبنى إن رأى أن الإصلاحات التي ستجري عليه تساوي او تفوق هدمه وبناته من جديد كما له أن يأمر بإجراء إصلاحات على المبنى بدل الهدم الذي قررته الإدارة، بناء على طلب أحد أطراف الدعوى أو من تلقاء نفسه.

الفرع الثاني

نطاق حلول القاضي الإداري محل الإدارة في مجال المنازعات الضريبية والطعون الانتخابية

أولاً: سلطات القاضي في مجال المنازعات الضريبية:

يملك القاضي الإداري في فرنسا في نطاق المنازعات الضريبية تعديل قيمة الضريبة، وكذا العقوبة التي تقرضها الإدارة على صاحب الشأن[12].

[7] قرارها رقم /540/ في القضية رقم /1062/ لعام 2015، راجع للتفصيل:

د. عمار مرشحة وآخرون، المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، جزء أول، 2017، ص347.

[8] Lucienne Erstein, Odile Siomon, op, cit, p. 103, et v: Gustave, Peiser, po, cit, p. 145.

[9] Rene Chapus, Droit du contentieux adminisratif 12e ed Montchrestien,Paris,2006, p. 652.

[10] Martine Lomband, Gilles Dumont, Droit adminisratif,edition,Dalloz,Paris,2009, p. 503-504

[11] Gilles Darcy, Michel Paillet, contentieux adminisratif , Dalloz,Paris, p. 233.

[12] Rene Chapus, po,cit, p. 248.

وفي سورية نجد أن للقاضي الإداري سلطات واسعة في مجال منازعات الضرائب والرسوم، تصل إلى حد تعديل قيمة مبلغ الضريبة أو حتى إعادة تخمين قيمة المطرح المفروضة على أساسه الضريبة إذا تبين له خطأ الإدارة في احتساب المبلغ الضريبي أو قيمته[13]، ولاسيما في ظل توسيع نطاق اختصاصه بموجب قانون مجلس الدولة الجديد رقم 32 لعام 2019 حيث لم يعد يقتصر اختصاصه على نظر النزاع المتعلق بالأساس القانوني للتكليف.

ثانياً: سلطات القاضي في مجال الفصل في الطعون الانتخابية:

تتسع سلطة القاضي الإداري في مجال الفصل في الطعون الانتخابية لتشمل تصحيح عملية إحصاء أصوات الناخبين، وتعديل نتائج الانتخابات[14]، حيث يحدد القاضي المرشح الأحق بالفوز في الانتخاب ويعلن عن اسمه[15].

وهذا بدوره ما أقره المشرع المصري للقاضي الإداري، الذي تكون له سلطة إلغاء العملية الانتخابية، وسلطة إعادة تنظيم الإحصاء، كما يتدخل بتصحيح الحساب النهائي للأصوات في حالة الخطأ من الإدارة، وتحديد الفائز في العملية الانتخابية بخلاف ما أعلنت عليه الإدارة، كل ذلك في صورة قضائية بناء على طعن قضائي[16].

كما للقاضي الإداري سلطة وقف عضوية نواب المجالس المحلية الذين قضي بإلغاء انتخاباتهم، وإحالة الملفات المتعلقة بالمخالفات الانتخابية للمدعي العام، كما عهد للقاضي مهمة اختيار أعضاء لجنة الإشراف على الانتخابات، وكل ذلك بموجب القانون الصادر في 1975/9/31 في فرنسا[17].

كما له إصدار قرار بإنهاء عضوية النواب المتجاوزين للحد الأقصى المحدد قانوناً لنفقات الحملة الانتخابية، وحرمانهم من إعادة ترشيح أنفسهم، وهذا بموجب القانون الصادر في 1990/1/15 بفرنسا، وهذا بناء على طلب من اللجنة الوطنية لنفقات الانتخاب.

ومن الجدير بالذكر أن القاضي الإداري في سورية يتولى بنفسه إعادة فرز الأصوات وتحديد المرشح الفائز في ضوء ذلك.

ونحن نعتقد أن رقابته في هذا المجال بعيدة عن نطاق رقابته في دعوى الإلغاء، حيث أن الدعوى الإدارية تنصرف إلى القرار الإداري الصادر بإعلان النتائج الانتخابية، هذا الإعلان يعبر عن إرادة الناخبين في اختيار من يمثلهم وليس تعبير عن إرادة الإدارة، وبالنتيجة إحلال اسم المدعي – إن كان لدعواه وجه حق – محل اسم المرشح الذي لا أحقية له بالنجاح، وأن مثل هذا الأثر الذي يقرره القضاء الإداري نرى أنه يندرج في إطار حلول القاضي الإداري محل الإدارة في الطعون الانتخابية.

---

[13] من ذلك على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري رقم /644/ في القضائية رقم /426/ لعام 2014، راجع بالتفصيل: د. عمار مرشحة وآخرون، المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق الذكر، ص104.

[14] Marie, Christine Roualt, Droit adminisratif, gualino editeur,5em wdition,Paris,2009 p. 517.

[15] Gilles Darsy, Michel Paillet, op, cit, p. 299.

[16] د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق الذكر، ص9، وانظر: د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر فرنسا الجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1981، ص 349.

[17] د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص406، وانظر: حسن السيد بسيوني، مرجع سابق الذكر، ص196.

ويتبين عموماً من خلال الصور المعروضة سابقاً لدعاوى القضاء الكامل السلطة الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري في هذا المجال، التي تصل إلى حد إحلال قراره محل قرار الإدارة.

والجدير بالذكر أن مجال دعوى القضاء الكامل اتسع بشكل كبير في القانون الفرنسي على حساب مجال دعوى الإلغاء تحت تأثير القانون الأوروبي، إذ أصبح يشمل الرقابة على عدد كبير من القرارات الإدارية المتضمنة لصور مختلفة من الجزاءات الإدارية، إذ يملك القاضي الإداري سلطة واسعة في مواجهة هذه القرارات، إذ أن له إضافة إلى سلطة إلغائها، سلطة استبدالها بجزاءات أخرى تختلف عن التي قررتها الإدارة.

ويبدو تأثير القانون الأوروبي في هذا الصدد من خلال نص المادة "192" من اتفاقية روما بشأن الوحدة الأوروبية، والتي تسمح لذوي الشأن بالطعن أمام محكمة العدل للمجموعة الأوروبية في الجزاءات الموقعة استناداً إلى اللوائح الصادرة عن المجلس الأوروبي، إذ تملك المحكمة إلغاءها كما لها استبدالها بجزاءات أخرى من بين الجزاءات التي تنص عليها هذه اللوائح، وهو الامتياز ذاته الذي يملكه القاضي في إطار دعوى القضاء الكامل[18].

وثمة العديد من القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع جزاءات أجاز فيها المشرع الفرنسي لذوي الشأن الطعن أمام القاضي الإداري في إطار دعوى القضاء الكامل، وخول للقاضي فيها سلطة استبدال الجزاءات بأخرى على أن تكون من بين تلك الواردة في القانون[19].

وفي النهاية نخلص إلى أنه رغم اتساع سلطات القاضي الإداري في إطار دعاوى القضاء الكامل إلا أن ذلك يبقى في نطاق ممارسته للوظيفة القضائية، ولا يعني بأي حال من الأحوال أنه يمارس عملاً إدارياً، إذ يبقى مختلفاً عنه من حيث الطبيعة والآثار، وهذا هو الطابع الذي تتميز به دعاوى القضاء الكامل.

ونحن نعتقد أن القاضي الإداري بإحلال قراره محل إرادة الإدارة يكون بذلك يضمنه أمراً، وإن لم يكن ذلك الأمر مباشراً وصريحاً، ولكنه يبقى في طياته أمر واضح، يظهر من خلال إحلال قراره محل قرار الإدارة وعملها الذي قضى بعدم مشروعيته.

وسلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة لا تقتصر على دعاوى القضاء الكامل فحسب، بل نجدها حتى مجال دعاوى الإلغاء، وإن لم تكن بالصورة الموسعة التي يعرفها في دعاوى القضاء الكامل، هذا ما سوف نبينه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء

[18] René Chapus, op cit, p. 205.

[19] من هذه القرارات:

- القرارات الصادرة من المجلس الأعلى للإعلام بتوقيع جزاءات على الشركات الخاصة الحاصلة على ترخيص باستغلال مرفق الإذاعة والتلفزيون، وتتمثل هذه الجزاءات في الغرامات المالية، وقف النشاط، تخفيض النشاط، سحب الترخيص.
- وفي مجال الجزاءات الموقعة على الشركات العامة من نفس الجهة أو العاملة في مجال الإذاعة والتلفزيون بغرامة مالية ووقف البرنامج.
- القرارات المتضمنة جزاءات إدارية في مواجهة الشركات والمشاريع الخاضعة لرقابتها، والصادرة عن لجنة الرقابة على شركات التأمين.

حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء هو نتيجة مترتبة على قيامه بعمله الذي لا يخرج فيه عن نطاق الرقابة على مشروعية قرار الإدارة، حتى وإن امتدت سلطته إلى عناصر القرار الإداري الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية، كأن يقضي بإلغاء القرار إذا انطوى محله على عدم التوازن بين الغاية التي استهدفتها الإدارة والضرر الذي أصاب الأفراد نتيجة له، أو حالة انطواء القرار على عدم تناسب ظاهر بين عنصر المحل والسبب، مما يشكل ما يسمى بالخطأ البيّن في التقدير، وعليه تتنوع صور حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء وتظهر في حالات وصور متعددة على النحو الذي سوف نتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول

حلول القاضي الإداري محل الإدارة في حالة الإلغاء الجزئي

تقوم دعاوى الإلغاء على الإقرار بمشروعية القرار الإداري أو بعدم مشروعيته، لذا يتعين على قاضي الموضوع في معرض الفصل بدعوى الإلغاء ألا يمارس صلاحيته بإلغاء القرار المطعون فيه بسبب عدم الملاءمة (وهذا في الاتجاه التقليدي الذي أكل الدهر عليه وشرب، حيث باتت الملائمة (وهذا في الاتجاه التقليدي الذي آكل الدهر عليه وشرب، حيث باتت الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية، ويتعين على الإدارة الالتزام بحسن التصرف والتقدير وتخضع في ذلك إلى رقابة القضاء الإداري، الذي بات يتولى إلغاء القرار على هذا الأساس في الكثير من الحالات)، بل على أساس أحد أسباب عدم المشروعية فقط المتمثلة في عيب عدم الاختصاص أو عيب السبب، أو الشكل أو مخالفة القانون، أو إساءة استعمال السلطة.

كما يجب على قاضي الإلغاء ألا يقوم بتعديل القرار الإداري، بل يقف بسلطته عند حد إلغائه أو تثبيته، غير أن هذا لا يمنع من الإلغاء الجزئي لبعض القرارات الإدارية بناء على طلب المدعي، أو لكون عيب المشروعية لا يمس كل عناصر القرار[20].

والإلغاء الجزئي للقرار الإداري هو الإلغاء الذي لا يشمل القرار ككل وإنما ينصب على جانب منه، أو على جزء مما قرره أو تضمنه مع بقاء باقي الجوانب، وباقي المضمون من دون إلغاء[21].

ويعرفه البعض بأنه: "إبطال الجزء المعيب من القرار الإداري والإبقاء على الأجزاء الصحيحة، دون أن يؤثر ذلك على وجوده، بما يؤدي إلى إنقاذ القرار من البطلان"[22].

أي نكون وكأننا أمام قرار جديد، غير أن ذلك لا يعدو أن يكون شكلاً من أشكال الإصلاح للقرار محل الطعن[23]، وهذا على خلاف الإلغاء الكلي الذي يشمل كافة أجزاء القرار ومناحيه فيعدمه كلياً[24].

[20] د. الياس يوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 1978، ص241، وانظر: شادية ابراهيم المحروقي، مرجع سابق الذكر، ص 276.

[21] د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، 2003، ص572.

[22] د. طارق النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2016، ص 125.

كأن تصدر الإدارة مثلاً لائحة تتضمن بنداً أو جزءاً مخالفاً للقانون، يكون مستقلاً عن بقية الأجزاء الصحيحة المكونة له، فللقاضي ألا يحكم بإلغاء اللائحة أو النظام ككل[25]، أو صدور قرار بتسجيل غير مشروع لموظف ضمن قائمة الفائزين في مسابقة، فيصدر حكماً بإلغاء هذه القائمة بحذف الجزئية الخاصة بهذا المتسابق فقط.

هذا ويكون الإلغاء الجزئي في الحالات التي يمكن فيها فصل أجزاء القرار الإداري عن بعضها[26]، أما إذا استحال ذلك لارتباط أجزاء القرار المطعون فيه ارتباطاً لا يقبل الفصل بين الجزء المطلوب إلغاؤه، وبقية أجزاء القرار فعليه أن يلغيه كلياً أو يرفض الدعوى[27].

ويرى البعض أن قيام القاضي بالإلغاء الجزئي للقرار المطعون فيه ينطوي على تعديل في مضمونه، أو نطاق تطبيقه، من حيث الزمان أو المكان، ولا يختلف هذا الإلغاء الجزئي عن الإلغاء الذي تقوم به الإدارة إلا من حيث الأثر الرجعي للإلغاء الجزئي الذي يقوم به القاضي الإداري، حيث أن حكم الإلغاء يكون له أثر رجعي[28].

والإلغاء الجزئي يرد إما على القرارات الفردية وذلك عندما يمس بمركز قانوني فردي[29]، وفي هذا السياق يرى البعض أنه إذا صدرت استناداً إليه قرارات أخرى فردية، فعلى القاضي الحكم بإلغائها إذا ما طعن على القرار الفردي الأصلي، لفقدانها للأساس القانوني لصدورها، لأن القاعدة هي بطلان القرارات المرتبطة بالقرار الملغى إن ثبت أن القرار اللاحق ما كان ليصد لولا القرار المحكوم ببطلانه[30].

---

[23] Gilles Darcy, Michel Paillet, op, cit, p. 228.

[24] د. صعب ناجي عبود التدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بلا بلد النشر، 2010 ، ص122.

[25] نفرق هذا المجال بين مسألة الإلغاء النسبي والإلغاء الجزئي، إذ هما حالتان مختلفتان، وما يعنينا هنا هو فقط الإلغاء الجزئي وليس النسبي، ذلك أن الإلغاء النسبي له حجية فقط على من يحتج به، أي ينتج أثره فقط في مواجهة الطاعن، أما الإلغاء الجزئي فله حجية على الكافة، وينتج أثره في مواجهة الكافة، وهذا ما أدى بالبعض – كجيز – إلى رفض فكرة الإلغاء النسبي، لمزيد من الإيضاح انظر: د. عبد المنعم عبد العظيم جبيرة، أثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص: 308، وانظر: د. محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد1، القاهرة، 1991، ص26. وانظر د. مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20، العدد الثاني، دمشق، 2004، ص 14.

[26] د. فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الجراءات المدنية والإدارية، مجلة الفكر، العدد 7، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيصر، بسكرة، 2011، ص112. د. خليفة سالم الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، 2012، بحث منشور على الانترنت، على الرابط https://supremecourt.gov.ly/research/page/3/

[27] د. محمد عبد العال السناري، مرجع سابق الذكر، ص412.

[28] د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص310.

[29] كما جاء في قضاء مجس الدولة المصري في حكم صادر في 1955/2/22 من أن: "قرار الترقية وقد صدر سليماً في أساسه وغاية الأمر كان ينبغي قانوناً أن تكون ترقية المدعي اعتباراً من تاريخ استكمال المدة القانونية للترقية، فيتعين إلغاء القرار جزئياً في هذا الخصوص واعتبار ترقية المدعي من التاريخ الذي اكتملت له فيه هذه المدة".

[30] د. محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص119.

أو قد يرد على القرارات التنظيمية، حيث تكون بشكل أوسع في مجال اللوائح التي تتضمن مجموعة من القرارات التي يكون بعضها سليماً والآخر مخالفاً للقانون، فيجوز الطعن في الجزء المخالف للقانون دون بقية الأجزاء متى أمكن فصله عنها[31]، كما أنه في حالة ما إذا انصب الطعن على القرار التنظيمي الأصلي، والقرارات الفردية المستندة إليه معاً، فعلى القاضي الحكم بإلغاء كل هذه القرارات إلا في بعض الحالات، غير أنه إذا تم الطعن على القرار التنظيمي فقط، فلا يترتب على الحكم بإلغائه إلغاء القرارات الفردية المستندة إليه، لأنها رتبت حقوقاً مكتسبة للغير من جهة، ولأنها مستقلة عن القرار التنظيمي المحكوم بإلغائه من جهة أخرى[32]، وفي حالة ما إذا طعن على القرارات الإدارية الفردية، دون الطعن في اللائحة التي صدرت هذه القرارات بناء عليها، فعلى القاضي الإداري فحص مشروعية هذه اللائحة، التي استندت عليها القرارات الفردية المطعون فيها أمامه، ويحكم بإلغاء هذه القرارات الفردية إن وجد أن القرارات التنظيمية المستندة عليها غير مشروعة[33]، أو قد يفسر اللائحة على نحو يحملها فيه على الصحيح من حكم القانون[34].

كما أنه قد يرد على القرارات المركبة، ويكون ذلك في حالة ما إذا كان القرار الإداري جزءاً من عملية قانونية مركبة، وأبرز مثال على ذلك هو العقد الإداري، حيث يجوز الطعن في القرارات الإدارية المستقلة عنه، أما عن كيفية تنفيذ حكم الإلغاء الجزئي المتعلق بجزء من هذه العملية القانونية المركبة فيكون بإلغاء العقد الإداري برمته في حالة ما إذا حكم بإلغاء القرار الإداري قبل أن يتم التعاقد، كإلغاء قرار المزايدة أو المناقصة، أما إذا صدر الحكم بعد إبرام العقد[35]، فهذه مسألة تعرضت إلى الكثير من التطور في مجال التشريع والتطبيق القاضي، حيث بات ذلك يؤثر على وجود العقد.

ويكون للحكم الصادر بالإلغاء حجية مطلقة سواء كان الإلغاء كلياً أو جزئياً[36].

ومن الجدير بالذكر أن جانباً من الفقه يرى أن للإلغاء الجزئي شرطين أساسيين هما:

1- قابلية القرار المطعون فيه للتجزئة، أي إمكانية فصل الجزء غير المشروع من باقي أجزاء القرار ككل، ومن ذلك على سبيل المثال قرارات الترخيص بالبناء.

2- عدم إضافة عنصر جديد أو تعديل جوهر القرار، وذلك بألا يتضمن القرار القضائي تعديلاً لجوهر القرار الإداري والجوانب الأساسية فيه[37].

ومن تطبيقات الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية في القضاء الإداري الفرنسي نجد:

---

[31] د. عبد المنعم عبد العليم جبرة، مرجع سابق الذكر، ص309.

[32] د. محمود سعيد عبد المجيد، مرجع سابق الذكر، ص118.

[33] د. سمير سهيل دنون، مرجع سابق الذكر، ص233.

[34] CE, 4 déc, 2013, n, 357839, France Nature Environnement, Lebon, T. p. 786.

[35] نفس المرجع، ص 234، هذا مع الإشارة إلى أن ذلك المفهوم تغير مع تطور الأحكام القانونية في فرنسا حيث بات إلغاء القرار المنفصل من شأنه التأثير على وجود العقد نفسه، وذلك بمقتضى نصوص تشريعية نافذة، على النحو الذي سوف نأتي على ذكره.

[36] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، بدون تاريخ، ص288-289، وأيضاً: د. محمود سعد عبد المجيد، مرجع سابق الذكر، ص113.

[37] د. جورجي شفيق ساري، مرجع سابق الذكر، ص573-574، وانظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق الذكر، ص378.

– إلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من أثر رجعي فقط بالمخالفة للقانون الذي لم يُجز أن يكون لمثل هذا القرار أثر رجعي.

– إلغاء القرار الصادر بإبعاد أحد الأجانب إلى بلد محدد وذلك فيما تضمنه من تحديد البلد الذي تم إبعاده إليه فقط.

– وفي حكم له صدر في 2013/3/1، رأى مجلس الدولة الفرنسي أنه لما صدر قرار بمنح ترخيص لإشادة عدن مبانٍ (6 توربينات هوائية ومحطة ومبانٍ في بلدة Gonfreville) بعضها قانوني وبعضها خالف نص المادة /5-1.600/، فإن الترخيص بالنسبة للإنشاءات المخالفة فقط يكون متوجب الإلغاء وإن كان من الممكن أن يكون محلاً لتراخيص مستقلة[38].

– كما شملت بشكل أوسع مجالات الوظيفة العامة والأمثلة عديدة على ذلك في مجالات مختلفة[39].

كما نجد لذلك تطبيقاته في القضاء المصري[40].

ونحن نعتقد بأن الإلغاء الجزئي في هذه الحالة، وإن كان يبدو أنه تعديلاً لعناصر القرار الإداري، غير أنه نتيجة حتمية لرقابة القاضي الإداري، ولا يعد تعديلاً حقيقياً، لأنه لم يقم سوى بإلغاء الجزء غير المشروع من القرار، والذي يبقى منسوباً لجهة الإدارة حتى وإن شارك القاضي الإداري من الناحية القانونية في إبقاء الجزء المشروع من القرار تقديراً منه أن هذا الجزء وحده كافٍ لكي يقوم عليه القرار الإداري.

وقرر مجلس الدولة المصري أن الإلغاء إما يكون كلياً، أو يكون جزئياً ينصب على نقطة معينة تتحدد وفقاً لحكم الإلغاء[41].

هذا ويمارس القضاء الإداري في مصر عن طريق محاكمه التأديبية – التي هي جزء من القسم القضائي بمجلس الدولة ومشكلة تشكيلاً قضائياً خالصاً – رقابة واسعة على تقدير جهة الإدارة للجزاءات الإدارية التي خولها القانون حق توقيعها على الموظفين، ولا تقتصر سلطته في هذا المجال على إمكان إلغاء العقوبة التأديبية التي قررتها الإدارة فحسب، وإنما يملك استبدالها بعقوبة أخرى من بين العقوبات المنصوص عليها في المادة /80/ من القانون رقم (47) لعام 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة[42]، والذي حل محله القانون رقم /81/ لعام 2016.

[38] Conseil d' Etat, 1et mars 2013, n 350306, Fritot (Epx), au lebon, AJDA, 2013, p. 495

[39] René Chapus, op, cit, p. 896.

[40] ومنها الحكم الصادر بتاريخ 1981/6/14، الذي قضت فيه المحكمة بإلغاء القرار رقم 506 لعام 1964 الصادر عن وزير الصحة إلغاء جزئي بما تضمنه من تحديد جهات إدارية دون أخرى لاستحقاق العاملين بها، ومن فئات معينة، تعويض بدل العدوى بالقرار الجمهوري رقم 2255 لعام 1960، وأسست هذا الإلغاء على أساس أن القرار الجمهوري رقم 2255 عندما نص في مادته "الأولى" على منح تعويض بدل العدوى للمعرضين لخطرها بسبب طبيعة وظائفهم، وحددت الوظائف المعرضة لحظر العدوى والأمراض بقرار من وزير الصحة، ولا يتضمن هذا التعويض ما يجيز للوزير إجراء تحديد على أساس مكاني بحيث يورد وظائف ووحدات أمراض ثم يقصر الأمر في استحقاق البدل على بعض الوحدات الإدارية أو مواقع العمل دون البعض الآخر، وينبني على ذلك أنه إذا صدر القرار محدداً وظائف ووحدات أمراض على نحو ما فعل قرار وزير الصحة رقم 506 لعام 1964 فإن شاغلي هذه الوظائف يستحقون البدل بصرف النظر عن أماكن عملهم، انظر في ذلك: د. حسن السيد بسيوني، مرجع سابق الذكر، ص346، وما يليها، وانظر: د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق الذكر، ص213.

[41] د. عبد المنعم عبد العظيم جبرة، مرجع سابق الذكر، ص308.

[42] يرى بعض الكتاب في الفقه المصري أن اختصاص المحاكم التأديبية بتوقيع عقوبات تأديبية على الموظفين المرتكبين لمخالفات مالية وإدارية يعتبر من تطبيقات قضاء الزجر والعقاب، ونشير إلى أنه من الناحية القانونية فهي تندرج في إطار دعاوى الإلغاء طبقاً للقانون رقم 47

كما عرف مبدأ الإنهاء الجزئي للقرار الإداري تطبيقات له لدى القضاء الإداري السوري في الكثير من الحالات[43].

ونحن نعتقد أن الإنهاء الجزئي للقرار الإداري لا يدخل في نطاق توجيه الأمر إلى الإدارة ولا الحلول محلها، ذلك أنه من يملك الأكثر يملك الأقل، وبالتالي فإنه وما دام أن قاضي الإلغاء يملك إلغاء القرار الإداري كلياً، فإنه من باب أولى الاعتراف له بسلطة الإلغاء الجزئي للقرار دون اعتبار ذلك من قبيل الحلول محل الإدارة أو الخروج عن رقابة المشروعية، ولاسيما أن رقابته هذه تنحصر في إطار فحص مشروعية القرار الإداري بما يترتب عليه ذلك من قصر الرقابة على اركان القرار الإداري التي تتعلق بمشروعيته، وغاية ما في الأمر أن البطلان تناول جزءاً منه فقط (الذي تبين عدم مشروعيته) دون الجزء الآخر الصحيح، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الجزء الذي تقرر صحته إنما قررته الإدارة بنفسها، وبقي بعد ذلك هو نفسه منتجاً آثاره دون أي إضافة من جانب القضاء، ولاسيما أن من شروط الإلغاء الجزئي للقرار ألا تتم إضافة أحكام لم يتضمنها القرار الأصلي.

الفرع الثاني

إحلال السبب الصحيح

يكون تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري أو أسبابه باستبدال القاضي الإداري الأساس القانوني أو السبب المادي الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة في قرارها بأساس أو سبب قانوني آخر صحيح[44].

أولاً: تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري[45]:

لعام 1972 المادة 10 منه الفقرة 09 و13، والمادة 5 فقرة 2، لأنه يدخل في سلطتها إلغاء القرار المطعون فيه، واستبدال الجزاء بجزاء آخر، وهذا ما يدخل في ولاية القضاء الكامل في القانون الفرنسي، بناء على سند قانوني مباشر، فيما يتعلق بسلطة القاضي الإداري في الرقابة على العديد من القرارات الإدارية المتعلقة بتوقيع الجزاءات، وقررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1998/4/06 في الطعن رقم 235 للسنة القضائية 32 إن رقابة المحكمة التأديبية على قرارات التأديب الصادرة من السلطات الإدارية تتناول: "كل ما يتعلق بمشروعية القرار التأديبي من كافة الأوجه وتثبيت لها كافة السلطات التي تثبت للمحكمة الإدارية العليا في نطاق رقابة المشروعية بما في ذلك الاختلال الجسيم بين المخالفات المرتكبة والجزاءات الموقعة"، راجع في ذلك:

د. عبد الحكيم فودة، مرجع سابق الذكر، ص311، وكذلك د. يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011 ص203.

[43] ومن ذلك على سبيل المثال ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم /892/ الصادر بجلستها المنعقدة بتاريخ 2009/6/24 في الطعن رقم /2285/ في قضية تتلخص وقائعها بأن أفراد الجهة المدعية أصبحوا يداومون 7 ساعات يومياً بدلاً من 8 ساعات بمقتضى القرارات الصادرة بهذا الصدد وكانوا يتقاضون تعويضاً عن ساعة حرارية، وقد تبين في تقرير للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أن القرار النافذ بهذا الصدد لا يشملهم، فصدر قرار الإدارة (المشكو منه) بحجب الساعة الحرارية عنهم واسترداد الفروقات التي تقاضوها، وقضت محكمة الدرجة الأولى برد الدعوى لعدم توفر المستند القانوني، ولدى عرض النزاع على المحكمة الإدارية العليا انتهت إلى إلغاء قرار الإدارة لجهة استرداد الفروقات فقط ورفض باقي الطلبات (والإبقاء بالتالي على باقي فقرات القرار المشكو منه)، وغيره الكثير من التعليقات للمزيط من التفصيل انظر:

مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 – 2009 المبدأ رقم 80، ص385.

[44] Gilles Darcy, Michet Paillet, op, cit, p221, Jaque Leger, op, cit, p. 04.

[45] وتجدر الإشارة إلى أنه مما يندرج في هذا الإطار ما يُعرف ب تحول القرار الإداري، ويكون ذلك بتحويل القرار الإداري الباطل إلى قرار صحيح، إن قدر القاضي توافر أركان القرار الأول المطعون فيه بالإلغاء في القرار الثاني، إذ تقوم فكرة تحول القرار الإداري الباطل إلى قرار

يكون تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري في الحالات التي تقوم فيها الإدارة بإصدار قرار إداري وفق الشكليات والإجراءات والأسباب القانونية الصحيحة لإصداره، في إطار سلطتها المقيدة التي تلزمها بإصداره، لكنها تعتمد على أساس قانوني خاطئ في ذلك، لا يخولها إصدار مثل هذا القرار[46]، فيقوم القاضي الإداري بإحلال الأساس الصحيح بدل الباطل المقحم دون وجه قانوني[47]، وهو ما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي[48]، وسايره نظيره المصري والسوري.

ثانياً: إحلال السبب المادي الصحيح للقرار الإداري بدل السبب الخاطئ:

أي أن يقوم بإسناد القرار إلى الواقعة الصحيحة بدلاً عن تلك التي تقرر عيبها، إلا أن سلطته في ذلك مقيدة بضوابط، إذ لا يمكن للقاضي الإداري إحلال السبب المادي الصحيح للقرار الإداري بدل السبب الخاطئ إلا عندما تكون الإدارة بصدد ممارسة سلطة مقيدة، أي ملزمة بإصدار هذا القرار، فهنا يقوم القاضي بإحلال السبب المشروع محل السبب غير المشروع[49].

والأسباب غير المشروعة المقصودة في هذا الصدد هي الأسباب القاطعة أو الحازمة وليست الأسباب الزائدة التي يمكن الاستغناء عنها.

وحتى نستدل على أن هذا السبب غير المشروع زائد يجب أن تتجه إرادة الإدارة إلى إصدار القرار حتى ولو اعتمدنا على الأسباب الأخرى غير المعيبة فقط واستبعدنا الأسباب المعيبة[50]، فيكون للقاضي في هذه الحالة أن يرفض طلب الإلغاء ويقوم بإحلال هذه الأسباب الصحيحة للقرار بدل تلك الباطلة[51].

وهذا كله من مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية التي تعكس سلطته في تقدير الأسباب النافعة لإصدار القرار، ويرى البعض أنه إذا صعبت على القاضي التفرقة بين ما هو ثانوي وما هو رئيسي اعتبر كل الأسباب رئيسية، ويترتب على عدم صحة أحدها إلغاء القرار الإداري[52].

سليم عندما تصدر الإدارة قراراً إدارياً باطلاً لكنه يحمل عناصر قرار آخر صحيح، كان من الممكن أن تتجه إرادة الإدارة إليه لو عملت بالعيب الذي مس قرارها الأصلي، فهنا يتحول القرار الباطل إلى ذلك القرار السليم الذي حمل عناصره القرار الباطل، وتعد هذه الفكرة تطبيقاً لفكرة تحول التصرف القانوني الباطل إلى تصرف آخر مشروع والتي استمدت من أحكام القانون المدني المصري، إذ تنص المادة 144 منه على: "إذا كان العقد باطلاً أو قابلاً للإبطال وتوافرت فيه أركان عقد آخر فإن العقد يكون صحيحاً باعتباره العقد الذي توافرت أركانه إذا تبين أن نية المتعاقدين كانت تتصرف إلى إبرام هذا العقد"، راجع في ذلك:

د. عبد المنعم عبد العظيم جيزة، مرجع سابق الذكر، ص310، وأيضاً: د. يسرى محمد العصار، مرجع سابق الذكر، ص220، وأيضاً: د. محمد سعيد الغندور، تحول القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، 2014، ص111، وما بعدها.

[46] د. شادية ابراهيم المحروقي، مرجع سابق الذكر، ص277.

[47] Gilles Darcy, Michel paillet, op, cit, p221-280, et v: Thierry Roy, op, cit, p. 37.

[48] Rene Chapus, op, cit, p. 898.

[49] Gilles Darcy, Michel paillet, op, cit, p.221.

[50] آمال يعيش تمام، ماهية عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيصر، 2004، ص106.

[51] د. عبد المنعم عبد العظيم، مرجع سابق الذكر، ص304.

[52] René Chapus, op, cit, p. 899.

هذا وقد امتدت سلطة القضاء الفرنسي خاصة[53] إلى إعطاء أسباب جديدة من لدنه لم ترد في القرار، وهو ما يسمى بإحلال القاضي لتقديره بدل تقدير الإدارة.

ومن هنا يبرز الدور الإنشائي والإيجابي للقاضي الإداري بمناسبة رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، رغم أن هذه السلطة في الأصل لا يملكها القاضي الإداري، إذ بذلك يمس بالضمانات التي يوفرها الطعن بمجاوزة السلطة، لذا نجد أن سلطة القاضي في هذه الحالة لا تكون إلا حالة الاختصاص المقيد للإدارة، كما سبق الذكر، حيث يكون إصدار الحكم بالإلغاء عديم الجدوى عملياً، كون الإدارة ملزمة بإصدار نفس القرار لكن بناءً على أسباب صحيحة بدل الخاطئة.

وتصل سلطته إلى درجة تحديد وقت للإدارة للقيام بالإلغاء عن طريق إعطائها مهلة لتصحيح الخطأ الذي ارتكبته، وإن لم تقم بذلك خلال هذه المدة بحكم بالإلغاء[54].

ويرى جانب من الفقه الفرنسي[55] أن تدخل القاضي الإداري في هذه الحالات هو بمثابة تعديل Modification أو إصلاح Réfection أو إعادة تكوين Reformation للقرار الإداري بما يجعله قراراً مشروعاً[56].

---

[53] René Chapus, op, cit, p. 899

[54] Martin Lombard, Gilles, op, cit, p, 490-491

[55] Rene Chapus, op, cit, p. 899

[56] ومن تطبيقاته المصورة الأولى باستبدال السند القانوني غير المشروع بسند آخر مشروع لإصدار القرار الإداري: الحكم باعتبار المراسيم الصادرة من الحكومة والتي تضمنت تعديل النصوص التشريعية مراسيم مشروعة، رغم استنادها إلى قانون حد لها فيه حدود سلطاتها التي تجاوزتها من منطلق هذا القانون، أي القانون الصادر في 17 أغسطس 1948، وقد أسندها مجلس الدولة على أساس قانوني آخر، خول للحكومة سلطات استثنائية تسمح لها بإصدار مراسيم تعدل بها التشريع وهو القانون الصادر في 14 أغسطس 1954.

كما قضى في حكم آخر له بصدد إحلال الأساس القانوني السليم بدل الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة وهي بصدد ممارسة اختصاصها التقديري ي قضية Dame veue picar، حين أمر أحد العمد بتنفيذ أعمال هدم وترميم على عقار مهدد بالانهيار مستنداً في ذلك لنصوص قانون صادر في 13 فيفري 1902 في حين أن هذا القانون يعطي هذه السلطة للمحافظ فقط.

بينما يستمد العمدة هذه السلطة من قانون الإدارة المحلية في مادته 97، فقام المجلس بإحلال هذا الأساس القانوني السليم بدل إلغاء القرار الإداري الذي استند لأساس خاطئ، راجع في ذلك:

ومن تطبيقاته أيضاً ما قضى به في قضية "Auquer" حيث امتنع مجلس الدولة عن إلغاء قرار وزير الدفاع الرافض لترقية أحد الضباط استناداً إلى أن أصابته لم تنجم عن عمليات حربية، التي اشترط قانون 26 ديسمبر 1023 لترقية الضباط أن يكونوا حائزين على وسام الشرف عند صدور هذا القانون ومصابين بسبب عمليات حربية، واتضح لمجلس الدولة أن الضابط الذي لم يُرقى قد شارك فعلاً في عمليات حربية وأصيب خلالها على عك سما أسس وزير الدفاع، غير أنه لم يكن حاصلاً على وسام الشرف وقت صدور هذا القانون، أي حصل عليه في تاريخ لاحق له، فاقترح مفوض الحكومة "Josse" في تقريره أن يحل مجلس الدولة السبب الصحيح بدل السبب الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة، باعتبار أن مضمون القرار ذاته بالقبول أو الرفض هو المهم وليس السبب، لذا فإن الإلغاء سيكون عديم الجدوى عملياً ما دامت الإدارة ملزمة بإصدار قرار بنفس المضمون بناء على الأسباب الصحيحة، والأمثلة على ذلك عديدة، راجع في ذلك:

René Chapus, op, cit, p. 900.

ومن تطبيقاته للصورة والثانية باستبدال السبب الخاطئ للقرار الإداري بسبب آخر صحيح ما قرره من عدم إلغاء القرار الإداري رغم تخلف الأسباب التي كشفت عنها الجهة الإدارية مصدرة القرار، عندما تبين له أن هذا القرار كان لابد من صدوره على أية حال لوجود سبب آخر صحيح يمكن للقرار أن يقوم به، ويمثل بذلك السبب الحقيقي للقرار محل السبب الوهمي الذي استندت إليه الجهة الإدارية عند إصداره، وكان ذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1934/5/8 في قضية "Avgier" وكذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي أيضاً في 1950/5/26 في قضية Societe laitiere لكن مجلس الدولة وجد أسباب أخرى تبرر هذا القرار وهي مخالفة الشركة المدعية للأنظمة التي تحكم نشاطها، وكذا

وقد أخذ القضاء الإداري المصري بفكرة إحلال الأسباب الصحيحة للقرار الإداري بدل الخاطئة وتركها في أحيان أخرى[57].

أما عن الفقه فيرى البعض أنه يتوجب على القاضي الإداري الامتناع عن إحلال الأسباب في حالة الاختصاص التقديري للإدارة، دون الإخلال بسلطته في الرقابة على أسباب القرار الإداري[58].

بينما يرى البعض الأخر[59] أنه ينبغي على الإدارة تسبيب كل قراراتها سواء كانت بصدد سلطة تقديرية أو مقيدة، ولا ينبغي للقاضي أن يحل الأسباب الصحيحة بدل الخاطئة، لأن ذلك لا يدخل في سلطته التي تتوقف عند الرقابة على مشروعية هذه الأسباب فقط.

ونحن نعتقد، وكما سبق أن بينا في معرض حديثنا عن الإلغاء الجزئي للقرار الإداري، أن إحلال السبب الصحيح لا يحمل معنى الأمر أو الحلول محل الإدارة، بحسبان أنه لا ينطوي على خروج من جانب القاضي الإداري عن الرقابة على عنصر السبب في القرار الإداري، والذي هو أحد عناصر مشروعيته.

ونشير إلى أن جانباً من الفقه يرى أن إلغاء القرارات السلبية الصادرة عن الإدارة تعد صورة من صور الحلول الضمني من القاضي محلها، كإلغاء قرارها برفض منح الترخيص للطاعن، إذ لا يقوم القاضي بمنحه مباشرة بدلاً منها، وفي الوقت ذاته تكون ملزمة بمنح الترخيص لعدم وجود خيار آخر أمامها[60].

غير أنه من الجدير بالذكر أن الحالات السابقة، وإن لم تحمل معنى الأمر للإدارة أو الحلول محلها، غير أنها تندرج في إطار التخفيف من وطأة الاتجاه التقليدي لحظر حلول القاضي محل الإدارة وحظر توجيه الأوامر إليها، وشكلت جسراً للعبور إلى منحىً آخر في إطار تطور رقابة القاضي الإداري.

القرارات المتعلقة بتوقيع جزاءات تأديبية سواء حالة الاختصاص المقيد أو التقديري، راجع في ذلك: د. محمد عبد الله حمود الديملي – مرجع سابق الذكر، ص157، وأيضاً: د. يسرى محمد العصار، مرجع سابق الذكر، ص217.

[57] نفس المرجع، ص2219.

[58] د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق الذكر، ص193.

[59] د. محمد عبد الله حمود الديملي – مرجع سابق الذكر، ص157.

[60] د. يسرى محمد العصار، مرجع سابق الذكر، ص217.

انظر: د. إبراهيم الحسن، قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2012، ص 350.

الخاتمة:

مما تقدم ومن خلال هذا الحث فإننا نصل إلى النتائج والتوصيات الآتية:

النتائج و المناقشة:

1-إن حلول القاضي الإداري محل الإدارة يشكل تطوراً طبيعياً لرقابة القاضي ولا يعد ذلك تدخلاً في عمل الإدارة أو إهداراً لاستقلالها، بل ممارسة للدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية.

2-توجد حالات توجب على القاضي فيها أن يتدخل في الرقابة على أعمال الإدارة بل ويحل محلها، ويكون ذلك مقبولاً، دون أن يجعل هذا من الحكم قراراً إدارياً، وإنما يبقى قراراً قضائياً في إطار دوره كقاضي، ويظهر ذلك في بعض الاستثناءات بشكل خاص وأساسي في بعض دعاوى القضاء الكامل، وفي بعض دعاوى الإلغاء.

3-إن رقابة القاضي لم تقف عند حد رقابة المشروعية، خاصة في ظل عدم انسجام الرقابة التقليدية (رقابة المشروعية) مع التطورات الحاصلة في النشاط الإداري واتساع أعمال الإدارة، وبالتالي اتساع نطاق سلطتها التقديرية، فامتدت الرقابة لتصل إلى مجال تقدير وملاءمة أعمال الإدارة، بما يحقق التناسب والتوافق بين فعالية النشاط الإداري، وحقوق الأفراد وحرياتهم تحقيقاً للمصلحة العامة. كما قام وفي مرحلة لاحقة بالتدخل لدى الإدارة والحلول محلها في الدعاوى الإدارية خاصة في بعض الحالات ذات الأهمية الخاصة على الحقوق والحريات العامة.

4-تتسع سلطات القاضي الإداري في إطار دعاوى القضاء الكامل إلا أن ذلك يبقى في نطاق ممارسته للوظيفة القضائية، ولا يعني بأي حال من الأحوال أنه يمارس عملاً إدارياً، إذ يبقى مختلفاً عنه من حيث الطبيعة والآثار، وهذا هو الطابع الذي تتميز به دعاوى القضاء الكامل.

5-حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء هو نتيجة مترتبة على قيامه بعمله الذي لا يخرج فيه عن نطاق الرقابة على مشروعية قرار الإدارة، حتى وإن امتدت سلطته إلى عناصر القرار الإداري الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية، كأن يقضي بإلغاء القرار إذا انطوى محله على عدم التوازن بين الغاية التي استهدفتها الإدارة والضرر الذي أصاب الأفراد نتيجة له، أو حالة انطواء القرار على عدم تناسب ظاهر بين عنصر المحل والسبب.

6-إن القاضي الإداري يحل محل الإدارة في إطار دعوى إلغاء القرار الإداري السلبي، حيث أن إلغاء قرار منح الترخيص مثلاً يعني إعطاء القرار بمنح الترخيص، وهنا نكون أمام حلول ضمني للقاضي محل الإدارة.

الاستنتاجات و التوصيات:

1-نوصي مجلس الدولة السوري بضرورة توسيع نطاق رقابته لتشمل رقابة الملاءمة على قرارات الإدارة خاصة المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم.

2-نوصي مجلس الدولة السوري بضرورة أن يستقر في اجتهاده ويحل محل الإدارة في تقدير مدى ملاءمة وتناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، في إطار ما يسمى رقابة عدم الغلو في الجزاء التأديبي، والذي أخذ بها إلا أنه موقفه غير حاسم بعد.

3-نوصي مجلس الدولة السوري بإقرار حلول القاضي الإداري محل الإدارة من خلال اجتهاداته واعتبار ذلك تطوراً لرقابة القاضي وتكريساً لدوره في الرقابة على أعمال الإدارة.

المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب العامة:

1. د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، 2003
2. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر فرنسا الجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1981،
3. د. سمير سهيل دنون، النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان،2009،
4. د. شادية ابراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2005،
5. د. صعب ناجي عبود التدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بلا بلد النشر، 2010
6. د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996
7. د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء دراسة مقارنة، بلا دار نشر بلا سنة نشر،
8. د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002،
9. د. محمود سعيد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012
10. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، بدون تاريخ،
11. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2005،
12. د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية – دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005

ثانياً: الرسائل:

13. آمال يعيش تمام، ماهية عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيصر، 2004

14. د. إبراهيم الحسن، قضاء الإلغاء في نطاق العقود الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2012.
15. د. الياس يوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 1978
16. د. طارق النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2016.
17. د. عبد المنعم عبد العظيم جبيرة، أثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر،
18. د. محمد سعيد الغندور، تحول القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، 2014،
19. د. يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011

المقالات ومجموعات الأحكام:

20. د. عمار مرشحة وآخرون، المجموعة الشاملة للأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، جزء أول، 2017.
21. مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 – 2009
22. د. خليفة سالم الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، 2012، بحث منشور على الانترنت، على الرابط https://supremecourt.gov.ly/research/page/3/

23. د. فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الجراءات المدنية والإدارية، مجلة الفكر، العدد 7، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيصر، بسكرة، 2011،
24. د. محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد1، القاهرة، 1991.
25. د. مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20، العدد الثاني، دمشق، 2004،

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Lucienne Erstein, Odile Siomon,Lexecution des decisions de la jurisdiction administrative,berger,Paris,2000
2. Gustave, Peiser,contentieux administrative,14ed,Dalloz,Paris,2006
3. Bernard Pacteau,Conclusions generals; le pas du juge,RFDA.2015
4. Lucienne Erstein, Odile Siomon, op, cit, p. 103, et v: Gustave, Peiser,
5. Rene Chapus, Droit du contentieux adminisratif 12e ed Montchrestien,Paris,2006
6. Martine Lomband, Gilles Dumont, Droit adminisratif,edition,Dalloz,Paris,2009
7. Gilles Darcy, Michel Paillet, contentieux adminisratif , Dalloz,Paris,
8. Marie, Christine Roualt, Droit adminisratif, gualino editeur,5em wdition,Paris,2009