رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة ودورها في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد

أ / نسيغة فيصل
باحث بقسم الحقوق
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة

يلعب القاضي الإداري دورا إيجابيا وبارزا في الدفاع عن الحريات العامة للأفراد من خلال مراقبته لما تصدره الإدارة من قرارات قد تمس بها وتقيدها سواء من قريب هو من بعيد

فم المقصود بالحريات العامة للأفراد ؟ وكيف تكون رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة التي تمس بها ؟

للإجابة على هذه التساؤلات قسمنا مداخلتنا إلى مطلبين أساسيين :

المطلب الأول : مفهوم الحريات العامة للأفراد

المطلب الثاني : الرقابة القضائية للقاضي الإداري على قرارات الإدارة .

المطلب الأول : مفهوم الحريات العامة .

بادئ ذي بدء نقول أن كل المحاولات التي قام بها الفقه لوضع تعريف جامع و شامل للحريات العامة قد فشلت، نفس المحاولات فشلت عندما أوريد وضع قائمة تشمل هذه الحقوق و الحريات[1]. الأمر الذي يحتم علينا دراسة تطورها التاريخي حتى نصل في الأخير إلى محاولة حصر تعريف لها.

عرف مفهوم الحريات العامة تطورات كبيرة و كثيرة عبر العصور، ففي المجتمعات البدائية ممثلة في العشيرة و القبيلة كان الأفراد خاضعين للعادات و التقاليد و يتبعون غرائزهم.

ثم تطور مفهومها بتطور المجتمعات حيث قننت في قانون حمورابي الذي يعد أول قانون في التاريخ حيث نص على حريات الأفراد فيما بينهم و تجاه الحاكم، و كانت الحرية في هذه المرحلة وقفا على الأشخاص من الدرجة الأولى لان الطبقة الثانية كانت مؤلفة من المرؤوسين وأخيرا العبيد.

أما الفلاسفة اليونان فقد عالجوا موضوع الحرية معالجة ضمنية كجزء لا يتجزأ من موضوع أخلاقية الحكم و ليس كحقوق مستقلة بذاتها. و لم تكن الإمبراطورية الرومانية أكثر تحررا من المدن اليونانية باعتبار أن الطبقة الغالبة في المجتمع هي طبقة العبيد أما النبلاء فقد كانت تشكل القلة و الحاكمة[2].

و لما جاء الإسلام أقر الحريات العامة للأفراد القائمة على أساس المساواة في الحقوق و الواجبات و الثابت في التاريخ أن الإسلام سبق النظم السياسية الحديثة في تقرير الحقوق و الحريات بأربعة عشرة قرنا تقريرا كاملا و سليما، فالإسلام دين عبادة و سياسة و حكم على خلاف الديانات السماوية الأخرى التي سبقته فهو دين يتسم بالشمولية و الإطلاق في كل زمان و مكان.

قال تعالى: "نزلنا عليك الكتاب تبيانا لكل شيء" (سورة النحل الآية 89)[3].

و الحق في الإسلام يشمل معنى الحرية، فبقدر ما يتسع مدلول الحق في القانون يتسع مدلول الحرية في الفقه الإسلامي[4].

فالحرية في الإسلام غير محدودة إلا في نطاق رعاية حرية الآخرين و لعل قول عمر ابن الخطاب رضي الله عنه أبلغ تعبير عن ذلك "متى استعبدتم الناس و قد ولدتهم أمهاتهم أحرارا ".

و عن مبدأ العدل يقول سبحانه و تعالى في الآية 58 من سورة النساء "و إذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل" و غيرها من الآيات و السور. فالإسلام يأمر بالعدل المطلق أي إقامة العدل ما بين الناس جميعا دون تمييز في الجنس و العرق و اللون أو الدين أو اللغة أو الغنى أو الفقر.

و عن مبدأ المساواة فيعتبر أهم مصدر من مصادر الحرية في الإسلام يقول تعالى في الآية 13 سورة الحجرات "يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر و أنثى و جعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم ".

و قوله صلى الله عليه و سلم:"الناس سواسية كأسنان المشط" وقوله" المسلم أخو المسلم لا يظلمه ولا يسلمه." (رواه البخاري).

و لم يعرف تاريخ البشر مساواة أمام القضاء كما عرفها في عهد الإسلام حيث كان الحكام و الولاة والخلفاء يقاضون مثل بقية الناس و يروى أن عليا ابن أبي طالب كرم الله وجهه أنه فقد درعا ووجده عند يهوديا فطلبه منه فأبى و ادعى ملكيته و عندما امتثل أمام قاضي المسلمين حكم لصالح اليهودي مستندا إلى القاعدة القانونية التي تقرر أن الحيازة سند الملكية. وعن المساواة في تقلد الوظائف العامة فقد أخذ بها الإسلام، يقول تعالى:"قل هل يستوي الذين يعلمون و الذين لا يعلمون "سورة الزمر الآية 09.

فكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة تولى الوظيفة بغض النظر عن جنسه أو لونه، عرقه أو دينه[5].

أما عن حقوق المرأة فقد اعترف الإسلام لها بحقوق لم تكن تتمتع بها من قبل فللمرأة أن ترث و الحق في الهبة والتملك و الحيازة و التصرف في أموالها إلى غيرها من الحقوق.

و في القرن السابع عشر بدأ الحديث عن القانون الطبيعي و عن قواعد فعلية للمساواة و من ثم جاءت نظرية العقد الاجتماعي التي نادى بها جون جاك روسو و بعده جاء مونتسكيو و فولتير و رددوا شعارات الحرية و التقدم حيث قال مونتسكيو "إن الحرية هي الحق في فعل كل ما تبيحه القوانين و نادى بمبدأ الفصل بين السلطات[6].

و لما كانت الحرية عبر العصور و مازالت ملهمتا للشعوب في ثوراتها كما كانت على مر العصور و الأزمان مطلبها و غايتها و أدركت شعوب العالم أهمية الحرية فسعت إلى إصدار إعلان يؤكد حقوق الإنسان و ضمنت دساتيرها النصوص التي تحمي الحريات العامة و تصون الحقوق.

فقد صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10-12-1948 مؤكدا إيمان الشعوب بحقوق الإنسان و حرياته الأساسية و تمسكه بها[7].

و الجزائر من أكثر الدول و شعبها من أكثر الشعوب إدراكا لقيمة الحرية و أهميتها لما عرفته من سلب لحريتها و إنكارا لذاتها خلال مرحلة الاستعمار حيث جاء في بيان 1 نوفمبر 1954 التاريخي على أن الحرية المعبر عنها "بالاستقلال الوطني " هدف الثورة و أن احترام الحريات الأساسية هي أبرز غاياتها.

هذه الدواعي نفسها التي جعلت الدولة الجزائرية تنظم مبكرا إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في أول دستور بها عام 1963 إذ نصت المادة 11 منه في باب المبادئ و الأهداف الأساسية على انضمام الجزائر للإعلان المذكور كما استهل دستور 1989 تمهيده بالنص على أن " الشعب الجزائري شعب حر و مصمم على البقاء حرا " و هي ذات العبارة التي أبقى عليها تعديل 28 نوفمبر 1996.[8]

ترتيبا على ما سبق يتضح أن الحرية هي أصل جميع الحقوق و السبب في نشوء الأنظمة المتعلقة بأي حق، و ذلك على أساس أن الحرية أسبق من الحقوق من حيث النشأة

و الظهور و إن نشأت أي حق يبدأ بعد الاختيار الحر الأمر الذي يجعل بالضرورة للحرية مضمونا أوسع و أشمل الأمر الذي يمكن الفرد من إتيان الفعل أو عدم إتيانه في نفس الوقت، و ذلك مع عدم الإضرار بالآخرين(9).

من خلال العرض هذا التاريخي لتطور مضمون الحرية نجد أن مفهومها مرتبط بأهدافها، إلا أن ما يمكن قوله في هذا المجال أن الحرية هي حق كل فرد من أن يقرر مصيره بنفسه و أن يتصرف ضمن مجالات محدودة كما يشاء دون الإضرار بحريات الغير.

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على قرارات الإدارة.

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الإدارة ضمانة هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين فالإدارة تمارس نشاطها بغرض حماية النظام العام في هذا المجال تقوم بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليها من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام. فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الإدارة ، فإنه يبقى واضحا أن نشاطه في هذا الخصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع للرقابة القضائية التي تضمن حياده في قيامه بوظائفه.

ففيما تكمن أهمية الرقابة القضائية ؟ وما هي صورها المختلفة ؟

للإجابة على هذه التساؤلات ارتأينا تقسيم المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: أعمال الإدارة والرقابة على السبب.

الفرع الثاني: أعمال الإدارة والرقابة على الغاية.

الفرع الثالث: أهمية الرقابة القضائية للقاضي الإداري في الدفاع عن الحقوق والحريات العامة.

الفرع الأول: أعمال الإدارة والرقابة على السبب.

تمثل الرقابة القضائية على أسباب قرارات الإدارة ضمانة هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها للقانون ولقد استقر القضاء الإداري على مبدأ عام مقتضاه ضرورة استناد الإدارة في قراراتها إلى دوافع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها والتي تمثل سبب إصدارها ولذا فإن عدم قيام

هذه الحالات في الواقع أو القانون يكون كافيا لإلغاء تلك القرارات[10]. وأسباب قرارات الإدارة، أي الوقائع التي أدت إليها بها جوانب عدة ومتفاوتة حتى الحكم بصحتها فينبغي أولا أن تكون الوقائع التي تقوم عليها تلك القرارات صحيحة، كما أنها ينبغي أن تكون صحيحة من الناحية القانونية، أي أن يكون تكييفها القانوني سليما، كما ينبغي أن تكون صحيحة من حيث تقدير قيمتها وخطورتها وتناسبها مع الإجراء المتخذ على أساسها[11].

وترتيبا على ما سبق فإن الرقابة على السبب تكمن في إحدى الحالات التالية:

أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.

ثانيا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.

ثالثا: الرقابة على أهمية وخطورة السبب.

أولا: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.

يعترف القضاء الإداري بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة لوقائع المبررة للقرار الإداري المتخذ فإذا ثبت[12]. أن الإدارة قد استندت في قرارها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار يلغى.

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا المسلك في خصوص إجراءات الضبط وذلك في حكم **Grange** سنة 1959 الذي أخذ فيه المجلس برأي مفوض الدولة والذي طلب المجلس في تقريره بالعدول عن حكمه السابق وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر بتحديد إقامة أحد المحامين بالاستناد إلى نصوص القانون الصادر في 16 مارس 1956 وقد استندت الإدارة في قرارها إلى انتماء ذلك المحامي إلى تنظيم سري هدفه الإخلال بالأمن ومساعدة الثوار في الجزائر وهي أسباب كانت تصلح طبقا للمسلك السابق لقضاء المجلس لتأسيس القرار، لكن المجلس أخذ في هذه القضية بالرأي الذي اقترحه مفوض الدولة في تقريره، وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع وانتهى بإلغاء قرار الإدارة بتحديد إقامة السيد **Grange** لعدم صحة الوقائع. للإشارة فإن قضاء مجلس الدولة لم يكن يأخذ بالوجود المادي للوقائع بالنسبة للقضايا التي تتعلق بأمن الدولة غير أن الأمر تغير بعد هذه القضية[13].

وقد انتهج مجلس الدولة الجزائري نفس المنهج وذلك في حكمه الصادر في 1999/02/01 في قضية والي إحدى الولايات الجزائرية ضد ب. م[14].

ثانيا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.

والمقصود هنا على إمكانية خطأ السلطات الإدارية في إسناد الوقائع الثابتة والموجودة إسنادا سليما وصحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها وتنظمها[15].

لقد كان دور مجلس الدولة الفرنسي يقتصر على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع دون أن يتطرق إلى صحة التكييف القانوني للوقائع.

إلا أن هذا الأخير أدخل تعديلا هاما على قضائه منذ أوائل الستينات وذلك باستخدام فكرة الخطأ الظاهر، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 1980/01/30 في قضية Maspero وتتلخص وقائعه في أن وزير الداخلية أصدر قرارا بمنع تداول وتوزيع والعرض للبيع كتاب " صعود موبوتو " والذي تتولى طبعه ونشره شركة مكتبة Maspero واستند في ذلك إلى الخطر الذي يحدثه نشر الكتاب على النظام العام والعلاقات بين فرنسا والزائير. طعنت الشركة في هذا القرار أمام محكمة باريس الإدارية التي ألغت قرار وزير الداخلية، طعن وزير الداخلية في حكم المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة طالبا إلغاؤه ورفض دعوى الشركة.

قرر مجلس الدولة توافر وصف المصدر الأجنبي للكتاب الممنوع حيث يحمل مؤلف الكتاب جنسية أجنبية وبالتالي يحق لوزير الداخلية منع تداوله وتوزيعه وعرضه للبيع وانتهى المجلس إلى أنه لا يتضح من أوراق الملف أو التقدير الذي قام عليه قرار وزير الداخلية وهو أن من شأن الكتاب المذكور أن يعرض النظام العام للخطر والعلاقات بين فرنسا والزائير للخلل بخطأ ظاهر وقضى بإلغاء حكم المحكمة الإدارية ورفض دعوى الشركة.

ولقد تعددت تطبيقات مجلس الدولة في تلك المجالات على نحو سيكشف عن استقرار رقابة الخطأ الظاهر[16].

ثالثا: الرقابة على أهمية وخطورة السبب (الملاءمة).

وهذه تعني تمتع السلطات الإدارية المختصة بالسلطة التقديرية لمراقبة مدى أهمية أو خطورة الوقائع[17].

ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة لصحة الأسباب وتناسبها مع الإجراء المتخذ فهو يبحث عما إذا كان يوجد تناسب بين الأسباب والمحل في عمل الإدارة وبعبارة أخرى مراقبة ملاءمة القرار الذي اتخذته سلطات الإدارة.

ولقد حمل قضاء مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام والتطبيقات حول تقدير أهمية القيمة الذاتية للأسباب في مادة الحريات العامة، ومن اشهر تلك التطبيقات حكمه في قضية **BENJAMIN** والذي قرر فيه بعد تقييمه لأهمية وخطورة الإضطرابات التي قد تستتبعها المحاضرة بالنسبة للنظام العام وأنها لم تكن على النحو الذي لا يمكن تداركها باتخاذ إجراءات ضبط أقل صرامة[18].

وقد اضطرد قضاء مجلس الدولة بعد حكم **BENJAMIN** في نفس الاتجاه، مؤكدا التزام سلطات الادارة في المحافظة على الأمن والنظام العام بضرورة احترام حرية الأفراد والتوفيق بينها وبين ضرورة الحفاظ على النظام العام.

الفرع الثاني: أعمال الإدارة والرقابة على الغاية.

الغاية هي الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، فهو إذا كما بينا حالة واقعية أو قانونية خارجة عن القرار الإداري ذاته وسابقة لصدوره، فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار. فهي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه عقب إصداره لقراره.

وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة، أي تعسفا في استخدام السلطة، فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود ذلك العيب في القرار الإداري، فيعتبر القرار الإداري معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدارها وبالتالي فإن حالات الانحراف بالسلطة تكمن في[19]:

_ حالة استهداف القرارات الإدارية لأهداف بعيدة وغريبة عن أهداف المصلحة العامة.

_ عيب الانحراف في استعمال السلطة في حالة صدور قرارات تستهدف أهداف المصلحة العامة ولكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف.

_ عيب الانحراف في استعمال السلطة في صورة الانحراف في استعمال الإجراءات كأن تستعمل الإدارة إجراءات مصادرة السلع بدل إجراءات توقيع المخالفات المقررة قانونا[20].

ومجلس الدولة الفرنسي زاخر بالأمثلة العديدة التي قضى فيها بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري للانحراف بالسلطة ومن أمثلته فلقد نص المجلس في قضية époux labour chier بتلريخ20- 7- 1979 بإلغاء القرار الصادر من محافظ Sarthe والذي يقضي بمنح تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات حيث تبين أن قرار المحافظ يستهدف تحقيق مصالح فردية معينة وهو لهذا يعتبر مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[21].

وفي نفس النهج جاءت أحكام مجلس الدولة الجزائري حيث يقضي بإلغاء القرارات الإدارية لعيب الانحراف بالسلطة ومثاله حكمه الصادر بتاريخ 19- 4- 1999 في قضية ط.م ضد بلدية أولاد فايت[22]. وفي حكمه الصادر بتاريخ 31- 1-2000 في قضية ع.م ضد بلدية الميلية.

الفرع الثالث: أهمية رقابة القاضي الإداري في الدفاع عن الحقوق والحريات العامة.

تمثل الرقابة القضائية للقاضي الإداري على قرارات الإدارة ضمانة هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين وإلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون. وبتطرقنا لنطاق الرقابة القضائية على قرارات الإدارة لاحظنا أهمية هذه الرقابة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. هذه الرقابة تكفل اتجاه قرارات الإدارة إلى تحقيق أهدافها والمتمثلة في المحافظة على النظام العام. بمعنى أن هذه الرقابة لا تكفل فقط حماية حريات الأفراد وحقوقهم إنما أيضا تضمن ألا تنحرف سلطة الإدارة عن غاياتها وأهدافها المحددة والمتمثلة أساسا في المحافظة على النظام العام ذلك أن هذا الأخير ليس مجرد حالة نفسية أو تصور ذهني لدى رجل الإدارة وإنما هو حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل ما يهدد أمن وسلامة المجتمع فإذا صدر قرار إداري دون أن يقوم ما يبرر هذا القرار من تهديد للنظام العام فليس يجدي بعد ذلك أن يكون هذا القرار مصبوغا بحسن النية عن طريق توهم قيام تهديد النظام العام، لأن غرض النظام العام ليس مجرد حالة نفسية ينظر في تحققها على ما يهدد أمن وسلامة المجتمع مع المحافظة على الحريات العامة وصونها.

الهوامش

(1) جون مورنج، حقوق الإنسان والحريات العامة. المنشورات الجامعية الفرنسية، الطبعة الرابعة، 1997، ص. 15.

(2) موريس نخلة، الحريات. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 1999، ص. 12.

(3) محمد عبد الله العربي بك،(كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير). مجلة العلوم الإدارية، 1973، ص. 33.

(4) د/ عبد الحكيم حسن العيلي، (الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام). مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، السنة الثانية، يناير 1951، ص. 195 وما بعدها.

(5) د/ عبد الحكيم حسن العيني، نفس المرجع، ص. 195.

(6) د/ حسن ملحم، محاضرات في نظرية الحريات العامة. مرجع سابق، ص. 25، 26.

(7) د/ عمر صدوق، دراسة في مصادر حقوق الإنسان. ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة طبع، ص. 102.

(8) علي بن فليس، الحريات الفردية والجماعية في الدساتير الجزائرية. مرجع سابق، ص. 50.

(9) د/ بكر القباني، (الحريات العامة في ظل حالة الطوارئ). مجلة المحاماة، العدد التاسع، السنة الرابعة والستون، 1984، ص. 28.

(10) د/محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري. دار النهضة، الطبعة الثانية، 1991، ص. 9.

(11) د/عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده . مطابع الطوبجي ، بيروت لبنان ، 1999،ص .585.

(12) د/عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري.مرجع سابق، ص. 201.

(13) د/ محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص. 11.

(14) أنظر السين الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للنشر، 2002، ص. 25.

(15) د/عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص. 209.

(16) د/محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص. 55.

(17) د/عمار عوابدي، مرجع سابق، ص. 214.

(18) د/عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص. 587

(19) د/عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص.617.

(20) د/عمار عوابدي، مرجع سابق، ص. 218.

(21) د/عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص. 622.

(22) أنظر لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة. مرجع سابق، ص. 109، ص. 265.