الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-

كلية الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

ركن السبب في القرارات الإدارية و الرقابة القضائية عليه

من إعداد الطالب:

مؤذن مامون

تحت إشراف الدكتور:

بن مرزوق عبد القادر

أعضاء اللجنة :

. الأستاذ : بن عمار محمد أستاذ التعليم العالي . جامعة تلمسان . ..... رئيسا

. الأستاذ : بن مرزوق عبد القادر أستاذ محاضر . جامعة تلمسان . .....مشرفا

. الأستاذ : بدران مراد أستاذ محاضر . جامعة تلمسان . .....مناقشا

. الأستاذ : مامون عبد الكريم أستاذ محاضر . جامعة تلمسان . .....مناقشا

السنة الجامعية: 2006_____2007

بسم الله الرحمن الرحيم

تشكـــــــــــرات

أحمد الله على عونه الكريم في إتمام هذا العمل مع كثرة الأعباء و ثقل الوجبات التي ارتبطنا بها في ميدان الحياة، و لقد كان حبيبا إلى نفسي أن أخلص للعلم و أن أعكف على الدراسة و آمل أن يكون الأساتذة الكرام قد تقبلوا مني وتغاضوا عن زلاتي و أسأل الله أن يجعله بذرة خير في ضير من طالعه .

و لا يسعني و أنا أقدم هذه المذكرة إلا أن أتوجه بالشكر و العرفان و التقدير و الامتنان إلى الأستاذ المشرف " الدكتور بن مرزوق عبد القادر " أستاذي المحترم و ملهمي طريق البحث في هذا المجال، أشكره على تواضعه و صبره و كل الملاحظات و التوجهات القيمة التي أفادني بها و التي إن عبرت عن شيء فعن حنكة تأطيره الناجح و المتميز

كما أتقدم بالشكر للأستاذ الدكتـــور" بن عمار محمد " الذي قبل ترأس لجنة مناقشة هذا العمل المتواضع .

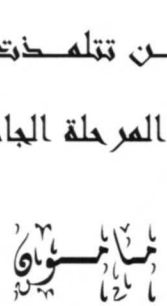
وشكري الخالص للدكتور" بدران مراد "الذي تعلمت منه الكثير من المعلومات القيمة، وما بخل بها يوما علنا.

و شكري الجزيل للدكتور " مامون عبد الكريم " الذي قبل مناقشة مذكرتي هذه.

و إلى كل أساتذة كلية الحقوق بتلمسان و المركز الجامعي بشار و أخص بالذكر الأستاذ الكريم سليماني عبد القادر و حليلو مصطفى .

كما لا يسعني في الختام إلا أن أنوه بفضل القائمين على شؤون مكتبة كلية الحقوق الذين قدموا لي التسهيلات و المساعدة .

و أخير أتقدم بالشكر إلى كل من تتلمذت على أيديهم منذ طفولتي إلى غاية المرحلة الجامعية .



تشكـــــــــــرات

أحمد الله على عونه الكريم في إتمام هذا العمل مع كثرة الأعباء و ثقل الوجبات التي ارتبطنا بها في ميدان الحياة، و لقد كان حبيبا إلى نفسي أن أخلص للعلم و أن أعكف على الدراسة و آمل أن يكون الأساتذة الكرام قد تقبلوا مني وتغاضوا عن زلاتي و أسأل الله أن يجعله بذرة خير في ضير من طالعه .

و لا يسعني و أنا أقدم هذه المذكرة إلا أن أتوجه بالشكر و العرفان و التقدير و الامتنان إلى الأستاذ المشرف " الدكتور بن مرزوق عبد القادر " أستاذي المحترم و ملهمي طريق البحث في هذا المجال، أشكره على تواضعه و صبره و كل الملاحظات و التوجهات القيمة التي أفادني بها و التي إن عبرت عن شيء فعن حنكة تأطيره الناجع و المتميز

كما أتقدم بالشكر للأستاذ الدكتـور" بن عمار محمد " الذي قبل ترأس لجنة مناقشة هذا العمل المتواضع .

وشكري الخالص للدكتور" بدران مراد "الذي تعلمت منه الكثير من المعلومات القيمة، وما بخل بها يوما علنا.

و شكري الجزيل للدكتور " مامون عبد الكريم " الذي قبل مناقشة مذكرتـي هـذه.

و إلى كل أساتذة كلية الحقوق بتلمسـان و المركـز الجامعـي بشـار و أخـص بالذكـر الأستـاذ الكريـم سليماني عبد القادر و حليلو مصطفى .

كما لا يسعني في الختـام إلا أن أنـوه بفضـل القائمين على شـؤون مكتبـة كليـة الحقـوق الذيـن قدمـوا لـي التسهيـلات و المساعدة .

و أخير أتقدم بالشكـر إلى كـل مـن تتلمـذت علـى أيديهـم منـذ طفولتـي إلى غايـة المرحلة الجامعية .

سامية

المقدمـــــة

في أول عهد القانون الروماني كانت العقود كلها شكلية فكان الشكل وحده، وليس الإرادة هو الذي ينشىء العقد. و لهذا لم يكن للسبب في هذا العهد أي أثر في العقود.

تم ظهرت بعد ذلك عقود غير شكلية، أهمها العقود الرضائية و عقود التبرع حيث كانت الإرادة تتدخل في تكوينها، و بذلك وجدت فكرة السبب بوجود الإرادة في تكوين العقد. و قد كانت العقود الرضائية تقتصر على عقود البيع و الإيجار في غالب الأوقات ففي عقد البيع مثلا كان التزام البائع هو سبب التزام المشتري، فإذا هلك المبيع قبل البيع فامتنع التزام البائع لانعدام المحل فإن التزام المشتري لا يقوم لانعدام السبب.

غير أن فكرة السبب لم تتجاوز مرحلة تكوين العقد إلى مرحلة تنفيذ، فإذا تم تكوين العقد أصبح كل التزام مستقلا عن الأخر، فإذا امتنع البائع عن التسليم المبيع ما كان يجوز للمشتري أن يمتنع عن دفع الثمن، و إذا لم يقم أحد المتعاقدين بتنفيذ التزامه ما كان يجوز للأخر أن يطلب الفسخ.

أما في التبرعات اعترف القانون الروماني بالسبب إلى حد كبير، فسبب التزام المتبرع في الهبة نية التبرع، بحيث إذا تخلفت هذه النية انعدم السبب و بطل العقد. و من هذا يتبين أن الرومان عرفوا السبب كفكرة موضوعية يبحث عنها داخل العقد لا خارجه و تكون واحدة لا تتغير في النوع الواحد من العقود. هذا هو سبب الالتزام.

و بعد ذلك أخذ فقهاء الكنيسة بفكرة السبب في صورة جديدة. إذ كانوا يعتدون بالإرادة وحدها في إنشاء العقد و يرون أن العقد لا يجوز تنفيذه إلا إذا كان يهدف إلى

غرض مشروع. و على هذا النحو اعتبروا الباعث الدافع هو السبب. فأصبح السبب عنصر ذاتيا يبحث عنه خارج العقد و يتغير بتغير العقود و هذا هو سبب العقد.

و في القرن السابع عشر جاء الفقيه " **دوما** Domat " فصاغ نظرية عامة للسبب على أساس الفكرة الرومانية التي تعتد بسبب الالتزام، و تبعه من جاءوا بعده من الفقهاء و نخص بالذكر منهم الفقيه " **بوتييه** Pothier " .

تم انتقلت هذه النظرية إلى القانون الفرنسي و أخذ بها الشراح الفرنسيون حتى قيل عنها أنها النظرية التقليدية في السبب. و تطور الموقف بعد ذلك، حيث قام فريق من الفقهاء يهاجمون هذه النظرية و وصلوا في ذلك إلى حد إنكار فكرة السبب من أساسها، كما أن آخرون يدافعون عن فكرة السبب.

أما القضاء فقد سلك الطريق الصحيح الذي جعله في مأمن من هذا الخلاف الفقهي، إذ أخذ بالباعث الدافع و هو سبب العقد و الالتزام معا، فسميت هذه النظرية بالنظرية الحديثة في السبب.

و من هذا يتضح لنا أن تاريخ نظرية السبب كان انتقالا من سبب الالتزام إلى سبب العقد تم العودة إلى سبب التزام، حتى انتهي الأمر إلى التمييز بين هذين السببين و الاعتداد بهما في وقت واحد.

كما كان لمشروعون موقف بشأن فكرة السبب، فقد صاغ المشرع الفرنسي النظرية التقليدية في السبب كما قال بها " **دوما** Domat " و " **بوتييه** Pothier " فنصت المادة 1131 مدني فرنسي على << أن الالتزام لا ينتج أي أثر إذا لم يكون مبنيا

على سبب، أو كان مبنيا علي سبب غير صحيح أو على سبب غير مشروع >>.

كما نصت المادة 1132 مدني فرنسي أيضا على<< أن الاتفاق يكـــون صحيـــح و لو لم يذكر سببه >>.

أما المشرع المصري فقد لخص هذين النصين في نص واحد في المادة 148/94 من القانون المدني المصري و التي تنص أنه << يشترط لصحة التعهدات و العقود أن تكون مبنية على سبب صحيح و جائز قانون >>. و الأصل الفرنسي لهذه المادة أدق في التعبير حين ترى أن الالتزام لا يوجد إلا إذا كان له سبب محقق مشروع. مما يجعل السبب شرطا في وجود الالتزام لا في صحته فحسب[1].

فإذا كانت هذه هي المراحل التاريخية التي مرت بها فكرة السبب إلى أن أصبحت على ما هي عليه في ما يخص الالتزامات التعاقدية، فإن السبب ثلاثة أنوع سبب دافع و هو الباعث الدافع إلى تعاقد، و سبب قصدي و هو عبارة عن الغرض البعيد غير المباشر الذي يجعل الملتزم يتعاقد. أما النوع الثالث فهو السبب المنشئ و هو عبارة عن الواقعة القانونية و التي تكون مصدر الالتزام كالإرادة المنفردة.

فإذا كانت هذه فكرة السبب في القانون الخاص في الالتزامات التعاقدية، فإن أصل هذه الفكرة في القانون العام مستمد منه، لكنها تختلف باختلاف تصرفات السلطة الإدارية إذا ما كان تصرفها بإرادة منفردة أو تعاقدي.

و مما لا شك فيه أن السلطة الإدارية في الدولة المعاصرة تقوم بنشاط واسع وهام بقصد تحقيق الصالح العام، يتمثل بصفة أساسية في إدارة المرافـــق العامة التي تهـــدف

[1] عبد المنعم فرج الصده ، نظرية العقد في قوانين البلاد العربية ، دار النهضة العربية ، بيروت، 1974، ص 350 و ما بعدها .

إلى إشباع الحاجـــات العامـــة وفي الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة[1].

فهي تباشر هذا النشاط عن طريـــق ما تملكه من وسائل تتجســـد في الأعمـــــال القانونية التي تصدرها لتسير هذا النشاط، وهي القرارات و العقود الإدارية.

حيث يعتبر إصدار القرارات الإدارية أهم مظهر من مظاهر نشاط و امتيـــازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة و تستمدها من القانون العام ، إذ بواسطتها تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فـــرض التزامات ويرجع السبب في ذلك أن الإدارة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة و التي يجب تغليبها على المصلحة الفردية الخاصة [2].

لهذا يجب أن تصدر هذه القرارات في الشكل الذي رسمه لها القانون، ومن أجـــل تحقيق الأهداف المحددة لها يجب أن تكون صحيحة و مشروعة، ولكي يكـــون القـــرار متوافقا مع مبدأ المشروعية يتعين أن تصدره الإدارة من خلال شخص خوله القانون تلك الرخصة ، و أن تصدره في الشكل الذي يحدده القانون محترما لأحكامـــه ، وأن يبنـــى القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة تبرره ، إضافة إلى ضرورة تحقيق القرار المصلحة العامة التي حددها له المشرع .

فإذا صدر القرار مخالفا لأي من الضوابط الـــسابقة كـــان القـــضاء الإداري لـــه بالمرصاد لينزل به جزاء البطلان أو الانعـــدام بحـــسب مـــدي خروجـــه علـــى مبـــدأ المشروعية[3] .

---

[1] عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 450 .

[2] http://www.majlesalommah.net /run.asp

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف بالإسكندرية 2004 ، ص 03 و ما بعدها .

ولتجنب القرار الحالتين ألسابقتي الذكر لابد أن تتوافر فيه باعتباره عملا قانونيا جميع العناصر الشكلية و الموضوعية حتى يصدر صحيحا ويكن منتجا لأثاره.

لهذا فإن القرار الباطل هو الذي يفقد أحد أركانه وأكد ذلك القضاء، لأن القرار الإداري ينعقد ويكتمل وجوده باكتمال أركانه الأساسية، ولكن بالرغم من هذا ، إلا أن الخلاف احتدم في تحديد ما يدخل في عدد أركان القرار الإداري وما لا يدخل فيها .

فقد أستقر الفقه و القضاء على أن أركان القرار الإداري هي خمسة، ركن الاختصاص ، الشكل، المحل، السبب و الغاية، فهذه الأركان تعد جسدا للقرار الإداري، و في نفس الوقت تمثل حدودا لا يجوز للإدارة مخالفتها و إلا عدت قراراتها مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة و بالتالي تبطل[1] .

ولكن برغم هذا فإن البعض من الفقه والقضاء أثناء تعرضهم لأركان القرار الإداري بالدراسة أنكروا أن يكون السبب ركن من أركان القرار الإداري و على رأسهم الفقيه "**دوجي Duguit** "، وبرروا موقفهم ذلك على أساس أن ركن السبب هو عملية سابقة على إصدار القرار وخارجة عنه[2]. في حين أتجه البعض إلى دمج ركن السبب ضمن ركن الغاية ، بمعني أن سبب صدور القرار هو الغاية ، وعلى هذا الأساس أجمع أصحاب هذا الاتجاه على عدم استقلالية السبب عن ركن الغاية ، بحيث اكتفوا بقولهم أن الغاية هي الدافع الأساسي لإصدار القرار وبالتالي تشكل سبب وجوده .

وعلى العكس من هؤلاء نجد من وقف موقفا مغايرا في وجه هذه الفكرة، بحيث اعتبروا أن السبب في القرار الإداري هو ركن مستقل عن باقي الأركان الأخرى قائما

[1] خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة ، دون دار لنشر، 1999، ص 38 .
[2] سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف الإسكندرية ،(بدون سنة لنشر) ، ص 309 .

بذاته ، و تخلفه من قبيل عدم المشروعية التي تجعل القرار باطلا و بالتالي يلغى بعد الطعن فيه أمام القضاء ، وبررا هؤلاء موقفهم بقولهم أن القرار الإداري يقوم على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصداره ، وهذه الحالة تسبق القرار الإداري وتكون وراء الإدارة في اتخاذه ، وذلك لأن القرار الإداري هو عمل إرادي بإفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وكل عمل إرادي لابد وأن يتم عن طواعية و اختيار بناء على فكرة معينة، وهذه الفكرة تتكون لذي رجل الإدارة نتيجة لأمر خارجي عنه، بحيث أنها لا تتكون من نفسها في دهن مصدر القرار وهذا الأمر الخارجي الذي يشكل الحالة القانونية أو المادية هو السبب.

فالإدارة عندما تتخذ قرار ما لا تفعل دلك اعتباطا و إنما لا بد لرجل الإدارة المختص من أن يقيم قراره على أساس قاعدة قانونية مع مراعاة الظروف و الاعتبارات الواقعية التي تحيط به ، بحيث يكون قراره نتيجة لجملة عناصر قانونية ومادية تكون سبب القرار والمحرك له وهذه تكون سابقة على القرار وخارجة ومقدمة ضرورية لاتخاذ قرار تصدره الإدارة، وبالتالي يشكل السبب العنصر الأول في كل عمل إداري، و أنه لا يمكن تصور عمل إداري سليم بدون أن يستند إلى سبب معقول وعلى هذا الأساس فإن ركن السبب في نظرهم يعتبر ركنا من أركان القرار الإداري قائما بذاته ، يدخل ضمن العناصر الموضوعية التي تدل على مضمون القرار وفحواه إلى جانب ركن المحل والغاية .

ولكن بالرغم من هذا الاعتراف و التأكيد على أن السبب يعتبر ركن من أركان القرار الإداري، و أنه مستقلا بذاته عن باقي الأركان الأخرى حسب هذا الاتجاه، قد

اختلفوا حول طبيعة العيب الذي يشوب هذا الركن ، بين معارض لاستقلالية هذا العيب عن العيوب الأخرى وبين مؤيد لها . فالفريق الأول من هؤلاء قال بعدم استقلالية عيب السبب عن عيب مخالفة القانون أو عيب تجاوز السلطة ، بمعنى أن العيب الذي يصب ركن السبب لا يخرج عن عيب مخالفة القانون أو عيب تجاوز السلطة .

أما الفريق الثاني قال بالاستقلالية التامة لهذا العيب وبرروا موقفهم بالربط بين أركان القرار الإداري والعيوب التي تصيب كل ركن منه.أما الاتجاه المنكر لفكرة السبب كركن من أركان القرار الإداري أنكروا معه ما يسمى بعيب السبب ، و بالتالي لا يشكل تخلفه وجها لإلغاء القرار الإداري لكونه ليس ركنا فيه[1] .

و بما أن هذا الركن يشكل العنصر الأول لوجود القرار وقيامه ، قد اشترط الفقه والقضاء لسلامة السبب الذي يبنى عليه القرار الإداري شروط عدة، منها أن يكون السبب مشروعا و أن يكون صحيحا وحقيقيا لا وهميا ومستخلصا من أصول ثابتة و أن يكون مبني على تكييف قانوني سليم و أن يتناسب مع محل القرار... لأخ[2] .

وإذا كان لابد من استناد القرار الإداري إلى سبب أو أسباب وفق هذه الشروط فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصداره مقيدة أو تقديرية.

و إذا كانت الإدارة حرة في تقدير أسباب بعض القرارات الإدارية ، فهي غير ملزمة أيضا بذكر الأسباب التي أصدرت على أساسها تلك القرارات إلا إذا ألزمها

[1] خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق ، ص 43 و ما بعدها.
[2] عدنان عمرو ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الطبعة الثانية ،منشأة المعارف الإسكندرية، 2004 ص119 .

المشرع بذلك صراحة ، فإذا كان وجوبا قيام كل قرار إداري على سبب معين فإن الإدارة ووفقا للقاعدة العامة غير ملزمة بتسبيبه. ومن هنا فإن السبب في القرار الإداري يختلف التسبيب .

على إثر الدور الهام الذي يلعبه ركن السبب في بناء وقيام القرارات الإدارية ومشروعيتها، فإن القضاء قد أخضعه لرقابته باعتباره أحد الأركان التي يشكل تخلفها وجها للإلغاء في نظره نتيجة لعدم المشروعية و بالتالي يبطلها. وهذه الرقابة تختلف نتيجة لظروف و أوضاع كل بلد ، حيث أنه في فرنسا لم تعرف إلا في أوائل القرن العشرين وكان القاضي يكتفي بالبحث في النزاع من الناحية القانونية ، و يختلف الأمر في مصر عن فرنسا حيث عرف القضاء المصري الرقابة على الوجود المادي للوقائع كعنصر من عناصر ركن السبب مند نشأته ، وكذلك في الجزائر. و نتيجة لتطور الأوضاع و الظروف لاسيما في المجال الإداري تطورت معها هذه الرقابة من رقابة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها إلى رقابة التكييف القانوني لتلك الوقائع من حيث مدي صحة وصف الإدارة لها ومدي تطابق هذا الوصف مع القانون إلى أن وصلت في الأحول الاستثنائية إلى إسباغ هذه الرقابة على أهمية وخطورة السبب ، أي مدي التناسب بينه وبين محل القرار وهي ما تعرف برقابة الملائمة [1].

ولكي يصبح أمر الرقابة القضائية سهلا، على القاضي الإلمام بأسباب القرار الإداري حتى يتمكن من بسط رقابته عليه بصورة جيدة ، خاصة عند تسبيبه من طرف

[1] سامي جمال الدين ، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 312 .

الإدارة ، لما يحققه التسبيب من حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم ، إذ أن أشد أنواع الظلم أن تصدر الإدارة قرارات إدارية تنطوي على المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم ، تصل أحيانا إلى المساس بلقمة العيش كالقرارات الصادرة بفصل الموظفين دون أن يعلم الأشخاص أسباب القرار الصادر بحقهم [1]، وعلى هذا يعد تسبيب القرار الإداري ضمانة مهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وبالتالي فإن لتسبيب أهمية بالغة أيضا في حماية القرارات الإدارية من الإلغاء وتسهيل عملية الرقابة عليها من طرف القضاء ، بالرغم من أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها كما سبق و أن ذكرنا إلا في الحالات التي يلزمها القانون بذلك، لكنها إذا قامت بذلك اختيارا منها فإنها تخضع لرقابة القضاء، و على إثر التسبيب فإن إثبات صحة الأسباب من عدمها في القرار الإداري لا يشكل صعوبة إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قرارها، حيث تنصب رقابة القضاء على ما ذكرته الإدارة من أسباب ، إلا أن الصعوبة الحقيقية في الإثبات تبدو في حالة إحجام الإدارة عن ذكر الأسباب المبررة لإصدار قرارها[2].

نتيجة لدور الفعال الذي يلعبه ركن السبب سواء من ناحية مشروعية القرارات الإدارية أو من ناحية الرقابة القضائية عليها ، أبينا إلا أن نقف طريقينا باب هذا الموضوع نظرا للأهمية التي عنى بها قديما و حديثا من طرف القضاء والفقه ، ولا يزال محل دراسة لذي العديد من الباحثين في مجال القانون العام ، لما يمثله من أهمية في صدور القرارات الإدارية ، كون هذه الأخيرة وسيلة تباشر بها الإدارة وظيفتها من

[1] علي خطار شنطاوي ، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة و القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، 2000، العدد 13 ، ص 141 و ما بعدها.

[2] عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 264.

خلالها وتتمتع بها في مواجهة الأفراد كونها صاحبة السلطة والسيادة مرجحة إرادتها عن إرادتهم كونها تسعي للتحقيق الصالح العام، مما يجعل هذه الوسيلة تشكل أخطر مظـــاهر امتيازات السلطة تجاه حقوق وحريات الأفراد ،خاصة بعد أن أصبح واقع الإدارة العملي يفرض صدور العديد من هذه القرارات لمعالجة أوضاع ووقائع مختلفة ، تصل إلى حد المساس بهذه الحريات لاسيما الأساسية منها في بعض الأحيان ، مما يجعل القضاء يقف لها بالمرصاد بعد الطعن في عدم مشروعيتها من طـــرف أصحاب المـــصلحة، باســـطا رقابته على أركان تلك القرارات المطعون فيها ، خاصة ركن السبب الذي يمثل العنصر الأول في القرار و الذي يعتبر تخلفه أو عدم صحته من قبيل عدم المشروعية على حسب إجماع القضاء و الفقه الغالب فيقع القرار باطل وبالتالي يلغى.

و نتيجة لدور و أهمية هذا ركن السبب في القرارات الإدارية و الذي لا يـــزال محل جدل بين العديد من الأوساط الفقهية و القضائية والباحثين ، لم يسعنا نحـــن إلا أن نلقي الضوء على أهم الإشكالات الرئيسية و الثانوية التي تدور رحاها حوله متسائلين إذا ما كان ركن السبب يعتبر ركنا من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته أم العكس ؟ و هل تخلفه يشكل وجها جديد من أوجه الإلغاء في نظر الفقه والقضاء أم ماذا ؟ ومـــا طبيعـــة العيب الذي يلحقه هل هو عيب مستقل بذاته أم أنه لا يخرج عن باقي العيوب الأخرى ؟ وما موقف القضاء في الرقابة عليه هل يعتبر تخلفه من قبيل عدم مشروعية في نظره أم العكس ؟ و ما هي حدود الرقابة عليه ؟ وهل تختلف هذه الرقابة من قرار إلـــى قـــرار حسب سلطة الإدارة في ذلك أم أنها واحدة ؟ وكيف يتم إثبات ركن السبب في القـــرارات

المطعون فيها لعيب السبب ؟ وعلى من يقع عبء إثباته ؟ كل هذه التساؤلات سيتم التفصيل فيها من خلال فصلين الأول نتناول فيه ماهية ركن السبب في القرارات الإدارية، والثاني الرقابة القضائية على ركن السبب في القرارات الإدارية و كيفية إثباته.

الفصـــــل الأول

ماهيــة ركــن السبــب في القرارات الإدارية

إذا كان السبب هو العنصر الأول في القرارات الإدارية كما يقال، فإن تعرفنا على الأحكام العامة لهذا الركن سوف يكون من خلال بحث المقصود بركن السبب و الشروط الواجب توافرها لصحته ومشروعيته، إضافة إلى تحديد موقف القضاء و الفقه منه، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحثين التاليين الأول نتناول فيه مفهوم ركن السبب في القرارات الإدارية، والثاني موقف القضاء و الفقه منه.

المبحث الأول

مفهوم ركن السبب في القرارات الإدارية

يعتبر السبب أحد أركان القرار الإداري الهامة التي يؤدي افتقاده إلى بطلانه ، لما يمثله السبب من أساس يبني عليه القرار ، و من أجل قيام ركن السبب لابد من شروط صحة يجب توافرها حتى تقوم عناصره، مما يجعل القرار يجتنب الإلغاء . هذا ما ستتم دراسته بالتفصيل من خلال مطلبين نتناول في الأول تعريف ركن السبب في القرارات الإدارية، والثاني شروط صحة السبب وحكم تعدده في القرار الإداري وعناصره.

المطلب الأول

تعريف ركن السبب في القرارات الإدارية

لم يحدد المشرعون تعريفا معينا لركن السبب في القرارات الإدارية، ولهذا أصبحت المسألة موضوعا لاجتهادات الفقه و القضاء ، و على إثر ذلك سنعالج تعريف

ركن السبب في القرارات الإدارية من خلال الفرعين التاليين نتناول في الفرع الأول التعريف الفقهي، و في الثاني التعريف القضائي .

الفـــرع الأول

التعريف الفقهي لركن السبب في القرارات الإدارية .

لا يكفي لمشروعية القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية مختصة ووفق الشكل و الإجراءات المنصوص عليها قانونا ، بل يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره ، و السبب هو المبرر أو الحدث الذي يشكل الدافع لإتحاد القرار ، بحيث يمثل عنصر البدء في وجوده ، لهذا تعدد تعريفاته لذي الفقه [1].

فعرفه الفقيه "**دوجي** Duguit" على أنه تلك الحالة الخارجية (Fait extérieur) التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين. فهو بذلك يطلق على هذا الركن تسمية السبب الملهم (Le motif impulsif) .

و يستطرد شارحا لهذه الفكرة فيقول << لنستعرض جميع الأعمال الإدارية أيا كان مصدرها، فسنجد أن هناك واقعة سابقة على العمل الإداري، ألهمت رجل الإدارة الفكرة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري. هذه الواقعة ليست الجواب عن السؤال لماذا يريد رجل الإدارة العمل، ولكن عن السؤال كيف وجدت لديه فكرة اتخاذ هذا العمل " هذه الواقعة تكون غالبا مجرد حالة مادية و لكنها قد تكون عملا إراديا لشخص أخر غير

[1] عدنان عمرو ، القضاء ...، المرجع السابق ، ص 118 .

مصدر القرار الإداري " وقد تكون عملا قانونيا " ولكن الذي يميزها أنها دائما مستقلة عن رجل الإدارة وسابقة عن العمل الإرادي >> [1].

و من الأمثلة التي صاغها الفقيه "**دوجي** Duguit" لفكرته هذه في ما يخص السبب في القرارات الإدارية ما يلي :

1/ السبب في القرار الصادر من الإدارة بإحالة أحد الموظفين على المعاش بناء على طلبه، هو تقديم الموظف للطلب الإحالة على المعاش.

2/ القرار الصادر بتوقيع جزاء إداري على أحد الموظفين سببه الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف .

3/ الحالة المادية التي يوجد فيها منزل آيل للسقوط هي سبب القرار الإداري الذي يصدر بإخلاء ذلك المنزل و الأمر بهدمه.

وعرفه الفقيه "**بونار** Bonnard" بأنه << تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه >> . أي أنه العنصر الأول للقرار بمعني السابقة التي تتقدمه وتثيره وتكون سبب وجوده.

فالأمثلة التي يضربها لفكرة السبب هي بعينها التي ذكرها الفقيه **دوجي** ويضيف إليها أن سبب تدخل الإدارة بناء على سلطات البوليس هو وجود اضطرابات من شأنها تهديد الناس في أمنهم أو سلامتهم أو صحتهم ، أو احتمال وجود هذه الاضطرابات .

[1] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة ، دار النشر جامعة عين شمس، 1991، ص 201 .

من هنا فالملاحظة التي يمكن استنتاجها أن كل من **دوجي** و **بورنار** متفقان في تحديد معني السبب ، على أنه المحرك لكل نشاط إداري .

عرفه أيضا الأستاذ الفقيه "**دولوبادير** De laubadére" على أنه << الواقعة الموضوعية السابقة على القرار والخارجة عنه ويكون وجودها هو دافع مصدر القرار إلى إصداره و القيام به >>[1] ولما كانت الواقعة الموضوعية التي تسبق القرار تتمثل في حالة واقعية أو قانونية ، فإنه يمكن تعريف السبب << بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع إلى إصداره >> حسب قوله .

أما الفقيهان "**دراقوا** Drago" و "**أبيي** Auby" عرفه كما يلي << أسباب القرار الإداري عبارة عن مجموعة العناصر القانونية و الواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، فالإدارة عندما تتخذ قرارها فإنما تقيمه في وقت واحد على أساس قاعدة قانونية أو مبدأ من مبادئ القانون العامة، وحالة واقعية معينة، فيكون بدلك قرارها نتيجة لهاتين المجموعتين من الأسباب>> [2].

أما الدكتور "**جون ريفيرو** J.RIVERO" عرفه بأنه << الدوافع المادية و القانونية التي تحمل الإدارة على اتخاذ القرار الإداري >> [3] . أي أنه قد يكون الدافع لصدور القرار الإداري واقعة مادية كمظاهرة أو إضراب أو وباء أو إقامة بناء أو هدمه أو شق طريق...الخ، كما قد يكون واقعة قانونية كبلوغ موظف سن التقاعد.

---

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، (بدون سنة نشر) ، ص 625 و ما بعدها.

[2] شاب توما منصور ، النظريات الرئيسية للقانون الإداري، بدون دار لنشر ،(بدون سنة نشر) ، ص 383.

[3] عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004 ، ص 90 .

كما أن الأستاذ "**فالين** Valline " يعرفه على أنه هو << الواقعة التي ينبغي وجودها في اللحظة التي يتخذ فيها القرار لتبرير اتخاذه >> [1] .

عرفه أيضا الأستاذ **محمد سليمان الطماوي** على أنه << حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحي إليه بأنه يستطيع أن يتدخل و أن يتخذ قرارا ما ، أو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار و التي تدفع الإدارة إلى التدخل و اتخاذ القرار >>[2] .

وعرفه الدكتور **محمد فؤاد مهنا** بقوله << السبب هو الحالة الواقعية (الوقائع و الظروف المادية) أو القانونية (الوضع القانوني) التي تبرر إصدار القرار >>. مضيفا إلى ذلك قوله " وطبقا لمبادئ القانون العام لا يكون القرار الإداري صحيحا إلا إذا كان له سبب يقره القانون "[3].

أما الدكتور **علي خطار شنطاوي** يعرفه بقوله << أسباب القرار الإداري هي مجموعة العناصر القانونية و الواقعية الموضوعية التي تحدث أولا وتوحي لصاحب الاختصاص أن بإمكانه التدخل و إصدار قرار إداري معين ، وعليه يعد إصدار القرار واجبا قانونيا ملقي على كاهل رجل الإدارة يقوم به عند توافر واقعة أو مجموعة معينة من الوقائع التي يتوقف على تحققها إصدار القرار و هذه الوقائع تشكل ركن السبب فيها >>. ويضيف إلى ذلك قوله أن إصدار القرار ليس حقا شخصيا يمارسه رجل

[1] شاب توما منصور ، المرجع السابق ، ص 382 .
[2] عدنان عمرو، مبادئ ...، المرجع السابق ، ص 90.
[3] شاب توما منصور، المرجع سابق ، ص 382.

الإدارة المختص وقت ما شاء وكيفما شاء و وفق رغبته الشخصية المحضة، بل هو مقيد في ذلك بتوافر واقعة أو مجموعة معينة من الوقائع تشكل ركن السبب في القرار الإداري [1].

كما عرفه الأستاذ "**فيدال** Vidal" على أنه << حالة موضوعية واقعية قانونية تعتبر أساس القرار>>[2].

أما الدكتور **محمود حافظ** عرفه على أنه << الباعث >>، شارحا ذلك بقوله لا يقصد بالباعث الغرض أو الهدف من إصدار القرار بل الأسباب و الظروف الواقعية أو القانونية التي تحصل قبل إصدار القرار وتدفع إلى إصداره [3].

و من خلال هذه التعريفات نلاحظ أنه يجب أن يستند كل قرار إداري إلى مجموعة من الظروف الواقعية أو القانونية السابقة لاتخاذ القرار و التي تعد بمثابة المسوغ الذي يدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار، و بذلك تتجلى أهمية السبب في القرار الإداري بأنه حالة موضوعية واقعية مستقلة و سابقة للقرار بحيث تكون وراء الإدارة في إصدار هذا القرار، و ليس مجرد حالة نفسية أو تصور فكري لرجل الإدارة فالسبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة للمجتمع، فلا يكفي لتحقيق هذا الهدف أن يصدر رجل الإدارة قراره عن اعتقاد بأنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، بل يتعين عليه أن يتخذ قراره استجابة لمتطلبات

[1] علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 139 و ما بعدها

[2] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية،(بدون سنة نشر) ص 645.

[3] محمد العبادي ، قضاء الإلغاء دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع عمان،(بدون سنة نشر) ، ص 240.

الحياة العملية و احتياجات المجتمع و تحديد الظروف الواقعية التي يترتب عليها صدور القرار لتحقيق الصالح العام و الأهداف المرجوة منه و بعبارة أخرى تحديد الأسباب التي تسوغ صدور القرار المناسب[1].

الفـــرع الثانـــي

التعريف القضائـــي لركن السبب في القرارات الإدارية .

لقد قدمت عدة محاولات قضائية لتعريف ركن السبب في القرارات الإدارية نذكر منها:

تعريف المحكمة الإدارية العليا لمصر و التي عرفته على أنه " العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصدار القرار ، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار" [2].

فمن خلال التعريف السابق للمحكمة الإدارية العليا يتضح، مدى الارتباط بين سبب القرار الإداري ومحله وغايته ، فإذا كان سبب القرار الإداري هو السند القانوني، فإن هذا السبب كما نرى ما هو إلا وسيلة تدفع الإدارة لإحداث أثر

[1] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة 1971 ص 346.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، ص 211.

معين، والهدف من وراء ذلك هو تحقيق الصالح العام و الذي يعتبر غاية لكل القرارات الإدارية [1] .

أما مجلس الدولة المصري فعرفه في أحد قراراته الصادرة في يوم 22 ديسمبر 1953 على أنه " الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة ليحدث مركزا قانونيا معينا هادفا من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة " [2] .

على هذا الأساس هو يرى أن ركن السبب هو مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتبين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطته إذا ما تحققت لديه الشروط و الأركان الأخرى.

و عرفته الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بالكويت على أنه " الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني " [3].

كما أقرت محكمة القضاء الإداري بمصر أيضا بالتعريف السابق في قضائها من أول الأمر بحيث يتجلى ذلك من خلال حكمها الصادر في 24 ديسمبر 1953 حيث تقول " أن السبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة [4] .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى ... ، المرجع السابق ، ص 217 .
[2] محمد سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 199.
[3] موسوعة مبادئ القضاء الإداري ، الكويت، لسنة 1999إلى 1982 ، ص 250 .
[4] محمد سليمان الطماوي ، المرجع سابق ، ص200.

أما مجلس الدولة الجزائري عرفه هو الأخر في أحد قراراته الصادرة في 01 فيفري 1999 بقوله" أن أسباب القرار الإداري تتمثل في الوقائع الموضوعية السابقة و الخارجية للقرار، والتي دفع وجودها إلى تصرف الإدارة بإصدار قرارها " [1] .

و من هنا نلاحظ أن جل هذه التعريفات تجمع على أن السبب في القرارات الإدارية هو الواقعة المادية أو القانونية التي تحث وتقوم خارجا وبعيدا عن ذهنية و إرادة السلطة الإدارة المختصة فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين ، من أجل مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية .

بمعني أن موظف الإدارة المختص عندما يتخذ قراره الإداري بالاستناد إلى قاعدة قانونية ومراعاة لعنصر موضوعي خارجي يبرر صدور القرار و التي تمثل السبب الباعث على إتحاد القرار. بحيث لا يكون هذا القرار صحيحا إلا إذا كان له سبب صحيح، وإلا كان معيب بعيب السبب، لأن السبب يمثل الناحية المادية في القرار الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ، وبمعنى أكثر تفصيلا أن الإدارة يجب أن تستند في قراراتها إلى القواعد القانونية التي تنظم النشاط ، إلى جانب استنادها إلى قيام وقائع مادية معينة ، كتقديم أحد الموظفين طالبا برغبته في الاستقالة ، فهذا يعد سبب قانوني مبررا لاتخاذ قرار إداري من طرف الإدارة، كما قد يكون سببا ماديا مثل حدوث اضطرابات أو خلل في الأمن أو انتشار وباء ، مما يدفع الإدارة لإصدار قرارات من شأنها الحفاظ على النظام العام أو الصحة العامة .

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، المنتقي في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة، 2002 ، ص 28 .

ومن التعريفات السابقة لركن السبب في القرارات الإدارية يتجلى لنا أن الإدارة في إصدارها لقراراتها تستند إلى أسباب قد تكون مادية أو قانونية ، وبالتالي فإن هذه الأسباب تختلف بحسب سلطة الإدارة في ذلك إذا ما كانت مقيدة أو تقديرية.

فإذا كان المشرع قد حدد أسبابا معينة لابد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، هنا القرار يستند إلى سبب قانوني و بالتالي تكون الإدارة ملزمة بإصدار قرارها إذا ما توافرت الشروط المحدد من قبله ، كحالة الحصول على ترخيص معين ، فإذا توافرت الأسباب والشروط المحدد من طرفه في الترخيص فإن الإدارة ملزمة بإصدار قرارها وفق ما حدده لها وليس لها حرية الاختيار في ذلك، كترخيص الصيد مثلا فهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة .أما في حالة عدم تحديد المشرع للأسباب أو تحددها مع ترك الحرية للإدارة في اتخاذ القرار المناسب ، كما هو الحال في واجب الإدارة في المحافظة على النظام العام عند حدوث إخلال به فهنا يكون السبب واقعة مادية في أغلب الحالات كحالة ظهور وباء ، فالإدارة لها الحرية في تقدير ما إذا كان هذا الوباء يشكل خطر و بالتالي يكون سببا لإصدار قرار إداري يمنع الدخول إلى المنطقة حفاظا على الصحة العامة ،هنا تكون سلطة الإدارة تقديرية في تحديد السبب [1].

إن عدم تحديد المشرع سببا بعينه لإصدار الإدارة لقرارها لا يعني حريتها المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين عليها اختيار السبب الذي من شأنه تبرير قرارها. و لكون ركن السبب غير ظاهر في حالة عدم تحديد المشرع له، فإنه يجب عدم الخلط

[1] خالد خليل الظاهر، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة عمان 1998، ص 184.

بين سبب القرار و غايته. فلا يجدي الإدارة نفعا أن تتذرع بأنها أرادت الصالح العام.فالصالح العام هو ركن الغاية، وركن الغاية لا يغني عن ركن السبب، فكل منهما مستقل عن الآخر، و له وظيفته المتميزة [1].

و بهذا نؤكد أن السبب يختلف عن الغاية رغم ما بينهما من علاقة وطيدة، فالسبب وهو الحالة الموضوعية الخارجية التي تدفع إلى إصدار القرار، يتميز عن ركن الغاية و التي هي الحالة النفسية لمصدر القرار و ما ينطوي عليه قصد تحقيق هدف معين بإصداره[2].

فإذا انحرفت الإدارة عن الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، يصبح القرار الإداري باطلاً[3]. و عليه يمكن أن نضرب مثلا من الحياة العامة يوضح الفرق بين السبب و الغاية. فإذا قرر أحد الأفراد الذهاب إلى الطبيب وهذا هو محل القرار فإن سبب هذا القرار هو المرض الذي أصابه أو العلة التي نزلت به، أما الغاية أو الهدف من القرار هو التداوي و الحصول على العلاج.

و لكن برغم هذا الاختلاف فلا شك في قوة الصلة بين السبب و الغاية كركنين من أركان القرار، أي بين الواقعة التي دفعت إلى إصدار القرار و الهدف الذي استهدف هذا القرار. كما لا ريب في وضوح العلاقة الموجودة بين سبب القرار الإداري ومحله

---

[1] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، طبعة منقحة ، دار الفكر العربي،1992. ص 289.

[2] يدعى البعض أن سبب القرار الإداري ليس شيئا موضوعيا و إنما دو طبيعة شخصية. وذلك لأن السبب إذا كان يتمثل في اعتبارات واقعية أو قانونية تدفع مصدر القرار إلي إصداره، فإن أمر تقدير هذه الاعتبارات و إصدار القرار أو عدم إصداره إنما يرجع إلى رجل الإدارة.
راجع في ذلك:
Jéze:L'influence des motifs déterminants sur la validité des actes juridiques.R.D.P.1922. p. 377

[3] محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، 1993، ص648.

أو موضوعه أو أثره المباشر، إذ أن هذا المحل إنما يقوم على السبب الذي دفع إليه، بل و أكثر من ذلك فلا أحد منا ينكر العلاقات القريبة التي تربط كافة أركان بعضها بالبعض، وينتج عن ذلك أن عدم مشروعية القرار الإداري كثيرا ما تظهر في أكثر من ركن من أركان القرار الإداري في نفس الوقت، بحيث يمكن في كثير من الأحوال الاكتفاء بالرجوع إلى عيب الغاية أو المحل أو حتى الاختصاص و الاستغناء بأحدها عن عيب السبب[1].

و مهما تعددت التعريفات، و اختلفت الأسباب باختلاف سلطة الإدارة، فإنه حتى يكون القرار الإداري صحيحا في سببه، لابد أن تتوافر فيه شروط معينة وعناصر مكون له. وهو ما سيتم التطرق إليه بالتفصيل في المطلب الثاني. فما هي شروط صحة السبب وما حكم تعدد الأسباب في القرار الإداري و ما هي عناصره ؟

المطلب الثاني

شروط صحة السبب وحكم تعدده في القرار الإداري وعناصره

يشترط الفقه و القضاء الإداري لسلامة السبب الذي يبنى عليه القرار الإداري مجموعة من الشروط، فإذا ما تخلف أي منها فإن القاضي يحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم صحة السبب. إلى جانب هذا قد يكون للقرار الإداري أكثر من سبب، و قد يكون

[1] مصطفي ابو زيد فهمي . ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005 ص 272 و ما بعدها.

أحدها يخلو من تلك الشروط ما حكم ذلك. كما يشترط لانعقاد ركن السبب في القرار الإداري توافر عناصر معينة . وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل في الفروع الثلاثة التالية نتناول في الفرع الأول شروط صحة السبب في القرارات الإدارية، ثم في الثاني حكم تعدد الأسباب و أخيرا عناصره.

الفـــرع الأول

شروط صحة السبب في القرارات الإدارية

لتحقق ركن السبب في القرار الإداري يجب توافر شروط معينة، و هذه الشروط يجب توافرها مهما تعددت الأسباب. وهي كالتالي

1/ **أن يكون السبب قائما و موجودا حتى تاريخ إصدار القرار** :

ولهذا الشرط شقان فمن ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلا، بمعني أن يكون سبب القرار الإداري صحيحا من الناحية المادية أو الواقعية،و إلا أصبح القرار معيبا في سببه.

أما الناحية أو الشق الثاني يجب أن تكون تلك الوقائع التي تكون ركن السبب قد استمرت حي تاريخ إصدار القرار وهي المدة الواجب الرجوع إليها من أجل تقدير مدي مشروعيته، وبناءا على ما تقدم ذكره يمكن القول بأنه إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار فإن القرار يكون معيبا في سببه لو صدر في هذه الظروف ، مثال

ذلك لو أن موظف ما قدم طلب استقالة ثم عدل عنه ومع ذلك يصدر القرار من الإدارة بقبول استقالته.

كما أن السبب الذي لم يكون موجودا لحظة صدور القرار و لكنه تحقق في ميعاد لاحق على صدوره لا يجدي نفعا في إسناد وتأسيس القرار عليه، لأن العبرة في قيام السبب هي وقت صدور القرار، لا قيامه فيما بعد [1].

وتحديدا لنطاق هذا الشرط ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أن " رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية النهائية تقتصر على مراقبة السبب الذي استندت عليه الجهة الإدارية عند إصدارها للقرار ... و البحث عن مشروعية القرار الإداري يدور حول ملابسات التي أحاطت به وقت صدوره فإن كانت تبرر القرار وتؤدي ماديا وقانونيا إلى النتيجة التي انتهي إليها كان القرار سليما وقائما على سبب صحيح " [2].

على هذا الأساس للحكم على مشروعية القرار يتعين الرجوع دائما إلى تاريخ صدوره وهذا هو الأصل، ولهذا إذا ظهرت هناك وقائع جديدة فلا يمكن أن تسري بأثر رجعي إلى تاريخ لاحق على تحققها [3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 216.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 223
[3] حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الجزء الثاني، بدون دار الطبع، 2001 ص 905 .

2/ أن يكون السبب مشروعا :

يجب أن يكون السبب الذي ركنت إليه الإدارة في اتخاذ قرارها مشروعا ، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حدده المشرع في حالة السلطة المقيدة فإن قرارها يكون غير مشروع [1].

و أما في حالة السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة موجودا بل يتعين أن يكون صحيحا ومشروعا من الناحية القانونية مبررا لإصدار القرار الإداري[2].

معني هذا أنه لا يكفي لتبرئة القرار الإداري من عدم المشروعية القول بأنه يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره ، بل ينبغي أن يكون السبب مشروعا أي مطابقا للقانون ، وهذا الشرط يشكل استثناء من الأصل العام الذي يمنح الإدارة حرية اختيار أسباب قراراتها ، حيث يرد على تلك الحرية قيدا هاما مفاده أن المشرع إذا حدد للإدارة سببا أو أسبابا معينة لإصدار بعض قراراتها ، فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب حال إصدارها لتلك القرارات فإن هي خالفتها و أصدرت القرار استنادا إلى سبب أجنبي عنها ، كان قرارها في هذا الشأن باطلا لقيامه على سبب غير مشروع، فمثلا قرارات الضبط الإداري التي تستند إلى وقائع لا صلت لها بالنظام العام بمدلولاته الثلاثة

[1] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص 186.
[2] محمد أنوار حمادة ، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2004 ، ص 300.

المعروفة (الأمن العام ، السكينة العامة و الصحة العامة) تكون قراراتها معيبة في سببها وبتالي تكون غير مشروعة [1].

تطبيقا لهذا قامت المحكمة الإدارية بإلغاء قرار ضبط إداري ، بإغلاق سوق خاص يوم الاثنين من كل أسبوع ، حيث أتضح لها أن سبب الإغلاق هو إعطاء الفرصة لرواج سوق عمومي ، وهو سبب لا علاقة له بالمحافظة على النظام العام ، ذلك السبب الذي كان يجب أن تقوم عليه قرارات الضبط الإداري [2].

وعليه فإن العبرة في تقدير مدي مشروعية السبب الذي يبني عليه القرار، يكون بمراعاة السبب الحقيقي الذي صدر استنادا إليه القرار المطعون فيه، حيث أن خطأ جهة الإدارة في ذكر سبب القرار لا يمنعها من إعادة إعلان صاحب الشأن بالسبب الحقيقي وراء هذا القرار، طالما استطاعت جهة الإدارة إثبات أن هذا السبب كان قائما في تاريخ إصدار القرار، و أنه هو الذي يبرر إصداره [3].

كما انه لا يقتصر تطلب مشروعية القرار الإداري على الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة في إصداره مقيدة بأسباب معينة ، و إنما يجب توافر هذه الشروط حتى و لو كانت للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الأسباب أو سبب قرارها، حيث يجب أن يكون سبب القرار متفقا مع أحكام الدستور، و القانون بمعناه الواسع .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع سابق ، ص 217 و ما بعدها

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع سابق، ص 224.

[3] نعيم عطية ، حسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء 35 ، الدار العربية للموسوعات ،(بدون سنة نشر) ص 1994.

وتأسيسا على ذلك فإن المحكمة الإدارية العليا بمصر مثلا ألغت قرار أصدرته جهة إدارية برفض تعين أحد المرشحين لوظيفة مساعد نيابة إدارية ، حيث جعل القرار من المركز الاجتماعي لوالد الطاعن سببا لتخطيه في التعين ، وذلك رغم ما يتمتع به هو و والده من سمعة طيبة، حيث جاء في الحكم أن قرار التخطي يفتقر إلى سبب قانوني سليم ، و أن التعليل بالمركز الاجتماعي لا يقوم في ذاته سببا صحيحا لتخطي المدعي، لأن التعيين في مثل الوظيفة التي رشح لها المدعي يجب أن تتساوى فيها الفرص أمام المرشحين، ولا يمكن أن تخضع لمثل هذه الاعتبارات التي تضرعت بها النيابة الإدارية بعد أن كان سلوكه و سيرته جيدة ولا تشوبها شائبة، و بالتالي أن عدم تعينه في تلك الوظيفة بدون أي سبب يشكل إخلال بالحكم الدستوري الذي يتضمن المساواة في الحقوق العامة ، و التي من بينها الحق في تولي الوظائف العامة [1].

3/ <u>يجب أن يكون سبب القرار الإداري محددا</u>:

إضافة إلى تطلب أن يكون سبب القرار الإداري قائما و مشروعا ، فإنه يشترط في هذا السبب أيضا أن يكون محددا بوقائع ظاهرة يقوم عليها ، فلا يكفي السبب العام المجهول وغير الواضح ، لأن مثل هذا السبب لا يمكن معه لصاحب الشأن أن يحدد موقفه من القرار بقبوله أو التظلم منه أو الطعن فيه ، وعليه لا يستطع القاضي بسط رقابته عليه ، و بالتالي لا يعتبر ذلك السبب كافيا لحمل القرار عليه [2] .

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع سابق، ص 219

[2] حمدي ياسين عكاشة، المرجع سابق ص 905.

و لا شك أن إعمال هذا الشرط لا يتوافر إلا بالنسبة لقرارات الإدارة التي يشترط المشرع فيها أن تصدر مسببة كالقرارات التي تتضمن جزاءات تأديبيـــة ، أو القـــرارات الصادرة برفض منح ترخيص .

فتأكيدا لهذا فإن المحكمة الإدارية العليا بمصر قضت بأنه " كلما ألـــزم المـــشرع صراحة جهة الإدارة بتسبيب قراراتها ، وجب ذكر هذه الأسباب التي بني عليها القـــرار بصفة واضحة ومحدد وجلية". كما يســـري هذا الشـــرط أيضا بالنسبة لقرارات الإدارة و التي تسببها هي باختيارها، دون أن تكون ملزمة بذلك من طرف المشرع. وهـــذا مـــا قضت به المحكمة العليا المصرية أيضا بقولها أنه"متى أفـــصحت الإدارة عـــن أســـباب قرارها ولو لم تكن ملزمة قانونا بإبداء هذه الأسباب ، فإن ما ذكرته من أسباب يخـــضع حتما لرقابة القضاء الإداري لفحصها .

و على أساس كل ما ذكر ، فإن العبرة من التحديد الواضح لسبب القرار الإداري هو تمكن صاحب الشأن أي المعني به من تحديد موقفه تجاه القرار الصادر إما بقبوله إذا ما وجد أسبابـــه مقنعة ، و إما بالطعن فيه أمام القضاء طالبا إلغائه في حالة ما إذا رأي في تلك الأسباب ما هو غير صحيح ومشروع . كم أن وضوح الأسباب وخلوهـــا مـــن الغموض يمكن القاضي الإداري من إعمال رقابته على هذا القرار إرساء وتطبيقا لمبـــدأ المشروعية.

4/ أن يتناسب السبب مع محل القرار:

بعض الدول التي تأخذ برقابة الملائمة تشترط إضافة إلى ما سبق ذكره من شروط ، أن يتناسب السبب الدافع لصدور القرار مع الأثر القانوني، كما هو الحال بالنسبة للقضاء الفرنسي و الجزائري والمصر و الأردن فيما يخص القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين مثلا . فقد قضت في مثل هذا الشأن محكمة العدل العليا برام الله أن مناط مشروعية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب المقترف و ما يتناسب من جزاء بغير معقب فعليها أن لا تغلو في العقوبة، وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا بمصر على أن الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج في العقوبات بشكل تكون فيه العقوبة كافية لتأمين سير المرفق العام، وعلى القضاء أن يراعه في إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بهذا الشأن.

كما قضت أيضا محكمة العدل السابقة الذكر في قرار أخر أنه " من حق المجلس التأديبي أن يختار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التأديبية مراعيا في ذلك خطورة الذنب الإداري المقترف [1] .

وهذا ما قضي به مجلس الدولة الجزائري و طبقه في قراراته عند تعرضه لحالات عيب السبب بقوله يظهر عيب السبب في حالات ثلاث و من بينها عدم تناسب السبب مع محل القرار، مفصلا في رأيه على أنه يمكن أن نتصور صدور قرار غير شرعي بفعل عدم

[1] عدنان عمرو ، المرجع السابق ص 95.

التناسب ما بين أسباب القرار ومحله ، ويضرب لذلك مثال كأن تكون العقوبة المسلطة على الموظف والذي ارتكب فعلا خطأ تأديبيا ، لا تتناسب مع الخطأ [1] .

الفـــرع الثاني

حكم تعدد الأسباب في القرار الإداري

لكي يكون القرار الإداري صحيحا و مشروعا يجب أن يستند إلى سبب أو أسباب صحيحة ومشروعة كما ذكرنا سبقا في شروط صحة السبب[2]، فإذا قام القرار الإداري على سبب واحد فالأمر هنا واضح و البحث في مشروعية و صحة هذا السبب سهل وميسور، ولكن الأمر يختلف في حالة تعدد الأسباب التي استند إليها القرار ، فقد يتبين للقاضي الإداري أن بعض هذه الأسباب صحيح ومشروع ، في حين أن البعض الأخر يفتقر إلى الصحة و المشروعية فما الحكم هنا؟. و هل لابد من توافر الشروط كلها وبنفس الدرجة في جميع الأسباب؟ وبماذا يحكم القاضي في هذه الحالة ؟ أو بمعني أخر ماذا لو كان للقرار أكثر من سبب وكان أحدها يخلو من تلك الشروط السابقة الذكر، أو بالأحرى من شرط أو شرطين ؟ فما حكم مشروعية هذا القرار فيما يتعلق بركن السبب ؟

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد معيارا محددا يستطيع القاضي الإداري بواسطته أن يصدر حكمه على القرار الإداري ، إما بمشروعيته أو ببطلانه من

[1] لحسين بن شيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 29.
[2] أنظر ، الشروط في ، ص 17 و ما بعدها من المذكرة .

خلال البحث في مشروعية وصحة الأسباب ، بحيث فرق بين الأسباب الرئيسية الدافعة لإصداره ، و الأسباب الثانوية غير الدافعة ، وعلى هذا الأساس فإن القاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه إذا كانت الأسباب الدافعة لإصداره غير مشروعة أو غير صحيحة أو غير محددة ، والعكس صحيح فإنه لا يحكم بالإلغاء في حالة ما إذا كانت الأسباب غير الدافعة هي المعيبة [1].

كم أخذ أيضا مجلس الدولة المصري بفكرة السبب الدافع في رقابته على مشروعية القرار الإداري القائمة على أسباب متعددة أحدها صحيح دون البعض الأخر، حيث يقوم بتحديد السبب الذي يري أنه دافعا لإصدار القرار فإن صح هذا السبب كان القرار الذي يستند إليه صحيحا، بغض النظر عن عدم صحة سواه من أسباب يراها القاضي بأنها ثانوية ، لا تأثير لها على قيام القرار أو صحته.

وقد أكدت هذا أيضا المحكمة الإدارية العليا بمصر و أخذت بنفس ما أخد به مجلس الدولة الفرنسي و المصري ، وذلك من خلال إلغاء قرار فصل تأسيسا على أن الأسباب الدافعة لإصداره لا تكفي لتوقيع جراء الفصل ، بحيث ذهبت في هذا الشأن إلى أنه << ..... ولئن كان للإدارة تقدير الجزاء التأديبي في حدود النصاب القانوني ، إلا أن مناط ذلك التقدير يكون على أساس قيام سببه بجميع أشطاره، فإذا كان من بين ما تقدم أن عقوبة الفصل التي وقعت على المدعية، قدرت على أساس ثبوت جميع المخالفات المسندة إليها ، وكان من الواضح مما سلف بيانه أنه لم تقم في حقها المخالفات

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء ...، المرجع السابق ، ص246 و ما بعدها .

جميعها و بالتالي فإن الجزاء الموقع في هذه الحالة لا يقوم على كامل سببه ،كما أن الباقي من المخالفات والتي قامت في حق المدعية لا يكفي لحمل القرار عليها، ومن تم يكون الحكم المطعون فيه فيما انتهى إليه من إلغاء للقرار المطعون فيه قد أصاب وجه الحق >> [1] .

و منه ذهبت إلى أنه إذا ذكرت الإدارة عدة أسباب لإصدار قرارها وتخلفت بعض هذه الأسباب ، فإن تخلفها لا يؤثر في سلامة القرار ومشروعيته وصحته ، مادام أن الباقي من الأسباب يكفي لحمل القرار على وجهه الصحيح .

فبموجب هذا الحكم نستشف أنه يكون للقاضي سلطة تقديرية إذا ما كانت الأسباب المتخلفة ثانوية أم دافعة، حيث يظل القرار صحيحا في حالة ما إذا كان السبب الدافع صحيح و محدد ومشروع ، ويبطل إذا ما كان السبب الدافع غير مشروع وغير صحيح و غير محدد و الأسباب الأخرى الصحيحة و المشروعة والمحدد ثانوية .

ومعني هذا أنه يكون السبب دافعا لإصدار القرار إذا كان هو وحده وبغض النظر عن الأسباب التي ثبت عدم صحتها يكفي لإصداره، أي أن جهة الإدارة كانت لتصدره وبنفس المضمون حتى إذا هي استندت إلى هذا السبب وحده، ومع إسقاط الأسباب غير الصحيحة . كما يكون السبب ثانويا أو زائدا إذا كان غيابه لا يمنع إصدار القرار، أي أن القرار كان سيصدر و بنفس المضمون سواء وجد هذا السبب أو غاب [2].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...،المرجع السابق، ص 221 و ما بعدها.
[2] مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الخامسة، المكتب العربي للطباعة، 989 ص 758.

ولكن إذا خالف سبب القرار الشروط الواجب توافرها فيه هل يجوز للقاضي تفاديا لإلغاء هذا القرار أن يبحث له عن سبب صحيح يستند إليه؟

لقد أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومجلس الدولة الفرنسي بالنفي، حيث ذهبوا إلى أنه لا يسوغ ولا يمكن أن يقوم القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب أخر محل السبب الذي قام عليه القرار، ذلك لأن القاضي يقتصر دوره على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة لإصدار قرارها فقط ، ولا يمكن أن يتعد دوره إلى ما وراء ذلك و افتراض قيامه على أسباب أخرى يحمل عليها، فالعبرة دائما بالسبب الذي ذكرته الإدارة في قرارها . إذا فعل القاضي ذلك يكون قد تجاوز دوره في الرقابة على مشروعية القرار، لأن دوره الحقيقي هو أن يمارس في حالة كشفه عن بطلان سبب القرار هو إلغائه، لأن بوسع الإدارة إذا ما رأت لذلك ضرورة أن تصدر قرارا جديدا يستند إلى السبب الصحيح الذي قد يلمح إليه القاضي في حالة ما إذا قام بتبديل السبب .

فإذا كانت القاعدة العامة عدم جواز استبدال القاضي لسبب القرار بآخر إذا ما تبين له عدم صحة هذا السبب ، فإن ذلك يجوز استثناءا في حالات محددة اقتضتها ظروف الدعوى الإدارية ، أو مدي ما تتمتع به الإدارة من سلطة في إصدار القرار ، أو ما يتمتع به القاضي الإداري من حق في إعادة التكييف القانوني للواقعة الواردة في قرار الاتهام وعلى ذلك فحالات استبدال القاضي لسبب القرار الإداري كما أورده بعض الفقه[1] جاءت محدد على النحو التالي :

[1] عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء ، الجزء الأول، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، 1978، ص 300.

1/ حالة كشف أوراق الدعوى عن سبب أخر صحيح غير الذي استند إليه القرار:

بشرط أن تكون الواقعة التي تكشف عنها أوراق الدعوى ذات صلة بموضوع القرار المطعون فيه كأن تكشف في قرار صادر بتوقيع جزاء تأديبي عن مخالفات وظيفية جانبية غير تلك التي استند إليها القرار، ومرتبطة بالمخالفات الأصلية ومعاصرة لها.

2/ حالة ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة:

بمعني أنها تكون ملزمة بإصدار القرار على أية حالة ، سواء للسبب الذي استندت إليه الإدارة أو لغيره ، كأن مثلا يبلغ الموظف السن القانونية المقرر لترك الخدمة ، فتصدر الإدارة قرارها بإنهاء خدمته للانقطاع عن العمل، حتى ولو تبين عدم وجود هذا السبب الأخير وعدم وجوده ماديا فإن القاضي يمتنع عن إلغاء القرار ، مع سنده إلى سببه الصحيح و هو بلوغ الموظف السن القانونية لانتهاء الخدمة و الإحالة على المعاش .

3/ حالة رفض القاضي للتكييف القانوني الذي تعطيه الإدارة للواقعة سبب القرار:

فليس هناك ما يمنع القاضي من ذلك، بحيث يسبغ عليها التكييف الصحيح الذي يكون به القرار سليما، وسلطة قاضي الإلغاء تشبه في ذلك سلطة القاضي التأديب ، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر مثلا إلى القول إنه << و إن كانت المحكمة

التأديبية مقيدة بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام إلا أنها مع ذلك لا تتقيد بالوصف القانوني ، الذي تسبغه الجهة الإدارية على الوقائع التي وردت في القرار الذي تم اتخاذه من طرف الإدارة ، بل إن عليها أن تمحص الوقائع المطروحة عليها بجميع تكييفاتها و أوصافها و أن تنزل عليها حكم قانوني >> [1].

و في بعض الحالات قد تسعي الإدارة إلى إخفاء السبب الحقيقي للقرار مسندة إياه إلى سبب أخر صوري لاعتبارات تقدرها ، فإذا ما تبث فساد هذا السبب الوهمي فهل بالفعل يؤثر ذلك على صحة القرار ؟ وهل بوسع المحكمة أن تتعد رقابتها إلى البحث وفحص مشروعية السبب الحقيقي الذي أخفته الإدارة ؟ و هل بعد اعتدادها بهذا السبب إذا ما تبث وتبين لها مشروعيته من قبيل استبدال السبب وهو الأمر المحضور على القضاء القيام به كما سبق و أن ذكرنا من قبل.

في هذا الشأن أجابت المحكمة الإدارية العليا المحكمة الإدارية العليا المصرية و جوزته وسمحت للإدارة بنقل موظف من سلك إلى سلك أخر لكونه زائد عن حاجة العمل في الإدارة مادامت تبتغي تحقيق مصلحة مشروعة للموظف المنقول.

كما يمكنها ذلك في حالة عدم قدرته على أداء وظيفته على أحسن وجه، و بالتالي للمحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهر ولا يعد ذلك منها من قبيل إحلال سبب مكان أخر.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق ، ص 225 و ما بعدها .

لأجل هذا فإن مجلس الدولة الفرنسي يجري على عدم إلغاء القرار الإداري، رغم تخلف أسبابه، إذا ما تبث أن الإدارة كان لابد لها من إصدار القرار على أية حال، فحينئذ يحل مجلس الدولة الفرنسي من تلقاء نفسه السبب الصحيح للقرار بدلا من سببه الوهمي.كما أقرت محكمة القضاء الإداري المصري قاعدة مشابهة في حكمها الصادر في 26 مارس 1963 حيث تقول أنه

<< إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق المدعي غير تلك التي على أساسها صدر، كفي ذلك لصحته >> [1].

إذا كان هذا هو حكم تعدد الأسباب في القرار الإداري فما هي عناصره؟ هو ما سنراه في الفرع الموالي.

الفـــرع الثالـــث

عناصـــر ركـــن السبـــب في القرارات الإدارية

لكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توافر عناصر ثلاثة تم اكتشافها وتقريرها من طرف القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن ، وتتمثل هذه العناصر في عنصر الوجود المادي للوقائع ، ثم عنصر التكييف القانوني السليم لهذه

[1] سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1996، ص 798.

الوقائع ، و أخيرا عنصر التقدير السليم لمدى ملائمة و أهمية أو خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية [1].

1/ عنصر الوجود المادي أو القانوني للوقائع:

و المقصود بعنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية هو أن تكون الواقعة موجودة فعلا و واقعا حقيقة وليس مجرد تخيل أو توهم خاطئ من طرف السلطة الإدارية، أي أن تكون الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية ، ومن ناحية أخري أن يستمر وجودها حتى صدور القرار الإداري ، لأن العبرة في تقدير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار، ويستدل على ذلك من فحص الظروف السابقة واللاحقة على إصدار القرار[2]، وهذا لاعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي دافع إصداره ومن تم يقع باطلا إذا ما تبث عدم ما استندت إليه الإدارة في إصداره من وقائع [3].

ويشترط لصحة الوقائع كما جاء في نافلة الحديث أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدار القرارات بشأنها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسس صادقة ولها قوام في الواقع ، وهذا تطبيقا للقاعدة العامة التي

---

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1997 ص 115.

[2] خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص 185.

[3] عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة ...، المرجع السابق ، ص 241 و ما بعدها.

تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته.

كما اشترط في الوقائع المادية أن تكون محددة ولذلك اتجه القضاء في فرنسا إلى اعتبار القرار الإداري المبني على وقائع عامة أو غامضة أو مجهولة قرار خاليا من الأسباب.

إضافة إلى الشروط السابقة يشترط أيضا جدية تلك الوقائع المادية لذلك قضت مثلا محكمة القضاء الإداري بمصر بأنه << إذا ضعف سمع المدعي لم يمنع في الماضي من ترقيته حتى بلغ الدرجة الرابعة ، كما لم يكن في نظر لجنة شؤون الموظفين مانعا من اقتراح ترقية إلى الدرجة الثالثة ، فمن تم كانت تلك الواقعة التي كانت سبب منعه من الترقية بالذات غير جدية ، و بالتالي لا تؤدي إلى سلامة النتيجة التي انتهي إليها القرار المطعون فيه خاصة إذا لوحظ أن المصلحة قد رقت أشخاص على شاكلة المدعى و في حالة التي نفتها عليها و بالتالي يكون ذلك القرار معيب في سببه باطلا.

و أخير يشترط في الوقائع المادية لعنصر السبب أن تكون مشروعة، و في ذلك قضت محكمة القضاء الإداري الدائرة الإستئنافية بمصر بأن << ملكية الأرض الزراعية ليست سببا مشروعا لفصل الموظفين العموميين أيا كان النظام الوظيفي الذي يخضعون له، و إذا كانت الملكية الخاصة شكلا من أشكال الملكية المشروعة في ظل الدستور، فإنه لا يجوز الارتكان إلى واقعة تملك المدعى أرضا زراعية بطريق الانتفاع من الإصلاح الزراعي لفصله من الخدمة ما دام لم يتبث من الأوراق أنه سبب من

أسباب انتهاء الخدمة أو خروج على مقتضي الواجب في أداء وظيفته بما يبرر فصله بسبب تأديبي، ومن تم يكون القرار الصادر بفصل المدعى غير قائم على سبب يبرره قانونا >> .

كما أنه لا يكفي مجرد قيام الوقائع المادية في عنصر السبب لتبرره و إنما يجب أن يكون المدعى مسؤلا عنها [1].

2/ عنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية:

يقصد بالتكييف هو إسباغ الوصف القانوني على الوقائع المشكلة للسبب ، فإذا كان السبب في صورة وقائع لجريمة تأديبية فإن التكييف يعني رد هذه الوقائع للقانون لمعرفة هل تشكل هذه الوقائع جريمة حسب النموذج القانوني لها من عدمه ، وذلك بتطبيق النص على واقعات السبب لمعرفة مدى انطباقه عليها من عدمه [2] . و بهذا المعني فإن عنصر التكييف القانوني للوقائع يعني عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية الموجودة و الثابتة لذي رجل السلطة الإدارية المختصة و إلحاقها بالقواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق عليها وتحكمها ، وكذلك القيام بعملية تكييف وتخصيص وتجسيد هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية الواجبة التطبيق على الحالة الفردية و المحددة للواقعة المادية أو القانونية الثابتة و القائمة حتى تصبح هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية قابلة للتطبيق النافد على الواقعة القائمة ، و رجل الإدارة أو السلطة الإدارية المختص

[1] سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 319 و ما بعدها.
[2] عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، الجزء الثاني ، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 ، ص 81.

ملزم بالقيام بعملية التكييف القانوني للوقائع المادية أو القانونية قبل اتخاذ القرار الإداري و إلا وقع قراره معيبا بانعدام السبب من هذه الزاوية [1].

فإذا كان هذا هو معني التكييف فإن للإدارة دور بشأن تكييف الوقائع، بحيث أنه إذا تثبتت الإدارة من قيام الوقائع و أن لها أصولها الثابتة بالأوراق هل تنفرد بتكييف السبب بالقول بتوافر الشروط القانونية أو انتفائها لتحكم بتدخلها بالقرار الإداري من عدمه ، بحيث لا يمكن مراجعتها في هذا الصدد أم أن سلطتها تكون مقيدة في هذا الشأن ؟ .

الأمر في هذه الحالة استقر عليه الفقه و القضاء الإداري حيث قالا أن إسباغ الوصف القانوني على الوقائع ليس من أطلاقات الإدارة وسلطتها، في هذا الشأن مقيدة وتخضع بالتالي لرقابة القضاء [2].

3/ <u>عنصر تقدير مدى ملائمة و أهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية</u>:

ويقصد بذلك ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة بتقدير مدى أهمية وملائمة أو خطورة الوقائع المادية أو القانونية القائمة و الثابتة لاتخاذ قرار إداري ملائم ومناسب لمواجهة هذه الوقائع، أي تحديد وتقدير قيام هذه الوقائع المسببة و المستوجبة و الدافعة لاتخاذ قرار إداري معين دون غيره ، ومن أجل هذا العنصر في ركن السبب في القرارات الإدارية تمنح الجهة الإدارية المختصة السلطة

[1] عمار عوابدي ، القانون ...، المرجع السابق ، ص 116.
[2] عبد الحكم فودة ، المرجع السابق ، ص 81.

التقديرية، أي حرية التصرف في مجال ركن السبب في القرارات الإدارية [1]. فأمام الإدارة مثلا طلب بالإذن بعقد اجتماع عام، فإذا ما رفضت الإدارة هذا الإذن مقدرة إن الاجتماع المطلوب عقده قد ينجم عنه إخلال بالنظام العام أو تهديد للأمن، فإنما يقوم حسابها على تقدير ظني . كذلك الحال لو طلب أحد الأفراد التصريح باستعمال جزء من المال العام استعمالا خاصا، فرفضت الإدارة استنادا إلى أن ذلك الاستعمال قد يلحق ضرر بالمال العام، أو يحول دون تحقيق الغرض الذي خصص من أجله المال العام، في هذه الحالة و أمثالها قد تخطئ الإدارة وقد تصيب ، ولكن المسلم به أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية كما سبق و أن ذكرنا ، فهي في وضع يسمح لها أكثر من غيرها بتقدير الأمور تقديرا سليما ، أو على الأقل أقرب إلى السلامة من أي تقدير تجريه هيئة أخري، ومادام تقديرها على أساس من الوقائع الثابتة ، فمن الأحسن أن تترك حرة في تقدير المخاطر التي تترتب على هذه الوقائع، مادامت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

وعلى هذا الأساس يكون عنصر الملائمة أحد عناصر السبب الذي يكون دافعا بعد تحقق الحالة الواقعية المادية أو القانونية إلى قيام السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارها [2] .

إذا كانت هذه شروط و عناصر ركن السبب في القرار الإداري فما موفق القضاء و الفقه منه؟ هو ما سوف نتطرق له في المبحث الثاني بالتفصيل .

---

[1] عمار عوابدي ، القانون...، المرجع السابق ، ص 546 .

[2] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، طبعة منقحة ، دار الفكر العربي ، 1992، ص 587 .

المبحـــث الثانـــي

موقف القضاء والفقه من ركن السبب في القرارات الإدارية

إذا كانـــت أوجـــه إلغاء القـــرار الإداري هـــي مـــن خلـــق و إنـــشاء القـــضاء الإداري، لاسيما مجلس الدولة الفرنسي الذي عمل على تقريرها على اختلاف أنواعهـــا على فترات متعاقبة ، وتبعه في ذلك كل من القضاء المصري و الجزائري ، بحيث كان لكل منهم وقفة وموقف من هذا الركن ، وذلك من خلال الأحكام و القـــرارات المختلفـــة التي كانت تصدر عنهم عند تخلف ركن السبب، أو عند إصابته بعدم المـــشروعية فـــي عنصر من عناصره. و إلى جانب القضاء هناك الفقه الذي اختلفت آراءه حـــول تحديـــد مكانة ركن السبب ودوره بين عناصر القرار الإداري، و فيما إذا كان ركنا من أركـــان القرار الإداري مستقل عن باقي الأركان الأخرى و بالتالي يشكل وجها من أوجه الإلغاء المستقلة عن باقي الأوجه الأخرى أم العكس. و في هذا الشأن اتجـــه الفقـــه فـــي ذلـــك اتجاهات مختلفة بين معارض لفكرة السبب كركن من أركان القرار الإداري نهائيا، وبين مؤيد لهذه الفكرة. وجانب أخر يدرج هذا الركن ضـــمن ركـــن الغايـــة و يقـــول بعـــدم استقلاليته عنها. فهل يعتبر ركن السبب ركنا من أركان القرار الإداري مستقلا عن باقي الأركان الأخر أم أنه يندرج ضمن أحدها، وهل يشكل تخلفه عيبا مـــستقلا عـــن بـــاقي العيوب الأخر أم انه صورة من صور أحد العيوب الأخر؟ وهل انعدامه يـــشكل وجهـــا جديدا للإلغاء ؟. هذا ما سيتم التطرق إليه بالتحليل و التفـــصيل مـــن خـــلال المطلبـــين التاليين.

المطلـــب الأول

موقـــف القضـــاء من ركن السبب في القرارات الإدارية

يلعب القضاء الإداري دورا هاما فـــي فحـــص القـــرارات الإداريـــة و الرقابـــة عليها، وهذا لما يتمتع به من استقلالية و حياد في حل النزاعات الإدارية المختلفة، حيث يبحث القاضي في الأسانيد و البواعث و الدوافع الموضوعية التي حملـــت الإدارة علـــى إصدار قرارها ، مما يزيد من حرص الإدارة على الاستناد إلى أسباب صحيحة قانونـــا لعلمها أنها ستخضع للرقابة الفعالة عليها من جانب القضاء الإداري، لاســـيما عنـــصر السبب كونه الأساس الأول الذي تبنى عليه تلك القرارات الإدارية[1] .

فإذا كان عنصر السبب يلعب ذلك الدور الهام و الأساسي كركن من أركان القرار الإداري و الدافع الأول لهذا الأخير في نظر الأغلبية، فما هو موقف القضاء مـــن هـــذا الركن في حالة تخلفه أو عدم مشروعيته نتيجة لعيب أصاب أو شـــاب أحـــد عناصـــره السابقة الذكر ، وما هي نظرته للعيب الذي يصيب هذا الركن . هذا ما سيتم التفصيل فيه من خلال الفروع الثلاثة كنماذج مختارة لمعرفة موقف القضاء من ركن السبب.

[1] سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، 1996 ، ص 681 .

الفـــرع الأول

موقــف القضــاء الفرنســي

لما كانت مشروعية السبب تكون ركنا قائما بذاته ومستقلا عن باقي أركان القرار الإداري في نظر العديدين مثل الأستاذ "**ساند فــوار** Sandevoir " و الأســتاذ الفقيــه "**دولوبادير** De laubadére" ، فإن عدم مشروعيته تعتبر وجها للإلغاء مستقلا بذاته عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى كذلك[1]، وعلى هذا الأساس فإن السبب يلعب دورا هاما فــي نظر القضاء لما يمثله من أساس تبنى عليه القرارات الإدارية ، مما يدفع بالقضاء إلــى فحص هذا الركن و التحقق من مشروعيته أثناء طرح النزاع أمامه، بحيث يظهر موقف القضاء الفرنسي من السبب جليا من خلال تفحص بعض أحكامه.

فالقضاء الفرنسي لم يعنى بهذا الركن ولم يبسط رقابته على هذا الركن إلا فــي تــاريخ حديث نسبيا يرجع إلى أوائل القرن العشرين، أما قبل ذلك و لمدة طويلة فقد ظل المجلس يرفض النظر إلى ركن السبب، بحيث كان يكتفي بفحص و رقابة الجانب القانوني للنزاع فقط .

ومع تطور تقدير مجلس الدولة الفرنسي لمهمته في الرقابة على أعمــال الإدارة و بعد أن تخلص من الاعتبارات المحيطة لظروف التاريخية التي عاصرت نشأته، أخذ المجلس منــذ أوائــل القرن العشرين يقر لنفسه تدريجيا بسلطة فحص الأسباب الداعية و الدافعة لصدور القرارات الإدارية و المطعون فيها أمامه أي فحص الوقائع، إلى جانب

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006 ، ص 361 و ما بعدها.

تكييف الإدارة لهذه الأسباب أو الوقائع الدافعة لإصدار القرار، فبدأ بالحالات التي تكون فيه هذه الوقائع أي الأسباب شرطا فرضه القانون لتدخل الإدارة، ثم راح ليراقب الحالات التي لا يقيد فيه القانون الإدارة بقيام وقائع محددة، فبدأت الأحكام تتوالى وفيها بدأ مجلس الدولة الفرنسي ينظر مدى صحة إدعاء الإدارة بالنسبة إلى قيام هذه الأسباب، حيث اعتبر غياب السبب وتخلفه أو عدم صحته ومشروعيته تشكل عيبا بالنسبة لركن السبب كون هذا الأخير أصبح في نظره يعتبر ركنا قائما بذاته ، وعليه إذا ما تبين له عدم مشروعيته وصحته يقوم بإلغاء القرار.

ولهذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة استناد الإدارة في قراراتها سواء صدرت عن سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية إلى أسباب صحيحة دائما ، لأنه حتى في هذه الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية فإنها تلزم ألا تتدخل إلا بالاستناد إلى قيام دواع واقعية معينة تكون هي التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، فليس من المتصور أن يقوم القرار الإداري مجردا عن سببه وغير مستند إلى دواع واقعية محددة تدفع إلى إصداره[1] . و بالتالي اعتبر مجلس أن سبب القرار يشكل ركنا قائما بذاته، فعدم مشروعيته تؤدي إلى إلغاء القرار الصادر و المؤسس على أسباب أو سبب غير مشروع وهذا بعد أن أصبح يفرض رقابته على الوقائع المكونة لركن السبب بعد حكم "**مونو Mono**" الشهير بحيث تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار إداري بإحالة الطاعن إلى المعاش بناءا على طلبه وقيام الطاعن بإنكار تقديمه لهذا الطلب ، ومع ذلك

[1] سامي جمال ، المرجع السابق ، ص 312 و ما بعدها .

لم يحكم المجلس بإلغاء القرار لأن الإدارة أوضحت أن قرارها أتخذ بناءا على مخالفات صدرت من الطاعن وهي لم ترغب في الكشف عنها. وتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم "**ديسي Dessay**" الذي جاء أكثر صراحة عام 1910 ، وحكم "**كامينو Camino**" ، ثم قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بإحالة الطاعن إلى التقاعد في قضية "**تريبو Trepont**" لعدم ثبوت الواقعة أو السبب الذي اعتمدت الإدارة عليه كسبب قانوني للقرار المطعون فيه، وهي تقديم طلب من صاحب المصلحة الطاعن بإحالته على التقاعد، و أن قرار الإحالة صدر بناءا على طلبه، في حين أنه لم يتقدم بأي طلب للتقاعد بل يريد الاستمرار في عمله الوظيفي.

فاستمر مجلس الدولة الفرنسي في إصدار أحكامه بناءا على تخلف ركن السبب وقام بإلغاء القرارات الإدارية التي انعدم فيها هذا الركن بحيث اعتبر عيب السبب من قبيل أوجه عدم المشروعية ، حيث قام مثلا بإلغاء قرارا إداريا بنقل أحد الموظفين من وظيفته إلى وظيفة أخرى بناء على طلبه، و لعدم صحة واقعة تقديم الطلب منه للنقل، و بالتالي فإن القرار يعتبر مؤسسا على سبب قانوني غير موجود و بالتالي أصاب القرار عيب من عيوب عدم المشروعية ألا وهو عيب السبب.

وبعد ذلك تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء القرارات الإدارية نتيجة تخلف ركن السبب وذلك نتيجة غياب العناصر المكونة لهذا الركن، حيث قام بإلغاء القرارات الإدارية التي صدرت بفصل الموظفين بدليل إلغاء الوظائف التي كان هؤلاء

الموظفين يشغلونها ، حيث تبين لمجلس الدولة أن حجة الإدارة فيما يخص هذه القرارات اتخذت كذريعة لفصل الموظفين كما حدث في قضية "**لفيرون Lefrane**" [1] .

من خلال هذه الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات المنعدمة السبب أو المعيبة في سببها نستشف أن مجلس الدولة الفرنسي أكد تأكيدا جازما أن السبب في القرارات الإدارية يعتبر ركنا قائما بذاته و اعتبر العيب الذي يصيب القرار من هذا الجانب عيب مستقلا بذاته ينتج عنه إلغاءه، على أساس اعتباره عيب من عيوب عدم مشروعية القرار، وكسبب ووسيلة من أسباب و وسائل الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء. ولم يكن إلغاء تلك القرارات من قبيل عيب الغاية كما قال بعض الفقه كما سنرى.

إذا كان هذا هو موقف القضاء الفرنسي منه، فما موقف القضاء المصري هو نراه في الفرع الموالي.

الفـــرع الثانـــي

موقـف القضـاء المصـري

أما في مصر فإن القضاء الإداري أقام مند نشأته قاعدة عامة تطبق علي كافة القرارات الإدارية، والتي تتمثل في إلزام الإدارة في بناء قراراتها على أسباب قائمة ماديا وصحيحة قانونيا، و في هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري بأن << أسباب القرار الإداري يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب

[1] عبد الغاني بسيوني، المرجع السابق ، ص 251 .

إصدارها إلى وقت صدورها بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها، باعتبارها أسسا صادقا ولها قوام في الواقع>> [1]. وبالتالي اعتبرت السبب ركنا أساسيا من أركان القرار يؤدي فقدانه إلى إلغاء القرار.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا هي أيضا بأنه << من حيث القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي القانون ، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفا قانونيا ، إذا لا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه ولما كان القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون قد صدر مخالفا للقانون ويتعين إلغاءه >> [2] .

أما مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 19 مارس 1952 اعتبر السبب ركنا أساسيا في جميع القرارات، حيث جاء فيه <<... فإذا تكشفت هذه الدعاوي " أي الأسباب" بعد ذلك على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضي رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإذا ظهر أنها غير صحيحة و لو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة ، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه و هو ركن السبب >>[3] ، معنى هذا كما يقول مجلس الدولة المصري أنه من المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خلوا من ذكر الأسباب أن يكون مستندا

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق ، ص 314.
[2] مصطفي ابو زيد فهمي . ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 277 .
[3] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز ...، المرجع السابق ، ص 294 .

إلى دواع قامت لذي الإدارة حين أصدرته و إلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره [1].

و بالتالي يسلم ويؤكد على أن ركن السبب يعتبر ركنا مستقلا من أركان القرار الإداري يؤدي غيابه إلى إلغاء القرار .

فعلى هذا الأساس فإن القضاء المصري يجمع على أن ركن السبب هو ركنا مستقلا عن باقي الأركان الأخرى أي مستقل عن ركن الغاية و المحل، إذا كان هذا عن استقلالية ركن السبب فما طبيعة العيب الملازم لركن السبب في نظر القضاء ؟ فإذا كان السبب ركنا مستقلا في القرار الإداري على النحو الذي سبق التفصيل فيه، فهل يعتبر تخلفه أو إصابته بعيب عدم المشروعية وجها جديدا من أوجه الإلغاء ؟ هذا ماله أثر هام عندنا و في نظرنا خاصة بعد أن نرجع ونطلع على قانون مجلس الدولة المصري من خلال الأحكام الصادرة عنه نراه قد حصر الأسباب التي من أجلها يجوز طلب إلغاء القرار الإداري في الأوجه الأربعة وهي إما عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ولم يرد معها وجه خاص بانعدام الأسباب. و بالتالي لو تم التسليم بوجهة النظر السابقة هنا فإن مجلس الدولة المصري لا يستطيع أن يلغي القرار لمجرد انعدام الأسباب، فهو في هذا الشأن يقرر أن عيب انعدام الأسباب لا يشكل عيبا قائما بذاته بل يندرج ضمن أحد العيوب الأربعة السابقة وهذا ما نستشفه من خلال أحكامه المختلفة طبقا لما نص عليه

[1] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز ...، المرجع السابق ، ص 792.

في قانونه في المادة العاشرة هذا ظاهريا ، ومثال ذلك حكمه الصادر في 19 مارس 1952 و الذي سبقت الإشارة إليه الذي أبرز فيه أن السبب ركنا أساسيا في جميع القرارات، و إتماما لما سبق ذكره قال <<...فإذا تكشفت هذه الدعاوى بعد ذلك على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره، كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإذا طهر أنها غير صحيحة و لو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه أي السبب، وكان مشوبا بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، و إنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، كان القرار مشوبا بالانحراف و إساءة استعمال السلطة ....>> [1].

كما تؤيد محكمة القضاء الإداري المصرية ما أخذ به مجلس الدولة فيما يخص العيب الملازم لركن السبب، وذلك في حكمها الصادر في 8 ماي 1957 بقولها أنه << إذا لم يسبب القرار، ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسببه فإما أن تكون للإدارة سلطة اختيار السبب وعدم الإعلان عنه ، و في هذه الحالة لا توجد إمكانيات رقابة السبب، ولا تسير الرقابة إلا عن طريق تطبيق فكرة الباعث و إساءة استعمال السلطة ، و إما أن يكون القانون حدد سببا معينا، وفي هذه الحالة يجب على القاضي إلغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب >> [2] .

[1] سليمان محمد الطماوي، الوجيز ... ، المرجع السابق، ص 294 .
[2] مصطفي ابو زيد فهمي . ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 269 .

ولكن مجلس الدولة المصري كان يقصد من وراء ذكر عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة هو انعدام ركن السبب في تلك القرارات وهذا ما يبدو جليا حين ذهب إلى التأكيد على أن عيب انعدام الأسباب يكون كافيا بذاته لإلغاء القرار الإداري، حيث أخضعت المحكمة الإدارية العليا سبب إصدار القرار الإداري لرقابتها، وذلك حين ذهبت إلى أنه <<... و من حيث أنه تأسيسا على ما تقدم يكون السبب الذي استندت إليه الجهة الإدارية لنقل المدعى... غير مستمد من أصول صحيحة تنتجه ماديا و قانونيا، وبنفيه الثابت من ملف خدمة المدعى و المستندات المقدمة منه... و من تم يكون القرار المطعون فيه فاقدا لركن من أركانه، وهو ركن السبب >>.

كما ذهبت نفس المحكمة السابقة الذكر أيضا إلى أنه << إذا ذكرت الإدارة أسبابا لقراراتها فيجب أن تكون خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من مطابقتها للقانون، وهي الرقابة التي تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا ، فإذا كانت مستخلصة من غي أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع يفرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقدا لركن السبب >>[1].

و بعد تعرضنا لموقف القضاء المصري من ركن السبب و طبيعة العيب الذي يشوب ركن السبب، يتضح أنه اجمع بالأغلبية العظمى على أن ركن السبب ركنا مستقلا

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع سابق، ص 241 و ما بعدها.

بذاته عن باقي الأركان الأخرى ، و أن عيب السبب يشكل عيبا قائما بذاته من عيوب عدم المشروعية، يمكن الاستناد إليه لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب انعدام السبب و بالتالي يعتبر وجه من أوجه الإلغاء مستقلا بذاته عن باقي الأوجه الأخر و هذا ما يبدو جليا من خلال الأحكام المتنوعة الصادرة عن القضاء المصري بمختلف مستوياته.

إذا كان هذا ما استقر عليه القضاء المصري بالنسبة لهذا الركن، فما هو موقف القضاء الجزائري منه، هو ما سنتطرق إليه في الفرع الموالي.

الفـــرع الثانـــي

موقـف القضـاء الجـزائـري

استقر القضاء الجزائري على أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري و أنه يكون خاضعا لرقابة القضاء من الناحية الواقعية و القانونية، بحيث أكد مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته على ضرورة استناد الإدارة في قراراتها سواء صدرت عن سلطة مقيدة أو تقديرية إلى أسباب صحيحة دائما، لأن حتى في هذه الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية فإنه يلزم ألا تتدخل إلا بالاستناد إلى قيام دواع واقعية معينة تكون هي التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، ومن غير المعقول قيام قرار إداري مجرد عن سببه وغير مستند إلى دواع واقعية محدد تدفع إلى إصداره.

ومن بين أهم القرارات التي قام مجلس الدولة الجزائري على إثرها بإلغاءها نتيجة تخلف ركن السبب قراره الصادر في 1999/02/01 في قضية والي ولاية

تلمسان ضد بوسلاخ ميلود ، حيث أسس قضاءه على انعدام أسباب القرار الولائي القاضي بإقصاء المدعي من المستثمرة الفلاحية، فمجلس الدولة قال بوجود عيب السبب و أن ما تدعيه الإدارة من وجود تحريات عميقة قامت بها مصالح الأمن و الإدارة تؤكد فيها أن المستأنف عليه كان له سلوك معادي للثورة التحريرية لا أساس له من الصحة، مادامت هذه الأخيرة لم تحدد ما إذا كانت هناك شهادات لشهود عيان يثبتون تورط السيد سلاخ ميلود أثناء الثورة التحريرية و إتيانه بسلوك ضد الثورة آنذاك ، كما لم تحدد الإدارة من هي السلطات التي قامت بتلك التحريات و ما هي المحاضر المحررة من طرفها ، و إن تم تمكين السيد سلاخ ميلود من الإطلاع عليها ودحضها بالطرق القانونية عند الاقتضاء. و بالتالي اعتبر أن كل المبررات و الأسباب المؤدية بالولاية إلى إصدار قرارها تعد في حكم العدم وهي مجرد أقاويل لا تصلح كسبب لإصدار قرار إداري خاصة و أنها تمس بكرامة المستأنف عليه السيد سلاخ ميلود ، ونتيجة لتخلف ركن السبب و انعدامه تم إلغاء هذا القرار من طرف المجلس[1].

كما أن قضاء الغرفة الإدارية أيضا يعتبر ركن السبب ركنا مستقلا بذاته عن باقي الأركان الأخر، و أن انعدامه يشكل عيب من عيوب عدم المشروعية مستقلا عن باقي العيوب الأخرى، ويبدو ذلك من خلال تطبيقاتها بحيث اعتبرت عيب انعدام الأسباب في القرارات الإدارية كحالة من حالات عدم مشروعية القرارات الإدارية ، وكوسيلة وسبب من أسباب رقابة المشروعية والحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، المنتقي...، المرجع السابق ، ص 25 و ما بعدها.

فقضاء الغرفة الإدارية يقوم بفحص القرارات الإدارية من حيث الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية، كذلك التكييف القانوني الصحيح و السليم للوقائع المادية [1].

ومن بين أهم أحكام قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادرة بخصوص ركن السبب و انعدامه في القرارات الإدارية ، حكمها الصادر في تاريخ 11 جويلية 1981 في قضية المدعى "أر" ضد والي ولاية الجزائر و رئيس دائرة بئر مراد رايس، حيث ألغى قضاء الغرفة الإدارية المذكورة بموجب هذا الحكم قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس الصادر في 29 ماي 1979 ، والذي قام بموجبه السيد " أر" من إتمام سور حول فيلته الكائنة بنهج الإخوة جلالي، بئر خادم بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالأمن العام بالرغم من أن صاحب الفيلا المذكورة كان قد تحصل على رخصة بناء السور من رئيس بلدية بئر الخادم بتاريخ 28 أكتوبر 1978 و بموجب قرار صادر من نفس البلدية يتضمن رخصة البناء مؤرخ في 16 يناير 1979 فطعن صاحب الفيلا في قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 29 نوفمبر 1979 وبعد التحقيق أصدرت الغرفة الإدارية المذكورة حكما قضائيا بتاريخ 11 جويلية 1981 يقضي بإلغاء قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس المذكور لأن هذا القرار غير مؤسس و غير مستند إلى وقائع ثابتة و صحيحة تبرر اتخاذه ، حيث لا يوجد وقائع تكون سبب في الإخلال

[1] انظر، حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 12 يناير 1968 في قضية كروم ضد بلدية الجزائر العاصمة الجمهورية الجزائرية، وزارة العدل نشرة القضاة، العدد 02 لشهر مارس - أفريل 1968 ، ص 75 و ما بعدها.

بالأمن العام والنظام من جراء عملية بناء هذا السور، وعلى إثر ذلك و نتيجة تخلف ركن السبب في هذا القرار و انعدامه قامت الغرفة بإلغاء هذا القرار[1].

كما أكدت موقفها من ركن السبب أيضا في حكم صدر عنها بتاريخ 07 ديسمبر 1985 في قضية المدعى " ب.م.ش " ضد كل من وزير الداخلية و المدير العام للأمن الوطني حيث قضت الغرفة الإدارية نفسها بعدم الإلغاء لقرار المدير العام للأمن الوطني الصادر في 10 جويلية 1984 و المتضمن فصل السيد " ب.م.ش " بصفته عونا عاما للأمن الوطني لإخلاله الشديد و الظاهر بواجب الطاعة الرئاسية بمناسبة القيام بمهام التزامات الوظيفة، وذلك أن طعن المدعى المذكور في القرار السيد " ب.م.ش " بموجب عريضة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 15 نوفمبر 1984 ، حيث ثبت قضاء الغرفة الإدارية المذكورة الوجود المادي للوقائع القانونية للقرار التأديبي الصادر من طرف المدير العام للأمن الوطني أي وجود سبب صحيح تم على إثره إصدار القرار التأديبي ، و المتضمن فصل المدعى السيد " ب.م.ش " من وظيفته باعتباره عون عاما للأمن الوطني بالشلف، و أن التكييف القانوني لهذه الوقائع صحيح و سليم، ولذي رأى قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن القرار الإداري المطعون فيه مشروع وسليم من جميع عيوب عدم المشروعية التي تمس القرار، لاسيما

[1] أنظر في تفاصيل هذه القضية حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، الصادر بتاريخ 11 جويلية ، في ملف القضية رقم 22236 ، الجمهورية الجزائرية ، وزارة العدل، نشرة القضاة، العدد 03 لشهر جويلية 1986 ص 73 و ما بعدها .

عيب انعدام السبب في القرار الإداري كسبب من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء[1].

ومن خلال هذه الأحكام الصادرة عن الغرفة الإدارية الجزائرية، ومن خلال قرارات مجلس الدولة الجزائري يتضح أن القضاء الجزائري هو الأخر يسير على خطى نظيره الفرنسي و المصري فيما يتعلق بركن السبب ، و طبيعة العيب الذي يصب هذا الركن، حيث يؤكد من خلال ما سبق ذكره من أحكام وقرارات أن ركن السبب هو ركن مستقل بذاته عن باقي الأركان الأخرى وأن تخلفه و انعدامه هو من قبيل أوجه عدم المشروعية التي تجعل القرار باطلا.

فإذا كان هذا موقف القضاء الفرنسي و المصري والجزائري فإنه لا يفوتنا أن نذكر بأن هناك العديد من الدول في قضاءها أخذت بنفس الموقف الذي أخذ به هؤلاء فيما يتعلق بركن السبب كالقضاء للبناني[2] و التونسي... الخ

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن موقف القضاء بات واضحا و جليا من خلال الأحكام و القرارات التي تكاد تصدر عنه في كل يوم، و ذلك بإلغاء القرارات الإدارية التي تخلف فيها ركن السبب أو انعدم نتيجة عيب أصابه، وهذا لكون ركن السبب مستقلا عن باقي الأركان الأخرى أو أن تخلفه أصبح يشكل عيب السبب مستقل عن باقي

[1] عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 2003 ، ص 560 و ما بعدها .

[2] لمعرفة تفاصيل أكثر عن موقف القضاء للبناني ، اطلع قرارات مجلس شورى الدولة قرار رقم 54 الصادر بتاريخ 1960/2/29 في المجموعة الإدارية لسنة الرابعة ص 77 و كذلك قرار 133 الصادر بتاريخ 1962/2/21 المجموعة الإدارية السنة السادسة، ص 63 و كذلك قرار 725 الصادر بتاريخ1962/10/31 ، المجموعة الإدارية السنة السابعة ص 81، مقتبس عن الدكتور عبد العزيز شيحا ، القضاء اللبناني ، المرجع السابق ، ص 631.

العيوب الأخرى، مما جعله وجها من أوجه الإلغاء لعدم المشروعية يتم علـــى إثرهـــا بطلان القرار الإداري كنتيجة لذلك.

فإذا كان هذا هو موقف القضاء من ركن السبب في القرارات الإدارية، فما هـــو موقف الفقه ؟ هذا ما سوف نراه في المطلب الموالي.

المطلـــب الثانـــي

موقـــف الفقـــه من ركن السبب في القرارات الإدارية

إذا كانت الغالبية العظمي من الفقهاء تتفق على أن ركن السبب هو العنصر الأول الذي يبنى عليه القرار الإداري وهو السبب الأول في وجوده باعتباره أحد أهـــم أركـــان القرار الإداري وهو ما يعني خضوعه للرقابة القضائية ، فإن جانب أخر من هؤلاء ينكر وجوده كركن من أركان القرار الإداري، مما يؤدي إلى إفلاته من الرقابة على البواعث و الدوافع التي تحمل الإدارة على اتخاذه وتبريره [1].

ولكن بالرغم من تأكيد الأغلبية من هؤلاء و على أن ركن السبب هـــو العنـــصر الأول في كل عمل إداري ، و أنه لا يمكن تصور عمل إداري سليم بدون أن يستند إلـــى سبب معقول ، فقد اختلفوا حول طبيعة عيب الذي يصب هذا الركن وحول مكانتـــه بـــين أوجه الإلغاء .

[1] سامي جمال الدين، أصول ...، المرجع السابق ، ص 309 .

ونتيجة لتضارب الآراء بين هؤلاء الفقهاء حول هذا الركن بين منكر لوجوده كركن من بين أركان القرار الإداري وبين مؤيد لذلك ، وحول طبيعة عيب السبب ومكانه بين باقي أوجه الإلغاء ، فقد اتجه الفقه في ذلك اتجاهات مختلفة يمكن ردها إلى ثلاثة مذاهب ، وهو ما سيتم التطرق إليه بالتحليل و التفصيل من خلال الفروع الثلاثة الموالية لمعرفة موقف كل اتجاه من هذا الركن، و ما إذا كان هذا الركن ركنا مستقلا بذاته عن باقي الأركان، أم أنه يندرج ضمن أحد الأركان الأخرى ؟ و ما هي طبيعة العيب الذي يصبه ؟.

الفـــرع الأول

الاتجـاه المنكـر لفكرة السبب كركن في القرار الإداري

هذا الاتجاه من الفقه أنكر فكرة السبب في القرار الإداري ، بحيث أنكروا وجوده كركن من أركان العمل القانوني ، مما يستدعي معه عدم وجود ما يسمى بعيب السبب في نظرهم، وعلى رأس هؤلاء الفقهاء العميد"**دوجي Duguit**" الذي أنكر وجود فكرة السبب في القانون العام ، بحيث قال بعدم وجوده بين أركان العمل الإداري ، كما ينفي أثره على صحة العمل الإداري ، وذلك لكون السبب في رأيه خارج عن إرادة متخذ القرار[1].

[1] خالد سمارة الزعبي ، المرجع السابق، ص 42 .

فهو يرى أن تخلف ركن السبب لا يجوز اعتباره وجها للإلغاء، كونه ليس عيب من عيوب عدم المشروعية ، وبالتالي ليس للقضاء أن يلغي قرار نتيجة لعيب السبب المجرد ، و أن تخلفه ليس له أي أثر على صحة ومشروعية القرار الصادر عن الإدارة و المستقل عن إرادة صاحبه، كما يضيف أن أوجه الإلغاء جاءت في القانون على سبيل الحصر و لم يرد عيب السبب من بينها ، و بالتالي لا يجوز استحداث وجه لم ينص عليه المشرع ، وهذا ما يراه البعض من الفقهاء أيضا من أصحاب هذا الاتجاه[1].

و السبب في نظره ما هو إلا حالة واقعية أو قانونية سابقة عن القرار وخارجة عن مصدره ولا دخل لإرادة رجل الإدارة في إحداثها، و بالتالي لا يشكل تخلفه وجه من أوجه الإلغاء لأنه ليس ركنا في القرار.

ويبرر العميد "**دوجي Duguit**" فكرته المنكرة لوجود ركن السبب في ميدان القانون العام كركن من أركان العمل القانوني، باستناده إلى تحليله الخاص لعنصر العمل القانوني ونظرته إلى العمل الإداري على وجه العموم، وذلك أن العمل القانوني في نظره يمر بمراحل عدة و هي كالتالي:

أ/ **المرحلة الأولى** :وهي مرحلة : وهي مرحلة التصور وفيها يتخيل رجل الإدارة ، ما يجب عليه أن يقوم به. وهنا يثير الباعث الملهم مجرد فكرة في ذهن مصدر القرار لا أثار لها على اتخاذ القرار ذاته، وبما أن الباعث الملهم ليس له أثر فعال

[1] محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية القاهرة، 1979 ص 664 .

في اتخاذ القرار ذاته فلا يمكن الاعتقاد به، ذلك كونه مجرد أمر خارجي عن القرار ومستقل تماما عن العمل الإداري.

ب/ المرحلة الثانية : وهي مرحلة التفكير و التدبير وهنا ينصب تفكير مصدر القرار على عنصرين يكون لهما الدور الفعال في العمل القانوني وهما عنصر المحل "Objet"وعنصر الغاية"But ".

ج/ المرحلة الثالثة : و هي المرحلة التي يقوم فيها رجل الإدارة باتخاذ القرار .

ب/ المرحلة الرابعة : وهي المرحلة التي يتم فيها تنفيذ القرار .

و من هذا كله يتضح أن السبب و هو ما يعبر عنه العميد **"دوجي Duguit "** بالباعث الملهم لا مكان له بين عناصر العمل القانوني ، أي بين أركان القرار الإداري ولا أهمية له بالنسبة للعمل الإداري ، وهذا لاعتباره مجرد حالة سابقة على القرار وخارجة عنه تثير مجرد فكرة في ذهن مصدره وهي بعيدة عن القرار ذاته ومستقلة عنه و لا أثر لها عليه أو على صحته ، و بالتالي لا مكان لها ، بمعني أن ركن السبب لا مكان له بين أوجه مشروعية القرار الإداري وصحته كونه ليس ركن من أركان القرار الإداري ، وعلى أساس إنكاره لركن السبب في القرار الإداري فليس هناك ما يسمي بعيب السبب في نظره[1].

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 639 و ما بعدها .

ومن كل ذلك نرى أن إنكار العميد "**دوجي Duguit** " لفكرة السبب كركن من أركان القرار الإداري إنما يرتبط بموقفه الخاص إزاء العمل القانوني ، وذلك أن النتيجة الطبيعية لموقفه الخاص إزاء تحليل عناصر العمل القانوني تؤدي إلى إنكار فكرة السبب بالنسبة لمشروعية القرار، ماداما أنه اعتبرها فكرة بعيدة عن القرار لا أثر لها عليه، فهي فكرة لا تؤثر على صحته ولا يمكن أن تؤدي بالتالي إلى بطلانه، لأن ركن السبب في نظره هو مجرد فكرة سابقة عن القرار، و بالتالي لا يؤثر في قيام القرار ولا في صحته .

العميد "**دوجي Duguit**" في تبرره لموقفه استند أولا على فكرة الاختصاص المقيد وهذا كي يفسر قضاء مجلس الدولة الفرنسي الخاص بالرقابة على ركن السبب في القرار الإداري ، فهو يرى أن القاضي لا يلغي القرار الإداري على أساس مراقبة و فحص الباعث الملهم أي ركن السبب في ذاته، و إنما يلغي القرار نتيجة كون الأسباب التي حددها القانون لا وجود لها.

و على هذا الأساس فإن السلطة الإدارية تقوم بإصدار القرار عن طريق مباشرة اختصاصها المقيد، وذلك لأن القانون قد حدد الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري الصادر عنها، ولا يمكن لهذه السلطة مباشرة اختصاصها و إصدار القرار إلا إذا وجدت الأسباب التي حددها القانون، أي ليس من حقها ممارسة ذلك الاختصاص في إصدار القرار إلا إذا كان القانون قد حدد لها الأسباب التي تسمح لها بإصداره، فإذا تبث عدم وجودها حق إلغاء القرار.

و بالتالي إلغاء القرار الإداري من طرف القضاء لا يكون ناتجا عن تخلف ركن السبب في ذاته، و إنما يتعلق بالاختصاص المقيد الذي على أساسه يضطر القضاء إلى مراقبة وجود الوقائع من عدمها [1].

أما في غير حالات الاختصاص المقيد فلقد لجا العميد "**دوجي Duguit**" في تبرير موقفه من ركن السبب إلى فكرة الغاية كي يفسر أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي قرر فيها رقابته على عنصر السبب كركن من أركان القرار الإداري، حيث فسر أحكام مجلس الدولة الفرنسي في قضية كل من " **تربون Trepont**" و " **بلوشارد Blanchard**" ، والتي سبق ذكرهما سابقا أثناء التعرض لموقف القضاء من ركن السبب، فرأى أن المجلس لم يستند في القرارات الصادرة عنه إلى فكرة السبب أو الباعث و التي لا أثر لها على صحة القرار لتقرير الإلغاء في نظره، بل استند في إلغاءه لهذه القرارات إلى العيب الذي شاب ركن الغاية في القرار، أي عيب الغاية .

ويضيف ويقول أنه إذا كان في الظاهر أن مجلس الدولة قام بإلغاء تلك القرارات على أساس تخلف ركن السبب أو الباعث الملهم كما يسميه، فإن في واقع الأمر يقوم الإلغاء على أساس فقدان القرار لأحد أركانه الأساسية و هو ركن الغاية، أو على الأقل على أساس الخطأ في الغاية.

من هنا فإن العميد "**دوجي Duguit**" ينكر بصفة قطعية، اعتبار السبب في القرار الإداري ركنا من أركان أركانه، و عليه فإن تخلف هذا الركن لا أثر له على

[1] Duguit Trait de droit constitutionnel 3me édit, tome 2 p.400، مقتبس عن د.عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 640.

صحة القرار لأنه عمل سابق عن إصدار القرار فهو لا يشكل وجها من أوجه الإلغاء، ولا عيبا من عيوب عدم المشروعية، بل الذي يعيب القرار في نظره هو الانحراف بالسلطة، والذي على إثرها يلغي القرار لأن لها أثر من ناحية صحته ومشروعيته[1].

و بالرغم من هذه المبررات و الحجج و البراهين التي أقام عليها العميد "**دوجي Duguit**" و من سايره في هذا الاتجاه إنكارهم لركن السبب في القرار الإداري ، فقد تعرضوا لانتقادات عدة من طرف الفقهاء، و على رأسهم هؤلاء الأستاذ " **فيدال Vedel** " و الذي يرى أن هذه النظرية تجاهلت العلاقة التي تربط القرار الإداري بالوقائع الموضوعية السابقة عليه ، وهي التي تدفع رجل الإدارة إلى إصداره فهي أساس هذا الأخير و سبب وجوده ، و من تم لا يمكن تجاهل ركن السبب وتجاهل أثره في صحة القرار.

أما البعض من هؤلاء الفقهاء اعتبر أن هذه النظرية لا واقعية لها، و لا أساس لها في الواقع، ومن هنا فهم يرون أن ركن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري مستقل بذاته عن باقي الأركان الأخرى ، إلا أنه بالرغم من هذا الاتفاق حول استقلاليته كركن أساسي ، فقد اختلفوا حول طبيعة العيب الذي يصيب هذا الركن، إذا يرجع البعض العيب الذي يصب القرار في سببه إما إلى عيب مخالفة القانون و إما إلى عيب

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، المرجع السابق ، ص 641.

الانحراف في السلطة و بالتالي عيب السبب ليس مستقلا بذاته و لا يشكل وجـــه جديـــدا للإلغاء[1].

وهو ما سيتم التطرق إليه بالتفصيل و التحليل في الفرع الموالي لمعرفة مبررات هذا الاتجاه.

الفـــــرع الثانـــــي

الاتجاه القائل بركن السبب في القرار دون الاعتراف بعيب السبب كعيب مستقـــل

على نقيض الاتجاه المنكر لركن السبب كركن من أركان القرار الإداري مـــستقلا بذاته، و المنكر لوجود عيب السبب ، فإن هذا الجانب من الفقه و الـــذي نحـــن بـــصدد الحديث عنه قد اعترف بركن السبب كركن من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته عـــن باقي الأركان الأخرى ، لكن يرجعون العيب الذي يصبه إما إلى حالة من حالات مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة أثناء إساءة استعمالها، و من تم فهـــو لـــيس بعيـــب مستقلا بذاته في نظرهم، أي أنهم ينكرون وجود ما يسمي بعيب السبب كعيب مستقل عن باقي العيوب الأخر و هو ليس بوجه جديد للإلغاء .

وعلى رأس هؤلاء نجد الأستاذ " **فيدال Vedel**" الذي عالج فكرة السبب و تطرق إلى هذا الركن في رسالته، مبينا أهمية و مكانة عنصر السبب في القانون الإداري .

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس ...، المرجع السابق، ص 359 .

حيث أن السبب في نظره هو حالة موضوعية واقعية أو قانونية تعتبر أساسا للقرار ، فالسبب ركن من أركان القرار الإداري ، و الذي تؤدي عدم مشروعيته إلى عدم صحة القرار ، و يكون الإبطال هو المصير الواجب مقابلته به، غير أن العيب الذي يصيبه لا يعتبر عيبا مستقلا بذاته بل يرجع إلى أحد العيوب التي سبق و أن ذكرناها سابقا في بداية هذا الفرع [1].

فيوضح الأستاذ " **فيدال Vedel**" نظرته لركن السبب في القرار الإداري بأنه عبارة حالة موضوعية خارجية تسبق القرار الصادر ولا تستند إلى طبيعة شخصية، على أن هذه الحالة الموضوعية تتكون من ناحية أخرى من عنصرين فهي إما حالة واقعية أو قانونية ، بحيث تعتبر هاتان الحالتان أساس القرار و سببه و يؤدي الخطأ في الحالة الواقعية أو في الحالة القانونية إلى إلغاء القرار على أساس عيب الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون .

وهكذا يظهر السبب كفكرة تعمل على تنظيم علاقة القرار بالمراكز الموضوعية التي تعتبر أساسه، أي كعنصر يعمل على ربط القرارات الإدارية بالمراكز الموضوعية في ميدان مشروعية القرارات الإدارية، وذلك أن السبب يعتبر في نظره أحد عناصر القرار الذي يؤدي عدم صحته إلى إلغاءه شأنه شأن باقي أركان القرار الأخرى يتحتم مشروعيتها كي تنجو من الإلغاء، ولكن بالرغم من اعتراف الأستاذ " **فيدال Vedel**" بركن السبب في القرار الإداري كركن من أركانه، فإنه لم يعترف باستقلالية عيب السبب

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، نفس المرجع السابق ، ص 358 ..

عن باقي العيوب الأخرى ، و بالتالي لا يعتبر في نظره وجها جديدا من أوجه الإلغاء، بل يرجع هذا العيب و يندرج ضمن حالة من حالات مخالفة القانون [1].

أما العميد " هوريو Hauriou " ينظر إلى السبب القانوني للقرار الإداري على أنه الواقعة المحددة التي تلحق هذا القرار بطائفة قانونية معينة، أي أن القرارات الإدارية في نظره تنتمي إلى طوائف قانونية مختلفة، بحيث الذي يجعل القرارات الإدارية تلحق بإحدى هذه الطوائف هو السبب القانوني، حيث يقول لتوضيح فكرته هذه أن قرار فصل الموظف بناءا على طلبه ينتمي إلى طائفة قانونية معينة غير تلك التي ينتمي إليها قرار الفصل بسبب المرض، فبالنسبة للقرار الأول يكون طلب الموظف هو الواقعة التي تلحق هذا القرار بطائفته القانونية المعينة و تكون هذه الواقعة بالتالي هي سبب القرار الإداري.

ولما كان السبب القانوني هو الواقعة المحددة التي تلحق القرار بطائفة قانونية معينة، يشترط أن تكون هذه الواقعة صحيحة و قائمة، و إلا حق إلغاء القرار لانعدام سببه القانوني و ذلك على أساس عيب مخالفة القانون[2] .

إلى جانب هؤلاء أيضا نجد الأستاذين ديباش و ريكي اللذان أخذا بفكرة الأستاذ " **فيدال Vedel**"بحيث اعتبرا المشروعية الداخلية تتفرع إلى فرعين هما الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون. فبخصوص عيب مخالفة القانون نجدهما يقسمانه إلى فرعين و هما المخالفة المباشرة للقانون والغلط في الوقائع، مع العلم أن هذا الأخير لا يشكل في

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 646 و ما بعدها.
[2] نفس المرجع السابق ، ص 644 و ما بعدها .

نظرهما عيبا مستقلا بذاته بل هو صورة من صور عيب مخالفة القانون، أي أن الغلط في السبب لا يشكل عيبا من عيوب عدم المشروعية بل هو مجرد صورة من صور مخالفة القانون[1].

أما الأستاذ " **أحمد محيو**" هو الأخر يعتبر ركن السبب ركنا من أركان القرار الإداري ، إلا انه ينكر استقلالية عيب السبب، حيث يدخل العيب الذي يصب ركن السبب ضمن حالات أو صور مخالفة القانون، ويضيف لتوضح فكرته قوله يجب أن نفهم عبارة مخالفة القانون بمفهومها الواسع وتشمل جميع القوانين سواء الدستور أو القانون أو اللوائح، و بالتالي عند قيام الإدارة بتصرف ما يجب أن تخضع في ذلك إلى التزام مزدوج التزاما إيجابيا يفرض عليها تطبيق القاعدة القانونية بكل النتائج المتمخضة عنها، و التزاما سلبيا يفرض عليها الامتناع عن عمل ما هو محضور من طرف القانون و إلا وقع التصرف مخالفا للقانون و بالتالي يكون هنا في صورة تجاوز السلطة، و عليه فإن القرار المؤسس على سبب غير صحيح قانونا في رأيه هو قرار مشوب بعيب تجاوز السلطة ، وعن هذه الحالة أو الوضعية بصفة عامة ينتج تفسير خاطئ للقانون، أي أن الإدارة عند تصرفه بإصدار قرار ما تقوم بإعطاء مضمونا خاطئا ، مما يجعل القاضي يلغي ذلك القرار على أساس الخطأ في القانون، بمعني أن القاضي حين يلغي القرار يكون على أساس مخالفة القانون، وعليه فإن العيب الذي يصب القرار في سببه هو عيب مخالفة القانون ، لأن الإدارة أصدرته بعد تكييفها للواقعة التي كانت سبب من أجله صدر

[1] لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس ... ، المرجع السابق ، ص 360 .

القرار مع القانون الذي يحكم تلك الواقعة و التي كانت دافعا لإصداره، و بالتالي ليس هناك ما يسمى بعيب السبب، بل العيب هو مخالفة الإدارة للقانون.

و على أساس ذلك قسم عيب مخالفة القانون إلى ثلاثة حالات حيث تتمثل الحالة الثالثة في رقابة الأسباب، من غلط في القانون أو غلط في الوقائع ، وعليه فإن العيب الذي يصب ركن السبب و الذي على إثره يلغي القاضي القرار لا يشكل عيبا للسبب مستقلا بذاته، بل هو عيب يندرج ضمن حالات عيب مخالفة القانون[1].

أما الدكتور سليمان محمد الطماوي، ذهب إلى أن القرارات التي يقوم مجلس الدولة بإلغائها لانعدام الأسباب، هي قرارات يشوبها إما عيب مخالفة القانون أو انحراف السلطة، حيث راح يبرر فكرته بقوله إذا كانت الأسباب المنعدمة ماديا أو غير قائمة قانونيا ، و كان القانون قد اشترط وجودها صراحة لسلامة تصرف الإدارة ، فإننا نكون أمام اختصاص مقيد و بالتالي حالة لمخالفة القانون، مثال ذلك قرار إداري يتضمن توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين، بحيث أنه إذا كانت الإدارة أصدرت قرارها بفرض عقوبة تأديبية وكانت درجة تلك العقوبة لا تتناسب وما حدده القانون هنا نكون أمام حالة مخالفة القانون لأن اختصاص الإدارة مقيد و القانون اشترط وجود أسباب أو وقائع معينة حتى يتم توقيع تلك العقوبة.

وإما أن لا يكون تم تحديد سببا معينا للتصرف فتصبح الإدارة حرة في إصدار القرار بشرط قيام أي سبب معقول يبرر تصرفها ، و بالتالي نكون أمام حالة من حالات

[1] محيو أحمد، المنازعات الإدارية ، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة لنشر، ص 187 و ما بعدها.

الاختصاص التقديري، ففي هذه الحالة علل الدكتور سليمان محمد الطماوي الإلغاء، بأن الإدارة في هذه الحالة لا تخرج عن أحد الأمرين الأول عندما تعلن الإدارة عن تلك الأسباب و تكون تعلم بانعدامها ماديا وقانونيا هنا يكون العيب هو الانحراف التقليدي، والثاني أن تكون الإدارة حين أصدرت قرارها و أعلنت عن السبب غير عالمة بانعدامه و تعتقد خطأ بصحة قيامه، وهذه الحالة الوحيدة كما يقول في مجال الاختصاص التقديري التي لا يؤدي فيها عيب انعدام الأسباب إلى عيب في الأهداف حتما ، لأن الإدارة في هذه الحالة لم تكون ترمي إلى تحقيق أهداف غير مشروعة بل كانت تسعي إلى تحقيق أهداف مشروعة وهي حسنة النية ، و بالتالي لا يمكن الإدعاء هنا بقيام عيب الانحراف في السلطة .

و بمعني أخر فإنه يقول إذا كان السبب ركنا قائما بذاته في كل قرار إداري، فإن العيب الذي يشوب القرار الإداري استنادا إلى هذا الركن ، هو إما مخالفة القانون لعيب في المحل ، أو الانحراف لعيب في أهداف القرار ، وبالتالي هو لا يعترف باستقلال عيب السبب ، ويرى أن المشرع المصري لم يذكر سوى أربعة أسباب للطعن بالإلغاء في قانون مجلس الدولة[1].

من هذا المنطلق ذهب إلى تأكيد الاندماج ما بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب انعدام الأسباب ، وهذا نتيجة لكون التفرقة بينهما صعبة من الناحية العملية، ذلك لأن السبب من الناحية النظرية هو حالة واقعية مستقلة عن رجل الإدارة وسابقة على

[1] محمد سليمان الطماوي ، النظرية ... ، المرجع السابق ، ص 203.

عمله، و أنه مقدمة ضرورية لكل قرار تتخذه الإدارة فهو أساس القرار ونقطة البدء، في الحين أن الغاية هي عنصر تغلب عليه الناحية الشخصية و هي المرحلة النهائية ونقطة الوصول، فإذا من الناحية النظرية يمكن التفرقة بينهما بكل سهولة فإنه صعب من الناحية العملية[1].

و دفعت هذه الصعوبة في التفرقة بين عنصر السبب و الغرض ببعض الفقه إلى دمجهما في عنصر واحد تحت ما يسمى الأسباب الدافعة ، وهي تعني أمرين في وقت واحد الأمر الأول الحالة القانونية أو الواقعية وهذا هو بالفعل السبب في القرار الإداري، و الأمر الثاني في النتيجة التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها وهذا هو الغرض في القرار، وعليه فإن الأسباب الدافعة تقوم مقام ركن السبب و الغرض معا [2].

و قد ذهب بعض الفقه في تأييده لإلحاق عيب السبب بعيب الانحراف بالسلطة إلى أن الغاية حالة نفسية، فإذا كانت مشوبة بحيث لا يلهي رجل الإدارة عن الصالح العام شئ، فإن إدراكه للوقائع يكون سليما، فإذا قام مصدر القرار بذكر سبب له لا وجود له عند إصداره، فإنه يكون شغل بمصلحة أخرى من مصلحة شخصية أو عاطفية أو مادية ، و بالتالي يكون قد انحرف بالسلطة، لأن الانحراف بالسلطة هو انشغال عن المصلحة العامة، و عليه فالعيب الذي يصب القرار في سببه هو من قبيل الانحراف بالسلطة[3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 228 و ما بعدها .

[2] - Jeze Op.cit .p. 370

[3] سعاد الشرقاوي، الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب، تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلة العلوم الإدارية، العدد 3، لسنة 15، ص 1969 .

ولكن فات هذا الرأي أن ذكر رجل الإدارة لسبب غير موجود، ليس بشرط أن يقع بسوء نية ، فقد يكون نتيجة لخطأه، كما لو وقع رجل الإدارة تحت تأثير تفسير خاطئ أو فهم غير صحيح ، حيث أن الانحراف لا يقتصر على مجانية المصلحة العامة فحسب، فهناك انحراف عن الهدف المخصص و هو الصورة الثانية للانحراف بالسلطة التي لا يشترط توافر سوء النية[1] .

إذا كان هذا هو موفق هذا الاتجاه، فإن هنا من وقف موقف مغايرا له و هو ما سنتطرق إليه في الفرع التالي.

الفـــرع الثالـث

الاتجاه القائل بركن السبب في القرار الإداري و استقلالية عيب السبب

يعتبر أصحاب هذا الاتجاه و الذي تبناه العديد من الفقهاء أن ركن السبب ركنا فعالا من أركان القرار الإداري، بحيث لا يمكن أن يقوم أي قرار دون سبب أي دون وجود حالة واقعية أو قانونية تكون علة وجوده و إصداره، وعلى أساس الربط بين أركان القرار الإداري ووسائل الإبطال المختلفة مع إسناد كل وسيلة من تلك الوسائل إلى ركن من أركان القرار الإداري، فإن عيب السبب يرتبط بركن السبب كركن من أركان القرار الإداري ، ونتيجة لاستقلالية هذا الركن عن باقي الأركان فإن العيب الذي يشوبه

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 230 .

هو عيب مستقلا بذاته عن باقي العيوب الأخر كونه مرتبط بركن مستقل فبالتالي يكون العيب الذي أصابه مستقلا كونه مرتبط به ، وعليه يشكل وجها للإلغاء قائمة بذاته[1].

على هذا الأساس ذهب الفقه الفرنسي إلى تأكيد ميل مجلس الدولة الفرنسي لاعتبار عيب انعدام الأسباب هو عيبا مستقلا حيث قضي بإلغاء القرار الصادر بنقل المدعى من وظيفته إلى وظيفة أخرى بناء على طلبه، ونتيجة لعدم صحة تقديم المدعى ذلك الطلب ونتيجة لعدم قيام تلك الواقعة انتهى مجلس الدولة بإلغاء القرار لاعتباره مؤسسا على سبب غير موجود، وعلى هذا الأساس فإن تخلف ركن السبب يؤدي إلى بطلان القرار و بالتالي إلغاءه من طرف القضاء لأن الأركان الأخرى لا تقوم مقامه كونه مستقلا عنها .

كما ذهب فريق أخر من الفقه الفرنسي إلى تأييد استقلالية عيب انعدام الأسباب على الأقل حينما لا تكون سلطة الإدارة مقيد بالأسباب التي يرى المجلس أنها غير قائمة في الواقع و القانون.

و قد أخد غالبية الفقه المصري بهذا الاتجاه، فهم الآخرون يرون أن عيب السبب عيب مستقلا بذاته، ويعتبر وجها للإلغاء قائما بذاته و ذلك بعد أن ربطوا ركن السبب كركن مستقل عن باقي الأركان الأخرى في القرار بالعيب الذي يصب و الذي هو عيب السبب نتيجة انعدامه وهذا أمر منطقي في نظرهم[2].

---

[1] محسن خليل ، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1989، ص 157 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 233 و ما بعدها.

وعلى هذا الأساس يبررون هذه الاستقلالية بقولهم أنه إذا كانت صعوبة التفرقة بين سبب القرار الإداري و غايته من الناحية العملية، وهي سند الاتجاه المنكر في رفضه لاعتبار عيب انعدام الأسباب وجها مستقلا من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري ، فإن بعض الفقه لا يسلم بهذه الصعوبة، حيث أن ركن الغاية أو الهدف هو النتيجة النهائية التي يهدف رجل الإدارة إلى تحقيقها مباشرة من وراء القرار، أما السبب فهو الحالة القانونية أو الواقعية التي أثارت في دهن رجل الإدارة إصداره، وعليه فالسبب هو أمر مادي ملموس خارج عن إرادته، وهو الذي حركها ودعا إلى تدخلها وليس متولدا عنها بأي حال من الأحوال، لهذا الفارق يتضح أكثر إذا ما رجعنا إلى التوقيت الزمني للوجود الخارجي لكل منهما، فللسبب أسبقية على الغاية كما أن ركن الغاية من القرار الإداري هو عنصر دو طابع شخصي معنوي في الحين أن ركن السبب دو طابع مادي ملموس [1].

كما نشير أيضا إلى الموقف الذي اتخذه الأستاذ " **جوزو Jéze** " وهو خاص بمناسبة عنصر السبب. فبعد أن أوضح أهمية هذا الركن الذي أطلق عليه اصطلاح الباعث الدافع بالنسبة لأركان القرار الإداري، ذكر أن هذا الباعث الدافع إنما يتمثل في اعتبارات واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة بالقيام بأعمال قانونية معينة.

[1] مصطفي عفيفي ، مبادئ القانون الإداري، مقتبس عن د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ... ، المرجع السابق ص 234و ما بعدها .

و لما كان هذا الباعث الدافع مجرد اعتبارات يرجع تقدير أمرهـا إلـى مـصدر القرار الذي يكون له حسب تقديره إصدار القرار أو عدم إصداره، فإنه يتصف بطبيعـة شخصية غير موضوعية[1].

وعليه فإن الأستاذ " **جوزو Jéze** " في موقفه الخاص اعتـرف بـركن الـسبب كركن في القرار الإداري لكنه وصفه بالطابع الشخصي فهو في هذه الحالة أخلـط بـين ركن السبب و الغاية التي تعتبر النتيجة النهائية لإصدار القـرار من طـرف رجـل الإدارة، و بالتالي فإن تحليل ركن السبب على هذا الأساس الشخصي قد أثار الكثير مـن النقد، وذلك لكون ركن السبب يتمثل في حالة واقعية أو قانونية موضوعية مجردة تسبق العمل القانوني، بحيث قيامها يستقل عن شخص رجل الإدارة و مـا يـدور فـي دهنـه ونفسيته، وعلى هذا الأساس فإن هذه الحالة التي تكن أساس القرار وعلة وجوده لا يمكن أن تتصف إلا بصفة موضوعية غير شخصية.

إلى جانب هؤلاء الفقهاء نجد أيضا الفقيه العميد " **بور نـار Bonnard** " الـذي اعتبر هو الأخر ركن السبب ركنا مستقلا عن باقي الأركان الأخرى بحيث نادي بعنصر السبب على أساس موضوعي، و أطلق عليه اصطلاح الباعث ، بحيث أكد على أن كـل عمل إداري يجب أن يقوم على سبب يكون علة إصداره و أساس وجوده، فهو ينظر إلى السبب على أنه السابقة التي تتقدم القرار، إذ أنه لا يمكن تصور صدور قرار دون تحقق

[1] إبراهيم محمدعبد العزيز شيحا، المرجع السابق ، ص 647.

حالة واقعية أو قانونية، و بالتالي يؤكد بقوله هذا على أن ركن السبب ركنا فعالا ومستقلا عن باقي الأركان الأخرى المكونة للقرار وهو شرطا أساسيا لازما لمشروعية كل قرار إداري .

ولما كانت مشروعية السبب تعتبر ركنا مكونا و أساسيا قائما بذاته عن باقي الأركان الأخرى في القرار الإداري ، فإن عدم مشروعيته تعتبر وجها للإلغاء مستقلا بذاته عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى . وهذا ما نادي به العميد " **بور نار Bonnard** " حينما قرر أن عدم صحة السبب سواء من الناحية المادية أو القانونية تعتبر وجها قائما بذاته لعدم المشروعية المادية[1].

كما نجد أيضا الأستاذ " **دي لوبادير De laubadére** " الذي اعتبر أن عدم مشروعية السبب أو الخطأ في الحالة الواقعية أو القانونية وجها مستقلا للإلغاء عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى.

أما الأستاذ "**محسن خليل** " هو الأخر عند تحليله لأراء الفقهاء، قال باستقلالية ركن السبب عن باقي الأركان الأخرى و بالتالي استقلالية العيب الذي يصيب هذا الركن وهذا بعد الربط بين أركان القرار الإداري و العيوب المختلفة، ذلك بتقسيم أوجه الإلغاء بالرجوع إلى عناصر القرار الإداري و إسناد كل وجه من أوجه الإلغاء إلى مشروعية كل ركن من أركان القرار الإداري. ولما كان السبب ركنا قائما بذاته استقل معه العيب

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص648.

الذي يصيبه و الذي يرتبط بالحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار عن العيوب الأخرى، و التي يتصل كل منها بركن من أركان القرار.

و عليه يحتم قوله على أن عيب السبب يستقل عن وجه مخالفة القانون الذي يتصل بمحل القرار الإداري ، وعن عيب الانحراف بالسلطة الذي يرتبط بالغاية المراد تحقيقها من إصداره [1]، ومن باب أولى عن عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص، وبنفس الموقف أخذ الدكتور عبد العزيز شيحا [2].

أما الأستاذ " **خميس السيد إسماعيل** " هو الأخر يربط بين أركان القرار الإداري وينادي باستقلالية عيب السبب عن باقي الأوجه الأخر ، وهو يؤكد أن عيب السبب يوجد إلى جانب العيوب الأخر كعيب مستقل، مصطلحا عليه بعيب انعدام الباعث .

ويضف إلى هذا قوله أنه << لا يقصد بالباعث في هذا المجال الغرض أو الهدف من إصدار القرار ، بل المقصود هو الأسباب و الظروف الواقعية أو القانونية التي تحدث قبل إصداره وتدفع إلى وجوده >>[3].

و أخيرا إذا كان السبب ركنا هاما و أساسيا في صحة القرار الإداري ، نتيجة استقلاليته عن باقي الأركان الأخرى ، وتخلفه يشكل وجه من أوجه عدم المشروعية التي تؤدي بالقرار إلى البطلان ، هذا بإجماع القضاء و الفقه الغالب، وعلى هذا الأساس يكمن قدر أهمية القضاء في بحث الأسانيد و الدوافع الموضوعية التي حددت بالإدارة

---

[1] محسن خليل، المرجع السابق ، ص 581

[2] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ،ص 649.

[3] خميس السيد إسماعيل ، قضاء مجلس الدولة، مقتبس عن المستشار. لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس، المرجع السابق ص 363، وما بعدها .

لإصداره، و ذلك عن طريق بسط رقابته الكاملة على تلك الأسباب والدوافع التي من أجلها تم صدور القرار من طرف الإدارة .

فما هي حدود هذه الرقابة، لاسيما في القرارات التي تمس بالحريات العامة للأفراد ؟ هذا ما ستتم الإجابة عليه بالتفصيل و التحليل في الفصل الموالي الثاني.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري و إثباته

في الأساس تخضع جميع القرارات لرقابة القضائية، ولكن وضع هذه الرقابة يختلف بحسب النظام القضائي الذي تسير عليه الدولة إذا كانت تأخذ بالنظام القضاء المزدوج أو الموحد[1].

فرقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري تعد من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، و لكن برغم ما تحظى به هذه الرقابة القضائية من أهمية في الوقت الحاضر فإنها قد نشأت في وقت متأخر و لا حق لنشأة جميع أوجه الإلغاء.

و مما لاشك فيه أن إعلان الأسباب القانونية و الواقعية في صلب القرار الإداري نفسه يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب. لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملما بأسباب القرار حتى يستطيع أن يبسط رقابته عليها [2].

فإذا كان الأصل وفقا لقرينة الصحة في القرارات الإدارية أن القرارات غير المسببة قد صدرت صحيحة و قائمة على سبب صحيح، وعلى من يدعى العكس إقامة الدليل على ذلك[3]، لهذا فإن للإثبات أهمية بالغة في الكشف عن العيب الذي يصب ركن السبب في القرار.

على هذا أساس ، فما هي حدود هذه الرقابة؟ وما هي مستوياتها؟ وما أهمية التسبيب وما دوره في الرقابة و الإثبات؟ وعلى من يقع عبء الإثبات أما القضاء في حالة الإدعاء بعدم صحة الأسباب ؟

---

[1] حسين محمد عواضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بدون سنة لنشر، ص 142 .

[2] محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 92 .

[3] حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة ...، المرجع السابق ، ص940 .

فكشف الغطاء عن هده التساؤلات و الإجابة عنها سنتناولونه بالدراسة من خلال مبحثين يدور أولهما حول حدود الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري و ثانيهما حول حكم تسبيب القرار الإداري و إثبات السبب .

المبحث الأول

حدود الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري

إذا كان القضاء الإداري قد استقر على بسط رقابته على الحالة الواقعية أو القانونية التي استندت إليها الإدارة بوصفها سببا لقرارها، فإن الملاحظ أن هذه الرقابة ليست على درجة واحدة ، بل يتفاوت مداها بحسب طبيعة القرار المطعون فيه لعيب السبب .

ويمكن ترتيب حدود و مدى الرقابة على عدم صحة السبب في القرار الإداري نتيجة عيب أصابه إلى ثلاثة مستويات متدرجة، و هو ما ستتم دراسته بالتفصيل و التحليل من خلال المطالب الثلاثة التالية: أولها الرقابة على الوجود المادي للوقائع وثانيها الرقابة على التكييف القانوني الذي خلعته الإدارة على الوقائع، وأخير مستوياتها هي الرقابة على أهمية وخطورة السبب ، وهي رقابة متقدمة المستوى لا تخضع لها القرارات الإدارية إلا استثناءا [1].

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 318.

المطلب الأول

الرقابة على الوجود المادي للوقائع وتطبيقاتها

إن التحقق من الوقائع تعتبر الوجه الأول من أوجه الرقابة على عنصر السبب في القرارات الإدارية، فإذا تبين أن الوقائع التي استندت إليها السلطة الإدارية لإصدار قرارها لا وجود لها، و الوقائع غير صحيحة، كان القرار باطلا لخطأ الحالة الواقعية التي استند إليها القرار[1].

وعليه فكيف تتم هذه الرقابة، وما هي تطبيقاتها؟ وهو ما ستتم دراسته من خلال الفرعين التالين نتناول في الأول الرقابة على الوجود المادي للوقائع، وفي الثاني تطبيقاتها في الواقع.

الفرع الأول

الرقابة على الوجود المادي للوقائع

في إطار الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري يفرض القاضي الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراها باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي دافع إصداره، ومن تم يقع القرار باطلا إذا ما تبث عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصداره من وقائع[2].

و على ذلك قد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر و الجزائر ولبنان و الأردن...الخ، حيث يرى كل منهم أن القرار الإداري في كافة الأحوال

---

[1] محسن خليل، قضاء ... ، المرجع السابق، ص 125.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 247.

و الظروف، ومهما كانت سلطة الإدارة بصدده مقيدة أو تقديرية في الظروف العادية أو الاستثنائية يكون مشوب بعيب السبب و قابلا للإلغاء إذا تبث أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وسوء كانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها[1].

لهذا يمكن القول بأنه بعد أن كانت الإدارة في نطاق قراراتها التقديرية حرة في إيجاد الوقائع التي يقوم عليها قرارها دون أن يكون للقضاء حق التثبيت من وجود هذه الوقائع، أصبح الاستناد إلى الوقائع خاضع للرقابة القضائية لتثبيت من وجودها في كل حالات السلطة المقيدة أو التقديرية.

فالرقابة على الوجود المادي للوقائع تشكل أولى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار و الحد الأدنى لتلك الرقابة، بحيث تشمل كل القرارات الإدارية على الإطلاق، و ذلك على عكس الرقابة على التكييف القانوني للسبب و الرقابة على الملاءمة[2]، وهو ما سوف نراه لاحقا.

ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسسا صادقة ولها قوام في الواقع ، وهذا تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته، بمعني أن تظل تلك الوقائع قائمة

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى...، المرجع السابق، ص 318 و ما بعدها .
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 248.

لحين إصداره، إضافة إلى ضرورة أن تكون تلك الوقائع محددة بدقة وعليه اتجه القضاء لاسيما المحكمة الإدارية العليا بمصر[1] إلى اعتبار القرارات الإدارية المبنية على وقائع مادية عامة أو غامضة أو مجهولة قرارات خالية من الأسباب ، أي أن الوقائع الغامضة أو المرسلة دون تحديد لا يمكن اعتبارها سندا صحيحا للقرار الإداري ولا يمكن أن يقوم عليها. و إلى جانب شرط التحديد لابد أن تكون تلك الوقائع المكونة للأسباب المادية في القرارات الإدارية جدية ومشروعة، وقد سبق لنا أن تناولنا هذه الشروط بالذكر[2] عند تعرضنا للشروط الواجب توافرها لصحة الوقائع المادية.

ولا يكفي مجرد قيام الوقائع المادية في عنصر السبب لتبريره و إنما يتعين أن يكون المدعي مسؤلا عنها، فإذا اتضح أن الوقائع المنسوبة إليه و التي قام عليها القرار المطعون فيه غير صحيحة إما لعدم صحة واقعيتها أو لعدم مسؤولية المدعي شخصيا عنها، يكون القرار المذكور في هذه الحالة قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه[3].

فرقابة القضاء الإداري لصحة وجود الوقائع المادية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا. فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 226.
[2] لتفاصيل أكثر راجع، ص 28 و ما بعدها من المذكرة .
[3] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص 320 و ما بعدها .

على فرض وجودها ماديا لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب[1].

إذا كانت هذه ماهية الرقابة على الوجود المادي للوقائع، فإن لها تطبيقات هو ما سنتطرق إليه الآن في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائع

ومن أشهر تطبيقات القضاء الإداري لحالات انعدام الوجود المادي للوقائع نذكر أهمها :

1/ القضاء الفرنسي و الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

يعتبر التحقق من الوقائع المادية في القرار الإداري الوجه الأول من أوجه الرقابة على العيب الذي يصيب ركن السبب، كما سبق لنا و أن ذكرنا، فإذا تبين أن هذه الوقائع لا وجود لها كان القرار مشوبا بعيب السبب[2].

ومنه فقد كان مسلك مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق هذه الرقابة عبر مراحل، حيث تحول من مرحلة الامتناع عن الرقابة المادية للوقائع المبررة لاتخاذ القرار المكون لركن السبب فيه، إلى فرض هذه رقابته على هذه الوقائع في حكم " **مونو**. Monod " سنة 1907، بحيث تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار إداري بإحالة

[1] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 92.
[2] فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان، 2005 ص 366.

الطاعن على المعاش بناءا على طلبه، وقيام الطاعن بإنكار تقديمه لهذا الطلب، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة أوضحت أن قرارها اتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها[1].

بعد هذا الحكم فإن الرقابة على الوقائع تحققت بشكل قاطع لا شك فيه، و هذا ما يظهر جليا من خلال تتابع الأحكام فيما يخص هذا الشأن ، ومن أشهرها حكم " **دسي** . Dessay " الصادر سنة 1910، و حكم " **كامينو** . Camino " الشهير و الصادر بتاريخ 1916/01/14 حيث أكد الأستاذ " **كورنيال** . Corneille " أنه << إذا كان لا يمكن لمجلس الدولة أن يقوم ببحث ملاءمة إصدار القرارات التي يطعن فيها عن طريق دعوى تجاوز السلطة، فإن له مراقبة الوقائع المادية التي كانت سبب إصدار هذه القرارات >> [2].

تم قام مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك بإلغاء القرار الصادر بإحالة الطاعن إلى التقاعد في قضية " **تريبو**. Trépont " لعدم ثبوت الواقعية التي اعتمدت عليه الإدارة كسبب قانوني للقرار المطعون فيه، وهي تقديم طلب من الطاعن بإحالته إلى التقاعد، و أن قرار الإحالة صدر بناءا على طلبه في حين أنه لم يتقدم هذا الأخير بأي طلب للتقاعد بل يرغب في الاستمرار في عمله الوظيفي.

وتطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي مع مرور الوقت في رقابته على سبب القرار الإداري من حيث فحص الوقائع المادية في القرارات، بحث ألغي القرارات

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء...، المرجع السابق، ص 250 .
[2] محسن خليل، قضاء... ، المرجع السابق، ص 125.

الإدارية التي صدرت بفصل موظفين بحجة إلغاء الوظائف التي كانوا يشغلونها خاصة إذا اتضح للمجلس أن الإدارة اتخذت هذا الأمر دريعة لفصل الموظف كما حدث في قضية " **لوفرنس** . Lefranc "[1].

فاستمر تطور مجلس الدولة الفرنسي في مراقبة الوقائع المادية بصدد الفصل من الوظائف بسبب المرض مع عدم صحة هذه الحالة التي بني عليها قرار الفصل ، أو إذا ما زعمت الإدارة أن الإحالة على الإستداع كانت بناءا على طلب المدعى بينما لم يتقدم هذا الأخير بمثل هذا الطلب .

و بهذا تنوعت تطبيقات القضاء الفرنسي لرقابة الوجود المادي للوقائع وتطورت أكثر في أحكام أخرى عديدة، حتى أصبح من المتعذر على حد قول العميد"**فيدال** Vedel" << أن يكون لمثل هذه الرقابة مظهر عام موحد [2] >> .

هكذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على ممارسة رقابته على الوجود المادي للوقائع ، بحيث يحكم بإلغاء القرارات الإدارية إذا ثبت له أن الإدارة قد استندت إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية.

2/ بالنسبة للقضاء الجزائري :

لقد سار القضاء الإداري الجزائري على النهج الذي اتبعه مجلس الدولة الفرنسي، و راقب الوجود المادي للوقائع الدافعة لإصدار القرار الإداري، بحيث شملت هذه الرقابة كافة ميادين النشاط الإداري، و بخاصة مجال القرارات التأديبية و تلك

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء ...، المرجع السابق، ص 251 .

[2] Vedel: Essai sur la notion de cause . P 74 . مقتبس عن، إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 631.

الماسة بالحقوق و الحريات العامة، بحيث يسعى القاضي الإداري الجزائري أثناء رقابته للقرار الإداري إلى التأكد أولا من الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار.

و عليه فإن من تطبيقات هذه الرقابة في القضاء الإداري الجزائري، نجد أن المجلس الأعلى قد كشف في كثير من الحالات عن عدم صحة الوقائع المادية أثناء بسط رقابته على بعض القرارات المطعون فيها، نذكر منها على سبيل المثال فيما يخص مجال التأديب إلغائه لقرار إداري صادر في حق مدير أحد المستشفيات بعد أن تم عزله و إقصاءه من وظيفته بسبب ارتكابه خطأ أدي إلى اضطراب المرفق حسب قول الجهة المصدرة للقرار، و بعد فحص المجلس لوقائع القضية تبين له عدم ثبوت هذه الوقائع التي نسبت إلى المدير المعزول، و أن القرار الصادر يقوم على وقائع مادية لا أساس لها من الصحة، مما جعل معها انعدام السبب و من تم أصدر المجلس قراره بالإلغاء القرار بتاريخ 1968/09/13[1].

كذلك حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 1981/07/11 في ملف القضية رقم 22236، قضية (أ.ر) ضد والي ولاية الجزائر و رئيس دائرة بئر مراد رايس، حيث ألغي قضاء الغرفة الإدارية المذكورة بموجب هذا الحكم قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس الصادر في 29 ماي 1979، نتيجة غياب الوقائع المادية، و هو ما تم التفصيل فيه سابق في الفصل الأول[2].

[1] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 188.
[2] أنظر تفاصيل القضية في الفصل الأول من المذكرة، ص 55 و ما بعدها

و من قرارات مجلس الدولة الجزائري فيما يخص هذه الرقابة، قراره الصادر في 2000/01/31 في قضية والي ولاية مستغانم ضد الجمعية المسماة منتجي الحليب، حيث ألغى المجلس قرار الوالي الصادر عنه في 1996/04/15 و القاضي بتوقيف نشاط هذه الجمعية، بعد أن كانت الجمعية قد استلمت و صل التأسيس في 1995/01/31 لممارسة نشاطها[1].

3/ <u>بالنسبة للقضـــاء المصـــري</u> :

لقد عمل القضاء الإداري المصري أيضا على فرض رقابته على الوقائع الماديـــة بعد أن أعلنت محكمة القضاء الإداري و المحكمـــة الإداريـــة العليـــا بمـــصر حقهمـــا و اختصاصهما بمراقبة الوجود المادي للوقائع[2].

وقد شملت هذه الرقابة للوقائع جميع ميادين النشاط الإداري، وخاصـــة المجـــال التأديبي و قرارات الفصل عن غير الطريق التأديبي ، و في نطـــاق قـــرارات الـــضبط المتعلقـــة بحمايـــة النظام العام ، و قرارات إبعاد الأجانب أو الترخيص بالإقامة[3].

بهذا أخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بعد إنشائها سنة 1955 في مراقبة الوقائع المبررة لإصدار القرارات للتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع، حيث أصدرت العديد من الأحكام القضائية تطبيقا لهذه الرقابة على الوجود المادي و الذي جعلته مبدأ من مبادئ الرقابة على القرارات الإدارية ، فقد قضت المحكمة في المجال التأديبي بأنه << ومـــن حيـــث أن سبـــب القرار التأديبـــي في نطاق الوظيفة العامة هو

[1] انظر، تفصيل القرار، الملحق رقم 04.
[2] محسن خليل، قضاء ...، المرجع السابق، ص 126.
[3] عبد الغني بسيوني ،القضاء ...، المرجع السابق، ص 251 و ما بعدها.

إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها، فإذا لم يثبت في حقه شيء من ذلك كان القرار الصادر بمجازاته فاقدا لوجود الوقائع المادية و بالتالي فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفا للقانون. حيث أن الحكم الصادر في 1968/12/28 و الذي اعتبرت فيه المحكمة أن الوقائع المادية المنسوبة إلى المدعي أثناء بعثته لا تعتبر إخلال منه بواجباته أو خروجا على مقتضياتها، وعليه فإن القرار المطعون فيه الصادر بمجازاته بالخصم من مرتبه يكون فاقد لركن السبب بسبب انعدام وجود الوقائع المادية التي بني عليها القرار و هو الأمر الذي يتعين معه إلغاءه >>[1].

و في حكم أخر متعلق بالاستقالة و الصادر عن نفس المحكمة بتاريخ 1966/11/12 أوضحت المبدأ الذي يحكم هذا الموضوع بقولها << إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الصادر بقبولها، و إنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائما لحين صدور القرار مستوفيا شروط صحته شكلا وموضوعا >>[2].

أيضا من تطبيقاتها قرار مجلس الدولة المصري الصادر في 1949/02/24 حيث قام بإلغاء القرار الصادر بإحالة موظف على الإستداع بحجة مرضه إذ ثبت أن الموظف عند صدور هذا القرار لم يكون مريضا، بل كان يزاول

[1] حكم للمحكمة الإدارية العليا بمصر،مقتبس من ، عبد الغني بسيوني ، نفس المرجع السابق، ص 251 و ما بعدها.
[2] عبد الغني بسيوني ، نفس المرجع السابق، ص 251 و ما بعدها.

عمله، فغياب الوجود المادي للواقعة التي بني عليها القرار الخاص بالإحالة على الإستداع جعلت مجلس الدولة يلغيه [1].

4/ بالنسبة للقضاء اللبناني :

فالقضاء اللبناني هو الأخر أعلن حقه في مراقبة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها من ناحية وجودها وصحتها من طرف مجلس شوري الدولة[2].

فمن ناحية التحقق من وجود الوقائع المادية، قرر المجلس اللبناني << بما أن القرار المطعون فيه يتضمن أن المستدعي صرف من الخدمة بناء على طلبه المقدم منه، و بما أن الاستقالة ليس لها أثر في الأوراق وليس من إشارة عنها... و بما أن القرار المطعون فيه مبنيا على واقعة مغلوطة، و الغلط في الوقائع سبب من أسباب البطلان...>>[3].

كما فرض المجلس اللبناني رقابته على صحة الوقائع في أحكام عديدة فلقد قرر المجلس في أحد أحكامه بقوله << حيث أن القرار قد صرف المدعي (عزل المدعي) بسبب عدم كفاءته المسلكية و الأخلاقية ... وحيث أنه لم يرد في ملف المدعى الشخصي مبرر من الإدارة أي أية إشارة إلى كفاءة أو عدم كفاءته المسلكية و الأخلاقية... فيكون

[1] حكم لمجلس الدولة المصري صادر في 1949/2/24، مقتبس من، سليمان محمد الطماوي، النظرية ...، المرجع السابق ،ص 56 .
[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 631.
[3] قرار 133 صادر عن مجلس الشورى اللبناني بتاريخ 1962/03/21 ، مقتبس من ، إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 631.

القرار المطعون فيه باطلا لعدم ثبوت الوجود المادي للوقائع التي بني عليها قرار العزل >>[1].

5/ بالنسبة للقضاء الأردني:

أما بالنسبة للقضاء الإداري الأردني فقد صدرت أحكام عديدة عن محكمة العدل العليا تدل بوضوح على أنها مستقرة في أحكامها على بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع.

من تطبيقات هذه المحكمة في هذا الصدد حكمها الذي جاء فيه << إذا قرر مجلس الوزراء إحالة المستدعى على التقاعد بسبب أنه بلغ الستين من عمره فإن القرار المطعون فيه يكون مسببا على هذا الأساس ويخضع هذا السبب للرقابة القضائية ، فإذا تبين للمحكمة أن المستدعي لم يبلغ الستين من عمره حين أحالته على التقاعد، فإن قرار إحالته على ذلك يكون مستندا على واقعة غير موجودة وغير سليمة ويستحق الإلغاء[2].

بعد أن تطرقنا إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع، ننتقل إلى الرقابة على التكييف القانوني لها في المطلب الثاني.

---

[1] قرار 725 صادر عن مجلس الشورى اللبناني بتاريخ 1962/10/31 ، مقتبس من ، إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... المرجع السابق، ص 631.

[2] فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء... ، المرجع السابق، ص 368 .

المطلب الثاني

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع وتطبيقاتها

إذا كان العيب في الحالة الواقعية هو الوجه الأول لعيب السبب، فإن العيب في الحالة القانونية هو الوجه الثاني لهذا العيب، بمعنى أن تتضمن هذه الوقائع الخصائص التي يتطلبها القانون[1].

فكييف تتم هذه الرقابة وما تطبيقاتها في الواقع العملي؟ هذا ما سوف نراه بالتفصيل من خلال الفرعين التالين ، الأول نسلط الضوء فيه على ماهية هذه الرقابة و الثاني تطبيقاتها.

الفرع الأول

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

لم يكن التكييف القانوني خاضع لرقابة القضاء، حيث كان في فترة من الزمن يعتبر مسألة وقائع لا مسألة قانون، لذا فلم يكون من الجائز إخضاعه لرقابة قضاء تجاوز السلطة . أما في الوقت الحاضر فقد اعتبر مسألة قانونية أو عمل قانوني.

ومنه فهو عملية تفسير للقانون تفرض التوصل إلى عملية تطبيقه على الواقعة، و لم يعود لوصف عملية التكييف هذه بأنها مسألة وقائع أو قانون أي قيمة تذكر، وذلك لأن كل من قضاء مجلس الدولة في فرنسا و مصر و الجزائر ومن سار على نهجهم أصبحا قضاء وقائع و قانون في آن واحد.

[1] [1] فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء... ، المرجع السابق، ص 370

و تدعو الحاجة إلى التكييف القانوني للوقائع عندما يحدد القانون وصفا عاما في الوقائع التي يجب أن يستند إليها قرار الإدارة و عندئذ يجب أن تكون الوقائع متفقة مع الوصف الذي أراده المشرع لها و إلا فإنها لا تكون دافعا مشروعا لإصدار القرار.

حيث يبسط القاضي الإداري كقاعدة عامة رقابته للتحقق من أن قرارات الضبط الإداري مثلا تستند إلى وقائع تصلح قانون لتبريرها ، بأن يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به، فإذا توافر في الوقائع مثل هذه الصفات ، فإنه القضاء يعتبرها كافية لتبرير القرار.

كما هو الحال كذلك بالنسبة لقرار الجزاء التأديبي ، بعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب من شمله القرار للواقعة التي نسبت الإدارة إليه اقترافها، يتجه إلى البحث في تلك الواقعة لمعرفة ما إذا كانت تشكل جرما تأديبيا يبرر قرار الجزاء، أم أنها على العكس من ذلك فيبطل القرار.

فإذا كانت عملية التكييف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية و نصوص القانون، فإنه يجب ألا نغفل ما تتضمنه هذه العملية من جانب إنشائي خلاق،ينأى بها عن أن تكون مجرد عمل آلي يتم به ملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص[1].

وفي سبيل إنزال القاضي لحكم القانون على الواقعة التي استندت إليها الإدارة بعد تأكده من ثبوتها، يسلك في ذلك أحد طريقتين أو كلاهما، فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدي تطابقها مع القانون، و إما أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدي انطباقه

[1] محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص 53.

على الواقعة، فإذا ثبت عدم صحة التكييف في الحالة الأولى أو عدم تطابقها مع القانون في الحالة الثانية، كان القرار مشوبا بعيب يؤدي إلى إلغائه[1].

على هذا أساس فإن عملية التكييف تقتضي من القاضي الإداري أن يسعي أولا للتوصل إلى تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية و التجريد بإعطائها معني أكثر تحديدا و أقل عمومية، تم يحاول بعد ذلك أن يرفع الواقعية الفردية إلى مستوي عمومية نص القانون بتجريدها عن طريق إغفال كل الجوانب عديمة الجدوى، و العمل على إبراز الصفات التي تميز الواقعة فحسب من الناحية القانونية، وبذلك يمكن التوصل إلى قيام التطابق بين النص و الوقائع.

لا ريب في أن هناك من الأفكار القانونية ما تكون واضحة بطبيعتها مثل فكرة (ألعاب القمار) المحرمة، إلا أن هناك من الأفكار ما يصعب تحديدها إلا من خلال الفحص الشامل لظروف الحالة الواقعية بحيث لا يمكن الفصل بينها فيختلط التكييف بتقدير الوقائع مثل فكرة الخطأ التأديبي، ولكي يتوصل القاضي الإداري إلى تطبيق هذه النصوص عليه أن يقوم بتحديد معالم الفكرة الواردة فيها حتى يمكن التأكد من أن الوقائع التي استندت عليها الإدارة تندرج فعلا في إطارها، فيقوم بالتحقق من توافر الخطأ التأديبي و الذي من أجله تم صدور القرار ، وقد يختلف أثناء ذلك مع الإدارة في إطار تفسيره لمقصد المشرع أثناء البحث فالإدارة تدخل تصنيف الذنب مثلا

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 249 و ما بعدها.

على أنه من الدرجة الثانية وفق فهمها للقانون و القاضي قد يراه في درجة غير تلك التي رأتها الإدارة و بالتالي الكل يكون له تفسيره و تكييفه لتلك الواقعة[1].

لهذا فقد استقر الفقه و القضاء الإداري على أن إسباغ الوصف القانوني على الوقائع ليس من إطلاقات الإدارة، بل سلطتها في هذا الشأن مقيدة وتخضع لرقابة القضاء الإداري، (أي سلطة الإدارة في تكييف السبب سلطة مقيدة) و هذا ما يظهر جليا من خلال أحكام القضاء، والتي نذكر منها ما قضت به محكمة القضاء الإداري بمصر بقولها << ... وقد يكون مثال النزاع من هذه الناحية ناحية السبب... التكييف القانوني لهذه الأفعال بغرض حصولها، وهل تكون الجريمة التأديبية طبقا للقانون، وليس من شك في أن سلطة الإدارة من هذه الناحية مقيدة >>[2].

كما تمتد رقابة القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية إلى رقابة التكييف القانوني للوقائع لتحقق من أنها تصلح قانونا لتبرير الإجراء، بأن يكون من شأنها الإخلال أو تهديد النظام العام[3].

و للقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع و صحة تكييفها القانوني، وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات الإدارية " سلطة التأديبية مثلا " المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها ليستأنف النظر بالموازنة و الترجيح فيما يقوم لذي السلطات الإدارية " سلطة التأديبية المختصة مثلا " من دلائل وبيانات و قرائن الأحوال إثباتا أو نفيا في خصوص قيام أو

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 322 و ما بعدها.
[2] عبد الحكم فودة، الخصومة...، المرجع السابق، ص 81 وما بعدها .
[3] عدنان عمر مبادئ القانون الإداري الطبعة الثانية ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2004، ص44 وما بعدها.

عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب بل هذه السلطات حرة في تقدير تلك الدلائل و قرائن الأحوال تتخذها دليلا إذا اقتنعت بها ، وتطرحها في حالة الشك ، و عليه فبالرغم من أن سلطة الإدارة سلطة تقديرية في تكييف الوقائع إلا أنها تخضع لرقابة القضاء، وهذه الرقابة لا تعتبر إحلالا من طرف القاضي الإداري نفسه محل السلطة الإدارية كما سبق و أن ذكرنا.

بل أن الرقابة التي للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستفادة من أصول موجودة أو تم إثباتها من طرف السلطات الإدارية وفق تكييف سليم لتلك الوقائع وكانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا هنا القرار يكون قد قام على سببه وكان مطابقا للقانون، ومنه يكون قد تجنب الإلغاء [1].

إذا كانت القاعدة كما استقر القضاء الإداري على أن جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء على تكييفها القانوني، فإنه يرد على هذه القاعدة استثناء هام، مفاده انحسار تلك الرقابة عن بعض القرارات حيث تقف الرقابة عليها عند حد التأكد من الوجود المادي للوقائع فقط ، وذلك لاعتبارات تقتضيها الطبعة الخاصة لتلك القرارات، وهذا ما طبقته دول عديدة في مجال الرقابة على التكييف القانوني للوقائع كفرنسا ومصر مثلا وهو ما سوف نوضحه عند تعرضنا للتطبيقات هذه الرقابة في الفرع الموالي بذكر هذه الاستثناءات .

[1] عبد الحكم فودة، الخصومة ...، المرجع السابق، ص 86.

لذي فإن القضاء الإداري لا يراقب إلا تكييف الوقائع العادية ، ويمسك عن تكييف الوقائع الفنية، فعلى سبيل المثال لا تمتد رقابة القضاء الإداري إلى فحص قرار الطبيب المختص في قطاع صحي ما طالما أصدره في حدود اختصاصه وفق تقديره العلمي و نتيجة لما تبث لديه من كشف طبي لأن هذا أمر فني رخصه له القانون ولا يستطيع القاضي الإداري إبطاله أو إلغاءه طالما كان خاليا من إساءة استعمال السلطة خروجه عن اختصاصه[1].

و بعد معرفة الرقابة على التكييف القانوني لها ننتقل إلى تطبيقاتها في الفرع الموالي.

الفـــرع الثانـــي

تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

قد أرسى القضاء الإداري في العديد من الدول أسس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، و ذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين لضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون، فيحق للقاضي الإداري في هذه الحالة إلى جانب التحقق من الوجودي المادي لهذه الوقائع أن يراقب تكييف الإدارة ليتحقق من أنها مطابقة للقانون.

بحيث تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكييف الوقائع وهو ما سوف يتضح أكثر بعد عرض تطبيقات هذه الرقابة من خلال الأحكام

[1] محمود خلف الجبور، القضاء الإداري ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، (بدون سنة لطبع)، ص 104 .

و القرارات الصادرة عن القضاء في مختلف الدول و منها فرنسا، مصر، الجزائر، لبنان و الأردن... الخ.

1/ القضـــاء الفرنســـي و عملية التكيف القانوني للوقائع:

من أهم و أشهر تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي التي تقرر مبـــدأ الرقابـــة القضائية على عملية التكييف القانوني للوقائع[1].

حكمه الشهير و الذي أصدره في 1914/04/04 في قضية " **جوميـــل** Gomel " حتى أصبح هذا الحكم من الأحكام التقليدية التي يسوقها الفقه كذليل على رقابة القـــضاء الفرنسي للوصف و التكييف القانوني، وتتلخص وقائعه أن القانون الـــصادر فـــي عـــام 1911 قد فرض بعض القيود على العقارات التي تبنى بالقرب من الأماكن الأثرية حماية لها من المساس بمنظرها ومن تشويه معالمها التذكارية، ومنه رفـــضت الإدارة إعطـــاء ترخيص ببناء أحد العقارات في أحد الميادين الهامة بمدينة باريس على أساس أنـــه مـــن المناطق الأثرية التي سيؤدي مثل هذا البناء فيه إلى تشويه منظره الأثري و إزاء الطعن في القرار الإداري السالف الذكر و بعد أن تعرض مجلس الدولة الفرنسي لبحث وصف هذا الميدان و ذلك بالتعرف عما إذا كان يعد من المناطق الأثرية التذكارية الذي يـــؤدي البناء فيه إلى الإخلال بمنظره الجمالي الأثري ، حيث ثبت من خلال عملية التحقيـــق أن ميدان " **بوفو** Beauveau " الذي أراد السيد " **جوميل** Gomel " أن يبني فيه لـــيس دو طابع أثري ، أي أجاب بالنفي و بالتالي قضي بإلغاء القرار المطعون فيه نتيجـــة لخطـــأ

[1] عوابدي عمار، النظرية ...، المرجع السابق، ص 551 .

الإدارة في الوصف و التكييف ، وذلك لأن عامل عمالة " **السين** Seine " قد أخطأ في تكييف و تفسير أحكام النصوص القانونية و المتمثلة في المادة 03 من مرسوم 26 /1852/03 و المادة 118 من قانون 1911/07/13 المعدل للمرسوم السابق الذكر و الذي بموجبه أعطى الإدارة حق منح رخص البناء في الأماكن ذات الطابع الأثري[1].

ويعتبر حكم " **جوميل** Gomel "هذا أول و أشهر أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي التي قررت مبدأ الرقابة القضائية على عملية التكييف القانوني للوقائع، وعلى إثره تواترت و تكاثرت أحكام هذا القضاء التي تقرر ترسيخ هذا المبدأ و تحديد أساليب و مناهج و حدود الرقابة القضائية على عملية التكييف القانوني للوقائع.

فهكذا أصبح مجلس الدولة الفرنسي يراقب مدي توفر وجود الخطأ التأديبي المقيم و الموجب للعقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، و يتضح هذا من خلال اجتهاد المجلس في قراره الصادر في 1938/04/28 في قضية الأنيسة " **ويس** Weiss " و التي تتمثل وقائعها في كون معلمة متربصة قامت بواسطة رسالة شخصية بدعوى تلميذ معلم للحضور أثناء العطلة للاستماع لمحاضرات ذات طابع ديني، ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن ذلك لا يعتبر خرقا لمبدأ الحياد المدرسي وقام تبعا لذلك بإبطال القرار الرافض ترسيمها في وظيفتها[2].

كما بسط مجلس الدولة الفرنسي رقابته على تكييف الوقائع التي تسند إليها الإدارة في قراراتها التأديبية، و ذلك بالتحقق من أن تلك الوقائع تتوافر لها صفة الخطأ

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 632.
[2] لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس ...، المرجع السابق ، ص 382.

التأديبي الذي يسمح بتوقيع الجزاء، وهو ما يتضح من حكمه الصادر في1953/03/13 في قضية " **تيسير** Teissier " [1].

هذه بعض تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي لمبدأ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع المكونة لركن السبب، و التي يؤدي انعدام وجودها إلى انعدام ركن السبب ، ومن تم إذا كان المبدأ أن جميع القرارات تخضع لرقابة التكييف القانوني من طرف القضاء، فإن لهذا المبدأ استثناءات. حيث أن مجلس الدولة الفرنسي رفض لاعتبارات عملية مراقبة تكييف الإدارة للوقائع بحيث اقتصر دوره في هذه الحالات على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون التطرق إلى بحث صحة التكييف الذي أضفته الإدارة عليها. ومن بين هذه القرارات نذكر قرارات الضبط الإداري التي تتصل بسلامة الدولة و المحافظة على أمنها وتتعلق أساسا بقرارات تنظيم النشاط و إقامة الأجانب و الجمعيات الأجنبية و المطبوعات الأجنبية[2]. كذلك حالة القرارات الإدارية الصادرة في ظل الأحوال الاستثنائية مثل القرارات الصادرة في حالة الأزمات، و القرارات الصادرة في ظل حالة الطوارئ...الخ.

و إلى جانب هذه الحالات هناك أيضا حالة القرارات الإدارية التي تتضمن وقائع فنية دقيقة جدا يصعب على قضاء مجلس الدولة تحليلها و فحصها و مراقبتها من الناحية الفنية و العلمية مثل مكونات مادة صيدلية طبية سامة. ففي هذه الحالات لا يتدخل قضاء

[1] عوابدي عمار، النظرية ...، المرجع السابق، ص 552.
[2] سامي جمال الدين، الدعاوى... ، المرجع السابق، ص 329.

مجلس الدولة في مراقبة عملية التكييف القانوني للوقائع و إنما يكتفي بمراقبة الوجود المادي للوقائع فقط[1].

فهذه هي أحكام حالة الخطأ القانوني في تكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية كحالة من حالات عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي.

2/ **بالنسبة للقضاء الجزائري:**

أما بشأن الوصفي القانوني للوقائع فإن القاضي الإداري الجزائري لم يتوقف عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، و إنما تعدت رقابته إلى مدي صحة الوصف القانوني لهذه الوقائع. بحيث يتوصل القاضي على إثر التكييف القانوني للوقائع إلى التحقق من أن تلك الواقعة هي ذات طبيعة تبرر شكل مشروع للقرار الصادر.

و من تطبيقاتها لذي القضاء الجزائري نجد أن المجلس الأعلى باستعماله لهذه الرقابة توصل إلى إلغاء العديد من القرارات نتيجة عدم التكييف الصحيح للوقائع، ونذكر على سبيل المثال قرار المجلس القاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن المحافظة بتاريخ 1965/07/16 في قضية (**تومارون** Thomaron) و الذي تدور وقائعه في إصدار محافظ الجزائر قرار يقضي بتأميم أملاك السيد (**تومارون** Thomaron) و هذا تطبيقا للمرسوم الصادر في أكتوبر 1963 الذي يجيز تأميم الاستغلالات الزراعية

[1] عوابدي عمار، النظرية ...، المرجع السابق، ص 554

العائدة للأجانب، إلا أن الأملاك التي يملكها السيد (**تومارون** Thomaron) هي أملاك مخصصة للاستعمال السكني و ليس الزراعي، وعلى إثر خطأ المحافظ في التكييف قام المجلس بإلغاء قراره القاضي بتأميم ممتلكات الطاعن[1].

كما سار مجلس الدولة الجزائري بعد إنشاءه على خطى سابقيه حيث بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع في القرارات الإدارية في مجالات عدة لاسيما مجال الوظيف العمومي الذي يكاد يشهد يوميا نزعات مختلفة كالفصل من الوظيفة و النقل و التنزيل...الخ، و من بين القرارات الصادرة عنه بالإلغاء في هذا المجال نذكر على سبيل المثال القرار الصادر منه بتاريخ 2003/02/25 في قضية (س.ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف و التي تدور وقائعه حول عزل موظف أثناء العطلة المرضية حيث أن المدعي (س.ر) طعن بالبطلان في القرار الصادر عن مديرية التربية لولاية سطيف بتاريخ 1999/11/09 المتضمن عزله عن منصب عمله، الطعن المرفوض من طرف قضاة الدرجة الأولى بموجب القرار المستأنف فيه، حيث دفع لتبرير استئنافه أن حالة التخلي على المنصب المحتج بها من طرف المدعي عليها غير ثابتة و بالتالي القرار المتضمن عزله على أساس التخلي عن المنصب مخالفا للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون أي عدم التكييف الصحيح للوقائع، حيث أنه اعتبر قرار العزل المتخذ من خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات

[1] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 198.

الإدارات العمومية لذي تعين إلغاء القرار المستأنف فيه و الذي أساءت فيه الإدارة تقدير الوقائع و تطبيق القانون من طرف المجلس[1].

من تطبيقات مجلس الدولة في هذا المجال أيضا قراره الصادر بتاريخ 1998//07/27 تحت رقم 172994 و الذي قام فيه بإلغاء قرار تأديبي صادر عن المجلس الأعلى للقضاة بتاريخ 1996/07/11 و القاضي بعزل قاضي من مهامه بحجة أنه خالف الواجبات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، حيث تتمثل الأفعال المنسوبة للقاضي أنه يمتلك على الشياع عدة عقارات منها مخبر للصور مسير من طرف أخيه و إنه تدخل لصالح أحد أفراد عائلته أمام جهة قضائية جزائية، إلى جانب التغيب بدون مبرر عن منصب عمله بالذهاب إلى خارج الوطن.

و عليه قام القاضي المعزول برفع دعوى يطالب فيها بإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة متمسكا بالوجه المأخوذ من خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات .

فأصدر مجلس الدولة بتاريخ 1998/07/27 قرار ألغى فيه ذلك القرار التأديبي و ذلك على أساس أن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب غلطا صارخا في تقدير الوقائع، حيث رأى مجلس الدولة أن الأفعال المنسوبة للقاضي محل المتابعة لا تتناسب مع روح القانون المطبق[2].

---

[1] قرار مجلس الدولة الجزائري صادر في 2005/02/25 . مجلة مجلس الدولة ، العدد 5، لسنة 2004 ص 166 و مابعدها.

[2] قرار مجلس الدولة الجزائر صادر بتاريخ 1998/07/27 رقم 172994. مجلة مجلس الدولة الجزائري ، العدد 01 ، لسنة 2002 ص 84 و ما بعدها

3/ بالنسبة للقضاء المصري:

لقد بسط مجلس الدولة المصري رقابته على التكييف القانوني للوقائع في معظم الأحوال ليطمئن إلى انطباق الوصف القانوني الذي قالت به الإدارة على الوقائع، و امتدت هذه الرقابة إلى العديد من المجالات و خاصة في ميدان الوظيفة العامة و ما يتصل بها من ترقية و تأديب و استقالة و إحالة على المعاش ...الخ ومن أهم تطبيقات هذه الرقابة لذي القضاء المصري، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من إلغاء الجزاء التأديبي الذي وقعته الإدارة على مأذون شرعي بسبب قيامه بالزواج بعقد عرفي ، حيث أوضحت بقولها أن " ليس فيما أقدم عليه المدعي من الزواج العرفي مخالفة للقوانين و اللوائح و ليس فيه مخالفة لأحكام الشرع أو النظام العام، كما لا يعتبر ذلك إخلال من المدعى بواجبات وظيفته أو سلوكه الوظيفي حتى يصدق على تصرفه ما ورد بأسباب القرار التأديبي... ذلك أن المدعي لم يكون يباشر عند زواجه عمله الرسمي كمأذون، و إنما كان مثله في ذلك كمثل أي فرد عادي لا حرج عليه أن يتزوج زواجا عرفيا دون أن يوثقه "[1].

تأكيدا لاتجاه المحكمة العليا في إخضاع تكييف الوقائع لرقابة القضاء، مدت المحكمة هذه الدرجة من درجات الرقابة إلى مجال هام من مجالات الضبط الإداري وهو قرارات الاعتقال التي تصدر في ظل الطوارئ الذي أعيد العمل به في مصر مند عام 1981 على إثر حادث المنصة التي اغتيل فيه رئيس الجمهورية و آخرين، حيث ذهبت

[1] عبد الغني بسيوني ،القضاء ...، المرجع السابق، ص 255 و ما بعدها .

إلى أنه " لئن كان لرئيس الجمهورية أو مفوضه سلطة اعتقال الأشخاص خلال فترة الطوارئ ، إلا أن ذلك مقيد بأن يثبت بذليل جدي أن المعتقل من المشتبه فيهم، أو من الخطرين على الأمن و النظام وبذلك يظل النظام الاستثنائي بما ينص عليه القانون ذاته، مما يعني أن يكون لقرار الاعتقال سبب يقوم عليه، ومتى كان ذلك فإن رقابة القضاء الإداري تمتد لتحقق من مدى صحة الحالة الواقعية و المادية أو القانونية التي تكون ركن السبب في قرار الاعتقال، وتجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة في الأوراق تنتجها ماديا أو قانونيا[1].

و إذا كانت القاعدة التي استقر عليها القضاء الإداري في مصر على النحو الذي سبق ذكره، خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء من ناحية تكييفها القانوني، فإن هذه القاعد ترد عليها استثناءات هامة حيث تقف الرقابة في بعض القرارات عند حد التأكد من الوجود المادي للوقائع فقط ، وذلك لاعتبارات تقتضيها الطبيعة الخاصة لتلك القرارات كما بين ذلك سابقا[2].

و يمكن رد هذه القرارات التي يتمتع مجلس الدولة المصري عن رقابة تكييفها القانوني إلى طائفتين من القرارات المتصلة بمسائل فنية أو بعض قرارات الضبط الإداري[3].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 251 وما بعدها.
[2] أنظر تفاصيل في المذكرة ،ص 96 و ما بعدها.
[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 252.

ولعل من أشهر التطبيقات القضائية لهذا النوع من القرارات فيما ذهب إليه القضاء المصري هو تقدير درجات الامتحان حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن التصحيح و تقدير درجات الإجابة عملية فنية بحته، لا يجوز قانونا أن تخضع لرقابة القضاء الإداري، حتى لا يؤدي ذلك إلى التدخل في أمور فنية تقديرية، وهي من اختصاص الجهات الإدارية التي لا يجوز لهذه المحكمة أن تحل فيها محل الإدارة. وعليه قصرت المحكمة رقابتها في هذا الشأن على التأكد من وجود خطأ مادي في رصد أو تجميع الدرجات، أو اشتمال كراسة الإجابة على أجزاء لم يتم تصحيحها، وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء، و على هذا فإن هذا الحكم يمثل مبدأ مستقرا لذي المحكمة الإدارية العليا حيث تقف رقابة القاضي عند حد التأكد من خلو أوراق الإجابة من أخطأ مادية، مع الاعتراف بسلطة الإدارة المطلقة في تقدير الدرجة المستحقة، بلا معقب عليها من القضاء.

هذا الاتجاه يقوم على اعتبارين أحدهما فني و هو عدم تمكن القاضي من الفصل في المسائل الفنية التي قد يثيرها إعادة تقدير الدرجة التي يستحقها الطالب، بل يلجأ في هذا الشأن إلى أهل الخبرة، أما الاعتبار الثاني هو عملي مفاده السماح بإعادة التقدير من شأنه فتح باب لإقامة عدد ضخم من الدعاوى القضائية، طلبا لإعادة التصحيح، مما يتخم القضاء و يعوقه عن أداء دوره[1].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 253.

في هذا الشأن ذهب بعض الفقه بحق إلى أن رفض القضاء الإداري إخضاع هذا النوع من القرارات لرقابته لا تبرره أية اعتبارات قانونية، و إنما يستند في واقع الأمر إلى اعتبارات عملية ، وهي في اعتقاد الكثيرين غير كافية لتبرير هذا المسلك[1].

و عليه يرجع إحجام مجلس الدولة عن رقابة الوصف القانوني لتلك القرارات إلى أن الرغبة في تحقيق المصلحة العامة للدولة تقتضي أن يترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن[2].

المطلب الثالث

الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع و تطبيقاتها

إذا كان الأصل العام في الرقابة القضائية هو قصرها على التأكد من الوجود المادي للوقائع المكونة لسبب القرار وصحة الوصف القانوني لها أو ما يسمى بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع، فإن هذه القاعدة طرأ عليها استثناء هام أصبح بمقتضاه يجوز للقاضي الإداري مد نطاق رقابته إلى تقدير مدي ملاءمة إصدار القرار الإداري[3].

هو ما سوف تتناولنه بالتفصيل و الإيضاح من خلال الفرعين المواليين الأول نتطرق فيه إلى ماهية هذا النوع من الرقابة و الثاني إلى تطبيقاتها.

---

[1] محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق،ص 68.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ...، المرجع السابق، ص 633 و ما بعدها..

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 256 .

الفـــرع الأول

الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع

ذكرنا سابق أن للقضاء الإداري أن يسلط رقابته على الوقائع المادية وذلك للتحقق من وجودها وصحتها، ومن سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع عند وجودها وصحتها، ومن تم فإن هذه الرقابة تقف عند هذا الحد و لا تتعداه إلى حق بحث مدي ملاءمة القرار بالنسبة للوقائع نظرا لأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية و يلتزم على هذا الأساس بمراقبة مدي قانونية أعمال الإدارة دون أن يكون له حق التصدي لبحث عنصر الملاءمة في العمل الإداري، بمعني أن القضاء في الأصل تقتصر مراقبته على الأعمال الإدارية لبيان مدي اتفاقها مع مبدأ المشروعية، أي أنه يفحص مدي تطابق القرار الإداري المتخذ مع القانون، ويجب أن يأخذ مصطلح المشروعية بمعني واسع بحيث يجب أن لا يقتصر على المطابقة مع الأحكام التشريعية فحسب، بل و حتى القواعد القانونية التي تجد مصدرها في أحكام القضاء، و بمقتضي القاعدة العامة فإن هذه الرقابة تقف عند هذا الحد فلا تمتد إلى فحص ملاءمة هذه الأعمال و إن كان لها تتأكد من سلامة الغرض منها[1].

ولكن برغم ذلك فقد ظهرت عوامل و ظروف أدت إلى اتساع نطاق الرقابة القضائية، مما أدي بمجلس الدولة الفرنسي و من تم المصري و بعدهما القضاء الإداري الجزائري، وكذلك الأردني إلى عدم حصر هذه الرقابة في بحث الأسباب القانونية للقرار، و إنما أعطى هؤلاء لأنفسهم حق مراقبة ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير

[1] فهد عبد الكريم أبو العتم ، المرجع السابق، ص 377.

القرار و ما إذا كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه، و أكثر ما يظهر ذلك في مجال الحريات العامة و في سلطة التأديب في مواجهة الموظفين و بالتالي يكون القضاء قد وصل بمراقبته إلى حد رقابة الملاءمة .

لهذا فهل القاضي الإداري عند تدخله في بحث تقدير ملاءمة الظروف و المناسبات التي تدفع الإدارة إلى إصدار قراراتها قد أصبح بذلك قاضي ملاءمة ؟

في حقيقة الأمر أن القاضي الإداري حينما يقوم بذلك لا يصبح قاضي ملاءمة، إذ ما يزال قاضي مشروعية، وذلك لأن الملاءمة قد تكون في بعض الأحوال شرطا من شروط مشروعية القرار الإداري، ويتحقق ذلك عندما يجد القاضي نفسه في موقف يملى عليه بحث الملاءمة و يجد في هذا البحث ضرورة لازمة لا غناء عنها للكشف عن مشروعية القرار الإداري محل الطعن، وبالتالي يتضح أنه لا تعارض بين سلطة الإدارة التقديرية و ما بها من عنصر الملاءمة مع مبدأ المشروعية، وذلك في حالة ما إذا كانت الملاءمة شرطا من شروط المشروعية و عنصرا لازما يعمل على الكشف عن مدي مشروعية عمل الإدارة.

و إذا كان القضاء الإداري يعمل في بعض الحالات على التعرض لبحث و تقدير ملاءمة إصدار القرارات الإدارية فإنه يكون بذلك قد عمل على تضيق نطاق السلطة التقديرية و توسيع نطاق المشروعية بمعني أخر، ومنه فإن السلطة التقديرية ترتبط مباشرة بفكرة الملاءمة[1].

[1] محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، بدون دار لطبع، 1993، ص 95 و ما بعدها.

لهذا فإن القضاء الإداري لا يلغي القرار لعدم الملاءمة، ولكنه قد يفرض على الإدارة رقابة في كيفية ممارستها لاختصاصها التقديري. وقد يخضع الملاءمة ذاتها لرقابته إذا ما كانت شرطا من شروط المشروعية، بحيث أنه إذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري و ملاءمته فإنها ملتزمة بأن تضع نفسها في أفضل الظروف و الأحوال للقيام بهذا التقدير و أن تجريه بروح موضوعية، و بعيدا عن البواعث الشخصية، وبشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه.

فهذا الالتزام هو التزام قانوني لا مجرد ضابط من ضوابط الأخلاق أو الفن الإداري، وبمقتضي هذا المبدأ فإن القضاء لا يتعرض لتقدير الإدارة في ذاته ولكن للظروف التي أحاطت بها، فإذا تبين له أن تلك الظروف لا يمكن معها إجراء تقدير سليم، تكون الإدارة قد خرجت على التزام قانوني[1].

ونظرا لأن هذا التوسع في الرقابة القضائية هو بمثابة استثناء من القاعدة العامة، فإنه يمارسه في نطاق ضيق حيث تقتصر الرقابة على مدي ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها على فئة محددة من القرارات الإدارية، و هي تلك التي تتعلق بالحريات العامة، أو تحمل جزاءا تأديبيا، ومرجع ذلك ما تتمتع به طبيعة هذه القرارات من خطورة و أهمية خاصة[2]. لأن في مثل هذه القرارات قد تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة يجب أن يكون تدخل الإدارة بقراراتها

[1] سليمان محمد الطماوي، مبادئ ...، المرجع السابق ،ص 233.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 262 و ما بعدها.

تتجه لأسباب جدية تبررها، وبعبارة أخري يجب أن يكون القرار الإداري لازما بذاته لمواجهة حالة معينة، مثل دفع خطر جسيم يهدد الأمن و النظام العام، كما يطبق القضاء هذا النوع من الرقابة أيضا في مجال تأديب الموظفين، فإذا كان للسلطة التأديبية سلطة تقديرية في فرض الجزاء المناسب على ارتكاب الخطأ التأديبي فهذا مشروط بعدم المغالاة في تقدير خطورة الذنب و مقدار العقوبة و هو ما يسمي في الفقه و القضاء بعدم الملاءمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء و مقداره، ففي مثل هذه الحالة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الغاية من فرض الجزاء التأديبي و هو استمرار سير المرافق العامة.

من تم فإن رقابة الملاءمة تقف عند الحدود الفاصلة بين عمل القضاء وعمل الإدارة، فتخرج سلطة التقديرية المقررة للإدارة من نطاق المشروعية المحضور على القضاء التدخل فيها إلى نطاق عدم المشروعية فتخضعها لرقابتها. و بهذا يكون القضاء الإداري قد أضعف قيدا من أهم القيود التي ترد على مبدأ المشروعية ألا وهو السلطة التقديري[1].

و القضاء الإداري في مجال الرقابة على ملاءمة القرارات للوقائع له تطبيقات عديدة و متنوعة سوف نورد بعضها في الفرع الموالي.

[1] محمود خلف الجبوري، القضاء ...، المرجع السابق، ص 104 وما بعدها .

الفـــرع الثانـــي

تطبيقات الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع

لقد كان للقضاء الإداري مع رقابة ملاءمة القرارات الإداريـــة للوقـــائع وقفـــات عديدة، تنوعت أحكامها عبر مختلف الدول نذكر منها فرنسا، مصر، الجزائـــر،...الـــخ. وهو ما سيظهر لنا جليا من خلال تطبيقاته لها أثناء فحص القرارات الإدارية المطعون فيها في مجالات عدة.

1/ القضـــاء الفرنســـي و عملية الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع:

إذا كان للقضاء أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفهـــا القانوني من الناحية القانونية، فليس له تقدير مدي أهمية الوقائع و تناسبها مـــع القـــرار الصادر بناء عليها، بل تتولي الإدارة وحدها بحث و تقدير ملاءمة القرار للوقائع التـــي دفعت إلى إصداره.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي قد سمح لنفسه استثناء بأن يقدر أهمية الوقائـــع وينظر في تلاؤمها مع القرار الذي صدر على أساسها. وبذلك عندما تكـــون الملاءمـــة شرطا من شروط المشروعية يتعين بحثه لها لتحقق من وجودها[1].

ويبدو من ظاهر بعض الأحكام في القضاء الإداري الفرنسي أنه يراقـــب بعـــض جوانب السلسلة التقديرية في نطاق قضاء الإلغاء ومنها رقابته على ملاءمـــة القـــرارات الإدارية المقيدة للحرية، بحيث يفرض رقابة شديدة على الإدارة إذا ما كانـــت قراراتهـــا

[1] مصطفي أبو زيد فهمي و ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق، ص 281.

تتضمن فرض قيود على الحرية الفردية، فلا يسمح لها بإصدار قرار إلا إذا كان هذا القرار ملائما في الظروف التي صدر فيها، لدرجة قيل معها أن القاضي الفرنسي قد غدا قاضي ملاءمة لا قاضي مشروعية و لقد سبق و أن أبدينا رأينا في هذا الخصوص، وقلنا أن القاضي الإداري ما يزال قاضي مشروعية لا ملاءمة، و إنما كل ما هناك أن ملاءمة القرارات المقيدة للحرية غدت شرطا لمشروعيتها[1].

نجد من أهم مجالات تطبيق مجلس الدولة الفرنسي لرقابته لعنصر الملاءمة في حالة القرارات المقيدة للحرية مجال الضبط الإداري.

و من أشهر تطبيقات المجلس لهذا النوع من الرقابة، نذكر حكمه الصادر في 1933/05/19 في قضية "**بن جامين** Benjamin " الذي قضى فيه بإلغاء قرار رئيس بلدية **نفيرس** Nevers الذي منع السيد **بن جامين** من إلقاء محاضرة عامة في اجتماع عام بحجة أن هذا الاجتماع العام و المحاضرة العامة تهدد الأمن العام، فلما بسط قضاء مجلس الدولة رقابته على مسألة تقدير مدي خطورة هذا التجمع و المحاضرة العامة على النظام العام، أكتشف و قرر أنها لا تشكل خطرا و تهديدا للنظام العام لأن رئيس البلدية يملك من الوسائل والإمكانات الأمنية ما يؤهله إلى تنظيم هذا التجمع العامة بدون الإخلال بالنظام العام[2].

كما قضي أيضا بإلغاء قرار نزع أرض مملوكة ملكية خاصة لبناء مطار بعد أن رأى أن بناء المطار في هذه الأرض بالذات لا يتناسب مع الاحتياجات و الاعتبارات

[1] سليمان محمد الطماوي، الوجيز ...، المرجع السابق ،ص 592.
[2] عوابدي عمار، النظرية ... ، المرجع السابق، ص 557.

الاقتصادية للمنطقة، و ذلك بموجب حكمه الصادر في 1973/10/16 في قضية "**غراسا** Grassin "[1].

و تجدر الملاحظة أن مجلس الدولة الفرنسي قد وقف عنـــد رقابتـــه للقـــرارات التأديبية عند مراقبة الحالة الواقعية و الحالة القانونية للقرار التأديبي دون التعرض لتقدير الظروف و الأحول التي تمت فيها هذه الوقائع ومدي تناسبها مع الجزاء التأديبي الـــذي توقعه الإدارة على الموظف[2].

لكنه بمناسبة قضية " **لوبون** Lebon " رأى مجلس الدولة الفرنسي عام 1978 أن يتقدم في طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي، ليبسط رقابتـــه علـــى جسامة العقوبات التأديبية ومدى ملاءمتها للأخطاء التي ارتكبها الموظف، وذلك بإلغـــاء العقوبات الموقعة إذا ما اقترنت بخطأ ظاهر في تقدير الأفعال المنسوبة للموظف و التي تشكل خطأ تأديبيا و هو ما اضطرد عليه المجلس بعد ذلك و أيـــده الفقـــه.هـــذه بعـــض تطبيقات القضاء الفرنسي في رقابة الملاءمة[3].

2/ القضـــاء الجزائري و عملية الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع:

وفق القاعدة العامة كما سبق و أن ذكرنا، أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة و قراراتها تقف عند المستويين السابقين(رقابة مادية الوقائع و تكييفها القانوني) حيث لا يتدخل القاضي الإداري في تقدير أهمية الوقائع و تناسبها مع مضمون القرار، إذ

[1] نفس المرجع السابق، ص 558.
[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 634.
[3] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 343..

يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة و هو ما قرره مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر عنه بتاريخ1999/07/26 و الغير منشور[1].

مع ذلك فإنه في بعض الحالات الاستثنائية يمارس القاضي مراقبة الملاءمة، وهي الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيفة العمومية، و بالتحديد تلك الخاصة بالمهنة فقد يحدث فعلا أن يحصل موظف أزيح من منصبه لفترة طويلة على إلغاء لتلك العقوبة. فالإدارة هنا ملزمة ليس فقط بإعادته إلى منصبه بل إعادة تنظيم وضعيته تجاه وظيفته كما لو لم يسرح (الأقدمية، الترقية،المرتب...الخ)، و إذا ما حدث نزاع في مثل هذا الشأن فإنه بإمكان القاضي إحلال تقديره محل تقدير الإدارة [2].

و هو ما طبقه كل من مجلس الدولة الفرنسي كما رأينا، و المصري كما سوف نرى من خلال توسع رقابتهما على جوانب الملاءمة في القرارات المتعلقة بالوظيفة ومجال الضبط الإداري[3].

على هذا سار القضاء الإداري الجزائري في بسط رقابته على مدي ملاءمة القرارات الصادرة عن الإدارة للوقائع ، و هو ما يظهر جليا في مجال الوظيف العمومي خاصة فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية مثلا، كم هو الشأن في القرار الذي مر معنا سبقا[4] و الصادر في 1998/07/27 عن مجلس الدولة الجزائري و الذي قضي فيه بإلغاء القرار التأديبي الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء نتيجة لعدم التقدير الصحيح للوقائع

[1] انظر تفاصيل القضية الهامش رقم 01 .د محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005 ، ص 162.
[2] أحمد محيو ، المرجع السابق، ص 190.
[3] محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004 ، ص 283 و ما بعدها .
[4] أنظر تفاصيل القضية ، ص 104 من المذكرة.

من طرف المجلس، و التي تم على إثرها فرض عقوبة العزل على القاضي التي لا تتناسب مع طبيعة الأفعال المنسوبة للقاضي محل المتابعة التأديبية.

حيث يتضح من خلال هذا الاجتهاد الخاص بمجلس الدولة الجزائري و القاضي بإلغاء عقوبة العزل الموقعة على القاضي من طرف المجلس الأعلى للقضاء، أنها بداية لمشوار يمكن أن يؤدي إلى استعمال هذا الاجتهاد في مجالات كثيرة جد حساسة بالنظر إلى أهميتها و بالنظر إلى ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية واسعة مثل القرارات المتعلقة بالأجانب و الإقامة و الطرد و الاستبعاد، و كل أنواع القرارات التي تحتكر الإدارة سلطة تقديرية لمعرفة مدي ملاءمتها لتعلقها بالنظام العام، واستعمال هذا الاجتهاد في منازعات الوظيف العمومي من شأنه توسيع رقابة القاضي الإداري على القرارات الجد مهمة بالنسبة لمسار الموظفين، هذا ما قال به الأستاذ عباي رمضان في تعليقه على قرار الإلغاء الصادر من مجلس الدولة حسب رأيه[1].

و عليه بدأ مجلس الدولة الجزائري بعد هذا الاجتهاد يعمل على بسط رقابته على مدي ملاءمة القرارات الإدارية للوقائع المنسوبة لطاعن، و هو قام به فعلا في إلغاءه لقرار نقل إجباري لأستاذة من إكمالية إلى أخري دون طلب منها و دون مشاركة منها في الحركة التنقلية و دون أي خطأ تأديبي، و ذلك في قرار صادر منه في 2006/11/06 في قضية (د) ضد مديرية التربية و التعليم بمستغانم، حيث تدور وقائع هذه القضية في أن المستأنفة تنازع في قرار نقلها إجباريا من إكمالية إلى أخرى، دون

[1] عباي رمضان، تعليق على قرار مجلس الدولة الجزائري صادر في 1998/07/27 مجلة مجلس الدولة، العدد 6 لسنة 2005، ص 53 و ما بعدها.

رغبتها، ودون مشاركتها في حركة التنقل السنوية، و من تم تطلب إلغاء القرار الصادر في 1997/07/06 . حيث يظهر من مستندات ملف الدعوى أنه بموجب قرار صادر في 1997/03/17 عن المجلس التأديبي تم نقلها إجباريا دون طلب منها و دون أي خطأ تأديبي فطعنت في قرار النقل الإجباري أمام لجنة الطعون الولائية، هذه الأخيرة التي استجابت لطلبها و ألغت قرار النقل في 1997/05/31 و أعادتها إلى منصب عملها بإكمالية بوقيرات، و بعد انقضاء العطلة تم نقلها إجباريا إلى إكمالية أخري دون طلب منها و دون مشاركة منها أيضا في الحركة التنقلية السنوية، ونتيجة لانتفاء الخطأ التأديبي ضدها فلا يمكن نقلها و ذلك لكون إجراء النقل يدخل ضمن العقوبات التأديبية ونتيجة لتبرئتها من أي مخالفة فلا يمكن ذلك ، على إثر هذا تبين لمجلس الدولة عدم ملاءمة هذا القرار لتقدير الإدارة بنقلها من مكان لأخر دون وجود ضرورة و لا خطأ تأديبي يدعوها لذلك، و نتيجة لعدم ملاءمة عقوبة النقل دون سبب مع القرار الصادر من طرف الإدارة و فق الأسباب التي تذرعت بها قام مجلس الدولة بإلغاء قرار النقل و إعادتها إلى مقر عملها الأول[1] .

3/ <u>القضاء المصري و عملية الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع</u>:

لقد ساير مجلس الدولة المصري مجلس الدولة الفرنسي في فرض رقابته على ملاءمة القرار الإداري للوقائع الذي استند إليها في طائفتين من القرارات الطائفة الأولى القرارات المتعلقة بالتأديب و الثانية القرارات المتعلقة بالحريات العامة.

[1] أنظر وقائع القضية بالتفصيل ، لحسن بن الشيخ آث ملويا ، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر 2005 ص 259 و ما بعدها.

ففي ما يخص الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية في البداية وقفت رقابة مجلس الدولة المصري على هذه النوعية من القرارات عند حد التحقق من قيام الوقائع المكونة لركن السبب، من أنها تشكل مخالفات للواجبات الوظيفية، وذلك دون التطرق لفحص مدي تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة، حيث كان هذا المجال محجوزا لسلطة الإدارية التقديرية باعتباره من ملاءمات الإدارة غير الخاضعة لرقابة القضاء.

لكنه نظرا لخطورة إطلاق حرية الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية لما تمثله نوعية هذه القرارات من حساسية خاصة لاتصالها بشكل مباشر بمصالح جوهرية للموظفين، لذلك ما لبث أن انبثق قضاء مجلس الدولة عن موقف جديد بسط فيه رقابته على ملاءمة قرارات الجزاء التأديبي الذي أصدرته الإدارة[1].

على إثر موقف مجلس الدولة المصري الجديد فيما يخص بسط رقابته في هذا المجال أصبح بوسع القاضي الإداري إسباغ رقابته على ملاءمة إصدار القرارات ذات الطبيعة الجزائية، من حيث التأكد من مدي تناسب الأثر المترتب على هذه القرارات (الجزء المتولد عنها) مع المخالفة المرتكبة، بحيث تصبح هذه القرارات غير مشروعة كلما كان هذا التناسب مفتقدا[2].

و عليه فقد أثار اشتراط التناسب ما بين المخالفة و الجزاء التأديبي (الملاءمة) انقساما فقهيا فبينما يرى جانب من الفقه عدم جواز الحد من سلطة الإدارة التقديرية

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 258 و ما بعدها.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة ... ، المرجع السابق، ص 259.

الواسعة في هذا الشأن، وذلك لكون ملاءمة الجزاء مع المخالفة التأديبية هي من السلطات المطلقة للهيئة التأديبية، حيث يرون عدم خضوع ذلك لرقابة القضاء، و يبررون ذلك على اعتبارات الإدارة وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للموظفين، و ما قد يبدو للقضاء هنا تراه الإدارة لسبب أو لأخر خطيرا لأنه يمثل ظاهرة معينة.

أما الاتجاه الثاني فيرى ضرورة تقييد حرية الإدارة، من حيث تناسب العقوبة مع الجرم، لأن اختصاص السلطة التأديبية في هذا الصدد لا يغدو أن يكون اختصاص يباشره أعضاءها وفقا للنصوص القانونية لا عمالا لحق شخصي مصاحب للوظيفة، و أن المشرع حينما تدرج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين عملا بأحكام القانون، لم يهدف بذلك إلى أن تنفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء بلا معقب عليها فيه، وإنما قصد بهذا التدريج أن تقاس الجزاءات بما يتبث من خطأ أي أن يكون هناك تناسب بين التهمة و العقاب[1].

كما أن مبدأ التناسب بين العقوبة و المخالفة لا يتعارض مع حرية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الجريمة التأديبية و ما يلائمها من عقوبة إلا أن تلك العقوبة تكون غير مشروعة إذا جاوزت كل حد مشروع و كان عدم التناسب بين العقوبة و الجريمة صارخا تأباه روح القانون[2].

[1] فؤد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية،لسنة 1965،ص 854.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 482.

و على إثر هذا الخلاف نساند رأى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة القائل بالرقابة القضائية على التناسب ما بين المخالفة و الجزاء، لما يوفره من ضمانة للموظفين.

فإذا كان الأصل العام أن السلطات التأديبية تستقل بتقدير الجزاء الذي تراه مناسبا لما ارتكبه الموظف بل لا معقب عليها في هذا الشأن ما دامت تلك السلطات لم تخالف القوانين و اللوائح وقدرت الجزاء في الحدود القانونية المعينة له[1].

فإن القضاء في مصر في هذا الشأن خرج على هذا المبدأ، حيث استقر اعتبارا من عام 1961 على أنه << ولئن كانت للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري و ما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة، شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى، بحيث يجب ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري و بين نوع الجزاء و مقداره >>

ومنه فإن القضاء الإداري المصري قد إضطرد على تطبيق نظرية الغلو في أحكامه باستثناء القليل منها و بصدد كافة القرارات التأديبية ضد الموظفين أو الطلاب، و سواء كان هذا التناسب بين الجزاء و الذنب الإداري متمثلا (في غلو) في تقدير الجزاء أم (تهوين) في ذلك التقدير أي بتوقيع جزاء هين على مرتكب مخالفة تأديبية جسيمة. و لم يكون القضاء المصري يقتصر على تطبيق هذا الاستثناء في الرقابة على ملاءمة القرارات التأديبية، على تلك التي تعد من القرارات التأديبية بالمعني

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 340..

الدقيق، و إنما بسط رقابته على ما يمكن أن يعد من قبيل القرارات التأديبية كذلك حقيقة مثل قرارات التخطي في الترقية، إذ أخضع القضاء الإداري مثل هذه القرارات لرقابته الصارمة للتأكد من تناسب قرارات التخطي مع أسبابه التي استند إليها.

من تطبيقاته في هذا الشأن الأخير ما قضت به محكمة القضاء الإداري بأن << قرار التخطي و إن كان قد صدر من الوزير المختص مستندا إلى جزاء الواقع على المدعى، إلا أن ترك المدعى في الترقية لا يتناسب مع اقترفه من فعل...الأمر الذي لا يعتبر معه سبب التخطي مبررا كافيا لتركه في الترقية في دوره >>[1].

و في تطبيق من المحكمة العليا لحقها في رقابة ملاءمة إصدار القرارات الإدارية قضت في أحد جلساتها المنعقدة بتاريخ 1984/02/07 بإلغاء قرار فصل أصدرته الإدارة ضد أحد موظفيها لإعتداته على أحد رؤسائه بالعمل، حيث أسست حكمها على عدم تناسب المخالفة التي ارتكبها الموظف مع العقاب الذي وقعته عليه الإدارة، وذلك في ضوء بحثها لكافة ظروف إصدار القرار[2].

أما فيما يتعلق بالحريات العامة، فإن مجلس الدولة المصري في هذا المجال قام بمسايرة مجلس الدولة الفرنسي في فرض رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بالحريات العامة لتحديد مدي الملاءمة و التناسب بين شدة القرار و بين الوقائع المادية التي حدثت و دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار للحد من ممارسة حرية من الحريات

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى...، نفس المرجع السابق، ص 341..
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 260.

العامة، وذلك لكون هذه القرارات تعتبر قيودا على الحريات التي نص عليها الدستور، وحظر على الإدارة الاعتداء عليه فيما تصدره من قرارات[1].

وتحقيقا لغاية حماية تلك الحريات فقد وجد مجلس الدولة المصري أن رقابته التقليدية على سبب القرار الإداري، المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع و تكييفها القانوني، غير كافية لمواجهة الخطورة التي قد تنجم عن القرارات المقيدة للحريات العامة لدي مد نطاق رقابته إلى تقدير مدى ملاءمة إصدار القرار حيث لا يكفي لإقرار مشروعيته أن يكون قائما على سبب موجود و متفق مع القانون، بل يجب أن يكون سبب هذا القرار متناسبا مع محله، و إلا كان هذا القرار غير مشروع[2]. لأن الملاءمة هنا أصبحت جزءا من المشروعية لذي امتدت رقابة القضاء إليها، و لم يعود من إطلاقات الإدارة تزاولها بحرية تامة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بأنه و إن كان مبدأ المشروعية يقتضي تخويل الحكومة استثناء و في حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الوقف، و لو خالفت في ذلك القانون في مدلوله أللفظي، إلا أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليس ولا شك طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، و أن يكون تصرف الإدارة لازما لمواجهة الموقف مبتغية وراء ذلك المصلحة العامة[3].

---

[1] محمد أنور حمادة، القرارات ...، المرجع السابق، ص 139.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه ...، المرجع السابق، ص 257.

[3] مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته و رقابته القضائية بين الفعلية و الضمانة، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر 1986 ، ص 731 و ما بعدها.

لعل المجال الخصب الذي تتعرض فيه الإدارة للمساس بالحريات العامة قرارات الاعتقال، لذي أخضع القضاء الإداري ملاءمة إصدار تلك القرارات لرقابته.

و عليه فقد أصدرت محكمة القضاء الإداري حكما بإلغاء قرار اعتقال مواطن بعد أن رأت أنه غير قائم على سبب قانوني يبرره، حيث قضت في حكم لها بتاريخ 1963/01/08 بقولها << إذا كان الثابت أن جميع الاتهامات التي أسندت إلى المدعى و من أجلها قام قرار اعتقاله قد قال فيها القضاء كلمته الأخيرة و برأ ساحته و أزال عنها كل الشوائب و من تم فليس للجهة الإدارية أن تعود للبحث في هذه التهم من جديد و تتخذ منها ذريعة لتلويث سمعة المدعى و تقييد حريته>>[1].

إلى جانب مجال الاعتقال و الذي يعد أهم مجال يقوم القضاء فيه برقابة الملاءمة هناك مجالات أخري نذكر منها رقابة محكمة القضاء الإداري لملاءمة القرارات الإدارية في مجال حرية العبادة، وذلك من خلال حكمها الصادر بتاريخ 1956/02/14 عندما رفضت الإدارة منح ترخيص للطوائف الدينية غير الإسلامية لبناء دور العبادة الخاصة بهم، وذلك لضمان إنشائها في أماكن لائقة بها تتفق مع ما يجب أن توافر لهذه الدور من وقار في إقامة الشعائر الدينية، وضمانا لعدم وقوع احتكاك بين الطوائف الدينية المختلفة.

فإذا كانت الرقابة على القرارات الإدارية بهذا القدر من الأهمية كضمانة للحفاظ علي حقوق الأفراد و حرياتهم، فإن لتسبيب و الإثبات دورا أيضا و هو ما سيتم معرفته في المبحث الموالي.

[1] حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرارات ...، المرجع السابق، 1216 .

المبحـــــث الثانـــي

أهميـــة وحكم تسبيب القرارات الإدارية و إثبـــات السبب

إذا كانت الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري في نطاق السلطة التقديرية قد تطورت إلى حد يثير إعجاب الباحثين، بحيث تمتد أحيـــان إلـــى عنـــصر الملاءمـــة و خصوصا فيما يتعلق بالموازنة بين المزايا و العيوب الناشئة عن القرار كما سبق و أن رأينا، فإن الرقابة على التسبيب لم تنال حظا مماثلا من هذا التطور، فالقاضي لا يفرض على الإدارة التزاما بالتسبيب إلا على سبيل الاستثناء[1].

ولغاية تاريخ متأخر لم تكن قرارات السلطة الإدارية واجبة التسبيب[2]، و لم يكون يوجد إلا تخفيف واحد على هذا المبدأ، وهو الالتزام المفروض على الإدارة بالكشف عن أسباب قراراتها للقاضي عندما يطلب منها ذلك هذا الأخير[3].

كما أن للإثبات أيضا أهمية كبيرة بالنسبة لجميع عيوب القرار الإداري لاسيما في حالة عدم الإفصاح عن أسباب القرار، فبدونه لا يتم الكشف عن العيب ويظـــل القـــرار ساري الأثر كشأن كافة القرارات الصحيحة.

و عليه فما هو دور التسبيب في القرارات الإدارية بالنسبة للأفـــراد و القـــضاء؟ و على من يقع عبء إثبات السبب في حالة الإدعاء؟

---

[1] ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، مصر، 998 ص 156.

[2] قرار مجلس الدولة الفرنسي، صادر في 1880/04/30، في قضية هروال و موران، مقتبس من لحسن آث ملويا ، دروس ...، المرجع السابق ،ص 137

[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي، صادر في 1936/05/01، في قضية كواسبيل منسيل، مقتبس من نفس المرجع السابق ،ص 137.

هذا ما سنعرفه بالتفصيل من خلال المطلبين التالين نتناول في الأول أهمية و حكم تسبيب القرارات الإدارية ، وفي الثاني إثبات السبب في القرارات الإدارية.

المطلـــب الأول

أهمية و حكم تسبيب القرارات الإدارية

لاشك أن أهمية إعلان الأسباب القانونية و الواقعية في صـــلب القـــرار الإداري نفسه يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب التي أصبحت تشكل ركنـــا قائمـــا بذاتـــه و مستقلا عن بقية الأركان الأخرى، خصوصا ركن الغاية كما سبـــق و أن أبدينـــا سابقا، لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القضاء الإداري ملما بأسباب القرار حتى يستطيع أن يبسط رقابته عليها[1].

فما هي أهمية تسبيب القرارات الإدارية، وما حكم تسبيب و عدم تـــسبيب الإدارة لها ؟ و ما دور القضاء حيال عدم التسبيب ؟ و ما دوره في مجال الإثبات ؟

هذا ما سنتناولونه بالتفصيل من خلال الفروع الثلاثة التالية، الأول نتعرض فيـــه لأهمية التسبيب، والثاني حكمه في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها، والثالث في حالة عدم الإفصاح.

[1] محمد حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 92 .

الفـــرع الأول

أهميـــة تسبيـــب القـــرارات الإداريـــة

إذا كان تسبيب القرار الإداري هو ذكر الأسباب التي أدت بالإدارة إلـــى اتخـــاذ القرار، بحيث يعتبر بمثابة المقدمات التي تنتج هذه النتيجة المسماة القرار[1].

وعليه فالتسبيب يعتبر التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية و الواقعيـــة التي حملتها على إصدار القرار و شكلت الأساس القانوني الذي بني عليه.

و منه يشكل ذكر الإدارة للأسباب في قراراتها أهمية تسهل بسط رقابة القـــضاء الإداري على مشروعية القرارات الصادرة عنها، إلى جانب ما يحققه تسبيب القـــرارات الإدارية من حماية لحقوق الأفراد و حرياتهم، إذ أن أشد أنواع الظلم أن تـــصدر الإدارة قرارات إدارية تنطوي على مساس بحقوق الأفراد و حرياتهم تصل إلى لقمـــة العـــيش أحيانا، فالقرارات الصادرة بفصل الموظفين.

نتيجة لكونه يشكل ضمانة للأفراد، فإن تخلفه يترتب عليه بطلان القرار باعتباره شكلية جوهرية في القرار، و في هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا بقولها<< وحيـــث أن من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحـــتم عليهـــا القانون ، فيصبح التسبيب بذلك عنصرا من العناصـــر الـــشكليـــة الجوهريـــــة، التـــي يترتـــب على إغفالهـــا بطـــلان القرار من الناحيـــة الشكليـــة >>[2].

---

[1] على خطار الشنطاوي ، المرجع السابق، ص 142 .

[2] قرار لمحكمة العدل العليا صادر في 1976/01/26،ص448، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1976، مقتبس من علي خطار الشنطاوي المرجع السابق، ص 142.

هكذا يخلق تسبيب القرارات الإدارية نوعا من الثقة المتبادلة بين الإدارة و الأفراد المتعاملين معها، ويمد جسور هذه الثقة بينهما بصفة دائمة و منتظمة. ناهيك عن أن اعتبارات الديمقراطية الإدارية تقتضي أن يطلع و يعلم مصدر القرار الإداري الأفراد المعنيين به بالأسباب القانونية و الواقعية التي حملته على إصداره.

كما أن التسبيب في القرارات الإدارية يؤدي إلى تقليل عدد دعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب القانونية و الواقعية من تقدير مدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدما، فلن يقدموا طعنا قضائيا لمخاصمة القرار الإداري إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة بالنظر لما ينطوي عليه تقديم هذا الطعن من جهة و مال و طول وبطء في الإجراءات التقاضي. لهذا يعدل الأفراد عن تقديم دعاوى الإلغاء، إذا كانت الأسباب القانونية و الواقعية مشروعة. و إلى جانب ذلك فإن فالتسبيب الإجباري يحمل مصدر القرار على احترام مبدأ المشروعية، ويقوده إلى عدم مخالفة القواعد القانونية[1].

ويؤدي تسبيب القرارات الإدارية إلى تسهيل مهمة القضاء الإداري[2]، إذ يصعب عليه مراقبة مشروعية الأسباب القانونية و الواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون فيه إذا كان يجهل هذه الأسباب، لهذه يتعين أن يكون بمقدور القضاء الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها و هو ما سنفصل فيه لاحقا، و هو ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي "**Letourneur**" في تقريره المقدم إلى المجلس في

[1] Chapus (René); Droit administratif général n° 1139. مقتبس من على خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 143.

[2] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ،ص 160.

قضية " **Barel** " حيث قال << ستكون الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري رقابة نظرية مجردة من أي قيمة عملية، وتضحي مقولة أن قاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي و القانوني لأسباب القرارات الإدارية المطروحة عليه نوعا من التظاهر و النفاق، إذا كان في وسع الإدارة و باختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن أسباب قرارها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه مادمنا قد سلمنا بوجود الرقابة القضائية فيجب أن تمارس بطريقة فعالة >>[1].

هذا ما أكدته أيضا محكمة العدل العليا الأردنية بقولها << هنا يجب التفرقة بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون و بين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائما و صحيحا سواء كان التسبيب لازما أم غير لازم لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين القاضي من مراقبة مشروعية القرار، وبسط هيمنته على صحته و التحقق من أن القرار قد استمد شرعيته من الأسباب التي بني عليها، طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبني عليها المشروعية وذلك لضمان عدم الانحراف و الزيغ عن الأهداف التي أرسى قواعدها القانون >>[2].

إلى جانب كل ما سلف ذكره، فإن تسبيب القرارات الإدارية يؤدي أيضا إلى تعديل السلوك الإداري، فيجعل الإدارة تتعود على احترام مبدأ المشروعية، لهذا يتعين على الإدارة اعتبار التسبيب بمثابة سند و أساس قانوني لصلاحياتها و سلطاتها القانونية

---

[1] Conclusion du commissaire du gouvernement ,M. Letouneur .مقتبس من على خطارالشنطاوي المرجع السابق،ص 143.

[2] قرار لمحكمة العدل العليا صادر في 1988/05/28 ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1989، مقتبس من . علي خطار الشنطاوي المرجع السابق، ص 144.

بدلا من اعتباره قيدا على ممارسة تلك الصلاحيات، كما يؤدي التسبيب الإجباري إلى تضييق نطاق صلاحية التقديرية التي تتمتع بها الإدارة العامة.

كما أن التسبيب يحمل رجال الإدارة العامة على التأني في إصدار قراراتهم، و بحث أسبابها القانونية و الواقعية بحثا دقيقا و موضوعيا، و يخلق مجموعة القواعد و الضوابط التي تحكم حسن أداء العمل الإداري، و يخلق قواعد للأداء الإداري السليم[1].

هكذا ينطوي التسبيب الإجباري على تهذيب لأخلاق الإدارة العامة، إذ يتعين على مصدر القرار الإداري بحث الأسباب القانونية و الواقعية بحثا دقيقا و موضوعيا بعيدا عن التعصب و الانفعال، ناهيك عن أن التسبيب لا يشكل عبئا ثقيلا للإدارة مادام أن أي قرار إداري يتوجب أن يستند إلى أسباب موجودة ماديا وصحيحة من الناحية القانونية.

و يسهل أيضا عملية الإثبات سواء كان اضطراري أو اختياري، بحيث يجعل رقابة القضاء تنصب على ما ذكرته الإدارة من أسباب[2].

فإذا كانت هذه أهمية تسبيب القرارات الإدارية، و الأثر المترتب على وجوده في نواحي عدة، كما سبق و أن وضحنا، فما حكمه في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها،وما دور القضاء في ذلك؟ هو ما سنتناولونه بالتفصيل من خلال الفرع الموالي.

---

[1] P.Pacteau, le juge de l'execes de pouvoir et les motifs l'acte administratif, paris, 1977, p 46

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 264.

الفـــرع الثانـــي

حكم تسبيب القرارات الإدارية في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها

من الأمور المقررة كأصل عام أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون صراحة على وجوب التسبيب.أي أن الإدارة غير ملزمة بإبداء الأسباب التي تقوم عليها قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك[1]..كما أن رجل الإدارة قد يفصح عن هذه الأسباب بمبادرة ذاتية من دون أن يكون ملزما قانونا بالتعليل. و في كلتا الحالتين يخضع لرقابة القضاء.

ومن أجل التفصيل في هذا ارتأينا إلا أن نقف على كل حالة على حدي في نقطتين، الأولى نتطرق فيها إلى حالة التسبيب الإلزامي بقوة القانون، و الثانية إلى حالة التسبيب الاختياري من طرف الإدارة.

أ/ **حالة التسبيب الإلزامي**: يعتبر التسبيب بمثابة الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية و الواقعية التي بررت إصداره، وعليه فالإدارة تلتزم بتسبيب قراراتها في حالتين مختلفتين وهما في حالة النص القانوني الصريح، إذ بدأت العديد من الدول كفرنسا، مصر، الجزائر و الأردن بإصدار قوانين تلزم الإدارة بتسبيب طوائف معينة من القرارات الإدارية، كما تضمنت بعض التشريعات أحكاما صريحة على تسبيب بعض القرارات الإدارية[2].

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص636.
[2] على خطار الشنطاوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا و الأردن، مجلة دراسات الجامعية الأردنية ، 1995

وثانيهما الإلزام القضائي إذ لجأ القضاء الفرنسي و المصري و البعض ممن سار على نهجهم إلى إلزام الإدارة بتسبيب بعض قراراتها، أي أن القضاء بدأ يفرض على الإدارة في بعض القرارات أن تذكر أسبابها، وهذا لكون تسبيب القرار الإداري يعتبر من أنجح ضمانات الأفراد لأنه يسمح لهم و للقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرفات الإدارة ومن أجل ذلك كان لازما أن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه، لأن الإحالة إلى قرار أخر أو وثيقة أخري لا تعتبر كافيا[1]. بمعني أن إحالة القرارات الصادرة بالترقية مثلا إلى القانون و الملفات و الوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية لا يعتبر تسبيبا لأن في هذا المجال لابد من ذكر الأسباب التي دعت الإدارة إلى تفضيل من رقوا و ترجيحهم على من تخطوا في الترقية، أو على الأقل ذكر الأسباب التي حملتها على تخطي من تخطاه في الترقية و أن تكون هذه الأسباب أو تلك الواردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملا بذاته كل أسبابه، أما الإحالة إلى الأوراق أو وثائق أخري فلا يكفي لقيام التسبيب[2] .

و قد كان لدافع إلزام القانون للإدارة بتسبيب قراراتها أثر فعال جعلها تفصح عن أسباب قراراتها في العديد منها، نتيجة وجود تشريعات عدة تقيدها بذلك، ونذكر على سبيل المثل قيام المشرع الفرنسي بإصدار تشريعا حديثا تلتزم الإدارة بمقتضاه بتسبيب

العدد 6 ص 3095 .

[1] حسين عثمان، القانون الإداري،،(أعمال الإدارة العامة) بدون سنة لنشر، ص121.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية صادر في 1957/01/29، مجموعة مجلس الدولة، السنتان 12 و 13 ص 74، مقتبس من حسين عثمان ، المرجع السابق، ص121.

جميع قراراتها التي تلحق ضررا بالأفراد، وهو ما جعل القاعدة التقليدية تنقلب رأسا على عقب بالنسبة لهذا النوع من القرارات. و هو ما سيتضح أكثر لنا فيما بعد[1].

فالتسبيب على هذا الأساس يعتبر بالإضافة إلى أنه عنصرا في القرار فإنه يعد كذلك أساسا للرقابة عليه، إذ يمكن بواسطة الرقابة على أسباب القرار، و الانحراف بالإجراءات على عكس دور السبب الذي يعتبر أساس القرار الذي يستند إليه بحيث يشكل أحد عناصر الرقابة على القرار، وليس أساس للرقابة على القرار، و بمعني مختصر، إذا كان التسبيب عنصرا في القرار " Elément "و أساس للرقابة على القرار " Fondement " فإن السبب هو على العكس من ذلك، أنه أساس القرار وعنصر في الرقابة عليه[2].

على إثر كل ما ذكرناه، فإن القضاء و الفقه الفرنسي استقر في البداية ، على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب و تعليل قراراتها، ولكن أمام شدة الانتقادات التي تعرض لها هذا المبدأ، ظهرت بعض النصوص تلزم الجهة الإدارية بتسبيب قراراتها[3]، و إن وجدت بعدد قليل قبل قانون1979 ومنها قرار إيداع دوي العاهات مصحة الأمراض العصبية.

لكن بعد صدور قانون 1979/07/11 و الذي كان من ثمار الإصلاح القضائي لبعض نظم الإدارة في فرنسا و الذي فرض التسبيب الوجوبي على بعض القرارات الأكثر أهمية و المتمثلة خاصة في القرارات الإدارية الفردية الضارة حيث أعطى الحق للأفراد في معرفة أسبابها فورا ، كما فرض أيضا تسبيب القرارات الفردية التي تتضمن

---

[1] P. Delvolve, L'acte administratif, p 182، مقتبس من نفس المرجع السابق، ص 120.
[2] محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص 157.
[3] محمد الصغير بعلي ، الوجيز ...، المرجع السابق ، ص 176 .

استثناء من القواعد العامة المنصوص عليها في القوانين و أللوائح و قرارات هيئات التأمين الاجتماعي.

و المقصود بالقرارات الضارة هي تلك القرارات التي تؤثر سلبا في المركز القانوني للخاضعين لها. ومن أجل ذلك فقد قام المشرع الفرنسي بتحديد القرارات الضارة على سبيل الحصر و التي يجب على الإدارة عند إصدارها لها أن تقوم بتسبيبها و هي القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة أو القرارات التي تشكل إجراء ضبطيا و القرارات التي تتضمن جزاء أو القرار الصادر برفض التصاريح أو تلك التي تخضع منها لشروط مقيدة[1].

و بذلك كان لصدور هذا القانون أثر كبير في خلق العديد من المنازعات، وذلك في مجالات مختلفة بعد أن أصبح يفرض على الإدارة تسبيب قراراتها في المجالات التي تم حصرها من طرف المشرع، حيث تظهر تطبيقاتها من خلال أهم القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي و التي نذكر منها : 1/ قرار الطرد[2] . 2/ قرار رفض الإعفاء من الخدمة العسكرية[3].

---

[1] محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 158.

[2] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر في 1981/07/24 في قضية " بلاصري Belasri " ، مقتبس من لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس ...، المرجع السابق، ص 138.

[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر في 1982/06/11 في قضية " لوديف Le Duff " ، مقتبس من نفس المرجع السابق، ص 138.

بهذا نري أن تسبيب القرارات الإدارية تنوعت مجالاته لاسيما في ما يخص مجال حرية التجارة و الصناعة ، مما جعله يحظى بدور فعال لذي القضاء الفرنسي في مجال الرقابة و كذلك الإثبات كما سوف نرى لاحقا.

أما القضاء الإداري الجزائري فقد سار على نهج زميله الفرنسي فيما يخص تسبيب القرارات الإدارية، حيث اعتبرت كل من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا ومجلس الدولة أن عدم تسبيب القرارات في الحالات التي ينص عليه القانون يعتبر عيبا شكليا يستلزم الإلغاء مثل عدم الإشارة إلى قرار التصريح بوجود منفعة عامة في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر عن الوالي وفقا للقانون رقم 11/91، أو عدم الإشارة في صلب قرار المداولة التي يستند عليها[1].

و دعما لشفافية العمل الإداري و حماية للحقوق و الحريات وتسهيلا لرقابة القضائية و الإثبات في حالة النزاع الإداري حول القرارات، فإن المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها في مجالات عدة، و هو ما يبدو لنا جليا من خلال بعض النصوص و التي نذكر منها ما نص عليه في المواد 32 و التي توجب تسبيب قرار توقيف منتخب من طرف الوالي نتيجة لمتابعة جزائية، و44 التي توجب تعليل قرار بطلان المداولة، و 82 التي توجب تسبيب قرار حلول الوالي محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية للممارسة سلطاتهم [2]. كذلك المواد 41 و51 و 53 من القانون الولائي[3]. أيضا المادتان 125 و 126 من المرسوم 59/85 المتضمن بالقانون الأساسي

[1] قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 1991/03/10، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31. مقتبس من محمد الصغير بعلي ، الوجيز ...، المرجع السابق، ص 176.
[2] أنظر المواد في القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/70 المتضمن قانون البلدية.
[3] أنظر المواد في القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/70 المتضمن قانون الولاية.

النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية ، و المتعلقة بالقرارات التأديبية[1]. وكذلك المادة 17 من الأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية في حالة رفض التصريح بتأسيس حزب حيت يفرض القانون تسبيب قرار الرفض من طرف وزير الداخلية إذا ما رأى عدم إستوفاء شروط التأسيس[2].

هذه بعض المجالات التي فرض فيها تسبيب القرارات لما في ذلك من أهمية في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وتسهيل لرقابة القضائية و الإثبات.

على إثر كل ما سبق ذكره، فإن كان التسبيب لازما أيا ما كان مصدر هذا الإلزام فإنه يتعين أن يكون بكيفية تجعله كافيا و يعتبر التسبيب كافيا إذا كان يسمح لصاحب الشأن بالتعريف على الشروط الفعلية لسن العمل مثلا. وحتى يكون كافيا يجب أن يكون مفصلا بدرجة تجعله يتفق مع وصفه بالقرار، حيث يتعين أن يكون التسبيب معاصرا للحظة صدور القرار فإذا صدر القرار غير مسبب في صورة أو في أخرى كان معيبا في شكله ولا يغطي هذا العيب ذكر أسباب القرار بعد ذلك عند إخطار صاحب الشأن به و هو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي[3].

وعليه فإن أحد الفقهاء فيما يخص عنصر التسبيب ذهب إلى القول أنه يجب أن يكون التسبيب جامعا أي كافيا و لكي يكون كذلك يجب أن يسمح للمخاطب بالقرار أن

---

[1] أنظر المواد في المرسوم 85/ 59 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية.

[2] أنظر المواد في الأمر 09/97 المؤرخ في 1997/03/06 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية رقم 12 /97.

[3] رسالة الديدموني مصطفي،ص 150 و ما بعدها، مقتبس من، محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق ص 159 .

يحدد الاعتبارات القانونية و الواقعية التي استند إليها القرار[1]. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها " أنه في حالة التسبيب الوجوبي يجب أن تذكر أسباب القرار واضحة و جلية حتى يمكن الطعن فيها أمام القضاء.

على إثر كل ما سبق تفصله، فإن الفقه و القضاء قد استقرا على أنه إذا أوجب المشرع في القرار أن يكون مسببا فذكر الأسباب في هذه الحالة يصبح ركنا من أركان القرار و شرطا لازما لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد[2].

ب/ حالة التسبيب الاختياري:

إذا كان الأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بإبداء الأسباب التي تقوم عليها قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك[3]. لكن قد يلجأ مصدر القرار في بعض الأحيان إلى تسبيه اختيارا دون أن يكون ملزما قانونا بذلك. و يأتي هذا التسبيب الاختياري بهدف إقناع المعني بالأمر أو الرأي العام بمشروعية القرار، فإذا تبرع مصدر القرار بذكر أسباب قراره دون أن يوجب عليه القانون ذلك، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري لتعرف عن مدي صحتها و ذلك بفحص الوجود المادي للوقائع و تكيفيها القانوني، فإذا استبان له أنها غير صحيحة ماديا أو أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كان ذلك القرار باطلا وحق للقاضي بإلغائه لانعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه[4].

---

[1] محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية ، 1993، ص 155.
[2] قرار محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين لسنة 1988، ص 1629، مقتبس من علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 149 .
[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 636.
[4] حميدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار ...، المرجع السابق، ص 923.

كما قضت أيضا المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بقولها " لئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبي إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابا لقرارها، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقتها للقانون و أثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار "[1].و هو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بمصر أيضا[2].

و في بعض الأحيان تكون الإدارة غير ملزمة بذكر سبب قرارها و مع ذلك تتطوع و تبادر بذكر سببا وهميا، وهذا أمر مشروعا فلقد أجمع كل من الفقه و القضاء على أن الإدارة تستطيع ذكر سببا وهميا لإخفاء السبب الحقيقي إذا ما قدرت أنه ليس من المصلحة العامة ذكره أو الكشف عنه، وفي هذا الشأن قد أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ بقولها " ... لا جناح على الجهة الإدارية إن هي أعلنت أو ذكرت سببا وهميا للقرار الإداري الصادر بنقل المطعون ضده من السلك الدبلوماسي إلى هيئة البريد، كونه زائدا عن حاجة العمل بالوزارة إخفاء للسبب الحقيقي وهو عدم صلاحيته لتولي وظائف السلك الدبلوماسي ما دامت تبغي بذلك تحقيق مصلحة مشروعة للموظف المنقول تتمثل في حرصها على سمعته الوظيفية في الهيئة المنقول إليها حتى يبدأ فيها صفحة جديدة، منبتة الصلة بماضيها في الوظيفة المنقول منها، و على المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهري و لا يعد ذلك منها من قبيل إحلال سبب مكان سبب أخر، لأن السبب في الواقع الأمر سبب واحد لم يتبدل

[1] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمصر، لسنة 12، ص 395، مقتبس من، محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 140.

[2] حميدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار ...، المرجع السابق، ص 950.

و هو عدم الصلاحية لتولي وظائف السلك الدبلوماسي، أما السبب الأخر هو كون المطعون ضده زائدا عن حاجة الوزارة فلا يغدو أن يكون سبب ظاهريا صوريا للقرار الإداري قصدت الوزارة رعاية مصلحة الموظف المنقول و لذلك قامت الإدارة بذكره "[1].

و نفس الموقف فيما يخص ذكر الإدارة لسبب وهمي دون ذكر السبب الحقيقي أخذ به القضاء الأردني و اعتبره أمر مشروع إذا ما كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وهو ما قضت به محكمة العدل العليا بالأردن[2] .

كما أن الإدارة قد تفصح عن الأسباب التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه و لكن لاحقا ، أي أنها تذكر الأسباب التي دفعتها إلى إصداره من تلقاء نفسها و هذا بعد أن يتم الطعن فيه وهذا دفاعا عن مشروعيته، وعليه يملك القضاء الإداري التصدي لفحص مشروعيته هذه الأسباب من حيث وجودها المادي و صحة تكييفها القانوني، و بهذا الشأن فقد قضت محكمة العدل العليا بالأردن بقولها " أن القرار المطعون فيه كان خلوا من الأسباب ، و القرار إذا لم يوجب القانون تسبيبه و صدر غير مسبب لا يكون للمحكمة حق الرقابة عليه إلا إذا ذكرت الإدارة وبينت الأسباب من تلقاء نفسها فعندئذ يكون القرار و الأسباب خاضعين لرقابة هذه المحكمة[3] .

و يتضح من هذه الأحكام سواء من النقطتين " **أ** و **ب** " أن أسباب القرار التي تذكرها الإدارة تكون خاضعة للرقابة القضاء، و يستوي في ذلك أن يكون المشرع قد

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا بمصر،صادر في 1968/01/16 لسنة 13، مقتبس من، فهد عبد الكريم العتم المرجع السابق ص 376..

[2] قرار محكمة العدل العليا ، صادر في 1953/10/16، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1954، ص 07. مقتبس من فهد عبد الكريم العتم المرجع السابق، ص 376.

[3] قرار محكمة العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1954، ص07، مقتبس من. علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 151

ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها أو أن الإدارة قامت بذلك مختارة فالعبرة في الحكم على مشروعية القرار وتكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب دون أن يكون لدافعها في ذكر الأسباب أي اعتبار[1] .

فإذا كان هذا حكمه في حالة الإفصاح من طرف الإدارة عن أسباب قراراتها فما حكمه في حالة عدم ذكر الإدارة لأسباب قراراتها هو ما سنتناولونه بالدراسة من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثالث

حكم تسبيب القرارات في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها

إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها كأصل عام إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك[2]. فإذا لم تذكر الإدارة الأسباب التي بنت عليها قراراها، فإن يجب أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة.

فإذا كان القانون لا يلزم الإدارة ببيان سبب تدخلها و الباعث على إصدار قرارها المطعون فيه، فلا يغنى ذلك أن لا رقابة للقضاء الإداري على صحة السبب، وليس في ذلك ما يخل بكون القرار يتمتع بقرينة السلامة العامة من العيوب[3]. و على أساس هذه القاعدة العامة فإن الإدارة تستطيع أن تصدر القرار الإداري خلوا من الأسباب، وهنا

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 265.
[2] محمد ماهر أبو العينين ، المرجع السابق، ص 154.
[3] عدنان عمرو،القضاء...، المرجع السابق، ص 125.

يفترض سلامة القرار غير المسبب، و أنه قام على سبب صحيح يبرره و في هذا تقول محكمة القضاء الإداري في مصر " أن المفروض في كل قرار إداري حتى و لو صدر خلوا من ذكر الأسباب أن يكون مستندا في الواقع إلى دواع قامت لذي الإدارة حين أصدرته و إلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده و مبرر إصداره، فإذا تكشفت هذه الدواعي بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعي الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضي رقابتها القضائية أن تتحري مبلغا من الصحة، فإن ظهر أنها غير صحيحة و لو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه و كان مشوبا بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار و هي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة و أنما استهدفت استعمال السلطة إلى جانب مخالفة القانون على حدي قولها[1] .

فلهذا فلا يقصد بعدم التزام الإدارة بتسبيب قرارها عدم قيامها على سبب، فوجود السبب عند إصدار أي قرار أمر مفروغ منه، إذ لا يتصور أن تصدر الإدارة قرار بدون داع أو موجب، و هو ما قضت به محكمة العدل العليا بالأردن بقولها " أما قول وكيل المدعي عليه أنه لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري، فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد بل لابد من أن يقوم القرار الإداري على سبب يسوغه في الواقع و القانون[2].

[1] حميدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار...، المرجع السابق، ، دعوى رقم 5/789 في القضية بتاريخ 24 /1953/06، ص 950 .

[2] قرار محكمة العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1974، ص 829، مقتبس من.علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 153.

و بناء عليه لا يعطي عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها صلاحية مطلقة في اختيار الأسباب التي يبني عليها القرار، كما لا يمنحها أيضا صلاحية تقديرية في إصدار قرارها بدون أسباب معينة، ولكن مفاد عدم إلزام القانون لها بالتسبيب هو منحها قرينة ضد خطئها في استخلاص الوقائع ، وذلك على أساس أن الإدارة تملك من حيث المبدأ حرية كبيرة في أسلوب تفكيرها الذي يؤدي بها إلى استخلاص الوقائع استخلاصا سائغا من أصولها، و إن هذه الحرية ينبغي أن تحترم من حيث المبدأ[1].

و عليه إذا لم تفصح الإدارة عن أسباب قرارها لعدم التزامها بالتسبيب ، هل يملك القاضي الإداري أن يقوم بتحديد تلك الأسباب و ما وسيلته في ذلك ؟.

في هذه الحالة تعد صلاحية القضاء الإداري في تحديد الأسباب في القرار المطعون فيه في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب قرارها نتيجة منطقية، حيث يحددها بوسائل مختلفة تمكنه من معرفة أسباب القرار المطعون فيه وتقدير مشروعيتها و ذلك من خلال:

أ/ طلب المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار، ففي هذه المسألة بحكم صلاحية القضاء الإداري في طلب الوثائق و المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار مبدأين أساسين متناقضين يذهب كل منهما باتجاه معاكس و مغاير، فمبدأ الفصل بين القضاء الإداري و الإدارة يحظر منح القضاء صلاحية إصدار أوامر ملزمة للإدارة لموافاته بالوثائق و المستندات الإدارية التي اعتمدت عليها

[1] قرار محكمة العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1974، ص 1981، مقتبس من نفس المرجع السابق ، ص 154.

في إصدار القرار المطعون فيه أو تقديم أية إيضاحات، ولكن الطـــابع الإيجـــابي لـــدور القضاء في تسيير الإجراءات و توجيهها يخوله صلاحيات واسعة في توجيه الإجـــراءات حسب ما يراه مناسبا. و في هذا فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مند زمن بعيد حقه في إصدار أوامر ملزمة للإدارة لموافاته بالوثائق و المستندات المتعلقة بالنزاع[1].

و عليه فإن القضاء الإداري يملك طلب المستندات التي اعتمدت الإدارة عليها في إصدار القرار المطعون فيه، و يتعين على الإدارة إجابة طلب القضائي، هذا حتى يتمكن القضاء من أداء مهامه في الرقابة و الفصل في النزاع، وهو ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، حيث يطلب جميع الوثائق و المستندات التي بحوزة الإدارة إذا ما رأى أنهـــا ضروريـــة للفصل فـــي النزاع ، و عليه فإن القضاء لا يملك طلب هذه المستندات كأصل عام و استثناءا يملك حق ذلك إذا ما رأي أنها ضرورية للفصل في النزاع أو لفهم و إستعاب المسائل القانونية و الواقعية التي جاءت في أوراق الدعوى فالقضاء يلجئ إلى طلب إبراز هذه الوثائق إذا كانت وقائع النزاع و ظروفه تشكل قرائن جدية على عدم مشروعية القرار المطعون فيه، كما يملك الأمر أيضا بطلب موافاته بالوثائق و المستندات إذا كانت إدعاءات الخصوم متناقضة و متعارضة، ولذا يتعين لاقتناعه و التحقق من الإدعاءات المتناقضة أن يطلع على الوثائق و المستندات المفيـــدة لرفع هذا التناقض وحسمه [2].

---

[1] P.Pacteau, le juge de l'excès pouvoir et le motifs de l'acte administratif , Paris,1977,P 72

[2] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1958 ،ص 490، مقتبس من .علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 157.

و القضاء الإداري يتمتع بصلاحية تقديرية واسعة لتقدير جدوى إصدار الأمر بإبراز الوثائق و المستندات الإدارية، كما يملك القضاء الإداري أيضا أن يطلب من الإدارة تقديم إيضاحات حول الأسباب القانونية و الواقعية التي بررت إصدار القرار المطعون فيه[1]. فهو يتمتع أيضا بصلاحية تقديرية واسعة لتقدير جدوى إلزام الإدارة بتقديم تلك الإيضاحات و منه إذا كانت الوثائق و المستندات في حالة استجابة الإدارة لطلب القضاء بتقديمها لا علاقة لها بموضوع القرار المطعون فيه، أو كانت غير مقنعة يقوم بإلغاء ذلك القرار المطعون فيه نتيجة انعدام السبب، و بالتالي ما يدعيه الطاعن يكون صحيحا. كما تكون إدعاءاته صحيحة في حالة عدم استجابة الإدارة لأمر القضاء بموافاته بالوثائق و المستندات التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه[2]. فالقضاء يقرر إلغاء القرار الإداري المطعون فيه حتى و لو كانت الإدارة رفضت تنفيذ طلبه بإبراز الوثائق و المستندات رجعا لأسباب خارجة عن إرادتها، و بالتالي لا تعفي الاستحالة المادية من صحة إدعاءات الطاعن من إلغاء القرار كفقدان الوثائق مثلا أو إتلاف الملف الوظيفي. و هو ما يبرز من خلال أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1907/07/24 " بعد أن تعذر على الإدارة إيجاد ملف أحد الموظفين[3].

فإذا كان القضاء الفرنسي يملك الحق في توجه أوامر للإدارة يطلب منها موافاته بالمستندات التي اعتمدت عليها في إصدار قرارها كقاعدة عامة،و ذلك منذ صدور

---

[1] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1911/05/26 ،ص 424، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي المرجع السابق ص 157.

[2] – J. Auby et R . Drago: Traite de contentieux administratif .Paris , 1948 , Tome n° 1280

[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1959/01/30، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 159.

قانون 1995/02/08 الذي أعطي صلاحية ذلك له في المادة 77/62، بعد أن كان ذلك يحضر عليه طبق لمبدأ عدم جوازية توجه الأوامر للإدارة من قبل[1]. و لكن بالرغم من هذا فإن هناك استثناءات تجعل للإدارة حق رفض إبراز هذه الوثائق و المستندات المطلوبة إذا كانت مشمولة بقاعدة السرية، و لكن يتعين على القضاء تفسير قاعدة السرية بأضيق الحدود فهي مجرد استثناء و الاستثناء لا يتوسع في تفسيره، ولا يقاس عليه و هو المسلك الذي جري عليه مجلس الدولة الفرنسي[2]. و تتمثل هذه الاستثناءات في :

1/ الوثائق المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني ففي هذا الشأن تملك الإدارة حق رفض طلب القضاء بإبراز الوثائق حسب المادة 78 من قانون العقوبات الفرنسي،[3].

2/ الأسرار الطبية : ذهب القضاء الإداري الفرنسي بداية إلى أنه لا يملك إعمالا لأحكام المادة 378 من قانون العقوبات إصدار أمر بإبراز الوثائق المشمولة بقاعدة الأسرار الطبية[4]، لكنه خفف من هذا الاجتهاد القضائي مند مدة طويلة فقد قرر سنة 1969 بأن القضاء الإداري يملك من الناحية القانونية أن يصدر أمر إلى الطبيب بإعطاء المريض إيضاحات كاملة يستطيع بعدها إبرازها إلى القضاء إذا شاء[5]. وعليه فقد أحال القضاء الأمر إلى صاحب المصلحة في إبراز هذه الوثائق و المستندات التي حصل

---

[1] لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقي ...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 88 و ما بعدها

[2] -- . J. Auby et R . Drago: Op.cit,P 1443

[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1995/03/11، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 163.

[4] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1928/11/09، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 169.

[5] قرار مجلس الدولة الفرنسي ، صادر بتاريخ1969/10/24، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 169.

عليها بناء على أمر القضاء، فلصاحب الشأن تقدير جدوى إبراز هذه الوثائق و المستندات و الإيضاحات من عدمه[1].

ب/ طلب الملف الإداري: يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بإبراز الملف للوقوف على حقيقة الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه في حالة عدم تسبيبها لقرارها وهذا لمعرفة مدي مشروعية ركن السبب فيه، و على الإدارة الالتزام بتقديم الملف إلى القضاء في هذه الحالة، لأن عدم استجابة الإدارة لطلب القضاء في ذلك يقوي من إدعاء الطاعن، بقطع النظر عن هذا الامتناع، فيستوي أن يكون إراديا أو غير إرادي كضياع أو تلف الملف المطلوب إبرازه، مما ينتج عنه استحالة رقابة القضاء لمشروعية الأسباب التي بني عليها القرار بعد عدم استجابة الإدارة لطلب إبراز الملف كونها جعلت الرقابة رهنا بإرادتها، وهو أمر غير معقول و مرفوض في دولة القانون.و نفس الأمر إذا كان الملف لا يحتوي على المستندات و الوثائق المتعلقة بموضوع النزاع، لأن سحب تلك الوثائق و المستندات يعد تحايلا من طرف الإدارة على القضاء نتيجة نقص الملف، و عليه تبقي الاستجابة صورية فقط لا معني لها، مما يجعل القضاء يدعم في هذه الحالة الطرف الضعيف، و يعتبر إدعاءات الطاعن صحيحة.

و على هذا النهج سار القضاء الإداري في العديد من الدول و طبق نفس هذه المبادئ الفرنسية في تحديد الأسباب من الملفات نذكر منها القضاء الإداري الأردني حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بقولها " و قد تبن من الملفات المبرزة

[1] علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 169.

في هذه الدعوي أن المستدعى قد عين موظف بعقد مند تاريخ 1685/10/07 و كان العقد يتجدد سنويا وعدلت شروط العقد اعتبارات من 1989/10/07 و حدد هذا العقد حتى تاريخ 1994/10/17 حيث تم تصنيف المستدعى بالدرجة الخامسة بتاريخ 1994/10/16 [1].

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فلا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة كما لا يوجد نص يمنعه من ذلك، وعليه فإن قضاء مجلس الدولة امتنع عن إصدار أوامر للإدارة في قضية السيد " بورطال رشيد ضد والي ولاية ميلة و من معه في قراره الصادر في 1999/03/08 [2]. و لكن المجلس أضاف بأنه يجوز ذلك استثناءا في حالة واحدة إذا كان تم عزل موظف عن مهامه أو أوقف لأسباب غير قانونية وهذا طبقا للقوانين الخاصة بالوظيفة العمومية. أو في حالة التعدي كأن يمس تصرف الإدارة مساسا خطيرا بحق الملكية الخاصة أو بحرية أساسية كأن تقوم الإدارة دون وجه حق باحتلال أرض للخواص أو منع جمعية من ممارسة نشاطها... ففي هذه الحالة للقاضي أن يوجه أوامر للإدارة أو يمتنع، و هو ما تبث عنه في قراره الصادر في 1999/02/01 في قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران عند ثبوت حالة التعدي[3].

إذا كان هذا حكم التسبيب، فما هو حكم الإثبات وكيف يتم بالنسبة لركن السبب في القرارات الإدارية ؟ هو ما نراه الآن في المطلب الثاني.

---

[1] قرار محكمة العدل العليا بتاريخ 1995/12/20، مجلة نقابة المحامين الأردنية، لسنة 1997، ص 993 مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 172 و ما بعدها

[2] أنظر تفاصيل القضية . لحسن بن الشيخ آث ملويا ،المنتقي ...، الجزء الأول، المرجع السابق،ص 83 و ما بعدها.

[3] أنظر تفاصيل القضية . لحسن بن الشيخ آث ملويا ،المنتقي ...، الجزء الثاني، المرجع السابق،ص 17 و ما بعدها .

المطلب الثاني

إثبات السبب

استنادا إلى قرينة سلامة القرار الإداري و افتراض صحته، فقد استقر القضاء الإداري على أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكرها، و في هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقتضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات، و على من يدعي العكس إثبات ذلك[1].

و على هذا الأساس فإن تناولنا لإثبات عيب السبب سوف يكون من خلال فرعين يدور أولهما حول عبء إثباته، وثانيهما حول كيفية هذا الإثبات.

الفرع الأول

عبء إثبات السبب في القرار الإداري

انطلاقا من القاعدة العامة و التي تقضي بأن البينة على من ادعي في مجال إثبات عيب السبب[2]. و عليه فإن على مدعي انعدام السبب عبء إثبات دعواه، و سبيله إلى ذلك يكون من خلال إثباته لانعدام الوقائع المادية التي يستند إليها القرار، أو إثبات أن هذه الوقائع و إن كان قد ثبت وقوعها إلا أنها لا تشكل مخالفة للقانون بمعناه الواسع، أو يثبت أن النتيجة المترتبة على القرار لا تتناسب مع الوقائع و بذلك يكون مثل هذا القرار معيبا في ملاءمة إصداره.

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى ...، المرجع السابق، ص 316.
[2] عبد الغني بسيوني ، القانون...، المرجع السابق، ص 473 .

و منه فإن المدعي و هو في سبيله لإثبات دعواه حق أللجوء إلى إقامة الدليل على صحة الدعوى بأي وسيلة يرى جدواها للوصول إلى غايته، حيث أن جميع الأدلة متساوية في المرتبة أمام القضاء الإداري، فيما عدا ما قرر له المشرع استثناء مرتبة أو قوة معينة[1].

و يجد مبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة سنده في قرينة الصحة التي تفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة، و التي بموجبها يكون كل ما صدر عن الإدارة من قرارات صحيحا و مشروعا و قائما على أسباب تبرره، فإن ادعى فرد خلاف ذلك فعليه وحده إثبات صحة إدعاءاته أمام القضاء مما يجعل الأمر عسير على المدعي في إثبات عدم صحة و مشروعية القرار.

تفريعا عما سبق ذكره يتعين على الخصم الذي يدعي شيئا أمام القضاء أن يقدم الدليل الذي يثبت صحة إدعائه، فعليه يقع عبء الإثبات لهذا لا ترد إدعاءات الخصم قضائيا إلا في الحالات التي لم يتمكن من إثباتها، كما أن القول بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي لا يعني بالضرورة أن يقيم الدليل كاملا على صحة إدعاءاته، وعلة ذلك أن الخصم أو الخصوم في الدعوى يدعون وقائع أخرى مغايرة و متناقضة فيوجب عليهم أيضا إثباتها. و عليه لا يقصد بقاعدة البينة على من ادعي أن يلقي عبء الإثبات كاملا على كاهل المدعي، بل يقصد بها فقط أن يؤدي غياب أو عدم كفاية الأدلة التي قدمها المدعي إلى عدم تكوين عقيدة القاضي و إقناعه بصحة إدعاءاته[2]. و منه فالنتيجة

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة ... ، المرجع السابق، ص 263.

[2] Ch. Dbbasch et j. Ricci, Contentieux administratif, Paris, 1985, N° 508 ، مقتبس من علي خطار الشنطاوي المرجع السابق، ص 136 و ما بعدها

الوحيدة لقاعدة البينة على من ادعي تصبح هي رفض إدعاءات الشخص قضائيا إذا لم تكون تلك الإدعاءات ثابتة بصورة كاملة .

و لا شك أن إلزام الشخص المدعي أمام القضاء بعبء الإثبات وفق القاعدة السابقة الذكر يعتبر عملية صعبة و شاقة بل مستحيلة في معظم الأحيان، فعدم المساواة في مراكز خصوم المنازعة الإدارية يجعل إعمال تلك القاعدة الأصولية ضربا من الخيال، فالإدارة هي الجهة التي تحوز جميع المعلومات و الوثائق التي يعتمد عليها المدعي في إثبات صحة دعواه، كما أن تطبيق تلك القاعدة الأصولية على إطلاقها في المنازعات الإدارية يؤدي إلى إعفاء الإدارة المدعي عليها غالبا من عبء إقامة الدليل. كما أن المدعي في منازعات الإلغاء لا يدخل في علاقة مع الإدارة مصدرة القرار، فهو شخص ثالث و غريب عن القرار المطعون فيه، فلم يشارك في إعداده حتى لو صدر القرار بناء على طلبه هو، فالإدارة تنفرد كلية في إصداره. و عليه يؤدي غياب هذه العلاقات بين الفرد العادي و الإدارة إلى جعل عملية إقامة الدليل على عدم مشروعية القرار المطعون فيه عملية شاقة بل و مستحيلة أحيانا. لأن جميع الأدلة التي يمكن للمدعي جمعها و تقديمها وليدة النشاط الخارجي للإدارة فقط، فمن المظاهر الخارجية لسلوك الإدارة يمكن للمدعي أن يجمع بعض الأدلة على عدم مشروعية قرارها، لكنها أدلة قد لا تكون كافية لتكوين عقيدة القاضي و اقتناعه بعدم المشروعية، لهذا لا مناص من أللجوء إلى فكرة الإدعاءات التي تكذبها الإدارة لحملها على إبراز الأدلة التي يمكن للمدعي أن يستخلصها من نشاطها الداخلي. لهذا قيل بحق أن القاعدة الأصولية البينة

على من ادعي تطبق في المنازعات المدنية و الإدارية على حد السواء، لكنها صححت و صوبت لصالح المتعامل مع الإدارة بفضل الطابع الإيجابي لإجراءات التقاضي الإدارية، حيث أن القاضي الإداري يتمتع بصلاحيات واسعة لإلزام الإدارة على إبراز الوثائق و المستندات و الإفصاح عن أسباب القرار كما سبق و أن وضحنا ذلك سابقا حتى في الحالات التي لا تكون الإدارة ملزمة قانونا بتسبيبه، كما قد تصل صلاحية القضاء إلى حد تهديدها بقلب عبء الإثبات[1].

إذا كان عبء الإثبات يقع في الأصل على عاتق المدعي، فإن الواقع يؤكد أن طرفي الدعوى يتناوبانه، إلى أن يستقر به المطاف عند أحد الأطراف فإن عجز إثبات عكس ما يدعيه خصمه خسر دعواه.

و قد يترتب على إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، كما يرى الفقه أن المدعي عليه بوسعه التزام الصمت فلا يبدي دفاعا انتظارا للنتيجة التي تترتب على إدعاء المدعي، فإن أخفق رفضت دعواه، و إن نجح في الحصول على دليل مقنع هنا يتحرك المدعي عليه ليقدم ما يثبت عكس الإدعاء و إلا حكم لصالح المدعي. و بالتالي فإن المدعي عليه يكون موقفه في الدعوى أفضل من المدعي، فدوره مؤجل إلى حين حصوله المدعي على دليل مقنع، بل أن المدعى عليه قد لا يمارس أي دور في الدعوى، وذلك في حالة فشل المدعي في الحصول على هذا الدليل.

[1] مصطفي كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمان ، القاهرة، 1978، ص 533 و ما بعدها.

و بعد إدراك القاضي بخبرته و دوره الإيجابي أن الطاعن لو ترك و شأنه سوف ينوء حتما بعبء الإثبات، فنراه لا ينتظر اعتراف الإدارة بخطئها و هو أمر لا يحدث عملا، بل يقدم إلى الطاعن ما ييسر له إثبات عيب السبب، فهو يضع أحيانا قرائن تفيد بذاتها أن القرار المطعون فيه مشوبا بعيب السبب، ومنه يكتفي القاضي من المدعي بتقديم قرينة تشكيك في سلامة القرار، و بالتالي ينتقل عندئذ عبء الإثبات إلى الإدارة حتى تقوم بدفع هذا الشك، فإذا سكتت أو لم تقدم الإجابة الكافية التي يقتنع بها القاضي اعتبر ذلك تسليما منها بطلبات المدعي[1].

و يجد عبء الإثبات على عاتق المدعي مبرره في الاعتراف بصحة الأمر الواقع و احترام الوضع الظاهر و براءة الذمة، و ذلك أن أية منازعة قضائية تقوم على عدم اتفاق الطرفين ، بشأن وقائع معينة و كيفية تطبيق القانون عليها، إذ يرى أحد الطرفين اكتسابه حقا أو تمتعه بمركز قانوني معين طبقا لهذه الوقائع القانونية أو المادية إعمالا لحكم القانون، في حين ينكر الطرف الأخر هذا القول، و قد أدت الرغبة في دعاية الحقوق المكتسبة في ظل النظام العام و الأمن الاجتماعي و استقرار الأوضاع القانونية، إلى قيام أصل عام يفترض مطابقة الحالة القانونية القائمة بين الطرفين وقت رفع الدعوى لحكم القانون حتى يتبين العكس[2]. و بالرغم من أن الرأي الغالب في الفقه يميل إلى تأييد إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، فإن هناك بعض منهم يري توزيع العبء بين طرفي الدعوى بحيث يتحمل كل طرف فيها نصيبا منه يحدده القاضي

[1] عبد الفتاح حسين، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الجزء الأول ، مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة، 1978 ص 322.

[2] أحمد أبو الوفاء التعليق على نصوص قانونية للمرافعات ، منشأة المعارف الإسكندرية، 1969، ص 1045.

الإداري، و ذلك كما يقولون لتعذر إلقائه على طرف منفرد، و يجد هذا الاتجاه الأخير من الفقه مبرره في أن تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على الدعاوى الإدارية يضع المدعي أمام القضاء الإداري في مركز صعب، حيث تشغل الإدارة بصفة عامة المركز الأقوى الخاص بالمدعي عليه، و إذا كان تطبيق القاعدة المدنية الخاصة بعبء الإثبات ووقوعه على المدعي ميسور أمام القضاء العادي، فإنه يجد صعوبات يلزم إزالتها و التخفيف من حدتها أما القضاء الإداري، إذا لابد أن يختلف الحال في مجال تنظيم عبء الإثبات في القانون الإداري عنه في القانون الخاص و الذي يتساوى الأفراد في مقدرة الحصول على أدلة الإثبات[1]، في حين أن المدعى في دعاوى الإلغاء يوجد في مركز غير متوازن أمام الإدارة و لا يستطيع الاعتماد بصفة عامة إلا على القرائن، حيث تحوز الإدارة وحدها الملفات و المستندات التي تسعف في إثبات الحقيقة بصفة قاطعة[2].

فقد ذهب الفقه المؤيد لتوزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى إلى القول بأن من الصعب بأن يوجد طرفا وحيدا يتحمل دائما عبء الإثبات في الدعوى الإدارية تحملا كاملا، فلا يتحمله المدعي دائما لأنه عاجز عن ذلك في أغلب الأحيان لاسيما في المسألة الإدارية و لا يقال أن الإدارة تتحمله دائما على الرغم من أنها القادرة عليه كونها مصدرة القرار، وكذلك من الصعب و من العسير أن يقال أن القضاء هو الذي يتحمل عبء الإثبات، لأن تحمل هذا العبء يستلزم الاقتناع سلفا بموضوع الدعوى، و هو ما لا

[1] مصطفي أبو زيد فهمي ، القضاء ... ، المرجع السابق، ص 639.

[2] Le Tourneur, Bouchet et Maric, le Conseil d'état et le Tribunaux Administratif, Paris, 1970, P 166.
مقتبس من، عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 436.

ينسب للقضاء الإداري، لهذا يلعب القاضي الإداري الدور الإيجابي في توجه الإجراءات، بحيث يقوم بتوزيع عبء الإثبات على من يطيقه من الطرفين كل حسب إمكانياته و حسب ما يقدر عليه في تقديم الدليل. و انتهي هؤلاء إلى القول أخيرا أنه من يدعي عكس قرينة قانونية قابلة للإثبات العكس عليه عبء الإثبات[1].

فالدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة يرى أن إلقاء عب الإثبات في الدعاوى الإدارية على عاتق المدعي يتماش و المنطق القانوني السليم ، ونحن نشاطره الرأي في ذلك لأن من يدعي أمرا عليه إثباته، و ذلك لكون هذا الرأي يتسم بفائدة عملية حيث أن المدعي يضع في علمه أنه مكلف بإثبات دعواه، فيقوم بدراسة الأمر بروية متخذا بشأنه قرار لا يخرج عن أحد الأمرين، إما أن يرفع دعواه بإلغاء القرار إذا ما رأي لذلك سبيل يجعله قادرا على إثبات عدم مشروعيته، و إما العدول عن ذلك إذا كان لا يملك ما يقنع به القاضي بعدم مشروعيته ، ومنه عدم إشغال القضاء بقضايا سيحكم أصلا برفضها[2].

إذا كان هذا عن عبء الإثبات، فكيف يتم إثباته و هو ما سنراه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

كيفية إثبات السبب

لا يشكل إثبات السبب في القرار الإداري صعوبة إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قرارها، حيث تنصب رقابة القضاء على ما ذكرته الإدارة من

[1] مصطفي كمال وصفي، خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحاماة المصرية، لسنة 50 العدد الثاني، فبراير، سنة 1970 ، ص 42 و ما بعدها.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة ... ، المرجع السابق، ص 438.

أسباب، ولكن تكمن صعوبة إثبات السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قرارها.

ومن هذا الأساس سيتم توضيح ذلك بالتفصيل من خلال النقطتين التاليتين:

أ/ إثبات السبب في حالة ذكر الإدارة لأسباب قرارها :

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عما استندت إليه من أسباب و هي بصدد إصدار قرارها. و لكن قد يتدخل المشرع في وضع استثناءات على هذا الأصل في بعض الحالات، حيث يلزم الإدارة بذكر أسباب القرار كما سبق و أن رأينا، و قد تتطوع الإدارة بذكر أسباب قرارها حتى و لو لم تكون ملزمة بذلك، و عليه فإن تلك الأسباب تخضع لرقابة القضاء للتأكد من وجودها المادي و سلامة تكيفها القانوني و قد تصل هذه الرقابة أحيانا إلى بسط القاضي رقابته على ملاءمة إصدار القرار على نحو سبق إيضاحه[1]. و هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث تقول " أنه متى ذكرت الإدارة أسبابا لقرارها، تعين خضوع تصرفها لرقابة القضاء للتحقق من مطابقة أو عدم مطابقة هذه الأسباب للقانون"[2].

كما قضت نفس المحكمة أيضا بأن " إفصاح الجهة الإدارية عن أسباب قرارها يخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء، حتى و لو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيب قرارها "[3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى ...، المرجع السابق، ص 270.

[2] حكم المحكمة العليا المصرية، طعن رقم 2463، لسنة القضائية 03، جلسة 1965/12/02.مقتبس من، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة ...، المرجع السابق، ص 265.

[3] حكم المحكمة العليا المصرية، طعن رقم 2606، لسنة القضائية 32، جلسة 1990/04/24 ،،مقتبس من، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع السابق، و الصفحة.

و في حكم أخر قضت " أنه و لئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبي، إلا أنها ما ذكرت أسبابا لقرارها، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري لتحقق من مطابقتها و عدم مطابقتها للقانون و أثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها قرارها"[1].

و من كل هذه الأحكام يتضح أن أسباب القرار الإداري التي تذكرها الإدارة تكون خاضعة للرقابة القضاء، ويستوي في ذلك أن يكون المشرع قد ألزم الإدارة بذكر سبب القرار، أو أن الإدارة تطوعت وقامت بذلك مختارة ، فالعبرة في الحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب، وبالتالي فإن عبء الإثبات في حالة ذكر الأسباب يكون يسير ولا يشكل صعوبة ويبقي الحكم على مشروعيتها للقضاء.

ب/ إثبات السبب في حالة عدم ذكر الإدارة لأسباب قرارها :

إذا لم تذكر الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري سواء في صلب القرار أو أمام القضاء، فإن عبء إثبات السبب يصبح ثقيلا على المدعي، لأنه لا يملك المستندات و الأوراق التي في حوزة الإدارة التي تتمتع بقرينة مفترضة مؤداها أن القرارات الإدارية تصدر مستندة إلى أسباب صحيحة، و أن على المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة و هذا ما سبق ذكر سابقا.

كما أن المدعى لا يستطع من جهة أخرى أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من مستندات تؤيد دعواه و التي تجعل القضاء الإداري يجبه إلى طلبه و يحكم

[1] حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا ، في قضية 1571، لسنة القضائية 07 ، بجلسة1966/12/17 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة سنة 13 ، ص 395، مقتبس من، عبد الغني بسيوني ، القضاء ...، المرجع السابق ص 265.

بإلغاء القرار الإداري[1] .

و إزاء شدة وطأة عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعى في هذه الحالة التي لم تذكر الإدارة و لم تفصح عن أسباب قراراتها، فإن القضاء تدخل للتخفيف عنه و مساعدته في تقديم الأدلة و البراهين المؤيدة لدعواه. و نتيجة لدور الإيجابي في توجيه الإجراءات تخفيفا لعبء الإثبات الملقي على عاتق المدعى في حالة التزام الإدارة جانب الصمت، فإن القضاء الإداري بعد إدراكه لما يجب عليه وقف موقفا واحدا من فرنسا إلى مصر إلى الأردن إلى الجزائر بحيث أقروا جميعهم بحقهم في مطالبة مصدر القرار بالإفصاح عن أسباب القرار، بذليل موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي عمد إلى تجسيد إقراره على أرض الواقع من خلال حكم صادر عنه، حيث طلب المجلس من مصدر القرار قبل الفصل في موضوع الدعوى، أن يقدم في مهلة ثمانية أيام الأسباب التي استند إليها في إصداره[2].

و لكن معالم هذا الاجتهاد القضائي لم تتضح إلا بصدور حكم مجلس الدولة في قضية " **باريل** Barel " في 1954/05/28 التي أثارت ضجة سياسية واسعة، كما حاول المجلس في الأحكام القضائية أللاحقة مراعاة عدم المساواة بين خصوم دعوى الإلغاء و تفوق أحدهما على الأخر، و تمثل فحوى هذا الاجتهاد في حق القضاء الإداري في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الصادر عنها و لكن بشرط أن يقدم الطاعن ما يثبت جدية إدعائه. و ترجع بدايات الاجتهاد القضائي الخاص بحق

[1] عبد الغني بسيوني،القضاء ...، المرجع السابق، ص 266 .
[2] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ 1936/05/01، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 181.

القضاء الإداري بإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الصادر عنها و المطعون فيه إلى بداية القرن العشرين، حيث طلب المجلس من الطاعن " **باريل** Barel " أن يقدم قرائن جدية ، بشأن قضيته التي تدور وقائعها في أن الإدارة استبعدت من قائمة المرشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة مجموعة من الأشخاص، كان من بينهم السيد " **باريل** Barel " الذي طعن في القرار أمام مجلس الدولة، واستند في دعواه إلى عدم مشروعية قرار الاستبعاد كونه قام على أسباب سياسية، بعد أن كانت الإدارة قد ظنت أن هناك قيام صلة و علاقة بينهم و بين الحزب الشيوعي الفرنسي، و حاولوا تدعيم صحة هذه الإدعاءات أي الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه على إثر تصريحات أحد أعضاء مكتب الوزير الأول التي نشرتها جريدة " **لوموند** Le monde " حول نية الحكومة (الإدارة) في حرمان أعضاء الحزب الشيوعي من الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، وهو ما تم إثباته من خلال ما عبر عنه مدير المدرسة الوطنية للإدارة بنفسه لأحد أعضاء من أن سبب استبعاده هو صلته بالحزب الشيوعي، و على هذا قد نعى المدعون إلى قرار إقصائهم من التقدم إلى المسابقة أنه يستند إلى أسباب غير مشروعة (أسباب سياسية) و بهذا يمثل ذلك إخلال بمبدأ المساواة أمام تولي المناصب العامة.

وعلى إثر هذه الضجة السياسية التي أوقعتها هذه القضية قام مفوض الحكومة"Le tourneur " بتقديم تقريرا قيما إلى مجلس الدولة يخص هذه القضية، فقد أوضح المفوض بداية أن الإدارة تتمتع بصلاحية تقديرية للحكم على صلاحية المرشحين

لمسابقة الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، وتقدير مدي استفائهم للضمانات المطلوبة لتولي المناصب التي تخولهم الدراسة في المدرسة، وتوليها بعد تخرجهم، ولكن ممارسة هذه الصلاحية التقديرية ليست مطلقة، بل تخضع لحد أدني من الرقابة القضائية تتمثل في رقابة الوجود المادي للوقائع و صحة تكييفها القانوني ، وعدم إساءة استعمال السلطة[1]. و بهذا قد قضي مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري بحرمان السيد باريل و آخرين من دخول المسابقة، و كان هذا بناءا على ما قدمه الطاعن و زملاؤه من قرائن جدية من خلال إيضاح و إثبات الأسباب التي من أجلها تم استبعادهم من دخول المسابقة، مما جعل القرار مشوب بعيب انعدام السبب، إلى جانب الخطأ في القانون لاستناده إلى أسباب سياسية، مما يجعل ذلك انتهاكا من جانب الإدارة لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة بين المواطنين الفرنسيين في دخول الوظائف العامة كما ذكرنا سابقا[2].

على إثر هذا فقد أكد القضاء الفرنسي لاحقا المبادئ التي وردت في حكم "باريل" في أحكام أخر، نذكر منها اعتبر المجلس أن مسلك الإدارة بالامتناع عن الإفصاح عن أسباب القرار بالاعتقال أحد المحامين في الجزائر، و اكتفائها بالقول بأن القانون لا يلزمها بالتسبيب دليلا على صحة إدعاءات الطاعن بأن القرار يستند إلى وقائع غير موجودة ماديا[3].

و هو نفس المسلك الذي سلكه المجلس في حكمه الصادر في قضية "**ريوإكس** Rioux "

---

[1] علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 182.
[2] عبد الغني بسيوني ،القضاء ...، المرجع السابق، ص267 .
[3] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ1958/01/03، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق ص 186.

الذي ادعي أن أسباب فصله من العمل هي أسباب سياسية [1].

من تم إذا كان القضاء الإداري قد أخذ بمبدأ مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها شريطة تقديم الطاعن قرائن جدية، فإن اجتهاده في هذا الشأن ذهب به إلى ابعد من هذا تخفيفا على المدعي في إثبات عدم مشروعية السبب أو انعدامه، بحيث اكتف بعد ذلك بمجرد تقديم الإدعاءات، و كان ميلاد ذلك أثناء صدور أحد أحكام المجلس في قضية" **فكتابلانك** Vicat Blanc" و التي تتشابه وقائعها مع قضية **باريل**، فقد استبعدت الإدارة السيد " **فكتابلانك**Vicat Blanc " من قائمة المرشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، واضعتا في الحسبان حكم باريل بحيث امتنعت عن الإفصاح عن أية قرائن أو ملابسات يمكن أن تدل على أسباب قرارها بالاستبعاد، لهذا لم يقدم الطاعن أية ملابسات أو وقائع محدد تشكل قرائن جدية على صحة إدعاءاته بعدم مشروعية قرار الإقصاء، فقد اكتفى بتأكيد أنه قد راعى في سلوكه دائما اعتبارات التحفظ و الوقار أللازم للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، و بذا لا يمكن تفسير قرار استبعاده إلا بأسباب سياسية. وهكذا حال التزام الإدارة جانب الصمت و امتناعها عن الإدلاء بأية تصريحات أو الكشف عن أية وقائع قد تدل على أسباب قرارها، دون تقديم أية ملابسات أو وقائع محددة تشكل قرائن جدية على صحة إدعائه، و عليه فقد جاءت التعبيرات التالية في تقرير مفوض مجلس الدولة السيد "**سوزي** Sauzet " المقدم في هذه القضية " أن الطاعن لم يستشهد بأي قول أو كتابة أو تصرف إداري يمكن أن يدعم

[1] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر، بتاريخ 1960/10/26، مقتبس من، علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 186.

إدعائه و تخلق قرينة على تجاوز السلطة[1].

<< IL ne cite aucune écrit, aucun parole, aucun acte d'administration qui viendraient donner consistance a son grief et feraient naître présomption d' excès de pouvoir >>

و لكن إدراكا لدوره في حماية حقوق الأفراد و حرياتهم، و انسجاما مع دوره الإيجابي في توجيه الإجراءات قرر المجلس مطالبته الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه ، رغم أن الطاعن لم يقدم أية ملابسات أو وقائع محدد تشكل قرائن جدية على صحة إدعاءاته، بل أن كل ما قدمه هو مجرد إدعاءات كما سبق و أن ذكرنا، وعليه قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرار باستبعاد السيد " **فكتابلانك** Vicat Blanc" من الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، إذ أن مسلك الإدارة السلبي و امتناعها عن الإفصاح عن أسباب القرار دليل على صحة إدعاءات الطاعن بأن أسباب إقصائه من التقدم للمسابقة هي أسباب سياسية.

بناءا عليه يقرر القضاء الإداري إلغاء القرار المطعون فيه إذا امتنعت الإدارة عن الإفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصداره، أو إذا أفصحت عنها بصورة عامة فيعد عدم كفاية الأسباب القانونية و الواقعية التي أفصحت عنها الإدارة كأنه عدم إفصاح للأسباب و بالتالي تأخذ نفس الحكم السابق (الإلغاء) ، كما قرر مجلس الدولة الفرنسي مد نطاق هذا الاجتهاد القضائي خارج مجال الوظيفة العامة خصوصا في ميدان الضبط الإداري، فلم يطلب القضاء من الإدارة في هذا المجال

[1] قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر ، بتاريخ 1960/12/21، مقتبس من نفس المرجع السابق، ص 188.

موافاته بالوثائق و المستندات الإدارية، بل طلب منها الإفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه[1].

إذا كان هذا هو مسلك مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص كيفية إثبات السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها، فإن نفس السبيل سلكه كل من مجلس الدولة المصري و الجزائري و مجلس الشورى اللبناني، و يتجلى هذا من خلال اعتمادهم للمبادئ التي بني مجلس الدولة الفرنسي أحكامه عليها في ما يخص كيفية إثبات السبب في القرار الإداري . منه فها هو القضاء المصري إنطلاقا من الأصل العام الذي يفترض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة على أنها تقوم على سبب صحيح يبررها إذا لم يشترط القانون ذكر ذلك كما ذكرنا سابقا. و هو ما رددته محكمة القضاء الإداري في الكثير من أحكامها نذكر منها على سبيل المثال حكمها الصادر في 1953/07/16 و الذي قضت فيه بقولها " ... من المبادئ المقرر أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض فيه أنه صدر صحيحا وفقا للقانون...و هذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة و لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، و للمحاكم كامل السلطة في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولها أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافيا على الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينقل عبء الإثبات على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة .

[1] علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 189.

و منه فإن الحجة التي يقدمها الأفراد ليس من الضروري أن تكون حاسمة في إثبات أسباب القرار، بل يكفي أن تزعزع ثقة القضاء في قرينة السلامة.

و بالرجوع إلى الأصل العام الذي يقضي بعدم إلزامية تقديم الإدارة أدلة لصالح الأفراد فإن القضاء الإداري قد أقر استثناء من هذه القاعدة في حالة معينة وهي حالة فقدان الأوراق و المستندات التي يستند إليها الطاعن بخطأ من الإدارة لاسيما في مجال التأديب، و إنطلاقا من هذه القاعدة فإن المحكمة الإدارية المصرية أقرت مبادئ في هذا الشأن نذكر منها قولها

1/ أن فقدان الأوراق يجعل القرار الإداري كأنه منتزع من غير أصول موجودة.

2/ إمكانية الوصول إلى الحقيقة بطرق الإثبات الأخر ، ووجود عناصر تكميلية تفيد في مجموعها مع باقي القرائن و الشواهد ، و دلائل الأحوال القائمة في المنازعات... فإذا لم تتوافر هذه العناصر و الأدلة فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري وحدها و لا تشكل سندا كافيا لتحصين القرار من الإلغاء كونها دلائل غير قاطعة يمكن إثبات عكسها.

3/ إذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق المضرور من القرار، فإن مقتضي إلقاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي، أو تقصيرها متى كان الدليل هذا بيدها وحدها و امتنعت بغير مبرر مشروع من تقديمه،أو في حالة عجزها عن ذلك لفقدانها الدليل أو هلاك سند هذا الدليل بغير القوة القاهرة خاصة إذا كان دفاعه في تعيب القرار مشتقا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل

و منحصرا فيها، و بالتالي في حالة عدم تقديم تلك المستندات و الامتناع عن تقديمها يجعلها تتميز بميزة غير عادلة ناتجة موقفها السلبي أو تقصيرها، أما إذا ما قدمت الأوراق و المستندات فإن بإمكان المدعي أن يمحص إجراءات التحقيق و يناقش النتيجة التي استخلصت منه مما قد يكشف عن عيب انعدام الأسباب و التي يمكن أن تكون مبررا لإلغائه[1].

كما أن مجلس الدولة المصري وضع قرينة عكسية وذلك في حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرار ثم عدلت عنه بلا سبب معقول، فإن دلك يشكل دليل للمدعي على انحراف الإدارة و تعسفها و هذا لما بين ركني السبب و الغاية من علاقة[2].

و لهذا أيضا فإن محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1959/04/15 قررت أنه بالرغم من الأصل العام الذي يفترض في قرار الفصل غير المسبب أنه قام على سبب صحيح فإنه إذا ثبت من ظروف الحال، و التي تتمثل في أن الموظف لم يسند إليه أي عمل إطلاقا انعدام ركن السبب، فإن القرار يغدو باطلا لأن الدلائل قاطعة على نفي القرينة المفترضة من إبتناء القرار على سببه المبرر له فعلا " . كما أن في حالات الشك فإن مجلس الدولة المصري له أن يطلب من الإدارة إبداء ما لديها من أسباب غير ظاهرة ، إذا ما أرادت أن تفلت من الإلغاء و هو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الصادرة في 1958/07/12[3].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، صادر في 1963/01/05 ، السنة القضائية الثامنة، مقتبس من، محمد سليمان الطماوي، النظرية ...، المرجع السابق، ص 218 و ما بعدها .

[2] قرار مجلس الدولة المصري صادر في 1953/05/06، مقتبس من نفس ، المرجع السابق، ص 219 و ما بعدها .

[3] محمد سليمان الطماوي، نفس المرجع السابق، ص 220 .

الخاتمة

ربطا للنهاية بالبداية، بعد الخوض في هذه الرحلة مع ركن السبب في القـرارات الإدارية، يتضح لنا من دراستنا أن هذا الركن على قدر من الأهمية، وذلك لما يمثله من أساس يبني عليه القرار حيث يعتبر أحد أركان القرار الهامة التي يؤدي انعـدامها إلـى بطلانه.

فلهذا فلا يكفي لمشروعية القرار الإداري أن يصدر من سلطة إداريـة مختـصة ووفق الشكل و الإجراءات المنصوص عليها قانونا بل يجب أيضا أن يقوم علـى سـبب صحيح يبرر صدوره، لكونه يشكل المبرر أو الحدث الذي يحدث و يشكل الدافع لاتخـاذ القرار، بحيث يمثل ركن السبب عنصر البدء في وجود القرار وذلك علـى أنـه حالـة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني . لدي اشترط الفقه و القضاء الإداري لسلامته مشروعية الوقائع التي يبني عليها ركن السبب فـي القـرار الإداري إلى جانب شروط أخر منها أن يكون حقيقيا لا وهميا، و أن يكون مبنـي علـى تكييف قانوني سليم و أن يكون متناسبا مع محله، و تخلف إحدى هذه الـشروط تجعـل القرار باطلا و بالتالي يحكم القاضي بإلغائه وهو أمر منطقي يتماش مع روح القـانون. ونتيجة لدور الذي يلعبه ركن السبب في القرار فإنه يختلف من قرار لأخر بحـسب مـا حدده المشرع، بحث يفرض المشرع في بعض القرارات على الإدارة ألا تتصرف إلا إذا قام سبب بعينه، وعندها يغدو اختصاص الإدارة مقيدا وهذا فيه حماية للحقوق و الحريات الفردية، و عليه فلابد من تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع لكي يكون القـرار مشروعا، أما في الحالة العكسية فإن للإدارة أن تختار ما تشاء من الأسباب التي تبـرر

تدخلها، و لكن حرية الإدارة في اختيار سبب لتدخلها في حالة عدم تحديد المشرع لسبب بعينه لا يعني أن لها حرية مطلقة في هذا الصدد، بل مقيد بقيد المشروعية حيث يتعين عليها اختيار السبب المناسب و الذي من شأنه أن يبرر تدخلها، و يؤدي الغاية التي من أجلها صدر القرار و فق ذلك السبب، لأنه إذا ما خرجت على مشروعية ذلك فإن القاضي يكون له بالمرصاد، مما يجعل الإدارة تختار الأسباب المناسبة و الجدية لإصدار قراراتها وهو ما يجعلها موضع ثقة من طرف المشرعين و الأفراد ، لذي يجب عدم الخلط بين سبب القرار و غايته، فلا يجدي الإدارة بأن تتذرع بأنها أرادت الصالح العام لأن هذا الأخير يمثل ركن الغاية و ركن الغاية لا يغني عن ركن السبب و كل منهما مستقل عن الأخر.

و إذا كان الأصل أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب مشروع فإنه يكفي في ذلك توافر سبب واحد يبرر اتخاذه، لأن الإدارة إذا ما تذرعت في إصدار قرارها بعدة أسباب و تبين أن البعض منها غير صحيح فإن القاضي لا يلغي القرار لهذا السبب، بل يمتنع عن ذلك إذا تبين أن الأسباب التي ثبت صحتها كافية لتبرير اتخاذ القرار و العكس صحيح، و هو ما أكده القضاء كما سبق و أن رأينا ، ومنها تأكيد المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها على أنه إذا قام القرار على سببين و تخلف السبب المهم فإن ذلك يؤدي إلى بطلانه.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي قام على عدم إلغاء القرارات الإدارية حتى في حالة ما إذا كان ركن السبب فيها وهميا، إذا ثبت له أن الإدارة كان لابد لها من إصدارها على

أي حال، حيث يقوم حينئذ من تلقاء نفسه بإحلال السبب الصحيح للقرار بدلا من السبب الوهمي و هذا لتجنب إلغاء القرار، ومنه يتبين لنا دور السبب في بناء القرارات و حمايتها.

و لهذا لكي يوجد و ينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توافر عناصر ثلاثة تم اكتشافها و تقريرها من طرف القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، والتي تتمثل في عنصر الوجود المادي للوقائع القانونية و الواقعية، و عنصر التكييف القانوني السليم لها، إلى جانب عنصر الملاءمة لتقدير مدي أهمية و خطورة هذه الوقائع، و بالتالي فإن غياب عنصر من هذه العناصر يؤدي حتما إلى غياب السبب و انعدامه مما يجعل القرار فاقدا لركن من أركانه، و عليه فإن انعدام ركن السبب في القرار و غيابه، جعل كل من الفقه و القضاء يقف موقفه الخاص، حيث أنه بعد استعراضنا لاتجاهات الفقه فيما يتعلق بمدي استقلالية ركن السبب بذاته عن باقي الأركان و إذا ما كان يشكله عيبا من عيوب عدم المشروعية في حالة انعدامه، حيث لا يرى البعض فيه عيبا إذا ما تخلف في القرار و بالتالي القرار عندهم يبقى قائما وصحيحا، في حين يرى آخرين أن تخلف ركن السبب و انعدامه في القرار يشكل عيبا قائما بذاته عن باقي العيوب الأخر يمكن الاستناد إليه بمفره لإلغاء القرار كونه ركنا قائما بذاته و هو الإتجاه الغالب، مما يجعله أمر منطقي لأنه إذا كان هيكل و أساس القرار يقوم على أركان فإن غياب ركننا منها أو عدم استقامته يؤدي حتما إلى فقدان القرار و إشاباته في صحته مما يجعل معه القرار لاغيا، و عليه نقول بالاتجاه الثاني

و الذي يتماش و المنطق حيث أن تخلف ركن السبب يقابله الإلغاء من طـرف القـضاء على أساس أنه عيب مستقلا عن باقي العيوب الأخرى، و بالتالي يكون ركن السبب ركنا مستقل، لأنه لو لم يكون كذلك لما قابله الإلغاء و تم الاكتفاء بالأركان الأخرى و هذا مـا أكدته الأحكام المختلف لذي القضاء، و ما يؤكده الواقع القضائي الجزائري اليـوم فـي إلغاء العديد من القرارات نتيجة انعدام ركن السبب أو عدم مشروعيته و صحته. و لذي لا نساير الرأي القائل باستقلالية ركن السبب عن باقي الأركان في الحين عدم اسـتقلالية العيب الذي يشوبه و الذي يستغرق إما في عيب الانحراف أو عيب مخالفة القانون وفق هذا الرأي و لماذا ليس العكس، و ذلك لاختلاف طبيعة كل منهما، فطبيعـة الانحـراف شخصية في حين طبيعة انعدام ركن السبب موضوعية، إلى جانـب اخـتلاف نطاقهمـا بحيث أن عيب انعدام السبب لا يظهر إلا إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، و العكس في ما يخص عيب الانحراف الذي يعتبر ملازما لسلطة الإدارة التقديرية، كما أن تخلف ركـن السبب و انعدامه يؤكد استقلاليته عن عيب الانحراف بالسلطة، لكونه يتعلـق بـالوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني أو تقدير خطورة السبب، في حين يتعلـق عيـب الانحراف بالغاية لذي يجب عدم الخلط بينهما. لأنه لا يمكن تصور صدور قـرار دون تحقق حالة واقعية أو قانونية، لذي يعتبر السبب ركنا قائما بذاته مستقلا عن باقي الأركان الأخرى لما له من دور فعال و أساسي في وجود القرار، و بالتالي تعتبر صحته ووجوده بين أركان القرار الأخر شرطا لازما لا تغني عنها صحة باقي الأركان الأخر، و لـذي

تشكل عدم مشروعية السبب و انعدامه وجها للإلغاء مستقلا بذاته نتيجة لارتباط كل ركن بالعيب الذي يشوبه.

إن الدور الذي يلعبه ركن السبب في بناء القرار الإداري و قيامه بسبب استقلاله عن باقي الأركان الأخرى، دفع بالقضاء إلى بسط رقابته عليه، لما لهذه الرقابة من أهمية بالغة في الكشف عن العيب الذي قد يشوبه من جراء انعدامه أو عدم مشروعيته، لاسيما بعد أن أصبحت القرارات الإدارية جزء من حياة البشرية بسبب كثرة التعاملات في ظل العلاقات التي أصبحت تربط الأفراد بالإدارة حديثا، بدليل تعدد النصوص التي تنظم و تقرب الإدارة من الأفراد، وتدفع بحماية الأفراد و حقوقهم وحرياتهم من تسلط الإدارة. مما جعل هذه الرقابة تثير جدلا فقهيا حادا تباينت بصدده الآراء بين مؤيد و معارض لها، وهذا من أجل إيجاد أساس قانوني يسمح بفهم الحلول القضائية و إستعابها و تأصيلها بصورة مبادئ و أحكام عامة، بحيث أصبحت تعد من الضمانات الأساسية لإحرام مبدأ المشروعية في إصدار القرارات، إلا أنها بالرغم ما تحظي به اليوم فقد نشأت في وقت متأخر و لاحق لنشأة جميع أوجه الإلغاء، وخير دليل أن عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي كأحد أسباب الطعن بالإلغاء دخل في أوائل القرن العشرين فقط .

و لكن برغم هذا التأخير إلا أن مجال الرقابة على أسباب القرار الإداري اتسع نطاقها من رقابة الوجود المادي للوقائع إلى تسبيب صدور القرار و من تم إلى رقابة التكييف القانوني لها، وصولا في النهاية إلى رقابة الملاءمة، و بهذا فقد

وصلـت الرقابـة على ركن السبب إلى أقصي حد لها، حيث تخطت رقابة المشروعية إلى رقابة الملاءمة و الذي كان متروكا للسلطة الإدارة التقدير الإدارة، و بالتالي أصبحت رقابة القاضي الإداري على ركن السبب تنحصر في المستويات الثلاثة المذكورة.

و منه أصبح القاضي الإداري في رقابته له يفرض رقابة شديدة علـى الإدارة إذا ما كانت قراراتها تتضمن قيود على الحرية الفردية، فلا يسمح للإدارة بإصدار قرار إلا إذا كان هذا الأخير ملائما في سببه لظروف التي صدر فيها، لدرجة قيل معها أن القضاء الإداري وفق هذه الرقابة الشديدة غدا قاضي ملائمة لا قاضي مشروعية و هو ما سـبق و أن أبدينا رأينا فيه، و قلنا أن القاضي بالرغم من هذه الرقابة إلا أنه ما يزال قاضـي مشروعية و أن كل ما في الأمر هو أن ملاءمة القرارات المقيدة للحرية قد غدت شـرط لمشروعيتها لا غير، و هو ما استقر عليه القضاء الفرنسي و المـصري و الجزائـري و اللبناني و الأردني في قرارات و أحكام سبق و أن رأينها، مما جعل هذه الرقابة تمتـد حتى في الظروف الاستثنائية لرقابة الوجـود المـادي للوقائـع التـي تهـدد الأمـن العام، و التكييف القانوني لهذه الوقائع ، لأن كل ما في الأمر هو الخـروج مـن ظـل المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية، و المبدأ يظل قائما في الحالتين و علـى الإدارة احترامه في كلتا الحالتين، و الخروج عليه يشكل خـرق للقـانون فـي دولـة القانون، لهذا تعد الرقابة على ركن السبب سواء في الظروف العادية أو الاستثنائيـة أمر مفروض، إذ لا يمكن تصور أن تصدر الإدارة قرار دون أن يكـون هنـاك مبـرر لذلك، فالسبب الوهمي يؤدي إلى إبطال القـرار الإداري حتـى فـي ظـل الظـروف

الاستثنائية، أو تعتبر الإدارة معه متعسفة في قرارها هذا لذي لا يمكن تجاوز هذا العيب الذي يصب القرار في سببه.

فإذا كان هذا دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات العامة للأفـراد من تعسف الإدارة ببسط رقابته على أسباب تلك القرارات، فإن لتسبيب أهميته البالغة في الرقابة القضائية تلك لحماية هذه الحقوق و الحريات، و معه فإن عـدم التـزام الإدارة بتسبيب قرارها وفق الأصل العام لا يعني خلوه من سببه، فوجود السبب أمـر مفـروغ منه، لأنه من غير المعقول أن تصدر الإدارة قرار بدون سبب أو موجب لذلك، فالإدارة عليها الالتزام بتسبيب قراراتها إذا وجد نص قانوني صريح يقض بذلك، كم تفعل ذلـك أيضا إذا ما فرضه القضاء الإداري صراحة عليها. لأن تحديد أسباب القرار المطعـون فيه أمر لازم و ضروري لممارسة الرقابة، لهذا لا يملك القضاء تحديد هذه الأسباب بغية تقدير مشروعيتها، ولكن يملك أن يطلب من الإدارة موافاته بجميع الأوراق و المستندات التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه. كما يملك لهذه الغاية طلـب إبـراز الملف الوظيفي للمستدعى، و على أساس هذه الوسيلتين تمكن القضاء الإداري المقـارن لاسيما في فرنسا و مصر و الجزائر من تحديد أسباب القرار المطعـون فيـه و تقـدير مشروعيتها. كما رأينا في بعض القرارات و الأحكام السابقة. كما أن امتناع الإدارة عن إبراز الوثائق و المستندات الإدارية أو الملف الوظيفي يعد دليل على صـحة إدعـاءات الطاعن، حتى و إن كان ذلك الامتناع عائدا لأسباب خارجيـة عـن الإدارة المـصدرة للقرار، إلا أنها تملك ذلك استثناءا إذا ما طلبها القضاء بتلك المستندات و الوثائق وكانت

هذه الأخيرة سرية يضر إفشاءها بالمصلحة العامة، و لكن ما يمكن التذكير بـــه أن هـــذا الاجتهاد القضائي كان محل تباين بين القضاء المقارن ، حيث أن البعض رأى في ذلـــك إجحافا في حق الإدارة إذ لا يمكن للقضاء إلزام الإدارة بالإفصاح عن أســـباب قرارهـــا المطعون فيه كما هو الشأن بالنسبة للقضاء الإداري الأردني بدليل اجتهـــادات المحكمـــة العليا الأردنية في هذا الصدد، في حين كان هناك من وقف موقفا معاكسا تماما كمجلـــس الدولة الفرنسي و هو ما طبقه أيضا القضاء الجزائري و المصر في قرارات عديدة حين قرروا حق القاضي الإداري في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أســـباب القـــرار إذا قـــدم الطاعن قرائن جدية تشكل بداية دليل على عدم مشروعية القرار و هـــو أمـــر نـــــراه منطقيا، لاسيما بعد أن خفف تدريجيا من حدة هذا الاجتهاد حيث أصبح يكتفـــي بمجـــرد تقديم الإدعاءات. و بذلك تدخل القضاء الإداري في فرنسا و مصر و دول أخري لصالح المدعي بغية التخفيف من وطأة عبء الإثبات الملقي على كاهلـــه. إلا أن تطبيـــق هـــذا الاجتهاد الصادر من مجلس الدولة لا يزال لذي البعـــض أمر قاصـــــرا فـــي بدايـــــة الطريق، لذي لابد من السير على ما سار عليه القضاء الفرنسي لما له من خبرة لاســـيما بعد أن تخلص من جميع الاعتبارات التاريخية التي كانت تحط به. بدليل الدور الإيجابي الذي أصبح يتمتع به القاضي الإداري في توجيه إجراءات الخصومة الإدارية.

و ختاما لكل هذا يتضح أن رقابة القضاء لركن السبب في القرارات الإدارية يعد من المواضيع الهامة التي لابد من فتح باب البحث فيها لما لها من أهمية بالغة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، و الحفاظ على ماء وجه الإدارة مـــن خـــلال تجنيـــب الإدارة

الحرج الأدبي في إلغاء قراراتها و ذلك ببناء صـرح إداري متـين يخـدم المجتمعـات و الإدارة معا من خلال احترام مبدأ المشروعية في جميع الأحوال و الظروف، لاسـيما في ظل إدارة حديثة تتمتع بامتيازات السلطة العامة في إصدار القرارات، و التـي تكـد تصدر يوميا بأعداد هائلة و كبيرة في مجالات مختلفة و متنوعة، خاصة تلك التي تقيـد الحريات العامة، مما يجعل عبء حمايتها على القاضي و هو ما نصت عليـه الدسـاتير ضمن نصوصها، نذكر منها الدستور الجزائري الذي ألزم الـسلطة القـضائية بحمايـة المجتمع و الحريات العامة للأفراد في جميع الأحوال و هو ما نصت عليه المـادة 139 من الدستور الجزائري، كما خص القضاء بالنظر في الطعون في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية إدراكا منه لما له من دور إيجابي في حماية هذه الحقـوق الأساسـية للأفراد لاسيما تلك الخاصة بانعدام السبب و عدم مشروعيته لما لهذا الـركن مـن دور أساسي في بناء القرار ، كونه يمثل عنصر البدء و الأساس الأول لبنائه.

إلا أنه ما تجدر إليه الملاحظة أن مجال الرقابة على ركن السبب في القـرارات الإدارية لا يزال حديثا لذي القضاء الإداري الجزائري لاسيما مجلس الدولة، خاصة فيما يتعلق بمجال رقابة الملاءمة التي اقتحمه القضاء بعد أن كان متروكا على إطلاقه لسلطة الإدارة التقديرية، بدليل نقص القرارات الصادرة عنه في هذا الشأن بالرغم ما نراه فـي الواقع من طعون في انعدام الأسباب من طـرف الأفراد خاصة فـي مجـال الوظيفـة العامة، و قرارات نزع الملكية و إن كانت توجد بعدد قليل لذي المحكمة العليـا سـابقا

و مجلس الدولة لاحقا، إلا أنها غير مجمعة، و إن وجودة موسوعة قـضائية جزائريـة حديثة فهي قليلة.

و ما تركزنا على القضاء الفرنسي و المصري إلا لوجود المراجـع فـي هـذا الـشأن و القرارات إذا ما قبل ذلك بقلتها في الجزائر، وذلك لقلة الكتابات فـي مجـال القـانون الإداري في الجزائر، و مجال القضاء الإداري وخاصة الرقابة القضائية لما تحضي بـه من دور إيجابي في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم . مما جعلنا نلتجـئ إلـى القـضاء المقارن لاسيما الفرنسي الذي يعتبر بمثابة الدليل الذي كان له الفضل علينا فـي وضـع العديد من القواعد و المبادئ التي ساهمة في قضاءنا في حل العديـد مـن المنازعـات الإدارية، و الذي بدأ يعرف مؤخرا تطورا من خلال الاجتهادات المتعاقبة عن الجهـات القضائية الإدارية، و هذا بسبب اتساع مجال تعامل الأفراد مع الإدارة و داخـل الإدارة من خلال موظفيها، مما ينتج عنه صدور العديد من القرارات قد تمس في صلبها بحقوق الأفراد وحرياتهم الفردية. مما يجعلنا نتساءل عما إدا كـان اتـساع رقعـة التعـاملات الإدارية لاسيما منها الأجنبية في مجال الاستثمار مثلا الذي بدء يجلب العديد من الخبراء و الموظفين الأجانب للإدارة الجزائرية سيجعل القضاء الإداري الجزائري يتسع نطاقـه في مجال الرقابة على تلك القرارات التي قد تمس الإدارة بحقوقهم في بعض المجـالات مما يجعل معه تطور القضاء الإداري الجزائري ووصله إلى مـا وصـل إليـه زميلـه

الفرنسي و المصري؟ وهو ما ستكشف عنه البحوث و الدراسات المستقبلية خاصة تلـك المتعلق بالرقابة على القرارات الإدارية فيما يخص أسبابها.

و أخيرا لا يفوتنا أن نقدر أستاذنا الفاضل المشرف الذي فتح لنا المجال للبحث في هذا الموضوع المهم و الشيق، و نرجوا أن نكون قد وفقنا في وضـع لبينـة فـي بنـاء صـرح العلـم الشامخ، وما التوفيق إلا من عند الله تعالي و هو الهـادي إلـى سـواء السبيل.

قائمة المراجع

الكتب و المؤلفات

باللغة العربية

1 ــ أحمد أبو الوفاء، التعليق على نصوص قانونية المرافعات ، منشأة المعارف الإسكندرية،1969 .

2 ــ أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، دون سنة لنشر.

3 ــ إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا

أ ــ مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، دون سنة لنشر.

ب ــ القضاء الإداري اللبناني ، الدار الجامعية، دون سنة لنشر.

4 ــ حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دون دار الطبع، 2001.

5 ــ حسين عثمان، القانون الإداري، (أعمال الإدارة العامة) بدون سنة لنشر.

6 ــ حسين محمد عواضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع ، دون مكان النشر.

7 ــ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة عمان 1998.

8 ــ خالد سمارة الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة، دون دار لنشر، طبعة 1999 .

9 ــ سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دون طبعة، منشأة المعارف الإسكندرية ودون سنة لنشر.

10 ــ سليمان محمد الطماوي

أ ــ النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النشر جامعة عين شمس،1991.

ب ــ القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول،دار الفكر العربي، 1996.

ت ــ الوجيز في القانون الإداري ، طبعة منقحة ، دار الفكر العربي،1992.

11 ــ شاب توما منصور، النظريات الرئيسية للقانون الإداري، دون دار لنشر، ودون سنة لنشر.

12 ــ عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية ، الجزء الثاني ، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.

13 ــ عبد العزيز عبد المنعم خليفة

أ ــ أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.

ب ــ الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، المكتب الفني للإصدار القانوني، دون مكان لنشر،2005.

ت ــ دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004.

14 ــ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية،1997.

15 ــ عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء ، الجزء الأول ، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، 1978 .

16 ــ عبد المنعم فرج الصده، نظرية العقد في قوانين البلاد العربية، دار النهضة العربية بيروت، 1974.

17 ــ عدنان عمرو

أ ــ القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ،منشأة المعارف الإسكندرية،2004 .

ب ــ مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004 .

18 ــ عمار عوابدي

أ ــ القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،1997.

ب ــ النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

19 ــ عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة و التوزيع عمان، 1996 .

20 ــ فؤد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، دون مكان لنشر، 1965.

21 ــ فهد عبد الكريم أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشـــر و التوزيع عمان ،سنة 2005 .

22 ــ لحسن بن شيخ آث ملويا

أ ــ المنتقـــي في قضـــاء مجلس الدولة، الجـــزء الأول، دار هومـــة الجزائر 2002.

ب ــ المنتقـــي في قضـــاء مجلس الدولة، الجـــزء الثاني، دار هومـــة الجزائر 2005.

ت ــ دروس في المنازعـــات الإدارية، الجـــزء الأولى، دار هومـــة الجزائر 2006.

23 ــ ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الكتـــب القانونية، مصر 1998.

24 ــ محسن خليل

أ ــ قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، دون دار لطبع، 1989 .

ب ــ مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، بدون دار لطبع، 1993.

25 ــ محمد أنوار حمادة ، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية،2004 .

26 ــ محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية القاهرة، 1979.

27 ــ محمد الصغير بعلي

أ ــ القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004.

ب ــ الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلـوم للنشـر و التوزيـع الجزائر،2005 .

28 ــ محمد العبادي، قضاء الإلغاء دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشـر و التوزيـع، دون مكـان لنشر .

29 ــ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القـرار الإداري و دعـوى الإلغـاء ، دار النهضة العربية القاهرة ،1971 .

30 ــ محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربيـة ، دون مكـان لنشر، 1993 .

31 ــ محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، 1993 .

32 ــ محمود خلف الجبور، القضاء الإداري ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، دون سنة لنشر.

33 ــ مصطفي أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الخامسة ، المكتب العربي للطباعة ،1989 .

34 ــ مصطفي ابو زيد فهمي . و د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإداريـة، دار الجامعـة الجديدة الإسكندرية، 2005 .

35 ــ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته و رقابتـه القضائيـة بيـن الفعليـة والضمانة، مكتبة الأنجلو المصرية، سنة 1986.

36 ــ موسوعة مبادئ القضاء الإداري ، الكويت من سنة 1999إلى1982.

37 ــ نعيم عطية ، أ .حسن الفكهاني ، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء35، الدار العربيـــة للموسوعات دون مكان لنشر، دون سنة لنشر.

باللغـــة الفرنسيـــة

1- J. Auby et R . Drago: Traite de Contentieux Administratif,Tome 3 , P 1280 Paris 1948.

2- Jeze essud, un Théorie Général Sur l'influence des Motifs Déterminants sur la Validité des actes juridique, en droit Public Français 1922.

3- P.Pacteau, le juge de l'excès de pouvoir et les motifs l'acte administratif Paris, 1977.

مجـــــــــــلات

1 ــ مجلة مجلس الدولة ، العدد 1، لسنة 2002.

2 ــ مجلة مجلس الدولة ، العدد 5، لسنة 2004.

3 ــ مجلة مجلس الدولة ، العدد 6، لسنة 2005.

4 ــ نشرة القضاة وزارة العدل ، العدد 02 لشهر مارس ــ أفريل 1968.

5 ــ نشرة القضاة وزارة العدل ، العدد 03 لشهر جويلية 1986 .

قائمة المقالات

1 ــ سعاد الشرقاوي، الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب، تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلة العلوم الإدارية، العدد 3 لسنة 15

2 ــ علي خطار شنطاوي ، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة و القانون، العدد13، لسنة 2000، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

3 ــ مصطفي كمال وصفي، خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري مجلة المحاماة المصرية،العدد الثاني، فبراير، سنة 1970.

النصوص القانونية

ــ الدساتير

ــ دستور الجزائري 28 نوفمبر 1996.

ــ الأوامر

ــ الأمر 09/97 المؤرخ في 1997/03/06 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة1997.

ــ القوانين

1 ــ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/70 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

2 ــ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/70 المتضمن قانون الولاية،الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

ـ المراسيـــم

ـ المرسوم 85/ 59 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية.

الانترنيت

ـ http://www.majlesalommah.net/run.asp.

الفهـــــرس

المقدمـــــة 01

الفصـــــل الأول: ماهية ركن السبب في القرارات الإدارية.....12

المبحـــث الأول : مفهوم ركن السبب في القرارات الإدارية و شروطه 12

المطلـــب الأول : تعريف ركن السبب في القرارات الإدارية 12

الفـــرع الأول : التعريـــف الفقهـــي 13

الفـــرع الثاني : التعريف القضائـــي 18

المطلـــب الثاني : شروط صحة السبـــب وحكم تعدده في القرار الإداري وعناصره..23

الفـــرع الأول : شروط صحة السبب في القرارات الإدارية.....24

الفـــرع :الثاني: حكم تعدد الأسباب في القرار الإداري..... 31

الفـــرع الثالث : عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية 37

المبحـــث الثانـــي : موفق الفقه والقضاء من ركن السبب في القرار الإداري 43

المطلـــب الأول: موفق القضاء من ركن السبب في القرارات الإدارية.....44

الفـــرع الأول : موقف القضاء الفرنسي 45

الفـــرع الثاني : موقف القضاء المصري 48

الفـــرع الثالث : موقف القضاء الجزائري 53

المطلـــب الثانـــي: موفق الفقه من ركن السبب في القرارات الإدارية.....58

الفـــرع الأول : الإتجاه المنكر لفكرة السبب كركن في القرار الإداري 59

الفـــرع الثاني: الاتجاه القائل بركن السبـــب في القـــرار دون الاعتـــراف بعيـــب السـبب كعيب مستقل 65

الفـــرع الثالث: الاتجـــاه القائـــل بركـــن السبـــب في القـــرار الإداري و استقلالية عيـــب السبب.....72

الفصـــــل الثانـــي: الرقابـــة القضائيـــة على سبب القرار الإداري و إثبـــاته.....79

المبحـــــث الأول: حدود الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري.....80

المطلـــب الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع وتطبيقاتها.....81

الفـــــرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....81

الفـــــرع الثانـــي: تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائـــع 84

المطلـــب الثانـــي: الرقابـــة على التكييف القانوني للوقائع وتطبيقاتها.....92

الفـــــرع الأول : الرقابة على التكييف القانوني للوقائع 92

الفـــــرع الثانـــي: تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.....97

المطلـــب الثالـــث: الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع و تطبيقاتها.....107

الفـــــرع الأول : الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع.....108

الفـــــرع الثانـــي: تطبيقات الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع..... 112

المبحـــث الثانـــي: أهميـــة وحكم تسبيب القرارات الإدارية و إثبـــات السبب.....124

المطلـــب الأول: أهمية و حكم تسبيب القرارات الإدارية..... 125

الفـــــرع الأول: أهميـــة تسبيـــب القـــرارات الإداريـــة.....126

الفـــــرع الثانـــي: حكـــم تسبيب القرارات الإدارية في حالة إفصـــاح الإدارة عن أسباب قراراتها..... 130

الفـــرع الثالـــث: حكـــم تسبيب القرارات في حالة عدم إفصـــاح الإدارة عـــن أسبـــاب قراراتها.....139

المطلـــب الثانـــي: إثبـــات الســـبـــب..... 147

الفـــرع الأول :عـــبء إثبات السبب في القرار الإداري.....147

الفـــرع الثانـــي: كيفيـــة إثبـــات السبـــب..... 153

الخاتمـــــة..... 164

الملاحـــق 175

المراجـــع 186

الفهـــرس 194

ملـخص للمذكرة

لا يكفي لمشروعية القرار أن يصدر من سلطة إدارية مختصة ووفق الشكل و الإجراءات المنصوص عليها قانونا، بل يجب أيضا أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره، حيث يعتبر السبب أحد أركان القرار الهامة التي يؤدي افتقادها إلى بطلانه.

و قد استقر كل من الفقه و القضاء على أن السبب يمثل عنصر البدء في وجود القرار، و هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني. و هو يختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية.

و رقابة القضاء الإداري لركن السبب على جانب كبير من الأهمية، فبمقتضاها يبسط القاضي الإداري رقابته على دوافع الإدارة لإصدار القرار مما يجعلها تتحرى الدقة و تتأكد من تواجد السبب قبل إصداره لتجنب الحرج الأدبي و المادي الناجم عن إلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته، إضافة إلى أن تلك الرقابة قد وصلت حديثا إلى رقابة مدي ملاءمة إصدار القرار، و إن كان ذلك في حدود معينة إلا أنه يشكل اقتحام لمجال كان متروكا بشكل مطلق لسلطة الإدارة التقديرية.

. **الكلمات المفتاحية:** السبب في القرارات الإدارية،الرقابة القضائية على ركن السبب .

S Y N T H E S E

IL ne suffit pas au pouvoir administratif d'établir uniquement des décisions conformément à la législation en vigueur, mais il est aussi nécessaire de s'assurer de l'existence d'un aspect essentiel, dénomme le motif, qui préside à son argumentation, et se considère comme un élément principal dont l'élaboration des décisions et son absence provoque indéniablement leurs annulations.

Par ailleurs, la doctrine et la juridiction considèrent le motif comme un élément indispensable dans l'esquisse et l'ébauche des décisions administratives.

En matière de contrôle juridictionnel administratif, une attention particulière est préservée sur l'existence du motif dans les décisions administratives en examinant leur légitimité, et par laquelle le magistrat peut étendre son pouvoir de contrôle, ce qui oblige l'administration d'exercer plus de précision et de certitude sur l'existence du motif avant l'accomplissement des décisions, et ceci afin d'éviter toutes équivoque moral et matériel résultant de leurs annulations prononcées par les juridictions compétentes.

Récemment, le contrôle juridictionnel est parvenu à introduire un système de contrôle, qui a permis de réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration, en l'occurrence " le degré d'opportunité " concernant les décisions prises par l'administration.

– **Les Mots-clés** : Le motif dans les décisions Administratives, Le contrôle juridictionnel du motif.

S Y NT H E S E

IT is not enough with the administrative capacity to establish only decisions in accordance with the legislation in force, but it is also necessary to be ensured of the existence of an essential aspect, names the reason, which governs its argumentation, and is regarded as a principal element whose development of the decisions and its absence unquestionably causes their cancellations.

In addition, the doctrines and the jurisdiction regard the reason as an essential element in the draft and the outline of the administrative decisions.

As regards control jurisdictional administrative, attention particular is preserved on existence of reason in decisions administrative while examining their legitimacy, and by which the magistrate can extend his supervisory powers, which obliges the administration to exert more precision and of certainty on the existence of the reason before the achievement of the decisions, and this in order to avoid all ambiguity moral and material resulting from their cancellations pronounced by the courts of jurisdiction.

Recently, jurisdictional control managed to introduce a system of control, which made it possible to reduce the discretionary capacity of the administration, in fact " the degree of opportunity " concerning the decisions taken by the administration

– **The Key words** : The reason in the Administrative decisions, the jurisdictional control of the reason .