

الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال

حماية الحقوق والحريات الأساسية

أ. هواري ليلي

مدير الحقوق المركز الجامعي لغيره

مقدمة

إن التطور الإنساني يؤدي في كثير من الأحيان إلى تصادم في المصالح بين الأفراد فيما بينهم وبين الأفراد والإدارة. وهنا يظهر ما يسمى بالحقوق والحريات.⁽¹⁾ فالحرية تعني قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه، وقد عبر عنها فولتير بأنها "عندما أقدر على ما أريد فهذه حريتي"، وفي مجال الدراسات القانونية عرفت الحرية بعدة تعابير أو معاني، فمن الفقهاء القانونيين من يعبر عنها بتعبير "الحريات العامة" ومنهم من يعبر عنها "بالحقوق الأساسية للفرد" أو "الحريات الفردية الأساسية" أو بمعنى شمولي من استعمال تعبير "حقوق الإنسان".

لقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري اهتماما خاصا بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وبرز ذلك من خلال إدراجها في جميع الدساتير التي عرفتتها الدولة الجزائرية بدءا بدستور 1963 الذي أعلن فيه عن انضمام الجزائر إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

كما خصص دستور 1976 الفصل الرابع بكامله المتضمن 35 مادة للحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن. فضلا عن أحكام أخرى متناثرة في ثنايا هذا الدستور، غير أن أبرز اهتمام بالحقوق والحريات ورد في دستور 1989 الذي أكدت ديباجته أن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده المشروعية، كما وخصص أيضا الفصل الرابع من الباب الأول للحقوق والحريات.⁽²⁾ كما أكد على ضمان حمايتها، وهذا ما نصت عليه المادة 129 من دستور 1989 حيث أكد المؤسس الدستوري على أن القضاء هو المخول لحماية المجتمع والحريات،

ويضمن للجميع المحافظة على حقوقهم الأساسية. من هنا تظهر حماية القاضي الإداري للحقوق والحريات الأساسية، وظهوره كقاض مستقل عن القاضي العادي، وذلك تماشيا مع الظروف التي تعيشها الدولة سواء كانت ظروفًا عادية أم ظروفًا غير عادية. فالقاضي الإداري يعتمد في مهمته لحماية هذه الحقوق والحريات من خلال فرض رقابته على أعمال الإدارة وذلك قصد دفع كل خروج أو انحراف عن مبدأ المشروعية واحترامها لسيادة القانون.

لقد صيغ مبدأ المشروعية ليحكم نشاط الإدارة في الظروف العادية وبالتالي الحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للمواطن.⁽³⁾ أما إذا انتهكت الإدارة هذه الحقوق والحريات أصبح على القضاء حل هذه المشاكل. أما في الظروف غير العادية "الظروف الاستثنائية" فإن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية.

وقد اعترف القاضي الإداري بأحقية في رقابة الإجراءات الاستثنائية التي تقوم بها الإدارة في تلك الظروف، سواء عن طريق دعوى تجاوز السلطة، أو عن

طريق دعوى التعويض. والتساؤل الذي يطرح هو كيف يستطيع القاضي الإداري أن يحمي الحقوق والحريات الأساسية بشكل أوسع؟ في الظروف العادية أم الظروف الاستثنائية؟

هل يستطيع الحد من سلطة الإدارة ضد حقوق وحريات المواطن في الظروف، العادية والطارئة؟
لمعالجة الإشكاليات المطروحة، ارتأينا تناول الموضوع من خلال تقسيمه إلى مبحثين.

المبحث الأول: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف العادية.

إن المشرع ليس الوحيد الذي يتدخل في مجال تنظيم ممارسة الحريات العامة، بل للسلطة الإدارية دور لا يستهان به في هذا المجال باعتبارها المسؤولة عن حماية وصيانة النظام العام. ونتيجة لتطور الإجراءات والأعمال التي تتخذها السلطات الإدارية على الحقوق والحريات الأساسية عهدت أغلب التشريعات إلى تكريس مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة باعتبارها أفضل وأنجح وسيلة لحماية الحريات العامة من كل تعسف واستبداد.

وعلى هذا الأساس فمهما اختلفت الدول في الجهة التي أسندت إليها مهمة الرقابة فإن مبدأ الرقابة أمر مسلم به في ظل دولة القانون. وبما أن الجزائر تبنت نظام ازدواجية القضاء والتي يعتبر في ظلها القاضي الإداري حاميا للحقوق والحريات الأساسية. فإننا نتساءل عن مدى فعالية الدور الذي يلعبه القاضي الإداري من أجل حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف العادية.

المطلب الأول: سلطات الإدارة في مجال تقييد الحريات الأساسية.

الإدارة في الكثير من الأحيان تلجأ إلى تقدير الضرورة في اتخاذ قراراتها، والقيام بأعمالها، وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة، التي من شأنها

المساس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن.⁽⁴⁾ ومع اتساع نشاط السلطة العامة في الكثير من المجالات في عصرنا الحاضر وبشكل ملحوظ فإن أهم أسلوب تتخذه الإدارة في القيام بأعمالها هو أسلوب الضبط الإداري.

إن الحريات التي كرسها الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996 باعتباره القانون الأسمى في الدولة، والتي قيدها بضوابط هي نسبية تخضع ممارستها للقيود التي يقررها القانون وذلك مراعاة لمتطلبات النظام العام.⁽⁵⁾

إلا أن المشرع ليس الوحيد الذي يتدخل في مجال تنظيم ممارسة الحريات العامة، بل للسلطة التنظيمية دور لا يستهان به في هذا المجال باعتبارها المسؤولة عن حماية وصيانة النظام العام بمالها من سلطة الضبط الإداري.⁽⁶⁾ والحريات الأساسية تعتبر مشكلة تواجه المجتمعات في عصرنا، وذلك بسبب ازدياد تدخل الدولة ممثلة بالإدارة العامة في مختلف النشاطات، بعد أن كان تدخل سلطة الضبط الإداري في الحريات، في حدود معينة.

لم يحض مفهوم الضبط الإداري باهتمام كبير من قبل الفقهاء والدارسين، على خلاف بعض المفاهيم الأخرى للدولة.⁽⁷⁾

إن الضبط الإداري هو نشاط الإدارة الذي تستهدف من خلاله تقييد الحريات الأساسية للأفراد، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام. وما نستنتجه هو أن الإدارة أصبحت تفرض قيودا على الحريات الأساسية، وحقوق الإنسان، باسم الضبط الإداري. هذا ما يجعلها تمارس عملها بشكل طبيعي بغرض المحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية من أمن عام وسكينة عامة وصحة عمومية.⁽⁸⁾

للضبط الإداري أهداف بحيث لا يمكن له أن يؤدي مهامه إلا عندما يفرض قيودا على حريات الأفراد، وذلك لأن نشاط الفرد وتصرفاته قد تلحق

ضررا بالغير. إلا أنه مهما كانت ضرورة هذه القيود فتبريرها الوحيد كامن في المصلحة العامة. فالسلطة الإدارية القائمة على أعمال الضبط الإداري ملتزمة بالأهداف المرسومة لها لأنها تعتبر كحدود لا يجب التعدي عليها فأي عمل لا يهدف تحقيق النظام العام يكون باطلا لأننا نكون هنا بصدد الانحراف باستعمال السلطة.

لم يتكفل المشرع الجزائري بتحديد مفهوم النظام العام، بل اقتصر على تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام، حيث جاء في نص المادة 69 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 "رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت سلطة الوالي بحماية النظام الأمن، السلامة والصحة العمومية".⁽⁹⁾ وعلى هذا الأساس حاول المشرع تحديده، كما ألزم الوالي طبقا للقانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية بمهمة حماية الأمن العام.⁽¹⁰⁾ إلى جانب ذلك فقد أخضع المشرع الجزائري ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة إلى إجراء الترخيص المسبق، بهدف صيانة وحماية السكينة العامة. وهذا تطبيقا للقانون رقم 19/91 المؤرخ في 1991/12/02 المعدل والمتمم للقانون رقم 28/89 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

إن تدخل الدولة في مجالات عديدة أدى بالمشرع إلى تقرير السلطة التقديرية للإدارة لمواجهة مهامها ومسؤولياتها بالكفاءة وحسن التصرف لأنه لا يمكن للمشرع التدخل في العديد من الحالات لصياغة أسباب تدخل الإدارة بنصوص واضحة خصوصا في ما يتعلق بالنظام العام. فالسلطة التقديرية تتمثل في إعطاء حرية التصرف للإدارة في مواجهة بعض الحالات التي ينعدم فيها نص قانوني ينظمها بشرط أن لا تتعدى الحدود المرسومة لها، وأن لا تكون هذه الصلاحية الممنوحة للإدارة تمس بحقوق وحريات الأفراد، باعتبار أن الإدارة

تتعامل بشكل يومي مع المواطنين، وأن مجمل تصرفاتها وقراراتها تستهدف تنظيم المجتمع وتستهدف تحقيق المصلحة العامة⁽¹¹⁾.

إن السلطة التقديرية للإدارة تعتبر خطرا كبيرا على الحقوق والحريات الأساسية إذا انعدمت مراقبتها لأن مصالح الإدارة تتصادم مع حقوق وحريات الأفراد بشكل واسع⁽¹²⁾.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال تقييد الحقوق والحريات الأساسية.

إن حماية الحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة لا تتوقف على تقرير خضوع الإدارة لمبدأ سيادة القانون في علاقتها مع الأفراد، بل بقدر الآليات التي يقررها القانون للأفراد لمجابهة ومخاصمة أعمال الإدارة غير المشروعة. ومن هذه الزاوية فإن المشرع أقر للأفراد حق اللجوء إلى القضاء لمخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء أو ما يسمى بدعوى تجاوز السلطة. تعتبر دعوى الإلغاء من الدعاوي القضائية الإدارية، وأكثرها فاعلية وحدة نظرا لدورها في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، وتأكيد حماية حقوق وحريات الإنسان في الدولة المعاصرة، ذلك أنها تعد الوسيلة القانونية، والقضائية الحيوية التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من جراء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة، التي تتخذها الإدارة⁽¹³⁾. فهي تلك الدعوى التي يطلب فيها القاضي الإداري المتخصص، طبقا للشروط والإجراءات القانونية المقررة "الحكم بعدم مشروعية قرار إداري وبالتالي إلغاء وإعدام أثره"⁽¹⁴⁾.

فدعوى الإلغاء تتعلق أساسا بفحص مشروعية القرار بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى وذلك طبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم

01/89 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (15).

ويختص مجلس الدولة في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وتختص المحاكم الإدارية بالفصل في الطعون بالبطلان المرفوعة ضد القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية. (16)

يتمتع القاضي الإداري بموجب قضاء الإلغاء بسلطة فحص مدى مشروعية العناصر الخارجية للقرارات الإدارية من جهة، كما تمتد رقابته إلى فحص مشروعية العناصر الداخلية.

رقابة المشروعية الداخلية في القرارات الإدارية تعتبر وسيلة فعالة إذ لا يقف القاضي الإداري عند تفحص مشروعية أركان القرار بل تمتد سلطته إلى فحص مدى ملائمة هذا الإجراء ومدى ضرورته لمواجهة كل ما يهدد الحريات الأساسية. ورقابة مشروعية أعمال الإدارة لا تتعدى حدود إلغاء القرارات الإدارية غير مشروعة، دون جبر الأضرار المترتبة عن ذلك، ومن جهة أخرى فإن الإدارة في إطار ممارسة نشاطها تقوم بمجموعة من الأعمال المادية عادة ما تلحق أضرارا بالأفراد، وعليه فإن المشرع أقر للأفراد حق المطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري عما أصابهم من ضرر وذلك عن طريق تحريك مسؤولية الإدارة.

تسمح دعوى المسؤولية للقاضي الإداري من فحص مشروعية الإجراء الإداري والأمر بتعويض الأضرار التي ألحقت بالأفراد، فهي وسيلة مكتملة لرقابة المشروعية تسمح بجبر الأضرار المترتبة عن أعمال الإدارة سواء كانت أعمالا قانونية أو مادية إلا أن إقرار مسؤولية السلطة الإدارية في التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء نشاطها مرت بعقبات كثيرة تم من خلالها

تخطيط القاعدة القديمة التي تنفي هذه المسؤولية تطبيقا للفكرة المطلقة لسيادة الدولة والتي يرى أنصارها بأن السيادة والمسؤولية لا تجتمعان.

فيما يخص التعدي على الملكية فقد أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في النزاعات الإدارية، حيث أصبحت تعتبر نفسها هي المختصة في الاعتداء المادي، فإذا استولت الإدارة على عقار مملوك ملكية خاصة دون أن يكون تدخلها من أجل المنفعة العامة. يعد هذا اعتداء ماديا وانتهاكا لحق الملكية يختص القاضي الإداري بحله. (17)

إن التعدي ظهر على شكل نظرية كان مهددا القضاء الإداري الفرنسي، وهي نظرية معقدة تركز على أساسين:

أحدهما هو فقدان العمل طابعه الإداري. (18) والأساس الثاني هو اختصاص القاضي العادي حامي الملكية الخاصة والحرية الفردية.

إلى جانب حالة التعدي التي يتدخل بموجبها القاضي المدني. فإن للقاضي الجنائي سلطة في مدى مشروعية القرار الإداري الضبطي في حالة اعتماده كأساس لجزاء إداري معين. إلا أن القاضي الجنائي لا يحكم بإلغاء القرار الإداري، بل يتوقف عند الحكم بعدم مشروعيته، ومن ثم عدم تطبيقه إن السبب في جعل القاضي العادي

حامي الحريات الفردية مرجعه تلك السلطات التي يتمتع بها، كسلطة الأمر، والحكم ضد الإدارة بالغرامة التهديدية على خلاف القاضي الإداري الذي كان يمنع عليه توجيه الأوامر للإدارة، فالقاضي العادي هو الذي يوفر الضمانة الكافية للأفراد من جراء تصرفات الإدارة المكونة لحالة التعدي

لقد صنف المشرع الجزائري اختصاص حالات التعدي المادي ضمن اختصاصات القاضي الإداري، وذلك عملا بالقواعد العامة المطبقة في القانون الجزائري، أي تلك المنشورة في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية. (19) وقد

كرسها المجلس الأعلى للقضاء في أول القرارات الصادرة له في سنوات السبعينات باعتبار أن كل تجاوز أو تعد ينجم بحكم الضرورة عن تدخل شخص عام.. وهذا أيضا ما نستخلصه من خلال قرار مجلس الدولة المؤرخ 1999/01/02 في قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران.⁽²⁰⁾ كما حددت المادة 801 اختصاصات تتمثل في

- دعاوى الإلغاء للقرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية دعاوى القضاء الكامل⁽²¹⁾

إن وجود حالة التعدي يؤدي إلى توسيع سلطات القاضي الإداري إذ أنه يستطيع إصدار أوامر ضد الإدارة، بأن يأمرها بوقف التعدي، كما أنه باستطاعته الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبما أن القاضي الإداري يعامل الإدارة في حالة التعدي معاملة الشخص العادي، فإنه باستطاعته أمر الإدارة بتنفيذ الالتزام.

باستقراء نصوص مواد تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير، رقم 09/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 نجد أنه أكد على منح سلطات أوسع للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة.

رغم اعتبار الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة من أنجع الوسائل لتجسيد مبدأ المشروعية في الواقع باعتبارها أكبر ضمانة لحماية الحريات العامة المقررة والمضمونة للأفراد، إلا أنها تظل حبيسة لجملة من الحدود فمن جهة فإن تسليط الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تأتي متأخرة، بحيث لا يتدخل القاضي الإداري إلا بعد وقوع المساس وانتهاك حقوق وحريات الأفراد، ومن جهة ثانية فإن فعالية الرقابة القضائية تفترض منح

القاضي الإداري سلطة اتخاذ إجراءات وقائية استعجالية، وذلك لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة عن تلك الإجراءات الإدارية ومن أهم هذه الإجراءات الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتا إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية. ومن جهة أخرى فإن فعالية الرقابة القضائية لا تتوقف على الحكم على الإدارة بإلغاء تصرفاتها غير المشروعة، أو إدانتها بتعويض الأضرار المترتبة عنها بل بإمكانية تنفيذ هذا الحكم أو القرار الصادر ضدها.

والرقابة القضائية هي رقابة لاحقة لأن القاضي الإداري لا يتدخل من تلقاء نفسه لفرض رقابته على أعمال الإدارة حتى ولو وقع اعتداء على الحريات العامة المقررة والمضمونة للأفراد. فتدخل القاضي الإداري متوقف على تحريك دعوى قضائية من طرف المتضرر من جراء الإجراءات الإدارية. كما يعتبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الباب المخصص للإجراءات الإدارية هو القانون العام لإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة 40 من القانون العضوي المتضمن تنظيم مجلس الدولة، وكذلك بموجب المادة 2 من القانون العضوي المتعلق بالمحاكم الإدارية⁽²²⁾ واستثناءا يمكن الرجوع إل القوانين الخاصة المتعلقة بمجالات معينة (نزع الملكية، قانون الأحزاب العقود الإدارية، الضرائب.....).

من بين المسائل التي نرى ضرورة لتسهيل الإجراءات أمام المتقاضي لصيانة وحماية حقوقه وحرياته في مواجهة السلطات الإدارية ما يلي

اشتراط الطعن الإداري المسبق: إن رفع دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية غير المشروعة مرتبط بشرط جوهرى يتمثل في شرط التظلم الإداري المسبق، إلا أن المشرع ورغبة منه في تبسيط هذا الإجراء أكد إثر تعديل تقنين الإجراءات المدنية على عدم لزوم التظلم الإداري المسبق في المنازعات الإدارية وذلك تطبيقا لنص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

الجديد، مع استثناء بعض القضايا، وذلك طبقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية المشار إليه سابقا. والتي تحيل في مجال الإجراءات إلى تقنين الإجراءات المدنية. (23)

اشتراط محامي معتمد لدى مجلس الدولة: بالرجوع قانون الإجراءات المدنية والإدارية نستخلص أن رفع الدعوى أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لا يكون إلا من طرف محامي مقيد في التنظيم الوطني للمحامين. وبالتالي فهذا الشرط ينطبق على مجلس الدولة طبقا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 كما أن اشتراط خدمات المحامي يؤكد على تعقيد الإجراءات أمام القضاء الإداري، فإذا كان المحامي من شأنه أن يساعد المتقاضى أمام هذه الهيئة فإن هذا الشرط ذاته يشكل مساسا بمبدأ المساواة باعتبار أن المتقاضين ليسوا على نفس المستوى. (24)

انطلاقا من هذه الاعتبارات يمكن أن نؤكد على أنه من الأجدر على المشرع أن يترك للمتقاضى حرية مطلقة في الاستعانة بالمحامي من دونه، حتى تتاح الفرصة لكل المواطنين من تحريك آلية الرقابة القضائية ضد أعمال الإدارة غير المشروعة، وعلى هذا الأساس فلا يكفي أن نوفر للمواطن المحاكم والقضاة. بل ينبغي أن نؤمن طرق الوصول إليهم لأجل المطالبة بحقوقهم والدفاع عن حرياتهم، لإحساس الفرد على أن أسهل دعوى يمكن إقامتها هي مقاضاة الإدارة، والتي كانت من المفروض أن تمارس بدون تكلفة ولا رسوم ولا محاماة وهكذا كان ينبغي أن يتجنب القاضي إصدار حكم برفض الدعوى لم تستوف الإجراءات المنصوص عليها في القانون، كأن تنتفي مثلا شكلية بسيطة من الشكليات وبصفة عامة فإن تسهيل الإجراءات أمر ضروري لجعل الجهات القضائية الإدارية تحقق الهدف المطلوب منها وأن تكون الأداة الفعالة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. (25)

كما تعتبر مادة المنازعات الإدارية من أكثر المواد التي تستغرق فيها الخصومة وقتا طويلا لحسم النزاع، وهذا يؤثر سلبا على فعالية الرقابة القضائية، ومن ثم على حقوق وحرريات الأفراد. فالقرار الإداري ينتج آثاره بمجرد وصوله على علم المخاطبين به، ولا يملك القاضي الإداري الجزائري سلطة وقف تنفيذه مؤقتا، وذلك لتفادي الأضرار التي يمكن أن يلحقها بالأفراد. وهو ما اعتمدته المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008

إن طول إجراءات الخصومة يجعل الحكم الصادر لا سيما في مجال الإلغاء لعدم مشروعية القرار الإداري ليس له قيمة حقيقية بالنسبة للفرد الذي انتهكت حريته. (26)

وعلى هذا الأساس فإن فعالية حماية الحريات العامة في مواجهة السلطات العمومية متوقف على سرعة العدالة وتبسيط الإجراءات القضائية، فالعدالة البطيئة تشكل ظلما كبيرا في المواجهة. فإذا كان الدستور يضمن حق التقاضي، فمن حق المتقاضي أن يتلقى حكم الجهة القضائية في أسرع وقت حتى يرتب أموره، باعتبار أن الحريات العامة هو مجالها الأصيل. إن تعقيد وطول إجراءات التقاضي تترتب عنه نتائج سلبية وخطيرة على حقوق الأفراد وحررياتهم، ومن بين هذه النتائج :

أ- ترك الخصومة لفقد الأمل في القضاء وجدواه بحيث يترتب على طول الانتظار فقدان الأمل في حصول المتقاضي على حقه، وفي ضمان حرياته بل يشك في نزاهة وحياد القاضي.

ب- زوال مصلحة المدعي في دعواه، بحيث كثيرا ما تتحقق المصلحة في الطلب بتحقيقه في وقت معين فإذا مضى هذا الوقت زالت هذه المصلحة، وبالتالي يصبح الحكم الصادر فيها بعد ذلك بدون فائدة وكمثال على ذلك، فإن إلغاء

القرار الإداري المتضمن منع المظاهرات على المستوى الوطني أو على مستوى جهة معينة يفقد معناه إذا صدر بعد مرور عدة أشهر، لأن الأسباب الداعية إلى تنظيم المظاهرات تكون قد زالت، والقرار المتضمن منع ممارسة حرية الاجتماع أو حرية التظاهر يكون قد استنفذ كل آثاره والإدارة حققت مقاصدها،⁽²⁷⁾ فلا فائدة بالنسبة للمتقاضي من إلغائه بعد ذلك، وعليه فإن الفصل في القرار الإداري الذي يتضمن مساسا بحريات الأفراد يجب أن يكون بصفة استعجالية وسريعة إن أسباب بطلان الفصل في المنازعات الإدارية عديدة ومتنوعة، نذكر منها تأخر وصول مستندات الإدارة التي عادة ما تتعاسف في تقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع حتى يتمكن القاضي الإداري من الاطلاع عليها، وفحص مدى مشروعية القرار محل الطعن فعادة ما تلجأ الإدارة إلى طلب آجال إضافية كوسيلة لحمل الطرف الآخر لاعتباره في مركز ضعف للاستسلام للأمر الواقع والعدول عن الخصومة⁽²⁸⁾ يجب على القاضي الإداري أن يتخذ موقفا صارما تجاه الإدارة في حالة تقاعسها، وذلك باعتبار تصرفها هذا دليلا على سوء نيتها، وبالتالي الاكتفاء بما يثيره الطاعن. إلى جانب عدم تخصص القاضي الإداري إذ يعتبر الاختصاص شرطا أساسيا وجوهريا، وذلك نظرا لطبيعة مهمة القاضي الإداري المتمثلة أساسا في الموازنة بين المصلحة العامة، والمصالح الخاصة.⁽²⁹⁾

من المسلم به فقها وقضاء أن الطعن يتجاوز السلطة في القرارات الإدارية ليس له أثر موقف بحيث يظل القرار نافذا في مواجهة الأفراد إلى غاية الحكم بعدم مشروعيته.⁽³⁰⁾ كما أن القرارات تنتج آثارها، وتنفذ في مواجهة الأفراد بمجرد علمهم بها دون الحاجة للجوء إلى القضاء، وكنتيجة لطول إجراءات التقاضي فإنه من الضروري منح القاضي الإداري سلطة اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية، وذلك لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة على بقاء سريانه لفترة طويلة رغم عدم مشروعيته.

ومن بين هذه الإجراءات الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري. ويعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية إجراء أوليا استثنائيا يتخذه القاضي الإداري لسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة كونها ليس لها أثر موقوف، وعليه فإن أغلب التشريعات تنص صراحة على إمكانية طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء عن القاعدة العامة وذلك في حالة الاستعجال.

لقد كرس المشرع الجزائري سلطة القاضي الإداري في الأمر استثنائيا بوقف تنفيذ القرار الإداري وذلك في المواد من 833 إلى 910، ثم أفرد قسما خاصا بوقف تنفيذ القرارات الإدارية والقضائية أمام مجلس الدولة من خلال المواد 911 إلى 914.

لقد خول المشرع الجزائري سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية بموجب المادة 919 لقاضي الاستعجال الإداري الذي يصدر أمرا بوقف تنفيذ القرارات الإدارية أو وقف آثار معينة منها.⁽³¹⁾

يمكن القول أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد إجراء استثنائيا لكنه ليس بالإجراء المستحيل ولا بالمحظور، بحيث يجوز للقاضي مخالفته بخلق استثناءات عليه عندما يقتضي الأمر ذلك، إتباعا لروح العدالة ولكون دور القاضي الإداري هو خلق القانون، وابتكار القواعد القانونية التي تتماشى وخصوصية القانون الإداري الذي يعتبر في أصله ذو مصدر قضائي.

إن القاضي الإداري الجزائري على غرار نظيره الفرنسي يفتقد إلى وسيلة أساسية من شأنها تفعيل حماية الحقوق والحريات الأساسية المقررة والمضمونة للأفراد في مواجهة السلطات الإدارية والمتعلقة بحماية وصيانة النظام العام. كما أن افتقار القاضي الإداري إلى هذه الفعالة قد ينجر عنه فتح المجال أمام تعسف واستبداد الإدارة التي قد تستغل هذه الثغرة وتصدر قرارات غير مشروعة تحت ستار حماية النظام العام، مادام لا يملك القاضي الإداري وقف تنفيذها،

وكمثال على ذلك فإن صدور قرار إداري بمنع إلقاء محاضرة، أو تنظيم مظاهرة، وذلك بحجة حماية النظام العام، فإن صدور الحكم بإلغائه لتجاوز السلطة بعد فترة طويلة لا تكون له أي قيمة حقيقية أو فعلية ما دام لا يملك الطاعن وقف تنفيذه لأن الأضرار المترتبة عن هذا القرار لا يملك إصلاحها بعد فترة طويلة، وأن محل المحاضرة أو المظاهرة يكون قد زال ولا يمكن تقدير هذه الأضرار بالمال (32).

إن ضمان حماية الحريات العامة في مواجهة السلطات الإدارية لا يتوقف على مجرد صدور الحكم بإلغاء قراراتها غير المشروعة، والتعويض عن الأضرار المترتبة عنه، بل بإمكانية تنفيذ هذه الأحكام ضدها باعتبارها أهم وسيلة لاحترام القانون، واستقلالية السلطة القضائية وكذا احترام الحقوق والمراكز القانونية في نفس الوقت، ومن أجل ذلك فإن أغلب دساتير الدول المعاصرة تحمل السلطة العامة الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء، وهذا ما أكدته الدستور الجزائري لعام 1996 في مادته 145 التي نصت على أنه: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل مكان وفي كل الظروف بتنفيذ أحكام القضاء".

وعلى هذا الأساس فإن هذا الالتزام يعتبر التزاما عاما، لم يميز المشرع الدستوري بين الأحكام الصادرة ضد الأفراد أو تلك الصادرة ضد الإدارة (33) إلا أنه رغم تكريس هذا الالتزام في صلب الدستور ذاته، إلا أن ذلك لم يمنع الإدارة من التقاعس في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، ويتخذ هذا التقاعس عدة صور وأساليب نذكر منها:

- الامتناع المباشر عن تنفيذ الحكم أو القرار القضائي، وذلك باستمرارها في تنفيذ قرارها غير المشروع أو باتخاذ إجراءات تخالف الحكم أو بإعادة إصدار القرار مرة ثانية بعد إلغائه إذا كان الأمر يتعلق بعدم مشروعية القرار في عناصره الداخلية.

- التنفيذ الناقص للحكم أو القرار القضائي وذلك عندما لا تستخلص الإدارة كل الآثار المترتبة على حكم الإلغاء أو التعويض.

- التباطؤ في تنفيذ الحكم وذلك بالتأثير على الطرف الآخر للاستسلام وعدم رفع دعاوى أخرى.^(3 4) ومهما كان الأسلوب الذي تنتهجه الإدارة للامتناع بصفة صريحة أو ضمنية عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها فإن المسلم به هو أن هذا التصرف يشكل انتهاكا صريحا لحقوق وحرقات الأفراد وخرقا للقانون، لا سيما المادة 145 من دستور 1996، ومن جهة أخرى فإن الامتناع عن التنفيذ يعتبر تعديا صارخا على حجية الشيء المقضي فيه ويشكل خطأ مرفقيا جسيما يرتب مسؤولية السلطة الإدارية. إنطلاقا من هذه الاعتبارات يمكن التأكيد على أن أعمال السلطة الإدارية لا يكون بإدانتها، والحكم بعدم مشروعية تصرفاتها، بل بقدر الوسائل الإدارية والسلطات الممنوحة للقاضي الإداري لفرض تنفيذ أحكامه، فما الفائدة من الحكم بإلغاء قرار السلطة الإدارية المتضمن منع تسليم جواز السفر إذا لم يتمكن المتقاضي من الحصول عليه فيما بعد. وعلى هذا الأساس فإن القاضي الإداري الجزائري ظل متمسكا بالمبدأ التقليدي الذي مفاده عدم التصدي للإدارة.

إن التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات للحد من توجيه الأوامر ضد الإدارة في حالة مخالفتها للتنفيذ قد تجاوزه الزمن، بحيث أصبح له مفهوما حديثا، مفاده التعاون والتكامل للوصول إلى تنفيذ وتطبيق القانون على الوجه السليم، ومن ثمة فإن خروج الإدارة عن حدود الشرعية يعد خروجا عن حدود وظيفتها مما يعطي للقاضي سلطة تمكنه من جعل أحكامه تحترم مهما كان الطرف الذي صدر ضده هذا الحكم. على هذا الأساس فإذا كانت سلطة القاضي الإداري تتوقف عند الحكم بإلغاء القرار الإداري أو الحكم على الإدارة بتعويض الأضرار الناجمة عن تصرفاتها دون أن تكون له سلطة فرض

تنفيذ أحكامه الصادرة ضد الإدارة فإن المشرع الفرنسي تقطن إلى هذه الوضعية، ومنح للقاضي الإداري سلطات تسمح بتنفيذ أحكامه. فالحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة لا يكون إلا في حالة امتناعها عن التنفيذ. (35)

إن القاضي الإداري الفرنسي تحرر من القيود المفروضة عليه والمترتبة على الفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات إذ أصبح بمقدوره أن يوجه أوامر للإدارة، وأن يوقف تنفيذ القرارات الإدارية، والحكم ضد الإدارة بالغرامة، وذلك من أجل ضمان تنفيذ أحكامه باعتبارها النتيجة النهائية للرقابة على أعمال السلطات الإدارية.

يعتبر مبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة والحكم ضدها بالغرامة التهديدية من المبادئ التي لم يستقر عليها القضاء الجزائري منذ نشأته، فقد أكد القاضي الإداري الجزائري صراحة بأنه ليس مختصا بإصدار أوامر للإدارة أو الحلول محلها في شيء تختص به، إضافة إلى ذلك فإذا كان القاضي الإداري لا يتمتع بسلطة توجيه أوامر للإدارة فإنه من باب أولى لا يجوز له الحكم ضدها بالغرامة التهديدية. وبالتالي فإنه يصعب عليه الحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على هذا المبدأ وذلك في قراره الصادر بتاريخ 19/04/1999 والذي جاء في حيثياته: "حيث أنه فيما يخص الغرامة التهديدية التي حكم بها مجلس قضاء تبزي وزو فإنها لا تستند إلى أي نص قانوني، ولا يمكن التصريح بها ضد الإدارة مما يتعين تأييد القرار المستأنف مبدئيا مع تعديله مع التصريح إضافة بأنه لا مجال للحكم بالغرامة التهديدية..."

نستخلص من خلال قرارات مجلس الدولة الجزائري أنه لم يساير اجتهاد قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي تجاوز هذه العقبة، وذلك لضمان تنفيذ أحكامه بحيث ظل متمسكا بعدم جواز تسليط الغرامة التهديدية على الإدارة بحجة انعدام الأساس القانوني.

وفي اعتقادنا فإن المادة 340 ق.إ.م قبل التعديل المتعلقة بتنفيذ أحكام القضاء لم تميز بين القضاء العادي والقضاء الإداري في اللجوء إلى الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ أحكامها فالنص جاء عاما يشمل كل القرارات القضائية دون تمييز. وعلى هذا الأساس فأمام افتقار القاضي الإداري لسلطة توجيه أوامر للإدارة وعدم جواز الحكم ضدها بالغرامة التهديدية رغم عدم وجود نص يمنع ذلك فقد حدد سلطاته بنفسه وعليه فإن تنفيذ الأحكام من اختصاص الإدارة، فأمام هذا الوضع فما هي الوسائل التي يتمتع بها المتقاضي للوصول إلى تنفيذ الحكم الصادر ضد الإدارة. والحفاظ على حقوقه. يمكن القول أن الوسيلة الوحيدة التي يملكها المتقاضي أمام تقاعس السلطة الإدارية هو طلب التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء امتناعها، أو تأخرها في التنفيذ وذلك مهما كانت الأسباب والمبررات.

أمام ضعف سلطات القاضي الإداري في مواجهة السلطات الإدارية لضمان تنفيذ أحكامه، حاول المشرع الجزائري سد هذه الثغرة في بعض جوانبها، وذلك فيما يتعلق بالأحكام التي يصدرها القاضي الإداري والمتضمنة إدانة مالية ضد الإدارة، وذلك بإنشاء حساب خاص على مستوى الخزينة العمومية، تحت رقم: 302-038 تحت عنوان "تنفيذ أحكام القضاء المقضي بها لصالح الأفراد والمتضمنة إدانات مالية للدولة وبعض الهيئات وعلى هذا الأساس يمكن للمتقاضي بعد فشل إجراءات التنفيذ عن الطريق القضائي، وذلك في مدة شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ تقديم عريضة مكتوبة لأمين الخزينة التي يقع فيها موطنهم وهذا طبقا للمادة 07.

وعلى إثر هذا الطلب يقوم أمين الخزينة بالتسديد للطالب مبلغ الحكم القضائي النهائي وذلك على أساس الملف المنصوص عليه في المادة 07 في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر، وهذا ما نصت عليه المادة 08. ونشير في هذا الصدد أن الاستفادة

من هذا الإجراء ليس فقط للأفراد وفقا لنص المادة 05، وإنما كذلك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المستفيدة من أحكام القضاء الصادرة في النزاعات الواقعة بينها والمتضمنة إدانات مالية وهذا طبقا للمادة 01.

إن القانون رقم 02/91 وإن كان يساهم في حل إشكالية تنفيذ أحكام القضاء إلا أنه حل جزئي إذ يتعلق فقط بالأحكام المتضمنة تعويضات مالية دون أحكام الإلغاء التي يبقى تنفيذها مرهونا بنية وإرادة السلطة الإدارية كما أن التساؤل يبقى مطروحا في حالة امتناع أمين الخزينة بالتنفيذ، فما هي الوسائل التي يمكن اتخاذها لحملها على تنفيذ الطلبات المقدمة للتنفيذ علما أن هذا القانون لم يتضمن أي جزاءات عن عدم التزام الخزينة بالتنفيذ أو التأخر في التنفيذ.

المبحث الثاني: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية

في الظروف الاستثنائية.

بعد استعراضنا لدور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية في الظروف العادية، حاولنا دراسة مدى حماية القاضي الإداري للحقوق والحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية. إن حلول ظروف استثنائية تؤدي حتما إلى توسيع سلطات وامتيازات السلطات الإدارية، لاتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية من أجل مواجهة هذه الظروف، وبالتالي حماية وصيانة النظام العام.

المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات

الأساسية.

إن الظروف الاستثنائية متعددة الصور ومختلفة المصادر، كالحروب الدولية أو الأهلية، أو وقوع كوارث طبيعية كالفيضانات والزلازل، أو انتشار الأوبئة، ومهما اختلفت هذه الظروف من حيث مصادرها أو صورها، فإنها تمثل خطرا على كيان الدولة وبقائها. ومن أجل مواجهة هذه الظروف، فإن المشرع عادة ما يبادر إلى منح الإدارة صلاحيات ما كان ليمنحها لها في الظروف العادية.

رغم اتساع سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية والتي تعد أفضل ضمانة لحماية الحقوق والحريات الأساسية، لأن غرضها الأساسي هو خلق التوازن بين السلطة والحرية يترتب عن توسيع سلطات الإدارة نتيجة أساسية، تكمن في اتساع دائرة المساس بالحقوق والحريات الأساسية، بحيث تكون اعتبارات صيانة النظام العام وضمان بقاء الدولة فوق كل اعتبار.⁽³⁶⁾

القاعدة العامة تتمثل في أنه يجب على السلطة التنفيذية أن تخضع للقانون، وذلك حتى لا يقع اختلال بين ما للدولة من سلطات وامتيازات، وما للأفراد من حقوق وحريات وهو ما أدى إلى ظهور نظرية الظروف الاستثنائية. والتي قام مجلس الدولة الفرنسي بإنشائها من أجل تمكين الإدارة من مواجهة الظروف الصعبة.

أما القضاء الإداري الجزائري فقد حذو القاضي الإداري الفرنسي حيث لم يعرف نظرية الظروف الاستثنائية، بل أشار إليها فقط إذ اعتبرها من صنع القضاء. ولقد كان ذلك في القضية التي فصلت فيها الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا⁽³⁷⁾.

لقد وضع الفقه الإداري الفرنسي ثلاثة شروط يجب توافرها حتى تكون أمام ظروف استثنائية.

- الطابع الاستثنائي للظروف: ومثالها حالات الحرب، العصيان، أو الكوارث الطبيعية، وكذا الحال بالنسبة لإضراب المرافق العامة الخطير بالنظر إلى نطاقه ومدته.⁽³⁸⁾

- مخالفة الإدارة للقانون: بحيث يجب أن تكون الأحداث الخطيرة قد منعت حقيقة الإدارة من التصرف بالقواعد القائمة.

الهدف المتبع من طرف الإدارة: بحيث يجب أن تكون المصلحة العامة معتبرة حتى يمكن تبرير الإجراءات الاستثنائية التي قامت بها الإدارة، ويعود ذلك للقاضي الإداري الذي يجب عليه أن يتحقق من مدى توفره على ضوء الظروف المحيطة بالواقعة المعروضة عليه، فإذا ثبت له توفر هذا العنصر حكم بمشروعية تصرف الإدارة. أما في حالة عدم توفر هذا العنصر رغم توفر العنصرين السابقين فإنه يقضي بإلغاء تلك الأعمال. (39)

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على الظروف الاستثنائية في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية.

نظرا لصعوبة نظرية الظروف الاستثنائية، ومساسها بحقوق وحريات الأفراد، وجب وضع نصوص قانونية تنظمها مما أدى بالمؤسس الدستوري، أو المشرع العادي إلى الاهتمام بتأطير الظروف العسبية التي قد تمر بها الدولة، في الجزائر، فإن المؤسس الدستوري نص على حالة الحصار وترك مسألة تنظيمها للمجال التشريعي، وحالة الحصار هي تلك الحالة التي يعلنها رئيس الجمهورية، وذلك إذا ادعت الضرورة الملحة، وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على هذه الحالة في المادة 91 إلا أنه لم يحدد بالضبط المدة التي يجوز فيها تقرير حالة الحصار وإنما تركها لمدة معينة. ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية ملزم بتحديد مدة معينة لحالة الحصار. كما اشترط المؤسس الدستوري ضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا في حالة تمديد حالة الحصار. (40)

كما نص على حالة الطوارئ في المادة 93 من الدستور المؤرخ في 1996/11/28. إن حالة الطوارئ هي النظام الاستثنائي الثاني الذي يضع قيودا على الشريعة العامة، وهي حالة مشروعة وضعت من طرف المؤسس الدستوري كحل يوفق بين بعض الظروف الاستثنائية وبين الحقوق الأساسية للمواطنين، أو بتعبير آخر بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد.

إن المادة 93 من دستور 1996 قد نصت على الحالة الاستثنائية، وتقرر الحالة الاستثنائية سواء في فرنسا أو الجزائر إذا تأكد وجود خطر جسيم وحال يهدد الدولة، وجسامة الخطر يترك تقديرها لرئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان والقضاء. كما يجب أن يقع الخطر على أحد الموضوعات التي حددها المؤسس الدستوري وقد حددها الدستور الجزائري في المؤسسات الدستورية واستقلال البلاد أو سلامة ترابها أيضا

يجب على ذلك الخطر أن يعيق السلطات العامة الدستورية عن أداء وظائفها، من شروط قيام دولة القانون خضوعها لمبدأ المشروعية، إلا أن التقيد المطلق بهذا المبدأ قد يترتب عليه المساس بأمن الدولة أو تهديد النظام فيها، وهذا ما أدى إلى ظهور نظرية الظروف الاستثنائية والتي ترتب عليها اعتبار التصرفات غير المشروعة بمثابة تصرفات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية. بحيث يترتب على ذلك المساس بشكل خطير بالحقوق والحريات الأساسية، مما يوقع على الإدارة التزاما ببذل أكبر مجهود للحد من المساس بالحقوق والحريات الأساسية. (41)

وقد ذهب القضاة الإداريين الفرنسي والجزائري إلى خلق قضاء المشروعية الاستثنائية، والتي يترتب عليها تغير حدود مشروعية العمل الإداري عندما تتعرض مصلحة الدولة والمجموعة السياسية للخطر. فما هو المدى الذي يمكن للإدارة أن تتجاوزه وتمس بالحقوق والحريات العامة، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء.

إن الإجراءات الصادرة استنادا إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، تعتبر أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري، سواء عن طريق دعوى تجاوز السلطة، أو عن طريق دعوى التعويض.

تلجأ الإدارة وهي بصدد مواجهة الأزمة التي سببتها الظروف الاستثنائية إلى استخدام أساليب متعددة ومتنوعة، يمكن حصرها فيما يطلق عليه أعمال الإدارة، سواء كانت في شكل أعمال قانونية أو أعمال مادية. على أن هذه الأساليب التي تتمتع بها الإدارة قد تتضمن خطرا كبيرا على حقوق وحرريات الأفراد. لذلك وجب أن تخضع للرقابة القضائية باعتبارها أفضل ضمانة لحماية الحقوق والحرريات الأساسية، ويتم ذلك باستعمال المتضرر وسائل الرقابة القضائية. (24)

إن موقف القاضي الإداري الجزائري هذا يعد في الحقيقة سلبيا، ومؤثرا بشكل مباشر على الحقوق والحرريات الأساسية. فالظروف الاستثنائية التي تسمح للإدارة باتخاذ الإجراءات الاستثنائية قصد الحفاظ على المصلحة العامة، قد تتضمن في الغالب مساسا خطيرا بالحقوق والحرريات الأساسية. هذا المساس حتى ولو لم يكن بإمكان القاضي توقيفه، إلا أنه بإمكانه أن يحد من آثاره، إذ من الواجب على القاضي أن يتأكد على الأقل من الوقائع التي تبرر اتخاذ إجراءات استثنائية تعد صحيحة (34)

ورغم هذا الموقف للقاضي الجزائري إلا أن هناك قرارات قضائية أخرى قام من خلالها بالرقابة على الوجود المادي للوقائع.

يلاحظ في الجزائر، أن رقابة القاضي الإداري لسبب القرارات الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية تكاد تنعدم. إلا أن هناك بعض القضايا النادرة التي مارس فيها رقابته على التكييف القانوني للوقائع. إن لجوء الإدارة إلى استعمال الإجراءات الاستثنائية خلال الظروف الاستثنائية، قد يترتب عليه إلحاق أضرار بالأشخاص، وهذا ما يؤدي إلى إثارة مدى مسؤولية الإدارة عن تلك الأضرار، خاصة وأن معظم الإجراءات التي تقوم بها الإدارة في تلك الظروف يعتبرها القضاء مشروعة، والقاعدة العامة في مجال القانون الإداري أن مسؤولية الإدارة

العامّة تقوم على أساس الخطأ. ومع ذلك فإن القاضي الإداري قد أخذ إلى جانب الخطأ بفكرة المسؤولية بدون خطأ، وإن كان ذلك على سبيل الاستثناء إن الأعمال التي يمكن أن تثير مسؤولية الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، تتمثل في الأعمال التي قامت بها الإدارة، وخالفت بها الضوابط التي وضعها القضاء لممارستها لسلطتها الاستثنائية كأن تصدر الإدارة عملاً مخالفاً بذلك الغرض المخصص لمثل تلك الأعمال، أو أن تصدر عملاً لا يستند على سبب قانوني يبرره ويستوجب اتخاذه. وإذا كانت هذه الأعمال تعد أعمالاً غير مشروعة يجوز الطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، فإنه في حالة ما إذا رتب ضرراً للغير، فإنه يمكن أن يؤدي ذلك إلى قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ويتقرر للأفراد الحق في الحصول على التعويض عن تلك الأضرار.

الخاتمة

من خلال معالجة هذا الموضوع يبرز الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطن، خصوصاً في مواجهة السلطة أو الإدارة العامة رغم ما يواجهه من عراقيل في سبيل الوصول إلى هذا الهدف، كعدم استقلالية القاضي الإداري وعدم تخصصه.

يعتبر القاضي الإداري الجزائري بحكم القانون حامياً للحقوق والحريات الأساسية، إذ يسهر على تجسيد مبدأ خضوع السلطة الإدارية لسيادة القانون في علاقاتها مع الأفراد، باعتبارها إحدى أسس ودعائم دولة القانون، فمهما كانت الظروف، فإن الإدارة ملزمة باحترام القانون وبالتالي احترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. إلا أن هذه الحماية تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية.

إن الإدارة في الظروف العادية، تتمتع بسلطات تؤدي إلى تضيق مجال ممارسة الحقوق والحريات الأساسية، والمتمثلة في سلطات الضبط الإداري، والسلطة التقديرية للإدارة، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام. وهنا يظهر دور القاضي الإداري، والذي يقوم بالرقابة على الشروط التي تعمل بها الإدارة، فهو يراقب الهدف الذي تبتغيه الإدارة، والمتمثل في المحافظة على المصلحة العامة، من أجل التوفيق بين متطلبات النظام العام والحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

قد تطرأ ظروف استثنائية تدفع بمؤسسات الدولة إلى الخروج على مبادئ الدستور وحكم القانون. وأهم ما يميز الظروف الاستثنائية هو لجوء الإدارة إلى استعمال إجراءات لم تكن لتستعملها في الظروف العادية، حيث تتسع سلطات الإدارة التقديرية بشكل كبير ويتم تقليص دور القاضي الإداري مقابل إنشاء جهات قضائية استثنائية، مما يسبب المساس الخطير بالحقوق والحريات الأساسية. وخصوصا ما تتخذه الإدارة المسؤولة عن تسيير تلك الظروف غير العادية من إجراءات تقيد من حقوق وحريات المواطن الأساسية، وهذا ما وقع عندما لجأت الحكومة الجزائرية في سنوات التسعينات إلى إعلان حالة الطوارئ. حتى يستطيع القاضي الإداري حماية حقوق الأفراد، يجب أن يتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية بصفتها القائمة على تعيين القضاة.

الهوامش

- 1- سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية 1979 ص 15-16.
- 2 - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004. ص 13.
- 3- شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحقوق والحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، فعاليات اليومين الدراسييين 15 و16 نوفمبر 2000، المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ص 17.
- 4- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2001. ص 28.
- 5- سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص 50.
- 6- رقية المصدق، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى -النجاح الجديدة الدار البيضاء 1999 ص 94.
- 7- سكيمة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1990. ص 20.
- 8- سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 12.
- 9 - القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15/1990.
- 10- أنظر المادة 96 من القانون رقم 90/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15-1990.
- 11- عمر محمد مرشد الشوبكي، الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن. المنظمة العربية للعلوم الإدارية الأردن 1981، ص 34.
- 12- فريدة أبركان، مرجع سابق، ص 36.

- 13 - حسني دلييلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان دفعة 2005-2006، ص 96-97.
- 14- عمار عوايدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر. 1994 ص 91.
- 15- حسين مصطفى حسين، القاضي الإداري. الطبعة الثانية. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر ص 45.
- 16 - القانون العضوي رقم 01/89 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 1998/37.
- 17- وذلك طبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 02/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 1998/37.
- 18 - يلس شاولش بشير، تعليق على قرار إداري، مجلة الإدارة، العدد 2000، 1.
- 18- عوايدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، جزء 01 ديوان المطبوعات الجامعية 1982، ص 122.
- 19 - حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، طبعة 2003 دار هومه، الجزائر، ص 64.
- 20- حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، طبعة 2004 دار هومه، الجزائر ص 17 وما بعدها.
- 21- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، طبعة الأولى، 2009، منشورات البغدادي، الجزائر.
- 22- أنظر القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة، والقانون العضوي رقم 02/98 متعلق بالمحاكم الإدارية المؤرخان في 1998/05/30، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 1998/37.
- 23- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 77.
- 24 - RIVERO Jean, op, Cit, op, p217.
- 25- سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 129.
- 26- سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 130.
- 27 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعية، 1988. ص 600

- 28- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 601 .
- 29- توفيق بوعشبة، المشاكل الحالية للعدالة الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية، والسياسية العدد 1982/4 ص 806.
- 30-RIVERO Jean, op. Cit, p 220.
- 31- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، طبعة الأولى، 2009، الجزائر، ص 428-439 .
- 32- سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 145 وما بعدها.
- 33- يوسف بن ناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية العدد، 4 / 1991، ص 920 .
- 34- يوسف بن ناصر، نفس المرجع، ص 917.
- 35- BON Pierre « Un progrès de l'Etat de droit : La loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matières administrative et à l'exécution des jugements par la puissance public », In Revue de Droit Public, Janvier-Février 1981, P 35
- 36- بدران مراد، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 16.
- 37- سليمان السعيد، مرجع سابق، ص 36.
- 38- حسين بن شيخ، آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، مرجع سابق، ص 121.
- 39 -C.E. 30 Novembre 1923, Couitéas, G.A.J.A.n°45,C.S.21Avril 1965 Zertit, Rev, ALg 1965, n°2.p26, 21mai 1965, Brouki, Rev, Alg ,1965, n°3-4, p 55.
- 40-Roland DRAGO, l'état d'urgence et les libertés publiques, R, D, P.1955, p 671.
- 41 - مولود ديدان، دستور 11/28 / 1996، دار النجاح، الجزائر، الطبعة الأولى، 2006. ص 31
- 42 - محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، د.د.ط، القاهرة، 1981.
- 43- بدران مراد، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 230-232.