الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري

د. خالد المحمد*

الملخص

تأخذ مخالفة الإدارة لأسباب القرار الإداري عدة صور، فقد تتخذ الإدارة قرارها خارج نطاق القانون، ومثال ذلك أن تستند الإدارة في قرارها بفصل موظف مثلاً إلى قانون يستثني هذا الموظف من نطاق تطبيقه، وقد تتخذ الإدارة قرارها لسبب قانوني أو واقعي لم يعد موجوداً، وقد تتخذ الإدارة قرارها بناءً على خطأ في القانون أوفي الوقائع، مثال ذلك أن تفصل موظفاً على أساس أن وظيفته قد ألغيت في حين أن الوظيفة لم تلغَ قانوناً.

ولما كانت أسباب القرار الإداري ماهي إلا كيفية تفسير الإدارة للقانون في الحالة التي اتخذت فيها قراراً معيباً استجابة لهذه الأسباب، فإنه من المنطقي ألا تكون للإدارة سلطة تقديرية مطلقة بصدد هذه الأسباب. لهذا يمارس القضاء رقابة كاملة على الوجود الفعلي للواقعة القانونية وشرعيتها وصحة تفسير الإدارة لها، وهل تدخل في مجال تطبيقها للقانون أم لا ؟

* محاضر في المعهد العالي للتنمية الإدارية – جامعة دمشق.

المقدمة: L'introduction

ظهرت فكرة السبب في القانون المدني وتطورت حتى أصبحت قيداً على الإرادة وتتخذ طابعاً نفسياً خالصاً، إلا أن فكرة السبب في القانون الإداري مختلفة تماماً عن هذا الأمر، فإذا كانت فكرة السبب في القانون المدني بوصفها قيداً على الإرادة تتخذ طابعاً نفسياً خالصاً، فإن ذلك مرده تخلف التحديد الإيجابي لغايات النشاط الفردي[1].

وعليه فإذا كان النشاط الإداري محدداً على نحو إيجابي بفكرة الصالح العام، فإن مدلول السبب يجب أن يختلف أيضاً في نطاق القانون الإداري، بحيث يكون منطلق الإدارة هو تحقيق الصالح العام، ويجب أن تهدف في كل ما تقوم به من أعمال، وما تصدره من قرارات إلى السعي لتحقيق هذا الهدف[2].

وفكرة الصالح العام ذات طابع واقعي معين بطريقة أوفى وأكمل على يد الإدارة، وعليه وجب النظر إلى مدى تحقيق الصالح العام نظرة موضوعية ، فلا يكفي للقول بتحقيقه أن يصدر رجل الإدارة قراره عن اعتقاد بأنه يخدم هذا الهدف، وإنما العبرة في تحقيق هذا الهدف هي أن يكون صدور القرار استجابة لمتطلبات الحياة الواقعية واحتياجاتها، لأن ذلك يكفل للقرار تحقيق غرضه المحدد[3].

ويعرف السبب بأنه، حالة واقعية قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له أنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما[4]. ومثال ذلك، الطلب الذي يتقدم به الموظف لإحالته على التقاعد، والخطأ التأديبي والتهديد الذي يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام. ويدخل ضمن الأسباب الواقعية أيضاً الصفات المحددة التي تلحق بفرد أو بشيء، مثل صفة العوز لمن يتقدم في طلب المساعدة، أو الصفة الأثرية لأحد المباني، والوضع المعاشي والمستوى الثقافي والتعليمي لإحدى القرى ... الخ[5].

---

[1] – د. أبو العينين، ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة 1998 ،ص 4510.

[2] – د. بدوي ، ثروت، مبادئ القانون الإداري ط2، دار النهضة العربية، القاهرة 1984 ، ص 13.

[3] – د. عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة، جامعة القاهرة ، 1971، ص 345.

[4] – د. بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 428.

[5] – د. حمد، حمد عمر، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ،ط1 أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، 2003، ص 124.

كما يختلف سبب القرار، الذي يعدّ مقدمة ضرورية له عن الغاية منه التي تتمثل في الهدف النهائي الذي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه. إلا أن هذه التفرقة غير واضحة بينهما إلى الدرجة التي دفعت بعضهم إلى مزج العنصرين معاً في عنصر واحد أطلق عليه اصطلاح" الأسباب الدافعة[6] ".

وبعد التحدث عن جوهر السبب ومفهومه في هذه المقدمة، يثور التساؤل: هل هناك مجال للرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار، بعد أن علمنا أن تحديد سبب القرار لا يرجع لإرادة مصدر القرار ولا لكيفية تصوره هو شخصياً للظروف والوقائع التي بني عليها قراره، وإنما ينبغي الرجوع إلى هذه الظروف وتلك الوقائع بطريقة مجردة من حيث وجودها ومدى تفاعلها مع بعضها، وارتباطها بعلاقة سببية مع ضرورة اتخاذ القرار، أي من حيث حقيقتها القانونية أو المادية دون اعتداد بما يدور في ذهن رجل الإدارة أو تقديره الشخصي لها ؟.

ففي نطاق الأسباب الواقعية للقرار الإداري من الجائز أن يترك المشرع للإدارة حرية تقدير هل هذه الأسباب الواقعية تبرر تدخلها بإصدار القرار الإداري أم لا؟ فقد يترك القانون للإدارة تقدير هل هناك تهديد للنظام العام أم لا؟ حتى يمكن التدخل لمواجهتها بالتدابير الملائمة. ففي مثل هذه الحالة الأصل أنْ ليس للقاضي سوى التثبت من الوجود المادي للوقائع(المطلب الأول)، ما لم يرد مد رقابته إلى التكييف القانوني لهذه الوقائع بالتحقق هل هذه الوقائع بعد ثبوتها وصحة وجودها مادياً، تشكل بالفعل تهديداً للنظام العام أم لا؟ (المطلب الثاني)، ومع ذلك يبقى للإدارة حرية تقدير أهمية الوقائع، وبالأحرى قيمة السبب وكفايته ودرجة ملاءمته مع الإجراء المتخذ، وهذا هو مجال الملاءمة الذي يتركه القضاء الإداري لمحض تقدير الإدارة مع أن الرقابة تمارس عليه، كما سنرى في(المطلب الثالث).

وعلى ذلك تمتد رقابة القاضي إلى الأسباب الواقعية للقرار على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

عمل القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك القضاءان السوري والمصري على فرض رقابته على الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة لاتخاذ قراره من حيث وجودها المادي، وللقضاء هنا أن يتحقق من الوجود الفعلي للواقعة المادية التي تكون سبب القرار الإداري في الأحوال كلّها. فإذا ثبت للقاضي أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها لم تكن قائمة أصلاً، كان القرار معيباً يتحتّم الإلغاء[7].

[6] – د. بدران ، محمد محمد، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة 1985، ص 90.

[7] – د. بدران ،محمد ، مرجع سابق ، ص 92.

ويكون القرار الإداري في الأحوال والظروف كلّها، أي سواء كانت سلطة الإدارة بصدده مقيدة أم تقديرية، مشوباً بعيب السبب، إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وسواء كانت حسنة النية، أي كانت تعتقد بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها. مثال هذه الحالة الأخيرة، ما قضت به محكمة القضاء الإداري السورية من أنه"...إن القرار التأديبي كأي قرار إداري آخر، يجب أن يقوم على سبب مشروع يبرره، فلا تتدخل الإدارة لإيقاع الجزاء إلا إذا كان ثمة حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام تلك الوقائع. ومن حيث إنه يبدو واضحاً بأن الباعث على إصدار القرار المشكو منه، إنّما هوما أسند للمدعي من ارتكابه لواقعة الغش في أثناء الامتحان، لذلك فإن مشروعية ذلك القرار، إنما تتوقف على مدى ثبوت تلك الواقعة.. ومن حيث إنه ثابت من كتاب عميد كلية الحقوق بحلب رقم 46/ص. م تاريخ 2011/12/21 الموجه إلى رئاسة الجامعة بأنه ونتيجة التدقيق في الموضوع تبيّن أنه لم يضبط مع المدعي أي خلوي أو سماعات، وإن قرار حرمانه قد أسند إلى الشك بوجود ذلك، وإن مخالفته تنحصر في فعل الشغب والممانعة الشديدة ومخالفة الأنظمة الامتحانية، وإن قرار معاقبته فيه ظلم غير مقبول.. ومن حيث إنه وفي ضوء ذلك الكتاب وفي ضوء عدم قيام القرار المشكو منه على الجزم والتعيين، ولأن الطالب في وقت الامتحان يكون عادةً على قدر من الارتباك والتوتر، فكيف إذا ما نسب إليه مباشرةً موضوع الغش. لذلك يغدو سبب القرار المشكو منه قد انهار. ومن حيث إنه ويفقد القرار المشكو منه لركن السبب يغدو جديراً بالإلغاء بآثاره ونتائجه كلّها، ويغدو مطلب المدعي لهذه الجهة في محله القانوني وجديراً بالقبول.."[8]، وما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من أنه " إذا تذرعت الإدارة بادئ الأمر في إنهاء خدمة المدعي بأن ذلك بناءً على طلبه على نحو ما هو ثابت بمحضر جلسة مجلس الإدارة، وما أن علم المدعي بهذا القرار حتى بادر قبل أن يبلغ إليه بالتظلم منه ، وإذ أيقنت الإدارة أنه لن يسكت عن حقه، وأنّه لابدّ أن يلجأ إلى القضاء لمخاصمتها لعدم تقديمه أية استقالة، عمدت في كتاب التبليغ الموجه إليه إغفال الإشارة إلى أن ثمة طلباً منه باعتزال الخدمة، وختمت هذا الكتاب بأن مجلس الإدارة قرر الاستغناء عن خدماته، ولم تفصح في هذا الكتاب عن الأسباب التي استندت إليها في إصدار القرار، فمسلك الإدارة على الوجه المتقدم إن دل على شيء،

[8] -القرار رقم (2/289) لسنة 2013 صدر في 2013/4/7،غيرمنشو، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

فإنّما يدلُّ على أن قرارها المطعون فيه قد صدر مفتقداً ركن السبب، وأن الإدارة كانت عليمة بذلك، وأنها ذهبت بعد صدوره تتلمس الأسباب التي يمكن أن يتذرع بها لجعل القرار حكيماً [9].

من جهته يقرر مجلس الدولة الفرنسي أنه".. إذا ادّعت الإدارة مثلاً أن قرارها بفصل موظف كان استجابة لطلبه، وجب أن يتأكد القاضي أولاً من الوجود المادي لهذا الطلب. فإذا تبيّن للقاضي عدم وجود السبب كان القرار الصادر بفصل الموظف معيباً لانعدام سببه[10].

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي قد استثنى من هذه القاعدة_ إلى وقت قريب_ قرارات الضبط المتخذة تطبيقاً لنصوص القوانين الاستثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة، ذلك أنه بالنسبة إلى إجراءات الضبط المتخذة تطبيقاً لهذه القوانين، التي يطلق عليها بعض الفقهاء اصطلاح" إجراءات الضبط العليا"[11]، كان المجلس يكتفي بافتراض أن تكون الإدارة قد استندت في إصدارها إلى وقائع تكفي، مع افتراض صحتها، لتبرير هذه الإجراءات دون أن يقوم المجلس بالتحقق من الوجود الفعلي لهذه الوقائع. وهذه هي حالات إجراءات الضبط التي اتخذتها الإدارة تطبيقاً لنصوص المرسوم الصادرفي14 أكتوبر سنة 1944، الخاص بالأشخاص الخطرين على الدفاع الوطني، أو الأمن القومي. وسلك المسلك نفسه في خصوص إجراءات الضبط التي اتخذتها السلطات العرفية في الجزائر تطبيقاً للقانون الصادر في13 إبريل سنة 1955 بإعلان الأحكام العرفية في الجزائر[12].ففي هذه الحالات وأمثالها كان المجلس يكتفي بالتحقيق في أن الواقعة المدعاة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح سنداً للقرار في ظل نصوص قوانين الضرورة.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ابتداء من سنة 1958 عدل عن موقفه هذا، وشرع يَفْرِضُ رقابته ليس فقط للتحقق من أن الواقعة المدّعاة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح تبريراً للقرار، وإنما للتأكد من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، وكانت بداية هذا التطور حكمه في قضية " Grange "[13].

---

[9] – حكمها في 1966/12/17 ، قضية 1571 لسنة 7ق، مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً من 1965 – 1980 الجزء الثالث، القاهرة ،1980ص 395 .

[10] – C.E., 24.10.1990 , Rougusi , A.J.D.A1991 , P 324 ; C.E, 19.11.1990 , Raso , A.J.D.A.1991p.325

[11] – Auby (J.M.) , Drago (R.) ; Traité de contentieux administratif , Paris , L.G.D.J. , 1984 , P. 67.

[12] – مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي 16 ديسمبر سنة 1955 ، مدن بورقيبه، ص 59 .

[13] – في هذا الحكم أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة(Chardeau) الذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق، وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين استنادا إلى القانون الصادر في 16 مارس 1956 ، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة، وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، وحكم بإلغاء قرار تحديد إقامة السيد"Grange"،مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1959 ، ص 85 ، صدر في 1959/1/30 .

وقد ذهب مفوضو الحكومة في فرنسا إلى القول: إنَّ التحقق من الوجود المادي للوقائع هو أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في الحالات جميعها بصدد سائر القرارات الإدارية[14].

وابتداءً من ذلك الحكم يمكن القول إنَّ قاعدة ضرورة استناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة مادياً، قد أصبحت قاعدة مطلقة التطبيق، ولا يرد عليها أي نوع من الاستثناءات[15].

كما اطردت أحكام مجلس الدولة المصري منذ بداية نشأته على رقابة الوجود المادي للوقائع بوصفها سبباً لقرارها. فقد جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا أن" الأصل أن تقرير صلاحية العامل أو عدم صلاحيته تحت الاختيار للوظيفة أمر تستقل به الجهة الإدارية بشرط أن تكون النتيجة التي تصل إليها الجهة الإدارية مستخلصة استخلاصاً من وقائع صحيحة نتيجة الدلالة على هذا المعنى، وإلا كان قرارها فاقداً لركن السبب. ومن ثَمَّ فإن قرار إنهاء الخدمة دون سند من التقارير الشهرية التي توضع عن العامل، والتي يجب الاستناد إليها، يعدُّ باطلاً وحالة المرض أو منح إجازات خاصة به خلال مدة معينة لا يعدّ سبباً للقول بعدم انتظام العامل في عمله أو أنه غير منتج، مادام ثبت من التقارير السابقة ما ينفي ذلك[16]. وفي قرار آخر لهذه المحكمة ، ذهبت إلى أن" معيار البطء في تنفيذ الأعمال الذي يبرر سحب العمل من المقاول يقتضي تحديد تاريخ البدء في التنفيذ، ومدى تجاوب المقاول في تنفيذ الأعمال المسندة إليه، مرور مدة وجيزة بعد البدء في التنفيذ دون أن يتضح أن ثمة مخالفة يمكن نسبتها إلى المقاول لا يصلح سبباً لسحب الأعمال منه[17].

ومن جانبها تذهب محكمة القضاء الإداري السورية إلى أنه:".. ومن حيث إنه تأسيساً على ما أكدته الخبرة، ومادام لم يقم لدى الدوائر المالية المستند أو الأسباب الواقعية التي تخولها زيادة نسبة الربح المصرح بها من قبل الجهة المدعية، فإن التكليف الضريبي موضوع الدعوى قد جاء مخالفاً لأحكام القانون، ومتعيناً الإلغاء بكل ما يترتب عليه من آثار، بما في ذلك الفوائد والغرامات التي رتبتها الإدارة زيادة على التكاليف الحقيقية.."[18]. وفي حكم حديث لها تقرر هذه المحكمة أنه".. ومن حيث إنه ثابت من وثائق الدعوى، ولاسيما كتاب مدير إدارة الأمن الجنائي الموجه للسيد المحامي العام الأول

---

[14] د. حسنين عبد العال ،محمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة،ص10.

[15] – Auby (J.M.) , Drago (R.) ; op . cit , P. 67

[16] – إدارية عليا، الطعن رقم 1978 لسنة 30 ق ، جلسة 1980/11/17 ، مجموعة (مرجع سابق)، ص 93.

[17] – الطعن رقم 478 لسنة 36 ق ، جلسة 1994/1/2 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر 1992 وحتى آخر سبتمبر 1998 التي أعدها المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة المصري، 1999، ص713

[18] – حكمها رقم 1/153 لسنة 2006، مجلة نقابة المحامين، العددان (1–2) ، السنة 71 شباط 2006 ، ص153 .

بدمشق بأن المدعي متهم بارتكاب الجرائم الشنيعة التي تحط من قدره وتسيء لسمعة بلده في الخارج. لذلك فإنه من المقتضى بقاءه داخل البلد، وأن ما تتمسك به الجهة المدعية من أنه لا يجوز منع السفر إلا بحكم قضائي لا ينال من تلك النتيجة في شيء، بحسبان أن هذا المبدأ قد تقرر وعُمِّقَ بالدستور الجديد النافذ في عام2012، وإن جميع الجرائم المسندة للمدعي مرتكبة قبل نفاذة، ومن حيث إنه مادام الأمر كذلك، يغدو قرار منع سفر المدعي المشكو منه قائماً على أسبابه المنطقية والواقعية، وتغدو الدعوى الماثلة التي تتغيأ الطعن به غير قائمة على سند قويم من الواقع والقانون، وجديرة بالرفض موضوعاً.."[19].أمَّا المحكمة الإدارية العليا السورية فقد قررت".. إن ثبوت وقوع العقارات المستملكة خارج المخطط التنظيمي لمدينة حلب(بين حدودها وحدود المحافظة الإدارية) وأن التقسيم والتنظيم الذي قامت به مؤسسة الإسكان العسكرية تم دون وضع أسس تخطيطية استناداً إلى القانون/5/ لعام 1982،وعمدت إلى تشييد فيلات فخمة، وإن قرار الاستملاك كان لتغطية إجراءات وضع يدها على العقارات المستملكة، مما يجعله غير منطبق مع الواقع الذي صدر من أجله، ولا يتفق مع أحكام القانون /60/ لعام1979..."[20]

ورقابة القضاء للوجود المادي للوقائع هي الحد الأدنى الذي لا يفلت منه أي قرار إداري أياً كان موضوعه . ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها جملة من الشروط يمكن إجمالها في الآتي[21]:

– يشترط أولاً في هذه الوقائع أن تكون محققة الوجود، وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها بوصفها أسساً صادقة ولها قوام في الواقع، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية هذا القرار، أو عدم مشروعيته.

– كما يشترط ثانياً في هذه الوقائع أن تكون محددة، ولذلك اتجه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر إلى عَدِّ القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة قراراً خالياً من الأسباب[22] ".

– ويشترط ثالثاً جدية الأسباب المادية ومشروعيتها. إذْ قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه:"... يصبح القرار الصادر بإزالة المباني التي أقامها المطعون ضده– بحسب الظاهر– غير قائم على أساس

---

19 – القرار رقم (2/378) لسنة 2013، صدر في 2013/4/28،غيرمنشور ،سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

20 – قرار إدارية عليا رقم /162/ طعن 902 لعام 1995 ، مجموعة (مرجع سابق)، ص 141 .

21 – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، منشورات جامعة الإسكندرية 1992، ص 159 .

22 – محكمة القضاء الإداري في 1956/3/4، قضية 150 لسنة 8ق، المجموعة، السنة 10 ،القاهرة، جزء ثاني1956، ص 222. C.E ., 22.4.1965 , Mony , L , P . 280 .

سليم من الواقع والقانون ويكون مرجح الإلغاء عند الفصل في الموضوع، مما ينتفي معه ركن الجدية، فضلاً عن توافر ركن الاستعجال المتمثل في الأضرار التي يتعذر تداركها، فيما لو فقد القرار المطعون فيه. وإذا ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب وقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإنه يكون قد أصاب الحق والصواب[23].

ومن جانبها تذهب محكمة القضاء الإداري السورية إلى أنه: "ومن حيث أن وكيل الجهة المدعية استدعى طالباً وقف تنفيذ القرار رقم 1/241 الصادر عن الجهة المدعى عليها بتاريخ 2005/7/13 المتضمن الاستيلاء على عقار المدعي لضرورات الأمن والمصلحة العامة، وذلك الطلب لمخالفة القرار للقانون وترتب نتائج يتعذر تداركها من تنفيذه، ومن حيث إنَّ الإدارة المدعى عليها تبلغت عريضة الدعوى وردت على الدعوى طالبة رفض طلب وقف التنفيذ ورد الدعوى، لأن القرار المشكو منه جاء تلبيةً لضرورات أمنية، ومن حيث إنَّ المحكمة بما لها من حق التقدير بموجب القانون وجدت، دون مساس بأساس الدعوى ،من المتعين رفض وقف تنفيذ القرار المشكو منه[24].

وهناك احتمال أن يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار السبب، فلا يحدها بأية قيود بمراعاة حالات واقعية معينة. في هذه الحالة يتضاءل دور السبب في مجال الرقابة على مشروعية القرار، دون أن يكون لذلك أثر في وجود السبب كأحد عناصر القرار الإداري، وإذا كانت السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في هذه الحالة تؤدي إلى تعذر الرقابة على مشروعية السبب، فإن ذلك لا يعني انعدام أسباب القرار، إذ ليس هناك قرارات مجردة دون سبب، فلكل قرار إداري سبب سواء كشفت جهة الإدارة عن هذا السبب أم لم تكشف عنه؟

فإذا أفصحت الإدارة باختيارها عن السبب الذي استندت إليه، فإن الرقابة عليه تعود مرة أخرى إلى الظهور، ويحق للقاضي التحقق من الوجود الفعلي لهذا السبب[25]، ويؤكد ذلك أن للمشرع أن يلزم الإدارة في مثل هذه الحالات بتسبيب قراراتها، وهو أمر وإن كان يتصل بعنصر الشكل في القرار الإداري كما بيّنا آنفاً، إلا أنه يؤدي إلى تحقق الرقابة على السبب في هذه القرارات.

---

[23] – الطعن رقم /3359/ لسنة 34 ق جلسة 1994/3/27 ، مجموعة (مرجع سابق)، ص 337.

[24] – القرار رقم 1/67/م لسنة 2005 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الأعوام 2001–2005 ، مجلس الدولة، المكتب الفني، صدرت في 2008/2/25،ص234.

[25] – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، منشورات جامعة الإسكندرية 1992 ، ص 140 .

وقد رأت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن قرار إنهاء الخدمة المبني على الاستقالة يكون باطلاً إذا لم يتقدم العامل باستقالته أصلاً. والسبب في هذه الحالة ليس منعدماً، وإنّما هو سبب كاذب ومضلل ولا محل معه للقول بانعدام القرار، ومن ثَمَّ يتعين إقامة الطعن في المواعيد المقررة.."[26].

والملاحظ أن القضاء الإداري المصري نفسه يتجه حديثاً إلى النهج ذاته، فترى المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه لا يشترط في القرار الإداري كأصل عام أن يصدر في صيغة أو بشكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة في أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني.."[27].

فقد عبّرت المحكمة عن ركن الإرادة في القرار في إطار ما ذهبت إليه من ضرورة توافره في إصدار القرار، وأن تخلف هذه النية من شأنه أن يعدم القرار، وعلى حد قول جانب من الفقه، فإن تعبير فقد ركن النية هو ما يعبّر عنه بعدم اتجاه الإرادة لإحداث أثر قانوني، والواقع بحسب رأي هذا الفقه، أن المحكمة عدت تخلف ركن النيّة معدماً للقرار، بحيث لا يكتسب أية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء أو السحب [28].

وتثير الرقابة على الوجود المادي للوقائع إشكاليات مهمة، يمكن استعراضها في الآتي:

أ– تعدد الأسباب وإحلال السبب الصحيح:

وتتلخص فكرة إحلال الأسباب في أن تؤسس الإدارة قرارها على أسباب غير سليمة؛ ممّا يترتب عليه إلغاء قرارها، غير أن للقاضي استثناءً أن يرفض طلب الإلغاء متى وجد في أثناء قيامه بفحص الوجود المادي– وكذلك القانوني– لعنصر السبب في القرار الإداري، عدم صحة بعض الأسباب التي استند إليها القرار، وصحة بعضها الآخر، بما يكفي لتبرير إصداره.

وهذا كله من مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية التي تعكس سلطته في تقدير الأسباب الدافعة لإصدار القرار. إذ بموجب هذه السلطة وبحثه في الوجود المادي أو القانوني

---

[26] – الطعن رقم /3929/ لسنة 38 ق جلسة 1995/3/28، مجموعة، ص 342 . نشير إلى أن مجلة القانون العام بسنة 1933 صفحة /181/ المنشور بها حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1922/1/20 الذي انتهى إلى أن فصل الموظف بناءً على استقالة لم تقدم يؤدي إلى بطلان القرار لا انعدامه راجع في ذلك:
Mestre (A.); le contrôle des motifs in encyclopédie , L.G.D.J. , Paris , 1985., p .5

[27] – حكمها في 1983/3/6 ، قضية 1475 ، السنة الثانية والثلاثون ، الجزء الأول من أكتوبر 1980 – فبراير 1987 ، مجلس الدولة المصري – المكتب الفني، 1989، ص 313.

[28] – د. حلمي ، محمد ، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني سنة 1970 ، ص 93، مشار إليه في د. راغب الحلو ، ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1996، ص 272 .

للسبب قد يجد أن القرار الإداري أسس على أسباب غير صحيحة، ومع ذلك سيبقي على هذا القرار ويرفض الحكم بإلغائه متى كانت الأسباب ثانوية. وإن صعبت عليه التفرقة بين ما هو ثانوي وما هو رئيسي، عُدَّتِ الأسباب كلّها رئيسية يترتب على عدم صحة أحدها إلغاء القرار الإداري[29]

وقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي في إحدى مراحل تطوره فكرة إمكانية قيام القاضي بإحلال السبب الصحيح محل السبب الذي تذرعت به الإدارة في إصدارها لقرارها، متى تكشّف له هذا السبب من أوراق الدعوى و في أثناء سيرها[30]، وتابعه القضاء الإداري المصري في ذلك [31].

غير أن الاتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي ونزولاً على اعتبارات فقهية بدأ يهجرُ هذا القضاء[32]. ويعدُّ الفقه الفرنسي تدخل القاضي الإداري في هذه الحالات هو بمنزلة تعديل للقرار الإداري بما يجعله Reformation أو إعادة تكوينه Réfection أو إصلاح Modification قرارا مشروعا[33].

وبالعودة للقضاء الإداري السوري نجد أنه يقر لنفسه بسلطة تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري، إن رأى أنه غير مشروع وفقاً للأساس الذي اعتمدته الإدارة، مع وجود أساس قانوني آخر يمكن إسناد القرار إليه ليكون قراراً مشروعاً، إذْ صرحت المحكمة الإدارية العليا السورية بأنَّه".. ومن حيث إنَّه تجدر الإشارة ابتداء إلى أن اجتهاد القضاء الإداري قد استقر وتواتر العمل لديه حتى غدا سنّة ومنهاجاً في القول بأن تكييف الأعمال التي تجريها الإدارة ووسمها بالوصف القانوني السليم، إنما هي واحدة من مسائل القانون التي يختص بها القضاء وحده دون غيره في إطار رقابته مشروعية تلك الأعمال والتصرفات.. ومن حيث إنَّه بالتدقيق في الوثائق المبرزة في الملف والوقائع المثبتة فيها يتبيّن أن المدعي كان قد انقطع عن عمله نتيجة توقيفه لدى إحدى الجهات الأمنية.. ومن حيث إن الأحكام النافذة بصدد حالة توقيف العاملين في إحداث الجهات العامة ولا سيما المادة /6/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990 قضت بعدّ العامل الموقوف مكفوف اليد حكماً خلال مدة توقيفه، وعَدّ كف اليد ملغى حكماً عند إخلاء سبيله.. ومن حيث إنه وباستقراء النص المشار إليه آنفاً يتبيّن أن المشرع أفرد لحالة انقطاع العامل عن عمله نتيجة توقيفه حكماً خاصاً مؤداه عَدّ العامل في تلك الحالة مكفوف

---

[29] د. أبوالمجد، أشرف عبدالفتاح، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،2005،ص 402وانظرد.عبدالعال،محمدحسنين،فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دارالنهضةالعربية،القاهرة،1981 ص، 86.

[30]C.E ., 29.4.1969 , Carrau ; Réc ; p.186

[31] الدعوى رقم /8106/ لسنة 8 ق، جلسة 1955/1/18 ، مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة في عام 1955،القاهرة 1955، ص 261 .

[32]– Mestre (A.) ; op . cit , p . 5 ; C.E oct.1979 , Min . Sante , Réc , p . 368 .

[33]René Chapus, René chapus, droit administratif général, tome,15 édition Montchrestien, paris, 2001,p, 899

اليد حكماً، وهذا مرده إلى أن المشرع قد لحظ أن العامل في تلك الحالة يكون أمام قوة قاهرة تشكل مانعاً مادياً يحول دون التحاقه بعمله.. ومن حيث إن المادة /135/من القانون الأساسي للعاملين في الدولة قد حددت حالات اعتبار العامل بحكم المستقيل على سبيل الحصر والتقييد وفقاً لأحكام الفقرة/ أ /منها.. ومن حيث إنه وباستقراء ما تقدم فإنه يتبيّن أنّه ولئن كان القرار المشكو منه المتضمن عَدّ المدعي بحكم المستقيل قد صدر نتيجة واقعة غياب المدعي عن عمله التي شكلت السبب المادي لذلك القرار غير أنه صدر مجرداً من السبب القانوني الذي يؤدي إليه ويحيز إصداره، بحسبان أن واقعة توقيف العامل لا يجوز فيها قانوناً عَدّ العامل بحكم المستقيل وذلك في ضوء القوانين النافذة بهذا الصدد.. وبهذه المنزلة فإن القرار المشكو منه يكون قد صدر مثلوماً بعيب شابه في سببه القانوني، وكذلك في محله أو الأثر القانوني الذي قرره، وكل منهما ينهض بمفرده سبباً ينحدر بالقرار المشكو منه إلى درك الانعدام لانهيار ركن السبب وركن المحل فيه.."[34]

في حين لم تشأ المحكمة الإدارية العليا في مصر أن تعترف بهذه السلطة للقاضي، ففي دعوى تتلخص وقائعها في أن الإدارة قامت بسحب الترخيص الذي سبق أن منحته لأحد المواطنين بحمل السلاح والاتجار فيه، وذلك لإصابته بمرض عقلي وسبق دخوله لإحدى مصحات الأمراض العقلية بوصفها من الحالات التي يتعيّن فيها على جهة الإدارة رفض طلب الترخيص وفقاً لأحكام المادتين 7، 15 من القانون رقم394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر، ونازع المواطن بعد ذلك في صحة هذا السبب وأثبت أن علاجه بهذا المصح كان بقسم الأمراض النفسية، لا العقلية، وقدم من التقارير ما يفيد أن إصابته كانت بمرض نفسي وليس بمرض عقلي، غير أن الإدارة ردت على ذلك بأنه حتى مع عدم صحة السبب الذي استندت إليه وهو إصابته بمرض عقلي، فإنها تستطيع نظراً إلى سلطتها التقديرية أن تسحب الترخيص، على أساس أن إصابته بذلك المرض النفسي تجعل من الخطر على الأمن العام الترخيص له بحمل السلاح وصنعه والاتجار فيه .غير أن المحكمة الإدارية العليا رفضت الاتجاه نحو تصحيح القرار بإحلال هذا السبب الأخير الذي ذكرته الإدارة في دفاعها محل السبب الخطأ الذي استندت إليه في إصدارها للقرار، وقررت أنه" لو صحّ أن المدعي كان مريضاً بمرض نفسي عرضه للتحول إلى مرض عقلي ،وأنه كان يجوز للإدارة أن تستند إلى هذا السبب لإصدار القرار المطعون فيه، بما لها من سلطة تقديرية..، فإن ذلك ما كان يسوغ على أية حالة أن يقوم القضاء الإداري في إحلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذي قام عليه القرار..، ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية يترك فيها القانون للجهة الإدارية قدراً من الحرية تزن على مقتضاها ملاءمة

[34] القرار رقم (187/ع/3) لسنة 2016 صدر في 2016/3/23، غير منشور، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

منح الترخيص أو رفضه، لم يجز للقضاء أن يترجم عنها إحساسها واقتناعها بتحقق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التي تبني عليها تصرفها التقديري، ولا أن يصادر حريتها في اختيار الأسباب التي يقوم عليها قرارها، لأن هذا المسلك من شأن الإدارة وحدها ولا يجوز قيام القضاء مقامها فيما هو حريّ بتقديرها ووزنها. وعلى ذلك يقتصر دور القضاء الإداري على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة في رفضها للترخيص.. فإذا كان من الأسباب الداخلة ضمن المبررات التي تحتّم رفضها للترخيص استناداً إلى سلطتها المقيدة، لم يصح له بعد ذلك أن يتعداها إلى ما وراء ذلك، بافتراض أسباب ظنية أخرى قد تحمل عليها سلطتها التقديرية، بل تقتصر ولايته على رقابة صحة السبب المزعوم. فإذا تبيّن له عدم صحته، وجب الحكم بإلغاء القرار الذي قام على هذا السبب[35] ".

ويأخذ مجلس الدولة الفرنسي بالقاعدة نفسها في بعض أحكامه القديمة نسبياً، إذ لم يتعرض فيها لبحث الوقائع الأخرى غير الصحيحة ولو لمجرد سخفها ومدى تأثيرها في القرار المطعون فيه، إذْ رأى أن البحث في الوقائع الأخرى، إنما ينطوي على اعتداء من جانبه على حرية الإدارة في التقدير[36].

وأمَّا بخصوص تعدد أسباب القرار، إذا تبيّن للقاضي عدم صحة بعض هذه الأسباب، فإن المستقر عليه أن للقاضي سلطة تقديرية في عَدِّ قيام القرار صحيحاً أو عدم عدّه في حالة كانت الأسباب الصحيحة تكفي لحمل القرار عليها. فمثلاً إذا تم توقيع جزاء على موظف لعدّة مخالفات تأديبية ارتكبها، ثم تبيّن للقاضي أن هناك بعض المخالفات غير ثابتة في حقه، فعليه أن يقرر هل كانت المخالفات الباقية تكفي لجعل قرار مجازاته صحيحاً، أم أنها أصبحت لا تتناسب مع المخالفات المرتكبة، وهنا يكون التقدير للقاضي، وهو رأي أغلب الفقهاء. إلا أن بعض الفقهاء يرون أن الخطأ في أي واقعة من الوقائع التي بني عليها القرار من شأنه أن يلقي ظلالاً من الشك على صحة تقدير الإدارة للوقائع كلّها التي علّلت بها بما يحتّم إلغاء القرار الإداري[37]. وقد تابع هذا الاتجاه مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه الحديثة[38]، غير أن الأمر من الناحية العملية يجب أن يترك لمحض تقدير القاضي لقيمة الأسباب الباقية الصحيحة ومدى كفايتها حتى يقوم القرار عليها، وهو الاتجاه السائد في مصر[39].

---

35 – المحكمة الإدارية العليا 62 لسنة 11ق – جلسة 1969/11/19 سنة 12 ، مجموعة (مرجع سابق) ، ص 229

36– C.E. 5.7.1939 , Pujal , L.450 , Mestre (A.) ; op . cit , p . 5 .

37 – د. أبو العينين ، ماهر، مرجع سابق ، ص 473 0

38 – C.E ., 13 mai . 1978 , Min . Agricuture c/Duboisset , Réc ., p . 225 .

39 – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة، مرجع سابق، ص 163.

ويتجه جانب من الفقه في هذا الصدد إلى التفرقة بين الأسباب الرئيسية (الدافعة) في القرار الإداري، والأسباب الثانوية (الزائدة)، بحيث يكون القرار مشوباً بعيب السبب وقابلاً للإلغاء إذا كانت الأسباب غير الصحيحة قد أدّت دوراً رئيسياً في إصدار القرار، أمّا إذا اتضح أنها كانت ثانوية الأهمية، وأن الأسباب الأخرى الصحيحة كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه، فإن القضاء يتجاوز الأسباب الثانوية المعيبة، ويمتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب[40].

غير أن جانباً آخر من الفقه نبّه على ضرورة الحذر والتزام الدقة البالغة في الأخذ بهذه الفكرة، حتى لا تتحول بدورها إلى سلطة تحكمية لدى القضاء. والواقع كما يرى هذا الفقه ،أن هذه المشكلة لا تثور بصدد القرارات المبنية على سلطة مقيدة للإدارة بشأن عنصر السبب فيه، إذْ يلتزم القاضي الإداري بالتأكد من قيام القرار الإداري على الأسباب المحددة التي أشار إليها القانون وصحتها قانوناً، بغض النظر عن وجود أسباب أخرى استندت إليها الإدارة في إصدار هذا القرار، وعن صحة هذه الأسباب الأخرى أو عدم صحتها، أمّا إذا كانت القرارات مبنية على سلطة تقديرية للإدارة بصدد عنصر السبب فيها، حيث يكون للإدارة حرية اختيار أسباب قرارها إزاء عدم تحديد المشرع لها ، فإنه يحب عدم الأخذ بهذه الفكرة ،خاصةً إذا انتهى بحث المحكمة المطعون في القرار أمامها إلى صحة السبب" الحاسم" أو "الدافع " أو" الأهم" ومن ثم صحة القرار الإداري، مع ما شاب الأسباب الأخرى من عيوب[41].

ومن هنا يشير جانب من الفقه بحق إلى أننا يجب ألا نفترض أن سبباً ما زائداً أو ثانوياً، إلا إذا ثبت ذلك بوضوحٍ شديد من ملف الدعوى، وهو ما يتطلب من القاضي الإداري القيام ببحوث دقيقة لكي يتم الوصول في النهاية إلى معرفة قصد مصدر القرار نفسه وتحليله[42].

ولذلك يذهب الفقه الحديث في فرنسا، والقضاء الإداري إلى أن الخطأ في أي واقعة من الوقائع التي بنى عليها القرار من شأنه أن يلقي ظلالاً من الشك على صحة تقدير الإدارة للوقائع كلّها التي عللت القرار بها، مما يحتّم إلغاء القرار الإداري، وهو ما يعني في حقيقة الأمر احترام القضاء

---

[40] – د. أبو زيد فهمي، مصطفى ، القرار الإداري ومجلس الدولة، طبعة خامسة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1979، ص 759، د. بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 259.

[41] – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة، مرجع سابق، ص 165.

[42] – د. أبو زيد فهمي، مصطفى، المرجع السابق، ص 760.

لحرية الإدارة في تقدير ملاءمة القرار، إذْ إنه بذلك يتيح لها فرصة إصدار القرار الإداري مرة أخرى، ولكن استناداً إلى أسباب صحيحة[43].

ويفسر الفقه موقف مجلس الدولة الفرنسي الحديث، بأن الأخير قد بات يفترض في الأسباب التي تتذرع بها الإدارة، أنها كأصل عام الأسباب الدافعة ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك[44].

ومن جانبها ترى المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه إذا ذكرت جهة الإدارة أسباباً عدةً لإصدار قرارها وتخلفت بعض هذه الأسباب، فإن تخلفها لا يؤثر مادام أن الباقي من الأسباب يكفي لجعل القرار على وجهه الصحيح متى كان الثابت من الأوراق أن المخالفات التي ثبتت في حق الطاعن وسجلتها المحكمة في أسباب حكمها المطعون فيه تكفي لحمل القرار المطعون فيه على كامل سببه، لما تنطوي عليه من إخلال جسيم بواجبات الوظيفة العامة وانحراف ظاهر بالسلطة وإساءة استعمالها، ومن ثم يتعيّن طرح هذا الوجه من النفي على الحكم المطعون فيه[45]

ب- إقامة الدليل على وجود السبب الصحيح:

نشأت هذه الإشكالية نتيجة تفاوت الرقابة القضائية على وجود الوقائع في أحكام القضاء الإداري بين تشدد المحاكم في التثبت من الوجود المادي للوقائع، وبين الاكتفاء بما قد تذكره جهة الإدارة كوقائع لقرارها. وبمعنى آخر، في بعض الأحيان تتشدد المحاكم في وجوب أن تكون الوقائع التي يستند إليها القرار ثابتة وموجودة يقيناً، ولا تكتفي بما قد تذكره جهة الإدارة من العبارات المرسلة أو البيانات غير الكافية لتبرير صدور القرار، وفي أحيان أخرى تكتفي بهذه العبارات المرسلة أو البيانات، فما حدود سلطة المحاكم إزاء الأدلة على الوجود المادي للوقائع ؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل يحتاج إلى كثير من التفصيل؛ ممَّا يفيض على نطاق هذا البحث، ولكن يجب القول هنا إن المحاكم عندما ترى في مجال ما سلطة تقديرية واسعة للإدارة، لا تتدخل برقابتها على هذا النطاق التقديري بما تأتي به الجهة الإدارية من بيانات عن وجود الوقائع التي قام عليها القرار، وعلى النقيض عندما تضيق النطاق على سلطة الإدارة التقديرية في مجالات أخرى، فإنها تتشدد في التثبت من الوجود المادي للوقائع التي قام عليها القرار[46]، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن المشرع اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس إدارة الجمعيات أن يكون متمتعاً

---

[43]– Delvolvé (P.) droit administratif , 4 édition , Dalloz , Paris , 2006 , p . 142 ; C.E., 2nov /1973 , Librairie , Réc , p . 147 , C.E., 4nov . 1983 , Noulard , Réc , p . 117

[44] – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة، مرجع سابق، ص 166.

[45] – الطعن رقم 546 لسنة 32 ق – جلسة 1990/11/24، مجموعة (مرجع سابق)، ص 115 .

[46] – د. أبو العينين، ماهر، مرجع سابق، ص 462 .

بحقوقه المدنية والسياسية. ومن ثَمَّ فإن عدم قيام الجمعية بإبلاغ الجهة الإدارية المختصة بأسماء المرشحين لعضوية مجلس الإدارة في الجمعية، وعدم قيام جهة الإدارة بإبلاغ الجمعية باعتراضها على المرشحين قبل الموعد المحدد للانتخاب، عُدَّ ذلك موافقة منها على الترشيح، ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على عدم عَدّ اعتراضات المباحث العامة وحدها سبباً كافياً يبنى عليه القرار، إلا إذا استندت إلى وقائع ثابتة تبرر صدوره، ومن ثَمَّ فإن اعتراض مباحث أمن الدولة على ترشيح المدعين لعضوية مجلس الإدارة قد ورد مرسلاً ولم يقم على أية وقائع مادية، فمن ثم يكون القرار المطعون فيه إذا استند إلى هذا السبب لاستبعاد المدعين من الترشيح قد خالف صحيح حكم الواقع والقانون؛ ممَّا يرجح معه إلغاؤه عند الفصل في طلب الإلغاء، ويتوافر بذلك ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ[47]...".

وقد أكدت هذه المحكمة في أحكامها الحديثة أن تقارير المباحث لا تعدو أن تكون من قبيل إجراءات جمع الاستدلالات التي تخضع فيما ورد بها من بيانات وأدلة لرقابة المحكمة، فلها أن تأخذ بها إذا اطمأنت إلى سلامتها، أو تطرحها إذا ما تطرق الشك إليها[48]. وللمحكمة الاتجاه نفسه في الغالب الأعظم من أحكامها في خصوص إقامة الدليل على السبب، فهناك التزام على عاتق المحكمة مؤداه أن تتثبت من وجود الوقائع مادياً على نحو يقيني[49].

وهوما يوضح لنا الفارق بين وجوب وجود الواقعة ذاتها، ورقابة القاضي للتكييف القانوني للوقائع، وإذا طبقت قاعدة ضرورة الوجود المادي للوقائع، انحسرت السلطة التقديرية للجهة الإدارية في إصدار قراراتها على أساس تحريات جهات الأمن وتوجيهاتها، مادامت لا تستند إلى أي أساس من الواقع[50].

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإشكالية تختلط بفكرة تكييف الوقائع في بعض طروحاتها، ذلك أن تكييف الواقعة يتضمن رد الواقعة إلى الفهم القانوني لها، ولكن كانت الغاية من ضرب الأمثلة السابقة عن هذه الإشكالية هي إبراز ضرورة التثبيت من الواقعة نفسها، إلا أنه في بعض الأحيان يدخل تقييم الواقعة في نطاق رقابة التكييف لا رقابة الوجود المادي للوقائع، ومثال ذلك، أنه كان هناك قضاء مطرد كما ذكر آنفاً للمحكمة الإدارية العليا المصرية على أن الاعتقال يمكن أن يقوم على أساس

[47] – الدعوى رقم 696 لسنة 45 ق – جلسة 1993/7/15، وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا بذات الفهم لصيغة تحريات المباحث في حكمها في الطعن رقم 1159 لسنة 6ق – جلسة 1992/12/17 ، مجموعة (مرجع سابق)، ص 235 .

[48] – حكمها في الطعن رقم 325 لسنة 34 ق.ع جلسة 1993/11/21 والدعوى رقم 5355 لسنة 48 ق ، جلسة 1995/3/16، مجموعة (مرجع سابق) ، ص 42 .

[49] د. أبو العينين، ماهر، مرجع سابق، ص 467 .

[50] – د.حمد، حمد عمر، مرجع سابق، ص 125 .

الشبهات القوية[51]. إلا أنها في الأحكام الحديثة ذهبت إلى أنه إذا كانت أجهزة الأمن هي التي تقدر الخطورة الناشئة عن الحالة الواقعية التي تجيز لها التدخل لمواجهة هذه الخطورة بالإجراء الضبطي المناسب، فإنه يشترط أن يكون لهذه الحالة وجود حقيقي بأن تكون ثمة وقائع محددة من شأنها أن تنبىء في التقدير المنطقي للأمور عن وجود خطر يهدد الأمن العام. أساس ذلك أن إجراءات الضبط الإداري تنطوي على مساس بحريات الأفراد، وهو الأمر الذي يقتضي ثبوت الحالة الواقعية المبررة لاتخاذها[52].

أمَّا قضاؤنا الإداري فقد اتبع نهجاً قريباً من ذلك، إذْ عدّت المحكمة الإدارية العليا السورية في كثير من أحكامها الحديثة "..ومن حيث إنَّ المادة /135/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة قد حددت حالات عَدّ العامل بحكم المستقيل على سبيل الحصر، وأوجبت في مقدمتها ابتداءً أن يكون غيابه مجرداً من أسباب تبرر انقطاعه عن العمل.. ومن حيث إنَّ المادة /6/ من قانون المحاكم المسلكية قد نصت على عَدّ العامل الموقوف مكفوف اليد حكماً، ويكون كف اليد ملغى حكماً عند إطلاق سراحه.. ومن حيث إنّه وفضلاً عن كون واقعة التوقيف تشكل قوةً قاهرةً تؤدي إلى استحالة مادية تحول دون التحاق العامل بعمله، فإنه وفضلاً عما تقدم، يتبيّن أن المشرع قد أفرد حكماً خاصاً لحالات توقيف أحد العاملين في الجهات العامة، وعَدَّ العامل الموقوف مكفوف اليد، وعُدَّ كذلك أن كف اليد ملغى حكماً بنص القانون عند إطلاق سراحه وذلك وفق ما جاء في صريح ألفاظ النصوص المشار إليها آنفاً.. وعلى هدي ما تقدم فإن القرار المشكو منه فضلاً عن كونه صادراً منقوصاً من الأسباب التي تؤدي إليه (بحسبان أن غياب العامل المدعي مبرر بحكم القانون) فإن ذلك القرار صدر مخالفاً للقواعد القانونية النافذة، ذلك أن القانون حظر عَدَّ العامل الموقوف بحكم المستقيل. بل على النقيض من هذا، فقد عَدَّ كف اليد ملغى حكماً عند إطلاق سراحه.. وبهذه المنزلة فإن القرار المشكو منه يكون قد صدر مثلوماً بعيب جسيم يهوي به إلى درك الانعدام.."[53]. كما صرّحت هذه المحكمة كذلك بأنه"..ومن حيث إنّه من الثابت أنَّ القرار المشكو منه (قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /5957/ تاريخ 11/14/ 2005 المتضمن صرف الطاعن من الخدمة) قد صدر قبل انتهاء الدعوى الجزائية ومعرفة نتيجتها، إذ إنَّ الدعوى حسمت بقرار محكمة النقض في عام 2014، أي إنَّ الإدارة استبقت المحاكمة الجزائية ونتيجتها وأصدرت قرارها بالصرف من الخدمة، في حين كان يجب عليها التريث بإصدار مثل هذا القرار مادام

---

[51] – حكمها في الطعن رقم /1870/ لسنة 6ق – جلسة 1992/6/30 ، مجموعة، ص 1165.

[52] – الطعن رقم /293/ لسنة 28ق – جلسة 1985/6/15، مجموعة(مرجع سابق) ، ص 1328، و انظر حكمها في الطعن رقم 1260، 1310 لسنة 28 ق – جلسة 1985/3/12، سنة 3 مجموعة، ص 737.

[53] القرار رقم (56/ع/3) لسنة 2016صدرفي2016/2/27 ،غير منشو، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

هناك دعوى منظورة أمام القضاء الجزائي، وهو القضاء المختص للبت فيما هو منسوب للمدعي الطاعن من أفعال جرمية؛ ممَّا يجعل قرار الصرف، في ضوء الحكم الجزائي، مفتقداً لركن السبب القانوني في إصداره مما يجعله منحدراً لدرك الانعدام، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن بالإلغاء.."[54].

المطلب الثاني – الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

بعد أن يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع، يراقب تكييف الإدارة لهذه الوقائع ووضعها القانوني، فإذا ادعت الإدارة مثلاً أنها أوقعت جزاءً تأديبياً على موظف لارتكابه مخالفة إدارية، فللقاضي أن يتحقق: هل الوقائع المنسوبة إلى الموظف يمكن تكييفها بأنها مخالفة إدارية أم لا ؟

فعندما يعطي المشرع وصفاً لحالة معينة أو وقائع مادية محددة، فإن تطبيق هذا الوصف على الوقائع التي تصادف الإدارة وتستلزم تدخلها بقراراتها الإدارية يطلق عليه اصطلاح" التكييف القانوني للوقائع " فالمقصود من عملية التكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها بعدّها دافعاً مشروعاً لاتخاذه[55].

وبعد أن يتحقق القاضي الإداري من صحة الواقعة من الناحية المادية ينزل عليها حكم القانون وفي ذلك يسلك أحد طريقين أو كليهما، فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، وإمَّا أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدى انطباقه على الواقعة، فإذا ثبت عدم صحة تكييف الواقعة في الحالة الأولى وعدم تطابقها مع القانون في الحالة الثانية، كانت مشوبة بعيب يؤدي إلى إلغاء القرار[56].

وتجري العادة بالنسبة إلى المشرع في القانون الإداري أن يعطي أغلب الحالات تعريفاً أو تحديداً جزئياً للوقائع التي يعني وجودها أو احتمال وجودها بالنسبة إلى رجل الإدارة المختص القدرة على التصرف أو الالتزام بالتصرف، ويبقى على رجل الإدارة أن يأخذ على عاتقه معرفة معنى الوقائع موضع البحث. بمعنى آخر، تكييف هذه الوقائع تكييفاً قانونياً، فمن النادر بصورة عامة أن تكون قاعدة القانون قاعدة فردية فهي من خصائصها أن تكون عامة مجردة، وصفة العمومية هذه تتمثل في قاعدة القانون عندما تحكم عدداً أكبر من المراكز أو الحالات مرتفعة بها من التخصيص إلى التعميم بأن

[54] القرار رقم (543/ع/2) لعام2016،صدر في2016/8/24،غير منشور، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

[55] د. سلامة جبر، محمود، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، عدد 4– 1984، ، ص 113.

[56] – د. محمد إبراهيم، السيد، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 1962، ص 29.

نستخلص من هذه الحالات بعض صفاتها المميزة المشتركة لتعطى لنفسها بالنتيجة إمكانية التطبيق الحالات[57] جميعها.

وعلى ذلك فإن عملية التكييف تقتضي أو تقوم على إعطاء الواقعة المادية الثابتة لدى رجل الإدارة اسماً أو وصفاً يحدد موضعها داخل نطاق القاعدة القانونية من حيث انطباقها أو عدم انطباقها. بعبارة أخرى، فإن عملية التكييف القانوني تعني إرجاع حالة من الواقع إلى أصلها وانتمائها القانوني من خلال فكرة قانونية تأتي بها القاعدة القانونية بصفتها العامة المجردة.

والرقابة على التكييف القانوني للوقائع لا تثير صعوبة في الحالات التي تكون فيها هذه الوقائع شرطاً فرضه القانون لتدخل الإدارة، ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **Denay** التي كانت فاتحة قضائية في هذا الشأن، إذْ تعرض المجلس لمراقبة تكييف الإدارة للإصابة التي لحقت أحد الجنود في العمليات الحربية، وأنها تستحق تعويضاً من الدرجة الثانية في حين نازع الجندي في ذلك مدعياً أن إصابته تتوافر فيها الشروط اللازمة لمنحه تعويضاً من الدرجة الأولى، وقد أقره المجلس في طلبه. وفي تعليقه على الحكم ذهب **Braibant** إلى المطالبة بتعميم تطبيق هذا القضاء على سائر حالات الرقابة[58].

وإذا كان تبرير الرقابة في حالة السلطة المقيدة على تكييف الإدارة للوقائع يجد سنده في اشتراط القانون أو تحديده لهذا السبب الواقعي بوصف معين يجب التثبت من وجوده، إلا أن تبرير الرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع في حالة كون القواعد القانونية على جانب كبير من التجريد والعمومية، أو في حالة إذا لم تكن قواعد القانون قد حددت أي شرط أو ظروف يمكن للإدارة على ضوئها أو على أساس منها استعمال سلطتها الممنوحة لها قانوناً.

فالظاهر ممَّا سبق أنه في حالة تخلف التحديد أو الوصف القانوني للشروط، والظروف التي تتصرف الإدارة على ضوئها أولها سلطة تقديرية في تحديد معنى الشروط، إلا أن القضاء تدخل في هذه المسألة وبسط رقابته على تكييف الإدارة للوقائع في هذه الحالات، وفرض بذلك ما يمكن أن تكون عليها الوقائع التي لم يشترطها القانون، وفرض بذلك التكييف الذي توصل إليه، وكان ذلك بعد أن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **Gomel** [59]، وتتلخص وقائعها في أن المادة **118** من القانون الصادر في **13** يوليو سنة **1911** خولت المحافظ أن يرفض منح الترخيص بالبناء إذا كان مشروع البناء المقترح سيترتب عليه تشويه جمال أحد المناظر أو المواقع الأثرية، وعلى هذا الأساس رفض

[57] – د.أبو العينين، ماهر، مرجع سابق، ص 477.

[58]- C.E ., 13 mai . 1910 ,Réc, p281 ; Braibant (G.) , Le Droit administratif français , Dalloz , Paris , 1984 , p. 209.

[59] – C.E 4avr . 1914 Gomel , Réc , p . 488 .

محافظ باريس الترخيص لأحد المواطنين بالبناء في أحد الميادين فطعن المواطن في هذا القرار أمام مجلس الدولة وتصدى الأخير لبحث مدى توافر الطابع الأثري في هذا الميدان، فالنزاع في هذه القضية لم يكن يدور حول واقعة معينة، وإنّما كان يدور حول صحة تكييف الإدارة للوقائع[60].

ويظهر من هذا الحكم أن المشرع لم يعرف أو يشرْ أو لم يكن لديه تحديد مسبق لما يعدُّ أثرياً أم لا بما يتيح المجال للإدارة أن تمارس سلطة تقديرية في هذا الشأن، إلا أن القضاء بفرض رقابته على هذا النطاق جعل سلطة الإدارة مقيدة وليست تقديرية[61].

ومن أهم صور تكييف الوقائع تلك التي أصبحت تتعلق بالقرارات الصادرة بالعقوبة التأديبية، فهذه العقوبة إنّما تتناول الموظف الذي يرتكب خطأ تأديبياً، ولكن المشرع لا يستطيع أن يحدد بدقة كل ما يمكن عَدّه من قبيل الخطأ التأديبي، ويجب على من هو مختص بإصدار القرار بالعقوبة أن يقوم بعملية تكييف بالنسبة إلى كلّ واقعة تنسب إلى الموظف لكي يقرر هل تتصف الواقعة بصفة الخطأ التأديبي المنصوص عليه قانوناً أم لا؟ ولما لهذا الأمر من محاذير تتعلق بالغايات والاعتبارات الشخصية التي قد تنشأ لدى متخذ القرار فيما يتمتع به من سلطة تقديرية في هذا الشأن، وتأثير ذلك في حقوق الموظف ووضعه الوظيفي[62]. إذْ ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن "امتناع الإدارة عن إعادة العامل المطلق سراحه بعد تنفيذ العقوبة الجزائية ومعاقبته مسلكياً بعقوبة خفيفة، بسبب عدم موافقة شعبة الأمن السياسي على تعيينه لا يقوم على أساس قانوني سليم، لأنَّ عدم الموافقة الأمنية لا تدخل ضمن الأسباب المبررة لإنهاء الخدمة.."[63]

وقد كانت عملية تكييف الوقائع هذه خلال مدة طويلة منظوراً إليها فقهاً و قضاءً على أنها مسألة وقائع لا مسألة قانون، ولم يكن من الجائز إخضاعها لرقابة القاضي الإداري بعدّهِ قاضي المشروعية حتى صدور حكم **Gomel** الآنف ذكره، إذْ أصبحت رقابة التكييف القانوني للوقائع ينظر إليها على أنها عمل قانوني أو مسألة من مسائل القانون[64].

وقد أرسى القضاءان الإداريان الفرنسي والمصري أسس هذه الرقابة وتبعهم في ذلك قضاءنا الإداري، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين لضرورة توافر شروط واقعية

---

[60]– Long (M.) ; Weil (P.) ; Braibant (G.) ; Delvolvé (P.); Genevois (B.), Les grands arrets de la jurisprudence administrative , 12' édition , Dalloz , Paris , 1999 , op . cit ., p. 31

[61]- Weil (P.) , Le droit administratif , P.U.F., 12' édition , Paris , 1997,p.212.

[62]- Braibant (G.), op . cit, P.310 .

[63] القراررقم2/693 في الطعن1709لسنة2000،مجموعةالمبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السوريةللعام2000 مجلس الدولة، المكتب الفني.ص597.

[64] –البرزنجي، عصام ،السلطة التقديرية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1971، ص 357.

معينة ينص عليها القانون، إذْ يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة، أن يراقب إلى جانب الوجود المادي لهذه الوقائع، التكييف القانوني لها ليتأكد من أنها تنضوي ضمن إطار القاعدة القانونية ونطاقها، أي مدى توافر الوصف القانوني في الوقائع التي استند إليها الإجراء المتخذ من جانب الإدارة.

وبناءً على ذلك يبحث مجلس الدولة الفرنسي هل يُعَدُّ مفتش التأمين موظفاً أو ممثلاً تجارياً في معنى القانون[65] كذلك يبحث التكييف القانوني لعملية نقل الشخص في محل تجاري من بلد إلى آخر، وهل يعدُّ نقلاً أم إنشاء لتجارة[66]، كما حكم بأن واقعة إلقاء كلمة رثاء من قبل أحد القضاة في جنازة شخص كان محبوساً لاتهامه في جريمة الاعتداء على السيادة الفرنسية دون أن تكون هناك مناسبة خاصة تدعوه إلى ذلك العمل، بأن هذه الواقعة تُعدُّ خطأ تأديبياً خرجت بالقاضي عن التحفظ الذي يجب أن يراعيه شاغلو الوظائف[67].

ولمجلس الدولة الفرنسي مجالات أخرى بسط فيها رقابته على تكييف الوقائع، نذكر مثلاً :

– الرقابة على صحة تكييف الإدارة للوقائع التي تتخذها سبباً للقرار التأديبي، والتحقق من أن هذه الوقائع تتوافر لها صفة الخطأ الوظيفي أو التأديبي التي تسمح بتوقيع الجزاء[68].

– الرقابة على قرارات السلطة الإدارية المختصة بالسماح لأرباب العمل بفصل الأجراء لديهم إذا تبيّن ارتكابهم أخطاء تأديبية ذات خطورة كافية[69]، ولم يقتصر مجلس الدولة في هذه الرقابة على الأخطاء التي تُرْتَكَبُ بمناسبة مباشرة الوظيفة داخل العمل، وإنما امتد حديثاً بهذه الرقابة لتشمل كذلك تقدير التصرفات التي تجري خارج إطار مباشرة الوظيفة، وتكييف هذه التصرفات بوصفها من الأخطاء التأديبية ذات الخطورة الكافية والمبررة لفصل الأجير أو العامل، أم لا[70]

– الرقابة على مدى توافر صفة الإباحية، في المواد التي تنشرها الجرائد والمجلات والتي يجيز القانون منع بيعها أو الإعلان عنها للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن /18/ سنة[71].

ومن ذلك ما ذهب إليه أيضاً مجلس الدولة المصري من أن قيام أحد المأذونين بالزواج ليس فيه مخالفة للقوانين واللوائح وليس فيه مخالفة لأحكام الشرع أو النظام العام، كما لا يُعدُّ ذلك إخلالاً

---

65 – C.E ., 5déc . 1947 , Ploix , Réc , p . 461 .
66– C.E ., 2mai . 1975 , Dame Ebri et autres , Réc , P . 280 .
67– C.E ., 10.7.1945 , Réc , p. 1159.
68 – C.E ., 4.1.1963 , Blain , Réc , p. 15.
69– C.E ., 8.3.1968 , Plenel , Réc , p. 168 ; C.E ., 19.10.1988 , S.E.M.U. Monoprix , Réc , p. 772 .
70– C.E ., 7.12.1990 , Center d aid par le travail chantecler , A.J.D.A , 1991 , févier , p. 120.
71 – C.E ., 5.12.1956 , Thibault , Réc , p . 20.

بواجبات وظيفته يبرر توقيع جزاء تأديبي عليه[72]. كما أن تكوين بعض العاملين لشركة للقيام بالأعمال كلّها اللازمة لإنتاج الأفلام السينمائية وتوزيعها بجميع أنواعها لا تستقيم كشركة مدنية، وإنما لها من طبيعة شأنها وعموم أغراضها مما يدخل في عداد الأعمال التجارية بطبيعتها، وإذ حظر القانون 58 لسنة 1971 على العاملين بالدولة ممارسة الأعمال التجارية، فإن إنشاء هذه الشركات وإدارتها تدخل في عداد هذا الحظر[73]، وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه لا يجوز للمحافظ أن يصدر قرار الاستيلاء المؤقت، إلا بعد توافر إحدى الحالات الطارئة وفقاً للقانون، أي تلك التي يكون في الوسع توقعها ، وعليه فإن احتياج مؤسسة التأمين والمعاشات بمحافظة المنيا لمقر مناسب لمباشرة نشاطها في دائرة المحافظة لا يمكن وصفه بأنه من الحالات الطارئة أو المستعجلة [74]. وانتهت المحكمة حديثاً إلى أن مناط المسؤولية التأديبية هو أن يسند إلى العامل على سبيل اليقين فعل إيجابي أو سلبي يعدُّ إسهاماً منه في وقوع المخالفة الإدارية المأخذ الإداري على سلوك العامل. وإن استبان أنه لم يقع منه ما يشكل مخالفة تحتّم المؤاخذة والعقاب، وجب القضاء ببراءته. ويصبح القرار الصادر بمجازاته في هذه الحالة فاقداً للسبب المبرر له قانوناً.."[75]. كما ذهبت إلى أن تقدير الكفاية بصفة عامة في أي عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تترخص فيها الإدارة، إلا أن ذلك ليس طليقاً من كل قيد، بل مشروطاً بأن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها .ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً، وإلا كان فاقداً لركن السبب.."[76]

كما تذهب المحكمة الإدارية السورية إلى أنه".. ومن حيث إنه ولئن كان قرار الصرف من الخدمة هو القرار الإداري محل الطعن أمام هذه المحكمة، غير أن محضر اللجنة الثلاثية هو الذي يتضمن الأسباب التي بني عليها القرار المذكور، ومن ثم يكون من حق القضاء الإداري في إطار رقابته على مشروعية القرار المشكو منه أن يطلع على هذه الأسباب التي بني عليها القرار من خلال إبراز هذا المحضر أمامه للتحقق من مدى قانونية سبب الصرف، ومن حيث إنه وباستقراء المادة /137/من القانون الأساسي للعاملين في الدولة أن المشرع لم يسبغ على محاضر اللجنة الثلاثية أي طابع سري،

---

[72] – المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1134 لسنة 2 ، جلسة 1987/1/2 ، مجموعة (مرجع سابق) ص 114 .

[73] – المحكمة الإدارية العليا ، قضية 221 لسنة 24 ، جلسة 1982/6/24 ، مجموعة ، ص 1137 .

[74] حكمها في الطعن 1130 لسنة 26 ، جلسة 1983/4/2 ، مجموعة ، ص 168 .

[75] الطعن رقم1793لسنة 43 جلسة 2001/12/23مجموعةالمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، د. الشريف، حامد، ،المكتبة العالمية، ج 5،الإسكندرية2009ص322.

[76] الطعن رقم 499لسنة 38 جلسة 2001/12/1 لسنة2001مجموعةالمبادئ القضائية للمحكمة الإدارية العليا، د. الشريف، حامد المرجع السابق،ص326.

ولم يمنع القضاء الإداري من الاطلاع عليها في أثناء نظر الدعوى الرامية إلى إلغاء قرار الصرف من الخدمة، وذلك في سبيل الوصول إلى كلمة الحق في هذه القضية. وعليه، فإنّ امتناع الجهة المدعى عليها عن تقديم المحضر الذي استند إليه القرار المشكو منه، إنّما ينهض حجةً على عدم وجود أسباب مقبولة قانوناً تستدعي صرف الجهة المدعية من الخدمة، ذلك بأن المادة /137/ من القانون المذكور قد اشترطت أن يسبق صدور قرار الصرف من الخدمة اقتراح اللجنة الثلاثية المشار إليها آنفاً، وهذا إنّما يدل على أن ذلك الاقتراح يعد من الإجراءات الشكلية الجوهرية التي فرضت مراعاةً لحقوق العاملين ابتغاء الحيلولة دون أن يكون استقرارهم الوظيفي عرضة للتهديد دون أسباب جدية.. ومن حيث إنه من المستقر فقهاً واجتهاداً أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب بعض قراراتها، بيد أن ذلك لا يمنحها حرية إصدار قرارات لا تستند إلى أسباب متوافقة مع الواقع والقانون تسوغ إصدارها، بل إن القرار الذي يستند إلى أسباب مبنية على وقائع لم تثبت صحتها، أو إلى أسباب لا يسوغ قانوناً أن يستند إليها في إصدار ذلك القرار، يكون مشوباً بعيب اللامشروعية.. ومن حيث إنه وتأسيساً على ما سلف بيانه، فإن القرار المشكو منه ليس له ما يبرره، ويقوم على سبب غير صحيح وسليم من الناحية القانونية، ويكون من المتعين إلغاؤه تمهيداً لإلزام الجهة المدعى عليها بإعادة الجهة المدعية إلى عملها بوظيفتها وفئتها ذاتها..."[77].

ومع اطراد مجلس الدولة في فرنسا ومصر على بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع، فإن كلا المجلسين يمتنع عن بسط رقابته في بعض الأحيان على التكييف، وذلك بصدد بعض القرارات الإدارية، بحيث يقتصر دور المجلس على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع فقط، دون التطرق إلى بحث التكييف الذي أضفته الإدارة عليها، بحيث يترك للأخيرة حرية إجراء عملية التكييف القانوني لها دون رقابة منه، وذلك أخذاً ببعض الاعتبارات العملية التي يفضل القاضي الإداري معها أن يترك للإدارة أمر تقدير ملاءمتها دون أن يعقب عليها[78]. وهذا الامتناع من شأنه أن يؤدي إلى زيادة السلطة التقديرية للإدارة في هذا الخصوص. وتعود هذه القرارات التي يمتنع مجلس الدولة الفرنسي عن رقابة تكييف وقائعها إلى نوعين رئيسيين:

[77] – القرار رقم (1/248) لعام 2016، صدرفي 2016/5/8،غيرمنشور،سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

[78] – د. حمد، حمد عمر، مرجع سابق، ص 125.

1–قرارات الضبط الإداري: وهذه القرارات تتصل بسلامة الدولة والمحافظة على أمنها وتتعلق أساساً بقرارات تنظيم نشاط الأجانب وإقامتهم، ونشاط الجمعيات الأجنبية والمطبوعات الأجنبية [79]، ومع ذلك فمن الملاحظ من أحكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة أنه يتجه إلى التضييق إلى أقصى حدٍ ممكن من نطاق هذا الاستثناء، إذْ بسط المجلس رقابته على قرارات الإدارة برفض منح الرعايا الأجانب من دول المجموعة الأوربية تصريح بالإقامة في فرنسا مدة عشر سنوات قابلة للتجديد وفقاً للقانون؛ وذلك دون حاجة إلى إثبات وقوع أي خطأ ظاهر في هذا الشأن[80]. كذلك فعل بصدد قرارات الإدارة برفض الجمع بين أفراد الأسرة الواحدة إذا كان عائلها من الأجانب المقيمين في فرنسا ويرغب في استحضار أسرته وفقاً للمرسوم رقم 29 إبريل 1976 المعدل بالمرسوم رقم /4/ ديسمبر 1984 المنظم لحق تجميع الأسرة [81]، ففي مثل هذه الحالات غدت رقابة القاضي الإداري على تقدير الإدارة لخطورة التهديد المزمع قيامه للنظام العام، الذي تأسس عليه قرار الإدارة برفض التصريح للأجانب بالإقامة في فرنسا، غدت هذه الرقابة كاملة على الوجود المادي للوقائع، وعلى التكييف القانوني لها[82].

2– القرارات التي تحتاج إلى تقدير فني أو تكون وقائعها ذات طابع فني معقد[83]، إذْ يجد مجلس الدولة نفسه أمامها عاجزاً عن مباشرة الرقابة عليها بنفسه دون حاجة إلى الاستعانة برأي الخبراء من أهل العلم. لذلك فإنه بدلاً من رفض الرقابة عليها أو التظاهر بمباشرتها، يؤثر أن يترك تقدير هذه القرارات للإدارة ذاتها، بعدّها الأكثر قدرة بما تملكه من أجهزة فنية وعلمية على إجراء التكييف الصحيح والسليم قانوناً للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري[84].

وينتهج مجلس الدولة المصري المنهج نفسه في استبعاد الرقابة على التكييف القانوني للوقائع في حالات الضبط الخاصة بالأجانب، وفي الحالات التي تتطلب خبرة فنية أو علمية كتقييم البحوث

[79]– C.E ., 22.4.1955 , Association franco – russe , Réc , p . 202 ; C.E ., 13.11.1987 , Minister de L interieur c./m Tang Kamke ung . A.J.D.A , 1987 , Réc , P 711 ; C.E ., 24.10.1988 , Mohmmed Ammouhe , A.J.D.A., 1988 , P . 553 .

[80]2 – C.E ., 24.10.1992 , Ragusl , A.J.D.A , 1991 , Réc , P .324 . ; C.E ., 19.11.1990 , M, Raso , A.J.D.A. , 1991 , p . 325 .

[81]3 – C.E ., 7.12.1990 , Keles , A.J.D.A , 1991 P 326 .

[82]– Long (M.) ; weil (D.) ; Braibant (G.) ; Delvolvé (P.) ; Genevois (B.) , 1999 , op . cit , p . 174 ., 13.11.1985 , Ministre de linterieur et de la Décentralisation c/ Barrutiabengoa Zabarte , p . 321

[83]René chapus, , op . cit , p.899.

[84]5- C.E ., 27.4.1951 , Societé Toni , Réc , p . 263 .

المقدمة للجان فحص الإنتاج العلمي[85]. وفي مجال تصحيح أوراق الإجابة كانت محكمة القضاء الإداري، و من بعدها المحكمة الإدارية العليا، تجعل ذلك الأمر في صميم عمل الجهة الإدارية دون معقب عليها، إلا أنها بدأت تُبسط رقابة أشد على هذا التقدير للدرجات من خلال مقارنة الإجابات التي قام بها الطالب بالإجابات النموذجية التي تلزم الجهة الإدارية بإيداعها، وفي ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري" إذْ إنّه بالنسبة إلى ركن الجدية، فإن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن عملية تصحيح أوراق إجابة الطالب في الامتحان وتقدير الدرجة التي يستحقها، هي من المسائل الفنية التي تستقل بها الجهة الإدارية بأجهزتها المتخصصة، وتترخص في تقييمها طبقاً للضوابط والمعايير العلمية والفنية التي تعدُّ من صميم اختصاصاتها، ولا معقب عليها في ذلك من القضاء الإداري، إلا إذا كان التقدير مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، أو إذا شاب عملية التصحيح الخطأ المادي. وفي غير ذلك لا يجوز للقضاء أن يحل نفسه محل الجهة الإدارية في تقييمها إجابة الطالب وما يستحقه عنها من درجة حتى لا يؤدي ذلك إلى تدخل القضاء في أمور فنية تقديرية هي من اختصاص الجهة الإدارية المنوط بها أمر التصحيح"[86]. كذلك فالمحكمة الإدارية العليا في نطاق تصحيح إجابات طلاب الجامعة مازالت لا تتدخل في التقدير المعطى لكل إجابة نزولاً على اعتبارات فنية بحتة، فذهبت إلى أنه "ومن حيث إنّه بالنسبة إلى ما تثيره الطاعنة من عدم التناسب بين إجاباتها والدرجة التي قدرت لها في مادة علم الاقتصاد الاجتماعي، فإنّ ذلك ممّا يدخل في تقدير الجهة الإدارية بوصفه من الأمور الفنية التي لا معقب عليها فيها مادام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها [87].

ويرجع إحجام الرقابة القضائية عن هذين النوعين من القرارات بحسب الفقه المصري إلى تقدير مجلس الدولة أن المصلحة العليا للدولة تقتضي أن يترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة، ومن ناحية أخرى، فإن الإدارة بما لديها من أجهزة فنية وعلمية أقدر منه على إجراء التكييف السليم للوقائع[88].

ويذهب مجلس الدولة السوري بالاتجاه ذاته، إذْ تصرح المحكمة الإدارية العليا بأن".. تقييم أداء العاملين من أجل تقدير نسبة علاوة الترفيع اللتي يستحقونها يكون منوطاً باللجنة المركزية، على

---

85 – الإدارية العليا ، الطعن رقم 210 لسنة 13 جلسة 9 /1983/2 ، مجموعة ، ص 468 ، الطعن 266 لسنة 7 جلسة 1984/12/15 ، مجموعة (مرجع سابق) ، ص 223 .

86 – الدعوى رقم 9033 لسنة 47 ق جلسة 1994/1/25 ، مجموعة (مرجع سابق) ، ص 339 .

87 – الطعن رقم 3252 لسنة 32 ق – جلسة 1995/4/23 ، مجموعة، ص 771، والطعن رقم 2514 لسنة 37 ق – جلسة 1992/5/24 ، مجموعة (مرجع سابق)، ص 938 .

88 د. أبو العينين ، ماهر ، مرجع سابق، ص478.

أن الطعن بقرارات لجان تقييم أداء العاملين في الدولة لا يعني أن تحل المحكمة محل لجان التقييم صاحبة الصلاحية في تحديد الدرجة التي يستحقها العامل، وإن دور المحكمة يكون فقط الرقابة والتحقق من أن هذا التقدير لم يشبه عيب إساءة استعمال السلطة.."[89]

المطلب الثالث: الرقابة على ملاءمة القرار للوقائع:

لا تقتصر رقابة القاضي بصدد الأسباب الواقعية للقرار الإداري على الوجود المادي للوقائع ورقابة التكييف القانوني لها، بل تشمل أيضاً رقابة ملاءمة القرار للوقائع، أي مدى الملاءمة بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها، ومضمون القرار الذي أصدرته[90] ومحتواه.

وسارت القاعدة العامة مدة طويلة من الزمن في هذا الصدد على أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها، والتصرف الذي تتخذه حيالها، إذْ إن ذلك من إطلاقات الإدارة التي لا تخضع فيها لرقابة القضاء [91]. وقد عمل مجلس الدولة الفرنسي مدة طويلة على التزام الحياد إزاء سلطات الإدارة في تحديد ملاءمة قراراتها[92] أو عدم ملائمته، وتبعه في ذلك مجلسا الدولة المصري والسوري.

لكن هذا لم يستمر طويلاً، إذْ عمل مجلس الدولة الفرنسي وللحد من سلطة الإدارة التقديرية على إيراد العديد من الاستثناءات؛ وذلك في الحالات التي تتجاوز فيها الإدارة الحدود القصوى لسلطتها التقديرية ومدى تأثيرها في حقوق وحريات الأفراد. حالياً يعمل القضاء الفرنسي على مدّ رقابته على العمل الإداري عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية في الحالات التي تكون متمتعة فيها بمثل هذه السلطة، وبحيث يجب ألا يكون القرار الإداري مستنداً إلى وقائع غير صحيحة مادياً، ولا إلى أسباب قانونية مغلوط فيها، ولا إلى خطأ بيّن في التقدير، ولا أن يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة[93]، وعدّ مجلس الدولة أن الخطأ البيّن هو مجال منطق الأشياء، كما هو عليه الانحراف في استعمال السلطة في المجال الأدبي والخلقي. وبمعنى آخر، أنه يحق للإدارة أن تمارس سلطاتها،

[89] القرار 2/157في الطعن688لسنة2000 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة للعام2000مرجع سابق.ص602.

[90]Lombard (M.) , Le droit administratif , 2 édition , Dalloz, Paris , 1998,p665

[91] – د. بدران ، محمد، مرجع سابق، ص 93.

[92]- Richer (L.) , Droit des contrats administratifs , L.G.D.J., Paris , 1995 ,p.478

[93]SALON Serge SaviGNA Jean-charles , Code de la function Publique , 8 eme, edition , Dallo2, Paris , 2009 , p 243 .

ومهامها ولا يجوز لأحد منازعتها في ذلك، ولكنه غير مسموح لها أن ترتكب حماقات أو خطأً بيّناً في التقدير[94].

إذاً أصبح تقدير الإدارة لا يخضع لأهوائها، بل تتقيد عند ممارستها لسلطة التقدير بمبدأ المشروعية[95]. ويفهم من ذلك أنه يحق للسلطة الإدارية أن تخطئ التقدير والاستنساب، وهذا ما تقتضيه طبيعة الأمور ومنطق الأشياء، ولكن لا يحق لها الوقوع في خطأ بيّن في هذا المجال، أي في خطأ يتصف بالوقت ذاته بخطورة وحتمية، وإلا كان مصير عملها المشوب بمثل هذا العيب، الإبطال[96].

ولم يقف تطور القضاء الفرنسي بصدد ممارسة هذا النوع من الرقابة عند حد، فمن البديهي أن يقال: إنَّ هذا القضاء قد تطور والاجتهاد فيه أخذ يتوسع شيئاً فشيئاً، حتى شمل تقريباً حالات السلطة التقديرية للإدارة[97] ومجالاتها كلّها. ولن يتم الحديث عن حالات مستثناة مادام أن قضاء المجلس في تطور مستمر، ذلك أنه مهما اتسع نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فإنه يجب ألّا تترك عند مباشرتها دون رقابة، وإلا كنا أمام مجال مفتوح للاستبداد وانعدام الحريات[98].

وتذهب المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه".. من حيث إن المشرع حدّد الشروط التي يتعين توافرها فيمن يقبل بكلية الشرطة و يستمر في الدراسة بها، ومن بين هذه الشروط أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة. وهذا الشرط على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة يختلف عن شرط ألا يكون الطالب قد حكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة .وإذ ورد النص على حسن السمعة والسيرة الحميدة عاماً دون تحديد الأسباب التي يترتب عليها فقده، فإن المشرع بذلك يكون قد استهدف من ذلك إفساح المجال في تقدير حسن السمعة لجهة الإدارة في تقدير مسئوليتها عن إعداد ضابط الشرطة الذي سيتولى مهام الحفاظ على الأمن ومطاردة الخارجين عن القانون وصون أرواح الناس وأعرضهم و ممتلكاتهم والزود عنها .ولا ريب في أن سمعة طالب الشرطة تتأثر بمسلكه الشخصي أو الخلقي أو بأوضاع تحيط به يمكن أن يكون لها أن تؤثّرَ في عمله مستقبلاً كضابط شرطة .ومن ثم فلا ترتب على جهة الإدارة في تقدير تخلف حسن السمعة في طالب الشرطة متى استمد هذا التقدير من وقائع وأسباب وأدلة تبرره وخلا تقديرها من إساءة السلطة

[94]SALON Serge SaviGNA Jean-charles , op,cit ,p.244; C.E ., 26.10.1979 , Leca , L . 393 , A.J.D.A ., 1979 , P . 44 . ; C.E., 16.2.1973, Baret , Rec , P .147.
[95]Trotabas (L) et Isoart (P), Droit public , paris ,L.G.D.J 1998 ,p.317.
[96]C.E ., 15.3.1968 , Syndicat national des automobilistes , Rec ., p . 188; C.E ., 20dec . 1967 , Min . Interieur . Faber – luce, Rec , P . 511
[97]René chapus, , op . cit , p.899.
[98]Pierre Gévart , Tout savoir sur la fonction pour briller anx concours . Etudiant.2006. Paris,p.306;

والانحراف بها.."[99]. ومن جانبها تذهب المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أنه". ومن حيث إنه تجدر الإشارة في موضوع القضية الماثلة إلى أن المرسوم التشريعي الصادر عن السيد رئيس الجمهورية العربية السورية رقم 62/ لعام2011 الذي قضى بتثبيت العاملين المؤقتين، إنما صدر ابتغاء تحقيق الاستقرار الوظيفي للعاملين المؤقتين في الدولة وتأمين راحتهم، ومساواتهم بالعاملين الدائمين. ومن حيث إنه تجدر الإشارة كذلك إلى أنَّ اجتهاد القضاء الإداري قد تواتر واستقر العمل عليه حتى غدا سنَّةً ومنهاجاً في القول بأن مدلول الصلاحية والسلطة التقديرية لا يعني منح الإدارة سلطة مطلقة في فعل ما تشاء، بل تعين أن تبقى ممارسة هذه الصلاحية ضمن حدود المشروعية. ولهذا فقد بات مستقراً في مبادئ القضاء أنه يتعيّن على صاحب الصلاحية التقديرية أن يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقاها لممارسة الصلاحية الممنوحة له قانوناً، وأن يجري التقدير بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية، ولم يعد يقتصر دور القضاء على رقابة الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار أو صحة تكييفها، وإنما تمتد رقابة القضاء في هذا المجال للبحث في صحة النتيجة التي انتهت إليها الإدارة وإلزامها بالعودة إلى جادة الصواب وسلوك الطريق القويم، إن هي حادت عن ذلك أو قصرت فيه.. وفي ضوء الوثائق المبرزة في الدعوى، ومن حيث إنه وبالرجوع إلى الوثائق في ملف هذه القضية ،ولا سيما عقود استخدام الطاعنة والكتب الصادرة عن الإدارة المطعون ضدها الماثلة بين يدي هذه المحكمة، يتبيّن أن الطاعنة مستوفية لشروط إعادة التعيين المنصوص عليها في المرسوم التشريعي رقم62/ لعام 2011،الأمر الذي يتعيّن معه إلزام الجهة المدعى عليها بإصدار قرار إعادة تعيين الطاعنة، بدءاً من تاريخ تقديمها طلب إعادة التعيين، وإلزامها بمنحها الفروق الناجمة عن ذلك من رواتب وتعويضات وتسوية وضعها على هذا الأساس.. ومن حيث إنه وفي ضوء الوقائع الماثلة بين يدي هذه المحكمة، وبعد تمحيصها ووزنها بالقسطاس المستقيم، فإن الطعن الماثل يكون جديراً بالقبول على النحو السالف ذكره..."[100]. كما تذهب محكمة القضاء الإداري السورية إلى أنه:".. ومن حيث إنه تجب الإشارة بداية إلى أن مدلول الصلاحية التقديرية السلطة التقديرية لا يعني منح الإدارة صلاحية مطلقة بأن تفعل ما تشاء، بل يتعيّن أن تبقى ممارسة هذه الصلاحية التقديرية ضمن حدود الشرعية، لهذا استقر القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء على أنه يتعيّن على صاحب الصلاحية التقديرية أن يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقاها لممارسة صلاحيته القانونية، وأن يجري التقدير بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية. فالقضاء لم يعد يكتفي برقابة الوجود المادي

[99] الطعن رقم 400 لسنة 47 جلسة 2001/11/28 د.الشريف، حامد، مرجع سابق،268

[100] القرار رقم (313/ع/3) لسنة 2015،صدرفي 2015/5/13،غيرمنشور ،سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة السوري.

للوقائع التي بني عليها القرار المطعون فيه أو رقابة صحة تكييفها القانوني وتقرير مدى خطورتها (الغلو)، بل أضحى يتطلب لمشروعية القرار أن يضع مصدر القرار نفسه في أفضل الظروف وأنقاها لممارسة صلاحيته التقديرية، وهذه الظروف تتمثل في:

1- الاطلاع على المعلومات اللازمة لإصدار القرار جميعها
2- التداول الحقيقي في المعلومات بموضوع القرار.
3- التأني في إصدار القرار.
4- بحث كل حالة على حدة و فحصها.. ومن حيث إن محاضر اللجنة الثلاثية المنصوص عليها في المادة (137) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة ،إنما تتضمن الأسباب الرئيسية والواقعية التي أدت إلى صدور قرار الصرف، ويكون من حق القضاء الإداري في إطار رقابية على أعمال الإدارة أن يطلع على هذه الأسباب من خلال إبراز المحاضر أمامه. فالقرار الإداري يفتقد مشروعيته في حال عدم قيامه على أسباب تبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون. فامتناع الإدارة عن تقديم الوثائق والأوراق التي يكلفها القاضي الإداري بإبرازها، إنما ينهص حجةً ودليلاً على عدم وجود أسباب حقيقية أدت إلى إصدار القرار الإداري، وهو ما يصيبه بعيب من عيوب اللامشروعية، ويكون مدعاة لإعلان انعدامه أو إلغائه بحسب القضية المعروضة.. ومن حيث إنه باستقراء الأوراق والوثائق المبرزة بملف الدعوى، يتبيّن بأن القرار المشكو منه ،إنما صدر بسبب ما نسب إلى المدعي من أفعال جرمية، إلا أن الإدارة لم تبد هل لوحق المدعي أمام القضاء الجزائي أم لا؟ وإنّما جاءت عباراتها عامة مرسلة لا دليل عليها ،مما يجعل القرار مفتقداً لأركانه ومقوماته القانونية السليمة، لعدم قيامه على سبب يبرره واقعاً وقانوناً. ومن ثَمَّ يكون مشوباً بعيب جسيم ينحدر إلى درجة الانعدام ، مع الإشارة أيضاً إلى أن عدم وجود محضر اللجنة الثلاثية، إنما يجعل قرار الصرف فاقداً لأحد أركانه الرئيسية ،بحسبان أن المحضر المذكور، إنما هو إجراء جوهري أساسي لا ينهص القرار من دونه، وذلك عملاً بأحكام المادة (137)المذكورة آنفاً.."[101]

ويؤدي عنصر السبب في القرار الإداري دوراً مهما في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وعلى الأخص من حيث ملاءمتها، إذ تتأثر هذه الملاءمة _إلى حد كبير_ بالدافع إلى اتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره، إذْ يكون السبب أساساً للقرار الذي يستند إليه وأحد عناصر الرقابة على القرار، وليس أساساً للرقابة، ويحتاج ذلك من القاضي الإداري درجة كبيرة من القدرة على البحث

[101] القرار رقم (257)لعام 2014، صدرفي2014/9/22، غير منشور، سجلات الأحكام. مكتبة مجلس الدولة السوري.

والتمحيص والدراية بخفايا العمل الإداري وتحدياته، إذْ يبحث القاضي في البواعث والأسانيد والدوافع الموضوعية التي حملت رجل الإدارة على اتخاذ قراره[102].

وبالنسبة إلى دور المشرع في تحديد أسباب القرارات الإدارية، فإنه لا يتخذ موقفاً موحداً، فقد يتجه المشرع إلى إلزام الإدارة باتخاذ تصرف محدد بالذات بمجرد توافر شروط معينة يحددها القانون، تتمثل في الأسباب التي يجب أن تقيم الإدارة عليها قرارها، بحيث لا يكون للمختص بذلك أية سلطة تقديرية في صدد تحديد مضمون القرار، كما لو ألزم القانون الإدارة بمنح الجنسية لمن يطلبها بمجرد تقديم الطلب مصحوباً بمستندات معينة، إلا أن الغالب أن يمنح المشرع للإدارة قدراً من السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها، فقد يعمد إلى أن يحدد فقط ما ينبغي لها اتخاذه من قرارات إذا حدثت وقائع معينة، ويترك لها بعد ذلك حرية التدخل أو الامتناع، وتحديد مضمون القرار[103]، فإذا طلب موظف إحالته إلى المعاش قبل بلوغ السن المقررة لذلك، فإن الإدارة تملك سلطة تقديرية في قبول الطلب أو رفضه ، وعند وقوع أخطاء وظيفية معينة من جانب أحد الموظفين، يكون للإدارة حرية تقدير ضرورة اتخاذ إجراء أو عدم ضرورة ذلك، ولكنها إذا اتخذت قرارها في هذا الصدد يلزم أن تختار أحد الجزاءات التأديبية التي حددها المشرع. بناءً عليه فإنه لا يجوز لها مثلاً أن تعمد إلى نقل الموظف إلى عمل آخر استناداً إلى تلك الأخطاء، فالنقل ليس من الجزاءات التأديبية، ومن ثم يكون من القرارات التأديبية المستترة أو المقنعة، وهي قرارات غير مشروعة لاستنادها إلى سبب غير صحيح[104]. إذْ تذهب المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أنه".. ولما كانت الإدارة ممتنعة عن إعادة المدعي إلى عمله بحجة أنه قد صدر قرار باعتباره بحكم المستقيل، على الرغم من ثبوت أن المدعي كان موقوفاً لدى الجهات الأمنية المختصة خلال مدة تغيبه، وعدم ثبوت إحالته إلى المحكمة المسلكية أو إلى أي جهة قضائية أخرى، الأمر الذي يلغي سلطتها التقديرية في إعادة العامل إلى عمله من عدمها، وإنما تعدُّ ملزمة بالإعادة،.."[105].

وبتحليل أكثر عمقاً، لابدَّ من تقييم نيّة الإدارة ليس فقط من خلال عاملي الوسائل والأهداف، بل يجب إضافة عامل آخر وهو حالة الواقعة التي يطبق عليها القرار الإداري، إذْ يمكن إقامة علاقة

---

[102] د. محمد بطيخ، رمضان، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1996،ص229.

[103] – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة، مرجع سابق، ص 140.

[104] – د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة، المرجع السابق، ص 140.

[105] القرار رقم (576/ع/3) لسنة 2016 صدر في 2016/8/31، غير منشور، سجلات الأحكام. مكتبة مجلس الدولة السوري.

تتصف بملاءمة واضحة بين الحالة والغاية والقرار. مثلاً، عقوبة ما يجب أن تكون قريبة من الخطأ الذي يبررها والهدف منها وهو الضغط أو الكبح التأديبي.

وعندما يمنح المشرع الإدارة صلاحية اتخاذ قرار أو عمل إداري معين، فقد يفرض على هذه الإدارة التقدير والتصرف على نحو معين إذا توافرت شروط معينة حددها مسبقاً، والأصل أن الإدارة من حقها أن تختار واحداً من الحلول الملائمة، وأنه ليس من حقها أن تتجاوز في هذا الاختيار حدود المعقول من خلال المبالغة أو الإفراط في استعمال السلطة[106].

ويعدُّ جانب من الفقه الفرنسي أن التقدير الشخصي للقاضي لمدى ملاءمة التصرف، لا يعني بحال من الأحوال أنه يقوم على أساس من نزوة شخصية أو رغبة ذاتية لديه. وفي هذا المعنى يقول الفقه الفرنسي "إن الوصول إلى حلول عادلة وإن كان يعتمد على إدراك القاضي وبديهيته، إلا أن ذلك لا يعني أن هذا الأخير يطلق العنان لآرائه الشخصية أو الذاتية في هذا الصدد، بحيث تكون له حرية مطلقة في التقيد أو الاعتداد بتلك الآراء، إن الحلول العادلة تعتمد أو يجب أن تعتمد على البحث في مصادر موضوعية تكمن في الوسط الاجتماعي، في الضمير الأخلاقي السائد، في الحس المشترك، وفي المعنى الاجتماعي للعدالة ..الخ ، وهذا يتطلب بطبيعة الحال النظر إلى المعطيات والظروف كلّها التي تحيط بالتصرف موضوع النزاع[107].

فإذا أضفنا إلى ذلك أن القاضي الإداري تربطه بالإدارة صلات خاصة تمكنه من الإحاطة بمستلزمات حسن الإدارة، وكيفية تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، لأمكن القول: إنَّ تقدير القاضي للملاءمة، إنما هو تقدير موضوعي وإن اتصف بسمة الشخصية أو الذاتية. وهذه مهمة تحتاج بجوار الإلمام بالقانون إلى الإحاطة بمستلزمات حسن الإدارة وبتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة ما يصادفها من عقبات، وهذا ما يحققه القضاء الإداري على أكمل وجه نظراً إلى تشكيله وصلاته الخاصة بالإدارة[108].

من خلال ما تقدم، يتضح أن الفقه والقضاء عموماً مستقر على مسألة الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة تمكنه من مراقبة أهمية الوقائع الثابتة وخطورتها، والقرار المتخذ من جانب الإدارة بالاستناد إليها. وهذا ما ذهب بأحد الفقهاء إلى القول: إنَّ رقابة الملائمة هنا تصبح عنصراً من عناصر

---

1 – Rivero (J.) , droit administratif , Paris , Dalloz, 1984 , p . 83 .

[107] د. بطيخ ، رمضان ، 1996، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص 356.

[108] د. الطماوي، سليمان، 1991، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة ،ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 34.

رقابة المشروعية، وأنه يجب على السلطات القضائية الحامية للحريات أن تتحقق بناءً على مبدأ الشرعية من هذه الضرورة والملاءمة، وما يترتب عليه إلغاء سلطة الإدارة التقديرية في هذه الحالة[109]

الخاتمة:

أولاً– في النتائج:

1– تطورت الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، بموازاة ما شهدته فكرة الملاءمة من تطور، فقد كانت الأخيرة تعني أساساً السلطة المطلقة للإدارة في تقدير الوقائع. وبموازاة هذا التطور غيّر القضاء الإداري من سياسته إزاء هذه الفكرة، وكلما تقدم في التدخل برقابته بالنسبة إلى الأسباب الواقعية ضيّق من مجال الملاءمة الواسع، إذْ يصبح البحث في الأسباب وتقديرها في وجه من الوجوه بحثاً في الشرعية، وبحثاً آخر في الملاءمة.

وبالعودة إلى جوهر الموضوع وهو مدى رقابة القاضي الإداري على الأسباب الواقعية نجد أن القاعدة العامة هي أن تقف هذه الرقابة عند حد الرقابة على الوجود المادي، والتكييف القانوني للوقائع، والقاضي ليس له أن يراقب تقدير الإدارة لخطورة الأسباب وأهميتها، وهل الوقائع على جانب من الخطورة تكفي لتبرير الإجراء المتخذ بحقها أوفي مواجهتها؟ ذلك لأن هذه الرقابة منه سوف تخرجه عن مهنته بوصفه قاضياً إلى الموقف الذي يجعل منه سلطة إدارية عاملة.

إذاً فالقاعدة العامة هي أَنْ ليس للقضاء مراقبة ملاءمة القرار الإداري إذا ثبت صحة الوقائع وسلامة وصفها من الناحية القانونية، إلا أن القضاء يمدّ رقابته أحيانًا إلى الملاءمة خاصةً بالنسبة للقرارات التي تمس حقوق الأفراد، فيقدّر مدى الملاءمة بين محل القرار وسببه.

وتعدُّ الملاءمة في هذه الحالات عنصرًا من عناصر المشروعية، وعلى المحكمة مراقبة صحة الوقائع المادية التي بني عليها القرار، وثبوت وجودها وقت صدور القرار، لأن العبرة في تقدير مشروعية القرارات الإدارية هي بوقت صدورها.

2– إن حرية تدخل الإدارة في اختيار السبب، إذا لم يحدد المشرع سببًا بعينه للتدخل، ليس مطلقًا. إذ يتعيّن عليها أن تختار السبب الذي يبرر تدخلها، ويحرص القضاء الإداري على تحديد الشروط التي يجب توافرها من الأسباب التي تستند إليها الإدارة في تدخلها. والإدارة عند استعمالها سلطتها التقديرية يجب أن تضع نفسها حسب الظروف التي تكفل لها أداء أعمالها بروحٍ موضوعيةٍ بعيداً عن شتى المؤثرات. فإذا استعملت سلطتها خطأ مفترضةً قيام حالة قانونية أو واقعية لا وجود لها، فإن الغرض

[109] د. أبو العينين، ماهر، مرجع سابق ، ص 490 .

الذي تسعى إليه لا يتحقق لتخلف أسبابه ودواعيه. ذلك لأن القانون لا يضع السلطة في يد القضاء، وإنما يضعها في يد الإدارة، وعلى القضاء فقط أن يرى إن كان فعل الإدارة متفقًا مع نص القانون وروحه.

3- إن القرار إمَّا أن يكون المشرع قد ربطه بسبب قانوني معين، بحيث لا تستطيع الإدارة أن تتصرف، إلا إذا تحقق ذلك السبب، وحينئذٍ يكون السبب ملازمًا للسلطة المقيدة، لأن الإدارة لا تستطيع أن تتصرف إلا بعد قيام هذا السبب، ومثال لذلك قرار إداري متضمناً توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين، وأمَّا ألا يكون المشرع قد حدد سببًا معينًا للتصرف، فتصبح الإدارة حرةً في إصدار القرار، بشرط قيام سبب معقول يبرر تصرفها. إذ تعدُّ الإدارة منحرفةً بسلطتها التقديرية فيما لو استعملت تلك السلطات بقصد تحقيق الصالح العام، إذا ما خالفت قاعدة "تخصيص الأهداف".

ثانياً- في التوصيات:

في حالة تخلف رقابة القاضي عن التكييف القانوني للوقائع، فإن ذلك يتيح للإدارة قدراً كبيراً من الحرية في اختيار السبب والأثر الملائم له بما لهذا من تأثير كبير في حرية الأفراد وحقوقهم؛ الأمر الذي يجب أن يأخذه القضاء بحسبانه، خاصةً مع التطور العلمي والتقني الذي أصبحت تعيشه وتنشده الإدارة المعاصرة، ومدى احتكاكها الكبير مع الأفراد. هذا دفع القضاء الإداري الفرنسي إلى عدّ هذه السلطة التقديرية الواسعة ليست مانعاً من إعادة بسط رقابته عليها في حالات ارتكاب الإدارة لخطأ واضح أو ظاهر في التقدير، وذلك وفقاً لتلك النظرية التي صارت من أهم معالم السياسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي ،وكذلك المصري والسوري خلال السنوات الأخيرة الماضية، بعدّها من أهم وسائل الحد من السلطة التقديرية للإدارة والتعقيب عليها، وذلك الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم.

وعملية تقديم التكييف القانوني السليم ليست من المهام السهلة، إذ تقتضي من القائم بها أن يسعى أولاً للتوصل إلى تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد، بإعطائها معنى أكثر تحديداً وأقل عمومية، ثم يحاول بعد ذلك أن يرفع الواقعة الفردية إلى مستوى عمومية نص القانون بتجريدها عن طريق إغفال الجوانب عديمة الجدوى، والعمل على إبراز الصفات التي تميز الواقعة فحسب من الناحية القانونية، وبذلك يمكن التوصل إلى قيام التطابق بين النص والوقائع.

وعليه، فإننا لا نرى ضرورة إتباع القاضي الإداري لسياسة موحدة في أثناء رقابته لعنصر السبب في القرار الإداري، فللقاضي استثناءً أن يرفض طلب الإلغاء متى وجد أسباباً أخرى صحيحة يمكن إسناد القرار الإداري إليها، فيقوم القاضي بإحلال هذه الأسباب الصحيحة للقرار بدل الباطلة. وهو ما يسمى بإحلال القاضي لتقديره بدل تقدير الإدارة.

وهذا كله من مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية التي تعكس سلطته في تقدير الأسباب الدافعة لإصدار القرار، إذ بموجب هذه السلطة وبحثه في الوجود المادي أو القانوني للسبب قد يجد أن القرار الإداري أسس على أسباب غير صحيحة، ومع ذلك سيبقى على هذا القرار ويرفض الحكم بإلغائه، متى كانت الأسباب ثانوية. وإن صعبت عليه التفرقة بين ما هو ثانوي وما هو رئيسي عُدَّت الأسباب كلّها رئيسية يترتب على عدم صحة أحدها إلغاء القرار الإداري.

وفي الأخير، نخلص إلى أنه مع اتساع سلطات القاضي الإداري في إطار رقابته على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، إلا أنه يبقى في نطاق ممارسته للوظيفة القضائية، ولا يعني بأي حال من الأحوال أنه يمارس عملاً إدارياً. وإن كان من الناحية العملية قد تأُكّد لنا أن للقاضي الإداري أن يقوم بإحلال الأساس القانوني الصحيح بدل الخطأ، بحيث لا يتوقف دوره فقط عند إلغاء القرار الإداري المعيب. إلاّ أن سلطته في ذلك يجب أن تكون مقيدة بضوابط، إذ لا يمكن للقاضي الإداري إحلال السبب الصحيح للقرار الإداري بدل السبب الخطأ إلا عندما تكون الإدارة بصدد ممارسة سلطة مقيدة، أي ملزمة بإصدار هذا القرار، فهنا يقوم القاضي بإحلال السبب الشرعي محل السبب غير المشروع.

المراجع

- باللغة العربية:

- د. أبو زيد فهمي، مصطفى، القرار الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1979.

- د. أبو العينين، ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة 1998 .

- د. بدوي، ثروت، مبادئ القانون الإداري ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة 1984 .

- د. بدران، محمد، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة 1985

- د. بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت ، 1987

- د. جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، منشورات جامعة الإسكندرية 1992 .

- د. حمد، حمد عمر، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الأولى، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003 .

- د. راغب الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1996 .

- د. سلامة جبر، محمود، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء – مجلة إدارة قضايا الحكومة – السنة 28 – 1984، عدد 4.

- د. الطماوي، سليمان، 1991، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة

- د. عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري، رسالة، جامعة القاهرة، 1970 .

- د. محمد بطيخ، رمضان، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

- د. محمد إبراهيم، السيد، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 1962

المجموعات والدوريات:

في مصر:

- مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول من أكتوبر 1980 – فبراير 1987، مجلس الدولة المصري – المكتب الفني، 1989 .

- مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً من 1965 – 1980 الجزء الثالث، القاهرة،1980.

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية من أول أكتوبر 1992 وحتى آخر سبتمبر 1998 والتي أعدها المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة المصري، 1999 .

– مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، د. الشريف، حامد، المكتبة العالمية، ج 5، الإسكندرية2009.

في سورية:

– مجلة نقابة المحامين، العددان (1–2) ، السنة 71 شباط 2006 .

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للعام 2000 مجلس الدولة، المكتب الفني.

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في الأعوام 2001– 2005، مجلس الدولة، المكتب الفني، صدرت في 2008/2/25.

– باللغة الأجنبية:

– Auby (J.M.) , Drago (R.) ; Traité de contentieux administratif , Paris,L.G.D.J. , 1984.

- Braibant (G.) , Le Droit administratif Français , Dalloz , Paris , 1984 .

– Delvolvé (P.), Le Droit administratif , 4 édition , Dalloz , Paris , 2006 .

- Lombard (M.) , Le droit administratif , 2 édition , Dalloz, Paris , 1998.

– Long (M.) ; Weil (P.) ; Braibant (G.) ; Delvolvé (P.); Genevois (B.), Les grands arrets de la jurisprudence administratif , 12' édition , Dalloz , Paris , 1999.

-Mestre (A.); Le contrôle des motifs in encyclopédie , L.G.D.J. , Paris , 1985.

- Pierre Gévart , Tout savoir sur la 239eneral239 pour briller anx concours Etudiant..2006. Paris

-René chapus, Droit administratif,28 eneral, tome,15 édition Montchrestien, paris, 2001

- Richer (L.) , Droit des contrats administratifs , L.G.D.J., Paris , 1995 .

-Rivero (J.) , Le Droit administratif , Paris , Dalloz, 1984

- SALON Serge SaviGNA Jean-charles , Code de la function Publique , 8 eme , edition , Dalloz , Paris , 2009.

-Trotabas (L) , Isoart (P), Droit public , paris ,L.G.D.J 1998.

- Weil (P.) , Le droit administratif , P.U.F., 12' édition , Paris , 1997.

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2017/2/1