



بشير الشريف شمس الدين*

سلطات القاضي الإداري

في مراقبة مشروعية القرار الإداري

مقدمة:

نزولا عند مقتضيات مبدأ المشروعية، حرص المشرع الدستوري في الجزائر على ضمان خضوع السلطة الإدارية للمراقبة القضائية على مشروعية أعمالها؛ حيث نص صراحة في المادة 143 من الدستور على ولاية القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.

وتعرف دعوى المشروعية أو دعوى الإلغاء بأنها الدعوى التي تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب، وبذلك فهي تعتبر أهم وسيلة لحماية مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة.

ولتمكين القاضي الإداري من ممارسة رقابة فعالة على مشروعية القرار الإداري وجب منحه سلطات وصلاحيات واسعة تسمح له بإقامة نوع من التوازن بين ضرورة حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وبين مقتضيات ومطلوبات العمل الإداري.

والسؤال المطروح في هذا الصدد هو: ما هي السلطات التي خولها المشرع الجزائري للقاضي الإداري في مراقبة مشروعية القرار الإداري؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل تقتضي البحث عن سلطات القاضي الإداري في الإثبات (I)، سلطات القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري (II) وسلطات القاضي في تقويم عمل الإدارة (III).

I. سلطات القاضي الإداري في الإثبات:

إن الحق يتجرد من قيمته من الناحية العملية إذا لم يستطع صاحبه إثباته، لذلك تحتل نظرية الإثبات أهمية كبيرة خاصة في المنازعة الإدارية بسبب انعدام التوازن العادل بين طرفيها¹.

والقاعدة العامة هي حرية القاضي الإداري وسلطته التقديرية في استعمال وسائل الإثبات حيث يقدره بحرية كاملة ما إذا كان النزاع المعروض عليه يتطلب اللجوء إلى وسائل الإثبات أو يمكن الحكم فيه على حالته، كما يقدر الوسيلة المناسبة لاستعمالها في الإثبات، ومن جهة ثانية لا يقتصر دوره على مجرد تقدير أدلة الإثبات التي يقدمها الأطراف، وإنما يجب عليه السعي لإثبات الوقائع محل النزاع تطبيقاً لقاعدة أن الإجراءات الإدارية ذات طابع تحقيقي.

وتتنوع وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية بين وسائل الإثبات التحقيقية كالاستجواب وشهادة الشهود² والإقرار... إلخ، ووسائل الإثبات العامة وهي التكليف بتقديم المستندات والإيضاحات (أولاً)، واستنباط القرائن القضائية (ثانياً).

أولاً: التكليف بتقديم المستندات والإيضاحات

قد يتبين أثناء نظر الدعوى الإدارية، أن معلومات القاضي حول عنصر من عناصرها ناقصة، وفي هذه الحالة يقوم بتكليف الأطراف بإيداع بعض المستندات أو تقديم التوضيحات التي يقدر لزومها لتكوين اقتناعه، ويباشر القاضي هذه المكنة بناء على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفسه، حيث نصت المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الثانية على أنه "يجوز له (القاضي المقرر) أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع"، كما نصت المادة 860 فقرة 2 من نفس القانون على أنه يجوز سماع أعوان الإدارة أو طلب حضورهم لتقديم الإيضاحات. وهنا يمكن للإدارة أن تسلك أحد المسلكين:

- إما أن تستجيب لطلب القاضي، وهنا يتسنى له استخلاص الدليل من الوثائق المقدمة من طرف الإدارة بما يتيح له الفصل في الدعوى إيجاباً أو سلباً.

- وإما ألا تستجيب لطلب القاضي وهنا تتشكل لديه قرينة على صحة مزاعم المدعي ويعمل على إلغاء قرار الإدارة.

إن هذه السلطة المخولة للقاضي الإداري ليست مطلقة وإنما يرد عليها قيد أو استثناء يتعلق بالوثائق أو المستندات المتعلقة بسرية الدفاع الوطني أو السر المهني الطبي؛ وفي هذه الحالة يمكن للقاضي توجيه طلب استعلامات للإدارة متعلق بتلك الوثائق³.

غير أن مجلس الدولة الجزائري قد خرج على هذا الاستثناء واعتبر أن التحجج بسرية الوثائق من جانب الإدارة يشكل قرينة على صحة مزاعم المدعي، حيث جاء في قراره الصادر بتاريخ 26/07/1999 في قضية (والي ولاية تلمسان) ضد (بن بكني) أنه "حيث أن السيد الوالي يركز على رسالة من منظمة المجاهدين تتعلق بقائمة الأشخاص الذين كان لهم سلوك معادي للثورة التحريرية، إلا أن تلك الرسالة لم تدفع بالملف تحت غطاء السرية، ولأهمية هذه الوثيقة فإنه لا يمكن رفض دفعها تحت غطاء السرية أمام القضاء"⁴.

إن هذا الموقف من القضاء الإداري الجزائري مسلك سليم، ذلك أنه لا بد من وضع كل الوسائل اللازمة ليكون القاضي اقتناعه ويفصل في الدعوى على النحو الصائب، والتحجج بفكرة السرية إذا أمكن تبريره في مواجهة الأفراد والسلطات الأخرى فإنه غير مبرر في مواجهة سلطة يفترض فيها الاستقلال والحياد وهي السلطة القضائية، كما أن مسألة السرية هذه مسألة

نسبية قد تستغلها جهة الإدارة للتملص من الرقابة القضائية الفعالة على أعمالها.

ثانياً: استنباط القرائن القضائية

من المظاهر التي تؤكد كذلك الدور الإيجابي للقاضي الإداري سلطته في استنباط القرائن القضائية، وتشكل هذه القرائن وسيلة إثبات في غاية الخطورة كونها لا تشكل في أغلب الأحيان الحقيقة الكاملة⁵.

وتظهر أهمية هذه الوسيلة في الإثبات في أنها تمكن القاضي الإداري من تخفيف عبئ الإثبات الواقع على المدعي وبالتالي حدة التوازن المفقود بينه وبين جهة الإدارة، ومن أمثلة القرائن القضائية التي ابتكرها القضاء الإداري يمكن ذكر: حالة إصدار قرار بفصل موظف من جانب الرئيس الإداري المعين حديثاً أو إصداره لهذا القرار بعد تقديم استقالته وقبل قبولها، فهذه تعد قرينة على الانحراف في استعمال السلطة وعلى الإدارة إثبات عكسها.

ومن القرائن كذلك التي استنبطها مجلس الدولة الجزائري حالة امتناع الإدارة عن تقديم وثيقة ما طلبها القاضي، فهي تعد قرينة على صحة ادعاءات المدعي⁶.

II. سلطات القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري

يعرف سبب القرار الإداري بأنه الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة⁷. وبناء عليه فإنه يتعين قانوناً أن يقوم أي قرار إداري على سبب قانوني موجود مادياً وصحيح قانوناً حتى لو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيبه، وإلا كان عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري. وتعتبر رقابة القضاء الإداري على ركن السبب في القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية، وتتخذ هذه الرقابة عادة ثلاثة أوجه هي رقابة الوجود المادي للوقائع (أولاً)، رقابة التكييف القانوني للوقائع (ثانياً) ورقابة ملائمة التكييف القانوني للوقائع (ثالثاً).

أولاً: سلطة القاضي في رقابة الوجود المادي للوقائع.

ويقصد بذلك أن القاضي يراقب هل أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة لاتخاذ قرارها موجودة في الواقع أم لا، حيث إذا ثبت له أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة حكم بإلغاء القرار لانعدام سببه.

وبالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائي، فقد ورد في قرار لمجلس الدولة صادر بتاريخ 01/02/1999 في قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود أن "عيب السبب يظهر في ثلاث حالات هي:

- بفعل انعدام الأسباب المذكورة من طرف مصدر القرار مثل توقيع عقوبة تأديبية على موظف في حين أن هذا الأخير لم يرتكب الأفعال المنسوبة إليه والتي أسست عليها العقوبة....."⁸.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذا القرار أنه أسس لرقابة محددة في مجال الوجود المادي للوقائع، حينما قصرها فقط على حالة انعدام الأسباب، في حين أن المعمول به في القضاء الإداري المقارن هو امتداد هذه الرقابة إلى وجوب أن تكون هذه الأسباب بعد وجودها محددة لا عامة أو غامضة وأن تكون جديّة⁹.

ثانياً: سلطة القاضي في رقابة التكييف القانوني للوقائع

تنصب هذه الرقابة على التأكد من سلامة التكييف القانوني الذي أعطته الإدارة للوقائع التي تبرر إصدارها للقرار الإداري.

وتتطلب عملية التكييف من القاضي الإداري أن يسقط الواقعة التي اتخذتها الإدارة لإصدار قرارها على النص القانوني الذي تدخل في إطاره. ومن أبرز ما تظهر فيه فكرة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في القضاء الإداري المقارن المجالات التالية:

1- قرار التأديب:

من المستقر عليه في القضاء الإداري أن سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أي ارتكابه لخطأ تأديبي

يدفع الإدارة إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه، فإذا ثار نزاع حول ذلك فإن للقضاء التحقق من صحة قيام الأفعال المنسوبة إلى الموظف (رقابة الوجود المادي للوقائع)، وهل أن هذه الأفعال تكون خطأ تأديبياً طبقاً للقانون (رقابة التكييف القانوني للوقائع).

2- قرارات الضبط الإداري:

نظراً لأن هذه القرارات قد تؤدي إلى المساس بحريات الأشخاص وحقوقهم، فقد حرص القضاء الإداري على مد رقابته إلى عنصر التكييف القانوني للوقائع التي دفعت بالإدارة إلى إصدار قرارها، ومن هذه القرارات قرارات الاعتقال، قرارات الإستلاء المؤقت على العقارات، وإذا كان القاضي الإداري قد مد رقابته إلى تكييف الوقائع في بعض قرارات الضبط الإداري نظراً لأهميتها وخطورتها، إلا أن هناك حالات أخرى يتمتع فيها القضاء على ممارسة هذه الرقابة مثال ذلك قرارات منع الأجانب من الدخول إلى البلاد¹⁰.

3- الرقابة على التكييف في المسائل الفنية والعلمية:

تعد القرارات المتصلة بحرية النشر والبحث العلمي من أكثر القرارات التي أثارت جدلاً واسعاً بشأن الرقابة القضائية على تكييفها القانوني، لما تستلزمه من ضرورة اعتماد القضاء على رأي الخبراء من أهل العلم¹¹. إلا أن القضاء الإداري المقارن قد بسط رقابته في كثير من الأحيان على هذه القرارات نذكر منها على سبيل المثال، قرارات نذكر منها على سبيل المثال، قرارات مصادرة الكتب ومنع تداولها وقرارات منح براءات الاختراع.

ثالثاً: سلطة القاضي في مراقبة ملائمة التكييف القانوني للوقائع

إذا كان الأصل والقاعدة العامة أن رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة هي رقابة مشروعية فقط، وترك أمر تقدير الملاءمة للإدارة وحدها بلا معقب عليها من القضاء، فإن هذه القاعدة طرأ عليها استثناء هام في مجال الرقابة على عيب السبب،

05/05/1996 "أن في مجال التعدي يجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة"¹⁷.

ثانياً: مرحلة ما بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية

تميزت هذه المرحلة بطفرة إجرائية كبيرة جسدها إعطاء صلاحيات واسعة للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة على رأسها إعطاؤه مكنة توجيه أوامر للإدارة، حيث نصت المادة 819/02 من القانون رقم 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "...وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع". وفي نفس الإطار جاءت المادة 978 من نفس القانون حيث نصت "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء".

إن هذا الموقف من المشرع الجزائري من شأنه أن يجعل القاضي الإداري الجزائري أكثر إيجابية وفعالية في حماية حقوق وحرريات المواطنين والتصدي لتعسف الإدارة وتجاوزاتها.

خاتمة:

نخلص إلى القول بشأن سلطات القاضي الإداري في مراقبة مشروعية القرار الإداري، بأن الاتجاه الحديث في القانون المقارن والقانون الجزائري قد وسع منها في مجال الإثبات حيث المبدأ السائد هو الطابع التحقيقي للإجراءات الإدارية كمحاولة لبعث نوع من التوازن بين حقوق الأفراد وامتيازات الإدارة، وفي مجال رقابة ملاءمة سبب القرارات الإدارية بما يسمح بالتضييق من نطاق السلطة التقديرية

بنص هذه المادة قد اعتبر رقابة مدى التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة صورة من صور رقابة المشروعية على أساس عيب مخالفة القانون.

III. سلطات القاضي الإداري في تقويم عمل الإدارة

إن تمكين الشخص من حقوقه في مواجهة السلطة الإدارية لا يتوقف على مجرد صدور حكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، بل يمتد إلى النظر في الهدف من الدعوى القضائية أي تمكين المتقاضي من حقه عن طريق توجيه أوامر للإدارة¹⁴، فهل يملك القاضي الإداري الجزائري هذه المكنة؟

أولاً: مرحلة ما قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية

في هذه المرحلة كان المبدأ هو عدم جواز توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري الجزائري، حيث التزم المشرع الصمت إزاء هذه المسألة فلم يقر لا بتأييده لجواز توجيه الأوامر للإدارة ولا برفضه، وبدوره سار مجلس الدولة في هذا الاتجاه، ومن بين القضايا التي رفض فيها مجلس الدولة ذلك قضية (ب ر) ضد (والي ولاية ميله) حيث رفض طلب الطاعن توجيه أوامر إلى والي ولاية ميله بدمجه في الوظيف العمومي أو بمنحه مستثمرة على سبيل الاستفادة الفردية¹⁵.

وقد انتقد هذا الاتجاه في هذه المرحلة على أساس أنه ليس هناك أساس قانوني صريح يؤيد هذا المنع، وطرح الأستاذ محيو نفس التساؤل بقوله "من الممكن التساؤل حول هذا الحظر للتدخل فيما إذا كان مؤسسا قانونياً، لأنه لا شيء يمنع فعليا أن يأمر القاضي في حدود معينة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل"¹⁶.

وأمام هذه الانتقادات الموجهة للقضاء الإداري الجزائري حدث تطور في هذا الشأن، حيث ذكرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ

يتمثل في الرقابة على ملاءمة سبب القرار الإداري.

وأبرز القرارات التي مستها هذه الرقابة قرارات الضبط التي تمس الحريات العامة وحرية التجارة والصناعة رغبة من القضاء في الحد من السلطة التقديرية لإدارة في هذا المجال الحيوي المتعلق بحريات وحقوق الإنسان، وكذلك قرارات التأديب إذا ما شابها غلو واضح في تقدير الجزاء التأديبي.

والحقيقة أن توسيع رقابة القضاء الإداري لتشمل رقابة الملاءمة لا يمكن اعتباره خروجاً تاماً عن رقابة المشروعية، ذلك أن رقابة القاضي لمبدأ التناسب ما هي إلا صورة من صور مراقبة مشروعية القرار الإداري، حيث تصبح ملاءمة التصرف شرطاً لمشروعيته¹².

إن امتداد رقابة القاضي الإداري لملاءمة سبب القرارات الإدارية بشكل دعامة أساسية تضيق من نطاق السلطة التقديرية الواسعة للإدارة، كما أن له أهمية كبيرة في تحقيق التوازن بين ضرورة كفالة حقوق وحرريات المواطنين وإعطاء الإدارة سلطة تقديرية في إطار سعيها لتحقيق المصلحة العامة.

وبالنسبة للقاضي الإداري الجزائري، فإنه أخذ برقابة الملاءمة في مجال التأديب في بعض قراراته، حيث جاء في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 26/07/1999 "...وحيث من جهة أخرى فإن من الثابت فقها وقضاء أن رقابة القضاء الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة..."¹³.

وبدوره أقر المشرع الجزائري رقابة التناسب بين الخطأ والعقوبة في مجال التأديب، حيث نصت المادة 161 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامه الخطأ والظروف التي ارتكب فيها..." وفي رأينا فإن المشرع الجزائري

- 9- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008، صص 280-281.
- 10- علي الدين زيدان ومحمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، الجزء الثالث، القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، 2003، ص 118.
- 11- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 297.
- 12- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 08.
- 13- ذكره: لعقابي سميحة، (مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي، 2010، ص 112.
- 14- سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 72.
- 15- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرارها الصادر بتاريخ 08/03/1999.
- 16- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 202.
- 17- ذكره: سكاكني باية، المرجع السابق، ص 73.

- الإداري نظر السيادة الصبغة الكتابية للإجراءات الإدارية، وإن كان يمكن اللجوء إليها في حالة ضياع بعض المستندات أو للتأكد من صحة الوقائع المادية البحتة، أنظر: هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 71.
- 3- مراد بدران، "الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009، ص 21.
- 4- مراد بدران، المرجع نفسه، ص 21.
- 5- ذكره لحسين بن شيخ اث ملويا، "المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 351.
- 6- تبنت المادة 819/02 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هذه القرينة حيث نصت "وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع".
- 7- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 272.
- 8- ذكره: لحسين بن شيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص 28.

الممنوحة للإدارة، وكذلك في مجال تقويم عمل الإدارة من خلال إقرار مبدأ هام هو جواز توجيه الأوامر إليها من قبل القاضي، الغرض منها هو الحفاظ على المصلحة العامة. ويبقى فقط على القاضي الإداري الجزائي أن يثبت شجاعته وكفائه في الممارسة القضائية من أجل تحقيق غرض واحد هو حماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق وحرريات الأفراد.

* ماجستير في القانون الإداري و الإدارة العامة

الهوامش:

- 1- عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الجديد، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 17.
- 2- لا تكتسب شهادة الشهود أهمية كبيرة في القضاء

