إثبات عيب انحراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة العامة

د. زياد عادل جامعة خنشلة

ملخص:

يعتبر انحراف 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 انحراف الإدارة في استعمال السلطة.

Résumé:

Le détournement du pouvoir de l'administration est considère parmi les vices cachet que le juge administrative trouve beaucoup de difficulté pour le prouvé, 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 prouvé de détournement du pouvoir.

مقدمة:

يكتسي عيب الانحراف 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 وانحرف بها، ممّا يؤدي ذلك إلى إلغاء العمل الإداري لعدم تحقق المشروعية في الغاية من ممارسة العمل الإداري.

بالتالي يعد عيب الانحراف 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.

www.manaraa.com

يلاحظ أن الإدارة العمومية خلال أداء الوظيفة المخولة إليها، قد تحيد 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 انحرافها في استعمال السلطة، وهذا ممّا يثير إشكالية **مدى فعالية القضاء الإداري في إثبات عيب الانحراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة.**

للإجابة على الإشكالية، سيتم تبيان دور القضاء الإداري في عملية إثبات عيب الانحراف 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 انحراف الإدارة.

بالتالي سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى المبحثين الآتيين:

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

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

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

لاشك أن دور القاضي الإداري في الكشف عن سبب الانحراف 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 إلاّ بالتّوغل في ظروف وملابسات العمل الإداري[1]، 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 ذلك[2].

لذا يترتب على الانحراف 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 16/01، المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

www.manaraa.com

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

جدير بالذكر أن صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة تتسم بالنسبية وليست مطلقة، حيث تشتد هذه الصعوبة في إثبات الانحراف 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 إثباته[2]، بخلاف إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ففيه تتلاشى صعوبة عملية الإثبات لأنه يرتبط ارتباطا وطيدا باعتبارات موضوعية يمكن للقاضي الإداري إذا توغل وتمحص العمل الإداري جيدا أن يثبت انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف[3]، التي تتضمن في طيّاتها مخالفة الإدارة للهدف المخصص لها من طرف المشرع[4].

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

المطلب الأول: نص القرار المطعون فيه

تعتبر هذه الحالة نادرة الوقوع نتيجة حرص الإدارة العمومية على عدم تبيان تعسفها في فحوى القرار، إلاّ أنه قد يحدث وأن يظهر من نص القرار عن عيب تعسف السلطة الإدارية سواء تم ذلك سهو أو خطأ أو جبرا أو طائعة، من ثم يستقي القاضي الإداري دليله من نصوص القرار ذاته، وهو المبدأ الذي أقرّه مجلس الدولة الفرنسي وتمسك به في أوائل أحكامه على أحكام الإدارة، شريطة أن يصدر القرار صريحا ويتضح فيه انحراف الإدارة من النصوص لاسيما أن الأمر يرتبط ارتباطا وطيدا بالكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة[5]، لذلك ألزم المشرع

---

[1]- المادة 33، من القانون 06/01، 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, 6ème édition., L.G.D.J, Paris, 2010, p p 485-486.

[3]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف 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.

www.manaraa.com

الجزائري الإدارة العمومية بإصدار قراراتها لتبيان تصرفها وتسهل عملية الرقابة على مشروعيته، وفي حالة عدم تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، فإنه يخول للقاضي المقرر أن يأمرها بتقديمه في أول جلسة ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع[1].

تطبيقا لذلك أقرت المحكمة الإدارية بفرنسا على أن لا يمكن تسريح الموظف المتربص من طرف السلطة المختصة إلا بتقرير صادر عن رئيس المركز الوطني للوظيفة العمومية، وفي حالة عدم وجود أو صدور التقرير يكون الإجراء غير مشروعا متسما بتجاوز السلطة، وبالتالي فالقرار المتخذ غير مشروع، مما يستلزم إلغاءه[2]. كما اتجه مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد أنه خلافا لما دفع به المستأنف فإن القرار المستأنف أساس قبول دعوى المستأنف عليها التي تم توقيفها شفويا... 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 شكلا وتأييد القرار المستأنف موضوعا[3].

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 باتخاذه 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 بالمحل التجاري موضوع النزاع بموجب قرار ولائي لازال قائما، الأمر الذي أنشأ له حقوق ورتب له الصفة في رفع دعوى الإلغاء، حيث أن المستأنفة لم تثبت أن نشاط أو تصرف المستأنف عليه يشكل خطرا على الأمن العام، كما أنها لم تبين أن المستأنف عليه قام بإنجاز بناء فوضوي يبرر عملية الهدم، وذلك بتحرير محضر معاينة المخالفة، حيث أن النزاع يخص مدى مشروعية قرار هدم محل تجاري وليس مسألة إبرام عقد إيجار، الأمر الذي يجعل دفوع

---

[1] -المادة 2/819، من القانون 08/09، 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.

www.manaraa.com

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

علاوة على ذلك اتجه مجلس الدولة الجزائري في إطار كشف انحراف الإدارة العمومية اعتمادا على نص القرار إلى أن:" القرار المطعون فيه لم يبين نوع الخطأ المهني المرتكب ولم يصنفه في أي درجة من الدرجات الأربعة المنصوص عليها في المادة 177 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب انعدام التسبيب وتجاوز السلطة... مما يتعين إلغاءه ..."[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 انحراف 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 ويُحلّل 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 وانحرافها في استعمال السلطة، ناهيك على أن نص القرار قد يتضمن في طيّاته اعتراف الإدارة العمومية بالخطأ والانحراف في استعمال السلطة بطريقة غير مباشرة قد كُشف عن هدفها، فإذا به يبين جلاء حيادها عن الهدف المحدد قانونا[5].

---

[1]- 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 للمتلكات 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.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

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

المطلب الثاني: من ملف وأوراق الدعوى

لقد تطورت وتوسعت صلاحيات القضاء الإداري إزاء عملية الإثبات في انحراف الإدارة بالسلطة، وذلك من خلال الاعتماد على المراسلات التي سبقت أو أعقبت صدور القرار الإداري بغية الكشف عن وجود انحراف 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 عليها[1].

تأسيسا على ذلك يجوز إثبات انحراف 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 وجّه تهمة الانحراف بالسلطة للإدارة لأن الهدف الحقيقي من إحالته للمعاش هو معاقبته بسبب لجوءه 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 بطلباته[2].

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 المقرر[3]، كما تبلغ كل الإجراءات المتخذة وتدابير التحقيق إلى الخصوم برسالة مضمنة 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 مسبق[4].

---

[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 2/838، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.

[4]- المادة 840، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.

www.manaraa.com

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 اعذار برسالة مضمنة مع الإشعار بالاستلام، وفي حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي يجوز منح أجل جديد وأخير[1].

إلاّ أنه إذا لم يقدم المدعي رغم الإعذار الموجه له المذكرة الإضافية التي أعلن عن تقديمها، أو لم يقم بتحضير الملف يعتبر متنازلا[2]، ناهيك على أنه إذا لم يقدم المدعي عليه رغم اعذاره أيّة مذكرة فيعتبر قابلا بالوقائع الواردة في العريضة[3]، وفي بعض الأحوال يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر بألا 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 الدولة[4].

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 المتربص 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 الدعوى[5]، كذلك حكمت محكمة الاستئناف الإدارية بعدم مشروعية تسريح الموظف بعد التصريح الطبي لعدم القدرة النهائية لأداء المهام، حيث اعتبرت القرار مشوبا بتجاوز السلطة نتيجة تقديم الوثائق الطبية التي تثبت وضعية الموظف[6].

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 أعتبر المستأنف عليه في غياب غير مبرر واتبع الإجراءات التأديبية لينتهي بقرار

---

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

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

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

[4]- المادة 847، من القانون 09/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف 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.

www.manaraa.com

العزل. وبالتالي فإن قرار العزل قد اتخذ وعلاقة العمل موقوفة بحادث العمل، ومن ثم فإن قرار العزل قرار باطل[1].

ناهيك على أنه يخول للقاضي الإداري خلال اتصاله بملف الدعوى أن يعتمد على إثبات انحراف الإدارة ممّا يصاحب القرار من مناقشات، حيث يستخلص ذلك من خلال تفحص المناقشات الشفهية التي تتعلق بالقرار الإداري سواء كان ذلك قبل إصداره أو بعده[2]، لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار وزير الزراعة الذي يقضي برفض منح السيدة " آريستا" 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 تردده 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 التقديرية[3].

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 تتّسم 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 سمير، 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.

www.manaraa.com

لتكوين عقيدة القاضي بمشروعية أو عدم مشروعية العمل الإداري[1]. وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري في إطار الكشف عن عيب الانحراف 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 الترشح لأسباب إدّعى 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 القرار[3].

يستخلص أن هذه الطريقة تكتسي أهمية بالغة في قيام القاضي الإداري بعملية الإثبات لانحراف 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 انحرافها.

كذلك قد يعتمد على إقامة دليل انحراف 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 انحراف الإدارة العمومية بالسلطة لأنها توضح جلاء 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 الدعوى[5].

تطبيقا لذلك اتجهت 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 مضمنة

---

[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. السّالف ذكره.

[3]- قرار مجلس الدولة الفرنسي جلسة 1954/05/28. مشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة. الانحراف 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 ص 326-327.

[5]- طارق فتح اللّه خضر. مرجع سابق. ص 216.

www.manaraa.com

لالتحاق بمنصبه، ومن ثم فإن الإدارة التي اعتبرته في حالة إهمال للمنصب واتخذت ضدّه قرار التسريح لم تخالف القانون ضدّه، ومتى كان ذلك استوجب رفض الطعن[1].

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 الإدارة[2].

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 إمّا تحججا بسريتها، أو إنكار وجودها أصلا، لاسيما أن الإدارة هي المركز القوي الذي تحوز 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 انحراف 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، ما قد يؤدي به اللجوء إلى طريقة غير مباشرة بغية تجسيد الرقابة القضائية والكشف عن سبب انحراف الإدارة، حيث يخول 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 الإدارة[3] (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.و.س 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 سمير، مرجع سابق، ص 78.

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

www.manaraa.com

المشروعية[1]، 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 الشهود[2]، كما يخول لتشكيلة الحكم أو للقاضي المقرر أن يسمع الشهود وأن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا، ويخول كذلك سماع أعوان الإدارة وطلب حضورهم لتقديم الإيضاحات[3].

ناهيك على أن القاضي الإداري في الجزائر يمكن له أن يعتمد على وسيلة المعاينة والانتقال إلى الأماكن[4]، وعند الاقتضاء الاستدلال بمضاهاة الخطوط[5]، واتخاذ تدابير أخرى للقيام بالتحقيق[6].

ولما كانت القرائن أهم وسائل الإثبات للاستدلال على عيب الانحراف 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]، إلاّ 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 المتطلبة 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 تبرير[8].

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مرجع سابق، ص ص 337-338.
[2]-المادة 859، من القانون 08/09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.
[3]- المادة 860، من القانون 08/09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.
[4]- المادة 861، من القانون 08/09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.
[5]- المادة 862، من القانون 08/09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.
[6]-المادة 863، من القانون 08/09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السّالف ذكره.
[7]- المادة 78/5، من القانون 16/01، المتضمن التعديل الدستوري، السالف ذكره.
[8]- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 328.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أنه إذا أصدرت الإدارة قرارا لا ينطبق إلاّ على فئة معينة من الأشخاص أو أجابت الإدارة مطلب فئة من الأشخاص ورفضت مطلب فئة أخرى دون فحص، فهذا ما يبين إتباع الإدارة للأسلوب المحاباة، مما يعد قرار مشوبا بالتعسف في استعمال السلطة[1].

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 انجراف في استعمال السلطة لتفرقته بين طوائف وانتماءات المتظاهرين[2].

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 انجرف عن الغاية الطبيعية التي ابتغاها القانون من النقل إلى غاية أخرى.... وذلك بقصد إبعاده عن تلك المعاهد وحرمانه من مزاياها والترقي في درجاته..."[3].

إلاّ 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 قضي مجلس الدولة الفرنسي بأن المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق، بل المساواة النسبية، وهذا يقود بالطبع إلى مشروعية ما تقوم به السلطات الإدارية من إيثار بعض الطوائف بأمور خاصة، طالما أن طابع العمومية النسبية متوافر دون أن يعد ذلك انتهاكا لمبدأ المساواة[4].

يتضح مما سبق ذكره أنه يقع على عاتق المدعي أن يثبت بجلاء استعمال الإدارة للأسلوب المحاباة لتبيان التمييز الصادر في القرار الإداري، وهي قرينة لإظهار انجراف الإدارة وتعسفها في استعمال السلطة، لاسيما إذا كان التمييز صارخا مثلما تم ذكره في التطبيقات القضائية السالفة الذكر، وبالمقابل فإن ذلك ينقل عبئ إثبات الانجراف للإدارة العمومية، فإن لم تثبت وتبرر عدم التمييز واستعمال المحاباة بين الأفراد، فذلك سيؤدي لإلغاء العمل الإداري لتجاوز السلطة، إلاّ 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، الانجراف 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 ص 846-847.

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

www.manaraa.com

والتمييز، فقد تصادفه بعض الأحوال التي تعيق تقديم الدليل ليستقي القاضي الإداري بناء على سلطته التقديرية انحراف الإدارة العمومية.

- الحالة الثانية: انعدام الدافع المعقول

قد يستدل لإثبات انحراف 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 إلغاءه لحياده على مقتضيات المشروعية، بالتالي إذا انعدم الباعث المعقول في ممارسة العمل الإداري، فإن ذلك يعد قرينة للمدعي يسهل عملية إثبات انحراف الإدارة، وبالتبعية يساهم الأمر في التيسير على القاضي الإداري لفحص مشروعية القرار وإثبات انحراف الإدارة[1].

بالتالي يستوجب أن يتّسم الدافع من إصدار القرار بالمشروعية، ومع مراعاة عدم الخلط بين عيب السبب وعيب الانحراف، فإن انحراف الإدارة الناجم عن عدم مراعاة الدافع المعقول يعني عدم معقولية العلاقة بين السبب والغاية من القرار الإداري، من ثم فهي قرينة لانحراف الإدارة بالسلطة[2].

تطبيقا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن تخطي جهة الإدارة صاحب الحق في الترقية أكثر من مرة بسبب نفس الجزاء الذي سبق توقيعه عليه، ولم يكن من الجسامة بحيث لا يمس صلاحية الموظف للترقية، بالتالي فإن القرار بتخطيه في الترقية يعد مشوبا بسوء استعمال السلطة[3].

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 بقالمة 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 بإلزامية عرض ملف الموظف محل النقل على لجنة الموظفين لإبداء رأيها في اتخاذ هذا الإجراء وهذا دليل على الانحراف بالسلطة[4].

---

[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.

www.manaraa.com

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 انحراف 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 المشروعية[1].

بالتالي يقتضي في إطار ممارسة السلطة من طرف الرئيس الإداري أن يتم مراعاة المصلحة العامة والدافع المعقول لاتخاذ العمل الإداري، لذلك فقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن ممارسة السلطة الرئاسية منوط بتحقيق المصلحة العامة وخلافا لذلك يعتبر الأمر تجاوزا للسلطة[2]، 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 العقد[3].

وقد ألغى كذلك مجلس الدولة الفرنسي قرار الإدارة التي استشف 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 السلطة[4]، 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،"قصية بلدية البواعيش، 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 المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مرجع سابق، ص 349.

www.manaraa.com

بممثلي النقابة للإدارة التي يرأسها. من ثم لا يوجد دافع لقيامه بهذا الإجراء الذي لا يختص بإصداره. ولذا يعتبر قراره مشوبا بتجاوز السلطة[1].

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 انحراف الإدارة 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 الانحراف بالسلطة. حيث يتضح من القرار الإداري انعدام التناسب الصارخ وعدم ملائمة ظاهر في القرار مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف[2]. لذا يستوجب أن يتم مراعاة مبدأ التناسب في إصدار القرار الإداري بما يحقق التوازن بين الفاعلية الإدارية التي تتضمن في طيّاتها تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. ومراعاة حقوق الأفراد المخاطبين بالقرار حتى يتسم بالمشروعية[3].

ولقد تطور القضاء الإداري الحديث وابتدع إعمال 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. إلاّ أن مناط مشروعية هذه السلطة فشأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألاّ يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي يبتغيه القانون من التأديب والهدف الذي توخاه القانون[4].

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 تأسيسا على عدم تناسب الخطأ مع العقوبة. لذلك يكون عدم التناسب قرينة على الانحراف[5]. 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. الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري. منشأة المعارف. مرجع سابق. ص 357.

www.manaraa.com

القضاء الإداري في فرنسا استلزم في إطار الرقابة على تناسب القرار أن يتم تحديد العوامل الحقيقية والجدية والأسباب التي أدت لاتخاذ القرار، وفي حالة تأكد القاضي من عدم تناسب القرار، فإن ذلك سيؤدي بالقاضي لإلغاء القرار لتجاوز السلطة[1]. 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 المسلطة على الموظف لا تتناسب إطلاقا مع الأفعال المرتكبة ودرجة العقوبة المسلطة عليه . ولذلك تعين رفض الدعوى لعدم التأسيس[2].

وقد رأى مجلس الدولة البلجيكي في هذا الصدد أنه ينبغي التأكد المادي لوجود وتوافر الأفعال القابلة لتأثيم 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 لذلك[3].

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 المسلطة، وعليه أبطل مجلس الدولة قرار المجلس الأعلى للقضاء[4].

يستخلص وجوب تكوين الدليل القاطع على عدم التناسب الصارخ الذي يثبت انحراف 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 الانحراف في العمل الإداري، من ثم لا يصعب عليه إثبات هذه الحالة، باعتباره يحوز السلطة التقديرية في الكشف عنها.

المطلب الثاني: إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

قد يكتنف إثبات الانحراف بالسلطة العديد من الصعوبات التي تحول دون الكشف عن تجاوز السلطة، مما يؤدي في أغلب الأحيان إلى إفلات الإدارة من إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الانحراف، وبالنظر إلى أن المدعي هو الطرف الضعيف في إقامة الدليل على انحراف 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 conseille d'état, N° spésiale, 2007, p92.

[4]- مجلس الدولة الجزائري،(الغرفة الثانية)، قرار رقم 005240، بتاريخ 28/01/2002،المشار إليه لدى مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002،ص 166.

www.manaraa.com

عاتق المدعي لم يكتف بالتوسع في مفهوم الملف في إثبات الانجراف، ولم يكتفي بالاعتماد على القرائن القضائية، بل توصل إلى البحث عن دليل الانجراف حتّى في ظل الظروف الخارجة عن النزاع المعروض أمام مجلس الدولة بغض النظر إذا كانت هذه الوقائع قديمة ومطروحة بعدة سنوات والتي يلتمس بموجبها إثبات وقوع الانجراف حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت إلى النزاع المعروض أية صلة مباشرة[1].

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.

تطبيقا لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّ رفض وزير الصحة منح المدعي ترخيصا 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 الفترة[2].

كما اتجه أيضا 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 المعني[3]، نظرا 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 أيضا 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.

www.manaraa.com

من طرف وسائل الإعلام والصحافة، ولم تؤثر على سمعة البلدية، من ثم استوجب إعادة ادماج العون في منصبه[1].

يتضح جليا أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي، قد واكب العديد من التطورات التي أُستُحدث إعمالها للرقابة على مشروعية قرارات الإدارة بما فيها إلغاء القرارات المشوبة بسبب الانحراف 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 انحراف الإدارة في استعمال السلطة، من ثم يأمل أن يسلك مجلس الدولة الجزائري مسلك نظيره الفرنسي للحد من انحراف الإدارة وتعسفها في استعمال السلطة.

خاتمة

لقد حاول القضاء الإداري احتواء معالم عيب انحراف 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 انحراف 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 شهدها اجتهاد القضاء الإداري الحديث في تكريس عدة وسائل إثبات أدت إلى التقليل من صعوبة إثبات عيب انحراف الإدارة في استعمال السلطة، باعتباره عيب يتسم بالدقة والخفاء، إلاّ أنه من الصعب في بعض الأحوال على القاضي الإداري أن يثبت انحراف الإدارة نتيجة استغلال بعض الثغرات القانونية ولاسيما ستار المصلحة العامة الذي قد تتحجج به وتفلت من جزاء إلغاء قراراتها المشوبة 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 انحراف 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.

www.manaraa.com

استنادا إلى ذلك توصل البحث إلى أهم النتائج الآتي بيانها:

- تعتبر رقابة القاضي الإداري في الكشف عن عيب انحراف 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 انحراف 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 الانحراف.
- يتضح أن عملية إثبات القاضي الإداري في كشف انحراف 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، و كذا الغلو وانعدام التناسب الصارخ الذي يؤدي لانحراف 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 انحراف الإدارة العمومية بالاعتماد على الظروف الخارجة من النزاع، وهذا ما من شأنه أن يساعد في بعض الأحوال إثبات الانحراف، خصوصا إذا لم يثبت القاضي الإداري الدليل على ذلك من خلال الوسائل المباشرة والغير مباشرة، لذا تعتبر هذه الطريقة من أنجع 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 بانحرافها المرتبط بالقرارات الشفهية، وفرض الرقابة القاضية 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 واثبات انحراف 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.

www.manaraa.com