

إثبات عيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة العامة

جامعة خنشلة

د. زياد عادل

ملخص:

يعتبر الجراف الإدارة في استعمال السلطة من العيوب الخفية والدقيقة التي يصعب على القاضي الإداري إثباتها ضد الإدارة العمومية لاسيما أنها تحوز السلطة التقديرية في ممارسة العمل الإداري في إطار تحقيق المصلحة العامة وتجسيد الهدف المخصص لها. فإذا حادت الإدارة عن ذلك فالقاضي الإداري يمكنه الاعتماد على الوسائل المباشرة المرتبطة بالعمل الإداري. أو الغير مباشرة كقرينة للقيام بعملية إثبات الجراف الإدارة في استعمال السلطة.

Résumé:

Le détournement du pouvoir de l'administration est considéré parmi les vices cachet que le juge administrative trouve beaucoup de difficulté pour le prouver, surtout que l'administration a le pouvoir discrétionnaire a l'occasion de prise l'acte administrative, dans le cadre de réaliser l'intérêt général et concrétiser le but légitime.

Dans le cas ou l'administration s'éloigne de cette notion, le juge administrative peut compter sur les moyens qui en lien directe avec l'acte administrative, ou les moyen indirecte comme présomption pour arrivé a prouver de détournement du pouvoir.

مقدمة:

يكتسي عيب الجراف في استعمال السلطة طابعا خاصا. باعتباره وجها من أوجه إلغاء العمل الإداري الصادر عن الإدارة العمومية. حيث يرتبط هذا العيب ارتباطا وطيدا بعنصر الغاية أو الهدف الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري. فإذا حاد الشخص الإداري عن السلطة المنوطة إليه تفاديا للمصلحة العامة أو الهدف المحدد قانونا. فإنه بذلك يكون قد أساء استخدام السلطة والجرف بها. مما يؤدي ذلك إلى إلغاء العمل الإداري لعدم تحقق المشروعية في الغاية من ممارسة العمل الإداري.

بالتالي يعد عيب الجراف في استعمال السلطة من أخطر العيوب التي تشوب العمل الإداري وأكثرها دقة وخصوصية. باعتباره من العيوب الخفية التي يستهدفها الشخص الإداري في نطاق الوظائف المسندة إليه. مما يستوجب على القاضي الإداري التوغل في رقابة المشروعية على العمل الإداري للتوصل عن كشف الغرض الذي يصبو إليه الشخص الإداري في نطاق المهام المسندة إليه. والذي يفترض فيه أن يجسد المصلحة العامة والهدف المخصص له لإضفاء الفاعلية الإدارية التي تتضمن في طياتها حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.



يلاحظ أن الإدارة العمومية خلال أداء الوظيفة المخولة إليها، قد حيد عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المحدد إليها لاسيما أنها تمتلك امتيازات السلطة العامة، مما قد يؤدي بها إلى استعمال أغراض خفية أو قناع المصلحة العامة في مواجهة الأفراد للحياد عن نطاق مبدأ المشروعية.

استنادا إلى ذلك يضطلع القضاء الإداري بمهمة الرقابة على مشروعية عنصر الغاية في ممارسة العمل الإداري لإثبات مدى التزام الإدارة بتطبيق القانون، أو الجرافها في استعمال السلطة، وهذا مما يثير إشكالية مدى فعالية القضاء الإداري في إثبات عيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة.

للإجابة على الإشكالية، سيتم تبيان دور القضاء الإداري في عملية إثبات عيب الجراف الإدارة العمومية لاستعمال السلطة، وذلك من خلال إبراز الوسائل المباشرة المعتمد عليها لكشف تعسف الإدارة، أو الوسائل الغير مباشرة التي يلجأ إليها القاضي الإداري عند الاقتضاء في استخلاص الجراف الإدارة.

بالتالي سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الإثبات المباشر لعيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة.

المبحث الثاني: الإثبات الغير مباشر لعيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة.

المبحث الأول: الإثبات المباشر لعيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة

لاشك أن دور القاضي الإداري في الكشف عن سبب الجراف بالسلطة للحكم بإلغاء العمل الإداري ليس بالأمر السهل، حيث يتطلب الأمر في بعض الأحوال أن يستعمل عدّة وسائل تشير إلى وجود هذا العيب، وذلك ما لا يأتي إلا بالتّوغل في ظروف وملابسات العمل الإداري¹، من ثم يستوجب إثبات قصد في إساءة استعمال السلطة ويتعين إقامة الدليل على ذلك، باعتبار أن الأصل في ممارسة العمل الإداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة والهدف المنوط بها، ويقع على من يدعي العكس أو يمس بهيبة الإدارة أن يثبت ذلك².

لذا يترتب على الجراف بالسلطة في ممارسة العمل الإداري توقيع العقوبات الملائمة تجاه مصدر القرار تطبيقا للمادة 24، من الدستور الجزائري الذي نص على أن: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"³، كما قد يؤدي ذلك إلى متابعة جزائية، حيث نص المشرع

¹ - ماهر أبو العينين، أسباب إلغاء القرارات الإدارية، الكتاب الثاني، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، 1996، ص 842.

² - أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 529.

³ - المادة 24، من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016.



الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أن: " يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه...¹ .

جدير بالذكر أن صعوبة إثبات الانجراف بالسلطة تتسم بالنسبية وليست مطلقة، حيث تشتد هذه الصعوبة في إثبات الانجراف عن المصلحة العامة، باعتبار أن فكرة المصلحة العامة هي فكرة مرنة غير واضحة المعالم تستعمل فيها الإدارة العمومية صلاحياتها التقديرية في ممارسة العمل الإداري، كما يمكن لممثل الإدارة أن يمارس اعتبارات شخصية في نطاق العمل الإداري ويتحجج بقناع المصلحة العامة وهذا ما يصعب إثباته²، بخلاف إثبات الانجراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ففيه تتلشى صعوبة عملية الإثبات لأنه يرتبط ارتباطاً وطيداً باعتبارات موضوعية يمكن للقاضي الإداري إذا توغل وتمحص العمل الإداري جيداً أن يثبت انجراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف³، التي تتضمن في طياتها مخالفة الإدارة للهدف المخصص لها من طرف المشرع⁴.

تبعا لذلك استقر القضاء الإداري في مهامه المنوطة إليه بالاعتماد على وسائل مباشرة يستقي بها دليله على انجراف الإدارة، كنص القرار المطعون فيه للقيام بعملية الإثبات (المطلب الأول)، أو ملف وأوراق الدعوى (المطلب الثاني)، لذا سيتم إمطة اللثام على هذه الأساليب في كشف وإثبات انجراف الإدارة العمومية.

المطلب الأول: نص القرار المطعون فيه

تعتبر هذه الحالة نادرة الوقوع نتيجة حرص الإدارة العمومية على عدم تبيان تعسفها في فحوى القرار، إلا أنه قد يحدث وأن يظهر من نص القرار عن عيب تعسف السلطة الإدارية سواء تم ذلك سهواً أو خطأ أو جبراً أو طائفة، من ثم يستقي القاضي الإداري دليله من نصوص القرار ذاته، وهو المبدأ الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي وتمسك به في أوائل أحكامه على أحكام الإدارة، شريطة أن يصدر القرار صريحاً ويتضح فيه انجراف الإدارة من النصوص لاسيما أن الأمر يرتبط ارتباطاً وطيداً بالكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة⁵، لذلك ألزم المشرع

¹ - المادة 33، من القانون 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14، الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006.

² - FRIER Pierre-Laurent Frier, JACQUES Petit, Précis de droit administratif, 6^{ème} édition., L.G.D.J, Paris, 2010, p p 485-486.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص ص 287-288.

⁴ - FRIER Pierre-Laurent Frier, JACQUES Petit, OP.cit, p 486.

⁵ - محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 890.
- محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 845.



الجزائري الإدارة العمومية بإصدار قراراتها لتبيان تصرفها وتسهيل عملية الرقابة على مشروعيتها. وفي حالة عدم تمكن المدعي من القرار المطعون فيه، فإنه يحول للقاضي المقرر أن يأمرها بتقديمه في أول جلسة ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع¹.

تطبيقا لذلك أقرت المحكمة الإدارية بفرنسا على أن لا يمكن تسريح الموظف المتريص من طرف السلطة المختصة إلا بتقرير صادر عن رئيس المركز الوطني للتوظيف العمومية. وفي حالة عدم وجود أو صدور التقرير يكون الإجراء غير مشروعاً متسماً بتجاوز السلطة. وبالتالي فالقرار المتخذ غير مشروع. مما يستلزم إلغائه². كما أجه مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد أنه خلافا لما دفع به المستأنف فإن القرار المستأنف أساس قبول دعوى المستأنف عليها التي تم توقيفها شفوياً... يعد تجاوز السلطة... والدفع فيما يتعلق بعدم وجود منصب مالي. فهذا الدفع ليس له مبرر في قضية الحال التي تتعلق بإيقاف موظف بدون استصدار قرار التوقيف وسبب التوقيف. وعلى إثر ذلك تم قبول الاستئناف شكلاً وتأييد القرار المستأنف موضوعاً³.

تبعا لذلك كشف مجلس الدولة الجزائري عيب الانحراف بالاعتماد على نص القرار. حيث ذهب إلى أن: "مهام المستأنف عليه بعد ترقيته بموجب قرار رسمي نتج عنه أثار قانونية. وأن إنهاء مهامه هو إجراء تعسفي... وأنه كان على المستأنف إذا اعتبر بأن المستأنف عليه ارتكب أفعال تمس بأخلاقية المهنة. اتخاذ الإجراءات التأديبية الشرعية. وأن المستأنف باتخاذ القرار المطعون فيه قد تعسف في حق المستأنف عليه ومس بحقوقه"⁴.

وقد ذهب كذلك مجلس الدولة الجزائري في أحدث أحكامه إلى أنه: "...يستخلص مما ذكر أعلاه أن المستأنف عليه استفاد بالحمل التجاري موضوع النزاع بموجب قرار ولائي لازال قائماً. الأمر الذي أنشأ له حقوق ورتب له الصفة في رفع دعوى الإلغاء. حيث أن المستأنفة لم تثبت أن نشاط أو تصرف المستأنف عليه يشكل خطراً على الأمن العام. كما أنها لم تبين أن المستأنف عليه قام بإنجاز بناء فوضوي يبرر عملية الهدم. وذلك بتحريض محضر معاينة المخالفة. حيث أن النزاع يخص مدى مشروعية قرار هدم محل تجاري وليس مسألة إبرام عقد إيجار. الأمر الذي يجعل دفع

¹ - المادة 2/819. من القانون 09/08. المؤرخ في 25 فيفري 2008. المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ج. ر عدد 21. بتاريخ 23 أفريل 2008.

² - C.A.A., 18/02/2011, N°10NT01047, "Camus M, piron, prés, M.gauthier, rapp, M.villain, rapp, publ", in A.J.F.P N°05, Septembre/Octobre, 2011, p306.

³ - مجلس الدولة الجزائري. قرار رقم 6919. بتاريخ 2003/03/18. "قضية رئيس بلدية تيارت. ضد ب.ز". قرار غير منشور.

⁴ - مجلس الدولة الجزائري. قرار رقم 9113. بتاريخ 2003/04/15. "قضية المركز الوطني للسجل التجاري. ضد ب.ج". قرار غير منشور.



المستأنفة في هذا الشأن غير مؤسّسة وتستدعي الرفض. من ثم فإن القرار المطعون فيه مشوب بعيب تجاوز السلطة"¹.

علاوة على ذلك اتجه مجلس الدولة الجزائري في إطار كشف الجراف الإدارة العمومية اعتمادا على نص القرار إلى أن: "القرار المطعون فيه لم يبين نوع الخطأ المهني المرتكب ولم يصنفه في أي درجة من الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 177 من الأمر 03/06. المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية. حيث أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب انعدام التسبب وتجاوز السلطة... ما يتعين إلغاؤه..."².

كما ذهب في هذا الصدد إلى أنه: "...يتبين في آخر المطاف أن المدعي استفاد من قرار منحه حق استغلال المحجرة موضوع النزاع من طرف والي الولاية بتاريخ 98/04/29. لمدة 15 سنة ينتهي سنة 2013... وبما أن القرار قد رتب آثاره زيادة على كون السجل التجاري لازال ساري المفعول أيضا ولم يرتكب المدعي أي خطأ يرتب فسخ العقد كما جاء في القانون. من ثم فإن طلب المدعي مؤسس وأن تصرف المدعي عليها يعد تجاوزا لسلطتها..."³.

ناهيك على أن مجلس الدولة الجزائري قد فرض الرقابة على عيب الجراف السلطة لأعمال رئيس الحكومة معتمدا في ذلك حتى على القرارات الضمنية التي تتضمن أثرا قانونيا. حيث اتجه مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد إلى أن: "...الرفض الضمني الناجم عن صمت الحكومة مدة تفوق 03 أشهر تجاه إصدار النصوص التطبيقية يعد رفضا غير مبرر ويحلل على أنه تجاوز للسلطة. وبالتالي. فإن العارض محق في طلب إبطاله..."⁴.

بالتالي يستشف القاضي الإداري من نص القرار وأسبابه مدى مراعاة الهدف المخصص للإدارة. وتناقض الهدف المعلن في القرار ليحكم جليا بتعسفها والجفافها في استعمال السلطة. ناهيك على أن نص القرار قد يتضمن في طياته اعتراف الإدارة العمومية بالخطأ والانجراف في استعمال السلطة بطريقة غير مباشرة قد كشفت عن هدفها. فإذا به يبين جلاء حيادها عن الهدف المحدد قانونا⁵.

مجلس الدولة الجزائري. الغرفة الثالثة. قرار رقم 064475. بتاريخ 2011/07/28. " قضية بلدية قسنطينة. ضد س.ن. " قرار غير منشور.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري. الغرفة الثانية. قرار رقم 059813. بتاريخ 2010/12/23. " قضية و.م. ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه. " قرار غير منشور.

³ - مجلس الدولة الجزائري. الغرفة الثالثة. قرار رقم 050300. بتاريخ 2009/09/30. " قضية لمؤسسة ذات الشخص وحيد وذات المسؤولية المحدودة ' cla ' محجرة لعمارة للحصى. ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية Anpm. ومن معها " قرار غير منشور.

⁴ - مجلس الدولة الجزائري. الغرفة الثانية. قرار رقم 013948. بتاريخ 2003/05/20. " قضية. س.ر. ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " قرار غير منشور.

⁵ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة. مرجع سابق. ص ص 322-323.



يتضح بموجب ما سبق ذكره أن مهمة القاضي الإداري في استخلاص عيب الخراف السلطة من نص القرار ليست معقدة. باعتبار أن القاضي الإداري يؤسس دليل الانحراف على مضمون القرار الذي يبين جلاء مظاهر تجاوز السلطة. بخلاف القرار الشفهي الذي يصعب فيه إثبات الخراف الإدارة العمومية. حيث عند طلب القاضي الإداري المقرر لمضمون القرار يمكن للإدارة تنفادي تبيان مظاهر الخرافها في إصدار القرار بعد طلبه من القاضي الإداري المقرر وهذا مما يعقد الأمر في عملية الإثبات.

المطلب الثاني: من ملف وأوراق الدعوى

لقد تطورت وتوسعت صلاحيات القضاء الإداري إزاء عملية الإثبات في الخراف الإدارة بالسلطة. وذلك من خلال الاعتماد على المراسلات التي سبقت أو أعقبت صدور القرار الإداري بغية الكشف عن وجود الخراف الإدارة. وفي هذه الوضعية يمكن أن يتضح غرض الإدارة من ممارسة العمل الإداري. كما يخول للقاضي الإداري أن يعتمد على المناقشات التي تمت قبل صدور القرار أو التعليمات الصادرة عن السلطة الرئاسية و قد صدر القرار بناء عليها¹.

تأسيسا على ذلك يجوز إثبات الخراف الإدارة من سائر أوراق الدعوى والقرائن المحيطة بالنزاع. من ثم قضى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن إحالة المدعي إلى المعاش التلقائي بسبب إلغاء وظيفة المدعي. وكان المدعي قد وجه تهمة الانحراف بالسلطة للإدارة لأن الهدف الحقيقي من إحالته للمعاش هو معاقبته بسبب لجوئه المستمر إلى مقاضاة الإدارة. وقد وكان دليله الوحيد هو مجرد المقارنة بين تاريخ صدور قرار إحالته للمعاش وآخر دعوى قام برفعها على الإدارة. وقد قضى له مجلس الدولة بطلانته².

وقد واكب المشرع الجزائري العديد من التطورات بغية الحد من تعسف الإدارة في استعمال السلطة. حيث نص بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية على وجوب تبليغ المذكرات. ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر³. كما تبلغ كل الإجراءات المتخذة وتدابير التحقيق إلى الخصوم برسالة مضمونة مع الإشعار بالاستلام. أو عن طريق محضر قضائي عند الاقتضاء. ويتم أيضا تبليغ طلبات التسوية والإعذارات وأوامر الاختتام وتاريخ الجلسة بنفس الأشكال. ويشار في تبليغ العرائض والمذكرات إلى أنه في حالة عدم مراعاة الأجل المحدد من طرف القاضي لتقديم مذكرات الرد. يمكن اختتام التحقيق دون إشعار مسبق⁴.

¹ - طارق فتح الله خضر. القضاء الإداري. دعوى الإلغاء. الطبعة الثالثة. دار الكتب القومية. 1999. ص 215.

² - قضية Rodier. لسنة 1966. المشار إليها لدى محمد ماهر أبو العينين. مرجع سابق. ص 846.

³ - المادة 838/2. من القانون 09/08. المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. السالف ذكره.

⁴ - المادة 840. من القانون 09/08. المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. السالف ذكره.



جدير بالذكر على أنه في حالة عدم احترام أحد الخصوم في الدعوى الأجل الممنوح له لتقديم مذكرة أو ملاحظات، فيجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يوجه له اعدار برسالة مضمنة مع الإشعار بالاستلام، وفي حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي يجوز منح أجل جديد وأخير¹.

إلا أنه إذا لم يقدم المدعي رغم الإعدار الموجه له المذكرة الإضافية التي أعلن عن تقديمها، أو لم يقوم بتحضير الملف يعتبر متنازلاً²، ناهيك على أنه إذا لم يقدم المدعي عليه رغم اعداره أية مذكرة فيعتبر قابلاً بالوقائع الواردة في العريضة³، وفي بعض الأحوال يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر بالألا وجه للتحقيق في القضية عندما يتبين له من العريضة أن حلها مؤكد، ويرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته، وفي هذه الحالة يأمر الرئيس بإحالة الملف أمام تشكيلة الحكم بعد تقديم التماسات محافظ الدولة⁴.

وقد حاول القضاء إثبات واستخلاص هذا العيب بالاعتماد على الأوراق والمستندات المرفقة في ملف الدعوى، لذلك اتجهت في هذا الصدد محكمة الاستئناف الإدارية إلى وجوب تقييم إمكانيات ومؤهلات الموظف المترص المعاق قبل إصدار قرار رفض تثبيته، حيث أقرت إلغاء قرار رفض التثبيت لعدم الكفاءة المهنية، الذي لم يتوافر فيه إجراء التقييم الدقيق لمؤهلات وإمكانيات ورأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في إطار الوظيفة، من ثم فهي دلالة واضحة على انحراف الإدارة استخلصها القاضي الإداري من ملف وأوراق الدعوى⁵، كذلك حكمت محكمة الاستئناف الإدارية بعدم مشروعية تسريح الموظف بعد التصريح الطبي لعدم القدرة النهائية لأداء المهام، حيث اعتبرت القرار مشوباً بتجاوز السلطة نتيجة تقديم الوثائق الطبية التي تثبت وضعية الموظف⁶.

علاوة على ذلك اتجه مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد إلى: "أنه من الثابت من أوراق الملف و أن قرار التسريح قد اتخذ والمستأنف عليه في عطلة مرضية، وقد أخبر المستأنف عن حادث العمل، إلا أن المستأنف لم يتبع الإجراءات القانونية للتصريح به لدى صندوق الضمان الاجتماعي، بل اعتبر المستأنف عليه في غياب غير مبرر واتبع الإجراءات التأديبية لينتهي بقرار

¹ - المادة 849، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

² - المادة 850، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

³ - المادة 851، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁴ - المادة 847، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁵ - C.A.A, NANCY, 17/06/2010, N° 09NC00993, "Mm vincent, prés, Brumeaux rapp, Collier, rapp", in A.J.F.P., N°06, Novembre/Décembre, 2010, p329.

⁶ - C.A.A MARSEILLE, 18/01/2011, N° 10MA03227, "Chambre régionale de métier et de l'artisanat Languedoc-Roussillon c/Rigal M.fedou, rapp, Mme fédi, rapp", in A.J.F.P., N°03, Mai/Juin 2011, p 178.



العزل. وبالتالي فإن قرار العزل قد اتخذ وعلاقة العمل موقوفة بحادث العمل. ومن ثم فإن قرار العزل قرار باطل¹.

ناهيك على أنه يخول للقاضي الإداري خلال اتصاله بملف الدعوى أن يعتمد على إثبات انحراف الإدارة مما يصاحب القرار من مناقشات، حيث يستخلص ذلك من خلال تفحص المناقشات الشفهية التي تتعلق بالقرار الإداري سواء كان ذلك قبل إصداره أو بعده². لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار وزير الزراعة الذي يقضي برفض منح السيدة "أريستا" ترخيصا بممارسة مهنة الطب وجراحة الحيوان في فرنسا. نظرا لما في القرار من انحراف بالسلطة استشفه مجلس الدولة من دراسته لملف الدعوى. والذي اتضح منه أن رئيس اللجنة كان قد وافق في المداولات على معادلة شهادة المدعي ولكن بقية أعضاء اللجنة خالفوه في الرأي دون تقديم حجج مبررة لهذا الرفض. وقد لاحظ المجلس تردد بعض أعضاء اللجنة في اتخاذ قرار حاسم في الموضوع. بل إن رأي الوزير نفسه يتضمن أيضا ما يثبت ترده في اتخاذ قراره. وقد استخلص مجلس الدولة من كل تلك الظروف أن قرار الرفض ليس مبررا تبريرا كافيا. ومن ثم فهو يتضمن انحرافا واضحا في استخدام السلطة التقديرية³.

يستشف أن إثبات الانحراف بالسلطة قد لا يسهل إثباته بهذه الطريقة. ففي بعض الأحوال ما يصعب على القاضي الإداري أن يتوغل في المناقشات التي ترتبط بمصدر القرار. باعتبار أن طبيعة العمل الإداري غالبا ما تتسم بالسرية. ولهذه الدواعي يمكن للإدارة العمومية أن تنحرف في استعمال السلطة ونادرا ما يكشف القضاء الإداري تجاوزها. لكون أن الأوراق الثبوتية التي تدينها يمكن أن لا تقدمها أمام القضاء الإداري ليكشف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

أما فيما يتعلق بإثبات الانحراف عن طريق تفسيرات جهة الإدارة العمومية. فإنه يخول للقاضي الإداري أن يستشف وجود هذا العيب من التبريرات المرتبطة بالقرار. كما أنه في حال عدم تقديمها للتفسيرات أو امتناعها عن التوضيح حال طلبها يجعل من القاضي أن يتخذ حكما بعدم مشروعية قرارها لعيب الانحراف في استعمال السلطة. من ثم إذا تماطلت الإدارة أو امتنعت عن تقديم التفسيرات والتوضيحات والمستندات اللازمة. فهذا ما يعتبر قرينة ضد الإدارة من شأنه أن يؤدي إلى صدور الحكم ضدها. لاسيما إذا تطلب الأمر تقديم توضيحات

¹ - مجلس الدولة الجزائري. (الغرفة الثانية). قرار رقم 055901. فهرس رقم 423. بتاريخ 2010/04/08. "قضية المؤسسة

الاستشفائية المختصة بالأمراض العقلية. ضد ق.ن". قرار غير منشور.

² - دادو سمي. الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية. مذكرة ماجستير في القانون. تخصص تحولات الدولة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة تيزي وزو. 2012. ص 74.

³ - قرار مجلس الدولة الفرنسي. جلسة 1973/02/05. المشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة. مرجع سابق. ص 328.



لتكوين عقيدة القاضي بمشروعية أو عدم مشروعية العمل الإداري¹. وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري في إطار الكشف عن عيب الانجراف في استعمال السلطة على أنه: "يجوز لرئيس تشكيلة الحكم في حالة الضرورة أن يقرر إعادة سير التحقيق كلما كان داعيا لذلك وبدون أمر غير مسبب وغير قابل لأي طعن"².

تطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية تم فيها استبعاد الوزير بعض الأفراد من الترشيح لأسباب إدعى بتعلقها بالصالح العام... وقد قدم لمجلس الدولة قرائن تؤكد ذلك الاتهام. وطلب مجلس الدولة الفرنسي من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية لقرار الاستبعاد. ولكن الوزير رفض إبداء تلك الأسباب. مما أدى بمجلس الدولة إلى إلغاء القرار³.

يستخلص أن هذه الطريقة تكتسي أهمية بالغة في قيام القاضي الإداري بعملية الإثبات لانجراف الإدارة في استعمال السلطة. إلا أن الإدارة تمتلك بعض السلطات التي من شأنها أن تغاير الحقيقة من خلال تقديم تفسيرات مدروسة تطمس من خلالها حقيقة انجرافها.

كذلك قد يعتمد على إقامة دليل انجراف الإدارة العمومية من خلال ما توضحه مراسلاتها. لاسيما إذا اعترفت الإدارة بذلك أو تبين الأمر من مراسلاتها والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار سواء كانت هذه المراسلات قد تمت قبل أو لحقت به.

تطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر على أن: "إصدار الوزير قرارا بعد أن قدّم استقالته وقبل أن تقبل... قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة. ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة"⁴. بالتالي فإن المراسلات المعتمد عليها. تكتسي أهمية بالغة في عملية إثبات انجراف الإدارة العمومية بالسلطة لأنها توضح بجلاء نية الإدارة في تحقيق المصلحة العامة والهدف المخصص لها. أو حيادها على نطاق المشروعية. وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي من خلال اعتماده على التقارير الهندسية المحفوظة بملف الدعوى⁵.

تطبيقا لذلك أجهت الغرفة الإدارية على أنه في حالة إهمال المنصب. فإن الموظف لا يستفيد من أية حماية قانونية. ومن ثم فإن النعي على المقرر الإداري بتجاوز السلطة غير سديد. ولما كان من الثابت في قضية الحال أن الطاعن قد أعذر ثلاث مرات بواسطة رسائل مضمّنة

¹- أمزيان كريمة. دور القاضي في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص. مذكرة ماجستير في القانون. تخصص قانون إداري

وإدارة عامة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة باتنة. 2011. ص 154.

²- المادة 855. من القانون 09/08. المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. السّألف ذكره.

³- قرار مجلس الدولة الفرنسي جلسة 1954/05/28. مشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة. الانجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية. 2001. ص 303.

⁴- سامي جمال الدين. . الدعاوي الإدارية. الطبعة الثانية. منشأة المعارف. الإسكندرية. 2003. ص 326-327.

⁵- طارق فتح الله خضر. مرجع سابق. ص 216.



لالتحاق بمنصبه. ومن ثم فإن الإدارة التي اعتبرته في حالة إهمال للمنصب واتخذت ضده قرار التسريح لم تخالف القانون ضده. ومتى كان ذلك استوجب رفض الطعن¹.

وقد اعتبر القضاء الإداري المصري بأن رفض الإدارة تقديم الأوراق والمستندات بعد طلبها من القضاء يعد قرينة لصالح المدعي ويؤدي إلى قلب عبئ الإثبات. فقد جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن أنه: "إذا نكلت الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة لها... يترتب على ذلك قيام قرينة لصالح المدعي تلقي عبئ الإثبات على عاتق الإدارة²."

يستنتج أن مسألة تقديم المراسلات تبقى نسبية هي الأخرى في مساهمتها لعملية الإثبات أمام القاضي الإداري. حيث قد تمتنع في بعض الأحوال الإدارة عن تسليم هذه المراسلات إما خجلاً بسريتها، أو إنكار وجودها أصلاً. لاسيما أن الإدارة هي المركز القوي الذي خوز فيه امتيازات السلطة العامة. ناهيك أنه في بعض الأحوال ما تطمس فيه هذه المراسلات لاسيما إذا تضمنت في طياتها مظاهر الانحراف في استعمال السلطة.

المبحث الثاني: الإثبات الغير مباشر لعيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة

على غرار الوسائل المباشرة التي من شأنها أن تحقق نجاعة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال فحص ملف الدعوى ومرفقاته، إلا أن القاضي الإداري في بعض الأحوال ما يصعب عليه التوصل إلى إثبات هذا العيب، مما قد يؤدي به اللجوء إلى طريقة غير مباشرة بغية تجسيد الرقابة القضائية والكشف عن سبب انحراف الإدارة. حيث يحول للقاضي الإداري فحص القرار الإداري بالاستعانة بالقرائن المتعلقة بالخصومة (المطلب الأول). كما يلجأ في بعض الأحوال إلى الاعتماد على ظروف وملابسات إصدار القرار وتنفيذه حتى إذا اقتضى الأمر الإحاطة بظروف خارجة عن النزاع للكشف عن تعسف الإدارة³ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع

يقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، حيث يتم اللجوء إلى وسيلة الإثبات بالقرائن عندما يفتقر الملف لأدلة الإثبات الكافية. أو عندما يصعب على المدعي تقديم المستندات اللازمة لإثبات تعسف الإدارة. من ثم يمكن للقاضي الإداري أن يؤسس حكمه على الأمارات والشواهد والدلائل كقرينة ضد الإدارة بغية إثبات انحرافها وتجسيد مقتضيات

¹ - الغرفة الإدارية، جلسة 1988/11/05، رقم 58006، "قضية ح.م. ضد و.وس و ص.ع"، المشار إليها لدى خلف فاروق، آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2010، ص 415.

² - دادو سميح، مرجع سابق، ص 78.

³ - ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 846.



المشروعية¹، ولاشك أن المشرع الجزائري قد نص على العديد من الوسائل التي يمكن للقاضي الإداري أن يعتمد عليها كقرينة إقامة دليل الإثبات لما تثيره هذه الوسائل من أهمية بالغة في الدعوى الإدارية المرفوعة، حيث نص على إمكانية سماع الشهود²، كما يحول لتشكيلة الحكم أو للقاضي المقرر أن يسمع الشهود وأن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا، ويحول كذلك سماع أعوان الإدارة وطلب حضورهم لتقديم الإيضاحات³، ناهيك على أن القاضي الإداري في الجزائر يمكن له أن يعتمد على وسيلة المعاينة والانتقال إلى الأماكن⁴، وعند الاقتضاء الاستدلال بمضاهاة الخطوط⁵، واتخاذ تدابير أخرى للقيام بالتحقيق⁶.

ولما كانت القرائن أهم وسائل الإثبات للاستدلال على عيب الجراف في استعمال السلطة، فقد اعتمد القضاء الإداري في الكشف على العديد من حالات القرائن التي تدين الإدارة العمومية بالتعسف ومن بينها:

- الحالة الأولى: التمييز في المعاملة المماثلة

لا ريب في أن الإخلال بتطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد يثير بطلان القرار الإداري وحياده عن نطاق المشروعية لمخالفته القانون، فقد نص التعديل الدستوري الجزائري في هذا الصدد على أن: "كل عمل يهدف إلى التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنويين في أداء الضريبة يعتبر مساسا بمصالح المجموعة الوطنية ويقمعه القانون"⁷، إلا أنه من الصعب من الناحية العملية إثبات الإخلال بالمساواة التي تصيب القرار الإداري الصادر عن الإدارة العمومية، لاسيما إذا تعلق الأمر في المماثلة بين المراكز القانونية، ومع ذلك إذا ما ثبت للقاضي الإداري حياد الإدارة عن نطاق المشروعية المتطلب والإخلال بالتمييز في المعاملة بين الأشخاص دون مبرر مشروع أو معقول، فإنه يلغي عمل الإدارة لإساءة استعمال السلطة لاسيما إذا انطوى التصرف على تمييز فئة من الناس على حساب فئة دون تبرير⁸.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مرجع سابق، ص 337-338.

² - المادة 859، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

³ - المادة 860، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁴ - المادة 861، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁵ - المادة 862، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁶ - المادة 863، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف ذكره.

⁷ - المادة 5/78، من القانون 01/16، المتضمن التعديل الدستوري، السالف ذكره.

⁸ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 328.



كما أنه إذا أصدرت الإدارة قرارا لا ينطبق إلا على فئة معينة من الأشخاص أو أجابت الإدارة مطلب فئة من الأشخاص ورفضت مطلب فئة أخرى دون فحص، فهذا ما يبين إتياع الإدارة للأسلوب المحاباة، مما يعد قرار مشوبا بالتعسف في استعمال السلطة¹.

وقد دأب مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء قرار الإدارة المؤسس على التمييز والإخلال بمبدأ المساواة، حيث ألغى قرار أحد العمد بمنع المسيرات والمظاهرات باستثناء واحدة، حيث اعتبر مجلس الدولة أن هذا الاستثناء ينم عن الجراف في استعمال السلطة لتفرقة بين طوائف وانتماءات المتظاهرين².

كما قضت المحكمة الإدارية العليا كقرينة من ظروف وملابسات إصدار القرار وتنفيذه، أنه ثبت من ظروف الحال وملابساته أن نقل المدعي كان مشوبا بسوء استعمال السلطة إذ الجرف عن الغاية الطبيعية التي ابتغاها القانون من النقل إلى غاية أخرى...، وذلك بقصد إبعاده عن تلك المعاهد وحرمانه من مزاياها والترقي في درجاته...³.

إلا أن إعمال مبدأ المساواة بين الأفراد في القرارات والأعمال الإدارية التي تمارسها الإدارة لا يعني حرمانها من إعمال بعض الملابسات والقيام باستعمال السلطة التقديرية المتطلبة في بعض الأحوال، حيث تندرج هذه الأمور التي يقتضي مراعاتها ضمن نطاق الملائمة في سلطة الإدارة التقديرية، ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق، بل المساواة النسبية، وهذا يقود بالطبع إلى مشروعية ما تقوم به السلطات الإدارية من إثارة بعض الطوائف بأمور خاصة، طالما أن طابع العمومية النسبية متوافر دون أن يعد ذلك انتهاكا لمبدأ المساواة⁴.

يتضح مما سبق ذكره أنه يقع على عاتق المدعي أن يثبت إخلاء استعمال الإدارة للأسلوب المحاباة لتبيان التمييز الصادر في القرار الإداري، وهي قرينة لإظهار الجراف الإدارة وتعسفها في استعمال السلطة، لاسيما إذا كان التمييز صارخا مثلما تم ذكره في التطبيقات القضائية السالفة الذكر، وبالمقابل فإن ذلك ينقل عبئ إثبات الجراف للإدارة العمومية، فإن لم تثبت وتبرر عدم التمييز واستعمال المحاباة بين الأفراد، فذلك سيؤدي لإلغاء العمل الإداري لتجاوز السلطة، إلا أنه من الناحية العملية يصعب في أغلب الأحوال على الطرف المدعي إبراز أسلوب المحاباة

¹ - محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 893.

² - قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1978/08/01، المشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مرجع سابق، ص 344.

³ - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، 1962/03/31، المشار إليه لدى محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 846-847.

⁴ - قرار مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 1950/03/22، المشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مرجع سابق، ص 309.



والتميز. فقد تصادفه بعض الأحوال التي تعيق تقديم الدليل ليستقي القاضي الإداري بناء على سلطته التقديرية الجراف الإدارة العمومية.

- الحالة الثانية: انعدام الدافع المعقول

قد يستدل لإثبات الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة من خلال تبيان عدم وجود دافع مبرر ومعقول يفضي لإصدار القرار الإداري. لاسيما إذا شاب تصرفها تحت تأثير دوافع معينة تؤدي إلى إلغائه لحياذه على مقتضيات المشروعية. بالتالي إذا انعدم الباعث المعقول في ممارسة العمل الإداري. فإن ذلك يعد قرينة للمدعي يسهل عملية إثبات الجراف الإدارة. وبالتبعية يساهم الأمر في التيسير على القاضي الإداري لفحص مشروعية القرار وإثبات الجراف الإدارة¹. بالتالي يستوجب أن يتّسم الدافع من إصدار القرار بالمشروعية. ومع مراعاة عدم الخلط بين عيب السبب وعيب الانجراف. فإن الجراف الإدارة الناجم عن عدم مراعاة الدافع المعقول يعني عدم معقولية العلاقة بين السبب والغاية من القرار الإداري. من ثم فهي قرينة لانجراف الإدارة بالسلطة².

تطبيقا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن تخطي جهة الإدارة صاحب الحق في الترقية أكثر من مرة بسبب نفس الجزء الذي سبق توقيعه عليه. ولم يكن من الجسامة بحيث لا يمس صلاحية الموظف للترقية. بالتالي فإن القرار بتخطيه في الترقية يعد مشوبا بسوء استعمال السلطة³.

كما كان موقف مجلس الدولة الجزائري صارما من إجراء النقل التلقائي. حيث اعتبر أن افتقار هذه العملية للدافع المعقول المبرر لتحقيق المصلحة العامة يفضي لإلغاء القرار. حيث قضى بالمصادقة على القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة المتضمن بطلان مقرر نقل المستأنفة عليها (ب.ع). من مقر محافظة الغابات بقالة إلى إقليم الغابات بالنشامية لولاية قالمة المتخذ من طرف محافظ الغابات. وقد أسس مجلس الدولة قراره على عدم احترام مقتضيات المادة 12 للمرسوم 60/85. المحدد إجراء تطبيق المرسوم رقم 59/85. والتي تقضي بالزامية عرض ملف الموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها في اتخاذ هذا الإجراء وهذا دليل على الانجراف بالسلطة⁴.

¹ طارق فتح الله خضر. مرجع سابق. ص ص 217-218.

² سامي جمال الدين. مرجع سابق. ص 327.

³ المحكمة الإدارية العليا بمصر. في 18/04/1970. قضية رقم 419. المشار إليها لدى طارق فتح الله خضر. مرجع سابق. ص 218.

⁴ مجلس الدولة الجزائري. الغرفة الثانية. بتاريخ 22/07/2002. رقم 005485. " قضية محافظ الغابات لولاية قالمة. ضد ب.ر".

المشار إليها لدى مجلة مجلس الدولة. عدد خاص. الجزائر. 2004. ص ص 164-168.



يتضح مما سبق أن حق الإدارة في نقل الموظف ليس مطلقا، بل مقيد بإتباع إجراءات قانونية محددة لحسن سير المرفق العام وتكريس المصلحة العامة. ويظهر جليا انعدام الدافع المعقول من خلال اتجاه الإدارة إلى نقل الموظف بدون هدف مصلحة المرفق العام وبدون مبرر معقول يجسد هذه العملية. لذا فإن مهمة القاضي الإداري في هذه الوضعية تعتبر يسيرة بغية الكشف عن عيب الجراف الإدارة. لاسيما إذا لم تبرر الإدارة قرارها وحادت عن الهدف المخصص وانعدم ظاهر معقول لإصدارها. فإن ذلك يثير عدم مشروعيتها وتجاوز السلطة .

تبعا لذلك أقر مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد أن الأحكام القضائية الصادرة ضد المستأنف عليه غير نهائية وتم الطعن فيها بالنقض بموجب إشهاد الطعن بالنقض رقم 06/718 المؤرخ في 2006/12/17، والثاني رقم 07/819 المؤرخ في 2007/10/03، وعليه فإن الطعن بالنقض في القرارات الجزائية يوقف تنفيذها، وبالتالي فإن المستأنفة (البلدية) عند إصدارها قرار التسريح بسبب الإدانة الجزائية فإن الأحكام الصادرة بها لم تكن نهائية، مما يجعل قرار التسريح يتسم بتجاوز السلطة وعدم المشروعية¹.

بالتالي يقتضي في إطار ممارسة السلطة من طرف الرئيس الإداري أن يتم مراعاة المصلحة العامة والدافع المعقول لاختصاص العمل الإداري. لذلك فقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن ممارسة السلطة الرئاسية منوط بتحقيق المصلحة العامة وخلافا لذلك يعتبر الأمر تجاوزا للسلطة²، وفي هذا الصدد لم يتردد القاضي الإداري في قبول قدرة الإدارة على تسريح العون المتعاقد الذي يتم في إطار مصلحة الخدمة حتى وإن كان العقد المبرم بين الإدارة والعون المتعاقد لم يبين ذلك بصفة صريحة في العقد³.

وقد ألغى كذلك مجلس الدولة الفرنسي قرار الإدارة التي استتشف منها أن دافع الإدارة إلى إصداره لم يكن مبرر. حيث ألغى قرار نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له في الواقع، أو لمنعه من أداء واجبه كعمدة في المدينة المنقول منها، مما يفيد ذلك بالانحراف في السلطة⁴. كما اتجهت المحكمة الإدارية بفرنسا على أن الوزير غير مختص لتعديل المعايير الخاصة

¹ - مجلس الدولة الجزائري. (الغرفة الثانية). قرار رقم 063850. فهرس رقم 355. بتاريخ 2011/04/14. "قصبة بلدية البواغيش. ضد ب.ع". قرار غير منشور.

² - Benjamine OSSOMBO, le pouvoir hiérarchique dans la fonction publique congolaise, thèse de doctorat en droit, faculté de droit et sciences politique, université Paul Cézanne, Aix- Marseille 3, 2007, p 66.

³ - Sophie MACAIRE, la reconnaissance de la réalité juridique du contrat de recrutement en fonction publique, thèse de doctorat en droit publique, faculté de droit et science politique, université de bourgne, 2008, p 283.

⁴ - عبد العزيز عبد النعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. منشأة المعارف. مرجع سابق. ص 349.



بممثلي النقابة للإدارة التي يرأسها. من ثم لا يوجد دافع لقيامه بهذا الإجراء الذي لا يختص بإصداره. ولذا يعتبر قراره مشوباً بتجاوز السلطة¹.

يستشف أن حالة انعدام الدافع المعقول الذي تبتعد فيه الإدارة العمومية عن تحقيق المصلحة العامة في ممارسة العمل الإداري. قد يفضي لإلغاء العمل الإداري نتيجة السلطة التقديرية الواسعة التي يتحلى بها القاضي الإداري في الكشف عن الجراف الإدارية العمومية. لاسيما إن لم تستعمل الباعث المعقول في تصرفاتها القانونية.

- الحالة الثالثة: عدم التناسب الصارخ

يعتبر عدم الملائمة الصارخة أو الظاهرة للعمل الإداري المنوط للإدارة العمومية قرينة على الانجراف بالسلطة. حيث يتضح من القرار الإداري انعدام التناسب الصارخ وعدم ملائمة ظاهر في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الانجراف². لذا يستوجب أن يتم مراعاة مبدأ التناسب في إصدار القرار الإداري بما يحقق التوازن بين الفاعلية الإدارية التي تتضمن في طياتها تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. ومراعاة حقوق الأفراد المخاطبين بالقرار حتى يتسم بالمشروعية³.

ولقد تطور القضاء الإداري الحديث وابتدع أعمال رقابة التناسب لاسيما بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية. حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه ولئن كانت للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الخطأ الإداري وما يناسبه من عقوبة بغير معقب عليها في ذلك. إلا أن منطقتي مشروعية هذه السلطة فشأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي يبتغيه القانون من التأديب والهدف الذي توخاه القانون⁴.

وقد تجاوز مجلس الدولة الفرنسي الرقابة التقليدية وتطورت رقابته الحديثة إلى حد فحص الوقائع المقدمة ضد صاحب الشأن. حيث ألغى العقوبة التأديبية الموقعة على مدير للخدمات بغرفة الزراعة. لما نسب إليه من إهمال وعدم عناية في أدائه الوظيفي تأسيساً على عدم تناسب الخطأ مع العقوبة. لذلك يكون عدم التناسب قرينة على الانجراف⁵. ناهيك على أن

¹ - T.A PARIS, 20/10/2011, N° 0914951, "Syndicat des greffiers de France Mme evgénas, pré Mme thiban-lèveque, rapp, M.huc, rapp", in A.J.F.P., N° 1, Janvier/Février, 2012, p 32

² - طعيمة الجرف. مرجع سابق. ص 270.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام. الجزء الرابع. دار محمود للنشر والتوزيع. القاهرة. 2007. ص 66.

⁴ - المحكمة الإدارية العليا بمصر. جلسة 1961/11/11. و جلسة 1967/11/25. المشار إليهما لدى محمد ماهر أبو العينين. الضمانات والإجراءات التأديبية أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب. الطبعة الثانية. دار الطباعة الحديثة. القاهرة. 1994. ص 221.

⁵ - قرار مجلس الدولة الفرنسي. بتاريخ 1978/07/26. المشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة. الانجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. منشأة المعارف. مرجع سابق. ص 357.



القضاء الإداري في فرنسا استلزم في إطار الرقابة على تناسب القرار أن يتم تحديد العوامل الحقيقية والمجدية والأسباب التي أدت لاختاز القرار. وفي حالة تأكيد القاضي من عدم تناسب القرار. فإن ذلك سيؤدي بالقاضي لإلغاء القرار لتجاوز السلطة¹. تطبيقا لذلك ذهبت محكمة الاستئناف الإدارية بفرنسا في إحدى القضايا. إلى رفض الدعوى المستأنف بها من طرف المؤسسة المستخدمة. وهذا نظرا لأن العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة المسطرة على الموظف لا تتناسب إطلاقا مع الأفعال المرتكبة ودرجة العقوبة المسطرة عليه. ولذلك تعين رفض الدعوى لعدم التأسيس².

وقد رأى مجلس الدولة البلجيكي في هذا الصدد أنه ينبغي التأكيد المادي لوجود وتوافر الأفعال القابلة لتأنيم ومساءلة الموظف عن الأفعال المنسوبة إليه. وكذلك في مراعاة مدى تناسبها مع العقوبة التأديبية. وبالتالي فالقاضي يفحص إخلال الموظف الذي أدى إلى خرق القواعد التي فرضتها الإدارة ويراعي تناسبها والعقوبة المحددة لذلك³.

كما ذهب مجلس الدولة الجزائري في إحدى القضايا المعروضة عليه إلى أن: ... المجلس الأعلى للقضاء ارتكب خطأ صريحا في تقدير الوقائع المنسوبة للقاضي. وأن ثمة عدم توافق بين هذه الوقائع والعقوبة المسطرة. وعليه أبطل مجلس الدولة قرار المجلس الأعلى للقضاء⁴.

يستخلص وجوب تكوين الدليل القاطع على عدم التناسب الصارخ الذي يثبت الجراف الإدارة مع توافر قرائن أخرى تقوي تلك القرينة للحكم بإلغاء العمل الإداري بتجاوز السلطة. من ثم يراعي القاضي الإداري غلو الإدارة العمومية وإخلالها بوضعية التناسب ليثبت بجلاء الجراف في العمل الإداري. من ثم لا يصعب عليه إثبات هذه الحالة. باعتباره يحوز السلطة التقديرية في الكشف عنها.

المطلب الثاني: إثبات الجراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

قد يكتنف إثبات الجراف بالسلطة العديد من الصعوبات التي تحول دون الكشف عن تجاوز السلطة. مما يؤدي في أغلب الأحيان إلى إفلات الإدارة من إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الجراف. وبالنظر إلى أن المدعي هو الطرف الضعيف في إقامة الدليل على الجراف الإدارة أمام القضاء الإداري. فإن مجلس الدولة الفرنسي رغبة منه في تيسير عملية الإثبات الملقاة على

¹ - Marie- Aimée FAUCHET, Droit disciplinaire et droit de licenciement, thèse de doctorat en droit, faculté sciences économiques-sciences humaines-sciences juridiques, université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2002, p 185.

² - C.A.A Marseille, 18/01/2011, N° 10MA03422, in A.J.F.P, N°4, Juillet-Aout 2011, p 221.

³ -C.E 25 avril 2001, in Jean-François Neuray, " Aspects récents du contentieux de la fonction publique en Belgique", Revue du conseil d'état, N° spéciale, 2007, p92.

⁴ - مجلس الدولة الجزائري (الغرفة الثانية). قرار رقم 005240. بتاريخ 2002/01/28. المشار إليه لدى مجلة مجلس الدولة. العدد 2.



عاتق المدعي لم يكتف بالتوسع في مفهوم الملف في إثبات الانجراف. ولم يكتفي بالاعتماد على القرائن القضائية. بل توصل إلى البحث عن دليل الانجراف حتى في ظل الظروف الخارجة عن النزاع المعروض أمام مجلس الدولة بغض النظر إذا كانت هذه الوقائع قديمة ومطروحة بعدة سنوات والتي يلتزم بموجبها إثبات وقوع الانجراف حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت إلى النزاع المعروض أية صلة مباشرة¹.

بالتالي تجاوز مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوقائع المعروضة عليه في الدعوى الإدارية واعتمد على وقائع أخرى ليس لها صلة مباشرة بهدف كشف انجراف الإدارة وعدم إفلات قرارها من الإلغاء.

تطبيقاً لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن رفض وزير الصحة منح المدعي ترخيصاً بفتح صيدلية. على أساس أن المدينة لا تحتاج إلى فتح صيدليات جديدة. حيث ألغى مجلس الدولة قرار الوزير لانجراف بالسلطة حينما ثبت لديه أن الوزير وافق على منح صيدليتين تراخيص في نفس المدينة وفي تواريخ لاحقة لطلب الطاعن بالرغم من أن احتياجات سكان المنطقة إلى صيدلية جديدة لم تتغير خلال تلك الفترة².

كما اتجه أيضاً مجلس الدولة الفرنسي في إحدى القضايا المعروضة عليه. إلى تقدير الجدل الذي أثارته الصحافة ووسائل الإعلام حول المحافظ المعزول بسبب عدم احترام واجب التحفظ والولاء الذي ينبغي أن يلازم هذا المحافظ لاسيما في هذه المناصب النوعية. وعلى إثر ذلك قضى مجلس الدولة برفض الطعن ضد تجاوز السلطة المعروض عليه من طرف المحافظ المعني³. نظراً لارتكاب أفعال خارج الوظيفة تخل بواجب التحفظ. من ثم ارتقى مجلس الدولة الفرنسي إلى تحليل الأمور الخارجة للنزاع في إطار إثبات انجراف الإدارة لاستعمال السلطة.

ناهيك على أن القاضي الإداري الفرنسي قد اتجه أيضاً إلى تحليل الوقائع الخارجة عن نطاق العمل الإداري وألغى قرارات الإدارة الغير مشروعة لتجاوز السلطة. حيث قضى في إحدى القضايا المعروضة عليه بإلغاء قرار التسريح الصادر من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد العون البلدي. وقد استخلص القاضي الإداري أن جريمة الزنا المحارم المرتكبة من طرف العون خارج نطاق الخدمة لا تثير أي خطأ تأديبي. باعتبار أن مهام العون تقتصر على حفر التربة. كما حلل القاضي الإداري وضعية الجريمة ورأى بأن الجريمة المرتكبة من طرف العون لم يتم تداولها

¹ - أمزيان كريمة. مرجع سابق. ص 158.

² - قرار مجلس الدولة الفرنسي. بتاريخ 1951/2/2. المشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة. الانجراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. دار الفكر الجامعي. مرجع سابق. ص 337.

³ - C.E, 24/09/2010, N° 333708, in A.J.F.P, N°1, Janvier-Février 2011, p 47.



من طرف وسائل الإعلام والصحافة، ولم تؤثر على سمعة البلدية، من ثم استوجب إعادة ادماج العون في منصبه¹.

يتضح جليا أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي، قد واكب العديد من التطورات التي أُسْتُحدثت أعمالها للرقابة على مشروعية قرارات الإدارة بما فيها إلغاء القرارات المشبوبة بسبب الانجراف في استعمال السلطة، بما يتفق ذلك ومبادئ العدالة والإنصاف، والتي تقتضي حماية المدعي باعتباره الطرف الضعيف في مواجهة الإدارة التي تتحلى بامتيازات السلطة العامة، بخلاف مجلس الدولة الجزائري الذي لم تظهر تطبيقاته القضائية تحليل الظروف الخارجة عن النزاع لإثبات انجراف الإدارة في استعمال السلطة، من ثم يأمل أن يسلك مجلس الدولة الجزائري مسلك نظيره الفرنسي للحد من انجراف الإدارة وتعسفها في استعمال السلطة.

خاتمة

لقد حاول القضاء الإداري احتواء معالم عيب انجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة من حيث المضمون والوسائل المعتمد عليها لإثبات هذا العيب الذي يعتبر من العيوب الخفية والدقيقة، وذلك من خلال الكشف عن حالاته ومظاهره، والوسائل المباشرة وغير المباشرة المعتمد عليها في عملية الإثبات لاسيما في إطار السلطة التقديرية التي تتحلى بها الإدارة من خلال اتجاهها نحو تحقيق المصلحة العامة والهدف المخصص لها، بالتالي فرض القضاء الإداري رقابته على عيب انجراف الإدارة في استعمال السلطة بكل الوسائل التي ترتبط ارتباطا وطيدا بملف الدعوى، أو حتى إن اقتضى الأمر بالاستعانة بعوامل أخرى في إطار إرساء الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة.

وعلى الرغم من التطورات القضائية التي شهدتها اجتهاد القضاء الإداري الحديث في تكريس عدة وسائل إثبات أدت إلى التقليل من صعوبة إثبات عيب انجراف الإدارة في استعمال السلطة، باعتباره عيب يتسم بالدقة والخفاء، إلا أنه من الصعب في بعض الأحوال على القاضي الإداري أن يثبت انجراف الإدارة نتيجة استغلال بعض الثغرات القانونية ولاسيما ستار المصلحة العامة الذي قد تتحجج به وتفلت من جزاء إلغاء قراراتها المشبوبة بتجاوز السلطة، ناهيك على أن القضاء الإداري الجزائري قد يتخلله بعض القصور في سلطاته بالمقارنة مع القضاء الإداري الفرنسي وذلك من خلال توسع صلاحيات هذا الأخير حتى إلى التدخل لفحص الوقائع الخارجية المطروحة في النزاع بغية إثبات انجراف الإدارة.

¹ -C.A.A Douai, N° 07 Da00492, 28/05/2008, in NIQUEGE Sylvain, L'infraction pénale en droit public, L'harmattan, 2010, Paris, p 186.



استنادا إلى ذلك توصل البحث إلى أهم النتائج الآتي بيانها:

- تعتبر رقابة القاضي الإداري في الكشف عن عيب الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة رقابة قانونية وتقديرية. يفحص من خلالها مدى التزام الإدارة العمومية بالغاية من ممارسة العمل الإداري.

- صلاحية القاضي الإداري في كشف الجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة تتسم بالسهولة في عملية الإثبات المباشر المعتمد عليها من خلال نص و فحوى القرار الإداري. أو استنادا إلى أوراق الملف الذي يبين جلاء تصرف الإدارة وتجاوزها بالسلطة. وهو ما لا يعقد مهمة القاضي الإداري لإثبات الجراف.

- يتضح أن عملية إثبات القاضي الإداري في كشف الجراف الإدارة بالطريق غير المباشر المعتمد على القرائن المحيطة بالنزاع يتميز بالصعوبة والتعقيد. كون أن القاضي الإداري مطالب بالتوغل في فحص التصرف القانوني معتمدا بذلك على صلاحياته الواسعة والتقديرية. والتي أفرز القضاء الإداري من خلالها تطبيقات قضائية ترتبط بالتمييز في المعاملة بالمثل بين الأشخاص. وكذا انعدام الدافع المعقول في ممارسة العمل الإداري. وكذا الغلو وانعدام التناسب الصارخ الذي يؤدي لاجراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة. لذلك يتضح جلاء هذه الصعوبة. باعتبار أن الإدارة العمومية في الأغلب ما تطمس الدليل الذي يفضي لإدانة الإدارة في هذه الحالات لاسيما أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

- توسعت وتطورت صلاحيات القاضي الإداري الفرنسي في كشف الجراف الإدارة العمومية بالاعتماد على الظروف الخارجة من النزاع. وهذا ما من شأنه أن يساعد في بعض الأحوال إثبات الجراف. خصوصا إذا لم يثبت القاضي الإداري الدليل على ذلك من خلال الوسائل المباشرة والغير مباشرة. لذا تعتبر هذه الطريقة من أجمع الطرق كقرينة للكشف عن تجاوز الإدارة العمومية للسلطة.

التوصيات

- يجب تعيين قضاة إداريين متخصصين حتى لا تتعقد عملية إثبات حياد الإدارة العمومية على مقتضيات المشروعية.

- يقتضي تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العمومية لاسيما إذا تعلق الأمر بالجراف المرتبط بالقرارات الشفهية. وفرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وعدم تقليصها حتى إن اقتضى الأمر في الأحوال الاستثنائية للممارسة التصرف القانوني بما يجسد ذلك دولة القانون.

- يجب اقتداء القاضي الإداري الجزائري بنظيره الفرنسي بالاعتماد على الظروف الخارجية للنزاع لكشف وإثبات الجراف الإدارة العمومية بتجاوز السلطة. ويقع في المقابل على المدعي إثبات ذلك بكافة الوسائل المشروعة والمتاحة حتى تتجسد حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة العمومية.

