المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي – تيسمسيلت –

معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة تخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص : دولة ومؤسسات

السبب في القرار الإداري

إعداد :

الطالب : مهلول حسان

إشراف :

الدكتور : باية عبد القادر

لجنة المناقشة

1- الأستاذ : زرقين عبد القادر ..... رئيسا

2- الأستاذ : باية عبد القادر ..... مشرفا ومقررا

3- الأستاذ : مناد أحمد ..... مناقشا

السنة الجامعية : 2017/2016

كلمـــــة شكـر

أتقدم بالشكر لكل من ساعدني في إنجاز هذا العمل سواء من قريب أو بعيد، كما أتقدم بالشكر إلى الدكتور باية عبد القادر المشرف على بحثي والذي لم يبخلني بتقديم توجيهاته القيمة ونصائحه وإرشاداته المهمة، دون أن أنسى جميع أساتذة قسم الحقوق فلهم مني فائق الاحترام والتقدير .

الفهرس

مقدمة ..... ص 01

الفصل الأول : **الأحكام العامة للسبب في القرار الإداري** ..... ص 06

المبحث الأول : مفهوم السبب في القرار الإداري ..... ص 08

المطلب الأول : تعريف وعناصر السبب في القرار الإداري ..... ص 08

الفرع الأول : تعريف السبب في القرار الإداري..... ص 08

أولا : التعريف الفقهي لسبب القرار الإداري ..... ص 09

ثانيا : التعريف القضائي لسبب القرار الإداري..... ص 12

الفرع الثاني : عناصر السبب ..... ص 14

أولا : عنصر الوجود المادي أو القانوني للوقائع ..... ص 14

ثانيا : عنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية ..... ص 14

ثالثا : عنصر تقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية ..... ص 15

المطلب الثاني : شروط سبب القرار الإداري وحكم تعدده ..... ص 16

الفرع الأول : شروط سبب القرار الإداري..... ص 16

أولا : أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار ..... ص 16

ثانيا : أن يكون سبب القرار مشروعا ..... ص 17

ثالثا : أن يكون سبب القرار محددا ..... ص 18

رابعا : أن يتناسب السبب مع محل القرار ..... ص 20

الفرع الثاني : حكم تعدد أسباب القرار ..... ص 20

المبحث الثاني : موقف الفقه والقضاء من السبب في القرار الإداري ..... ص 23

المطلب الأول : موقف الفقه من السبب في القرار الإداري..... ص 24

الفرع الأول : الرأي المنكر لوجود السبب كركن من أركان القرار الإداري..... ص 24

الفرع الثاني : الرأي المؤيد للسبب كركن في القرار الإداري دون الاعتراف باستقلالية عيبه .... ص 26

الفرع الثالث : الرأي المؤيد للسبب كركن في القرار واستقلالية عيبه ..... ص 28

المطلب الثاني : موقف القضاء من السبب في القرار الإداري..... ص 32

الفرع الأول : موقف القضاء الفرنسي من السبب في القرار الإداري ..... ص 32

الفرع الثاني : موقف القضاء المصري من السبب في القرار الإداري..... ص 34

الفرع الثالث : موقف القضاء الجزائري من السبب في القرار الإداري ..... ص 37

الفصل الثاني : **الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري وإثبات عيبه** ..... ص 42

المبحث الأول : نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري..... ص 44

المطلب الأول : رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية..... ص 44

الفرع الأول : مفهوم رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية ..... ص 45

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على صحة الوقائع من الناحية المادية ..... ص 46

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي ..... ص 47

ثانيا : تطبيقات القضاء الإداري المصري ..... ص 48

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري..... ص 49

المطلب الثاني : رقابة الوصف القانوني للوقائع ..... ص 51

الفرع الأول : مفهوم رقابة الوصف القانوني للوقائع ..... ص 51

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على الوصف القانوني للوقائع..... ص 52

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي ..... ص 53

ثانيا : تطبيقات القضاء الإداري المصري ..... ص 54

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري..... ص 55

المطلب الثالث : رقابة الملاءمة ..... ص 57

الفرع الأول : مفهوم رقابة الملاءمة..... ص 58

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على ملاءمة القرار للوقائع..... ص 59

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي ..... ص 59

ثانيا : تطبيقات القضاء الإداري المصري ..... ص 60

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري..... ص 61

المبحث الثاني : إثبات عيب السبب ..... ص 63

المطلب الأول : عبء إثبات عيب السبب..... ص 63

الفرع الأول : مفهوم عبء إثبات عيب السبب..... ص 64

الفرع الثاني : موقف القضاء المقارن من عبء إثبات عيب السبب ..... ص 66

أولا : موقف القضاء الفرنسي ..... ص 66

ثانيا : موقف القضاء المصري ..... ص 67

ثالثا : موقف القضاء الجزائري ..... ص 68

المطلب الثاني : كيفية إثبات عيب السبب..... ص 69

الفرع الأول : إثبات عيب السبب في حالة ذكر الإدارة لسبب القرار ..... ص 69

الفرع الثاني : إثبات عيب السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار ..... ص 73

الخاتمة ..... ص 77

قائمة المراجع ..... ص 82

الفهرس ..... ص 89

مقدمة

تقوم السلطة الإدارية في ممارسة نشاطها بأوجهه المختلفة بأعمال مادية وأخرى قانونية، فالأعمال المادية هي مجرد وقائع تصدر عن الإدارة دون أن يتبعها قصد ترتيب أثر قانوني، أما الأعمال القانونية فمناطها اتجاه الإدارة إلى إحداث أثار قانونية معينة، والأعمال القانونية التي تقوم بها السلطة الإدارية تتمثل في العقود الإدارية وهي أعمال تشترك فيها إرادة الإدارة مع إرادة أخرى تساهم في تكوين التصرف القانوني أو بالقرارات الإدارية التي تصدر بإرادة الإدارة المنفردة الملزمة للأفراد.

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري، فهي محور للكثير من مبادئ ونظريات القانون الإداري الذي ابتدعها القضاء الإداري لاسيما القضاء الإداري الفرنسي، وهي الوسيلة القانونية التي تستخدمها السلطة الإدارية للقيام بنشاطها وتحقيق أهدافها، ومن المبادئ المستقرة أن لكل قرار إداري مجموعة من الأركان يجب توافرها عند إصداره، وهي ركن الاختصاص وركن الشكل، ركن المحل وركن السبب، وركن الغاية، فهذه الأركان الخمسة تعتبر جسدا للقرار الإداري، وفي نفس الوقت تمثل حدودا لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا عدت قراراتها مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية وبالتالي يبطل، وعلى هذا سيقتصر موضوع بحثنا على أحد هذه الأركان والذي يحتل أهمية بارزة ومهمة في تكوين القرار الإداري من جهة، كما يعكس وجوده وصحته خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية، ألا وهو ركن السبب.

فركن السبب ومهما تعددت تعريفاته فقد اتفق الفقه والقضاء الإداريان على أنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة لاتخاذ القرار والتي تعد بمثابة المسوغ الذي يدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار، فهو من أهم أركان القرار الإداري ويؤدي افتقاده إلى إلغاء القرار الإداري، ولهذا اشترط الفقه والقضاء لسلامة السبب الذي يبنى عليه القرار أن يكون السبب قائما وموجودا، وأن يكون مشروعا كما يجب أن يكون السبب محددا وأن يتناسب مع محل القرار.

كما أثار ركن السبب جدلا بين فقهاء القانون الإداري فمنهم من أنكر وجود السبب كركن من أركان القرار الإداري وعلى رأسهم الفقيه " ديجي Duguit " وبرروا موقفهم على أن السبب هو عملية سابقة على إصدار القرار وخارجة عنه، وأنكروا ما يسمى بعيب السبب وبالتالي لا يشكل تخلفه وجها

لإلغاء القرار الإداري، في حين اتجه البعض إلى القول بأن السبب يعتبر ركن من أركان القرار، لكنهم عارضوا وجود عيب السبب كعيب مستقل وألحقوه بعيب مخالفة القانون أو عيب تجاوز السلطة، وعلى نقيض هؤلاء وجد موقفا مغاير لهم واعتبر أن السبب في القرار الإداري يشكل ركن من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته، وتخلفه يجعل القرار باطلا، وأكد بوجود عيب السبب كعيب مستقل و كوجه من أوجه الإلغاء.

وبما أن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الإدارة لرقابة القضاء، فإن القضاء الإداري قد اعتبر السبب ركن من أركان القرار الإداري وبالتالي في سبيل مشروعية هذه القرارات أخضع السبب لرقابته، وهو ما يتجلى في العديد من الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري المقارن، فمجلس الدولة الفرنسي تحول من الامتناع عن الرقابة المادية للوقائع المبررة لاتخاذ القرار والمكونة لركن السبب إلى فرض رقابته على هذه الوقائع، وهو ما حصل في حكم " مونو Monod " سنة 1907، ثم بعد ذلك في حكم " ديسي Dessay " سنة 1910، أما في مصر فالأمر يختلف عن فرنسا بحيث عرف القضاء المصري الرقابة على الوجود المادي للوقائع منذ نشأته، وهو نفس الشيء في القضاء الجزائري.

ونتيجة لتطور الأوضاع و الظروف لاسيما في المجال الإداري تطورت هذه الرقابة من رقابة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها إلى رقابة الوصف القانوني لتلك الوقائع من حيث مدى صحة وصف الإدارة لها ومدى تطابق هذا الوصف مع القانون، ولم يقف القضاء الإداري عند هذا الحد من الرقابة بل وصلت إلى أقصى مدى، فذهب القضاء في أحوال استثنائية إلى مد رقابته على أهمية و خطورة السبب، أو مدى التناسب بينه وبين محل القرار، كما أن للقاضي الإداري دور هام خاصة في التخفيف من عبء إثبات عيب السبب على الطاعن ومساعدته في تقديم الأدلة التي تسند دعواه، حيث أن الإدارة في كثير من الأحيان لا تذكر الأسباب التي استندت إليها في إصدار قراراتها، مما يجعل مهمة الطاعن عسيرة في الإثبات .

ويرجع سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أن مواضيع القانون الإداري لا تزال حقلا جديرا بالدراسة، فمادته في تطور مستمر وتلك ميزته، وموضوع السبب في القرار الإداري لا يزال محل جدل

بين العديد من الأوساط الفقهية والقضائية، ومن هنا جاء اهتمامنا به للبحث في الأحكام العامة للسبب في القرار الإداري ومدى حدود رقابة القاضي الإداري عليه .

ودراسة ركن السبب تحظى بأهمية بالغة تفرض نفسها على واقع الأمر وذلك لعدة اعتبارات أهمها :

1- أن ركن السبب يمثل العنصر الأول في القرار الإداري والذي يعتبر تخلفه أو عدم صحته من قبيل عدم المشروعية فيقع القرار باطل مما يمكن إلغاءه.
2- أن ركن السبب يعتبر ضمان وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه، وذلك لأن القرارات الإدارية تنطوي في معظم الأحوال على الحد من حريات الأفراد والإضرار بمراكزهم المالية والأدبية.
3- أن ركن السبب هو أحد أهم الوسائل التي تحد من انحراف الإدارة وتعسفها في استعمال سلطتها، والرقابة على ركن السبب تؤدي إلى تقليص السلطة التقديرية للإدارة وذلك عن طريق الرقابة على ملاءمة القرار.

ونتيجة لدور وأهمية ركن السبب في القرارات الإدارية، لم يسعنا نحن إلا أن نلقي الضوء على الإشكال الذي يثيره ألا وهو :

ما مدى تأثير سبب القرار الإداري في مبدأ المشروعية باعتباره ضمانة مهمة لحماية حقوق الأفراد ؟ وما مدى خضوعه لرقابة القضاء ؟ .

ويندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات هي :

- هل السبب يعتبر ركن من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته، وهل تخلفه يعتبر وجه من أوجه الإلغاء ؟
- ما هو نطاق رقابة القضاء على سبب القرار الإداري ؟
- كيف يتم إثبات عيب السبب وعلى من يقع إثباته ؟

للإجابة على إشكالية البحث والتساؤلات المدرجة تحتها، مزجنا بين المنهج التحليلي والمنهج المقارن، بحيث أن المنهج التحليلي استلزمته الآراء الفقهية لتحليلها فيما يتعلق بمفهوم السبب في القرار الإداري، وشروط صحته، وكذا تحليل الأحكام القضائية الواردة بهذا الصدد .

كما أن استخدامنا للمنهج المقارن فرضته طبيعة الموضوع للوقوف على مدى موقف القضاء الإداري المقارن من رقابته على سبب القرار الإداري، لاسيما منه الفرنسي والمصري، ومقارنته بالقضاء الجزائري .

ومن أجل إيفاء كل جزء من البحث حقه من الدراسة قسمناه إلى فصلين، الفصل الأول تناولنا فيه الأحكام العامة للسبب في القرار الإداري، وتضمن مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم السبب في القرار الإداري، وفي المبحث الثاني إلى موقف الفقه والقضاء من السبب في القرار الإداري، أما في الفصل الثاني فتناولنا فيه الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري وإثبات عيبه، وهو كذلك يتضمن مبحثين، الأول تطرقنا فيه إلى نطاق الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى إثبات عيب السبب .

لتكون لنا في الأخير خاتمة بمثابة إجابة على جملة ما طرح في البحث من إشكال وتساؤلات، وبعض ما توصلنا إليه من نتائج مرفقة ببعض التوصيات فيما يتعلق بالقضاء الجزائري.

الفصل الأول

الأحكام العامة للسبب في القرار الإداري

تقوم الإدارة بإصدار قرارها، مراعية في ذلك قواعد الاختصاص والإجراءات، وتستند فيه إلى الأحكام القانونية والتنظيمية، غير أن هذا غير كاف، إذ لابد أن يبنى القرار على أسباب قانونية وواقعية، والتي حتمت على الإدارة إصداره[1].

ومن اجل محاولة الوصول إلى ضبط الأحكام العامة لسبب القرار الإداري فإن هذا يقتضي منا البحث أولا في تحديد مفهوم سبب القرار الإداري وكذلك إبراز موقف الفقه والقضاء منه، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في المبحثين الآتيين، الأول نتطرق فيها إلى مفهوم السبب في القرار الإداري والثاني إلى موقف الفقه والقضاء من السبب في القرار الإداري .

[1] فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص 172.

المبحث الأول

مفهوم السبب في القرار الإداري

يجب لصحة القرار الإداري أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره[1]، كما يعتبر وجوده ضمانا ضد إتباع الإدارة للهوى فيما تتخذ من قرارات غالبا ما تمس بحقوق وحريات الأفراد[2] .

ولهذا يعتبر السبب من أهم أركان القرار الإداري التي يؤدي افتقاده إلى إلغاء القرار الإداري، كما يجب أن يقوم ركن السبب على شروط تؤكد صحته وتجعل منه قائما يتجنب الإلغاء ولبيان ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول نبين فيه تعريف وعناصر السبب في القرار الإداري والمطلب الثاني نتناول فيه شروط سبب القرار الإداري وحكم تعدده .

المطلب الأول

تعريف وعناصر السبب في القرار الإداري

سنحاول من خلال هذا المطلب تبيان أهم تعريفات السبب في القرار الإداري فقهيا وقضائيا والتي من خلالها سنتخلص منها أهم العناصر المكونة له وذلك وفق فرعين، الفرع الأول نخصصه لتعريف السبب في القرار الإداري أما الفرع الثاني فسنتناول فيه عناصر السبب في القرار الإداري.

الفرع الأول : تعريف السبب في القرار الإداري

تعددت تعريفات سبب القرار الإداري بين أراء الفقهاء واجتهادات القضاء الإداري وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع الأول

[1] حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية ، الجزائر، 2012، ص 110.

[2] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص512.

أولا: التعريف الفقهي لسبب القرار الإداري

إن المعنى العام لسبب القرار الإداري هو الفكرة أو الأمر، أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا، ومستقلة عن ذهنية، وعقلية، وإرادة شخص السلطة وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين، لمجابهة هذا الأمر، أو هذه الواقعة[1].

ذهب الفقه في تعريفه لسبب القرار الإداري إلى انه : " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما "[2].

فيعرفه الفقيه " ديجي Duguit " على أنه : " تلك الحالة الخارجية (fait extéreur) التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين، فهو بذلك يطلق على هذا الركن تسمية السبب الملهم (le motif impulsive)"[3].

ويرى بأن هناك واقعة سابقة على العمل الإداري، ألهمت رجل الإدارة الفكرة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري، هذه الواقعة هي دائما مستقلة عن رجل الإدارة، وسابقة على العمل الإداري[4].

ويضرب ديجي الأمثلة التالية لفكرة السبب في القرار الإداري :

1- السبب في القرار الصادر من الإدارة بإحالة أحد الموظفين إلى المعاش بناءا على طلبه، هو تقديم الموظف للطلب الإحالة على المعاش .
2- القرار الصادر بتوقيع جزاء إداري على أحد الموظفين سببه الجريمة التأديبية التي يرتكبها الموظف .

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري – النشاط الإداري –، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 114 .
[2] سليمان محمد الطماوي، النظريات العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 2006، ص 200 .
[3] مؤذن مامون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006، ص13.
[4] فريجة حسين، شرح القانون الإداري – دراسة مقارنة –، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 2013، ص 219.

3- الحالة المادية التي يوجد فيها منزل أيل للسقوط هي سبب القرار الإداري الذي يصدر بإخلاء ذلك المنزل والأمر بهدمه[1] .

كما يعرفه الفقيه " بورنار Bonnard " بأنه : " تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه، أي أنه العنصر الأول للقرار بمعنى السابقة التي تتقدمه وتثيره وتكون سبب وجوده "[2].

وهو يلتقي مع ديجي في هذا التعريف، فالفقيهان متفقان في تحديد معنى السبب في أنه المحرك لكل نشاط إرادي، وعلى هذا فإن تدخل الإدارة يجب أن يستند إلى سبب يقوم كضمان وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه[3].

أما الفقيهان " دراقو Drago " و " ابيي Auby " فعرفاه كما يلي : " أسباب القرار الإداري عبارة عن مجموعة العناصر القانونية أو الواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، فالإدارة عندما تتخذ قرارها فإنما تقيمه في وقت واحد على أساس قاعدة قانونية أو مبدأ من مبادئ القانون العامة، وحالة واقعية معينة فيكون بذلك قرارها نتيجة لهاتين المجموعتين من الأسباب "[4].

ويعرفه الدكتور علي خطار شنطاوي بقوله : " أسباب القرار الإداري هي مجموعة العناصر القانونية والواقعية الموضوعية التي تحدث أولا وتوحي لصاحب الاختصاص أن بإمكانه التدخل وإصدار قرار إداري معين، وعليه يعد إصدار القرار واجبا قانونيا ملقى على كاهل رجل الإدارة يقوم به عند توافر واقعة أو مجموعة معينة من الوقائع التي يتوقف على تحققها إصدار القرار وهذه الوقائع تشكل ركن السبب فيها "، ويضيف إلى ذلك قوله أن : " إصدار القرار ليس حقا شخصيا يمارسه رجل الإدارة

[1] فريجة حسن، مرجع سابق، ص219 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص14 .

[3] فريجة حسن، المرجع السابق، ص 219 .

[4] شاب توما منصور، النظريات الرئيسية للقانون الإداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 383 .

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

وعرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بقوله : " السبب هو الحالة الواقعية (الوقائع والظروف المادية) أو القانونية (الوضع القانوني) التي تبرر إصدار القرار "[2] .

كما يعرفه الدكتور محمود سامي جمال الدين بأنه : " مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري "[3] .

وكذلك عرفه الدكتور رضا عبد الله حجازي بأنه : " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته لإصدار قراره لإحداث اثر قانوني معين، هو محل القرار ابتغاء تحقيق مصلحة عامة هي الغاية في القرار "[4] .

أما الدكتور محمود حافظ فعرفه على انه "الباعث" شارحا ذالك بقوله : " لا يقصد بالباعث الغرض أو الهدف من إصدار القرار بل الأسباب والظروف الواقعية أو القانونية التي تحصل قبل إصدار القرار وتدفع إلى إصداره "[5] .

ومن خلال هذه التعريفات يلاحظ أنه يجب أن يستند كل قرار إداري إلى مجموعة من الظروف الواقعية أو القانونية السابقة لاتخاذ القرار والتي تعد بمثابة المسوغ الذي يدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار، وبذلك تتجلى أهمية السبب في القرار الإداري بأنه حالة موضوعية واقعية مستقلة وسابقة للقرار بحيث

---

[1] علي خطار الشنطاوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 13، الإمارات العربية المتحدة، 2000، الصفحة 139 وما بعدها .

[2] شاب توما منصور، مرجع سابق، ص 382 .

[3] سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، 2004، ص499 .

[4] رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة في كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2001، ص 8 .

[5] محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة نشر، ص 240 .

تكون وراء الإدارة في إصدار هذا القرار، وليس مجرد حالة نفسية أو تصور فكري لرجل الإدارة فالسبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة للمجتمع[1] .

ثانيا: التعريف القضائي لسبب القرار الإداري

لقد عرف مجلس الدولة المصري سبب القرار الإداري في أحد قراراته الصادرة في يوم 22 ديسمبر 1953 على انه : " الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة ليحدث مركزا قانونيا معينا هادفا من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة "[2] .

وهو التعريف الذي أقرته محكمة القضاء الإداري بمصر، بحيث يتجلى ذلك من خلال حكمها الصادر في 24 ديسمبر 1953 حيث تقول " أن السبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة "[3] .

وأيضا عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 257 لسنة 26 قضائية، جلسة 1982/02/27 بأنه :" العنصر القانوني، أو الواقعي الذي يحدوا الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء الصالح الذي هو غاية القرار "[4] .

كذلك عرفته الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بالكويت على انه : " الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني "[5] .

---

[1] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص364 .

[2] سليمان محمد الطماوي، النظريات العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص199 .

[3] المرجع نفسه، ص 200 .

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2002، ص 201 .

[5] موسوعة مبادئ القضاء، الكويت لسنة 1982 إلى 1999، ص 250 .

وأيضا فيما جاء من المبادئ التي استقرت عليها محكمة العدل العليا العمانية بقولها " من المبادئ المستقرة أن كل قرار إداري أيا كانت السلطة التي يصدر منها مقيدة، أو تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري، وشرط لصحته"[1] .

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري الجزائري فنجد مجلس الدولة الجزائري باعتباره كأعلى هيئة في قمة القضاء الإداري قد عرف السبب في إحدى قراراته الصادرة في 01فيفري 1999 بقوله : " إن أسباب القرار الإداري تتمثل في الوقائع الموضوعية السابقة والخارجية للقرار، والتي تدفع وجودها إلى تصرف الإدارة بإصدار قرارها "[2] .

ويلاحظ من خلال هذه التعريفات أنها أجمعت أن السبب في القرارات الإدارية هو الواقعة المادية أو القانونية التي تحث وتقوم خارجا وبعيدا عن ذهنية وإرادة السلطة المختصة فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين، من أجل مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية[3] .

كذلك يتضح مدى الارتباط بين سبب القرار الإداري ومحله وغايته، فإذا كان سبب القرار الإداري هو السند القانوني، وما هو إلا وسيلة تدفع الإدارة لإحداث أثر معين، والهدف من وراء ذلك هو تحقيق الصالح العام والذي يعتبر غاية لكل القرارات الإدارية[4] .

إذن السبب يكون بالإجابة على السؤال : ما الذي حدث فدفع الإدارة إلى إصدار قرار معين ؟، وهو بذلك يختلف عن الغاية التي تكون 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 ؟[5] .

---

[1] محمد جمال مطلق الذنيبات، القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص 213 .

[2] لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2002، ص 28 .

[3] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 20 .

[4] عبد العزيز منعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 217 .

[5] يعيش تمام أمال، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستر بكلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، الاقتصادية، قسم الحقوق، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004 / 2005، ص 9 .

الفرع الثاني : عناصر السبب

لكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توافر عناصر ثلاثة تم اكتشافها وتقريرها من طرف القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، وتتمثل هذه العناصر في عنصر الوجود المادي للوقائع، ثم عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع، وأخيرا عنصر التقدير السليم لمدى ملاءمة وأهمية أو خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية[1] .

أولا : عنصر الوجود المادي أو القانوني للوقائع

والمقصود بعنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية هو أن تكون الواقعة موجودة فعلا وواقعا حقيقة وليس مجرد تخيل أو توهم خاطئ من طرف السلطة الإدارية، أي أن تكون الحالة أو الواقعة المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، ومن ناحية أخرى أن يستمر وجودها حتى صدور القرار الإداري، لأن العبرة في تقدير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار، ويستدل على ذلك من فحص الظروف السابقة واللاحقة على إصدار القرار[2] .

ثانيا : عنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية

يقصد بالتكييف هو إسباغ الوصف القانوني على الوقائع المشكلة للسبب، فإذا كان السبب في صورة وقائع لجريمة تأديبية فإن التكييف يعني رد هذه الوقائع للقانون لمعرفة هل تشكل هذه الوقائع جريمة حسب النموذج القانوني لها من عدمه، وذلك بتطبيق النص على واقعات السبب لمعرفة مدى انطباقه عليها من عدمه[3] .

وعليه فمعنى عنصر التكييف القانوني للوقائع هو عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية الموجودة والثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختصة وإلحاقها بالقواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 115 .

[2] خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 1998، ص185.

[3] عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 81 .

عليها وتحكمها، وكذلك القيام بعملية تكييف وتخصيص وتجسيد هذه القاعدة القانونية الثابتة والقائمة حتى تصبح هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية قابلة للتطبيق النافذ على الواقعة القائمة، ورجل الإدارة أو السلطة الإدارية المختص ملزم بالقيام بعملية التكييف القانوني للوقائع المادية أو القانونية قبل اتخاذ القرار الإداري وإلا وقع قراره معيبا بانعدام السبب من هذه الزاوية[1] .

ثالثا : عنصر تقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية

المقصود بعنصر تقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية هو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة ومدى ملاءمتها لاتخاذ قرار إداري معين بذاته ومناسب في مواجهة هذه الوقائع أي تحديد وتقدير قيم هذه الوقائع المتوجهة والمسببة لاتخاذ قرار معين دون غيره، لأن رجل السلطة الإدارية المختص إذا لم يقوم بتقدير وتقييم مدى خطورة وأهمية وملائمة الوقائع الواقعة والثابتة تقييما وتقديرا سليما وصحيحا، فإنه سوف يتخذ قرار إداري غير مناسب[2] .

وعلى هذا الأساس يكون عنصر الملاءمة أحد عناصر السبب الذي يكون دافعا بعد تحقق الحالة الواقعية المادية أو القانونية إلى قيام السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارها[3] .

المطلب الثاني

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص116 .

[2] المرجع نفسه، ص 116 .

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

شروط سبب القرار الإداري و حكم تعدده

يشترط الفقه والقضاء الإداري لسلامة السبب الذي يبنى عليه القرار الإداري مجموعة من الشروط، فإذا تخلف أي منها فإن القاضي يحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم صحة السبب، إلى جانب هذا قد يكون للقرار الإداري أكثر من سبب، وقد يكون أحدهما يخلو من تلك الشروط فما حكم ذلك[1] .

وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى شروط سبب القرار الإداري كفرع أول وفي الفرع الثاني سنتناول حكم تعدد أسباب القرار .

الفرع الأول: شروط سبب القرار الإداري

لصحة سبب القرار الإداري يجب توفر شروط معينة وهي :

أولا : أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار

ولهذا الشرط شقان هما :

1/ أن تكون هذه الوقائع قد حدثت فعلا : بمعنى أن سبب القرار صحيح من الناحية المادية والقانونية، بمعنى أن لا يكون وهميا ولا صوريا، أو بمعنى أخر ثابت الوجود كثبوت قيام الموظفة بمخاطبة رئيسها بطريقة غير لائقة بصفته كرئيس لها مما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليها[2] .

2/ استمرار تلك الوقائع 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

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 24 .

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 9 .

تراجعه عنها بسحبها قبل إصدار القرار، وإن كان تحقق السبب فيما بعد يصلح لأن يكون سببا في اتخاذ قرار جديد على وجه صحيح، كما لا يجدي تصحيح تاريخه، أو تعديله بتاريخ لاحق[1] .

كما أن السبب الذي لم يكن موجودا لحظة صدور القرار ولكنه تحقق في ميعاد لاحق على صدوره لا يجدي نفعا في إسناد وتأسيس القرار عليه، لأن العبرة في قيام السبب هي وقت صدور القرار، لا قيامه فيما بعد[2] .

ثانيا : أن يكون سبب القرار مشروعا

يجب أن يكون السبب الذي تتذرع به الإدارة لإصدار قرارها مطابقا للقانون، ويعني هيكلها ونظامها الإداري، لا أن ترتكز على سبب أجنبي عنها[3]، فلا يكفي لتبرئة القرار الإداري من عيب السبب القول بأن هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره، بل ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعا أي مطابقا للقانون[4] .

وتظهر أهمية هذا الشرط واضحة في حالة ما إذا حدد القانون أسبابا محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في أحد أو بعض قراراتها وتكون في هذه الحالة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة، وفي هذا الغرض إذا استندت الإدارة إلى سبب أخر غير السبب أو الأسباب المحددة بالنص يكون قرارها قابل للإلغاء لعدم مشروعية سببه[5]، فإذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل موظف عن الوظيفة فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعا، أي وجوب ذكر الإدارة للفعل التأديبي المرتكب من جانب الموظف وتصنيفه ضمن الأخطاء الجسيمة[6]، ففي قانون الوظيفة العمومية الجزائري نجد أنه وصف

[1] يعيش تمام أمال، المرجع سابق، ص 9 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص216 .

[3] كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 178 .

[4] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص372 .

[5] محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005، ص200 .

[6] عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009، ص200 .

وصنف بعض التصرفات التي تعتبر أخطاء تأديبية وفق المواد 178، 179 و180، و181 من الأمر رقم 06-03[1] .

ولا يقتصر تطلب مشروعية القرار الإداري على الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة في إصداره مقيدة بأسباب معينة وإنما يجب توافر هذا الشرط حتى ولو كانت للإدارة سلطة تقديرية في اختيار سبب قرارها، حيث يجب أن يكون هذا السبب متفقا مع أحكام الدستور والقانون بمعناه الواسع، وتأسيسا على ذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا بمصر قرارا أصدرته الإدارة برفض تعيين أحد المترشحين لوظيفة مساعد نيابة إدارية، حيث جعل القرار من المركز الاجتماعي لوالد الطاعن سببا لتخطية في التعيين وذلك رغم ما يتمتع به هو ووالده من سمعة طيبة حيث جاء بالحكم أن قرار التخطي يفتقر إلى سبب قانوني سليم، وأن التعلل بالمركز الاجتماعي لا يقوم في ذاته سببا صحيحا لتخطي المدعي، لأن التعيين في مثل الوظيفة التي رشح لها المدعي يجب أن تتساوى فيها الفرص أمام المرشحين، ولا يمكن أن تخضع لمثل هذه الاعتبارات التي تضرعت بها النيابة الإدارية بعد أن كان سلوكه وسيرته جيدة ولا تشوبها شائبة وبالتالي إن عدم تعيينه في تلك الوظيفة بدون أي سبب يشكل إخلالا بالحكم الدستوري، الذي يقضي بالمساواة في الحقوق العامة، والتي من بينها الحق في تولي الوظائف العامة[2] .

ثالثا : أن يكون سبب القرار محددا

إضافة إلى تطلب أن يكون سبب القرار الإداري قائما ومشروعا، فإنه يشترط في هذا السبب أيضا أن يكون محددا بوقائع ظاهرة يقوم عليها، فلا يكفي السبب العام المجهول وغير الواضح، لأن مثل هذا السبب لا يمكن معه لصاحب الشأن أن يحدد موقفه من القرار بقبوله أو التظلم منه أو الطعن فيه، وعليه لا يستطيع القاضي بسط رقابته عليه، وبالتالي لا يعتبر ذلك السبب كافيا لحمل القرار عليه[3] .

[1] أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، 16 يوليو 2006، ص16 .

[2] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 373 وما بعدها .

[3] حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون دار نشر، 2001، ص 905 .

فينبغي أن تحدد الإدارة بدقة عند إصدارها لقرار ما، السبب أو الأسباب التي دفعتها إلى إصداره، سواء ألزمها المشرع في ميدان ما بذكر السبب أو لم يرغمها، وسواء كان سبب القرار واحدا أو تعددت الأسباب[1] .

ولذا اعتبر مجلس الدولة أن الأسباب الغامضة وغير الدقيقة التي استند عليها والي ولاية الجزائر عند إصداره قرارا بغلق مطعم تجعل القرار مشوبا بعيب السبب[2] .

وفي التحديد الواضح لسبب القرار الإداري، تمكين لصاحب الشأن من أن يحدد موقفه من هذا القرار، إما بقبوله إذا ما وجد في أسبابه مقنعا، وإما بالطعن فيه أمام القضاء طلبا بإلغائه، إذا ما رأى مخالفته للمشروعية، كما أن أسباب القرار الإداري المحددة التي لا يشوبها لبس أو غموض الخالية من التعميم أو التجهيل، تمكن القاضي الإداري من إعمال رقابته على هذا القرار إرساء لمبدأ المشروعية[3] .

ومن هنا فإن القرار الإداري المبنى على أسباب غامضة، أو مجهولة، أو مبهمة، لا يستطيع صاحب الشأن معه أن يحدد موقفه منه، ولا يستطيع القاضي أن يعمل رقابته عليه، وعلى ذلك فإن مثل هذا القرار إما أن يعتبر منعدم السبب، أو أنه على الأقل قائم على سبب لا يستطيع حمل القرار[4]، بحيث يجب أن يكون السبب الذي بني عليه القرار محدد بشكل واضح في القانون، وعلى سبيل المثال نجد المادة 160 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03 لم تحدد بشكل صريح الأخطاء التأديبية، فالمشرع الجزائري اكتفى بالمفهوم العام للخطأ التأديبي دون تحديد ما يدخل ضمن هذا المفهوم[5].

---

[1] كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 179 .

[2] المرجع نفسه، ص 179 .

[3] مؤذن مومون، مرجع سابق، ص 29 .

[4] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 375 .

[5] المادة 160 من الأمر 06-03 : " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية " .

رابعا : أن يتناسب السبب مع محل القرار

بعض الدول التي تأخذ برقابة الملاءمة تشترط إضافة إلى ما سبق ذكره من الشروط، أن يتناسب السبب الدافع لصدور القرار مع الأثر القانوني، كما هو الحال بالنسبة للقضاء الفرنسي والجزائري والمصري والأردني فيما يخص القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين مثلا، فقد جرى قضاء محكمة العدل العليا بمصر على أن الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج في العقوبات بشكل تكون فيه العقوبة كافية لتأمين سير المرفق العام، وعلى القضاء أن يراعه في إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بهذا الشأن[1] .

كما قضت أيضا محكمة العدل العليا السابقة الذكر في قرار أخر أنه من حق المجلس التأديبي أن يختار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المناسبة مراعيا في ذلك خطورة الذنب الإداري المقترف[2] .

وهذا ما قضى به مجلس الدولة الجزائري وطبقه في قراراته لحالات عيب السبب بقوله يظهر عيب السبب في حالات ثلاث ومن بينها عدم تناسب السبب مع محل القرار، مفصلا في رأيه على أنه يمكن أن نتصور صدور قرار غير شرعي بفعل عدم التناسب ما بين أسباب القرار ومحله، ويضرب لذلك مثال كأن تكون العقوبة المسلطة على الموظف والذي ارتكب فعلا خطأ تأديبيا، لا تتناسب مع الخطأ[3].

الفرع الثاني: حكم تعدد أسباب القرار

يثور التساؤل في حالة ما أسندت الإدارة قرارا على عدة أسباب وتبين أن بعض هذه الأسباب صحيحة في حين أن السبب أو الأسباب الأخرى معيبة وغير صحيحة فما هو الحل في هذا التساؤل ؟

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 30 .

[2] عدنان عمرو، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 95 .

[3] لحسن بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص29 .

فهل يحكم القاضي الإداري ببطلان القرار نظرا لعدم صحة بعض أسبابه أم يقضي بصحته على اعتبار أن الأسباب الأخرى صحيحة ومشروعة ؟[1] .

وفي هذا الصدد أخذ مجلس الدولة الفرنسي معيارا محددا يستطيع القاضي الإداري بواسطته أن يصدر حكمه على القرار الإداري، إما بمشروعيته أو ببطلانه من خلال البحث في مشروعية وصحة الأسباب، بحيث فرق بين الأسباب الرئيسية الدافعة لإصداره، والأسباب الثانوية غير الدافعة، وعلى هذا الأساس فإن القاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه إذا كانت الأسباب الدافعة لإصداره غير مشروعة أو غير صحيحة أو غير محددة، والعكس صحيح فإنه لا يحكم بالإلغاء في حالة ما إذا كانت الأسباب غير الدافعة هي المعيبة[2] .

وهذه التفرقة بين الأسباب الدافعة وبين الأسباب غير الدافعة في حالة تعدد أسباب القرار الواحد، تماثل تلك التفرقة الأخرى التي استقر عليها القضاء بالنسبة للأشكال الجوهرية وبين الأشكال غير الجوهرية أو الثانوية، فمجلس الدولة لا يلغي القرار لعيب الشكل إلا إذا كان الشكل المعيب شكلا جوهريا مؤثرا في مضمون القرار، ونفس الشيء في حالة تعدد الأسباب لا يلغى القرار إلا إذا كان السبب المعيب هو السبب الدافع أو الرئيسي لإصداره[3] .

وتأكيدا لهذا الاتجاه فقد أيدت المحكمة الإدارية العليا إلغاء قرار فصل تأسيسا على أن الأسباب الدافعة لإصداره لا تكفي لتوقيع جزاء الفصل وذهبت في هذا الشأن إلى أنه : " ... ولئن كان للإدارة تقدير الجزاء التأديبي في حدود النصاب القانوني، إلا أن مناط ذلك التقدير يكون على أساس قيام سببه بجميع أشطاره، فإذا كان يتبين مما تقدم أن عقوبة الفصل التي وقعت على المدعية، قدرت على أساس ثبوت جميع المخالفات المسندة إليها، وكان من الواضح مما سلف بيانه أنه لم يقيم في حقها المخالفات جميعها، فإن الجزاء الموقع والحالة هذه لا يقوم على كامل سببه، كما أن الباقي من المخالفات والتي

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، 201 .

[2] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 246 وما بعدها .

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 201 .

قامت في حق المدعية لا يكفي لحمل القرار، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه – فيما انتهى إليه من إلغاء القرار المطعون فيه – قد أصاب وجه الحق[1] .

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

وفي نظر مجلس شورى الدولة اللبناني والسبب الدافع والسبب غير الدافع يعبر عنه المجلس بعبارة السبب المنتج وغير المنتج، وفي حكم له بتاريخ 1996/5/8 يقول مجلس الشورى : " أن الأسباب غير المنتجة أو الأسباب بلا فائدة أو عديمة التأثير هي أسباب غير قابلة أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل القاضي ... " ويستطرد الحكم " أن السبب غير المنتج ليس له أي تأثير على حل الدعوى "[3] .

وخلاصة ما سبق فإنه في حالة تعدد الأسباب يكون للقضاء سلطة تقديرية ما إذا كانت الأسباب المتخلفة ثانوية أو دافعة، حيث يظل القرار صحيحا في الحالة الأولى ويبطل في الحالة الثانية، ويكون السبب دافعا لإصدار القرار إذا كان هو وحده وبغض النظر عن الأسباب التي ثبت عدم صحتها، يكفي لإصدار القرار، بمعنى أن جهة الإدارة كانت لتصدره وبنفس المضمون حتى إذا هي استندت إلى هذا السبب وحده، ومع إسقاط الأسباب غير الصحيحة[4] .

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 376 .

[2] مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتب العربي للطباعة، الطبعة الخامسة، 1989، ص 785 .

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 203 .

[4] علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 377 .

المبحث الثاني

موقف الفقه و القضاء من السبب في القرار الإداري

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

كما يلعب القضاء الإداري دورا هاما في فحص القرارات الإدارية والرقابة عليها وهذا لما يتمتع به من استقلالية وحياد في حل النزاعات الإدارية المختلفة، حيث يبحث القاضي في الأسانيد والبواعث والدوافع الموضوعية التي حملت الإدارة على إصدار قرارها، مما يزيد من حرص الإدارة على الاستناد إلى أسباب صحيحة قانونا لعلمها أنها ستخضع للرقابة الفعالة عليها من جانب القضاء الإداري، لاسيما عنصر السبب كونه الأساس الأول الذي تبنى عليه تلك القرارات الإدارية[2] .

ومن خلال هذا الجدل القائم بين فقهاء القانون الإداري حول وجود ركن السبب من انعدامه في القرار الإداري، بالإضافة إلى الدور الهام الذي يلعبه القضاء الإداري في فحص القرارات الإدارية سنحاول التعرف في هذا المبحث الثاني على موقف كل من الفقه والقضاء من ركن السبب في القرار الإداري من خلال المطلبين التاليين، بحيث خصصنا المطلب الأول إلى موقف الفقه من ركن السبب في القرار الإداري والمطلب الثاني خصصناه إلى موقف القضاء من ركن السبب .

[1] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 309 .
[2] المرجع نفسه، ص 681 .

المطلب الأول

موقف الفقه من السبب في القرار الإداري

بالرغم من تأكيد غالبية الفقهاء على أن السبب هو العنصر الأول في كل عمل إداري، وأنه لا يمكن تصور عمل إداري سليم بدون أن يستند إلى سبب معقول، فقد اختلفوا حول طبيعة العيب الذي يصيبه وحول مكانته بين أوجه الإلغاء، ونتيجة لتضارب أراء هؤلاء الفقهاء حول السبب في القرار الإداري بين منكر لوجوده كركن من أركان القرار الإداري وبين مؤيد لذلك، وحول طبيعة عيبه ومكانه بين باقي أوجه الإلغاء، فقد اتجه الفقه في ذلك إلى اتجاهات مختلفة يمكن ردها إلى ثلاثة مذاهب[1]، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال الفروع الثلاثة الموالية

الفرع الأول : الرأي المنكر لوجود السبب كركن من أركان القرار الإداري

من بين الفقهاء الذين أنكروا فكرة السبب في القرار الإداري نجد الفقيه "ديجي Duguit"، إذ أعتبره مجرد حالة سابقة على القرار تثير فكرة في ذهن مصدره[2] .

والسبب في نظره ما هو إلا حالة واقعية أو قانونية سابقة عن القرار وخارجة عن مصدره ولا دخل لإرادة رجل الإدارة في إحداثها، وبالتالي لا يشكل تخلفه وجه من أوجه الإلغاء لأنه ليس ركنا في القرار[3] .

فهو يرى أن تخلف ركن السبب لا يجوز اعتباره وجها للإلغاء، كونه ليس عيب من عيوب عدم المشروعية، وبالتالي ليس للقضاء أن يلغي قرار نتيجة لعيب السبب المجرد، وأن تخلفه ليس له أثر على صحة ومشروعية القرار الصادر عن الإدارة والمستقل عن إرادة صاحبه، كما يضيف أن أوجه الإلغاء

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 59 .

[2] خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1996، ص 42 .

[3] مؤذن مامون، المرجع السابق، ص 60 .

جاءت في القانون على سبيل الحصر ولم يرد عيب السبب من بينها، وبالتالي لا يجوز استحداث وجه لم ينص عليه المشرع، وهذا ما يراه البعض من الفقهاء أيضا من أصحاب هذا الاتجاه[1].

وقد أقام ديجي نظريته هذه استنادا إلى تحليله لعناصر العمل القانوني، ونظرته إلى العمل الإداري عموما[2] .

إذ يرى ديجي بأن العمل الإداري يمر بعدة مراحل :

المرحلة الأولى : التصور : وهنا يثير فكرة الباعث الملهم، 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 الثانية : 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 .[3]

ومن هذا كله يتضح أن السبب وهو ما يعبر عنه العميد ديجي بالباعث الملهم لا مكان له بين عناصر العمل القانوني، أي بين أركان القرار الإداري ولا أهمية له بالنسبة للعمل الإداري، وهذا لاعتباره مجرد حالة سابقة على القرار وخارجة عنه تثير مجرد فكرة في ذهن مصدره وهي بعيدة عن القرار ذاته ومستقلة عنه ولا أثر لها عليه أو على صحته، وبالتالي لا مكان لها، بمعنى أن ركن السبب لا مكان له

[1] محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، 1979، ص 664 .
[2] محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 147 .
[3] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 15 .

بين أوجه مشروعية القرار الإداري وصحته كونه ليس ركن من أركان القرار الإداري، وعلى أساس إنكاره لركن السبب في القرار الإداري فليس هناك ما يسمى بعيب السبب في نظره[1] .

الفرع الثاني : الرأي المؤيد للسبب كركن في القرار الإداري دون الاعتراف باستقلالية عيبه

على نقيض الاتجاه المنكر لركن السبب كركن من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته، والمنكر لوجود عيب السبب، فإن هذا الجانب من الفقه قد اعترف بركن السب كركن من أركان القرار الإداري مستقلا بذاته عن باقي الأركان الأخرى، لكن يرجعون العيب الذي يصيبه إما إلى حالة من حالات مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة أثناء إساءة استعمالها، ومن ثم فهو ليس بعيب مستقلا بذاته في نظرهم، أي أنهم ينكرون وجود ما يسمى بعيب السبب كعيب مستقل عن باقي العيوب الأخرى وهو ليس بوجه جديد للإلغاء[2] .

ومن إتباع هذا الاتجاه نجد الأستاذ " فيدال Videl " الذي يرى في نظره أن السبب هو حالة موضوعية واقعية أو قانونية تعتبر أساسا للقرار، فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، والذي تؤدي عدم مشروعيته إلى عدم صحة القرار، ويكون الإبطال هو المصير الواجب مقابلته به، غير أن العيب الذي يصيبه لا يعتبر عيبا مستقلا بذاته بل يرجع إلى أحد العيوب الأخرى[3].

فيوضح الأستاذ فيدال نظرته لركن السبب في القرار الإداري بأنه عبارة عن حالة موضوعية خارجية تسبق القرار الصادر ولا تستند إلى طبيعة شخصية، على أن هذه الحالة الموضوعية تتكون من ناحية أخرى من عنصرين فهي إما حالة واقعية أو قانونية، بحيث تعتبر هاتان الحالتان أساس القرار وسببه ويؤدي الخطأ في الحالة الواقعية أو في الحالة القانونية إلى إلغاء القرار على أساس عيب الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون[4] .

---

[1] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، دون سنة نشر، ص 639 و ما بعدها .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 65 .

[3] لحسن بن شيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 358 .

[4] مؤذن مامون، المرجع السابق، ص 66 .

إلى جانب هؤلاء نجد الأستاذين " ديباش" و " ريكي" اللذان أخذا بفكرة الأستاذ فيدال بحيث اعتبرا المشروعية الداخلية تتفرع إلى فرعين هما الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون، فبخصوص عيب مخالفة القانون نجدهما يقسمانه إلى فرعين وهما المخالفة المباشرة للقانون والغلط في الوقائع، مع العلم أن هذا الأخير لا يشكل في نظرهما عيبا مستقلا بذاته بل هو صورة من صور عيب مخالفة القانون، أي أن الغلط في السبب لا يشكل عيبا من عيوب عدم المشروعية بل هو مجرد صورة من صور مخالفة القانون[1].

أما العميد هوريو ينظر إلى السبب القانوني للقرار الإداري على أنه الواقعة المحددة التي تلحق هذا القرار بطائفة قانونية معينة، أي أن القرارات الإدارية في نظره تنتمي إلى طوائف قانونية مختلفة، بحيث الذي يجعل القرارات الإدارية تلحق بإحدى هذه الطوائف هو السبب القانوني، حيث يقول لتوضيح فكرته هذه أن قرار فصل الموظف بناءا على طلبه ينتمي إلى طائفة قانونية معينة غير تلك التي ينتمي إليها قرار الفصل بسبب المرض، فبالنسبة للقرار الأول يكون طلب الموظف هو الواقعة التي تلحق هذا القرار بطائفته القانونية المعينة وتكون هذه الواقعة بالتالي هي سبب القرار الإداري، ولما كان السبب القانوني هو الواقعة المحددة التي تلحق القرار بطائفة قانونية معينة، يشترط أن تكون هذه الواقعة صحيحة وقائمة، وإلا حق إلغاء القرار لانعدام سببه القانوني وذلك على أساس عيب مخالفة القانون[2] .

هذا وقد ثار خلاف فقهي في استقلال عيب السبب عن العيوب الأخرى في مصر بسبب عدم إشارة المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري إلى هذا العيب صراحة، إذ منهم من أنكر استقلاله استنادا إلى صياغة هذه المادة التي تنص على أن : " ... إلغاء القرارات الإدارية النهائية يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة "[3] .

[1] لحسن بن شيخ اث ملويا، مرجع سابق، ص 360 .

[2] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 644 و ما بعدها .

[3] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص17 .

فيرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، أن عيب السبب يندرج ضمن عيب عدم مشروعية المحل، وهذا في مدلول عبارة :" مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها "[1] .

ويؤكد الدكتور محمد عاطف البنا على أن العيب المقابل للمحل هو عيب مخالفة محل القرار الإداري، وليس عيب مخالفة القانون لأن هذا الأخير واسع المدلول، ويستوعب ويشمل كافة العيوب الأخرى[2] .

إلا أن الدكتور محمد حسنين عبد العال يرى بأنه لا يجب إلحاق عيب السبب في حالة عدم تحديده من المشرع بعيب الانحراف، بل يبقى دائما متعلق بعيب مخالفة القانون لأن الانحراف خطأ عمدي[3] .

ويبدو من خلال هذا الارتباط الوثيق بين عيب السبب، والانحراف بالسلطة، وذلك في حال عدم تحديد أسباب إصدار القرار، وعدم إلزام الإدارة بالتسبيب، فهنا الوسيلة الوحيدة للرقابة هي عيب الانحراف، إذ هناك تلازم واضح بين العيبين، لحد ذهب البعض إلى القول : أنهما ليسا منفصلين عن بعضهما، وهما الدعامتان اللتان يجب أن يقوم عليهما القرار في مفهوم نظرية القدر الأدنى من الرقابة[4] .

الفرع الثالث : الرأي المؤيد للسبب كركن في القرار الإداري واستقلالية عيبه

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

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 680 .

[2] محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 282 .

[3] محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1991، ص 105.

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 404 .

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

على هذا الأساس ذهب الفقه الفرنسي إلى تأكيد ميل مجلس الدولة الفرنسي لاعتبار عيب انعدام الأسباب هو عيبا مستقلا حيث قضى بإلغاء القرار الصادر بنقل المدعى من وظيفته إلى وظيفة أخرى بناء على طلبه، ونتيجة لعدم صحة تقديم المدعى ذلك الطلب ونتيجة لعدم قيام تلك الواقعة انتهى مجلس الدولة بإلغاء القرار لاعتباره مؤسسا على سبب غير موجود، وعليه فإن تخلف ركن السبب يؤدي إلى بطلان القرار وبالتالي إلغاءه من طرف القضاء لأن الأركان الأخرى لا تقوم مقامه كونه مستقلا عنها[2] .

كما أخذ غالبية الفقه المصري بهذا الاتجاه، فهم الآخرون يرون عيب السبب عيب مستقلا بذاته، ويعتبرونه وجها للإلغاء قائما بذاته وذلك بعد أن ربطوا ركن السبب كركن مستقل عن باقي الأركان الأخرى في القرار بالعيب الذي يصيب والذي هو عيب السبب نتيجة انعدامه وهذا أمر منطقي في نظرهم[3].

وقد ذهبوا في ذلك إلى القول بأن النص المتعلق بأوجه الإلغاء في قانون مجلس الدولة المصري لم يغفل عيب السبب فعندما ذكر "مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " فإنه لم يقصد عيب المحل وحده وإنما قصد عيب السبب كذلك " فمخالفة القوانين أو اللوائح " تتعلق بعيب المحل، أما " الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " فيرمز إلى عيب السبب، وذلك لأن الخطأ في وجود الوقائع أو وصفها القانوني يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون وتأويله، وبذلك يكون المشرع قد ربط بين أوجه الإلغاء وأركان القرار الإداري الخمسة بأن نص على كل من عدم الاختصاص، وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون، وعيب السبب، وعيب إساءة استعمال السلطة[4] .

---

[1] محسن خليل، مرجع سابق، ص 157 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص73 .

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص233 .

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 418 .

هذا ومن السهل التمييز بين ركن الغاية والسبب من الناحية النظرية، إذ يمثل السبب نقطة البداية لمصدر القرار، والمتمثلة في الوقائع السابقة لإصداره، والغاية نقطة النهاية في القرار، ولكن يصعب ذلك من الناحية الواقعية للتقارب الكبير بينهما[1] .

ولابد أيضا من التفريق بين ركن السبب الذي هو ركن موضوعي، و التسبيب المرتبط بركن الشكل الذي قد يتطلبه القانون، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، فإن هذا يؤدي إلى سلامة القرار الإداري من حيث الشكل بعدم تسبيبه، وهذا لا يعفي ولا يغني عن عيب السبب[2] .

كما يختلف عيب السبب عن عيب مخالفة القانون، أو المحل في القرار الإداري، فالمحل 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[3]، في حين عيب السبب ينصب على سبب القرار الإداري، الذي هو الحالة الواقعية، والقانونية السابقة على صدور القرار والدافعة إلى إصداره، فيراقب القضاء الوجود المادي للوقائع، وسلامة تكيفها، وملاءمتها[4].

وعليه فالمحل يختلف عن السبب حتى وإن حدد المشرع سلفا سببا معينا لإصدار القرار الإداري لأن القانون يحدد أيضا قواعد الاختصاص، والشكل والإجراءات... ومخالفة هذه القواعد لا يسلم أحد بإدراجها ضمن عيب مخالفة القانون[5].

كما أنه لا ارتباط بين صحة السبب ومشروعية المحل، إذ قد يكون السبب صحيحا ولكن المحل غير مشروع، كونه غير جائز، أو غير ممكن قانونا، إذ في هذه الحالة يبطل القرار لتخلف المحل رغم

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 20 .

[2] عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة 37، القاهرة، ديسمبر 1995، ص 110 .

[3] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 22 .

[4] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1999، ص 536 .

[5] محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 283 .

صحة السبب، والعكس صحيح، مما يؤكد استقلال ركن السبب عن المحل، إذ لكل منهما وظيفته، ونطاقه[1] .

فموقف الأستاذ "جيز Jéze " وهو خاص بمناسبة عنصر السبب، وبعد أن أوضح أهمية هذا الركن الذي أطلق عليه اصطلاح الباعث بالنسبة لأركان القرار الإداري، ذكر أن هذا الباعث الدافع إنما يتمثل في اعتبارات واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة بالقيام بأعمال قانونية معينة[2]، الأمر الذي دفع بجيز إلى دمج الركنيين في ركن واحد أطلق عليه : الأسباب الدافعة les motifs déterminants، إذ ورغم أن مصدر القرار يكون مدفوعا بالسبب و الغاية معا إلا أنه لكل ركن وجود مستقل[3] .

كما نادى العميد " بورنار Bonnard " حينما قرر أن عدم صحة السبب سواء من الناحية المادية أو القانونية تعتبر وجها قائما بذاته لعدم المشروعية المادية[4]، وعليه فقد اعتبر هو الأخر ركن السبب ركنا مستقلا عن باقي الأركان الأخرى بحيث نادى بعنصر السبب على أساس موضوعي، وأطلق عليه ركن اصطلاح الباعث، بحيث أكد على أن كل عمل إداري يجب أن يقوم على سبب يكون علة إصداره وأساس وجوده، فهو ينظر إلى السبب على أنه السابقة التي تتقدم القرار، إذ أنه لا يمكن تصور صدور قرار دون تحقق حالة واقعية أو قانونية، وبالتالي يؤكد بقوله هذا على أن ركن السبب ركنا فعالا ومستقلا عن باقي الأركان الأخرى المكونة للقرار وهو شرطا أساسيا لازما لمشروعية كل قرار إداري[5] .

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

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن في القرار الإداري لفي الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 204 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 74 .

[3] يعيش تمام أمال، المرجع السابق، ص20 .

[4] إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص684 .

[5] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 76 .

استقل معه العيب الذي يصيبه والذي يرتبط بالحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار عن العيوب الأخرى والتي يتصل كل منها بركن من أركان القرار[1] .

المطلب الثاني

موقف القضاء من السبب في القرار الإداري

من أجل الوصول إلى موقف القضاء الإداري المقارن من السبب في القرار الإداري وكيف نظر إلى العيب الملازم في حالة تخلفه سنحاول التطرق إلى نظرة القضاء الفرنسي إليه بالإضافة إلى القضاء المصري والجزائري وفق الفروع الآتية :

الفرع الأول : موقف القضاء الفرنسي من السبب في القرار الإداري

إن اتساع مجال الوظيفة الإدارية أدى إلى تزايد صلاحيات الإدارة بسبب تطور دور الدولة وتدخلها في شتى المجالات، وتماشيا كذلك مع رغبات المواطنين واحتياجاتهم ازداد حجم السلطة التقديرية للإدارة وفقا لمبررات قانونية وعلمية، إلا أن هذا التوسع أدى إلى تعسف الإدارة أحيانا في استعمال سلطتها التقديرية، مما جعل القضاء الفرنسي يتدخل للحد من التجاوزات التي ترتكبها الإدارة نتيجة الخطأ في تكييف الوقائع المادية مع النصوص القانونية، أو إساءة استعمال سلطتها التي تتنافى مع المصلحة العامة[2] .

إذن فصفة القاضي الإداري عند رقابته للسلطة التقديرية للإدارة هو قاضي مشروعية، لأنه يراقب مدى ملاءمة القرار الإداري من حيث مشروعية عناصره للمبادئ العامة للقانون، أي المفهوم الواسع للقانون، سواء بالنسبة للأثر القانوني، أو الأسباب التي بني عليها القرار[3]، ويقتضي مبدأ

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص77 .

[2] خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة – دراسة مقارنة –، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 151.

[3] المرجع نفسه، ص 153.

المشروعية أن يكون القرار قد بني على سبب صحيح، أي قام على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على إصدار قرارها[1] .

ومع تطور تقدير مجلس الدولة الفرنسي لمهمته في الرقابة على أعمال الإدارة وبعد أن تخلص من الاعتبارات المحيطة لظروف تاريخية التي عاصرت نشأته، أخذ المجلس يقر لنفسه تدريجيا سلطة فحص الأسباب الداعية والدافعة لصدور القرارات الإدارية والمطعون فيها أمامه أي فحص الوقائع، إلى جانب تكييف الإدارة لهذه الأسباب أو الوقائع الدافعة لإصدار القرار، فبدأ بالحالات التي تكون فيها هذه الوقائع أي الأسباب شرطا فرضه القانون لتدخل الإدارة، ثم راح ليراقب الحالات التي لا يقيد فيها القانون الإدارة بقيام وقائع محددة، فبدأت الأحكام تتوالى وفيها بدأ مجلس الدولة الفرنسي ينظر مدى صحة إدعاء الإدارة بالنسبة إلى قيام هذه الأسباب، حيث اعتبر غياب السبب وتخلفه أو عدم صحته ومشروعيته تشكل عيبا بالنسبة لركن السبب كون هذا الأخير أصبح في نظره يعتبر ركنا قائما بذاته، وعليه إذا ما تبين له عدم مشروعيته وصحته يقوم بإلغاء القرار[2] .

وهكذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة استناد الإدارة في قراراتها سواء صدرت عن سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية إلى أسباب صحيحة دائما، لأنه حتى في هذه الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية فإنها تلتزم ألا تتدخل إلا بالاستناد إلى قيام دواعي واقعية معينة تكون هي التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، فليس من المتصور أن يقوم القرار الإداري مجردا عن سببه وغير مستند إلى دواعي واقعية مجددة تدفع إلى إصداره[3].

و لقد برز عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في عام 1907 بحكم " مونو Monod " الشهير، حيث تلخص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت قرارا بإحالة السيد مونو إلى المعاش، مدعية أن ذلك جاء بناءا على طلبه، فطعن الموظف في هذا القرار مطالبا بإلغائه لأنه لم يطلب

[1] دادو سمير، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات خاصة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2011، ص99.

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 45 وما بعدها .

[3] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 312 وما بعدها .

إحالته إلى المعاش، لكن مجلس الدولة لم يجبه على طلبه لأن الإدارة بينت أن الإحالة إلى المعاش قد تمت في الحقيقة كجزء تأديبي لما وقع منه من مخالفات لم تشأ الإدارة الكشف عنها حفاظا على سمعته، ثم بعد ذلك حكم ديسي Dessay الذي جاء أكثر صراحة عام 1910، وشملت هذه الرقابة ثبوت الوقائع وصحة تكييفها القانوني[1] .

وبعد ذلك تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء القرارات الإدارية نتيجة تخلف ركن السبب وذلك نتيجة غياب العناصر المكونة لهذا الركن، حيث قام بإلغاء القرارات الإدارية التي صدرت بفصل الموظفين بدليل إلغاء الوظائف التي كان هؤلاء الموظفين يشغلونها، حيث تبين لمجلس الدولة أن حجة الإدارة فيما يخص هذه القرارات اتخذت كذريعة لفصل الموظفين كما حدث في قضية " لوفرنس lefrance "[2] .

من خلال هذه الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات المنعدمة السبب أو المعيبة في سببها تبين أن مجلس الدولة الفرنسي أكد تأكيدا جازما أن السبب في القرارات الإدارية يعتبر ركنا قائما بذاته واعتبر العيب الذي يصيب القرار من هذا الجانب عيب مستقل بذاته ينتج عنه إلغاءه، على أساس اعتباره عيب من عيوب مشروعية القرار، وكسبب ووسيلة من أسباب ووسائل الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء[3].

الفرع الثاني : موقف القضاء المصري من السبب في القرار الإداري

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

[1] رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الماجيستر، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014/2013، ص144 .

[2] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 251 .

[3] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 48 .

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

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا أيضا بأنه : " من حيث القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون، وكذلك كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفا قانونيا، إذا لا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه ولما كان القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون قد صدر مخالفا للقانون ويتعين إلغاءه "[2].

وأما مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 19 مارس 1952 اعتبر ركن السبب ركنا أساسيا في جميع القرارات، حيث جاء فيه : "... فإذا تكشفت هذه الدعاوي – أي هذه الأسباب– بعد ذلك أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإذا ظهر أنها غير صحيحة ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وهو ركن السبب "[3] .

كما تؤيد محكمة القضاء الإداري ما أخذ به مجلس الدولة فيما يخص العيب الملازم لركن السبب، وذلك في حكمها الصادر في 8 ماي 1957 بقولها أنه " إذا لم يسبب القرار، ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسبيبه فإما أن تكون للإدارة سلطة اختيار السبب وعدم الإعلان عنه، وفي هذه الحالة لا توجد إمكانيات رقابة السبب، ولا تسير الرقابة إلا عن طريق تطبيق فكرة الباعث وإساءة استعمال السلطة، وإما أن يكون القانون حدد سببا معينا، وفي هذه الحالة يجب على القاضي إلغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب "[4].

هذا وقد أقرت كذلك المحكمة الإدارية العليا بوجوب وجود السبب كركن أساسي في القرار الإداري في قراراها الصادر بتاريخ 1958/07/12 بقولها : " القرار الإداري سواء أكان لازما تسبيبه

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 49 .
[2] مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 277 .
[3] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 249 .
[4] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 269 .

كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبيب لازما، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقا وحقا، أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفا قانونيا، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية، أو قانونية تحمل رجل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، وابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار "[1] .

فعلى هذا الأساس فإن القضاء المصري يجمع على أن ركن السبب هو ركنا مستقلا عن باقي الأركان الأخرى أي مستقل عن ركن الغاية والمحل، فإذا كان هذا عن استقلالية ركن السبب فما طبيعة العيب الملازم لركن السبب في نظر القضاء ؟ .

من خلال الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري فقد حصر الأسباب التي من أجلها يجوز طلب إلغاء القرار الإداري في الأوجه الأربعة وهي إما عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ولم يرد معها وجه خاص بانعدام الأسباب، وبالتالي فإن مجلس الدولة المصري لا يستطيع أن يلغي القرار لمجرد انعدام الأسباب، فهو في هذا الشأن يقرر أن عيب انعدام الأسباب لا يشكل عيبا قائما بذاته بل يندرج ضمن العيوب الأربعة السابقة، وهذا من استنتج من خلال أحكامه المختلفة طبقا لما نص عليه في قانونه في المادة العاشرة منه ظاهريا[2] .

ومثال ذلك حكمه الصادر في 19 مارس 1952 بقوله " ... أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام، كان القرار مشوبا بالانحراف وإساءة استعمال السلطة..."[3] .

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص23 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 51 .

[3] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 294 .

الفرع الثالث : موقف القضاء الجزائري من السبب في القرار الإداري

استقر القضاء الجزائري على أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري وأنه يكون خاضعا لرقابة القضاء من الناحية الواقعية والقانونية، بحيث أكد مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته على ضرورة استناد الإدارة في قراراتها سواء صدرت عن سلطة مقيدة أو تقديرية إلى أسباب صحيحة دائما، لأن حتى في هذه الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية فإنه يلزم ألا تتدخل إلا بالاستناد إلى قيام دواع واقعية معينة تكون هي التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، ومن غير المعقول قيام قرار إداري مجرد عن سببه وغير مستند إلى دواع واقعية محددة تدفع إلى إصداره[1] .

وهذا ما أخذت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في القرار الصادر بتاريخ 11 جويلية 1981 قي قضية المدعي " أ.ر " ضد والي ولاية الجزائر ورئيس دائرة بئر مراد رايس، حيث ألغى قضاء الغرفة الإدارية المذكورة بموجب هذا الحكم قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس الصادر في 29 ماي 1979، والذي قام بموجبه السيد " أ.ر " من إتمام سور حول فيلته الكائنة بنهج الإخوة جلالي، بئر خادم بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالأمن العام بالرغم من أن صاحب الفيلا المذكورة كان قد تحصل على رخصة بناء السور من رئيس بلدية بئر الخادم بتاريخ 28 أكتوبر 1978 وبموجب قرار صادر من نفس البلدية يتضمن رخصة البناء مؤرخ في 16 يناير 1979 فطعن صاحب الفيلا في قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 29 نوفمبر 1979، وبعد التحقيق أصدرت الغرفة الإدارية المذكورة قرارا قضائيا بتاريخ 11جويلية 1981 يقضي بإلغاء قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس المذكور لأن هذا القرار غير مؤسس وغير مستند إلى وقائع ثابتة وصحيحة تبرر اتخاذه، حيث لا يوجد وقائع تكون سبب في الإخلال بالأمن العام والنظام من جراء بناء هذا السور، وعلى إثر ذلك ونتيجة تخلف ركن السبب في هذا القرار وانعدامه قامت الغرفة بإلغاء هذا القرار[2] .

[1] مؤذن مامون، المرجع السابق، ص 53 .

[2] قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم 22236 الصادر بتاريخ 11جويلية 1986، نشرة القضاة، الجزائر، العدد 03 لشهر جويلية 1986، ص 73 و ما بعدها .

كما أكدت موقفها من ركن السبب أيضا في حكم صدر عنها بتاريخ 07 ديسمبر 1985 في قضية المدعي " ب.م.ش " ضد كل من وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني، حيث قضت الغرفة الإدارية نفسها بعدم الإلغاء لقرار المدير العام للأمن الوطني الصادر في 10 جويلية 1984 والمتضمن فصل السيد " ب.م.ش " بصفته عونا عاما للأمن الوطني لإخلاله الشديد والظاهر بواجب الطاعة الرئاسية بمناسبة القيام بمهام التزامات الوظيفة، وذلك أن طعن المدعى المذكور في القرار السيد "ب.م.ش" بموجب عريضة أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 15 نوفمبر 1984، حيث ثبت قضاء الغرفة الإدارية المذكورة الوجود المادي للوقائع القانونية للقرار التأديبي الصادر من طرف المدير العام للأمن الوطني أي وجود سبب صحيح تم على إثره إصدار القرار التأديبي، والمتضمن فصل المدعى السيد " ب.م.ش " من وظيفته باعتباره عون عاما للمن الوطني بشلف، وأن التكييف القانوني لهذه الوقائع صحيح وسليم من جميع عيوب عدم شرعية القرارات الإدارية[1] .

كما ألغى مجلس الدولة عدة قرارات نتيجة تخلف ركن السبب ومن بينها القرار الصادر في 1999/02/01 في قضية والي ولاية تلمسان ضد سلاخ ميلود، حيث أسس قضاءه على انعدام أسباب القرار الولائي القاضي بإقصاء المدعي من المستثمرة الفلاحية، فمجلس الدولة قال بوجود عيب السبب وأن ما تدعيه الإدارة من وجود تحريات عميقة قامت بها مصالح الأمن والإدارة تؤكد فيها أن المستأنف عليه كان له سلوك معادي للثورة التحريرية لا أساس له من الصحة، مادمت هذه الأخيرة لم تحدد ما إذا كانت هناك شهادات لشهود عيان يثبتون تورط السيد سلاخ ميلود أثناء الثورة التحريرية وإتيانه بسلوك ضد الثورة آنذاك، كما لم تحدد الإدارة من هي السلطات التي قامت بتلك التحريات وما هي المحاضر المحررة من طرفها، وإن تم تمكين السيد سلاخ ميلود من الإطلاع عليها ودحضها بالطرق القانونية عند الاقتضاء، وبالتالي اعتبر أن كل المبررات والأسباب المؤدية بالولاية إلى إصدار قرارها تعد في

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

حكم العدم وهي مجرد أقاويل لا تصلح كسبب لإصدار قرار إداري خاصة وأنها تمس بكرامة المستأنف عليه السيد سلاخ ميلود، ونتيجة لتخلف ركن السبب وانعدامه تم إلغاء هذا القرار من طرف المجلس[1].

أما بشأن طبيعة العيب الملازم لركن السبب فقد جاء موقف القضاء الجزائري مغاير تماما لموقف القضاء المصري، 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 أنه حكم بالإلغاء نتيجة تجاوز السلطة، دون أن يحدد ما يعنيه بتجاوز السلطة، وأي من العيوب يقصد : فهل هو عيب السبب، أو عدم الاختصاص، أو الانحراف في استعمال السلطة...

3- أو قد يحكم بالإلغاء بناءا على انعدام الأساس القانوني، والذي في الغالب من الأحيان يعني به مخالفة القانون، حتى وإن كان العيب هو انعدام السبب، أو عدم الاختصاص...[2] .

وهذا ما جاء في قرار الغرفة الإدارية الصادر في : 1985/12/07 : " إن الشروط التي تفرضها الإدارة للمشاركة في مسابقة أعلنت عنها لمتابعة دروس تكوينية ومتخصصة في تأهيل لممارسة بعد انتهائها لوظيفة معينة، تعتبر شروطا سابقة عن قبولها ملف المترشح، ومن ثم فاسخة متى تخلفت، ولما سمحت له بالمشاركة في المسابقة ونطقت بنجاحه وقبلته نهائيا، فإنها تكون بذلك قد أنشأت له حقوق مكتسبة لا تستطيع بعد ذلك لسبب خضوعها للاختصاص المقيد مراجعة قرارها الأول وإصدار قرار شطبه...

ولهذه الأسباب ... يعتبر قرارها مشوبا بعيب تجاوز السلطة ويستوجب القضاء بإبطاله "[3] .

[1] لحسن بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها .

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص24 .

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

إذ العيب واضح في هذا القرار وهو مخالفة القانون لأنه 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[1] .

و قرار الغرفة الإدارية الصادر في : 1989/02/25 : " من المقرر قانونا أن حالات منع منح سحب رخصة الاستغلال مقررة قانونا، وعلى سبيل الحصر .

ومن ثم فإن المقرر المتضمن سحب رخصة مخزن المشروبات من الفئة الثانية دون الاعتياد على أي حالة من الحالات المنصوص عليها قانونا يعد منعدم الأساس القانوني .

ومتى كان ذلك استوجب إبطال المقرر المطعون فيه، من الحالات المنصوص عليها قانونا "[2].

إذ في هذا القرار الذي هو بصدد السلطة المقيدة للإدارة، والتي يترتب على مخالفتها للأسباب المحددة قانونا 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 القرار... "، دون أن يحدد صراحة عيب محدد – الخطأ في التكييف القانوني الصحيح – الذي أدرجه القضاء المقارن ضمن عيب السبب، الذي هو محدد قانونا في هذه القضية[3] .

وكذلك في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 1990/04/21 : " من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه.

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص26 .

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

[3] يعيش تمام أمال، المرجع السابق، ص 25 .

ومن ثم فإن قرار فصل الطاعن – في قضية الحال – متخذ دون احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة .

ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه "[1].

ويفهم من هذه القضايا أن القضاء الجزائري لا يهمه البحث في السند أو السبب أو العيب الذي استخلص منه نتيجة حكمه، بقدر ما يهمه إلغاء القرار، ودون العناء والبحث عن السبب المحدد على وجه التدقيق، إذ لم يبحث فيما اختلف فيه الفقه، واكتفى بالحكم على إلغاء القرار متى رأى داعي وسبب قانوني لذلك، بناءا على تجاوز السلطة في الغالب، أو انعدام الأساس القانوني أحيانا أخرى مما يجعله يدرج عيب السبب ضمن مخالفة القانون، دون التطرق لنوع العيب على وجه التدقيق[2] .

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

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص25 .

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري وإثبات عيبه

لقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن السبب يلعب دور هام في بناء القرارات الإدارية، ولهذا فقد أخضعه القضاء لرقابته باعتباره أحد الأركان التي يشكل تخلفها وجها للإلغاء في نظره نتيجة لعدم المشروعية وبالتالي يبطل القرار.

فرقابة القضاء الإداري تعد من الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، ولهذا لم يقف دور القاضي الإداري إلى وجوب فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سببا لقراراتها، وصحة تكييفها القانوني بل تعداه إلى بحث مدى أهمية وخطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين الإجراء المتخذ على أساسه[1]، ومما لا شك فيه أن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري نفسه يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب، لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملما بأسباب القرار حتى يستطيع أن يبسط رقابتها عليها[2] .

كما أن للإثبات أهمية بالغة للكشف عن العيب الذي يصيب ركن السبب في القرار الإداري خاصة في تحديد على من يقع عبء الإثبات وكيفية إثباته.

وعليه سنتناول في هذا الفصل الثاني نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني إثبات عيب السبب.

[1] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 71 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 79 .

المبحث الأول

نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري

استقر القضاء الإداري المقارن على ممارسة رقابته على السبب في القرار الإداري بجميع مستويات هذه الرقابة التي حددها في أحكامه[1]، وقد تطورت الرقابة من رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها إلى رقابة الوصف القانوني لتلك الوقائع من حيث مدى صحة وصف الإدارة لها ومدى تطابق هذا الوصف مع القانون، وأخيرا وصلت الرقابة على سبب القرار الإداري إلى أقصى مدى، حيث ذهب القضاء في أحوال استثنائية إلى إسباغ رقابته على أهمية وخطورة السبب، أو مدى التناسب بينه وبين محل القرار، وهو ما يسمى برقابة الملاءمة[2] .

وعليه سنتطرق إلى هذه المستويات الثلاث من الرقابة من خلال ثلاث مطالب، في المطلب الأول نتطرق إلى رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية، وفي المطلب الثاني إلى رقابة الوصف القانوني للوقائع، وفي المطلب الثالث إلى رقابة الملاءمة .

المطلب الأول

رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية

إن أول درجة من درجات رقابة القاضي للسبب في القرار الإداري هي رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية، وهي تمثل الحد الأدنى للرقابة القضائية في هذا المجال ويخضع لها كل قرار إداري، فسواء كانت سلطة الإدارة مقيدة بأسباب محددة للقرار أو كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إختيار أسباب قراراتها وهو الأصل، ففي كل الحالات تخضع تلك الأسباب لرقابة قاضي الإلغاء من حيث توافرها في عالم الواقع المادي، فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة إنتفاء أو عدم صحة السبب[3] .

---

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الأردن، 2010، ص 337 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 247 .

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 204 .

وعليه سنتناول مفهوم الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية في الفرع الأول، ورقابة القضاء الإداري المقارن من صحة الوقائع من الناحية المادية في الفرع الثاني

الفرع الأول : مفهوم الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية

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[1] .

فالقاضي الإداري يفرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي إستندت إليها الإدارة في إصدار قرارها باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي دافع إصداره، ومن ثم يقع القرار باطل إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصداره من وقائع[2].

ولا يكفي لصحة القرار الإداري أن تكون الوقائع التي يستند إليها موجودة، بل يجب أن تبقى تلك الوقائع قائمة لحين إصدار القرار، إضافة إلى ضرورة أن تكون تلك الوقائع محددة بدقة، فلا يقوم سندا صحيحا للقرار الإداري الوقائع الغامضة أو المرسلة دون تحديد، كما يشترط في تلك الوقائع أن تكون مشروعة عند البحث في الشروط الواجب توافرها لصحة سبب القرار الإداري[3].

كما لا يكفي مجرد قيام الوقائع المادية في عنصر السبب لتبريره وإنما يتعين أن يكون المدعي مسؤولا عنها، فإذا اتضح أن الوقائع المنسوبة إليه والتي قام عليها القرار المطعون فيه غير صحيحة إما لعدم صحة واقعيتها أو لعدم مسؤولية المدعي شخصيا عنها، يكون القرار المذكور في هذه الحالة قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه[4].

---

[1] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 06 .

[2] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 380.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 248.

[4] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2003، ص320.

فرقابة القضاء الإداري لصحة وجود الوقائع المادية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجوده ماديا لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب[1].

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 للوقائع، فهي تمثل درجة المستوى العادي أو الطبيعي من مستويات الرقابة التي تخضع له كافة القرارات الإدارية، حيث يتسنى للقضاء الإداري في حال مخالفة الإدارة الوصف القانوني الصحيح للوقائع، الحكم بإلغاء القرار الإداري[2].

كما أن 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 الواقعة لا يكون بالنظر إليها في العام، وإنما يكون بالتصدي لها بحسب الحالة التي تكون فيها، إذن فهو تقدير خاص لكل واقعة[3].

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على صحة الوقائع من الناحية المادية

تقتضي رقابة القضاء الإداري المقارن على صحة الوقائع 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

[1] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص92.

[2] يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة – دراسة مقارنة –، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012، ص151.

[3] السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة الخامسة، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 1963، ص106.

وقائع لا أساس لها في القانون، تعتبر بمثابة وقائع مادية تذرعت بها الإدارة لإصدار قراراتها في إطار ما تتمتع به من سلطة تقديرية[1].

وعليه سنحاول التعرف على أشهر تطبيقات القضاء الإداري المقارن لحالات عدم صحة الوقائع من الناحية المادية

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي

لقد مر مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق رقابته على عدم صحة الوقائع من الناحية المادية عبر مراحل، حيث تحول من مرحلة الامتناع عن الرقابة المادية للوقائع المبررة لاتخاذ القرار المكون لركن السبب فيه، إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم " مونو Monod " سنة 1907، بحيث تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار إداري بإحالة الطاعن على المعاش بناءا على طلبه، وقيام الطاعن لإنكار تقديمه لهذا الطلب، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة أوضحت أن قرارها اتخذ بناءا على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها[2].

وفي قرار آخر له في قضية " ديسي Dessay " سنة 1910 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[3].

وكذلك من أشهر تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لحالة انعدام الوجود المادي للوقائع، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 14 جانفي 1916 في قضية " كامينو Camino " حيث ألغى مجلس الدولة القرار الصادر من عامل العمالة prefet القاضي بتوقيف رئيس بلدية هاندي henday تطبيقا لقانون 08 جويلية 1908 المتعلق بحالات توقيف وفصل رؤساء البلديات، وذلك نظرا لانعدام الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى رئيس البلدية المذكورة، وهي واقعة عدم القيام بإجراءات الاحترام اللازمة لتنظيم جنازة معينة، حيث ثبت من وثائق الملف والتحقيق

[1] يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق، ص 152.

[2] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري, مرجع سابق، ص 125.

[3] خليفي محمد، مرجع سابق، ص161.

انعدام هذه الوقائع تماما، ويعتبر حكم كامينو هذا من أشهر وأقدم الأحكام القضائية التي قرر فيها قضاء مجلس الدولة رقابته على الوجود المادي للوقائع في القرارات الإدارية[1].

ثانيا : تطبيقات القضاء الإداري المصري

لقد عمل القضاء الإداري المصري أيضا على فرض رقابته على الوقائع المادية بعد أن أعلنت محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا بمصر حقهما واختصاصهما بمراقبة الوجود المادي للوقائع، وقد شملت هذه الرقابة جميع ميادين النشاط الإداري، وخاصة المجال التأديبي وقرارات الفصل عن غير الطريق التأديبي، وفي نطاق قرارات الضبط المتعلقة بحماية النظام العام، وقرارات إبعاد الأجانب أو الترخيص بالإقامة[2].

ومن أبرز تطبيقات القضاء الإداري المصري في رقابته على الوقائع المادية، نجد قرار مجلس الدولة المصري الصادر في 1949/10/24 حيث قام بإلغاء القرار الصادر بإحالة موظف على الإستداع بحجة مرضه إذ ثبت أن الموظف عند صدور هذا القرار لم يكن مريضا، بل كان يزاول عمله، فغياب الوجود المادي للواقعة التي بني عليها القرار الخاص بالإحالة على الإستداع جعلت مجلس الدولة يلغيه[3].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في المجال التأديبي بأنه : " ومن حيث أن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها، فإذا لم يثبت في حقه شيء من ذلك كان القرار الصادر بمجازاته فاقدا لوجود الوقائع المادية وبالتالي فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفا للقانون، حيث أن الحكم الصادر في 1968/12/28 والذي اعتبرت فيه المحكمة أن الوقائع المادية المنسوبة إلى المدعي أثناء بعثته لا تعتبر إخلالا منه بواجباته أو خروجا على مقتضياتها، وعليه فإن القرار المطعون فيه الصادر بمجازاته بالخصم من مرتبه يكون فاقد لركن السبب بسبب انعدام وجود الوقائع المادية التي بني عليها القرار وهو الأمر الذي يتعين معه إلغاءه "[4].

---

[1] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص549 ومابعدها.

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص88.

[3] سليمان محمد الطماوي، النظريات العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص56.

[4] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 251 ومابعدها.

وفي تأكيد من محكمة القضاء الإداري على خضوع الوجود المادي للوقائع لرقابة القضاء، ذهبت إلى أنه : " يتعين على الجهة الإدارية أن تفصح عن الأسباب التي صدر القرار المطعون فيه استنادا إليها، وأن تقدم المستندات اللازمة وأن تقيم الدليل على أن تلك الأسباب المؤيدة بالمستندات هي الأسباب الصحيحة التي دعت الإدارة إلى إصدار القرار المطعون فيه، فإذا امتنعت الجهة الإدارية عن تقديم الأسباب رغم طلبها منها، ولم يكن ثابتا من ملف خدمة المدعى وأوراق الدعوى الأخرى، أن إنهاء خدمته كان بسبب عجزه وعدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة، لأسباب قدرت خطورتها الإدارة، لعدم إنتاجه وشذوذه الخلقي... إذا لم يثبت ما تقدم استنادا إلى وقائع صحيحة مستمدة من أصول لها وجود ثابت بالأوراق، يكون هذا القرار قد قام على غير سبب مبرر له، وهو ركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفا قانونيا "[1] .

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري الجزائري فقد راقب هو الأخر الوجود المادي للوقائع الدافعة لإصدار القرار الإداري، بحيث شملت هذه الرقابة كافة ميادين النشاط الإداري، وبخاصة مجال القرارات التأديبية وتلك الماسة بالحقوق والحريات العامة .

وعليه فإن من تطبيقات هذه الرقابة في القضاء الإداري الجزائري، نجد أن المجلس الأعلى قد كشف في كثير من الحالات عن عدم صحة الوقائع المادية أثناء بسط رقابته على بعض القرارات المطعون فيها، نذكر منها على سبيل المثال فيما يخص مجال التأديب إلغائه لقرار إداري صادر في حق مدير أحد المستشفيات بعد أن تم عزله وإقصاءه من وظيفته بسبب ارتكابه خطأ أدى إلى اضطراب المرفق حسب قول الجهة المصدرة للقرار، وبعد فحص المجلس لوقائع القضية تبين له عدم ثبوت هذه الوقائع التي نسبت إلى المدير المعزول، وأن القرار الصادر يقوم على وقائع مادية لا أساس لها من الصحة، مما يجعل معها انعدام السبب ومن تم أصدر المجلس قراره بالإلغاء القرار بتاريخ 1968/09/13.[2]

كذلك حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية الصادرة بتاريخ 1981/07/11 في ملف القضية رقم 22236، قضية " أ.ر " ضد والي ولاية الجزائر ورئيس دائرة بئر مراد رايس، حيث

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص249.

[2] مؤذن مامون ، مرجع سابق، ص 87.

ألغى قضاء الغرفة الإدارية المذكورة بموجب هذا الحكم قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس الصادر في 29 ماي 1979، نتيجة غياب الوقائع المادية، وهو ما تم التفصيل فيه في الفصل الأول سابقا[1].

ومما جاء أيضا في قرار مجلس الدولة الصادر في 1999/02/01 في قضية ضد والي ولاية تلمسان، حيث جاء في عريضة الاستئناف المقدمة من الوالي أن المستأنف عليه قد حصل على استفادة من قطعة أرض فلاحية، إلا أنه بعد تحريات عميقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها المؤسسات الأمنية والإدارية والسياسية اتضح أنه كان له سلوك معاد للثورة التحريرية،فاتخذ السيد الوالي ضده هو وآخرون أمثاله، قرارات تتضمن إلغاء استفادتهم من القطع الفلاحية التي تحصلوا عليها، واستند الإستئناف على كون القرار المطعون فيه اعتبر بأن السيد والي ولاية تلمسان قد خرق القانون 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 في حين أن الولاية بصفتها مؤسسة تابعة للدولة تؤكد بأن المستأنف عليه لا يستحق استفادة ويتعين حذفه من قائمة المستفدين...

وعليه من حيث الموضوع :

حيث أن الاستئناف يهدف إلى إلغاء القرار المستأنف فيه، والقضاء من جديد برفض دعوى المدعي الرامية إلى إلغاء القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معللا ومدعما بأدلة كافية على ما ينسبه إلى المستأنف عليه، مما يجعله منعدم الأساس[2].

وكما جاء أيضا في حكم مجلس الدولة الجزائري الصادر2000/01/31 : " ... وحيث أن قضاة الدرجة الأولى قدد عللوا قرارهم بإلغاء المقرر المتخذ من الوالي السابق الإشارة إليه أنه مجرد من ذكر أي سبب يؤدي إلى القول بأنه غير شرعي.

وحيث بالفعل بالرجوع إلى المقرر موضوع الإستئناف لم يذكر ضمن طياته سبب اتخاذ قرار إلغاءه مقرره حتى يتسنى للمستأنف عليه من الإطلاع عليه وإبداء ملاحظاته بشأنه ... كان عليه أن يسبب قراره حتى يتمكن المعنيون من الإطلاع المسبق على الأسباب المؤدية لتوقيع هذا الجزاء..."[3] .

[1] أنظر تفاصيل القضية في الفصل الأول من المذكرة، ص 37 .

[2] لحسن بن الشيخ اث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 25 ومابعدها .

[3] لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 103.

المطلب الثاني

رقابة الوصف القانوني للوقائع

لا تقف رقابة القضاء الإداري لسبب القرار الإداري عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب، بل تشمل أيضا رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، بمعنى أنه لو ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا ولكن اتضح له أن الإدارة لم تعط للوقائع الوصف القانوني أو التكييف القانوني الصحيح فإن القاضي يعتبر سبب القرار معيبا ويقوم بإلغاء القرار[1].

وعليه سنتطرق في هذا المطلب الثاني أولا إلى مفهوم الوصف القانوني للوقائع كفرع الأول، وإلى رقابة القضاء الإداري المقارن على الوصف القانوني للوقائع في الفرع الثاني

الفرع الأول : مفهوم الوصف القانوني

لم يكن الوصف القانوني خاضع لرقابة القضاء، حيث كان في فترة من الزمن يعتبر مسألة وقائع لا مسألة قانون، لذا فلم يكن من الجائز إخضاعه لرقابة قضاء تجاوز السلطة، أما في الوقت الحاضر فقد اعتبر مسألة قانونية أو عمل قانوني، ومنه فهو عملية تفسير للقانون تفرض التوصل إلى عملية تطبيقه على الواقعة، ولم يعد لوصف عملية التكييف هذه بأنها مسألة وقائع أو قانون أي قيمة تذكر، وذلك لأن قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر والجزائر ومن سار على نهجهم أصبحا قضاء وقائع وقانون في آن واحد[2].

فعملية التكييف القانوني للوقائع، هي إعطاء الواقعة الثابتة لدى الإدارة اسما أو عنوانا يحدد موضعها، داخل نطاق قاعدة القانون التي يراد تطبيقها، أو إدخالها ضمن الطائفة القانونية من المراكز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون، فمسألة التكييف القانوني للوقائع لا تخرج عن عملية إرجاع أو إدخال الواقعة بعد عزلها من محيطها، ضمن الإطار الذي تشمله القاعدة القانونية، وبالمقابل فهي تخصيص للقاعدة القانونية وإعطائها معنى محددا يسمح لها بتأطير تلك الواقعة[3].

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص384.

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص92.

[3] خليفي محمد، مرجع سابق، ص164 وما بعدها.

ويمكن القول أن القاضي يبحث في هذه العملية عما إذا كانت الإدارة قد استنفذت في طبيعة الواقعة أساسا جديا وحجة كاملة لصالح الموقف الذي اتخذته، وعما إذا كانت الحلول التي أعطيت غير متعارضة مع القواعد القانونية[1]، ودور القاضي في الرقابة على الوصف القانوني للوقائع لا يقتصر على ظاهر النصوص القانونية بل توسع في الدوافع المعنوية لرجل الإدارة في إصدار قراره، وذلك من خلال البحث عن تناسب و تطابق الوصف القانوني مع الوقائع المبني عليها القرار[2].

وإذا كانت القاعدة العامة التي استقر عليها القضاء الإداري، خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء على تكييفها ووصفها القانوني، إلا أنه يرد على تلك القاعدة استثناء هام، مفاده انحصار تلك الرقابة عن بعض القرارات حيث تقف الرقابة عليها عند حد التأكد من الوجود المادي للوقائع فقط، وذلك لاعتبارات تقتضيها الطبيعة الخاصة لتلك القرارات، ويمكن رد القرارات التي يمتنع القضاء عن مراقبة وصفها القانوني إلى طائفتين من القرارات هي القرارات المتصلة بمسائل فنية، أو بعض قرارات الضبط الإداري[3].

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على الوصف القانوني للوقائع

تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على الوصف القانوني للوقائع وهو ما سنتعرف عليه في هذا الفرع من خلال أشهر تطبيقات هذه الرقابة في كل من القضاء الفرنسي، القضاء المصري والقضاء الجزائري

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي

من أهم وأشهر تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي التي تقرر مبدأ الرقابة القضائية على عملية الوصف القانوني للوقائع، حكم مجلس الدولة الفرنسي جوميل Gomel عام 1914،

[1] يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق، ص165.

[2] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 55.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص258.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة رفضت التصريح ببناء عقار في أحد ميادين باريس على اعتبار أنه من المناطق الأثرية التي فرض القانون على البناء فيها بعض القيود حماية لها، فطعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة الذي أنكر على هذا الميدان الصفة الأثرية وقضى بإلغاء القرار[1].

ويعتبر حكم جوميل هذا من أول وأشهر أحكام قضاء مجلس الدولة التي قررت مبدأ الرقابة القضائية على عملية الوصف القانوني للوقائع، وعلى إثره تواترت وتكاثرت أحكام هذا القضاء التي تقرر ترسيخ هذا المبدأ وتحديد أساليب ومناهج وحدود الرقابة القضائية على عملية الوصف القانوني للوقائع[2]، هذا المبدأ الذي توجد له استثناءات بحيث رفض مجلس الدولة الفرنسي لاعتبارات عملية مراقبة تكييف الإدارة للوقائع بحيث اقتصر دوره في هذه الحالات على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون التطرق إلى بحث صحة التكييف الذي أضفته الإدارة عليها، ومن بين هذه القرارات نذكر قرارات الضبط الإداري التي تتصل بسلامة الدولة والمحافظة على أمنها وتتعلق أساسا بقرارات تنظيم النشاط وإقامة الأجانب والجمعيات الأجنبية والمطبوعات الأجنبية، كذلك حالة القرارات الإدارية الصادرة في ظل الأحوال الاستثنائية مثل القرارات الصادرة في حالات الأزمات، والقرارات الصادرة في ظل حالة الطوارئ[3]، بالإضافة إلى حالة القرارات الإدارية التي تتضمن على وقائع فنية ودقيقة جدا يصعب على قضاء مجلس الدولة تحليلها وفحصها ومراقبتها من الناحية الفنية والعلمية مثال مكونات مادة صيدلية أو طبية سامة[4].

ثانيا : تطبيقات القضاء المصري

إن أحكام القضاء المصري مستقرة على إعطاء القاضي سلطة رقابة الوصف القانوني للوقائع وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى أنه : " إذا أقامت الإدارة قرارها على أسباب

[1] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص426.

[2] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 552.

[3] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 100.

[4] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص554.

معينة، فإن للقضاء في سبيل إعمال رقابته على هذا القرار، أن يمحص هذه الأسباب لمعرفة ما إذا كانت تتفق مع حكم القانون أم أنها تخالفه، وأن القرار الإداري يكون مفتقدا لركن السبب إذا كانت النتيجة التي انتهت إليها الإدارة مستخلصة من أصول موجودة لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها، لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون[1].

وتأكيدا لاتجاه المحكمة الإدارية العليا في إخضاع وصف الوقائع لرقابة القضاء، مدت المحكمة هذه الدرجة من درجات الرقابة إلى مجال هام من مجالات الضبط الإداري وهو قرارات الإعتقال التي تصدرها الإدارة في ظل قانون الطوارئ الذي أعيد العمل به في مصر منذ عام 1981 على إثر حادث المنصة الذي أغتيل فيه رئيس الجمهورية المصري وآخرين حيث ذهبت إلى أنه " لئن كان لرئيس الجمهورية أو من يفوضه سلطة اعتقال الأشخاص خلال فترة الطوارئ، إلا أن ذلك مقيد بأن يثبت بدليل جدي أن المعتقل من المشتبه فيهم، أو من الخطرين على الأمن والنظام وبذلك يظل هذا النظام استثنائي مقيدا بما نص عليه القانون ذاته، مما يعني أن يكون لقرار الاعتقال سبب يقوم عليه، ومتى كان ذلك فإن رقابة القضاء الإداري تمتد للتحقق من مدى صحة الحالة الواقعية المادية أو القانونية التي تكون ركن السبب في قرار الاعتقال، وتجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار، مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة في الأوراق تنتجها ماديا أو قانونيا "[2]

ومن أشهر التطبيقات التي لم يفرض فيها القضاء الإداري المصري رقابته على الوصف القانوني للوقائع، تقدير درجات الامتحان حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن التصحيح وتقدير درجات الإجابة عملية فنية بحتة، لا يجوز قانونا أن تخضع لرقابة القضاء الإداري، حتى لا يؤدي ذلك إلى التدخل في أمور فنية تقديرية، هي من اختصاص الجهات الإدارية التي لا يجوز لهذه المحكمة أن تحل فيها محل الإدارة[3].

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 386.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 257 .

[3] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص387.

لقد سار القضاء الإداري الجزائري على خطى القضاء الفرنسي و المصري، ولم يتوقف عند التأكد من صحة الوقائع من الناحية المادية، وإنما تعدت رقابته إلى مدى صحة الوصف القانوني لهذه الوقائع وهذا ما يبرز من خلال قراراته القضائية المتعددة .

ونذكر على سبيل المثال قرار المجلس القاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن المحافظة بتاريخ 1965/07/16 في قضية " توماورن Thomaron " والذي تدور وقائعه في إصدار محافظ الجزائر قرار يقضي بتأميم أملاك السيد " توماورن Thomaron " وهذا تطبيقا للمرسوم الصادر في أكتوبر 1963 الذي يجيز تأميم الإستغلالات الزراعية العائدة للأجانب، إلا أن الأملاك التي يملكها السيد " توماورن Thomaron " هي أملاك مخصصة للاستعمال السكني وليس الزراعي، وعلى إثر خطأ المحافظ في التكييف قام المجلس بإلغاء قراره القاضي بتأميم ممتلكات الطاعن[1].

كما قضى مجلس الدولة الجزائري في الوصف القانوني للوقائع مسألة تتعلق بتكييف الخطأ المهني، حيث نجد أن النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية لم تحصر الأخطاء المهنية عكس العقوبات التأديبية تطبيقا لمبدأ شرعية العقوبة، بحيث تتلخص وقائع القضية في قيام مدير القطاع الصحي بتغزيرت 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 ارتكابها خطأ مهني متمثل في عدم طاعة الرئيس، والمتضمن عدم تسليم المدعى عليها مفاتيح الشقة التابعة للخدمة، إلا أن مجلس الدولة قضى : " بأن رفض تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة التوبيخ، وأن هذه العقوبة تعسفية وغير شرعية، وعليه يتم تأييد القرار المستأنف، حيث أن قضاة الموضوع قدروا الوقائع تقديرا سليما لذا يتعين تأييد القرار المستأنف ورفض الاستئناف لعدم تأسيسه "[2] .

وكذلك القرار الصادر من مجلس الدولة بتاريخ 2003/02/25 رقم 7462 في قضية "س.ر" ضد مديرية التربية لولاية سطيف والتي تدور وقائعه حول عزل موظف أثناء العطلة المرضية حيث أن المدعي " س.ر " طعن بالبطلان في القرار الصادر عن مديرية التربية لولاية سطيف بتاريخ 1999/11/09 المتضمن عزله من منصب عمله، الطعن المرفوض من طرف قضاة الدرجة الأولى

[1] أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، دون سنة نشر، ص198 .

[2] خليفي محمد، مرجع سابق، ص 168 .

بموجب القرار المستأنف فيه، حيث دفع لتبرير استئنافه أن حالة التخلي عن المنصب المحتج بها من طرف المدعي عليه غير ثابتة وبالتالي القرار المتضمن عزله على أساس التخلي عن المنصب مخالف للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون أي عدم التكييف الصحيح للوقائع، حيث أنه اعتبر قرار العزل المتخذ من خلال عطلة مرضية شرعية قرارا مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه والذي أساءت فيه الإدارة تقدير الوقائع وتطبيق القانون من طرف المجلس[1].

وفيما يخص موقف القضاء الجزائري من الاستثناءات الواردة على مبدأ خضوع الوصف القانوني للوقائع، نجد أن القضاء الجزائري قد عمل بدوره على إبعاد الأمور الفنية والعلمية من مجال رقابة الوصف القانوني، وهذا ما يؤكده قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 66960 الصادر في 1990/04/21 الذي جاء في ملخصه : " من المستقر عليه قضاء أن القاضي الإداري غير مؤهل بمراقبة مسح ملاءمة اختيار الإدارة للأراضي محل نزع الملكية قصد إنجاز مشروع ذي منفعة عامة .

ومن ثم فإن النعي على القرار الإداري المطعون فيه بأن صفة المنفعة العامة غير مقدرة، في غير محله ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن .

حيث أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة الضبط للمحكمة العليا بتاريخ 1988/06/01 طعن الفريق " غ " بالبطلان في المقرر الصادر من والي ولاية البويرة بتاريخ 1988/01/12 الذي أمر بنزع ملكية قطعة أرض منهم لصالح بلدية ... لبناء 500 مسكن، مساحة هذه الأرض قدرت بسبعة هكتارات .

حيث أن الطاعنين أثاروا ضد المقرر وجهين يوضحان من جهة أن صفة المنفعة العامة غير محددة وكان بإمكانه تشييد 500 مسكن فوق قطعة أرض مجاورة لأرض الطاعنين دون المساس بملكيتهم، ومن جهة أخرى لم يتم تبليغ الطاعنين لا من طرف الولاية، ولا من طرف المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ هذا القرار.

[1] قرار مجلس الدولة الجزائري، رقم 7462، الصادر في 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، لسنة 2004 ، ص166 .

حيث أن والي البويرة ذكر في مذكرته المودعة في 1988/07/11 بأنه تم اختيار أراضي الطاعنين من طرف لجنة تقنية، وأن أعضاء المجلس الشعبي البلدي قد تدللوا، واخذوا بعين الاعتبار الاحتياجات العائلية وعلى ضوء ذلك صدر المطعون فيه ...

حيث أنه فيما يخص اختيار قطع الأراضي محل نزع الملكية فإن القاضي الإداري غير مؤهل بمراقبة مدى اختيار الإدارة للأراضي محل نزع الملكية قصد إنجاز المشروع ذي المنفعة، وبهذا يتعين رفض طعن الفريق " غ " لأنه غير مؤسس "[1] .

المطلب الثالث

رقابة الملاءمة

إذا كان الأصل العام في الرقابة القضائية هو قصرها على التأكد من الوجود المادي للوقائع المكونة لسبب القرار وصحة الوصف القانوني لها أو ما يسمى بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع، إلا أن هذه القاعدة طرأ عليها استثناء هام أصبح بمقتضاه يجوز للقاضي الإداري مد نطاق رقابته إلى تقدير مدى ملاءمة إصدار القرار الإداري، أي تقدير التناسب بين خطورة القرار الإداري والأسباب الدافعة لإصداره[2] .

وهو ما سنتناوله من خلال الفرعين الآتيين، الأول نتطرق فيه إلى مفهوم رقابة الملاءمة والثاني إلى رقابة القضاء الإداري المقارن على ملاءمة القرار للوقائع

الفرع الأول : مفهوم رقابة الملاءمة

في هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجاتها على الإطلاق ومعنى رقابة الملاءمة هو رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، أو بمعنى أخر القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار وهل الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار، وواضح أن القاضي يتدخل هنا في نطاق محضور عليه أصلا، لأن تقدير

[1] قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليارقم 66960 الصادر في 1990/04/21، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، سنة 1990، ص 158 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 262 .

مضمون القرار بالنظر لأهمية السبب هي مسألة تدخل في نطاق السلطة الإستنسابية أو التقديرية للإدارة حسب الأصل العام، فالقاعدة أن القاضي يقف في رقابته على سبب القرار عند المرحلتين السابقتين فقط أي رقابة مادية الوقائع ورقابة وصفها القانوني ولا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، لأن هذا هو نطاق الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة[1].

ولكن برغم ذلك فقد ظهرت عوامل وظروف أدت إلى اتساع نطاق الرقابة القضائية، مما أدى بمجلس الدولة الفرنسي ومن تم المصري وبعدهما القضاء الإداري الجزائري إلى عدم حصر هذه الرقابة في بحث الأسباب القانونية للقرار، وإنما أعطى هؤلاء لأنفسهم حق مراقبة ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير القرار وما إذا كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه، وأكثر ما يظهر ذلك في مجال الحريات العامة وفي سلطة التأديب في مواجهة الموظفين وبالتالي يكون القضاء قد وصل بمراقبته إلى حد رقابة الملاءمة[2] .

ونظرا لأن هذا التوسع في الرقابة القضائية هو بمثابة استثناء من القاعدة العامة، فإنه يمارسه في نطاق ضيق بحيث تقتصر الرقابة على مدى ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها على فئة محددة من القرارات الإدارية، وهي تلك التي تتعلق بالحريات العامة، أو تحمل جزاءا تأديبيا، ومرجع ذلك ما تتمتع به طبيعة هذه القرارات من خطورة وأهمية خاصة[3]، وكذلك لحساسية هذه الحالات واتصالها بمصالح جوهرية للأفراد مما جعل القضاء يذهب بعيدا في رقابته للسبب إلى حد إدخال بعض عناصر السلطة التقديرية إلى حقل المشروعية[4] .

وعليه فإن رقابة الملاءمة تقف عند الحدود الفاصلة بين عمل القضاء وعمل الإدارة، فتخرج السلطة التقديرية المقررة للإدارة من نطاق المشروعية المحظور على القضاء التدخل فيها إلى نطاق عدم المشروعية فتخضعها لرقابتها، وبهذا يكون القضاء الإداري قد أضعف قيدا من أهم القيود التي ترد على مبدأ المشروعية ألا وهو السلطة التقديرية[5] .

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 211 وما بعدها .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 108 ومابعدها .

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004، ص 262.

[4] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 212 .

[5] محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، دون سنة نشر، ص 104 .

الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري المقارن على ملاءمة القرار للوقائع

بموجب التطور الهام في القضاء الإداري أصبح من اختصاص القاضي مراقبة تقدير الإدارة لخطورة وأهمية ما بنت عليه قرارها من أسباب دون أن يعد ذلك تدخلا منه في أعمال الإدارة، ويظهر ذلك خاصة في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع من خلال أهم تطبيقاته .

أولا : تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي

لقد أعطى مجلس الدولة الفرنسي لنفسه الحق في أن يقدر أهمية الوقائع وينظر في تلاؤمها مع القرار الذي صدر على أساسها وذلك عندما تكون الملاءمة شرطا من شروط المشروعية يتعين بحثه للتحقق من وجودها، وتركزت أحكام المجلس في هذا الشأن على القرارات المتعلقة بالحريات العامة على وجه الخصوص حيث قضى في أحد أحكامه بإلغاء القرار لأنه تبين أن إجراء الضبط الإداري الذي ذهبت إليه الإدارة كان غير متناسب في شدته مع الظروف التي صدر على إثرها، وأن جزاء أقل شدة كان يكفي لمواجهة ما كان يوجد من تهديد للأمن العام[1].

كذلك من أشهر تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، حكمه الصادر بتاريخ 19 ماي 1933 في قضية بن " جامين Benjamin " الذي قضى فيه بإلغاء قرار رئيس بلدية "Nevres" الذي منع السيد بن جامين من إلقاء محاضرة عامة في اجتماع عام بحجة أن هذا الاجتماع العام والمحاضرة العامة تهدد الأمن العام، فلما بسط قضاء مجلس الدولة رقابته على مسألة تقدير مدى خطورة هذا التجمع والمحاضرة العامة على النظام العام، اكتشف وقرر أنها لا تشكل خطرا وتهديدا على النظام العام لأن رئيس البلدية يملك من الوسائل والإمكانيات الأمنية ما يؤهله إلى تنظيم هذا التجمع والمحاضرة العامة بدون الإخلال بالنظام العام[2] .

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص389 .

[2] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 557 .

كما قضى أيضا بإلغاء قرار نزع أرض مملوكة ملكية خاصة لبناء مطار بعد أن رأى أن بناء المطار في هذه الأرض بالذات لا يتناسب مع الاحتياجات والاعتبارات الاقتصادية للمنطقة، وذلك بموجب حكمه الصادر في 1973/10/16 في قضية " غراسا Grassin "[1] .

ثانيا : تطبيقات القضاء المصري

لقد اعترف لمجلس الدولة المصري لنفسه بحق رقابة ملاءمة القرار الإداري للوقائع وكان أول الأحكام الذي أقر هذا المبدأ الجديد في مجال تأديب الموظفين هو حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1961/11/11 حيث قالت المحكمة أنه : " لئن كان للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى – إلا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ...وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبا بالغلو فيخرج التقدير عن المشروعية ونطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة..."[2] .

وفي مجال الحريات العامة تقول محكمة القضاء الإداري : " وإن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، والتي من أجلها تتدخل لإصدار قرارها، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بشرعيته، ومتى كانت الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة للأسباب جدية تبرره، فلا يكون العمل الإداري عندئذ مشروعا إلا إذا كان لازما، وهو في ذلك يخضع أيضا لرقابة المحكمة، فإذا ثبت جدية الأسباب التي بررت هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن هذه الأسباب لم تكن

[1] المرجع نفسه، ص 558 .

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 213 .

جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة كان القرار باطلا"[1] .

ثالثا : تطبيقات القضاء الإداري الجزائري

أما فيما يتعلق بالقضاء الجزائري ورقابته على ملاءمة القرار الإداري للوقائع فهو من جملة قراراته قد قضى بعدم سلطته في رقابة الملاءمة على القرار الإداري، وفي قرارات أخرى يقضي بسلطة القاضي في رقابة الملاءمة، وهذا ماتبينه العديد من القضايا التي نذكر منها :

فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بعدم سلطة القاضي في رقابة الملاءمة في قرار لها رقم 76732 الصادر في 1991/03/24 والذي جاء فيه : " متى كان من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي، ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة .

ومن ثم فإن مقرر العزل لمدير عام مؤسسة عمومية محلية، في قضية الحال، يخضع للسلطة التقديرية للوالي باعتباره منصبا نوعيا .

ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن.. "[2]

و في قرار أخر غير منشور رقم 371 صادر في بتاريخ 1999/07/26 جاء موقف مجلس الدولة مترددا حينما اعتمد على الأسانيد التالية : " وحيث ترتيبا على ذلك فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثانيا مما يبرر التسليط عليه عقوبة تأديبية خلافا لادعاءاته وحيث من جهة أخرى فإنه من الثابت فقها وقضاء أن رقابة القضاء الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة وهو أمر غير محقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف وحيث بات على ضوء ما تقدم أن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع و القانون "[3] .

---

[1] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص429 .

[2] قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 76732 الصادر في 1991/03/24، الجزائر، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1991، ص146 .

[3] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005، ص48 .

إلا أنه قضى بسلطة القاضي في مراقبة ملاءمة القرار في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1998/08/27 تحت رقم 172994 والمتعلق بإلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في قضية تأديبية بالنسبة لأحد القضاة، ورد في حيثياته الأخيرة ما يلي : " حيث أنه وحتى ولو كانت هذه الأفعال التي لم ينازع في ماديتها ذات طابع يبرر عقوبة تأديبية فإن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب بالرغم من هذا خطأ صارخا في التقرير بتسليط العقوبة الأشد المنصوص عليها في النصوص المطبقة على المعني "[1] .

الملاحظ أنه في مجال التأديب والقرارات المتعلقة بالحريات العامة أن القضاء الجزائري وإن كان فيه نوع من التردد في بسط رقابته على مدى ملاءمة القرارات الإدارية، إلا أن قام بعدة اجتهادات في هذا المجال، وهذا ما جسده فعلا مجلس الدولة لما قام بإلغاء قرار نقل إجباري لأستاذة من إكمالية إلى أخرى دون طلب منها ودون مشاركة منها في الحركة التنقلية ودون أي خطأ تأديبي، وذلك في قرار صادر منه في 2006/11/06 في قضية "د" ضد مديرية التربية والتعليم بمستغانم[2] .

أما في مجال الضبط الإداري فقد امتنع القضاء الإداري الجزائري عن بسط رقابته على ملائمة القرار، ولعلى حساسية هذا النوع من القرارات وحداثة مجلس الدولة ونظام ازدواج القضاء، بالإضافة إلى الاضطرابات الأمنية الخطيرة التي عاشتها البلاد منذ إعلان حالة الطوارئ بمقتضى المرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 هي السبب في امتناع القضاء الإداري الجزائري عن مد رقابته إلى هذا النوع من القرارات، كما أن هذا المرسوم قد منح لهيئات الضبط الإداري سلطات تقديرية واسعة في مجال تقييد الحريات العامة[3].

المبحث الثاني

إثبات عيب السبب

[1] رزايقية عبد الطيف، مرجع سابق، ص153 .

[2] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص116 .

[3] حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، قسم الحقوق، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005/2004، ص96 .

للإثبات بصفة عامة أهمية بالغة بالنسبة لجميع عيوب القرار الإداري، فبدونه لا يتم الكشف عن العيب، ويظل القرار ساري الأثر كشأن كافة القرارات الأخرى[1]، واستنادا إلى قرينة سلامة القرار الإداري وافتراض صحته، فقد استقر القضاء الإداري على أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكرها، وفي هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقتضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك[2] .

وتناولنا لإثبات عيب السبب سوف يكون من خلال المطلبين الآتيين يدور أولهما حول عبء إثباته وثانيهما حول كيفية هذا الإثبات .

المطلب الأول

عبء إثبات عيب السبب

فيما يتعلق بعبء إثبات السبب في القرار الإداري، تطبق القاعدة الأصولية العامة التي تقضي بأن البينة على من ادعى، وعلى ذلك فإنه يقع على مدعي انعدام السبب عبء إثبات دعواه، وسبيله في ذلك يكون من خلال إثباته لانعدام الوقائع المادية التي يستند إليها القرار، أو إثبات أن هذه الوقائع وإن كان قد ثبت وقوعها إلا أنها لا تشكل مخالفة للقانون بمعناه الواسع أو يثبت أن النتيجة المترتبة على القرار لا تتناسب مع الوقائع وبذلك يكون مثل هذا القرار معيبا في ملاءمة إصداره[3].

ومنه سنتطرق أولا إلى مفهوم عبء إثبات عيب السبب في الفرع الأول وموقف القضاء المقارن من عبء إثبات عيب السبب في الفرع الثاني

الفرع الأول : مفهوم عبء إثبات عيب السبب

الأصل أن الإثبات واجب وحق لكلا الخصمين، ويتوقف مصير الحكم في الدعوى على مدى قدرة ونجاح الخصم في إثبات الملقى على عاتقه، ومدى قدرة الخصم على إثبات عكسه، أو

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 269 .
[2] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص316 .
[3] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص393 .

الفشل في ذلك، فالعبء : هو الحمل والثقل، وعبء الإثبات في الاصطلاح هو : " إلزام الشارع أحد الخصمين بإقامة الحجة على ما يدعيه، وإلا حكم لخصمه مع يمينه "، وكثيرا ما تكون عناصر الإثبات غامضة، وصعبة الإثبات، مما يفسر الاصطلاح القانوني الذي يطلق عليه "عبء الإثبات"، والأفراد في الغالب هم المدعون، والإدارة هي المدعى عليها، مما يصعب عليهم القيام به ويجعله دائما على عاتقهم[1].

فالمدعي في سبيل إثبات دعواه حق اللجوء إلى إقامة الدليل على صحة الدعوى بأي وسيلة يرى جدواها للوصول إلى غايته، حيث أن جميع الأدلة متساوية في المرتبة أمام القضاء الإداري، فيما عدا ما قرر له المشرع استثناء مرتبة أو قوة معينة، ويجد مبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة سنده في قرينة الصحة المفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة، والتي بموجبها يكون كل ما يصدر عن الإدارة من قرارات صحيحا ومشروعا وقائما على أسباب تبرره، فإذا ادعى فرد خلاف ذلك فعليه وحده إثبات صحة ما يدعيه[2].

والإدارة ليست ملزمة بذكر الأسباب التي استندت إليها في إصدار قرارها، إلا إذا ألزمها القانون بتسبيب القرار، فإذا ذكرت الإدارة سبب قرارها طوعا أو كرها خضع هذا السبب لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مطابقته للقانون، وإذا اتضح أن السبب الذي ذكرته الإدارة هو سبب وهمي أو غير صحيح ثم بينت الإدارة السبب الحقيقي الذي اتخذت قراراها بناءا عليه وجب الاعتداد بالسبب الحقيقي، أي أنه إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر، كان ذلك كافيا لصحة القرار، غير أن القانون قد لا يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها فتصدر قرارا دون أن تفصح عن سببه، ففي هذه الحالة يفترض قيام القرار الإداري على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس يقع عبء الإثبات وإقامة الدليل على ما يدعيه[3] .

وبناءا على هذا فإنه يتعين على الخصم الذي يدعي شيئا أمام القضاء أن يقدم الدليل الذي يثبت صحة إدعائه، فعليه يقع عبء الإثبات لهذا لا ترد ادعاءات الخصم قضائيا إلا في الحالات التي لم يتمكن من إثباتها، كما أن القول بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي لا يعني بالضرورة

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 91 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 270 .

[3] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 430 .

أن يقيم الدليل كاملا على صحة ادعاءاته، وعلة ذلك أن الخصم أو الخصوم في الدعوى يدعون وقائع أخرى مغايرة ومتناقضة فيوجب عليهم أيضا إثباتها، وعليه لا يقصد بقاعدة البينة على من ادعى أن يلقي عبء الإثبات كاملا على كاهل المدعي، بل يقصد بها فقط أن يؤدي غياب أو عدم الأدلة التي قدمها المدعي إلى عدم تكوين عقيدة القاضي وإقناعه بصحة إدعاءاته، ومنه فالنتيجة الوحيدة لقاعدة البينة على من ادعى تصبح هي رفض إدعاءات الشخص قضائيا إذ لم تكون الإدعاءات ثابتة بصورة كاملة[1] .

فلا يشكل إثبات عيب السبب إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قرارها حيث تخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء للتأكد من وجودها المادي وملاءمة تكييفها القانوني أو يبسط القضاء رقابته على ملاءمة إصدار القرار، إلا أن الصعوبة الحقيقية في الإثبات تبدو في حالة إحجام الإدارة عن ذكر الأسباب المبرر لإصدار القرار، وذلك في القرينة العامة التي تفترض صحة القرارات الإدارية و بالتالي صحة أسبابها[2] .

كما يشكل نقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة استثناء على القواعد العامة، أو خصوصية عن القضاء العادي بل وضرورة تتطلبها طبيعة الدعوى، ومراكز الخصوم، واحتفاظ الإدارة بالملفات والوثائق وسمو الإدارة على الفرد، إذ القول بخلاف ذلك لا يتلاءم ولا يستقيم مع طبيعة القضاء الإداري، إذ يكفي للفرد أن يرشد القضاء عن المستندات، والملفات، ويبقى للقاضي بما له من دور، ومركز، وهدف أن يتولى طلبها من الإدارة للحكم في الدعوى بكل عدالة و تبصر، وهنا لا يطبق مبدأ البينة على من ادعى، واليمين على من أنكر وإنما يطبق مبدأ أخر هو البينة على من يملكها والنكول قرينة ضده[3] .

كما أنه لا يقع على عاتق المدعي ولا الإدارة إثبات القاعدة القانونية المرتبة لمركز قانوني معين على الواقعة محل النزاع، وعليه لا يجوز للقاضي أن يقيم حكمه بناءا على عجز المدعي على إثبات القاعدة المرتبة للأثر القانوني المتنازع عليه، ونفس الأمر بالنسبة للإدارة إذ يفترض علم القاضي بها

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 148 .
[2] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص154 .
[3] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 92 .

وليست واجبة الإثبات على الخصمين[1]، كما لا يعفى المدعي من عبء إثبات القوة القاهرة للإعفاء من الجزاء التأديبي، إذ يبقى على عاتق المخالف لأنه هو من ادعى وجودها[2] .

الفرع الثاني : موقف القضاء المقارن من عبء إثبات عيب السبب

سنتناول من خلال هذا الفرع أهم مواقف كل من القضاء الفرنسي، والقضاء المصري والجزائري من مسألة عبء إثبات عيب السبب .

أولا : موقف القضاء الفرنسي

لقد عمل مجلس الدولة الفرنسي على التخفيف من وطأة عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي، فجعل من امتناع الإدارة عن تقديم أسباب قرارها قرينة على صحة الأسباب التي قدمها المدعي، ولقد كان لحكم باريل Berel دور كبير في هذا الشأن، وتتلخص وقائعه في أن الإدارة أصدرت قرارا استبعدت فيه بلا إيضاحات عددا من المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية، فطعن هؤلاء في هذا القرار مدعين أن استبعادهم إنما جاء لأسباب سياسية، فطلب مجلس الدولة من الوزير المختص تقديم أسباب هذا القرار وذلك للتحقق من صحة ادعاءات أصحاب المصلحة، ولكنه رفض، فاستخلص المجلس من هذا الرفض أن سبب القرار الذي لا تريد الإدارة الاعتراف به هو سبب سياسي بعيد عن المصلحة العامة، وحكم بإلغاء القرار[3] .

كما يقر القضاء إذا كان من ملف الدعوى أن التحقيق أسفر على أن ملف الطاعن المهني، زاخر بالإنجازات خالي من الشوائب، فإنه ورغم كونه مدعى يلقى عليه عبء الإثبات أن يأمر القاضي الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وينقل إليها هذا العبء، لكونها تحتفظ بالمستندات التي لها علاقة بالمنازعة ولحماية حقوق الأفراد حالة عجزهم عن إثبات عيب السبب، ولعدم ذكر الإدارة لأسباب قرارها ولامتناعها عن الإفصاح على الأسباب التي بني عليها قرارها، إذ لا يوجد داعي للامتناع طالما ادعت بصحة الوقائع وإلا فإن امتناعها يشكل قرينة على صحة ما يدعيه الطاعن،

---

[1] إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية – دراسة لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة –، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص517 .

[2] محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص127 .

[3] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص431 .

وعلى هذا يكفي من المدعي أن يزحزح قرينة المشروعية حتى ينقل للإدارة عبء الإثبات، ذلك أن عدم اشتراط القانون أحيانا من الإدارة تسبيب قراراتها لا يعني إعفائها من أن تقيمه على أسباب صحيحة تبرره أو إعفائها من هذه الأسباب، وبيانها متى طلب القضاء ذلك[1] .

ثانيا : موقف القضاء المصري

لقد سارت محكمة القضاء الإداري في مصر في نفس اتجاه مجلس الدولة الفرنسي من حيث التخفيف من عبء الإثبات الذي يتحمله المدعي، فقضت بأن : " للمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي ... ولها إذا رأت وجها لذلك أن تطلب بيان المبررات الذي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافيا على الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري فينتقل عبء الإثبات عن عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة.. ولما كان المدعي قد قدم قرائن عدة للتدليل على أن قرار تخطية في الترقية لم يبين على أسباب تجعله قائما على أساس من المصلحة العامة، وقد امتنعت الحكومة عن التعرض لنقض هذه القرائن بل ولم تقدم الملفات التي طلبت المحكمة إيداعها للاطلاع عليها، فمن ثم يكون للمحكمة أن تقدر امتناع الحكومة وتعقب عليه بما تستنتجه من أوراق الدعوى، وإذا لم تجد في هذه الأوراق أي مبررات لترك المدعي في الترقية وأن عدم اختيار الوزارة له مفضلة عليه زملاء لا يفضلونه في الكفاية العلمية إن هو إلا خطأ في عملية الاختيار يؤدي إلى الأضرار بالمصلحة العامة، فمن ثم يكون القرار تخطيه مخالفا للقانون "[2] .

وفي نفس المعنى قالت المحكمة الإدارية العليا أنه : " إذا كان عبء إقامة الدليل على عاتق المتضرر من القرار، فإن مقتضى إلغاء هذا العبء عليه أن يحرم عدالة من سبيل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي أو تقصيرها متى كان دليل هذا الإثبات بين يديها وحدها وامتنعت بغير مبرر مشروع عن تقديمه أو عجزت عن ذلك لفقده أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة، ولاسيما إذا كان دفاعه في تسبيب القرار مشتقا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ومنحصرا فيها، إذ لا يقبل أن يكون وضعه في حالة عدم تقديم الجهة الإدارية لأوراق التحقيق المحتوية على الأسباب التي قام عليها القرار، أسوأ منه في حالة تقديم هذه الأوراق، فيتعذر عليه في الحالة الأولى سبيل إقامة الدليل على العيب

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص94 وما بعدها .

[2] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص431 وما بعدها .

الذي يوجهه إلى القرار، وبذلك يحتمي القرار من الإلغاء ويفلت من رقابة القضاء، وتكسب الإدارة بامتناعها عن تقديم الأوراق أو بإضاعتها لها ميزة غير عادلة، نتيجة لموقفها السلبي أو تقصيرها، بينما يتاح له في الحالة الثانية، إذا ما قدمت هذه الأوراق، أن يمحص إجراءات التحقيق ويناقش النتيجة التي استخلصت منها بما قد يكشف عن عيب القرار يمكن أن يكون مبررا لإلغائه "[1].

ثالثا : موقف القضاء الجزائري

لقد جاء موقف القضاء الجزائري من مسألة التخفيف من عبء الإثبات يخالف لما أخذ به القضاء الفرنسي والمصري بحيث أن الإثبات يشكل عبء ثقيل أمام القاضي الإداري، وهو ما يؤكده قرار مجلس الدولة في 1999/05/31 بقوله :"حيث بالفعل أن هذه الوقائع يتعين رفضها لكون العارض لم يقدم دليلا يثبت مزاعمه حول هذه الوقائع بالرغم من أن عبء الإثبات يقع عليه، ومن ثم تغدو دفوعه هذه مجردة من كل قيمة قانونية لاسيما يوجد بالملف ما يثبت خلاف ذلك"، وفي قرار آخر في 1999/10/25 جاء فيه : " حيث أن المستأنفة تزعم بأن الولاية قامت بتغيير مبالغ الفاتورة تارة بالتغيير وتارة بالمسح ، وحيث أن هذه لتصريحات تبقى مجرد مزاعم ... ، وحيث أنه ونظرا للمبدأ العام "الحجة على من يدعي" تصبح الدعوى غير مبنية على أي إثبات... "، وبالرغم من هذا إلا أنه وجدت البعض التطبيقات وهي نادرة جدا والتي بموجبها كان للقاضي دور إيجابي في مساعدة المدعي على الإثبات منها قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 19يناير 1991 وجاء فيه: "حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة، وإنما تفيد عائلة واحدة تتوفر على طريق، وحيث أن الغرض الذي ترمي إليه العملية، أي إشباع حاجة ذات مصلحة عامة لا يبرر الاعتداءات على ملكية المدعين..."[2] .

المطلب الثاني

كيفية إثبات عيب السبب

[1] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 433 .

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها .

لا يشكل إثبات القرار الإداري صعوبة إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قرارها، حيث أن رقابة القضاء تنصب في هذه الحالة على ما ذكرته الإدارة من أسباب، وإنما الصعوبة الحقيقية في الإثبات تبدو في حالة إحجام الإدارة عن ذكر الأسباب المبررة لإصدار القرار[1] .

ومن هذا المنطلق سنعالج كيفية إثبات عيب السبب من خلال الفرعين الآتيين بحيث سنتكلم في الفرع الأول إثبات عيب السبب في حالة ذكر الإدارة لسبب القرار، وفي الفرع الثاني في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار .

الفرع الأول : إثبات عيب السبب في حالة ذكر الإدارة لسبب القرار

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عما استندت إليه من أسباب وهي بصدد إصدار قرار ما، إلا أنه استثناء من هذا الأصل قد يتدخل المشرع في بعض الحالات ملزما إياها بذكر سبب القرار الإداري، وقد تقوم الإدارة بذلك طواعية وهنا يخضع السبب لرقابة القضاء للتأكد من وجودها المادي وسلامة تكييفها القانوني وفي بعض الحالات يبسط القضاء رقابته على ملاءمة إصدار القرار على نحو ما سبق إيضاحه[2].

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث تقول : " أنه متى ذكرت الإدارة أسبابا لقرارها، تعين خضوع تصرفها لرقابة القضاء للتحقق من مطابقة أو عدم مطابقة هذه الأسباب للقانون. "، كما قضت نفس المحكمة أيضا بأن : " إفصاح الجهة الإدارية عن أسباب قرارها يخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء، حتى ولو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيب قرارها "[3] .

بالإضافة كذلك إلى حكم آخر لها بقولها : " ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبي إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابا لقرارها، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار "[4] .

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 394 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص270

[3] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 154 .

[4] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، مرجع سابق، ص556 .

وفي حكم حديث لها أيضا أقرت : " أنه وإن كان القرار المذكور قد صدر استنادا إلى السلطة التقديرية طبقا للمادة 17 من قانون هيئة الشرطة الصادر بالقانون رقم 61 عام 1964 والتي تقضي بأن : " الترقية لرتبة لواء تكون بالاختيار المطلق، ومن لا يشمله الاختيار يحال إلى المعاش برتبته، كما تجوز ترقيته إلى رتبة لواء وإحالته إلى المعاش "[1] .

ويتضح من خلال هذه الأحكام أن أسباب القرار التي تذكرها الإدارة خاضعة للرقابة القضائية، يستوي في ذلك أن يكون المشرع قد ألزم الإدارة بذكر سبب القرار أو أن تكون الإدارة قد قامت بذلك مختارة، فالعبرة في الحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب دون أن يكون لدافعها في ذكر الأسباب أي اعتبار[2] .

وإذا أفصحت جهة الإدارة عن الأسباب التي أسندت إليها قرارها المبني على سلطتها التقديرية، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة المحكمة للتحقق من مطابقة القرار لحكم القانون، وخلوه من الانحراف بالسلطة .

وهو ما أقره حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في الجزائر – مجلس الدولة حاليا– في قرارها الصادر في 1984/12/29 رقم 38541 بقولها : " متى كان من المقرر قانونا أنه يجوز للإدارة رفض تسليم جواز سفر أو رفض تمديد أجله للمواطنين الجزائريين إذا ما رأت أن تنقلهم للخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام وهذا دون أن يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة أمام قاضي تجاوز السلطة، غير أنه إذا سببت الإدارة رفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر 01/77 الصادر في 1970/01/23 فإن عليها أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة، وإلا تعرض قرارها للإبطال "[3] .

قد يتبين للقاضي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير صحيحة، إلا أن هناك أسباب أخرى يمكن الاستناد عليها لتبرير القرار محل الطعن، ولكن السؤال المطروح هل يجوز للقاضي الإداري أو الإدارة تصحيح قرارها من هذه الناحية ؟ .

---

[1] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 99 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 271 .

[3] قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 38541 الصادر في 1984/12/29 ، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الرابع، سنة 1989، ص 227 .

طبقا للقاعدة العامة لا يحق للقاضي إحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب الباطلة للقرار الإداري الذي تعلن فيه الإدارة على الأسباب، لأن ذلك يؤدي إلى إحلال تقديره محل تقدير الإدارة مما يمس باختصاص أصيل لها[1] .

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد سلك مسلكا مغايرا بهذا الصدد، بحيث أعطى للقاضي الإداري سلطة إحلال الأسباب الصحيحة بدل الأسباب الباطلة في القرار الإداري، وهذا في حالة ما إذا كانت الإدارة وعلى أساس سلطة مقيدة مجبرة بإصدار القرار إداري بناءا على سبب معين، أي إذا توافرت شروط قانونية تلزم الإدارة بإصدار القرار، إذا الحكم بإلغائه من شأنه إصدار نفس القرار بناءا على أسباب صحيحة، أي في هذه الحالة بإمكان القاضي إحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب الخاطئة التي ذكرتها الإدارة[2].

فيما استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على تقرير مبدأ عام مؤداه : " أنه لا يسوغ أن يقوم القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب الصحيح الذي قام عليه القرار، ذلك أن دور القضاء الإداري يقتصر على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة في إصدار قرارها، ولا يسوغ له أن يتعداه إلى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها القرار، وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها الصادرة في هذا المجال... "[3] .

إلا أنه يأخذ بالسبب الحقيقي والذي يكون خفيا، دون السبب الصوري الظاهر والذي يخضع لرقابة القاضي متى ثبت قيامه عند صدور القرار الصوري، وهذا ما أكده قضاء المحكمة الإدارية العليا بقولها: " لا جناح على الجهة الإدارية إن هي أعلنت سببا وهميا للقرار الإداري الصادر بنقل المطعون ضده من السلك الدبلوماسي، إلى هيئة البريد هو كونه زائد عن حاجة العمل بالوزارة إخفاء للسبب الحقيقي، هو عدم صلاحيته لتولي وظائف السلك الدبلوماسي...وعلى المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي دون الظاهري ولا يعد ذلك منها من قبيل إحلال سبب مكان آخر، لأن السبب في واقع الأمر سبب واحد لم يتبدل، هو عدم الصلاحية لتولي وظائف السلك

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص561 .

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص99 وما بعدها .

[3] نواف كنعان، مرجع سابق، ص 351 .

الدبلوماسي، أما السبب الأخر هو كون المطعون ضده زائد عن الحاجة الوزارية فلا يعدو أن يكون سببا ظاهريا أو صوريا للقرار الإداري قصدت الوزارة بإبرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول "[1] .

أما عن موقف القضاء الجزائري من حالة ذكر الإدارة لسبب القرار الإداري، وسلطته في إحلال السبب الصحيح وموقفه من السبب الصوري الذي قد تدعي به الإدارة، فهو لم يأخذ بالسبب الحقيقي الخفي وأبطل قرار الإدارة بناءا على السبب الصوري الظاهر دون أن يبحث عن مدى صحة السبب الحقيقي، وهذا ما يؤكده قرار المحكمة العليا في القضية رقم 114884 بتاريخ 1997/04/13 بقولها : " من المقرر قانونا أن الطعن بالبطلان من أجل تجاوز السلطة يطعن به حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يقضي به في جميع القرارات الإدارية التي تتضمن وتلحق ضرر بالغير .

ومن ثم فإن وزارة الدفاع الوطني لما أصدرت قرارا بالشطب بسبب تقليص العدد رغم أن هذا السبب لم تذكره في مذكرتها الجوابية هو دليل تحريف الوقائع وتجاوز السلطة، مما يستوجب إبطال القرار وتعويض الطاعن...

وأنه فيما يتعلق بالوجه الثاني: يتمسك الطاعن بأن السبب المذكور في قرار الشطب غير السبب الحقيقي، مما يشكل تحريف للوقائع واستعمالا تعسفيا للسلطة..." .

وعليه فالقاضي لم يطلب من الإدارة بيان السبب الحقيقي للشطب لمناقشته وتقدير صحته، واكتفى بالسبب الظاهري وقرر إبطاله دون البحث في ذلك[2] .

إن كنا قد تطرقنا إلى الحالات التي تكون فيها الإدارة ملزمة ببيان أسبابها في إصدارها للقرار، إلا أن هناك حالات لا تكون فيها الإدارة ملزمة بالكشف عن الأسباب التي بنت عليها القرار واستندت إليه، وهذا ما سنتناوله في الفرع الموالي .

الفرع الثاني : إثبات عيب السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، مرجع سابق، ص 563 .

[2] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص 104 .

قد لا يتضمن القرار الذي تصدره الإدارة أسبابا، تمسكا منها بالقاعدة العامة التي لا تلزمها بإبداء أسباب لقراراتها إلا ما استثنى من ذلك بنص خاص، وهنا تثور صعوبة إثبات عيب السبب، وذلك في ظل قرينة العامة التي تفترض صحة القرارات الإدارية، وبالتالي صحة أسبابها، ومن يدعي خلاف ذلك عليه إثبات دعواه[1] .

ففي هذه الحالة يكون المدعي مكلفا بإثبات أن قرار الإدارة مشوب بعيب في سببه، ولا يخفى ما في ذلك من عبء شديد الوطئة قد ينوء به كاهله لدرجة قد تعجزه عن الاضطلاع به في كثير من الأحيان، حيث أنه لا يمكن المقارنة بين قدرات الإدارة والمدعي في مجال الإثبات، حيث أن الإدارة تملك من الأدلة ما يكفي لحسم الدعوى لصالح المدعي وذلك من واقع ما تحتفظ به من مستندات، ولكنها لن تتقدم بها إلى القضاء طواعية، حيث أنها خصم في دعوى تسعى لكسبها[2] .

كما أن المدعي لا يستطيع من جهة أخرى أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من مستندات تؤيد دعواه والتي تجعل القضاء الإداري يجبه على طلبه ويحكم بإلغاء القرار[3] .

وقد أكد القضاء الفرنسي المبادئ التي وردت في حكم " باريل Berel " وفي أحكام أخرى، نذكر منها اعتبر مجلس الدولة أن مسلك الإدارة بالامتناع عن الإفصاح عن أسباب القرار باعتقال أحد المحامين في الجزائر، واكتفائها بالقول بأن القانون لا يلزمها بالتسبيب دليلا على صحة ادعاءات الطاعن بأن القرار يستند إلى وقائع غير موجودة ماديا، وهو نفس المسلك الذي سلكه المجلس في حكمه الصادر في قضية " ريواكس Rioux " الذي ادعى أن أسباب فصله من العمل هي أسباب سياسية[4] .

هذا وجدير بالملاحظة على قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه وفي حكم باريل كان يلزم الطاعن بتقديم إثباتات أو ملابسات ووقائع جدية تكون بمثابة قرائن على صحة ادعائه، وهذا حتى يمكن للمجلس مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها[5] .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 272 .

[2] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص395 .

[3] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 266

[4] علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص186 .

[5] يعيش تمام أمال، مرجع سابق، ص105 .

لكنه تراجع وخفف من حدة هذا القضاء في أحكامه اللاحقة، لوجود حالات يعجز فيها الطاعن تماما عن تقديم أي إثبات لصالحه، إزاء صمت الإدارة، فعدل القضاء الفرنسي على موقفه المتشدد السابق، إبتداءا من حكم Vicat-blance 1960 وهي قضية تتشابه إلى حد كبير بقضية باريل، حيث رفضت الإدارة طلب السيد Blance للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، دون أن تفصح عن سبب رفضها، آخذة بعين الاعتبار الدرس الذي أخذته من القضاء في حكم باريل، فلم يصرح أي من مسؤوليها أو موظفيها عن أي سبب للرفض، وإزاء هذا الصمت لم يستطع الطاعن تقديم أي إثبات لما يدعيه، وفي نفس الوقت رأى المجلس لا منطقية الحكم برفض دعواه، إذ كيف يمكن مكافأة الإدارة التي رفضت المساهمة في كشف سبب قرارها، وعليه ورغم عدم تقديم الطاعن أي دليل من شأنه أن يدعم دعواه، فطالب المجلس الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها وإزاء رفضها اعتبر ذلك دليلا على صحة ما ادعى به الطاعن، وعليه فإن مجلس الدولة هو السيد في مجال الإثبات[1] .

إذن فالقضاء الإداري يقرر إلغاء القرار المطعون فيه إذا امتنعت الإدارة عن الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصداره، أو إذا أفصحت عنها بصورة عامة فيعد عدم كفاية الأسباب القانونية والواقعية التي أفصحت عنها الإدارة كأنه عدم إفصاح للأسباب وبالتالي تأخذ نفس الحكم الإلغاء، كما قرر مجلس الدولة الفرنسي مد نطاق هذا الاجتهاد القضائي خارج مجال الوظيفة العامة خصوصا في ميدان الضبط الإداري، فلم يطلب القضاء من الإدارة في هذا المجال موافاته بالوثائق والمستندات الإدارية، بل طلب منها الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه[2] .

وقد سار القضاء المصري فيما يخص كيفية إثبات عيب السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها، على نفس اتجاه القضاء الفرنسي، ويتجلى هذا من خلال اعتماده للمبادئ التي بني مجلس الدولة الفرنسي أحكامه عليها فيما يخص كيفية إثبات عيب السبب في القرار الإداري، فالقضاء المصري انطلاقا من الأصل العام الذي يفترض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة على أنها تقوم على سبب صحيح يبررها إذ لم يشترط القانون ذكر ذلك، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري في الكثير من أحكامها كالحكم الصادر في 1953/07/13 والذي قضت فيه بقولها :

[1] محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص98 .

[2] علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص 189 .

"... من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض فيه أنه صدر صحيحا وفقا للقانون...وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللمحاكم كامل السلطة في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، ولها أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافيا على الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة[1] .

كما أن مجلس الدولة المصري وضع قرينة عكسية وذلك في حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرارا ثم عدلت عنه بلا بسبب معقول، فإن ذلك يشكل دليل للمدعي على انحراف الإدارة وتعسفها وهذا لما بين ركني السبب و الغاية من علاقة[2] .

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

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فلا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة كما لا يوجد نص يمنعه من ذلك، وعليه فإن قضاء مجلس الدولة امتنع عن إصدار أوامر للإدارة في قضية للسيد "بورطال رشيد " ضد والي ولاية ميلة ومن معه في قراره الصادر في 1999/03/08[4].

---

[1] مؤذن مامون، مرجع سابق، ص 161 .

[2] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 219 .

[3] مؤذن مامون، المرجع السابق، ص163 .

[4] لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 83 .

لكن مجلس الدولة الجزائري وضع استثناء على ذلك وأجاز للقاضي بأن يصدر أوامر للإدارة في حالة واحدة إذا كان تم عزل موظف عن مهامه أو أوقف لأسباب غير قانونية وهذا طبقا للقوانين الخاصة بالوظيفة العمومية، أو في حالة التعدي كأن يمس تصرف الإدارة مساسا خطيرا بحق الملكية الخاصة أو بحرية أساسية كأن تقوم الإدارة دون وجه حق باحتلال أرض للخواص أو منع جمعية من ممارسة نشاطها...ففي هذه الحالة للقاضي الحق في أن يوجه أوامر للإدارة أو أن يمتنع، وهو ما ثبت عنه في قراره الصادر في 1999/02/01 في قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران عند ثبوت حالة التعدي[1] .

[1] لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 17 .

خاتمة

وفي الأخير فإن ما يمكن استنتاجه في هذا المقام أنه من الواجب على الإدارة ألا تصدر قراراتها عن هوى وتهكم، وإنما يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية ومشروعة تبرر اتخاذها لقراراتها، فالقرار الإداري لا يعتبر صحيحا ومشروعا إلا إذا توافر فيه سبب صحيح يبرر صدوره، لكونه يشكل المبرر أو الدافع لاتخاذ القرار، إذ أن التزام الإدارة ببناء قراراتها على سبب صحيح هو ضمان توجيه القرار إلى تحقيق غرض الصالح العام وهو ما يعكس مدى تشبث والتزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وبالتالي يعتبر السبب أحد أهم أركان القرار الإداري الذي يؤدي افتقاده إلى بطلانه .

وعليه فقد استخلصنا من هذه الدراسة العديد من النتائج والتي تبين أهمية السبب في القرارات الإدارية، بحيث نجد أنه لكي يوجد و ينعقد ركن السبب في القرار الإداري لابد من توافر ثلاثة عناصر تم اكتشافها وتقريرها من طرف القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، وتتمثل هذه العناصر في عنصر الوجود المادي للوقائع، ثم عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع، وأخيرا عنصر التقدير السليم لمدى ملائمة وأهمية أو خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية، كما اشترط الفقه و القضاء الإداري لسلامة السبب مجموعة من الشروط، فيجب أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار وأن يكون مشروعا، بالإضافة إلى أن يكون السبب محددا وأن يتناسب مع محل القرار، وبالتالي فإن غياب عنصر من هذه العناصر أو شرط من هذه الشروط يؤدي حتما إلى عدم صحة ركن السبب في القرار الإداري .

وإذا كان القرار الإداري مبني على عدة أسباب ويكون أحدهما يخلو من هذه الشروط، فإن القضاء الإداري أخذ معيار يستطيع بواسطته القاضي الإداري أن يصدر حكمه على القرار إما بمشروعيته أو عدم مشروعيته، بحيث فرق بين الأسباب الرئيسة الدافعة لإصدار القرار والأسباب الثانوية الغير الدافعة، وفي هذه الحالة يكون للقاضي السلطة التقديرية ما إذا كانت الأسباب المتخلفة رئيسية يبطل القرار، وإذا كانت ثانوية يظل القرار صحيحا .

وبعد استعراضنا لاتجاهات الفقه فيما يتعلق بمدى استقلالية ركن السبب بذاته وإذا ما كان تخلفه يشكل عيب من عيوب عدم المشروعية، فإن البعض أنكر وجود السبب كركن من أركان القرار

الإداري ومنهم من أقر به دون أن الاعتراف باستقلالية عيبه، فيما ذهب غالبية الفقه إلى أن السبب يعد ركنا هاما من أركان القرار الإداري ويعتبرون عيبه عيب مستقل بذاته، وهذا الاتجاه الذي نميل له نحن وهو أمر منطقي، لأنه إذا كان هيكل وأساس القرار يقوم على أركان فإن غياب أي ركن منه أو عدم استقامته يؤدي حتما إلى فقدان القرار مما يجعله لاغيا، وحيث أن تخلف ركن السبب يقابله الإلغاء من طرف القضاء على أساس أنه عيب مستقلا بذاته عن باقي العيوب الأخرى، لذا من غير المعقول إلحاقه بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو عيب مخالفة القانون، وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما، فطبيعة عيب الانحراف شخصية في حين طبيعة انعدام ركن السبب موضوعية، إلى جانب اختلاف نطاقهما بحيث أن عيب انعدام السبب لا يظهر إلا إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، والعكس فيما يخص عيب الانحراف الذي يعتبر ملازما لسلطة الإدارة التقديرية، بالإضافة إلى أن عيب انعدام السبب يتعلق بركن السبب الذي هو الحالة الواقعية والقانونية السابقة لإصدار القرار فيراقب القضاء صحة الوقائع من الناحية المادية، وسلامة وصفها القانوني، وملاءمتها، في حين أن عيب الانحراف متعلق بركن الغاية، كما أن عيب مخالفة القانون متعلق بركن المحل وهو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار بإنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني ما، لذا يجب عدم الخلط بينهما .

بالإضافة إلى الفقه، فإن القضاء الإداري كذلك أكد على أن السبب يعد ركن من أركان القرار الإداري، وتخلفه يعتبر وجه من أوجه الإلغاء،وعليه فقد أخضعه لرقابته، فمجلس الدولة الفرنسي وإن تأخر في بسط رقابته عليه إلى غاية أوائل القرن العشرين فقط، إلا أن مجال رقابته اتسع نطاقها من رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية إلى رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع باستثناء القرارات المتصلة بمسائل فنية أو بعض قرارات الضبط الإداري، إلى أن وصلت في النهاية إلى أقصى حد لها وهي رقابة الملاءمة، وهو ما سايره عليه كذلك القضاء المصري في بسط رقابته على هذه المستويات الثلاث .

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فنجده أكد على أن السبب يعتبر ركن للقرار الإداري، إلا أن موقفه من طبيعة العيب الملازم لركن السبب يشوبه نوع من الغموض، بحيث أنه إما لا يذكر أصلا وجها الإلغاء، أو أنه يحكم بالإلغاء نتيجة تجاوز السلطة دون أن يحدد ما يعنيه يتجاوز السلطة، وهذا ما جاء من خلال أحكامه العديدة في هذا المجال، وفيما يخص نطاق رقابته على ركن السبب فنجده قد بسط

رقابته على صحة الوقائع من الناحية المادية وصحة الوصف القانوني لهذه الوقائع باستثناء المسائل ذات الطبيعة الفنية وقرارات الضبط الإداري، إلا أن موقفه من رقابة الملاءمة كان فيه الكثير من التردد بحيث يقضي تارة بسلطته في رقابة الملاءمة، وتارة أخرى بعدم سلطته، ولعلى امتناعه عن عدم بسط رقابته على ملائمة القرارات خاصة المتعلقة بمجال الضبط الإداري ترجع إلى حساسية هذا النوع من القرارات بالنظر إلى الاضطرابات الأمنية التي كانت تشهدها البلاد منذ إعلان حالة الطوارئ سنة 1992 من جهة ، ومن جهة أخرى حداثة مجلس الدولة ونظام ازدواجية القضاء .

كما تبين لنا أيضا من خلال هذه الدراسة أن للقاضي الإداري دور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية والتحقيق فيما يعرض عليه من وقائع وأدلة، فيخفف من وطأة الأصل العام في الإثبات – البينة على من ادعى – وذلك بأن يلزم الإدارة بتقديم المستندات الضرورية في الدعوى والتي استند عليها القرار المطعون فيه، إذ ما تبين له صحة ما دفع به وقدم أدلة ، وبالتالي تكون الجهة الإدارية أمام خيارين إما بتقديم المستندات أو الامتناع، فإن قدمت المستندات عاد الوضع إلى الأصل وهو قيام المدعي بإثبات دعواه من خلال تلك المستندات، وإما إن امتنعت الإدارة عن تقديم المستندات فإن ذلك دليل على تسليمها بما يطلبه المدعي وصحة أسانيد دعواه .

وفي نهاية بحثنا هذا خلصنا إلى إبداء جملة من التوصيات والتي نعتقد أن الأخذ بها من شأنه تعزيز رقابة القضاء الإداري الجزائري على مشروعية القرارات الإدارية، وإعطاء أكثر ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم وهي :

- أن يكون دقيقا في صياغة أحكامه و النص صراحة على العيب الذي أصدر على أساسه الحكم بإلغاء القرار الإداري .
- أن يتعدى حدود الرقابة التقليدية على سبب القرار الإداري إلى رقابة أهمية وخطورة السبب، ويقضي بسلطته في رقابة الملاءمة .
- كما يجب أن يكون دوره إيجابي في مساعدة المدعي على الإثبات وعدم الأخذ بالقاعدة العامة في الإثبات – البينة على من ادعى – ويخفف من عبء الإثبات على المدعى،

وذلك بمطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار وتقديم كل المستندات التي يقدر لزومها لتكوين رأيه في النزاع، حتى لا تكون رقابته وهمية أو صورية .

وفي الختام نتمنى أن نكون قد وفقنا في إعطاء صورة واضحة عن سبب القرار الإداري ومدى نطاق الرقابة القضائية عليه، ونحن نعتبر العمل الذي قدمناه ما هو إلا خطوة متواضعة، نرجو أن تساهم في إثراء الجانب القانوني، وتنوير القضاء الإداري، ويبقى الموضوع مطروحا للدراسة لاستدراك الأمور التي لم نتطرق إليها، أو التوسع فيه أكثر .

أولا : الكتب

1- **أحمد محيو**، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، دون سنة نشر.

2- **إبراهيم محمد عبد العزيز شيحا**، القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، دون سنة نشر.

3- **إبراهيم المنجي**،المرافعات الإدارية، دراسة لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996 .

4- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2012 .

5- **حمدي ياسين عكاشة**، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون دار نشر، 2001 .

6- **خالد سمارة الزعبي**، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة –،بدون دار نشر، 1999 .

7- **خالد خليل الظاهر**، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998 .

8- **سامي جمال الدين** :

أ – أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996 .

ب – الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2003 .

ج – الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، 2004 .

9- **سليمان محمد الطماوي** :

أ – الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، 1992 .

ب – النظريات العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي، 2006.

10- **شاب توما منصور**، النظريات الرئيسية للقانون الإداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر .

11- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة** :

أ – أوجه الطعن في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2002 .

ب – دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004

ج – الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008 .

12- **عبد الغني بسيوني** :

أ – القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني،الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1989.

ب – القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997 .

13- **عبد الحكيم فودة** : الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.

14- **عدنان عمرو** : القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2004.

15- **علي عبد الفتاح محمد**: الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009 .

16- **عمار بوضياف** : دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2009 .

17- **عمار عوابدي** :

أ – القانون الإداري – النشاط الإداري –، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثالثة، الجزائر، 2000 .

ب – النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2003 .

18- **فريحة حسين** : شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة – دراسة مقارنة –،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013 .

19- **فضيل كوسة** : القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطبع والنشر، الجزائر، 2013 .

20- **لحسن بن الشيخ أث ملويا** :

أ – المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2002 .

ب – المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، 2004 .

ج – دروس في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2005 .

21- **ماجد راغب الحلو** :

أ – القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

ب – القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.

22- **محمد الشافعي أبو راس**، القضاء الإداري – دراسة مقارنة –، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة 1979 .

23- **محمد العبادي**، قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة –، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة نشر .

24- **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005 .

25- **محمد باهي أبو يونس**، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009 .

26- **محمد عبد اللطيف**، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 2002 .

27- **محمد حسنين عبد العال** :

أ – فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971

ب – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1991 .

28- **محمد جمال مطلق الذنيبات**، القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2003 .

29- **محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005 .

30- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

31- **محسن خليل**، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية، 1989 .

32- **محمود خلف الجبوري**، القضاء الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة نشر .

33- **مصطفى أبو زيد فهمي**، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتب العربي للطباعة، الطبعة الخامسة، 1989 .

34- **موسوعة** مبادئ القضاء الإداري، الكويت لسنة 1982 إلى 1999 .

35- **نواف كنعان**، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الأردن، 2010.

36- **يعقوب يوسف الحمادي**، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة –دراسة مقارنة–، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012 .

ثانيا : المقالات

1- **السيد محمد ابراهيم**، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الخامسة، القاهرة، 1963.

2- **عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر**، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة 37، القاهرة، ديسمبر 1995 .

3- **علي خطار الشنطاوي**، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 13، الإمارات العربية المتحدة، 2000 .

ثالثا : الرسائل والمذكرات الجامعية

1- **خليفي محمد**، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة – دراسة مقارنة –، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015 .

2- **رضا عبد الله حجازي**، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة في كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2001 .

3- **حاحة عبد العالي**، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005/2004 .

4- **دادو سمير**، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2011

5- **رزايقية عبد اللطيف**، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، 2014/2013 .

6- **مؤذن مامون**، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلسمان، 2007/2006 .

7- **يعيش تمام أمال**، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005/2004 .

خامسا : النصوص القانونية

أ- الأوامر :

1- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، 16 يوليو 2006 .

ب- القرارات القضائية

1- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 1985/12/07، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، سنة 1985 .

2- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، الصادر في 1989/02/25، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، سنة 1989 .

3- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 1984/12/29، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الرابع، سنة 1989 .

4- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 1990/04/21، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، سنة 1990 .

5- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 1990/04/21، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثالث، سنة 1990 .

6- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 1991/03/24، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الأول، سنة 1991 .

7- قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر في 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 05، 2004 .

8- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر بتاريخ 11جويلية1986، نشرة القضاة، الجزائر، العدد 03، شهر جويلية 1986 .

" يجب أن نضع مقاييس في ما يخص المسؤوليات وهي الكفاءة والنزاهة،

والإجتهاد في العمل...

والدول التي تقدمت، تقدمت بالعلم ودين الإسلام... "

آخر ما قاله الراحل محمد بوضياف

جوان 1992