

نطاق الملاءمة في القرارات الإدارية ونظرية الخطأ الواضح في التقدير

SCOPE OF APPROPRIATENESS IN MANAGEMENT DECISIONS AND THEORY OF OBVIOUS ERROR OF ESTIMATION

سامي قريدي¹¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2 (الجزائر)، s.gridi@univ-setif2.dz

مخبر أبحاث ودراسات حول المجازر الاستعمارية

تاريخ النشر: جوان / 2025

تاريخ القبول: 2025/11/23

تاريخ الإرسال: 2025/05/22

الملخص:

حاول كل من الفقه والقضاء الإداري تقديم تبريرات لرقابة الملاءمة في القرارات الإدارية، باعتبار أن هذه الرقابة من اختصاصهما. ذلك أن الإدارة ليست لها سلطة تقديرية فيما يتعلق بالوقائع المادية أو الواقعية، بل سلطتها تقتصر على اتخاذ القرار بشأن ما يجب فعله في مواجهة تلك الوقائع. في المقابل، فإن الرقابة على الملاءمة أو مدى أهمية وخطورة الوقائع بالنسبة للقرار الإداري لا تتم، مما يؤدي أحياناً إلى الخلط بين مفهومي المشروعية والملاءمة، وكأنهما مفهومان متناقضان، وهو أمر غير دقيق. فالمشروعية تقاس بمدى تلازم الإدارة بالقواعد القانونية، مما يحدّد الجمع بين المشروعية والملاءمة في قرار واحد عندما تكون الملاءمة جزءاً من متطلبات المشروعية. على هذا الأساس، لم تقتصر الرقابة القضائية على الملاءمة على مجرد إلغاء القرارات الإدارية، بل امتدت لتشمل أيضاً قضاء التعويض، استناداً إلى نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، وهو ما سنتناوله في هذه الورقة.

الكلمات المفتاحية: ملاءمة، قرار، سلطة تقديرية، مشروعية، خطأ.

Abstract:

Both jurisprudence and the administrative judiciary have tried to give justifications and arguments for controlling the element of appropriateness in administrative decisions as its scope, on the basis that the administration does not have discretion regarding the physical existence of the facts, as it is a factual material matter, but rather its authority is vis-à-vis what to do about these facts, while this control is completely absent regarding the appropriateness or importance and seriousness of the facts with the administration's decision, which led to falling into confusion that appears as if the ideas of legitimacy and appropriateness are on both sides. On the contrary, this is not true, since legality is measured by the extent to which management adheres to legal rules, so legality and appropriateness can be combined in a single decision when such appropriateness is a condition of legality. Thus, the administrative judiciary imposed its control in the field of convenience not only with regard to the annulment of decisions, but even extended this is what we will show in this paper.

Key words: Appropriateness, Decision, Discretion, Legality, Error.

مقدمة:

تتعلق هذه الدراسة بموضوع يعد من أبرز المواضيع في مجال القانون الإداري، وأكثرها إثارة للجدل من الناحيتين القضائية والفقهية. إذ ظل هذا الموضوع، ولا يزال، موضع خلاف سواء في تحديده أو في توضيح نطاقه، وما زالت الدراسات الفقهية تتناوله بمفاهيم وأبعاد متناوبة. والمقصود هنا هو موضوع الرقابة على المشروعية والرقابة على الملاءمة. ويعد هذا الموضوع محوريًا، حيث ترتبط الملاءمة بأحد أبرز الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، ألا وهو امتياز السلطة التقديرية. لا خلاف في أن القاضي الإداري يمارس رقابته على تصرفات الإدارة ومدى مطابقتها للقانون، غير أن النقاش يبدأ عندما يتعلق الأمر بالرقابة على الملاءمة التي تجريها الإدارة وفقًا للسلطة التقديرية الممنوحة لها وبموافقة مع المهام المناطة لها دستوريًا.

وقد شهد هذا النوع من الرقابة تطورات كبيرة في الآونة الأخيرة، مما مثل طفرة نوعية في مسار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وتعتبر هذه الرقابة جهد القاضي الإداري المستمر لضمان حماية قانونية للأفراد من تعسف الإدارة. وبموافقة على ذلك، تناولت الدراسة الدور البارز الذي قام به القضاء الإداري الفرنسي في هذا السياق، تلاها دراسة الدور الذي اضطلع به القضاء الإداري المصري، مع توضيح مدى تأثير جهات قضائية أخرى بهذا التحول خارج نطاق القضاء الإداري.

وفي هذا السياق، بدأنا بتوضيح مبدأ "القاضي الإداري قاضي المشروعية" مع بيان معناه وتوضيح العلاقة بينه وبين مبدأ المشروعية ومفهومها. كما تناولت الدراسة موضوع الرقابة على المشروعية وتحديدًا القرارات الإدارية وأوجه لا مشروعية، وهي الأوجه التي يعتمد عليها القضاء الإداري في فحص مشروعية القرار من عدمه.

ثم انتقلت الدراسة لاستعراض المفاهيم القانونية التي سادت في رقابة القرارات الإدارية، والتي نشأت نتيجة لهيمنة مبدأ المشروعية. كما أظهرت الدراسة كيف أن هذه المفاهيم أصبحت تمثل عائقًا أمام القاضي الإداري في أداء دوره الفعال مع تقدم العمل الإداري. ولذلك، كان من الضروري على القاضي الإداري أن يطور هذه المفاهيم ويخرج عن المعنى التقليدي لمفهوم المشروعية.

1- أوجه الرقابة على الملاءمة في القرار الإداري:**1.1- مبدأ التناسب:**

تتمتع السلطة الإدارية بسلطة تقديرية في معظم تصرفاتها وقدراتها، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة، إنما تحكمها القواعد القانونية التي تلتزم بها الإدارة كوسيلة لتطبيق القانون وليست سلطة تحكيمية.

وإذا كانت هذه السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في بعض المجالات، كما في مجال التأديب، فإن هذه السلطة تكون مقيدة من جهة أخرى بالاحترام للضوابط والحدود التي وضعها المشرع والقضاء. وتجدر الإشارة إلى أن رقابة التناسب تعتبر انتصاراً وإضافة لكفة ضمانات التأديب، وهي من أهم ضمانات التأديب لأنها تمس جوهر العمل الإداري وهو السلطة التقديرية، وتدخل في جزئيات التقدير بأن تفرض على رجل الإدارة التآني عند مباشرة العمل التقديري، وذلك بألا يرتكب في تقدير خطورة المخالفة خطأ جسيماً أو يتعدى على حقوق وحريات التفاعل أكثر مما هو لازم. فعندما ألقى القاضي الإداري القرار التأديبي لعدم التناسب التأديبي مع المخالفة التأديبية المقترفة، لم يكن ذلك تطاولاً منه على السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في هذا المجال، بل ذهب إلى أن التناسب يعتبر من أهم مجالاتها¹.

يعتبر مبدأ التناسب من أعمال مبادئ القانون، وهو قاعدة لا تظهر بهذه الصفة في نصوص القانون، لكنها مستمدة من التنظيم القانوني ومبادئ العدالة التي توجه الإدارة لتعمل بشكل معقول وفقاً لقواعد معينة كامنّة في سيادة النظام.

وفي ذات السياق وفيم يخص مفهوم التناسب وعلاقته بالملاءمة، نشير إلى أن التناسب كمصطلح هو التوافق بين سبب القرار ومحلّه، وأن رقابة التناسب تتم بتقدير أهمية الواقع (السبب) من جانب، وتقدير خطورة الإجراء المتخذ (المحل) من جانب آخر لبيان ما بينهما من توافق. إلا أن هناك بعض اللبس والتداخل بينه وبين أنواع الرقابة الأخرى التي يمارسها القضاء الإداري في إطار رقابته القضائية على القرارات الإدارية.

ويوجد من يقول بأن التناسب هو مرادف لمصطلح الملاءمة، إلا أن سبب اللبس في ذلك قد يكون ناتجاً عن التقارب في المعنى العام لكلا المصطلحين، فكلمة "ملائم" تماثل كلمة "مناسب"، والسبب قد يكون في الملاءمة عند بعض الفقهاء فكرة مادية وعملية، وفي المقابل فإن التناسب وفقاً لصورة لبعض الفقهاء، حاصله الملاءمة².

تعرف الملاءمة على أنها: "صفة للقرار الإداري تتصف بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في قرارها." ومن خلال التعريفات السابقة لمفهوم الملاءمة، يتضح أن الملاءمة صفة تطلق على القرار الإداري المناسب والصالح من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة.

وفي مجال المسائل التأديبية، يكمن دور القضاء الإداري في مراقبة صحة الإجراءات القانونية وملاءمة القرار المتخذ مع الفعل المنسوب للموظف. فقد جاء في قرار المحكمة العليا رقم (226) لسنة 2010 أن دور القضاء الإداري في المسائل التأديبية يقتصر على مراقبة مراعاة الإجراءات القانونية التي ترافق إجراءات التحقيق من صحة وقانونية تشكيل لجنة التحقيق، وأنها كفلت للموظف حق الدفاع بصورة مقبولة، وأن الجزاء الذي يصدر بحق الموظف يتلاءم مع الفعل المنسوب له وقت الاقتراف³.

وأضيف أخيراً أن القانون الأردني والفلسطيني لم ينصا بشكل صريح وواضح على اتباع مبدأ التناسب أو الملاءمة، ولكن الفقه الأردني والفلسطيني وكذلك القضاء، بما له من سلطة تقديرية وسلطة لمراقبة القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة في حق الأفراد، يجب عليهم تقييم ما إذا كان التقرير المتخذ أو الإجراء الصادر مع المخالفة أو العمل الذي قام به الموظف، إذا كنا نتحدث عن عقوبة تأديبية أو عن شخص عادي إذا كان الأمر يتعلق بالحقوق والحريات، وأي شيء آخر، أو إذا كنا نتحدث عن تعاقد بين الإدارة وشخص عادي. لذلك، فإن الرقابة القضائية قد أخذت بمبدأ التناسب في العديد من الدعاوي التي عُرضت، وقد أكد في قراره مدى التناسب في القرار الصادر.

والجدير بالذكر أن مبدأ التناسب أو الملاءمة هو الاسم الآخر لعبع التعسف في استعمال السلطة، لكون أن القرار أصدرته جهة مختصة ولكن شابه عدم التناسب أو التعسف في استعمال السلطة، وفي ظل التطورات الهائلة التي بُنيت فيه العصر التحديثي وما تدخلت الإدارة فيه من جميع المشاريع، كان لابد من وضع ضوابط وقيود تلتزم بها الإدارة لكي يتحقق احترام مبدأ المشروعية الإدارية.⁴

2.1- نظرية الغلط في التقدير:

تعد نظرية الأخطاء البينة في التقدير من المستجدات التي استحدثها مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، وتم استحداثها بجهود لدرجة يمكن القول فيها في هذا الشأن إن المجلس فاجأ كلاً من فقه القانون الإداري ومفوضي الحكومة الذين يعملون معه في الساحة القضائية ذاتها، حتى إن جانباً من الفقه ذهب إلى حد القول بأن هذه النظرية قد دخلت مجال القضاء الإداري سراً.

فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الأخطاء البينة في التقدير، التي من خلالها يفرض رقابته على تكييف للوقائع قانونياً، وذلك في حالات سبق وأخرجها من نطاق الرقابة، ذلك لكونها حالات صعب عليه في أماكنه أن يبسط تكييفه فيها كمثال المسائل العملية والفنية، حيث تمكنه هذه النظرية من التدخل في سائر المجالات التي كان يتمتع عليه القضاء التدخل فيها لفرض تكييفه على الوقائع.

فقد أصبح القاضي الإداري بفضل هذه النظرية يراقب الإدارة في تقييمها للوقائع التي تدعيها كأساس لقراراتها، وذلك في حالات لم تكن تخضع في الأصل لمثل تلك الرقابة، ليتأكد من أنها لم تقترب عند إجراء هذا التقدير خطأً يوصف عادة بأنه خطأً بين أو ظاهر، وبهذا تظهر أهمية هذا الفكر القانوني الحديث نسبياً في حد سلطة الإدارة التقديرية.

تستدعي دراسة فكرة "الغلط" في القانون الإداري توضيح كيفية ظهور فكرة الغلط البين في كل من فرنسا ومصر، ثم بيان المعيار المعتمد في تحديد ما إذا كان هناك غلط بين في التقدير الإداري.

أولاً: ظهور فكرة الغلط البين:

كان القاضي الإداري في فرنسا - بصفته قاضياً للمشروعية - يرفض النظر في الوقائع التي تمثل

الأساس الذي تبني الإدارة قرارها عليه، ولا شأن له في رقابة مدى صحتها ولا في رقابة ما إذا كانت ملائمة للقرار الإداري أم لا، على أساس أن الغلط في الوقائع أو في تقديرها لم يكن يشكل خرقاً للقانون. ولكن مع بداية القرن الحاضر، صار القاضي الإداري الفرنسي يتدخل تدريجياً في تقويم الوقائع التي ينبني عليها القرار الإداري المطعون فيه، لكونه قاضياً لرقابة التجاوز في السلطة⁵.

هكذا صار لهذا القاضي حق في فرض المراقبة على قرارات الإدارة الداخلة في سلطتها التقديرية، بما في ذلك عدم توافر الغلط من جانب الإدارة في تطبيق القانون، أو وجود غلط بين في تقدير وتفعيل الوقائع (السبب) أو في تقدير القرار المناسب. وبما تقدم، يعود ظهور فكرة التقدير الغلط البين في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى وقت قريب نسبياً، بدأ في حكمه الصادر في قضية (Lagrange) في 15 فيفري 1961، وقضية بلدية (Montfermeil) في 9 مارس 1962. وذهب المجلس أبعد من ذلك بتدخله في حالة حصول غلط في تقدير العقوبات الانضباطية ابتداء من حكمه الصادر في قضية (Lebon) في 9 جوان 1978.

وجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري قد سبق القضاء الإداري الفرنسي في مجال هذه الرقابة الأخيرة، فقد أطلق القضاء الإداري المصري عام 1961 فكرة جديدة يراقب فيها مدى ملاءمة القرار الإداري وحالة الغلط في المجال الانضباطي، أطلق عليها تسمية "فكرة الغلو". ومن صورها: الغلط المفضي إلى عدم الملاءمة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، فالتشطط في القسوة من جهة الإدارة يؤدي إلى إحجام مستخدمي المرافق العامة عن تحمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممارسة، وأن الإفراط المبالغ فيه في الترفق يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الترفق المفرط في اليسر والسهولة. ويمكن التنويه في هذا المقام إلى خلو كتابات الفقه العراقي تماماً إلا من إشارات عابرة نادرة عن فكرة غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع وتكييفها، وذلك يعود إلى عدم توافر قضاء إداري في العراق حتى صدور القانون (106) لسنة 1989 الذي أنشأ أول مرة قضاءً إدارياً متخصصاً للنظر في طعون الأفراد بالقرارات الإدارية، فضلاً عن عدم التفات القاضي العادي قبل ذلك إلى هذه الفكرة⁶.

ثانياً: معيار الغلط البين:

إن كل التقديرات الصادرة من جانب الإدارة لا شك في احتمالها قدرًا معيناً من الغلط، ذلك القدر الذي تركه المشرع لها عند قيامها بتقدير الظروف والوقائع (السبب) ووقت التدخل والقرار الذي تتخذه بموجب سلطتها التقديرية، لأن الذي يقوم بهذا التقدير ما هو إلا إنسان يتصرف باسم الإدارة ولحسابها في نطاق الاختصاص والسلطة الممنوحة له. بيد أن هذا الغلط في التقدير ينبغي أن يبقى في الحدود المعقولة التي تتناسب مع احتمالات الغلط ونسبته الملازمة لطبيعة البشر ولا تتجاوز هذا القدر. حتى في الفقه والقضاء الفرنسيين تكمن في عدم توافر معيار واضح ومحدد في معرفة متى يكون الغلط بيناً ومعيباً

للقرار الإداري ليتسنى للقضاء الدولي الاهتداء به⁷.

وعليه، فإن من المتعذر وضع معيارٍ واحدٍ يمكن أن يقيس القاضي غلط الإدارة، لأن أسباب اتخاذ القرارات الإدارية كثيرة ومتنوعة ومختلفة لا يمكن تصورها سلفاً أو حصرها. وهكذا تعهد للقاضي وحده مهمة وضع معيارٍ مناسبٍ لكل حالةٍ على حدةٍ وفقاً لظروفها ووقائعها، بشرط أن يكون المعيار المتخذ قائماً على عناصر واعتبارات موضوعية وليس على عناصر تقديرية ذاتية. وعلى الرغم مما تقدم، يمكن للقاضي الإداري في سبيل تقدير غلط الإدارة اعتماد عنصرين لا يكون التغليف فيهما مبرراً⁸.

الأول: مدى الغلط البين أو حجمه، وهو الغلط التجسيم الواضح والخطأ الكبير الظاهر للعيان، والذي لا يحتاج إلى خبرة المتخصصين لاكتشافه.

الثاني: عدم بذل الإدارة العناية اللازمة لتقليل هامش الغلط في التقدير، إذ ينبغي أن تطال الرقابة القرارات التحكيمية وغير المنطقية التي لم تشبع دراسة وتمحيصاً. ونذهب مع من يرى أن إخضاع غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع للرقابة أمرٌ فيه خدمةٌ لمصلحة العامة، ويحمل الإدارة على توخي الدقة في تحديد أسباب قراراتها ومدى ملاءمتها لصالح العام.

ومن ثم تُعد هذه الرقابة وسيلةً مهمةً لمنع تعسف الإدارة وتحكم موظفيها، ولضمان حقوق الأفراد وحيرياتهم تجاهها. وفي النهاية تكون الإدارة مضطرةً لبيان السبب والوقائع التي بنت قرارها عليها، ليتسنى للقاضي دراستها واستخلاص معيار التغليف الذي يخضع لرقابته من ثناياها⁹.

2- القاضي الإداري والرقابة على السلطة التقديرية

1.2- التعسف في الحقوق الإدارية:

من خلال هذا العنصر سنتطرق لفكرة التعسف في الطرائق الإدارية بالتعريض على الشروط الشكلية والموضوعية لإقامة دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتوضيح فكرة إساءة استخدام السلطة والانحراف بها لتجعل القرار الإداري معاباً، مع إبراز من يملك إثبات إساءة استخدام السلطة وكذا دور القضاء الإداري في ذلك¹⁰.

أولاً: الشروط الشكلية:

يشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ ضرورة رفع دعوى إلغاء أمام السلطات القضائية الإدارية، سواء كانت دعوى الإلغاء سابقة أو متزامنة أو لاحقة على الدعوى الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانياً: الشروط الموضوعية:

للقاضي الإداري أن يستجيب أو لا يستجيب لطلب وقف تنفيذ القرار حسب ملاسبات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر عنصري: الاستعجال والجدية.

الاستعجال: وقامه أضرار وأذى يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار وما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها. الجدية: ومؤداها ظهور ما يرجح إعلان إلغاء القرار، بناءً على وثائق وأوراق الدعوى وأسانيدها وأسبابها المقدمة، وهو ما يعبر عنه أيضاً بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار ومدى عدم توافرها، وهل إساءة استعمال السلطة تجعل القرار الإداري معاباً؟ فمن يملك إثبات إساءة استعمال السلطة وما هو دور القضاء الإداري في ذلك؟

يعتبر التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها في حد ذاتها انحرافاً عن المسار الطبيعي لها، مما يجعل قراراتها معابة، وبالتالي فإنه هناك قراراً معاباً صادراً عن سلطة لا بد من إثباته، فإن كان القرار قد تم نشره فيكون من السهل إثباته، وبالتالي يجب على من يقع عليه عبء الإثبات أن يكون هو من صدر القرار المعاب ضده، وبالتالي فعليه عبء إثبات ذلك في حالة إذا كان القرار الإداري لا يتعلق بالنظام العام. أما إذا كان القرار الإداري المعاب متعلقاً بالنظام العام فيجوز لأي جهة كانت، سواءً إدارية أم غير إدارية، صدر هذا القرار في حقها أن تطعن عليه أمام القضاء الإداري لأنه متعلق بالنظام العام. كما أن القضاء الإداري يكون هو المختص بالفصل في النزاع، وأحياناً تكون المحكمة الإدارية إذا كان القرار صادراً ضد عمالٍ بكل ما تشمله كلمة "عامل" طبقاً لتعريف قانون العمل المصري¹¹.

وماذا لو انحرفت جهة الإدارة في استخدام سلطاتها؟ ومعروف أن الانحراف هو أسوأ ما يمكن أن تستعمله جهة الإدارة ضد أي عامل في قانون العمل المصري أيا كانت درجته الوظيفية.

الأصل في عيب الانحراف بالسلطة أن يقع عبء إثباته على عاتق من يدعي هذا العيب، فإذا عجز عن ذلك خسر دعواه، ولا يجوز للمحكمة أن تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها، لا سيما وأن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية، وعلى من يدعي مخالفتها للمشروعية إثبات ذلك.

وبالنظر لصعوبة موقف المدعي وعجزه في أحيان كثيرة عن إثبات هذا الانحراف ما دام يتعلق بالنواحي النفسية لمصدر القرار، فقد درج القضاء الإداري على أنه إذا كان نص القرار أو ما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات تؤدي إلى إثبات الإساءة أو الانحراف بالسلطة، فإنه يجوز للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل على وقوع الانحراف.¹²

كذلك استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على قبول الدليل المستمد بكل طرق الإثبات أو الدلائل من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بُني عليها أو من طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به لإثبات عيب الانحراف.

ويُمكن للقضاء أن يستدل على وجود الانحراف من الظروف المحيطة بالقرار وتوقيته وطريقة إصداره وتنفيذه، وكذلك يجوز له استدعاء الأطراف لسؤالهم عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار للنظر في أهداف الإدارة وبواعثها، إذ أن المهم أن لا تبقى الدعوى بإساءة استعمال السلطة قولاً مرسلاً لا دليل

عليه. ويراقب القاضي الإداري المشروعية الداخلية للقرار للتأكد من أن الإدارة طبقت القانون تطبيقاً سليماً وأنها لم تتحرف أو تساء استخدام السلطة المخولة لها.

وأن القاضي لا يراقب مفهوم القرار فقط بل يراقب السبب القانوني الذي اعتمدته السلطة الإدارية لاتخاذ قرارها، وكذلك الواقع. وللوصول إلى ذلك، فإن القاضي الإداري يستعمل سلطة التحري التي يمنحها إياها القانون على الإجراءات، فبإمكانه استدعاء أعوان الإدارة والاستماع إليهم واستعمال كل وسائل التحري المشروعة لاكتشاف أي خرق للقانون¹³.

إنَّ القاضي الإداري لا يقتصر على مراقبة أسباب القرار الإداري فحسب، بل يتعدى ذلك إلى مراقبة الدوافع والأهداف التي يسعى مصدر القرار لتحقيقها، وذلك بهدف تحديد ما إذا كان القرار يتماشى مع المشروعية، وإذا ما كان هناك انحراف في استعمال السلطة من قبل الجهة الإدارية.

ويترتب على ذلك أن أي استخدام للسلطة الإدارية بغرض تحقيق غاية غير مشروعة يُعدُّ انحرافاً في استعمال السلطة، مما يجعل القرار الإداري معيباً. وفي هذا السياق، يحقُّ لكل صاحب مصلحة أن يثبت وقوع إساءة استعمال السلطة، سواء كان ذلك في نطاق الأفراد المعنيين بالقرار أو في نطاق الهيئات المتأثرة به، شريطة أن يتوافر له الحق في الطعن في القرار.

أما بالنسبة لدور القضاء الإداري، فيكمن في مراقبة مدى مشروعية القرار الإداري وتصحيح أي قرار يتبين أنه قد تمَّ اتخاذه بناءً على انحراف في استعمال السلطة. ويُعرف هذا النوع من العيوب بما يُسمى بـ "الغلو في الغاية"، حيث يتمُّ استغلال السلطة لتحقيق هدف غير مشروع يخرج عن حدود الصلاحيات المخولة للإدارة.

وتترتب على هذا الانحراف آثار قانونية تمسُّ شرعية القرار، بحيث يُمكن للقضاء الإداري التدخل لتصحيح القرار المعاب بناءً على فحص الدوافع والأهداف التي أُخذَ على أساسها القرار الإداري، وذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات العامة¹⁴.

إنَّ غاية سلطات الإدارة تُمنح لها بهدف تحقيق المصلحة العامة. ولكن إذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف في قراراتها، وتقصدت تحقيق مصلحة خاصة، فإنَّ القرار يصبح معيباً بعبء "الانحراف بالسلطة". ومن خصائص هذا العيب أنه يتعلق بغاية القرار، حيث تكون رقابة القضاء عليه رقابة مشروعية. كما أنه يُعدُّ عيباً احتياطياً يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري. ولا يتعلق هذا العيب بالنظام العام، بل هو عيب قصدي أو عمدي، أي يجب أن يكون مصدره سوء النية.

الأصل في القرارات الإدارية أنها تُتخذ في إطار من احترام القانون، وأنَّ استخدام السلطة من قبل الإدارة لا ينبغي أن ينحرف عن الهدف المرسوم لها. فالقرارات الإدارية هي تصرف قانوني حيوي يعبر عن سياسات الدولة العامة، وتنظم وتضبط نظامها القانوني، الاقتصادي، والاجتماعي، وكل ما يتعلق

بالحاجيات العامة وأسلوب تنفيذها. ومن هنا، فإنَّ القرار الإداري يُعتبر تعبيراً عن إرادة السلطات العامة وهو جوهر العملية الإدارية، حيث تعكس هذه القرارات فعالية الإدارة وكفاءتها وقدرتها على تحويل التشريعات، خاصةً الإصلاحيّة منها، إلى واقع عمليّ ذي أثرٍ إيجابيٍّ وملموّسٍ وواضحٍ على حياة المواطنين ومستوى رفاههم الاجتماعيّ.

تتجسّد فكرة القيادة الإدارية الحديثة في قدرتها على اتخاذ القرارات المؤثرة والفاعلة، وفقاً للصلاحيات التي خولها لها المشرع، سواء كانت سلطات تقديرية أو سلطات مقيدة، بما يحقق المصلحة العامة ويعزز مستوى الأداء الإداري.¹⁵، وعلى خلاف ذلك فإن عليه يكون:

- عدم المشروعية التي تتعلق بالجهة التي تصدر القرار أي عدم الاختصاص.
- عدم المشروعية المتعلقة بالشكل والإجراء.
- اللامشروعية المتعلقة بأسباب القرار.
- اللامشروعية التي تتعلق بمحل القرار.
- عيب مخالفة القانون.
- عدم المشروعية التي تتعلق بالغرض عيب الانحراف بالسلطة.
- إساءة استعمال السلطة.

2.2- النتائج المترتبة عن التعسف في استعمال الحقوق الإدارية:

أقر القضاء الإداري نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، وحكم بالمسؤولية الإدارية في ظلها، وذلك في الحالات التالية:

أولاً: الحكم على الإدارة بالتعويض لتعجلها في اتخاذ القرار الإداري:

تُعَدُّ السُّلْطَةُ التَّقْدِيرِيَّةُ للإدارة إحدى الأدوات الأساسية التي تخوّلها الأنظمة القانونية في مختلف الدول لتحقيق المصلحة العامة، إلا أنَّ هذه السُّلْطَةَ ليست مُطلَقة بل تخضع لرقابة قضائية صارمة تهدف إلى ضمان عدم استغلالها أو الانحراف بها. فعلى الرغم من أنَّ الإدارة تتمتع بحق اتخاذ قراراتها ضمن نطاق سُلْطَتِهَا التَّقْدِيرِيَّة، إلا أنَّ هذه القرارات لا تظل بمنأى عن تدقيق القضاء الإداري في حال شابها أيُّ عيبٍ من عيوب المشروعية، مثل التعسف في استعمال السُّلْطَةِ أو الانحراف بها.

إنَّ التعسف في استعمال السُّلْطَةِ يُعتبر عيباً يخلُ بمشروعية القرار الإداري ويؤدي إلى بطلانه. ويتمثّل هذا العيب في استخدام الإدارة لسلطتها لتحقيق غايات شخصية أو مصالح خاصة تتناقض مع المصلحة العامة، وهو ما يتوجب على القضاء الإداري مراقبته بشدة. قد يتخذ هذا العيب صوراً متعدّدة، أبرزها الانحراف بالغاية أو إساءة استخدام السُّلْطَةِ، حيث يكون القرار الإداري قد تمَّ اتخاذه لأسباب لا

تتماشى مع الهدف المشروع المرسوم له من قبل المشرّع، بل كان وراءه دافع غير قانوني.

في سياق هذا الطرح، يُعدُّ العبء في إثبات تعسف السُّلطة من المسائل الجوهرية التي يجب على الجهة المدّعية تحملها أمام القضاء. على الرّغم من أنّ القرارات الإداريّة عادةً ما تتمتع بقريّة المشروعيّة، إلا أنّ من يدّعي مخالفتها للمشروعيّة عليه أن يُثبِت ذلك. ومع صعوبة إثبات "النوايا" خلف اتخاذ القرارات، فإنّه في بعض الحالات التي تحمل فيها الوثائق والمستندات المقدّمة دلالات واضحة على الانحراف في استعمال السُّلطة، يمكن للقاضي الإداري أن يتدخّل من تلقاء نفسه لإلغاء القرار دون أن ينتظر تقديم الأدلة التقليدية من المدّعي.

من أبرز الحالات التي يمكن أن يكشف عنها الانحراف بالسلطة هي القرارات التي تُصدّر في توقيت غير مناسب أو التي تتسم بالعجلة في التنفيذ دون مراعاة الظروف الموضوعية أو القانونية المحيطة بها. على سبيل المثال، في القضية الشهيرة التي حكم فيها مجلس الدولة الفرنسي في قضية أوليفيه زيمرمان، تبين أنّ الإدارة قد أصدرت قرارها بتنفيذ حكم لصالحها دون انتظار الحكم النهائي من محكمة الاستئناف، ممّا أثار إشكاليّة الانحراف بالسلطة بسبب التعجّل في اتخاذ القرار.

كذلك، تتجسّد هذه الفكرة في الحكم الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Villenave" في 11 ديسمبر 1903، حيث حكم بتعويض الموظفين الذين فصلوا فجأة نتيجة إلغاء وظائفهم رغم أنّ القرار كان قانونيّاً سليماً. في هذا السياق، قرّر المجلس أنّ القرار الذي يفضي إلى فصل موظّف دون مراعاة الظروف والآثار المترتبة عليه يُعتبر خطأ إداريّاً يستحق التعويض، على الرّغم من سلامة القرار من الناحية القانونية.

ومن جهة أخرى، يسعى القضاء الإداري إلى ضمان أن جميع قرارات الإدارة تُتخذ وفقاً للمبادئ القانونية السليمة وبما يتوافق مع المصلحة العامة. لذلك، يراقب القضاء ليس فقط مضمون القرار الإداري بل أيضاً دوافعه وأهدافه، للتأكد من أنّ القرار لم يُتخذ لتحقيق غايات خاصة أو لأسباب غير قانونية.

علاوة على ذلك، لا يقتصر دور القضاء الإداري على الرقابة القانونية على القرار فقط، بل يمتدّ ليشمل الرقابة على ظروف إصدار القرار وطريقة تنفيذه، إذ قد تكشف هذه الظروف عن دوافع قد تُؤدّي إلى الانحراف بالسلطة. ويمتلك القضاء الإداري في هذا الشأن سلطةً واسعةً للتحريّ وجمع الأدلة، بما في ذلك استدعاء الشهود واستخدام جميع وسائل الإثبات المتاحة لضمان تحقيق العدالة وإلغاء القرارات التي لا تلتزم بالمشروعيّة.

في النهاية، يمكن القول إنّ الرقابة القضائية على استخدام السُّلطة التّقديرية للإدارة تشكّل ركيزة أساسيّة لضمان عدم تعسف الإدارة أو انحرافها عن الغايات التي حوّلت لها السُّلطة في اتخاذ قراراتها، إذ تنصّد هذه الرقابة لأيّ محاولة للتأثير في القرار الإداري بمصالح شخصية أو غير قانونية، ممّا يُسهم في تعزيز مبدأ المشروعيّة وحماية حقوق الأفراد وحرّيّاتهم.¹⁶

أما فيم يتعلق بالقضاء الإداري الجزائري فنجد أنه يقر بمبدأ مسؤولية الإدارة عن فصل الموظف بصورة فجائية، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة أربعون من القانون العام للتوظيف العمومي الصادر بالأمر رقم 133-066 المؤرخ في الثاني من جويلية 1966.

حيث تنص على أنه: "إن الموظف الذي مارس خلال سنة على الأقل مهامه في إحدى الوظائف العليا المنصوص عليها في المادة التاسعة، ثم أنهيت هذه مهامه من دون أن يطلع على ملفه، ومن دون أن تخصص له وظيفة تعادل الأولى على الأقل، يوضع في حالة تخول له الحق في مرتب لمدة 3 أشهر كما أن المشرع قد أنشأ صورة حديثة لمسؤولية السلطة العامة في العلاقة بموظفيها وهي تسريح الموظف لعدم الكفاءة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 68 من قانون الوظيفة العمومية مقررته أنه يجوز للموظف المسرح لعدم كفاءته قبض تعويض.

وصدر المرسوم رقم 148-66 المؤرخ في الثاني من جوان 1966 المتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة، فنصت المادة الخامسة على: "يقبض الموظف المسرح تعويضا مساويا لنصف مرتبه الخاص بالشهر الأخير من نشاطه مضروبا في عدد سنوات الخدمة، ويجري حساب هذا التعويض على المرتب الحقيقي المقبوض، كما أن القضاء الإداري أعمل نظرية المخاطر وحكم بمسؤولية الإدارة إزاء موظفيها في حالات متعددة.

ثانيا: الحكم على الإدارة بالتعويض لاتخاذ بعض القرارات غير الملائمة

ذكر سابقاً أنّ ملائمة العقوبة التأديبية للجريمة التأديبية هي مسألة تستقل الإدارة بتقديرها وفقاً لسلطاتها التقديرية. ومع ذلك، فقد أخضع مجلس الدولة الفرنسي ملائمة الجزاءات التأديبية لرقابته في نطاق قضاء التعويض، وذلك دون أن يمتد ذلك إلى قضاء الإلغاء. ومن أبرز التطبيقات لهذا الاتجاه هو الحكم الصادر في العشرون من يوليو 1913 في قضية السيد "مارك".

وقائع القضية تتمثل في أنّ السيد "مارك" يشغل منصب مدير لحديقة النبات في مدينة زن في فرنسا، إلا أن الإدارة قامت بفصله من منصبه لأسباب رأت أنها تعسفية. فرجع السيد مارك دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالباً بإلغاء قرار فصله، كما طلب التعويض عن الضرر الذي أصابه بسبب القرار الصادر في حقه.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض طلب الإلغاء، حيث اعتبر أنّ عيب التعسف لم يثبت في الواقعة. ومع ذلك، حكم المجلس بالتعويض، مُشيراً إلى أنّ الأخطاء التي ارتكبها السيد مارك لم تكن بالقدر الذي يبرر قرار فصله من منصبه. وبالتالي، فقد اعتبر المجلس أنّ القرار الصادر بفصل السيد مارك كان غير ملائم في الظروف التي أحاطت به، مما يقتضي تعويضه عن الضرر الذي لحقه كنتيجة للقرار¹⁷.

حكم مجلس الدولة الفرنسي بتعويض نتيجة إصدار قرارات قاسية لا تتناسب مع أسبابها، كما في حالة اتخاذ إجراءات شديدة في تحصيل الضرائب من أحد المواطنين حسني النية، مما أدى إلى إشهار إفلاسه.

ثالثاً: الحكم على الإدارة بالتعويض للتراخي في اتخاذ قراراتها إذ يترتب عن ذلك ضرر

لقد عرفنا أنّ أبرز مظاهر السلطة التقديرية تكمن في حرية الإدارة في تقدير الوقت المناسب لاتخاذ قراراتها، حيث لا تخضع هذه الحرية لرقابة القضاء بشكل عام. ومع ذلك، يجد مجلس الدولة الفرنسي أنّ عدم تحديد المشرع لفترة محددة لاتخاذ قرار إداري معين لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل بترتب عليها تحري والتدقيق في اختيار الوقت المناسب للتصرف. فضرورة استقرار المعاملات القانونية تقتضي ألا تبقى المراكز القانونية للأفراد مهددة لفترات طويلة، الأمر الذي يستدعي من الإدارة أن تبادر في اتخاذ قرارها في الحالة المناسبة.

قد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في السادس والعشرون من شهر يوليو 1918، بمسؤولية الإدارة عن التراخي في اتخاذ القرار بمنع أحد الأفراد من ممارسة مهنته الخطرة، التي تتضمن تمرين الناس في الأعياد على إطلاق النار وإصابة الهدف، الأمر الذي يعرض سلامة الجمهور للخطر. وقد أدى التراخي الإداري إلى حادث وقع بالفعل، حيث أصيبت إحدى الأشخاص برصاصة طائشة على مستوى الرأس، ففضى المجلس بتعويض الضحية

إذ استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار الإدارة مسؤولة في حالات مشابهة، حيث قضى بمسؤولية الإدارة لتأخرها في إعفاء شاب من الخدمة في الفرقة الأجنبية، مم أسفر عن وفاته في أحد المعارك، وكذلك تأخر الإدارة لمدة أكثر من 12 شهر دون مصوغ في إصدار ترخيص بناء لأحد الأفراد.

بناءً على ذلك، فإنّ الإدارة تكون ملزمة بإصدار الإجراءات اللائحية الضرورية لتطبيق القانون في مدة معقولة. فإذا طال صمت الإدارة عن إصدار القرار، فإنه يجوز للطاعن رفع دعوى إلغاء في مواجهة القرار السلبي المتمثل في الامتناع عن إصدار القرار اللازم. فالإدارة، كما عرفنا سابقاً، يجب أن تضع نفسها في أفضل الظروف وأنسب الحلول عند القيام بتقدير الوقت المناسب لإصدار القرارات الإدارية¹⁸.

بخصوص القضاء الإداري في الجزائر فلا يجعل ملاءمة الإدارة في اختيار وقت إصدار واتخاذ قرارها للرقابة كأصل عام، إذ تمتلك السلطة الإدارية كما يقول الدكتور عمار عوابدي حرية ملاءمة وتقدير زمن ووقت التدخل بقرارات التعيين في الوظائف الإدارية، وحرية ملاءمة وتقدير مضمون وفحوى قرار التعيين في الوظائف العامة. هكذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تعين أو لا تعين وإذا أرادت أن تتدخل لإصدار قرار التعيين فلها حرية ملاءمة ذلك، وكذا اختيار وقت وزمن هذا التعيين وفحواه دون تعقيب عليها من طرف القضاء الإداري فيما يخص اختيار وقت وزمن التدخل¹⁹.

ونحن نرج القضاء الإداري في الجزائر أن يعتمد هذه النظرية - التعسف في استعمال الحقوق الإدارية - وأن يأخذها بعين الاعتبار في تطبيقاته لأنها وسيلة وحيدة لمجابهة زيادة الاتساع للامحدود والخطير للسلطة التقديرية، خاصة وأن قضاء الإلغاء لم يستطيع أن يحد وأن يوقف هذه السلطة ويضعها

عند حدها لما تتميز به من تطور واتساع، إلى أن أضحت رقابة المشروعية لا تكفي لوحدها للحد من هذه السلطة²⁰.

خاتمة:

تُعد القرارات ذات المنشأ الإداري من قبيل طائفة التصرفات ذات الأثر القانوني الحيوي الذي تُعبّر به الإدارة عن سياسات الدولة العامة ونظامها القانوني، الاقتصادي والاجتماعي، وكذا كل ما يتعلق بالحاجيات العامة وأساليب تنفيذها. كما أن القرار الإداري باعتباره تعبيراً عن إرادة السلطة العامة، يشكّل محتوى العمل الإداري. ذلك أن مفهوم القيادة الإدارية الجديدة لا يتعدى كونه صلاحية اتخاذ القرارات المؤثرة والفاعلة تبعاً للمدى والحدود التي خولها إياها المشرع، سواء من حيث سلطة التقدير أو سلطة التقييد. إذ تعكس القرارات الإدارية مدى فعالية الإدارة ومقدرتها لتحويل التشريع، وخاصة الإصلاحية منه، إلى نصرف عملي له أثراً إيجابياً ملموساً على جودة حياة الأفراد ومستوى الرفاه الاجتماعي.

وعلى العكس من ذلك، فإن الإدارة الضعيفة أو التي تفتقد للكفاءة تؤثر بالسلب على حياة المواطن. وكمن التشريعات ذات الأثر الإصلاحي التي أُفْرِغَتْ من محتواها الإنساني والاجتماعي بفعل ضعف الإدارة أو فسادها. وفي هذا السياق، يرى بعض فقهاء القانون أن القرار الإداري أصبح مصدراً من مصادر الحق، وذلك لقدرة هذا القرار على إنشاء الحقوق العينية والحقوق الشخصية، ما يعكس أهمية القرار الإداري في الحياة المعاصرة.

يخضع القرار الإداري لمبدأ المشروعية، بمعنى أن جميع تصرفات السلطات العامة يجب أن تتم في إطار القواعد الدستورية والقانونية، وإلا كان التصرف مُعيّياً وباطلاً. ويشمل ذلك سواء كان التصرف إيجابياً (كالقيام بعمل) أو سلبياً (كالامتناع عن عمل يوجبه القانون). ويترتب على عدم مشروعية القرار الإداري أن تترتب عليه المسؤولية الجنائية في حالات معينة.

والأصل أن تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية، أي يُفترض فيها أنها قد صدرت صحيحة ومشروعة. إلا أن هذه القرينة قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس، حيث يُمكن لصاحب المصلحة في الطعن بالقرار الإداري أن يُقيم الدليل على أن القرار الإداري مشوب بعيب من عيوب اللامشروعية

الهوامش:

- 1- بوعمراني عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة تشريعية فقهية، دار الهدى، الجزائر، 2010.ص23
- 2- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.ص123
- 3- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 36
- 4 -De Laubadaire. A, Venezia. JC, Gademet. Y, traité de droit adminstratif, LGDJ, Paris, 1999.P78
- 5- إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.ص45
- 6 - Charles Debbasch, institution et droit administratif, Paris, presses universitaires de France, 1978.P234
- 7 -Mabrouk Mohiédine, traité de droit administratif tunisien, centre de publication universitaire, Tunis, 1974.P34
- 8- عمار بوضياف، شرح الصفقات العمومية، القسم الثاني، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 3، 2017. ص 89
- 9- بوعمران عادل، مرجع سابق. ص232
- 10- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 5، 2017.ص123
- 11- سمارة خالدي الزغبى، القرار الإداري ، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999.ص 67
- 12- بوعمران عادل، مرجع سابق. ص342
- 13 - Depuis, Guedon.MJ, Chrestien.P, droit adinistratif, 9eme Ed, Dalloz, Paris, 1999.
- 14 - Depuis, Guedon.MJ, Chrestien.P, droit administratif, 9eme Ed, Dalloz, Paris, 1999 P234
- 15 - Charles Debbasch, instituton et droit administratif, Paris, presses universitaires de France, 1978.P345
- 16- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون ، دارهومة، الجزائر، 2003.ص33
- 17- رأفت فؤاد، عناصر القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.ص78
- 18 - Kobtan.M, Le régiime juridique des contrats du secteur public, OPU, Alger, 1984.
- 19- محمد الصغير بلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.ص 12
- 20 - عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قائية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007.ص105