جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الحالة الواقعة للقرارات الإدارية

مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر حقوق

تخصص:دولة ومؤسسات

إعداد الطالبتين :
جنيدي ربيحة
بن عبد الرحمان أسماء

اشراف الأستاذ:
د/بن علية حميد

لجنة المناقشة:

1- أ/. ضيف نعاس	رئيسا
2-د/ بن علية حميد	مقررا
3- أ/ سبع زيان	مشرفا

الموسم الجامعي:

1438هـ -1439هـ /2017م -2018 م

بسم الله الرحمن الرحيم

تشكرات

نحمد الله على تمام هذا العمل المتواضع و نتقدم بالشكر والامتنان للأستاذ المشرف * بن علية حميد * على اهتمامه بالموضوع وتتبعه لمراحل انجازه وعلى ما قدمه لنا من نصائح وتوجيهات والاقتراحات القيمة طيلة إعدادنا لهذا العمل المتواضع والشكر أيضا لمن ساعدنا من قريب او من بعيد

وشكرا للجميع .

-جنيدي ربيحة -بن عبد الرحمان أسماء

إهــداء

اهدي ثمرة جهدي إلى حبيبيا الغاليين على قلبي إلى سر وجودي الذين أعاناني ولم يتركاني يوما إلى من يدعماني في السراء والضراء إلى والدي أبي عبد الكريم و أمي أمينة أطال الله في عمرهما وحفظهما لي .

إلى إخوتي وأولاد إخوتي وأصدقائي كلهم وفقهم الله إلى ما يحبه ويرضاه

أمين .

بن عبد الرحمان أسماء

إهـداء

اهدي ثمرة جهدي إلى الوالدين العزيزين أطال الله في عمرهما

إلى الزوج الكريم الذي كان دائما إلى جانبي ويشجعني طيلة فترة دراستي .

إلى أولادي الأعزاء" وائل ,أصيل , إيناس ".

كما اهدي هذا العمل إلى أخوتي وأخواتي وكل الأصدقاء .

إلى الأستاذ المشرف المحترم "بن علية حميد" والى الأساتذة الذين قاموا بمساعدتنا من بينهم الأستاذ "مسيكة" .

إلى زملائي في العمل وخاصة مسؤولي المباشر عميد الشرطة" بالة محفوظ" الذي كان دائما يوجهني ويدعمني معنويا ويساعدني لإتمام دراستي والى طل الشرفاء هذا الوطن الغالي وكل رجال الأمن الذين يسهرون على حماية الوطن كلهم حفظهم الله ووفقهم إلى ما يحبه ويرضاه أمين .

وكل من ساعدنا من قريب ومن بعيد لإتمام هذه المذكرة.

جنيدي ربيحة

مقدمـــــة

مقدمة :

مما لا شك فيه أنه ثمة قضيا تطرح نفسها على السلطة التنفيذية للدولة التي تفرض على الإدارة أن تنتهج سلوكا معينا بغرض فرض هيبتها وإشباع حاجات أفرادها , حيث أصبحت الإدارة المعاصرة تقوم بنشاط واسع وهام مستعملة في ذلك مرافقها العمومية قصد تحقيق الصالح العام , فهي تباشر هذا النشاط عن طريق وسائلها القانونية والتي تتجسد أصلا في القرارات والعقود الإدارية من جهة إضافة إلى وسائلها المادية من جهة أخرى .

لما له من أهمية في المحافظة على النظام العام لضبط التصرفات الإدارية المهددة له والإجراءات اللازمة للحفاظ عليه ففي هذه الحالة تتأثر وتنتهك المصلحة الخاصة للإفراد , ولضمان الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة أقرت اغلب النصوص القانونية والتنظيمية مبدأ الخضوع لأعمال الدولة بما فيها القرارات التي تصدرها الإدارة للرقابة أي أن تراقب الإدارة نفسها بنفسها وتأخذ إحدى الصور إما ولائية أو رئاسية رقابة خارجية يمارسها القضاء وهو يعرف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات العادية أو الاستثنائية .

أن إصدار القرار الإداري في الشكل الذي رسمه القانون تماشيا مع مبدأ المشروعية أي أن يصدر من شخص مؤهل قانونا .حيث أن القرار الإداري على يستند أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة فإذا ما صدر أي قرار مخالفا ذلك فانه يصبح قابل للإبطال أو الإلغاء من طرف الجهات المختصة .

وعليه فان له أركان أو حالات تتمثل في ركن الاختصاص والشكل إضافة إلى المحل والسبب و الهدف فهذه الأركان تعتبر جسد للقرار الإداري وفي نفس الوقت حدود للإدارة لا يجوز لها مخالفتها .

إن رقابة الحالة الواقعة للقرار الإداري (ركن السبب) والتي هي موضوع بحثنا تتأثر من خلال مبدأ المشروعية وعليه سوف نحاول من خلال هذا العمل إبراز ضرورة تقييد الإدارة بركن السبب في إصدار قراراتها لهذه الأخيرة من دور في بناء وقيام القرارات الإدارية ومشروعيتها ولكي يصبح أمر الرقابة سهلا .

ومن خلال الاطلاع القاضي الإداري على أسباب القرار الإداري والذي يتمكن بموجبه بسط رقابته عليه بصورة جيدة خاصة من ناحية تسببيه من طرف الإدارة لما يحققه من حماية لحقوق الأفراد وحريتهم .

وبالتالي فان لتسبيب أهمية بالغة في حماية القرارات الإدارية من الإلغاء وتسهيل عمليه الرقابة عليها من طرف القضاء الإداري ومن ثمة تجسيد الإدارة نيتها في احترام مبدأ المشروعية .

وعليه نطرح الإشكالية التالية :

- **إلى أي مدى يتم تجسيد سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرار الإداري ؟**

وتتفرع عن هاته الإشكالية التساؤلات التالية :

- **هل السبب يشكل فعلا الحالة الواقعية للقرار الإداري ؟**
- **ما موقف القضاء والفقه من تخلف ركن السبب في القرار الاداري ؟**
- **ما هي حدود وتطبيقات الرقابة القضائية على الحالة الواقعية للقرار الإداري ؟**

ولعل من أهم الأسباب التي جعلتنا نختار هذا الموضوع لما له من أهمية بالغة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم خاصة مدى تمكن القاضي الإداري في مواجهة القرارات الإدارية من حيث الأسباب المطروحة والتي من خلالها تصدر الإدارة العديد من القرارات بهدف معالجة أوضاع ووقائع مختلفة ومتطورة قد تؤدي بها إلى المساس بالحريات الأساسية للإفراد في بعض الأحيان فالقاضي همنا مقيد بمبدأ المشروعية ويكتسي الموضوع أهمية نظرية وأخرى عملية تتضح فيما يلي :

تتمثل أهمية هذه الدراسة في النظر في مدى سلطات القاضي الإداري في مواجهة القرارات الإدارية خاصة فيما يخص الحالة الواقعة .

كما تتضح الأهمية الموضوعية أيضا في كون القرارات الإدارية وسيلة تباشر بها الإدارة وظيفتها وتتمتع فيها بصلاحيات واسعة كونها صاحبة السلطة والسيادة مرجحة إرادتها على إرادة الأشخاص المخاطبين بقراراتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .

تبرز الأهمية العملية من خلال إصدار الإدارة لعديد من القرارات بهدف معالجة أوضاع ووقائع مختلفة ومتطورة قد تؤدي بها إلى المساس بالحريات الأساسية في بعض الأحيان فالرقابة القضائية تتضمن مدى تقيد الإدارة بمبدأ المشروعية .

كما أن للموضوع أهمية عملية أخرى تتجلى في ركن السبب (الحالة الوقعة على للقرار الإداري) اذ يمثل العنصر الأول في القرار والذي يعتبر تخلفه أو عدم صحته عيب من عيوب القرار الإداري وهو ما سنحاول التطرق إليه بالتحليل .

المنهج المتبع : اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي وذلك لتقديم وشرح بعض المفاهيم المتعلقة بالقرار الإداري مثل: الحالة الواقعة , ركن السبب حكم تعدد الأسباب , شروط صحة السبب كما استخدما أيضا المنهج التحليلي وهذا من خلال دعوى التفسيرية وفحص المشروعية من هذا الموضوع .

وللإجابة على الإشكالية ارتأينا تقسيم المذكرة إلى فصلين :

الفصل الأول : مجال سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرارات الإدارية ويتضمن مبحثين وكل مبحث الى مطلبين :

المبحث الأول : التصنيف الفقهي للدعاوى الإدارية .

المطلب الأول : التصنيف حسب سلطة القاضي .

المطلب الثاني : التصنيف وفق طبيعة موضوع النزاع .

المبحث الثاني : موقف المشرع الجزائري من تصنيف الدعاوى .

المطلب الأول : مفهوم ركن السبب في القرار الإداري .

المطلب الثاني : آثار ركن السبب في القرار الإداري .

أما الفصل الثاني : الرقابة القضائية على الحالة الواقعة للقرار الإداري له نفس العناصر المذكورة انفا :

المبحث الأول : حدود الرقابة القضائية على السبب القرار الإداري .

المطلب الأول : الرقابة على الوجود المادي للوقائع مع الرقابة على التكييف القانوني الذي اعتمدت الإدارة عليه .

المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع .

المبحث الثاني : عبء القرار الإداري وإثباته .

المطلب الأول : وسائل تسبيب القرارات الإدارية

المطلب الثاني : إثبات السبب .

الفصل الأول

مجال سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرارات الإداري

الفصل الأول : مجال سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقراري

يراد بمجال سلطات القاضي الإداري في الرقابة ركن من أركان القرار الإداري والمتمثل في السبب وهي الوسائل المتاحة في بسط اليد على تفسير هذا القرار ومدى فحص مشروعيته وذلك عن طريق دعوى تسمى بالدعوى التفسيرية و فحص المشروعية لكل أركان القرار الإداریاو دعوى الالغاء ودعوى القضاء الكامل وما يهمنا في بحثنا هذا هو الركن الحالة الواقعة على القرار الإداري وهو ما ستناوله بالتفصيل في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : تحديد سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرار الإداري

حيث قسم الفقه الدعاوى الإدارية إلى قسمين أساسين مرتكزا على سلطة القاضي عند الفصل وطبيعة النزاع ذاته.

وينبني القرار الإداري على وجود الحالة الواقعية أو قانونية تدفع الجهات الإدارية المختصة إلى إصداره لكن على أي أساس يمكن اعتماد هذا القرار الإداري والقول انه صحيح خاصة وإذا شابه نوع من الغموض ؟ وهل يمكن القول إن هذه الحالة الواقعة هي صحيحة من جهة

من هنا يأتي مجال سلطات القاضي الإداري في الرقابة على الحالة الواقعة للقرار الإداري عن طريق دعوى يمكن بها الأشخاص أو الأفراد من تفسير او فحص مشروعية هذا القرار الإداري وعليه من خلال ما تبين سابقا سوف نوضح هذه الدعوى .

المطلب الأول : التصنيف حسب سلطة القاضي

إن سلطات ووظائف القاضي الإداري تختلف من دعوى إلى أخرى يحدد أنواع الدعاوى القضائية الإدارية على أساس التقسيم التقليدي للدعاوي الإدارية وهي خمسة أنواع أساسية وهي :

1-**دعوى تفسير القرارات الإدارية :** وهي الدعوى التي يطلب من خلالها رافعها من القضاء الإداري إعطاء المعنى الحقيقي للنص القانوني وبيان مدى مطابقته للقانون .

1-دعوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية : حيث يبحث القاضي الإداري في مدى مطابقتها للقانون .

2-**دعوى الإلغاء :** يرفعها ذوو صفة والمصلحة الى جهة قضائية ادارية لابطال قرار اداري غير قانوني .

3-**دعوى قضاء كامل :** يرفعها المدعى امام الجهة القضائية الإدارية للمطالبة بالتعويض , مراجعته أو إعادة تقديره .

4-الدعاوى العقابية[1]**:** توقيع العقوبات الجزائية المقررة لبعض المخالفات المرتكبة من الأفراد ضد القوانين .

وما يهمنا الآن هو كيفية معالجة القاضي الإداري للقرارات الإدارية ولمعرفة ذلك بصورة أوضح يتطلب منا تعريف الدعوى التفسيرية .

[1] - شارل ديباش المنازعات الإدارية المرجع السابق .

الفرع الأول دعوى التفسير الإداري: هي الدعوى التي ترفع من ذي صفة ومصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهة القضائية المختصة وهي محاكم القضاء الإدارية.

فبالنسبة لدعوى تفسير الأعمال والتصرفات الإدارية القانونية الصادرة من السلطات الإدارية المحلية فترفع هذه الدعوى أمام المحاكم الإدارية أما بالنسبة لدعوى تفسير أعمال وتصرفات السلطات الإدارية المركزية فأمام مجلس الدولة ويطلب فيها من القضاء المختص إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح الخفي للعمل القانوني الإداري المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام[1].

وتنحصر وتحدد سلطات القاضي المختص في التفسير الإدارية في مسالة البحث عن المعنى الحقيقي و الاصلى للعمل والتصرف القانوني الإداري المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام . وذلك وفقا للطرق والمناهج والأساليب التقنية القانونية والقضائية في التفسير , وإعلان ذلك في حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به .

وتتحرك وترفع دعوى التفسير الإدارية بطريقتين :

1- الطريق المباشر : حيث ترفع هذه الدعوى أمام الجهة القضائية مباشرة وابتداء مثل الدعاوى القضائية الأخرى العادية والإدارية , وقد تتحرك وترفع عن طريق الإحالة القضائية , وهي الطريقة الشائعة والغالبة في التطبيق دعوى تفسير التصرفات والأعمال القانونية الإدارية .
2- الإحالة القضائية : في حالة الدفع بالغموض والإبهام في تصرف او عمل قانوني إداري خلال النظر والفصل في دعوى عادية أصلية (دعوى مدنية او دعوى تجارية) أمام محاكم القضاء العادي , ويكون التصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض والإبهام مرتبطا ومتصلا بالدعوى العادية الأصلية , بحيث يكون المعنى الحقيقي والصحيح لهذا التصرف الإداري دور حيوي وأساسي في حل النزاع القضائي الاصلى حلا قضائيا سليما وعادلا , فعندما يثار هذا الدفع

[1] - د . عمار عوابدي , قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري , دار هومة , طبعة 2002 ص: 92 وما بعدها .

تتوقف جهة القضاء العادي عن عملية النظر و الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين البت والفصل في المعنى التصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض والإبهام وذلك على أساس تفسير التصرفات والأعمال القانونية الإدارية هي من المسائل الأولية في الدعاوي العادية[1].

- تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والادارية على أن تختص :

- المحاكم الادارية بالطعون الخاصة بتفسير قرارات الولايات وبالطعون الخاصة بتفسير قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية , وقرارات مديري المؤسسات العمومية الإدارية .
- كما تخول الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون العضوي 98-01 السالف الذكر لمجلس الدولة الفصل ابتدائيا ونهائيا في :" الطعون الخاصة بتفسير القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة " , أي القرارات الصادرة عن ك السلطات الإدارية المركزية , والهيئات العمومية الوطنية , والمنظمات المهنية الوطنية .

1/ شروط قبول دعوى التفسير [2]

لا تقبل دعوى التفسير أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (المحاكم الادارية , مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني , والمتمثلة في ما يلي :

1- **محل الطعن** :القاعدة العامة أن دعوى التفسير التي ترفع أمام القضاء الإداري إنما تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه .

[1]- د . عمار عوابدي , قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري , المرجع السابق , ص: 141 وما بعدها .

[2] - د . عبد الغني بسيوني عبد الله , المرجع السابق , ص : 418

وهكذا فإن توزيع الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون الخاصة بتفسير القرارات الإدارية , يبقى قائما – كما هو الحال في دعوى الإلغاء – على أساس المعيار العضوي

-**المحكمة الادارية** : ترفع دعوى التفسير أمام المحكمة الإدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية , أو مديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية , كما هو وارد بالمادة 800 من ق. إ . م. اد .

وكذلك بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولايات , وفي كل الأحوال , فإن القرارات أو الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية تبقى هنا قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة , شأنها شأن القرارات الفاصلة في دعاوى الإلغاء .

-**مجلس الدولة** : يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتفسير القرارات الصادرة عن : السلطات الإدارية المركزية , أو الهيئات العمومية الوطنية , أو المنظمات المهنية الوطنية , طبقا للفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01 .

أ) وفي فرنسا فإن مجلس الدولة ينظر – إضافة لذلك – في دعاوى التفسير المتعلقة بالقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية , وقد سايره مجلس الدولة الجزائري في ذلك من خلال بعض قراراته (فهرس : 37 صادر بتاريخ : 2000/01/31) .

وعليه فإنه يخرج من دائرة هذه الدعوى تفسير الصفقات العمومية أو أي تصرفات أخرى , خلافا لما هو سائد في مجلس الدولة الفرنسي[1].

[1] - د . عمار عوابدي , قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري , المرجع السابق , ص: 141 وما بعدها .

2-الغموض والإبهام: يشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضا ومبهما , إذ أن القرارات الواضحة لا تقبل الطعن فيها بالتفسير .

1 - وجود نزاع جدي قائم وحال : يجب أن يترتب على غموض القرار نزاع جدي بين طرفين أو أكثر , على أن يكون قائما فعليا , ولم يتم فضه بصورة ودية – مثلا

4-الطاعن : يشترط في الطاعن في دعوى التفسير ما يشترط في أي دعوى , ومنها دعوى الإلغاء , وذلك طبقا للمادة 13 **من** ق. إ . م.اد . حيث يجب توافر : الصفة والأهلية والمصلحة (سابقا , فقرة) .

5 – الميعاد : خلافا لدعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري (التي يستلزم رفعها خلال مدة معينة تحت طائلة السقوط) فإن رفع دعوى التفسير لا يتقيد بمدة معينة , استنادا على النصوص التالية :

أ – **بالنسبة للمحاكم الإدارية** المادة 800 من ق. إ . م .اد. والمادة 8 من القانون رقم 98- 02 السابق , اللتان لا تشترطان أي ميعاد .

ب – بالنسبة لمجلس الدولة : المادة 900من ق. إ . م.اد. والمادة 9 من القانون العضوي 98-01 .

لا تشترط جميع النصوص السابقة أي ميعاد لرفع دعوى التفسير لأنها " تهدف إلى توضيح قضائي لقرار إداري دون وجود نزاع يمس مباشرة حق طرف ثان " [1] .

2/التحريك : تتحرك وترفع دعوى التفسير بطريقتين :

[1] - رشيد خلوفي , قانون المنازعات الإدارية , المرجع السابق , ص: 191 .

الأول : الطريق المباشر[1]: يمكن لمن له الصفة والمصلحة كما هو الحال في جميع الدعاوى القضائية (العادية والإدارية) أن يرفع دعوى لتفسير القرار الإداري أمام الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة مباشرة وابتداء.

الثاني : الطريق غير المباشر (الإحالة) : وهي الطريقة السائدة في تحريك دعوى التفسير , حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار إداري مرتبط وحيوي ومهم بالنسبة

للدعوى الأصلية (المدنية أو التجارية) المطروحة أمامها , بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية (القضاء الإداري) وحينئذ يتوقف النظر والفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون فيه بالتفسير[2]

3/ سلطة القاضي: تتقيد وتتحدد سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه , برفع الغموض والإبهام عنه , طبقا للقواعد التقنية والفنية السائد في مجال تفسير القانون , وهو ما يقتضي الإلمام بعلم مصطلحات القانون وما يرتبط به من علوم اللغة .

ومن ثم فإن قاضي التفسير ليس من سلطته :

- البحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه الصادر عن البلدية أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية .
- كما ليس له أن يلغيه لأن الدعوى هنا دعوى تفسير وليست دعوى إلغاء .

[1] - أنظر مجلس الدولة , قرار غير منشور فهرس 37 صادر بتاريخ : 2000/01/31 .

[2] - د. عمار عوابدي , قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري , المرجع السابق ص : 152 وما بعدها .

وتتم عملية التفسير بموجب عمل قضائي (قرار من الغرفة الإدارية أو قرار من مجلس الدولة) حائز لقوة الشيء المقضي به , يبلغ إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر وإلى الجهة القضائية في حالة الإحالة , لتستأنف وتواصل عملية النظر والفصل في القضية الأصلية , مع الالتزام بالخضوع لمنطوق قرار الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة بشأن تفسير القرار محل الإحالة .

المطلب الثاني : الدعوى فحص المشروعية[1] :

تنص المادة800 من قانون الإجراءات المدنية والادارية على أن تختص :

- المحاكم الادارية : بالطعون الخاصة بمدى شرعية قرارات الولايات وكذلك بالطعون الخاصة بمدى شرعية قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية , وقرارات مديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .
- كما تخول الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون العضوي 98-01 السالف الذكر لمجلس الدولة الفصل ابتدائيا و نهائيا بـ " الطعون الخاصة بمدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة " , أي القرارات الصادرة عن : السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية , والمنظمات المهنية الوطنية

1/ شروط قبول دعوى تقدير مدى الشرعية .

لا تقبل دعوى تقدير مدى الشرعية أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (المحاكم الادارية , مجلس الدولة) إلا بتوافر مجموعة من الشروط ذات طابع قضائي وقانوني والمتمثلة في ما يلي :

1- **محل الطعن** :القاعدة العامة أن دعوى تقدير مدى الشرعية التي ترفع أمام القضاء الإداري إنما تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمامه .

[1] - د محمد صغير بعلي . القرارات الإدارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع ,سنة الطبع2005 ,ص 42,

وهكذا , فإن توزيع الاختصاص القضائي بالنظر في الطعون الخاصة بتقدير وفحص مدى شرعية القرارات الإدارية يبقى قائما – كما هو الحال في دعوى الإلغاء – على أساس المعيار العضوي [1].

المحاكم الادارية – ترفع دعوى تقدير مدى الشرعية أمام امحاكم الادارية للقرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية , أو مديري المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وكذلك بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولايات, كما هو وارد بالمادة 800 من ق. إ . م ,اد .

– **مجلس الدولة** : يختص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية القرارات الصادرة عن : السلطات الإدارية المركزية , أو الهيئات العمومية الوطنية , أو المنظمات المهنية الوطنية , طبقا للفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01 .

2– الطاعن : يشترط في الطاعن في دعوى تقدير مدى الشرعية ما يشترط عموما في أي دعوى , ومنها دعوى الإلغاء , طبقا للمادة 13 **من** ق. إ . م.اد . أي اشتراط : الصفة والأهلية والمصلحة .

3– الميعاد : كما هو الحال بالنسبة لدعوى التفسير فإن النصوص المتعلقة بدعوى تقدير شرعية القرارات لا يتقيد رفعها بميعاد معين .

2/ **التحريك** : تتحرك دعوى تقدير وفحص مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري , بالطريقتين نفسيهما المتعلقين بدعوى التفسير : الدعوى المباشرة والإحالة القضائية .

[1] - قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

- وبالنسبة للإحالة القضائية , فالقاعدة أنه يحظر على الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية , تقدير مشروعية قرار إداري أثناء دعوى تدخل في اختصاصها , مما يقتضي إحالة الأمر على القضاء الإداري المختص .
- أما بالنسبة للمحاكم الجزائية , فإنها تتمتع – عموما – بهذا الحق إعمالا لقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي [1] , كما يستشف خاصة من المادة : 459 من قانون العقوبات [2] .

3/ من حيث سلطة القاضي: لا يتمتع القاضي المختص بهذا الصدد بأية سلطة في :

- إلغاء القرار , كما هو الحال في دعوى الإلغاء .

– ولا في تحديد معنى واضحا للقرار الغامض المبهم , كما هو الحال في دعوى التفسير وإنما تتمثل سلطته في : الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه , أي ما مدى صحة أركان القرار الإداري من : سبب, واختصاص , ومحل , وشكل وإجراءات , وهدف , من حيث سلامتها وخلوها من العيوب , كما رأينا (سابقا فقرة ...) .

إن قاضي المشروعية – بعد معاينة وفحص القرار من حيث الأركان التي يقوم بها – يقوم بالتصريح إما :

- بمشروعية القرار المطعون فيه , إذا كانت أركانه مطابقة وموافقة للنظام القانوني السائد
- – أو العكس التصريح بعدم مشروعيته إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب .

[1]- د محمد صغير بعلي . القرارات الإدارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع ,سنة الطبع2005 ,ص 42

[2] - قانون العقوبات .

- ويكون ذلك , في الحالتين , بقرار (عمل قضائي) حائز لقوة الشيء المقضي به يلزم القاضي العادي .
- أنظر أحمد محيو , المرجع السابق , ص : 122 وما بعدها .
- تنص المادة 459 من قانون العقوبات على ما يلي : " يعاقب... هؤلاء الذين يخالفون المراسيم والقرارات المتخذة بصورة قانونية من قبل السلطة الإدارية ... " [1].

[1] د محمد صغير بعلي . القرارات الادارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع ,سنة الطبع2005 ,ص 42

المبحث الثاني : موقف المشرع الجزائري من تصنيف الدعاوى

قبل التطرق الى هذا الموقف يمكننا الاعتماد مصطلح الدعوى في الالغاء والتفسير وفحص المشروعية , والدعاوى القضاء الكامل من جهة والاخذ بالتقسيم الرباعي نسبيا .

المطلب الأول : ركــن السبب

ينبني القرار الإداري على وجود حالة واقعية أو قانونية تدفع الجهة الإدارية المختصة إلى إصداره لتوافر شروطه وإلا كان معيبا و عرضة للبطلان والإلغاء .

ولما كان القرار الإداري تصرفا يستند إلى إرادة الإدارة , فهو يتم عن اختيار ناتج عن فكرة معينة تولدت في ذهن رجل الإدارة بفعل عامل خارجي وذلك هو سبب القرار الإداري, وهو ما يشبهه العميد الدكتور سليمان محمد الطماوي " بإشارة المرور" التي لا يمكن السير دون مراعاتها, ولكن وجودها لا يستلزم ضرورة المرور"[1] , أو ما يسميه الفقيه الفرنسي Duguit بالسبب الملهم أو الدافع .

وعليه يمكن تعريف السبب بأنه :

" **الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه ، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره** " .

حالات السبب :

يتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على إتخاذ القرار ودافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل , الأمر الذي يضفي على ركن السبب الطابع الموضوعي ، خلافا لركن الغاية الذي يكتسي الطابع الذاتي 'كما سنرى (لاحقا ، فقرة 100 وما بعدها) .

[1] - د سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 647 .

1/ الحـــالة الواقعيـــة : تتمثل الحـالة الواقعيــة في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (زلزال ، فيضان ، انتشار وباء ...) ' أو بتدخل إنساني (حريق ، إضراب أمني) ، والتي تكون وراء إصدار القرار .مثال : تنص المادة 71 من القانون البلدي على ما يلي :

" **يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ , في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها , جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق .**

وفي حالة الخطر الجسيم والداهم ، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ، ويعلم الوالي بها فورا .

كما يأمر حسب الطريقة نفسها ، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية " .

وعليه فإن التدابير أو القرارات التي يصدرها رئيس البلدية ، حفاظا على النظام العام ، إنما تقوم وتستند إلى وقائع مادية تشكل سببا لإصدارها ، مثل : الحريق ، تداعي الجدران أو المباني ، أو أي حادث مادي آخر

2/ الحالـــــة القانونـــية : كما قد يبنى القرار الإداري على حالة قانونية ، والتي تتمثل في وجود مركز قانوني معين : خاص أو عام[1] .

[1] - د محمد صغير بعلي . القرارات الادارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع ,سنة الطبع2005 ,ص 42

أمثلة :

1- تقديم الموظف للاستقالة وفقا للمادة 133 من المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 28 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية هو سبب قرار الإدارة بقبولها وإنتهاء العلاقة الوظيفية .

2- تنص المادة 136 من المرسوم السابق على ما يلي :

" **كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه ، ويترتب عليه عزل بسبب إهمال المنصب ، رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به** " [1].

- **ما سبب قرار العزل ؟**

يكمن السبب – في هذا المثال – في حالة قانونية تتمثل في :

ارتكاب الخطأ المهني (الجريمة التأديبية) المتمثل في إهمال المنصب ، وذلك بمخالفة الأحكام والشروط القانونية اللازمة للخروج من الوظيفة (المواد : من 132 إلى 135 المتعلقة بإجراءات وأشكال الاستقالة) .

شروط السبب : يشترط في السبب الذي ينبنى عليه القرار الإداري أن يكون :

أولا : قائما وموجودا وقت اتخاذ القرار ، إذ لا يكفي وجود الحالة القانونية أو الواقعة وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار[2] .

فإذا ما تقدم موظف بطلب استقالته ، ثم قام بالتراجع بأن سحب ذلك الطلب قبل إصدار قرار قبولها ، فإن ذلك الطلب لا يصح بأن يكون سببا لقرار إنهاء الرابطة الوظيفية .

كما أن تقديم طلب الاستقالة بعد صدور قرار الإدارة لا يشكل سببا لذلك .

[1] - د محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص 216 وما بعدها .

[2] - المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 28 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

ثانيا : مشروعا : كما يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون سببه مشروعا مندرجا في النظام القانوني السائد بالدولة ، كأن يكون الإجراء أو القرار التأديبي يبرره خطأ مهني معين وارد بالقانون (قانون الوظيف العمومي مثلا)[1] .

المطلب الثاني : آثار ركن السبب في القرار الإداري .

سلطة اتخاذ القرار : ما مدى تأثير وجود السبب , سواء كان في صورة عمل مادي (حالة واقعية) , أو عمل قانوني (حالة قانونية) ، على اتخاذ القرار من عدمه ؟

يميز الفقه والقضاء بهذا الصدد بين ما إذا كان سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية 1 .

1/ السلطة المقيدة : قد ينص القانون على ضرورة توافر سبب محدد لاتخاذ القرار ، فإذا ما وجد وقام ذلك السبب ، فإن الإدارة المختصة تكون مجبرة وملزمة بإصدار القرار ، كأن يفرض القانون على الإدارة منح ترخيص معين إذا ما توافرت شروط محددة .

وتعتر النصوص عن هذه السلطة المقيدة بألفاظ مثل : يجب ، تتقيد ، يتعين عليه ، أو كل لفظ أو عبارة أخرى تفيد الإلزام .

2/ السلطة التقديرية

قد لا تحدد النصوص القانونية سببا أو أسبابا معينة لاتخاذ القرار , أو تقوم بتحديدها مع ترك الحرية للإدارة.

وفي غياب النص المقيد , فإن الأصل هو تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية .

مثال : تنص المادة 28 من المرسوم رقم 85 – 59 المشار إليه سابقا على ما يلي :

" **يمنع تعيين أي عامل في منصب يجعله متصلا اتصالا سلميا مباشرا في عمله بزوجه أو قريبه حتى الدرجة الثانية .**

[1] - د محمد الصغير بعلي ,القرارات الادارية , المرجع السابق ,ص44

غير أنه يمكن السلطة التي لها صلاحية التعيين أن ترخص بمخالفة هذا الحكم إذا تطلبت ذلك ظروف الخدمة الملحة وضروراتها ... "

فمثل هذا النص منح للإدارة سلطة تقديرية , استنادا إلى لفظ " يمكن " أو أي لفظ اخر مكافئ مثل : يجوز ، له أن ، يستطيع ... الخ .[1]

[1] - د محمد الصغير بعلي ,القرارات الادارية , المرجع السابق ,ص44

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على الحالة الواقعة للقرار الإداري

الفصل الثاني : الرقابــة القضائية علــى الحالة الواقعــة للقـــــرار الإداري

مما لا شك فيه أن إعلان الأسباب القانونية و الواقعية في صلب القرار الإداري نفسه يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب , ولهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملما بأسباب القرار حتى أن يستطيع أن يبسط رقابته عليها [1] .

فإذا كان الأصل وفقا لقرينة الصحة في القرارات الإدارية أن القرارات غير المسببة قد صدرت صحيحة وقائمة على سبب صحيح , وعلى من يدعي العكس إقامة الدليل على ذلك [2] , لهذا فإن للإثبات أهمية بالغة لكشف عن العيب الذي يصب ركن السبب في القرار على هذا الأساس .

وعليه سنتناول بالدراسة من خلال المبحثين الآتيين :

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

[2] - حمدي ياسين عكاشة , موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة , الجزء الثاني , دون دار الطبع , المرجع السابق , ص 940 .

المبحث الأول : حدود الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري

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

ويمكن ترتيب حدود ومدى الرقابة على عدم صحة السبب في القرار الإداري نتيجة عيب أصابه إلى ثلاثة مستويات متتابعة , وهو ما ستتم دراسته بالتفصيل والتحليل من خلال مطلبين :

أولها الرقابة على الوجود المادي للوقائع مع الرقابة على التكييف القانوني الذي اعتمدت الإدارة عليه وثانيا مستويات الرقابة على أهمية وخطورة السبب , وهي رقابة متقدمة المستوى لا تخضع لها القرارات الإدارية إلا استثناءا[1].

المطلب الأول : الرقابة على الوجود المادي للوقائع مع الرقابة على التكييف القانوني الذي اعتمدت الإدارة عليه .

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

[1] - سامي جمال الدين , الدعاوى الإدارية , المرجع السابق , ص 318 .

ما ستتم دراسته من خلال الفرعين التاليين نتناول في الأول الرقابة على الوجود المادي للوقائع وفي الثاني تطبيقاتها في الواقع .

أولا : الرقابة على الوجود المادي للوقائع وتطبيقاته :

في إطار الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري يفرض القاضي الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي دافع إصداره , ومن ثم يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصداره من وقائع [1] .

وعلى ذلك قد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والجزائر ولبنان والأردن .الخ

حيث يرى كل منهم أن القرار الإداري في كافة الأحوال والظروف , ومهما كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية في الظروف العادية أو الاستثنائية يكون مشوبة بعيب السبب وقابلا للإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية , وسواء كانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها , أم كانت تعلم بعدم توافرها [2] , لهذا يمكن القول بأنه بعد أن كانت الإدارة في نطاق قراراتها التقديرية حرة في إيجاد الوقائع التي يقوم عليها قرارها دون أن يكون للقضاء حق التثبيت من وجود هذه الوقائع , أصبح الاستناد إلى الوقائع خاضع للرقابة القضائية لتثبيت من وجودها في كل حالات السلطة المقيدة أو التقديرية . فالرقابة على الوجود المادي للوقائع تشكل أولى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار والحد الأدنى لتلك الرقابة .

[1] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في فقه وقضاء مجلس الدولة مرجع سابق ,ص 247

[2] - سامي جمال الدين , الدعاوى الإدارية , مرجع سابق , ص 318 .

بحيث تشمل كل القرارات الإدارية على الإطلاق , وذلك على عكس الرقابة على التكييف القانوني للسبب والرقابة على الملائمة .

ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها , بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسسا صادقة و لها قوام في الواقع , وهذا تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته , بمعنى أن تظل تلك الوقائع قائمة إلى حين إصداره , إضافة إلى ضرورة أن تكون تلك الوقائع محددة بدقة .

وعليه اتجه القضاء إلى اعتبار القرارات الإدارية المبينة على وقائع مادية وعامة أو غامضة أو مجهولة قرارات خاليا من الأسباب أي أن الوقائع الغامضة أو المرسلة دون تحديد لا يمكن اعتبارها سندا صحيحا للقرار الإداري ولا يمكن أن يقوم عليها . وإلى جانب شرط التحديد لا بد أن تكون تلك الوقائع المكونة للأسباب المادية في القرارات الإدارية جدية ومشروعة ,وقد سبق لنا أن تناولنا هذه الشروط بالذكر عند تعرضنا للشروط الواجب توافرها لصحة الوقائع المادية .

ولا 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,فرقابة القضاء الإداري لصحة الوجود الوقائع المادية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار فيلا هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا .

فإذا كانت من غير أصول موجودة أو مستخلصة من أصول لا تنتجها كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون , كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب1 إذا كانت هذه الرقابة على الوجود المادي للوقائع فأن لها تطبيقات هو ما سنتطرق إليه الآن في الفرع الثاني .

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

في القضاء الجزائري: لقد سار القضاء الإداري الجزائري على النهج الذي اتبعه مجلس الدولة الفرنسي , وراقب الوجود المادي للوقائع الدافعة لإصدار القرار الإداري , بحيث شملت هذه الرقابة كافة ميادين النشاط الإداري , وبخاصة مجال القرارات التأديبية وتلك الماسة بالحقوق والحريات العامة , بحيث يسعى القاضي الإداري الجزائري أثناء رقابته للقرار الإداري إلى التأكد أولا من الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار .وعليه فإن تطبيقات هذه الرقابة في القضاء الإداري الجزائري , نجد أن المجلس الأعلى قد كشف في كثير من الحالات عن عدم الصحة الوقائع المادية أثناء بسط رقابته على بعض القرارات المطعون فيها [1] .

ثانيا الرقابة على التكييف القانوني للوقائع والذي اعتمدت عليه الإدارة :

إذا كان العيب في الحالة الواقعية هو الوجه الأول لعيب السبب , فإن العيب في الحالة القانونية هو الوجه الثاني لهذا العيب بمعنى أن تتضمن هذه الوقائع الخصائص التي يتطلبها القانون [2] .

[1] - أحمد محيو , المنازعات الإدارية , الطبعة الخامسة , ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر , دون سنة نشر , ص 188 .

[2] - فهد عبد الكريم أبو العتم , مرجع سابق , ص 370 .

1 – الرقابة على التكييف القانوني للوقائع :

لم يكن التكييف القانوني خاضع لرقابة القضاء , حيث كان في فترة من الزمن يعتبر مسألة وقائع لا مسألة قانون , لذا فلم 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

تطبيقية على الواقعة , ولم يعد لوصف عملية التكييف هذه بأنها مسألة وقائع أو قانون أي قيمة تذكر , وذلك لأن كل من قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر والجزائر ومن سار على نهجهم أصبحا قضاء وقائع وقانون في أن واحد .

يقصد بالتكييف القانوني بصفة عامة هو إعطاء الواقعة الثابتة اسما وعنوان يحدد موضوعها داخل نطاق القاعدة القانونية التي يراد تطبيقها أو يدخلها ضمن الطائفة القانونية من المراكز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون 2 , وبعبارة أخرى أن التكييف هو إرجاع حالة واقعية معينة إلى إطار فكرة قانونية , بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعا مشروعا لاتخاذه .

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

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

[1] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , دعوى إلغاء القرار الإداري , المرجع السابق , ص249 .

ثبت عدم صحة التكييف في الحالة الأولى أو عدم تطابقها مع القانون في الحالة الثانية , كان القرار مشوبا بعيب يؤدي إلى إلغاءه .

وعلى هذا الأساس فإن عملية التكييف تقتضي من القاضي الإداري أن يسعى أولا إلى تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد بإعطائها معنى أكثر تحديدا واقل عمومية[1].

ثم يحاول بعد ذلك أن يرفع الواقعية الفردية إلى مستوى عمومية نص القانون بتجريدها عن طريق إغفال كل الجوانب عديمة الجدوى , والعمل على إبراز الصفات التي تميز الواقعية فحسب من الناحية القانونية , وبذلك يمكن التوصل إلى قيام التطابق بين النص والوقائع .

لا ريب في أن هناك من الأفكار القانونية ما تكون واضحة بطبيعتها مثل فكرة (ألعاب القمار) المحرمة , إلا أن هناك من الأفكار ما يصعب تحديدها إلا من خلال الفحص الشامل لظروف الحالة الواقعية بحيث لا يمكن الفصل بينها فيختلط التكييف بتقدير الوقائع مثل فكرة الخطأ التأديبي , ولكي يتوصل القاضي الإداري إلى تطبيق هذه النصوص عليه أن يقوم بتحديد معالم الفكرة الواردة فيها حتى يمكن التأكد من أن الوقائع التي استندت عليها الإدارة تندرج فعلا في إطارها , فيقوم بالتحقق من توافر الخطأ التأديبي والذي من أجله تم صدور القرار , وقد يختلف أثناء ذلك مع الإدارة في إطار تفسيره لمقصد المشرع أثناء البحث فالإدارة تدخل تصنيف المذنب مثلا على أنه من الدرجة الثانية وفق فهمها للقانون والقاضي قد يراه في درجة غير تلك التي رأتها الإدارة وبالتالي الكل يكون له تفسيره وتكييفه لتلك الواقعة [2] .

[1] - محمد حسنين عبد العال, المرجع السابق ' ص53 .

[2] - عبد الحكم فودة , الخصومة الغدارية , الجزء الثاني , منشأة المعارف الإسكندرية 2003 , ص81

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

كما تمتد رقابة القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية إلى رقابة التكييف القانوني للوقائع لتحقق من أنها تصلح قانونا لتبرير الإجراء , بأن يكون من شأنها الإخلال أو تهديد النظام العام [1] .

وللقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني , وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات الإدارية " السلطة التأديبية مثلا " المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها ليستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما يقوم لدى السلطات الإدارية " السلطة التأديبية المختصة مثلا " من دلائل وبيانات وقرائن الأحوال إثباتا أو نفيا في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية التي تكون ركن السبب بل هذه السلطات حرة في تقدير تلك الدلائل وقرائن الأحوال تتخذها دليلا إذا اقتنعت بها , وتطرحها في حالة الشك , وعليه فبالرغم من أن سلطة الإدارة سلطة تقديرية في تكييف الوقائع إلا أنها تخضع لرقابة القضاء , وهذه الرقابة لا تعتبر إحلالا من طرف القاضي الإداري نفسه محل السلطة الإدارية كما سبق وأن ذكرنا. بل إن الرقابة التي للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي

[1]- عبد الحكيم فودة , الخصومة الادارية , منشاة المعارف الاسكندرية ,2003 , ص 81.

انتهى إليها القضاء الإداري مستفادة من أصول موجودة أو تم إثباتها من طرف السلطات الإدارية وفق تكييف سليم لتلك الوقائع .

كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا هنا القرار يكون قد قام على سبيله وكان مطابقا للقانون , ومنه يكون قد تجنب الإلغاء[1].

إذا كانت القاعدة كما استقر القضاء الإداري على أن جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء على تكييفها القانوني فإنه يرد على هذه القاعدة استثناء هام , مفاده انحصار تلك الرقابة على بعض القرارات حيث تقف الرقابة عليها عن حد التأكد من الوجود المادي للوقائع فقط , وذلك لاعتبارات تفتضيها الطبعة الخاصة لتلك القرارات , وهو ما سوف نوضحه عند تعرضنا للتطبيقات هذه الرقابة في الفرع الموالي بذكر هذه الاستثناءات .لذا فإن القضاء الإداري لا يراقب إلا تكييف الوقائع العادية , ويمسك عن تكييف الوقائع الفنية , فعلى سبيل المثال لا تمتد رقابة القضاء الإداري إلى فحص قرار الطبيب المختص في قطاع صحي ما طالما أصدره في حدود اختصاصه وفق تقديره العلمي ونتيجة لما ثبت لديه من كشف طبي لأن هذا أمر فني رخصه له القانون ولا يستطيع القاضي الإداري إبطاله أو إلغاؤه طالما كان خاليا من إساءة استعمال السلطة خروجه عن اختصاص[2].

المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع .

قد أرسى القضاء الإداري في العديد من الدول أسس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع ' وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين لضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون , فيحق للقاضي الإداري في هذه الحالة إلى جانب التحقق

[1] - عبد الحكم فودة , الخصومة الإدارية , المرجع السابق , ص86 .

[2] - محمود خلف جبور , القضاء الإداري , مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع , عمان ,(بدون سنة الطبع) , ص104 .

من الوجود المادي لهذه للوقائع أن يراقب في تكييف الإدارة ليتحقق من أنها مطابقة للقانون بحيث تعددت المجالات التي قرر

القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكييف الوقائع وهو ما سوف يتضح أكثر بعد عرض تطبيقات هذه الرقابة من خلال الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء في مختلف الدول ومنها فرنسا مصر , الجزائر , لبنان , والأردن ... الخ [1] .

بالنسبة للقضاء الجزائري :

أما بشأن الوصفي القانوني للوقائع فإن القاضي الجزائري لم يتوقف عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه , وإنما تعدت رقابته إلى مدى صحة الوصف القانوني لهذه الوقائع . بحيث يتوصل القاضي على إثر التكييف القانوني للوقائع إلى التحقق من أن تلك الواقعة هي ذات طبيعة تبرر شكل مشروع للقرار الصادر .ومن تطبيقاتها لدى القضاء الجزائري نجد أن المجلس الأعلى باستعماله لهذه الرقابة توصل إلى إلغاء العديد من القرارات نتيجة عدم التكييف الصحيح للوقائع , ونذكر على سبيل المثال قرار المجلس القاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن المحافظة بتاريخ: 1965/07/16 في قضية (**تومارون** Thom aron) وهذا تطبيقا للمرسوم الصادر في أكتوبر 1963 الذي يجيز تأميم الإستغلالات الزراعية العائدة للأجانب , إلا أن الأملاك التي يملكها السيد (**تومارون** Thom aron) هي أملاك مخصصة للاستعمال السكني وليس الزراعي , وعلى إثر خطأ المحافظ في التكييف قام المجلس بإلغاء قراره القاضي بتأميم ممتلكات الطاعن [1] .

[1] - أحمد محيو , المرجع السابق, ص198 .

كما سار مجلس الدولة الجزائري بعد إنشاءه على خطى سابقيه حيث بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع في القرارات الإدارية في مجالات عدة لا سيما مجال الوظيف العمومي الذي يكاد يشهد يوميا نزاعات مختلفة كالفصل من الوظيفة والنقل والتنزيل... الخ[1]

ومن بين القرارات الصادرة عنه بالإلغاء في هذا المجال نذكر على سبيل المثال القرار الصادر منه بتاريخ:

2003/02/25 في قضية (س.ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف 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 عن منصب عمله , الطعن المرفوض من طرف قضاة الدرجة الأولى بموجب القرار المستأنف فيه . حيث دفع لتبرير استئنافه أن حالة التخلي على المنصب المحتج بها من طرف المدعى عليها غير ثابتة وبالتالي القرار المتضمن عزله على أساس التخلي عن المنصب مخالفا للقانون نتيجة خطأ في تطبيق القانون أي عدم التكييف الصحيح للوقائع , حيث أنه اعتبر قرار العزل المتخذ من خلال عطلة مرضية شرعية قرارا مخالفا للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات الإدارات العمومية الذي تعين إلغاء هذا القرار المستأنف فيه والذي أساءت فيه الإدارة تقدير الوقائع وتطبيق القانون من طرف المجلس[2].

من تطبيقات مجلس الدولة في هذا المجال أيضا قراره الصادر بتاريخ : 1998/07/27 تحت رقم 172994 والذي قام فيه بإلغاء قرار تأديبي صادر عن المجلس الأعلى للقضاة

[1] - مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , إعداد الطالب مخروفي جمال, جامعة محمد خيثر بسكرة سنة2015 ص 18 .

[2] - مذكرة ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه , المرجع السابق , ص 102 .

بتاريخ : 1996/07/11 والقاضي بعزل قاضي من مهامه بحجة أنه خالف الواجبات المنصوص عليها في المادة 18 من القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في : 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء, حيث تتمثل الأفعال المنسوبة للقاضي أنه يمتلك على الشياع عدة عقارات منها مخبر للصور مسير من طرف أخيه وأنه تدخل لصالح أحد أفراد عائلته أمام جهة قضائية جزائية , إلى جانب التغيب بدون مبرر عن منصب عمله بالذهاب إلى خارج الوطن . وعليه قام القاضي المعزول برفع دعوى

يطالب فيها بإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة متمسكا بالوجه المأخوذ من خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات[1].

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

[1] - مذكرة ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه , المرجع السابق , ص 106 .

[2] - قرار مجلس الدولة الجزائر صادر بتاريخ 1998/07/27 رقم 172994, مجلس الدولة الجزائري , العدد 01 , لسنة 2002 ص84 .

القضاء الجزائري وعملية الرقابة على ملائمة القرار الإداري للوقائع :

وفق القاعدة العامة كما سبق وأن ذكرنا , أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين (رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني) حيث لا يتدخل القاضي الإداري في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار, إذا يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة وهو ما قرره مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر عنه بتاريخ : 1999/07/26 وغير المنشور .

مع ذلك فإنه في بعض الحالات الاستثنائية يمارس القاضي مراقبة ملائمة , وفي الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيفة العمومية , وبالتحديد تلك الخاصة بالمهنة فقد يحدث فعلا أن يحص موظف أزيح

من منصبه لفترة طويلة على إلغاء لتلك العقوبة . فالإدارة هنا ملزمة ليس فقط بإعادته إلى منصبه بل إعادة تنظيم وضعيته تجاه وظيفته كما لو لم يسرح (الأقدمية , الترقية , المرتب ...الخ) , وإذا ما حدث نزاع في مثل هذا الشأن فإنه بإمكان القاضي إحلال تقديره محل تقدير الإدارة [1] .

على هذا سار القضاء الإداري الجزائري في بسط رقابته على مدى ملائمة القرارات الصادرة عن الإدارة للوقائع , وهو ما قام به فعلا في إلغائه لقرار النقل الإجباري لأساتذة من إكمالية لأخرى 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 حيث تدور وقائع هذه القضية في أن المستأنفة تنازع في قرار نقلها إجباريا من إكمالية لأخرى , دون رغبتها , ودون مشاركتها في حركة التنقل السنوية , ومن ثم تطلب

[1] - حمد محيو , المرجع السابق , ص190 .

إلغاء القرار الصادر في 1997/07/06 . حيث يظهر من مستندات ملف الدعوى أنه بموجب قرار صادر في 1997/03/17 عن المجلس التأديبي تم نقلها إجباريا دون طلب منها ودون أي خطأ تأديبي .فطعنت في قرار النقل الإجباري أمام لجنة الطعون الولائية , هذه الأخيرة التي استجابت لطلبها وألغت قرار النقل في : 1997/05/31 وأعادتها إلى منصب عملها بإكمالية بوقيراط , وبعد انقضاء العطلة تم نقلها إجباريا إلى إكمالية أخرى دون طلب منها ودون مشاركة منها أيضا في الحركة النقلية السنوية , على إثر هذا تبين لمجلس الدولة عدم ملائمة هذا القرار لتقدير الإدارة بنقلها من مكان لأخر دون وجود ضرورة ولا خطأ تأديبي يدعوها لذلك ' حيث قام مجلس الدولة بإلغاء قرار النقل وإعادتها إلى مقر عملها الأول [1] .

[1] - لحسن بن الشيخ اث ملويا , المنتقي في قضاء مجلس الدولة , الجزء الثاني , دار هومة , الجزائر 2005 ص259.

المبحث الثاني : عبء القرار الإداري وإثباته .

إذا كانت الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري في نطاق السلطة التقديرية قد تطورت إلى حد يثير إعجاب الباحثين , بحيث تمتد أحيان إلى عنصر الملائمة وخصوصا فيما يتعلق بالموازنة بين المزايا والعيوب الناشئة عن القرار كما سبق وأن رأينا , فإن الرقابة على التسبيب لم تنال حظا مماثلا من هذا التطور , فالقاضي لا يفرض على الإدارة التزاما بالتسبيب إلا على سبيل الاستثناء [1] .

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

كما أن للإثبات أيضا أهمية كبيرة فبدونه لا يتم الكشف عن العيب ويظل القرار ساري الأثر كشأن كافة القرارات الصحيحة .

وعليه فما هو دور التسبيب في القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد والقضاء وعلى من يقع عبء إثبات السبب في حالة الإدعاء ؟ هذا ما سنعرفه من خلال المطلبين التالين نتناول في المطلب الأول وسائل تسبيب القرارات الإدارية , وفي الثاني إثبات السبب في القرارات الإدارية .

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

[2] - مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , المرجع السابق ص 21

[3] - مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , نفس المرجع السابق ص 22 .

المطلب الأول : وسائل تسبيب القرارات الإدارية .

لا شك أن أهمية إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري نفسه يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب التي أصبحت تشكل ركنا قائما بذاته ومستقبلا عن بقية الأركان الأخرى , خصوصا ركن الغاية كما سبق وأن أبدينا سابقا , لهذا قيل أن الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القضاء الإداري ملما بأسباب القرار حتى يستطيع أن يبسط رقابته عليها[1].

هل يملك القاضي الإداري أن يقوم بتحديد تلك الأسباب وما وسيلته في ذلك . في هذه الحالة تعد صلاحية القضاء الإداري في تحديد الأسباب في القرار المطعون فيه في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب قرارها نتيجة منطقية , حيث يحددها بوسائل مختلفة تمكنه من معرفة أسباب القرار المطعون فيه وتقدير مشروعيتها من خلال ما سنتناوله بالتفصيل من خلال الفروع التالية , الأول المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار , والثاني الملف الإداري .

1/ المستندات المعتمدة في إصدار القرار :

ففي هذه المسألة بحكم صلاحية القضاء الإداري في طلب الوثائق والمستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار مبدأين أساسين متناقضين يذهب كل منهما باتجاه معاكس ومغاير , فمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة يحظر منح القضاء صلاحية إصدار أوامره ملزمة للإدارة لموافاته بالوثائق والمستندات الإدارية التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه أو تقديم أية إيضاحات .

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

ولكن الطابع الإيجابي لدور القضاء في تسيير الإجراءات وتوجيهها يخوله صلاحيات واسعة في توجيه الإجراءات حسب ما يراه مناسبا . وفي هذا فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد حقه في إصدار أوامر ملزمة للإدارة لموافاته بالوثائق والمستندات المتعلقة بالنزاع [1] .

وعليه فإن القضاء الإداري يملك طلب المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار المطعون فيه , ويتعين على الإدارة إجابة الطلب القضائي , وهذا حتى يتمكن القضاء من أداء مهامه في الرقابة والفصل في النزاع , وهو ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي , حيث يطلب جميع الوثائق والمستندات التي بحوزة الإدارة إذا ما رأى أنها ضرورية للفصل في النزاع .

وعليه فإن القضاء لا يملك طلب هذه المستندات كأصل عام واستثناءا يملك حق ذلك إذا ما رأى أنها ضرورية للفصل في النزاع أو لفهم وإستعاب المسائل القانونية والواقعية التي جاءت في أوراق الدعوى فالقضاء يلجأ إلى طلب إبراز هذه الوثائق إذا كانت وقائع النزاع وظروفه تشكل قرائن جدية على عدم مشروعية القرار المطعون فيه . كما يملك الأمر أيضا بطلب موافاته بالوثائق والمستندات إذا كانت إدعاءات الخصوم متناقضة ومتعارضة , ولذا يتعين لاقتناعه والتحقق من الادعاءات المتناقضة أن يطلع على الوثائق والمستندات المفيدة لرفع هذا التناقض وحسمه [2] .

[1] - مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , المرجع السابق , ص26 .

[2] - علي خاطر الشنطاوي , المرجع السابق , ص157

والقضاء الإداري يتمتع بصلاحيات تقديرية واسعة لتقدير جدوى إصدار الأمر بإبراز الوثائق والمستندات الإدارية , كما يملك القضاء الإداري أيضا أن يطلب من الإدارة تقديم إيضاحات حول الأسباب القانونية والواقعية التي بررت صدار القرار المطعون فيه .[1]

فهو يتمتع أيضا بصلاحية تقديرية واسعة لتقدير جدوى إلزام الإدارة بتقديم تلك الإيضاحات ومنه إذا كانت الوثائق والمستندات في حالة استجابة الإدارة لطلب القضاء بتقديمها لا علاقة لها بموضوع القرار المطعون فيه , أو كانت غير مقنعة يقوم بإلغاء ذلك القرار المطعون فيه نتيجة انعدام السبب , وبالتالي ما يدعيه الطاعن يكون صحيحا . كما تكون ادعاءاته صحيحة في حالة استجابة الإدارة لأمر القضاء بموافاته بالوثائق والمستندات التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه [2] .

فالقضاء يقرر إلغاء القرار المطعون فيه حتى ولو كانت الإدارة رفضت تنفيذ طلبه بإبراز الوثائق والمستندات رجعا لأسباب خارجة عن إرادتها , وبالتالي لا تعفي الاستحالة المادية من صحة ادعاءات الطاعن من إلغاء القرار كفقدان الوثائق مثلا أو إتلاف الملف الوظيفي . وهو ما يبرز من خلال أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1907/07/24 بعد أن تعذر على الإدارة إيجاد ملف أحد الموظفين [3] .

فإذا كان القضاء الفرنسي يملك الحق في توجيه أوامر للإدارة يطلب منها موافاته بالمستندات التي اعتمدت عليها في إصدار قرارها كقاعدة عامة , وذلك منذ صدور عليها

[1] - علي خطار الشنطاوي , نفس المرجع نفس الصفحة .

[2] - علي مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , المرجع السابق , ص30.

[3] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق ص159 .

بناءا أمر القضاء , فلصاحب الشأن تقدير جدوى إبراز هذه الوثائق والمستندات والإيضاحات من عدمه [1] .

2/ الملف الإداري : يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بإبراز الملف للوقوف على حقيقة الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه في حالة عدم تسبيبها وهذا لمعرفة مدى مشروعية ركن السبب فيه , وعلى الإدارة الالتزام بتقديم الملف إلى القضاء في هذه الحالة لأن عدم استجابة الإدارة لطلب القضاء في ذلك يقوي من ادعاء الطاعن , بقطع النظر عن هذا الامتناع , فيستوي أن يكون إداريا أو غير إداري كضياع أو تلف الملف المطلوب إبرازه . مما ينتج عنه استحالة رقابة القضاء لمشروعية التي بنى عليها القرار بعد عدم استجابة الإدارة لطلب إبراز الملف كونها جعلت الرقابة رهنا بإرادتها , وهو أمر غير معقول ومرفوض في دولة القانون .

نفس الأمر إذا كان الملف لا يحتوي على المستندات والوثائق المتعلقة بموضوع النزاع , لأن سحب تلك الوثائق والمستندات يعد تحايلا من طرف الإدارة على القضاء نتيجة نقص الملف , وعليه تبقى الاستجابة صورية فقط لا معنى لها , مما يجعل القضاء يدعم في هذه الحالة الطرف الضعيف , ويعتبر ادعاءات الطاعن صحيحة [2] .

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فلا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة كما لا يوجد نص يمكنه من ذلك , وعليه فإن قضاء مجلس الدولة امتنع عن إصدار أوامر للإدارة في قضية السيد " بورطال رشيد ضد والي ولاية ميلة ومن معه في قراره الصادر في : 1999/03/08 [3].

[1] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق ص 16.

[2] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق ص 172 .

[3] - لحسن بن شيخ اث ملويا , الجزء الأول , المرجع السابق , ص83 .

ولكن المجلس أضاف بأنه يحوز ذلك استثناءا في حالة واحدة إذا كان تم عزل موظف عن مهامه أو أوقف لأسباب غير قانونية وهذا طبقا للقوانين الخاصة بالوظيفة العمومية .

أو في حالة التعدي كأن يمس تصرف الإدارة بحق أو بحرية أساسية كأن تقوم الإدارة دون وجه حق باحتلال الأرض للخواص مثلا ... في هذه الحالة للقاضي أن يوجه أوامر للإدارة أو يمتنع , وهو ما تثب عنه في قراره الصادر في 1999/02/01 في قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران عند ثبوت حالة التعدي[1].

المطلب الثاني : إثبات السبب .

استنادا 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 تعتمد في قراراتها على القرينة العامة التي تقتضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات [2] , وعلى هذا الأساس فإن تناولنا لإثبات عيب السبب يكون من خلال فرعين يدور أولهما حول عبء إثباته , وثانيهما حول كيفية هذا الإثبات .

1/عبء إثبات السبب في القرار الإداري :انطلاقا من القاعدة العامة والتي تقتضي بأن النية على من ادعى في مجال الإثبات عيب السبب [3].

وعليه فإن على من مدعي انعدام السبب عبء إثبات دعواه , وسبيله إلى 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

---

[1] - لحسن بن شيخ اث ملويا , الجزء الثاني , المرجع السابق , ص17.

[2] - سامي جمال الدين , الدعوى الإدارية , المرجع السابق , ص316

[3] - عبد الغني بسيوني , المرجع السابق , ص473 .

المترتبة على القرار لا تتناسب مع الوقائع وبذلك يكون مثل هذا القرار معيبا في ملائمة إصداره .

ومنه فإن المدعي وهو في سبيله لإثبات دعواه في حق اللجوء إلى إقامة الدليل على صحة الدعوى بأن وسيلة يدرى جدواها للوصول إلى غايته , حيث أن جميع الأدلة متساوية في مرتبة أمام القضاء الإداري , فيما عدا ما قرر له المشرع استثناء مرتبة أو قوة معينة [1] .

ويجد مبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة سند في قرينة الصحة التي تفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة من قرارات صحيحا ومشروعا وقائما على أسباب تبرره , فإن ادعى فرد خلاف ذلك فعليه وحده إثبات صحة إدعاءاته أمام القضاء مما يجعل الأمر عسير على المدعي في عدم إثبات عدم صحة ومشروعية القرار . تفريعا عما سبق ذكره يتعين على الخصم الذي يدعي شيئا أمام القضاء أن يقدم الدليل الذي يثبت صحة إدعائه , فعليه يقع عبء الإثبات لهذا لا ترد إدعاءات الخصم قضائيا إلا في الحالات التي لم يتمكن من إثباتها كما أن القول بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي لا يعني بالضرورة أن يقيم الدليل كاملا على صحة إدعاءاته , وعلة ذلك أن الخصم من 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 كفاية الأدلة التي قدمها المدعي إلى عدم تكوين عقيدة القاضي وإقناعه بصحة إدعاءاته [2] .

[1] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام , المرجع السابق ,ص 263 .

[2] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , المرجع السابق , نفس الصفحة.

ومنه فالنتيجة الوحيدة لقاعدة البينة على من ادعى تصبح هي رفض إدعاءات الشخص قضائيا إذ لم تكن تلك الإدعاءات ثابتة بصورة كاملة . ولا شك أن إلزام الشخص المدعي أمام القضاء بعبء الإثبات وفق القاعدة السابقة الذكر يعتبر عملية صعبة وشاقة بل مستحيلة في معظم الأحيان , فعدم المساواة في مراكز الخصوم المنازعة الإدارية يجعل إعمال تلك القاعدة الأصولية ضربا من الخيال , فالإدارة هي الجهة التي تحوز جميع المعلومات والوثائق التي يعتمد عليها المدعي في إثبات صحة دعواه[1] .

كما أن تطبيق تلك القاعدة الأصولية على إطلاقها في المنازعات الإدارية يؤدي إلى إعفاء الإدارة المدعى عليها غالبا من عبء إقامة الدليل .كما أن المدعي في منازعات الإلغاء لا يدخل في علاقة مع الإدارة مصدرة القضاء , فهو شخص ثالث وغريب عن القرار المطعون فيه , فلم يشارك في إعداده حتى لو صدر القرار بناءا على طلبه هو , فالإدارة تنفرد كلية في إصداره . وعليه يؤدي غياب هذه العلاقات بين الفرد العادي والإدارة إلى جعل عملية إقامة الدليل على عدم مشروعية القرار المطعون في عملية شاقة بل ومستحيلة أحيانا . لأن جميع الأدلة التي يمكن للمدعي جمعها وتقديمها وليدة النشاط الخارجي للإدارة فقط , فمن المظاهر الخارجية لسلوك الإدارة يمكن للمدعي أن يجمع بعض الأدلة على عدم مشروعية قرارها , لكنها أدلة قد لا تكون كافية لتكوين عقيدة القاضي واقتناعه بعد مشروعية , لهذا لا مناص من اللجوء إلى فكرة الإدعاءات التي تكذبها الإدارة لحملها على إبراز الأدلة التي يمكن للمدعي أن يستخلصها من نشاطها الداخلي [2].

[1] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , المرجع السابق , ص 265 .

[2] - مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , المرجع السابق , ص38 .

لهذا قيل بحق أن القاعدة الأصولية البينة على من ادعى تطبق في المنازعات المدنية والإدارية حد السواء لكنها صححت وصوبت لصالح المتعامل مع الإدارة بفضل الطابع الإيجابي لإجراءات التقاضي الإدارية , حيث أن القاضي الإداري يتمتع بصلاحيات واسعة لإلزام الغدارة على إبراز الوثائق والمستندات والإفصاح عن أسباب القرار كما سبق وأن وضحنا ذلك سابقا حتى في الحالات التي تكون الإدارة ملزمة قانونا بتسبيبه , كما قد تصل صلاحية القضاء إلى حد تهديدها بقلب عبء الإثبات [1] .

إذا كان عبء الإثبات يقع في الأصل على عاتق المدعي , فإن الواقع يؤكد أن طرفي الدعوى يتناوبانه , إلى أن يستقر به المطاف عند أحد الأطراف فإن عجز إثبات عكس ما يدعيه خصمه خسر عدواه . وقد يترتب علة إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي . كما يرى الفقه أن المدعى عليه بوسعه التزام الصمت فلا يبدي دفاعا انتظارا للنتيجة التي تترتب على ادعاء المدعي , فإن أخفق رفضت دعواه وأن نجح في الحصول على دليل مقنع هنا يتحرك المدعى عليه ليقدم ما يثبت عكس الادعاء وإلا حكم لصالح المدعي .

وبالتالي فإن المدعى عليه يكون موقفه في الدعوى أفضل من المدعي , فدوره مؤجل إلى حين حصول المدعى عليه على دليل مقنع , بل أن المدعى عليه قد لا يمارس أي دور في الدعوى , وذلك في حالة فشل المدعي في الحصول على هذا الدليل وبعد إدراك القاضي بخبرته ودوره الإيجابي في الطاعن لو ترك وشأنه سوف ينوه حتما بعبء الإثبات , فنراه لا ينتظر اعتراف الإدارة بخطئها وهو أمر لا يحدث عملا , بل يقدم إلى الطاعن ما ييسر له عيب السبب فه يضع أحيانا قرائن تفيد بذاتها أن القرار.

[1] - مصطفى كمال وصفي , أصول إجراءات القضاء الإداري , مطبعة الأمان , القاهرة , 1978 , ص533 .

المطعون فيه مشوبا بعيب السبب , ومنه يكتفي القاضي من المدعي بتقديم قرينة تشكيك في سلامة القرار , وبالتالي ينتقل عندئذ عبء الإثبات إلى الإدارة حتى تقوم بدفع الشك , فإذا سكتت أو لم تقدم الإجابة الكافية التي يقتنع بها القاضي اعتبر ذلك تسليما منها بطلبات المدعي[1] .

ويجد عبء الإثبات على عاتق المدعي مبرره في الاعتراف بصحة الأمر الواقع واحترام الوضع الظاهر وبراءة الذمة , وذلك أن أية منازعة قضائية تقوم على عدم اتفاق الطرفين , بشأن وقائع معينة وكيفية تطبيق القانون عليها , إذ يرى أحد الطرفين اكتسابه حقا أو تمتعه بمركز قانوني معين طبقا لهذه الوقائع القانونية أو المادية إعمالا لحكم القانون , وفي حين ينكر الطرف الأخر هذا القول[2].

وقد أدت الرغبة في دعاة الحقوق المكتسبة في ظل النظام العام والأمن الاجتماعي واستقرار الأوضاع القانونية , إلى قيام أصل عام يفترض مطابقة الحالة القانونية القائمة بين الطرفين وقت رفع الدعوى لحكم القانون حتى يتبين العكس .

وبالرغم من أن الرأي الغالب في الفقه يميل إلى تأييد إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي , فإن هناك بعض منهم يرى توزيع العبء بين طرفي الدعوى بحيث يتحمل كل طرف فيها نصيبا منه يحدد القاضي الإداري , وذلك كما يقولون لتعذر إلقائه على طرف منفرد , ويجد هذا الاتجاه الأخير من الفقه مبرره في أن تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على الدعاوى الإدارية يضع المدعي أمام القضاء الإداري في مركز صعب , حيث تشغل الإدارة بصفة عامة المركز الأقوى الخاص بالمدعى عليه[3].

[1] - عبد الفتاح حسين , القضاء الإداري , قضاء الإلغاء, الجزء الأول , مكتبة الجلاء الحديثة , المنصورة ,1978 ص322

[2] - عبد الفتاح حسين , نفس المرجع السابق , نفس الصفحة .

[3] - أحمد أبو وفاء , التعليق على نصوص قانونية للمرافعات , منشأة المعارف الإسكندرية , 1969 , ص1045 .

وإذ كان تطبيق القاعدة المدنية الخاصة بعبء الإثبات ووقوعه على المدعي ميسور أمام القضاء العادي , فإنه يجد صعوبات يلزم إزالتها والتخفيف من حدتها أمام القضاء الإداري , إذ لا بد أن يختلف الحال في مجال تنظيم عبء الإثبات في القانون الإداري عنه في القانون الخاص والذي يتساوى الأفراد في مقدرة الحصول على أدلة الإثبات [1] .

في حين أن المدعي من دعاوى الإلغاء يوجد في مركز غير متوازن أمام الإدارة ولا يستطيع الاعتماد بصفة عامة إلا على القرائن , حيث تحوز الإدارة وحدها الملفات والمستندات التي تسعف في إثبات الحقيقة بصفة قاطعة [2] .

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

يلعب القاضي الإداري الدور الإيجابي في توجه الإجراءات , بحيث يقوم بتوزيع العبء على من يطيقه من الطرفين كل حسب إمكانياته وحسب ما يقدر عليه في تقديم الدليل .انتهى هؤلاء إلى القول أخيرا أنه من يدعي عكس القرينة القانونية قابلة لإثبات العكس عليه عبء الإثبات [3] .

---

[1] - مصطفى أبو زيد فهمي , القضاء الإداري ومجلس الدولة , المرجع السابق , ص639 .

[2] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام , المرجع السابق ,ص 436

[3] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , نفس المرجع,ص 438.

فالدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة يرى أن إلقاء عبء الإثبات في الدعاوى الإدارية على عاتق المدعي يتماشى والمنطق القانوني السليم , ونحن نشاطره الرأي في ذلك لأن من يدعي أمرا عليه إثباته , وذلك لكون هذا الرأي يتسم بفائدة عملية حيث أن المدعي يضع في عمله أنه مكلف دعواه , فيقوم بدراسة الأمر برؤية متخذا بشأنه قرار لا يخرج عن أحد الأمرين . إما أن يرفع دعواه بإلغاء القرار إذا ما رأى لذلك سبيل يجعله قادرا على إثبات عدم مشروعيته , و إما العدول عن ذلك إذا كان لا يملك ما ينع به القاضي بعدم مشروعيته , ومنه عدم إشغال القضاء بقضايا سيحكم أصلا برفضها , إذا كان هذا عن عبء الإثبات , فكيف يتم إثباته وهو ما سنراه في الفرع الموالي .

2/ كيفية إثبات السبب :

لا يشكل إثبات السبب في القرار الإداري صعوبة إذا كشفت الإدارة مضطرة أو مختارة عن أسباب قراراتها , حيث تتصب رقابة القضاء على ما ذكرته الإدارة من أسباب ولمن تكمن صعوبة إثبات السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قرارها

أ/ إثبات السبب في حالة ذكر الإدارة لأسباب قرارها :

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عما استندت إليه من أسباب وهي بصدد إصدار قرارها . ولكن قد يتدخل المشرع في وضع استثناءات على هذا الأصل في بعض الحالات , حيث يلزم الإدارة بذكر أسباب القرار . وقد تتطوع الإدارة بذكر أسباب قرارها حتى ولو لم تكن ملزمة بذلك , وعليه إن لك الأسباب تخضع لرقابة القضاء للتأكد من وجودها المادي وسلامة تكيفها القانوني وقد تصل هذه الرقابة أحيانا إلى بسط القاضي رقابته على ملائمة إصدار القرار على نحو سبق إيضاحه [1] .

[1] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة , دعوى إلغاء القرار في الفقه وقضاء مجلس الدولة , المرجع السابق , ص270 .

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 [1] " .

كما قضت نفس المحكمة أيضا بأن " إفصاح الجهة الإدارية عن أسباب قرارها يخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء , حتى ولو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبب قرارها [2] " وفي حكم أخر قضت " أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبي , إلا أنها ما ذكرت أسبابا لقرارها , فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري لتحقق من مطابقتها وعدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى عليها قرارها [3] ".

ومن كل هذه الأحكام يتضح أن أسباب القرار الإداري التي تذكرها الإدارة تكون خاضعة لرقابة القضاء , ويستوي في ذلك أن يكون المشرع قد ألزم الإدارة بذكر سبب القرار , أو أن الإدارة تطوعت وقامت بذكر مختارة , فالعبرة في الحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب , وبالتالي فإن عبء الإثبات في حالة ذكر الأسباب يكون يسير ولا يشكل صعوبة ويبقى الحكم على مشروعيتها للقضاء [4] .

[1] - عبد العزيز المنعم خليفة , الموسوعة الإدارية الشاملة , المرجع السابق , ص265 .

[2] - عبد العزيز المنعم خليفة , نفس المرجع , و الصفحة .

[3]- عبد الغني بسيوني , القضاء الإداري قضاء الإلغاء , المرجع السابق , ص265 .

[4] - عبد الغني بسيوني , المرجع السابق , ص266 .

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

إذا لم تذكر الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري سواء في صلب القرار أو أمام القضاء ,فإن عبء إثبات السبب يصبح ثقيلا على المدعي , لأنه لا يملك المستندات والأوراق التي في حوزة الإدارة التي تتمتع بقرينة مفترضة مؤداها أن القرارات الإدارية تصدر مستندة إلى أسباب صحيحة , وأن على المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة وهذا ما سبق ذكره سابقا . 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 إلى طلبه ويحكم بإلغاء القرار الإداري [1] .

وإزاء شدة وطأة عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي في هذه الحالة التي لم تذكر الإدارة ولم تفصح عن أسباب قراراتها , فإن القضاء تدخل للتخفيف عنه ومساعدته في تقديم الأدلة والبراهين المؤيدة لدعواه . ونتيجة للدور الإيجابي في توجيه الإجراءات تخفيفا لعبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي في حالة التزام الإدارة جانب الصمت , فإن القضاء الإداري بعد إدراكه لما يجب عليه وقف موقفا واحدا من فرنسا إلى مصر إلى الأردن إلى الجزائر بحيث أقروا جميعهم بحقهم في مطالبة مصدر القرار بالإفصاح عن أسباب القرار , بدليل موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي عمد إلى تجسيد إقراره على أرض الواقع من خلال حكم صادر عنه , حيث طلب المجلس من مصدر القرار قبل الفصل في موضوع الدعوى , أن يقدم في مهلة ثمانية أيام الأسباب التي استند إليها في إصداره [2] . ولكن معالم هذا الاجتهاد القضائي لم تتضح إلا بصدور حكم مجلس الدولة في قضية " باريل Barel" في 1954/05/28 التي أثارت ضجة سياسية واسعة , كما حاول المجلس في الأحكام القضائية اللاحقة مراعاة

[1] - عبد الغني بسيوني , نفس المرجع , نفس الصفحة .

[2] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق ص 181 .

عدم المساواة بين خصوم دعوى الإلغاء وتفوق أحدهما على الأخر , وتمثل فحوى هذا الاجتهاد في حق القضاء الإداري في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الصادر عنها ولكن بشرط أن يقدم الطاعن ما يثبت جدية إدعائه .

وترجع بدايات الاجتهاد القضائي الخاص بحق القضاء الإداري بإلزام الإدارة بإفصاح عن أسباب القرار الصادر عنها والمطعون عنها فيه إلى بداية القرن العشرين , حيث طلب المجلس من الطاعن " باريل Barel" أن يقدم قرائن جدية , بشأن قضيته التي تدور وقائعها في أن الإدارة استبعدت من قائمة المرشحين بالمدرسة الوطنية للإدارة مجموعة من الأشخاص كان من بينهم السيد " باريل Barel" الذي طعن في القرار أمام مجلس الدولة [1] . واستند في دعواه إلى عدم مشروعية قرار الاستبعاد كونه قام على أسباب سياسية , بعد أن كانت الإدارة قد ظنت أن هناك قيام صلة وعلاقة بينهم وبين الحزب الشيوعي الفرنسي , وحاولوا تدعيم صحة هذه الإدعاءات أي الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه على إثر تصريحات أحد أعضاء مكتب الوزير الأول التي نشرتها جريدة " لوموند Le monde" حول نية الحكومة (الإدارة) في حرمان أعضاء الحزب الشيوعي من الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة , وهو ما تم إثباته من خلال ما عبر عنه مدير المدرسة الوطنية للإدارة بنفسه لأحد أعضاء من أن سبب استبعاد هو صلته بالحزب الشيوعي . وعلى هذا قد نعى المدعون إلى قرار إقصائهم من التقدم إلى المسافة أنه يستند إلى أسباب غير مشروعة (أسباب سياسية) وبهذا يمثل ذلك بمبدأ المساواة أمام تولي المناصب العامة .

[1] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق , نفس الصفحة .

وعلى إثر هذه الضجة السياسية التي أوقعتها هذه القضية قام مفوض الحكومة " Le Tourneur " بتقديم تقريرا قيما إلى مجلس الدولة يخص هذه القضية , فقد أوضح المفوض بداية أن الإدارة تتمتع بصلاحية تقديرية للحكم على المرشحين لمسابقة الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة , وتقدير مدى إستفائهم للضمانات المطلوبة لتولي المناصب التي تخولهم الدراسة في المدرسة , وتوليها بعد تخرجهم , ولكن ممارسة هذه الصلاحية التقديرية ليست مطلقة , بل تخضع لحد أدنى من الرقابة القضائية تتمثل في رقابة الوجود المادي للواقع صحة تكييفها القانوني , وعدم إساءة استعمال السلطة [1] . وبهذا قد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري بحرمان السيد باريل و آخرون من دخوله المسابقة ,وكان هذا بناءا على ما قدمه الطاعن وزملاؤه من قرائن جدية من خلال إيضاح وإثبات الأسباب التي من أجلها تم استبعادهم من دخول المسابقة , مما جعل القرار مشوب بعيب السبب , إلى جانب الخطأ في القانون لاستناده إلى أسباب سياسية مما جعل ذلك انتهاكا من جانب الإدارة لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة بين المواطنين الفرنسيين في دخول الوظائف العامة كما ذكرنا ذلك سابقا[2].

على إثر هذا فقد أكد القضاء الفرنسي لاحقا المبادئ التي وردت في حكم " باريل " في أحكام أخرى, نذكر منها اعتبر المجلس أن مسلك الإدارة بالامتناع عن الإفصاح عن أسباب القرار باعتقال أحد المحامين في الجزائر , واكتفائها بالقول بأن القانون لا يلزمها بالتسبيب دليلا على صحة إدعاءات الطاعن بأن القرار يستند إلى وقائع غير موجودة ماديا [3] . وهو نفس المسلك الذي سلكه المجلس في حكمه الصادر في قضية " **ريو إكس** Rioux " الذي

[1] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق , ص182 .

[2] - عبد الغني بسيوني , المرجع السابق , ص 267 .

[3] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق , ص186 .

ادعى أسباب فصله من العمل هي أسباب سياسية [1] من ثم إذا كان القضاء الإداري قد أخذ بمبدأ مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها شريطة تقديم الطاعن قرائن جدية , فإن الاجتهاد في هذا الشأن ذهب به إلى أبعد من هذا تخفيفا على المدعي في إثبات عدم مشروعية السبب أو انعدامه , بحيث اكتف بعد ذلك بمجرد تقديم الإدعاءات , وكان ميلاد ذلك أثناء صدور أحد أحكام المجلس في قضية "**فكتابلانك**Vicat" Blancوالتي تتشابه ووقائعها مع قضية باريل . فقد استبعدت الإدارة السيد " **فكتابلانك**Vicat" Blancمن قائمة المرشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة , واضعتا في الحسبان حكم باريل بحيث امتنعت عن الإفصاح عن أية قرائن أو ملابسات يمكن أن تدل على أسباب قرارها بالاستبعاد , لهذا لم يقدم الطاعن أية ملابسات أو وقائع محددة تشكل قرائن جدية على صحة إدعاءاته بعدم مشروعية قرار الإقصاء , فقد اكتفى بتأكيد أنه قد راعى في سلوكه دائما اعتبارات التحفظ والوقار اللازم للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة , وبذا لا يمكن تفسير قرار استبعاده إلا بأسباب سياسية . وهكذا حال التزام الإدارة جانب الصمت وامتناعها عن الإدلاء بأية تصريحات أو الكشف عن أية وقائع قد تدل على أسباب قرارها , دون تقديم أية ملابسات أو وقائع محددة تشكل قرائن جدية على صحة إدعائه ,وعليه فقد جاءت التعبيرات التالية في تقرير مفوض مجلس الدولة السيد " **سوزي** Sauzet" في هذه القضية أن الطاعن لم يستشهد بأي قول أو كتابة أو تصرف إداري يمكن أن يدعم إدعائه وتخلق قرينة على تجاوز السلطة[2]

ولكن إدراكا لدوره في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم , وانسجاما مع دوره الإيجابي في توجيه الإجراءات قرر المجلس مطالبته الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه , رغم أن

[1]- علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق , نفس الصفحة .

[2] - علي خطار الشنطاوي , المرجع السابق ,ص188 .

الطاعن لم يقدم أية ملابسات أو وقائع محددة تشكل قرائن جدية على صحة إدعائه , بل إن كل ما قدمه هو مجرد إدعاءات .

وعليه قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرار باستبعاد السيد "**فكتابلانك** Vicat Blanc" من الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة ,إذ أن مسلك الإدارة السلبي وامتناعها عن الإفصاح عن أسباب القرار دليل على صحة إدعاءات الطاعن بأن أسباب إقصائه من التقدم للمسابقة هي أسباب سياسية[1].

بناءا عليه يقرر القضاء الإداري 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 السابق (الإلغاء) . كما قرر مجلس الدولة الفرنسي مد نطاق هذا الاجتهاد القضائي خارج مجال الوظيفة العامة خصوصا في ميدان الضبط الإداري , فلم يطلب القضاء من الغدارة في هذا المجال موافاته بالوثائق والمستندات الإدارية, بل طلب منها الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار المطعون فيه [2] .

[1] - عبد الغني بسيوني , المرجع السابق , ص 270 .

[2] - علي خاطر الشنطاوي , المرجع السابق ,ص189 .

إذا كان هذا هو مسلك مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص كيفية إثبات السبب في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها , فإن نفس السبيل سلكه كل من مجلس الدولة المصري والجزائري ومجلس الشورى اللبناني , ويتجلى هذا من خلال اعتمادهم للمبادئ التي بنى مجلس الدولة الفرنسي أحكامه عليها فيما يخص كيفية إثبات السبب في القرار الإداري.

منه فها هو القضاء المصري انطلاقا من الأصل العام الذي يفترض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة على أنها تقوم على سبب صحيح يبررها إذا لم يشترط القانون ذكر ذلك كما ذكرنا سابقا . وهو ما رددته محكمة القضاء الإداري في الكثير من أحكامها نذكر على سبيل المثال :

حكمها الصادر في 1953/07/16 والذي قضت فيه بقولها " ... من المبادئ المقرر أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض فيه أنه صدر صحيحا وفقا للقانون ... 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 على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة [1] .

[1] - علي خاطر الشنطاوي , المرجع السابق ,ص190 .

ومنه فإن الحجة التي يقدمها الأفراد ليس من الضروري أن تكون حاسمة في إثبات القرار , بل يكفي أن تزعزع ثقة القضاء في قرينة السلامة . والرجوع إلى الأصل العام الذي يقضي بعدم إلزامية تقدم الإدارة أدلة لصالح الأفراد فإن القضاء الإداري قد أقر استثناء من هذه القاعدة في حالة معينة وهي حالة فقدان الأوراق والمستندات التي يستند إليها الطاعن بخطأ من الإدارة لا سيما في مجال التأديب [1] .

وانطلاقا من هذه القاعدة فإن المحكمة الإدارية المصرية أقرت مبادئ في هذا الشأن نذكر منها قولها :

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

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

3/ إذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق المضرور من القرار , فإن مقتضى إلقاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي أو تقصيرها متى كان الدليل هذا بيدها أو وحدها وامتنعت بغير مبرر مشروع من تقديمه ,أو في حالة عجزها عن ذلك لفقدانها الدليل أو هلاك سند هذا الدليل بغير القوة القاهرة خاصة إذا كان دفاعه في تغيب القرار مشتقا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ومنحصرا فيها . وبالتالي في حالة عدم تقديم تلك المستندات والامتناع عن تقديمها يجعلها تتميز بميزة غير عادلة ناتجة موقفها السلبي أو تقصيرها , أما إذا ما قدمت الأوراق والمستندات .

[1] - محمد سليمان الطماوي , النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة , المرجع السابق, ص 218

فإن بإمكان المدعي أن يمحص إجراءات التحقيق ويناقش النتيجة التي استخلصت منه مما قد يكشف عن عيب انعدام الأسباب والتي يمكن أن تكون مبررا لإلغائه [1] .

كما أن مجلس الدولة المصري وضع قرينة عكسية وذلك في حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرار ثم عدلت عنه بلا سبب معقول , فإن ذلك يشكل للمدعي على انحراف الإدارة وتعسفها وهذا لما بين ركني السبب والغاية من علاقة [2] . ولهذا أيضا فإن محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في : 1959/04/15 قررت أنه بالرغم من الأصل العام الذي يفترض في قرار الفصل غير المسبب أنه قام على سبب صحيح فإنه إذا ثبت من ظروف الحال , والتي تتمثل في أن الموظف لم يستند إليه أي عمل إطلاقا انعدام ركن السبب , فإن القرار يغدو باطلا لأن الدلائل قاطعة على نفي القرينة المفترضة من أبتناء القرار على سببه المبرر له فعلا " .

كما أن في حالات الشك فإن مجلس الدولة المصري له أن يطلب له من الإدارة إبداء ما لديها من أسباب غير ظاهرة , إذا ما أرادت أن تفلت من الإلغاء وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الصادرة في : 1958/07/12[3].

[1] - محمد سليمان الطماوي , المرجع السابق, نفس الصفحة .

[2] - محمد سليمان الطماوي , المرجع السابق, ص 219 .

[3] - محمد سليمان الطماوي , المرجع السابق, ص 22 .

خاتمة

الخاتمة :

يتضح لنا من خلال دراستنا أن الحالة الواقعة للقرار الإداري على قدر كبير من الأهمية وذلك لما يمثله من أساس ينبني عليه القرار الإداري كونه يعتبر احد أهم أركان القرار التي يؤدي انعدامها إلى بطلانه .

فلهذا لا يكفي لمشروعية القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية مختصة ووفق الشكل والإجراءات المنصوص عليها قانونا فحسب بل يجب أيضا أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره . لكونه يشكل المبرر أو الحدث الذي يحدث ويشكل الدافع لاتخاذ القرار , حيث يمثل ركن السبب عنصر البدء في وجود القرار وذلك على انه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة عليه التدخل بقصد أحداث اثر قانوني الذي اشترط الفقه والقضاء الإداري لسلامته مشروعية الوقائع التي ينبني عليها ركن السبب في القرار الإداري إلى جانب شرط آخر منها أن يكون حقيقيا لا وهميا , وان يكون مبني على تكييف قانوني السليم وان يكون متناسبا مع محله, وان تخلف إحدى هذه الشروط تجعل القرار باطلا وبالتالي يحكم القاضي بإلغائه .

وعليه خلصت الدراسة إلى النتائج التالية :

- ألا تتصرف الإدارة في قرارها الإداري إلا إذا قام سبب بعينه وذلك حماية للحقوق والحريات .
- لا بد من توافر ركن السبب لانعقاد القرار الإداري والذي يتمثل في عنصر الوجود المادي للوقائع القانونية والواقعية وعنصر التكييف القانوني السليم لها , إلى جانب عنصر الملائمة لتقدير مدى أهمية وخطورة هذه الوقائع .
- إنشاء هيئة إدارية قبلية مؤهلة للنظر في القرارات الإدارية .

قائمة المصادر والمراجع

أولا المصادر :

النصوص القانونية :

1- الدساتير :

دستور الجزائر 28نوفمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن تعديل الدستور .

1-القوانين :

- القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية .
- القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية .
- قانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

2-الأوامر :

- الأمر 08/97 المؤرخ في 1997/03/06 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1997 , المعدل بالقانون العضوي 04/12 المؤرخ في :2012/01/12 المتعلق بالأحزاب السياسية .

3-المراسيم :

المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية , المعدل بالأمر 03/06 المؤرخ في 15/يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

ثانيا المراجع :

الكتب والمؤلفات :

1-د.احمد محيو , المنازعات الإدارية . الطبعة الخامسة , ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية .دون سنة للنشر .

2-د.عمار عوابدي, القانون الاداري ,الكتاب الثاني , الطبعة الاولى , ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر,1997.

3-د.عمار عوابدي , قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري , دار هومة طبعة 2002.

4-د.محمد الصغير بعلي , القانون الإداري, دار العلوم , عنابة ,2004.

5-د.محمد الصغير بعلي , الوجيز في المنازعات الإدارية , دار العلوم للنشر والتوزيع 2005.

6-د.محمد الصغير بعلي , القرارات الإدارية ,دار العلوم للنشر والتوزيع ,2005 .

7-د.لحسن بن الشيخ اث ملويا , دروس في المنازعات الإدارية .الجزء الأول , دار هومة الجزائر ,2006 .

8-محمد حسنين عبد العال , فكرة السبب في القرار الاداري ودعوى الالغاء ,دار النهضة العربية القاهرة ,1971 .

9-حمدي ياسين عكاشة , موسوعة القرار الإداري في القضاء مجلس الدولة , الجزء الثاني , دون دار الطبع 2001 .

10-رشيد خلوفي قانون المنازعات الادارية ,ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ,2004

11 - سليمان محمد الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة , الطبعة السادسة , دار النشر جامعة عين الشمس ,1999.

12- سامي جمال الدين , الدعاوي الإدارية , دون طبعة , منشاة المعارف الإسكندرية ودون سنة للنشر

13- عبد الحكيم فودة , الخصومة الإدارية , الجزء الثاني , منشاة المعارف الإسكندرية ,2003.

14- احمد أبو الوفاء , التعليق على النصوص قانون المرافعات , منشاة المعارف الإسكندرية ,1969

15 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ,أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة , منشاة المعارف الإسكندرية ,2003 .

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة , دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة , منشاة المعارف الإسكندرية ,2004 .

17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة , الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام , الجزء الأول , المكتب الفني لإصدار القانوني ,دون مكان لنشر ,2005.

18- فهد عبد الكريم أبو العتم , القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ,دارا لثقافة للنشر وتوزيع عمان ,سنة 2005 .

19 - عبد الفتاح حسن , قضاء الإلغاء .منشاة المعارف الإسكندرية ,1997 .

20- عبد الغني بسيوني , القضاء الإداري قضاء إلغاء , منشاة المعارف الإسكندرية ,1997 .

21- ماهر ابو العنين , دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري , الكتاب الثاني ,دار الكتب القانونية مصر ,1978 .

الرسائل والمذكرات :

1-مذكرة ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه ,إعداد الطالب مؤذن مأمون ,جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان , 2006/2005 .

2-مذكرة رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة , إعداد الطالب مخروفي جمال جامعة محمد خيثر بسكرة سنة 2015 .

قائمة المقالات :

1-علي خطار شنطاوي , دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه , مجلة التشريعية والقانون ,العدد 13 .لسنة 200 ,جامعة الإمارات العربية المتحدة .

2-مصطفى كمال وصفي , خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري مجلة المحاماة المصرية , العدد الثاني فبراير سنة 1970 .

المجلات :

1-مجلة مجلس الدولة العدد01 ,لسنة 2002.

2-مجلة مجلس الدولة العدد01 ,لسنة 2004.

3-مجلة مجلس الدولة العدد01 ,لسنة 2005.

4-نشرة القضاة وزارة العدل , العدد 02 لشهر مارس / افريل1968 .

5-نشرة القضاة وزارة العدل ,العدد 03 لشهر جويلية 1986 .

فهرس

المحتويات

فهـــرس المحتويـــات

العنوان	الصفحة
الفصل الأول : مجال سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرارات الإدارية	07
المبحث الأول : تحديد سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة للقرار الإداري .	08
المطلب الأول : الدعوى التفسيرية	08
المطلب الثاني : الدعوى فحص المشروعية	15
المبحث الثاني : تقدير مجال سلطات رقابة القاضي الإداري على الحالة الواقعة	19
المطلب الأول : مفهوم ركن السبب في القرار الإداري .	19
المطلب الثاني : آثار ركن السبب في القرار الإداري .	22
الفصل الثاني : الرقابة القضائية على الحالة الواقعة للقرار الإداري	25
المبحث الأول : حدود الرقابة القضائية على السبب القرار الإداري .	26
المطلب الأول : الرقابة على الوجود المادي للوقائع مع الرقابة على التكييف القانوني الذي اعتمدت الإدارة عليه .	26
المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة على التكييف القانوني للوقائع .	33
المبحث الثاني : عبء القرار الإداري وإثباته .	39
المطلب الأول : وسائل تسبيب القرارات الإدارية	40
المطلب الثاني : إثبات السبب	44
الخاتمـــة	61
قائمة المصادر والمراجع	63

تم بحمد الله