

ممارسات القضاء الاداري لإخضاع الإدارة العامة في الدعوى الادارية

اعداد الباحثة لى فيصل جوني

مدرس مساعد

دائرة جهاز الاشراف والتقويم العلمي- وزارة التعليم العالي

Email : lumaluma476@gmail.com

المستخلص:

يناقش البحث ممارسات القضاء الاداري لإخضاع الإدارة العامة في الدعوى الإدارية لاسيما وأنه ليس للقاضي الإداري أن يصدر أوامر صريحة للإدارة كي تقوم او تمتنع عن عمل باستثناء سلطة إلغاء القرار الإداري المشوب بعيوب محددة، و لايجوز له أن يعدل في قرارات الادارة لالغاء العيب المشوب به، او أن يكون محلها في إصدار قراراتها الصائبة بدل المعيبة الملغاة. ولكن مع التطور الحاصل في اساسيات القضاء الإداري فقد تم تبني مبادئ اساسية في إجراءات القضاء الإداري من اجل استجابة الإدارة في الدعوى الإدارية ، تكمن في ممارسات القاضي الإداري التي تتلاءم مع خصوصية المهام التي يؤديها في إطار دولة القانون والمؤسسات التي تستوجب حماية حقوق الافراد امام توسع السلطة التقديرية للإدارة.

الكلمات الاصطلاحية: السلطة التقديرية – المشروعية- ملائمة القرار الإداري.

Abstract:

This research discusses the practices of administrative courts in holding public administration accountable in administrative litigation, particularly since the administrative judge cannot issue explicit orders to the administration to perform or refrain from an action, except for the power to annul an administrative decision tainted by specific defects. Nor can the judge amend decisions to eliminate the defect, or replace the administration in exercising the power to issue valid administrative decisions in place of the annulled, flawed ones. However, with the development of the fundamentals of administrative law, basic principles have been adopted in administrative court procedures to ensure the administration's responsiveness in administrative litigation. These principles lie in the practices of the administrative judge, which are tailored to the specific nature of the tasks performed within the framework of the rule of law and institutions that necessitate protecting individual rights against the expansion of administrative discretion.

Keywords: Discretionary power – Legality – Suitability of administrative decision.

المقدمة:

يعد مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة العامة وقراراتها ذو أهمية خاصة ويرتبط وجوده بدولة القانون ، بالقدر الذي تستدعيه وتستلزمه نصوصه، و مطابقة للمصلحة العامة في نفس الوقت، اذ يكفل هذا المبدأ حماية حقوق الأفراد في التصدي للسلطة العمومية من غير استثناء لكل الاطراف من الخضوع له؛ و لقوة القانون الذي وجدت باسمه السلطة بما

يحقق من التوازن بين السلطة العمومية من ناحية، و حقوق الأفراد و حرياتهم من ناحية أخرى ، بالرغم من تجاوز الإدارة العامة في كثير من الحالات حدود تلك السلطات، بل و حتى التعسف في استخدام امتيازات منحها لها القانون احياناً ، معتمدةً صور مختلفة لا يبررها القانون مبررة ذلك باسم المصلحة العامة، مما يدفع بالأفراد إلى اللجوء الى سلطة أخرى مستقلة و هي سلطة القضاء لرد تعسف السلطة ، وتعديل مسارها القانوني المفترض، وهنا يأتي دور القضاء الإداري الذي أرتأت الكثير من الدول المعاصرة انشاءه منفصلاً عن القضاء العادي (او القضاء العدلي) ، ومع ذلك فإن حدود سلطات القاضي الإداري ينبغي عدم تجاوزها بتدخله المباشر في عمل الإدارة ، نظراً لما يفرض عليه مبدأ الفصل بين السلطات، فالتوازن هنا ضروري عند رد التجاوزات من قبل الإدارة و التعسف الحاصل منها في استخدام السلطات ضد الأفراد وفقاً لمبدأ المشروعية من ناحية، و عدم استطاعته توجيه أوامر لها لفرض تنفيذ ما يلزمها به القانون من ناحية أخرى.

وفقاً لما تقدم يطرح البحث موضوع ممارسات القضاء الإداري لاختصاص الإدارة العامة في الدعوى الإدارية لاسيما و أنه ليس للقاضي الإداري أن يصدر أوامر صريحة للإدارة كي تقوم او تمتنع عن عمل باستثناء سلطة إلغاء القرار الإداري المشوب بعيوب محددة، كما ليس له أن يعدل في القرارات التي تصدرها بما يلغي العيب المشوب به، أو أن يكون مقامها في إصدار قراراتها الإدارية الصحيحة بدل تلك المعيبة الملغاة.

وعليه فقد تكون البحث من ثلاث مباحث ؛ وكان المبحث الأول بعنوان (الإدارة العامة بين السلطة التقديرية والمشروعية) وتكون من (المطلب الأول: ضرورة سلطة الإدارة التقديرية ومداه) و(المطلب الثاني : خضوع الإدارة العامة للمشروعية) ، ثم المبحث الثاني بعنوان (رقابة القضاء الإداري على الإدارة العامة وتكون من (المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري ومهامه) و(المطلب الثاني: خصائص القضاء الإداري) و (المطلب الثالث: تدخل القاضي الإداري وإصدار الاحكام) ثم المبحث الثالث بعنوان (ادوار القاضي الإداري لاختصاص الإدارة العامة في الدعوى الإدارية) وتكون من (المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في اطار دعوى الالغاء والتعويض) و (المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري لملاءمة القرار الإداري مع الوقائع) و(المطلب الثالث: تصدي القاضي لعدم إختصاص الإدارة).

مشكلة البحث :

تبقى ادوات الضغط التي يقررها القانون لضمان احترامه وفرضه على الإدارة لتنفيذه غير مجددة، فضلاً عن الأحكام القضائية التي تنتظر تنفيذها، نظراً للسلطة التقديرية التي تمتاز بها الإدارة ، مما يدفع للبحث عن حالة من التوازن بين الإدارة العامة و الفرد في ظل دولة القانون التي تقتضي بضرورة خضوع كل من هيئاتها و سلطاتها لسيادة القانون، و تفرض تحقيق الأمن لأفرادها في ممتلكاتهم و أنفسهم، وإشباع حاجاتهم تحت حماية سلطة قضائية مستقلة تحد من تعسف الإدارة في استخدام الامتيازات الممنوحة لها. و عليه يمكن طرح مشكلة البحث وفق التساؤلات التالية :

- 1- ماهي سلطة القاضي الإداري في اخضاع الإدارة العامة في الدعوى الإدارية؟
- 2- ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها لخضوع الإدارة للقانون ؟

3- كيف يمكن إيجاد نوع من التوازن بين الإدارة العامة والفرد للحد من التجاوزات ومراعاة الحقوق والواجبات بين الطرفين؟

أهمية البحث:

تتجسد أهمية الموضوع بما أثير من جدل فقهي حاد حول مبدأ سائد يقضي بعدم اصدار أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري ، و حظر الحلول محلها وحدود وصلاحيات الإدارة في مواجهة تلك الاوامر، لاسيما و أن ذلك اعتبر سببا رئيساً في التوسع في سلطاتها التقديرية وعدم الانصياع او التهرب من سلطات القضاء الاداري.

اهداف البحث:

يهدف البحث للوصول الى ما يأتي :

1. تحليل الأسانيد المتخذة من قبل القضاء لرفض توجيه أوامره للإدارة، ومدى تبريره كأساس قانوني للرفض.
2. بحث التبريرات التي تنادي بإطلاق سلطات القاضي الإداري، ومدى تأثير وتأثير القاضي الإداري بتلك الآراء.
3. توضيح بعض ممارسات القاضي الإداري لاختصاص الإدارة العامة في الدعوى الادارية.

المبحث الأول: الإدارة العامة بين السلطة التقديرية والمشروعية

المطلب الأول: ضرورة سلطة الإدارة التقديرية ومداهها

تسعى الإدارة الى تحقيق المصلحة العامة في كافة قراراتها الإدارية لإضفاء صفة المشروعية على تلك القرارات ، حيث إن سلامة العمل الإداري تدور وجوداً وعدمياً مع ما يتحقق من المصلحة العامة، وهو ما يتطلب منح الإدارة القدر الكافي من مرونة اتخاذ القرارات متمثلة في السلطة التقديرية لكي تواكب التطورات المتسارعة، واتخاذ قرارات فعالة ومناسبة تحقق المصلحة العامة^(١). فالمشرع لا يمتلك القدر الكافي من الخبرة الإدارية لاستدراك ضوابط الإدارة التي تحدد مسيرة العمل، وما يناسب ظروف ومشاكل الإدارة المختلفة وأسلوب عملها، في حين يتمتع رجال الإدارة العامة بالخبرة المطلوبة التي تجعلهم متمكنين في تقديرهم للأمور وصنع القرار المناسب بكل حالة على حدة^(٢).

ومع ان هناك اتفاق حول محددات ومقومات السلطة التقديرية للإدارة، بأن تمتلك مجالاً من الحرية في التصرف و ممارسة الاختصاصات و النشاطات المنوطة بها، من غير أن يفرض عليها القانون وجوبية التصرف في اتجاه معين^(٣). غير ان كل عمل إداري يتجسد فيه قدر من السلطة التقديرية مع الاختصاص المقيد ، و كل ما هنالك أن نطاق السلطة التقديرية تختلف سعتها في كل عمل إداري سواء كان يتبع السلطة التقديرية أو السلطة المقيدة^(٤). حيث ينشأ القانون العام الحديث، على مبدأ الإختصاص، ومن ثم تحديد اختصاصات بذاتها لرجل الإدارة، كنتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن هذا المبدأ لا يعني تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فقط ، إنما يستتبعها بضرورة توزيع الاختصاصات في مجال السلطة الواحدة^(٥).

وفق ذلك فإن تقرير اختصاصات الإدارة من قبل المشرع لا بد ان تسلك أحد السبيلين : إما ان يمنحها اختصاص أو سلطة مقيدة، او قد يمنحها اختصاص أو سلطة تقديرية، فإذا كان المشرع قد حدد للإدارة شروط ممارسة الاختصاص ورسم لها حدوده وأجبرها على التدخل في حالة توفر هذه الشروط كانت سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيدة، أما إذا ترك المشرع للإدارة قدراً من حرية التقدير سواء بالنسبة لاتخاذ الإجراء أم عدم اتخاذه أو بالنسبة لأسباب اتخاذه بحيث تمتلك تقدير ملائمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذه كانت سلطة الإدارة تقديرية^(١).

ويرى الفقيه الفرنسي (هوريو) أن " الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية إذا كان لها حرية اتخاذ القرار الإداري حينما تكون بمواجهة ظروف واقعية معينة واختيار القرار المناسب من بين عدة قرارات إذا لم يفرض القانون المسلك الواجب إتباعه مسبقاً^(٢). فإذا كانت للسلطة الإدارية حرية تقدير الظروف والوقائع، التي تبرر القيام بالعمل، وحرية اختيار نوع العمل الذي تقوم به، وحرية تحديد الوقت الذي تعمل فيه، وحرية تحديد الأهداف التي يراد تحقيقها، فإنه يقال: أنها تتمتع بسلطة تقديرية في مباشرة نشاطها، أما إذا كان القانون قد حدد الظروف والوقائع التي يجب توافرها لإمكان مباشرة العمل الإداري، وحدد نوع العمل الذي يتعين على الإدارة القيام به، في حالة توافر هذه الظروف ويحدد الهدف الذي يتعين على الإدارة أن تعمل لتحقيقه، كما يحدد الوقت الذي يجب أن يباشر فيه العمل، فإنه يقال: أن سلطة الإدارة مقيدة^(٣). ويعني ذلك أنه كلما امتنعت القوانين من إلزام الإدارة باتخاذ قرار معين إزاء حالة معينة فهذا يعني أن القوانين قد تركت للإدارة الحرية في أن تتخذ القرار الذي تراه ملائماً وفق تقديرها للظروف المحيطة^(٤).

ومع ان السلطة تقديرية تعني الحرية في تقدير وملاءمة اعمال الإدارة ، إلا ان هذه الحرية ليست مطلقة، و انما تنقيد بضرورة استهداف المصلحة العامة، او ما يحدده القانون من اهداف، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذه الاغراض كان القرار يشوبه عيب الانحراف بالسلطة مما يتعين الغاؤه^(٥). باعتبار انه يعني "عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص"^(٦).

عليه كان لا بد من الحد من مباشرة الإدارة لحريتها في السلطة التقديرية حتى لا تتحول الى سلطة مطلقة من كل قيد فعلي والزامها في أثناء ممارستها لاختصاصها التقديري أن تضع نفسها في الأحوال التي يوجبها القانون أو المبادئ القانونية العامة قبل إصدار القرار وإلا كان مخالفاً للقانون وواجب الإبطال^(٧).

المطلب الثاني : خضوع الإدارة العامة للمشروعية

إن اقرار القضاء بعدم الاختصاص في تحديد مشروعية سلطة الإدارة التقديرية ، لم تحدها نصوص تشريعية ، بل تسبب بها نظريات فقهية واجتهادات قضائية، تأثرت بمفاهيم سياسية سائدة في السنوات الأولى لقيام الجمهورية الفرنسية الأولى، التي كانت تهدف لتكريس مبادئ دولة القانون، وتحقيق المصلحة العامة، والتوفيق بين النظام العام والحقوق والحرريات العامة للأفراد^(٨).

وتعد السلطة التقديرية من أبرز مظاهر المرونة التي يتمتع بها النشاط الإداري، وهي تمثل صلاحية تمنح للإدارة في الحالات التي لا يلزم فيها المشرع باتخاذ قرار محدد، بل يترك لها حرية اختيار أن تتخذ القرار من عدمه، أو أن تختار بين عدة حلول ممكنة، على أن يكون ذلك كله في حدود القانون وبهدف تحقيق المصلحة العامة^(١٠) وهذا يعني ان يسود حكم القانون ، فخضوع مؤسسات الدولة وسلطاتها سواء كانت سلطات حكم او إدارة لحكم القانون يشير الى الحديث عن مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع كل الأشخاص للقانون في الدولة ، ويستوي في ذلك اشخاص القانون العام واشخاص القانون الخاص في حكم القانون^(١١).

وخضوع إدارة الدولة للقانون(مبدأ المشروعية) مع ما تملكه من فسحة أو مساحة للعمل الإداري تحت مسمى السلطة التقديرية للإدارة، يعني حرية التصرف والتحكم تحقيقاً للمصلحة العامة، التي تقتضي الخضوع للضوابط الإدارية كالنظام والأحكام الداخلية بدلاً من خضوعها للقواعد القانونية، وبالتالي فالسلطة التقديرية للإدارة ليست استثناء على مبدأ المشروعية بقدر ما هي سلطة تحقيق لإعمال الإدارة بطرق مخففة^(١٢) وقد يتسع مجال حكم مبدأ المشروعية ليشمل جميع أشكال تصرفات الدولة وما يتفرع عنها من هيئات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ومهما كانت تلك التصرفات و نوعها، فهو يحكم القرارات العامة التنفيذية ، و يحكم القرارات الفردية الخاصة ، فضلاً عن اتساع مجاله لحكم التصرفات الاتفاقية ، إضافةً للأعمال المادية التي ينشأ بسببها ضرر يوجب التعويض^(١٣).

ولكن ينسب للإدارة ان الأعمال التي تقوم بها من شأنها أن تؤدي إلى تقييد مجال المشروعية وسيادة القانون، وبالتالي مساس وانتهاك لحقوق وحرريات الأفراد، مما يستوجب تدخل القاضي الإداري في أعمال الإدارة لضمان احترام القانون من خلال فحص القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة في اطار مبدأ المشروعية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية وهذا ما يتضح من خلال ابراز دور القاضي الإداري في هذا المجال^(١٤).

ومع ذلك فان المشكلة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الادارة من جهات القضاء الاداري ما فتأت تشكل نقطة ضعف في القانون الاداري ، فطالما أن الامر متوقف على حسن النية لدى الادارة دعا الفقهاء ومن بينهم الاستاذ (فالين) الى التساؤل حول السبب في وجود القانون الاداري نفسه، وبالتالي فإنه ليس هناك مسألة أهم من مسألة إرغام الادارة على احترام أحكام القضاء الاداري^(١٥).

ومن خلال متابعة توجهات مجلس الدولة الفرنسي المتجددة يتوضح ان التوصل إلى تطبيق مبدأ المشروعية بكل مظاهره على الأعمال الإدارية، من خلال السلطة التقديرية للإدارة، ما هي إلا تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية^(١٦)، و سنلاحظ ذلك من خلال محاور البحث الحالي.

المبحث الثاني : رقابة القضاء الاداري على الإدارة العامة

المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري ومهامه

نشأ القضاء الإداري في الدول التي تتبنى القضاء المزدوج الذي يتكون النظام القضائي فيه من جهتين قضائيتين مستقلتين، الأولى هي القضاء العادي المختص في جميع المنازعات مهما كان نوعها بين الأفراد أنفسهم، أو في كل المنازعات بين الأفراد والهيئات الإدارية حين تتصرف تلك الهيئات وفقاً لأساليب القانون الخاص، أما بالنسبة للقضاء الإداري فيكون اختصاصها بصورة عامة محدداً على الفصل في المنازعات الإدارية، وهي المنازعات التي تنشأ بين الأفراد و الهيئات الإدارية، أو بين الهيئات الإدارية ذاتها عندما تنصرف باعتبارها سلطة عامة في تصرفها أو بأساليب القانون العام^{٢٠}.

وقد استرشدت دول النظام القضائي المزدوج أحكامها من فرنسا، باعتبارها من أولى الدول التي طبقت ذلك النظام، عندما أصبح مجلس الدولة الفرنسي محكمة قضاء إداري في عام ١٨٧٢ ، قبل ان يحدد المشرع الفرنسي عام ١٩٥٣ اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي على سبيل الحصر، وأصبحت المحاكم الإدارية هي محاكم ذات الاختصاص العام في نظر الدعاوى الإدارية^{٢١}.

ولكي تكون سيادة القانون فوق الجميع وفوق كل اعتبار سواء في علاقات الأفراد ببعضهم البعض أو في علاقات الإدارة مع الأفراد بهدف صيانة حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة السلطات الإدارية ، عُدت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيدها^{٢٢} ذلك أن عدم مراعاة مبدأ المشروعية من قبل الإدارة العامة يؤدي الى بطلان عملها غير الشرعي؛ فلا بد من التحقق منه عن طريق سلطة القضاء الإداري المقترنة بالرقابة المطلوبة لتأمين بطلان العمل غير الشرعي لاسيما مع التزايد في مظاهر السلطة التقديرية للإدارة الذي نجم عن سكوت المشرع عن تقييد الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية^{٢٣}.

ان دور القاضي الإداري من خلال الوظيفة الرقابية لا يقتصر على مجرد التحقق من احترام الشكل القانوني والإجراءات المقررة، بل يمتد ليشمل فحص جوهر القرار الإداري وملاءمته للقواعد الموضوعية، وذلك للتأكد من عدم وجود تجاوزات للسلطة أو إساءة لاستخدام الصلاحيات التي منحها القانون للإدارة، ومن هنا، تظهر أهمية القضاء الإداري كضامن رئيسي لمشروعية قرارات السلطة الإدارية، وضمان عدم خروجها عن الإطار المحدد لها قانوناً مما يسهم في تقليص النزاعات القانونية وتعزيز مناخ الثقة بين المواطنين والإدارة العامة^{٢٤}.

وقد شملت رقابة القضاء الإداري على المشروعية جميع القرارات الإدارية على اختلاف أشكالها وطبيعتها القانونية، سواء كانت قرارات فردية موجّهة لشخص معين أو فئة محددة، أو قرارات تنظيمية عامة تطبق على عدد غير محدد من الأشخاص، كما تشمل هذه الرقابة أيضاً مختلف الأعمال الإدارية الأخرى التي قد تمس بالمراكز القانونية للأفراد أو تحدث آثاراً قانونية تؤثر على مصالحهم، ولضمان فعالية هذه الرقابة، يعتمد القاضي الإداري على معايير دقيقة في تقييم المشروعية، من بينها التحقق من صحة الأساس القانوني للقرار الإداري، ومدى سلامة تفسير الإدارة للقواعد القانونية وتطبيقها بالشكل الصحيح، بالإضافة إلى كشف أي انحراف بالسلطة أو سوء استخدام للصلاحيات الممنوحة لها، والتي قد تؤدي إلى تحقيق أغراض مخالفة لما قرره القانون أو بعيدة عن المصلحة العامة، الأمر الذي يضمن حماية الحقوق وتحقيق العدل والإنصاف في العلاقة بين الإدارة والأفراد^{٢٥}.

كما يضطلع القضاء الإداري بمجموعة من الممارسات الأساسية التي تجسد جوهر وجوده وتحدد دوره الحقيقي، إذ لا يقتصر دوره على مجرد ممارسة المهام الرقابية، بل تشمل ممارسة المهام الوقائية وتتعداها إلى الفصل في المنازعات الإدارية، لتضمن مشروعية النشاط الإداري وتوفير الحماية اللازمة للحقوق والحريات^{٢٧}. نظراً لأن دور القاضي الإداري مهم في المنازعة الإدارية لأنه يستهدف دائماً الوصول إلى نقطة التوازن بين احتياجات الإدارة العامة ومصالح الأفراد؛ ومن ثم يسمح له بتوجيه أوامر لجهة الإدارة في حالات معينة، كحالة الاستيلاء أو التعدي أو الغلق الإداري، أو عندما ينص القانون على إلزام الإدارة بعمل أو الامتناع عن عمل، أو في حالة إبطال قرار سلبي أو أي حالة يمكن للقاضي أن يخلقها^{٢٨}.

بناءً على ما تقدم ينبغي أن يُزوّد القاضي الإداري وهو يحكم في النزاع المعروف عليه بكافة الأدوات التي تكفل الاضطلاع بمهمته وتفعيل دوره في المنازعة الإدارية، سواء أكان بمناسبة سير الخصومة أم أثناء تنفيذ ما يصدره من أحكام^{٢٩}. وعليه و وفقاً للمبادئ الدستورية والقانونية وقواعد العدالة واستناداً إلى الواقع العملي أيضاً، فإن القاضي الإداري يجب ان يتمتع بسلطات خاصة لاستكمال ملف الدعوى التي ترفع إليه والحكم بين طرفين غير متساويين، ويستوجب عليه -من خلال وظيفته الاستقصائية- توجيه أوامر للإدارة، من أجل تزويده بأدلة ووقائع مادية للفصل في الدعوى^{٣٠}.

المطلب الثاني: خصائص القضاء الإداري

لقد شكل القضاء الإداري نظامه القانوني والقضائي المتميز عن القضاء العادي، والذي يتولى أساساً البت في النزاعات التي تنشأ من الناحية الوظيفية ضمن النشاطات الإدارية، والتي لا يستطيع القضاء العادي تناولها نظراً لخصوصيتها الفنية والتقنية التي تحتاج تخصصاً قضائياً دقيقاً في قواعد القانون الإداري والمبادئ التي يقوم عليها، ذلك ان القضاء الإداري يختص بالنظر في النزاعات ذات الوصف الإداري الناشئة بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، وبين الهيئات الإدارية العامة، خلال ممارسة نشاطاتها في إطار الصلاحيات الممنوحة لها وفق القانون والهادفة لتحقيق المصلحة العامة والسير المنتظم للمرافق العامة^{٣١}.

يختص القضاء الإداري بخاصيتين رئيسيتين؛ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة، و حظر حله محلها، حيث أن القاضي الإداري ليس له أن يأمر الإدارة العامة بعمل ما، أو ان تمتنع عن القيام بعمل آخر، و لا يجوز له أن يكون محل الإدارة في القيام بعمل، أو اي إجراء هو من صميم اختصاصها، إذ تأثر هؤلاء الفقهاء بالتفسير السائد لمبدأ فصل السلطات الذي فسره رجال الثورة الفرنسية^{٣٢}.

كما تتسم منظومة القضاء الإداري بمجموعة من الميزات التي تختص بها عن القضاء العادي، ويأتي في مقدمتها طابع قواعدها الموضوعية والإجرائية الاستثنائي، حيث تنشأ تلك القواعد عبر ما يقرره القضاء الإداري نفسه بشكل كبير عبر إطار سلطته الاجتهادية، وذلك بسبب طبيعة النشاط الإداري المتغير، والذي يتجاوز عند حالات كثيرة نصوص قانونية ثابتة، مما يجعل القاضي الإداري في وضع يتطلب منه إبداع حلول قانونية تلائم واقع الإدارة المتجدد، وتستجيب لخصيصة المنازعات الإدارية، وتوفر المرونة اللازمة لمواجهة تعسف الإدارة العامة في قراراتها الإدارية^{٣٣}. وتحد من حالات تمتنع الإدارة

فيها عن تنفيذ الأحكام التي تصدر عن المحاكم الإدارية في الرض الصريح أو الناقص للحكم، والتحايل أو التراخي في تنفيذه ، وتعطيل تنفيذ الحكم بقرار إداري فردي^(٤). وكل ذلك يجسد دور القضاء الإداري كضامن لحسن استعمال السلطة التقديرية، في إطار مبدأ المشروعية الذي يحتم خضوع كل تصرف إداري للقانون من خلال فحص مدى توافق القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة تقديرية، مع القواعد القانونية والمبادئ الدستورية، دون أن يحل القاضي محل الإدارة في تقديره^(٥).

ان محددات القضاء الإداري جعلت من القاضي الإداري في موقع ليس له فيه وهو بصدد الفصل في الدعوى ان يحل محل الإدارة في اصدار القرارات الادارية أو أن يعدل فيها أو يغير مضمونها، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لحكم الالغاء، وذلك بأن يقوم بإصدار قرار جديد محل القرار المعيب أو أن يعدل فيه ليزيل ما لحقه من عدم المشروعية^(٦). كما لا ينبغي أن يجري القاضي بتقديره أياً من المسائل التي تتطلب تقدير جهة الإدارة، أكان ذلك صريحاً أو ضمناً، فالقاضي الإداري ليس سلطة وصائية على الإدارة ويقتصر دوره على ممارسة نشاطه القضائي المتمثل في إنزال حكم القانون على النزاع القائم أمامه^(٧).

وقد جاءت معارضة الفقهاء لمبدأي حظر توجيه الاوامر للإدارة وحظر الحلول محلها، حيث يرى أنصار هذا الاتجاه في فرنسا أن التذرع بمبدأ الفصل بين الهيئات ما هي الا حجة واهية، وإقحام للمبدأ في غير موضعه ، وبالتالي يحول دون تدخل القضاء من أجل تنفيذ أحكامه، وهو ما عبر عنه الفقيه (Jeze) بقوله بأن " مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارة العاملة، كأساس لمبدأ الحظر ما هو الا خرافة قديمة اصطنتعتها أنظمة مستبدة ، لا يستقيم وجوده الان بما يرتبه من آثار"^(٨).

استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على رقابة مشروعية السلطة التقديرية منذ قضية" بلانكو(Blanco) " عام ١٨٧٢، الذي يمثل ركيزة جوهرية في ترسيخ وإرساء مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها ووجوب التعويض عن الأضرار التي تسببها للأفراد وأن هذه المسؤولية لا يمكن أن تكون خاضعة لمبادئ القانون المدني الخاصة بعلاقة الأفراد بعضهم ببعض لأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تختلف تبعاً للمصالح وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد^(٩).

وفي العراق جاء تشريع قانون مجلس الدولة رقم(٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل) على اختصاص محكمة القضاء الإداري التي أنشأت بقانون التعديل الثاني رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩ بـ: "النظر في صحة القرارات الإدارية ومدى مشروعيتها، وإلغائها إن ثبت مخالفتها للقانون أو إساءة استعمال السلطة"^(١٠).

وقد أيد البعض ما ذهب اليه القضاء الإداري في العراق، والمتمثل بمحكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام (سابقاً) ، من تضمين بعض أحكامه أوامر الى الإدارة ، فقد ذهب الدكتور مازن ليلو راضي ، الى تأييد توجيه أوامر من القاضي الإداري الى الإدارة ، كون أن أعمال مبدأ الحظر سوف يؤدي الى ضياع حقوق الأفراد وحررياتهم ، وخصوصاً اذا ما تعلق الأمر بإصدار قرارات تشكل اعتداء خطير على الحريات الأساسية ، مما يستدعي وقوف القضاء الإداري لحماية تلك الحريات من خلال الأوامر التي يصدرها لمواجهة الإدارة^(١١).

بينما أيد جانب من الفقه مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة ، فقد انتقد الدكتور غازي فيصل مهدي موقف القضاء الإداري بسبب تجاوزه الحدود بإصداره أوامر الى الإدارة ، والحلول محلها عن طريق قيامه بتعديل القرار الإداري المطعون به ، حيث يعتبره تدخلا من جانب القضاء الإداري في عمل الإدارة والذي يعتبر من صميم اختصاصها^(٢٠)؛

وفي ظل الجدل الفقهي الحاصل يبقى مبدأ المشروعية من المبادئ الدستورية الراسخة، والذي يقتضي خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، سواء أكانت تلك التصرفات ناتجة عن سلطة مقيدة أو تقديرية، وهذا المبدأ يمثل أحد أركان الدولة القانونية، وقد نصت الدساتير الحديثة، ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، في المادة (١٩ / أولاً)، على أن "القضاء مستقل، لا سلطان عليه لغير القانون، كما نصت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي على أنه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن". وهذا النص يشكل أساساً دستورياً صريحاً للرقابة القضائية على جميع القرارات الإدارية، بما فيها تلك الصادرة استناداً إلى سلطة تقديرية^(٢١).

المطلب الثالث: تدخل القاضي الإداري وإصدار الأحكام

يقوم القاضي بتعديل الأساس القانوني للقرار الإداري في تلك الحالات التي تصدر فيها الإدارة قرار إداري وفق الضوابط والإجراءات والأسباب القانونية المعتمدة لإصداره، في إطار السلطة المقيدة التي تلزمها بإصداره، غير انها تعتمد أساس قانوني خاطئ في ذلك، لا يخولها إصدار مثل ذلك القرار ، عندئذ يقوم القاضي الإداري بإحلال الأساس الصحيح بدل الباطل^(٢٢).

كما أن القضاء الإداري مخول بالتحقق من مدى صحة الوقائع التي استند إليها القرار، وما إذا كان القرار قد صدر بهدف مشروع ، وما إذا كانت الوسيلة المتبعة متناسبة مع الغاية المرجوة، كما ان رقابة القضاء على حسن استعمال السلطة التقديرية -على الرغم من أن القضاء لا يتدخل في تقدير ملاءمة القرار- تعني أنه يتدخل عند الخطأ في الوقائع ، والانحراف بالسلطة ، وإساءة استعمال الحق ، والمساس بحقوق الأفراد بدون مبرر قانوني^(٢٣).

فالقضاء الإداري يقوم بإسناد القرار إلى الواقعة الصحيحة بدلاً عن تلك التي تقرر عيبها، إلا أن سلطته في ذلك محددة بضوابط، فلا يمكن للقاضي الإداري إحلال السبب المادي الصحيح للقرار الإداري بدل السبب الخاطئ إلا عندما تكون الإدارة بصدده ممارسة سلطة مقيدة، أي ملزمة بإصدار هذا القرار ، فيما يقوم القاضي بإحلال السبب المشروع محل السبب غير المشروع^(٢٤).

كما يمتد دور القضاء الإداري في الرقابة على المشروعية إلى مراقبة الجوانب الإجرائية للقرارات الإدارية، بما فيها مدى التزام الإدارة بالإجراءات الشكلية والإلزامية المحددة قانوناً عند إصدار القرارات الإدارية، مثل احترام المدد القانونية للتبليغ والتعليق وضمان حق الأفراد في الدفاع، مما يعزز من شفافية العمل الإداري ويكرس قواعد النزاهة والإنصاف في الإجراءات المتبعة^(٢٥).

وتتخذ الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري طبيعة خاصة وغالبا ما تكون بصورة عينية تهدف للرقابة على صحة القرارات الإدارية المتنازع حولها، عن طريق إلغائها أو تعديلها في حال ثبوت مخالفة للقانون، فالقضاء الإداري يوجه أحكامه عادةً إلى العمل الإداري، وليس

للأشخاص القائمين عليه، مما يجعل من أحكامه آلية تقويمية مهمة تضمن امتثال الإدارة للقانون ، واستعادة حقوق الافراد المتضررة نتيجة تجاوزاتها المحتملة، بلا تركيز على عقوبات شخصية للمسؤولين الإداريين الذين تسببوا في هذه التجاوزات^(٤٠)؛

وبمجرد صدور الحكم الإداري فان على الإدارة وجوب تنفيذ الحكم الصادر ضدها إدارياً كان أم مدنياً، بينما لا يكون دائماً تنفيذه سهلاً، حيث كثيراً ما يقابل بامتناعها ، سواء كان هذا الامتناع صراحة أو ضمناً والذي قد يأخذ شكل الاستمرار في تنفيذ القرار الملغى (الإلغاء) أو في اتخاذ إجراءات مخالفة للحكم (التعويض)، ويبقى الأمر غير مقبول ما لم تبيحه مبررات للامتناع^(٤١)؛

وتتميز الأحكام الإدارية بالأثر الرجعي الذي يستهدف إزالة آثار القرار الإداري غير المشروع وإعادة الأوضاع القانونية إلى ما كانت عليه قبل صدور هذا القرار ويشكل ذلك ضماناً فعالة لتصحيح الأوضاع القانونية التي أخل بها القرار الإداري، وتعويض الضرر اللاحق بالافراد، مما يعزز من دور القضاء الإداري في حماية التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق الافراد^(٤٢).

المبحث الثالث : ادوار القاضي الإداري لاختصاص الإدارة العامة في الدعوى الإدارية

ان التطور الحاصل في اساسيات القضاء الإداري وفي ظل ما ابتدعه القضاء الإداري الفرنسي، أدى الى تبني مبادئ اساسية تقضي الى اخضاع الإدارة في الدعوى الإدارية ، وتبرر الضرورة الموجبة لممارسات يقوم بها القضاء الإداري المتخصص والمنفصل عن القضاء العادي، والذي يتلاءم مع خصوصية المهام التي يؤديها في إطار دولة القانون والمؤسسات^(٤٣).

ونورد أهم الأدوار التي يقوم بها القضاء الإداري لاختصاص الإدارة فيما يأتي :

المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في اطار دعوى الالغاء والتعويض

يمارس القضاء الإداري رقابة فاعلة على أعمال الإدارة للتأكد من احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق الأفراد ضد أي تجاوز أو تعسف من جانب الإدارة، حيث يحوز هذا القضاء على سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، كما يقضي بالتعويض للأفراد نتيجة ضرر أصابهم من أعمال الإدارة أو تسيير المرافق العامة^(٤٤).

ويقوم القاضي الإداري بالرقابة على القرارات الإدارية في كافة الأحوال والظروف، سواء كانت سلطة الإدارة تقديرية أو مقيدة ، و في الظروف العادية أو الاستثنائية، ويكون القرار مشوباً بعيب السبب وقابلاً للإلغاء، إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها لوقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وسواء ثبت حسن النية الإدارة أو خلافه ، أي أنها اعتمدت بقيام الوقائع التي كانت تدعيها أم بعدم توافرها^(٤٥).

تقوم دعاوى الإلغاء على الإقرار بمشروعية القرار الإداري أو بعدم مشروعيته، حيث انصبت الرقابة القضائية على نواحي المشروعية في مجالات تكون سلطة الإدارة مقيدة فيها ، ان كان هناك اي عيب في مشروعية القرار الإداري، فان على القاضي الإداري الغاءه، وحينما توجد سلطة تقديرية للإدارة فان سلطة القاضي تنحصر في الالغاء والتعويض^(٤٦). حيث تعد الدعوى الادارية وسيلة الافراد لحماية مكاسبهم التي تعرضت للهدر من قبل الادارة العامة بممارسات وتصرفات غير مشروعة، أثارت بموجبها

عدم مشروعية ، و تحرك دعوى تجاوز السلطة التي تؤدي في حالة حكم القاضي بإلغاء العمل غير المشروع للإدارة واندثاره بأثر رجعي^{٤٠}. ويُعد السبب من الأركان الجوهرية للقرار الإداري، ويقصد به الوقائع القانونية أو المادية التي تدفع الإدارة لإصدار قرارها، فإذا تبين أن السبب غير صحيح أو غير واقعي، فإن القضاء يبطل القرار، حتى لو كانت للإدارة سلطة تقديرية^{٤١}. وللقاضي الإداري في إطار دعوى التعويض ان يستبدل القرارات الإدارية التي تسببت في حدوث اضرار للطاعن باعتبار تلك الدعاوى من الدعاوى الشخصية، بعكس دعوى الإلغاء التي تعتبر من الدعاوى الموضوعية^{٤٢}. ووفق ذلك لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في التنازع المطروح عليه توجيه الأمر إلى الإدارة كي تقوم بعمل أو تمتنع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل^{٤٣}. و لا يمنع ذلك الإلغاء الجزئي لبعض القرارات الإدارية بناء على طلب المدعي، أو لكون عيب المشروعية لا يمس كل عناصر القرار^{٤٤}. ويعني "إبطال الجزء المعيب من القرار الإداري والإبقاء على الأجزاء الصحيحة، دون أن يؤثر ذلك على وجوده، بما يؤدي إلى إنقاذ القرار من البطلان"^{٤٥}.

لقد مثلت الرقابة على الوقائع المادية أهمية كبيرة للحكم على مشروعية القرارات الادارية، حيث ان رقابة القاضي الإداري في حدها الأدنى تمكنه من إلغاء القرار الإداري نتيجة خطأ تحديد الوقائع المادية؛ في حين تمثل الرقابة على التكييف القانوني مرحلة متقدمة من عملية الرقابة، حيث أنها تفترض حتماً أن يسبقها رقابة للوجود المادي للوقائع، و تمثل المرحلة الطبيعية من مستويات الرقابة التي تخضع له القرارات الإدارية كافة، اذ يمكن للقضاء الإداري الحكم بإلغاء القرار الإداري، في حال مخالفة الإدارة الوصف القانوني الصحيح للوقائع^{٤٦}.

لقد تطور القانون الاداري مع امتداد الرقابة الى صلب السلطة التقديرية للإدارة، حيث بدأ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على عنصر السبب من خلال الوجود المادي للوقائع التي يستند عليها قرار الإدارة، ثم خطى مجلس الدولة الفرنسي باتجاه رقابة سلطة الإدارة التقديرية من خلال الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع، و التي تمكنه من إلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في تحديد الوقائع المادية، ويعد أول قيد على السلطة التقديرية للإدارة^{٤٧}.

في مجال الرقابة على صحة التكييف القانوني للوقائع قضى مجلس الانضباط العام في العراق (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٤ والذي جاء فيه ((.. ولدى عطف النظر على الامر الاداري المذكور وجد أن المدعي استنفذه بعد أن تمتع بالإجازة الاعتيادية الممنوحة له قسراً لمدة ثلاثين يوماً، وبالتالي يكون الامر الاداري المذكور قد استهلك ولم تبقى له أهمية بعد تمتع المدعي بالإجازة التي منحت له بموجبه، وتأسيساً على ما تقدم قرر الحكم بالاتفاق الغاء الامر واعادة المدعي الى وظيفته السابقة))^{٤٨}.

ان تطور النظر الى السلطة التقديرية يعني حرية الإدارة في اختيارها للأسباب التي تبني عليها قرارها، ولا تعني السلطة المطلقة، فإن اختارت الإدارة أن تتصرف، و اختارت لقرارها سبب ما، فيجب أن يكون السبب صحيحاً، و على القاضي الإداري أن يتحقق من صحة ذلك السبب مادياً – الوجود المادي للوقائع – وقانونياً – التكييف القانوني للوقائع، و لا جناح عليه إن فعل ذلك، فان القاضي الاداري في مسلكه هذا يحترم

السلطة التقديرية للإدارة في اختيار أسباب قرارها، سواء اختارت التصرف أو عدم التصرف عند وجود أسباب القرار، وكل ما في الأمر فإن اختيار الإدارة بأن تتصرف فإن قرارها يجب أن يستند إلى سبب صحيح^(٦٤) فإن كان هناك عيب في السبب فلا يقرر القاضي مسؤولية الإدارة دائماً وبالتالي الحكم بالتعويض، وإنما يحكم بالتعويض في حالة ما إذا كان العيب جسيماً جداً ، حيث يقرر مجلس الدولة الفرنسي جسامه الضرر ومداه ، كل على حدة كما يُقدر مدى جسامه عيب السبب فيها وما يترتب من الأضرار للأفراد^(٦٥).

وبجانب مسؤولية الإدارة التي تقوم على أساس الخطأ، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ التعويض على أضرار صادرة عن تصرف مشروع من جانب الإدارة و لايشوبه شائبة ، أي انه اقام هذه المسؤولية على ركنين فقط من أركانها ؛ هما الضرر والعلاقة السببية، أي انه يتم التعويض عن كل ضرر منسوب الى نشاط الإدارة حين يتجاوز الحدود المعقولة المتوقعة، حيث يرى الفقه في غالبية؛ ان الأساس في هذه المسؤولية يتمثل في فكرة المخاطرة ومبدأ المساواة امام الأعباء العامة^(٦٦).

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري لملاءمة القرار الإداري مع الوقائع

يقصد بالملائمة تحقيق توافق مقبول بين سبب القرار ومحلّه، أو اشتراط علاقة تتطابق فيها الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ فيها، ويمكن أن تنشأ الملائمة من علاقة التطابق بين الوسيلة والهدف في نص ما، وهي بهذا المعنى تتغير حسب الحالة المتوقعة والمضار المتحصلة، كما يمكن أن ينشأ بعمل حساب ختامي للمزايا المتوقعة وللضار ودرجة خطورة الحالة، وأهمية الهدف الواجب الوصول إليه، والضيق الذي تسببه للأفراد^(٦٧) أي تتمتع الإدارة ببناء على ما يتيح لها القانون من الحرية في تقدير الظروف المالية واتخاذ القرار الذي تراه ملائماً بشأنها^(٦٨).

في العراق اشارت محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين الى مفهوم الملائمة بتعبير التناسب في كثير من قرارات مجلس الانضباط العام (سابقاً) ، كما نجده في قرارات الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة ومنها القرار الصادر في ٢٠١٠/٤/٧ وفيه اكد على مفهوم الملائمة من خلال تقريره للمبدأ الذي يقضي بان " العقوبة تقتضي ان تتناسب مع جسامه الفعل المرتكب ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة من خلال تنزيل العقوبة من العزل الى انقاص الراتب لكي تتناسب مع الفعل"^(٦٩).

و ما انفك التشريع يترك للإدارة حرية تقدير الظروف والوقائع التي تبرر العمل الإداري، وحرية اختيار نوع العمل ووقته، واختيار الأهداف التي تسعى لتحقيقها، ضمن الإطار العام للمصلحة العامة، ممّا يعني بأننا نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة منحها حرية ملاءمة قراراتها وفق الوقائع والأحوال التي تواجهها، وبما يتفق والمصلحة العامة، وضمن نطاق القانون بمعناه المادي، فهي تتمتع مثلاً في نطاق الوظيفة العامة بحرية اتخاذ قراراتها ذات العلاقة بالنقل أو الانتداب، أو حريرتها باختيار العقوبة التأديبية المناسبة، أو تقدير مدى خطورة الذنب الإداري المرتكب من قبل الموظف العام^(٧٠). كما منحت الإدارة قدرة ملائمة التدخل، حيث يكون لها قدرة الاختيار الحر في شأن تحديد وقت التدخل، والطريقة التي تتدخل بها من حيث اختيار القرار المناسب في إطار المصلحة العامة^(٧١).

ان تقدير الملائمة لا يدخل في مهمة القاضي العادية ، اذ ان القاضي لم يقع عليه الاختيار بالنظر الى كفاءته الإدارية ، فهو غير مسؤول كما انه لا يعد رئيساً ادارياً ، ومهما وضع امامه من أبحاث ومعلومات حول موضوع النزاع ، فانه لا يستطيع ان يقدر جميع أوجه ملاءمة القرار او ان يحيط بكافة الظروف التي صدر فيها القرار لانه عادة ما يكون بعيداً عن هذه الظروف وتنحصر معلوماته في حدود ملف الدعوى التي ينظرها^{٧٥}.

وفي ظل هذا الحال فان القاضي إذا انتهى إلى وجوب فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، وصحة تكييفها القانوني، فإن دوره يجب أن يقف عند هذا الحد، فلا يتعداه إلى بحث مدى أهمية وخطورة السبب وتقدير مدى الملائمة، بينه وبين الإجراء المتخذ على أساسه، لأنه لو فعل ذلك، فإنه يُعد خروجاً عن حدود مهمته كقاضي، إلى ممارسة السلطة الرئاسية على الإدارة العامة^{٧٦}. لاسيما وان هناك خلاف بين الفقه حول من يقول بوجود تنعارض بين (رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة) ، و لا تصح رقابة الملاءمة بشكل مستقل عن رقابة المشروعية، ذلك ان القاضي يراقب المشروعية، وهو ما يلزمه في بعض الحالات أن يراقب الملاءمة، اي أن الملاءمة تعد عنصر من عناصر المشروعية^{٧٧}.

ان من المسلم به ان النظر الى الملائمة الممنوحة للإدارة، لا تتناقض مع مبدأ المشروعية المستمدة من النظام القانوني ، فالمشروعية تصرف معين يقاس بمدى الالتزام بقواعد القانون، أما ملاءمة أي تصرف معين، فانها عملية ترقب مدى الموافقة لاعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة، ومن الواضح هنا أن فكرتي المشروعية والملاءمة لا يمكن أن يكونا على طرفي نقيض، فكما توجد قرارات مشروعة ولكنها غير ملاءمة، فقد تكون هناك قرارات غير مشروعة ولكنها ملاءمة، ومقتضى ذلك كله، بأنه ليس هناك ما يمنع من الجمع بين الاعتبارات لتحقيق المشروعية والملاءمة في قرار واحد، بحيث تكون الملاءمة شرط لمشروعية القرار^{٧٨}.

ومع اعتبار عنصر الملاءمة جزءاً لا يتجزأ من عناصر مشروعية العمل الإداري، من خلال التثبت من مدى تحقيق العمل الإداري للمصلحة العامة، فان مراقبة القاضي الإداري لهذا الموضوع هو أيضاً بحث في مدى مطابقة السلطة التقديرية، ومدى استخدام جهة الإدارة لها مع النظام القانوني النافذ ومنه حتماً المصلحة العامة، ولا يعني ذلك بأي حال من الأحوال المساس بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة، بل هو البحث في الجوانب القانونية والواقعية المحيطة بممارسة تلك السلطة^{٧٩}.

وبعبارة أخرى فان صفة القاضي الإداري حين ممارسة رقابته للسلطة التقديرية للإدارة، فهو قاضي مشروعية كونه يراقب مدى ملائمة القرار الإداري لمشروعية عناصره المبادئ العامة للقانون، سواء بالنسبة للأثر القانوني ، أو الأسباب التي تأسس عليها القرار ، أو غاية القرار ، لأنه يستوجب تحقيق المصلحة العامة^{٨٠}.

وبهذا الصدد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي (مجلس الدولة حالياً) في حكم لها عام ١٩٩٩ بان السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة دائماً وانما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف لاستعمال هذه السلطة^{٨١}. وفي العقود الثلاث الأخيرة اصبح القاضي يُخضع الإدارة لحد ادنى من الرقابة ينصب على تقدير الوقائع من طرف الإدارة ويشهد تطبيقاً كبيراً لهذه الرقابة في نطاق السلطة التأديبية ، فاذا كانت السلطات التأديبية تملك سلطة تقديرية في فرض

الجزاء المناسب على ارتكاب الخطأ التأديبي ، غير ان ذلك مشروط بعدم المغالاة في تقدير خطورة الذنب ومقدار العقوبة، فالمحكمة في ممارسة رقابة الملائمة تقف عند الحد الفاصل بين عمل القضاء وعمل الإدارة ، وهذه الحدود قد تتغير لا بفعل المشرع وإنما عن طريق القضاء ، لان الدور الانشائي الذي يمارسه القضاء الإداري في خلق القواعد القانونية قد يؤدي الى تغيير الحدود الفاصلة بين نظامي المشروعية والملائمة عندما يستلزم القاضي لمشروعية قرار الإدارة ان يكون ذلك القرار ملائماً، واذا كان صحيحاً انه لا بد ان يقتصر دور القاضي في دوى الإلغاء على توخي الشرعية ، بحيث لا يجوز ان يلغي قراراً مشروعاً جزءاً لدم ملائمته ، الا انه يجب عدم اغفال ان السلطات الواسعة التي يمتلكها القاضي الإداري – التي تصل الى حد انشاء وتقرير قواعد قانونية جديدة – تمكنه ان يدخل بعض عناصر الملائمة ضمن شروط مشروعية القرار ، ولذا فانه بالنسبة للقانون القائم او الموجود، فليس هناك اطلاقاً رقابة على الملائمة ، واما بالنسبة للقانون اثناء تكوينه فان القاضي يراقب بعض عناصر الملائمة عن طريق تقرير قواد قانونية توسع من نطاق المشروعية^(٧٠).

لقد تبني القضاء الإداري، خصوصاً في فرنسا ومصر، مبدأ الملائمة كمظهر من مظاهر الرقابة القضائية، بأن يكون القرار الإداري ملائماً مع الوقائع وأثره لا يفوق غايته^(٧١). وبالرغم من تبني مجلس الدولة الفرنسي للتوجه الجديد فقد انقسم الفقه الفرنسي في هذا الاتجاه لمجلس الدولة بين مؤيد ومعارض وكان رأي الفقيه رفيرو ان مجلس الدولة الفرنسي قد تحول من وظيفة القضاء الى وظيفة الحكم ، ولكن من الملاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي لم يلجأ الى تلك الوسيلة من وسائل الرقابة القضائية الا مع الحذر الشديد والمقياس المنضبط ، ومع ذلك فتان بعض الفقهاء حذر من هذا السلوك الجديد لمجلس الدولة ، والذي يدفع بالمجلس للخوض في تقديرات فنية بالغة الدقة ، مع عدم امتلاكه الوسائل المناسبة لتقدير هذه الأمور ، التي تقع على الحد الفاصل بين مجالي المشروعية والملائمة ، كما قيل ان هذا المسلك لم يفعل اكثر من انه استعاض عن تحكم الإدارة بتحكم القضاء ، والبعض الآخر يرى ان مجلس الدولة الفرنسي بقضائه الحديث يستهدف غرضين هما الحيلولة دون اصدار القرارات المتجلة والقرارات غير المنطقية ، والزام جهات الإدارة المختلفة بتقديم مبررات جديدة لمشروعاتها ، وبذلك يطور مجلس الدولة الفرنسي رقابته للإدارة مع الاخذ بنظر الاعتبار تطورات الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ولكنه يفعل ذلك بحذر شديد وفي ضوء اصوله القديمة^(٧٢).

المطلب الثالث: تصدي القاضي لعدم إختصاص الإدارة

تعد اختصاصات كل سلطة حقوقاً محددة بلا قيود وغير قابلة للتصرف فيها ، فالإختصاص المقرر لجهة إدارية معينة، يتم مراعاة ضمانات خاصة فيه تكفل قيام هذه الجهة بالمباشرة في إختصاصاتها على نحو يحقق الأهداف ، ويضمن للأفراد عدم المس بحقوقهم إلا بقدر تقتضيه المصلحة العامة، وبالتالي فإن نصوص الإختصاص المحددة هي نصوص أمرة ، وإذا ثبتت بنص معين، فمن غير الجائز التوسع بما ورد في النص أو الاجتهاد في تجاوزه نطاقه^(٧٣).

وفي حال صدر القرار الإداري من غير اختصاصي، فإن عيب عدم الإختصاص المشوب به ، يأخذ إحدى صورتين، صورة عدم الإختصاص الإيجابي، حيث يصدر القرار الإداري من جهة لم يسند إليها اختصاص بالقانون، او قد يتخذ عدم الإختصاص الشكل السلبي،

بأن تمتنع جهة إدارية عن اتخاذ قرار إداري معين ظناً منها أنه ليس في نطاق اختصاصها، في حين أنها تكون مختصة به في حقيقة الأمر^{٨٣}

و عيب عدم الإختصاص يمتاز بأنه أقدم اشكال الإلغاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ظهوراً ، وأنه أصل العيوب الأخرى الذي استمدت منه العيوب الأخرى ، وبالرغم من ان أوجه الإلغاء الأخرى قد استقلت عنه، فإنه ما يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، ويترتب على ذلك نتائج هامة^{٨٤} :

1. بإمكان القاضي، بل ينبغي عليه التصدي لهذا العيب وإثارته من تلقاء نفسه، لاسيما إذا لم يتأسس الطعن بالإلغاء عليه، أي حتى لو لم يثيره صاحب الشأن.
2. عند أي حالة كانت عليها الدعوى، يجوز للطاعن إبداء الدفع بعيب عدم الاختصاص، دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة.
3. لا يجوز الاتفاق بين الإدارة والأفراد على مخالفة قواعد الاختصاص المقررة في القانون أو تعديلها.
4. لا يجوز لجهة الإدارة أن تتنازل عن اختصاصها لإدارة أخرى، ما لم يكن ذلك بناءً على تفويض صحيح قانوناً ، حيث أن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة، فترى فيها ما تشاء، إذ ان هذه القواعد الملزمة شرعت للإدارة تحقيقاً للصالح العام، وهي ليست حقوقاً للإدارة ، بل صلاحيات تلتزم الإدارة بمباشرتها بنفسها كأصل عام.
5. نظراً لارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، فالأصل العام لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص أو إجازته بإقرار من الهيئة المختصة أصلاً بإصداره، وذلك هو مدى جواز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص. وبالرغم من تطور الرقابة القضائية على الإدارة العامة فان هناك حدوداً ينبغي عدم تخطيها، ويمكن حصرها فيما يأتي^{٨٤}

1. عدم استبدال رأي الإدارة برأي القاضي: فلا يجوز للقاضي الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة في تقدير المصلحة العامة، إلا إذا ثبت أن الإدارة تجاوزت القانون أو انحرفت بالسلطة
2. الامتناع عن رقابة الملاءمة البحتة: يبقى تقدير ملاءمة القرار من صميم اختصاص الإدارة، طالما لم يشبهه عيب قانوني. فالقاضي لا ينظر إن كان القرار هو "الأفضل"، بل فقط إن كان "مشروعاً".
3. احترام تخصص الإدارة: تفترض السلطة التقديرية أن الإدارة أقدر على معرفة متطلبات المرفق العام. لذا، فإن الرقابة القضائية تراعي التخصص الفني أو المهني للإدارة.
4. عدم التدخل في أعمال السيادة: هناك بعض القرارات التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية حتى ولو كانت ذات طبيعة تقديرية، مثل قرارات السياسة الخارجية أو الدفاع الوطني، والتي تعد من أعمال السيادة.

الخاتمة:

تناول البحث موضوع القضاء الإداري ودوره في إخضاع الإدارة العامة في الدعوى الإدارية حيث تم التركيز على ممارسات القضاء الإداري ودوره في تعزيز الحماية القضائية

المقدمة للأفراد في مواجهة الإدارة، وقد أظهر البحث أن القضاء الإداري يضطلع بدور جوهري في ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، عبر الرقابة الفعالة التي يمارسها على مختلف الأعمال والقرارات الإدارية، كما يشكل آلية حاسمة في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من أي تجاوزات إدارية محتملة .

ومع ذلك، فقد أبرز البحث وجود مجموعة من التحديات والإشكاليات العملية التي تحد من فعالية هذه الحماية القضائية، فبالرغم من أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، تمثل أحد المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، وتعد أداة حيوية تمكن الإدارة من أداء وظائفها بفعالية ومرونة، لا سيما في المجالات التي يصعب على المشرع أن يحيط بتفاصيلها سلفاً، فإن توسع السلطة التقديرية وصعوبات التنفيذ العملي للأحكام القضائية الإدارية شكلت تحديات كبيرة أمام إخضاع الإدارة لسلطات القضاء الإداري، مما يتطلب ضرورة إعادة النظر في المعايير القانونية المنظمة للسلطة التقديرية للإدارة بهدف تحقيق توازن أفضل بين متطلبات الإدارة العامة وحقوق الأفراد .

الاستنتاجات:

1. ان مبدأ المشروعية الذي يقره القاضي وخضوع الإدارة بموجبه للقانون وإخضاع أعمالها للرقابة القانونية للقضاء الإداري الذي يملك ولاية في إلغاء التصرفات المعيبة لا يعتبر تدخلاً في استقلال الإدارة.
2. لم تقف رقابة القضاء الإداري عند حد رقابة المشروعية، لا سيما مع عدم توافق الرقابة المشروعية مع التطورات الحاصلة في نشاطات الإدارة وأعمالها، فشملت الرقابة مجال تقدير وملاءمة أعمال ونشاطات الإدارة، لتحقيق التناسب والتوافق بين فاعلية النشاط الإداري، وحقوق وحرريات الأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة.
3. يُعد حلول القاضي الإداري محل الإدارة في دعاوى الإلغاء نتيجة تترتب 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 بالسلطة التقديرية.
4. هناك حالات يتوجب فيها على القاضي التدخل في الرقابة على نشاطات الإدارة وحتى الحلول محلها، ويحقق المقبولية في ذلك، من غير أن يجعل من الحكم قراراً إدارياً، بل إبقاءه يبقى قراراً قضائياً في مجال دوره كقاضي، حيث يظهر ذلك في استثناءات معينة، وبشكل أساسي في بعض دعاوى القضاء الكامل، أو في بعض دعاوى الإلغاء.
5. في ظل التطورات الحاصلة في القضاء الإداري فقد قام القاضي بالتدخل لدى الإدارة والحلول محلها في الدعاوى الإدارية خاصة في بعض الحالات ذات الأهمية الخاصة على الحقوق والحرريات العامة.
6. ان تعزيز تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ضرورة ملحة لتحقيق فعالية القضاء الإداري وضمان حقيقي لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم لما يمثله التنفيذ من تجسيد فعلي للعدالة الإدارية على أرض الواقع. ولتحقيق هذا الهدف.

التوصيات:

1. لتعزيز مكانة القضاء الإداري يتطلب اعتماد استراتيجية متكاملة تركز على توسيع اختصاصاته، ومنحه سلطات أوسع في التدخل القضائي.
2. تطوير آليات رقابية قضائية أكثر فعالية، مع توفير الإطار القانوني والمؤسسي الملائم لتنفيذ الأحكام القضائية بشكل يضمن حماية حقيقية لحقوق وحرريات المواطنين .
3. ترسيخ دولة القانون والمؤسسات، وتعزيز ثقة المواطنين في القضاء الإداري بوصفه الضمانة الأساسية لتحقيق العدالة الإدارية وحماية الحقوق والحرريات في النظام القانوني.
4. توسيع اختصاصات القضاء الإداري لتعزيز فعاليته ودوره في ضمان حماية الحقوق والحرريات من خلال اعطاء القاضي الإداري صلاحيات أعمق وأشمل في تقييم ومراجعة القرارات الإدارية، ولا سيما من حيث تقدير مدى توافقها مع المعايير القانونية والدستورية.
5. ضرورة إحداث إصلاحات تشريعية ومؤسسية تضمن تنفيذاً فعلياً وسريعاً للأحكام القضائية، مع إنشاء هيئات تنفيذية مستقلة تتولى الإشراف المباشر على عملية التنفيذ، بما يعزز من فعالية هذه الأحكام ومصداقيتها.
6. من اللازم تبني تدابير تشريعية ومؤسسية دقيقة تحدد بشكل واضح واجبات الإدارة والتزاماتها في الامتثال للأحكام القضائية دون تأخير أو تراخ. ووضع نصوص قانونية صريحة تلزم الجهات الإدارية بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ضمن آجال مضبوطة، مع توفير آليات مراقبة ومتابعة قانونية دورية لضمان احترام هذه الالتزامات بشكل مستمر وفعال.

الهوامش:

- ١) د. محمد فرج عوض، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، المؤتمر العلمي الدولي الثالث بكلية الشريعة والقانون بطنطا، مصر ٢١-٢٢ أكتوبر، ٢٠١٩، ص٣٨٤.
- ٢) أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، ١٩٨٢، ص٤٨.
- ٣) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون تاريخ، ص١٠٩.
- ٤) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص١١١.
- ٥) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، ١٩٩٦، ص٥٩٠.
- ٦) عمرو محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص٦٦.
- ٧) خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٤، ص٢٣.
- ٨) د. منتصر علوان كريم، اثر سلطة الإدارة التقديرية في ركن الاختصاص للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠١٩، ص١٣٧.
- ٩) د. عبد الرحمن بن علي الريس، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة العامة في إصدار القرار الإداري، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، مصر، العدد ١٨، ج١، ٢٠١٥، ص١١.
- ١٠) نابي عبد القادر، حدود التشابه و الاختلاف بين السلطة التقديرية و السلطة المقيدة للإدارة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد ١٣، ٢٠١٥، ص٣٥٩.
- ١١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص٨.
- ١٢) د. الطاهر زواقري و رحيمة رزيق، مصدر سابق، ص٥٠٢.
- ١٣) عصام البرزنجي و آخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص١٣.
- ١٤) علي راضي وادي، القرارات التقديرية الادارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء، مجلة الشرائع، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢٥، ص١١٤٤.
- ١٥) مهني ايد جعفر، القضاء الإداري واثره في حماية حقوق الافراد - دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١- العدد ١٦، ٢٠١٣، ص٢٣٦.

- ١٥١) د. الطاهر زواقري و رحيمة رزيق، المبادئ القانونية العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ٤٨، ٢٠١٧، ص ٥٠١.
- ١٥٢) شهيرة بولحية، مدى سلطة القضاء الإداري على الإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٠٦، ص ٢٧١.
- ١٥٣) إحسام مرسى، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٦٦.
- ١٥٤) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ احكام القضاء الإداري، بدون مطبعة، ١٩٨٤، ص ٧.
- ١٥٥) د. عمر عبد الرحمن البوريني، المشروعات الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية، الكويت ٢٤-٢٥ / ١١ / ٢٠٢١، ص ٢٧٨.
- ١٥٦) عصمت عبد المجيد بكر، معضلة القيود على اختصاصات القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة جيهان - أربيل العلمية - المجلد ١ - العدد ١، ٢٠١٧، ص ٢٣.
- ١٥٧) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٨١.
- ١٥٨) يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٦٥.
- ١٥٩) د. الطاهر زواقري و رحيمة رزيق، مصدر سابق، ص ٥٠٢.
- ١٦٠) سميرة بردوزي، الرقابة القضائية على نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، مطبعة دار الأمان، الرباط، الطبعة الثانية، ٢٠٢٣، ص ٨٣.
- ١٦١) منير أكومي، الرقابة القضائية الإدارية ومعايير تقييم المشروعات، مجلة القضاء والقانون، الرباط، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢، ص ٦٥.
- ١٦٢) نور الدين الناصري، الوجيز في القضاء الإداري المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الرابعة، الرباط، ٢٠٢٢، ص ١١٣.
- ١٦٣) د. محمود حمدي احمد، علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٥، الجزء الأول، ٢٠٢٠، ص ١١٩٥.
- ١٦٤) أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٠٩.
- ١٦٥) د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣، ص ٤٤.
- ١٦٦) سعيد الوردي، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، منشورات المعرفة القانونية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، ٢٠٢٢، ص ٣٢.
- ١٦٧) د. محمد علي الخلايلة، اثر النظام الانكلوسكسوني في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمان لتنفيذ احكام القضاء الإداري، مجلة علوم الشريعة والقانون، جامعة مؤية ، الأردن، مجلد ٣٩، العدد الأول، ٢٠١٢، ص ٢١٠.
- ١٦٨) أمين عبد الله، القضاء الإداري المغربي بين النص والاجتهاد، المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، ٢٠٢٢، ص ٤٤.
- ١٦٩) عمر مهدي حمدي و رجب محمد ندا، ضمانات تنفيذ احكام القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٩، العدد ٢، ٢٠٢٤، ص ٥٤٦.
- ١٧٠) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٣١٢.
- ١٧١) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة، بدون مكان طبع، ١٩٧٧، ص ٣٠٢.

- ١٧) يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حله محلها و تطوراتها. الحديثة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٠ ، ص٧.
- ١٨) نقلاً عن د. محمد باهي أبو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لاجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الطبعة الثالثة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص٢٢.
- ١٩) إبراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص١٠١.
- ٢٠) نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل) .
- ٢١) مازن ليلو راضي ، إختصاص القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية ، مجلة القانون والسياسة ، العدد الثامن ، السنة الثامنة ، العراق ، كانون الأول ، ٢٠١٠ ، ص٥٥.
- ٢٢) غازي فيصل ، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد ٢ ، ٢٠٠١ ، ص١٠٠.
- ٢٣) علي راضي وادي، مصدر سابق ، ص١١٤٩.
- ٢٤) شادية ابراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص٢٧٧.
- ٢٥) علي راضي وادي، مصدر سابق ، ص١١٥٠.
- ٢٦) إيهاب عليا، مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في الدعوى الإدارية، مجلة جامعة تشرين، العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٤٧، العدد ١، ٢٠٢٥، ص٤٢.
- ٢٧) ليلى مسرار، حماية حقوق الأفراد من خلال الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الثانية، ٢٠٢١، ص٩١.
- ٢٨) يونس الزهراوي، طبيعة الأحكام في القضاء الإداري المغربي: دراسة مقارنة، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، ٢٠٢٣، ص٧١.
- ٢٩) عمر مهدي حمدي و رجب محمد ندا ، مصدر سابق ، ص٥٤٥.
- ٣٠) تادية المريني، الأحكام القضائية الإدارية بين الإلغاء والتعويض، مطبعة الأمنية، الطبعة الثانية، الرباط ، ٢٠٢٢ ، ص٨٤.
- ٣١) نور الدين الناصري، مصدر سابق، ص١١٤.
- ٣٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مجلس الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، بيروت، ٢٠٠٣ ، ص٧٧.
- ٣٣) خليفي محمد ، مصدر سابق، ص١٥٩.
- ٣٤) محمد حسين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩١، ص١١٢.
- ٣٥) كمال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر (من الحظر إلى التراخي) ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، المجلد ٥٢، العدد ١، ٢٠١٥، ص٨٢.
- ٣٦) علي راضي وادي، مصدر سابق ، ص١١٥٠.
- ٣٧) مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص١٤٠٩.
- ٣٨) يسرى محمد العصار، مصدر سابق، ص٥.
- ٣٩) جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣ ، ص٥٧٢.

- ٦٠ طارق النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٢٥.
- ٦١ خليفي محمد، مصدر سابق، ص ١٥٧.
- ٦٢ محمد حسين عبد العال، مصدر سابق، ص ١١٢.
- ٦٣ قرار مجلس الانضباط العام رقم ٧٢ / انضباط / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠٠٨، وزارة العدل، ص ٥٠٢.
- ٦٤ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨، ص ٧٩٦.
- ٦٥ محمد حسين عبد العال، مصدر سابق، ص ١٣٧.
- ٦٦ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٩.
- ٦٧ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٩٦.
- ٦٨ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ١٩٧.
- ٦٩ قرار رقم ١٣٦ / انضباط / ٢٠١٠ في ٢٠١/٤/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، وزارة العدل.
- ٧٠ د. عمر عبد الرحمن البوريني، مصدر سابق، ص ٢٧٥.
- ٧١ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣، ص ١٢.
- ٧٢ صلاح يوسف عبدالعليم، اثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٨٠.
- ٧٣ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٧١.
- ٧٤ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ١١٩.
- ٧٥ سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية. منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٠٨.
- ٧٦ د. عمر عبد الرحمن البوريني، مصدر سابق، ص ٢٩٧.
- ٧٧ خليفي محمد، مصدر سابق، ص ١٥٢.
- ٧٨ صعب ناجي عبود، الرقابة على السلطة التقديرية للقضاء الإداري في مجلة العلوم، المكتبة القانونية، جامعة بغداد، ٢٠١٩، مجلد ٣٤، عدد ١٩٣، ص ٢.
- ٧٩ د. صلاح يوسف عبدالعليم، مصدر سابق، ص ٨٥.
- ٨٠ علي راضي وادي، مصدر سابق، ص ١١٥١.
- ٨١ سليمان محمد الطهاوي و محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٨٥.
- ٨٢ سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٨٦.
- ٨٣ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٤٦٣.
- ٨٤ سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢٠٠.
- ٨٥ علي راضي وادي، مصدر سابق، ص ١١٥٢.

قائمة المصادر

- محمد فرج عوض، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، المؤتمر العلمي الدولي الثالث بكلية الشريعة والقانون بطنطا، مصر ٢١-٢٢ أكتوبر، ٢٠١٩ .
- أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١، ١٩٨٢ .
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون تاريخ.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤ .
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، ١٩٩٦ .
- عمرو محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١ .
- خليفة محمد ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة- دراسة مقارنة- ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٤ .
- منتصر علوان كريم ، اثر سلطة الإدارة التقديرية في ركن الاختصاص للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن ، العدد الأول ، ٢٠١٩ .
- عبد الرحمن بن علي الرئيس ، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة العامة في إصدار القرار الإداري، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، مصر ، العدد ١٨، ج١، ٢٠١٥ .
- نابي عبد القادر ، حدود التشابه و الاختلاف بين السلطة التقديرية و السلطة المقيدة للإدارة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد ١٣، ٢٠١٥ .
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢ .

- عصام البرزنجي و آخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد، ١٩٩٣ .
- علي راضي وادي، القرارات التقديرية الادارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء، مجلة الشرائع، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢٥ .
- مهند اياذ جعفر ، القضاء الإداري واثره في حماية حقوق الافراد – دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١- العدد ١٦، ٢٠١٣ .
- الطاهر زواقري و رحيمة رزيق، المبادئ القانونية العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإنسانية – جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد ٤٨، ٢٠١٧ .
- (٤) شهيرة بولحية ، مدى سلطة القضاء الإداري على الإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٠٦ .
- حسام مرسى، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢ .
- حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ احكام القضاء الإداري ، بدون مطبعة، ١٩٨٤ .
- عمر عبد الرحمن البوريني، المشروعية الإدارية كمحدد لممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية :دراسة مقارنة ، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الثامن لكلية القانون الكويتية العالمية، الكويت ٢٤-٢٥ / ١١ / ٢٠٢١ .
- عصمت عبد المجيد بكر، معضلة القيود على اختصاصات القضاء الاداري(دراسة مقارنة)، مجلة جيهان – أربيل العلمية – المجلد ١- العدد ١، ٢٠١٧ .
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥ .
- يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢ .
- سميرة بردوزي، الرقابة القضائية على نشاط الإدارة :دراسة مقارنة، مطبعة دار الأمان، الرباط، الطبعة الثانية، ٢٠٢٣ .
- منير أكومي، الرقابة القضائية الإدارية ومعايير تقييم المشروعية، مجلة القضاء والقانون، الرباط، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢ .
- نور الدين الناصري، الوجيز في القضاء الإداري المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الرابعة، الرباط ، ٢٠٢٢ .
- محمود حمدي احمد ، علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية ، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٥ ، الجزء الأول ، ٢٠٢٠ .
- أسامة جفالي ، سلطة القاضي الإداري في توجيه الاوامر للإدارة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٩ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣ .
- سعيد الوردي، القضاء الإداري :دراسة مقارنة، منشورات المعرفة القانونية، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، ٢٠٢٢ .
- محمد علي الخلايلة ، اثر النظام الانكلوسكسوني في مجال توجيه الأوامر القضائية للإدارة كضمان لتنفيذ احكام القضاء الإداري ، مجلة علوم الشريعة والقانون ، جامعة مؤية ، الأردن ، مجلد ٣٩، العدد الأول، ٢٠١٢ .
- (٥) أمين عبد الله، القضاء الإداري المغربي بين النص والاجتهاد، المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة، ٢٠٢٢ .
- عمر مهدي حمدي و رجب محمد ندا ، ضمانات تنفيذ احكام القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٣٩، العدد ٢، ٢٠٢٤ .

- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.
- عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة، بدون مكان طبع، ١٩٧٧
- يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها و تطوراتها. الحديثة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٠.
- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- مازن ليلو راضي، إختصاص القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، مجلة القانون والسياسة، العدد الثامن، السنة الثامنة، العراق، كانون الأول، ٢٠١٠.
- غازي فيصل، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد ٢، ٢٠٠١.
- شادية ابراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- إيهاب عليا، مدى حلول القاضي الإداري محل الإدارة في الدعاوى الإدارية، مجلة جامعة تشرين، العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٤٧، العدد ١، ٢٠٢٥.
- ليلي مسرار، حماية حقوق الأفراد من خلال الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الثانية، ٢٠٢١.
- يونس الزهراوي، طبيعة الأحكام في القضاء الإداري المغربي: دراسة مقارنة، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، ٢٠٢٣.
- نادية المريني، الأحكام القضائية الإدارية بين الإلغاء والتعويض، مطبعة الأمنية، الطبعة الثانية، الرباط، ٢٠٢٢.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مجلس الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، بيروت، ٢٠٠٣.
- محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- كمال عبد الوهاب، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر (من الحظر إلى التراجع)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد ٥٢، العدد ١، ٢٠١٥.
- مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
- طارق النحاس، اتجاهات القضاء الإداري بشأن شروط قبول دعوى الإلغاء وتطوراتها الحديثة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة، ٢٠١٦.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨.
- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.

- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.
- صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.
- سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية. منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- صعب ناجي عبود، الرقابة على السلطة التقديرية للقضاء الإداري في مجلة العلوم، المكتبة القانونية، جامعة بغداد، ٢٠١٩، مجلد ٣٤، عدد ١٩٣.
- سليمان محمد الطهاوي و محمود عاطف البنا، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠.
- سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

القرارات:

- قرار رقم ١٣٦ / انضباط / ٢٠١٠ / في ٧/٤/٢٠١٠، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، وزارة العدل.
- قرار مجلس الانضباط العام رقم ٧٢ / انضباط / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠٠٨، وزارة العدل.
- نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل).