المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي –تيسمسيلت-
معهد العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم القانونية والإدارية

الموضوع:

سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الحالة الواقعية

مذكرة تخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم القانونية والإدارية

تخصص : دولة ومؤسسات

إعداد الطالب:
- تواتي محمد أمين

إشراف الأستاذ:
- شامي ياسين

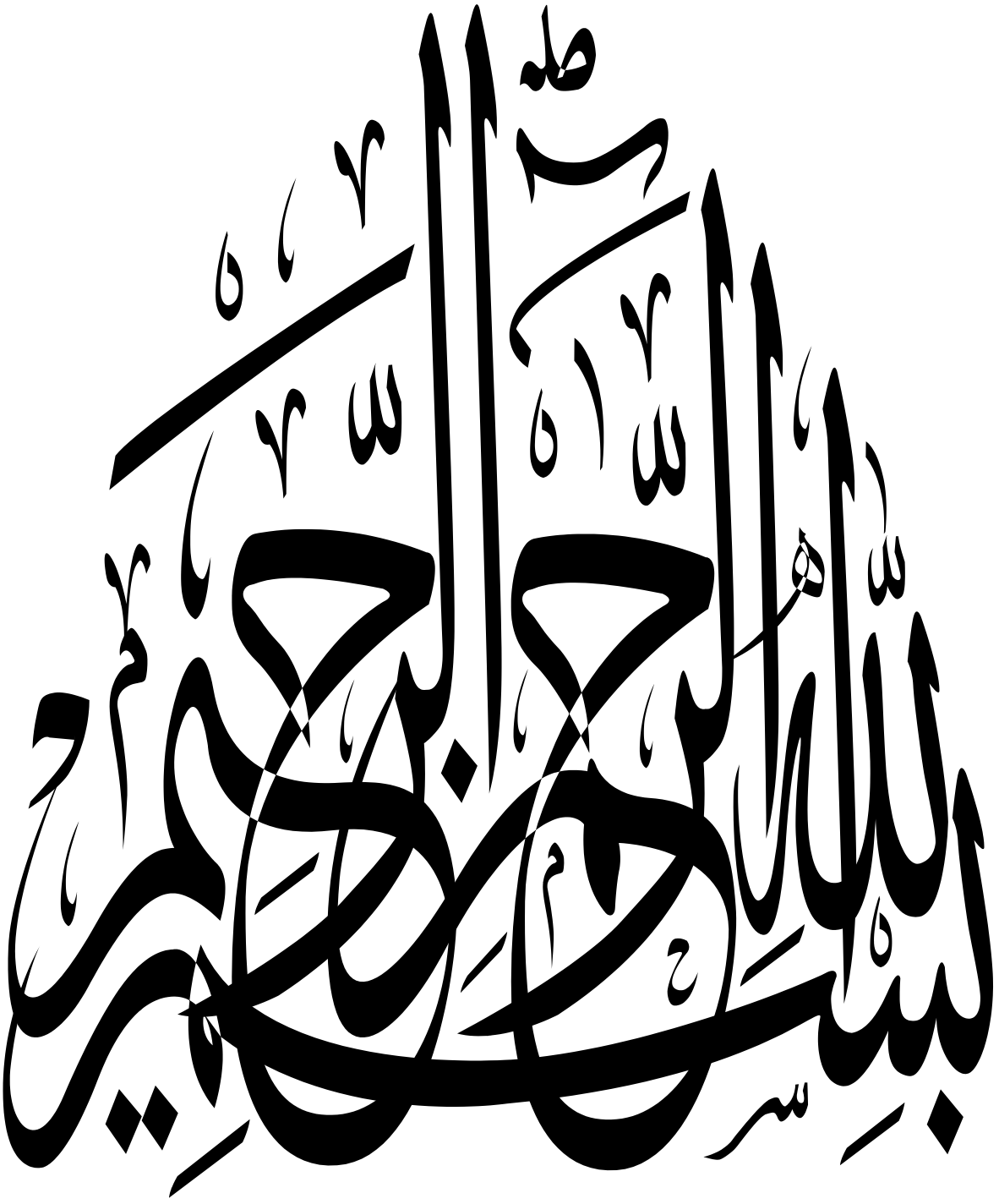
لجنــة المناقشــة:

الدكتور(ة) شعشوع قويدر:..... **رئيساً**

الدكتور(ة) بن علي مُحَمَّد:..... **مناقشاً**

الدكتور(ة) شامي ياسين:..... **.مشرفاً**

السنة الجامعية 2019/2018


طه
بسم الله الرحمن الرحيم

تشكـــــرات

نحمد الله الذي هدانا لهذا، وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، فالشكر لله على فضله علينا الذي زودنا بالصبر ونعمة الصحة، ونعمة العلم، وحب الإطلاع الذي أنار دربنا.

أتقدم بخالص الشكر للأستاذ المشرف شامي ياسين الذي لم يبخل عليا بتوجيهاته ونصائحه .

ودون أن أنسى أساتذتنا الكرام الذين عرفناهم طيلة دراستنا الجامعية.

إهـــــداء

بســم الله والصـــــلاة و الســـــلام علـــــى رســـــــول الله

إلـــــى أبي حفظه الله ورعاه.

إلـــــى أمي قرة عيني وطريقي إلى الجنة التي ندرت عمرها في بناء رسالة صنعتها بالصبر وطرزتها في ظلام الدهر اللهم أعني على برها وارزقني رضاها وأجزي لها الخير والمغفرة يا كريم يا ودود.

إلـــــى إخوتي سندي في هذه الدنيا، جميلة+ أسامة + عماد + وخاصة زكرياء.

إلـــــى جميع الأساتذة الذين لم يبخلوا عليا بشيء وبذلوا جهدا لمساعدتي وخاصة الأستاذ "شامي ياسين".

إلـــــى جميع عائلة تواتي وصحراوي.

إلـــــى جميع الأصدقاء وخاصة يونس محمد رضا + سامي إجمعاتين

إلـــــى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد.

إليكم فائق الشكر والتقدير والاحترام.

محمد أمين

فهـــرس

قائمة المحتويات

الإهداء

الشكر

مقدمة عامة..... أ

الفصل الأول:

ماهية السبب في القرار الإداري

تمهيد..... 5

المبحث الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري..... 6

المطلب الأول: تعريف السبب في القرار الإداري وشروطه 6

الفرع الأول: تعريف السبب في القرار الإداري 6

الفرع الثاني: شروط السبب في القرار الإداري 9

المطلب الثاني: أهمية السبب في القرار الإداري.....12

الفرع الأول: السبب ركن من أركان الموضوعية المهمة في القرار الإداري.....12

الفرع الثاني: السبب كعيب من عيوب القرارات الإدارية.....13

المبحث الثاني: مكانة السبب في القرار الإداري وعبث إثباته 15

المطلب الأول: مكانة عيب السبب في القرار الإداري.....15

الفرع الأول: الاتجاه المنكر لعيب السبب في القرار الإداري. 15

الفرع الثاني: الاتجاه المقر بعيب السبب على أساس مخالفة القانون. 16

الفرع الثالث: الاتجاه المؤيد لوجود عيب السبب في القرار الإداري 18

المطلب الثاني: عبث إثبات عيب السبب في القرار الإداري 22

الفرع الأول: مفهوم عبئ الإثبات.....23

الفرع الثاني: كيفية إثبات عبئ السبب في القرار الإداري 24

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من عبئ إثبات عيب السبب 28

الفصل الثاني:

رقابة القضاء الإداري على السبب في القرار الإداري

تمهيد. 32

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.....33

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.....33

الفرع الأول: مفهوم الرقابة على الوجود المادي للوقائع وأهميتها.....34

الفرع الثاني: أساس الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....36

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن والجزائري من رقابة الوجود المادي للوقائع.....39

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....43

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في حالة تحديد الأسباب وفي حالة تصحيحها 44

الفرع الثاني: تطور رقابة القاضي الإداري على الوقائع المادية للقرار 46

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائع في الجزائر 47

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع 48

المطلب الأول: مفهوم التكييف القانوني للوقائع للقرار الإداري 48

الفرع الأول: مفهوم التكييف القانوني للوقائع وطبيعة الرقابة القضائية عليها 49

الفرع الثاني: أساس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.....51

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من رقابة التطبيق القانوني للوقائع.....53

المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري في رقابة التطبيق القانوني للواقعة 54

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في رقابة التطبيق القانوني للواقعة 54

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في تحديد سبب القرار.....56

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على التطبيق القانوني للوقائع في القضاء الجزائري.....61

خاتمة.....64

قائمة المصادر والمراجع 68

فهرس المحتويات

الخطـــــة:

الفصل الأول: ماهية السبب في القرار الإداري.

المبحث الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري.

المطلب الأول: تعريف السبب في القرار الإداري وشروطه.

الفرع الأول: تعريف السبب في القرار الإداري.

الفرع الثاني: شروط السبب في القرار الإداري.

المطلب الثاني: أهمية السبب في القرار الإداري.

الفرع الأول: السبب ركن من أركان الموضوعية المهمة في القرار الإداري.

الفرع الثاني: السبب كعيب من عيوب القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: مكانة السبب في القرار الإداري وعبث إثباته.

المطلب الأول: مكانة عيب السبب في القرار الإداري.

الفرع الأول: الاتجاه المنكر لعيب السبب في القرار الإداري.

الفرع الثاني: الاتجاه المقر بعيب السبب على أساس مخالفة القانون.

الفرع الثالث: الاتجاه المؤيد لوجود عيب السبب في القرار الإداري.

المطلب الثاني: عبث إثبات عيب السبب في القرار الإداري.

الفرع الأول: مفهوم عبئ الإثبات.

الفرع الثاني: كيفية إثبات عبئ السبب في القرار الإداري.

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من عبئ إثبات عيب السبب.

الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على السبب في القرار الإداري

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة على الوجود المادي للوقائع وأهميتها.

الفرع الثاني: أساس الرقابة على الوجود المادي للوقائع.

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن والجزائري من رقابة الوجود المادي للوقائع.

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع.

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في حالة تحديد الأسباب وفي حالة تصحيحها.

الفرع الثاني: تطور رقابة القاضي الإداري على الوقائع المادية للقرار.

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائع في الجزائر.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع.

المطلب الأول: مفهوم التكييف القانوني للوقائع للقرار الإداري.

الفرع الأول: مفهوم التكييف القانوني للوقائع وطبيعة الرقابة القضائية عليها.

الفرع الثاني: أساس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.

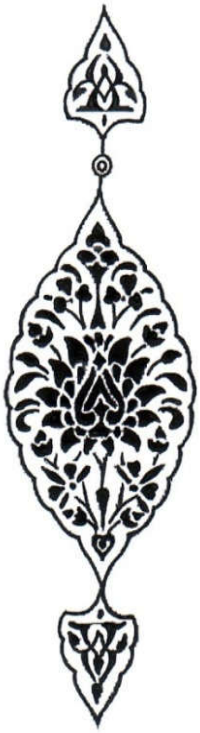
الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من رقابة التطبيق القانوني للوقائع.

المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري في رقابة التطبيق القانوني للواقعة.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في رقابة التطبيق القانوني للواقعة.

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في تحديد سبب القرار.

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على التطبيق القانوني للوقائع في القضاء الجزائري.



مقدمة

مقدمة

لقد أدى التطور الكبير الذي شهده المجتمع من حيث الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية إلى أن تتدخل الإدارة في أغلب المجالات، بحيث أدى هذا التطور إلى تطور عمل الإدارة لتنظيم معاملات الأفراد ولذلك منحت جهة الإدارة عدة صلاحيات تجعلها الأقدر على اختيار الوسائل والحلول المناسبة للتدخل واتخاذ القرار السليم والملائم في ظروف معينة، ضرورة لحسن سير عمل الإدارة وتحقيق غاياتها والهدف الذي أنشئت من أجله، وإن من بين أهم تلك الصلاحيات التي تتمتع بها جهة الإدارة هي منحها ذلك القدر من الحرية بحيث لا يفرض عليها القانون تصرفا معينا إزاء وضع ما فتكون حرة في اتخاذ القرار من عدمه وهو ما يعرق بالسلطة التقديرية للإدارة والتي يقصد بها حرية الإدارة في اتخاذ بعض القرارات أو الامتناع عنها وحرية اختيار الوقت الذي تراه مناسبا لإصدارها، ومع أن القانون لم يحدد للإدارة في ظروف معينة التصرف بطريقة محددة، فيكون لها حالة إصدارها للقرار أن تقدر لوحدها ملائمة قراراتها مع مراعاة المصلحة العامة والملابسات الخاصة بكل قرار والهدف والغاية من إصداره.

يحتل القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد القانون الإداري، إذ يعد من أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع للإدارة، من أجل القيام بوظائفها لتحقيق المصلحة العامة، كما يعد القرار الإداري من أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي فهو يحتل من المكانة والدرجة ما يحتله العقد على صعيد القانون الخاص، ولأن القرارات الإدارية تشكل عصب العمل الإداري وأداة الإدارة العامة لتسيير نشاطها فإنه من الضروري أن تخضع لمبدأ المشروعية لما تتسم به من تنفيذها بحضوره على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، حيث يؤدي إطلاق يد الإدارة من كل قيد في قراراتها إلى إهدار القرار والتي يتنافى معها، ولكي يكون القرار متوافقا مع المشروعية يتعين على الإدارة أن تصدره وفقا للشكليات والإجراءات التي حددها القانون، إضافة إلى ضرورة أن يكون القرار لتحقيق المصلحة العامة وللغايات التي حددها المشرع يجب أن يبني القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة تبرره، وإذا لم تلتزم الإدارة بالضوابط السابقة والمتمثلة أساسا في أركان القرار الإداري سيظهر عيب من عيوب المشروعية والذي يعرض قرارها للإلغاء ويتصدى له القضاء الإداري لينزل به جزاء البطلان أو الانعدام بحسب خروجه على مبدأ المشروعية.

وسوف يقتصر موضوع دراستنا على أداء الأركان الموضوعية المهمة للقرار الإداري والذي يحتل أهمية بارزة في تكوين القرار الإداري ألا وهو ركن السبب الذي يمثل القيد على الإدارة من أجل ضمان اتجاهه إلى

تحقيق الصالح العام، والسبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث خارج إرادة رجل الإدارة بما يسمح له أن يصدر قرار يتناسب مع الحالة الظاهرة حيث يقابل هذا الركن عيب السبب في عيوب المشروعية الداخلية للقرار وتقتضي رقابة ركن السبب في القرار الإداري يتعمق القضاء الإداري في جوهر العمل الإداري حيث يبحث في البواعث التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإذا كانت الإدارة تتمتع بهذا حق للقاضي الإداري التحقق من وجوده مما يثبت انعدام الأسباب أو عدم ملاءمتها للواقع سواء كان المشروع يلزم بتسبيب القرار أولا، فإنه يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرزه في الواقع والقانون.

ولقد تم اختيار هذا الموضوع لأسباب موضوعية نظرا لما يكتسبه العمل الإداري من أهمية في تنفيذ سياسة الدولة من جهة وتحقيق الصالح العام من جهة أخرى بالإضافة لما يلاحظ من نقص في الدراسات الجزائرية خاصة فيما يتعلق بموضوع عيوب القرار والرقابة القضائية عليه وعلى الحالة الواقعية بالخصوص وكذا غموض اجتهادات القضاء الإداري الجزائري بالمقارنة بالوضوح الذي ظهر به القضاء المقارن فيما يخص هذا الموضوع، أما بالنسبة للأسباب الذاتية فتتمثل في الرغبة النفسية والميول لمثل هذا النوع من المواضيع من أجل إثراء ثقافتنا القانونية في هذا المجال الذي يقتصر من أخطر وأدق الموضوعات الجوهرية والأكثر تعقيدا في القرارات الإدارية، إضافة إلى طبيعة التخصص.

بحيث تكمن أهمية هذا الموضوع في جانبين، فالجانب الأول هو الأهمية العملية التي تظهر في الرقابة القضائية وأهميتها على القرار الإداري بحيث تعتبر هذه الرقابة على أركان القرار الإداري من أهم الموضوعات التي اشتملت عليها نظرية القرارات الإدارية وخاصة الرقابة على الحالة الواقعية (ركن السبب) والتي مازالت تحتاج إلى كثير من الدراسات والبحث والتعمق لإيضاح الغموض الذي يكتنفها بالإضافة إلى أهمية القاضي في حماية الحقوق والحريات للأفراد من ناحية وضمان التوازن بين الإدارة والأفراد من ناحية أخرى.

أما الجانب الثاني فهو الأهمية العلمية والتي تتجلى من خلال جملة الإشكالات التي أبرزها الواقع العلمي والتطبيق القضائي في سبيل إعلاناه لمبدأ المشروعية وتوسيع من نطاقه إلى مجال الملائمة وتأكيده كضمانة من ضمانات احترام مبدأ المشروعية والتي يرى فيها العديد من الفقه أنها مجال محظور على القاضي الإداري، إضافة إلى غموض هذا الموضوع من جهة وصعوبته لعدم وضوح معالم هذه العيوب وعدم اتفاق الفقهاء على رأي موحد من جهة أخرى بالإضافة لموضوع رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة أهمية بالغة ذلك انه متعلق بأهم مبدأ في القانون الإداري وهو مبدأ القانونية.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تبيان أهمية ركن السبب في القرار الإداري وكيفية الرقابة القضائية على الحالة الواقعية بالإضافة إلى التحقيق من مدى كفاية رقابة القاضي الإداري في هذا المجال، وكذا إلقاء نظرة على ما هو عليه الحال بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري ورقابته على الحالة الواقعية ومن خلال ما سبق ومن خلال هذا الطرح المقدم حول موضوع دراستنا نقوم بطرح الإشكالية التالية التي تتمحور حولها دراستنا وهي: ما مدى رقابة القاضي الإداري على ركن السبب في القرار الإداري في ظل تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في هدا المجال؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليل الذي يتلاءم مع هذا النوع من الدراسة من خلال دراسة وتحليل بعض الآراء الفقهية وكذلك قرارات مجلس الدولة الفرنسي والمصري باعتباره السباق في هذا المجال إضافة إلى تحليل ووصف بعض تطبيقات القضاء الجزائري في هذا المجال.

وخلال إنجاز هذا العمل إعترضتنا بعض الصعوبات والتي في مقدمتها تشعب هذا الموضوع وقلة المراجع الجزائرية التي تناولت هذا الموضوع بتفصيل بالإضافة إلى قلة أو انعدام وجود القرارات القضائية التي تتعلق بالقضاء الجزائري في هذا الموضوع.

ولمعالجة موضوع المذكرة والإجابة عن الإشكالية تتم تقسيم موضوع سلطات القاضي في الرقابة على الحالة الواقعية إلى فصلين وكل فصل مقسم إلى مبحثين:

الفصل الأول: تحت عنوان: ماهية السبب في القرار الإداري.

الفصل الثاني: بعنوان: رقابة القضاء الإداري على السبب في القرار الإداري.

الفصل الأوّل:

مفهوم السبب في القرار الإداري

الفصل الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري

يندرج السبب في القرار الإداري ضمن أهم الأركان الموضوعية في القرار الإداري، ونظرا للأهمية البالغة التي يحتلها في القرار الإداري "حيث يعتبر السبب في القرارات الإدارية هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره، فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرز للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصرا نفسيا داخليا لدى من أصدر القرار"[1].

بحيث انه في حالة انتهاك هذا الركن من طرف الإدارة يعد فرق للقاعدة القانونية، والتي ترتبط بالسلطة المقيدة للإدارة حيث يجب على مصدر القرار مراعاتها وإلا تعرض هذا القرار للإلغاء.

ولذلك فإنه من الأهمية بمكان قبل التطرق لأنواع الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري، والتي شهدت هذه الرقابة تطوراً كبيراً وملحوظاً في الوقت الحالي، بيان مفهوم السبب في القرار الإداري والذي سوف نتناوله في المطلب الأول، وكذلك بيان علاقة عيب السبب بغيره من العيوب الأخرى والذي سوف نتناوله في المطلب الثاني، وأخيراً تسليط الضوء على إثبات عيب السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري.

ولبيان ما سبق ارتأينا إلى تقسم هذا الفصل إلى مبحثين حيث قمنا بتناول مفهوم ركن السبب في القرار الإدارة في المبحث الأول ومكانه عيب السبب في القرار الإداري وعبء إثباته في المبحث الثاني.

[1] – محمد الصفير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص80.

المبحث الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري

لقد حاول الفقه الإداري تقديم تعريفات مختلفة حول السبب في القرار الإداري كما حاول أيضا تبيان الشروط التي يجب توافرها في ركن السبب في القرار الإداري والتي يؤدي تخلفها إلى عيب السبب مبرزين في ذلك العناصر الجوهرية التي يقوم عليها، والتي على القاضي أن يأخذها بعين الاعتبار في أحكامها[1]، وهذا ما سنحاول أن نبرزه في هذا المبحث حيث قمنا بتقسيمه إلى مطلبين وقمنا بتقسيم كل مطلب إلى فرعين وعنوان المطلب الأول بتعريف السبب في القرار الإداري بالإضافة إلى إظهار أهمية السبب في القرار الإداري وهذا ما سنبينه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف السبب في القرار الإداري وشروطه

لقد حاول الفقه تعريف السبب في القرار الإداري تعريفا جامعا مانعا حيث اجتهد كل من الدكتور محمود سامي جمال الدين، ورضا عبد الله حجازي في تعريفه بالإضافة إلى محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول بالإضافة إلى تبيان الشروط الأساسية التي يجب أن تكون في ركن السبب حتى يعتبر صحيحا وغير معيبا وهذا ما سنبنيه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: تعريف السبب في القرار الإداري.

ذهب الفقه في تعريف السبب في القرار الإداري بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إدارته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارها"[2].

[1] – سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، نسخة راجعها ونقعها الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، اليمن، 2006، ص200.

[2] – محمود سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص56.

وعرفه الدكتور رضا عبد الله حجازي بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تدفع رجل الإدارة لإصدار قراره لإحداث أقر قانوني معين، هو محل القرار، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة هي الغاية من القرار"[1].

أما من الجانب القضائي فقد عرفت محكمة القضاء الإداري السبب في القرار الإداري بأنه : "الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"

وذهبت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري إلى تعريف السبب في القرار الإداري بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، وابتغاء الصالح العام هو غاية القرار الإداري"[2].

ومفاد ما سبق أنه يتضح بأن السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية (الوجود المادي) أو الحالة القانونية السابقة على إصدار القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لإصداره، فلابد للقرار الإداري من سبب يبرز صدوره واتخاذه، كما لابد أن يسند لأسباب يقرها القانون، إلا أن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو سلطة تقديرية، فالحكمة التي تقوم عليها فكرة السبب في القرار الإداري على أساس أنه يناط برجل الإدارة تحقيق الصالح العام ولا يتدخل في تحقيق ذلك إلا إذا قام سبب يبرز تدخله، وبالتالي فإن فكرة السبب تقوم كضمانة وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه[3].

ومن خلال ما سبق والتعريف الوارد والذي قررته محكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا بمصر في مبادئها بأن هذا المبدأ إذ ينص على: السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباحث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزائر الذي تراه مناسبا في حدود النصاب القانوني المقرر.

---

[1]- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2001، ص8.

[2]- موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، الجزء 1 الطعن رقم 75 للسنة، جلسة 14 -12- 1985، ص 587.

[3]- عامر بن محمّد بن عامر الحجري، مستشارة بمحكمة القضاء الإداري، الرقابة القضائية على عين السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، ورقة بحثية بمحكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، 2011، ص4.

ومن خلال تعريف السبب يتضح لنا الارتباط الوثيق بين ركن السبب والمحل والغاية، إذ السبب هو السند القانوني لإصدار قرار يحدث أثر معين المحل، بغية تحقيق الصالح العام وهو ما يعرف بالغاية من القرار.

وبمعنى آخر أنه وجود السبب يرتبط بوجود حالة قانونية، كتقديم الموظف لاستقالته، أو طلب إحالته على المعاش أو حالة مادية، كالاضطراب والمظاهرات الشعبية التي تدفع لإصدار قرار معين[1].فإذا أصدرت الإدارة قراراتها، ولم يكن بناءا على إحدى الواقعتين افتقد لسنده القانوني لانعدام هاتين الواقعتين أو الخطأ في تكييفهما، ومنه فإن السبب يكون بالإجابة، على السؤال التالي: ما الذي حدث فدفع الإدارة إلى إصدار قرار معين؟

وهو هذا يختلف عن الغاية التي هي إجابة على السؤال: ما الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدارها لهذا القرار؟

ويكون المحل بالإجابة على السؤال: ما هو الأثر الذي حققه أو أنتجه هذا القرار وبناءا على ما تقدم، يعتبر ركن السبب شرطا مستقلا عن بقية شروط صحة القرار الإداري، ويقابله عيب السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، وهو عيب مستقل عن بقية العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري، وذلك لعدم إمكانية تصور صدور قرار إداري دون تحقق الحالة الواقعية أو القانونية لإصداره، فلزاما لمشروعية القرار أن يكون السبب مشروعا، لان عدم صحة السبب يعد وجها من أوجه دعوى عدم الصحة (دعوى الإلغاء)[2].

ومما سبق نخلص إلى أن ركن السبب في القرار الإداري هو ما يقصد به الحالة تستهدفه من القرار، وللتوضيح أكثر ارتأينا إلى تقديم بعض الأمثلة عن الحالة الواقعية ومثال عن الحالة القانونية.

مثال عن الحالة الواقعية: منزل آيل للسقوط يبرز التدخل لإصدار قرار الهدم.

مثال عن الحالة القانونية: موظف بلغ سن الإحالة للمعاش يبرز التدخل لإصدار قرار إحالته للمعاش.

الفرع الثاني: شروط السبب في القرار الإداري.

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 279.

[2] – عامر بن محمد بن عامر الحجري، مرجع سابق، ص 6-7.

لا يعني صدور القرار الإداري استثناءا لسبب حقيقي أنه قام على سبب صحيح بل يجب أن تتوافر شروط معينة لابد من مراعاته وتحقيقها حتى يمكن الأخذ به، والتي نجملها فيما يلي:

أولاً: يجب أن يكون السبب قائما وموجودًا حتى تاريخ إصدار القرار:

وهذا الشرط يتحقق بوجود شقين وهما:

1- أن يكون هذا الواقع قد حدثت فعلا: أس سبب القرار يجب أن يكون صحيح من الناحية المادية والقانونية بمعنى أن لا يكون وهميا أو صوريا، أو بمعنى أكثر وضوح يجب أن يكون ثابت الوجود كثبوت قيام الموظفة بمخاطبة رئيسها بطريقة غير لائقة بصفته كرئيس لها مما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليها.

2- استمرار تلك الواقع حتى تاريخ إصدار القرار: كون تحديد مشروعيته تقتضي الرجوع إلى تاريخ إصداره، إذ لا يجدي تحقق السبب بعد إصدار القرار أو قبله، كتقديم الموظف لاستقالته ثم تراجعه عنها يسحبها قبل إصدار القرار، وإن كان تحقق السبب فيما بعد يصلح لان يكون سببا في اتخاذ قرار جديد على وجه صحيح، كما يجدي تصحيح تاريخه، أو تعديله بتاريخ لاحق.

فقضت محكمة القضاء الإداري في موضوع الاستقالة بأنه: "ومن حيث إن المستقر عليه أن الاستقالة وهي تصرف قانوني أوجب المشرع أن تصدر عن إرادة صحيحة خالية من عيوب الرضا فإذا شابها عيب من العيوب بطل الطلب ويبطل بالتالي قبول الاستقالة التي تبني عليه، كما يجب أن يكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط، كما أنه يستلزم أن يصدر قبول الاستقالة وفقا لإرادة الطرف الآخر وهي السلطة المختصة قانونا وأن يصدر البث في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها، ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بصدور القرار الإداري بقبول هذه الاستقالة، ويجوز قانونا الاتفاق بين الموظف المستقيل والسلطة المختصة قانونا على مدى فترة تاريخ انتهاء الاستقالة لمصلحة العمل[1]".

وكذلك الحال لو تحقق سبب القرار الإداري بعد صدور القرار، أو تم تعديل سبب القرار أو تم تعديل سبب القرار بعد صدوره ففي كلا الحالتين يكون القرار معيبا بعين السبب، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري في أحد أحكامها بقبولها: "أنه متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه، استمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه وكان هو علة صدوره، فإن من شان عدم صحة هذا السبب أو عدم انطباق السند أن يصبح القرار معيبا في ذاته غير سليم بحالته ولي سيجدي في تصحيحه بعد

[1]- عامر بن محمّد بن عامر الحجري، المرجع نفسه، ص7.

ذلك تغير سببه أو تعديل سنده في تاريخ لاحق وإن جاز أن يكون هذا مبررا لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح[1].

ثانيًا: أن يكون سبب القرار مشروعا في القرار الإداري: أي يجب أن يكون هذا السبب مطابقا للقانون، كأن يحدد المشرع للإدارة أسباب إسقاط الجنسية مثلا، فإن قامت الإدارة بإسقاطها خارج الأسباب التي حددها لها القانون فإن قرارها يكون غير مشروع، وهذا استثناءا على الأصل العام الذي تكون الإدارة فيه حرة في اختيار أسباب قراراتها، أي إذا حدد المشرع للإدارة أسباب الإصدار قرارها فإنها تكون ملزمة باحترامها، وإلا كان قرارها معينا بانعدام السبب لقيامة على سبب غير مشروع، وليس لمخالفة القانون طالما جدد فيه المشرع الأسباب التي تستوجب إصدار القرار، فالعيب يكون بانعدام السبب المبرر، كفصل موظف بدون الطريق التأديبي في حين حدد المشرع أسباب الفصل، التي لا تكون إلا بإتباعه متى توافرت هذه الأسباب، والتي كان أحدها سببا لفصله، لكن الإدارة لم تتح الطريق التأديبي.

هذا وحتى في سلطتها التقديرية، حيث لا يحدد المشرع للإدارة أسبابا معينة لإصدار قرارها، يجب أن تراعي في ذلك الوجود الفعلي للوقائع، وصحتها قانونا، وأن تكون مبررة لإصدار القرار كما لو كانت بصدد سلطتها في الضبط الإداري، إذ عليها الاستناد إلى وقائع موجودة فعلا، واختيار الوسائل الملائمة لهذه الوقائع كما يجب أن يكون ذلك في إطار احترام الدستور والقوانين، كعدم إصدار قرار تخل فيه بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مثلا[2].

والعبرة في تحديد مدى مشروعية السبب الذي بني عليه القرار هو بالنظر إلى السبب الحقيقي الذي صدر استناده إليه القرار الإداري، فيجب أن يكون السبب متفقا مع أحكام القانون، وبمعنى آخر يجب أن يستند القرار على وقائع صحيحة ثابتة.

وأضحت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري وجوب توافر هذا الربط في السبب، فقضت على أنه "غن قرار الحاكم العسكري العام ينبغي أن يكون له سبب، بأن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعوا إلى التدخل وإلا فقد القرار علة وجوده ومبررا إصداره، وفقد بالتالي أساسه القانوني كما يجب أن يكون هذا

[1] – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري، السنة9، الطعن رقم 8806 للسنة 8 قضائية، جلسة 1955/01/18، ص 246.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه والقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 201.

السبب حقيقيا لا وهميا ولا صوريا، وصحيحا مستخلصا استخلاصا سابقا من أصول ثابتة تنتجه، وقانونيا تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانونا"[1].

والأصل أن الإدارة حرة في اختيار أسباب قراراتها ولكنه استثناء من هذا الأصل قد يحدد القانون السبب أو الأسباب اللازمة لإصدار قرارات معينة، وفي هذا الحالة يجب على الإدارة الالتزام بتلك الأسباب حتى القرار مشروعة.

ثالثًا: أن يكون السبب محددا وحقيقيا في القرار الإداري

والشرط الثالث من شروط السبب أن يقوم على وقائع ظاهرة وحقيقية ومحددة بعيدا عن العمومية والتجهيل والصورية، ولهذا الشرط أهمية ودور في تفهم صاحب الشأن للقرار الصادر في حقه وتحديد موقفه منه إما بالنظام منه تمهيدا للطعن عليه وإما بقبوله وتنفيذه، وهذا كله ينصب في مصلحة العمل وسيره بانتظام وإطراء، وكذلك له أهمية تكمن في تمكين القاضي من إعمال رقابته القضائية على القرار المطعون فيه بسهولة ويسر.

أي أن لا يكون سبب القرار مبنيا بناءا على سبب عام، أو مجهول، وهذا مرتبط بالقرارات التي يشترط فيها المشرع أن تكون مسببة، أو التي تقوم الإدارة بتسببها اختيارا دون وجود نص قانوني يلزمها بذلك، وهذا كي يتمكن المعني بالقرار من تحديد موقفه منه، بالطعن فيه إن رأى عدم مشروعيته، أو الإقرار به إن تحقق فعلا ما تدعى به الإدارة، كما يسهل على القاضي عملية الرقابة على السبب[2].

وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في 12 يونيو 1958 مجموعة مجلس الدولة في 10 سنوات قولها "....يجب أن يكون السبب حقيقيا لا وهميا ولا صوريا وصحيحا ومستخلصا استخلاصا سائغا من أصول ثابتة منتجة، وقانونا يتحقق فيه الشرائط، والضمانات الواجب توافرها فيه قانونا" وكما ورد أيضا: "إن طلب الاستقالة هو الركن في سبب القرار الإداري الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائما حيث صدور القرار، مستوفيا شروط صحته شكلا وموضوعا"[3].

---

[1]- عامر بن محمّد بن عامر الحجري، مرجع سابق، ص8.

[2]- محمّد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 2001، ص 634.

[3]- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، شرح وتحليل لموضوع القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا، منشأ المعارف، مصر، 1987، ص 486.

وعليه فإنه ومتى توافرت هذه الوقائع، وبالشروط التي سبق بيانها نكون أمام ركن صحيح من أركان القرار الإداري، ومتى تخلفت هذه الوقائع أو فقدت أحد شروطها كنا أمام عيب من عيوب القرار الإداري ويكون قابل للإلغاء.

المطلب الثاني: أهمية السبب في القرار الإداري

إن سبب القرار الإداري كما سبق بيانه هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع وتسمح للإدارة باتخاذ القرار الإداري، أي بمعنى آخر أن السبب هو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار فتحمل الإدارة على إصداره وعيب السبب هو عدم مشروعية في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني.

ومما سبق ذكره فإن السبب في القرار الإداري ذو أهمية بالغة بحيث لا يمكن قيام أو إصدار قرار إداري مشروع بلا سبب مشروع أي يجب أن مخالفا للقانون، بالإضافة إلى اعتماد السبب على شروط أساسية يجب توافرها السبب وهي أن يكون قائما وموجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار ويجب كذلك أن يكون مشروعا.

والتفصيل أكثر في مدى أهمية السبب في القرار الإداري قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، فالفرع الأول معنون بأن السبب ركن من الأركان الموضوعية المهمة في القرار الإداري والفرع الثاني تناولنا فيه ركن السبب في القرار الإداري كعيب من عيوب القرار الإداري.

الفرع الأوّل: السبب ركن من الأركان الموضوعية المهمة في القرار الإداري

"إن ركن السبب في القرارات الإدارية هو كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتقوم خارجيا وبعيدة عن إرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية، أي أن السبب هو عنصر خارجي موضوعي يبرز للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصرا نفسيا داخليا لدى من أصدر القرار، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها استنادا إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات تصدر بناءا على سبب مشروع وعلى صاحب الشأن إثبات العكس، أما إذا أفصحت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء ذاتها فإنه يجب أن يكون صحيحا وحقيقيا ما لم تكن الإدارة ملزمة بذكر سبب القرار قانونا"[1]،

ولكي يوجد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توفر عناصر ثلاثة مهمة حتى يكون هناك سبب للقرار الإداري هي:

[1] – عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 114-115.

1- عنصر الوجود المادي للوقائع القانونية أو المادية.

2- عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الواقعة القانونية أو المادية.

3- عنصر التقدير السليم لمدى ملائمة وأهمية أو خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية.

الفرع الثاني: السبب تعيين من عيوب القرارات الإدارية

يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور إداري معين من سلطة إدارية مختصة، فإذا كان ركن السبب في القرار الإداري يعرف بأنه الحالة الواقعية المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن نفسية ونية وإرادة السلطة الإدارية المختصة فتدفعها إلى اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، فإن عيب السبب أو القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ وإصدار قرار إداري نهائي معين.

وبما أن السبب يعتبر عيب من عيوب القرار الإداري في حالة ما إذا كان غير مشروعا، لهذا فرضت عليه رقابة لمراقبته حيث تعتبر هذه الرقابة وسيلة من وسائل التحقق من مشروعية القرار الإداري وكسبب من أسباب الإلغاء، وهذا توسيعا لفكرة الرقابة وتجسيدا لفكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية.

والقرار الإداري كما رأينا، يقوم على حالة واقعية، أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها لإصدار قراراتها، ذلك أن الإدارة عند اتخاذها للقرار لا تقوم بذلك اعتباطا، وإنما لا بد لها من مجموعة من الظروف الواقعية السابقة لاتخاذه، والتي تعد بمثابة المسوغ الذي يدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار.[1]

إذ هو ليس مجرد تصور، أو حالة نفسية، فإذا ثبت تخلف الحالة الواقعية المادية أو القانونية، أو الخطأ في تكييفها القانوني كان سبب القرار غير مشروع، أي معيب بعيب السبب، وعليه فالسبب في القانون الخاص يختلف عن السبب في القانون العام، ذلك لأن السبب في القانون العام يرتكز على الوضعية الحقيقية وبالتالي له مفهوم موضوعي، أما السبب في القانون الخاص فله مفهوم شخصي.

وعليه يتمثل عيب السبب، أو انعدام السبب الموجب للإلغاء باعتباره ركنا من أركان القرار الإداري، في أن تستند الإدارة إلى سبب غير موجود، كأن تدعي وجود اضطرابات كانت سببا في تدخلها، ثم يتبين للقاضي عدم وجودها وهو ما يسمى : "**بالخطأ الواقع**".

[1] – عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في التظلم القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الادارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998، ص543.

أو كاتخاذ قرار بهدم منزل اعتمادا منها بأنه آيل للسقوط ولكنه في الحقيقة سليم[1].

وأما من الحالة القانونية والتي تكون سببا لإصدار الإدارة لقرارها، كأن توقع عقوبة تأديبية على موظف لم يرتكب أي خطأ تأديبي وتسمى هنا: "**بالخطأ في القانون**".

وعلى ضوء ما تقدم نستنتج بان عيب السبب يتجسد في إحدى الصور التالية:

- انعدام الأسباب انعداما واقعيا.
- انعدام الأسباب انعداما قانونيا.
- عدم صحة التكييف القانوني.
- الخطأ في تقدير خطوة الواقع، مع فرض قيامها واقعيا وصحتها قانونا أي تقوم الأسباب صحيحة وللإدارة سلطة تقدير مدى خطورتها واتخاذ الإجراءات المناسبة، وتدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة.
- كما نستنتج من هذه العناصر، ومن التعاريف التي سبق ذكرها، إجماعها على أن عيب السبب هو الذي يلحق الواقعة القانونية، أو المادية والتي تحدث وتقوم بعيدا، أو خارج ذهنية وإرادة السلطة الإدارية المختصة فتحركها، وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين، في مواجهة هذه الواقعة المادية، أو القانونية وعليه فإن العيب يتحقق في حالة عدم توافرها، الوقائع أو الخطأ في تكييفها القانوني، أو أن الإدارة أخطأت في تقدير مدى خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية[2].

ومن خلال قول بونار الذي هو على حق بقوله حول ركن السبب بأنه في حالة تخلف هذا السبب، ورغم انه خارجي على إرادة مصدرة القرار فإنه يشكل عيبا (عيب السبب) ويؤثر في صحة القرار الإداري، هذا والأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري قد يحددها القانون الإداري، فتكون بصدد سلطة مقيدة كأن يحدد لها مثلا: شروط منح الترخيص، فبمجرد توافرها تكون ملزمة بإصدار القرار أما إذا لم يحدد لها أسباب معينة فإنها تكون بصدد سلطة تقديرية مثل: واجب الإدارة في الحفاظ على النظام العام عند حدوث أي إخلال به، بما تراه مناسبا من قرارات[3].

---

[1]- ينظر محمّد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 82.

[2]- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القارات الإدارية دعاوى التسوية منشأة المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 2003، ص 254.

[3]- نوف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص331.

المبحث الثاني: مكانة السبب في القرار الإداري وعبئ إثباته

إن القرار الإداري القائم على عدة أركان أساسية منها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي فإذا تخلف أي عنصر منها أصبح القرار معينا وقابل للإلغاء.

فبعد ظهور عيب عدم الاختصاص في قضاء مجلس الدولة الفرنسي واعتباره الوجه الوحيد للإلغاء ظهر عيب الانحراف ومخالفة القانون ولم يقف مجلس الدولة الفرنسي بتقديمه عند هذا الحد بل أخذ يلغي القرارات الإدارية لانعدام الأسباب التي تقوم عليها.

مما أثار تساؤل فقهاء القانون العام، مما إذا كان وجها جديدا للحكم بإلغاء القرار الإداري، فتباينت المواقف الفقهية بين مؤيد ومعارض لاستقلاليته كعيب قائم بذاته، ومنهم من وقف موقفا وسطا بين الرأيين.

وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول من هذا المبحث.

بالإضافة إلى تطرقنا إلى عبئ إثبات السبب في القرار الإداري في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: مكانة عيب السبب في القرار الإداري.

لقد تباينه مواقف الفقهاء حل مكانة عيب السبب في القرار الإداري حيث كانت هناك ثلاث اتجاهات هناك ما هو مؤيد (الفرع الأول) ومعارض (الفرع الثاني) ومحايد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاتجاه المنكر لعيب السبب في القرار الإداري

بعد أن ذكر مجلس الدولة الفرنسي في عديد أحكامه عبارة عيب السبب تضاربت الفقهية، والتفسيرات القانونية لأحكامه، وازدادت التساؤلات حول مدى اعتباره عيبا مستقلا بذاته؟.

فكانت إجابة بعض الفقهاء على عدم اعتباره عيباً قد يؤثر في مشروعية القرار الإداري انطلاقا من عدم اعترافهم به أصلا كركن قائم بذاته في تكوين القرار الإداري[1]

ومن بين الفقهاء الذين أنكروا عيب السبب في القرار الإداري نجد الفقيه **ديجي Deggue** إذ اعتبره مجرد حالة سابقة على القرار تثير فكرة في ذهن مصدره ولقد فسر إلغاء مجلس الدولة الفرنسي للقرارات الإدارية التي تكون معينة في سببها، إما بإرجاع هذا الإلغاء إلى عيب الاختصاص وهذا في حالة الاختصاص المقيد أو

[1] – محمد حسين عبد العال فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1971، ص213.

بتحديد الأسباب، وقد أقام ديجي نظريته هذه استنادا إلى تحليله لعناصر العمل القانوني، ونظرية إلى العمل الإداري عموما، إذ يرى ديجي بأن العمل الإداري يمر بعدة مراحل وهي:

- **المرحلة الأولى**: وهي التصور: وهنا يشير فكرة الباعث والتي يتلخص دورها في إثارة فكرة القرار في ذهن مصدره، وما عليه أن يقوم به من عمل دون أن يكون له أثر فعال في اتخاذ القرار لأنه أمر خارجي.
- **المرحلة الثاني**: وهي مرحلة التفكير والتدبير، وهنا ينصب تفكير مصدر القرار على عنصرين مهمين هما: المحل والغاية.
- **المرحلة الثالثة**: هي اتخاذ القرار.
- **المرحلة الرابعة**: وهي تنفيذ القرار[1].

وعليه نجد بان السبب والذي يعبر عليه ديجي بالباعث لا أثر له على إصدار القرار، إضافة إلى إنكاره لركن السبب كعيب وكركن للقرار الإداري قانونًا.

إلا أن نظريته واجهة نقدا شديدا، إذ يرى Vedel أن القرار الإداري مرتبط بشكل كبير جدا بالواقع الموضوعية السابقة على إصداره، فهي أساس وسبب وجوده، وعليه لا يمكن أبدًا تجاهلها واعتبارها مجرد باعث[2].

أما اعتماده على أحكام مجلس الدولة لتأييد رأيه، فإنها غير كافية، ذلك أن حكم هذا الأخير في قضية Trepont و Btanchard و Franc قد ذكر عيب السبب بصراحة في القرار الإداري.

الفرع الثاني: الاتجاه المقر بعيب السبب على أساس مخالفة القانون

وهناك جانب من الفقه اعترف بالأهمية البالغة التي يحتلها ركن السبب في قيام القرار الإداري، وعليه اعترف بقيام عيب السبب الذي يؤثر على مشروعية القرار الإداري، إلا انه لم يجعله وجها مستقلا لإلغاء القرار الإداري، وإنما أدرجه ضمن عيب مخالفة القانون، أو عيب الانحراف، أو إساءة استعمال السلطة وهذا بالتميز بين فرضين:

---

[1] – ماجدر ابن الحلو، القضاء الإداري، منشاة المعارف، مصر، 2000، ص 403.

[2] – سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص 247.

الفرض الأول: في حالة السلطة المقيدة، أي إذا حدد المشرع للإدارة سببا لاتخاذ قرار معين كشرط تقديم الاستقالة من الموظف لإصدار قرار فصله، فإذا أصدرت هذا القرار دون وجود، أو تحقق هذا الشرط اعتبر قرارها مخالفا للقانون، أي أنه معيب في محله.

ويؤكد الدكتور مُحَمَّد عاطف البنا على العيب المقابل للمحل هو عيب مخالفة محل القرار الإداري، وليس عيب مخالفة القانون لأن هذا الأخير واسع المدلول ويستوعب ويشمل كافة العيوب الأخرى.

الفرض الثاني: إذا كان للإدارة سلطة تقديرية، أي لم يحدد لها القانون أسباب التدخل، فهنا إذا ثبت عدم صحة الأسباب التي استندت إليها، كان قرارها معيب بعيب الانحراف بالسلطة، سواء كانت عالمية بذلك "أي بسوء نية" أولا تعلم بذلك أي كانت". بحسن نية"، بمعنى سواء كانت على دراية بصحة هذه الأسباب أم لا[1].

وقد أيدت محكمة القضاء الإداري هذا الرأي في بعض أحكامها.

إلا أن الدكتور مُحَمَّد حسنين عبد العال يرى بأنه يجب إلحاق عيب السبب في حالة عدم تحديده من المشرع بعيب الانحراف، بل يبقى دائما متعلق بعيب مخالفة القانون لأن الانحراف خطأ عمدي.

ويبدوا من هذا الارتباط الوثيق بين عيب السبب والانحراف بالسلطة، وذلك في حالة عدم تحديد أسباب إصدار القرار، وعدم إلزام الإدارة بالتسبيب، فهنا الوسيلة الوحيدة للرقابة هي عيب الانحراف، إذ هناك تلازم واضح بين العيبين، لحد ذهاب البعض إلى القول: أنهما ليسا منفصلين عن بعضهما، هما الدعامتان اللتان يجب أن يقوم عليهما القرار في مفهوم نظرية القدر الأدنى من الرقابة[2].

ومن أنصار هذا الاتجاه *Houriou*، والذي اعتبر في بادئ الأمر الخطأ في الوقائع وجها خامسا للإلغاء، ثم تراجع عن وجهة نظره إلى إدراج الخطأ في الواقع ضمن مخالفة القانون، وأصبح بذلك عيب السبب عنده يندرج ضمن مخالفة القانون.

أما العميد *Vedel* فقد وسع من فكرة السبب، التي قام بها *Houriou* إذ لم يخفي تأثره به، وقال أن فكرة السبب لا تقتصر على الخطأ في الواقع، بل تمتد إلى الخطأ في القانون أيضا، ورأى بأن فكرة السبب هي: "حالة موضوعية واقعية أو قانونية تعتبر أساس القرار، لذا يتعين الإلغاء على أساس عنصري السبب: الخطأ في الوقائع، والخطأ في القانون"، ورغم ذلك فالعميد *Vedel* اعتبر عيب السبب يندرج ضمن مخالفة

[1] – مُحَمَّد عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص261.

[2] – أنظر: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 404.

القانون، هذا وقد ثار خلال فقهي في استقلال عيب السبب عن العيوب الأخرى في مصر بسبب عدم إثارة المادة (10) من القانون مجلس الدولة المصري إلى هذا العيب صراحة، إذ منهم من أنكر استقلاله استنادا إلى صياغة هذه المادة التي تنص على: "إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"[1].

فاتجه غالبية الفقه والقضاء، إلى تفسير العبارة الأخيرة من نفس المادة على انه قصد بعبارة: الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. "عيب السبب" والمقطع الأول قصد به مخالفة القانون، ويرى بدوره الدكتور مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط، أن عيب السبب يندرج ضمن عيب عدم مشروعية المحل، وهذا ما تبين في مدلول العبارة: مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها[2].

وهو أيضا ما ذهب إليه الدكتور سليمان مُحَمَّد الطماوي، إذ يقول: "يجب عدم الخلط بين سبب القرار وغايته فلا يجدي الإدارة أن تتذرع بأنها أرادت الصالح العام، فالصالح العام كما ذكرنا فيما سبق هو ركن الغاية، ولا يغني عن ركن السبب فكل منهما ركن مستقل، كما يستدل على ذلك بحكم أصدرته المحكمة الإدارية العليا في 17 فبراير 1960 الذي تقول فيه : "إن القرار الصادر بنقل هيئة التدريس من وظيفته إلى مصلحة الآثار استنادا إلى إلغاء إحدى وظائف هيئة التدريس للوفرة، هو قرار قائم على غير سبب، متى عين أخر في الوظيفة المنقول منها..."[3].

الفرع الثالث: الاتجاه المؤيد لوجود عيب السبب في القرار الإداري

أغلب الفقهاء الفرنسيين، وأحكام القضاء الإداري تقر بالاستقلال عيب السبب من العيوب الأخرى، ويربط هذا الاتجاه بين أركان القرار الإداري، والعيوب التي قد تصيب ركن السبب، ويتزعم هذا الاتجاه بونار وأيده في هذا الفقيه غالين ودي لوبادير، وقد أكد هذا الرأي القضاء الإداري، والذي يعود له الفضل في إقراره[4].

[1] – محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1990، ص 117.
[2] – مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ص279.
[3] – سليمان مُحَمَّد الطماوي، مرجع سابق، ص896.
[4] – سليمان مُحَمَّد الطماوي، المرجع نفسه، ص 532.

ويرى جانب من الفقه أن ركن السبب يمثل نقطة البداية لمصدر القرار، والمتمثلة في الوقائع السابقة لإصداره، والغاية هي نقطة النهاية قي القرار الإداري، ولكن يصعب ذلك من الناحية القانونية والواقعية للتقارب الكبير بينهما، الأمر الذي دفع بالفقيه جيز إلى دمج الركنين في ركن واحد أطلق عليه: الأسباب الدافعة *Les Motifs déterminants* إذ ورغم أن مصدر القرار يكون مدفوعا بالسبب والغاية معا إلا أنه لكل ركن وجود مستقل[1]، ومنه فإن السبب هو الضمان لعدم تدخل الإدارة في أي وقت تشاء فيه لإصدار قرار إداري معين.

وفي نفس السياق دائما يقر الفقيه Jéze بقيام ركن السبب وعليه يعيب السبب تحت اسم: "الباعث الدافع"، أي اعتبارات واقعية وقانونية تدفع رجل الإدارة للقيام بأعمال قانونية معينة، ولما كان الباعث دافع نفسي مجرد اعتبارات يرجع تقديرها إلى مصدر القرار، فإن عيب السبب يتصف بطبيعة شخصية غير موضوعية، إلا انه انتقد بشدة كون عيب السبب ذو طبيعة موضوعية لا شخصية[2].

وهذا ولا بد أيضا من التفريق بين ركن السبب الذي هو ركن موضوعي ولكن التسبب كركن شكلي قد يتطلبه القانون، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة يتسبب قراراتها إلا إذا اوجب عليها القانون ذلك، فإن هذا يؤدي إلى سلامة القرار الإداري من حيث الشكل بعدم تسببه، وهذا لا يعني عن عيب السبب إذ سواء كانت ملزمة بتسبب قراراتها أم لا، فإنها ملزمة بأن تصدرها بناءا على سبب يبرزها صدقا وحقا في الواقع، وفي القانون وبالشروط التي رأيناها في السبب، إذ حتى وفي تسبب قراراتها يجب أن لا يكون التسبب بصفة مجملة، وغامضة كأن تقول: "...لعدم توافر الشروط التي تطلبها القانون" دون ذكر هذه الشروط، أو أن تستند إلى مرسوم، أو نص دون تحديد، وتفسير النتيجة، إذ تعد الإشارة للمواسيم مجرد بناءات، استند عليها القرار الإداري، وليس تحليلا، وتسببًا له[3].

هذا ويختلف عيب السبب عن عيب مخالفة القانون، أو المحل في القرار الإداري والذي هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار بإنشاء، أو تعديل، أو سحب أو إلغاء مركز قانوني ما ويكون العيب المقابل له هو المخالفة المباشرة، أو غير المباشرة للقواعد القانونية بالخطأ في تفسيرها، أو تطبيقها.

---

[1] – المرجع نفسه، ص 535.

[2] – محسن خليل، المرجع السابق، ص 158.

[3] – محمد رفعة عبد الوهاب، المرجع السابق، ص920.

في حين عيب السبب ينسب على سبب القرار الإداري، الذي هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على صدور القرار، والدافعة إلى إصداره، فيراقب القضاء الوجود المادي للوقائع، وسلامة تكييفها، وملائمتها[1].

وانطلاقا مما سبق نخلص إلى أن السبب هو ركن فعال جدا في القرار الإداري ولابد من توافره لقيام القرار على سبب يبرزه، وكان تخلف أي ركن يقابله عيب من العيوب، فمن غير المنطقي أن لا يقابله وهو بهذه الأهمية عيب مستقل من العيوب، فمن غير المنطقي أن لا يقابله وهو بهذه الأهمية عيب مستقل بذاته وأن نقوم بإدراجه ضمن العيوب الأخرى، لأن التسليم بهذا القول يعني أيضا عدم الإقرار، أو إدماج ركن السبب ضمن الأركان الأخرى، إذ كيف نقول باستقلاليته كركن له دور فعال في تكوين القرار الإداري ثم نقول بعدم استقلاليته كعيب نتيجة لتخلفه[2].

ولقد عمل القضاء الإداري بالرقابة على عيب السبب، وذلك بالتحقيق من وجود الوقائع وتكييفها، بل وامتد حتى إلى ملائمتها، وذكر صراحة في أحكامه، إلغاء القرارات الإدارية لتخلف ركن السبب فيها.

موقف القضاء الجزائري

ومن خلال ما سبق وجب علينا أن نستعرضه موقف القضاء الجزائري من هذه الاتجاهات وأيهما اعتمد في قضائه، لكن لم نجد أي مرجع يبين لنا موقفه، الأمر الذي جعلنا نستخلص موقفه من جملة من القضايا التي حكم فيها بالإلغاء نتيجة تخلف ركن السبب.

وقد جاء موقفه مغايرا تماما لما رأيناه في القضاء المصري وهو شبيه إلى حد كبير وبعيد بالقضاء الغربي ذلك أن القضاء الجزائري وعند إلغائه لقرار إداري يقوم إما:

1. بعدم ذكر وجه الإلغاء أصلا والاكتفاء بعبارة: الحكم ببطلان القرار، أو عبارة مما يستوجب إلغاؤه.
2. بذكر انه حكم بالإلغاء نتيجة تجاوز السلطة، دون أن يحدد ما يفيه بتجاوز السلطة، وأي من العيوب يقصد، حتى وإن كان العيب هو انعدام السبب، أو عدم الاختصاص.

إذا استنتجنا من القضايا، والتي سنورد عينة منها أن القضاء الجزائري لا يهمه البحث في السند أو السبب المحدد على وجه التدقيق، إذ لم يبحث فيما اختلف فيه الفقه، واكتفى بالحكم على إلغاء القرار متى

[1] – سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص250.

[2] – سمير صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري، دار الفكر الحديثة للطباعة والنشر، مصر، 2003، ص 195.

رأى داعي وسبب قانوني لذلك، بناءا على تجاوز السلطة في الغالب، أو على انعدام الأساس القانوني أحيانا أخرى مما يجعله يدرج عيب السبب ضمن مخالفة القانون، دون التطرق لنوع العيب على وجه التدقيق، مما يصعب على الفرد معرفة كيفية الدفاع على حقوقه متى تجاوزتها الإدارة، بمعرفته لأوجه الانحراف بالتدقيق للطعن فيها أمام القضاء، وما سنورده من أحكام دليل على ذلك.

إذ جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 1990/04/21 من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروط في إجراءات القضية التأديبية ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه، ومن ثم فإن قرار فصل الطاعن، في قضية الحال متخذ دون احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية يعد مشوبا بعيب تحاور السلطة، ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه، وهذا لأنه مشوب بعيب، في حين أن العيب الدقيق لهذا القرار هو مخالفة القانون لأن هذا العيب مستقل بذاته[1].

كما جاء في قرار الغرفة الإدارية الصادر في: 1989/02/25 من المقرر قانونا أن الحالات منع سحب رخصة الاستغلال مقررة قانونا، وعلى سبيل الحصر، ومن ثم فإن المقرر المتضمن سحب رخصة مخزن المشروبات من فئة الثانية دون الاعتياد على أي حالة من الحالات المنصوص عليها قانونا يعد منعدم الأساس القانوني، ومتى كان ذلك كذلك استوجب إبطال المقرر المطعون فيه، من الحالات المنصوص عليها قانونا، إذ في هذا القرار نحن بصدد السلطة المقيدة للإدارة، والتي يترتب على مخالفتها للأسباب المحددة قانون لمنع منح رخصة الاستغلال الخطأ في التكييف القانوني الصحيح، وهو ما أشار إليه في عبارة انعدام الأساس القانوني، لكنه قال: ومتى كان كذلك استوجب إبطال المقرر..." دون أن يحدد صراحة عيب محدد، خطأ في التكييف القانوني الصحيح الذي أدرجه القضاء المقارن ضمن عيب السبب، الذي هو محدد قانونا في هذه القضية[2].

وقرار الغرفة الإدارية الصادر في: 1985/12/07 إن الشروط التي تفرضها الإدارة للمشاركة في مسابقة أعلنت عنها المتابعة دروس تكوينية ومتخصصة تأهيلا لممارسة يعد نهائيا لوظيفة معينة، تعتبر شروط سابقة عن قبولها ملف الترشح، ومن ثم فاسخة متى تخلفت، ولما سمحت له بالمشاركة في المسابقة ونطقت بنجاحه وقبلته

[1] – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 75502 الصادر في: 199/04/21، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1990، ص151.

[2] – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 52661 الصادر في: 1989/02/25، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1989، ص156.

نهائيا، فإنها تكون بذلك قد أنشأت له حقوقا مكتسبة لا تستطيع بعد ذلك لسبب خضوعها للاختصاص المقيد مراجعة قرارها الأول وإصدار قرار شطبه[1].

ولهذه الأسباب ... يعتبر قرارها مشوب بعيب تجاوز السلطة ويستوجب القضاء بإبطاله، إذ العيب واضح في هذا القرار، وهو مخالفة القانون لأننا أمام اختصاص مقيد للإدارة لا يمكن لها الخروج عنه، ورغم ذلك لم يذكره القضاء بشكل محدد على أنه أقام قراره نتيجة مخالفة القانون وإنما اكتفى بالقول: عيب تجاوز السلطة.

وفي حكم للمحكمة العليا، الغرفة الإدارية، الصادر في: 1997/01/05: ... "حيث أن السيد (ش.ع) يشغل منصب متصرف إداري بولاية بسكرة، وأنه تم تعيينه أمينا عاما لدائرة مشوش، وأنه وبناءا على عدم التحاقه بوظيفته الجديدة قام الوالي بفصله حيث أن الاجتهاد القضائي استقر على أن النقل يتم لصالح المرفق بشرط أن لا يشكل هذا نقلا تلقائيا، لكن وحيث يستخلص من قضية الحال أن السيد (ش.ع) كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل، حيث أنه لا يمكن النطق بالتنزيل في الرتبة إلا بعد أخذ رأي لجنة الموظفين، ونلاحظ أن الوالي لم يحترم الإجراءات المحددة قانونا لمعاقبة أو تنزيل السيد ش.ع) مما يترتب عليه عيب مخالفة القانون، ولكن القرار لم يشير إلى عيب، واكتفى بإلغاء القرار الصادر عن الوالي فقط[2].

هذه عينات من أحكام القضاء الإداري، والتي لم يتناول فيها ومثل بقية أحكامه الأخرى التي اطلعنا عليها ولم نذكرها ولم تذكر العيب الدقيق الملازم لكل قرار، ونعتقد بأن السبب في ذلك راجع إلى:

1. حداثة القطاع الإداري في الجزائر مقارنة مع نظيره الفرنسي والمصري.
2. قلة الاهتمام بالجانب النظري الفقهي، والاهتمام فقط بالحكم دون العناء بالبحث عن الوجه الدقيق الذي يبنى عليه قرار الإلغاء، طالما أن النتيجة واحدة، وهي الحكم بالإلغاء.

إذن وبعد بياننا لموقف القضاء الجزائري من الرقابة على عيب السبب وجب علينا تبيان كيفية تعامل القاضي مع هذا العيب عند إعماله لرقابته على الحالة الواقعية للقرار الإداري وكل هذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفصل الثاني.

[1] – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 41597 الصادر في: 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1985، ص 209.

[2] – قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 115657 الصادر في: 1997/01/05، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر، 1997، ص 101.

المطلب الثاني: عبئ إثبات عيب السبب في القرار الإداري

وفقا للقواعد العامة يقع عبئ الإثبات على المدعي، فيجب على المدعي أن يثبت ما شاب سبب القرار الإداري من عيوب، ويكون سبيله في إثبات تلك العيوب إما بإثبات عدم صحة الوقائع المادية أو القانونية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار، أو لعدم انطباق الوصف القانوني على الوقائع المرتكبة وقد يكون العيب في عدم تناسب المخالفة مع الأثر الذي رتبه القرار الإداري.

وللتفصيل أكثر قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول تناولنا فيه مفهوم عبئ الإثبات، أما الفرع الثاني حيث تناولنا ل ما يجب أن يعلمه المدعي في إثبات عبئ السبب في القرار الإداري.

الفرع الأول: مفهوم عبئ الإثبات

إن للإثبات في مجال التقاضي أهمية كبيرة، فمن خلال إثبات الحق يستطيع المدعي الوصول إلى الطلبات التي يرمي إليها من رفع دعواه أمام القضاء، وإذا كان الإثبات في الدعاوى المدنية أو في روابط القانون الخاص بحكمها الأصل العام أن عبئ الإثبات يقع على عاتق المدعي، وأن الدعوى المدنية يهيمن عليها ويوجهها الخصوم، لذلك يتسم التقاضي في مجال الدعاوى المدنية بالبطء والتعقيد، ويكون دور القاضي في الدعاوى المدنية دورا سلبيا، بعكس أن الإثبات في مجال الدعاوى الإدارية له طبيعة خاصة تختلف اختلاف كليا عن الإثبات في مجال الدعاوى المدنية، وذلك نظرا لطبيعة الدعاوى الإدارية،[1] حيث تتمثل في خصومة مرءها إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وتتجرد بالتالي من الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص، ونتيجة لذلك استقر الوضع على أن الدعوى الإدارية يملكها القاضي فهو يوجهها بما يتناسب مع تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة واستيفاء ملف الدعوى لتهيئتها للفصل فيها، فيتمتع القاضي الإداري في ظل الدعاوى الإدارية بدور إيجابي يفتقده نظيره في الدعاوى المدنية، مرجعة طبيعة الدعاوى الإدارية بما تتصف به من انصدام للتوازن بين طرفيها الأمر الذي يستوجب تدخل قاضي لمساعدة المدعي فيها للحصول على حقه في ظل ما تملكه الإدارة من مستندات وأوراق تعوق الوصول لو كان دور القاضي حياديا[2].

[1] – عامر بن محمّد بن عامر الحجري، المرجع السابق، ص50.

[2] – المرجع نفسه، ص52.

ونشير إلى أن عبئ الإثبات يقع على عاتق المدعي وفقا للقواعد العامة، حيث يجب عليه أن يثبت ما شاب بسبب القرار الإداري من عيوب ويكون سبيله في إثبات تلك العيوب، إما بإثبات عدم صحة الوقائع المادية أو القانونية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار، أو لعدم انطباق الوصف القانوني على الوقائع المرتكبة، وقد يكون العيب في عدم تناسب المخالفة مع الأثر الذي رتبه القرار الإداري، وإثبات عيب السبب في القرار الإداري يتسم بالصعوبة البالغة التي تواجه المدعي في الدعوى، خصوصا أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، فضلا عن وجود قرينة صحة السبب في القرارات الإدارية الغير مسببة، يبدآن هذه الصعوبة تخف حدتها بالنسبة للمدعي في الحالات التي يلزم المشرع الإداري بتسبيب قراراتها الإدارية أو عندما يصدر القرار الإداري محتويا على أسباب ففي هذه الحالة يستطيع المدعي إتباع دعواه من واقع الأسباب التي ذكرتها الإدارة في القرار المطعون فيه، فضلا عن ذلك فالقاضي الإداري التحقق من مشروعية الأسباب التي استند غليها القرار الإداري متى ما ذكرت بالقرار المطعون فيه أو قدمتها الإدارة أثناء نظر الدعوى، بحيث تكمن صعوبة الإثبات في عيب السبب في الأحوال التي يصدر فيها القرار الإداري دون ذكر لأسباب إصداره، فيقع على المدعي إثبات ما يدعيه حول عيب السبب الذي شاب القرار المطعون فيه، وعليه السعي إلى إقناع القاضي بذلك، للقاضي في حالة اقتناعه حول جدية الحجج المقدمة ضد ما شاب سبب القرار الإداري أن ينقل عبئ الإثبات على عاتق الإدارة لما يتوافر لديها من مستندات وأوراق مهمة للفصل في الدعوى، فمن خلالها تستطيع الإدارة أن تبرز صحة السبب في القرار المطعون فيه بجميع تلك المستندات التي اعتمدت عليها في إصدار ذلك القرار بإثبات عكس ما يدعيه المدعي، وفي حالة امتناعها عن ذلك، فإنه يعد ذلك قرينة على وجود عيب شاب بسبب القرار الإداري ويؤدي إلى الحكم بعدم صحة ذلك القرار[1].

الفرع الثاني: كيفية إثبات عيب السبب في القرار الإداري

إن كيفية إثبات عيب السبب في القرار الإداري (في دعوى مراجعة القرار الإداري) يكون حسب حالتين:

[1] – أنظر: المرجع نفسه، ص53.

أولا: كيفية إثبات عيب السبب في حالة إفصاح الإدارة عن سبب القرار الإداري.

الأصل العام وفقا لما ذهب عليه الدكتور سليمان الطماوي إلى أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن السبب الذي تدخلت بناءا عليه إلا إذا ألزمها القانون بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة الثانية يصبح التسبيب شرطا شكليا في القرار الإداري يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري، وفي حالة عدم إلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها، تستطيع الإدارة بطبيعة الحال أن تصدر القرار حلوا من أسبابه[1].

إلا أن مت الواجب التفريق في هذه الحالة بين إفصاح الإدارة عن سبب القرار الإداري بإرادتها المنفردة دون إلزام قانوني بذكر تلك الأسباب وبين إفصاح الإدارة عن سبب القرار الإداري فالإلزام قانوني أوجبه المشرع على الإدارة، فلا تثور مشكلة حقيقية في الإثبات إذا ما أفصحت الإدارة بإرادتها المنفردة صراحة عن سبب قرارها فإن هذه الأسباب تخضع لتقدير المدعي لتحديد موقفه من القرار سواء بقبوله أو بالطعن عليه بدعوى عدم الصحة (الإلغاء) وتكون بالتالي تلك الأسباب محل رقابة القاضي الإداري بعد الطعن على القرار، والواضح أن في كل الحالتين، حالة إذا ما ذكرت جهة الإدارة أسباب قرارها بإرادتها المنفردة دون إلزام قانوني بذلك أو حالة تسيب جهة الإدارة لقرارها لوجود إلزام قانوني بذلك تكون أسباب القرار الإداري بخلق نوعا ما من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها، ويمد جسور هذه الثقة بينهما بصفة دائمة ومنظمة، ناهيك عن أن اعتبارات الشفافية والمصارحة الإدارية والتي تقتضي أن يطلع ويعلم مصدر القرار الإداري الأفراد المعنيين به بالأسباب القانونية والواقعية التي حملته على إصداره، وهذا بدوره له الأثر في تقليل عدد الدعاوى عدم الصحة ضد القرارات الإدارية المقدمة إلى القضاء الإداري، إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب التي بموجبها صدر القرار في مواجهتهم تقدير مدى نجاح الدعوى مقدما قبل رفعها، كما أن ذكر السبب في القرار الإداري يدفع بمصدر القرار احترام المشروعية ويقوده إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، كما يسهل رقابة القاضي الإداري على القرار المطعون فيه[2].

[1] – محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص340.

[2] – عامر بن محمد بن عامر الحجري، المرجع السابق، ص 17-19.

ثانيا: كيفية إثبات عيب السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار الإداري

إن الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري تمتد إلى رقابة صحة الأسباب التي استند إليها الإدارة في إصدار قرارها، وأن الأصل العام أن الإدارة لا تلتزم بتضمين قرارها لأسباب التي استند إليها ما لم يلزمها القانون بذلك، فإذا الإدارة لم تفصح عن تلك الأسباب طواعية فإن القاضي الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها وهنا يتبين بين أطراف الخصومة الإدارية، والهدف من ذلك هو تفعيل الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري في رقابته على عيب السبب حتى لا تكون رقابة وهمية أو صورية، وخاصة بعد النص صراحة على عيب السبب كسند من أسانيد دعوى مراجعة القرار الإداري، وهذه العوامل كلها أدت إلى الإقرار للقاضي الإداري بسلطته في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها، ويعتبر هذا الإقرار في حقيقته استثناءا من الأصل العام في الإثبات أن البيئة على المدعي، ولذا فإن على القاضي الإداري أن يستخدم هذه السلطة متى ما ظهرت لديه شواهد ودلائل تدعو إلى ضرورة معرفة السبب وراء صدور القرار الإداري المطعون فيه مما تبرر له استخدام سلطته في إلزام الإدارة بالإفصاح عن تلك الأسباب[1].

إضافة إلى أن جهة الإدارة مزودة بامتيازات السلطة العامة وتحوز بحكم وظيفتها المستندات والأوراق الإدارية وهي الدليل الرئيسي لإثبات في الدعوى الإدارية، وبذلك تمتع الإدارة (المدعي عليها) بمركز أفضل من حيث الإثبات من المدعي، مما يبرز معه عدم التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية فكان لابد للقاضي الإداري من دور إيجابي يمكن في استيفاء كافة أوراق الدعوى وبما فيها تكليف الطرفين وعلى وجه الخصوص جهة الإدارة بإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، وعلى جهة الإدارة الامتثال لتكيف المحكمة وإلا كان لعدم الامتثال أثر مهم في الدعوى يتمثل في صحة دعوى المدعي وقوة حجته أمام جهة الإدارة، إذ يتبين لنا أن قرينة الصحة المفترض توارها في القرار الإداري تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي عدم مشروعية الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، فإذا ما اقتنعت المحكمة بحجج المدعي وإثباته انتقل عبئ إثبات صحة أسباب القرار إلى عاتق الإدارة[2].

والقاضي الإداري بما له من سلطة ودور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية واستكمال المستندات المرتبطة بموضوع الدعوى أن يطلب من جهة الإدارة تقديم المستندات التي يرى أنه من الضروري توافرها لحسم النزاع،

---

[1] – المرجع نفسه.

[2] – ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 154.

فقضت المحكمة العليا بمجلس الدولة المصري على أنه: "لذا فإن من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجابيا أو نفيا من طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم، وتعد صلاحية القضاء في كشف أسباب القرار المطعون فيه نتيجة منطقية لعدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها صراحة، فيمكن للقضاء الإداري كشف تلك الأسباب بعدة وسائل مختلفة تمكنه من معرفة طلب المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار، وطلب الملف الإداري للموظف.

وبناءا على ما سبق نخلص إلى أنه ليس لجهة الإدارة صلاحية مطلقة في اختيار الأسباب التي تبني عليها القرار في حالة عدم الالتزام القانوني لها بتسبيب قراراتها، كما يمنحها أيضا صلاحية تقدير في إصدار قرارها بدون أسباب معينة وأن منح جهة الإدارة في القرينة راجع إلى ما تملكه من حيث المبدأ من حرية كبيرة في أسبوع تفكيرها الذي يؤدي إلى استخلاص الواقع استخلاصا سائغا من أصولها، وأن هذه الحرية ينبغي أن تحترم من حيث المبدأ[1].

الدعوى وبما فيها تكليف للطرفين وعلى وجه الخصوص جهة الإدارة بإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، وعلى جهة الإدارة الامتثال لتكليف المحكمة وإلا كان لعدم الامتثال أثر مهم في الدعوى يتمثل في صحة دعوى المدعي وقوة حجته أمام حجة جهة الإدارة[2].

وبناءا على ما سبق نخلص إلى أنه ليس لجهة الإدارة صلاحية مطلقة في اختيار الأسباب التي يبني عليها القرار في حالة عدم الإلزام القانوني لها بتسبب قراراتها، كما لا يمنحها أيضا صلاحية تقدير في إصدار قرارها بدون أسباب معينة، وأن منح جهة الإدارة هذه القرينة راجع إلى ما تملكه من حيث المبدأ من حرية كبيرة في أسلوب تفكيرها الذي يؤدي بها إلى استخلاص الوقائع استخلاصا سائغا من أصولها، وأن هذه الحرية ينبغي أن تحترم من حيث المبدأ.

[1]- عامر محمّد عامر الحجري، المرجع السابق، ص 19-20.
[2]- عامر محمّد عامر الحجري، ص 18-20.

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من عبئ إثبات عبئ السبب

لقد رأينا فيما سبق أنه يكفي من الفرد لنقل عبئ الإثبات من على عاتقه إلى الإدارة أن يزحزح قرينة المشروعية المفترضة في القرار الإداري، والتي بموجبها تكون ملزمة بتقديم الوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع وإلا اعتبر نكر لها قرينة لمصالح المدعي إذ أنه وإن كان الأصل العام أن البيئة على المدعي فإن هذا يعفيه من هذه البيئة.

وهذا ما إرساء القضاء الإداري في فرنسا ومصر ولبنان والأردن، وهذا ما سيزنه بدارسة موقف القضاء الفرنسي والمصري (أولا) ثم موقف القضاء الجزائري (ثانيا)

أولا: موقف القضاء الفرنسي والمصري

لقد قام مجلس الدولة الفرنسي في قضية Bevel في 28 ماي 1954 بخطوة جبارة، ومهمة وهذا بان طلب من الإدارة الإفصاح عن أسباب قرارها بمنح Bevel ومن معه من المشاركة في مسابقة المدرسة الوطنية للإدارة، لانتمائهم الشيوعي، فطلب القاضي تسبيب رفضها الإدارة ذلك فحكم بإلغاء قرارها.

كما يقر القضاء إذا كان من ملف الدعوى أن يتحقق أسفر على أن ملف الطاعن المهني زاخر بالإنجازات خال من الشوائب، فإنه ورغم كونه مدعي يلقى عليه عبئ الإثبات أن يأمر القاضي الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وينقل إليها هذا العبء، لكونها تحتفظ بالمستندات التي لها علاقة بالمنازعات ولحماية حقوق الأفراد حالة عجزهم عن إثبات عيب السبب، ولعدم ذكر للأسباب قرارها ولامتناعها عن الإفصاح على الأسباب التي بني عليها قرارها إذا لا يوجد داعي للامتناع طالما ادعت بصحة الوقائع وإلا فإن امتناعها يشكل قرينة على صحة ما يدعيه الطاعن، وعلى هذا يكفي من المدعي أن يزحزح قرينة المشروعية حتى ينقل للإدارة عبئ الإثبات، ذلك أن عدم اشتراط القانون أحيانا من الإدارة تسبب قراراتها لا يعني إعفائها من أن تقييمه على أسباب صحيحة تبرره أو إعفاؤها من هذه الأسباب، وبيانها متى طلب القضاء منها ذلك[1].

أما القضاء المصري وفي تحديد موقفه من عبئ الإثبات لعيب السبب، كان يرى بأنه وفي حالة ما إذا لم تكن الإدارة ملزمة بسبب معين لإصدار قرارها، ولم تكن ملزمة قانونا بتسبيبه فإنه حتى وإن وجد عيب في

[1] – ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 121.

السبب فإنه يستحيل إثباته وللرقابة عليه، وتؤدي إلى خلق قرينة على مشروعية القرار إلا أن هذا الاتجاه تراجع ليأخذ محله، اتجاه جديد رسمته المحكمة الإدارية العليا بمصر، وهذا بأن تقدر الأدلة التي يقدمها الطاعن، وتكون كافية لزحزحة مشروعية القرار المفترضة لإلزام الإدارة بالإفصاح على أسباب قرارها، ونقل عبئ الإثبات إليها[1].

وبهذا حكمة محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم: 312 / ق-1949/4/28 س 3 ص 657 من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استندت إليها بفرض فيه أنه صدر وفقا للقانون، وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري إذا لم تذكر أسبابه، تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي يبني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة وللمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولها إذا رأت وجها لذلك 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 عبئ الإثبات عن عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة[2].

ثانيا: موقف القضاء الجزائري

لقد ميز المشرع الجزائري بين الدعوى الإدارية، والمدنية ليس باعتناقه نظام الازدواجية عام 1996 فقط بل حتى بإعطاء القاضي الإداري صلاحيات واسعة يمارسها منذ رفع الدعوى إلى حين الفصل فيها، كما أن الإجراءات فيها لها طابع تحقيقي مكتوب، إذ دور القاضي والمستشار المقرر إيجابي ويتحكم في إدارة النزاع، وتهيئة الملف، وجمع الدلائل للإثبات.

وأبرزت القانون 08-09 الإجراءات المدنية هذا الدور، وأكدته المحكمة العليا في قرارها الصادر في: 14 جانفي 1989 رقم 7024 المنشور في المجلة القضائية عام 1990 في عددها لرابع بقولها: "من المستقر قضاء أن المادة 220 من قانون الإجراءات المدنية، لا تجد ما يبرز تطبيقها في المجال الإداري ما دامت الإجراءات تكتسي طابع التحري والتحقيق، ويتولى الإشراف عليها قاضي يتمتع بحرية التصرف تجاه هذه

[1]- المرجع نفسه، ص 423.

[2]- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، منشاة المعارف، مصر، 1990، ص942.

الإجراءات، ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذا المبدأ يعد خطأ في تطبيق القانون يستوجب إلغاء القرار المطعون فيه[1].

هذا ويمكن للقاضي الإداري وبناءا على القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة أن يقرر بأنه لا محل للتحقيق إذا تبين له من عريضة الدعوى والملفات المرفقة معها أن الطاعن رفع دعواه خارج الأجل القانوني، أو ينص على أجل مسقط لها، لان الآجال من النظام العام على القاضي أن يثيرها تلقائيا وبناءا على دوره الإيجابي دائما، وهذا لأخذه بنظرية الإثبات الحرفي هذا المجال وله أن يتدارك بعض الإجراءات التي يستلزمها القانون، ويقوم بتصحيحها بنفسه، أو يطلب من الخصوم ذلك.

[1]– صالح سنفرقه، قانون الإجراءات المدنية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 201، ص 135.

الفصل الثاني:

رقابة القضاء الإداري على السبب في القرار الإداري

الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على السبب في القرار الإداري

"يقصد بالسبب الحالة الواقعية التي تتم بعيدا عن رجل الإدارة، وتبرر تدخله باتخاذ القرار وفقا لنص قانوني يتناسب مع وقائع الحالة المادية، فالإدارة ليست ملزمة بذكر سبب تدخلها إلا إذا نص القانون على ذلك، مع العلم أن كل القرارات مبنية على أسباب إصدارها من الناحية المادية والقانونية"[1].

إن وجوب توافر السبب الصحيح في القرار الإداري يختلف عن تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وهو ما يدخل في عيب الشكل، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تعمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار الإداري، وعلى ذلك يمكن القول أنه يشترط في القرار الإداري أن يقوم على أسباب واقعية حقيقية وأن تكون هذه الأسباب صحيحة قانونا، ورقابة القضاء على الشرط الأول تتمثل في الرقابة على الوجود المادي لعنصر السبب، في حين أن الرقابة على الشرط الثاني هي رقابة على الوجود القانوني للوقائع، وهو ما يعني التحقق من صحة الوصف القانوني أو بالأحرى التكييف القانوني على الوقائع المادية.

وللتوضيح أكثر في هذا المجال، ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين فالمبحث الأول تناولنا فيه الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع وبدوره مقسم إلى مطلبين، والمبحث الثاني: تناولنا الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع.

[1] – عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 115.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

يتصل القرار الإداري، أيا كان نوعه بواقعه مادية توجد في عالم الواقع، وعندما يصدر القرار الإداري فإنه يأخذ في الاعتبار هذه الحالة المادية المعنية وإذا كانت القاعدة القانونية تتصف بالعموم والتجريد، فإن الحالة المادية تشكل تجسيدا وتخصيصا يتيح وضح قاعدة القانون العامة والمجردة موضع التنفيذ.[1].

" فإذا لم توجد هذه الحالة المادية، فإن معنى ذلك أن مضمون القاعدة القانونية لا يمكن أن يوضع موضع التنفيذ في مواجهة حالة موهوبة أو مزعومة ليس لها قوام "لذلك يتعين على القاضي بالضرورة أن يبحث فيها إذا وجدت حقا تلك الحالة المادية في الواقع، والتي صدر القرار بهدف مواجهتها، إذ تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراتها أو درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري، والحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان فقد ذهب مفوضو الحكومة في فرنسا إلى القول بأن : "التحقق من الوجود المادي للوقائع، هو أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في جميع الحالات بصدد سائر القرارات الإدارية"[2]

ومما سبق فإنه هناك عدة تساؤلات تطرح حول الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائي من حيث مفهومها وأهميتها (المطلب الأول) وحول سلطة القاضي في التأكد من صحة الوقائع (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل: مفهوم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

في هذا الشكل من الرقابة يتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها الإدارة كأسباب لإصدار قراراتها.

وللتفصيل أكثر حول مفهوم الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع ارتأينا إلى تقسيم هذا المطلب إلى مفهوم الرقابة على الوجود المادي للوقائع وأهميتها كفرع أول وأساسها الرقابة على الوجود المادي للوقائع كفرع ثاني بالإضافة إلى موقف القضاء الجزائري والمقارن من هذه الرقابة

[1] – مقلاني من وعمورة حكيمة، رقابة القاضي الإداري حول تحقق المنفعة العمومية وبدورها في حماية حقوق والأملاك، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2001، ص 250.

[2] – نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، أم البواقي، 2013، ص 157.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة على الوجود المادي للوقائع أهميتها

سنحاول من خلال هذا الفرع تبيان مفهوم أو المقصود بالرقابة على الوجود المادي للوقائع (أولا) وتبيان أهميتها في القرار الإداري.

أولا: مفهوم الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يمكن للقرار الإداري أن يفقد أساسه القانوني إذا كان مستندا إلى واقعة أو أكثر من واقعة مادية غير موجودة إطلاقا، فمثلا إذا أنزلت الإدارة بموظف جزاءا تأديبيا بحجة ارتكابه لفعل خاطئ في حين أن هذا الفعل المنسوب للموظف لا وجود له، فإن القرار بتوقيع العقوبة يكون باطلا لعدم شرعيه إذ استند إلى واقعة مادية لا وجود لها ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي كان سباقا في فرض هذه الرقابة حيث استهل رقابته على الوقائع وذلك في قراره الشهير الصادر بتاريخ: 1954/04/04 في قضية جومل Gomel "وفصل مجلس الدولة في هذه القضية بموجب هذا القرار وجاء في حيثياته على وجه الخصوص" .... حيث أنه من اختصاص مجلس الدولة التحقق ما إذا كان موقع المبنى متداخلا مع معالم أثرية قائمة، وإذا كان الأمر كذلك فللمجلس أن يتحرك كما إذا كان المبنى على النحو المقترح، لا ينطوي بطبيعته على الاعتداء في تلك المعالم وأن ميدان BEAU.VEREAU لا يعتبر في مجموعة موقعا أثريا، فقرار محافظ السن غير مشروعا مما يستوجب إلغائه ..."[1].

لتتطور رقابة مجلس الدولة نحو مراقبة الوجود المادي للوقائع وذلك في جميع المجالات، متى كانت هذه الوقائع شرطا يلزم توافره لتدخل الإدارة وقد استقر هذا القضاء نهائيا بصدور حكم" كامينو CAMINI" بتاريخ 1916/01/14 وجاء في أهم حيثياته" ... حيث أنه وفقا لنصوص القانون 1908/07/08 المتعلق بإجراءات وقف وعزل رؤساء البلديات، فإن قرارات الوقف ومراسيم العزل يجب أن تكون مسببة...".

[1] – مرخوفي جمال، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، تخصص القانون الإداري، ورقلة، الجزائر، 2015، ص 14.

ويشترط لصحة الوقائع التي تستند إليها الإدارة لإصدار قرارها، أن تكون محققة الوجود وقائمة حتى تاريخ إصدار القرار الإداري، فيجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلا، بمعنى أن يكون سبب القرار صحيحا من الناحية المادية والواقعية وإلا كان القرار معيبًا في سببه[1].

ثانيا: أهمية الرقابة على الوجود المادي للوقائع في القرار الإداري

إن معاينة الوقائع المادية هي أول مرحلة يمكن الحديث عنها في عملية إنشاء القرار الإداري، فعندما تكون الأسباب واقعية فإن الإدارة لا تحرك مسطرة إصدار عمل قانوني ما، إلا على أساس وجود الواقعة المفترض قيامها في هذا العمل، أو ما يمكن أن يثيره، إلا أن تحقق هذه الواقعة لا تجبر الإدارة في كل الحالات على بدء عملية إنشاء القرار، لأن هناك حالات كثيرة تتصرف فيها الإدارة بحرية، وبالتالي تكون لها السلطة التقديرية في التدخل أو عدم التدخل، حيث أن للقضاء دور هام وأساسي في مجال الحد من تصرفات الإدارة في تقدير الوقائع من الناحية المادية، ولهذا فإن القرار يصبح معرضا للإلغاء كلما ثبت أن الإدارة استندت في تبريرها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو سيئة النية وهذا يعد أول قيد يحد به القاضي الإداري من سلطة تقدير الإدارة[2].

وتمثل الرقابة على الوجود المادي للوقائع أهمية كبيرة للحكم على مشروعية القرار فرقابة القاضي في هذه الحالة، تكون في مستوى الحد الأدنى من الرقابة القضائية، والتي تمكنه من إلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في تحديد الوقائع المادية، في حين تمثل الرقابة على التكييف القانوني المرحلة الثانية من عملية الرقابة، لأنها تفترض حتما أن يسبقها رقابة الوجود المادي من عملية الرقابة، لأنها تفترض حتما أن يسبقها رقابة الوجود المادي للوقائع، فهي تمثل درجة المستوى العادي أو الطبيعي من مستويات الرقابة التي تخضع له كافة القرارات الإدارية، حيث يتسنى للقضاء الإداري في حالة مخالفة الإدارة الوصف القانوني الصحيح للوقائع، الحكم بإلغاء القرار الإداري[3].

إن تقدير أهمية الرقابة على الوقائع تتأثر بحسب طبيعة الظروف والملابسات المحيطة بالواقعة، سواء من حيث أهميتها أو خطورتها، لأن الواقعة الواحدة تحتمل درجات متفاوتة من خلال تقديرها، ولذلك فإن تقدير أهمية

---

[1]- المرجع نفسه، ص 15.

[2]- خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر. 2016، 156-157.

[3]- يعقوب يوسف الحمادي. مرجع سابق، ص 151.

الواقعة لا يكون بالنظر إليها في وصفها العام، وإنما يكون بالتصدي لها بحسب الحالة التي تكون فيها، إذن فهو تقدير خاص لكل واقعة[1].

إذن فالقاضي له دور أساسي في رقابة مدى صحت هذه الوقائع، وهذا عن طريق القرائن القانونية لإثبات هذه الوقائع وهو ما سنحاول توضيحه فيما بعد.

الفرع الثاني: أساس الرقابة على الوجود المادي للوقائع

لقد وجد مجلس الدولة الفرنسي في فكرة السبب القانوني Cause Juridique تبريرًا لفرض هذا النوع من الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، معتبرا أن الوقائع المدعاة من طرف الإدارة بمثابة سبب قانوني له، فإذا لم تكن تلك الوقائع موجودة أصلا أو كانت موجودة ولكنها غير صحيحة، كان القرار مستندا إلى سبب غير صحيح ومن ثم كان واجب الإلغاء.

أما عن الفقه، فإنه لم يسلك مسلكا واحدا في تفسير هذا الاتجاه القضائي الجديد، فبالنسبة لبعض الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه Duejuit "دوجي"، فإنه لا وجود لعيب السبب في مجال القانون العام، ولقد استمد أفكاره من فكرة السبب إلى تحليله الخاص لعناصر العمل القانوني ونظريته إلى العمل الإداري على وجه العموم[2].

في حين اعترف فريق ثاني من الفقهاء وعلى رأسهم "هوريو" و "فوديل" بوجود السبب، لكن ليس كعيب مستقل ونائم بذاته، بل أدرجه ضمن وجه مخالفة القانون سواء كان اختصاص الإدارة مقيدا أو تقديرا، فلقد اعتبر "هوريو" أن السبب القانوني هو الواقعة التي تلحق القرار بطائفة قانونية معينة، فإذا لم تكن هذه الواقعة صحيحة انعدم السبب القانوني وحق إلغاء القرار الإداري لعيب مخالفة القانون، أما فوديل رغم اعترافه بركن السبب كركن مستقل من أركان القرار الإداري، إلا أنه أدرج عيب السبب ضمن وجه مخالفة القانون، وذلك مع توسيع فكرة السبب لتشمل بالإضافة إلى الخطأ في الواقع الخطأ في القانون.

وثمة اتجاه ثالث، برر مسلك القضاء الإداري في رقابة الوقائع التي تدعيها الادارة لقراراتها، بأنه يندرج في إطار عيب عدم الاختصاص، ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه Régalade، حيث يذكر أن القانون حينما يخول

---

[1] – محمد إبراهيم، رقابة القضاء الاداري على الواقع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الادارية، العدد1، السنة الخامسة، المعهد الدولي للعلوم الادارية، مصر، 1963، ص 106.

[2] – نويري سامية، المرجع السابق، ص 158.

الإدارة الاختصاص بإجراءات تصرف ما، فإن هذا القانون يتضمن في الوقت ذاته عدم مباشرة الاختصاص إلا إذا وجدت فعلا وحقيقة وقائع وأسباب مبررة لهذا التصرف بحيث لا ينعقد الاختصاص وبالتالي يكون التصرف باطلا إذا لم توجد هذه الوقائع او تلك الأسباب، حتى وإن كان المشرع قد ترك لرجل الإدارة قدرا من الحرية لاختيار الوقائع التي يؤسس عليها هذا التصرف فوجود الوقائع أو الأسباب عند اتخاذ قرار ما يعد بمثابة شرط تطلبه المشرع ضمنا لكي ينعقد الاختصاص بداية لرجل الإدارة باتخاذ هذا القرار، ومن ثم فإن الوقائع لم تعد في هذا الصدد من مسائل الواقع وإنما أيضا من مسائل القانون[1].

غير أن الرأي الراجح في الفقه الفرنسي هو الربط بين أركان القرار الإداري والعيوب التي يمكن أن تصيبه فتؤدي إلى إلغائه، فاعتبر عيب السبب عيبا مستقلا عن كل من عيب مخالفة القانون الذي يرتبط بمحل القرار الإداري وعيب الاختصاص الذي يتصل بركن الاختصاص ونذكر من هؤلاء الفقهاء دي لوبادير وريقيرو وبونار.

ويتضح من هذا العرض الموجز لمختلف الآراء التي قيلت لتبرير رقابة مجلس الدولة الفرنسي للوقائع التي تتذرع بها الإدارة كأساس للقرارات الصادرة عنها بمقتضى سلطاتها التقديرية، أنها تنطلق من أن رقابة الوجود المادي الوقائع تدخل ضمن رقابة المشروعية.

أما بالنسبة لمسلك القضاء المصري، فإن محكمة القضاء الإداري قد ترددت في أحكامها بين الاستناد إلى عيب مخالفة القانون في بعض الأحيان وإلى عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها في أحيان أخرى وذلك إلى أن استقر بها المطاف في نهاية الأمر بإلحاق العيوب التي تصيب ماديات وقائع القرارات الإدارية بوجع الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون، ولكن لم يمنع المحكمة الإدارية العليا من الاستناد غلى عيب السبب لإبطال كثير من القرارات الإدارية.

أما عن موقف الفقه المصري من هذه المسألة، فنجد أن الأستاذ سليمان مُحَّد الطماوي يعترض على استقلال عيب السبب على الرغم من اعترافه بركن السبب كركن مستقل، ويرى أن المشرع المصري لم يذكر سوى أربع أرجه للطعن بالإلغاء في قانون مجلس الدولة وأن عيب السبب يندرج في هذه العيوب الأربعة لأنه لا يعتبر عيبا قائما بذاته، فهو يندرج ضمن عيب مخالفة القانون إذا كان اختصاص الإدارة مقيدا، أو عيب الانحراف بالسلطة إذا كان تقديريا، غير أن هذه النظرية منتقدة، ذلك أن السبب يختلف عن الغاية رغم ما بينهما من علاقة

[1] – المرجع نفسه، ص 158-159.

وطيد فالسبب هو الحالة الموضوعية الخارجية التي تدفع إلى إصدار القرار يتميز عن الغاية، وهي الحالة النفسية لمصدر القرار، وما ينطوي عليه من قصد لتحقيق هذه معين بإصداره فعيب الانحراف بالسلطة يصيب ركن الغاية من القرار وركن الغاية لا يختلط بركن منهما، يجب أيضا أن تكون له استقلالية عن العيب الذي يصيب الركن الآخر، ولهذا لا يصبح القول أن السبب والغرض وهما ركنان مستقلان ومتميزان يصبهما عيب واحد وهو عيب الانحراف[1].

وبالتالي كان الرأي الراجح في مصر هو الربط بين أركان القرار الإداري والعيوب التي يمكن أن تصيبه وتؤدي غلى إلغائه، فاعتبروا عيب السبب مستقلا عن كل من عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، ومن هؤلاء نجد عبد الغني بسيوني عبد الله وماجد راغب الحلو، ومُحَمَّد مصطفى حسن وإبراهيم عبد العزيز شيخا حيث يقول هذا الأخير: "..... وهكذا يستقل عيب السبب عن وجه مخالفة القانون الذي يتصل بمحل القرار الإداري وعيب الانحراف بالسلطة، الذي يرتبط بالغاية المراد تحقيقها من إصدار القرار، ومن باب أولى عن عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص[2].

أما بالنسبة لأساس الرقابة على الوجود المادي للوقائع في الجزائر، فقد أدخل الأستاذ أحمد محيو عيب السبب ضمن حالات عيب مخالفة القانون، وهو في ذلك يساند ما ذهب إليه جانب من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم "هوريو" وفوديل ويقول في ذلك: "يجب أن نفهم عبارة مخالفة القانون بمفهومها الواسع وتشمل مخالفة الدستور القوانين واللوائح، وعندما تتصرف الإدارة يجب أن تخضع لالتزام مزدوج:

- التزاما إيجابيا، يفرض عليها تكييف القاعدة القانونية بكل النتائج المتخذة عنها.
- التزاما سلبيا، ويفرض عليها الامتناع عن عمل ما هو محظور من طرف القانون وإلا ارتكبت مخالفة للقانون تفتح طريق دعوى تجاوز السلطة".

[1]- المرجع نفسه، ص 159-160.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 123.

ولقد قسم الأستاذ "أحمد محيو" عيب مخالفة القانون إلى ثلاث وتتمثل الحالة الثالثة في "رقابة الأسباب" من غلط في القانون أو الوقائع، وعلى ذلك فإنه يعتبر الخطأ في الوجود المادي للوقائع داخلا ضمن حالات عيب مخالفة القانون لكونه لا يعتبر عيب السبب عيبا مستقلا بذاته[1].

نحن نرى أن هذا الموقف منتقد، ذلك أن تكييف العيب الذي يكتنف انعدام الوجود المادي للوقائع على أنه عيب مخالفة القانون، وإن كان مقبولا في حالة الأسباب القانونية التي تكون الإدارة بصددها في نطاق سلطة مقيدة، فإن الوضع يختلف بالنسبة للأسباب الواقعية، والتي تكون أساسا للسلطة التقديرية للإدارة، فإذا لم تكن هذه الوقائع أو لأسباب موجودة أصلا أو كانت غير صحيحة فإنه لا يمكن القول أن الإدارة قد خالفت بذلك القانون، أو أن العيب الذي أصاب هذه الوقائع يندرج ضمن عيب مخالفة القانون، وإنما نقول أن الرقابة على الوقائع في ظل السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة ملائمة" .... وهي رقابة لا تتطلب ضرورة النص عليها في القانون، وبالتالي لا تحتاج إلى إلحاق العيب الذي يلحق الوقائع التي تدعيها الإدارة في حالة السلطة التقديرية بواحد من العيوب التي جعلها القانون سببا للإلغاء..."[2].

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن والجزائري من رقابة الوجود المادي للوقائع

لقد ظهرت رقابة الوجود المادي للوقائع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعد نشأته ب 35 عاما تقريبا، وكان ذلك بمقتضى قراره الصادر في قضية Monod "مونو" سنة 1907، وابتداء من هذه القضية، بدأ مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للوجود المادي للوقائع، إذ أصبح يشترط لصحة القرارات الإدارية ضرورة استنادها إلى وقائع صحيحة سواء تعلق الأمر باختصاص تقديري للإدارة أم باختصاص مقيد[3].

أما في مجال السلطة التقديرية، فقد أصبح القاضي الإداري يقضي بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة تقديرية للإدارة متى كانت مؤسسة على وقائع غير موجودة ماديا، وذلك ما نلمسه من موقف مجلس الدولة الفرنسي في عدة قضايا لاحقة لقضية "مونو" ففي قضية مشابهة تدعي قضية "تريبون" انتهى إلى القول أنه : "... يتبين من أوراق الملف أن الطاعن إذ لم يعرب عن رغبته في إحالته على التقاعد فإن القرار محل الدعوى الذي قرر

[1] – عمار ضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 179.
[2] – نومرية سامية، المرجع السابق، ص 160، 161.
[3] – ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 110.

أن تلك الإحالة إنما كانت على أساس من طلبه، يكون قرارا مستندا إلى واقعة غير صحيحة ماديا، ومن ثم فإن وزير الداخلية يكون بذلك قد أعطى قراره سببا قانونيا منعدما"[1]

ومن الحيثيات الهامة التي تذكر في هذا الصدد تلك التي تضمنها قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Camino الصادرة سنة 1916"، ذلك الحكم الذي يعتبره رجال الفقه الفيصل الحقيقي بين منهج مجلس الدولة في رفض بحث أو رقابة أية وقائع لم يشترطها القانون لتدخل الإدارة، وبين منهجه في بسط تلك الرقابة على مثل هذه الوقائع" وقد ورد في هذه الحيثية أنه: "إذا كان مجلس الدولة لا يستطيع تقدير ملائمة الإجراءات التي تعرض عليه بطريق دعوى مجاوزة السلطة فإنه يملك التحقق من ماديات الوقائع التي برزت هذه الإجراءات"[2].

وقد توالت القرارات التي أخذ فيها مجلس الدولة الفرنسي برقابة الوجود المادي للوقائع في حالة الاختصاص التقديري للإدارة، ومن ثم يمكننا القول أن مجلس الدولة الفرنسي سجل بدءا من عام 1907 تحولا رئيسيا في منهجه الرقابي وذلك بفرض رقابته على الوقائع التي يشترط القانون لتدخل الإدارة، أي على الوقائع التي تثبتها الإدارة بمحض اختيارها وبمطلق حريتها في التقدير كأساس لقراراتها، واستقر في هذا الصدد على وجوب إلغاء القرار الإداري إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي اعتقدت خطأ قيام الوقائع التي تدعيها، أو على العكس كانت سيئة النية، أي كانت عالمة بانهدام هذه الوقائع، ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة[3].

أما في مصر، فقد التزمت محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها، على رقابة وجود وصحة الوقائع المادية التي تدعيها الإدارة لقراراتها، بحيث أصبح هذا الاتجاه يشكل مبدأ عاما ومستقرا يحد به القضاء الإداري من سلطة الإدارة التقديرية[4].

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري من رقابة مدى الوجود المادي للوقائع المدعية من جانب الإدارة، فحتى وإن لم يعترف القاضي الجزائري صراحة بوجود عيب السبب كعيب مستقل عن عيب مخالفة القانون، إلا أننا نجد الكثير من حالات هذا العيب في قرارات مجلس الأعلى والمحكمة العليا وكذا في قرارات مجلس

---

[1]- محمد رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص 74.

[2]- نويرية سامية، المرجع السابق، ص 162.

[3]- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2006، ص 83.

[4]- المرجع نفسه، ص 84.

الدولة بعد سنة 1998، من ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الاعلى الصادر عنها بـ: 1984/07/17 في القضية التي جمعة السيد (أو عمران رابح) مدعي والسيد وزير الداخلية مدعي عليه، والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: [1]

أن السيد "أو عمران" ساغل لفيلة واقعة ببئر خادم 3 نهج الإخوة جيلالي قرر بناء سور يحيذ بساحة مسكنه، حيث استصدر رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ببئر خادم بتاريخ: 1978/10/28، ثم تحصل على قرار من هذا الأخير يتضمن رخصة للبناء مؤرخ في: 1979/01/16، إلا ان رئيس دائرة "بئر مراد رايس" اصدر قرار بتاريخ: 1979/05/29 بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع إنجازه من شانه أن يمس بالنظام العام.

طعن المدعي في قرار المدعي عليه بالإلغاء لتجاوز السلطة مؤيدا طعنه بوجه يتمثل في أن المدعي قد تحصل على جميع الرخص الإدارية اللازمة لإحاطة سكنه، والسبب المتمسك به من جهة أخرى من طرف المدعي عليه غير مبرر.

ومما جاء في حيثيات هذا القرار" ... ولكن حيث أنه كان في الإمكان قانونا رفض تسليم رخصة البناء أو منحها مع التحفظ بخصوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة، وذلك في حالة ما إذا كانت طبيعة البناءات من شانها أن تحل من حيث موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام، فإنه يتعين على الإدارة معاينة وفحص كل حالة على انفراد، لتتوصل وعلى ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البناء بالصحة العامة أو بالأمن العام، إلا إذا كان من الملائم رفض منح رخصة البناء، أو الاكتفاء بالنص على وجوب إتباع هذا أو ذلك، حيث انه كان على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيد (أوعمران) حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لرفض منح رخصة البناء، ولا يربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن ثم فإن قرار رئيس الدائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح وما دام كذلك مستوجب الإبطال"

وبناءا على ما سبق، صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار السالف الذكر.

[1] – عمور سلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1988، ص 195.

وهو ذات الأمر الذي قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة في قرار لها بتاريخ: 1991/11/06 (قضية س.ع) ضد والي ولاية بسكرة، وتتلخص وقائع القضية كون السيد (س.ع) قد استفاد من قطعة أرض قصد فلاحتها بموجب قرار استفادة صادر عن والي ولاية بسكرة بـ: 1985/12/09، وبتاريخ 22 مارس 1989 أصدر الوالي قرارا آخر ألغى بمقتضاه قرار الاستفادة، بدعوى عدم مبادرة المدعي في استغلال الأرض الممنوحة له، فرفع هذا الأخير دعوى يطالب فيها بإبطال قرار الوالي على أساس أنه شرع فعلا في فلاحة الأرض وذلك ما يؤكده محضر المعاينة، بالإضافة إلى حذف نص المادة 11 من القانون المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية، والتي تحدد مدة 5 سنوات للفلاح للشروع في فلاحة الأرض الممنوحة له، فقضت المحكمة العليا بإجابة المدعي وأبطلت قرار الوالي، ومما جاء في القرار "حيث أن القرار المطعون فيه علل سبب تراجع والي الولاية عن قرار الاستفادة المذكورة، كون الطاعنة وبقية المستفيدين لم يشرعوا في العمل ... حيث أن هذا التحليل غير صحيح، وينفيه محضر منفذ محكمة سيدي عقبة الذي يثبت استغلال الأرض من طرف الطاعن بفلاحة الحبوب "وأضاف القول: "... حيث أن القرار المطعون فيه جاء معينا، وأن الوجه القانوني المثار من الطاعن وجبه ويجب الأخذ به، لذا يتضمن إبطال القرار المطعون فيه ويتبين أن والي ولاية بسكرة قد أخطأ في الوجود المادي لواقعة استصلاح الأرض، عندما أسس قراره على كون المدعي لم يبادر في استغلال الأرض الممنوحة له، في حين أن محضر المعاينة المطروح بالملف يثبت أن المدعي قام بحفر بئر وغرس عدة نباتات في الأرض الممنوحة له، مما يؤكد الاستصلاح فعلا([1]).

وفي قرار لمجلس الدولة بتاريخ: 1999/02/01 (قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود)، أيد هذا الأخير القرار المستأنف والذي صدر عن مجلس قضاء وهران (الغرفة الإدارية)، المبطل لقرار الوالي المتضمن إلغاء استفادة المدعي من قطعة أرضية فلاحية لأن له سلوكا معاديا للثورة أثناء حرب التحرير، ومما جاء في القرار: "... ولكن حيث أن القرار الولائي موضوع الدعوى، جاء غير معلل ومدعما بأدلة كافية على ما نسب إلى المستأنف عليه مما يجعله منعدم الأساس، بالإضافة إلى أن القانون رقم 51/90 يستوجب اللجوء إلى القضاء لإقصاء أحد أعضاء مستثمرة فلاحية، حيث أن الاستئناف إذن غير مؤسس، ويتضمن بالتالي تأييد القرار المستأنف[(2)].

[1]- نويرية سامية، المرجع السابق، ص 164-165.

[2]- لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) الطبعة الثانية، دار هومة، 2006، ص 410

يلاحظ أن مجلس الدولة قد أيد قرار مجلس قضاء وهران الذي أبطل قرار والي ولاية تلمسان، وذلك لوجود عيب من عيوب القرار وهو عيب السبب في صورته المتمثلة في انعدام الوجود المادي للوقائع، وقد عبر مجلس الدولة عن ذلك بعبارة : "منعدم الأساس" وعيب اغتصاب السلطة وهو الصورة الجسمية لعيب عدم الاختصاص، لأن الوالي بإلغائه قرار استفادة المستأنف عليه يكون قد اعتدى على اختصاص السلطة القضائية لكون المرسوم رقم 51/90 اوجب اللجوء إلى القضاء لإقصاء أحد المستفيدين من المستثمرة الفلاحية وأن قرار الوالي في مركز القرار منعدم.

إذا كانت اغلب الأمثلة التي طرحناها حول موقف القضاء الإداري الجزائري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع، قد اقتصرت على الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة وليست تقديرية، إلا أننا نعتقد أن سلطة القاضي في بحث مدى صحة الوجود المادي للوقائع المدعاة من طرف الإدارة لا يختلف عما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية ذلك أن تقدير الإدارة للوجود المادي للوقائع لا يتعلق بحريتها في التصرف حتى يمكن الحديث عن سلطة تقديرية تترك لها، وإنما يتعلق بتقرير الواقعة كما كانت في الحياة، وبالتالي فإن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الواقع من الناحية المادية وهي تخضع دائما لرقابة القضاء في هذا الصدد[1].

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع

تقتضي الرقابة القضائية أن تأخذ الإدارة بعين الاعتبار كل عناصر المعاينة الموضوعية ولقد تم العمل بهذه الرقابة منذ بداية القرن العشرين، حيث كان القاضي الإداري يراقب الوقائع ليتأكد من صحتها ووجودها الفعلي والواقعي، لأن القرارات التي تستند إلى واقع لا أساس لها في القانون، تعتبر بمثابة وقائع مادية تذرعت بها الإدارة لإصدار قراراتها في إطار ما تتمتع به من سلطة تقديرية[2].

وللتفصيل أكثر قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، الفرع الأوّل تناولنا فيه سلطة القاضي الإداري في حالة تعدد الأسباب وفي حالة تصحيحها، أما الفرع الثاني فتطرقنا إلى تطور هذه الرقابة بالإضافة إلى سرد بعض تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائع في الجزائر وهذا في الفرع الثالث.

---

[1] – نويرية سامية، المرجع السابق، ص 166.

[2] – خليفي محمّد، المرجع السابق، ص 158.

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في حالة تعدد الأسباب وفي حالة تصحيحها

يملك القاضي الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي كانت سببا للإدارة في إدارة قراراتها عدة سلطات والتي سنتطرق إليها من خلال النقاط التالية:

أولا: الرقابة القضائية في حالة تعدد الأسباب

إذا تبين للقاضي الإداري أثناء قيامة بفحص الوجود المادي للوقائع في القرار الإداري عدم صحة بعض الأسباب التي أسست الإدارة عليها قرارها وصحة البعض الآخر، بما يكفي لتبرير إصدار القرار والاستناد إليها فإن ذلك لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، وذلك إذا اتضح له أن الأسباب المعيبة لم تلعب دورا أساسيا في إصدار القرار، وهذا ما يوجب على القاضي التفرقة بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية ويجب أن يظهر الطابع الثانوي للسبب جليا من عبارات القرار نفسه، أو في أوراق الدعوى، ومن هنا يفهم أنه في الحالة التي لا يتبين فيها أن الأسباب المعيبة ثانوية الأهمية فإن ذلك يؤدي حتما إلى إلغاء القرار الإداري[1].

ثانيا: سلطة القاضي الإداري في تصحيح الأسباب

إذا كان القضاء الإداري يقصر نطاق إحلال الأسباب على الحالات التي تمارس فيها الإدارة اختصاصها المقيد بحيث يمتنع عن القيام بهذا الدور في حالات الاختصاص التقديري، فإن تطور القضاء الإداري قد انتهى إلى الإقرار للقاضي الإداري في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية بالحق في إحلال الأساس القانوني للقرار[2].

ثالثا: سلطة القاضي في إلزام الإدارة في الإفصاح عن السبب

القاضي الإداري بخلاف القاضي المدني يملك حق توجيه الإجراءات حتى يتمكن من تكوين اقتناعه وتهيئة القضية للفصل فيها وهذا الدور الايجابي يمكنه أن يتدخل لتحقيق عبئ الإثبات عن عاتق المدعي وذلك بمطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها وإلزامها بتقديم جميع المستندات والوثائق التي يقدر لزومها لتكوين رأيه في النزاع وإلا أصبحت الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أسباب القرار الإداري رقابة صورية.

---

[1] – بوشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الإداري، جامعة عنابة، 2011، ص 88.

[2] – مرجو في جامل، المرجع السابق، ص 17.

وما يمكن الإشارة إليه أن الإدارة في القضاء الجزائري تعد مبدئيا غير ملزمة بإعطاء أسباب لقرارها وتجعل بذلك من الصعب على الطاعن والقاضي معرفتها كما يشير إلى ذلك المجلس الأعلى، ليس على الإدارة أي التزام بالرد على الطلبات التي قدمت إليها، ولا ملزمة حتى وفي هذه الحالة بأن تسبب قراراتها وعلى كل فأنه وفي بعض الحالات يلزم القانون بذكر السبب، كما هو الحال في القانون 29/90 الصادر بتاريخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي ينص أن القرار المتخذ من طرف السلطة المتخصص يجب أن يكون مسببا عندما يرفض التصريح أو يتضمن تحفظات في مجال رخصة البناء وهذا ما جاءت به المادة 62 في فقرتها الثانية من نفس القانون ومن المرجو أن تكون الإدارة ملزمة بتسبيب أقضى ما يمكن من القرارات حتى يتمكن المواطن من فهمها[1].

بالإضافة إلى تأكد القاضي من صحة الواقع المادية، حيث يقوم برقابة القرار الإداري في كافة الأحوال والظروف، سواء كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية، في الظروف العادية أو الاستثنائية، ويكون القرار مشوبا بعيب وقابلا للإلغاء، إذ أثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها لوقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وسواء كانت الإدارة حسنة النية أي أنها اعتقدت بقيام الوقائع التي كانت تدعيها أم بعدم توافرها والواقع أن ما أثير في هذا الخصوص، هي أمور تدخل بالمطلق في سلطة القاضي عموما بمسائل الإثبات والقرائن القائمة في نطاق القرارات الإدارية، فقرينة صحة القرار تفترض قيام القرار على أركانه وعناصره صحيحا وسليما، وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك، وهذا أمر متفق عليه، فيكفي لصاحب الشأن أن يدعي عدم قيام القرار على أسبابه الصحيحة، حتى يقوم القاضي بإلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن السبب الصحيح لقرارها، وهذا أمر ثابت في سائر أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، فمن يدعي بطلان الشكل أو الاختصاص أو المحل عليه أن يقدم للقاضي الدليل على عدم صحة هذه العناصر، وكذلك التزام القاضي بمبدأ المشروعية بالبحث في الأسباب المتعددة للقرار، واستنباط السبب الحقيقي من الأوراق المقدمة إليه فالأمر كله يدور حول دور القاضي في الإثبات[2].

يقوم القاضي الإداري بالتحقق والتثبت من وجود الوقائع المادية التي تستند إليها جهة الإدارة في إصدار قرارها، فيجب أن تكون الوقائع محققة الوجود، بمعنى أن تصدر تلك القرارات على أساس صادقة ولها وجود في

[1] – أنظر: المادة 62 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الصادر بتاريخ: 01 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

[2] – خليفي جمال، المرجع السابق، ص 158-159.

الواقع، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بان تاريخ صدور القرار، هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته، كما يجب أن تكون الوقائع محددة وغير غامضة، وقائمة على أسباب جدية وأساسية.

الفرع الثاني: تطور رقابة القاضي الإداري على الوقائع المادية للقرار

إن رقابة القاضي الإداري في فرنسا على الوقائع المادية للقرار كانت تتعلق في بداية الأمر بالوقائع التي استندت عليها الإدارة في قرارها، حيث تعرض مجلس الدولة الفرنسي بداية من قرار Monod رقابته على الوقائع المادية والذي تأكد من خلاله القاضي من وقائع القرار بإحالة هذا الأخير على التقاعد دون طلب منه، حيث أن مجلس قام برقابة الوقائع في ظل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، من خلال توفر الشروط القانونية لإحالة المدعي على التقاعد وأن القرار لم يكن يتضمن عقوبة تأديبية.

وفي قرار آخر له في قضية Dessay قام مجلس الدولة الفرنسي برقابة تكييف الإدارة للضرر الذي لحق بأحد الجنود في العمليات الحربية، حيث أقر المجلس بإلغاء قرار الإدارة بتغير درجة التعويض للجندي بسبب عدم تقدير الوقائع بشكل قانوني.

إن رقابة القاضي على التحقق من وجود المادي لوقائع القرار، وللتحقق من ضرورة استناده إلى وقائع صحيحة ماديا قد أصبحت قاعدة مطلقة التطبيق، وبذلك يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع قاعدة عامة في هذا الصدد، هي أن الإدارة لا يمكنها الاستناد في قرارها إلى وقائع غير صحيحة، وان على المجلس في دعوى تجاوز السلطة، أن يتحقق دائما من صحة الوقائع التي تدعيها الإدارة سندا لقرارها، ومن خلال هذه القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي نلاحظ أن دور القاضي في رقابته للوقائع المادية بدأ يتطور تدريجيا، حيث كان يبحث في وجود الوقائع بشكل مادي، دون اعتماد على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها[1].

وإذا كان المجلس يستلزم أن تكون الوقائع التي أسندت إليها الإدارة صحيحة فإنه يستلزم أن تكون هذه الوقائع محددة على نحو إيجابي ولا يكتفي بمجرد قيام الإدارة بذكر وقائع غامضة أو مرسلة دون تحديد، إلا أنه يتشدد في تطبيقها على وجه الخصوص بالنسبة للقرارات الإدارية التي تتضمن تقييدا للحريات العامة، فإذا كانت

[1] – المرجع نفسه، ص 161.

القوانين الاستثنائية تجيز للإدارة اعتقال أو تحديد إقامة المواطنين، فإن المجلس يستلزم أن يحدد الإدارة في قرارها على نحو إيجابي دقيق الوقائع التي استندت إليها[1].

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على الوجود المادي للوقائع في الجزائر

من بين الأمثلة للرقابة على الوجود المادي للوقائع في القضاء الإداري الجزائري فقد راقب الوجود المادي للسبب الذي استند إليه القرار الولائي المتضمن عزل عضو المستثمرة الفلاحية، بدعوى نسبت إليه واقعة سلوكه سلوك معاد للثورة التحريرية وقرر مجلس الدول "...أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل وغير مدعم بأدلة كافية على ما نسب للمستأنف عليه، ما يجعله منعدم الأساس القانوني..."[2].

كما قررت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا إبطال قرار المدير العام للأمن الوطني المتضمن فصل ضابط الشرطة استنادا إلى واقعتي غياباته المتكررة وجمعه بين وظيفيتين بعد أن تحققت الغرفة الإدارية من عدم صحة تلك الوقائع لأن الضابط المعني لم يوظف لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بل كان يشارك في أشغال اللجنة الوزارية للصفقات العمومية بصفته ممثلا للأمن الوطني.

كما قرر مجلس الدولة إبطال القرار الصادر عن وزارة الشؤون الخارجية بتاريخ: 1996/07/29 وإلزامها بدفع 200.000 دج للمدعي على سبيل التعويض عن الضرر اللاحق به استنادا إلى أن الأفعال السنوية للموظف المعني غير صحيحة[3].

[1]- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، مصر، 2001، ص 41.

[2]- أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 297 150 الصادر بتاريخ: 1999/02/01، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2001، ص 95.

[3]- مرحزي جمال، المرجع السابق، ص 17، 18، 19.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية علة التكييف القانوني للوقائع.

بعد أن يثبت القاضي الإداري عند رقابته المنصبة على السبب في القرار الإداري أن الوقائع المادية التي أسند إليها هذا القرار موجودة وقائمة وصحيحة فانه ينتقل إلى الوصف أو التكييف القانوني لهاته الوقائع من قبل الإدارة للتأكد من سلامته من الناحية القانونية، بحيث يرقب القاضي الإداري في هذه الحالة الوصف القانوني للوقائع التي أسندت إليها الإدارية في إصدار قرارها، فإذا اتضح له أن الإدارة أخطأت في تطبيقها القانون لهذه الوقائع فانه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عين في سببه.

ومن هنا يظهر لنا أن عملية التكيف عن رجل الإدارية تتطلب عملا ذهنيا يقوم علة التوفيق بين الواقعة المادية والقاعدة القانونية .

وعليه ومما سبق سوفي نبين مفهوم عملية التكييف القانون للوقائع (المطلب الأول) ، وسلطات القاضي الإداري في رقابة التكيف القانون الواقعة (المطلب الثاني) على التوالي.

المطلب الأول: مفهوم التكييف القانوني للوقائع القرار الإداري.

إن عملية التكييف تقتضي من القائم بما جهدا من خلال تحقيق الانسجام والتطابق بخصوص عنصري الوقائع والقانون فبالنسبة لعنصر القانون تلاحظ أنه مهما بلغت درجة النصوص التشريعية أو اللائحية في تعريفها للوقائع

وقد اختلف الفقهاء حول تعريف مفهوم التكييف ولكن هذا الاختلاف لا يعدو أن يكون اختلاف لفظي باستخدام عبارات مختلفة إلى معني واحد، وذهب جانبا من الفقهاء آلة تعريف التكييف القانون بأنه "إدراج حالة واقعية بمبدأ قانون، وذلك بتصنيف هذه الواقعة وردها إلى الفئة القانونية التي تنطبق لعيها، وهناك من يعرف عملية التكييف القانون بأنها تعني إعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة اسما أو عنوانا يحدد موضعها داخل نطاق قاعدة القانون التي يرد تطبيقها أو تدخلها ضمن الطائفة القانونية من المراكز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون"[1].

[1]- خليف محمد، المرجع السابق، ص

الفرع الأول:مفهوم رقابة التكييف القانوني للوقائع وطبيعة الرقابة القضائية عليها.

سنتناول من خلال هذا الفرع مفهوم التكييف القانوني للوقائع (أولا) ثم طبيعة الرقابة القضائية على هذا التكييف في مجال السلطة التقديرية للإدارة (ثانيا).

الأول:مفهوم التكييف القانوني للوقائع.

تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع إخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة لقاعدة القانون المراد تطبيقها، وذلك عن طريق نقل هذه القاعدة منه وبضع العمومية والتجريد إلى وضع الخصوصية و التجسيد للواقعة محل التكييف فالمقصود من عملية التكييف هو:" إدراج واقعة معينة داخل إطار فكرة قانونية "

والتكييف القانوني هوّ إلحاق حالة واقعية بمبدأ قانوني، وذلك بتطبيق هذه الواقعة وردها إلى الفئة القانونية التي تنطبق عليها" كما عرف التكييف القانون على أنه "عبارة من مجموعة من العمليات الذهنية التي يقوم بها القاضي يقصد مقارنة الوقائع المعروفة عليه بقاعدة قانونية يراها صالحة و في نظرة لحسم النزاع"[1].و التكييف إذن هو إخضاع الواقع لقاعدة قانونية معينة على أنها" إعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة اسما وعنوانا يحدد موضعها داخل نطاق قائدة القانون التي يراد تطبيقه، أو يدخلها يضمن الطائفة القانونية من المراكز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون"[2].

وتجدر الإشارة إلى أن عملية التكييف القانون للواقعة ليست بالأمر الهين، وإنما تقتضي من القائمة بها جيدا مزدوجا فيها يخص عنصر القانون والواقع:

1/ عنصر القانون: يتمثل في تخصيص النص القانوني العام والمجرد، وذلك بإعطائه معني أكثر تحديدا أو أقل عمومية مما هو عليه.

2/ عنصر الواقع : يتمثل في تجريد الواقعة المادية التي يستند إليها القرار من فرديتها والوصول بها إلى مستوى عمومية القاعدة القانونية و بالتالي فانه:

[1]- خليفة سالمي الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العضوية والجريمة في مجال التأديبي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2009، ص 329.

[2]- نويرية سامية ن المرجع السابق، ص 166.

عن طريق تخصيص القاعدة القانونية و تجريد الواقعة المادة ، يمكن التوصل إلى قيام التطابق بينهما"

فإذا كان التكييف القانوني يتم ينقل قاعدة القانون من العمومية إلى التخصيص و الحالة الواقعية من الفردية أو التخصيص إلى العمومية، فان رقابة التكييف القانوني تتمثل في "إخضاع الوقائع بعد التأكد من وجودها المادي و التأكد من صحتها لحكم القانون ليقرر ما إذا كانت تتفق مع ما قصد إليه المشرع، أي رقابة مدى تبريرها للقرار الذي ستند إليها "

وبعبارة أخرى، "فان التكييف القانوني للوقائع هو عملية ذهنية تنتقل بقاعدة القانون من حالة السكون، أي العمومية و التجريد، إلى حالة الحركة أي الخصوصية والتجسيد، وذلك بإنزال حكم القانون على الوقائع"[1]

فإذا ما بدر عن الموظف فعل ما وقدرت الجهة المختصة انه ينطوي على إخلال بواجبات الوظيفية فانه يقع على السلطة التأديبية واجب تكييف هذا الفعل من الناحية القانونية للتحقق مما إذا كان يشكل جريمة تأديبية في نظر القانون ، أما أنه مجرد واقعة عادية لاندرج في مكونات ذلك التوجه، مما ينفي عنه وصف للجريمة التأديبية

حيث تظهر أهمية، تحديد المحلول للتكييف القانوني للوقائع في التميز بين الخطأ المادية في الوقائع، وبني الخطأ القانوني فيها، ففي الحالة الأولى تقع الإدارة في خطأ فهم الواقعة أو استخلاصها، فتذكر الواقعة علة أنها صحيحة في حيث أنها معدومة، أو عير صحيحة في حكم القانون، أو تفعل العكس أما الحالة الثانية، فان الواقعة تكون صحيحة وقائمة بحسن الواقع، ولكن تقع الإدارة في خطأ قانوني، كأن تعطيها وصفا غير صحيح وتطبق عليها القانون تطبيقا غير سليم[2].

ومن خلال ما سبق نستخلص تعريف بصفة عامة علة رقابة التكييف بأنها هي العملية التي تقتضي من القاضي الإداري إجراء مقارنة بين الحالة الواقعية والنص القانوني وهي تحتاج إلى جهد إنشائي وخلاق يبعد بها أن تكون ومجرد عمل ألي فقط يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص[3].

[1]- تويرية سامية ، المرجع السابق ، ص 168.

[2]- خليفي محمد ، المرجع السابق، ص 165.

[3]- مرخوفي جمال المرجع السابق ، ص 19.

ثانيا:طبيعة الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع.

إن رقابة القضاء الإداري على التكييف الذي أسبقته الإدارة على الوقائع التي استندت إليها في قراراتها الصادرة بمقتضى سلطتها التقديرية لا تتم في الواقع بشكل آلي، وإنما تنطوي علة قدر من الاجتهاد الشخص للقاضي، إذا يقم عند مباشرته لتلك الرقابة بمراجعة وفحص الظروف التي تمت تفيها الوقائع، فإذا تبين له خطأ في الوصف الذي قدمته الإدارة علة هذه المنطلق حق لنا أن نتساءل عن طبيعة هذه العملية، وعما إذا كانت رقابة التكييف القانوني للوقائع تدخل في إطار رقابة المشروعية أم في إطار رقابة الملائمة و للإجابة عن هذا التساؤل ن نار الجدل بين الفقهاء حول طبيعة الرقبة القضائية على التكييف القانون لوقائع القرارات الإدارية المتخذة بناءا على سلطة تقديرية للإدارة، بين من يدخلها في إطار رقابة المشروعية و كمن يدرجها في إطار رقبة اللائمة[1].

1- رقابة التكييف في حالة السلطة التقديرية للإدارة رقابة مشروعية :

لقد قال بهذا الرأي جانب كبير من الفقه الفرنسي وشايعهم في ذلك جانب من الفقه المصرين حيث يرى هؤلاء أن الدور الطبيعي للقاضي الإداري هو التحقق من مشروعية القرارات التي تتخذها الإدارة، ولهذا فان رقابة التكييف القانون الوقائع الذي تستند إليها تلك القرارات تتعد امتدادا طبيعيا لهذه الرقابة و بالتالي فهي تدخل في إطار رقابة المشروعية .

2- رقابة التطبيق

ذهب ثابت أخر من الفقه الفرنسي والمصري آلة أن الرقابة القضائية للتكييف القانون الوقائع والتي تستند إليها الإدارية في قراراتها المتخذة بناءا على سلطتها التقديرية، تدخل ضمن الرقابة علة الملائمة، ولذلك ذهب الفقه " ودويسون إلى أن القاضي في رقابة التكييف يقوم بإخلال تقديره الشخص للوقائع محل تقدير الإدارة، وبهذا الوصف يتجاوز عمله إطار فحص الشرعية ويندرج تحت رقابة الملائمة .

الفرع الثاني: أساس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

ذهب مجس الدولة الفرنسي إلى نقطة الانطلاق في الرقابة علة صحة التكييف القانون للوقائع هي تحديد القاضي للإدارة للفرض الذي يجيب علة رجل الإدارة قصده والعمل إلى الوصول إليه والإشكال المطروح فيما هو الأساس الذي يستند إليه القاضي الإداري في رقابته و لقد انقسم الفقه إلى اتجاهين وهما:

[1]- نويري سامية، المرجع نفسه ، ص 168.

الاتجاه الأول: ويرى أنصار هذا الفريق وهم جانب كبير من الفقه الفرنسي أن رقابة التكييف في حالة السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة مشروعية ذلك، دور القاضي للإداري الطبيعية هو التحقق من مدى مشروعية القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة ن ولهذا فان رقابة التكييف القانوني للوقائع تعد امتداد طبيعيا لهاته الرقابة ومن تم فإنها تدخل في إطار رقابة المشروعية وستندون في هذا إلى فكرة الطوائف القانونية لتبرير رأيهم، ومفهوم هذه الفكرة كما أوضح القضية " والين " إن المشرع أيقن منطقيا انه لا يجوز له حصر جميع الوقائع التي قد تعرض على رجل الإدارة، لذا فان المشرع الوصفي سعى إلى تجميع كل مجموعة من الوقائع والتي ترتبط برابطة تجانس من نوع معين في طائفة قانونية واحدة ومثال ذلك طائفة الأخطاء التأديبية كما بيناها سابقا والقاضي الإداري حينما يحدد الطائفة التي تندرج تحتها الوقائع المعروضة أمامه فانه بذلك يقوم برقابة التكييف القانون للوقائع الذي سبقته إليه الإدارية من قبل فهم يقوم بتفسير النص القانوني الذي تندرج تحته هذه الطائفة فهو يقوم بدوره الطبيعة ومن ثم فان الرقابة على التكييف القانوني للوقائع هيم رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة ، ويؤيد كل من الأستاذ أوبي و دراجو ما ذهب إليه القضية "والين "[1].

الاتجاه الثاني دور المحضر القضائي في إثبات الحالة الواقعية: ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الرقابة على التكييف القانوني هي رقابة ملائمة وذلك أن القاري الإداري يحنا يمارس رقابة على التكييف القانوني للوقائع فانه يخرج عن حدود وظيفته التقليدية وهي رقابة المشروعية إلى وظيفة جديدة وهي رقابة الملائمة ويعتبر الفقيه هو ريق هو عميد هذا الاتجاه و أيده كذلك الفقيه" دوبيسون" والفقيه جيز" فلقد اجمعوا علة أنه مادام القاضي قد أحل تقديره محل تقدير الإدارة فهو بهذا تجاوز إطار المشروعية و اندرج تحت رقابة الملائمة فمنذ حكم"GOMEL" الذي سبق وان أشرنا إليه لا نستطيع القول أن القاضي الإداري مازال قاضي مشروعية فقط بل أن دوره قد تعدت ذلك ليدخل في رقابة الملائمة ولو قد أيد جانبه من الفقه الحديث مطلق هذا الرأي باعتبار التكييف القانوني للوقائع يعد مجالا لملائمة المتروكة للإدارة تتصرف فيه بحرية دون التزام ، ومن ثم فان امتداد رقابة القاضي للإدارة إلى هذا المجال يخرهعا من حدود رقابة المشروعية ليندرج تحت رقابة الملائمة [2].

[1]- أشرف عبد الفتاح أوب المجد محمّد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارية في تسبب القرارات الإدارية، 2005، ص77.

[2]- مرحوني جمال، المرجع السابق، ص21.

الفرع الثالث: موقف القضاء المقارن من رقابة التكييف القانون للوقائع

لقد ظهرت رقابة التكييف القانوني في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة 1914، في حكم"حموميل الشهير" إذا انطلاقا من هذه القضية منح للإدارة الحق في فرض بعض القيود على أصحاب العقارات قصد حماية المناظر ذات الأهمية الأثرية والتاريخية وفي هذه الحالة لا يكون قرار الإدارة يفرض بعض القيود على أصحاب العقارات صحيحا الإدارات كان تقديرها وتكييفها للمناظر أو المواقع التاريخية الأثرية صحيحا من الناحية العملية والفنية، فإذا كان تقديرها و تكييفها ما ذهبت تاليه الإدارة مجرد ادعاء غير قائم علة أسس عملية وفنية فان قرارها يفرض القيود علة الأفراد لحماية المنظر أو المكان يكون قابلا للإلغاء لعدم التكييف الصحيح الواقعة المادية التي ينشد إليها[1].

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا القضاء على المنازعات إلى عرضت عليها سواء في الوظيفة العامة أو في مجال النشر والصحافة والسينما ، وخاصة الرقابة على الجوانب الأخلاقية وفي هذه الأعمال.

وفي مادة الوظيف العمومي، نجد قضية الانسية "ويس" في قرار مجلس الدولة في 28 أفريل 1938 وتتمثل وقائعها في كون معلمة متربصة قامت بواسطة رسالة شخصية بدعوة تلميذ معلم للحضور أثناء العطلة للاستماع لمحاضرات ذات طابع ديني، ولقد اعتبر المجلس بأن ذلك لا يعتبر حرفا لمبدأ الحياء المدرسي، وقام تبعا لذلك بإبطال القرار الرافض ترسيمها في وظيفتها[2].

وفيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري لفقد بسط رقابته على التكييف في معظم الأحوال، ليطمئن إلى انطباق الوظيف القانوني الذي قامت به الإدارية على الواقع و امتدت هذه الرقابة إلى العديد من المجالات وخاصة في ميدان الوظيفة العمومية و ل ما يتصل بها من ترقية و تأديب واستقالة وإحالة علة المعاش[3].

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فقد أرسي أسس هذه الرقابة و ذلك في حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين إلى ضرورة توافر شروط واقعة معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يراقب إلى جانب الوجود المادي لهذه الوقائع، التكييف القانوني الذي تصفيه الإدارة عليها ليتحقق

---

[1]–نويري سامية ، المرجع السابق ، ص174.

[2]– عبد الغني يسيوني عبدالله ن المرجع السابق، ص 255.

[3]– أحمد محيون المنازعات الادارية، الطبعة السابقة ، ديونا المطبوعات الجامعية ، جامعة الجزار ، 2008ن ص189.

من أنها تندرج فعلا داخل إطار الفكرة القانونية التي يتضمنها النص وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توافر الوصف القانوني في الوقائع التي استند إليها القرار.

المطلب الثاني : سلطة القاضي الإداري في رقابة التكييف القانوني للواقعة

إن عملية التكييف التي تقوم بها السلطة الإدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري من أجل ا، يتأكد من صحة ومشروعية عنصر أليس في القرار الإداري، باعتباره من أهم العناصر الموضوعية ن حيث يقوم القاضي بإعادة العملية التي قام بها رجل الإدارة وهو في ذلك ينطلق من القاعدة القانونية ليتوصل في النهاية إلى طبيعة الواقعة ويتساءل عن العلاقة بين الواقعة و التدبير المتخذ بعد أن يكون قد بحث في الصحة المادية للواقعة[1]

ومن خلال هذا المطلب ستحاول تبيان سلطات القاضي الإداري في رقابة التكييف القانوني للواقعة (الفرع الأول) ودوره في حالة تحديد سببت القرار (الفرع الثاني) و في الأخير نبرز أهم تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للواقع في القضاء الجزائر (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور القاضي في رقابة التكييف القانوني للواقعة

إذا توافر أمام القضاء الإداري (القاضي الإداري) الوقائع المادية التي بني عليها القرار انتقل بعد ذلك آلة التحقق من أن هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سببا في إصدار هذا القرار، وذلك يقصد تحقيق اكبر قدر ممكن من الضمان والفاعلية للأفراد لحماية حقوقهم وحريا تهم ويكون بهذه الرقابة قد وبضع قيدا أخر بجانبه قيد رقابته الوجود المادية للوقائع للحد من السلطة التقديرية الإدارية[2].

ويمكن القول أن القاضي يبحث في هذه العملية عما إذا كانت الغدارة قد استنقذت في طبيعة لواقعة أساسا جديا وحجة كاملة لصالح الموقف الذي اتخذته، وعما إذا كانت لحلول التي أعطيت غير متعارضة مع القواعد القانونية.

فالقاضي الإداري يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها، فإن اتضح له أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع، يقضي بإلغاء القرار الإداري مباشرة لوجود عيب السبب،

---

[1]- خليف محمد، المرجع السابق، ص 166

[2]- محمد فريد سيد سليمان الزهري، الرقابة القضائية علة التناسب في القرار الإداري مذكرة لنيل شهادة الدكتورة ، كلية الحقوق ن جامعة المنصورة ، 1989، ص 159

وبذلك يكون القضاء الإداري قد أضاف فبدأ آخر للحد من السلطة التقديرية للإدارة في عملية تكييفها القانوني، حيث أن دور القاضي في الرقابة على التكيف القانوني لا يقتصر على طاهرة النصوص القانونية بل يتوسع في الدوافع المعنوية لرجل الإدارة في إصدار قراره، وذلك من خلال البحث عن تناسب وتطابق الوصف القانوني مع الوقائع المبني عليها القرار[1].

ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على التكييف القانوني من خلال أشهر قراراته المتعلقة برقابة القاضي لصحة التكييف القانوني التي تدعيها الإدارة، القرار الصادر في قضية Gomel المتعلقة برقابة القاضي على مدى صحة الوقائع التي استندت إليها للإدارة مع تكييفها القانوني حيث قام محافظ مدينة باريس برفض تسليم رخصة البناء لهذا المواطن وذلك بسبب تشويه جمال المدينة والمواقع الأثرية والمواقع الأثرية، حيث قام القاضي بتقدير مدى تأثير البناء على المواقع الأثرية والمدينة التي تدعيها الإدارة، إلا أنه قرر أن الميدان المحيط ببناء المدعي لا يشكل موقعا أثريا فقرار الغدارة يعتبر باطلا[2].

لقد قضى مجلس الدولة الجزائري في إطار التكييف القانوني للوقائع المادية مسألة تتعلق بتكييف الخطأ المهني، حيث نجد أن النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية لم تحصر الأخطاء المهنية عكس العقوبات التأديبية تطبيقا لمبدأ شرعية العقوبة.

حيث تتخلص وقائع القضية في قيام مدير القطاع الصحي بتقرب ولاية تيزي وزو باستئناف قرار صادر عن مجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 2001/01/29 والذي قضى بإلغاء المقرر الصادر عنه في 1999/07/10 والمتضمن تسليط عقوبة التوبيخ على المستأنف عليها (ع.م) بسبب لارتكابها خطأ مهني متمثل في عدم طاعة الرئيس، والمتضمن عدم تسليم المدعي عليها مفاتيح الشقة التابعة للخدمة إلا أن مجلس الدولة قضى: "بأن رفض تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة التوبيخ، وأن العقوبة تعسفية وغير شرعية، وعليه يتم تأييد القرار المستأنف، حيث أن قضاء الموضوع قد روا الوقائع تقديراً"[3].

من خلال القرار تبين لنا أن السلطة الإدارية كيفية سلوك أو تصرف الموظفة بعد تسليم مفاتيح الشقة التابعة للخدمة بمثابة خطأ مهني متمثل في عدم طاعة أوامر الرئيس الإداري وفقا لما تضمنه المرسوم رقم 59/85

[1]- يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة،دراسة مقارنة منشأة المعرف، الإسكندرية، 2012، ص 165.

[2]- خليفي محمد، الموجع السابق، ص 167.

[3]- قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2004/01/20، مجلة الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 175.

المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية لم يحدد طبيعة الأخطاء المهنية وما يقابلها من عقوبات تأديبية كما هو وارد في القانون الأساسي للوظيفة العمومية الحالي الأمر رقم 03/06.

إذن فواجب طاعة الرئيس يدون في مجال تنفيذ التعليمات والتوجيهات والقرارات والأوامر المرتبطة بمجال الوظيفة، أما الأمر بإخلاء السكن الوظيفي لا يندرج ضمن المجال الوظيفي والمهني لأنه حق اكتسبه الموظف، فالعقوبة التي أصدرها مدير القطاع الصحي لا يمكن تكييفها مع التصرف الذي قام به الموظف، أنه خطأ مهني بمعنى أنه أحل بواجب الطاعة الذي يستوجب عقوبة التوبيخ[1].

إن الهدف من تقييد السلطة التقديرية للإدارة عن طريق الرقابة القضائية على التكييف أو الوصف القانوني للوقائع التي تستند إليها الإدارة، هو التأكيد مما إذا كان هذا التكييف أو ذلك الوصف متفقا مع ما قصد إليه المشرع، أم أنه بجانب ذلك المقصد، ومن ثم يصبح غير صالح كسبب أو كأساس لحمل القرار الإداري، الأمر الذي يفرض على رجل الإدارة الالتزام بالتحقق قبل اتخاذ القرار وعند ممارسته للسلطة التقديرية، حتى تكون الوقائع التي يتذرع بها في هذا الشأن تتفق الوصف القانوني الذي عناه المشرع لها، وإلا كانت غير صالحة لأن تكون أساسا لهذا القرار أو دافعا مشروعا لاتخاذه[2].

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في تحديد سبب القرار

إن العبرة في قيام السبب من عدمه هي بوقت إصدار القرار الإداري، فإذا لم يكن السبب موجودا عند إصدار القرار فإن يكون قد صدر باطلا لعدم توافر السبب، إلا أنه يجب التفرقة من الأسباب الرئيسية الدافعة في القرار الإداري والأسباب بالثانوية.

ومن خلال هذا القول سنحاول توضيح دور القاضي الإداري في حالة تعدد أسباب القرار (أولا) وسلطة في تصحيح الأسباب (ثانيا).

[1]- خليفي محمد، المرجع السابق، ص 169.
[2]- خليفي محمد، المرجع نفسه، ص 170.

أولا: دور القاضي في حالة تعدد أسباب القرار

يكون القرار الإداري مستويا بعيب السبب قابلا للإلقاء إذا تبين أن الأسباب غير الصحيحة وقد لعبت دورا رئيسيا في لإصدار القرار، أما إذا اتضح أنها كانت ثانوية الأهمية وأن الأسباب الأخرى الصحيحة كافية لعمل مصدر القرار، فإن القضاء يتجاوز الأسباب الثانوية المعنية، ويتمتع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب، حيث يتمثل سلطة القاضي في العمل بالسبب الصحيح في حالة تعدد الأسباب مع صحة بعضهما وعدم البعض الآخر القرار يعتبر سليما نسبيا وغير معرض للإلغاء، وذلك من خلال ما أقرته محكمة القضاة الإدارية بالقاهرة، غير أنه في مسألة الضبط الإداري يمكن أن تواجه القاضي مشكلة بوجود الوقائع، فلكي يقرر القاضي أن اضطرابات معنيا يشكل خطرا على النظام العام، فإنه عليه أن يبحث في قيام ذلك الوقائع من الناحية المادة وأن يقدر صفتها وقيمتها القانونية، ذلك لأن الأسباب تشكل شرطا لوجود القرار، فلا بد من وجودها في الواقع قبل صدوره[1]، إلا أنه في حالة إصدار القرار يمكن أن يسبق الوجود المادي للوقائع، وذلك على أساس توقع حدوثها بشكل جدي، مثل توقع اضطراب وشيك في المستقبل لا يستطيع القاضي البحث في الوجود المادي للوقائع أو عدم وجودها، لأنها ليست أساس القرار وإنها الخوف من تحقق تلك الوقائع، ولكن إذا بحث القاضي في هذا الخوف ووجد ما يبرره وقت اتخاذ القرار فهذا يعني أنه بحث بالفعل في الوجود المادي للوقائع[2].

وتجدر الإشارة أن القاضي لا يراقب الوقائع من الناحية المادية فقط، وإنما قد تكون الرقابة عليها في الناحية القانونية، عندما تكون الحالة الواقعية شرطا لتطبيقه فيكون دور القاضي في هذه الوضعية التحقق من التكيف القانوني الذي استندت إليه الإدارة، فإن تبين للقاضي الإداري أثناء قيام بفحص الوجود المادي للوقائع والقانوني لعنصر السبب في القرار الإداري عدم صحة بعض الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، وصحة البعض الآخر بما يبغي لتبرير إصدار القرار الإداري والاستناد إليها، فإن ذلك لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لعيب السبب[3].

فلقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، على عدم إلغاء القرار الإداري رغم تخلف الأسباب التي كشفت عنها الإدارة عند إصدارها له، إذا تبين أن ذلك القرار لابد من صدوره على أية حال لوجود سبب آخر صحيح

---

[1]- المرجع نفسه، ص 171.

[2]- خليفي جمال، المرجع السابق، ص 172.

[3]- المرجع نفسه، ص 172.

يمكن أي يقوم عليه، وأحل المجلس بذلك السبب الحقيقي للقرار محل السبب الوهمي الذي استندت إليه الجهة الإدارية عند إصداره، حيث أكدت محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ، حيث قضت بأنه، "إذا قام القرار الإداري على عدة أسباب، فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار ولا يجعله غير قائم على سبب طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة كما أيدت المحكمة الإدارة العليا ذلك فقضت بأنه"، وقد تبين أن القرار التأديبي المطعون فيه قد بني على تبين، فإنه وإن كان قد ثبت للمحكمة عدم صحة السبب الثاني الذي عليه الجزء ومحل هذه المنازعة وهو الخاص بمخالفة المطعون ضده التعليمات المالية إلا أن هذا القرار يظل على الرغم من ذلك محمولا على سبيل الأول الخاص بخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته بتطاول على رؤسائه بدون وجه حق، وبذلك تكون النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الشق منه، مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول نتيجتها ماديا وقانونيا ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قام سببه الصحيح المبرر له وصدر مطابقا للقانون، ولا يغير من هذه النتيجة كون القرار المذكور غير صحيح في الشق الآخر منه، إذ جرى قضاء هذه المحكمة على أنه إذا قام القرار الإداري على أكثر من سبب واحده فإن استبعاد أي سبب منه لا يبطل القرار، ولا يجعله غير قائم على سببه طالما كان السبب الآخر إلى النتيجة ذاتها.

وقد أخذ القضاء الإداري في مصر بهذه الفترة في بعض قراراته وأطلق عليها اصطلاحا السبب الحاسم أو السبب الأهم ففي قرار المحكمة القضاء الإداري قضت بأنه "إذا كان السبب الحاسم في تخطي المدعي هو أن التصرفات التي وقعت منه في مجموعها وملابساتها تجعله في موضع الشبهة والريبة هذا السبب قد ظهر من التحقيق فيما بعد أته غير صحيح أما ما نسب إليه في ذلك القرار من ثبوت إهماله وعدم مراعاته الدقة وإتباع التعليمات فضلا عن أنه لم يكن السبب الحاسم في التخطي فإنه يفقد كثيرا من أهميته بما تضمنه التحقيق من التنبيه إلى ضرورة تكليف المصلحة سياسة واضحة لتنظيم عملية تحرير المحضر، ومن ثم يكون القرار المذكور باطلا لعدم صحة السبب الرئيسي الذي قام عليه"[1].

وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا قضت المحكمة بأنه: "لا شك في إن القرار الإداري بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سبب حتى يكون الجزاء متلائما مع التهم المسندة إلى المتهم، وإلا اختلفت الموازين وأهدرت العدالة، على أن ذلك الأصل يجب يطبق في كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ويعاد فيها من جديد في ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات، الأمر الذي قد يضطر الجهاز معه الجهاز الإداري وإنما

[1]- خليفي جمال، المرجع السابق، ص 175.

يتعين ألا تطلق القاعدة، فلا تطبق في حالة ما إذا كان النظر من القرار الذي لم يثبت في حق المتهم غير ذي أهمية، وكان الجزاء الموقع عليه مناسبا ومتلائما في تقديره مع التهم الباقية"[1].

غير أننا ننبه في هذا العدد إلى ضرورة الحذر والتزام الدقة البالغة في الأخذ بهذه الفكرة حتى لا تتحول بدورها إلى سلطة تحكمية لدى القضاء، والواقع أن هذه المشكلة لا تثور بصدد القرارات المبنية على سلطة مقيدة للإدارة بشأن عنصر السبب فيه، حيث يلتزم القاضي الإداري بالتأكد من قيام القرار الإداري بشأن عنصر السبب فيه، حيث يلتزم القاضي الإداري بالتأكد من قيام القرار الإداري على أسباب المحددة التي أشار إليها القانون وصحتها قانونا بعض النظر عن وجود أسباب أخرى استندت إليها الإدارة في إصدار هذا القرار، وعن هذه الأسباب الأخرى أو عدم صحتها، أما إذا كانت هذه القرارات مبنية على سلطة تقديرية للإدارة بصدد عنصر السبب فيها حيث يكون للإدارة حرية اختيار أسباب قرارها إزاء تحديد المشرع لها، فإننا نرى عدم جواز الأخذ بهذه الفترة، خاصة إذا انتهى بحيث المحكمة المطعون في القرار أمامها إلى صحة السبب "الحاسم" أو "الدفع" أو "الأهم" ومن ثم صحة القرار الإداري رغم ما شاب الأسباب الأخرى من عيوب[2].

ويفسر جانب من الفقه أن موقف مجلس الدولة الفرنسي الحديث قد بات يفترضه في كافة الأسباب التي تتذرع بها الإدارة، أنها كأصل عام الأسباب الدافعة لاتخاذ القرار ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك.

ثانيا: سلطة القاضي في تصحيح الأسباب

قد يتبين للقاضي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي الأسباب غير صحيحة إلا أن هناك أسباب أخرى يمكن الاستناد عليها لتبرير القرار محمل الطعن.

1- سلطة القاضي في تصحيح السبب بين الفقه والقضاء

يتجه الرأي الغالب في هذا الموضوع إلى رفض الاعتراف بجواز تصحيح الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، وخاصة إذا تولى القاضي الإداري مباشرة ذلك، لما يعنيه من قيامة بإحلال تقديره محل تقدير الإدارة، ومن ثم يعد تدخلا في صميم أعمال الإدارة، علاوة على التقاضي عن بعض الضمانات التي تكلفها دعوى الإلغاء، وما تقتضيه من بطلان القرارات المعينة.

[1]- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 201.

[2]-المرجع نفسه، ص 203.

وهو ما أقرت به محكمة القضاء الإداري على انه: "إذا ثبت أن القرار الإداري قد بني على سبب معين قام الدليل على عدم صحته فلا يجوز إضافة أسباب جديدة بعد صور القرار المطعون فيه، ويتعين الحكم بإلغائه، وأنه متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه وكان هو علة صدوره، فإن من شأن عدم صحة هذا السبب أو عدم انطباق السند يصبح القرار معيبا في ذاته غير سليم بحالته، وليس يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه أو تعديل سنده في تاريخ لاحق، وإن جاز أن يكون هذا مبررا لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح[1].

2- سلطة القاضي في إلزام الإدارة بالإفصاح عن السبب

من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك، فيصبح السبب عنصر من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفاله بطلان القرار من ناحية ركن الشكل، غير أنه حتى ولو صدر القرار الإداري خالي من ذكر الأسباب فيجب أن يكون مستندا في الواقع إلى دوافع قامت لدى الإدارة حيث أصدرته وإلا كان القرار باطلا، لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب مبرر إصداره، والمستقر عليه أن عدم التزام الإدارة بتسبب قرارها، ليس من شأنه أن يضعف أو يقلل من إمكانيات الرقابة القضائية على السبب حيث أن التفسير السليم لقاعدة عدم التزام الإدارة بالتسبيب هو سلامة القرار من عيب الشكل[2]

وحرية الإدارة في اختيار سبب تدخلها عند ما لا يحدد المشرع سببا بعينه، لا تعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين أن تختار السبب الذي من شأنه أن يبرز تدخلها، والأصل العام أن الإدارة لا تلتزم بتضمين قرارها للأسباب التي استندت إليها ما لم يلزمها القانون بذلك، فإن الرقابة التي يمارسها القضاء للتحقق من الوجود المادي للوقائع والوجود القانوني للسبب، تقتضي أن يكون ملما بسبب القرار حتى يستطيع بسط رقابته عليه، وحتى نستطيع أن ندرك سلطة القاضي الإداري في هذا المجال، يجب أن نشير إلى أنه إذا كانت القواعد العامة في الإثبات تقتضي أن يقوم الطاعن بإثبات عدم مشروعيه القرار فإن هذه القاعدة يجب ألا تعمل على إطلاقها في مجال دعوى الإلغاء لأن الإدارة، في ظل السلطة التقديرية إذا التزمت الصمت ولم تفصح عن سبب قرارها، فإن المدعي قد يجد نفسه عاجزا عن إثبات عدم مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة[3].

---

[1]- خليفي جمال، المرجع السابق، ص 177.

[2]- المرجع نفسه، ص 178.

[3]- خلفي جمال، المرجع السابق، ص 178 – 179.

غير انه من ناحية أخرى يجب ألا نغفل دور القاضي الإداري الايجابي في توجيه الإجراءات، فلا يمكن أن يكتفي بما يقدمه له الأطراف، كما هو الحال بالنسبة للقاضي المدني مثلا، بل يجب عليه توجيه الأطراف وأن يأمر بأي إجراء ضروري، تلقائيا لأنه يعلب دور إيجابي ويتحكم في إدارة النزاع، ويهيئ الملف ليكون جاهزا للفصل فيه طبقا للقانون، كما يفعل قاضي التحقيق لجمع الأدلة لإثبات التهمة أو نفيها[1].

وبهذا فالقاضي الإداري بخلاف القاضي المدني يملك حق توجيه الإجراءات حتى يتمكن من تكوين اقتناعه وتهيئة القضية للفصل فيها، وهذا الدور الإيجابي يمكنه من أن يتدخل لتحقيق عين الإثبات عن عاتق المدعي وذلك بمطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها، وتقديم كل المستندات التي يقدر القاضي لزومها لتكوين رأيه في النزاع وإلا أصبحت الرقابة التي يمارسها على أسباب القرار الإداري رقابة وهمية أو صورية[2].

الفرع الثالث: تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في القضاء الجزائري

من أهم التطبيقات في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في القضاء الاداري الجزائري نجد ما يأتي:

1- القرارات المتعلقة بالتأميم:

لقد ألفت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى العديد من القرارات الإدارية لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع المستندة إليها، منها قرارها الصادر في قضية "تومارون" حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن محافظ الجزائر أصدر قرارا بتأميم أملاك السيد "تورمارون" تطبيقا للمرسوم المتعلق بتأميم الاستغلالات الزراعية العائدة للأجانب، إلا أن الأملاك هما مخصصة للاستعمال السكني، وهنا ألغي المجلس الأعلى قرار محافظ الجزائر لوجود خطأ في التكييف القانوني للواقع والذي صححه القاضي بإلغاء قرار المحافظ[3].

كما ألغى المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، قرارا مما تلاتم إصداره من وزير الفلاحة، حيث استند على نفس المرسوم الصادر في: 1963/10/01 لاتخاذ عقوبات في مواجهة الصندوق المركزي لإعادة التأمين والتعاقد الفلاحي (CCRMA) إلا انه على الرغم من أن أنشطة الصندوق تتعلق بالقطاع الفلاحي، إلا أنها لا تدخل

[1]- المرجع نفسه، ص 179.
[2]- محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص51.
[3]- نويرية سامية، المرجع السابق، ص 175.

ضمن الإستغلالات الزراعية،وبالتالي فمن الخطأ تطبيق المرسوم المشار إليه، وتبعا لذلك قام المجلس الأعلى بإلغاء هذا القرار لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع[1].

2- القرارات المتعلقة بنزع الملكية:

كذلك استقر المجلس الأعلى على إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بخطأ في التكييف القانوني، حيث قضى بأنه: "من المقرر قانونا أن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يعود للأشخاص العامة المعنوية ومختلف الهيئات في إطار إنجاز عمليات معينة طبقا لما هو محدد فيهما لأجل المنفعة العمومية، ومن ثم فإن هذه الطريقة في اكتساب العقارات أو الحقوق العينية العقارية لتستخدم إلا في فائدة الكينات القانونية الآنفة الذكر، وليس لصالح هيئات المداولة فيه.

ولما كان ثابتا في قضية الحال أن قرار الوالي نص على أن المستفيد من إجراء نزع الملكية هو المجلس الشعبي البلدي، فإن بالنص على استفادة مقررة لصالح هيئة تداولية اشتمل على خطأ القانوني ... ومتى كان كذلك استجوب إبطال القرار المطعون فيه بالبطلان"[2].

ومن خلال ما سبق يتضح لنا مدى اتساع سلطات القاضي الإداري في رقابته على صحة تكييف الإدارة للوقائع، وشمول هذه الرقابة لغالبية صور القرار الإداري، بحيث أصبحت تمثل رقابة الحد الأدنى التي يمارسها القضاء في الطعن بتجاوز السلطة، لكن تجدر الإشارة إلى أن القضايا التي راقب فيها القاضي الجزائري التكييف القانوني للوقائع تعد نادرة، وعليه لا يمكن الجزم بأن هذه الرقابة تعد قاعدة عامة في القضاء الجزائري، خاصة وأن هذا الأخير لم يلعب دورا كبيرا في الرقابة على الوجود المادي للوقائع[3].

---

[1]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 189.

[2]- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم: 7404، الصادر في: 1989/12/29، المجلة القضائية، العد الأول، الديوان الوطني للشغال التربوية، الجزائر، 1990، ص 206.

[3]- نويرية سامية، المرجع السابق، ص 176.

خاتمة

خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة نخلص إلى أن الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري تعتبر من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، لأن من الواجب على الإدارة ألا تصدر قراراتها عن هوى وتحكم وإنما يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرز اتخاذها إذ أن التزام الإدارة ببناء قرارها على سبب صحيح يجد سنده في الدور الذي قصده القضاء الإداري من استخدام فكرة السبب لتحقيقه، وهو ضمان توجيه القرار إلى تحقيق غرض الصالح العام، وهذا يمثل أساس التزام الإدارة بضرورة الاستناد في قرارها إلى أسباب صحيحة تبرره.

فضلا عن أن السبب في القرار الإداري يخلق نوعا من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها، ويمد جسور هذه الثقة بينهما بصفة دائمة و منتظمة، ناهيك عن أن اعتبارات الثقافية والمصارحة الإدارية والتي تقتضي أن يطلع ويعلم مصدر القرار الإداري الأفراد المعنيين به بالأسباب القانونية والواقعية التي حملته على إصداره، وهذا بدوره له أثر في تقليل عدد دعاوى عدم الصحة ضد القرارات الإدارية المقدمة إلى القضاء الإداري، إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب التي بموجبها صدر القرار في مواجهتهم تقدير مدى نجاح الدعوى مقدما قبل رفعها، كما أن نذكر السبب في القرار الإداري يدفع بمصدر القرار احترام المشروعية ويقوده إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، كما يسهل رقابة القضاء الإداري على القرار المطعون فيه.

يقوم القاضي الإداري برقابة عنصر السبب لماله من أهمية على مدى شرعية القرار الاداري، وذلك من حيث الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفه القانوني فالقاضي يتأكد من صحة هذه الوقائع ذو الإسناد إلى الوقائع المذكورة في القرار، وتأتي في المرحلة الثانية مسألة التكييف القانوني للوقائع المادية فعلى القاضي أن يراقب مدى شرعية هذا الإطار القانوني الذي تم من خلاله وصف هذه الوقائع، لأن الإدارة عند ممارستها لسلطتها التقديرية قد لا تقوم بتكييف هذه الوقائع بشكل سليم بحجة صلاحيتها في تقدير الوقائع.

والرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الإداري تدور حول السبب الذي ذكرته الإدارة لإصدار قرارها للتأكد من صحته، دون أن يكون لهذه الرقابة دور في تغيير سبب القرار أو إحلاله، كما أنها رقابة مزدوجة تتم على مرحلتين:

الأولى يتحقق فيها القضاء من صحة قيام الواقعة من الناحية المادية وفي الثانية ينزل القانون على الواقعة الثانية لمعرفة مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون.

واتضح لنا أن الرقابة القضائية على صحة الوجود المادي للوقائع تمثل المرحلة الأولى والحد الأدنى وجوهر الرقابة على السبب في القرار الإداري وتشمل كافة القرارات الإدارية على الإطلاق، وفي كافة ميادين النشاط الإداري، فالقاضي الإداري يفرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليه ودفعت الإدارة في إصدار قرارها، ومن ثم يبطل القرار إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصداره من وقائع.

كما أن رقابة القضاء الإداري لسبب "القرار لا تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب في القضاء الإداري، بل تمتد إلى رقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع، وذلك للتأكد من سلامة التكييف والوصف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع المادية في إصدار قرارها، فلو ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا ولكن اتضح له أن الإدارة لم تعط الوقائع تكييفها القانوني الصحيح فإن سبب القرار الإداري في هذه الحالة يعتبر سببًا معيبا.

من النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لهذا الموضوع ما يلي:

- اعتبار السبب حالة واقعية أو قانونية سابقة على إصدار القرار، يؤدي تخلفها إلى قيام عيب مستقل عن عيوب عدم المشروعية الأخرى، إذ له أهمية بالغة مستمدة من المكانة التي يحتلها في تكوين القرار الإداري.
- أن رقابة الوجود المادي للوقائع، والتكييف القانوني لها تمتد إلى جميع القرارات الإدارية إلا ما تم استثناءه.
- أن القضاء الإداري الجزائري اكتفى بالرقابة الضيقة أو رقابة المشروعية حيث اقتصرت رقابته على رقابة الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها أما بالنسبة لرقابة الملائمة فإنه حاول تطبيق النظرية الحديثة في هذا المجال لكن بطريقة محتشمة حيث لم يواكب التطور الذي وصله القضاء المقارن خصوصا فرنسا.

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى بعض الاقتراحات التي نراها حسب معلوماتنا مناسبة لهذا الموضوع وهي كما يلي:

- ضرورة فرض رقابة على الإدارة عند إصدارها لقراراتها الإدارية ومراقبتها حتى لا تتعسف في استعمال سلطتها على حساب حقوق وحريات الأفراد.

خاتمـــة:

- ضرورة التحاق القضاء الجزائري بركب التطور الذي يشهده القضاء الإداري الفرنسي في مجال الرقابة القضائية على الحالة الواقعية.

- تأمل من القضاء الإداري الجزائري أن يثنى موقفا واضحا بشأن سلطات القضاء الإداري في الرقابة على الحالة الواقعية وعلى السلطة التقديرية للإدارة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

I) قائمة الكتب العامة:

1) إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.

2) أحمد محيون المنازعات الادارية، الطبعة السابقة ، ديونا المطبوعات الجامعية ، جامعة الجزار ، 2008.

3) أشرف عبد الفتاح أوب المجد مُحَمَّد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارية في تسبب القرارات الإدارية، 2005.

4) بوشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الإداري، جامعة عنابة، 2011.

5) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، شرح وتحليل لموضوع القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا، منشأ المعارف، مصر، 1987.

6) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، منشاة المعارف، مصر، 1990.

7) خليفة سالمي الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العضوية والجريمة في مجال التأديبي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 2009.

8) خليفي مُحَمَّد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر. 2016.

9) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2001.

10) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، مصر، 2001.

11) سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القارات الإدارية دعاوى التسوية منشأة المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 2003.

12) سليمان مُحَمَّد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، نسخة راجعها ونقعها الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، اليمن، 2006.

13) سليمان مُحَمَّد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1976.

14) سمير صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري، دار الفكر الحديثة للطباعة والنشر، مصر، 2003.

15) صالح سنفرقه، قانون الإجراءات المدنية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 201.

16) عامر بن مُحَمَّد بن عامر الحجري، مستشارة بمحكمة القضاء الإداري، الرقابة القضائية على عين السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، ورقة بحثية بمحكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، 2011.

17) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، بعض أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه والقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2002.

18) عمار ضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، 2009.

19) عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

20) عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في التظلم القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الادارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998.

21) عمور سلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1988.

II) قائمة الكتب الخاصة:

22) قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2006.

23) لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) الطبعة الثانية، دار هومة، 2006.

24) ماجدر ابن الحلو، القضاء الإداري، منشاة المعارف، مصر، 2000.

25) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري، السنة9، الطعن رقم 8806 للسنة 8 قضائية، جلسة 1955/01/18.

26) محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1990.

27) مُحَمَّد إبراهيم، رقابة القضاء الاداري على الواقع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الادارية، العدد1، السنة الخامسة، المعهد الدولي للعلوم الادارية، مصر، 1963.

28) مُحَمَّد الصفير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002

29) مُحَمَّد حسين عبد العال فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 1971.

30) مُحَمَّد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 2001.

31) مُحَمَّد رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، مصر، 1996.

32) مُحَمَّد عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

33) مُحَمَّد فريد سيد سليمان الزهري، الرقابة القضائية علة التناسب في القرار الإداري مذكرة لنيل شهادة الدكتورة ، كلية الحقوق ن جامعة المنصورة ، 1989.

34) مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر.

35) محمود سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2008.

36) مرخوفي جمال، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، تخصص القانون الإداري، ورقلة، الجزائر، 2015.

37) مقلاني من وعمورة حكيمة، رقابة القاضي الإداري حول تحقق المنفعة العمومية وبدورها في حماية حقوق والأملاك، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2001.

38) موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، الجزء 1 الطعن رقم 75 للسنة، جلسة 14 -12- 1985.

39) نوف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002.

40) نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، أم البواقي، 2013.

41) يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة،دراسة مقارنة منشأة المعرف، الإسكندرية، 2012.

III) قائمة القوانين والمراسيم:

1) المادة 62 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الصادر بتاريخ: 01 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

2) قرار مجلس الدولة رقم 297 150 الصادر بتاريخ: 1999/02/01، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2001.

3) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 115657 الصادر في: 1997/01/05، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر، 1997.

4) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 41597 الصادر في: 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1985.

5) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 52661 الصادر في: 1989/02/25، المجلة القضائية، العدد الثاني، الجزائر، 1989.

6) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم: 75502 الصادر في: 199/04/21، المجلة القضائية، العدد الثالث، الجزائر، 1990.

7) قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2004/01/20، مجلة الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.

8) قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم: 7404، الصادر في: 1989/12/29، المجلة القضائية، العد الأول، الديوان الوطني للشغال التربوية، الجزائر، 1990.