

النظام القانوني للحكم بالإلغاء

غربي أحسن

أستاذ مساعد "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة

مقدمة:

باستيفاء دعوى الإلغاء لكافة الشروط والإجراءات تصبح جاهزة للفصل فيها بحكم قضائي يحوز حجية من طرف القاضي الإداري، إذ يشترط المشرع في الحكم أن يكون مستوفيا للبيانات اللازمة حتى يستكمل شكله باعتباره حكما طبقا للمادتين 275 و 276 مثلما هو عليه الحال بالنسبة للحكم المدني¹، وهذه البيانات

¹ تنص المادة 275 من القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يجب أن يشمل الحكم ، تحت طائلة البطلان ، العبارة الآتية :
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

باسم الشعب الجزائري"

تنص المادة 276: " يجب أن يتضمن الحكم البيانات الآتية :

- 1 - الجهة القضائية التي أصدرته ،
- 2 - أسماء وألقاب وصفات القضاة الذين تداولوا في القضية ،
- 3 - تاريخ النطق به ،
- 4 - اسم ولقب ممثل النيابة العامة عند الاقتضاء ،
- 5 - اسم ولقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيلة الحكم ،
- 6 - أسماء وألقاب الخصوم وموطن كل منهم، وفي حالة الشخص المعنوي تذكر طبيعته وتسميته ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
- 7 - أسماء وألقاب المحامين أو أي شخص قام بتمثيل أو مساعدة الخصوم ،

تتعلق بالجهة القضائية التي أصدرته وأطراف الخصومة والطلبات والدفع (التأشيرات) والأسباب والمنطوق¹، غير أن المشرع الجزائري أضاف للحكم الإداري بيانات تخصه دون الحكم المدني طبقا لنص المادتين 889 و 890 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، فإذا كان هناك نقص أو خطأ جسيم في البيانات فإن جزاء الحكم هو البطلان³.

يتم تعليل الأحكام القضائية والنطق بها في جلسات علنية طبقا لنص المادة 144 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، إذ في هذا السياق نصت المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "الجلسات علنية، ما لم تمس العلنية بالنظام العام أو الآداب العامة أو حرمة الأسرة". فما هي طبيعة هذا الحكم وما هي الحجية التي يحوزها؟ وما هي الآثار التي تترتب عنه؟.

إن الإجابة على هذه التساؤلات تتم من خلال الفروع التالية:

8 - الإشارة إلى عبارة النطق بالحكم في جلسة علنية.

¹ د/ بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة الجزائر، 2009، ص 347-348.

² تنص المادة 889: "يتضمن الحكم أيضا، الإشارة إلى الوثائق والنصوص المطبقة، ويشار إلى أنه تم الاستماع إلى القاضي المقرر وإلى محافظ الدولة، وعند الاقتضاء، إلى الخصوم ممثلهم، وكذا إلى كل شخص تم سماعه بأمر من الرئيس". تنص المادة 890 على: "يسبق منطوق الحكم بكلمة "يقرر".

³ صلاح عبد الحميد السيد: الحكم الإداري والحكم المدني، مجلة مجلس الدولة المصري، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر، 1960، ص 217.

الفرع الأول: طبيعة الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

إن الحكم الصادر في نزاع على حق من الحقوق لا ينشئ للمحكوم له حقا وإنما يقرره فقط¹، إلا أن الطعن بالإلغاء لا يثور حول حق شخصي وإنما يهدف إلى حماية مبدأ المشروعية وذلك من خلال تعلق الدعوى بقرار إداري ينافي في مشروعيته، فالمحكمة عندما يتضح لها صحة هذا الدفع تقرر بطلان القرار الإداري، ويكون حكمها في هذه الحالة كاشفا² للبطلان، لا مقرر له، لأن البطلان يكون موجودا قبل صدور حكم المحكمة. وعليه فإن حكم المحكمة يقتصر على إعلان بطلان القرار غير المشروع أو تقرير انعدام القرار المنعدم والذي لا يرقى إلى مستوي القرار الإداري بالمعني القانوني، إلا أنه يستحسن إعلان بطلانه وكشفه حفاظا على حريات وحقوق الأفراد واستقرار المعاملات³، غير أن هناك من يري بأن الحكم بإلغاء القرار الإداري هو حكم كاشف ومنشئ في آن واحد، فيكون كاشفا ومقرر بحسب جوهره، فالإلغاء إذ يتجه للماضي فإنه يعيد ترتيب الحال التي كانت في اللحظة السابقة على تلك التي صدر فيها القرار

¹ د/ حسني سعد عبد الواحد تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1984 (منشورة)، ص 11.

² إبراهيم فهمي شحاته: الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة مجلس الدولة المصري، السنوات الثامنة والتاسعة والعاشر، 1960، ص 255.

مسلم بن سليم بن مرهون التويبي: تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص 67.

³ عبد المهدي عبد الله إبراهيم الزعبي: القرار الإداري وعيب إساءة استعمال السلطة في ضوء أحكام القضاء الإداري الأردني، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 69، سنة 1999، ص 33.

الملغي. وهنا يمكن القول أن للإلغاء أثر مقرر أو إقراري طالما أنه يتجه أساسا إلى تقرير ما كان قبل إصدار القرار الملغي. وكذلك الحكم بالإلغاء بحسب وجوده فهو منشئ لحق جديد ويخلق تحولا عميقا في النظام القانوني، وبهذا فهو يتجه نحو المستقبل، إذ السير إلى الوراء هو تعبير متعلق بالمكان فقط وليس بالزمان لأنه في الزمان لا يمكن العودة أبدا إلى نقطة البداية. وبهذا المعني فإنه حتى السير للخلف في المكان لما يزال يعتبر سيرا للأمام في الزمان.

من أجل هذا فإن الحكم بالإلغاء يأتي بجديد لأنه يقلب التنظيم القانوني بما يتطلبه من استكمال وإتمام مجموعة متتابعة من القرارات التي تهدف إلى إزالة التعديلات التي يكون قد أحدثها القرار الملغي في هذا التنظيم. وكل ما يجري هو العمل على أن تكون الصورة الجديدة للتنظيم القانوني مطابقة ومشابهة مع الصورة التي تكون قد التقطت له قبل إصدار القرار غير المشروع. ومن ثم فإذا كان حكم الإلغاء هو حكم مقرر نظريا فإنه يولد عمليا مجموعة من التصرفات القانونية المصححة ويتطلب إسقاط التصرفات التي بنيت عليه ويخلق حق جديد¹، فهو إذن كاشف من حيث مبدئه ومنشئ من حيث حركته².

يقتضي أن يكون الحكم في دعوى تقرير الانعدام بإعلان انعدام القرارات المنعدمة، غير أن القضاء الإداري في مصر لا يحرص دائما على استخدام هذا الاصطلاح الدقيق ويحكم بإلغاء القرار باستخدام عبارة باطل من أصله أو عبارة

¹ حمدي ياسين عكاشة: الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1977، ص 306.

² د/ حسني سعد عبد الواحد: مرجع سابق، ص 207.

باطل بطلانا أصليا، وهذا ما أوقع اللبس في اعتبار القرار موضوع البحث غير مشروع أو قابلا للإبطال وليس منعما، غير أن الحكم من الناحية العملية يرتب نفس النتائج¹، فليس للقاضي إلا أن يحكم بإلغاء القرار كليا أو جزئيا أو برفض إلغائه والتصريح بمشروعية القرار وأن لا حاجة لإلغائه، ولا يمكن للقاضي أن يتدخل في أعمال الإدارة من خلال توجيه لها الأوامر أو الحلول محلها أو تعديل وتغيير القرار الإداري²، ففي حالة إلغاء القضاء للقرار فإن أثر الإلغاء يمتد إلى الماضي، أي إزالة كافة الآثار المترتبة عليه إن كان قد رتب آثارا من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن³.

الفرع الثاني: حجية الحكم الصادر بالإلغاء.

يقصد بالحجية عدم إثارة النزاع مرة ثانية أمام نفس الجهة التي أصدرته إلا بالطرق المخولة قانونا، كما يتبين معناها في أن للحكم حجية فيما بين الخصوم وبالنسبة إلى ذات الحق محلا وسببا⁴ خصوصا في الأحكام المدنية.

1. شرط وحدة الخصوم، هذا الشرط أملتة نسبية حجية الحكم المدني، وكون أثره مقصورا على الخصوم، فلا يجوز الدفع بحجية الأمر المقضي في دعوى

¹ د/ محمود حلمي: عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970، ص 116.

² حسين أبو زيد: الحكم بالإلغاء، حجيته وآثاره وتنفيذه، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، 1952، ص 157.

³ د/ بعلي محمد الصغير: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة الجزائر، 2005، ص 266.

⁴ إبراهيم أوفائدة: تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1986، ص 16.

جديدة تتناول ما سبق أن فصل فيه، إلا إذا كان الخصوم بصفاتهم في هذه الدعوى هم أنفسهم الخصوم في الدعوى السابقة.

2. شرط وحدة المحل، ويقصد به الحق المطالب به في الدعوى أو الميزة القانونية التي يرمي المدعي إلى تحقيقها. فيشترط للدفع بحجية الأمر المقضي أن يكون محل الدعوى الجديدة هو ذات محل الدعوى التي فصل فيها الحكم السابق.

3. شرط وحدة السبب، حيث يجب لقبول الدفع بحجية الأمر المقضي فضلا عن وحدة الخصوم والمحل أن يتحد السبب في الدعويين¹.

لا يشترط لإعمال حجية حكم الإلغاء المطلقة اتحاد الخصوم أو الموضوع أو السبب، فيجوز لكل من لم يكن طرفا في دعوى الإلغاء أن يتمسك بحكم الإلغاء كما يجوز الاحتجاج به في مواجهة الغير، ويمكن التمسك بهذه الحجية في أي منازعة يثار بشأنها البحث في مشروعية القرار الملغى ولو اختلفت موضوعا وسببا عن دعوى الإلغاء².

تكون للأحكام الصادرة عن القضاء الإداري بإلغاء القرار غير المشروع حجية مطلقة على كافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية والأفراد³، ويترتب عليها انعدام القرار الإداري من يوم صدوره، إذ يلزم الحكم الإدارة بإعادة

¹ صلاح عبد الحميد السيد: مرجع سابق، ص 246.

² د/ سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية - دعاوى الإلغاء - منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 397.

³ حسن العفو: الحكم في دعوى الإلغاء بين النظرية والتطبيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 37، سنة 2001، ص 59.

الحالة إلى ما كانت عليه، فالحكم بالإلغاء هو هدم لكل آثار القرار الإداري في مواجهة كافة واعتباره كأن لم يكن منذ يوم صدوره،¹ لأن القاضي في دعوى الإلغاء لا يفصل في نزاع بين طرفين ليقرر لأحدهما حقوقاً شخصية قبل الآخر بل يفصل في مسألة قانونية موضوعية ضد قرار إداري غير مشروع بحكم له قوة الحقيقة القانونية، فيقرر عدم مطابقة القرار الإداري لقواعد المشروعية، وبما أن دعوى الإلغاء هي مخصصة للقرار الإداري ذاته فإن الحكم فيها بالإلغاء يهدم ويعدم القرار الإداري في مواجهة الأفراد جميعاً، فمن غير المعقول أن يكون القرار معدوماً بالنسبة للبعض وقائماً بالنسبة للبعض الآخر.²

ومن المقرر أن الحجية المطلقة تثبت لحكم الإلغاء سواء كان الإلغاء منصبا على قرار فردي أو قرار تنظيمي، وسواء كان القرار الملغى من القرارات التي تؤثر على مصالح الأفراد أو من القرارات التي لا تؤثر لها على الأفراد.³ إذا كانت حجية الأحكام الصادرة بإعدام القرار الإداري الباطل هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته، إلا أن مدي الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع

¹ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، العدد الرابع، 2001، ص 249.

صافي أحمد قاسم علي: الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر، 2006، ص 699.

² د/ ماهر جبر نصير: الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 398.

³ صلاح عبد الحميد السيد: مرجع سابق، ص 227.

أجزاء القرار الإداري، وقد يقتصر على جزء منه، وغني عن البيان أن مدي الإلغاء أمر يحدد بطلبات الخصوم وما ينتهي إليه القضاء في حكمه، غير أنه بالنسبة للقرار المنعقد ونتيجة لتعلقه بالنظام العام، فإنه يقتضي الأمر من القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه إذا لم يثيره الخصوم أثناء سير الدعوى حتى لو كانت في مرحلة الاستئناف أو في أي مرحلة من مراحل الخصومة.

غير أن مبدأ الحجية المطلقة الصادر في دعوى الإلغاء ترد عليه استثناءات يكون للحكم فيها حجية نسبية مما يجعله يقترب من الحكم الصادر في دعاوى القضاء الكامل، وهذه الاستثناءات هي:

. الحكم الصادر في دعوى الإلغاء برفض الدعوى يكون له حجية نسبية لأن القرار الإداري هنا يظل قائماً ويجوز لغير المدعي أن يطعن فيه بالإلغاء، كما يمكن للمدعي نفسه رفع دعوى إلغاء بالاستناد إلى أسباب أخرى.

. استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار الحكم الصادر بشأن القرارات الصادرة بالتعيين في وظائف محجوزة يحوز حجية نسبية¹.

يترتب على الحجية المطلقة التي تتمتع بها أحكام الإلغاء في مواجهة الإدارة التزام قانونيان، أحدهما إيجابي والآخر سلبي:

يتمثل الالتزام الإيجابي في التزام الإدارة بإعدام القرار الإداري الملغى وإعادة الوضع كما كان عليه قبل صدور القرار واعتباره كأن لم يكن.

¹ د/ خميس السيد إسماعيل: موسوعة القضاء الإداري، قضايا مجلس الدولة وصيغ الدعاوى الإدارية وإجراءاتها العملية، دار محمود، القاهرة، 2004، ص 378.

أما الالتزام السلبي فيتمثل في امتناع الإدارة عن القيام بكل ما من شأنه معارضة مضمون الحكم القضائي الصادر بالإلغاء، والتزامها بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يعتبر تنفيذا للقرار الملغي الذي يعتبر في هذه الحالة قرارا منعما وكأنه لم يصدر إطلاقا، وإذا كانت الإدارة قد بدأت في تنفيذه فيتعين عليها إيقاف التنفيذ فورا، وفي حالة تمام التنفيذ يتعين عليها تعويض المتضرر من التنفيذ¹.

كما أن حكم الإلغاء يحوز حجية أمام أي محكمة أخرى، فتلتزم هذه المحاكم باعتبار القرار المحكوم بإلغائه منعما ولا تبحث من جديد شروط هذا الانعدام، ويكتسب كذلك حجية في مواجهة الأفراد، فلا يمكن الطعن في نفس القرار الإداري الذي تقرر إلغائه أمام القضاء من طرف الأفراد وإلا قوبلت دعواهم بالرفض باعتبارها من غير ذي موضوع²، وفي هذا الصدد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بتاريخ 18-01-1958 أن حجية الأحكام الصادرة في الإلغاء تعتبر من النظام العام وذلك حفاظا على استقرار الأوضاع وعدم زعزعتها بعد حسمها بأحكام نهائية حائزة لقوة الشيء المقضي به والذي يعتبر بمثابة القاعدة التنظيمية العامة الأساسية³، كما نص المشرع المصري على ذلك في نص المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري⁴، على أن هناك

¹ صافي أحمد قاسم علي: مرجع سابق، ص 763-764، نواف سالم كنعان: مرجع سابق، ص 268.

² حسين أبو زيد: مرجع سابق، ص 159.

³ حسن العفو: مرجع سابق، ص 59.

⁴ تنص المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري على: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على كافة".

شروط يجب توافرها لقيام الحجية المطلقة، البعض منها يتعلق بالحكم نفسه، والبعض الآخر يتعلق بالحق المدعي به.

تتمثل الشروط التي يجب توافرها في الحكم في أن يكون حكماً قضائياً قطعياً صادراً من جهة قضائية لها الولاية في الحكم الذي أصدرته بموجب سلطتها القضائية. وهذا ما يتوافر في حكم الإلغاء. أما الشروط التي تتعلق بالحق المدعي به فتتمثل في اتحاد الخصوم والمحل والسبب¹، غير أنه في أحكام الإلغاء يكفي أن يتحقق شرط واحد وهو وحدة المحل أو الطلب، ولا يهم بعد ذلك وحدة الخصوم أو وحدة السبب في الدعويين².

تثبت الحجية ماعدا للأحكام القطعية أي التي تفصل في النزاع كله أو في جزء منه سواء صدر الحكم ابتدائياً أو نهائياً، إذ ترتبط هذه الحجية بمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية المتعلقة به فقط. أما الأحكام التي لم تفصل في محل النزاع لا تحوز حجية مطلقة مثل الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع كتعيين خبير قضائي، وإجراء المعاينة أو تقدير الأضرار التي أصابت المدعي³. ولا يعد خروجاً عن الحجية المقررة للأحكام القضائية لجوء المحكوم لصالحه للمحكمة المصدرة للحكم لتصحيح الأخطاء المادية، وكذلك لجوءه إلى

¹ د/ محمود حلمي: نهاية القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1964، ص 298-299.

² صلاح عبد الحميد السيد: مرجع سابق، 236-237.

³ د/ عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، الكتاب الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات آثار الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، دون طبعة وتاريخ، ص 632.

تفسير الأحكام وذلك قصد توضيحها وتحديد المدلول الصحيح منها بشرط أن لا يؤدي هذا التفسير إلى تعديلها أو تحريفها¹.

غير أنه يجوز للغير الطعن في القرار الحائز للحجية من خلال اعتراض الغير الخارج عن الخصومة سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة²، وهو الوضع الذي استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي حالياً، بالرغم من رفضه لهذا الطعن في السابق³.

تتعلق الأحكام الصادرة بالإلغاء بالنظام العام⁴، إذ لا يجوز التنازل عنها لأن في ذلك إذن بمواصلة المخالفة التي شابت القرار الإداري المحكوم بإلغائه⁵، كما يحق لكل شخص أن يتمسك بها ويمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه⁶.

الفرع الثالث: آثار الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري.

إن العمل الأساسي للقاضي هو أن يقرر أو ينكر وجود حق شخصي أو موضوعي متنازع عليه، فالحكم الذي يصدره القاضي يجعل وجود الحق السابق

¹ د/ حسن بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1981، ص 431.

² د/ بعلي محمد الصغير: الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 266.

³ أحمد عودة موسي الغويري: قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر، 1988، ص 414-415.

⁴ أحمد عودة موسي الغويري: مرجع نفسه، ص 414.

⁵ د/ محمد السيد إبراهيم: مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، العدد الثاني، السنة الخامسة عشر، 1970، ص 135.

⁶ صلاح عبد الحميد السيد: مرجع سابق، ص 240.

نشأته غير متنازع فيه، ويعبر عن ذلك عادة بأن لأحكام القضاء أثر كاشف، فهي لا تنشئ المركز القانوني وإنما تكشف عنه فقط وتقرره، ومن هنا كان لأحكام القضائية أثر رجعي، غير أن رجعية حكم الإلغاء لا تستند لما لهذا الحكم من طبيعة كاشفة فحسب وإنما يرجع كذلك لما له من طبيعة خاصة، فكما هو معروف أن المدعي في دعوى الإلغاء إنما يطلب من القاضي أن يقرر في مسألة معينة عدم توافق القرار المطعون فيه مع قواعد المشروعية، فحكم القاضي بمثابة شهادة بعدم مشروعية هذا القرار منذ صدوره¹.

غير أنه ترد استثناءات على رجعية حكم الإلغاء تتمثل في قرارات الموظفين الفعليين، والحقوق المكتسبة².

يترتب على صدور حكم الإلغاء سقوط القرار الإداري الملغي من تلقاء نفسه، فلا يستلزم الأمر بعد ذلك إصدار قرار إداري بإلغاء القرار أو سحبه بل مجرد اتخاذ إجراءات مادية، وإذا استدعي الأمر إصدار قرارات لتنفيذه، فإن هذه القرارات لا ترتب بنفسها أثراً قانونياً غير الذي رتبته الحكم القضائي.

غير أن إزالة القرار الملغي بحكم قضائي وحده لا يعتبر الأثر الوحيد لحكم الإلغاء بل يستلزم التنفيذ الكامل لحكم الإلغاء أن تتخذ الإدارة الإجراءات التالية:

1. سحب جميع القرارات المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه بأثر رجعي من تاريخ صدورهما، إذ يتعين على الإدارة إصدار قرارات إدارية مضمونها سحب

¹ د/محمد السيد إبراهيم: مرجع سابق، ص 138.

² أحمد عودة موسى الغويري: مرجع سابق، ص 420.

جميع التصرفات التي أصدرتها في ظل تطبيق القرار الأصلي الملغي، وذلك بأثر رجعي ومن دون التقيد بميعاد الطعن القضائي¹.

2. إصدار قرار إداري يحل محل القرار الملغي² أو الذي تقرر انعدامه، غير أنه في مثل هذه الحالة يقتضي الأمر التمييز بين حالتين، إحداهما تكون فيها الإدارة ملزمة بإصدار قرار جديد والثانية تكون فيها الإدارة غير ملزمة بإصدار قرار جديد يحل محل القرار الذي تقرر انعدامه، ففي الحالة التي تكون فيها الإدارة ملزمة بإصدار قرار جديد يتعين عليها أن تصدره متفقا مع الشروط القانونية التي تقرر على إثر تخلفها إلغاء القرار الأصلي، وفي جميع الحالات التي تكون فيها الإدارة ملزمة بإصدار هذا القرار فإنه يتضمن أثرا رجعيا³.

3. إصدار قرارات تعتبر ضرورية لإعادة الحال إلى ما كان يجب أن يكون عليه لو لم يكن القرار المحكوم بإلغائه، ويشترط لذلك أن تكون إعادة الحال إلى ما كانت عليه كاملة، كما يجب أن تكون رجعية⁴.

غير أن الإدارة قد لا تتصاع إلى الحكم القضائي وتعتمد إلى تنفيذ القرار الذي تقرر بطلانه بحكم قضائي وتواصل في ترتيب آثاره مما يطرح الإشكال في تنفيذ هذا الحكم القضائي الذي قضى بإعدام القرار الإداري غير المشروع ومن

¹ د/ محمود حلمي: نهاية القرار الإداري، مرجع سابق، ص 313.

د/ محمد العبادي: قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 1995، ص 283.

² مسلم بن سليم بن مرهون التويي: مرجع سابق، ص 93.

³ د/ محمود حلمي: نهاية القرار الإداري، مرجع سابق، ص 318.

⁴ د/ رمضان محمد بطيخ: الحكم في دعوى الإلغاء وكيفية تنفيذه، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية (القضاء الإداري . القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية .) القاهرة، 2005، ص 479.

يوم صدوره، إذ يطرح التساؤل حول الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة الإدارة التي تعترض سبيل الحكم القضائي، أي مخالفة حجية الشيء المقضي به. إن الفرد الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي لصالحه يملك عدة حلول لجبر الإدارة على الامتثال للحكم وقيامها بتنفيذه، إلا أن هذه الوسائل التي يملكها الفرد يختلف في التأثير والضغط على الإدارة من وسيلة إلى أخرى ومن دولة لأخرى.

أولاً: رفع دعوى إلغاء جديدة: تقضي القاعدة العامة كما رأينا سابقاً بنفاذ القرار القضائي وبأثر رجعي ومن دون تدخل الإدارة إلا في بعض الحالات، كما أن قرارات وأحكام القضاء هي ملزمة للمحاكم الأخرى وللأفراد وحتى للسلطات الإدارية، فلا تملك هذه الأخيرة صلاحية تعطيل الحكم القضائي¹، وأي إجراء تتخذه ضد تنفيذ الحكم القضائي يجعل قرارها معيباً بعبء عدم المشروعية² (قرار باطل دون أن يكون منعماً) مما يعرضه لدعوى الإلغاء.

يستطيع الفرد الذي طعن في تصرف الإدارة الذي بموجبه تمتع عن تنفيذ الحكم أن يضيف إلى طلبه بالإلغاء طلباً بوقف تنفيذ قرار الإدارة الصادر بالمخالفة لحجية الشيء لحين الفصل في دعوى الإلغاء والتي لا تختلف في

¹ تنص المادة 171 من دستور 1976 "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي كل الظروف بتنفيذ أحكام القضاء". وهو ما جاء في نص المادة 136 من دستور 1989 ونص المادة 145 من دستور 1996 مع تغيير طفيف.

² د/ يسري محمد العصار: مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 13.

شيء عن دعوى إلغاء القرار الإداري الأول¹. كما أن هذه الأخيرة قد لا تكون مجدية ولنفس السبب وقد ترفض لتخلف شرط من شروطها ولا سيما شرط الميعاد مما يجعل تصرف الإدارة المخالف لمبدأ الحجية متحصنا ضد الإلغاء، لذا من الأفضل أن يتقرر عليه الانعدام وبالتالي يفتح طريق الطعن فيه لمدة زمنية أطول.

ثانيا: **الجزاء المدني:** قد يلجأ الأفراد إلى الاكتفاء بطلب التعويض في حالة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام من خلال ترتيب المسؤولية الإدارية للمرفق²، غير أن القضاء المصري في هذا الخصوص ذهب إلى ترتيب المسؤولية الشخصية للممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، حيث جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية: "إن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصي يستوجب مسؤوليته عن التعويض

¹ حمدي ياسين عكاشة: مرجع سابق، ص 400.

² تنص المادة 05 من القانون 02/91 المؤرخ في 1991/01/08 المتعلق بتنفيذ بعض القرارات القضائية على: "يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية ... المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري".

وتطبيقا لذلك لا بد من مسلك الإجراءات التالية:

1. عدم تحصيل مبالغ التعويض رغم مرور شهرين من إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ.
2. إيداع طلب التحصيل على مستوى الخزينة مرفوق بنسخة تنفيذية للقرار الصادر عن القضاء الإداري
3. يقوم أمين الخزينة بتسديد المبلغ خلال ثلاثة أشهر.

المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه ينبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة، ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة...¹.

وقد جرت أحكام القضاء الفرنسي على أن امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء والتي يترتب عليها ضرر جسيم، يشكل خطأ شخصي يتم التعويض عنه من طرف الموظف الممتنع عن التنفيذ، لأن الموظف بامتناعه عن التنفيذ يكون قد خرج عن القاعدة التي تتطلب احترام قوة الشيء المقضي به².

ثالثاً: الجزاء الجنائي: يمكن تطبيق المسؤولية الجنائية على الموظف المختص الذي يرفض الامتثال للأحكام والقرارات القضائية، إذ حرص المشرع الجزائري على تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو عرقلتها³، وذلك بإقرار أن كل موظف مسؤول يمتنع عن تنفيذ الحكم أو يعطله ويعرقله عمداً يكون مهدداً بدعوى جنائية مباشرة يرفعها المحكوم له، وتكون نتيجتها تسليط عقوبة الحبس والغرامة. وهذا الجزاء الردعي والتهديد به يمثل ضماناً عملية لمصلحة تنفيذ الأحكام القضائية التي يجب على الإدارة تنفيذها أو المساهمة في عملية تنفيذها من خلال دورها الإيجابي والسلبي في ذلك.

اعتبر المشرع المصري عدم تنفيذ الموظف لأحكام القضاء جرماً معاقباً

¹ نواف سالم كنعان: مرجع سابق، ص 275-276.

² الكبير البياض: مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، العدد ثلاثون (30) تصدر عن جامعة مراكش المغرب، 1998، ص 18.

³ المادة 138 من الأمر 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المعدل و المكمل بالقانون رقم 09/01 المؤرخ في 26/06/2001.

عليه، وذلك من خلال نص المادة 123 من قانون العقوبات المصري، والتي تجد سند لها في الدستور المصري¹.

غير أن الإدارة في بعض الأحيان لا تتأثر بهذه الوسائل وتصر على عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، وتعتمد في بعض الأحيان إلى فرض عراقيل أمام عملية التنفيذ.

في ظل هذا التعنت من طرف الإدارة هل يمكن للقاضي النطق بغرامة تهديدية ضدها أم لا ؟

لم يطبق القضاء الإداري الفرنسي الغرامة التهديدية على الإدارة إلا بعد صدور قانون 1980 ومرسوم 12 ماي 1981، إذ منحت بموجبها صلاحية فرض الغرامة التهديدية من قبل مجلس الدولة ضد الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وهذه الغرامة عبارة عن مبلغ مالي يقدره القاضي ويدفع عن كل يوم تأخير، فنصت المادة الثانية من قانون 1980 على: "أنه في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم إداري يتعين على مجلس الدولة تلقائياً أو بناء على طلب المحكوم له أو بناء على طلب لجنة التقرير والدراسات أن يحكم بغرامة على هذه الإدارة وذلك بعد مرور سنة على صدور الحكم..."².

¹ مصطفى التراب: إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 27، سنة 1999، ص 113.

² د/ الحبيب العطشان: عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري من طرف الإدارة، مجلة القضاء والقانون، العدد 156، سنة 2008، ص 27.

رفض مجلس الدولة الجزائري¹ تطبيق الغرامة التهديدية على أساس أنها عقوبة حيث قضي بأنه: "حيث وأنه في الأخير، وبما أن الغرامة التهديدية التزام ينطق به القاضي كعقوبة، فإنه ينبغي أن يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وبالتالي يجب سنّها بقانون، حيث أنه لا يجوز للقاضي في المسائل الإدارية، النطق بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد أي قانون يرخص صراحة بها. وأن القرار المستأنف بإرفاقه قرار الطرد بغرامة تهديدية قد تجاهل هذا المبدأ، مما يستوجب بالنتيجة طلب وقف التنفيذ"².

إن هذا الموقف لمجلس الدولة الجزائري لا يجد ما يبرره في عهد يعتبر فيه القاضي الإداري حامي الحقوق والحريات الفردية والأساسية والحاجز المنيع ضد

¹ فرض الغرامة التهديدية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي مر بمرحلتين، قبل 1980 لم يكن المجلس يسمح لنفسه بالحكم لها ولا يمكنه بوجه عام توجيه أوامر للإدارة إلا أنه بعد تاريخ 1980/07/16 أصبح القانون يسمح للمستفيد من قرارات الإلغاء في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذها أن يلجأ إلى القضاء الإداري (مجلس الدولة) لتقرير غرامات تهديدية¹ على الإدارة بعد مرور شهر من تاريخ تبليغ القرار، وبعدها سمح المشرع الفرنسي لسائر المحاكم الإدارية بما فيها محاكم الاستئناف من فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية، وفي عام 1995 أجاز المشرع الفرنسي للقضاء الإداري توجيه أوامر صريحة للإدارة من أجل إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري مع جواز الجمع بين الأوامر والتهديد المالي¹. أما في مصر فلا يوجد نص قانوني يمنع القضاء الإداري من توجيه أوامر للإدارة أو فرض غرامة تهديدية، بل أنه يوجد نص في القانون المدني يسمح بفرض الغرامة من طرف القاضي وهذا النص يصلح لكل المنازعات بما فيها الإدارية(د/يسري محمد العصار: مرجع سابق، ص20)

² قرار رقم 014989 بتاريخ 2003/04/08، صادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، 2003، ص177.

تعسف الإدارة، بالإضافة إلى تكريس المؤسس الدستوري لمبدأ يحصر من خلاله على إلزام جميع الأجهزة في الدولة بتنفيذ أحكام القضاء¹.

كما أن مجلس الدولة الجزائري بهذا الموقف يكون قد رفض مسايرة القضاء الإداري الفرنسي و الفقه المقارن الداعي إلى فرض الغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري على الإدارة حتى تخضع لمبدأ حجية الشيء المقضي به².

إلا أن المشرع الجزائري تفتن لخطورة الوضع فنص على إمكانية تطبيق القاضي الإداري - الذي أصدر الحكم أو القرار القضائي الإداري - للغرامة التهديدية ضد الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ وذلك على النحو التالي:

- يمكن للقاضي الإداري أن يأمر بغرامة تهديدية مع تحديد ميعاد سريانها، فالقاضي هنا ليس ملزم بفرض الغرامة على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ وإنما هي سلطة تقديرية ممنوحة له بنص المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- الغرامة التهديدية يجب أن تكون مستقلة عن التعويض أي ليست جزء من التعويض طبقا لنص المادة 982 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- يمكن للقضاء أن يتراجع عن الغرامة التهديدية التي فرضها على الإدارة أو أن

¹ غناي رمضان: عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، تعليق على قرار مجلس الدولة بتاريخ 2003/04/08 في الملف رقم 014989، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد الرابع، 2003، ص156.

² Chapus ;R :DroitduContentieuxadministratif ;Montchestien ;5éme édition, Parisn 1995, p 834 et 835.

³ المواد من 980 إلى 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

يخفض من قيمتها كلما دعت الضرورة لذلك، كما يحق للقاضي أن يأمر بدفع جزء من الغرامة التهديدية للخرينة إذا تجاوزت قيمتها قيمة الضرر طبقاً للمادتين 984 و 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خاتمة

يفصل القاضي الإداري في الطعون بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بحكم قضائي يحوز حجية مطلقة وبقضي بإزالة كافة آثار القرار الإداري غير المشروع ومنذ تاريخ صدوره، فتكون الإدارة حينئذ مطالبة بإعادة الحالة إلى ما كانت عليها قبل إصدارها للقرار الإداري الباطل.

إن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يعتبر من النظام العام لا يجوز التنازل عنه خلافاً للحكم الصادر في دعاوى القضاء الكامل الذي يحوز حجية نسبية فقط. غير أنه قد ترفض الإدارة الامتثال لأحكام وقرارات القضاء فتخالف من خلال رفضها مبدأ حجية الأحكام القضائية مما يجعلها في مواجهة عدة وسائل تقررت لجبرها وحملها على التنفيذ والتي قد تصل إلى حد فرض غرامة مالية على الإدارة من قبل القاضي الإداري.

غير أننا نرى بأن الوسيلة الناجحة في جبر الإدارة على التنفيذ هي تحميل الموظف الممتنع عن التنفيذ والذي منحه القانون صلاحية تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية المسؤولية الشخصية، من خلال إلزامه بدفع الغرامة التهديدية من ماله الخاص، فمثل هذا الإجراء يقلل من حالات الامتناع التي تمارسها الإدارة تجاه الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها.