استمارة المشاركة في اليوم الدراسي

حول

دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان

اللقب والاسم:

محور المداخلة مقدمة لليوم الدراسي "دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان"-جامعة أدرار

المحور الثالث

دور القاضي الإداري الاستعجالي في حماية الحقوق والحريات الأساسية:

قراءة في مضمون المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

د/كيحل كمال-جامعة العقيد أحمد دراية ادرار

أ/ مهداوي عبد القادر-جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الملخص:

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضامنا حقيقيا لحماية مبدأ المشروعية، لأن السلطة القضائية هي الحامية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهي التي تعطي القانون فعاليته وإلزامه، إذ بغير هذه السلطة لا يعدو القانون أن يكون مجرد قواعد نظرية.

وإذا كانت الرقابة القضائية هي أفضل الوسائل لحماية مبدأ المشروعية، فإن علاقة الإدارة مع الأفراد تختلف عن علاقات النشاط الفردي التي تتسم بطابع المساواة. ففي نطاق النشاط الإداري تسعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة حين تدخل في علاقات مع الأفراد ، ولا يمكن أن تقف معهم على قدم المساواة، لذلك يتميز النشاط الإداري بمجموعة من الامتيازات تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد وأن هذه الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة.

فالإدارة تستطيع أن تلزم الأفراد بإراداتها المنفردة، وأن تصدر من جانبها قرارات تكون نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد أو رضاهم، ولا شك أن هذا الامتياز الخطير يعد من أهم المعايير التي تميز النشاط الإداري.

وبالمقابل تقر المواثيق والصكوك الدولية ودساتير الدول صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وتحدد التشريعات الوسائل القانونية التي تضمن الحماية الكافية لهذه الحقوق والحريات.

واعتبارا أن القرارات الإدارية يمكن أن ترتب نتائج يصعب أو يستحيل إصلاحها مستقبلا، فقد أقر قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون 09/08 الصادر في 25 فبراير 2008) في المادة 920 سلطات واسعة للقاضي الإداري الاستعجالي إذا قدر توافر شروط الاستعجال ورأى أن القرار الإداري يشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بالحريات الأساسية.

في مداخلتنا سنحاول الوقوف على أهم السلطات التي منحها المشرع للقاضي الإداري الاستعجالي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بدعوى الإلغاء، في حال مساسها بالحقوق والحريات الأساسية، معتمدين خطة من مبحثين:

المقدمة:

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضامنا حقيقيا لحماية مبدأ المشروعية، لأن السلطة القضائية هي الحامية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهي التي تعطي القانون فعاليته وإلزامه، إذ بغير هذه السلطة لا يعدو القانون أن يكون مجرد قواعد نظرية.

وإذا كانت الرقابة القضائية هي أفضل الوسائل لحماية مبدأ المشروعية، فإن علاقة الإدارة مع الأفراد تختلف عن علاقات النشاط الفردي التي تتسم بطابع المساواة. ففي نطاق النشاط الإداري تسعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة حين تدخل في علاقات مع الأفراد ، ولا يمكن أن تقف معهم على قدم المساواة، لذلك يتميز النشاط الإداري بمجموعة من الامتيازات تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد وأن هذه الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة.

فالإدارة تستطيع أن تلزم الأفراد بإراداتها المنفردة، وأن تصدر من جانبها قرارات تكون نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد أو رضاهم، ولا شك أن هذا الامتياز الخطير يعد من أهم المعايير التي تميز النشاط الإداري.

وبالمقابل تقر المواثيق والصكوك الدولية ودساتير الدول صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وتحدد التشريعات الوسائل القانونية التي تضمن الحماية الكافية لهذه الحقوق والحريات.

واعتبارا أن القرارات الإدارية يمكن أن ترتب نتائج يصعب أو يستحيل إصلاحها مستقبلا، فقد أقر قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون 09/08 الصادر في 25 فبراير 2008) في المادة 920 سلطات واسعة للقاضي الإداري الاستعجالي إذا قدر توافر شروط الاستعجال ورأى أن القرار الإداري يشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بالحريات الأساسية.

في مداخلتنا سنحاول الوقوف على أهم السلطات التي منحها المشرع للقاضي الإداري الاستعجالي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بدعوى الإلغاء، في حال مساسها بالحقوق والحريات الأساسية،معتمدين خطة من مبحثين:

المبحث الأول :شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف القاضي الاستعجالي

نصت المادة 919 من ق إ م إ على الشروط الواجب توفرها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف قاضي الاستعجال الإداري في انتظار الفصل في دعوى الموضوع، وهي :تحقق حالة الاستعجال، وتكون شك جدي لدى القاضي بعدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، وأن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت.

المطلب الأول : شرط الاستعجال

يمثل شرط الاستعجال أحد الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري[1].

ويعني هذا الشرط خطورة الوضع الناجم عن التنفيذ، إذ يؤدي التنفيذ الفوري إلى نتائج يستحيل تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار، أي أنه يستحيل إعمال أثر الإلغاء من إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وبهذا يفقد الحكم الصادر بالإلغاء قيمته العملية ولا تكون له سوى قيمة نظرية بحتة لا تأثير لها على أرض الواقع[2].

إن مصطلح الاستعجال لم يكن مستعملا في القانون الفرنسي قبل صدور القانون 597/2000 المتعلق بقضاء الأمور الإدارية الاستعجالية في 30 جوان 2000. قبل هذا التاريخ كان القضاء الفرنسي يستعمل تعبيرات مختلفة للدلالة على وضع الاستعجال، فاستعمل مجلس الدولة الفرنسي مصطلح الضرر الذي لا يمكن إصلاحه (dommage irréparable) والضرر بالغ الخطورة (préjudice grave) والضرر الجسيم وغير قابل للإصلاح (préjudice grave et irréparable) كما استعمل المشرع الفرنسي في مرسوم 30 جويلية 2003 الخاص بمجلس الدولة مصطلح الضرر الذي يصعب إصلاحه[3].

والمشرع الجزائري أيضا لم يعرف مفهوم الاستعجال وإنما تصدى القضاء لهذه المسألة. فبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري الجزائري اعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، أن الاستعجال يتوفر إذا ما حدث ضرر يصعب إصلاحه[4].

بالنسبة لتقدير الاستعجال لم يضع المشرع أي قيد على سلطة القاضي، إذ أن المدعي يقدم عرضا موجزا للوقائع والأوجه المبررة للطابع الاستعجالي في عريضة الدعوى الاستعجالية (م 925 ق إ م إ)، وللقاضي أن يقدر عنصر الاستعجال،فإذا رأى عدم توفره في الطلب، أو أنه غير مؤسس، يرفض القاضي هذا الطلب بأمر مسبب (م 924 ق إ م إ).

المطلب الثاني: شرط جدية الطعن

متى تبين لقاضي الاستعجال من خلال التحقيق أن هناك شك جدي في أن القرار المطلوب إلغائه هو قرار غير مشروع يمكنه عندئذ أن يأمر بوقف تنفيذه.

وقد استمد المشرع الجزائري هذا الشرط من نظيره الفرنسي حيث نصت المادة 1/521 من القانون 597/2000 المتعلق بالقضاء الإداري الاستعجالي في فرنسا، على أنه : "عندما يكون قرار إداري ولو بالرفض محلا لعريضة إبطال أو إصلاح، باستطاعة قاضي الاستعجال المرفوع أمامه الطلب في هذا الاتجاه، الأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو بعض آثاره عندما يبرر الاستعجال ذلك، مع استعمال وسيلة قابلة لأن تخلق في الوضعية الحالية للتحقيق، شكا جديا بخصوص مشروعية القرار....".

بالنسبة للقانون الجزائري فإن المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية قبل التعديل، كانت تنص على هذا الشرط،و أخذ به القضاء في بعض قراراته،منها قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/04/30 في قضية موظفة ضد وزير العدل،حيث قضى مجلس الدولة بوقف تنفيذ مقرر وزير العدل المتعلق بعزل الموظفة بعد أن قدمت للقضاء شهادة من قابض البريد والمواصلات تبين أنها لم تستلم استدعاء اللجنة التأديبية في الآجال القانونية، مما يعد خرقا للإجراءات الشكلية، وحيث أن هذا الإجراء يعد إجراءا جوهريا من النظام العام،و عدم احترامه يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا،مما يبرر وقف التنفيذ[5].

تطبيقا لهذا الشرط قضى مجلس الدولة في قضية المؤسسة العمومية لإحياء الممتلكات الغابية بولاية الشلف ضد محافظ الغابات لولاية الشلف بتاريخ 2000/11/28 بوقف تنفيذ المقرر الإداري الصادر عن وزارة الفلاحة بتاريخ 2000/05/15 وأكد أن دفوع المدعي جدية دون الإشارة إلى مضمون الطابـــع الجدي للدفوع [6].

واعتبارا أن القاضي الاستعجالي هو نفسه قاضي الموضوع بالتشكيلة الجماعية التي نصت عليها المادة 917 ق إ م إ فإن القاضي الاستعجالي رغم أنه لا ينظر في أصل الحق (م 918 ق إ م إ) إلا أنه يكون مضطرا لفحص دقيق لمدى مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء كي لا يقع في تناقض، فيأمر بوقف تنفيذ قرار لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد، ولو أن هذا الاختلاف قد يقع أحيانا ولو بصفة قليلة[7]. كما أنه قد يحدث أحيانا أن يكون وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من الناحية العملية بمثابة إلغاء نهائي ، كأن يصدر قرارا يمنع احتفال بمناسبة معينة،فيقضي بوقف تنفيذه وقيام الاحتفال فعلا[8].

المطلب الثالث: شرط التبعية لدعوى الإلغاء

نصت المادة 834 ق إ م إ على أن الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ يجب أن تقدم بدعوى مستقلة ، وأكدت ذلك المادة 926 ق إ م إ باشتراط إرفاق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو وقف بعض آثاره ، تحت طائلة عدم القبول، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع.

وقد جارى المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في اشتراط تقديم عريضة مستقلة عن دعوى الموضوع ،سماها المشرع الفرنسي عريضة متميزة.

المبحث الثاني:سلطات القاضي الإداري في حال المساس بالحريات الأساسية

في سياق متصل بالمادة 919 ق إ م إ نصت المادة 920 ق إ م إ على سلطات هامة لقاضي الاستعجال في مجال حماية الحريات الأساسية، إذ أنه يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المتضمن وقف تنفيذ القرار الإداري أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من طرف:

- الأشخاص المعنوية العامة ويقصد بها الدولة والولاية والبلدية.

- الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها.

وبتحليل نص المادة 920 من ق إ م إ: "يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه،إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة، أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها،متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات....." يتضح أن المشرع منح القاضي الاستعجالي سلطات واسعة بمناسبة فصله في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا رأى أن القرار المطلوب إلغاؤه يشكل مساسا خطيرا بالحريات الأساسية ،شرط أن تظل ظروف الاستعجال قائمة.

والهدف من اتخاذ مثل هذه التدابير هو توقي استفحال الانتهاك للحريات الأساسية.

ويمكن أن تكون التدابير في شكل أوامر للإدارة للقيام بفعل أو الامتناع عن فعل، مثل تمكين الطرف المنتهكة حريته من الإطلاع على وثائق تهمه أو الأمر برفع الحظر عن منقولات أو عقارات.

والملاحظ من خلال النص على حماية الحريات الأساسية، أن المشرع الجزائري ساير التشريعات الحديثة القائمة على حماية حقوق الإنسان ، منها التشريع الفرنسي الذي منح مجلس الدولة سلطة واسعة تمكنه من التدخل كلما انتهكت الحريات الأساسية من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية[9].

والسؤال الذي يتبادر للأذهان هو: ما المقصود بانتهاك الحريات الأساسية؟ وما هو المعيار الذي يعتمده القاضي في تقدير جسامة الانتهاك؟

المطلب الأول: المقصود بانتهاك الحريات الأساسية

لم يعرف المشرع الجزائري ولا الفرنسي مفهوم الانتهاك أو التعدي، إلا أن الفقه حاول البحث في هذا المفهوم كما أن القضاء أشار إليه في بعض قراراته. فمن حيث اجتهادات الفقه، عرّفه البعض: "بأنه تصرف للإدارة مشوب بعدم الشرعية الخطير، والذي يمس بحق الملكية أو بحرية من الحريات الأساسية"، وعرّفه آخرون بأنه:" كل تصرف صادر عن الإدارة في ظروف لا ترتبط بأية صلاحية من الصلاحيات المخولة لها قانونا، وتنتهك بذلك حقا من حقوق الملكية العقارية أو المنقولة أو حرية من الحريات الأساسية..." أما محاولات القضاء لتعريف التعدي فمنها قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ :1949/11/18 في قضية كارليي (CARLIER) بأنه:" تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة"[10].

وبخصوص موقف القضاء الإداري في الجزائر فقد عرّف الاعتداء المادي في العديد من القرارات الصادرة عنه منها قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 1988/01/30 حيث عرفه بأنه:"... إجراء لا يستند إطلاقا إلى تطبيق أي نص تشريعي، أو تنظيمي..."[11].

وبالرجوع لأحكام القضاء الإداري المستعجل في فرنسا نجده قد اخذ بمعيار المساس بالحريات الأساسية في بعض قراراته ففي حكم صادر بتاريخ في 07 فبراير 2001 رفع السيد M.SOREZ دعوى أمام القضاء ضد عمدة بلدية POINT-A-TITRE بسبب رفض عمدة البلدية منحه صورة من قائمة المرشحين النهائية معتبرا ذلك اعتداءا على حرية الانتخاب، وهي من الحريات الأساسية، واستجاب قاضي أول درجة لطلب المدعي، لكن بلدية POINT-A-TITRE تقدمت بطعن أمام مجلس الدولة الذي أصدر حكمه في 07 فبراير 2001 وقضى بأن رفض العمدة تقديم صورة من قائمة المرشحين للسيد M.SOREZ لا يعد اعتداء على حرية

الانتخاب، ولا أي حرية أساسية أخرى من الحريات التي تحميها المادة 2/521 ومن ثم ألغى حكم أول درجة.

وفي قضية أخرى قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن صدور قرار شفوي من مدير المستشفى يقضي بمنع المريض بمرض عقلي من إرسال مكاتبات أو إجراء اتصالات مع الجهات الإدارية أو القضائية يعتبر مخالفا لنص المادة 3/3211 من تقنين الصحة العمومية، ومن ثم يدخل في مجال تطبيق المادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي[12].

المطلب الثاني: تقدير جسامة الانتهاك للحريات الأساسية.

بالنسبة لتقدير جسامة الانتهاك أو الاعتداء على الحريات الأساسية المنصوص عليه في المادة 920 من ق إ م إ الجزائري لم يحدد المشرع الجزائري معايير محددة لتقدير جسامة الاعتداء أو الانتهاك للحريات الأساسية.

ورغم أن المسلّم به فقها وقضاء أن تقدير جسامة الاعتداء متروك للسلطة التقديرية للقاضي المعروض عليه النزاع ،إلا أنه قد وجدت معايير يستشف منها جسامة الاعتداء من بساطته. فيمكن اعتبار الاعتداء جسيما من خلال الآثار التي يرتبها،أو إذا كان الغرض منه ليس تحقيق المصلحة العامة وإنما تحقيق مصلحة خاصة، كما يمكن أن يستند القاضي في استبعاد الاعتداء الجسيم إلى موقف المشرع ذاته، أو إلى سلوك الطاعن المخالف للقوانين[13].

ويبدو لنا أن استخدام المشرّع الجزائري لمصطلح الانتهاك الجسيم للحريات الأساسية لم يكن في محله، ذلك أن انتهاك الحريات الأساسية لا يكون إلا جسيما، وهذا بخلاف مصطلح الاعتداء الذي استخدمه المشرع الفرنسي، الذي يمكن أن يكون بسيطا.

وما يمكن ملاحظته بالنسبة للتفرقة بين حالة الاستعجال الواردة في المادة 919 والحالة الواردة بالمادة 920 أن المشرع حدد أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب ليتولى القاضي الفصل في الطلب المتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري في حالة انتهاك إحدى الحريات الأساسية، فيعد هذا الشرط بمثابة ضمانة أخرى للمحافظة على الحريات الأساسية.

الفرق الثاني بين الحالتين يتمثل في إمكانية الطعن في الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادتين سالفتي الذكر،إذ أن الأحكام الصادرة تطبيقا للمواد 919 و921 و922 غير قابلة للطعن (م 936 ق إ م إ)، بينما الأوامر الصادرة طبقا لأحكام المادة 920 المتعلقة بحماية الحريات الأساسية يمكن الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر يوما التالية للتبليغ الرسمي أو التبليغ (م 937 ق إ م إ).

الخاتمة:

من خلال استقرائنا للمادة 920 ق إ م إ نستشف الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري لحماية الحريات الأساسية.فبالإضافة للحماية المقررة لهذه الحقوق في الحالات العادية،لم يغفل النص على حمايتها في حالات الاستعجال.

فبالنظر إلى أن القرارات الإدارية هي الوسيلة الأساسية التي تمارس بها الإدارة نشاطها، فإن إمكانية المساس بالحريات الأساسية تكون واردة،و يتعذر أحيانا إصلاح الضرر أو إعادة الحال إلى ما كان عليه.

ورغم أهمية النص على حماية الحريات الأساسية في حال صدور قرارات إدارية غير مشروعة،يبدو لنا أن المشرع قد أغفل ضمانة أخرى هامة، تتعلق بوقف تنفيذ القرارات القضائية من طرف القاضي الإداري الاستعجالي في حال مساسها بإحدى الحريات الأساسية.

1- شريف يوسف خاطر ،دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية،دراسة تحليلية تطبيقية للمادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري ،دار النهضة العربية،القاهرة ،2008-2009 ،ص77.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة،قضاء الأمور الإدارية المستعجلة،دار الكتب القانونية،القاهرة،2006، ص 94.
[3]- شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 80 وما بعدها.
[4]- مسعود شيهوب،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الثاني،نظرية الاختصاص،الطبعة الخامسة،د م ج،الجزائر،2009، ص137.
5- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري،دار هومة ،الجزائر،2007، ص 198.
6- لمزيد من الاطلاع ،راجع تفاصيل القضية في المرجع السابق، ص 200.
[7]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 167.
[8]- عصمت عبد الله الشيخ،جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد ،دار النهضة العربية، ص128.
[9] - بربارة عبد الرحمن ،المرجع السابق،ص 466.
[10] - نقلا عن: فائزة جروني ومليكة بطينة ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لحماية الحريات الأساسية، الملتقى الثالث، المركز الجامعي الوادي، 2010.

[11] - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم:56407 بتاريخ: 1988/01/30 بين فريق "م" وبلدية "بابور"، المجلة القضائية، للمحكمة العليا، العدد2، 1992، ص104.
[12] - شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 125 وما بعدها.
[13] - نفس المرجع ، ص 141 وما بعدها.