

جامعة بيروت العربية

كلية الحقوق

**نسبب القرارات الإدارية
(دراسة مقارنة)**

رسالة أعدت لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

اعداد الطالب
هشام نايف أمهز

بإشراف الدكتور
حسين عثمان

المقدمة

القرار الإداري -بحسب الاجتهاد اللبناني- هو القرار الصادر عن سلطة إدارية والذي من شأنه أن ينشئ وضعا قانونياً جديداً أو تعديلاً أو إلغاءً وضع قانوني قائم^(١)، وتملك حق إصداره على نحو نهائي بعد استكمال كل مراحل الإدارة اللازمة دونما حاجة إلى معاملة أخرى وضار، أي أن يكون هذا القرار مولداً بذاته للآثار القانونية أو له تأثير بذاته على المركز القانوني للأشخاص الذين استهدفهم في حقوقهم ومراجعاتهم وذي صلة مباشرة بوضع الآثار القانونية موضع التنفيذ^(٢).

وفي الاجتهاد المصري- فالقرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطان بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون جائزاً وممكناً قانوناً متى كان ذلك بباعث من المصلحة العامة التي يتبعها القانون. ويكون القرار الإداري منشئاً لحالة قانونية جديدة أو معدلاً لحالة قانونية سابقة أو رافضاً لطلب بتعديل حالة قانونية^(٣)، و"يجب لكي يعد القرار إدارياً أن تتوفر له مقومات القرار الإداري وهي أن ينشئ حالة قانونية جديدة أو مركزاً قانونياً جديداً لم يكن موجوداً من قبل تترتب عليه آثار قانونية"^(٤). "ولا يشترط في شأنه شكلاً معيناً وإنما هو باعتباره تعبيراً ملزماً من جهة إدارية لإحداث أثر قانوني معين بتعديل مركز قانوني أو إلغائه، يمكن استخلاصه من عيون الأوراق ومن تصرفات الإدارة وسلوكها حيال موقف أو طلب معين من المواطنين"^(٥). و"العبارة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه، بل بمضمونه وفحواه،

(١) م.ش. قرار رقم ٧١ تاريخ ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٩، نقابة المهندسين في بيروت/ الدولة - وزارة الداخلية، م.ق.إ. العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ١٢٥.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٣٥-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة- وزارة الداخلية مجلة أبحاث في القانون العام عدد الأول لعام ٢٠٠٤ ص ٤١- تعليق د. فوزت فرحات- وأعيد تأكيد هذا التعريف في حكم: م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٦، جمعية متخرجي جامعة بيروت العربية/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات، مجلة العدل ٢٠٠٧/١ ص ١٣٨.

(٣) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ١/٢٦٣ ق جلسة تاريخ ١/٧/١٩٤٨-١٩٤٨ ص ٢٢٢، ذكره حمدي عكاشة ص ٢٢.

(٤) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٢/٣١٨١ ق تاريخ ١/٢٩/١٩٩١، ذكره حمدي عكاشة ص ٣٠.

(٥) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٤/١٠١٥ ق تاريخ ١٦/٢/١٩٩٢، ذكره حمدي عكاشة ص ٣١.

ولا يتقيد تكييف القرار بعباراته، وإنما بالأثر القانوني المترتب عليه^(١)، أو "هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة طبقاً للقوانين والأنظمة أياً كان الشكل الذي يصدر به سواء أكان مكتوباً أم شفويًا"^(٢)، بقصد إحداث مركز قانوني معين، إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة^(٣).

ومن خلال هذه التعريفات خلص الفقه إلى تعيين أركان القرار الإداري، وحصرها بخمسة: السبب - الإفصاح عن الإرادة في الشكل الذي يتطلبه القانون - الاختصاص - المحل - الغاية^(٤).

ثمَّ عمد الاجتهاد والفقه إلى إدراج عناصر كل ركن هذه الأركان، فأدرج التسبب ضمن إجراءات وشكليات القرار^(٥). واستخلص الاجتهاد والفقه أن الإدارة غير ملزمة بتسبب القرارات التي تتخذها، أي تبيان الأسباب التي دفعتها لاتخاذ مثل هذه القرارات^(٦)، وهذا ما يميز بشكل واضح القرار الإداري عن القرار القضائي الذي يجب أن يكون مسبباً دائماً، وحتى اليوم، لم يتبلور مبدأ قانوني عام يفرض تسبب جميع القرارات الإدارية. لكن عندما تبادر الإدارة إلى تسبب قراراتها - حتى في القضايا التي تتمتع فيها بالسلطة الإستنبابية - يخضع هذا التسبب لرقابة مجلس شورى الدولة.

واستثناءً على هذا الأصل العام، تكون الإدارة مجبرة على تسبب قراراتها في حال أوجبه نص تشريعي أو لائحي، في هذه الحالة يدخل التسبب ضمن فئة الإجراءات الجوهرية. أما في حالة عدم وجود إلزام تشريعي أو لائحي يوجب هذا التسبب، فإنه لا ينبغي أن تشتمل القرارات على الأسباب التي استندت إليها، تطبيقاً لقاعدة " لا تسبب إلا بنص".

أما اليوم ومع تزايد الحماية التشريعية والقضائية لحقوق الأفراد وحررياتهم، وظهور مبادئ دستورية وقانونية تفرض على الإدارة احترام الثقة الشرعية للمواطن^(٧)، وتوفير الاستقرار التشريعي

(١) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٧/١١٠٠ ق تاريخ ١٨/٤/١٩٩٢، ذكره حمدي عكاشة ص ٣١.

(٢) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٧٨٧ لسنة ٣٩ ق جلسة ١١/١/١٩٩٨، ذكره حمدي عكاشة ص ٢٣.

(٣) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٦٦٧ لسنة ٤٢ ق جلسة ٥/٩/١٩٩٩، ذكره حمدي عكاشة ص ٢٤.

(٤) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة، ١٩٩١، ص ١٩٩.

(٥) أستاذنا الدكتور حسين عثمان - قانون القضاء الإداري - منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى ٢٠٠٦ ص ٤٨٩.

(٦) CE 21 oct. 1988, SA TF1, Rec p. 365, D. 1989, somm. 300, note Hassler, RDP 1988.1733, concl. Fornacciari.

(٧) حماية الثقة المشروعة هو مبدأ عام للقانون، يطبق سواء فيما يتعلق بالقوانين أو بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية منها والتنظيمية فإذا كان لا يعود لأي شخص حق طلب الإبقاء على القرارات التنظيمية، إلا أنه يتوجب على الإدارة عندما تعدل هذه القرارات، أن تتخذ التدابير الانتقالية وذلك من أجل أن لا تصطدم بالثقة التي نالها ذوي المصلحة من هذا التنظيم بصورة قانونية.

والتنظيمي^(١)، والزام الإدارة باطلاع المواطن على المستندات، وكذلك تطوّر قاعدة مشاركة المواطنين في صياغة القرارات التنظيمية عبر النقابات والجمعيات المعنية، ومبادئ تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة وشفافية العمل الإداري، ... كل هذه المبادئ تجمعت لتشكّل ضغطاً متزايداً في اتجاه بلورة مبدأ إلزام الإدارة بتسبب قراراتها. بخاصة وأن التسبب يحمي السلطات الإدارية من التسرع في اتخاذ قراراتها، ويدفعها للتفكير ملياً في مشروعيتها هذه القرارات قبل قبول فكرة الأخذ بها. كما سيساعد القضاء خلال البحث عن مشروعيتها الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قراراتها.

وفي فرنسا حصل تبني تشريعي لمبدأ تسبب القرارات الإدارية حيث صدر القانون رقم ٥٨٧ تاريخ ١١ تموز ١٩٧٩ المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد، والذي استكمل لاحقاً بقانون آخر صدر بتاريخ ١٧ كانون الثاني ١٩٨٦. ثمّ بالقانون رقم ٣٢١ تاريخ ٢١ نيسان ٢٠٠٠ المتعلق بحقوق المواطنين في علاقتهم بالإدارات العامة. أما في لبنان، فلقد أحيل إلى المجلس النيابي مشروع قانون حول تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك في شهر آب من العام ٢٠٠٤ وتضمّن هذا المشروع مبدأ أن التسبب إلزامي، وأن عدم التسبب هو الاستثناء يتوجب لإعماله النص الصريح أو أن تكون الإدارة متمتعة بسلطة استثنائية.

وحتى إقرار هذا القانون، فإن النظام القانوني اللبناني وأيضاً المصري، ما زال متمسكاً بمبدأ "لا تسبب الا بنص" بالرغم من وجود بعض النصوص القانونية المتفرقة التي تقره كاستثناء على المبدأ العام، وذلك كأحد نتائج الامتيازات القانونية الممنوحة للإدارة العامة، وكنتيجة لسيادة مفهوم الهيمنة والسرية الإدارية. وكانت هذه النصوص التي تلزم الإدارة بالتسبب قليلة ومنحصرة في الحالات التي تكون فيها سلطة الإدارة مقيّدة، ومن أمثلتها في لبنان، إلزام الإدارة بتسبب قرار نقل الموظف إدارياً،

R.S – Note sous C.E.16 mars 1998, Assoc. élèves, parents d'élèves et professeurs des classes – Dr. adm.1998 – Comm 149;

T.A. Strasbourg, 8 décembre 1994, Entreprise Freymuth c/ Ministre de l'environnement, A.J.D.A. 1995 p555.

(١) يعرف مبدأ الاستقرار القانوني بأنه الضمانة والحماية التي ترمي إلى إستبعاد الريبة وعدم الإستقرار، أو التغير القاسي في تطبيق القانون. ويحمي هذا المبدأ الأفراد من المفاجآت والقرارات المترجلة وغير المدروسة.

Heers – La Sécurité juridique en droit administratif français: Vers une consécration du principe de confiance légitime? R.F.D.Adm.1995 p963.

ولقد اعترف المجلس الدستوري اللبناني بمبدأ استقرار التشريع، وإن لم يرفعه لمستوى المبادئ الدستورية.
المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠١/٣ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٩٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢ المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ٢٠٠١/٨/١٨.

بينما يعتبره الاجتهاد الإداري من المبادئ العامة للقانون.
C.E. Ass. 24 mars 2006, Société KPMG et autres, Lebon p. 154 ; AJDA 2006, p. 1028, chron. C. Landais et F. Lenica ; RFDA 2006, p. 463, concl. Y. Aguila.

وقرار حل المجلس البلدي الذي يتم بموجب مرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية، على أن يكون معللاً وأن تكون المخالفات مثبتة بتقارير صادرة عن سلطة الوصاية. وتبرز أهمية دراسة تسبب القرارات الادارية باعتبارها من الموضوعات التي تدخل في نطاق دراسة الاجراءات الادارية غير القضائية وهو مجال بدأ الفقه الاداري الحديث الاهتمام به مؤخراً، كما أن تسبب القرارات الادارية يعتبر من الموضوعات المهمة في مجال الرقابة على القرارات الادارية، والتي يعتمد عليها القاضي الاداري في ممارسته للرقابة على مشروعية القرار الاداري^(١).

لذا في فرنسا، أصبح لتسبب القرارات الإدارية، تنظيمًا عامًا، مفروضاً على أنواع من القرارات الإدارية الفردية، وانتهت بصدور هذه القوانين مرحلة "لا تسبب إلا بنص"، لتصبح سلطة الإدارة مقيّدة بتسبب طائفة كبيرة من القرارات الإدارية، وتولّد من موجب التسبب، موجب جديد هو ضرورة إطلاع صاحب العلاقة، على الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قرارها، إذ حتى في الحالة التي لا تكون فيها الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها، فإنها تبقى ملزمة ببيان أسباب ودوافع اتخاذها هذا القرار. ومن خلال هذه المقدمة تبرز أهمية دراسة تسبب القرارات الإدارية، سواءً في فرنسا أو في مصر أو في لبنان، وذلك لاعتبارات ثلاث:

١. إن تسبب القرارات الإدارية هو أحد الموضوعات التي تدخل في نطاق الإجراءات الإدارية، ولا يدخل بحثه ضمن عنصر السبب في القرار الإداري.

٢. يعد تسبب القرار الإداري من الضمانات للمخاطبين بالقرار، إذ بموجبه سيعرفون الأسباب والمبررات الدافعة لاتخاذها، وبدون هذا التسبب سيخلق جو من عدم التفاهم وزعزعة الثقة فيما بين الإدارة والأفراد.

٣. يعتبر تسبب القرار الإداري من الموضوعات المهمة في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ومن أهم الوسائل التي تتيح للقاضي إمكانية أكبر في مراقبة المشروعية الداخلية للقرار الإداري.

وبعد ظهور بوادر دولة القانون، التي كان للفلاسفة والفقهاء الدور الأبرز في وضع معالمها وحدودها، كان السعي الدؤوب لتحسين علاقة الأفراد بالإدارة، الذي أصبح فعلاً لا شعاراً هدفه تحقيق الصالح العام ورعاية شؤون المواطنين، وهذا ما استوجب أن يكون لعامل الثقة والطمأنينة الدور

(١) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الادارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢.

المحوري في العلاقة بين الإدارة والمواطنين بعد حذف مصطلحي المحكومين والرعية، واستبدالهما بمصطلحي المواطنين والأفراد.

وبسبب قلة النصوص الناظمة لتسبيب القرارات الإدارية، فإن الدور الأبرز في ارساء قواعد هذه النظرية يعود للاجتهاد الإداري الذي كان أرسى المبادئ العامة في مادة تسبيب القرارات الإدارية. لذا فإن التمحيص والبحث في الاجتهادات القضائية في لبنان ومصر وفرنسا، ستسمح بفهم وتأصيل نظرية تسبيب القرارات الإدارية. ولا نهمل الفقه الذي أولى عناية خاصة لموضوع التسبيب، لناحية صلة التسبيب بحق الإنسان بالاطلاع، الذي يعدُّ أحد نتائج زوال الدولة البوليسية السرية التي كانت تعامل مواطنيها كمحكومين لا يتمتعون بالحد الأدنى من الضمانات. ولقد اعتمدنا في هذه البحث على المنهج التحليلي المقارن، سواء لجهة المقارنة بين التشريعات، أو الاجتهادات أو المواقف الفقهية في كلٍ من فرنسا ومصر ولبنان.

وكانت خطة البحث مرتبة على الشكل الآتي:

الفصل الأول: الصلة بين السبب والتسبيب

المبحث الأول: ماهية سبب القرار وتسببيه

المطلب الأول: التسبيب تعبير عن سبب القرار

المطلب الثاني: ماهية التسبيب في القانون الإداري

المبحث الثاني: عناصر التسبيب وموقعه في المنازعات الإدارية

المطلب الأول: عناصر التسبيب

المطلب الثاني: دور التسبيب في مسار المراجعات القضائية

الفصل الثاني: مظاهر تسبيب القرارات الإدارية

المبحث الأول: حرية الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية

المطلب الأول: حدود حرية الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية

المطلب الثاني: الرقابة على حرية الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية

المبحث الثاني: مبدأ التسبيب الإلزامي للقرارات الإدارية

المطلب الأول: القرارات الإدارية الخاضعة لموجب التسبيب الإلزامي

المطلب الثاني: الاستثناءات على موجب التسبيب الإلزامي

الفصل الأول:

الصلة بين السبب والنسب

إذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي لا علاقة للإدارة بها، وإنما تستند إليها الإدارة لاتخاذ قرارها، فإن التسبب هو افصاح أو تبيان للأسباب التي يستند إليها القرار⁽¹⁾. ومن خلال هذه العلاقة بين السبب وآلية التعبير عنه، المسماة بـ "التسبب" حصل خلطٌ بين المصطلحين، رغم أن لكلٍ منهما ميدان خاص، فالسبب هو أحد العناصر الموضوعية أو الداخلية للقرار الإداري، أما التسبب فهو من الإجراءات الإدارية لاتخاذ هذا القرار⁽²⁾.

ومن هنا ظهرت الرابطة القوية بين سبب القرار وتسببه، لكن هذه الرابطة لا تجعل منهما فكرة أو قاعدة قانونية واحدة، إذ لكلٍ من سبب القرار وتسببه خصوصية تجعله متميزاً عن الآخر. ويمكن أن نقول أن التسبب هو عمل لاحق زمنياً لسبب القرار، إذ لكل قرارٍ سبب، أما التسبب فهو يأتي لاحقاً، أي أن ذكر السبب يكون عندما يُوجب القانون أو المبادئ العامة للقانون على الإدارة أن تسبب القرارات التي تتخذها. وبهذا يظهر التسبب بأنه عمل غير دائم، حيث يمكن أن نجد قرار غير مسبب، ولكن أبداً لا يمكننا أن نكون أمام قرار ليس له سبب حقيقي وصحيح. فأبي قرارٍ إداري سواءً أكان تسببه واجباً أو غير واجب، فإنه يقوم على سببٍ يبرره في الواقع والقانون، لأن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري.

فالسبب هو عنصر مستقل من عناصر القرار الإداري، أو هو ركن من أركان انعقاده، باعتبار أن القرار بتعريفه، هو تصرف قانوني ولا يقوم أي تصرفٍ قانونيٍ بغير سبب. أما التسبب فيدخل ضمن الشكليات أو إجراءات القرار الإداري، وعندما يوجب القانون يسمى التسبب بأنه إجراء جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري. فالأول أي السبب يتعلّق بالمشروعية الداخلية للقرار، أما التسبب فيتعلّق بالمشروعية الخارجية⁽³⁾.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢، ص ١٩٦.

Blanc, G - motif et motivation des décisions administratives, R.a 1998 n304 ,P309.

(2) Hostiou, R. - Procédure et formes de l'acte administratif en droit française, L.G.D.j. 1975 p69.

(3) G Blanc, Motif et motivation du decisions adminiastatives, RA 1998 no 304 p495.

ولمّا كان التسبب هو ذكر السبب- فإن البحث حول التسبب لا يكون مكتملاً ما لم نتعرّف على سبب القرار، ثمّ ننتقل إلى التسبب، فتكون خطة البحث في هذا الفصل على الشكل الآتي:

المبحث الأول: ماهية السبب في القانون الإداري

المبحث الثاني: ماهية التسبب في القانون الإداري

المبحث الأول:

ماهية سبب القرار وتسببه

ذكرنا بأن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره، أما التسبب فهو التعبير الشكلي عن أسباب القرار. ومن خلال هذه العلاقة بين السبب وآلية التعبير عنه، المسمّاة بـ "التسبب" حصل خلطٌ بين المصطلحين، ولهذا فإن الحديث التسبب لا تكتمل قبل إزالة الالتباس، ووضع الحد الفاصل ما بين سبب القرار وتسببه، وأولى الخطوات لذلك تكون عبر الوقوف على ماهية كلٍ من السبب والتسبب.

وسنعالج هذه الموضوعات خلال هذا المبحث وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: مفهوم السبب في القانون الإداري

المطلب الثاني: مفهوم التسبب في القانون الإداري

المطلب الأول:

النسبب تعبير عن سبب القرار

القرار الإداري هو نتيجة لأسباب معينة، ويلزم تبعاً لذلك أن يكون هذا القرار متفقاً أو متناسباً مع أسبابه، وطبقاً لمبادئ القانون العام لا يكون القرار صحيحاً إلا إذا كان له سبب يقره القانون، ولما كان السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى إصداره، فإنه إذا ثبت خطأ الحالة الواقعية بأن قام القرار على واقعة مادية لا وجود لها أو على وقائع غير صحيحة، أو إذا ثبت خطأ التكييف أو الوصف القانوني للوقائع كان سبب القرار غير مشروع، وأمكن المطالبة بإلغائه إدارياً، أو إبطاله قضائياً. وقد مدّ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التكييف القانوني للوقائع منذ عام ١٩١٤ وتحديداً في حكم Gomel^(١)، الذي اعتبر نقطة البداية لقضاء وفير، سمح بتكوين مقومات هذه الرقابة وحدودها. وترد هذه الرقابة على مسألة معرفة ما إذا كانت الوقائع كما هي موجودة فعلاً تتسم بالصفات المميزة التي تسمح باتخاذ القرار أي هل من طبيعتها تبريره. فعندما يُخضع نصّ ممارسة الإدارة إحدى سلطاتها لوجود عناصر واقعية ذات تكييف محدد، يتحقق قاضي تجاوز حد السلطة من توافر هذه الشروط فعلاً، وما إذا كانت هذه الوقائع من شأنها أن تبرر القرار المتخذ.

وإذا كان مجلس الدولة لا يملك تقدير ملاءمة التدابير المطعون فيها أمامه لتجاوز حد السلطة، فإن له أن يتحقق من مادية الوقائع التي سببت هذه التدابير، وفي حال ثبوت هذه الوقائع يبحث في ما إذا كان من شأنها قانوناً أن تصلح لتبرير هذا القرار^(٢).

وفي مرحلة متقدمة أوجد مجلس الدولة مفهوماً جديداً للرقابة على الوقائع وصحة وصفها، تعرف بقاعدة الخطأ الساطع في التقدير. وهو الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في مجال التكييف القانوني للوقائع وتقديرها والذي يمكن كشفه بمجرد حسن الإدراك، فيظهر خطأ تفسير الإدارة نطاق السلطات التي تتمتع بها. فعندما يترك القانون للإدارة سلطة التقدير والإستتباب، يكون لها الحق في الوقوع في الخطأ ولكن ليس الحق في ارتكاب خطأ ساطع أي مكشوف وجسيم. ويبرر الإجتهد رقابته بأن عدم الملاءمة الظاهرة على درجة جسيمة يؤدي إلى التعارض من حيث النتيجة مع الهدف الذي توخاه المشترع من التدابير المتخذة بحيث يخرج هذا التعارض العمل الإداري من نطاق المشروعية ويدخله في إطار عدم المشروعية مما يبرر خضوعه للرقابة^(٣).

(١) C.E.4 avril1914, Gomel- GAJA n°32 p154.

(٢) C.E.14janvier1916, Camino- GAJA n°33 p171.

(٣) C.E. Ass. 2 novembre 1973, Librairie François Maspero - GAJA n°104 p659 .

وتعدُّ فكرة السبب الأساس القانوني للرقابة على الوقائع، حيث عمل الاجتهاد على تبيان الرابطة التي تقوم بين القرار والوقائع السابقة عليه، فأوضح منذ اجتهاداته الأولى التي تتعلق بركن السبب، أنّ الوقائع هي سبب القرار، فإذا كانت غير صحيحة أو منعدمة انعدم بالتالي سبب القرار مما يستوجب إلغاؤه. وقد استخدم المجلس لأول مرة مصطلح "السبب القانوني" في حكمه الشهير Trépont⁽¹⁾ عندما ربط القرار الإداري بالحالة الواقعية السابقة عليه.

الفقرة الأولى: تعريف السبب

يعرّف سبب القرار الإداري بالباعث الملهم، فهو الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال ارادة عمل معين⁽²⁾، إذ من خلال استعراض جميع الاعمال الادارية اياً كان مصدرها، نجد ان هناك واقعة سابقة على صدور العمل الإداري، الهمت رجل الإدارة الفكرة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري، هذه الواقعة ليست إلا الجواب عن السؤال: لماذا يريد رجل الإدارة العمل؟ وهذه الواقعة تكون غالباً مجرد حالة مادية " وقد تكون عملاً ارادياً لشخص اخر غير مصدر القرار الإداري أو عملاً قانونياً. ولكن الذي يميزها انها دائماً مستقلة عن رجل الإدارة ، وسابقة على العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه⁽³⁾.

ويعرّفه Vedel بالعناصر القانونية أو الواقعية السابقة والخارجة عن القرار، وتشكّل بالنسبة له المقدمات المنطقية، أو المبررات الموضوعية التي تتصرف الإدارة على أساسها. وأن كلمة "لماذا القرار" هي ما نطلق عليه تسمية "سبب القرار"⁽⁴⁾.

ويعرّف السبب في الفقه الإداري المصري بأنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني⁽⁵⁾، أو هو "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما"⁽⁶⁾. وقد ارتكزوا في تعريفهم إلى العديد من أحكام القضاء الإداري المصري وعلى سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر

(1) "sur une cause juridique inexistante"; CE 20 janv. 1922, Trépont, Rec. p. 65, RD publ. 1922. 81, concl. Rivet, note G. Jèze.

(2) (L.) Duguit, Traite de droit constitutionnel, 3^{eme} Ed., T2, 1928, P405.

(3) (R) Bonnard, Precis de droit public, 6^{eme} Ed., 1944, P28.

(4) Les motifs de l'acte administratif correspondent aux elements de droit et de fait qui fondent cet acte, en étant antérieurs et extérieurs à lui. Ils en constituent les antécédents logiques..., ils constituent les raisons objectives pour lesquelles l'administrateur a agi, le pourquoi de la décision, ce que l'on a pu appeler la cause de l'acte administrative (G. VEDEL, Essai sur la notion de cause en droit administratif, 1934, Sirey.

(5) د. حسين عثمان- قانون القضاء الإداري – مرجع سابق ص ٥٠٠.
(6) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

في ١٥/١١/١٩٥٥ والذي جاء فيه: "السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوّغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معيّن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحّة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، إلا أنّ للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر. ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدّها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً. فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون. أمّا إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام على سبب وكان مطابقاً للقانون"^(١).

ومن حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أن القرار الإداري سواء أكان لازماً تسببيه كإجراء شكلي أو لم يكن هذا التسبب لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً في الواقع والقانون وذلك كركن من أركان وجوده ونفاذه باعتبار أن القرار تصرف قانوني ولا يقوم أو تصرف قانوني بغير سببه والسبب في القرار الإداري هون حالة واقعية تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار الإداري^(٢).

وفي الفقه اللبناني، يرد بسبب القرار العناصر القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار وتكون الدافع إلى اتخاذه، ولا بد أن تكون قائمة بصورة مسبقة وتولّف السبب لوجود القرار، بالنسبة للأسباب القانونية لا تتمتع الإدارة بشأنها بأي سلطة استتسابية، أما في ما يتعلق بالأسباب الواقعية فإذا كان النص القانوني لا يضع تحت تصرف الإدارة إلا اتخاذ إجراء معين إذا قامت حالة معينة، فتكون الإدارة مقيدة باعطاء المفاعيل الكاملة لهذه الوقائع ولا يكون أمام القاضي الإداري سوى التثبت من الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها. أما إذا كان أمام الإدارة حرية اتخاذ تدبير من تدابير

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١/١٥٩ ق تاريخ ١٥-١١-١٩٥٥-١ ص ٤٣- ذكره حمدي عكاشة - موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة - الطبعة الأولى ٢٠٠١ ص ٩٠٣.
(٢) الحكم الصادر في الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢٢ ق. ع جلسة ١٩٩٢/١٢/٢٩.

عديدة ينص عليها القانون، فتمتع الإدارة بهذه الحالة بسلطة استثنائية في تقدير التصرف الملائم^(١).

وهكذا فإن تكييف السبب على أنه ركن من أركان القرار الإداري، يتفق والحكمة التي تقوم عليها فكرة السبب في القانون الإداري، ذلك أن تدخل الإدارة التي يناط بها تحقيق الصالح العام، يفترض بها أن لا تتدخل إلا إذا قام سبب يبرر تدخلها، وبالتالي يعد السبب أحد أهم الضمانات باعتبار أن موضوع القرار ينطوي في معظم الأحوال على حد من حرية الأفراد بل قد يتضمن إعتداء على أموالهم وأشخاصهم، وإذا كان لهذا الاعتداء ما يبرره لأن الإدارة إنما تستهدف بتصرفاتها تحقيق الصالح العام، فإن مناط ذلك أن يقتصر تدخل الإدارة على تلك الحالات وحدها، وهو ما تحققه فكرة السبب وهو ما يعنى أن فكرة السبب تقوم كضمانة وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه، وهو قاعدة منطقية لأن تدخل الإدارة بلا سبب لا يتصور من رجل عاقل^(٢).

الفقرة الثانية: مكان عيب السبب ضمن أوجه طعن الإلغاء لتجاوز حد السلطة

حلَّت الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري في المرتبة الأخيرة - من حيث زمن الظهور - ما بين أسباب الطعن بصحة القرارات الإدارية. حيث توالى ظهور أوجه الطعن كنتيجة لإتساع الرقابة التي يمارسها القاضي على شرعية القضاء الإداري^(٣). في البدء كانت مراجعة إبطال القرارات الإدارية مقبولة فقط لعلّة عدم الصلاحية ، وذلك تطبيقاً لقانون ٧-١٤ تشرين الأول ١٧٩٠. ثم ظهر عيب الشكل في العام ١٨٤٠ على أنه وجه من وجوه عيب عدم الاختصاص، وفي العام ١٨٦٠ ظهر عيب تحوير السلطة. وحتى ذلك الحين لم تكن قد قُبلت وسائل الإبطال الأكثر أهمية ، والمتمثلة بعيب عدم مشروعية موضوع القرار ذاته، حيث جُلّ ما يملكه المستدعي هو التقدم بمراجعة تعويض عن الأضرار اللاحقة به. وعلى أثر صدور مرسوم ٢ تشرين الثاني ١٨٦٤ قبل المجلس سبباً رابعاً هو مخالفة القانون أو قوة القضية المحكمة. وأخيراً وبعد العام ١٩٠٠ بدأ الاجتهاد بقبول مراجعات الإبطال لعلّة عدم مشروعية أسباب القرار الإداري (Les illégalités relatives aux motifs^(٤)).

(١) د. محي الدين القيسي - مبادئ القانون الإداري العام- منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الجديدة ١٩٩٩ ص ١٠٤.
(٢) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية- دار الكتب القانونية- الطبعة الأولى ٢٠٠٥ ص ٣٦.

(٣) J-M Auby & R Drago - Traité de contentieux administratif, 2^{ème} édition' LGDJ 1962, T2 p.258.

(٤) -R.Drago, Le défaut de base légale dans le recours pour excès de pouvoir ,E.D.E.C,1960,P.27.

بدأ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوقائع في دعوى تجاوز السلطة أوائل هذا القرن، أمّا قبل ذلك فكانت تقتصر رقابته على الجانب القانوني للنزاع. إلا أنّ هذا المسلك من قبل مجلس الدولة الفرنسي كان منتقداً من قبل الفقه، لذلك أقرّ لنفسه تدريجياً بسلطة فحص الوقائع المؤسس عليها القرارات المطعون فيها أمامه، فبدأ يُراقب الوجود المادي للوقائع⁽¹⁾ التي بنت عليها الإدارة قرارها وذلك في الحالات التي تكون فيها هذه الوقائع شرطاً فرضه القانون لتدخل الإدارة، رافضاً في هذه المرحلة أن يمدّ الرقابة إلى تكييف الوقائع⁽²⁾. وفي مرحلة ثانية بسط رقابته على صحة التكييف القانوني للوقائع التي تؤسس عليها الإدارة قرارها حتى في الحالات التي لا يقيد فيها القانون تدخل الإدارة بقيام وقائع معينة⁽³⁾.

أما في لبنان فقد نصت المادة ١٠٨ من قانون مجلس شوري الدولة على ما يلي: "على مجلس شوري الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة (عدم الاختصاص).
- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة (العيب الشكلي).
- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة (خرق القانون أو قوة القضية المحكمة).
- إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (الانحراف في استعمال السلطة)

ولقد كرّس المشتري اللبناني، بنصوص قانونية صريحة ما توصل إليه القضاء الإداري في فرنسا في مجال أسباب الإبطال لتجاوز حد السلطة. بيد أن وجه الإبطال المستند إلى عيب السبب لم يعتمده المشتري اللبناني كسبب خاص ومستقل بذاته بل عمد إلى إدخاله في إطار السبب المتعلق بمخالفة

B.Pacteau ,le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif 1977.

(1) CE 28 juin 1912, Boisselet, Rec. p. 740;

(2) CE 18 mars 1910, Hubersen, Rec. p. 259 ; V. cep., CE 3 mai 1910, Dessay, Rec p. 405, RD publ. 1911. 286, note G. Jèze

(3) C.E. 4 avril 1914 Gomel, Rec. p. 488, S. 1917. 3. 25, note Hauriou; CE 16 janv.1916, Camino, Rec. CE, p. 15.

القانون. وهذا ما أخذ به عدد من الفقهاء اللبنانيين، عندما عددوا الأسباب التي تفتح باب مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بأربعة أسباب كما وردت في القانون^(١).

أما الاجتهاد فكان في البداية متقيداً بالنص عندما أدخل عيب السبب ضمن عيب مخالفة القانون، فمثلاً ورد في أحد الأحكام: "بما أن العلم والاجتهاد متفقان على أن مخالفة القانون الموجبة للإبطال تحصل عند تطبيق القانون على وقائع لا مساع لتطبيقه عليها. وبما أنه لتحقيق هذا الوجه من أوجه مخالفة القانون يحق لمجلس الشورى أن يقدر الوقائع متى كان تقدير الوقائع شرطاً لتحقيق قانونية العمل الإداري"^(٢).

ثمّ في مرحلة ثانية بدأ بتحرير عيب السبب من عيب مخالفة القانون، ففضى بأن الغلط في الوقائع هو سبب من اسباب البطلان لتجاوز حد السلطة، وأبطل قراراً إدارياً (مرسوم) لأنه كان مبنياً على واقعة مغلوطة^(٣). وقضى صراحةً وبأن لمجلس الشورى سلطة المراقبة على القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة (لجنة الإمتحانات) فيما إذا تجاوزت حد السلطة بما في ذلك صحة الوقائع المادية التي تستند إليها^(٤). إلا أنه عاد وحدد نطاق الرقابة على سبب القرار في حكم حديث ورد فيه: "بما انه وفي مطلق الاحوال تقتصر رقابة مجلس الشورى على الخطأ القانوني او على تحوير السلطة او على الوقائع الثابت عدم صحتها"^(٥). واعتبر أن على القاضي في معرض مراقبته شرعية التدابير المشكو منها التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت هذه التدابير، وفي حال ثبوت هذه الوقائع معرفة ما إذا كانت تبرر قانوناً اتخاذها. وأن التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت اتخاذ التدابير المشكو منها يطبق في جميع الأحوال حتى في حال كانت الإدارة مغفأة من تعليل قراراتها، وفي معرض ممارستها سلطتها الاستثنائية، لأنه إذا كانت الإدارة حرة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة، إلا أنه عند ممارسة تلك السلطة يجب أن يركز قرارها إلى وقائع صحيحة وثابتة^(٦). وأن شرعية القرار المطعون فيه تتوقف على صحة الوصف المعطى من

(١) د.جان باز - الوسيط في القانون الإداري العام اللبناني - الكتاب الثاني - بدون ذكر ناشر الطبعة الأولى ١٩٧٤ ص ٢٣٨ - يوسف سعدالله الخوري- القانون الإداري العام الكتاب الثاني- بدون ذكر ناشر الطبعة الرابعة ٢٠٠٧ ص ١٦٤.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٣ تاريخ ٢٩ آذار ١٩٤٤، ملحق معد/الدولة، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة ١٩٤١-١٩٤٥ ص ٣٤٢.

(٣) م.ش. قرار رقم ١٣٣ تاريخ ٢١ آذار ١٩٦٢، منصور لحدود/ الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ٦٣- .ش. قرار رقم ٦٢ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٦٢، و.ج/ الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ٥٧.

(٤) م.ش. قرار رقم ١٢٦٤ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦، جبران نصر/الدولة- وزارة التربية الوطنية، م.إ. ١٩٦٤ ص ٥١.

(٥) م.ش. قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ١٩٩٩/٤/١٤، شركة ناتغاز ورفاقها/الدولة، م.ق.إ. مجلد ١٤ لعام ٢٠٠٣ ص ٤٣٢.

(٦) م.ش. قرار رقم ٥٥٨ تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٠، فريحة/ الدولة، م.ق.إ. العدد ١٤ (٢٠٠٣) ص ٥٨٦.

م.ش. قرار رقم ١٤٦ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٠ الشركة اللبنانية لإعادة تصنيع الإطارات ش.م.م./ الدولة- م.ق.إ. العدد ٢٠ (٢٠٠٨) ص ٢٩٤.

قبل الإدارة للوقائع .. على اعتبار أن التحقق من صحة وصف الوقائع التي بررت اتخاذ التدبير الإداري يطبق ولئن كانت الإدارة معفاة من التعليل^(١).

وفي جمهورية مصر العربية، كان التشريع والقضاء معتقنان لذات المبادئ، فلقد جاء في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بموجب القانون رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ أنه: " يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة" .

وفقاً لهذا النص فإن عيب السبب لم يدرج كعيب مستقل لإلغاء القرار الإداري، لكن محكمة القضاء الإداري ومنذ أحكامها الأولى تقرّر: " أنه إذا كانت الإدارة تستقل بوزن مناسبات قرارها وبتقدير ملائمة أو عدم ملائمة إصداره، دون أن يكون للقضاء التعقيب عليها بهذا الشأن، إلا أن مناط ذلك أن تكون قد استندت في قرارها إلى وقائع صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار"^(٢) . وكان القضاء الإداري المصري مقيداً بمراعاة أوجه الطعن بالإلغاء التي حددها المشرع (عدم الاختصاص، الشكل، مخالفة القانون، الانحراف بالسلطة)، وأن يرد عيب السبب إلى إحداها، فنجد محكمة القضاء الإداري المصري قد ترددت بداية عن ماهية وجه الطعن المستند إليه بإلغاء القرارات المعيبة في أسبابها فجاءت أحكامها مستندة إلى عيب استعمال السلطة تارة^(٣)، وإلى عيب مخالفة القانون تارة أخرى^(٤)، وإلى الإنحراف وإساءة استعمال السلطة إلى جانب مخالفة القانون^(٥). ثم عدلت المحكمة من هذه الصياغة، واستقرت على إلحاق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون، فنقرأ في أحكام حديثة أن: " رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً.. ف إذا كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب وقع مخالفاً للقانون^(٦)، ثم كانت رقابة المحكمة للقرار في هذه الحدود وتلك القيود هي رقابة قانونية تتحرى بها عن مدى مطابقة القرار الإداري للقانون أو عدم مطابقته له^(٧). ولهذا البحث عن

(١) م.ش. قرار رقم ٤٣٤ تاريخ ٢٠٠٤/٣/٨ وقف مدرسة مار نقولا العريمي./ الدولة- م.ق.إ. العدد ٢٠ (٢٠٠٨) ص ٧٧٣.

(٢) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٨،٧ يناير ١٩٤٨، س١، مجموعة السنة الثانية ص ٢٢٢.

(٣) المحكمة الإدارية، ٢٢ يناير ١٩٥٧، ق١٩٦، س٨، م.السنة ١١، ص ١٥٥.

(٤) المحكمة الإدارية، ٢٨ مايو ١٩٥٧، ق٤٥، س١، م.السنة ١، ص ٣٤٨.

(٥) المحكمة الإدارية، ١٩ مارس ١٩٥٢، ق١٧٦، س٤، م.السنة ٦، ص ٦٨٣.

(٦) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٥/٤١٣٩ ق جلسة تاريخ ١٩٩٣/١١/٢٧ ذكره عكاشة حمدي مرجع سابق ص

٩٠٣.

(٧) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٣/٢٧٧ ق جلسة تاريخ ١٩٩٣/٢/٢٧ و الطعن رقم ٤٤/٤٧ ق جلسة ١٩٩٩/٤/٤

ذكرهما عكاشة حمدي مرجع سابق ص ٩٠٤.

تطابق القرار الإداري مع القانون، علة خاصة تجد مصدرها في كون كل ما يصدر عن الإدارة من أعمال نابع من هدف واحد لا يتغير هو تحقيق الصالح العام، فالنشاط الإداري هو أساساً نشاط غير ذاتي، وهو ما يميزه عن النشاط الفردي وهو دائماً محكوم بقاعدة استهداف الصالح العام، حيث يجب أن تستهدف الإدارة في كل ما تقوم به من أعمال وتصدره من قرارات تحقيق الصالح العام⁽¹⁾، بوصفه الغرض الذي يستهدفه كل قرار إداري، فهو ليس مجرد تصور نفسي أو ذهني لدى رجل الإدارة، وإنما يلزم فضلاً عن ذلك أن يصدر وفقاً للظروف الواقعية التي تبرر صدور القرار، وهنا يبرز دور السبب كوسيلة لتوجيه القرار لتحقيق الصالح العام، وبهذا تظهر العلاقة بين القرار وأسبابه الموضوعية، التي يقتضي أن تتحقق بغض النظر عن نوايا رجل الإدارة وما استهدفه من إصدار القرار⁽²⁾، ولهذا نادى فريق من الفقهاء بإدراج عيب السبب ضمن عيب الإنحراف بالسلطة⁽³⁾، بينما اكتفى آخرون باعتبار عيب السبب من فئة عيوب مخالفة القانون⁽⁴⁾، ليستقر أغلب الفقه على إبراز عيب السبب كوجه قائم بذاته ومستقل عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى، وأنه وفقاً لطبيعة القانون الإداري ذو المصدر الاجتهادي، فليس هناك ما يمنع من إرجاع عيب السبب إلى أصل قضائي - وعلى ذلك يكون التشريع قد نصّ على أربعة عيوب تُبطل القرار الإداري، وأضاف إليها القضاء الإداري عيباً خامساً هو عيب السبب⁽⁵⁾، حتى وُصِفَ قضاء السبب بأنه قضاء يتسم بطابع فقهي، لأن مجلس الدولة الفرنسي لم يكتفِ [إعلان هذا العيب، وإنما سعى في أحكامه إلى تأصيله فقهيًا، وهذا ما يُعد مسلكاً استثنائياً في تاريخ المجلس"، حيث عمل على تقرير عيب السبب واستقلاله عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى، والتي تقرررت على فترات متعاقبة نتيجة التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي⁽⁶⁾].

(1) د. ثروت بدوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٦، ص ١٣ وما بعدها.

(2) E. EISENMANN, Cours de droit administratif, LGDJ, 1982, t. II, p. 485 et s.

(3) G.) Vedel, "Essai sur la notion de cause en droit administratif", Op. Cit. p 285; M. HAURIOU, Précis de droit administratif, 10e éd., 1921, Sirey, p. 452 et s.

(4) R. Bonnard, "le Pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir", R. D. P. 1923, p388.

(5) ماجد الحلو - القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٨ ص ٤٢٨.

(6) J. De soto, Contribution à la théorie de nullité des actes administratifs, thèse, Paris 1941, p.17.

الفقرة الثالثة: إسناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة

المبدأ أنه لا يمكن للسلطة الإدارية أن تستند في قرارها إلى واقعة مادية غير صحيحة وإلا يكون القرار المطعون فيه مستوجباً للإبطال لعدم ارتكازه على أساس واقعي وقانوني صحيح^(١). وكذلك لا يجوز للأفراد تقديم وقائع غير صحيحة لدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار بمنح رخصة، لم تكن لتتخذها فيما لو عُرضت الوقائع بشكلها الصحيح^(٢).

وإذا كان لا بد من استناد القرار الإداري إلى سبب أو أسباب يقرها القانون، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو مطلقة. ففي حالة السلطة المقيدة يحدد المشرع أسباباً معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، كما يحدث عند تحديد شروط محددة للحصول على ترخيص معين، فإذا توافرت هذه الشروط فإن الإدارة تكون ملزمة بإصدار القرار. أما في حالة السلطة التقديرية، فإن المشرع قد لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري، أو أن يقوم بتحديد ما مع ترك الحرية للإدارة في اختيار نوعية القرار الذي يصدر بناءً عليها، كما هو الشأن بالنسبة لواجب الإدارة في المحافظة على النظام العام عند حدوث إخلال به.

يعني الإستتساب حرية التقرير^(٣)، وتوجد السلطة الإستتسابية عندما يملك رجل الإدارة سلطة اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، ويملك تحديد نوع القرار الذي يتخذه وفقاً لمقتضيات الملاءمة^(٤). أو عندما يترك القانون للإدارة حرية ممارسة نشاطها دون أن يفرض عليها سلوكاً معيناً ينبغي الالتزام به. وكذلك عند غموض النص أو عدم اكتمال القواعد القانونية، تكون السلطة الإستتسابية^(٥)، فالقانون إذا قيّد الإدارة بسلوك معين فلا نكون أمام سلطة تقديرية، وبالعكس تكون سلطة الإدارة تقديرية عندما لا تقيّد مقدماً بسلوك معين^(٦). فالسلطة التقديرية تتحصر في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه^(٧). أما مجال السلطة الإستتسابية فهو في سبب وموضوع القرار فقط، أما شكل القرار والاختصاص والقانون فهي أمور مقررة بصورة ملزمة لا تملك الإدارة أي سلطة إستتسابية في شأنها. فالإدارة لا تستطيع تقرير ما إذا كانت مختصة لاتخاذ القرار أم لا، فهذا

(١) م. ش. قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣، المعاون أول أحمد علي سلمان/الدولة - وزارة الداخلية، م.ق.إ. ٢٠٠٣. ص ١٤٥.

(٢) م.ش. قرار رقم ١٦٧ تاريخ ١٩٧٣/٣/٢١، فضيلة عبد الحسن عيود/الدولة، م.إ. ١٩٧٣ ص ١٦.

(3) Ch. Eisenmann – Cours de Droit administratif, Op. Cit, T2 p291.

(٤) د. سمير تناعو- القرار الإداري مصدر للحق- منشورة نشأة المعارف بالأسكندرية-١٩٧٢ ص ١٥

(٥) J C Venezia- Le pouvoir discrétionnaire- LGDJ 1959 p14.

(٦) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام- الكتاب الأول- مرجع سابق ص ١٥٤.

(٧) م.ش. قرار رقم ٢٤٥ تاريخ ٢٠ كانون الأول ٢٠٠١، سعيد شهاب/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ. ٢٠٠٥. م ١ ص ٣٠٣.

أمر يحدده المشتري، كما ليس لها سلطة تحديد شكل القرار فهذا عائد للنص والأعراف والقواعد الاجتهادية والتنظيمية، كما ليس لها صلاحية تحديد النص الذي ستطبقه، فهو من اختصاص سلطة التشريع أو التنظيم. وهكذا بقيت السلطة الإستثنائية منحصرة في سبب القرار وموضوعه ففي هذا الميدان تملك الإدارة سلطة تقدير الوقائع والأهداف التي تبغي تحقيقها من وراء إصدار القرار الإداري^(١).

وهنا يظهر دور السبب في حالتي الإختصاص المقيد والسلطة الإستثنائية ، حيث يعمل على توجيه القرار نحو الغاية أو الغرض المقصود منه ، ما يعني أن القضاء عندما يحدد الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على صدور القرار الإداري والتي قامت بتبرير صدوره، الأمر الذي يعني أن مسألة السبب في القرار الإستثنائي هي مسألة موضوعية، وأن الصالح العام الذي قصد منه مصدر القرار. إن كان يقصد ذلك . ليس مجرد حالة نفسية أو تصور في ذهن رجل الإدارة ، بقدر ما هو حالة واقعية أو موضوعية تجعل من القرار الصادر عن سلطة إستثنائية إنعكاساً حقيقياً وإستجابة فعلية لمتطلبات الصالح العام^(٢) .

وهذه السلطة الإستثنائية المعطاة للسلطة الإدارية ليست سلطة تعسفية بل هي إمكانية الاختيار بين اتخاذ قرارين، أو تدبيرين، أو تصرفين على الأقل مطابقين بالتساوي للشرعية وللقانون، لأن الإدارة عند ممارسة سلطتها الإستثنائية لا تستطيع أن تفعل إلا ما يسمح به القانون^(٣). أي ما يتيح للإدارة من إمكانيات للاختيار وفاقاً للمصلحة العامة لأن المشروعية لا تؤخذ وحدها بالاعتبار لحسن سير المرفق العام بل يجب أيضاً اعتماد الملاءمة^(٤). والاعتراف للإدارة بالسلطة الإستثنائية، لا يعني الاعتراف لها بسلطة استبدادية تحكمية مطلقة لا تخضع لأية رقابة من أي نوع كانت^(٥)، لأن مثل هذه السلطة المطلقة لا وجود لها في الواقع ولا يمكن الاعتراف بها لأي جهة ولا المشتري ذاته،

(١) J C Venezia- Op. Cit. p17.

(٢) محمد حسنين عبد العال - فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء - رسالة للحصول على درجة دكتور في الحقوق - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٧١ ، ص. ٣٦١ .

(٣) م.ش. قرار ٧٥ تاريخ ١١ كانون الثاني ٢٠٠١، مارون الحداد/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ١ ص ١٨١- م.ش. قرار رقم ١٩٢ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، فرنسبنك ش.م.ل./ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٥- م.ش. قرار رقم ١٩٥ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، بنك نصر الإفريقي اللبناني/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٧- م.ش. قرار رقم ٨١٩ تاريخ ٢٦ حزيران ١٩٩٥، فرنسبنك/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ٢ ص ٦٣٦.

F. Vincent- Le Pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives- LGDJ 1966 p32.

(٤) م.ش. قرار رقم ٣٥٥ تاريخ ٧ شباط ١٩٩٦، الرائد جبور نوفل/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٤٥٦.

(٥) م.ش. قرار رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠ حزيران ٢٠٠٢، الدكتور محمد ياسين / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٩٤٥- م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٠/٧ تاريخ ٢٠٠٤-٢٠٠٣/١٠/٧ المقدم دخيل جرجس/ الدولة/ وزارة الدفاع الوطني.

فالمشترع يملك سلطة تقديرية في إصدار القوانين ولكنه لا يملك في ذلك سلطة مطلقة، بل تنقيد سلطته بأحكام الدستور والمبادئ الدستورية العامة. فالتشريع يخضع لمبدأ دستورية القوانين، ومثل هذا الخضوع لا ينال شيئاً من سلطة المشترع التقديرية، بل على العكس يبرز بوضوح مدى التوافق الكامل بين اكتساب جهة ما سلطة تقديرية في مباشرة نشاطها وبين ضرورة أن يتم هذا النشاط في حدود الشرعية ومبدأ سيادة القانون^(١).

٣٠٩٦٢

لذا فإن حق الإدارة في ممارسة سلطتها الإستثنائية يتمثل في حقها في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في الظروف ولأسباب التي تفرضها المصلحة العامة. ويبقى للقضاء حق مراقبة عدم إساءة استعمال السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يبنى عليها القرار المتخذ سناً لها^(٢). لكي لا تتحول ممارسة هذه السلطة إلى عملية انتقائية كيفية لا تتوخى المصلحة العامة التي يجب أن يهدف إلى تحقيقها كل قرار إداري^(٣).

أما إذا أُلزمت الإدارة بموجب النص بالتصرف عند تحقق شروط معينة، أو بالامتناع لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة في حالة تحقق الشروط المقررة فقط^(٤). فالسلطة المقيدة مصدرها القانون، وتجد مبررها في مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لأحكام القانون بمفهومه العام، فالإدارة من حيث المبدأ تتمتع بسلطة إستثنائية بالتصرف، إلا إذا أوجب عليها القانون التقيد في اتجاه محدد في تصرفاتها، فإن سلطتها في هذه الحالة تكون مقيدة بهذه الأحكام القانونية^(٥).

ويستخدم مجلس شورى الدولة اللبناني عبارة السلطة المقيدة ويفسرها بقوله: "أن السلطة المقيدة تلزم الإدارة إزاء وقائع معينة وفي حالة توافر شروط معينة بالتصرف على نحو معين دون سواه وإلا كان تصرفها في هذا الشأن مشوباً بالبطلان"^(١). فمثلاً: تمارس الإدارة صلاحية مقيدة في ما يتعلق بإعطاء الصفة الأثرية للأشياء أو الأموال القديمة غير المنقولة. خاصة وأن القانون حدد بشكلٍ حصري الشروط والمعايير الواجب توافرها لإسباغ الصفة الأثرية على الأشياء غير المنقولة، بشكلٍ

(١) D. Dokhan- Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs- LGDJ 2001 p436.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٦٥ تاريخ ٢٩ آذار ١٩٩٥ حجيج / بلدية ذوق مكابيل- مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٤١٩

(٣) م.ش. قرار رقم ٦٢٦ تاريخ ١٣ أيار ٢٠٠٤، قاسم قاسم/الدولة - وزارة العدل، مجلة العدل ٢٠٠٥/٤ ص ٧١٤.

(٤) F. Vincent- Le Pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives- LGDJ 1966 p29.

(٥) Lino Di Qual - La Compétence liée -L.G.D.J. 1964 p4.

(٦) م.ش. قرار رقم ١٩٢ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، فرنسبنيك ش.م.ل./ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٥- م.ش.

قرار رقم ١٩٥ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، بنك نصر الأفريقي اللبناني/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٧- م.ش.

قرار رقم ٨١٩ تاريخ ٢٦ حزيران ١٩٩٥، فرنسبنيك/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ٢ ص ٦٣٦.

يتعدّر معه على الإدارة ممارسة سلطتها التقديرية لتحديد الصفة الأثرية لتلك الأشياء^(١). وأيضاً كانت سلطتها مقيّدة في منح الترخيص بإنشاء مصنع جديد، حيث ورد في الاجتهاد أنه لا يعود للإدارة منع إنشاء مصنع جديد في حقل صناعي أو حقول صناعية معينة^(٢). وقرار إزالة التعدي على الملك العام ليس من فئة القرارات الاستثنائية^(٣) فبمجرد تحقق واقعة التعدي، يتوجب على الإدارة أن تصدر القرار الذي يزيل هذا التعدي، وتكون واقعة التعدي هي سبب القرار الإداري. وقانون تنظيم الجامعة اللبنانية لم يمنح الإدارة سلطة تقديرية في قبول أو رفض تسجيل الطلاب، فتكون سلطة الجامعة في هذا الموضوع هي سلطة مقيّدة^(٤).

وكما ذكرنا فإنه لكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً يجب أن يستند إلى سبب أو أسباب صحيحة، ومشروعة. فإذا قام القرار الإداري على سبب واحد، فالأمر واضح والبحث في مشروعية وصحة هذا السبب سهل وميسور. ولكن الأمر يختلف في حالة تعدد الأسباب التي استند إليها القرار، فقد تكون بعض الأسباب صحيحة ومشروعة في حين يفنقر البعض الآخر إلى الصحة والمشروعية. وعلى هذا الأساس فإن القرار الإداري يتعرض للحكم بإلغائه من القضاء الإداري إذا كانت الأسباب الدافعة لإصداره غير مشروعة أو غير صحيحة، أما إذا كانت الأسباب غير المشروعة غير دافعة لإصدار القرار فإن ذلك لا يؤثر في مشروعية القرار الإداري^(٥).

ويستقر الاجتهاد على أنه يجب أن يتوافر في سبب القرار الإداري شرطان، يتمثل أولهما في وجوب كون هذا السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري، ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون الحالة القانونية أو المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري من ناحية أخرى، حيث أن العبرة في تقرير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار الإداري. أما الشرط الثاني، فهو أن يكون السبب الذي ركنت إليه الإدارة في اتخاذ قرارها مشروعاً، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها لها المشرع - في حالة السلطة المقيّدة - فإن قرارها يكون غير مشروع. وحتى في مجال السلطة

(١) م.ش. قرار رقم ٣٢٢ تاريخ ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٢، اسماعيل بزي/ الدولة- وزارة الثقافة والتعليم العالي، م.ق.إ. ٢٠٠٥ ص ١٤١٧.

Lino Di Qual, La compétence liée- Op. Cit. p140.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٣٦ تاريخ ٢٦ آذار ١٩٩٦، مؤسسة ميشال نجيم/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٥٢٥.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ١٣ أيار ١٩٩٦، روحانا خليفة/ بلدية عمشيت، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٦٢٩.

(٤) م.ش. قرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٥، روكز مهنا/ الجامعة اللبنانية، مجلة العدل العدد ٤ لعام ٢٠٠٦ ص ١٤٦٧.

(٥) الحكم الصادر بجلسة ٧ من ديسمبر سنة ١٩٧٤، في القضية رقم ٥١٨ لسنة ١٩ القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة العشرون، القاعدة رقم ١٧، ص ٤٨. وراجع في لبنان: م.ش. قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ٢١ أيلول ١٩٧٢، هنري حنا/ الدولة - وزارة السياحة، م.إ. ١٩٧٤ ص ٥.

التقديرية، فإنه لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة موجوداً، بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية ومبرراً لإصدار القرار الإداري. فسواء كانت سلطة الإدارة مقيدة بأسباب محددة للقرار أو كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها فإن القاضي يحكم بعدم مشروعية هذا القرار في حال انتفاء عدم صحة السبب الذي قام عليه^(١). وقد يحدث الأمر عندما تسند السلطة الإدارية عملها إلى أفعال لم تحدث حقيقة، ومن الأمثلة على ذلك عزل رئيس بلدية عقاباً له على تمرير نعش أحد الأموات عبر فجوة في أحد أسوار المقبرة، في حين تبين للقاضي بعد التحقيق أن النعش قد مرّ عبر بوابة المقبرة^(٢)، منح إجازة لأحد المحافظين "بناءً على طلبه" في حين لم يطلب حقيقة أية إجازة^(٣)، طرد أجنبي استناداً إلى أعمال الشغب التي ارتكبها في حين أن أياً من العناصر الواردة في الملف لا يؤكد هذه الواقعة^(٤)، عدم صحة حجة إعادة تنظيم المرفق التي تدرع بها رئيس الوزراء لفسخ عقد أحد المستخدمين^(٥). أو إنهاء بلدية الحدث للعقد المبرم بينها وبين المهندس استناداً إلى اتهامه بارتكاب مخالفات ثبتت براءته منها بقرار من الهيئة العليا للتأديب^(٦)، كما قضى بإبطال مرسوم صادر بصرف المستدعي من الخدمة بناءً على طلبه المقدم بموجب كتاب استقالة، في حين أن هذا الكتاب كان قد سحب فور تقديمه ولا وجود له لدى الإدارة^(٧)، وتظهر هذه الاجتهادات الحديثة، وكما توضّح في الفقرة السابقة، أن عيب السبب في نظر القضاء الإداري هو عيب مستقل^(٨) ويبقى القول بأن هذا العيب هو في جوهره الغلط في الوقائع لأن السبب في تعريفه حالة واقعية أو قانونية تدفع الإدارة لإصدار قرارها، ومن ثم يجب أن تكون هذه الحالة الواقعية صحيحة وغير مغلوطة. وفي قضية التجنيس أقرّ مجلس شوري الدولة بوجود بعض الوقائع المغلوطة التي شابت مرسوم الجنسية لعام ١٩٩٤، وهي مخالفات واقعية وقانونية متنوعة وشملت عدة فئات من المخالفات، كانت قد أشارت إليها لجنة التحقيق القضائية التي شكلها المجلس برئاسة الرئيس المقرر^(٩).

(١) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الثاني- مرجع سبق ذكره ص ١٦٣

(٢) C.E. 14 janvier 1916, Camino, GAJA.

(٣) C.E. 20 janvier 1922, Trépont, R.D.P.1922 p81.

(٤) C.E. 4 février 1981, Konaté, D.1981 p353, note Pacteau

(٥) C.E. 17 octobre 1984, M^{me} Judlin, DA 1984, N°485.

(٦) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/١٢٨-٢٠٠٣، تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٩، المهندس رشوان/بلدية الحدث (قرار غير منشور).

(٧) م.ش. قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٦٢/٣/٢١، منصور لحدود/الدولة- وزارة الداخلية، م.إ. ١٩٦٢ ص ٦٣.

(٨) م.ش. قرار رقم ٤٢٦ تاريخ ٢٠٠٣/٢/١٠ المقدم الركن همام ملحم أسعد/الدولة - وزارة الدفاع الوطني غير منشور.

(٩) د. فوزت فرحات، تعليق على قرار مجلس شوري الدولة رقم ٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، الرابطة المارونية/الدولة.

المطلب الثاني: ماهية التسبب في القانون الإداري

التسبب هو إجراء يلاحق القرارات الإدارية، وعندما تعدد الإدارة إلى تسبب قراراتها، فإنها تضمّن القرار بذاته - وليس في وثيقة خارجية للأسباب التي دفعتها إلى اتخاذه، وفي هذا المطلب سنتعرّف على معنى التسبب (الفقرة الأولى)، ثمّ سنبحث في أهمية هذا التسبب (الفقرة الثانية)، وموقعه ضمن النظريات القانونية ذات الصلة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تعريف التسبب

التسبب لغةً هو: " ذكر أو بيان السبب"^(١)، والمعنى الإصطلاحي للتسبب الذي اعتمده الفقه الإداري المعاصر هو " التعبير الشكلي عن أسباب القرار "^(٢). وفي الفقه الفرنسي، نقرأ التعريفات الآتية حول تسبب القرار الإداري:

"La motivation etant l'expression formelle des motifs de l'acte"^(٣)

La motivation des décisions administratives, c'est-à-dire l'énoncé des motifs de droit et de fait qui les fondent; La motivation doit s'entendre au sens d'expression formelle des motifs d'une décision^(٤).

L'obligation de motiver quant elle existe, l'auteur de la décision est tenu d'exposer de façon complète et précise les raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est prise^(٥).

وأيضاً يكاد يجمع الفقه العربي حول تعريفٍ موحد لـ "تسبب القرار الإداري، فهو تبيان الأسباب التي دفعت الإدارة لأن تقرر ما قرره"^(٦)، أو أن تضمّن الإدارة قراراتها الأسباب التي بنيت عليها هذه

(١) Motiver: Exposer les motifs d'un arrêts, d'une opinion, etc.. Servir de motif

Claude Augé et Paul Augé- Nouveau petit Larousse illustré- Librairie Larousse Paris 1940 p676.

(٢) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ١٠.

(٣) R. hostiou , procedure et forme de l'acte administratif unilatéral en droit francais "LGDJ 1974 p70 ; P. Delvolvé- L'acte administratif, Sirey 1983 p 182 n° 428.

(٤) J.-Y. Vincent Motivation de l'acte administratif, JCA Février 2001 fasc 228 n° 4.

(٥) R. Chapus Droit administratif général tome I - Op. Cit p1107 n° 1318.

(٦) د. فوزت فرجات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول مرجع سابق ص ٤١٥. د.جان باز - الوسيط في القانون الإداري العام اللبناني - الكتاب الثاني - مرجع سابق ص ٢٣٨- يوسف سعدالله الخوري- القانون الإداري العام الكتاب الأول مرجع سابق ص ٣٩٤.

القرارات^(١)، أو هو "الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي، بحيث يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار. فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار^(٢). أو هو "الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة"، ويعني هذا المبدأ "أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه^(٣)."

وتتأتى وحدانية التعريف الفقهي من الاستقرار الاجتهادي حول تعريف تسبب القرار الإداري، فمثلاً نقرأ في أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني بأنه التسبب هو أن: "يتضمن القرار ذاته (أو المرسوم) المبررات أو التفسير القانوني لفقرته الحكمية، وهو ينطوي تحت عيب الشكل أو المعاملات الجوهرية عندما يفرضه القانون ولا تراعيه الإدارة، بحيث يأتي قرارها خالياً من هذا التعليل أو مبتسراً وغير مكتمل^(٤)".

وفي الاجتهاد الفرنسي، فإن التسبب هو أن يتضمن القرار الاعتبارات القانونية والفعلية التي تشكل أساس القرار^(٥).

واستقرّ الاجتهاد المصري، على أن التسبب يجب أن يكون كافياً ومنتجاً في فهم الواقع وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه دون إحالة إلى قرار إداري آخر أو إلى وثيقة أخرى^(٦). وهو يعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدراك الخطأ الذي شابه ذلك عن طريق الطعن فيه.. ولا يكون التسبب إلا بالقدر الذي تحتمله طبيعة القرار أو تتسع له. واتجه القضاء إلى اعتبار القرار الإداري المبني على أسباب غامضة أو مجهلة قراراً خالياً من الأسباب، وكذلك الأمر إذا اشترط القانون إيراد الأسباب ولم ترد هذه الأسباب في القرار^(٧).

(١) د. حسين عثمان- قانون القضاء الإداري - مرجع سابق ص ٤٩٥.

(٢) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ١٩٩٨، منشورات الحلبي الحقوقية ص ١٥٣.

(٣) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٩١.

(٤) م.ش. قرار رقم ١٤٨ تاريخ ١٢/١٢/١٩٩٥ زكي/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٢١٥.

(٥) C.E.24 juillet 1981, Belasri, D.1981.IR p521, obs P. Delvolvé.

(٦) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ١٦/١٧٠ ق تاريخ ١١/٥/١٩٦٥، والدعوى تاريخ ٦/٢/١٩٥٥ - ذكرهما حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الأول ص ٤٩١.

(٧) محكمة القضاء الإداري جلسة تاريخ ٤/٣/١٩٥٦ - ذكره حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الأول ص ٤٩٢.

فالتسبب هو أحد العناصر الشكلية للقرار، بحيث أن عدم تسبب القرار، عندما يوجبه نص قانوني، تكون أمام عيب شكلي⁽¹⁾. وبهذا تجري التفرقة بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده، ولهذا يستقر الاجتهاد على الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها، وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل يُفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح، وذلك حتى يثبت العكس، إلا أن القرار الإداري، سواء أكان لازماً تسببه كإجراء شكلي أو لم يكن هذا التسبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً أو صدقاً، أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه⁽²⁾.

الفقرة الثانية: أهمية تسبب القرار الإداري

تبرز أهمية تسبب القرارات الإدارية في أنه يهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية ضماناً لفاعلية النشاط الإداري، ومراعاة حقوق وحرية الأفراد وذلك بتقرير ضمانات لهم قبل إصدار لقرارات، وتجتهد الإدارة الحديثة في العمل على اتباع سياسة الوضوح الإداري وتحقيق الإصلاح الإداري، ويعتبر التسبب من أهم الوسائل الفنية التي تضمن تحقيق الوضوح الإداري، فهو يعتبر من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسته للرقابة على مشروعية القرار الإداري⁽³⁾. وهو يُعتبر من الضمانات المهمة للمخاطبين بالقرار قبل إصداره، ذلك أن الأفراد في غالب الأحيان لا يعلمون بالأسباب التي دفعت الإدارة لإصدار قراراتها مما يؤدي إلى زعزعة الثقة وخلق جو من عدم التقاهم بين الإدارة والمتعاملين معها. لذلك فإن الأهمية التي يكتسبها تسبب القرارات الإدارية ترجع

(1) CE, ass., 19 mai 1983, Bertin : Rec. CE, p. 208 ; RD publ. 1983, p. 1086, concl. Denoix de Saint Marc. ; C.E.14 oct. 1988, Assoc. SOS Défense : Dr. adm. 1988, comm. n° 537 ; C.E. 3 nov. 1995, Préfet Yvelines : Dr. adm. 1995, comm. n° 742.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٣/٧٣٣ ق جلسة ١١/٢/١٩٨٧، والطعن رقم ٣٢/٣٤٧١ ق جلسة ٢٩/١٢/١٩٩٠ ذكرهم عكاشة حمدي مرجع سبق ذكره ص ٩٣٥.

(3) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٢٠.

إلى ذلك الشعور بالرضا والتفهم والإقتناع الذي يتولد لدى المخاطبين بتلك القرارات، ويحقق الوضوح الإداري من خلال معرفة المخاطبين بالقرار بالأسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذ قراراتها⁽¹⁾.

لهذا يُعتبر التسبب ضمانة مهمة للأفراد، إذ يحيطهم بظروف وملابسات اتخاذ القرار من قبل الإدارة، من خلال ذكر العناصر القانونية والواقعية في صلب القرار، وبذلك يستطيع الفرد أن يحدد موقفه تجاه القرار، فإذا لم يقتنع بالأسباب التي دعت الإدارة لإتخاذه، فإنه عادة ما يلجأ إلى الطعن فيه، أما إذا اقتنع بفحوى القرار فإنه سيعدل عن اللجوء إلى القضاء. فالتسبب يجيب عن التساؤل البديهي للفرد: لماذا صدر القرار؟، ومن خلال التسبب، " يحيط المخاطب بالقرار علماً بمبررات مية إصدار الإدارة لقرارها، فإذا وجد المرات والأسباب وجيهة، فإن يعدل عن ولوج باب القضاء، بخلاف الحالة التي يصدر فيها القرار دون تبيان أسبابه، فإنه سيضطر أياً كانت هذه الأسباب إلى المطالبة بإبطاله⁽²⁾.

والتسبب ليس مهماً فقط بالنسبة للأفراد، وإنما له أهمية أيضاً بالنسبة للإدارة، إذ يدفعها إلى التمهّل والتروي وعدم الإستعجال، وإعمال التفكير المنطقي في الظروف والملابسات التي تحيط بالبدائل المقترحة للقرار، وبالتالي يعمل التسبب على حماية الإدارة من إتخاذ قرارات متسرّعة أو مخطئة قد تكون عواقبها وخيمة على الإدارة. وبذلك فإنه يؤدي برجل الإدارة إلى عدم التسرع في إتخاذ القرار، مما يقلل من فرضيات صدور القرارات الخاطئة⁽³⁾. بل يمثّل يعدُّ التسبب بمثابة الذاكرة الحية للإدارة التي تمدّها بتجارب سابقة لمواقف مماثلة لما تواجهه، وبالتالي تستطيع الإدارة من خلال إستعراض هذه الذاكرة اختيار أفضل البدائل المعروضة عليها في هذا الموقف. كما يزيل التسبب ما ينجم عن القرار الإداري من آثار سيئة تتمثل في الشعور بأن القرار صدر في عتمة من الليل وبصورة فجائية سرية بعيداً عن المخاطبين به. فهو، أي التسبب يحقق في النهاية تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور حيث أنّ القرار المتخذ من قبل الإدارة يُعتبر أفضل البدائل المطروحة أمام الإدارة وقت إتخاذه، ما يساهم في تعزيز ديموقراطية النظام الإداري⁽⁴⁾. وكذلك فإن للتسبب أهمية خاصة

(1) P. Ferrari, "Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, A.J.D.A. 2000, p. 471.

(2) P. Ferrari, Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.art. pré.

(3) E. Eisenberg, L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles, Harmattan 2000 p 140.

(4) Ceci s'inscrit, surtout, dans une nouvelle conception d'une démocratie administrative. Dans ses relations avec les citoyens, la puissance publique doit être plus transparente (d'où l'accès

للقاضي الإداري، بحيث يُعتبر الوسيلة التي تسهّل له القيام بوظيفته في الرقابة على مشروعية القرار الإداري، وذلك من خلال الوقوف على مدى صحة الأسباب التي تدعّيها الإدارة ودون الحاجة إلى إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار. وقد عبّر الفقيه Eisenberg عن ذلك بقوله: " إنَّ الإدارة من خلال تسببها للقرار، تشير إلى الأسباب التي دعته إلى إتخاذها، فالفرد أو الأفراد المعنيين بالقرار يمكنهم التأكد من هذه الأسباب مما يزيد من فعالية رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية⁽¹⁾.

الفقرة الثالثة: موقع التسبب بين النظريات القانونية ذات الصلة

يقترّب التسبب من التوجيهات التي هي بمثابة تعبير مسبق عن الدوافع التي ترمي من خلالها الإدارة إلى إصدار قراراتها، وتحتاج الإدارة إلى تبرير التدابير ذات الطبيعة العقابية عبر مواجهة المعني بها مسبقاً بما تنوي الإدارة اتخاذه بحقه من تدابير، ما يقرب هذا الإعلام والمواجهة من نظرية التسبب. وسنقارب في هذه الفقرة للصلة ما بين كل من: التسبب والتوجيهات، والتسبب والمواجهة.

أولاً: التسبب والتوجيهات

التوجيه هو الوثيقة التي تحدد الإدارة من خلالها، على وجه مسبق، السياسة التي ستعتمدها في الميادين التي تتمتع فيها بسلطة إستنسابية، أو تهدف إلى ترشيد العمل الإداري، أو الإرشاد إلى الأسس التي تساهم في توحيد آلية اعتماد الحل الموحد في قضايا الإدارية المتشابهة، ولتبني نفس المعايير المشتركة للقرارات الإدارية المختلفة. يصدر التوجيه من سلطةٍ عليا، لكن هذا لا يمنع من أن يصدر التوجيه من السلطة ذاتها التي تحاول أن تخضع نفسها لنظام ذاتي توضح فيه كيفية ممارستها للسلطة⁽²⁾. والتوجيه لا يأمر أو يفرض اتخاذ إجراء معين، كما لا يفرض أي موجب بصيغة أمر⁽³⁾، إنما يكتفي بالاقترح أو بالإرشاد تاركاً للمعنيين حرية مخالفة توصياته، وغالباً ما

possible aux documents administratifs et la motivation obligatoire de nombreux actes administratifs) et plus négociatrice (d'où le renforcement de la procédure contradictoire.

P.-L. FRIER, Vice de forme, Rép. cont. adm. Dalloz 2004 n° 71 .

⁽¹⁾E. Eisenberg , Op. Cit p45.

⁽²⁾ مجلس القضايا قرار رقم ٩٢/٤٩ - ٩٣ تاريخ ٢١ كانون الأول ١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة - وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٩٤.

⁽³⁾C.E. 2 avril 2003, Syndicat national des huissiers de justice , Req n° 245381.

يصدر الوزراء هذه التوجيهات التي ليس لها طبيعة تنظيمية، ولا تخضع لمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة⁽¹⁾، وتستهدف هذه التوجيهات، تحديد المبادئ التي يهتدى بها في بحث الحالات الفردية ولكن بشرط ألا يعتبر نفسه مقيداً بها، وأن لا يحول نص تشريعي أو تنظيمي أمام سلطة الوزير بإصدار هذه التوجيهات، التي ليس لها طبيعة أمر، ولا يعود لها أن تخالف أية قاعدة قانونية⁽²⁾.

ومن خلال ما تقدم، فإنَّ التوجيهات تختلف اختلافاً كبيراً عن التسبب الشكلي المستوفي لشروط صحته، فالتسبب الصحيح يتعين أن يكون مباشراً، أي يتضمن القرار في ذاته بيان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي استند إليها رجل الإدارة عند إصداره للقرار⁽³⁾، في حين أن التوجيهات هي تسبب غير مباشر للقرار الإداري، ذلك أنها غير واردة في صلب القرار نفسه حيث يكون التسبب عن طريق الإحالة إليها⁽⁴⁾.

ويشترط في التسبب الصحيح أن يكون معاصراً للقرار، أي بذكر أسبابه وقت إصدار القرار، فيستبعد التسبب السابق أو اللاحق للقرار⁽⁵⁾. في حين ان التوجيهات تعتبر تسبباً سابقاً للقرار بحيث ان الإحالة إليها هي أسباب القرارات الإدارية في مجموعها. وإذا كان يتعين أن يكون التسبب كافياً، أي أن تجمع فيه جهة الإدارة الإعتبارات القانونية والواقعية المحددة والمفصلة لكل قرار، فإنَّ التوجيهات تُعتبر تسبباً مشتركاً لمجموعة من القرارات الفردية لا تتضمن أسباب القرار الفردي في كل حالة على حدة.

ثانياً: التسبب والمواجهة

يقصد بالمواجهة " تمكين ذوي الشأن ممن صدرالقرار في مواجهتهم من تقديم ملاحظاتهم⁽⁶⁾ " وإذا كانت المواجهة تأخذ أهمية أكبر في مجال الإجراءات القضائية فإنها يجب أن لا تقل أهمية في مجال الإجراءات الإدارية غير القضائية، نظراً لأنها تمكّن ذوي الشأن من الدفاع عن حقوقهم من

(1) C.E.29 juin 1973, Société. Géa, A.J.D.A. 1973 p587; C.E. 29 juillet 1994, Ministre de l'éducation nationale c/ Epoux Gentilhomme, Rec. P371.

(2)M. Long & P. Weil & G. Braibant & P. Delvolvé & B. Genevois- Observations sous: C.E. 11 décembre1970, Crédit foncier de France c/ delle Gaupillat et dame Ader, GAJA 2005 n°87 p593.

(3)CE, 30 déc. 2002, Gateaux : Juris-Data n° 2002-065104 ; Dr. adm. 2003, comm. 151, note R.S

(4)C.E., 30 Mars 1977, Conseil de l'université de Limoges", R.D.P. 1978, p. 273.

(5)CE, 5 mai 1986, Min. aff. soc. c/ Leblanc et Tissier, Dr. adm. 1986, comm. n° 322 ; AJDA 1986, p. 390, obs. Richer ; Rev. adm. 1986, p. 463, note Pacteau ; C.E. 20 mars 1987, Mme Nardin c/ Mlle Vagnoux : Dr. adm. 1987, comm. n° 267.

(6)Auby et Drago, « Traite de contentieux administratif », Op. Cit n°1210.

خلال إبداء ملاحظاتهم على ما تصدره الإدارة من قرارات تمس بها هذه الحقوق والحريات في غالب الأمر. والمواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية لا تعني حضور ذي الشأن وإعلامه بالقرار الصادر وتمكينه من إبداء ملاحظاته مواجهة، بل يكفي أن يبدي ملاحظاته كتابة أو شفاهة سواء عبر سماعه مباشرة من المعنيين أو بالتواصل غير المباشر عبر الهاتف أو غيره^(١).

وتصبح هذه المواجهة إلزامية في حالتي القرارات التأديبية والقرارات الإدارية التي تخفي عقوبة مقنعة^(٢). ففي كلا الحالتين لا يصح القرار المتخذ ما لم يكن مسبقاً بسماع الشخص المعني، وذلك تطبيقاً لمبدأ الوجاهية الذي يعتبر مبدأً أساسياً وجوهرياً في أصول المحاكمات المدنية والجنائية والإدارية^(٣)، ثم انتقل إلى مجال القرارات الإدارية ذات الطابع التأديبي أو التي تخفي عقوبة مقنعة.

فالقرار التأديبي هو القرار الذي يصدر عن جهة إدارية مختصة، لمعاقبة موظف ارتكب فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجباته الوظيفية^(٤)، فإذا ارتكب الموظف أو العامل مخالفة تأديبية، فإن هذه المخالفة تستوجب استعمال الإدارة لسلطتها التأديبية واتخاذ القرارات التأديبية المناسبة بحقه. فالمخالفة التأديبية هي ركن السبب في اتخاذ الإدارة أو مجلس التأديب للعقوبات التأديبية لقاء هذه المخالفة.

وعند إصدار قرار تأديبي يتوجب على السلطة الإدارية أن تبلغ الموظف التقارير أو المعلومات أو المستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها تدنيه كي يتمكن هذا الموظف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه^(٥). ويعتبر القضاء أن الإجراءات المتضمنة إبلاغ الموظف قبل إدانته المعلومات الأساسية المتوافرة لدى الهيئة والسلطة المختصة من الأصول الجوهرية، لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي^(٦). فيطبق في القضايا التأديبية مبدأ الوجاهية المعمول به

(١) مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٢٢.

(٢) كالقرارات بالوضع في التصرف، حيث أدرجها الاجتهاد ضمن فئة العقوبة المقنعة.

(3) O. Schrameck - Quelques observations sur le principe du contradictoire, Mélanges Braibant, Dalloz, 1986, p. 629.

(٤) د. سليمان الطماوي- القضاء الإداري- الكتاب الثالث- قضاء التأديب- دار الفكر العربي ١٩٧٩ ص ٤٧.

(٥) م.ش. قرار رقم ٢٩٢ تاريخ ١٨ نيسان ٢٠٠٠، ريمون هرموش/ الدولة، م.ق.إ. العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ ص ٥٧١.

C.E. 5 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier, GAJA 2005 no56 p348.

R. Odent- Contentieux Administratif, Op. Cit. p 1888 et p2136.

(٦) م. ش. قرار رقم ٧٧٨ تاريخ ١٩٩٤/٩/٨، د. جبور/ الدولة- وزارة الثقافة والتعليم العالي- الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٦٠٨.

أمام الهيئات القضائية^(١). بحيث يتوجب احترام كافة حقوق الدفاع وإلا كان القرار التأديبي عرضةً للإبطال. ويدخل ضمن فئة القرارات التأديبية قرار كف يد المخاتير^(٢).

أما القرارات التي تخفي عقوبة مقنّعة فهي تقترب من القرارات التأديبية، لذا أوجب الاجتهاد إخضاعها للنظام الخاص بالقرارات التأديبية. ووضع معيار تمييز القرار التأديبي بأنه القرار الذي يوضع لمعاقبة أخطاء تأديبية^(٣). وبالنسبة لتدابير الوضع بالتصرف، فقد استقر مجلس شورى الدولة في جميع أحكامه على اعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف الموظف بنية زجرية هي بمثابة عقوبة تأديبية مقنّعة^(٤). وعلى هذا الأساس يجب أن تحاط بالضمانات المفروضة على الإدارة في الحقل التأديبي وإلا وصلنا إلى استحالة إبطال التدبير الإداري الذي ينطوي على عقوبة تأديبية، رغم غياب الضمانات التأديبية عنه.

وإذا سكت النص عن تبيان هذه الحالات، يقرر الاجتهاد أن هناك حداً أدنى من الضمانات الأساسية تستمد من مبدأي الوجاهية وحق الدفاع، وهما من الحقوق المحمية دستورياً، وهي ضمانات توجب اطلاع الشخص المعني على الملف ليتمكن من الدفاع عن نفسه وتقديم كل ما لديه من دفعات ووثائق^(٥). لذا فإن المراسيم التي تضمنت تدابير الوضع بالتصرف والتي اتخذت بحق بعض موظفي الفئة الأولى ضمن ما وصّف بالإصلاح الإداري في لبنان، هي من التدابير المبنية على اعتبارات ذاتية للشخص موضوع التدابير، والتي يجب أن يراعى فيها حق الدفاع، وكانت جميعها عرضةً للإبطال بسبب عدم سماع الموظف قبل اتخاذ قرار وضعه بالتصرف^(٦). أي أن إغفال الإدارة

(1) S. Bolle - L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique Un régime « introuvable » - RFDA 2001 p421.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٣ تاريخ ٢١ كانون الثاني ١٩٦٠، سركيس أبو فرح/ الدولة، م.إ. ١٩٦٠ ص ٥٠.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/١٦ - ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٨، لبنى عفيف نجار / بلدية بيت مري - عين سعادة.

(4) R. Odent- Contentieux Administratif, Op. Cit. p2142.

(٥) م.ش. قرار رقم ١٠٧ تاريخ ١٨ كانون الثاني ٢٠٠١، الدكتور أمال الفخري/ الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ٢٢٣.

C.E. 5 mai 1944, Veuve trompier-Gravier, GAJA.

(٦) م.ش. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ٧ أيار ٢٠٠٢، محمد عبيد / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٣٩ - م.ش. قرار رقم ٤٨٣ تاريخ ٨ أيار ٢٠٠٢، خليل بو منصور/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٥١ - م.ش. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٨ أيار ٢٠٠٢، منير ابو عسلي / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٥٦ - م.ش. قرار رقم ٦٥٢ تاريخ ١١ تموز ٢٠٠٢، محمد فواز / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ١٠٩٦ - م.ش. قرار رقم ٦٧ تاريخ ٢٣ تشرين الأول ٢٠٠١، المهندس رياض عبدالله / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ١ ص - م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٤٦٢ - ٢٠٠٤ تاريخ ١٣ تموز ٢٠٠٤، عادل الشويري/ الدولة - وزارة الزراعة.

لموجب سماع المخاطب بالقرار قبل اتخاذ هذا النوع من القرارات سيؤدي إلى تعيب هذا القرار بعبء جوهري يؤدي إلى إبطاله.

والى جانب القرارات ذات الطابع التأديبي التي تخضع لموجب المواجهة، تكون الإدارة ملزمة بهذا الإجراء في فرضيتين^(١):

- تتجلى الفرضية الأولى في حالة القرارات المتخذة لتقرير المنفعة العامة^(٢)، فإن سماع الأفراد المعنيين مسبقاً من شأنه أن يجعل هذه القرارات أكثر ديمقراطية، وذلك عبر التشجيع على قيام حوار بناء بين مختلف الاتجاهات.
- تتعلق الفرضية الثانية بالتدابير التي تأخذ بعين الاعتبار وضعية شخص معين. ونسارع إلى القول بأنها لا تظهر بمظهر العقوبة ضد هذا الشخص بقدر ما هي تلافي نتائج بعض تصرفاته التي أنزلت ضرراً أكيداً بالمرفق العام. على غرار نظام العقوبات فإنه لا بد من أن يسبق هذه التدابير إجراءات الواجهية^(٣).

وفي فرنسا فرض المرسوم رقم ١٠٢٥ تاريخ في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٨٣ أن يسبق بعض الأعمال الفردية المعللة بإجراءات وجاهية، ثم كرسّت المادة ٢٤ من قانون ٢٠٠٠/٣٢١ تاريخ ١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٠. وذلك عبر تمكين ذوي الشأن من إبداء ملاحظاتهم في كل حالة يكون تسبب القرار الإداري وجوبياً وفقاً للقانون ٧٩/٥٨٧ تاريخ ١٩٧٩/٧/١١^(٤).

وقد ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن التسبب يُعتبر ضماناً إحتياطية للمواجهة، بمعنى أن القرارات التي يلزم فيها المواجهة يجب أن لا تلزم الإدارة بتسببها وإلا كان هذا الإلتزام غير ذي جدوى، ذلك أنه إذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من إبداء

(١) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول-مرجع سابق ص ٤٢٤.

(٢) CE 6 mars 1992, SARL « Sté despectacle de la Place Blanche », Rec. CE, p. 105 : CE29 mars 1996, Cornilleau, Rec. CE, p. 105

(٣) CE 21 juin 1996, Cne de Buchèresc/ Collery, Rec. CE, p. 235; CE, ass., 8 mars 1985, Alvaro Garcia Henriquez, Rec. CE p. 70 ; CE, sect., 19 avr.1991, Préfet de police de Paris c/ Demir, Rec. CE, p. 149,AJDA 1991.641, concl. Leroy, D. 1991.406, note Prétot ; CE13 nov. 1992, Grosjean, Rec. CE, p. 402 ; 3 mars 1995, X...,D. 1995, IR 78 ; C.E 3 avr.2002, Sté Labo'life España, RFD adm. 2002.681 ;C.E. 12 juin 2002, Caisse de décès « Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine »,Dr. adm. 2003, no 3, note Cassia

(٤) C.E. 26 juin 1987, FANE, AJ 1987, 679, note Prétot.

ملاحظاتهم عليه فإنَّ إشتراط التسبب يكون غير ذي جدوى. إلا أنَّ غالبية الفقه الإداري الحديث يرى أنَّ التسبب يُعتبر ضماناً إضافية بجانب المواجهة، ذلك أنَّ العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلاً عن الإلتزام بالتسبب الشكلي. إذ أن المواجهة ستمكّن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار وتمكنهم من إبداء ملاحظاتهم عليه، إلا أنها لا تتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، أمّا التسبب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب ومعرفة مدى الترابط بينها وبين مضمون القرار^(١).

المبحث الثاني:

عناصر التسبب وموقعه في المنازعات الإدارية

تبرز آلية الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية من خلال تحديد أن هذه الرقابة هي رقابة على العناصر الخارجية للقرار الإداري، وتبيان شروط صحة التسبب، وتعيين أثر التسبب في اثبات مشروعية القرار الإداري ومدى قدرة القاضي في إلزام الإدارة بتبيان أسباب القرار أو في إحلال السبب الصحيح محل السبب المدلى به.

المطلب الأول:

عناصر التسبب

التسبب هو من العناصر الشكلية للقرار الإداري، ولهذا احتلَّ موقعاً ضمن العناصر الخارجية للقرار الإداري، وكانت الرقابة التي يمارسها القاضي على التسبب، هي رقابة خارجية على مشروعية القرار الإداري. وقد ذكرنا فيما سبق، أن تسبب القرارات الإدارية هو أحد الوسائل التي تهدف إلى تحسين

^(١) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ١٠٠.

العلاقة بين الإدارة والأفراد وتحقيق صالح الأفراد من خلال إطلاعهم على المبررات والأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قراراتها، كما يهدف من ناحية ثانية إلى تحقيق صالح الإدارة إذ يدفعها إلى التآني والتروي قبل اتخاذ قراراتها، مما يدفع عنها مغبة الوقوع في التسرع أو اتخاذ قرارات غير محسوبة يترتب عنها إشغال مسؤولية الإدارة. ولهذا كان لا بد لصحة التسبيب أن يراعي جملة شروط شكلية وموضوعية لضمان صحته ولتحقيق الفوائد المرجوة منه، فلا يكون مجرد شكلية خالية من أي مضمون أو هدف، ولا يثقل الإدارة بأعباء وشروط شكلية مبالغ فيها مما يهدد فاعلية النشاط الإداري. ولهذا يقتضي أن تتوافر في التسبيب جملة عناصر لكي يكون منتجاً ومحققاً الهدف المبتغى منه، فلا يكون إلا بالقدر الذي تحتمله طبيعة القرار أو تتسع له^(١). ولتوضيح المقصود، نتعرف في هذا المطلب على موقع التسبيب ضمن عناصر القرار الإداري (الفقرة الأولى)، وشكل التسبيب (الفقرة الثانية)، ومضمون التسبيب (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: موقع التسبيب ضمن عناصر القرار الإداري

يجمع الفقهاء على إدراج التسبيب ضمن شكليات القرار الإداري، وهو أمر منطقي لأن التسبيب بتعريفه هو ذكر السبب، سواءً أكان سبباً جيداً أو سيئاً، فالتسبيب هو المظهر لهذا السبب^(٢)، أي هو صياغة كتابية لأسباب القرار، وهذا ما يفرض أن يكون الخلل في التسبيب هو عيب في شكل القرار وليس في الإجراءات السابقة على اتخاذه.

والشكل هو المظهر الخارجي الذي يرتديه قرار الإدارة للإفصاح عن إرادتها، والأصل في القرار الإداري أنه يخضع لرسميات خاصة، على الأقل بالنسبة لأنواع محددة منه كالمراسيم، أو يكون مقيداً برسميات أوجدتها القواعد الاجتهادية والعرفية والقانونية. وهذه الشكليات هي وسيلة لتبسيط إجراءات الإدارة ولحماية المواطنين من المحاباة أو التعسف، ولا نعني بالرسميات التعقيدات التي تضعها الإدارة لتسهّل تدخلها ولتعقّد الأمور أمام المواطنين. والشكلية هي من مسلمات كل نظام قانوني، فبدونها يصبح من المتعذر وضع أي قاعدة موضع التطبيق. إلا أنها ليست على درجة واحدة، فالقرار الإداري لا يخضع للشكليات إلا إذا تقررت بمبدأ عام أو نص قانوني أو تنظيمي^(٣). لذا كانت الشكليات التي يخضع لها القرار الإداري هي بطبيعتها متفاوتة القوة بحيث نقرأ عدم وحدانية الأثر

(١) المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٢/٧/١٩٥٨ المجموعة س ٣ ص ١٧١٥ ذكره عكاشة حمدي - مرجع سابق، الجزء الأول ص ٤٩١.

(٢) P. Delvolvé- L'acte administratif, Op. Cit. p 182 n° 428.

(٣) R. Chapus- Droit administratif général- tome I, Montchrestien 14e Ed. 2000, p495 no675.

الذي يترتب عن عدم مراعاة هذه الشكليات⁽¹⁾، التي انقسمت ما بين شكليات جوهرية يترتب على مخالفتها بطلان التصرف، وشكليات غير جوهرية تقبل التصحيح.

وأشار فقهاء، إلى أهمية الشكل والشكليات، فهي ليست مجرد إجراءات تتعلق بالشكل الخارجي للقرار وإنما هي ضمانات مقررة لصالح الأفراد والشأن العام والإدارة ذاتها وذلك في سبيل منع القرارات المتعجلة أو غير المدروسة كفاية⁽²⁾. أو هي من الضمانات المقررة بموجب القانون والأنظمة من أجل حسن سير المرافق العامة، كما تؤمّن بموجب هذه الشكليات حقوق الجماعات المحلية وحقوق الأفراد بمواجهة القرارات التي يتخذها الموظفون العموميون⁽³⁾.

ولما تبلورت عيوب القرار التي تسمح بإبطاله لتجاوز حد السلطة، كانت بقسم منها عيوب مرتبطة بالشكليات، كعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الإجراءات وعيوب الشكل. فالقرار الإداري الذي لا يراعي الشكليات يكون مشوباً بعيب شكلي، وينشأ هذا العيب عندما تتجاهل الإدارة في اتخاذها للقرار شكليات يوجبها القانون أو المبادئ العامة، أو عندما تطبقها بصورة ناقصة أو غير سليمة. فيكون القرار الإداري قد صدر مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهل الشكليات و الإجراءات التي قررها القانون، أما لأن الإدارة قد تركت هذه الأشكال تماماً و أما لأنها نفذتها بشكل مبتور أو ناقص، خاصة عندما تكون الغاية من هذه الشكليات ضمان حسن إصدار القرارات الإدارية فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع، إلا أن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال الإجراء أو كان هذا الإجراء جوهرياً بأن كان الإجراء في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها، فكل ما تقرره القوانين و اللوائح من أشكال و إجراءات تستهدف حماية الأفراد في مواجهة مظان خطأ الإدارة و تسرعها تعتبر أشكالا جوهرية يؤدي إغفالها أو مخالفتها كلياً أو جزئياً إلى وسم القرار الإداري بعدم المشروعية⁽⁴⁾.

لهذا فإن المبدأ أن كل مخالفة للقواعد الشكلية تؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري وتفتح حق المطالبة بإلغائه وإبطاله، ولكن هذا المبدأ ليس مطلقاً حيث عمل الإجتهد على التخفيف من حدة

⁽¹⁾J F Lachaume- Le formalisme- AJDA 1995 p133.

⁽²⁾E. Laferrière` Traité de la juridiction administrative, T 2 , Berger-Levrault et Cie libraires-éditeurs-2é éd. 1896 p250.

⁽³⁾G Jèze- Les principes généraux du droit administratif, Ed M Giard Paris 1926 P276.

⁽⁴⁾ محكمة التمييز الكويتية- قرار في القضية رقم ١٩٩٩/٥٩٣ إداري / ١ تاريخ ١١/٢٩/١٩٩٩، الشركة الدولية الكويتية للاستثمار/ الدولة الكويتية- وزير المالية - وزير التجارة و الصناعة- محافظ بنك الكويت المركزي- رئيس ديوان المحاسبة.

النتائج التي تترتب على عيب الشكل، وأوجد نوعين من المخالفات الشكلية: مخالفات لها تأثير على صحة القرار وهي المخالفات الجوهرية، ومخالفات ليس لها أي تأثير وهي المخالفات الثانوية. وينسجم هذا التقسيم للعيوب الشكلية مع المنطق السليم، ذلك أن إقدام القضاء الإداري على التشدد في تقرير البطلان على كل مخالفة شكلية، دون أن يكون لهذه المخالفة أي تأثير على الضمانات المقررة للأفراد أو الإنتقاص منها، يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري.

وبالواقع يعود للمشترع أن يحدد أهمية الإجراء الشكلي وما إذا كان جوهرياً أو غير جوهرية، وإذا ما سكت المشرع عن ذكر طبيعة الإجراء، فيتولى الاجتهاد هذه المهمة، فيبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب، والذي صدر القرار بالمخالفة له، لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على مشروعية القرار أم أن لها أهمية ثانوية ولا تؤثر بالتالي على هذه المشروعية. حيث يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن الدقيق بين الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية، عن طريق احترام قواعد الشكل، وعدم عرقلة النشاط الإداري وتكيله بالتمسك الشديد بالشكليات. ويتلخص معيار التمييز بين النوعين من الشكليات في اعتبار القواعد الشكلية التي تمثل ضمانات لحقوق الأفراد أشكالاً جوهرية يكون الجزاء على مخالفتها بطلان هذه القرارات⁽¹⁾، وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قضت بأن "الأصل المسلم به قضاءً هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تلتزم بالأوضاع الشكلية أو الإجراءات التي أوصى المشرع بإتباعها، إلا أنه لا يستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل والإجراءات يكون الجزاء عليها هو بطلان القرار المترتب عليها، وإنما يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية وهي التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط اللاجوهرية فترتب الأصل المسلم به على المخالفة الأولى بطلان القرار. بينما لا يترتب الأصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار"⁽²⁾.

ومن هنا يبرز التفاوت في أهمية هذه الشكليات بحسب ما إذا كانت الإدارة ملزمة بمراعاتها عند اتخاذ القرار، أم أنها شكليات غير ملزمة، بمعنى أن مسألة إغفالها تبقى دون أي تأثير على صحة القرار الإداري، وقد أطلق على الشكليات الملزمة تسمية الأصول الجوهرية (التوقيع، التوقيع المجاور)، وأطلق على الشكليات غير الملزمة تسمية الأصول غير الجوهرية (البناءات والتأشيريات،

(1) G. Vedel, Droit Administratif, T 1, PUF 12^e ed 1992 p. 535.

(2) الحكم الصادر بجلسة ١٩ من ديسمبر سنة ١٩٦٤، في القضية رقم ١٠٢٧ لسنة ١٧ القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، القاهرة رقم ٢٧، ص ٢٤٥- م.ش. قرار رقم ٥٠٠ تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٧٣، نعيم ميلان/ بلدية ظهر الصوان، م.إ. ١٩٧٤ ص ٤٨- م.ش. قرار رقم ٦٣٨ تاريخ ٧ كانون الأول ١٩٦١، جورج ومارون صفيير/ الدولة- وزارة الاقتصاد الوطني، م.إ. ١٩٦٢ ص ٣٥.

ذكر التاريخ)، وهناك فئة من الشكليات التي تكون تارة جوهرية وطوراً غير جوهرية وأبرزها تسبب القرار الإداري^(١).

فمثلاً يقول استاذنا الدكتور حسين عثمان : تجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وإلا كان معيباً يعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته^(٢)، ويقول د. فوزت فرحات أن الإدارة ليست ملزمة من حيث المبدأ بتعليل القرارات التي تتخذها، أي تبيان الأسباب التي دفعها لاتخاذ مثل هذه القرارات، وهذا ما يميز بشكل واضح القرار الإداري عن القرار القضائي الذي يجب أن يكون معللاً دائماً. من ناحية أخرى، تكون الإدارة مجبرة على تعليل قراراتها في حال أوجبه نص تشريعي أو تنظيمي. ويعتبر الاجتهاد أن تعليل القرار الإداري إذا أوجبه نص صريح يشكل صيغة جوهرية متعلقة بالضمانات المقررة للفرد أو للموظف في نطاق حق الدفاع المعطى له وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء^(٣). وبالرغم من الاختلاف في المعنى والمبنى بين قواعد الشكل، وقواعد الإجراءات (الأصول) إلا أن كثيراً من الفقه والاجتهاد ما يدمج بين المصطلحين ضمن بند واحد تماشياً مع النص التشريعي سواء في مصر الذي يجمع العيوب الإجرائية والشكلية ضمن عيب الشكل^(٤)، أو في لبنان الذي يُقصر التمييز بين معاملات جوهرية وغير جوهرية^(٥). ولهذا نقراً مثلاً في كتاب د. سليمان الطماوي مطلباً خاصاً حول الأوضاع المختلفة للشكليات في القرار الإداري، وقسم هذا المطلب إلى بنودٍ خصص الأول منها لشكل القرار في ذاته، والثاني تسبب القرارات، والثالث للإجراءات التمهيدية ..^(٦)، وفي هذا دلالة على دمج قواعد الإجراء ضمن فئة القواعد الشكلية. وفي كتاب القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة للمستشار حمدي عكاشة، حُصص فصلاً لعيب الشكل والإجراءات، وعرف عيب الشكل بأنه تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون^(٧). وفي لبنان اعتمد د. يوسف الخوري ذات المنهج، وجمع قواعد الشكل والأصول تحت تسمية "الأصول الإدارية غير القضائية" وأدرج التسبب ضمن هذه الأصول^(٨)، وكذلك لم نعثر في الاجتهاد اللبناني على أي دلالة حول موقعية

(١) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول -مرجع سبق ذكره ص ٤١١.

(٢) د. حسين عثمان- قانون القضاء الإداري - مرجع سابق ص ٤٩٦.

(٣) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول -مرجع سبق ذكره ص ٤١٥

(٤) المادة ١٠ ... ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

(٥) المادة ١٠٨: على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

٢- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.

(٦) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤٨ و ٢٦٠ و ٢٦٤.

(٧) حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق الكتاب الأول، ص ٤٨٣.

(٨) د. يوسف سعدالله الخوري- القانون الإداري العام الكتاب الأول مرجع سابق ص ٣٨٥.

التسبب بين عيوب القرار الإداري، حيث يستخدم الاجتهاد الجملة الآتية: "أن تعليل القرار الإداري، عندما يفرضه نص قانوني صريح يعتبر من الإجراءات الجوهرية ومنها الضمانات المقررة للموظف في إطار ممارسة حق الدفاع"^(١)، أو يستخدم: "وبما أن الرقابة على شرعية مرسوم .. هي رقابة كاملة Règles de Contrôle integral تشمل حق التثبت من احترام قواعد الاختصاص RÈgles de compétence والاصول الشكلية Règles de forme ومن صحة أسباب التعليل أن من الناحية الشكلية بادراج التعليل في متن المرسوم وان في الاساس..."^(٢).

أما في الاجتهاد المصري فالوضع أكثر صراحة، حيث يستقر هذا الاجتهاد على إدراج عيب التسبب ضمن العيوب الشكلية للقرار الإداري، فنقرأ مثلاً: "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة مستقر عل أنه يجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراءٍ شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سببٍ يبرره صدقاً وحقاً كركنٍ من أركان وجوده، ..، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذٍ يتعيّن عليها تسبب قرارها وإلا كان إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذٍ يتعيّن عليها تسبب قرارها وإلا كان إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذٍ يتعيّن عليها تسبب قرارها وإلا كان معيباً بعيبٍ شكلي"^(٣).

ويرجع هذا التداخل بين عيوب الشكل والإجراء إلى الفقيه الفرنسي (LAFERRIÈRE) الذي أدرج تحت عيب الشكل كل المخالفات الشكلية المفروضة بالنص والاجتهاد، بدون أي تمييز فيما إذا كانت هذه الشكليات متصلة بالشكل أم بالإجراءات^(٤). أما الفقه الحديث فيميز بين قواعد الشكل والإجراء، بحيث يعرف عيب الشكل بأنه كل الوسائل التي تسمح في إطار مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بإلغاء القرار الإداري لمخالفته القواعد المتعلقة بمظهره المادي. وبدخل في هذه الفئة القواعد المتعلقة بكتابة القرار وصياغته والبناءات، والتوقيع، والتسبب^(٥). وهو يتفق مع عيب الإجراءات في أن كلاً منهما من فئة العيوب الخارجية للقرار الإداري^(٦)، ويعرف عيب الإجراءات بأنه كل الوسائل التي تسمح في إطار مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة بإلغاء القرار الإداري لمخالفته القواعد المتعلقة

(١) م.ش. قرار رقم ٦٢٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٩، ميلاد رزق / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ١٠٤٤.
(٢) م.ش. قرار رقم ٦٨٩ تاريخ ١٩٦٥-٩٦ انطوان يوسف الخرابي/ وزارة الشؤون البلدية والقروية، م.ق.إ. ١٩٩٧- م ٢ ص ٦٨٤.

(٣) الطعن رقم ٣٢٢/٣٤٧١ ق جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩، ذكره عكاشة حمدي – مرجع سابق الجزء الثاني ص ٩٣٥.
(٤) E. Laferrière, Traité De La Juridiction Administrative”, Berger – Levraut, 2° éd. 1896, p 520.
(٥) R. hostiou , procedure et forme de l’acte administratif unilatéral en droit francais , Op. Cit. p 157.
(٦) P.-L. FRIER, vice de forme, Rép. cont. adm. Dalloz 2004 n° 105.

بتدابير إعداد القرار الإداري^(١). ولهذا استقر الفقه الفرنسي على التمييز بين الشكل والإجراء، واعتبار أن التسبيب هو من شكليات القرار المتصلة بالمشروعية الخارجية للقرار^(٢)، وفي كتابه القرار الإداري سمي (Delvolvé) الإجراءات بأنها تدابير تهيئة (élaboration) القرار، والشكل بأنها بيانات (présentation) القرار^(٣)، وأدرج ضمنها التسبيب.

الفقرة الثانية: شكل التسبيب

لما كان التسبيب هو ذكر السبب، فإن هذا الذكر للسبب يفترض به أن يكون مكتوباً ووارداً في ذات القرار محل التسبيب، فلا يكون التسبيب صحيحاً إلا أن يكون مباشراً ومعاصراً للقرار المسبب. ويقصد بالتسبيب المباشر للقرار هو "التسبيب الوارد في صلب القرار نفسه"، وتضمن ذكر الأسباب التي بُني عليها، وبعبارة أخرى أن يتضمن القرار في ذاته بيان الإعتبارات الواقعية والقانونية التي استندت إليها الإدارة عند إصدار القرار. وقد حرص المشرع الفرنسي على النص صراحة في المادة الثالثة في قانون ٥٨٧/٧٩ على أن: "التسبيب المفروض بهذا القانون يجب أن يكون مكتوباً، ويجب أن يشمل على الإعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يستند إليها القرار الإداري"^(٤) وبإشتراط التسبيب الكتابي المباشر، نتساءل مع بعض الفقه حول فكرة القرار الشفهي، وهل لا زال بالإمكان القبول بوجود قرار إداري شفهي، أو قانون أو حكم قضائي شفهي.. حيث يقول د. عصام إسماعيل: "... إن الشكلية هي عنصر جوهري في القرار الإداري، ذلك أن كل التصرفات المنفردة بما تتضمنه من ركن أساسي هو إظهار الإرادة، فإن هذا الإظهار لا يمكن أن يكون واضحاً إلا إذا كان رسمياً أو على الأقل صريحاً ومكتوباً. وما يعزز هذا التوجه هو أن القرار الإداري يخضع لموجب الشهر أي النشر والتبليغ، وهذا ما ينطبق على المعنى المقرر في فقه القانون المدني من أن التصرف المنفرد عندما يكون خاضعاً لموجب الإعلان، فإن هذا التصرف يكون مقيداً بالصيغة الرسمية المفروضة لصحته، أما إذا كان الشهر مقرراً كوسيلة إثبات فإن بالإمكان رؤية تصرفات

(١) P.-L. FRIER, vice de procédure, Rép. cont. adm. Dalloz 2004 n° 1.

(٢) G. Vedel, Droit Administratif, Op. Cit. T1 p 291 et T 2 p 308 ; Odent,R – Contentieux administratif –Édition 1980-1981 T IV p1826 et 1839; R. Chapus Droit administratif général tomeI – Op. Cit p1107 n° 1318.

(٣) P. Delvolvé- L'acte administratif, Op. Cit. p 145 et s.

(٤) Art 3 :La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la decision.

منفردة بدون اعتماد الصيغة الشكلية، و... أن النشر والتبليغ ليسا وسيلة إثبات القرار الإداري، وإنما يترتب عليهما حقوقاً وموجبات وهذا الأمر يمنع بنظرنا من وجود القرار الإداري الشفهي^(١).
وكما أن التسبب هو عنصر أساسي ومكتوب ومباشر في الأحكام القضائية، بحيث يبطل الحكم الذي لا يكون مسبباً في منته تسيباً كافياً^(٢)، فإن القرار الإداري الخاضع لموجب التسبب يقتضي أن يكون تسيبه مباشراً في متن القرار، وهذا ما يقطع كل صلة بين التسبب والقرار الشفهي. فبمجرد القول بوجود قرارات شفوية- لمن يقبل بفكرة القرار الشفهي- فهذه القرارات هي معفاة من موجب التسبب^(٣)، وبالمقابل فإن القرار الخاضع لموجب التسبب هو حكماً قرار مكتوب لا يمكن أن يبلغ شفهيّاً، حيث أبطل القضاء القرار الشفهي برفض تجديد بطاقة الإقامة لأجنبي لأن القانون يفرض تسيب هذه القرارات^(٤).

وإذا كان المبدأ أن التسبب يكون مكتوباً ومباشراً، فهل يتفق مع هذه الضوابط، أن يتمّ التسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى، أي هل يستطيع مصدر القرار أن يشير في قراره إلى وثيقة أخرى منفصلة متضمنة للأسباب التي بُني عليها هذا القرار؟ أجاب مجلس الدولة الفرنسي بأن التسبب عن طريق الإحالة لا يكون مقبولاً^(٥)، إلا أن يظهر واضحاً كفاية^(٦)، أو إذا كانت هناك مستوجبات مرتبطة بالسر الطبي، حيث اعتبر مجلس الدولة بأن قرار الحجر الطبي صحيحاً وإن لم يذكر أسباب الحجر طالما أنه أحال إلى تقرير طبي حول حالة المريض^(٧). بالعكس، اعتبر مجلس الدولة، أنه يتوجب أن يتضمن القرار التأديبي ذكراً للأخطاء التي تنسب إلى الموظف المعني، لكي يتمكن وبمجرد الاطلاع على القرار أن يعلم بأسباب الجزاء الذي وقع عليه، فإذا لم يتضمن القرار التأديبي في ذاته أي سبب اكتفاء بالإحالة إلى رأي إحدى الجهات الاستشارية فإنه يكون مستوجب الإبطال^(٨).

(١) د. عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية- الطبعة الأولى ٢٠٠٩ ص ١١٥ بند ٣٦.
(٢) وبما أنه ينبني على ما تقدم، اعتبر القرار المستأنف مخالفاً لأحكام القانون لجهة ما قضى به، ويقتضي بالتالي فسخه لهذه الجهة لعدم التعليل.

م.ش. قرار ٢٠٠٣/٢٦٠ - ٢٠٠٤ تاريخ ١٣/١/٢٠٠٤ النادي اللبناني للسيارات والسياحة / بلدية جونيه.

(٣) CE, 23 déc. 1994, Hôpital rural de Sainte-Maure-de-Touraine, req. n° 151631 ; CE, 26 juill.

1996, CHS Sainte-Marie-de Cayssiols : Dr. adm. 1996, comm. n° 545, obs. Esper .

(٤) TA Lyon, 19 févr. 1992, Mme Boukharta, req. n° 9101764.

(٥) CE 13 févr. 1987, Marot, Rec. CE p. 48 ; 27 avr. 1994, Moreau, Dr. adm. 1994, n° 381.

(٦) La motivation par référence n'est acceptée que si elle apparaît suffisamment éclairante (CE, 9 févr. 1979, Min. trav. c/ Verger-Pratoucy : Rec. CE, tables p. 598 ; C.E. 14 oct. 1996, Figuet : Rec. CE, tables p. 683).

(٧) CE, 9 nov. 2001, Deslandes; RFD adm. 2002, p. 178 ; CE, sect., 28 juill. 2000, M.E.A.; RFD adm. 2001, p. 1239, concl. Boissard ; Dr. adm. 2002, comm. 74, note S.B

(٨) CE, 6 mai 1949, Tromp : Rec. CE, p. 202. - 28 mai 1965, Dlle Riffaut : Rec. CE, p. 315 ; Rev. adm. 1965, p. 590, concl. Questiaux

وتكون الإحالة واضحة كفاية وتجعل التسبب بالإحالة مقبولاً، عند توافر ثلاثة شروط^(١):

- الشرط الأول أن تكون الوثيقة المحال إليها مسببة تسبباً كافياً.
- أن يعلن مصدر القرار أنه يتبنى الأسباب الواردة في هذه الوثيقة.
- أن يرفق نسخة عن هذه الوثيقة مع القرار نفسه.

وهكذا فإن التسبب يكون صحيحاً عندما يكون وريداً في متن القرار أو في وثيقة مرفقة سابقة، ضمن الشروط المذكورة^(٢)، إذ في حالات كثيرة لم يقر الاجتهاد بصحة التسبب السابق على صدور القرار^(٣). حيث ورد في اجتهاد لمحكمة القضاء الإداري المصرية أنه: "إذا تطلب القانون تسبب القرارات الصادرة بالترقية، فإن إحالة القرارات إلى القانون وإلى الملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية لا يعدُّ تسبباً، وإنما يقوم التسبب في هذا المجال بذكر الأسباب... وأن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه. أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبب"^(٤).

وكذلك فإن التسبب يجب أن يكون معاصراً للقرار لا لاحقاً له، أي يتوجب حصول التلازم الزمني بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه، فالتسبب المعاصر للقرار واجب سواء كان التسبب مباشراً أو بالإحالة^(٥). وعلة ذلك أن مشروعية القرار الإداري تقدر في وقت صدور هذا القرار وليس إلى وقت سابق أو لاحق سواء تعلق الأمر بالمشروعية الخارجية أو الداخلية^(٦). هذا عدا عن أن تخلف

^(١) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٢٦٠.

^(٢) CE, 9 nov. 1984, Comité dauphinois d'hygiène industrielle : Rec. CE, p. 355 ; RFD adm. 1985, p. 439, concl. Lasserre ; AJDA 1985, p. 287, chron. Hubac et Schoettl. - CAA Paris, 16 avr. 1998, Min. éco. fin. et ind. c/ M.C. : AJFP 1998, n° 5, p. 23, obs. P. B.

^(٣) CE, 19 déc. 1990, Kromwell : Rec. CE, tables p. 546 ; C.E. 26 mai 1993, CPAM Deux-Sèvres : Dr. adm. 1993, comm. n° 323 ; CE, 28 déc. 1992, Frédéric, req. n° 114758 : Juris-Data n° 1992-049691.

^(٤) محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥٨/١/٢٩ المجموعة س ١٢ و ١٣ ص ٧٤ ذكره عكاشة حمدي - مرجع سابق، الجزء الأول ص ٤٩٣.

^(٥) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٤٤.

^(٦) R. Chapus- Droit administratif général Op. Cit. Tome I- p 1123 n° 1335; J.J. Israël - La régularisation en droit administratif- LGDJ 1981 p141.

مجلس القضاة قرار رقم ٨١ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٩٦، الدولة- وزارة المالية/ نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ١ ص ١٠٣- مجلس القضاة قرار رقم ٢٩١ تاريخ ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦، نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان/ الدولة- وزارة المالية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٣٦٩- م.ش. قرار رقم ٩٨/١٩٢-٩٩ تاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٩٨، نبيه دمشقي/ الدولة وشركة حجر الجبل ش.م.م.، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ١ ص ١٨٣.

C.E. 30 juillet 2003, Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs [Gemtrot], AJDA 2003 p1813, chron. Donnât et Casas.

التسبب المعاصر للقرار الإداري يقدم فرصة أمام الإدارة لاصطناع أسباب أخرى للقرار تبتدعها الإدارة تمهيداً لقرار محتمل أو تبريراً لقرارٍ مفتعل^(١). لهذا وخارج الحالات الطارئة والقرارات الضمنية K فإن التسبب المرجأ أو المتأخر هو غير مشروع^(٢)، إذ يشكّل هذا النوع من التسبب بمثابة تصحيح بأثر رجعي للقرار المطعون فيه بسبب عدم كفاية التسبب^(٣).

الفقرة الثالثة: مضمون التسبب

يتعيّن بالتسبب أن يكون كافياً، أي يتضمّن بصورة واضحة وجلية الإعتبارات القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار، وكذلك المبررات التي تظهر الصلة بين هذه الاعتبارات والقرار المتخذ، بحيث يدركها المخاطب بالقرار بمجرد قراءته لها^(٤).

تتمثّل الإعتبارات القانونية بالنصوص التشريعية أو التنظيمية أو حتى المبادئ القانونية العامة، ويطلق عليها تسمية البناءات، وهي من شكليات القرار الإداري، وتعرّف بأنها تلك الإحالات الواردة في القرار الإداري إلى النصوص التي يتم بموجبها إنشاء هذا العمل، وينظر الاجتهاد إلى هذه البناءات على أنها بيانات اختيارية وحسب^(٥)، وبالتالي فإن عدم دقتها^(٦) أو حتى عدم الإتيان على ذكرها^(٧) لا يتركان أية آثار على المشروعية القانونية لهذا العمل الإداري المنفرد الطرف^(٨). فعدم الإشارة في المرسوم المطعون فيه إلى قرار مجلس الوزراء لا يشكّل مخالفة قانونية من شأنها أن تعيب المرسوم المطعون فيه^(٩). ويكون لهذه البناءات الأثر المحدود أو مجرد القيمة الإرشادية، فالقاضي ليس مقيداً بهذه البيانات ومؤدى ذلك أنه في حالة عدم وجود الإشارات فإن القاضي يستطيع أن يبحث عما إذا كانت هناك مخالفة تشوب أحد عناصر القرار من عدمه، وما إذا كانت هذه البناءات هي العناصر القانونية التي يُبنى عليها القرار الإداري.

(١) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٢٢٩.

(٢) CE, 30 juin 1982, Malley : Rec. CE, tables p. 504 ; Dr. adm. 1982, comm. n° 282. - CAA Paris, 21 avr. 1994, SCI Hoche, req. n° 93PA00163.

(٣) CE, 5 mai 1986, Min. aff. soc. c/ Leblanc et Tissier : Rec. CE, p. 128 ; Dr. adm. 1986, comm. n° 322 ; AJDA 1986, p. 390, obs. Richer ; Rev. adm. 1986, p. 463, note Pacteau ; C.E. 20 mars 1987, Mme Nardin c/ Mille Vagnoux : Dr. adm. 1987, comm. n° 267.

(٤) CE, 17 nov. 1982, Kairenga : Rec. CE, p. 385.

(٥) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول -مرجع سبق ذكره ص ٤١٣.

(٦) C.E. 5 novembre 1948, dame Naudou, Rec. P 524.

(٧) C.E. 5 novembre 1984, Tollari, DA, N°497.

(٨) C.E. 14 juin 1968, Constantin, A.J.D.A.1969 p31; C.E. 5 novembre 1984, Tollari, DA, N°497; C.E. 5 Juin 1991, Association des magistrats de la cour des comptes, Rec. P671; C.E. 31 mars 1995, Commun de saint-Bon-Tarentaise, Rec. P144.

(٩) م.ش قرار رقم ١١٣، تاريخ ١٩٨٧/٦/٢٩، الأمير محمد أرسلان/الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٩ ص ١٩٣.

ولكن الأمر يختلف عندما تكون الإدارة ملزمة بتسبيب قرارها، فهي هذه الحالة، تكون الإشارة إلى النصوص، أو بناءات النص، من الأمور الملزمة، وهنا لا يُفترض بالتسبيب أن يتضمّن ذكر النص كاملاً، بل يكفي مجرد الإشارة إلى النصوص المطبقة، أو الإشارة عند الضرورة للمبدأ الذي تقرره هذه النصوص، وهي تخضع للنظام القانوني للتسبيب، وتعدّ جزءاً لا يتجزأ من التسبيب في الحالة التي تساهم فيها في التسبيب أي كانت ذات صلة بموضوع القرار، أما إذا كانت الإشارة مجرد إضافة لا لزوم لها فإنها لا تكون عنصراً في التسبيب الوجوبي⁽¹⁾.

أما الاعتبارات المتعلقة بالواقع، فهي التي يتحدد بها المركز القانوني للمخاطبين بالقرار، ووضعت في الاعتبار عند إصدار القرار. ولهذا فإن القرار الذي لا يتضمن ذكراً للعناصر الواقعية لا يكون مسبباً، سواءً أكانت هذه الوقائع منسوبة للمعني بالقرار أو لغيره إذ أنها جميعاً تساهم في تحديد مركزه القانوني. فاعتبر غير مسبب قرار فسخ عقد موظف لمصلحة المرفق بدون أن يوضّح بصورة جلية ما هي هذه الاعتبارات⁽²⁾، قرار رفض التسجيل في نقابة مهنية لأن أهلية طالب التسجيل غير واضحة⁽³⁾، ترحيل أجنبي بموجب قرار مطبوع سلفاً (نموذج) ويتضمن فقط ذكر النص القانوني المتعلق بالترحيل⁽⁴⁾، قرار البلدي بالحجر على مريض نفسي بالاستناد إلى شهادة طبية تبين أنها لا تتضمن أي توصيف لحالة المحتجز المرضية⁽⁵⁾.

ولا يقتصر التسبيب على مجرد ذكر العناصر الواقعية والقانونية، بل لا بد أن يظهر فيه أن العناصر الواقعية تدخل في مندرجات النص القانوني، وتبرر تبعاً لذلك اتخاذ القرار. ولا يتطلب التسبيب أن تبدي الإدارة مطالعة منطقية مسهبة، بخاصة عندما تكون متمتعة بسلطة إستثنائية، بل المطلوب أن يتمّ التسبيب بالقدر الذي يسمح للمعنيين بالقرار بمعرفة أسباب اصدار هذا القرار، فمثلاً في قرارات إبعاد الأجانب يجب تحديد الأفعال المنسوبة إلى الأجنبي وبيان كيف أن هذه الأفعال تهدد النظام العام مما يدل على ضرورة صدور قرار بإبعاده⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ محمد عبد اللطيف, تسبيب القرارات الادارية, مرجع سابق ص ١٥٢.

⁽²⁾ TA Lyon, 5 déc. 1980, Perchoux c/ ANPE : Rec. CE, p. 574.

⁽³⁾ TA Nantes, 17 juill. 1980, Huet : Rec. CE, p. 574.

⁽⁴⁾ CE, sect., 24 juill. 1981, Beslari : Rec. CE, p. 322 ; AJDA 1981, p. 473, chron. Tiberghien et Lasserre.

⁽⁵⁾ CE, 19 oct. 1989, Francisco : Rec. CE, tables p. 446..

⁽⁶⁾ محمد عبد اللطيف, تسبيب القرارات الادارية, مرجع سابق ص ١٥٧.

فالتسبب يبين العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد، وعلى ذلك يجب أن يتضمن الإشارة إلى الظروف والملايسات التي أحاطت بمرکز ذی الشأن عند إصدار القرار ، بحيث يعكس التسبب أسباب القرار كاملة وبصورة واضحة لايشوبها أى قصور، وأن ترد أسباب القرار فى عبارات واضحة غير مسهبة محددة غير مجملة، وأن تحرص على الابتعاد عن صياغة التسبب بصورة مجملة ، وتتجه نحو التدقيق الموضح لأسانيد ومبررات القرار ، والذى يعكس صورة كاملة للأحداث التى تعاصرت وتزامنت مع لحظة اتخاذ القرار ولا يفهم من ذلك أننا نقصد كون التسبب مسهباً أو طويلاً، غاية الأمر هو أن يكون التسبب واضحاً غير مبهم وغير نمطى، وذلك بالكشف عن الا اعتبارات المحددة والخاصة بالحالة المعروضة والتي من أجلها رأى مصدر القرار أن يتدخل فالتسبب يجب أن يكون جدياً، وليس مجرد عبارات مبهمه أو مجتزأة أو نمطية^(١)، وعدّ تسبباً كافياً أن يتضمن القرار عبارة: "أخل بواجباته المسلكية وابدأ تمردا نحو رئيسه المباشر"، و أن هذه العبارة كافية فى القرار الإداري لتعليل له على ان يكون هذا التعليل مسندا الى أساس صحيح يظهر من الملف الذى اقترن بالقرار^(٢). كما اعتبر كافياً قرار ترحيل أجنبي بالإشارة فى بناءاته أن الأجنبي ارتكب عدم جريمة قتل قصدي^(٣)، وبالعكس أبطل قرار رفض جمع الشمل العائلي لعدم كفاية التسبب^(٤).

وفى الاجتهاد المصري، فالتسبب حسبما استهدفه القانون يجب أن يكون كافياً منتجاً فى فهم الواقع، حتى يتبين كل طالب مركزه فيتدراك ما فاتته إن كان إلى ذلك سبيل.. ومن ثمّ إذا كانت اللجنة قد اقتضت فى تسبب قرارها على القول بأنها ترفض طلب المدعي لعدم استيفائه الشروط المنصوص عليها فى المادة...، فإن هذا التسبب يشوبه القصور المخل..^(٥). وأنه كلما ألزم المشترع صراحة فى القوانين واللوائح جهة الإدارة بتسبب قراراتها وجب ذكر هذه الأسباب التى بني عليها القرار واضحة جلية حتى إذا وجدها صاحب الشأن مقنعةً تقبلها وإلا كان له أن يمارس حقه

^(١)CE, 13 févr. 1970, Min. équip. log. c/ Sté Neuilly-Aucelle : Rec. CE, p. 114; CE, 19 nov. 1948, Nectoux : Rec. CE, p. 593. – 1er juill. 1974, Cne Piscop : Rec. CE, p. 385.

^(٢)م.ش. قرار رقم ٣١٦ تاريخ ٣٠-٥-١٩٧٣ عزت سليم حرب/ مديرية الجمارك اللبنانية (المجلس الاعلى للجمارك) الدولة اللبنانية – م.١٩٧٣ ص ١٧٣.

^(٣)CE Sect. 11 juin 1982, Ministre de l'Intérieur c/ Rezzouk, Lebon 226 ; CE 8 juill. 1991, Ministre de l'Intérieur c/ Faker, Lebon 275.

^(٤)TA Rennes 15 mars 2007 AJDA 2007 p 1494.

^(٥) محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٥٥/٢/٦ المجموعة س ٩ ص ٢٨٠، ذكره عكاشة حمدي – مرجع سابق الجزء الأول ص ٤٩٠.

في التقاضي^(١). وإذا اشترط القانون أن يكون التسبب كافياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار وفي إنزال حكم القانون على مقتضى هذه النتيجة^(٢).

المطلب الثاني:

دور التسبب في مسار المراجعات القضائية

تفرض قواعد المشروعية ودولة القانون وحفظ حق التقاضي والتنظيم من كل عمل إداري، أن يكون كل قرار يصدر عن جهة إدارية قابلاً للطعن أمام جهة قضائية، أو على الأقل للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي يسببها. وبالفعل وردت الإشارة في القوانين المنظمة للقضاء الإداري، إلى قابلية القرار الإداري للطعن أمام هذه الجهة القضائية. فورد في المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر". فالقرار الإداري القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة هو القرار النهائي النافذ الصادر عن السلطة الإدارية والذي من شأنه أن يلحق ضرراً مباشراً في مستدعي المراجعة^(٣). أي الذي يكون قابلاً بحد ذاته لإنتاج مفاعيل قانونية وإلحاق الضرر^(٤). فلا تقدم الدعوى أمام مجلس شورى الدولة إلا بشكل مراجعة ضد قرار إداري صريح أو ضمني بعد طلب استصداره^(٥). فسواءً أكانت الدعوى داخلية في نطاق قضاء الإبطال أم في نطاق القضاء الشامل، يجب أن تقدم دائماً ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة^(٦). وعدم وجود أي قرار إداري ليكون موضوعاً للطعن يجعل المراجعة مردودة شكلاً^(٧). واستناداً إلى ما أوردناه، فإن القضاء الإداري

(١) محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ٣٤/١٥١٣ ق جلسة ١٩٩٦/٦/٢٧، ذكره عكاشة حمدي - مرجع سابق الجزء الأول ص ٤٩٦، وبذات المعنى المرجع ذاته الجزء الثاني ص ٩٢٤.

(٢) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٦/١٧٣٦ ق تاريخ ١٩٥٤/٢/١٧ المجموعة س ٨ ص ٧٢٦، ذكره عكاشة حمدي - مرجع سابق الجزء الثاني ص ٩٢٠.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥٤٤ تاريخ ١٨ أيار ١٩٩٩، شركة خط الأنابيب عبر البلاد العربية/ الدولة - وزارة العمل، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد ١٤ م ٢ ص ٥٧٢.

(٤) مجلس القضايا قرار رقم ٢٥ تاريخ ١٠ تشرين الأول ١٩٩٦، ابراهيم وميشال غصوب/ الدولة - وزارة الأشغال العامة وبلدية بكفيا المحدثه، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ١ ص ٢٩.

(٥) م.ش. قرار رقم ٣٧٩، تاريخ ٦٠/١٢/٢١، طوعي بشتاني/بلدية طرابلس، م.إ. ١٩٦١ ص ٣٧ - م.ش. قرار رقم ١٠١٠ تاريخ ١٨ حزيران ١٩٦٣، رينه حداد/بلدية الجديدة - البوشرية السد وانيس هارون، م.إ. ١٩٦٣ ص ٢١٦.

(٦) م.ش. قرار رقم ٩٥٣ تاريخ ٢٣ أيار ١٩٦٧، ابراهيم أصفهاني/الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ١٦٣ - م.ش. قرار رقم ٣١ تاريخ ٢٦ شباط ٢٠٠١، المحامي جورج كساب/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ١ ص ٤٦٣.

(٧) م.ش. قرار رقم ٥٨ تاريخ ٩ آذار ١٩٥٩، خاتوم حداد/الدولة، م.إ. ١٩٥٩ ص ٧٢ - م.ش. قرار رقم ١٤٩ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٦٢، ألفرد صوما/الدولة، م.إ. ١٩٦٢ ص ١٠٥.

لا يتحرك - مبدئياً - إلا عند الطعن بقرار إداري. فارتبط عمل القضاء الإداري بوجود قرار إداري^(١). ولا زالت كلمات Lafferrière سارية حتى اليوم، ويردها الفقهاء بالقول أن الشرط الأول لقبول دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة، هو أن يكون القرار المطعون فيه هو قرار إداري صادر عن سلطة إدارية^(٢). فكانت دعوى الإبطال لتجاوز حد السلطة هي دعوى ضد قرار^(٣). وتبنت أنظمة القضاء الإداري الفرنسي المتعاقبة، منذ المادة ٩ من قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢ والتي أعادت تأكيدها المادة ٣٢ من الأمر التشريعي تاريخ ٣١ تموز ١٩٤٥، وحتى مدونة القضاء الإداري^(٤)، لمبدأ أن المراجعة أمام القضاء الإداري سواءً لجهة الإبطال أو التعويض يجب أن تكون المراجعة موجهة ضد قرار إداري، إذ لا غنى عن وجود هذا القرار المسبق في إطار التنازع القضائي، فحيث لا قرار لا دعوى^(٥).

وإذ أدركنا أهمية القرار في المراجعات القضائية، وأنه محور هذه المراجعات، أصبح سهلاً أن نعرف أهمية التسبب، أي ذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي يستند إليها القرار مما يسهل مهمة القاضي عند تحريه عن مشروعية هذا القرار.

ولتبيان هذه الأهمية للتسبب في مجال المراجعات القضائية، نتعرف على دور التسبب في الإثبات (الفقرة الأولى)، والزام القاضي للإدارة بتبيان أسباب قرارها (الفقرة الثانية)، وحالة عدم الاعتداد بالتسبب المدلى به وإحلال السبب الصحيح محل السبب المبيّن في القرار (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: دور التسبب في الإثبات

الإثبات هو تأكيد الحقيقة بالبرهان والدليل، وهو إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة مادية أو عمل قانوني يتخذها أحد الخصوم كسندٍ لطلبه أو أوجه دفاعه^(٦). وللاثبات أمام القضاء الإداري أهمية خاصة بسبب الطابع الاستقصائي لأصول المحاكمات الإدارية،

C.E. 24 septembre 1990, Épx Jenouvier, req. n° 86591; C.E. 18 janvier 1991, Mme Balloul, req. n° 95280; C.E. 13 novembre 1991, Lartigaut, req. n° 69422.

(١) د. عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري- مرجع سابق ص ٣٥٩ بند ١٧١.

(٢) E. Lafferrière- Traité de la juridiction administrative, T 2 , Op. Cit p420.

(٣) R. Chapus, - Droit du contentieux administratif – Montchrestien 10e Ed. 2002.p197 no244.

(4)Article R421-1:" Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

(5) R. Chapus- Droit du contentieux administratif - Op. Cit p483 n°629 ; B. Pacteau, Contentieux administratif, PUF, 2005 7e éd., n° 141 p169.

(٦) د. حلمي الحجار- الوسيط في قانون أصول المحاكمات المدنية- الجزء الأول- بدون ناشر- بيروت الطبعة الرابعة ١٩٩٨ ص ١٠٥ بند ١١٠.

ودور القاضي في استقصاء الأدلة وتجميعها والمفاضلة بينها والتحري عن كل جوانب القضية بحثاً عن الحقيقة المكونة لقناعته الذاتية^(١). والأصل في تنظيم عبء الإثبات أمام القضاء الإداري أنه يقع على عاتق الطرفين الفرد والإدارة، ومع الاعتراف بالدور الإيجابي الكبير الذي يقوم به القاضي الإداري^(٢)، والذي يزيد من أهميته وفاعليته كون أدلة الإثبات والملف الإداري في حوزة وسيطرة الإدارة المستدعي ضدها، التي يفترض أنها الطرف غير المكلف بعبء الإثبات، ومن هنا ينشط الدور الإيجابي للقاضي الإداري نحو السعي لتقصي الحقيقة، والزام الإدارة بتقديم البيانات والأدلة أو المستندات التي يحتاجها التحقيق، حيث تقف عند حد الموازنة والترجيح بين ما يقدم له من أدلة وعناصر وما يودع في الملف من أوراق والربط بين وقائع هو استخلاص الحقائق، مع تيسير دور الطرفين في الدعوى والأمر بما يلزم من إجراءات الإثبات. والقاضي الإداري وهو يمارس دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية لا يخرج عن مبدأ الحياد الملتزم به، فهو لا يحل محل أحد من الطرفين في الدعوى الإدارية ولا ينعاز لأى منهما ولا يتحمل بأدنى جزء من عبء الإثبات، يؤيد ذلك أن القاضي الإداري يتقيد بطلبات الطرفين وأسباب الطعن ما لم تكن متصلة هناك أسباب متصلة بالنظام العام فيثيرها عفواً^(٣)، وإلا خرج عن حدودها وقضى بما لم يطلبه أى من الطرفين^(٤)، وعلى ذلك فإن تدخل القاضي لا يأتي إلا إذا كانت الادعاءات على درجة كبيرة من الجدية والاحتمال الذي يثير الشك في صحتها ومؤيدة بالأدلة المقنعة، هذه الادعاءات هي التي تعطي المساحة للقاضي لكي يمارس دوره الإيجابي في تحريك عبء الإثبات ونقله من عاتق المستدعي إلى عاتق الإدارة^(٥).

فالإدارة ليست طرفاً عادياً في المنازعة القضائية، فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهي تحتكر حيازة الملف والمستندات الإدارية اللازمة للفصل في المراجعة، وهي تملك امتياز التنفيذ المباشر، وهي تملك قرينة الصحة المفترضة لتصرفاتها لكونها أمينة على المصلحة العامة^(٦). ولهذا ليس من المنطقي أن تقف على قدم المساواة لناحية الإثبات مع الطرف الآخر الأضعف بل والعديم الحيلة في حالات كثيرة. ولهذا فالقاضي عند اقراره مبدأ مراقبة صحة مادية الوقائع تصدى للوسائل

(١) جوزف رزق الله - النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- أطروحة دكتوراه مقدمة إلى الجماعة اللبنانية في العام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ص ٨١.
(٢) م.ش. قرار رقم ٣٧٩ تاريخ ٨-٣-٢٠٠١ ريموند رزق أرملة الرائد بيار غاوي/الدولة م.ق.ل. ٢٠٠٤ م. ٢ ص ٥٤٤.

(٣) جوزف رزق الله - النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- مرجع سابق ص ١٤.

(٤) René Chapus - Droit du contentieux administratif ,Op. Cit. p857 n°1058.

(٥) جوزف رزق الله - النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- مرجع سابق ص ٢١٦ وما بعدها.

(٦) د. عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري- مرجع سابق ص ١٦٣ بند ٦٠.

وبالتخصيص للإثبات، واعتبر ان الإثبات ينجم عن المستندات المضمومة الى الملف ويمكن نقله من عاتق المستدعي الى عاتق ادارة، وأن يفرض على الادارة المختصة ابراز جميع المستندات التي من شأنها ان تثبت قناعته، أو يلزمها اثبات حقيقة الوقعات التي استندت اليها أو على الاقل تقديم بدء اثبات أو ان مستندات الملف تؤيد صحة الوقعات^(١)، لأن الادارة تملك وحدها الملف الاداري الذي توجد فيه جميع العناصر التي من شأنها ان تثبت او تخالف مزاعمها^(٢).

فالإدارة إذ تحوز الأوراق الإدارية وهي الدليل الغالب في الإثبات وتتولى حفظها بمعرفتها بعيداً عن متناول أيدي الأفراد، في حين أنها قد تمس مراكزهم وأوضاعهم القانونية بل وقد تتعلق بحقوقهم ومصالحهم الشخصية ، فإن الإدارة على هذا الوجه تكون مزودة تلقائياً وسلفاً بأدلة الإثبات، في الوقت الذي يقف فيه الغير أمامها مجرداً من هذه الأوراق الإدارية وقد لا يعلم بصفة قاطعة أو واضحة ما سطر فيها من بيانات وتأشيرات ، وما إذا كانت في صالحه أو على العكس من ذلك ، أو ما انتهى إليه مصيرها إذ الفرد بحكم طبيعة الأمور أعزل من أدلة الإثبات بصفة عام ، ومؤدى ذلك أن تقف الإدارة في وضع أفضل من حيث القوة والاستعداد بعكس الفرد الذي يقدم ادعاءاته في حين تخلو يديه من الأوراق وهي الدليل الرئيسي في الإثبات نظراً للصبغة الكتابية للمرافعات الإدارية^(٣)، فيسعى القاضي نحو تحقق التوازن المنشود والعاقل بين الفرد والإدارة، عبر التيسير من العبء الواقع على عاتق الفرد في مجال الإثبات، ونقله إلى عاتق الإدارة، والسبب أن موقف الإدارة كما أسفنا ليس مساوياً في مجال الإثبات لموقف الفرد المتضرر، ونظراً لأن الإدارة تعتبر خصماً شريفاً لا يحق له التصل من الواقع والالتجاء إلى التعنت واتخاذ الموقف السلبي المجرد^(٤). وعلى ذلك فإن طبيعة سير العمل الإداري وظروفه مع ما قد يؤدي إليه من الإخلال الواضح بالتوازن العادل المفترض وجوده بين طرفي الدعوى ، وهنا يبرز دور القاضي الإداري في توجيه الإجراءات في الدعوى الإدارية ، وعلى الأخص في عبء الإثبات وطرقه على وجهه يرمى جانب الفرد الضعيف ويساعده على الوصول إلى حقه في مواجهة الإدارة القوية الحائزة لمستندات الإثبات، حيث تصبح هذه الأحكام المتصلة بنظرية الإثبات ملائمة وظروف الدعوى الإدارية وكفالة التوازن بين

(١) م.ش. قرار رقم ٩٧٣ تاريخ ٤-٧-٩٦ جورج الياس دواليبي/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٧٦٣.

(٢) م.ش. قرار رقم ٨٠ تاريخ ٨٦/٤/٧، حاطوم/ الدولة، م.ق.إ. العدد ٣، ص ١٠٤-١٧٥- م.ش. قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٩٥/١٢/٧ فخر عقل النداف/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ١٩٩.

(٣) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٥٢١.

(٤) جوزف رزق الله - النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- مرجع سابق ص ٢١٧.

طرفيها، فتحقيق التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية يجعل من واجبات القاضى الإدارى استيفاء الدعوى الإدارية وعلى الإدارة الاستجابة إلى طلباته فى هذا الشأن ضمانا لحقوق الدفاع بحيث يقدر القاضي موقف الإدارة ومدى استجابتها للتكليف الموجه إليها بشأن تقديم المستندات ، وقد يستخلص من ذلك قرينة تنتج أثرها لصالح الفرد فى مجال عبء الإثبات⁽¹⁾. كذلك لا يألف مع طابع امتيازات السلطة العامة التي تحوزها الإدارة مع ما يرافقها من قدرة على إصدار قرارات نافذة مباشرة بدون حاجة للجوء إلى القضاء ، تمس بحقوق الأفراد بدون رضاهم أو موافقتهم المسبقة، ثم بعد ذلك يُطلب من الأفراد المتضررين أن يتحملوا كامل عبء الإثبات.

ولهذا توجه القاضي الإداري نحو توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية دون التقيد بقاعدة معروفة سلفاً، مع الإبقاء على الأصل العام بأن البيئة على من ادعى⁽²⁾. حيث يفرق بين عبء الادعاء الذي يقع في جميع الأحوال على عاتق المستدعي، وبين عبء الإثبات الذي يتولى القاضي بمقتضى دوره الإيجابي توزيعه بين الطرفين في ضوء طبيعة القرار الإداري المطعون فيه، ومدى ممارسة الإدارة بشأنه لسلطة تقديرية ومدى مبادرتها إلى التصرف فى موضوع المنازعة، وعلى هذا الأساس يكون من الأنسب القول بتوزيع عبء الإثبات بين الطرفين بمعرفة القاضي أكثر من القول بوجود عبء الإثبات محدد سلفاً من البداية، إذ لا يمكن القول بوجود أصل عام يلقي بعبء الإثبات على عاتق المستدعي أمام القضاء الإدارى، وذلك استناداً إلى ما ذكرناه أعلاه من أن الإدارة مزودة بامتيازات السلطة العامة وتحوز بحكم وظيفتها المستندات والأوراق الإدارية وهي الدليل الرئيسي للإثبات فى الدعوى الإدارية ، وبذلك تتمتع بمركز أفضل من حيث الإثبات وهو مركز المدعى عليه الذى لا يتحمل بعبء الإثبات طبقاً للأصل العام فى حين أنها تحوز تحت يدها الدليل الرئيسي الذى لا يستطيع المدعى عادة الوصول إليه وتقديمه ، الأمر الذى يبرز عدم التوازن بين الطرفين، فيتدخل القاضي ويقوم بدور إيجابي فى توزيع عبء الإثبات بين الطرفين حسب الظروف الموضوعية فى القضية⁽³⁾، وذلك من أجل إيجاد التوازن بين طرفي المراجعة الفضائية وتقليل التأثير الناتج عن الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة.

ويعدُّ تسبب القرار الإداري أحد وسائل التوازن فى مجال الإثبات عبر نقل عبء الإثبات من عاتق المستدعي إلى عاتق الإدارة، ويحقق فوائد كثيرة للفرد المخاطب بالقرار الإدارى، فهو يجعله يقف

⁽¹⁾J-M Auby & R Drago - Traité de contentieux administratif, Op. Cit T III p232 n° 1308.

⁽²⁾Bernard Pacteau, Preuve, Rép. cont. adm. Dalloz, Juin 2003 n° 19 p 5.

⁽³⁾ جوزف رزق الله – النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري- مرجع سابق ص ٢٥١.

على حقيقة موقفه، ويدرك ملابسات القرار والظروف التي صدر فيها، كل هذا يجعل موقف الفرد المستدعي حينما يقدم على المنازعة في القرار في وضع أفضل من وضعه في غياب التسبب، فيساعده التسبب على تنظيم وترتيب دفاعه، وذلك من خلال ما ينقله التسبب له من معلومات تقدمها له الإدارة وتضعها تحت علمه⁽¹⁾. كذلك فهو وسيلة إثبات أمام القاضي الإداري، حيث يشترط فيه الكتابة بما يتضمنه من الظروف الواقعية والأسانيد القانونية التي يؤسس عليها القرار⁽²⁾، لذا فإن التسبب قد يلعب دوراً مهماً في سبيل تحقيق التوازن المنشود بين طرفي المراجعة القضائية، إذ يؤثر بطريقة واضحة وملموسة على عملية توزيع عبء الإثبات أمام القضاء.

الفقرة الثانية: عيب عدم التسبب لا يتعلّق بالنظام العام

تصنّف قواعد النظام العام ضمن القواعد القانونية الآمرة والملزمة، لكن لم يصل الفقه إلى وضع تعريف لها، حتى قيل بأن النظام العام يستمدُّ عظمته من ذلك الغموض الذي يحيط به، ومن مظاهر سموه أنه ظلّ متعالياً عن كل الجهود التي بذلها الفقهاء لتعريفه، ولهذا ترك الفقه والمشرع للقضاء هذه المهمة، إذ بوسعه أن يفيسر القانون لتقدير ما إذا كانت القاعدة متعلقة بالنظام العام ولا يجوز مخالفتها⁽³⁾.

وفي إطار التنازع القضائي، تعدُّ وسيلة الطعن متصلة بالنظام العام، عندما تكون لهذه القاعدة أهمية خاصة تبرر أن يتدخّل القاضي تلقائياً لتطبيقها، بحيث يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون كل حكم قضائي يصدر دون مراعاة هذه القواعد المتصلة بالنظام العام⁽⁴⁾، ومن الفقه من عرفها من خلال نتائجها، فقال بأن قواعد النظام العام هي كل وسيلة يعود للقاضي أن يثيرها تلقائياً أو يمكن الإدلاء بها في أي مرحلة من مراحل المحاكمة حتى ولو لم يدلّ بها في الاستدعاء القضائي أو المراجعة الإدارية⁽⁵⁾. فخلافاً للأصول التي تفرض الإدلاء بالأسباب القانونية للمراجعة ضمن مدة الطعن

⁽¹⁾Alain Plantey , La preuve devant le juge administratif , Economica 2003 p 113.

⁽²⁾CE, sect., 5 déc. 1975, Murawa, Rec. CE, p. 634; CE 25 oct. 2000, Mme Cucicea-Lamblot, Rec. CE, AJDA 2001.284, concl. Maugué, Petitesaffiches, 23 oct. 2001, note Courni .

⁽³⁾د. عبد الرزاق السنهوري، المدخل للعلوم القانونية، بدون ناشر وبدون سنة نشر ص 95.

⁽⁴⁾ Un moyen d'ordre public est un moyen relative á une question d'importance tel que le juge méconnaîtrait lui- meme la règle de droit qu'il a mission de faire respecter si la decision juridictionnelle rendue n'en tenait pas compte.

R. Odent- Contentieux Administratif, Op. Cit. P 1205

⁽⁵⁾Auby et Drago ,Traité de contentieux administratif, Op.Cit T2 p.182 n°716.

القانونية، فإن بالإمكان الإدلاء بالعيوب المتعلقة بالانتظام العام خارج أي مهلة^(١)، كما تمنع هذه الأسباب على القاضي أن يفصل في القضية التي بين يديه ما لم يبت في صحة جميع الطعون المتصلة بالنظام العام^(٢).

ومن مراجعة الأحكام القضائية اللبنانية، نجد وفرة اجتهادية في تبيان متى يكون العيب الذي يشوب

القرار الإداري يتصل بالنظام العام، ومتى لا يكون له هذا التوصيف، فمثلاً لم يعتبر النظام العام،

عدم ربط النزاع في مراجعات القضاء الشامل يؤدي إلى ردّ المراجعة شكلاً لأنه يؤلف عيباً في أصول

المحاكمات الإدارية، إلا أن هذه القاعدة لا تتعلق بالنظام العام بل وضعت لمصلحة الإدارة التي

باستطاعتها أن تتخلى عنها وتدلي بجوابها على مزاعم المستدعي في الأساس دون إثارة مسألة عدم

ربط النزاع^(٣)،

واعتربت من النظام العام: قواعد الاختصاص: حيث يعتبر العمل الإداري عديم الوجود في حال مخالفته للقانون مخالفة واضحة وعدم إمكانية إسناده إلى أي نص قانوني، وفي مثل هذه الحال يصح الرجوع عنه في كل وقت والمراجعة بشأنه غير مقيدة بأي مهلة، كما يجب إثارة هذا الموضوع عفوياً لتعلقه بالنظام العام القائم على فصل السلطات وتوزيع الاختصاص فيما بينها^(٤). ومسألة مهلة

(١) م.ش. قرار رقم ٩٥٦، تاريخ ٦٦/٦/٣٠، الشركة الإيطالية للأعمال البحرية/الدولة ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، المجموعة الإدارية ٦٦، ص ١٨٨ – م.ش. قرار رقم ٣١٠، تاريخ ٦١/٢/١٤، فرنسيس وألفرد منانة/محافظة بيروت، م.إ. ٦١، ص ١٠٨ – م.ش. قرار رقم ٤١، تاريخ ٦٤/١/٨، إيزابيل حداد/الدولة، م.إ. ٦٤، ص ١٥٢.

(٢) Le juge ne peut statuer sur un recours sans avoir examiné le bien-fondé de tous les moyens d'ordre public qu'il peut y avoir matière à prendre en consideration, compte tenu des données du litige et de l'état du dossier.

932. R. Chapus, - Droit du contentieux administratif – Montchrestien 12^e Ed. 2005.p799 n°

م.ش. قرار رقم ٣٠٥، تاريخ ٥٧/٣/٢٦، شركة تامر اخوان المساهمة / وزارة المالية، المجموعة الإدارية ٥٧، ص ١٢٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٢٤٧، تاريخ ١٩٩٧/٢/٥، يزبك/الدولة، م.ق.ا. ١٩٩٨، ص ٢٦٧ – م.ش. قرار رقم ٣٦٤، تاريخ ٥٧/٤/١٠، حسين مرمل/الدولة، المجموعة الإدارية ٥٧، ص ٢٠٨.

(٤) م.ش. قرار رقم ٣٠٠، تاريخ ٧٠/٦/٢٥، أكوب عازريان/الدولة، المجموعة الإدارية ٧٠، ص ١٤٦ – م.ش. قرار رقم ٣١٠، تاريخ ٧٠/٦/٢٥، ريمون قزي/المجلس الأعلى للجمارك اللبنانية، المجموعة الإدارية ٧٠، ص ١٤٦

المراجعة تتعلق بالانتظام العام، وعلى القاضي إثارتها عفواً^(١). ومراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة هي مراجعة متصلة بالانتظام العام، وهذا يعني جواز توجيهها ضد أي قرار إداري من دون حاجة لنص يبيح هذا الأمر. وعليه، فإذا نص القانون على عدم إخضاع بعض الأعمال الإدارية لأية مراجعة، فإن هذا التعبير لا يشمل مراجعة الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة^(٢)، والأحكام التشريعية المتعلقة بالانتخابات السياسية، أكانت نيابية أم بلدية أم اختيارية تتعلق بالانتظام العام، فإذا أقر مدير الداخلية على إصدار قرار بإحلال أحد المرشحين محل المرشح الخاسر، فيكون قد ارتكب مخالفة خطيرة وجسيمة للقانون مقرونة بعدم الصلاحية الجلية التي تشكّل اغتصاباً للسلطة، باعتبار أن الصلاحية تعود للشعب وللشعب وحده بواسطة الانتخاب^(٣). وقوانين الانتخابات بما تفرض من موانع هي من القوانين التي لا تخضع لمبدأ عدم رجعية القوانين وتطبق على الأوضاع السابقة والحالية فور صدورهما باعتبار أنها تتعلق بالانتظام العام وتتعلق بها المصلحة العامة^(٤).

وبالنسبة لعيوب الشكل، فالمبدأ أنها لا تتعلق بالانتظام العام^(٥)، وحتى بالنسبة للتوقيع الذي يعدّ من تشكيلات القرار، فإن صدور القرار بدون أن يحمل توقيعاً، فإنه لا يتعرّض للإبطال بسبب عيب الشكل، وإنما لعيب عدم الاختصاص الذي يثيره القاضي عفواً لأنه يتعلّق بالانتظام العام^(٦).

ولقد استقر الاجتهاد أنه لا يجوز بعد انقضاء مدة الطعن أن يثير المدعى أسباباً تتعلق بالشكل إذا كانت الأسباب التي أثارها خلال مدة الطعن بالمشروعية الداخلية فقط^(٧)، وندخل من هذا الباب لنقول بأن عدم تسبب القرار الإداري هو كأي عيب شكلي لا يتصل بالانتظام العام، وبالتالي فإذا لم يثره المستدعي ضمن المهلة القانونية وفي استدعاء المراجعة، فإنه لا يستطيع إثارة عيب عدم

(١) م.ش. قرار رقم ١٥٣، تاريخ ٦٠/٦/١٤، جورج عيد/الدولة، المجموعة الإدارية ٦٠، ص ١٦١ - م.ش. قرار رقم ١٢٣، تاريخ ٦٦/١/٢٨، محمود الأحذب/الدولة، المجموعة الإدارية ٦٦، ص ٦٥ - م.ش. قرار رقم ١١٨٣، تاريخ ٦٦/١٠/٢٨، يوسف دوماني/الدولة، المجموعة الإدارية ٦٧، ص ٥ - م.ش. قرار رقم ٩٩٦، تاريخ ٦٨/١٠/٢٨، م.ج./الدولة، المجموعة الإدارية ٦٨، ص ١٦٥ - مجلس القضاة قرار رقم ٤٣٠ حتى القرار رقم ٤٣٨، تاريخ ٧٥/٧/٧، ومن م.ش. قرار رقم ٤٥٠ حتى م.ش. قرار رقم ٤٥٥، تاريخ ٧٥/٧/١٤ - م.ش. قرار رقم ٣، تاريخ ٧٧/١/١٩، عبد الرؤوف قباني/بلدية بيروت

(٢) C.E. 17 février 1958, Dame Lamotte. R. D. P. 1950 P710; C.E. 7 février 1947, D'Allières RDP 1947 P68.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥٦٨ تاريخ ٩٩/٥/٢٧، أحمد البقار/الدولة - وزارة الداخلية، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣ ص ٦٠٢

(٤) م.ش. قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ٩ حزيران ١٩٥٧، روفيل لحدو/الدولة - وزارة الداخلية، م.إ. ١٩٥٧ ص ١٧٦.

(٥) P.-L. FRIER, vice de forme, Rép. cont. adm. Dalloz 2004 n° 105.

(٦) CE 1er mars 1974, Syndicat des médecins du Bas-Rhin, Rec. p. 157. ; CE 19 oct. 1988,

Fédération nationale SOS environnement, Rec. CE, p. 343.

(٧) وبما انه بالإضافة الى ما تقدم فان المادة ٧٦ من نظام مجلس شوري الدولة نصت على ما يلي: "بعد ان يحدد في الاستدعاء موضوع الطلب و الاسباب القانونية التي تبرره تعتبر لغوا الطلبات الاضافية و الاسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المستدعي اثناء الدعوى الا اذا كانت مهلة المراجعة لم تنقضى بعد على انه يجب على المجلس أن يبيت في الاسباب القانونية التي لها صفة الانتظام العام وان لم يدل بها احد."

م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٣٧٨ تاريخ ١٨/٣/١٩٩٩، نقولا نمر مجدلاوي/الدولة - وزارة الداخلية - يوسف زين - عصام القيسي، م.ق.إ. مجلد ١٤ لعام ٢٠٠٣ ص ٣٧٤.

التسبب في اللوائح الجوابية اللاحقة، كما لا يستطيع القاضي تلقائياً أن يثير عيب عدم تسبب القرار الإداري^(١).

وينتقد جانب من الفقه عدم اعتبار عيب السبب من العيوب المتصلة بالنظام العام، معتبرين أن التسبب الإلزامي، أي عندما يكون مفروضاً بموجب النص، فإنه ليس مجرد شكل منفصل ولكنه مرتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة الاختصاص ذاتها، كما أن التسبب هو من الشكليات الجوهرية التي تهدف إلى حماية حقوق الأفراد، وأن عدم اعتبار التسبب الإلزامي متعلقاً بالنظام العام، يعني معاقبة المستدعي الذي لم ينتبه إلى إثارة هذا العيب وقت تقديم المراجعة، ولم يفتن إلى هذه المخالفة إلا في مرحلة تبادل اللوائح أو في مرحلة الاستئناف أو التمييز^(٢). ولكن هذا الرأي لم يجد له سنداً في الاجتهاد، لأن غياب التسبب لا يعني أن القرار غير مبني على سببٍ صحيح، لأن عيب السبب سيُتيح إبطاله في الأساس^(٣)، كما أن تجاهل موجب التسبب لا يؤدي دائماً إلى إبطال القرار الإداري، وبخاصةً عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة وملزمة باتخاذ هذا القرار، أو كان إثارة عيب عدم التسبب من الأسباب غير المجدية أو المؤثرة في مثارة المراجعة^(٤).

الفقرة الثالثة: حالات استبدال التسبب

المبدأ الأساسي في قضايا التنازع الإداري، أنه في حالة عدم وجود أسباب قانونية أو واقعية للقرار أو عدم صحة هذه الأسباب، لا يملك القاضي الإداري حق استبدال هذه الأسباب، إذ جَلَّ ما يستطيع القيام به هو إعلان عدم شرعية هذا القرار وإعلان بطلانه^(٥). لكن في حالاتٍ محددة، يُتاح للقاضي الإداري أن يعمد إلى إعطاء التسبب الصحيح للقرار، بدلاً من التسبب المدلى به من قبل الإدارة، وذلك عندما يجد أن هناك أسباباً تصلح لتأسيس القرار الإداري، فإنه يحلُّ هذا السبب الصحيح محل السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة في قرارها. فيظهر بذلك دوره الإيجابي بمناسبة رقبته على ركن

(١) C.E 18 déc. 1991, Min. Coopération et Développement c/ Jelmoni, Rec. CE, p. 453 .

(٢) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٣٣٩.

(٣) C.E. 20 oct. 1982, Duffourg : D. 1983, jurispr. p. 112, note Julien-Laferrière.

(٤) C.E. Ass., 19 mai 1983, Bertin : Rec. CE, p. 208 ; RD publ. 1983, p. 1086, concl. Denoix de Saint Marc; C.E. 14 oct. 1988, Assoc. SOS Défense : Dr. adm. 1988, comm. n° 537 ; C.E. 3 nov. 1995, Préfet Yvelines : Dr. adm. 1995, comm. n° 742.

(٥) م.ش. قرار رقم ٧٢٧، تاريخ ١٢/٦/٩٧، مصطفى الحاج/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص ٦١٦.

السبب في القرار الإداري، فهو لا يقتصر على البحث بين الأسباب التي تمسكت الإدارة بها، بل يقوم بدور أكثر جرأة بالبحث عن السبب الصحيح الذي يصلح أن يستند إليه القرار الإداري. فالأصل أن هذه السلطة لا يملكها القاضي الإداري الذي تقتصر وظيفته على فحص أسباب القرار والحكم بإلغائه عند ثبوت عدم مشروعيتها، لأن تخويل القاضي حق اكتشاف أسباب جديدة للقرار لم تذكرها الإدارة، وإحلال هذه الأسباب محل تلك التي تمسكت بها الإدارة يعنى أن القاضي سيقوم بإحلال تقديره محل تقدير الإدارة، التي يُفترضُ بها أن تلغي القرار المستند إلى وقائع وأسباب غير صحيحة، وتعمد بنفسها إلى اتخاذ قرارٍ جديدٍ مبني على أسبابٍ صحيحة^(١). ولكن القضاء الإداري ومنذ مدة طويلة عمد إلى استخدام تقنية تسبب القرار بدلاً من الإدارة أو بعبارةٍ أطف، أن يستبدل التسبب التي أدلت به بتسببٍ آخر، أو يعمد إلى إصلاح القرار عبر تخليصه من عيوبه^(٢). وكان يلجأ إلى استخدام هذه المكنة عندما تكون الإدارة في حالة الاختصاص المقيّد، أي تكون ملزمة باتخاذ القرار متى توفّرت شروطه التي حددها المشتري^(٣)، فإذا رفضت الإدارة طلب أحد المواطنين الذين لم تتوافر فيهم الشروط المقررة، غير أنها استندت في قرارها بالرفض إلى أسباب أخرى غير صحيحة في مثل هذه الحالة، فإن المجلس إذا قرر إلغاء القرار لعدم صحة الأسباب التي استندت إليها الإدارة فإن ذلك الإلغاء لن يجدي الطاعن لأن الإدارة ستكون ملزمة بإصدار قرار جديد بمضمون القرار نفسه السابق مع إقامته هذه المرة على الأسباب الصحيحة، ولذلك فإن القاضي الإداري رغبة منه في تجنب إصدار أحكام بالإلغاء تكون عديمة الجدوى من الناحية العملية يتجه بصدد هذه الحالات إلى استبدال أسباب القرار^(٤). كما يلجأ القاضي إلى تقنية استبدال الأسباب، في الحالة التي تكون فيها الأسباب المدلى بها غير منتجة، أي ليس من شأنها أن تؤدي إلى إلغاء القرار، إما لأن الإدارة تكون ملزمة بإصدار هذا القرار، أو لأن هذه الأسباب ليس لها تأثير على الفصل في الدعوى^(٥).

(١) د. يوسف سعد الله الخوري- القانون الإداري العام الكتاب الثاني مرجع سابق ص ٢١٠.

(٢) Pierre-Laurent Frier- Contrôle des motifs- Rép. cont. adm. Dalloz- septembre 2005 n° 136.

(٣) CE 8 juin 1934, Augier, Rec. CE, p. 660, D. 1934. 3. 31, concl. Josse .

(٤) CE, sect., 26 mai 1950, Sté Laitière Provençale, Rec. CE, p. 314 ; CE, ass., 4 juill. 1958, Graff, Rec. CE, p. 414, RD publ. 1959. 315, concl. Long ; CE, sect., 6 déc. 1968, Min. des Armées c/ Vincent, Rec. CE, p. 627 ; CE 12 oct. 1974, Ledé, Rec. CE, tables, p. 1117 .

(٥) م.ش. قرار رقم ٤٩٣ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٨- الدكتور كمال عرب/ الدولة-وزارة الصحة- غير منشور.

Auby, les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative, AJDA 1966 p5.

لهذا فإن عدم مشروعية هذه الأسباب غير المنتجة التي هي بدون تأثير على القرار المتخذ، تتيح للقاضي أن يعمد إلى استبدالها بأسبابٍ أخرى^(١).

le Conseil d'État accepte, désormais, que l'administration invoque « un motif de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation de fait existant à la date de cette décision . Dès lors, il appartient au juge de « rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la substitution, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif »⁽²⁾.

ولهذه المكنة في استبدال الأسباب حدود لا يستطيع القاضي الإداري تجاوزها، وهي حدود السلطة الإستثنائية، إذ يمتنع على القاضي استخدام هذه التقنية القضائية في الحالة التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة الاستثنائية^(٣)، ولهذا لم تأخذ هذه القاعدة مكانة المبدأ العام، حيث إذ لا زال بعض الاجتهاد يرفض اعتمادها^(٤).

ويتشابه مع تقنية استبدال الأسباب، تقنية استبدال الأساس القانوني، إذ من غير المناسب أن يُقضى بإبطال قرار إداري صادر عن سلطة مختصة وبشكلٍ صحيح ولكنه أسند سهواً إلى أساس قانوني غير الأساس الواجب إسناده إليه، أي إلى نص غير النص الواجب اعتماده بشأنه، فيكون من الأصح استبدال النص الخاطئ الذي بُني عليه القرار بالنص الصريح، وهذا ما نسميه باستبدال الأساس القانوني Substitution de base légale^(٥).

وبالفعل، فلقد اتجه مجلس الدولة في الكثير من قراراته إلى تغطية عيب مخالفة القانون عن طريق إحلال أساس قانوني صحيح للقرار المطعون فيه على الأساس القانوني الخاطئ المعتمد من الإدارة،

⁽¹⁾Pierre-Laurent FRIER- Contrôle des motifs- Rép. cont. adm. Dalloz- septembre 2005 n° 138.

⁽²⁾CE, sect., 23 nov. 2001, Compagnie Air France, Rec.CE, p. 576, CJEG 2002. 230, concl. De Silva.

⁽³⁾CE, sect., 10 nov. 1978, Secr. d'État aux Universités c/ Malet, Rec. CE, p. 437 ; CE 24 nov. 1978, Mme Lamarche-Jacomet, Rec. CE, p. 472; ; CE 27 nov. 1996, Épx Naderan, req. no 170941, Rec. CE, p. 463, RFD adm. 1997. 205.

⁽⁴⁾C.E. 6 février 2004, Mme Hallal, RFDadm. 2004. 740, concl. De Silva, AJDA 2004. 436, chron. F.Donnat et D. Casas, D. 2005, somm. 29, obs. Frier.

المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٢٥ تاريخ ١٩٦٧/١٠/٢١ ذكره حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الثاني ص ٩٤٨.

⁽⁵⁾ C.E. 8 Mars 1959, Rosé, R.147; C.E. 7 Juillet 1976, EP. Arnaud, JCP 1977, N°1859, Gliet-Veaux ; C.E. 3 décembre 2003, Préfet de la Seine Maritime c/ El Bahi, (req. no 240267, Rec. CE, p. 479, concl. J.-H. Stahl, AJDA 2004. 202, chron. F. Donnat et D. Casas).

وكانت حجة المجلس في أن اللجوء إلى إبطال قرار إداري صادر من سلطة مختصة وبشكل صحيح ولو أنه أسند سهواً إلى أساس قانوني غير الأساس الواجب إسناده إليه، وبالتالي يكون من الأصح استبدال النص الخاطئ الذي بُني عليه القرار بالنص الصريح. وهكذا يغدو ممكناً مثلاً استبدال الأساس القانوني بالنسبة إلى قرار يعتبر غير مشروع بالنسبة لقانون الأبنية غير الصحية، بينما يجد له أساس شرعي في القانون المتعلق بالضابطة البلدية العامة^(١)، أو مرسوم يعد قانونياً سنداً للمادة ٣٧ من الدستور، بينما بدا غير قانوني عندما كان مستنداً في بناءاته إلى مرسوم تشريعي^(٢)، استبدال الاتفاقية الفرنسية - الإيطالية لتسليم المجرمين التي أصبحت باطلة بالاتفاقية الأوروبية بغية تصحيح المرسوم الخاص بتسليم المجرمين^(٣)، وكذلك استبدال الأساس القانوني لقرار رئيس البلدية الذي اتخذه بالاستناد إلى سلطة الضابطة الإدارية العامة، وبدا مشروعاً هذا القرار بعد إسناده إلى قانون البناء^(٤).

ونشير بختام بهذه الفقرة، إلى أن لجوء القاضي إلى هذه التقنية، له دلالة هامة متصلة بفلسفة نظرية الإبطال لتجاوز حد السلطة، فالمعروف أن القاضي لا يلجأ إلى هذه المقصلة التي تعدم القرار الإدارية إلا في سبيل غاية سامية هي إعلاء مبدأ المشروعية، فإذا كان القرار الإداري مشروعاً وكانت له أسباب وأساس قانوني سليم، وإنما لسهواً ما حصل خطأ في تبيان هذه الأسانيد، فإن إقدام القاضي على إبطال هذا القرار المشروع باطنياً، إنما يحرف مراجعة الإبطال عن وظيفتها ويجعلها أداة كيدية خلافاً للفلسفة التي تركز إليها هذه المراجعة.

(١) CE, sect., 21 févr. 1947, Varlet, Rec. CE, p. 74.

(٢) CE, sect., 27 janv. 1961, Daunizeau, Rec. CE, p. 57, AJDA 1961. 75, chron. Galabert et Gentot.

(٣) CE 8 avr. 1987, Procopio, Rec. CE, p. 137, AJDA 1987. 472, concl. Schrameck.

(٤) CE 24 juill. 1987, Damman et Rohmer, Rec. CE, tables, p. 892.

الفصل الثاني:

مظاهر تسبب القرارات الإدارية

يعتبر تسبب القرارات الإدارية, من الموضوعات المهمة في مجال الرقابة على القرارات الإدارية، فهو لا يُعد ضماناً للمخاطبين بالقرار وحسب، بل وفي الوقت نفسه يُعد من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسته للرقابة على مشروعية القرار الإداري⁽¹⁾.

فالإدارة إذا ذكرت اسباباً لقراراتها سواء أوجب القانون ذلك عليها أو لم يوجبها، فإنّ هذه الأسباب تكون خاضعة للرقابة القضائية، لتعرف مدى صحّتها من الوجهة المادية وهل تُطابق القانون نصّاً وروحاً، فإذا استبان أنّها غير صحيحة كانت تلك القرارات باطلة وحق للمجلس شورى الدولة أن يحكم بإبطالها لإنعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه أو فساده⁽²⁾.

وإذا كان الأصل في لبنان هو أنّ الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، مع إفتراض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معيّنة، غير أنّ القانون أو المبادئ العامة للقانون قد يلزما الإدارة بتسبب قراراتها في صلبه عندها يصبح هذا الإجراء جوهرياً، وإنّ مخالفته تعيب القرار شكلاً، فالإلزام القضائي للإدارة في تسبب قراراتها أو في قيام القاضي بإحلال السبب الصحيح يعكس الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي الإداري في توجيه الإجراءات أثناء النظر في المنازعات الإدارية⁽³⁾.

ظل مبدأ عدم إلزام الإدارة في تعليل قراراتها الإدارية قاعدة عامة ، لفترة ليست بعيدة وعليه فقد ظلت الإدارة غير ملزمة بالتعليل ما لم يُلزمها القانون بنص صريح ، ما يعني ، أن تسبب القرار الإداري هو الإستثناء ، في حين أن عدم التسبب هو الحالة الطبيعية التي لا تحتاج إلى نص ، الأمر الذي يعني وكأن مسألة التسبب ملك للإدارة ، وليس حقاً لسُلطة القاضي الإداري المولج في الرقابة على عمل السُلطة الإدارية ، ومن جملتها الأسباب التي أدت إلى إصدار هذا القرار ، وبالتالي فإنّ اعتماد هذا المبدأ لصالح الإدارة ، إنما يشل دور القاضي الإداري في الإضطلاع بمهامه كسلطة رقابية كما يفتح الباب واسعاً لسُلطة الإدارة الإستئنافية ، في أن تتخذ ما يتوافق مع هواها ، الأمر الذي يُبعد

⁽¹⁾ محمد عبد اللطيف, تسبب القرارات الادارية, مرجع سابق ص ٢.

⁽²⁾ CE 23 janv. 1971, Dame Benoist d'Anthenay, RDP 1971 p 224, note Waline.

⁽³⁾ E. Eisenberg, L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles, Op. Cit p 140.

القرار الإستتسابي عن الإطار القانوني الذي يتوجب على رجل الإدارة توخيه⁽¹⁾. وتقديراً لهذه النتائج، بدأ الاجتهاد يمدُّ رقابته على تسبب طائفة من القرارات الإدارية، بل يلزمُ الإدارة في حالاتٍ كثيرة في تبيان الأسباب. ومع ذلك يبقى الاجتهاد للإدارة هامشاً في مجال التسبب، بحيث تختلف هذه الرقابة فيما بين حالي التسبب الإختياري والتسبب الإجباري.

وسنتعرّف في هذا الفصل على مظاهر التسبب من خلال معالجة النقاط الآتية:

المبحث الأول: حرية الإدارة في تسبب القرارات الإدارية

المبحث الثاني: إلزام الإدارة بتسبب القرارات الإدارية

المبحث الأول:

حرية الإدارة في تسبب القرارات الإدارية

كان مبدأ عدم إلزام الإدارة في تسبب قراراتها الإدارية هو القاعدة عامة ، بحيث كانت الإدارة غير مُلزَمة بالتسبب ما لم يُلزمها القانون بنصٍ صريح ، ما يعني ، أن تسبب القرار الإداري هو الإستثناء ، في حين أن عدم التسبب هو الحالة الطبيعية التي لا تحتاج إلى نص ، الأمر الذي يعني وكأن مسألة التسبب ملك للإدارة ، مستوحى من طابع العلاقة السرية بين الإدارة والأفراد، وهي العلاقة القائمة على الإكراه والأمر والتفرد، وخضوع الأفراد لهذه السلطة⁽²⁾.

ولقد سار الإجتهد اللبناني والمصري، مسيرة قرينه الفرنسي في المرحلة السابقة⁽³⁾، في اعتماد القاعدة العامة في عدم إلزام الإدارة بتسبب القرارات الإدارية، وأن عدم التسبب لا يعيب القرار بعيب الشكل. وأن تسبب القرارات الإدارية عندما يوجبها نص قانوني صريح، يُعتبر من الإجراءات

⁽¹⁾عبيد نادر محمد العصيمي المتغيرات في تكوين وتطوير ماهية السُلطة الإستتسابية رسالة مُعدة لنيل دبلوم الدراسات العليا المُعمقة في القانون العام- الجامعة اللبنانية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ص ٩٥.

⁽²⁾J. Lemasurier, Vers une démocratie administrative, du refus d'informer au droit d'être informé : RD publ. 1980, p. 1240.

⁽³⁾CE, 30 avr. 1880, Harouel et Morin c/ Min. guerre : Rec. CE, p. 419; C.E. 2 juill. 1880, Maillard : Rec. CE, p. 631 ; CE, 4 juill. 1952, Boussegui : Rec. CE, p. 353 ; C.E. 24 avr. 1964, Delahaye : AJDA 1964, p. 303 ; C.E. 4 févr. 1970, Sté Daily Girl Presse : Rec. CE, tables p. 1132 .

الجوهرية والمقومات الأساسية للقرار، لذا فإن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب قرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب^(١).

وسنتعرف في هذا المبحث على حدود حرية الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية (المطلب الأول)، المطلب الثاني: الرقابة على حرية الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

حدود حرية الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية

تعرف الحرية بأنها القدرة على إتياء كل عمل لا يضر بالآخرين، ويطبّق هذا المعنى بإطلاقه على كلّ فعلٍ يمارسه صاحبه وهو متمتع بقدرٍ من الحرية في التصرف، حتى ولو كان المتصرف هو الإدارة، ولهذا إذا كانت الإدارة تملك حرية تسبب قراراتها أو الامتناع عن التسبب، فإن لهذه الحرية حدوداً تتوقف عندها، بحيث وإن كان المبدأ أو القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية (الفقرة الأولى)، إلا أنها تكون ملزمة بالتسبب في حال أوجبه نص خاص حفاظاً على حقوق الغير الذي يتوجب على الإدارة إعلامه بأسباب قرارها (الفقرة الثانية)، وطالما أن التسبب حق أو حرية للإدارة، فإنها تستطيع أن تتنازل عن حقها فتعتمد إلى الإفصاح تلقائياً عن أسباب القرار فيخضع التسبب في هذه الحالة للرقابة القضائية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها

استقر مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية كأحد نتائج الإمتيازات القانونية الممنوحة للإدارة العامة، وهيمنة مبدأ السرية الإدارية في العلاقة بين الإدارة والجمهور. فكانت هذه الامتيازات القانونية الممنوحة للإدارة العامة باعتبارها الامينة على تحقيق الصالح العام، هي المبرر لمبدأ عدم إلزام الإدارة بالتسبب، ويستند في ذلك إلى أن مفهوم وطبيعة القرار الإداري تستبعد قبول الالتزام بوجوب

(١) حكم المحكمة في القضية رقم ١٥٨٦ لسنة ١٧ القضائية، جلسة ٢٢ من مايو سنة ١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة، السنة العاشرة، القاعدة رقم ١٢٨، ص ١٤٢١. وفي لبنان راجع مثلاً: م. ش. قرار رقم ٦ تاريخ ١٩٥٩/١/٣ - م.ق. ١-١٩٥٩ - ص. ٢٧.

التسبب كمبدأ عام، فالقرار الإداري هو عمل قانوني لا يقبل التقيد بالشكليات إلا إذا أوجبها النص أو المبادئ العامة للقانون، خاصة في حالات السلطة التقديرية، فكان مبدأ عدم التسبب هو مظهر من مظاهر تمتع الإدارة بسلطة تقديرية⁽¹⁾.

بل إن إلزام الإدارة بتسبب جميع القرارات الإدارية يتعارض وفكرة القرار الضمني، لأنه إذا كانت جميع القرارات الصريحة واجبة التسبب، فإن هذا يعني عدم مشروعية جميع القرارات الضمنية⁽²⁾، هذا عدا عن أنه يؤدي إلى إثقال عاتق الإدارة بأعباء شكلية قد تعيقها عن إداء وظائفها بفاعلية، وحينما نلزم الإدارة بتسبب جميع قراراتها الإدارية كقاعدة عامة، فستحتاج الإدارة إلى مزيد من الوقت لشرح وتفصيل الاسانيد القانونية التي تؤسس عليها قراراتها، مما يخشى معه عدم انجاز الإدارة للمهام المكلفة بها بفاعلية⁽³⁾، ويؤدي إلى تعقيد الاجراءات التي يجب على الإدارة اتخاذها بصدد اصدار القرار الإداري⁽⁴⁾. فنظراً لأهمية الاختصاصات والمهام التي تقوم بها الإدارة باعتبارها مسؤولة عن تحقيق الصالح العام وبالتالي تحتاج إلى توفير الضمان الكافي لفاعلية النشاط الإداري وهو ما يقتضي عدم تعرض العمل الإداري لمظنة الإلغاء لعيوب شكلية لم ينص عليها المشرع⁽⁵⁾، وبخاصة وأن قرينة السلامة تلازم جميع الأعمال الإدارية، وتستند هذه القرينة إلى أن الإدارة وهي الأمانة على تحقيق الصالح العام يفترض فيما تصدره من قرارات أنها سليمة من الناحية القانونية حتى يستطيع ذو الشأن إثبات العكس⁽⁶⁾. وفي حال عدم سلامة هذه القرارات، فإن الرقابة على ركن السبب هي بديل كافٍ عن تقرير مبدأ التسبب الإلزامي، فالقاضي الإداري - وكما تبين في المبحث السابق - قد بسط رقابته على جميع جوانب المشروعية الخارجية للقرار بما فيها سلطة الإدارة في اختيار البدائل المتاحة أمامها أو الأسباب القانونية التي يستند إليها في إصدار قراراتها، وذلك عن طريق تقرير رقابة قاضي الإلغاء على سلطة الإدارة التقديرية وإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب هذا القرار وتوضيحه بصورة كافية⁽⁷⁾.

لكل هذه الأسباب فإن المبدأ العام هو أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب القرارات التي تتخذها، أي تبيان الأسباب التي دفعتها لاتخاذ مثل هذه القرارات، وهذا ما يميز بشكل واضح القرار الإداري عن

(1)FP Bénéoit- Le droit administratif Français- Dalloz 1968,p919.

(2)G. DUPUIS, Les motifs de l'acte administratif, EDCE 1974-1975. 13.

(3)C. Wiener, La motivation des décisions administratives en droit comparé : RIDC 1979, p. 719.

(4)S. Sur, Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs : AJDA 1974, p. 349 .

(5)د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٢٦٠.

(6)CE, 28 mai 1954, Barel : Rec. CE, p. 308, concl. Letourneur.

القرار القضائي الذي يجب أن يكون مسبباً دائماً^(١). فكان التسبب هو مجرد مكنة بيد الإدارة تستطيع استخدامها أو تمتنع، وإذا بادرت إلى تسبب قراراتها حتى في القضايا التي تتمتع فيها بالسلطة الاستثنائية فإن هذا التسبب يخضع عندها لرقابة مجلس شوري الدولة^(٢). ولا زال الاجتهاد مستقراً على رفض استنباط مبدأ قانوني عام يقضي بفرض توافر التعليل في كافة الأعمال الإدارية المنفردة الطرف^(٣)، وبالتالي ففي ظل غياب الأحكام التشريعية أو التنظيمية فإنه لا ينبغي أن تشمل القرارات الإدارية على الأسباب التي استندت إليها^(٤).

ورغم إقرار الاجتهاد بأن الإدارة معفاة من تعليل قراراتها، إلا أنه يحصر هذا الإعفاء في معرض ممارستها لسلطتها الاستثنائية، وكان الاجتهاد يبحث عن النص الذي يجد فيه إلزاماً على عاتق الإدارة بتسبب قراراتها، فإذا لم يجده، لا يسع القاضي في هذه الحالة سوى تطبيق مبدأ عدم إلزام الإدارة في تسبب قراراتها كالحالة التي لا يجد في قانون التفويض ولا في المرسوم الاشتراعي رقم ١ ما يوجب على الحكومة بيان الأسباب التي حملتها على اتخاذ تدابير الصرف المسندة إلى رفع القيود والحصانات^(٥)، أو يقول: "إن تعليل القرارات الإدارية غير واجب إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك. وحيث أن القرار رقم ١٤٤ لا يوجب تعليل القرار الإداري موضوع النزاع الصادر بموجب المرسوم المطعون به والمتخذ وفقاً للأصول القانونية المرعية الإجراء"^(٦). وفي قضية أخرى: "إن المادة ٣٤ من نظام مستخدمي مجلس المشاريع الإنشائية التي تنص في فقرتها (ج) على أن يصرف المستخدم بقرار من مجلس الإدارة وأنه يحق للمجلس إنهاء خدمة المستخدم في أي وقت شاء. وأن هذه المادة لا تعلق صلاحية مجلس الإدارة في الصرف على أي معاملة أخرى ومنها معاملة إقترح المدير العام. وحيث أن الأحكام التي ترعى الصرف لا توجب تعليل قراراتها كما إنها لا تلزم بالإستماع إلى صاحب العلاقة خصوصاً وأن الصرف ليس في عرف المادة ٣٤ عقوبة تأديبية^(٧). فالقوانين واللوائح المعمول بها لم تضع قيداً على الحكومة في فصل الموظفين قبل بلوغهم سن التقاعد عن الخدمة المقررة في القانون، كما لم توجب عليها بيان أسباب الفصل في قرارات الإحالة

(١) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول -مرجع سبق ذكره ص ٤١٥.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٢٥، تاريخ ٢٦/١٠/٨٤، قبالن أبي صعب/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٨٥، ص ١٩٣.

(٣) C.E. 26 janvier 1973, garde des sceaux, Ministre de la justice c/Lang, Rec. P72; CE 21 oct. 1988,SA TF1, Rec. CE p. 365, D. 1989, somm. 300, note Hassler,RD publ. 1988.1733, concl. Fornacciarì ; CAA Nantes, 24 avr. 1997, CCI Quimper : AJFP 1997, n° 6, p. 40 ;

(٤) C.E.24 avril 1964, Delahaye, Rec. P243.

(٥) م.ش. قرار: ٦- تاريخ ٣-١-٥٩، سيمون عيد/ الدولة اللبنانية المجموعة الإدارية ١٩٥٩ .

(٦) م.ش. قرار رقم ٦٤٩ تاريخ: ٢٧-٥-٦٨، قزحيا منصور السندوسي ورفاقه/ الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية ١٩٦٨

(٧) م.ش. قرار ٤٣٢ تاريخ ١٨-١١-٧٠، المهندس مارون جورج قيقانو/ مجلس المشاريع الإنشائية - الدولة- م.إ. ١٩٧١.

على المعاش^(١). وضمن ذات الاستقرار الاجتهادي: " أن الإدارة غير ملزمة مبدئياً بتعليل قراراتها إلا في حال النص على ذلك صراحة، ولا يوجد أي نص يلزم الإدارة بتعليل قرارات سحب رخص واستثمار الشقق المفروشة"^(٢)، وكذلك فإن: " النص القانوني لا يلزم مجلس قيادة قوى الامن الداخلي بتعليل قراره"^(٣).

وطالما أن القانون لم يفرض على الادارة تعليل قراراتها، فالقاعدة هي عدم الزام الادارة بتعليل القرارات التي تتخذها ولكنها ملزمة ببيان الاسباب اذا أوجب ذلك نص تشريعي أو تنظيمي، ودائماً يستخدم الاجتهاد الجملة الآتية: " تسبب القرار لا يكون لازماً إلا إذا استلزمه صريح نص القانون"^(٤)، أو إذا نصّ القانون على وجوب التسبب^(٥)، لذا لا يتوجب ان تشمل القرارات الادارية على ذكر اسبابها، لأن القانون (رقم ٩٣/١٩٩ الذي اعطى الحكومة حق انتهاء خدمات اي موظف بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء) لا يلزمها بتعليل قراراتها الصادرة في هذا الشأن"^(٦). وكذلك فإن القانون لا يفرض على وزير الصحة موجب تعليل القرارات الصادرة في الحقل المبحوث فيه (إلغاء الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ٣٤ من النظام الداخلي لنقابة أطباء طرابلس)^(٧)، و"أن لجنة التخمين المنشأة بالمادة ٣٤ لها صفة مزدوجة فهي قضائية من ناحية لأن قراراتها قابلة الاعتراض لدى محكمة الاستئناف، وإدارية من ناحية أنها قابلة الطعن بسبب تجاوز حد السلطة لدى مجلس الشورى. وأن القرارات الإدارية غير خاضعة للتعليل إلا إذا كان من نص قانوني صريح يوجبه. وحيث أنه ما من نص في المرسوم الاشتراعي ٤٥ يوجب على لجنة التخمين تعليل قراراتها في الأسس التي يجب أن تتخذها لتحديد القيمة"^(٨).

ومن الحجج التي يسوقها الاجتهاد لدعم حجته بعدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها: " إذا كان في القانون المعمول فيه ما يضير الموظف لجهة ضعف الضمانة المنصوص عليها، فليس للقضاء ان

(١) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٣/٣١٢ ق تاريخ ١٩٤٩/٣/٢٨، ذكره حمدي عكاشة كرجع سابق ص ٩٢٢.

(٢) م.ش. قرار رقم ٤٣ تاريخ ٩٤/١١/٣ عصام فايز مكارم/الدولة، م.ق.إ. ١-١٩٩٦.

(٣) مجلس شورى الدولة قرار رقم ١٦٩ تاريخ ٩٥/١٢/١٨ نعيم ميلاد فغالي / الدولة - وزارة المالية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م.١.

(٤) محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ١١٥٠ لسنة ٣٦ ق تاريخ ١١/١٠/١٩٩٠، ذكره حمدي عكاشة كرجع سابق ص ٩٣٣.

(٥) محكمة القضاء الإداري تاريخ ١٩٦٨/٤/٢٤، ذكره حمدي عكاشة كرجع سابق ص ٤٨٩.

(٦) م.ش. قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٩٥/١٢/٧ فخر عقل النداف/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م.١.

م.ش. قرار رقم ٩٧٣ تاريخ ٩٦-٧-٤ جورج الياس دواليبي/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م.٢.

(٧) م.ش. قرار رقم ١٥٣١ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٤، نقابة أطباء طرابلس/الدولة- وزارة الصحة، م.إ. ١٩٦٤ ص ٥٣.

(٨) م.ش. قرار رقم ٧٥ تاريخ ٣٠ كانون الثاني ١٩٥٧، بنك طعمه/ بلدية بيروت، م.إ. ١٩٥٧ ص ٨٣.

يفتتت على السلطة التشريعية فيذهب الى تقوية تلك الضمانة باجتهد لا يأتلف مع نص القانون". وخلصت الغرفة الإدارية إلى أنه: "لا يترتب على اللجنة تبيان المعلومات والاسباب التي حملتها على الموافقة ولا اثباتها في محضر مكتوب"^(١).

الفقرة الثانية: تسبب القرارات الإدارية بناءً على قانون خاص

تكون الإدارة مجبرة على تسبب قراراتها في حال أوجبه نص تشريعي أو تنظيمي^(٢). ويعتبر الاجتهاد أن تسبب القرار الإداري إذا أوجبه نص صريح يشكل صيغة جوهرية يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري^(٣). فكلما ألزم القانون صراحة جهة الإدارة بتسبب قراراتها، وجب ذكر الأسباب التي بني عليها القرار بصورة واضحة جلية، حتى إذا ما وجدها صاحب الشأن مقنعةً تقبلها، وإلا كان له أن يمارس حقه في التقاضي ويسلك الطريق الذي رسمه له القانون^(٤). وعندما يوجب القانون تعليل القرار الإداري يجب أن تأتي حيثيات القرار واضحة ومفصلة على نحو تتضح معها الأسباب التي آلت إلى إتخاذ القرار بحيث يتمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابته على صحة وقانونية هذه الأسباب^(٥).

... Les motifs d'une décision qui doit être motivée doivent donc être suffisamment développés et explicites pour mettre le juge de l'excès de pouvoir à même d'exercer son contrôle sur la légalité de ces motifs⁽⁶⁾.

(١) غ.إ. قرار رقم ١١ تاريخ ٢٤ أيار ١٩٤٠، يوسف بشاموني/ الدولة، مجموعة القرارات ١٩٣٦-١٩٤٠ ص ٢٦٣.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٢٣٤ تاريخ ٨/٨/١٩٦٣، غرغور/ الدولة- إدارة الجمارك العامة، م.ق.إ. ١٩٦٤، ص ١٣- القرار رقم ٩٧٣ تاريخ ٤-٧-٩٦ جورج الياس دواليبي/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٧٦٣- وال قرار رقم ١٦٩ تاريخ ١٨/١٢/٩٥ نعيم ميلاد فغالي / الدولة - وزارة المالية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ١٩٩.

C.E.24 avril 1964, Delahaye, Rec. P243; C.E. 19 février 1975, Fouere, A.J.D.A. 1975 p131, chron. Franc et Boyon, D.1975 p 435, note B. Pacteau.

(٣) م.ش. ٧ تشرين الثاني ١٩٧٩، حاتم/ الدولة، غير منشور.
(٤) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٣٤/١٥١٣ ق تاريخ ١٩٩٣/٦/٢٧، ذكره حمدي عكاشة مرجع سابق ص ٤٩٦.
(٥) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٩٨ - ٢٠٠٤ - تاريخ ٢٠٠٣/١١/٣، عيد/ الدولة - وزارة الإقتصاد والتجارة - م.ش. قرار رقم ٢٥١ تاريخ ٣٠/١٠/٨٥ حسين حمدان / الدولة م.ق.إ. ١٩٨٦ ص.

(6) Odent – Contentieux administrative 1970-1971 – 1453.

وتطال النصوص التي تفرض موجب تسبب القرارات الإدارية، عدة ميادين إدارية، فقانون الهيئات اللامركزية الفرنسي يفرض موجب تعليل بعض التدابير التنظيمية للشرطة البلدية التي تنظم مرور وتوقف المركبات في الطرقات العامة (المادة 2-2213.L)، وتخضع لموجب التسبب مراسيم حل المجالس البلدية في فرنسا (art. L. 2121-6 C. communes)⁽¹⁾، وفي لبنان يتم حل المجلس البلدي بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية على أن يكون معللاً وأن تكون المخالفات مثبتة بتقارير صادرة عن سلطة الوصاية⁽²⁾. وكذلك الأمر في مصر حيث نصت المادة ١٤٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩: " يصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الحكم المحلي قرار مسبب من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح مجلس المحافظين ".

وفي قضايا الموظفين ورد في نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، وتحديداً في المادة ٤٣ منه ("النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة) ... يجب أن يكون النقل مبنياً على إعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر به قرار معلل". والقيود المذكورة هي من الضمانات التي تؤدي إلى استقرار العمل الإداري وتمنع النقل الكيفي أو الذي يخفي تأديباً أو الذي يتخذ بقصد الإنتقام وهي كلها قيود توجب بيان أسباب النقل وتجعل التدبير غير المعطل مستوجباً للإبطال⁽³⁾. فالمادة ٤٣ المار ذكرها أوجبت تعليل قرار النقل، كما أوجبت أن يكون النقل مبنياً على إعتبارات مستمدة من صالح الخدمة. وإذا كان قد صدر قانون يجيز نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى من بين الوظائف المار ذكرها، إلا أنه لا يعفي السلطة المختصة بإصدار قرار النقل من بيان الاعتبارات التي آلت إلى نقل الموظف على النحو المبين أعلاه⁽⁴⁾. فيكون مستوجب الإبطال، القرار الذي تتخذه الإدارة وتعتمد بموجبه إلى نقل المستدعي من وظيفة رئيس دائرة استيراد الأدوية وتصديرها إلى وظيفة رئيس مختبر المستوصف المركزي، في ملاك وزارة الصحة العامة⁽⁵⁾، وكذلك قرار نقل المستدعي من دار المعلمين في النبطية إلى دار المعلمين في

(1) C.E. 19 janvier 1990, Dame Bodin, A.J.D.A. 1990 p93, Chron. E. Honorat et B.Baptiste

(2) م.ش. قرار رقم ٨٨٦ تاريخ ١٦ تموز ١٩٦٤، جورج إدّه/الدولة-وزارة الداخلية، م.إ.، ١٩٦٤، ص ٢٢٠ - م.ش. قرار رقم ٦٨٩ تاريخ ٦-٥-٩٦ انطوان يوسف الخرابي/ وزارة الشؤون البلدية والقروية، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ - المجلد ٢ ص ٦٨٤.

(3) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٩٨ - ٢٠٠٣/١١/٣، عيد/ الدولة - وزارة الإقتصاد والتجارة - م.ش. قرار رقم ٤٨ تاريخ ٣/٩/١٩٦٣، حنا سالم/الدولة اللبنانية- وزارة التربية الوطنية، م.إ.، ١٩٦٤ ص ١٢٢.

(4) م.ش. قرار رقم ٢٥١ تاريخ ٣٠/١٠/٨٥ حسين حمدان/ الدولة م.ق.، إ. ١٩٨٦ ص ٢٤٥. م.ش. قرار رقم ٢١٧ تاريخ ١/٠٥/١٩٩٩، رضا كلاش/الدولة- مجلة القضاء الإداري العدد ١٣ لعام ٢٠٠٣.

(5) م.ش. قرار رقم ١٩٥ تاريخ ١/٢/٢٠٠١ الصيدلي محمد علي قليلات / الدولة - وزارة الصحة العامة مجلة القضاء الإداري ٢٠٠٤.

صيда^(١)، دون أن يتضمن أي تعليل يستند إلى اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة. وفي حكم أكثر وضوحاً حدد الاجتهاد أصول تعليل القرار الإداري عندما يوجبه نص قانوني، ومما جاء في هذا الاجتهاد: "بما ان المستدعي يطلب إبطال القرار المطعون فيه بسبب افتقاره الى التعليل المفروض بموجب المادة ٤٣ من نظام الموظفين، ولأنه يستهدف خدمة زملائه الذين يخدمون السياسة المحلية، وليس مستمداً من صالح الخدمة، وبما ان المادة ٤٣ من نظام الموظفين المتعلقة بنقل الموظف من وظيفة الى أخرى ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية توجب في البند ٢ منها ان يكون النقل مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر به قرار معلل. وبما ان المستدعي ضدها لم تبين في لوائحها الجوابية ان أسباب نقل المستدعي مستمدة من صالح الخدمة، مكتفية فيها بالرد على طلبات وقف التنفيذ. ... وبما ان امتناع المستدعي ضدها عن بيان الأسباب المستمدة من صالح الخدمة لنقل المستدعي من مركز عمله في جزين، لاسيما بعد انقضاء ثلاث سنوات على صدور قرار هذا المجلس بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، يشكل قرينة على صحة ادعاءات المستدعي، وما يؤيد ذلك انه سبق ان نقل من مركز عمله ثم أعيد إليه بناء على توصية من هيئة التفتيش المركزي. وبما انه لا يكفي ان تتضمن بناءات قرار النقل انه اتخذ لاعتبارات مستمدة من صالح الخدمة، كما جاء في القرار رقم ٢/٦٧٤ المطعون فيه، بل يقتضي ان يأتي القرار معللاً"، كما أوجبه المادة ٤٣ من قانون الموظفين، لأن تعليل القرار الإداري، عندما يفرضه نص قانوني صريح يعتبر من الإجراءات الجوهرية ومنها الضمانات المقررة للموظف في إطار ممارسة حق الدفاع"^(٢).

وفي مصر، يفرض قانون تنظيم مهنة المحاسبة المصري رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥٣ على لجنة القيد تسبب قرارها برفض القيد لمن لا تتوافر فيه الشروط، وأن الحكمة التشريعية من وجوب تسبب القرار تسبباً كافياً حتى يتبين كل طالب مركزه فيتدارك ما فاته إن كان إلى ذلك سبيل. ولما كان قرار اللجنة قد اكتفى بتسببته بمجرد القول بعدم توفر الشروط المطلوبة، فهو تسبب يشوبه القصور^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ٤٢٢ تاريخ ٩ تموز ١٩٧٣، علي أبو ملح/ الدولة - وزارة التربية الوطنية، م.إ. ١٩٧٤ ص ٢١١.

(٢) م.ش. قرار رقم ٦٢٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٩، ميلاد رزق / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ١٠٤٤.

(٣) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٦/١٨٢ ق تاريخ ١٩٥٣/١٢/٣٠ ذكره حمدي عكاشة مرجع سابق ص ٩٢١.

وأوجبت المادة الثانية من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢، تسبب القرارات الصادرة بفصل الموظفين عن غير الطريق التأديبي، وهنا يبدو التسبب كاحدى الضمانات التي قررها القانون للموظف^(١). وفي فرنسا يوجب القانون (L. n° 83-634, 13 juill. 1983, art. 19) تسبب العقوبات التأديبية التي تطال الموظفين العموميين^(٢). أما في لبنان ورغم عدم وجود نص حول تسبب القرارات التأديبية، فإن من الاجتهاد ما يعتبر القرارات الصادرة في مجال التاديب تعتبر استثناء من اصل قاعدة عامة في مجال العمل الاداري تعفى الادارة من تعليل قراراتها^(٣)، ويعتبر أن التعليل واجب كي يتمكن القضاء من ممارسة رقابته على القرار التأديبي^(٤). وبالعكس اعتبر مجلس شورى الدولة غير مستوجب للتسبب، قرار إنهاء خدمة المستدعي الذي جرى استناداً للسلطة الاستثنائية التي اوليت للحكومة بموجب المرسوم رقم ٣١ تاريخ ١٨/١١/١٩٧٠ ولاسباب غير تأديبية^(٥)، ولا يستوجب التسبب المرسوم الذي قضى بصرف المستدعي من الخدمة، لأن المرسوم الاشتراعي رقم ١ أوقف جميع الحصانات والضمانات التي يتمتع بها الموظفون وأعفى الإدارة من تعليل مرسوم الصرف لأنها تمارس في مثل هذه الحالة عملاً استثنائياً^(٦).

وفي مصر يوجب القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٤٩ بشأن الأسلحة والذخائر تسبب القرار الصادر برفض ترخيص حمل السلاح أو سحبه أو الغائه^(٧). وفي فرنسا تكون مستوجبة التسبب ، وفقاً للقانون (ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945) القرارات المتعلقة بترحيل الأجانب^(٨)، أو برفض السماح لهم بدخول الأراضي الفرنسية^(٩).

(١) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢) CE, 17 nov. 1982, Kairenga : Rec. CE, p. 385.

(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٢٦٧ تاريخ ٤/٤/١٩٩٩ الشيخ حسن عبد الساتر / الدولة-رئاسة مجلس الوزراء ، م.ق.إ. ٢٠٠٣ العدد ١٥.

(٤) شوري الدولة رقم ٢٧٩ تاريخ ٢٧ حزيران ٧٧ رقم الدعوى ٥٧ / ٦٢ و ٤٦٤٦ / ٧٣ سالم رحال / الدولة ، وزارة الداخلية.
(٥) م.ش. قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٢٦ تموز ١٩٧٣، اميل شعيب/ الدولة - مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية، م.إ. ١٩٧٤ ص ١٩١.

(٦) م.ش. قرار رقم ١٧١ تاريخ ١٩ شباط ١٩٥٧، ... / الدولة- وزارة البرق والبريد، م.إ. ١٩٥٧ ص ١٠٧.

(٧) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٦/٩٥٩ ق تاريخ ٦/٢٥/١٩٥٣ ذكره حمدي عكاشة مرجع سابق ص ٤٩٠.

(٨) CE, 11 juill. 1990, Min. int. c/ Mlle Mohindee : Rec. CE, p. 212 ; AJDA 1990, p. 744, chron. Honorat et Schwartz. – C.E. 31juill. 1992, Préfet Seine-Maritime c/ Arslan : Rec. CE, tables, p. 681. – C.E. 28 déc. 1992, Préfet Gironde c/ Elabar : Rec. CE, tables p. 680.

(٩) CE, 18 oct. 1995, Min. int. : Dr. adm. 1995, comm. n° 764.

إن النصوص القانونية المذكورة التي فرض بموجبها المشتري على الإدارة أن تسبب قراراتها الإدارية، هي مجرد نماذج محدودة أو عينة عن النصوص التشريعية التي تتضمن إلزاماً على الإدارة بتسبب قراراتها. ومن يراجع التشريعات يجد الكثير من هذه النصوص التي تحتاج إلى صفحات كثيرة لسردها، ونختم هذه الفقرة بالإشارة إلى نصين لبنانيين أوجبا تعليل القرار الإداري ولكن لم يقترنا بتطبيقات اجتهادية.

فلقد أجازت المادة ٢ من المرسوم رقم ٤٢٢١ تاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٠ لوزارة السياحة ان ترفض طلب الترخيص للمؤسسة السياحية في اي مرحلة من مراحل الترخيص، شرط ان يكون الرفض معللاً... ومثال آخر من قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي رقم ١٧/١٩٩٠، حيث أجازت المادة ١٥٩ لقادة الوحدات أن يرفضوا منح رخصة زواج لأي من عناصر قوى الأمن الداخلي، على أن يكون قرار الرفض مسبباً.

الفقرة الثالثة : إفصاح الإدارة تلقائياً عن أسباب القرار الإداري

عندما تكون الإدارة غير ملزمة بتعليل قرارها، أي عندما تكون متمتعة بسلطة استئنافية وتملك سلطة اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه^(١)، فإن مجال السلطة الإستئنافية هو في سبب وموضوع القرار فقط، أما شكل القرار والاختصاص والقانون فهي أمور مقررة بصورة ملزمة لا تملك الإدارة أي سلطة إستئنافية في شأنها. فالإدارة لا تستطيع تقرير ما إذا كانت مختصة لاتخاذ القرار أم لا، فهذا أمر يحدده المشتري، كما ليس لها سلطة تحديد شكل القرار فهذا عائد للنص والأعراف والقواعد الاجتهادية والتنظيمية، كما ليس لها صلاحية تحديد النص الذي ستطبقه، فهو من اختصاص سلطة التشريع أو التنظيم. وهكذا بقيت السلطة الإستئنافية منحصرة في سبب القرار وموضوعه ففي هذا الميدان تملك الإدارة سلطة تقدير الوقائع والأهداف التي تبغي تحقيقها من وراء إصدار القرار الإداري^(٢). وهذه السلطة الإستئنافية المعطاة للسلطة الإدارية ليست سلطة تعسفية بل هي إمكانية الاختيار بين اتخاذ قرارين، أو تدبيرين، أو تصرفين على الأقل مطابقين بالتساوي للشرعية وللقانون، لأن الإدارة عند ممارسة سلطتها الإستئنافية لا تستطيع أن تفعل إلا ما يسمح به

(١) د. سمير تناغو- القرار الإداري مصدر للحق- منشورة نشأة المعارف بالأسكندرية-١٩٧٢ ص١٥.

(٢) J C Venezia- Le pouvoir discrétionnaire- LGDJ 1959 p17.

القانون^(١). أي ما يتيح للإدارة من إمكانيات للاختيار وفقاً للمصلحة العامة لأن المشروعية لا تؤخذ وحدها بالاعتبار لحسن سير المرفق العام بل يجب أيضاً اعتماد الملازمة^(٢). والاعتراف للإدارة بالسلطة الإستثنائية، لا يعني الاعتراف لها بسلطة استبدادية تحكمية مطلقة لا تخضع لأية رقابة من أي نوع كانت^(٣)، لأن مثل هذه السلطة المطلقة لا وجود لها في الواقع ولا يمكن الاعتراف بها لأي جهة ولا المشتري ذاته، فالمشترع يملك سلطة تقديرية في إصدار القوانين ولكنه لا يملك في ذلك سلطة مطلقة، بل تنقيد سلطته بأحكام الدستور والمبادئ الدستورية العامة. فالتشريع يخضع لمبدأ دستورية القوانين، ومثل هذا الخضوع لا ينال شيئاً من سلطة المشتري التقديرية، بل على العكس يبرز بوضوح مدى التوافق الكامل بين اكتساب جهة ما سلطة تقديرية في مباشرة نشاطها وبين ضرورة أن يتم هذا النشاط في حدود الشرعية ومبدأ سيادة القانون^(٤).

ويستتبع منح الإدارة للسلطة الإستثنائية، أنها تملك حق عدم الإفصاح عن أسباب القرار الذي تتخذه، لأنها غير ملزمة بوقائع معينة لإصدار قرارها ولا ملزمة حتى بذكر هذه الوقائع التي استندت عليها، ومن المعروف أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر أسبابه فإنه مفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق الصالح العام، فهناك إذا قرينة السلامة إلا أن هذه القرينة ليست قرينة قاطعة، وإنما هي قرينة بسيطة يجوز إثبات عكسها، ومن ثم فإن كل قرار إداري لم تفصح فيه الإدارة عن أسبابه يبقى صحيحاً إلى أن يثبت المدعي العكس بأن هذه الأسباب غير صحيحة ولا تمت لتحقيق الصالح العام بأي صلة^(٥).

ولكن الإدارة في حالات كثيرة قد تعتمد على تسبب قرارها، رغم أنها غير ملزمة بذلك، لتمتعها بسلطة استثنائية أو لأن القانون لم يفرض عليها موجب التسبب، ومع ذلك فإنها تُقدّم من تلقاء نفسها إلى

(١) م.ش. قرار ٧٥ تاريخ ١١ كانون الثاني ٢٠٠١، مارون الحداد/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ م ١ ص ١٨١- م.ش. قرار رقم ١٩٢ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، فرنسبك ش.م.ل./ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٥- م.ش. قرار رقم ١٩٥ تاريخ ٢٠ كانون الأول ١٩٩٥، بنك نصر الأفريقي اللبناني/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ٢٦٧- م.ش. قرار رقم ٨١٩ تاريخ ٢٦ حزيران ١٩٩٥، فرنسبك/ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ٢ ص ٦٣٦.

F. Vincent- Le Pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives- LGDJ 1966 p32.

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٥٥ تاريخ ٧ شباط ١٩٩٦، الرائد جبور نوفل/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ٢ ص ٤٥٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠ حزيران ٢٠٠٢، الدكتور محمد ياسين / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٩٤٥.

(٤) D. Dokhan- Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs- LGDJ 2001 p436.

(٥) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٤٦٥.

ذكر الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار، في هذه الحالة يمارس القاضي الإداري رقابته القضائية كاملة على هذه الأسباب. وإستطاع أن ينفذ من خلال التحريم والمنع الوارد في مبدأ عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها ، إلى كسر هذا المحرم من داخله دون أن يُعلن ذلك صراحة ، مستنداً إلى حجة أن هذا المبدأ هو مبدأ مقرر لصالح الإدارة التي تستطيع أن تتنازل عن هذا الحق فتعتمد تلقائياً إلى الإفصاح عن الأسانيد القانونية والإعتبارات الواقعية التي تؤسس عليها قراراتها الإدارية، فإذا أقدمت الإدارة طوعياً على تسبب قراراتها، فإن ما تذكره من أسباب يقع تحت تمحيص ورقابة القضاء، وإذا ظهر عدم مشروعية أو عدم صحة الأسباب التي ذكرتها الإدارة، فإن القرار يكون متجاوزاً لحد السلطة لكونه مشوباً بعيبٍ من عيوب المشروعية الداخلية للقرار وليس عيبٍ من عيوب المشروعية الخارجية^(١).

وهو ما جرى عليه قضاء محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها حيث جاء فيه: "جرى قضاء هذه المحكمة على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها، إلا أنها إذا ما ذكرت أسباباً، فإنها تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار"^(٢).

كما نجد في الاجتهاد اللبناني عدد من التطبيقات للرقابة القضائية على أسباب القرار التي تفصح عنها الإدارقن نذكر منها:

"حيث ان شركة توفيق غرغور وأولاده طلبت بالمرابعة المقدمة منها بتاريخ ٢٩ - ٩ - ١٩٥٦ إبطال قرار مجلس الجمارك الأعلى رقم ٥٧٩ تاريخ أول آب سنة ١٩٥٦ القاضي بحظر استيراد السيارات العاملة على المازوت والمحركات المعدة لها وأجسام اسطوانات هذه المحركات مدلية بأن هذا القرار وباستناده إلى المادة ٤٢ من قانون الجمارك التي تجيز تحديد البضائع المحظر استيرادها أو تصديرها لم يقترن ببيان الأسباب التي تبرر هذا التدبير، حيث أن الإدارة لا تكون ملزمة بتعليل قراراتها إلا إذا كان هذا الالتزام مقترناً بنص صريح، وحيث أنه ليس في المادة ٤٢ من قانون الجمارك التي يستند إليها القرار المطعون فيه ما يوجب على الإدارة تعليل القرارات المتعلقة بمنع الإستيراد والتصدير، إلا انه ليس ما حفزتها لإتخاذ التدبير. وحيث أن لمجلس الشورى صلاحية الرقابة على القرارات الإدارية

^(١) CE, 23 juill. 1976, Min. trav. c/ CPAM du Jura c/ CAF Jura c/ URSSAF : Rev.adm. 1976, p. 607, concl. Dondoux ; AJDA 1976, p. 416, chron. Nauwelaers et Fabius. – 13 mai 1977, Min. agr.

. c/ de Laitre : Rec. CE, p. 218
^(٢) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٥١٩ / ٢٠١٩ تاريخ ١٥/٢/١٩٥٦، والطعن رقم ٤٧ لسنة ٤٤ ق جلسة ٤/٤/١٩٩٩، ذكره حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الثاني ص ٩٢٨، والطعن رقم ١١٥٠ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٠/١١/١٩٩٠ ذكره حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الثاني ص ٩٣٣.

لجهة صحة الأسباب والوقائع التي تستند إليها أو التي تكون الإدارة قد اعتمدها عند اتخاذها"^(١).

"تبين أن السيد الياس خليل حبيب اعترض بتاريخ ١٠ نوار سنة ١٩٤٣ إلى هذا المجلس على القرار المتخذ من مجلس بلدية بيروت في ٢٦ شباط سنة ١٩٤٣ المتضمن تصديق التخطيط الموضوع في سنة ١٩٣١ لطريق صليبا محلة المزرة ورد الاعتراضات التي قدمها أصحاب العقارات الواقعة على التخطيط ومن جملتهم المعترض. وبما أن القرار الذي اتخذ فيها برد اعتراضات المستدعي ورفاقه على التخطيط بإصراره على التخطيط السابق قد استهدف من ذلك مصلحة خاصة لا مصلحة عامة. بما أن تعليل القرار بأن القيمة المقدرة لنفقات القصر مبالغ فيها وأن تعديل التخطيطات ونقض القرارات كلما اعترض معترض يؤدي إلى تشويه أعمال التنظيم والتجميل لا يعطى القرار المذكور مستنداً صحيحاً لأن التعديل المقترح لا يراعى بحسب أوراق الملف مصلحة الخزينة البلدية مع المحافظة على أعمال التنظيم، ولأن اتخاذ قرار سابق لا يستلزم حتماً الإصرار عليه إذا بدا بعد اتخاذه أن في الأمر خطأ أو نقصاً يوجب تعديل ذلك القرار أو الرجوع عنه. وبما أن القرار البلدي المطعون فيه يكون بالاستناد إلى جميع ما تقدم مخالفاً القانون ومنطوياً على مجاوزة لحدود السلطة ومستحقاً للإلغاء"^(٢).

"وبما أنه، وعلى فرض أن الإدارة كانت تتمتع بسلطة إستنسابية في اتخاذ القرار المطعون فيه، فإن هذه السلطة تتحول إلى سلطة مقيدة عندما تعطل الإدارة قرارها، أو عندما يتبين- خاصة في معرض المراجعة- الأسباب التي حملتها على اتخاذ هذا القرار. وبالتالي، يصبح هذا القرار خاضعاً لمراقبة مجلس شورى الدولة لجهة التثبت من صحة هذه الأسباب وقيامها كوقائع ثابتة، والتدقيق في مدى انسجام النتيجة القانونية التي استخلصتها الإدارة من الأسباب المدلى بها"^(٣).

"بما انه فضلاً عن ذلك ان النص القانوني لا يلزم مجلس القيادة بتعليل قراره إلا انه يعود لمجلس شورى الدولة مراقبة شرعية لتعليل القرار المتخذ بحال الافصاح عنه من قبل

(١) م.ش. قرار ١٢٣٤ تاريخ ١٩٦٣/٨/٨، شركة توفيق غرغور وأولاده/ الدولة اللبنانية- إدارة الجمارك العامة، المجلس الأعلى للجمارك، م.إ. ١٩٦٤ ص ١٣.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٦ تاريخ ٩ تشرين الأول ١٩٤٤، خليل حبيب / بلدية بيروت، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٤١-١٩٤٥ ص ٤٠٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٩٨/٥٨-٩٩ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٩، أحمد بلبليل / الدولة- وزارة التربية الوطنية، م.ق.إ. العدد ١ لعام ٢٠٠٣ ص ٣٩.

الإدارة. وبما انه من العودة الى الاسباب المدلى بها في مطالعة المديرية العامة لقوى الامن الداخلي تاريخ ٢٢/١٠/١٩٧٧ والتي تضمنت المرتكز الواقعي الذي على اساسه قرر مجلس القيادة عدم ترقية المستدعي، وتتمثل بالاجراءات التأديبية والمسلكية التي اتخذت بحقه، وبما ان الوقائع التي استند اليها القرار المطعون فيه ثابتة ولا مجال لعدم الاخذ بها لجهة الاجراءات التأديبية والمسلكية التي اتخذت بحق المستدعي. ويعود هنا للإدارة وحدها حق تقدير ملائمة القرار المتخذ بشأنها^(١).

بما ان الشركة المستدعية تطلب ابطال القرار رقم ١/١١٠/١٩٨٨/٥/٢١، والمتضمن الغاء القرار رقم ٣٦ الصادر بتاريخ ٢٣/١٢/١٩٨٦، المتعلق بالترخيص لها بنقل مواد مراسلات بين مركزها في بيروت واي مركز مرخص لها بأحداثه، وبين مراكزها المرخصة في الخارج للخطأ في الاسباب الواقعية للقرار المطعون فيه وفي القانون، بتخلف الاساس الشرعي والقانون الصحيح، ولمخالفته شروط الغاء الترخيص على فرض صحة المخالفات المنسوبة اليها. وبما ان الدولة تدلي بان الإدارة اصدرت قرارها المطعون فيه، أخذة في اعتبارها مجموعة من الحالات المادية والاسباب الصحيحة التي شكلت المصدر الرئيسي لممارسة الاجراء المشكو منه. وبما انه اذا كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قرارها ما لم يرد النص التشريعي الامر، الا انها اذا ما بادرت الى تعليله وذكرت الاسباب الدافعة لاصداره وكشفت عنها فان هذه الاسباب تكون خاضعة لرقابة هذا المجلس. وبما ان الرخصة هي مجرد اذن وسماح بمباشرة التنفيذ بعد استتبات الإدارة بأن الشروط المحددة في القانون مستوفاة، ولا تنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها ما لم يشرع في استعمالها وتنفيذها في نطاق حدودها ودون ان يترافق هذا التنفيذ مع مخالفة لمآلها حتى تكون مكسبة للحقوق باعتبارها من القرارات الاعتراضية التي تثبت انطباق الوضع على الشروط القانونية، وتبقى معلقة على توفر شروط قبولها ومنحها، فإذا تثبت عدم تحققها او زوال شروط منحها او انه شرع في تنفيذها خارج نطاق حدودها جاز للإدارة الغاءها في اي حين ويتعين عليها في هذه الاحوال تعليل قرارها تحت رقابة هذا المجلس اذ انه من المقرر ان يهدف اي قرار اداري الى تحقيق المصلحة العامة وان يحمل قرينة الشرعية وان يكون قائماً على اسباب مشروعة وصحيحة تبرره". وبما ان الشركة المستدعية تبني طعنها اولا" على الخطأ في الاسباب الواقعية الدافعة لاصدار القرار المطلوب ابطاله، لان هذه المجموعة من العناصر الواقعية الموجهة للإدارة والتي قادتها الى التصرف على هذا النحو المشكو منه ، غير موجودة اصلاً" وغير صحيحة ولا تبرر القرار المتخذ ، ... وبما ان مجلس شورى الدولة يملك حق البحث في صحة الوقائع التي سببت القرار المشكو منه وبتقدير الوجود المادي للوقائع لان الإدارة اذا كانت تملك من حيث المبدأ حرية كبيرة في استخلاص الوقائع ، الا ان مسلك الإدارة يبقى محددًا ومضبوطًا" في نطاق الترخيص، وسلطة الإدارة تكون

(١) مجلس شورى الدولة قرار رقم ١٦٩ تاريخ ١٨/١٢/٩٥ نعيم ميلاد فغالي / الدولة - وزارة المالية، م.ق.ل. ١٩٩٧ م. ١ ص ١٩٩.

مقيّدة في مواجهة ظروف ووقائع معينة، وعليها ان تتخذ في مواجهتها قراراً "معيناً" دون سواه، وان تتقيّد بالشروط والقواعد القانونية المنصوص عليها في القوانين والانظمة، فضلاً عن ان هذه الحرية هي من طبيعة مرنة يمكن دحضها، اذا استطاع الطاعن مستعيناً بالقرائن والمستندات التي هي بحوزته، اثبات ادعائه واقامة الشك في صحة استخلاص الادارة واستدلالها للوقائع وتكيفها مع الشروط القانونية للترخيص تحت رقابة هذا المجلس،^(١)

ونختم هذه الفقرة بحيثية هامة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، جاء فيها: "بأن العبرة في تقدير مدى مشروعية السبب الذي بني عليه القرار يكون بمراعاة السبب الحقيقي الذي صدر استناداً إليه القرار المطعون فيه ، ويبنى على ذلك أن خطأ جهة الإدارة في ذكر سبب القرار المبلغ إلى صاحب الشأن وإن كان يجعل لهذا الأخير الحق في الطعن على القرار على أساس التسبب الذي أبدته الجهة الإدارية، إلا أنه لا يحول دون قيام جهة الإدارة بإعادة إعلان صاحب الشأن بالسبب الحقيقي وراء ذلك القرار طالما استطاعت أن تثبت أن هذا السبب كان قائماً في تاريخ إصدار القرار ذاته، و أنه كان بالفعل المبرر في تقدير جهة الإدارة لإصداره وعندئذ يكون على صاحب الشأن أن يواجه القرار محمولاً على هذا السبب الحقيقي ثابتاً ومبرراً قانوناً"^(٢).

المطلب الثاني:

الرقابة على حرية الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية

إذا كانت حرية الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، ليست حرية مطلقة، بل لها حدوداً تتمثل بإفصاح الإدارة تلقائياً عن أسباب القرار، أو في حال وجود نص يلزمها بالتسبب حفاظاً على حقوق الغير الذي يتوجب إعلامهم بأسباب القرار. فإن هذه الحرية ليست متحررة من كل رقابة، إذ تحدّ من إطلاقها، الرقابة القضائية من خلال إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار (الفقرة الأولى)، أو من

(١) م.ش. قرار رقم ٥٣٧ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٣٠، شركة ارامكس بلويبرد انترناسيونال كوربيه ش.م.ل. /الدولة - وزارة الاتصالات، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٨٥٧.

(٢) حكم الإدارية العليا الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢ ق جلسة ٢٩ ديسمبر ١٩٩٠، ذكره حمدي عكاشة- مرجع سبق ذكره الكتاب الثاني ص ٩٣٣.

خلال تحري القاضي عن هذه الأسباب (الفقرة الثانية)، ودور التسبب في الرقابة على سبب القرار (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى : سلطة القاضي الإداري في إلزام الإدارة بتسبب قراراتها

تستوجب الرقابة القضائية على القرار الإداري وبخاصة لناحية التحقق من الوجودي المادي والقانوني للسبب، أن يكون قاضي الإلغاء ملماً بسبب القرار حتى يستطيع بسط رقابته عليه، ولا تتحقق فعالية هذه الرقابة إلا إذا توافرت للقاضي الوسيلة التي تمكنه من الحصول على الأسباب الحقيقية للقرار الإداري وإلا أصبحت رقابته وهمية أو صورية^(١). كما أن المدعي قد يجد نفسه في كثير من الحالات عاجزاً عن إثبات عدم مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة خاصة إذا التزمت جانب الصمت ولم تقصح عن سبب قرارها. فالإدارة وفي حالات كثيرة تمتنع عن تقديم المعلومات التي يحتاجها الأفراد من تلقاء نفسها، أو تتوارى خلف الصمت الإداري لعدم الإفصاح عن حقائق مطلوبة منها، مبررة ذلك بأن السرية الإدارية تضمن فاعلية النشاط الإداري واستقلال الإدارة بأعمالها لضمان تحقيقها للصالح العام، لان إطلاع الأفراد على بعض الأمور قد يهدد تحقيق الإدارة العامة لأهدافها، لهذا نجد الإدارة دائماً ما تهوّل من خطر إطلاع المواطنين على أسرار أعمالها التي من المفترض فيها أنها تستهدف تحقيق الصالح العام، وأن ضمان سير العمل الإداري وانتظامه كأحد المبادئ الإدارية الأساسية للإدارة العامة يتطلب حماية السرية الإدارية^(٢).

لهذا برز دور القاضي الإداري في توجيه الإجراءات، والذي يعبر عنه بالطابع الإيجابي للقاضي الإداري في توجيه الإجراءات^(٣). فإن القاضي الإداري هو الذي يوجه الإجراءات حتى يتمكن من تكوين عقيدته وقناعاته وتهيئة الدعوى للفصل فيها، قد عمد إلى خلق مبدأ إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، تخفيفاً لعبء الإثبات عن عاتق المدعي عندما يقدر القاضي في ضوء ظروف الدعوى ضرورة ذلك الإجراء، واستخدمه القاضي في حالات كثيرة^(٤)، إلى أن استقرّ كمبدأ عام في حكم

(١) محمد حسنين عبد العال - المرجع السابق - ص ١٩٧.

(٢) ماجد الطور، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، ١٩٧٥، العدد الأول، ص ١٣٧.

(٣) لطفاً مراجعة الفقرة السابقة.

(٤) C.E. 17 oct. 1958, Mottard, Rec. CE, p. 490 ; C.E.26 oct. 1960, Rioux, Rec, p. 558, concl. J. Chardeau ; C.E. 9 mars 1966, Jay, Rec. CE, p. 199 ; C.E. 10 janv. 1968, Daudens, Rec. CE, p. 24 ; C.E. sect., 26 janv. 1968, Sté Maison-Genestal, Rec. CE, p. 62, concl. M. Bertrand, AJDA 1968.102 et 122, chron. J. Massotet J.-L. Dewost, D. 1969.456, note M. Fromont ; C.E. 13 juill. 1968, Chenal, Rec. CE, p. 446 ; 20 nov. 1968, Min. Armées c/ Anger, Rec. CE, p. 580 ; C.E.13 janv. 1971, Cne de Pouligny-Notre-Dame, Rec. CE, p. 41 ; C.E. 8 nov. 1972, Min. Santé Publique c/ Colonna, Rec. CE, p. 719 ; C.E. 9 mai 1973, Monbouyran, Rec. CE, p. 328 ; C.E.18 juill. 1973,

Barel^(١) الذي قرر مبادئ قانونية هامة في مجال الإثبات. وتتلخص وقائع هذه القضية في ان الإدارة رفضت الطلب الذي تقدم به السيد Barel للإلتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية ENA. طعن Barel في هذا القرار وذهب الى أن الإدارة عمدت إلى إستبعاده لأسباب سياسية، فطالبها القاضي بالإفصاح عن سبب قرارها ولكنها إمتنعت عن ذلك. فوضع مفوض الحكومة Letourneur مطالعته التي تبناها المجلس، فأوضح أن الإدارة لا يمكنها إستناداً إلى قاعدة "أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها" أن تلتزم الصمت وتنفذ من رقابة المجلس لأن كل ما يترتب على هذه القاعدة هي سلامة القرار من عيب الشكل الناتج عن عدم التسبب ولكنها لا تعني مطلقاً إعفاء الإدارة من الإلتزام بالإفصاح عن سبب قرارها للقاضي، فهذا الإلتزام الذي يتولد عن وجود الرقابة القضائية هو الشرط الذي لا غنى عنه لممارسة هذه الرقابة وهو يبتعد في دلالاته عن تلك القاعدة الشكلية السابقة^(٢). وكانت محكمة القضاء الإداري المصرية سبّاقة في إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، حيث جاء في حكم قديم يعود للعام ١٩٥٣^(٣):

"من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون، وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التي بُني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللمحكمة كامل السلطان في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعى في هذا الصدد ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدّمه المدعي كافياً على الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينتقل عبء الإثبات عن عاتق المدعى إلى عاتق الحكومة".

وأخذ الاجتهاد اللبناني بذات المنطق، في قضية همام أسعد جاء فيه^(٤):

" إن للقاضي في معرض رقابته على شرعية التدبير الإداري المشكو منه أن يتحقق من صحة الوقائع التي بررت هذا التدبير ، وان التحقق من صحة هذه الوقائع يطبق في جميع الأحوال حتى إذا كانت الإدارة معفاة من تعليل قراراتها، وفي معرض ممارستها سلطتها

Min. Équipement c/ Sté civile immobilière « Le moulin Bellanger », Rec. CE, p. 529 ; 19 oct. 1979, Ville de Marseille, Rec. CE, table, p. 741.

^(١)CE, ass., 28 mai 1954, Barel Rec.CE, p. 308, concl. M. Letourneur, D. 1954.594, note G. Morange,S. 1954.3.97, note A. Mathiot, RPD 1954.149, concl.M. Letourneur, note Ch. Eisenmann, Rev. adm. 1954.393, concl.M. Letourneur, note G. Liet-Veaux, AJDA 1954. II. 396, chron.M. Long, RD publ. 1954.509, concl. M. Letourneur, note M. Waline .

^(٢)M. Letourneur, Concl sur: CE, ass., 28 mai 1954, Barel D. 1954.594, RD publ. 1954.509, .

^(٣)محكمة القضاء الإداري الحكم الصادر في ١٦ يونيو ١٩٥٣، ذكره د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي ١٩٧٦، ص ٩٢٨.

^(٤)م.ش. قرار رقم ٤٢٦/٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ تاريخ ١٠/٤/٢٠٠٣ المقدم الركن همام أسعد ملحم أسعد / الدولة - وزارة الدفاع الوطني.

الإستثنائية ، لأنه إذا كانت الإدارة حرة في أن تتخذ التدبير الذي تراه مناسباً .إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يركز قرارها على وقائع صحيحة، ويعود للقاضي أن يلزم الإدارة إثبات حقيقة الوقائع التي استندت إليها ، أو على الأقل تقديم المستندات التي تحدد ذلك، أو أن تكون مستندات الملف تؤيد صحة الوقائع وتبرر التدبير المتخذ .

وبما أن إقدام الإدارة على حرمان المستدعي من الترقية لسنوات متوالية دون بيان أي سبب يبرر ذلك أو يبرر استثناءه وحده ، دون أي من زملائه الذين يتساوى معهم في الوضع القانوني ، هو أقرب إلى ممارسة السلطة التحكيمية منه إلى ممارسة السلطة الإستثنائية .
وبما أن المستدعي ضدها، يتمسكها في لوائحها الجوابية بما يعطيها القانون من حق الاختيار والتقدير بالترقية، دون الإدلاء بأي سبب قانوني أو مبرر واقعي، يشكل سبباً كافياً لاعتبار المرسوم المطعون فيه، لجهة عدم ترقية المستدعي، مشوباً بتجاوز حد السلطة وبالتالي باطلاً جزئياً لهذا السبب".

وهكذا فرض مجلس شورى الدولة نمطاً جديداً في التعامل مع السلطة الاستثنائية، نمطاً أقوى وأكثر فعالية لإزالة كل صفة تحكيمية لهذه السلطة. فمنذ الآن فصاعداً، تعتبر الإدارة ملزمة بإبداء الأسباب غير الموجودة والتي لم تبرزها أصلاً، وليس فقط إثبات حقيقة ما أوردته طوعاً من أسباب. ويقول..
في القضية الحاضرة، كان المستشار المقرر قد ألزم الإدارة المستدعي ضدها (وزارة الدفاع الوطني) بتقديم الملف الشخصي للضابط المستدعي، بالإضافة إلى بيان أسباب تخطيه في الترقية، وهو ما لم تقم به الإدارة مكثفة ببيان عن التطور الوظيفي لحالة الضابط المستدعي المحروم من الترقية إلى رتبة عقيد إضافة إلى بعض نصوص قانون الدفاع الوطني الخاصة بترقيات الضباط. وجاء القاضي الإداري ليلتقط الخيط ويؤكد ان الإدارة التي لم تنفذ القرار الإعدادي من المستشار المقرر، عليها أن تبرز كامل الأسباب الحقيقية لقرارها بحرمان المستدعي من الترقية. والأمر هنا لا يتعلق بمجرد نقل عبء إثبات صحة سبب القرار على عاتق الإدارة بناء على قرائن من المستدعي تشكل في صحة الأسباب الواردة في ثنايا أوراق القضية^(١)، بل إن القاضي الإداري قد وضع في هذا القرار قاعدة موضوعية وليست محض إجرائية ومقتضاها أنه يحق له من الآن فصاعداً أن يلزم الإدارة بإبداء الأسباب الكافية لتبرير قرارها الضار في مجال سلطتها الاستثنائية. وبالتالي، فإن هذا الالتزام الجديد يضاف إلى القيود الأخرى التي سبق للاجتهد وتحديدها على هذه السلطة الاستثنائية مثل قيد الخطأ الساطع".
فيضيف هذا الحكم، قيداً جديداً مفاده، أن أية سلطة إدارية في استنادها لصلاحية إستثنائية، فإنها تلتزم بناء على طلب القاضي الإداري بتحديد أسباب قرارها الإستثنائي، فتبدي الأسباب الجدية، والكافية، والمقنعة وخصوصاً مبررة نظراً لتعلقها بأحد أوجه الصالح العام. وإن هذا المسار الذي فرضه القاضي الإداري في هذه القضية جعلته بشكل أو بآخر يعوض تخلف التشريع

(١) م.ش. قرار رقم ٤٦٩ تاريخ ١٧/٦/١٩٩٤ شوقي الحاج/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٤٩٦.

اللبناني عن ركب تسبب القرارات الإدارية، فالإدارة تغدو ولو بطريقة غير مباشرة ملزمة بإبراز أسباب قرارها أثناء السير في الدعوى". بخاصة لناحية إلزامها بإثبات حقيقة الوقائع التي إستندت إليها أو على الأقل تقديم بدء الإثبات أو أن مستندات الملف تؤيد صحة الوقائع المزعومة^(١). وبهذا أصبح إلزام الإدارة بتسبب قراراتها في مرحلة التقاضي مُرتكز أساسي يستند إليه القاضي الإداري ، إذ بموجبه تُلزمُ الإدارة بأن تُفصح عن الأسباب القانونية والواقعية ، وتُبين الحجج والأدلة التي تُبرر إتخاذ قرارها. ومن هذه النقطة ، إستطاع القاضي الإداري أن ينفذ من خلال التحريم والمنع الوارد في مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها ، إلى كسر هذا المحرم من داخله دون أن يُعلن ذلك صراحة ، وهو في عمله هذا إنما يتجرأ على ما سنّه هو نفسه ، وهو في معرض ذلك ، ما هو إلا الوحيد القادر على إعادة خلق سلطته وتصحيحها ، إستناداً إلى مهمة القضاء الإداري التاريخية في خلق قواعد القانون الإداري^(٢).

وللتعليل أهمية خاصة في الحقل الإقتصادي، نظراً لتقنية وتعقيد الحالات الاقتصادية التي من شأنها أن تلجم الاستقصاءات العادية التي يقوم بها القاضي لا سيما ان سلطة الادارة في هذا الحقل غير مقيدة بقواعد مقررة سلفاً اذ ان سلطة الادارة الاستثنائية هي القاعدة ويجب ان تطابق القرارات الاقتصادية للظروف والاحوال لانها غير محصورة في نطاق مقرر سلفاً .

ولهذا وضع الاجتهاد قاعدة خاصة في التنازع الاقتصادي، مفادها، أنه اذا كان لا يوجد في الاصل موجب قانوني لتعليل القرارات الادارية الا انه في التنازع الاقتصادي عندما تعطل الادارة قرارها بتعابير عامة لا يكتفي القاضي بتلك التعابير بل يطلب منها ان تعين الدوافع والاسباب الواقعية والقانونية التي ارتكزت اليها والتي كانت اساساً لقرارها المشكو منه^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ٣١ تاريخ ١٧/١٠/٩٦ للملازم رزق الله الفيحي / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٨ م. ١ ص ٤٦. والقرار رقم ٩٤-٩٣/٢٥٩، تاريخ ١٦/٢/١٩٩٤، رزق ورمال/الدولة - الجامعة اللبنانية) م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٣٠٨.

(٢) عبيد نادر محمد العصيمي، المتغيرات في تكوين وتطوير ماهية السلطة الإستثنائية، مرجع سابق ص ٩٧.
(٣) مجلس القضايا قرار رقم ٤٩ تاريخ ٢١/١٢/١٩٩٢، المصانع الوطنية للجوت / الدولة - وزارة الاقتصاد الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٩٤.

الفقرة الثانية: تحري القاضي عن أسباب القرار الإداري

يدخل في اختصاص القاضي الإداري في إطار رقابته على صحة القرارات الإدارية، أن يتحرى عن الأسباب القانونية والمادية التي استند إليها القرار الإداري، وكانت العقبة أمام قدرة القاضي في التحري عن أسباب القرار، هو في كون الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، وحتى لا تتعطل الرقابة على ركن السبب، استطاع القاضي الإداري - إضافة إلى التقنيات التي ذكرناها آنفاً - إلى ابتداع وسيلة جديدة مفادها أنه إذا كان القانون لا يلزم الإدارة بتسبب قراراتها، فإن ذلك لا يعفيها من اسناد هذه القرارات الى أسباب جدية قائمة، لان السلطة الادارية لا تملك ان تتصرف بحرية مطلقة كالأشخاص الذين يتصرفون على هواهم ووفق نزواتهم^(١). وهكذا بدأ القضاء، واستناداً لدوره الخلاق، بوضع مبدأ عام قانوني ملزم للإدارة بدون نص^(٢)، هو مبدأ: "إن السلطة الاستئنابية للإدارة لا تعفي من الإفصاح عن أسباب قرارها الذي يضر بمركز صاحب الشأن"^(٣). ثم بيّن المجلس أن حدود السلطة الاستئنابية هي في رقابة حقيقة الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة تلقائياً ومدى حدوثها الفعلي مادياً وصحة وصفها القانوني^(٤).

وهكذا بدأت تتبلور نظرية جديدة فيما خصّ السلطة الإستئنابية الممنوحة للإدارة فهي لن تكون سلطة تحكمية، إذ أن حق الإدارة في ممارستها يتمثل في حقها في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في الظروف وللأسباب التي تفرضها المصلحة العامة. ويبقى للقضاء حق مراقبة عدم اساءة استعمال السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يبنى عليها القرار المتخذ سنداً لها^(٥)، لأنه إذا كانت الإدارة حرة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة^(٦). إذ أن إعفاء الإدارة من

(١) م.ش. قرار رقم ٤٦٢/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ١٣ تموز ٢٠٠٤، عادل الشويري/ الدولة- وزارة الزراعة.
(٢) المبادئ العامة لقانون هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تلتزم الإدارة بمراعاتها في قراراتها الفردية أو التنظيمية، وتكون لها قوة قانونية تماثل قوة القانون المكتوب، وهذه المبادئ يستخلصها القاضي من مجموع القواعد التي تحكم المجتمع، ويجبر الإدارة على احترامها عن طريق ابطال كل عمل صادر منها مخالف لهذه المبادئ. وتجد المبادئ العامة حددها الطبيعي في روح التشريع العام الذي ينظم المجتمع ممثلاً في ظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل الفكرية والروحية. راجع: عبد الوهاب، محمد رفعت- المبادئ العامة للقانون- الدار الجامعية بيروت- ١٩٩٢ ص ١٧.
(٣) القرار رقم ٤٦٩ تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٧ شوقي الحاج/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٩٦.
(٤) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٤٣٩ تاريخ ٩٩/٤/١٤ شركة ناتغاز ورفاقها/الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٣٢.
(٥) م.ش. قرار رقم ٤٦٥ تاريخ ١٩٩٥/٣/٢٩ حبيج / بلدية ذوق مكاييل- مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٤١٩.
(٦) م.ش. قرار رقم ١ تاريخ ٩٤/١٠/٢ يحيى جميل العلايلي/الدولة مجلة القضاء الإداري ١-١٩٩٦ ص ١- م.ش. قرار رقم ٣١ تاريخ ٩٦/١٠/١٧ الملازم رزق الله الفيحلي / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٨ م. ١ ص ٤٦- م.ش. قرار رقم ٩٤-٩٣/٢٥٩ تاريخ ٩٤-٩٣/٢٥٩ تاريخ ١٩٩٤/٢/١٦، رزق ورمال/الدولة - الجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٣٠٨. م.ش. قرار رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢٢ نعمت كنعان / الدولة - هيئة التفتيش المركزي م.ق.إ. ٢٠٠٣ العدد ١٥- م.ش. قرار رقم ٣ تاريخ ٩٤/١٠/٢٠ سميح مصطفى

التسبب لا يعفيها من اسناد هذه القرارات الى اسباب جدية قائمة, لان السلطة الادارية لا تملك ان تتصرف بحرية مطلقة كالأشخاص الذين يتصرفون على هواهم ووفق نزواتهم^(١).

فمثلاً في قضايا الوضع بالتصرف، وبسبب الحساسية الخاصة لهذه القضايا، ولاصطدامها بجملة مبادئ عامة، لم يكن أمام مجلس شورى الدولة سوى تطوير وتوسيع نطاق رقابته على أعمال الإدارة في مجال سلطتها الاستثنائية، فأقرّ مبدأً: "أن حق التقدير في ممارسة السلطة الاستثنائية لإعفاء موظف من مهام وظيفته ليس مطلقاً أو تعسفياً بل يبقى خاضعاً لرقابة القضاء لمعرفة ما إذا كانت المراسم الجوهرية قد طبقت قبل اتخاذ التدبير المشكوك منه"^(٢). وفي "قضية هنري لحدو أعلن القضاء رقابته للملاءمة: "ما دام أن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة بإعفاء موظف من مهامه الأساسية ليست سلطة كيفية أو تعسفية، فإن حق الإدارة بممارستها يتمثل في حقها في ملائمة اتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ولأجل حسن تنظيم وسير مصلحة المرفق العام ويبقى للقضاء حق مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يبنى عليها التدبير المتخذ سنداً إليها"^(٣).

وفي الإطار التعاقدى، أبطل مجلس شورى الدولة قرار فسخ التعاقد مع المستدعي بعد تجديد هذا العقد بصورة مستمرة منذ العام ١٩٧٤، بسبب مخالفته لقرار مجلس الوزراء بتمديد العقود مع المتعاقدين للعمل في الإدارات العامة، وقد طلبت الإدارة رد المراجعة لان قرار مجلس الوزراء بتمديد العقود لا يمنع الإدارة من فسخ هذه العقود على سبيل الاسترشاد بسياسة الحكومة في التعامل مع العاملين غير الدائمين في الإدارة، ولان القرار المطعون فيه يستند الى أحكام المادة السادسة من العقد

نجا/الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦-١- م.ش. قرار رقم ٦ تاريخ ١٠/١٠/٩٤ عادل دامج عمار/الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦-١- م.ش. قرار رقم ٣٢/٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ تاريخ ١٠/٧/٢٠٠٣ المقدم دخيل جرجس / الدولة - وزارة الدفاع الوطني- م.ش. قرار رقم ٤٦٢/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ١٣/٧/٢٠٠٤-عادل الشويري/الدولة-وزارة الزراعة- مجلة أبحاث في القانون العام العدد الأول لعام ٢٠٠٥ ص ٧٩.

(١) م.ش. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ٥/٧/٢٠٠٢ محمد حسين عبيد / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م. ١ ص ٧٣٩.
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ٧ أيار ٢٠٠٢، محمد عبيد / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٣٩- م.ش. قرار رقم ٤٨٣ تاريخ ٨ أيار ٢٠٠٢، خليل بو منصور/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٥١- م.ش. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٨ أيار ٢٠٠٢، منير ابو عسلي / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٥٦- م.ش. قرار رقم ٦٥٢ تاريخ ١١ تموز ٢٠٠٢، محمد فواز / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ١٠٩٦- م.ش. قرار رقم ٦٧ تاريخ ٢٣ تشرين الأول ٢٠٠١، المهندس رياض عبدالله / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ١ ص- م.ش. قرار رقم ٤٦٢/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ١٣ تموز ٢٠٠٤، عادل الشويري/ الدولة- وزارة الزراعة.
(٣) م.ش. قرار رقم ٩١ /٦- ٩٢ تاريخ ١٠/١٠/١٩٩١ هنري لحدو/ الدولة، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢، ص ١٤٦.

الموقع مع المستدعي التي تسمح لكل من الطرفين بفسخ العقد، .. ، ولأن الوزير بما يعطيه الدستور من الصلاحيات هو الذي يتولى تنظيم وتسيير شؤون الإدارة بما يتلاءم مع مصلحتها وحاجاتها. إلا أن مجلس شوري الدولة أبطل القرار المطعون فيه معتبراً أن: "سلطة التقدير الممنوحة لمتولي السلطة العامة، ليست حقاً ذاتياً" يمارسه بصورة كيفية كما يشاء، بل سلطة يجب ممارستها تحقيقاً للمصلحة العامة. وأن ما تدلي به الجهة المستدعي ضدها ان الوزير بما يعطيه الدستور من الصلاحيات هو الذي يتولى تنظيم وتسيير شؤون الإدارة بما يتلاءم مع مصلحتها وحاجاتها، ولا يعني ان الوزير يتمتع بسلطة اعتبارية أو تحكمية في ممارسة هذه الصلاحيات. وأن اقدام الوزير على اتخاذ قرار بفسخ عقد المستدعي من دون بيان اي سبب يبرر استثناءه وحده من تجديد عقود المتعاقدين من الوزارة عملاً بقرار مجلس الوزراء القاضي بتمديد عقود المتعاقدين هو اقرب الى ممارسة السلطة التحكيمية منه الى ممارسة السلطة الاستثنائية، لانه إذا كان القانون لا يلزم الإدارة بتسبب قراراتها، فان ذلك لا يعفيها من اسناد هذه القرارات الى اسباب جدية قائمة، فالسلطة الادارية لا تملك ان تتصرف بحرية مطلقة كالأشخاص الذين يتصرفون على هواهم ووفق نزواتهم^(١).

وفي قضية نقل موظف من وظيفة رئيس دائرة التربية في محافظة لبنان الجنوبي الى وظيفة رئيس دائرة تدريب المعلمين، وبعد تحري القاضي عن الأسباب الحقيقية للقرار، وجد أن حاجات المصلحة العامة لم تكن ماسة لاملأ المنصب الذي نقل المستدعي اليه حيث كان العمل يسير بصورة طبيعية بدونه بقدر ما كانت الحاجة ماسة لابقاء المستدعي في منصبه. ومما يلفت النظر استعجال اصدار القرار المطعون فيه بالنسبة لتاريخ استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية ورأي المحافظ اذ صدر القرار في اليوم التالي لصدور كتاب المحافظ وفي ذات يوم اعطاء مجلس الخدمة المدنية قراره وكأن استطلاع الرأيين كان شكلياً. واستخلص مجلس شوري الدولة بأن القرار المطعون فيه لم يتخذ بالواقع بالاستناد الى اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة ما يجعله مشوباً بتجاوز حد السلطة ومستوجب الإبطال^(٢).

(١) م.ش. قرار رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٢، الدكتور محمد حسين ياسين / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٩٤٥.

(٢) مجلس القضايا قرار رقم ١٣٥٤ تاريخ ١٢ تموز ١٩٧٤، عبد المنعم البيضاوي/ الدولة- وزارة التربية الوطنية، م.إ. ١٩٧٤ ص ٢٠١.

وفي قضية الطعن في مرسوم حل المجلس البلدي لبلدية ضبيه -عوكر- ذوق الخراب- حارة البلانة، أدلى المستدعي بأن مرسوم الحل ارتكز على واقعات خاطئة وغير صحيحة وأن اللجنة تقوم بمهامها على أكمل وجه ولم تتأخر عن تأمين مصالح المواطنين. فتحرى مجلس شورى الدولة عن صحة هذا السبب، فوجد أن سير العمل البلدي معطلاً على كافة الصعد وباتت مراجعات المواطنين الملحة والمتكررة ممزوجة بالتذمر والتأفف لعدم انجاز معاملاتهم وتعثر مشاريعهم ومصالحهم نتيجة وفاة الرئيس وتغييب نائب الرئيس. كما ان المجلس لم يجتمع لانتخاب رئيس ونائب رئيس للبلدية لوجود خلافات فيما بين الأعضاء، بالرغم من الكتب الرسمية الموجهة من قبل القائمقام بضرورة الاجتماع لانتخاب رئيس ونائب رئيس، لم تجتمع لانتخابهم.

ورأى مجلس شورى الدولة بأنه لا يمكن حل المجلس البلدي إلا لسبب مرتكز إلى المصلحة العامة بغية تأمين حسن سير العمل البلدي. وأن هذا السبب يجب أن ينحصر فقط بعدم امكانية المجلس البلدي من ممارسة صلاحياته. وأنه لكي تؤلف خلافات اعضاء المجلس البلدي سبباً للحل ينبغي توافر سببان، الأول أن تكون للخلافات تأثير على حسن سير عمل البلدية وأن تتسم بطابع الخطورة مما يؤدي إلى شل العمل الإداري فيها. وبما أن الشرطين متوافرين في الحالة الحاضرة أن من ناحية تعطيل سير عمل المجلس البلدي بعدم تمكينه تصريف الاعمال والقيام بتسيير الشؤون المحلية وأن من ناحية تلبية واجبات المواطنين على كافة الاصعد كما ورد في تقرير القائمقام وتقرير رئيسة القسم الإداري في البلدية المختصة. فإن مرسوم الحل يتوافر فيه التسبب الكافي المتضمن العناصر الواقعية والقانونية ...^(١).

وفي قضية ترقية الضباط، قضى الاجتهاد اللبناني بأن السلطة الإستثنائية الممنوحة للإدارة ، بموجب قانون الدفاع الوطني والمبنية على حق الاختيار في الترقية ، ليست سلطة كيفية أو تعسفية ، فحق الإدارة في ممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ، ومن أجل حسن تنظيم وسير المرفق العام، ويبقى للقضاء الحق في

^(١) م.ش. قرار رقم ٦٨٩ تاريخ ٥-٦-٩٦ انطوان يوسف الخرابي/ وزارة الشؤون البلدية والقروية، م.ق.ل. ١٩٩٧- م ٢ ص ٦٨٤.

مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يبنى عليها التدبير المتخذ . وأنه إذا كان لا يحق لمجلس شورى الدولة تقدير ملاءمة التدبير المطعون فيه عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة ، غير أن للقاضي في معرض رقابته على شرعية التدبير الإداري المشكو منه أن يتحقق من صحة الوقائع التي بررت هذا التدبير، وان التحقق من صحة هذه الوقائع يطبق في جميع الأحوال حتى إذا كانت الإدارة معفاة من تسبب قراراتها ، وفي معرض ممارستها سلطتها الإستثنائية ، لأنه إذا كانت الإدارة حرة في أن تتخذ التدبير الذي تراه مناسباً . إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يرتكز قرارها على وقائع صحيحة ، ويعود للقاضي أن يلزم الإدارة إثبات حقيقة الوقائع التي استندت إليها ، أو على الأقل تقديم المستندات التي تحدد ذلك، أو أن تكون مستندات الملف تؤيد صحة الوقائع وتبرر التدبير المتخذ^(١).

وفي قضية رفض قبول قاضي في منصب الشرف، قضى مجلس شورى الدولة أنه يعود للقاضي في معرض مراقبته شرعية التدابير الإدارية المشكو منها التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت هذه التدابير، وفي حال ثبوت هذه الوقائع معرفة ما إذا كانت تبرر قانوناً إتخاذ هذه التدابير. وأن التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت إتخاذ التدبير المشكو منه يطبق في جميع الأحوال حتى إذا كانت الإدارة معفاة من تسبب قراراتها. وبما ان الدولة لم تعين أسباب عدم موافقة مجلس القضاء الأعلى ولا هي ردت على ما أدلى به المستدعي لجهة توافر الشروط المطلوبة لديه ولاسيما فيما يتعلق بعدم نيئه أية عقوبة تأديبية وكل ما أدلت به هو ان سلطة وزير العدل في اقتراح قبول القضاة في منصب الشرف هي مقيدة بموافقة مجلس القضاء الأعلى. وبما انه يستفاد مما تقدم ان الشروط المنصوص عليها في المادة ٩٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٠ لقبول القاضي في منصب الشرف متوافرة لدى المستدعي. وأنه في هذه الحالة يعتبر قرار المستدعي ضدها بعدم

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٢/٤٢٦ - ٢٠٠٣ - تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠ المقدم الركن همّام أسعد ملحم أسعد / الدولة - وزارة الدفاع الوطني.

الموافقة على تعيين المستدعي في منصب الشرف لا يستند الى وقائع صحيحة وثابتة وبالتالي يفقر الى الأساس القانوني^(١).

وفي قضية حل جمعية لجنة جامع زهر المغر الخيرية في طرابلس، قضى مجلس شورى الدولة بأنه ليس العبرة في تسبب المرسوم للقول بصحته، بل في صحة هذا التسبب وقانونية البناءات والأسباب التي إرتكز عليها هذا المرسوم، بحيث يعود لهذا المجلس مراقبة القرارات الإدارية المبنية على وقائع مغلوطة، وبالتالي مراقبة جميع الأسباب التي إرتكز عليها القرار الإداري المطعون فيه وذلك على ضوء مستندات الملف للتأكد من صحة وقانونية قرار سحب العلم والخبر في المراجعة الحاضرة... وأنه لم يتبين من مستندات الملف أن الجمعية إنحرفت عن حدود الغاية ونطاق الترخيص، كما لم تبين المستدعي ضدها ماهية هذا الإنحراف عن حدود الغاية ونطاق الترخيص المنسوب إلى الجمعية المذكور. بل تبين من خلاصة تحقيق لجنة التدقيق .. أن السجلات التي إطلعت عليها اللجنة والمفروض تصديقها مصدقة وممسوكة حسب الأصول. وأن الأسباب المذكورة في المرسوم المطعون فيه لجهة الانحراف عن حدود الغاية ونطاق الترخيص تكون غير ثابتة ... وأنه خلافاً لما جاء في مرسوم الحل من أن هناك ثلاثة أطراف في الهيئة الإدارية كل منها يحاول الحصول على ترخيص المدرسة، فإنه يتبين من مستندات الملف أن تداولاً ونقاشاً دار حول تغيير اسم المدرسة التابعة للجمعية وأن هذا التغيير لم يصل إلى نتيجة وبقي اسم المدرسة على ما هو وانتهى الخلاف عند هذا الحد". وفضلاً عن ذلك فإن الخلاف ضمن أعضاء الجمعية الواحدة ليس من شأنه إطلاقاً أن يشكل سبباً لحل هذه الجمعية طالما أنها لم تنحرف عن غايتها ولم تمارس أعمالاً تمس النظام العام والسلامة العامة. ولهذا فإن المرسوم المطعون فيه يكون بالتالي مخالفاً للقانون ومستوجباً الإبطال^(٢).

(١) م.ش. قرار رقم ٩٠ تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠١ القاضي المتقاعد ميشال مسعود مذكور / الدولة - وزارة العدل، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م.١ ص ١٠٠.
(٢) م.ش. قرار رقم ٤٤ تاريخ ٢٠-١٢-٢٠٠٠ عثمان الأديب ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ١٠١.

ونختم هذه الفقرة، بالقول بأن تسبب العمل الحكومي، لا يؤدي لجعل هذا العمل خاضعاً للرقابة القضائية، فلقد جاء في الاجتهاد: " أن مجرد اشتغال مرسوم التعطيل على تبيان السبب الذي استوجب هذا التدبير لا يغير بحد ذاته صفة العمل الحكومي ويحوّله إلى عمل إداري لأن صفته مستمدة من القانون فلا يؤثر في ماهيتها إيراد سبب التعطيل. وبما أن مرسوم تعطيل (جريدة) يشتمل في مقدمته على تسبب هو مخالفة الجريدة لنظام المراقبة العسكرية. وأن المراقبة العسكرية وضعت لأمر تتعلق بسلامة الجيوش ولها علاقة بأمن البلاد فكانت مخالفتها تنطوي تحت سبب الإخلال بالأمن العام. فلا يقبل - في هذه الحالة - الطعن بمرسوم التعطيل ولا يملك مجلس الشورى النظر في مطابقة السبب الوارد فيه للواقع^(١).

الفقرة الثالثة: أهمية التسبب في الرقابة على أسباب القرار الإداري

ذكرنا في الفقرات السابقة بأن التسبب يتيح للقاضي الإداري الوقوف على أسباب القرار الإداري، سواءً أكان ذكر السبب (أو التسبب) مرافقاً للقرار، أو لاحقاً على صدوره، أو حصل هذا التسبب بناءً على إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، أو إذا عمدت تلقائياً إلى القيام بهذا التسبب. ففي أي من هذه الحالات، فإن التسبب يتيح للقاضي أن يمدّ رقابته على عنصر السبب، أي يراقب ما إذا كانت الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري صحيحة، أو تكون بطبيعتها من الوقائع التي يجوز للسلطة الإدارية الاستناد إليها قانوناً في اتخاذ قرارها، أي أن تكون لهذه الوقائع الخصائص التي يتطلبها القانون لأجل إصدار القرار المطعون فيه. وأكد مجلس شورى الدولة في اجتهاداته لرقابته على سبب القرار من الناحيتين: صحة الوقائع المكونة للسبب من ناحية حدوثها مادياً^(٢)، وكذلك من ناحية صحة وصفها القانوني من جانب الإدارة مصدرة القرار، أي أن على القاضي أن يتحقق وفي معرض رقابته شرعية التدبير المشار إليه من مادية الوقائع وصحتها، هذه الوقائع التي بررت اتخاذ التدبير المشكو منه، ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع إعطاءها الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كانت تبرر قانوناً اتخاذ القرار المطعون فيه^(٣).

(١) م.ش. قرار رقم ٤٦ تاريخ ٢٨ كانون الأول ١٩٤٥، حنا غصن/ الدولة، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٤١-١٩٤٥ ص ٥٥٠.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٧ تاريخ ٢٨ تشرين الثاني ١٩٤٢، عطية صالح/ الدولة، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٤١-١٩٤٥ ص ٢٠٦.

(٣) م.ش. قرار رقم ٧٢٧ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٧، مصطفى الحاج/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٦١٦- م.ش. قرار رقم ١٤٨ تاريخ ١٠/٥/١٩٧٢، الجراح/ الدولة - وزارة الداخلية، م.إ. ١٩٧٢ ص ٢١٤.

إن التسبب بما يتضمنه من اعتبارات قانونية وواقعية تشكل كل منها أساس القرار الإداري يعد بذلك أساساً فنياً للرقابة على القرار الإداري، ويؤدي دوراً يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب. فالتسبب يكون بوجه خاص ضرورياً للقاضي حينما يمارس رقابة الحد الأقصى والتي تسمح له أن يراقب ملاءمة القرار ، ذلك أن القاضي هنا لا يبحث فقط عما إذا كان من شأن الوقائع تبرير القرار ولكن يبحث أيضاً عما إذا كانت هذه الوقائع تبرر مضمون القرار ، إنه يقوم بتقدير أهمية الوقائع وصولاً لتقدير مشروعية القرار .

تكون الإدارة في وضعية اختصاص مقيد عندما لا تملك حرية التصرف إلا ضمن الإطار الذي رسمه لها القانون، فهي لا تملك حرية الاختيار بين العديد من التدابير^(١). وتكون الرقابة القضائية في هذه الحالة، رقابة عادية تسعى للتحقق من توافق موضوع العمل مع الأسباب الواقعية والقانونية التي اتخذت سبباً لتلك الأعمال وصحتها وانطباقها على القانون^(٢)، وتبعاً لذلك يعود للقاضي الإداري صلاحية التحقق عما إذا كانت هذه الشروط متوافرة في القرار الإداري أم لا، فإذا قيد القانون الإدارة في موضوع تنظيم منح إجازة استيراد الآلات الصناعية بغاية محددة لا تتحقق إلا بالدراسة التي توضح أسباب القبول أو الرفض، يجعل من سلطة الإدارة في منح الإجازة سلطة مقيدة^(٣). ولا تسمح السلطة المقيدة للإدارة بأي خطأ في التقدير مهما كان بسيطاً^(٤).

وإلى الرقابة العادية التي يمارسها القاضي عندما تكون قرارات الإدارة التي يتوجب عليه النظر فيها قد اتخذت في إطار اختصاص مقيد بموجب نص أو من قبل القاضي نفسه. فإن رقابة القاضي تتناول أيضاً الخطأ في التكييف القانوني للوقائع، وهذا يعني أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها يجب أن لا تكون صحيحة وحسب، وإنما يجب أن تكون كافية لتبرير النتيجة القانونية التي استنتجتها الإدارة منها^(٥). بحيث يفرض القاضي رقابته للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع^(٦).

(١) د. عصام إسماعيل - الطبيعة القانونية للقرار الإداري- مرجع سابق ص ١٣٥ بند ٤٦.

(٢) م. ش. قرار رقم ٢٥ تاريخ ١٩٧١/١/٢٧، شركة الهواء السائل وشركة الاتحاد الكيماوي/الدولة- وزارة الاقتصاد الوطني، م.إ. ١٩٧١ ص ١٢.

(٣) م.ش. قرار رقم ٤١٧ تاريخ ١٩٦١/٤/١٨، سليم النجار بوصفه صاحب مصانع سيال/ الدولة- وزارة الاقتصاد الوطني، م.إ. ١٩٦١ ص ١٢٦.

(٤) Di Qual, L- la compétence liée L.G.D.J - 1964, p 203, C.E. 19 Mai 1933, Benjamin, GAJA.

(٥) م. ش. قرار رقم ٢٦٨ تاريخ ١٩٩٣/٥/٢٧، الأشقر/الدولة- وزارة الأشغال العامة والنقل ووزارة الموارد المائية والكهربائية، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ٣٤٠.

(٦) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٢٠، جلسة ١٦-٢-١٩٥٧، مجموعة السنة الثانية، ص ٥٢٦- والطعن رقم ٧٥٢ لسنة ٢٠٢٠، جلسة ١٣-٦-١٩٥٩، مجموعة السنة الرابعة- ص ١٥١٤ والطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ قضائية جلسة ١٢/٣/١٩٩٥ والطعن رقم ٤١٦٩ لسنة ٤١ ق جلسة ١٩٩٩/١٢/٢٦ ذكرها د.حمدي عكاشة مرجع سابق ص ٩٥٦. وفي لبنان: مجلس القضاة قرار رقم ٥٤ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨، العقيد ميشال حنا الخوري / الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٤ ص ١٠٩.

وفي إطار هذه الرقابة العادية، يؤدي التسبب دوره، لناحية معرفة مدى صحة السبب الذي أدلت به الإدارة لإصدار قرارها، ويتعلق التسبب في هذه الحالة بحقوق الغير وحرياتهم، ولهذا فرض المشتزع تسبب هذه القرارات رغم كون سلطة الإدارة مقيّدة، وإن غياب التسبب يؤدي إلى إبطال القرار لعيب الشكل، وكذلك يتيح للقاضي التحقق من صحة الوقائع وتكييفها القانوني. فيظهر التسبب في حالة السلطة المقيّدة وكأنه إحدى الوسائل المتاحة للقاضي لمعرفة أسباب القرار مباشرة، إن التسبب هنا يبدو مفروضاً بحكم طبيعة الأشياء^(١).

وأما عندما يمارس القاضي الإداري الرقابة الدنيا، في الحالة التي يجد نفسه بمواجهة سلطة الإدارة الاستثنائية التي يريد مراعاتها، أو التي تفرض عليه بعض النصوص موجب احترامها، هنا يكتفي القاضي بالتأكد من مادية هذه الوقائع التي استندت إليها السلطة الإدارية في قرارها، أي التثبت من وجود هذه الوقائع فعلاً، دون أن تمتد إلى غير ذلك من الأسباب التي يتركها لاستتساب الإدارة^(٢). ولهذا كان التوجه نحو عدم إخضاع القرارات المتخذة في حالة الاستتساب لموجب التسبب، لكن الاجتهاد لم يرق له هذا التوجه فاتخذ من التسبب أداة لتحويل سلطة الإدارة من سلطة إستثنائية إلى سلطة مقيّدة عندما تسبب الإدارة قرارها، أو عندما يتبين - خاصة في معرض المراجعة - الأسباب التي حملتها على اتخاذ هذا القرار. وبالتالي، يصبح هذا القرار خاضعاً لمراقبة مجلس شورى الدولة لجهة التثبت من صحة هذه الأسباب وقيامها كوقائع ثابتة، والتدقيق في مدى انسجام النتيجة القانونية التي استخلصتها الإدارة من الأسباب المدلى بها^(٣).

ولم ينتظر الاجتهاد طويلاً في إبقاء القرارات الصادرة عن السلطة الاستثنائية خارجة عن الرقابة القضائية، إلا إذا أرادت الإدارة طواعية الإفصاح عن الأسباب لتخضعها لتمحيص القضاء، حيث ومنذ زمن لم يقتنع القاضي الإداري بهذا النوع من الرقابة الضيقة، ولم يعجبه تدرع الإدارة تارة بالطابع التقني وطوراً بالطابع السلطوي، لذا عمد إلى إدراج رقابة الخطأ الساطع في التقدير على القرارات الاستثنائية، الذي استقرّ مبدأ عاماً في العام ١٩٦١^(٤)، وهو يتمثل في الواقع بالخطأ الظاهر في التقدير القانوني للوقائع، ويخضع هذا الخطأ لرقابة القاضي حتى ولو كانت الإدارة

(١) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد- موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية - مرجع سابق ص ٣٧٧.

(٢) ش.ل. قرار رقم ٦٣٣، تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٤، فاروق عيد/الدولة - وزارة الاقتصاد، م.ق.إ. ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ٦٩٤.

(٣) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٥٨-٩٩ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٩، أحمد بليل / الدولة- وزارة التربية الوطنية، م.ق.إ. العدد ١ لعام ٢٠٠٣ ص ٣٩.

(٤) C.E. 15 février 1961, Lagrange, A.J.D.A.1961 p200 Chron. J-M Galabert et M.Gentot ; C.E. 16 janvier 1970, Mihoubi Taeb, Rec. P763 .

تمارس سلطتها التقديرية^(١). وبمقتضاه، وإن كان يحق للسلطة الإدارية أن تخطئ التقدير والاستتساب، فإنه لا يحق لها إطلاقاً الوقوع في خطأ بارز في هذا المجال، أي في خطأ يتصف في الوقت ذاته بخطورته وحتميته، وإلا كان مصير عملها المشوب بمثل هذا العيب، هو الإبطال^(٢). وهكذا فإن للسلطة الاستتسابية حدوداً يجب أن تقف عندها، فهي قد منحت للإدارة مقابل تحملها مسؤولية سير المرافق العامة بانتظام والعمل على تحقيق النفع العام. وعندما ينظر القاضي بمراجعة طعن لتجاوز حد السلطة ضد مثل هذه القرارات، فهو يمارس رقابة دنيا، أي في حدها الأدنى ليحافظ على عملية تقدير الملاءمة التي تعتبر حجر الزاوية للسلطة الاستتسابية^(٣).

ولقد عمد القضاء، كما تبين معنا سابقاً، إن السلطة الاستتسابية للإدارة لا تعفي من الإفصاح عن أسباب قرارها الذي يضر بمركز صاحب الشأن^(٤). ثم بيّن المجلس أن حدود السلطة الاستتسابية هي في رقابة حقيقة الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة تلقائياً ومدى حدوثها الفعلي مادياً وصحة وصفها القانوني، بحيث تلتزم الإدارة بإبداء الأسباب الكافية لتبرير قرارها الضار في مجال سلطتها الاستتسابية^(٥).

ومن خلال التسبب أيضاً يُتاح للقاضي الفرصة لمعرفة ما إذا كانت الإدارة قد اتخذت قرارها لغاية لا تمت إلى المصلحة العامة بصله، بحيث يساهم التسبب في الكشف عن إساءة استخدام السلطة أو تحويل السلطة. فالقرار الصادر برفض منح الترخيص بفتح صيدلية مستندا إلى أن السكان ليسوا في حاجة إلى فتح صيدلية في هذا المكان، يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة إذا منح الترخيص بفتح الصيدلية فيما بعد بالرغم من أن حاجات السكان لم تتغير^(٦).

وكذلك أبطل مجلس شورى الدولة اللبناني قرار وزير التربية الوطنية والشباب والرياضة الذي قضى بإعفاءه من إدارة ثانوية الهرمل ثم أصدر قراراً آخر بتكليف السيد مخلص أمهز مكانه بمهام مديرية ثانوية الهرمل. أن رغم ان تعليل الإدارة لقرار إعفائه كان أنه منه بسبب إهماله واجبات الوظيفة ومخالفته القانون بالتعاقد تحايلاً مع الناظر السيد مخلص أمهز. فلقد وجد مجلس شورى الدولة اللبناني أن قرار وزير التربية قد اتخذ خلافاً للغاية التي توخاها القانون من وراء تنظيم عملية تعيين

(١) م.ش. قرار رقم ٦٥٢ تاريخ ١٩٩٧/٥/٢١ نقابة الصحافة اللبنانية / الدولة - وزارة الإعلام م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٥١١.

(٢) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الثاني- مرجع سبق ذكره ص ١٦٨.

(٣) م.ش. قرار رقم ٥ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٦ م.ق.إ. العدد ١٣ ١٩٩٩ المجلد الأول ص ٦١- م.ش. قرار ١٢٣٤ تاريخ ١٩٦٣/٨/٨، شركة توفيق غرغور وأولاده/ الدولة اللبنانية- إدارة الجمارك العامة، المجلس الأعلى للجمارك، م.إ. ١٩٦٤ ص ١٣.

(٤) القرار رقم ٤٦٩ تاريخ ١٩٩٤/٦/٢٧ شوقي الحاج/الدولة م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٤٩٦

(٥) عصام اسماعيل- تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٣/٤٦٢-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٣، عادل الشويري/ الدولة-وزارة الزراعة - جريدة النهار بتاريخ ١٠/١٦/٢٠٠٤- مجلة أبحاث في القانون العام العدد ١ لعام ٢٠٠٤ ص ٧١.

(٦) CE 2 févr. 1957, Castaing, Rec., p. 78.

مدير الثانوية، وكانت غايته تنحصر بإعفاء المستدعي بصورة مخالفة للقانون من مهامه من أجل تعيين السيد أمهز مكانه. وما يؤكد إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها أنها قامت وبذات تاريخ إعفاء المستدعي، بتعيين الشخص الذي تعتبره شريكاً للمستدعي في عملية التحايل بالتعاقد للتدريس مكانه وقبض المبالغ المستحقة عنه. وقد كان على الإدارة، في حال صحة ما أدلت به، أن تحيل المستدعي وشريكه السيد أمهز إلى المراجع التأديبية وربما القضائية المختصة للحد من هذه المخالفة المتمادية^(١).

المبحث الثاني:

(١) م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٥٨-٩٩ تاريخ ٢٩/١٠/١٩٩٨، أحمد بلبيل / الدولة- وزارة التربية الوطنية، م.ق.إ. العدد ١ لعام ٢٠٠٣ ص ٣٩.

مبدأ التسبب الإلزامي للقرارات الإدارية

ذكرنا في المبحث السابق أن الاجتهاد لم يستطع أن يقرّ مبدأ عام يفرض بموجبه على الإدارة تسبب قراراتها، وبقيت القاعدة المستقرة في القانون الإداري هي عدم إلزام الإدارة بتسبب القرارات التي تتخذها إلا إذا أوجب ذلك نص تشريعي أو تنظيمي. وكان المشتري بموجب قوانين خاصة يعمد إلى إلزام الإدارة بتسبب أنواع محددة حصراً من القرارات، بحيث أن عدم وجود النص الخاص على وجوب التسبب، كان يدفع بالاجتهاد إلى تطبيق المبدأ العام بعدم إلزامية التسبب، ولكن مع تخفيف من حدة هذا المبدأ عبر إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها خلال مرحلة المراجعة القضائية، أو من خلال إخضاع التسبب الاختياري للرقابة القضائية.

كما حاولت بعض الهيئات القضائية تقرير مبدأ التسبب بدون نص، ولكن لم تصل هذه المحاولات إلى رتبة المبدأ العام، فنقرأ في اجتهاد لبناني يتيم أنه أوجب على الإدارة تسبب القرارات الإدارية، دون أن يشير إلى وجود نص قانوني يفرض عليها القيام بالتسبب، وقد جاء في هذا الحكم: "وبما أنه لا يمكن القول إن نقل صيدلية من مكان إلى آخر أمر استتسابي تستقل به لجنة الصيدليات ولا يخضع لرقابة مجلس الشورى لأن القيود التي فرضها نظام الصيدلية العثماني للترخيص في فتح أو نقل أو بيع صيدلية هي أن يكون المحل المعد لهذا الغرض مستوفياً الشروط الصحية. وعلى فرض أنه كان للجنة أن تأخذ باعتبارات أخرى تقتضيها المصلحة العامة كمنع المزامحة من جراء تجمع عدة صيدليات في نقطة واحدة أو تأمين الصيدلية في كل ناحية من أنحاء البلدة فالواجب يقضي على اللجنة عندما ترفض ترخيصاً أن تبين الأسباب التي حملتها على الرفض ليتمكن المجلس من تمحيصها. وأن القرار المعارض عليه خال من بيان الأسباب فلا يعلم منه إذا كان سبب الرفض عدم استيفاء الطلب للشروط القانونية أو عدم ملاءمته للمصلحة العامة^(١)".

ولهذا اندفع الفقهاء نحو المطالبة بإصدار تشريع عام، أو خلق مبدأ عام يلزم الإدارة بتسبب قراراتها بدون تحديد. إذ لا يجوز الإبقاء على قاعدة عدم التسبب التي يعتبرونها من مخلفات الحكومات الاستبدادية، التي تصدر القرارات السرية بدون إعلام الأفراد بأسباب أو مبررات هذه القرارات، وهي

(١) م.ش. قرار رقم ٦ تاريخ ٤ آذار ١٩٤٤، اسبر المتنّي/الدولة، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٤١-١٩٤٥ ص ٣٢٧.

أمور لم تعد تأتلف مع دولة القانون ودولة الرعاية القائمة على العلاقات الإنسانية والثقة المتبادلة فيما بين الإدارة والأفراد^(١).

فاستجاب المشتري الفرنسي جزئياً للمطالبات الفقهية بوجود إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الفردية، فأقر القانون رقم ٧٩-٥٨٧ المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور^(٢). كما أعدت الحكومة اللبنانية مشروع قانون تنظيم علاقة المواطن بالإدارة تضمن فصلاً خاصاً حول تسبب القرارات الإدارية ولكنه لم يبصر النور حتى اليوم، وهو بمضامينه نسخة عن القانون الفرنسي^(٣).

وستنعرّف في هذا المبحث، إلى طائفة القرارات الإدارية الخاضعة لموجب التسبب الإلزامي (المطلب الأولي)، والقرارات المستثناة من موجب التسبب الإلزامي (المطلب الثاني).

(١) G. Issac, La procedure administrative non contentieuse, L.G.D.J 1968 p 220; S. Sur, Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs : AJDA 1974, p. 349 ; Motivation ou non-motivation des actes administratifs? : AJDA 1979, p. 3 .

(٢) Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

(٣) الفصل الثاني: تعليل القرارات الادارية

المادة ١٦: غاية تعليل القرارات الادارية هي الآتية:

- ١- تأمين الشفافية.
 - ٢- تجنب الاستنسابية والتعسف.
 - ٣- الحد من المراجعات القضائية.
- المادة ١٧: يشترط في تعليل القرارات الادارية الفردية تحت طائلة الابطال:
- ١- ان يكون التعليل خطياً.
 - ٢- ان يتضمن الحثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز
- المادة ١٨: تعفى الادارة من موجب التعليل في الحالات الآتية:
- ١- وجود نصوص تشريعية تمنع افشاء معلومات او نشر مستندات ذات طابع سري.
 - ٢- حالة اعلان الطوارئ.
 - ٣- الظروف الاستثنائية.
 - ٤- وجود نص تشريعي يعطي الادارة سلطة استنسابية.

المادة ١٩: في حال زوال اسباب اعفاء الادارة من التعليل او في حالة قرار الرفض الضمني يحق لصاحب العلاقة ضمن مهلة المراجعة القضائية ان يطلب اطلاقه على اسباب القرار. وعلى السلطة المعنية ان تطلع عليه خطياً وفوراً.

المادة ٢٠: ان الاشخاص الحقيقيين او المعنويين لهم حق الاطلاع الفوري على اسباب القرارات الادارية الفردية التي تمس حقوقهم.

وتستوجب التعليل القرارات الآتية:

- ١- الاجراءات التي تحد من الحريات العامة.
- ٢- الاجراءات التي تفرض عقوبة.
- ٣- رفض اعطاء اجازة او رخصة.
- ٤- الموافقة المصحوبة بشروط على ترخيص.
- ٥- القرارات المتضمنة رجوعاً عن قرار او الغاء لقرار يرتب حقوقاً مكتسبة.
- ٦- القرارات التي تحجب منفعة يشكل منحها حقاً لمن تتوافر فيه الشروط القانونية للحصول عليه.
- ٧- قرارات الرفض المسندة الى مهل السقوط ومرور الزمن.

المطلب الأول:

القرارات الإدارية الخاضعة لموجب التسبب الإلزامي

إن أقرار قانون إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، لا يعني أنه نصّ عامٌ مطلقٌ يسري على جميع القرارات الإدارية بدون استثناء، لأنه لم يفرض التسبب كمبدأ عام يسري على جميع القرارات الإدارية، وإنما حصر المشتري موجب التسبب بطائفة محددة من القرارات الإدارية الفردية المنصوص عنها حصراً في القانون الفرنسي ٧٩/٥٨٧ وتعديلاته، وفي مشروع القانون اللبناني. بحيث يطال هذا الموجب القرارات الإدارية الفردية دون التنظيمية (الفقرة الأولى)، وضمن هذه القرارات الفردية فإنه يطال فئات محددة منها هي فئات القرارات الإدارية الفردية الصارة (الفقرة الثانية)، والقرارات الإدارية الفردية الصادرة كاستثناء من القواعد العامة الواردة في القوانين والأنظمة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: موجب التسبب الإلزامي للقرارات الإدارية ذات الطابع الفردي

يطال موجب التسبب الإلزامي - بحسب القانون الفرنسي ومشروع القانون اللبناني - فئات من القرارات الإدارية الفردية، وهذا ما يدعو لتعيين المقصود بالقرارات الإدارية الفردية، وتعيين القرارات التي تكون خارج هذا الالتزام، أي المستبعدة من الخضوع لمبدأ التسبب الوجوبي، وهي القرارات التنظيمية، والقرارات شبه التنظيمية (من نوع خاص).

وبحسب المستقرّ في العلم والاجتهاد، يرتكز التمييز بين القرار الفردي والتنظيمي على الطبيعة الخاصة لكل من القرارين، فالقرار التنظيمي يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، ويتسم بطابع الشمولية والعمومية^(١)، أما القرار الفردي فيتضمن قواعد خاصة وشخصية، ويعيّن مسبقاً الأشخاص المخاطبين بأحكامه، بينما الشرط الأساسي في القرارات التنظيمية بأن يكون الأفراد المخاطبين بأحكامها غير معينين بذاتهم^(٢). أي أن القرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بواقعة أو بحالة محددة ولا يحتوي قواعد مجردة^(٣)، وهو يعتبر بمثابة ترداد للقرار التنظيمي، أو نتاجاً للقرار التنظيمي المنشأ

(١) م.ش. قرار رقم ٢٧٨ تاريخ ١٩ كانون الثاني ٢٠٠٢، انطوان نهرا وآخرون/ الدولة. وزارة الثقافة والتعليم العالي، م.ق.ا. ٢٠٠٥ م ١ ص ٣٥٢.

(٢) J.M. Rainaud – La Distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel – L.G.D.J.1966. p4.

(٣) د. سامي جمال الدين - اللوائح الإدارية - منشأة المعارف ١٩٨٢ ص ٢٩-٣٠.

سابقاً، حيث تفرض بعض الأحكام القضائية موجب التنظيم المسبق على القرار الفردي حتى ولو لم ينص القانون على ذلك^(١). فإذا: "أجاز القانون لوزير التموين مصادرة السلع والمنتجات الضرورية لتأمين إعاشة البلاد، فإن إقدام الوزارة على اتخاذ قرارات إفرادية بمصادرة البضائع الواردة على بعض التجار.. يكون مستوجباً الإبطال لأنه غير مسبق بقرار تنظيمي يوجب مصادرة هذا الصنف من السلع بوجه الإجمال..."^(٢).

وتتضح أهمية التمييز بين نوعي المراكز القانونية، في أن المراكز العامة أو الموضوعية تنظم بصفة عامة مجردة بواسطة القواعد العامة الملزمة، ويمكن تعديلها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ويسري هذا التعديل على المنتفعين من هذه المراكز دون توقف ذلك على رضائهم، بعكس المراكز القانونية الخاصة أو الشخصية التي لا يمكن تعديلها إلا برضاء الأفراد المستفيدين منها^(٣).

فالقرار الفردي، هو القرار الذي ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً لفرد أو أفراد محددين، يبقى كذلك، وإن مس القرار عدداً غير محدد من الأفراد، طالما أنه لا يقرر قاعدة عامة مجردة، كمثل: "قرار وزير الأشغال العامة والنقل، الذي يرمي إلى تنفيذ قاعدة عامة واردة في المرسوم التنظيمي دون أن يتضمن أية قاعدة عامة، فإنه بالكيفية التي ورد فيها وبالغاية التي يرمي إليها يعتبر قراراً فردياً"^(٤).

وبسبب صدور القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية من جهة إدارة واحدة، فإنه يتعذر الأخذ بالمعيار لشكلي لإجراء التمييز بينها، إذ يفترض المعيار الشكلي تعدد واختلاف الهيئات المصدرة للأعمال محل التمييز، فلا يكون أمامنا إلا المعيار الموضوعي^(٥). وفقاً لهذا المعيار يكون القرار فردياً إذا اتجه إلى فرد معين بالذات أو إلى حالة معينة بالذات ويستند موضوعه بمجرد تطبيقه. ويكون القرار تنظيمياً إذا كان محله عدداً غير محدد من الحالات والأفراد^(٦). وعبارة القرار التنظيمي هي ترجمة شائعة - وغير موفقة - لعبارة Réglement، ففي مصر يستخدم مصطلح "اللائحة" تماشياً مع

(١) C.E.20 juin 1930, Association des Bibliothécaires français, Sirey 1930 III,p11 et C.E.27 janvier 1932. Lagarde Rec. P104 - Cité par Rainaud – Op. Cit. p99

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٤ تاريخ ١٩ تموز سنة ١٩٤٥، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٤٥-١٩٤١ ص٥٢٦.

(٣) Rainaud,J M – La Distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel Op. Cit.p125.

(٤) م.ش. قرار رقم ٢٤٠ تاريخ ١٩ كانون الثاني ١٩٩٥، فيليب مجايع/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ١ ص ٢٥١.

(٥) م.ش. قرار رقم ٥٠٣ تاريخ ٢١ أيار ٢٠٠٢، مجد عزت فاخوري/الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٥ م ٢ ص ٧٩٥.

(٦) G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif - Op. Cit. T1 p269.

موقف الدستور المصري وخاصةً المادتين ١٤٤ و ١٤٥ حيث تطرق الدستور إلى لوائح الضرورة ولوائح الضبط واللوائح التنفيذية^(١)، اما في لبنان فهناك من يستعمل تعبير القرار التنظيمي ولكن هذه الترجمة غير موفقة حيث تثير اللغط فيما بين تعبير قرار تنظيمي بالمعنى الشامل والقرار التنظيمي الذي يتخذه الوزير في معرض ممارسته سلطته التنظيمية في الوزارة التي يرأسها، أو القرار الصادر عن الهيئة التي يمنحها القانون سلطة إتخاذ هذا النوع من القرارات، كما استعمل الإجتهد عبارة القرار التنظيمي كترجمة لكلمة (٢) Acte réglementaire وليس Réglement.

ومن الفقهاء^(٣) من يطلق لفظ نظام كترجمة لكلمة Réglement ولكن هذه التسمية خاطئة أيضاً لأن كلمة نظام^(٤) تطلق على مجموعة من القواعد المجتمعة حول محور واحد، وترمي إلى تحقيق غاية واحدة، فنطلق مثلاً تعبير نظام السير أي أنه مجموعة القوانين والمراسيم والقرارات التي تتعلق بقضايا السير، كذلك تسمية النظام الدستوري، أي مجموعة القواعد والقوانين الدستورية والقانونية والعرفية وغيره التي تنظم عمل السلطات داخل الدولة...، لذا فإن كلمة نظام فضفاضة بالنسبة للمقصود من عبارة Réglement، كما يستعمل الإجتهد التعابير الثلاثة مجتمعة فتارةً يستعمل عبارة العمل التنظيمي^(٥) أو العمل الإداري التنظيمي^(٦) وتارةً يستعمل التنظيم^(٧) أو يستعمل عبارة النظام والأنظمة^(٨) وهذان التعبيران الأخيران هما السائدان حالياً، مع ميلٍ لإضافة تعبير قرار إداري تنظيمي عليهما^(٩)

(١) سامي جمال الدين- اللوائح الإدارية - منشأة المعارف ١٩٨٢ ص ٦٢.
(٢) م.ش. قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٩٩٣/١١/٢٩ الجعيتاوي / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ١٢١
م.ش. قرار رقم ٢٤٠ تاريخ ١٩٩٥/١/١٩ مجاصص / الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٦ ص ٢٥١
(٣) جوزف الشدياق- المداعة في طلب تعديل أو إلغاء الأنظمة الإدارية في أثر تبدل الظروف التي كانت السند المبرر في إصدارها - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ١٧ - وأيضاً: جان باز - الوسيط في القانون الإداري اللبناني- بدون ناشر- طبعة ١٩٦١ ص ٢٦٤ وما يليه. وقد استعمل لترجمة كلمة Reglement تارة كلمة "نظام" وتارة "قرار تنظيمي"
(٤) للمزيد من التفصيل حول التفريق بين القاعدة القانونية والنظام والشريعة، راجع: عبد الرزاق السنهوري، مدخل للعلوم القانونية، بدون ناشر ص ١٨.
(٥) م.ش. قرار رقم ٩٥ تاريخ ١٩٩٧/١١/١٧ ذي كورال ليمتد وذي سبيد اويل كومباني/ الدولة مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ١٤٠.
(٦) م.ش. مجلس القضايا - قرار رقم ٧٣ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٥ الخوري وكتانة/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٤ ص ١٤٠.
(٧) م.ش. قرار رقم ١٩ تاريخ ١٩٧٠/١/١٣ - شاهين / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٧٠ ص ١٠٩.
(٨) م.ش. قرار رقم ٢٠٩ تاريخ ١٩٦٠/٧/٥، المجموعة الإدارية ١٩٦٠ ص ٢٠٠ - وأيضاً: م.ش. قرار رقم ١٥٣١ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢٤، نقابة أطباء طرابلس / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ٥٤.
(٩) محي الدين القيسي- مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الجديدة ١٩٩٩ ص ٦٢ حيث يستعمل عبارتي القرارات الإدارية التنظيمية أو الأنظمة الإدارية وبذات الإتجاه: يوسف سعدالله الخوري - القانون الإداري العام - مرجع سابق ص ٣٩٢ حيث يستعمل عبارتي العمل الإداري التنظيمي أو النظام

ووردت في نظام مجلس شورى الدولة، الصادر بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٣/١٠٤٣٤، عبارة نص تنظيمي كمعنى لكلمة Réglement وذلك في المادة ٥٧ منه التي نصت على: "يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية..."

وهكذا فإن طائفة النصوص التنظيمية أو اللائحية المعفاة من موجب التسبب، هي كل قرار ينطبق عليه المعيار المبيّن أعلاه، سواءً أخذت تسمية مرسوم، أو قرار وزاري أو قرار مجلس بلدي أو تعميم أو توجيه تنظيمي، أو مذكرة أو أي تسمية أخرى... .

فالتسبب إجراء إداري يطال القرارات الإدارية الفردية، دون القرارات التنظيمية التي يفترض أن لا تخضع لموجب التسبب^(١)، وتطبّق ذات القاعدة على قرار رفض تعديل قرار تنظيمي، فهذا الرفض هو ذو طبيعة تنظيمية لا تخضع لموجب التسبب الإلزامي^(٢). إذ تخضع القرارات التنظيمية لنظام خاص لناحية كونها قانوناً وفقاً للمعيار المادي، فتحل الأسباب الموجبة للنص، ومبادئ الاستقرار التشريعي والثقة الشرعية القائمة على محاورة المواطنين ومعرفة موقفهم من النص التنظيمي قبل ظهوره. وهي تدابير بحقيقتها مشابهة لنظام التسبب، ولكن وجه الخلاف هو أنها لا تذكر في متن القرار، بخلاف حالة تسبب القرار الفردي حيث يستلزم ذلك ذكر الأسباب في متن القرار. ومع ذلك ففي حالات خاصة أو عندما يفرض النص تسبب القرار التنظيمي فإن الإدارة تكون ملزمة على ذكر الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار. فمثلاً يفرض قانون الهيئات اللامركزية موجب تعليل بعض التدابير التنظيمية^(٣).

^(١)CE, 12 févr. 1982, Université de Paris-VII : Rec. CE, p. 70 ; CE, 9 nov. 1983, Lainé, req. n° 40101 ; CE, sect., 24 juill. 1981, Assoc. pour la sauvegarde du pays de Rhys : JCP G 1982, II, 19798, concl. Genevois ; CE, sect., 17 oct. 1980, Bert : Rec. CE, p. 370, concl. Labetoulle ; CE, 13 févr. 1985, Féd. assoc du Sud Seine-et-Marnais pour la protection de la vallée de la Seine : Dr. adm. 1985, comm. n° 121 ; CE, 14 janv. 1987, Assoc. Notre-Dame de Joye, req. n° 59601 ; CE, 24 juin 1987, Synd. nat. ind. pharm. : RD publ. 1987, p. 1657, note Drago. – 20 mai 1988, Sté Laboratoires de thérapeutique moderne : Rec. CE, p. 199 ; AJDA 1988, p. 493, chron. Azibert et de Boisdeffre ; CE, 3 juill. 1987, Dubail et assoc. L'eau vive : Rec. CE, p. 244 ; CJEG 1988, p. 9, concl. Fornacciar ; CE, 5 juill. 1989, Mme Saubot et a. : Dr. adm. 1989, comm. n° 431. CE 5 juill. 1989, Mme Saubot, Rec.p. 159; 28 sept. 1998, Assoc. séfarade de Mulhouse, Rec. CE, p. 343; 5 avr. 2002, SCP Patrick Coulon, RFD adm. 2002. p674 .

^(٢)CE, 15 janv. 1999, Sabaty : Dr. adm. 1999, comm. n° 67, obs. J.-C. B.

^(٣)CE, 10 oct. 1990, Préfet Val-d'Oise : Rec. CE, p. 271 ; AJDA 1991, p. 236, obs. J. Moreau

وليس القرارات التنظيمية وحدها المعفاة من موجب التسبب، بل يطال هذا الإعفاء أيضاً بعضاً من التدابير الداخلية التي ليس لها صفة القرار التنظيمية، بل تعدُّ بمثابة قرارات تفسيرية أو تأكيدية أو أعمال داخلية تخاطب العاملين في المرفق العام وترشد إلى كيفية تطبيق القوانين واللوائح أو الأنظمة، فهي كالقرارات التنظيمية لا تخضع لموجب التسبب^(١).

وكذلك تعفى من موجب التسبب القرارات غير التنظيمية وغير الفردية، وهي فئة من القرارات التي ليست فردية لأنها لا تتعلق بأفراد بذاتهم، وليس تنظيمية لأنها لا تتضمن قاعدة عامة مجردة. والطابع غير المسمى لهذه الأعمال هو الذي يميزها عن الأعمال الفردية، لذا فهناك غلبة للاتجاه الذي يخضعها للنظام القانوني الذي تخضع له القرارات التنظيمية^(٢)، ومن أمثلتها مرسوم إعلان المنفعة العامة الذي يعتبر في موقع وسط بين القرارات الفردية والتنظيمية فيعتبر ذو طبيعة خاصة^(٣)، أو فئة وسط، هي فئة القرارات غير التنظيمية^(٤).

فلا تخضع هذه القرارات غير التنظيمية أو القرارات من نوع خاص لموجب التسبب الإلزامي، وذلك لأن القانون العام الذي أقرَّ التسبب إنما حصره بالقرارات الفردية، فلا يمكن القياس عليه وإدراج قرارات غير فردية ضمن مندرجات هذا النص خلافاً لإرادة المشرع الصريحة، وبخاصة وأن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها هو خروج على المبدأ العام القاضي بعدم إلزام الإدارة بالتسبب، وأن موقف الاجتهاد هو أنه إذا تضمنت الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادئ العامة للقانون، يلجأ القاضي في هذه الحالة إلى التقليل قدر الإمكان من أهمية مدى هذه النصوص تأميناً لتفوق المبدأ العام على الأحكام القانونية المذكورة باعتبار أن تلك النصوص تتضمن أحكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة^(٥). ولهذا رفض الاجتهاد إلزام الإدارة بتسبب القرارات غير التنظيمية

^(١) CE, sect., 11 juin 1982, Le Duff : Rec. CE, p. 220 ; JCP G 1983, II, 19953, concl. Genevois ; AJDA 1982, p. 599, chron. Lasserre et Delarue ; Rev. adm. 1982, p. 390, obs. Pacteau. – 17 juin 1983, Affatigato : Rec. CE, p. 263 ; Dr. adm. 1983, comm. n° 318 ; Gaz. Pal. 1984, 1, p. 34, concl. Pinault ; AJDA 1983, p. 486, note M. Sur.

^(٢) J. Carbajo -L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires –L.G.D.J. 1980. p55.

^(٣) R. Odent- Contentieux Administratif, Op. Cit. p1036.

^(٤) C.E. 14 février 1975, époux Merlin, D1976. 144 note Boivin' C.E. Ass. 28 février 1975, Herr, RDP. 1975.p1424, note J. de Soto; C.E. 22 juillet 1977, Ligen, D. 1978.IR.p49, obs. H. Charles; G. Vedel & P. Delvolvé- Droit administratif- Op. Cit. T1 p269; R. Chapus- Droit Administratif général Op. Cit. Tome I p 517 n°700

^(٥) م.ش. قرار رقم ٥١ تاريخ ١٠/٢/١٩٩٢ – حداد / الدولة – مجلة القضاء الإداري ١٩٩٢-١٩٩٣ ص ٢٤١.

(من نوع خاص)^(١)، فلا تخضع لموجب التسبب قرارات إدراج عقارات أو الآثار في لائحة الجرد العام^(٢). ولكن تعود القرارات التنظيمية وغير التنظيمية (من نوع خاص) لتخضع لموجب التسبب إذا أوجب قانون خاص تسبب هذه القرارات، فتكون الإدارة في هذه الحالات ملزمة بالتسبب^(٣)، فتخضع لموجب التسبب مراسيم حل المجالس البلدية في فرنسا^(٤)، وأيضاً في لبنان، يتم حل المجلس البلدي بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية على أن يكون معللاً وأن تكون المخالفات مثبتة بتقارير صادرة عن سلطة الوصاية^(٥).

الفقرة الثانية: موجب تسبب القرارات الفردية الضارة

تعددت التصنيفات المستخدمة للقرار الإداري، أول هذه التصنيفات هو ما وضعت مدرسة Hauriou التي اهتمت بنظرية القرارات النافذة^(٦)، ثم مدرسة Duguit التي اعتمدت التبويع المادي، بحيث ميّزت بين القرارات الشارعة وهي التي تنشئ المبادئ القانونية، وبين القرارات الشرطية وهي التي تبين كيفية تطبيق القواعد القانونية المجردة على المراكز الفردية، والقرارات المتعلقة بالمراكز الفردية^(٧). ويوجد تقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات إدارية سلبية، وقرارات إدارية إيجابية، وقسمت القرارات السلبية، بدورها إلى قرارات ضمنية بالموافقة وقرارات ضمنية بالرفض. وقسمت القرارات الصريحة إلى إعرافية أو كاشفة وقرارات إنشائية، والتفرقة بينها تركز على أساس أن بعض أعمال الإدارة تقتصر على الكشف عن مركز من المراكز فلا تؤدي إلى تغيير في الوقائع المثبتة أو في العلاقات

^(١) CE, 11 févr. 1983, Cne Guidel : Rec. CE, p. 54 ; AJDA 1983, p. 328, chron. Lasserre et Delarue. – 6 déc. 1985, Copr. Le Majestic : Dr. adm. 1986, comm. n° 34. – 9 mars 1988, Assoc. Les amis du Rayol Canadel : Dr. adm. 1988, comm. n° 219; CE, 4 mars 1994, Mme Jonchère : Rec. CE, tables p. 74 ; CE, 18 nov. 1988, Cne Mireval c/ Sté Sodelor : Rec. CE, tables p. 1076 ; Droit et Ville 1988, p. 253, chron. Bouyssou.

^(٢) CE, 4 juill. 1986, Sté d'exploitation des sablières modernes c/ Mme Rabiaux : Dr. adm. 1986, comm. n° 433 ; C.E. 7 févr. 1992, Min. culture c/ SCI Vieux Château et a, Rec. CE, tables p. 679 ; Dr. adm. 1992, comm. n° 158 ; C.E. 24 mai 1993, Mme Felut et a., req. n° 114706 et 114753 ; C.E. 5 mai 1993, Cne Mirecourt : Rec CE, tables p. 565 .

^(٣) CE, 12 févr. 1982, Université de Paris-VII : Rec. CE, p. 72; CE, 28 juill. 2000, Assoc. FO-Consommateurs : RFD adm. 2000, p. 1153, n° 11.

^(٤) C.E. 19 janvier 1990, Dame Bodin, A.J.D.A. 1990 p93, Chron. E. Honorat et B.Baptiste
^(٥) م.ش قرار رقم ٨٨٦ تاريخ ١٦ تموز ١٩٦٤، جورج إدّه/الدولة-وزارة الداخلية، م.إ.، ١٩٦٤، ص ٢٢٠.

^(٦) M. Hauriou - Précis de droit administratif et de droit public général - Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts- 4e édition 1900 P277.

^(٧) L. Duguit- Traité de droit constitutionnel, Ancienne librairie Fontemoing & Cie Editeurs- 3e éd. 1927 T1 p328.

القانونية. أما القرارات الإيجابية التي تتخذها الإدارة، فهي تنقسم إلى قرارات منشئة للواجبات كالأوامر والعقوبات الإدارية، والقرارات المنشئة للحقوق كالرخص والقرارات المتعلقة بالنظام الشخصي للفرد^(١). استناداً إلى التقسيم الأخير فإن للقرار الإداري الفردي القابلية لإنشاء الحقوق وفرض الموجبات، وهذه القابلية مكرّسة في التعريف القضائي للقرار الإداري بأنه القرار الذي يولّد بذاته آثاراً قانونية أو له تأثير بذاته على المركز القانوني للأشخاص، فاستهدفهم في حقوقهم والتزاماتهم، وذي صلة مباشرة بوضع الآثار القانونية موضع التنفيذ^(٢). أو هو العمل القانوني الذي تتخذه السلطة الإدارية بنفسها لتعدّل بموجبه أو ترفض تعديل حقوق أو موجبات المواطنين بغض النظر عن موافقتهم^(٣).

فليس كل القرارات الفردية هي قرارات منشئة للحق، فهناك أنواع من القرارات غير منشئة للحق كالقرار الذي يفرض عقوبة، أو يرفض أحد مطالب المستدعي فهذا القرار هو قرار سلبي يلحق ضرراً ولا ينشئ حقاً^(٤).

وإلى جانب القرارات المنشئة للحقوق والإلتزامات على حدٍ سواء، هناك أنواع من القرارات الإدارية التي تفرض الموجبات، ولكي يمتلك القرار الإداري القابلية لفرض الموجبات يجب حتماً أن يأتي تطبيقاً لنص قانوني أو إجازة تشريعية مسبقة، لأن كل ما يتعلق بحقوق المواطنين وحرّياتهم هو في حمي القانون ولا يمكن فرض أي موجبات أو التزامات على عاتق المواطنين أو تقييد حقوقهم وحرّياتهم إلا بمقتضى أحكام القانون.

وتنقسم القرارات المنشئة للالتزامات إلى قسمين: الأوامر هي إعلان للإرادة من جانب العضو الإداري يفرض عملاً أو امتناعاً. فالعنصر الأساسي في الأوامر هو الحد من مسلك الفرد بطريقةٍ تلزمه بالطاعة وتجد تطبيقاتها الأساسية في مجال الضابطة الإدارية.

أما العقوبات الإدارية فهي الجزاء الذي يأتي بعد الأوامر الإدارية ومن ثمّ فهي لا تختلط بها إطلاقاً، فالالتزام بالطاعة هي مضمون الأمر الإداري بينما العقوبة هي نتيجة عدم إطاعة هذا الأمر. والجزاءات التأديبية هي مجموعة خاصة من العقوبات الإدارية^(٥). وفي هذا النوع من القرارات فإن

(١) عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري - مرجع سبق ذكره ص ٣٥٩ بند ١٧٠.

(٢) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٤-٢٠٠٢/١٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨، جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات/ الدولة- وزارة الداخلية.

(٣) عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري - مرجع سبق ذكره ص ٢٦٥ بند ١١٦.

(٤) C. Yannakopoulos- La notion de droits acquis en droit administratif français- LGDJ 1997 p75 n°135.

(٥) د. عادل سيد فهم- القوة التنفيذية للقرار الإداري- مرجع سابق ص ٣٢.

شرط الضرر لا يكون بحاجة إلى البحث عنه وتفحص وجوده فأى توقيع لعقوبة هو عمل يرتب ضرراً^(١).

فهذه القرارات غير الملائمة للمخاطب بها، أو الضارة به، هي وحدها الخاضعة لموجب التسبب، بخلاف القرارات المفيدة أو الملائمة للمخاطب بها أو المنشئة للحقوق، فهي لا تخضع للالتزام العام بوجوب تسببها.

فتخضع لموجب التسبب الإلزامي، القرارات الإدارية الفردية الضارة،^(٢) وهي فئات القرارات التي عدت أنواعها المادة الأولى من القانون رقم ٥٨٧-٧٩ على سبيل الحصر^(٣)، وهي القرارات التي تؤثر سلباً في المركز القانوني للمخاطبين بها، ومن خلال مراجعة احكام مجلس الدولة الفرنسي فان الامر مستقر على أن القرارات الفردية التي تصدر لصالح المخاطب بها لا يلزم تسببها ولو أضرت بأشخاص ثالثين^(٤)، أو حتى لو كانت المنافع التي يقدمها القرار أقل مما هو مقرر في القانون أو مما يطلبه المستدعي، فإنها تبقى مصنفة ضمن فئة القرارات غير المستوجبة التسبب^(٥).

(١) م.ش. قرار رقم ٥٨ تاريخ ١٨ كانون الثاني ١٩٦٧، السادة ج. ش. ورفاقه/ الدولة، م.ج. ١٩٦٧ ص ١٢٧.

(2)Chapus, René- Droit administratif général- tome I, Montchrestien 14^e Ed. 2000, p1109 N°1320.

(3)Article 1:Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

- infligent une sanction ;

- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

- refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

(4)CE, 5 oct. 1983, SA transp. en commun agglomération de Bayonne : Rec. CE, p. 395 ; C.E. 15 déc. 1989, Sté Cegedur-Péchiney : Dr. adm. 1990, comm. n° 76 ; CE, 20 mars 1985, Synd. interprof. rég. petites et moyennes entreprises commerciales : Rec. CE, tables p. 469 ; JCP G 1985, II, 20487, concl. Pauti, note Liet-Veaux ; C.E. 20 mars 1989, Féd. groupements de commerçants de la Haute-Savoie c/ SCI de Periaz : Dr. adm. 1989, comm. n° 208 .

(5)CE, 22 avr. 1992, SA Prisca : Rec. CE, p. 189 ; Dr. adm. 1992, comm. n° 282; CE, 26 juin 1996, Assoc. "Radio Alpes Info" : Juris-Data n° 1996-050693 ; Rec. CE, p. 244; CE, 17 juin 1996, SARL Scierie du Ternois, Rec. CE, tables p. 681 ;CE, 28 juill. 1999, RFD adm. 1999, p. 1121, n° 12.

ولقد قسّم المشتري الفرنسي القرارات الفردية التي لا تكون لصالح من تستهدفهم، وتكون واجبة التسبيب، ضمن ست فئات نستعرضها كالآتي:

١. القرارات التي تحد من ممارسة الحريات العامة أو التي تشكل تدبيراً من تدابير الضابطة الإدارية: وفقاً لأحكام الدستور وللمبادئ القانونية العامة يعود للمشرع وحده تنظيم ممارسة الحريات العامة، أو فرض قيود أو موانع على ممارسة إحدى الحريات. وهو يجيز للإدارة مراعاة لمقتضيات النظام العام في بعض الأحيان أن يعتمد إلى التضييق على ممارسة إحدى الحريات العامة أو حتى القيام بمنعها. ويقر الاجتهاد الإداري مثل هذا النوع من الممارسات شريطة أن تتم في حالة الضرورة القصوى فقط، ومن أجل المحافظة على النظام العام. ولهذا اوجب المشتري أن تكون هذه القرارات مسببة لكي يمارس القاضي رقابته القصوى من أجل التحقق من توافق القرار الإداري مع السبب المقدم من قبل السلطة الإدارية^(١). فاعتبرت ماسة بالحرية العامة ومستوجبة التسبيب: مرسوم تسليم أحد الرعايا الأجانب^(٢)، ومرسوم اسقاط الجنسية الفرنسية^(٣)، وقرار رفض طلب حجز قاعة بلدية لعقد مؤتمر لأحد الأحزاب^(٤)، وقرار منع إحدى النقابات من استخدام اللوحات الدعائية المخصصة للإعلانات^(٥)، وقرار رفض طلب التسجيل في نقابة مهنية^(٦). أما تدابير الضابطة الإدارية، فهي القرارات التي تتخذها الإدارة بهدف ضمان الانتظام العام، وتجنب الفوضى باتخاذ إجراءات مسبقة تشتمل على مهام الرقابة والإشراف، وتتمحور هذه المهام حول ثلوث الانتظام العام المتجسد في الأمن والسلامة والصحة العامة، وتسعى إلى تأمين الراحة العامة، وحماية الأشخاص والممتلكات ومنع حصول الجرائم. أخضع القانون كافة التدابير المتخذة في إطار

(1) C.A.A. 25 Mai 1999, soc. La peniche publicitaire de Paris, J.C.P. 2000, no. 10313, note J.P. Streller.

(2) CE, 17 juin 1983, Affatigato, préc. n° 23. – 27 oct. 1989, Picabea Burunza : Rec. CE, p. 218 ; RFD adm. 1990, p. 571, concl. Abraham.

(3) CE, 23 mai 1986, Warzecka : Rec. CE, p. 148 ; Dr. adm. 1986, comm. n° 319.

(4) TA Nantes, 30 déc. 1991, de Périer : Gaz. Pal. 1992, 2, somm. p. 101.

(5) CE, 24 janv. 1990, Féd. prof. indépend. de la police : Rec. CE, tables p. 546.

(6) TA Nantes, 17 juill. 1980, Huet : Rec. CE, p. 574; CE, 31 oct. 1986, Cons. rég. ordre des architectes Rhône-Alpes c/ Benoît : Dr. adm. 1986, comm. n° 597.

الضابطة الإدارية لموجب التسبيب، حيث قرار حل جمعية^(١)، قرار سحب رخصة قيادة^(٢)، قرار إقفال مخيم بسبب مخاطر الفيضان^(٣)، منع بيع مجلة لقاصرين^(٤)، قرار رفض السماح بعرض مسرحي^(٥)، قرار رفض تجديد أو تسليم بطاقة الإقامة^(٦).

٢. القرارات الإدارية التي تنزل أو تفرض عقوبة ما : إنَّ كل قرار إداري يفرض عقوبة أو جزاء يجب أن يكون مسبباً، ويسري هذا الموجب في جميع ميادين النشاط الإداري، فالاتحادات الرياضية ملزمة بتسبيب العقوبات التي تفرضها على النوادي أو اللاعبين^(٧)، ويسري كذلك على العقوبات الاقتصادية أو المالية التي تفرضها الإدارة على الأفراد أو المشروعات^(٨)، وهذا ينطبق على الجزاءات الموقعة على العاملين بالإدارة مثل قرار الوقف عن العمل^(٩)، والجزاءات التي توقعها الإدارة على المتعاقدين معها، كمثل قرار رفض تجديد العقد لأسباب تأديبية^(١٠)، وكذلك أيضاً تنطبق القاعدة على الجزاءات الضريبية^(١١)، والجزاءات الإدارية على المنتفعين من المرافق العامة، كقرار سحب إجازة موقف في الطرقات العامة لممارسة مهنة أجرة سيارات^(١٢).

(١) CE, 31 oct. 1984, FANE : Rec. CE, p. 476 ; Dr. adm. 1984, comm. n° 496 ; Rev. adm. 1985, p. 147, note Pacteau ; D. 1985, jurispr. p. 201, note C. S

(٢) CE, 26 juin 1991, Min. int. c/ Cappon : Rec. CE, tables p. 667. – Cass. crim., 11 oct. 1990, Rongier : Dr. adm. 1991, comm. n° 89 ; D. 1991, jurispr. p. 75, note Couvrat et Massé ; Gaz. Pal. 1991, 1, p. 151, note Doucet.

(٣) CE, 16 oct. 1998, Épx Bressange et a. : Rec. CE, p. 356.

(٤) CE, 28 juill. 1995, Assoc. "Alexandre" : Rec. CE, tables p. 794 ; Petites affiches 11 oct. 1996, n° 123, p. 19, note Dreyer. – 29 mars 1996, Cornilleau : Rec. CE, p. 105 ; Dr. adm. 1996, comm. n° 349.

(٥) CE, 5 déc. 1984, Préfet de police c/ Sté Emeraude-Show : Rec. CE, tables p. 476 ; C.E. 6 mars 1985, Préfet de police c/ SARL Vidéo et Spectacles : Dr. adm. 1985, comm. n° 176.

(٦) C.E. 30 juin 1982, Malley : Rec. CE, tables p. 504 ; Dr. adm. 1982, comm. n° 282.

(٧) CE, 21 déc. 1994, Assoc. sportive de Mazargues : Rec. CE, p. 576 ; Dr. adm. 1995, comm. n° 230.

(٨) CE, 29 janv. 1982, Sté Allumetière française : Rec. CE, p. 38. – 9 oct. 1989, Sté civ. agr. du domaine du Breuil : Rec. CE, tables p. 44. – 10 févr. 1997, Office nat. interprof. du lait et des produits laitiers : Rec. CE, tables p. 676. – 4 juin 1997, Sté Cap Île-de-France : Rec. CE, p. 203.

(٩) CE, 22 mars 1985, Ville Issy-les-Moulineaux c/ Minaret, req. n° 46404.

(١٠) CE, 7 déc. 1983, Brugère : Rec. CE, p. 598. – 15 nov. 1985, Hôpital de Salins-les-Bains c/ Mlle Rigault, req. n° 55458.

(١١) CE, 17 févr. 1992, Épx Vermeersch : Rec. CE, p. 62.

(١٢) CE, 29 juill. 1994, Cne Laval, req. n° 115680 .

٣. القرارات التي تفرض قيوداً على منح التراخيص: وهي تشمل كافة أنواع التراخيص، أياً كانت المسميات التي تستخدم كالإذن والتصريح والقبول، بحيث أن إقدام الإدارة على تشديد شروط الترخيص يكون مستوجب التسبب، كما لو عمدت إلى تشديد الشروط والقيود على إصدار التراخيص بفتح أنواع معينة من المحلات المصنفة، أو فرضت إلتزامات لممارسة بعض المهن من أجل حماية الصحة أو الأمن العام. في هذه الحالات تكون هذه القرارات خاضعة لموجب التسبب الإلزامي^(١).

كذلك فإن القرارات التي تفرض أعباءً هي من فئة القرارات الخاضعة للتسبب الإلزامي، كمثل قرار وضع ارتفاع على أحد العقارات الخاصة من أجل تمديد كابلات كهربائية أو أنابيب غاز^(٢)، أو قرار اللجنة المصرفية بوضع مؤسسة مصرفية في حالة التصفية^(٣).

٤. الأعمال التي تسترد أو ترجع عن قرارات إدارية نافذة منشئة للحق: تقتضي طبيعة الوظيفة الإدارية أن تكون القرارات الإدارية قابلة للإلغاء والسحب، لكن لما كان هناك قرارات إدارية تولد حقوقاً مشروعة للآخرين، فإن قوة المقاومة اللاصقة بهذه الحقوق تقف عقبة في وجه تعديل أو سحب القرارات المذكورة، وهنا تصبح هذه القرارات، استثناءً من القاعدة العامة المذكورة غير قابلة للرجوع فيها، أو متمتعة بالقوة الكاملة للشيء المقرر^(٤). فالقرارات الإدارية هي بطبيعتها قابلة للإلغاء والسحب، باستثناء الحالتين التاليتين: إذا حرم التشريع إلغائها، أو إذا كان الإلغاء يتعارض مع الحقوق المكتسبة التي يجب حمايتها طبقاً للقواعد العامة التي يقرها القضاء الإداري^(٥). ونظرية الحق المكتسب هي من أكثر النظريات التي أثرت حولها إشكالية لناحية تعريف المقصود من الحق المكتسب، ولناحية العلاقة بين التعريف ووجود هذا الحق. وبسبب هذه الصعوبة انتهى الفقهاء إلى تعريف الحق المكتسب عبر ربطه بالقرارات المنشئة للحقوق، وأنه من الوجهة الوظيفية هو الحق في المحافظة على القرار الذي

^(١) CE 28 juill. 2000, Assoc. des victimes des inondations, dans la vallée de l'Eure, Rec. CE, p. 343 ; CE 30 juill. 1997, Cne de Montreuil-sous-Bois, Rec. CE, p. 309.

^(٢) TA Marseille, 11 mars 1988, Coulomb et Assoc. Pinchinades ; TA Lyon, 13 avr. 1989, Mlle Guillon c/ Préfet Ardèche : CJEG 1990, p. 60, note Pilate.

^(٣) CE 12 juin 2002, Synd. interdépartemental de la protection sociale Rhône-Alpes CFDT, AJDA 2002.848, concl. Boissard .

^(٤) C. Yannakopoulos La notion de droits acquis en droit administratif français- LGDJ 1997 p28 n°49

^(٥) M. Lefébure – Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit Anglais et Français- LGDJ 1961 p138.

أنشأ حقاً^(١). وهو ذلك الذي يمنع من إعادة النظر بالقرار سحباً أو إلغاءً أو تعديلاً^(٢). وهو الحق بالحفاظ على المركز الذي خلقه القرار الإداري والإبقاء على الوضعيات القانونية التي أنشأها القرار، وهو يرتبط بالقرارات الإدارية الفردية النهائية والمشروعة^(٣)، ويشكل مانعاً أمام السلطة الإدارية، بأن تمس الحقوق المكتسبة المتولدة عن قرار إداري. وبسبب من أهمية وخطورة القرار الذي تسحب أو تسترد بموجبه الإدارة قراراً منشأً للحق، فلقد أوجب القانون على الإدارة لزاماً تسبب هذه الأنواع من القرارات^(٤).

٥. **القرارات التي ترفض منح ميزة يكون منحها القانون لأشخاص يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها:** فإذا أوجد القانون حقاً لفئة أو لفرد، وكان هذا الشخص مستوفٍ لشروط الحصول على هذا الحق، وأرادت الإدارة أن تحرم هذا الشخص من حقه، فإن قرارها في هذه الحال يجب أن يكون مسبباً شكلاً ليطلع أصحاب الشأن على صحة الأسباب التي تدرعت بها الإدارة لحرمانهم من هذا الحق، كحالة رفض التسجيل القنصلي^(٥)، أو رفض قبول جريح من ضمن جرحى الحرب^(٦)، أو رفض وزير الداخلية والبلديات إصدار قرار بإنشاء بلدية في قرية نجا رغم استقاءها الشروط القانونية، دون أن يسبب موقفه الرفض.

٦. **القرارات التي ترفض إعطاء ترخيص أو إذن معين:** الأصل هو حرية كل إنسان بممارسة المهنة التي يريد، ويدخل هذا الحق ضمن فئة الحقوق الفردية، لكن يخضع هذا الحق كغيره من الحقوق للتنظيم والقيود التي يقررها المشرع، فإذا لم تخضع ممارسة مهنة لأي تنظيم، فإنها تكون من المهن المباحة التي يمكن لمن يريد أن يمارسها بدون قيود أو ترخيص

(١) C. Yannakopoulos- Op Cit. p11 n°13 et p17 no20

(٢) C. Santulli - Les droits acquis- RFDA 2001 p87.

(٣) G. Vlachos – Le Retrait des actes administratifs – Rev. adm. 1970 p412

(٤) CE, 5 juill. 1993, Cousserans : Gaz. Pal. 1993, 2, lettre jurispr. p. 519 ; TA Montpellier, 26 mars 1982, Laurent : Rec. CE, p. 478 ; CE, 26 oct. 1988, Jagord, req. n° 79185 ; CE, 12 juin 1995, Min. solid., santé, protect. soc. c/ Scremin, req. n° 117244 ; CE, 16 nov. 1988, Bonzi et a. c/ Sté Onatra : Dr. adm. 1988, comm. n° 614 ; CAA Paris, 8 avr. 1999, Sté Sommer : RFD adm. 1999, p. 1076 ; CE, 21 oct. 1991, Assoc. "République d'enfants de Clerlande", req. n° 89158 ; CE, 29 nov. 1997, Sté Peenhill Ltd Publishers, req. n° 175204 ; CE, 28 juill. 1995, Craigneau, req. n° 114809....

(٥) CE 25 mars 1994, Gueye, Rec. CE, p. 160.

(٦) 26 févr. 2001, M. Honigsberg, req. no 207661.

مسبق^(١). وأما إذ خضعت مهنة معينة للتنظيم، وأوجب هذا التنظيم الاستحصال على ترخيص من جهة إدارية قبل ممارسة هذه المهنة، ففي هذه الحالة تكون ممارسة هذه المهنة متوقفة على صدور هذا الترخيص، الذي يعتبر الإجازة الإدارية، أو الإذن المسبق بممارسة مهنة أو عملٍ معين. وفي هذه الحالة، يكون تقديم ذوي المصلحة للطلب من أجل الاستحصال على الرخصة، إنما هو تصرف إلزامي من قبل هؤلاء الأفراد من أجل القيام بالعمل موضوع هذا القرار، و الرخص التي تصدر بناءً على طلب، إنما هي أسمى تجليات الإرادة المنفردة واستخدام الإدارة لامتيازات السلطة العامة، فهي بهذه القرارات تمنع من تتوافر فيه الشروط من أن يبدأ بالعمل الذي يريد قبل أن تسمح له الإدارة بذلك بموجب قرار يصدر عنها^(٢). وإذا ما رأت الإدارة أن طالب الرخصة لا يستوف شروط الترخيص، فإن قرارها الرفض لمنح الرخصة يجب أن يكون مسبباً^(٣)، كما لو رفضت منح رخصة بناء^(٤)، أو رفضت تسجيل تلميذ في مدرسة تابعة للبلدية^(٥).

الفقرة الثالثة: موجب تسبب القرارات الاستثنائية

يقع مبدأ المساواة في مقدمة القيم العليا الموجودة في المجتمع باعتباره حقاً طبيعياً للإنسان. فطالما أن الناس جميعاً قد ولدوا أحراراً متساوين في حقوقهم وواجباتهم، فإنه لا يجوز التمييز في معاملتهم على أي وجه إلا لأسباب موضوعية تبرر ذلك. فالحق في المساواة هو المدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى . ولهذه الأهمية الكبرى للحق في المساواة حرصت الغالبية العظمى من الدساتير على إدراجه في صلبها ومن بينها الدستور اللبناني الذي نص في المادة (٧) منه على أن " كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم

(١) م.ش. قرار رقم ٩١٠ تاريخ ١٣ آب ١٩٦٤، رزق الله ثابت/الدولة- وزارة الأشغال العامة والنقل، م.إ. ١٩٦٤ ص ٢٣٠.

(٢) عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري - مرجع سبق ذكره ص ١٥٣

(٣) CE, 29 nov. 2002, Teboul : Juris-Data n° 2002-064787 ; Rec. CE 2002, tables, p. 589 et 590

(٤) TA Dijon, 4 nov. 1980, Perraudin : Rec. CE, p. 550. – CAA Nancy, 30 juin 1994, Min. équip. c/ Sté civ. d'exploitation agr. de la Ferme de Fresnay : D. 1995, jurispr. p. 377, note Pontier

(٥) CE 10 mai 1996, Ville de Paris, Rec. CE, p. 682, RD publ. 1996, Rec. CE, p. 1197, concl. Roul

ولقد استخدم مبدأ المساواة كمقياس لتطبيق جميع الحقوق والحريات. ولهذا قيل بحق أن هذا المبدأ يعد حجر الزاوية وأحد الدعائم الرئيسية لدولة القانون نظراً لأن سيادة القانون لا تعلق ما لم تطبق على قدم المساواة. وبناء على ذلك فإنه على الرغم من الإقرار الصريح للحق في المساواة في الدساتير إلا أنه يستخلص ضمناً من مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وعلى رأسها مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الديمقراطية^(١).

يُعرّف بالحق في المساواة بأنه: "خضوع جميع المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة على نحو يتناسب بطريقة منطقية وفقاً للهدف الذي توخاه القانون"^(٢). وأضحى هذا المبدأ في جوهره وسيلة لتقديم الحماية القانونية المتكافئة، وهذه المساواة المقررة للأفراد هي المساواة القانونية، وليست المساواة الحسابية. بمعنى أن من حق كل مواطن أن يحصل على ذات المعاملة إذا استوفى الشروط المقررة، وبالتالي فإن المساواة في المعاملة مشروطة بالمساواة في توافر الشروط^(٣). إذ لا نستطيع أن نسوي بين الناس جميعاً مهما اختلفت العناصر القانونية والواقعية المحيطة بهم، فمبدأ المساواة لا يؤدي بنا أن إلى نكفل لكل الناس تطابقاً في المعاملة، بل إنه يعني أن يتعامل بالطريقة نفسها الأشخاص الذين يوجدون في المركز نفسه^(٤). ولهذا لا يعد مبدأ المساواة مبدأً مطلقاً، ويمكن بالتالي أن نكون أمام حالة التمييز بين مواطنين إذا كانوا موجودين في أوضاع قانونية مختلفة أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حفاظاً على النظام العام شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون^(٥).

(١) عبد العزيز محمد سالم - الحق في المساواة - المجلة الدستورية عدد ١٤ - منشور في موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر.

(٢) أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة في القضاء الدستوري مقال منشور بمجلة الدستورية. السنة الأولى - العدد الثاني إبريل ٢٠٠٣.

(٣) عبد العزيز محمد سالم - الحق في المساواة - المجلة الدستورية عدد ١٤ - منشور في موقع المحكمة الدستورية العليا في مصر.

(٤) المحكمة الدستورية العليا في مصر - القضية رقم ٣١ لسنة ١٧ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٩/١/٢.

(٥) المجلس الدستوري اللبناني قرار رقم ٩٩/٢ تاريخ ١١/٢٤/١٩٩٩ - المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١ - المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٢/٣ - تاريخ ٢٠٠٢/٦/١.

واعمالاً لمبدأ المساواة وللقيد القانونية التي تطاله، وحتى لا تعتمد الإدارة لغير الأسباب المتصلة بالمصلحة العامة، إلى استثناء بعض الأفراد من أحكام القانون فتخرق مبدأ المساواة بين المواطنين، فلقد أخضع القانون لموجب التسبب الإلزامي، القرارات الإدارية الفردية الصادرة إستثناءً من القواعد العامة الواردة في القوانين أو اللوائح⁽¹⁾، رغم أن هذه القرارات هي غير ضارة بمصلحة المخاطبين بها، بل على العكس صادرة لمصلحتهم، عبر إعفائهم من بعض الشروط المقررة في القوانين، ومع ذلك أوجب المشتري تسببها من أجل التحقق من أن الهدف الذي تسعى إليه الإدارة لمنح هذا الاستثناء إنما هو تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة، كما أن التسبب يتيح للغير الذي قد يتضرر من هذا القرار فرصة الإطلاع على أسبابه ومبرراته وما إذا كان متوافقاً مع قواعد المشروعية⁽²⁾، كما لو سمحت ادارة بيع بعض الأشغال بدون الاستحصال على رخصة بناء⁽³⁾، أو قبلت طفلاً في مرحلة التعليم الابتدائية قبل بلوغه سن السادسة كما يوجب القانون⁽⁴⁾، أو القرار الذي يسمح بفتح صيدلية خلافاً لقاعدة العدد المحدد⁽⁵⁾.

المطلب الثاني:

الاستثناءات على موجب التسبب الإلزامي

بعد عرض حالات أو فئات القرارات الخاضعة لموجب التسبب الإلزامي، وتبين من خلالها أن هذه القرارات إنما هي منحصرة ضمن القرارات الإدارية الفردية ، يبقى أن نشير إلى أن القانون قد عمد إلى التخفيف من حدة هذا الإلزام، وأعطى الإدارة من موجب التسبب الإلزامي، وذلك حافظاً على الطابع السري لبعض القرارات، أو في حالة الاستعجال المطلق، وأيضاً قرارات الرفض الضمنية.

(1) **Article 2:**Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

(2) J.-Y. Vincent -Motivation de l'acte administratif JCA Février 2001 fasc 228 n° 76.

(3) CE, 28 déc. 1992, Mme Cusenier : Dr. adm. 1993, comm. n° 81.

(4) CE, sect., 25 mars 1983, Min. de l'Éducation c/ Épx Mousset, Rec. CE p. 135, AJDA 1983.296, chron. Lasserre et Delarue, D. 1983.643, concl. Franc .

(5) C.E. 16 février 1983, Mme Vigne, A.J.D.A.1983 p296

الفقرة الأولى: القرارات الفردية ذات الطابع السري

إن القانون الفرنسي رقم ٧٩/٥٨٧ ومشروع القانون اللبناني، قد استبعدا من الخضوع لموجب التسبب الإلزامي، للقرارات التي تحاط بضمانة الحفاظ على سريتها، وذلك تقديراً من المشتري أن الحفاظ على السرية يعلو في أهميته على المبادئ الأخرى، سواء أكانت المصلحة المحمية عامة (كالحفاظ على الأسرار العسكرية لمتطلبات الدفاع والأمن الوطني)، أو الحفاظ على السرية المصرفية^(١)، حماية للواقع الاقتصادي والمالي وفقاً للسياسة المالية المتبعة)، أو حفاظاً على المصلحة الخاصة من خلال فرض الحفاظ على السر المهني بخاصة في المجال الطبي.

فالقرارات التي تصدر في موضوعات محمية قانوناً بقاعدة حظر إفشاء سريتها، فإن من المنطقي أن تكون هذه القرارات غير خاضعة لموجب التسبب، وإلا لتعطّل مفعول النصوص التي توجب عدم إفشاء سرية هذه القرارات، ولكننا أمام حالة تعارض وتناقض في النصوص القانونية. لذا أحسن المشتري بإيراد نص خاص يستبعد بموجبه من موجب التسبب، للقرارات المحمية بقاعدة عدم إفشاء السر^(٢).

ولهذا استبعدت القرارات المحفوظة بالسرية من موجب التسبب الإلزامي، سواء بشكل مباشر في القرار نفسه أو بشكل غير مباشر في وقت لاحق عبر إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار. فلا تُلزم الإدارة بتسبب قرار رفض منح ترخيص بحمل سلاح^(٣)، أو رفض تجديد رخصة السلاح^(٤)، لأن من شأن هذا التسبب أن يمس بمقتضيات السلامة العامة^(٥)، وكذلك الأمر بالنسبة للإتجار بالمواد الحربية^(٦)، أو القرارات المرتبطة بالمحافظة على السرية في قضايا الدفاع^(٧).

(١) م.ش. قرار رقم ٣٤٢ تاريخ ٩ تشرين الثاني ١٩٧٩، حاتم ١٧٠، ص ٢٤٦.

(٢) Article 4 ... Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.

(٣) CE, 18 nov. 1987, Min. int. décentr. c/ Manciaux : Rec. CE, p. 420 ; Dr. adm. 1988, comm. n° 1 ; AJDA 1988, p. 163, chron. Azibert et de Boisdeffre.

(٤) CE, 10 avr. 1991, Chemouni, Rec. CE, p. 126 ; Dr. adm. 1991, comm. n° 264 ; JCP G 1991, IV, 238. – 8 juill. 1994, Min. int. c/ Aymoz : Rec. CE, tables p. 749. – 31 mai 1995, Min. d'État, min. int. aménag. territ. c/ Marc : Juris-Data n° 1995-043022 ; Dr. adm. 1995, comm. n° 516.

(٥) C.E 10 Avril 1991, Chemouni, R.F.D.A. 1991 p537; C.E. 8 juillet 1994, Aymoz, Rec. P749

(٦) C.E.23 mars 1994, Soc. Matiex, D.A. 1994, n° 248

(٧) C.E. 13 juin 1997, Pourbagher, R.F.D.A. 1998 p358, concl. C. Bergeal ; C. E. 20 oct. 1982, Duffourg D. 1983, jurispr. p. 112, note Julien-Laferrière)

وتدخل ضمن هذه الفئة القرارات الملزمة بالتقيّد بالسرية المهنية الطبية^(١)، وإذا كانت السرية الطبية تمنع عن الإدارة إفشاء معلومات تتعلق بحالة المريض الصحية، إلا أن هذا الحظر يطال الغير، ولا يطال المريض ذاته أو من لهم الولاية على المريض، فإن المعلومات المتعلقة بحالة المريض هي بالنسبة له ممن الأ مور الشخصية يجب معرفتها والوقوف على حقيقتها. لكن هذا الموجب لا يسري على المريض حيث - على العكس - يتوجب على المستشفى أو الطبيب أن لايجب عنه أي أسرار تتعلق بملفه الصحي^(٢).

فقاعدة السرية الطبية التي تفرضها أيضاً قواعد وآداب مهنة الطب، تهدف أساساً إلى حماية الحياة الخاصة والأسرار التي لا يرغب المريض وأهله بالإفصاح عنها أو إعلانها للكافة، وبالتالي فهي موضوعة من أجل مصلحة المريض وهو ما يؤدي إلى أن المريض له الحق في الاطلاع على حالته الصحية وله الحق في تقرير ما يفعله بالمعلومات الطبية التي تخصه. لذا لا يمكن الاحتجاج بالسرية المهنية الطبية في مواجهة المعنيين بالمعلومات الطبية^(٣).

الفقرة الثانية: القرارات الفردية المتخذة في حالة الاستعجال المطلق

تعفى الإدارة من تسبب قراراتها الإدارية الفردية في حالة الإستعجال المطلق، حيث نصت المادة الرابعة من قانون ٧٩-٥٨٧ على أنه: "إذا حال الإستعجال المطلق دون تسبب القرار، فإن فترات التسبب لا يجعل القرار غير مشروع"^(٤).

ويُقصد بحالة الإستعجال المطلق: "هي الحالة التي تجد فيها الإدارة نفسها ملزمة بالقيام بعمل ما بسرعة، بحيث أن أي تأخير في القيام بهذا العمل يترتب عليه نتائج سيئة تكون الإدارة في غنى عنها ويُصعب تداركها". ويخضع القرار لتقدير القاضي الإداري فيما إذا كانت الإدارة قد إتخذته في حالة إستعجال مطلق أم لا، وإذا تحققت واقعة الاستعجال تكون الإدارة معفاة من تسبب القرار ذاته^(٥)، وأما إذا لم تتوفر هذه الشروط يعمد القاضي إلى إبطال القرار لمخالفته مبدأ التسبب الإلزامي^(٦).

^(١) CE, 28 déc. 1988, Min. délégué chargé des transports c/ Dufaut : Rec. CE, p. 475 ; C.E. 21 mars 1994, Min. transp. et mer c/ Bertrand, req. n° 105357.

^(٢) CE, 29 juin 1990, Antkowiak, req. n° 94039 ; C.E. 3 avr. 1998, Corderoy du Tiers : Rec. p. 131. د. ماجد راعب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، ١٩٧٥، العدد الأول، ص ١٣٧.

^(٤) **Article 4** : Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision.

^(٥) C.E 13 janvier 1988, Abina, A.J.D.A. 1988 p225, Concl. O. Schrameck; C.E.6 mai 1988, Abdul, Rec. P182.

^(٦) C.E. 13 novembre 1985, min. int. c/ Lujua Gorostiola – Req n°66073

وأبرز تطبيقات حالة الاستعجال المطلق هي حالة ترحيل الأجانب عند ارتكابهم أفعالاً خطيرة ومخلة بالأمن العام، فيمكن لوزير الداخلية إصدار القرار بترحيل الأجنبي بدون الرجوع إلى لجنة الترحيل ويكون معفى من موجب تسبيب القرار^(١).

وظهرت للمرة الأولى، الشرط المتعلق بالضرورة الملحة، بموجب قانون ١٩٨١/١١/٢٩ ولم يكن محلاً لأي تعريف قانوني، ولم يكن موضع تطبيق بداية إلا فيما خصّ ترحيل الإرهابيين^(٢)، أو الجواسيس وتجار المخدرات^(٣)،

ولكن على السلطة الإدارية تقديم الدليل على وجود الضرورة الملحة، بحيث يغني إيجاد الدليل عملياً عن ضرورة تسبيب هذا القرار، مثال: لا يكون كافياً الإشارة إلى أن المستدعي يتم ابعاده لقيامه بنشاطات وإجراءاته علاقات التي من طبيعتها أن تحدث اضطرابات جسيمة جداً للنظام العام، وذلك في سياق تطبيق نص قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٩٠/٦٧٨ تاريخ ٩٠/١١/٢٩، ولم يحدد أي من العناصر الواقعية التي تبرر هذا القرار^(٤). وبالعكس اعتبرت ضرورة ملحة وحالة عجلة قصوة تبرر طرد الأجنبي بدون تسبيب القرار، إذا أُدين بارتطابه عدة جرائم وختمها بالاتجار بالمخدرات^(٥)، أو إذا أُدين بارتكابه نشاطات إرهابية، ففي قضية Jafari Mameghani^(٦) الذي كان على علاقة بمجموعة تمارس أعمالاً إرهابية وقد ارتكبت أو تسعى لارتكاب جرائم قتل في فرنسا، وأنه استناداً لهذه الأسباب فإن وجود هذا الأجنبي في الإقليم الفرنسي يشكل تهديداً خطيراً للأمن العام وأن ترحيله يلبس صفة العجلة المطلقة وهذا التبرير يغني عن التسبيب المنصوص عنه في قانون ١٩٧٩/٧/١١. والسيد Jafari Mameghani من التابعة الإيرانية كان على صلة بحركات إرهابية ذات أصول خارجية، وحيث أن الوزير المفوض من قبل وزير الداخلية بحفظ الأمن العام يرتكب أي

C.E. 8 janvier 1997, min. int... c/ M'Barek- Req. n° 158580

⁽¹⁾ CE 6 mai 1988, Abdul, Rec p. 182 ; C.E. 13 janv. 1988, Abina, Rec. p. 5, AJDA 1988.225, concl.Schrameck, D. 1989, somm. 115, obs. Waquet et Julien-Laferrière.

⁽²⁾ C.E.13 novembre 1985, min. int. c/ Barrutiabengoa Zabarte- A.J.D.A.1986 p75

⁽³⁾ C.E.24 mai 1985, min. int. c/ Allaf, Rec. cons. d'Ét. P711

⁽⁴⁾ C.E. 12 janvier 1994, Boutbila, Req. n°136260

⁽⁵⁾ C.E.22 mars 1991, Belhocine,Req. n° 90943

C.E.22 septembre 1997, El Barkioui – Req. n° 168243

C.E. 17 juin 1996, Bouslah – Req. n° 171242

⁽⁶⁾ C.E. 28 juillet 1989, min. int. c/ Jafari Mameghani – Req. n° 92720

خطأ ساطع في التقدير عندما قرر ترحيل السيد Jafari Mameghani بسبب الضرورة الملحة للمحافظة على الأمن العام".

إن تقدير الضرورة الملحة يتبع للوضع العام في البلاد، وبصورة خاصة ازدياد النشاطات الإرهابية، ففي قضية Abdul⁽¹⁾: "استند وزير الداخلية في اتخاذ قرار ترحيل السيد Abdul وهو من التابعة العراقية، على وجود علاقات فيما بين المستدعي وإدارة المخابرات في دولة أجنبية، إضافة إلى اختلاطه الدائم مع أوساط أجنبية اشتركت في ارتكاب جرائم إرهابية في محيط باريس خلال نهاية عام ١٩٨٥ وبداية عام ١٩٨٦، ولم يثبت من ملف القضية عدم وجود هذه الوقائع المادية. لذلك وبالاستناد إلى خطورة الوضع الناشئ عن هذه الموجة الإرهابية، فإن وزير الداخلية لم يرتكب أي خطأ في التقدير عندما رأى أن ترحيل المستدعي هو استجابة لضرورات ملحة من أجل أمان الدولة والأمن العام، وكان له صفة العجلة القصوى سنداً للمادة ٢٦ من الأمر التشريعي لعام ١٩٤٥، وبالنظر للظروف المحيطة وعدد التوقيفات التي حصلت وقبل انقضاء مهلة التوقيف الاحتياطي بست ساعات فإن وزير الداخلية قدّر بأن العجلة المطلقة سنداً للمادة الرابعة من قانون ١٩٧٩/٧/١١ تسمح له بان يصدر بتاريخ ١٩٨٦/٢/١٢ القرار المطعون فيه دون أن يكون لعدم كفاية التعليل أي أثر على مشروعيته".

وفي قضية المرعبي^(٢) وهو من التابعة اللبنانية الذي كان المحرك لعدد من المظاهرات المؤيدة للعراق في بداية حرب الخليج، وقدّم المكان المجهز للمساهمة اللوجستية لجبهة التحرير العربية، خاصةً بعد غزو الكويت. فأصدر وزير الداخلية قراراً بترحيله، وقد تثبت مجلس الدولة من صحة هذه الأسباب، ولهذا فإن الوزير لم يرتكب أي خطأ ساطع في التقدير عندما أصدر قرار ترحيل السيد علي المرعبي استناداً إلى الضرورة الملحة للحفاظ على الأمن العام، وله صفة العجلة القصوى. ووفقاً للمادة الرابعة من قانون ١٩٧٩/٧/١١ فإن العجلة القصوى تبرر أن لا يكون مسبباً.

(1) C.E.6 mai 1988, Abdul – Req. N° 81838

(2) C.E. 22 juin 1994, El Merhebi – Req. n° 128160

ولا تستطيع السلطة الإدارية اللجوء إلى استعمال وسيلة العجلة القصوى لكي تبرر تأخرها الناجم عن فعلها منفردة، لذلك لا يكون مبرراً الترحيل للعجلة القصوى الذي حصل في كانون الأول لعام ١٩٩٥ لأجنبي سيطلق سراحه في شهر كانون الثاني ١٩٩٦، وكان هذا الشخص قد اعتقل منذ عام ١٩٩٠، وأن السلطة الإقليمية كانت قد علمت بتاريخ تسريحه منذ شهر تشرين الأول ١٩٩٤^(١). أو لكي تحوّر الأصول القانونية، كأن تنتزع بالعجلة لقصوى لتتخلص من موجب استشارة لجنة الترحيل^(٢).

الفقرة الثالثة: قرارات الرفض الضمنية

يعتبر امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة بمثابة قرار سلبي يجوز الطعن فيه بالإبطال، ويبرر القضاء سبب نشوء قرار ضمني قابل للطعن عن سكوت الإدارة، بالقول أنه إذا كان ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها متى طلب منها. فيكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكّل مخالفة قانونية^(٣). وهذا الامتناع هو برأي فقيه، تصرف ماديّ يحتمل قراراً إدارياً حقيقياً وأن تقرير هذا الأثر عن سكوت الإدارة أو تصرفها السلبي، لا يمكن أن يحصل إلا استناداً إلى إجازة تشريعية أو تنظيمية، وهذا السند القانوني هو من قرر أن هناك بعض الحالات التي يجب فيها على الجهة الإدارية الإفصاح عن إرادتها فيها، ولكنها تمتنع عن الإفصاح عن هذه الإرادة، الأمر الذي من شأنه أن يجعل صاحب الشأن في حيرة من أمره لأنه ليس ثمة قرار إيجابي يحدد مركزه القانوني أو يؤثر فيه، ومن هنا أجاز المشتري في قوانين القضاء الإداري لصاحب الشأن أن يطعن في هذا المسلك السلبي، لأن إرادة السلطة الإدارية تمثلت في الامتناع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة^(٤).

(١) C.A.A.Nantes, 12 juin 1997, min. int. c/ Ali Bernaoui – Req. n° 96NT00926

(٢) C.E. Ass. 11 octobre 1991, min. int. c/ Abd.. Diouri, A.J.D.A.1991 p923

(٣) S. Traoré, L'extension du champ de la décision tacite : Dr. adm. 2000, chron. 15.

(٤) P. Delvolvé – L'acte administratif- Op. Cit. p12 n°8.

فالامتناع بحد ذاته يشكّل موقفاً من الجهة الإدارية، ويترتب عليه آثاراً قانونية طالما أن التزاماً على الجهة الإدارية بأن تتخذ موقفاً إيجابياً ولم تقم باتخاذها، ولا يسوغ في هذا الصدد الاحتجاج بأنه إذا لم يكن هناك ثمة إلزام قانوني على الجهة الإدارية باتخاذ قرارها في مدة معينة، فلا يجوز القول بوجود قرار سلبي عند امتناعها عن اتخاذ هذا القرار، ذلك أن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذها، يعني تعطيلها لنفاذ القانون، وعزوفاً عن الوفاء بالتزام يتطلب هذا القانون الوفاء به، ومن ثمّ يتعين عليها ممارسة اختصاصها الذي أسنده القانون إليها وإلا كانت في موقف الممتنع عن اتخاذ إجراء يوجب القانون عليها اتخاذها، وهو الموقف الذي يشكل القرار السلبي الذي يندرج في عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن^(١).

فالسكوت الذي يترتب قراراً إدارياً ضمناً، يقتصر على الحالات التي تُلزم فيها الإدارة المختصة بإصدار قرار إداري إلا أنها لا تفعل مفضلةً التزام الصمت، حيث لا نكون أمام قرار ضمني إلا إذا كان السكوت أو الامتناع هو امتناع عن وظيفة أو عمل^(٢). لذا يمكن اعتبار أن القرار الإداري الضمني هو نتيجةً لسكوت الإدارة الذي يسبقه، فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار وشرط ضروري لوجوده، لكنه ليس شكل من أشكال إصدار القرار الإداري.

وقد وضع المشرع الفرنسي منذ وقتٍ طويل قاعدة السكوت الإداري في المادة ٣ من قانون ١٧ تموز ١٩٠٠ ثمّ بعد ذلك في المادة ٥١ من الأمر التشريعي تاريخ ٣١ تموز ١٩٤٥، وفي المادة الأولى من قانون ٧ حزيران ١٩٥٦، وتم استبداله بالمرسوم المعدل بتاريخ ١١ كانون الثاني ١٩٦٥، ثمّ اعتمده قانون ١٢ نيسان ٢٠٠٠ المتعلق بحقوق المواطن وعلاقته بالإدارة^(٣)، أخيراً تَكَرَّست قاعدة القرار الضمني في قانون القضاء الإداري الفرنسي^(٤).

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠/٩١٨ ق جلسة ١٩٩٩/٢/٧، ذكره: د. حمدي عكاشة - مرجع سابق ص ٣٨٠.

(٢) G. Jèze - Essai d'une théorie générale de l'abstention en droit public, R.D.P.1905 p764.

أشار إليه: د. محمد جمال جبريل- السكوت في القانون الإداري- دار النهضة العربية ١٩٩٧ ص ١٧.

(٣) Loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations .

(٤) Article R421-2: Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

وبذات الاتجاه اعتبر المشتري اللبناني أن سكوت الإدارة وعدم ردّها على طلب خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه، اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض... (المادة ٦٨ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني).

فتجاهل الإدارة لطلب ما يشكل في حال استمراره مدة شهرين قراراً ضمنياً بالرفض. لكن وخلافاً للمجلس الدستوري^(١)، فإن مجلس الدولة الفرنسي بعد أن كان يرفض اعتبار هذه القاعدة مبدأ قانونياً عاماً^(٢)، عاد ومنحها هذه المرتبة^(٣).

وبمقتضى هذا المبدأ، عندما تلتزم الجهة الإدارية السكوت لفترة محددة تجاه طلب يقدم إليها، فإنها تعتبر متخذةً لقرار إداري ضمني له كافة صفات القرار الإداري الصريح^(٤). لكن هذا القرار تبقى له خصوصيته المغايرة للقرار الصريح، بحيث لا تتفجع معه الخضوع للنظام القانوني للقرارات الصريحة، بخاصة وأن الفقه يرى في هذا النوع من القرارات إما افتراض قانوني (Fiction juridique) لا يمكن أن يتحقق إلا بناءً على نص تشريعي يحول هذا الافتراض القانوني إلى قرار حقيقي، أو بمثابة قرينة قانونية، إذ يعتبر أن سكوت الإدارة عن طلب تقدم به المستدعي، إنما هو قرينة على رفض الإدارة لهذا الطلب، وهذه القرينة لا تستطيع الإدارة إثبات عكسها^(٥). وسواءً اعتبرنا بأن القرار الضمني هو افتراض قانون أو قرينة قانونية، فب كلا الحالتين يستحيل إخضاعهما لموجب التسيب، لأن هذه القرارات لا تخضع لقاعدة الكتابة، وبالتالي لا مجال لأن تكون مسببة بسبب طابعها غير المكتوب. ولقد تصدى القانون ٥٨٧-٧٩ لحالة القرارات الضمنية في المادة ٥ منه^(٦). وبمقتضى هذا النص، "فإنه في كل حالة يجب أن يصدر فيها قرار صريح مسبب فإن القرار الضمني لا يُعتبر قراراً غير مشروع -لأنه لا يمكن تسيبه- لكن يستطيع نوو الشأن طلب معرفة الأسباب الحقيقية للقرارات الضمنية، خلال شهرين من صدورها،

(١) C.C. 69-55L du 26 juin 1969, Protection des sites, GDCC 1999 no 18 p238.; C.C. 94-352 DC du 18 janvier 1995, R.D.P.1995 p575 note F. Luchaire.

(٢) C.E. Ass. 27février 1970, Commune de Bozas, A.J.D.A.1970 p225, chron. R. Denoix de Saint Marc et D. Labetoulle.

(٣) C.E. 14 février 2001, ministre de l'emploi et de la solidarité, req n°202830 .

(٤) د. محمد جمال جبريل- السكوت في القانون الإداري- مرجع سابق ص ١٨.

(٥) د. عصام إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري- مرجع سابق ص ١٢١ .

(٦) **Article 5:** Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.

ويتوجب على الإدارة أن ترسل إلى المستدعي لأسباب القرار بخلال مهلة شهر من تاريخ تقديم الطلب، وتمدد مهلة الطعن القضائية حتى نهاية مهلة الشهرين التي تبدأ بالسريان من تاريخ تبلغ المستدعي للأسباب القرار"⁽¹⁾. وفي حالة عدم إطلاعهم على هذه الأسباب ضمن المهلة المحددة (شهر) يمكنه ان يطعن في العمل الأصلي في أي وقت كان طالبا إبطاله لعييب في الشكل⁽²⁾.

⁽¹⁾CE, 17 juin 1992, Tappon : Rec. CE, p. 236.

⁽²⁾ C.E. 29 mars 1985, Testa, Rev. adm.1985 p360, obs. B. Pacteau.