This article has been scanned by iThenticate No plagiarism detected

Volume 3, Issue 4, August 2021
p. 335-351

RESPONSIBILITY OF THE GENERAL ADMINISTRATION FOR ITS EXECUTIVE ACTIONS

<http://dx.doi.org/10.47832/2757-5403.4-3.29>

Ali Hussein Ali AL-KHAZAALI¹

Abstract:

Reason is the beginning of the initiation line for the formulation of the administrative decision. By the element of reason in the administrative decision, we mean those material or legitimate events on which the formula of the decision is based. The administrative judiciary verifies that the decision was issued safe and sound through the certainty of these material or legitimate events that motivate the administration to launch it. It is one of the factors in which the administrative decision is based, and the annex is not obligated to mention the reasons for which the content of the administrative decision was issued, except where the law requires it to do so. In the event that the administration does not reveal the motive that prompted it to edit the administrative decision, the element of reason in the field of judicial oversight is weakened, but that is right from the practical perspective and in the context of proof. We searched into two sections, where we clarified the idea of the reason in the first topic, and three demands branched from it, the concept of reason in the administrative decision, a first requirement.

Key words: Responsibility, General Administration, Executive Actions.

Received :
18/06/2021

Accepted:
16/07/2021

Published:
01/08/2021

¹ Dr. , Al-Mustafa University College, Iraq, alkhzayalia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1587-0079>

الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري

علي حسين علي الخزعلي²

الملخص

السبب هو بداية خط الشروع لصياغة القرار الإداري، فنعني بعنصر السبب في القرار الإداري تلك الأحداث المادية أو الشرعية التي يأسس عليها صيغة القرار، ويستوثق القضاء الإداري من كون القرار صدر سالماً معافى من خلال التيقن من هذه الأحداث المادية أو الشرعية الباعثة على اندفاع الإدارة إلى إطلاقه وهو عامل من عوامل ارتكاز القرار الإداري، والمرفق ليست ملزماً بأن يذكر الأسباب التي من أجلها صدر فحوى القرار الإداري ألا حيث يلزم عليها القانون ذلك، فيضحي التسبب عاملاً من العوامل الصورية الإدارية، وفرض على الإدارة الإيضاح عن باعث تدخلها، أما في حالة عدم إظهار الإدارة عن الباعث الذي دفعها لتحريك القرار الإداري، فإن عنصر السبب في مجال الرقابة القضائية يوهن، ولكن ذلك يحق من المنظور العملي وفي حيز الإثبات، أما من المنظور غير العملي فإن الباعث موجود لأنه مرتكز من مرتكزات القرارات الإدارية، ويتم تقسيم بحثنا إلى مبحثين حيث أوضحنا فكرة السبب في مبحث الأول وتفرع عنه ثلاثة مطالب مفهوم السبب في القرار الإداري مطلب أول ثم تطرقنا إلى متطلبات تأمين السبب في القرار الإداري وبيننا في المطلب الثالث رابطة ركن السبب بالأركان الأخرى.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، القرار الإداري، الإجراءات التنفيذية.

المقدمة:

ويتفق أغلب الفقهاء على اعتبار السبب أحد عناصر القرار الإداري أو أحد أركانه في رأي جانب منهم، وهو ما يعني خضوعه للرقابة القضائية، حيث أن إنكار وجود هذا العنصر في القرار الإداري يؤدي إلى هربه من الرقابة على البواعث أو الدوافع التي تحمل الإدارة على اتخاذ وتبريره بينما ذهب بعض الفقه الفرنسي ومن بينهم الفقيه دوجي إلى إنكار دور السبب في القرار الإداري، فيقول أن السبب الملهم (Lemotif impulsif) هو تلك الحالة الخارجية (Fait exterieur) التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين، ويستطرد شارحا لهذه الفكرة فيقول (لنستعرض جميع الأعمال الإدارية، أي كان مصدرها فسنجد أن هناك واقعة سابقة على العمل الإداري، ألهمت رجل الإدارة الفكرة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري، هذه الواقعة ليست الجواب عن السؤال: لماذا يريد رجل الإدارة العمل، ولكن عن السؤال: كيف وجدت لدى فكرة اتخاذ العمل، وهذه الواقعة تكون غالبا مجرد حالة مادية (purement materiel) ولكنها قد تكون عملاً أدالياً لشخص آخر غير مصدر القرار الإداري، وقد تكون عملاً قانونياً ولكن الذي يميزها أنها دائماً مستقلة عن رجل الإدارة، وسابقة على العمل الإداري).

المبحث الأول

فكرة السبب

يتحتم أن يصاغ سبب لكل تعامل قانوني، ولما كان القرار الإداري نوعاً من السلوك القانوني التي تفصح بها الإدارة عن أرائها الواجبة، فإنه لا بد أن يصوغ لهذا القرار من باعث، ودافع القرار الإداري وإن كان يبعد عن مشيئة الإدارة ويستقل عنها ألا أنه هو الذي يحفزها ويحركها لاتخاذ قرارها الإداري (1).

فباعث السبب يكون مطلباً لإطلاق القرار الإداري، ويتوجب من الأمر الذي يباكر القرار وتتجه الإدارة إلى إصداره، فالسبب في القرار الصادر بالفصل انضباطياً، هو المخالفة التي يكون الموظف المفصول قد اقترفها، والسبب في قرار أداري بحل مؤتمر، أو بحظر مسيرة، هو الاعتصام أو التوعد بالاعتصام الذي قد يصيب المرفق العام من ذلك المؤتمر أو ذلك الاعتصام (2).

² د.، كلية المصطفى الجامعة، العراق، alkhzayalia@gmail.com

ويعتبر باعث السبب آخر العناصر التي تعاط بها مجلس الدولة الفرنسي واللجوء إليها في فسخ القرارات الإدارية وقد افصح عنه في حكم له صدر عام 1907 في قضية مونو (3)، ثم حكمه في قضية عام 1910 الذي جاء بصدد إثبات الوقائع وصحة تكليفها القانوني (4).

وبذلك يحتوي هذا المبحث على ثلاث مطالب:
المطلب الأول: مفهوم السبب في القرار الإداري.
المطلب الثاني: متطلبات تأمين السبب في القرار الإداري.
المطلب الثالث: رابطة ركن السبب بالأركان الأخرى.

المطلب الأول

مفهوم السبب في القرار الإداري

تقتضي قاعدة المشروعية أن يكون القرار الإداري قد استند على سبب صائب، أي نهض على حالة واقعية أو قانونية سديدة تحفز الإدارة على إطلاق قرارها، وبذلك يشكل عنصر السبب سيرا مستقلا عن أوجه العناصر الأخرى التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري (5). ويعرف السبب بأنه (حالة حقيقية أو شرعية بعيدة عن شخص الإدارة ومنفصلة عن إرادتها ثم تمكنها من أن تتدخل وان تتخذ قرارها) (6).

ويتفق أكثر الفقهاء على اعتبار السبب أحد أركان القرار الإداري أو أحد عناصره وهو ما يعني خضوعه للرقابة القضائية، حيث أن نكران وجود هذا العامل في القرار الإداري يؤدي إلى مهريه من مظلة الرقابة على البواعث أو الدوافع التي تحمل الإدارة على اتخاذ وتعليه (7). وقد مضى بعض الفقه الفرنسي إلى إنكار دور السبب في القرار الإداري، فيقول أن السبب هو تلك الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة إمكانية إدارة عمل معين، ويسهب شارحا لهذه الفكرة فيقول (لنبيين جميع الأعمال الإدارية، أي كان موردها فسنجد أن هناك حادثة سابقة على العمل الإداري، أعطت الإدارة الخاطر التي كانت المثير لنشاطه الإداري، هذه الواقعة تكون غالبا مجرد حالة مادية ولكنها قد تكون عملا أداريا لشخص آخر غير مصدر القرار الإداري، وقد تكون عملا قانونيا ولكن الذي يميزها أنها دائما مستقلة عن رجل الإدارة، وسابقة على العمل الإداري) (8).

وقد انتقد أغلب الفقه هذا الاتجاه، فبالإضافة إلى عدم اتفاقه مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي، فإن الحالة الواقعية والقانونية التي يسميها (دوجي) الدوافع الملهمة، لا يقتصر دورها على مجرد الإلهام بنفس مصدر القرار الإداري، وإنما يتمثل بذات الوقت أساس القرار الإداري وسبب وجوده، إذ يلزم لتدخل رجل الإدارة لمباشرة اختصاصه بإصدار القرار أن يكون مستندا إلى حقائق موضوعية، هي الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على قراره وذلك حتى يتحقق له الهدف أو الغاية المحددة لقراراته، ولذلك حتى يتحقق له الهدف أو الغاية المحددة لقراراته، ولذلك فإن الرأي الراجح المتفق عليه اليوم هو الاعتراف بركن السبب باعتباره عنصرا مستقلا عن أوجه إلغاء القرار الإداري الأخرى ذات العلاقة به مثل عنصرين المحل والغاية (9).

وإذا كان القرار الإداري لابد أن يستند إلى أسباب يقرها القانون فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو سلطة تقديرية، فإذا كانت مقيدة، يحدد المشرع أسبابا معينة لابد من توفرها قبل اتخاذ القرار الإداري (10)، حيث يلغي كل سلطة تقديرية لها وذلك بتحديد الوقائع التي يجب أن تؤسس عليها قرارها (11)، كما لو ألزم القانون الإدارة بمنح ترخيص لمزاولة مهنة مثلا بمجرد تقديم الطلب مصحوبا بمستندات محددة، والإجراءات الأخرى الكفيلة للحصول على رخصة المهنة المطلوبة من الإدارة (12).

أما إذا لم يفرض المشرع على الإدارة سببا بعينه للتدخل فإن لها أن تختار ما تشاء من الأسباب التي تبرر تدخلها، غير أن حرية الإدارة في اختيار سبب تدخلها عند عدم تحديد المشرع سببا بعينه، لا يعني حريتها المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين عليها أن تختار السبب الذي من شأنه يبرر تدخلها لاتخاذ القرار الإداري (13)، ويحرص القضاء الإداري باستمرار على تحديد الشروط التي يجب توافرها في الأسباب التي تستند إليها الإدارة في تدخلها وذلك ببيان الأسباب التي يحددها المشرع صراحة وبصورة مفصلة في كثير من الأحيان بالنسبة إلى طوائف بذاتها من القرارات الإدارية كالترقية أو التعيين أو التأديب أو منح رخصة أو فرض قيود معينة على بعض الحريات العامة... الخ (14).

ويلاحظ الدكتور عصام البرزنجي على هذه التعريفات بأنها تعرف السبب في القرار الإداري على أنه، أما أن يكون حاله قانونية أو حاله واقعية غير أنه يرى بأن الحالة القانونية إنما تتمثل في القاعدة أو العمل القانوني السابق الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها، وقد تشترط هذه القاعدة قيام حالات معينة من الواقع لإصدار القرار وقد لا تشترط وعلى ذلك فإن الحالة القانونية ينبغي أن تكون موجودة دائما وسابقة على القرار وأن تكون شرعية، ولا يغني عنها قيام حالات من الواقع، ولكنها قد تغني بذاتها لكي تكون سببا لإصدار القرار دون أن نشترط قيام حالات من الواقع، أي أن القرار يمكن أن يقوم على حاله قانونية وحاله واقعية جملة واحدة وهذا هو الغالب، غير أنه لا يمكن أن يقوم قرار على أساس من حاله واقعية فقط (15).

ويعد ركن سبب القرار الإداري ركناً لازماً من أركانه ولذا يتعين لمشروعية القرار ان تتوفر أسبابه باعتبارها ركناً لازماً لقيامه من الناحية القانونية (16)، وفي هذا الشأن تقول محكمة العدل العليا الأردنية (أما قول وكيل المدعي عليه لم يشترط القانون تسبب القرار الإداري فان ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل لابد أن يقوم القرار الإداري على سبب يسوغه في الواقع والقانون) (17).

وتأخر عنصر السبب أو انعدامه، يجعل القرار الإداري غير واقف على سبب ومن ثم مستأهلاً للإلغاء (18)، وقد يكون خلو السبب من الناحية المادية أو الفعلية، أي أن تدعي الإدارة إن أمورا معينة أو ظروفًا مادية خاصة هي التي دفعتها إلى إصدار القرار، ثم يثبت عدم وجودها في الحقيقة، وهذا ما يسمى بالغلط في الوقائع (19).

وقد يكون خلو السبب من الناحية الشرعية، وذلك إذا زعمت الإدارة وجود مطالب حقوقية معينة لإطلاق القرار الإداري، ثم تبين عدم توافر هذه الشروط، فيقال حينئذ بوجود خطأ قانوني ومثال ذلك توقيع عقوبة على موظف، ثم اتضح إن بعض ما لصقته الإدارة بهذا الموظف غير متوفر وإن البعض الآخر لا يمثل خطيئة من المنظور الشرعي بحيث يستحق هذا القصاص الانضباطي (20).

وعلى أساس ذلك فإن الأحوال التي توضح بها دوافع القرار الإداري وتكون على صنفين. أسباب شرعية وأسباب حقيقية أو فعلية فالأسباب الشرعية للقرار قد تتخذ شكل قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو مبدأ من مبادئ القانون العامة، أو قاعدة تنظيمية أو قرار إداري أو حكم قضائي أو قاعدة عرفية، إما الأسباب الفعلية فمن الممكن ترتيبها على المنهج التالي (21).

1_ الأسباب التي تكون على صيغة معلومة، ومثالها طلب الموظف الاستقالة من عمله والذي يتقدم به الموظف لترك العمل في مجال الوظيفة العامة، فهذا الطلب، هو السبب الذي يشكل وجوده شرطاً لكي تتخذ الإدارة قرارها بإعفاء الموظف والموافقة على ترك العمل.

2_ الأسباب التي تتخذ شكل حالة محددة، وهي مجموعة من الأفعال الحالية أو متعلق بالمستقبل، والذي يؤلف وجودها بشكل قاطع أو ترقب وجودها فيما بعد مطلباً لاتخاذ القرار، كان يقع تهديد للنظام العام، فيشكل هذا التهديد شرطاً لكي تتخذ سلطات الضبط الإداري إجراءات ملائمة لحفظ الأمن الذي تتوعد بالفعل أو يوشك أن يتوعد.

3_ أن الأسباب التي تتبنى مظهر حالة معينة، أو فرد من الأفراد، كما في حالة البنائات الإله لل سقوط، أو بالنسبة لتوفر شروط في المتقدم لشغل وظيفة عامة، أو توفر صفة الحرمان أو الفاقة في المتقدم لطلب المساعدة من دائرة الرعاية الاجتماعية... الخ (22).

حيث أن القسم الآخر من الفقهاء يزعم إن سبب القرار الإداري ليس أمراً بشكل موضوعي، وإنما ذو ماهية ذاتية، وذلك لأن السبب إذا كان يمثل في اعتبارات فعلية أو حقوقية تدفع مصدر القرار إلى إصداره، فإن أمر دراسة هذه الاعتبارات وإطلاق القرار أو عدم إطلاقه إنما يرفع إلى رجل الإدارة (23).

ويرد على ذلك بأن فكرة السبب في القرار الإداري، تختلف عن فكرة السبب في القانون الخاص، فيستطيع الأفراد بموجب قواعد القانون الخاص وفي حدود القانون والنظام العام والأداب العامة إجراء التصرفات التي يرغبون بها بحرية بزيادة على أسباب ذاتية شخصية بحتة، وقد اختلفت نظرة الفقه والقضاء المدني إلى فكرة السبب في التصرفات القانونية، فقد كانت النظرية التقليدية تأخذ بالسبب القسدي - أي بالغرض المباشر الذي يقصد إليه المتعاقد - ويعتبر سبب الالتزام في العقد، و أن هذا السبب داخلي أي أنه موجود في العقد نفسه بخلاف الدافع الذي يعتبر أمراً خارجاً عن العقد (مثلاً الحصول على الثمن الذي يقصد البائع الوصول إليه من عقده يتضمنه عقد البيع نفسه أما الرغبة في الاتجار بهذا الثمن أو إنفاقه على القمار أو غير ذلك فهو خارج عن نطاق العقد وموجود في نية صاحبه)، كما تعتبر أيضاً أن هذا السبب موضوعي أي أنه واحد لا يتغير في جميع العقود التي تكون من نوع واحد، بينما نجد أن الدافع الشخصي يتغير من شخص لآخر في النوع الواحد من العقود (مثلاً في كل عقد بيع نجد أن السبب القسدي للبائع هو الحصول على الثمن بينما يختلف الدافع من بائع لآخر).

وعليه إن السبب الدافع أو الباعث بحسب النظرية التقليدية لا يؤثر في العقد ولا في قيام الالتزام، فمهما كان الباعث متفقاً مع النظام العام أو مخالفاً له فإن العقد صحيح والالتزام قائم (24).

إما النظرية الحديثة في السبب التي أنشأها القضاء الفرنسي، فإنها تخلط بين السبب والباعث على التصرف، حيث إن السبب بحسب هذه النظرية (هو الباعث الدافع للالتزام في إن يلتزم)، وعلى عكس تصرفات القانون الخاص، فإن الإدارة العامة لا تستطيع إجراء تصرفاتها القانونية بإرادتها إلا بناء على تحقق سبب من الواقع والقانون، والقانون الإداري لا يعرف مبدأ سلطان الإرادة المقرر في القانون الخاص، وتعد سلطات الإدارة مقيدة باستمرار حتى في مجال ممارستها سلطتها التقديرية (25).

المطلب الثاني

متطلبات تأمين السبب في القرار الإداري

حتى يكون القرار الإداري سليماً في دافعه يلزم أن تتواجد به المطالب التالية:-

أولاً _ يتحتم أن يكون القرار الإداري متيقن الوجود قائماً من زمن التماس إطلاق القرار إلى حين انبثاقه فعلاً، فهذا التاريخ هو المفترض في الواقع للسيطرة على شرعية ذلك القرار (26)، وذلك تنفيذاً للقاعدة المتكلم بأنه للحكم على شرعية القرار ينبغي العودة دائماً إلى ميعاد انبعاثه فإذا لم يتواجد السبب عند إصدار القرار فلا ينجلي عنه نقيصة عدم المشروعية، فيزوغ علت جديدة بعد صدوره فقد يكون لهذه العلل مبرر لإصدار قرار مستجد يترتب أثره من زمن صدوره ولكن ليس لها أن تمضي بأثر رجعي إلى زمن سابق على تحققها (27).

ويتضح لنا، إذا تأكدت الأوضاع المكونة لدافع القرار بالفعل ولكنها لم تدوم إلى وقت صدوره فإن القرار يصبح مشوباً بنقص السبب، كما لو قدم أحد الموظفين طلباً بالاستقالة من عمله ثم صدر قرار بقبول استقالته، ولكن بعد أن عدل عن طلبه، ونفس الشيء لو أن سبب القرار قد تحقق بعد تاريخ اتخاذ الفعل، فإن القرار يكون قد صدر دون الاستناد إلى سبب يبرره، وليس يجدي في إصلاحه تبديل سببها أو تغييره في وقت لاحق (28). وتأكيداً لهذا المبدأ تقول محكمة القضاء الإداري في مصر " أن أسباب القرارات الإدارية يجب أن تكون محققه الوجود وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أساساً صادقة ولها قوام في الواقع " (29).

وفي حكم آخر لنفس المحكمة قالت " يجب قانوناً لصحة القرار الإداري إن يقوم على وقائع صحيحة ثابتة وإلا العدم أساسه وكان مخالف للقانون " (30). وتطبيقاً لذلك أيضاً تقول المحكمة الإدارية العليا " أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً " (31).

ثانياً _ أن يكون الطلب مشروعاً، وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها، فإذا استندت في إصدار قراراتها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع، فإن قرارها يكون مستحقاً للإلغاء لعدم مشروعيتها (32)، وحتى في مجال السلطة التقديرية، فإنه لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة موجوداً، بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية ومبرراً لإصدار القرار الإداري (33)، وهو يكون كذلك، كما تقول المحكمة الإدارية العليا، إذا كان "... حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً... ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتج..." (34)، وذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن " القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهلة قرار خالي من الأسباب " (35).

لكن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، ففي عدم إلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها، تستطيع الإدارة بطبيعة الحال أن تصدر القرار الإداري خالياً من أسبابه ولكنها تستطيع أيضاً أن تذكر سبباً وهمياً لإخفاء السبب الحقيقي، إذا ما قدرت أن السبب الحقيقي يناقض اعتبارات الصالح العام، مثال ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا حيث صدر في الظروف التالية: قرار أداري ينقل أحد موظفي السلك السياسي بحجة أنه فائض عن الحاجة، غطاءً عن السبب الحقيقي وهو عدم صلاحيته للعمل في السلك السياسي، ولما طعن بإلغاء القرار الإداري بالنقل، إجابته محكمة القضاء الإداري إلى طلبه لأن السبب الذي استندت إليه الإدارة غير حقيقي، ولكن المحكمة الإدارية العليا ألغت هذا الحكم مقررته المبدأ التالي "... لا جناح على الجهة الإدارية أن هي أعلنت سبباً وهمياً للقرار الإداري الصادر بنقل الموظف من السلك الدبلوماسي إلى هيئة البريد، وهو كونه زائداً عن حاجة العمل بالوزارة، إخفاء للسبب الحقيقي، وهو عدم صلاحيته لتولي وظائف السلك الدبلوماسي، مادامت تبغي تحقيق مصلحة مشروعة للموظف المنقول، تتمثل في حرصها على سمعته الوظيفية في الهيئة المنقول إليها حتى يبدأ فيها صفحة جديدة... وعلى المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهري، ولا يعد ذلك منها من قبيل أحلال سبب مكان آخر، لأن السبب في الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل هو عدم الصلاحية لتولي وظائف السلك، أما السبب الآخر، وهو كون الموظف ضده زائداً عن حاجة الوزارة، فلا يعدو أن يكون سبباً ظاهرياً أو صورياً للقرار الإداري، قصدت الوزارة بإبرازه رعاية مصلحة الموظف المنقول (36).

ثالثاً - يجب أن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها، فلا يكفي السبب العام المجهد وغير الواضح، لأن مثل هذا السبب لا يكفي كي يحدد صاحب الشأن موقفه من القرار بقبوله أو التظلم منه أو بالطعن فيه، ولا يمكن القاضي من أعمال الرقابة عليه فيعتبر والحالة هذه سبباً غير كاف لإصدار القرار (37).

وإلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها من انجح الضمانات للأفراد، ولهذا فإن المشرع يسهل مهمة القضاء الإداري في رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، مثال ذلك المادة رقم 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1974، والتي تلزم الإدارة في حال رفض التظلمات التي يقدمها للأفراد بأن يكون قرار الرفض مسبباً، ثم أن القاعدة التي تقوم على عدم إلزام الإدارة بذكر سبب تدخلها تنظر بعين الاعتبار إلى الحالات التي يكون من الأصلح فيها إخفاء أسباب تدخل الإدارة، والمقرر في هذا الصدد أن الإدارة إذا تطوعت بذكر أسباب تدخلها في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر أسباب فيها، فإنها تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري وقضاء مجلس الدولة المصري (38).

المطلب الثالث

رابطة ركن السبب بالأركان الأخرى

لم يتفق الفقه على اعتبار عيب السبب عيباً مستقلاً عن العيوب الأخرى (39)، ويرجع الاختلاف إلى صياغة المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري التي يجري نصها على النحو الآتي " يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية

النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو ألوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " وكذلك المادة 7 / ثانيا / هـ من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل، حيث جاء فيها، يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي: -

- 1- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات.
 - 2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيها في شكله.
 - 3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه أساءة أو تعسف في استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة أو القطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أو الأمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً.
- وقد رأى بعض الفقه أن المشرع لم يعتبر تخلف السبب عيباً مستقلاً أو سبباً مستقلاً من أسباب بطلان القرار وإنما نظر إليه كصورة من صور عيب مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه وتأويله (40).
- ويرى الأستاذ الطماوي أن عيب انعدام الأسباب ولو أنه يتعلق بركن أساسي من أركان القرار الإداري، ألا أنه ليس عيباً قائماً بذاته، بل يتدرج في العيوب الأربعة الأخرى (41)، وهناك رأى يميل إلى إلحاق عيب السبب بالانحراف في استعمال السلطة (42).

ومن جانبنا فإننا نتفق مع الرأي القائل بوجود عيب السبب للأسباب الآتية:-

السبب الأول: هو أن المادة السابعة / ثانيا / هـ من قانون مجلس شورى الدولة العراقي، قد أشارت صراحة إلى عيب السبب حتى ذكرت أن من بين أوجه الطعن "... أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها..."، والخطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات هو ذاته عيب السبب (43).

وكذلك فإن النص الوارد في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المتعلق بأوجه إلغاء القرار الإداري لم يغفل عيب السبب، فعندما ذكر " مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " فإنه لم يقصد عيب المحل وحده وإنما قصد عيب السبب كذلك " مخالفة القوانين أو اللوائح " تتعلق بعيب المحل، أما " الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " فيرمز إلى عيب السبب، وذلك لأن الخطأ في وجود الوقائع أو وصفها القانوني يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القوانين وتأييدها، وذلك يكون المشرع قد ربط بين أوجه الإلغاء وأركان القرار الإداري الخمسة بان نص على كل من عدم الاختصاص، وعيب مخالفة القانون، وعيب السبب، وعيب إساءة استعمال السلطة (44).

وإما السبب الثاني، وهو أن أحكام المحكمة الإدارية في مصر لا تؤيد الرأي المنكر لوجود عيب السبب، فقد ذهبت إلى أن " رقابة القضاء الإداري لقيام عيب السبب تجد حدها الطبيعي كرقابه قانونية في التحقيق إذا كانت النتيجة التي انتهت إليها القرار مستمرة من أصول موجودة أو غير موجودة... ويتوقف على هذا كله قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته للقانون أو فقدان هذا الركن ومخالفة القرار للقانون " (45).

هذا الحكم لا يتضمن ما يؤيد الرأي المخالف من أن عيب السبب ليس عيباً مستقلاً، وإنما يفيد أنه إذا قام قرار قائماً على سببه الصحيح كان مطابقاً للقانون، وإذا فقد السبب كان القرار مخالفاً للقانون وإما السبب الثالث، أن العيب الذي يصيب السبب، هو واقعة موضوعية يعد أسهل إثباتاً على سبيل المثال من العيب الذي يمكن أن يلحق بالغاية، وهي حالة نفسية تكمن داخل مصدر القرار.

فالغاية هي ما تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، فالمخالفة التي يرتكبها الموظف هي سبب قرار الجزاء الذي يوقع عليه، إما الغاية من هذا القرار فهي ردع المخالف وغيره ومنعهم من معاودة ارتكاب المخالفة مستقبلاً، وعلى ذلك فالسبب يتميز عن الغاية في كونه حالة عند إصدار القرار فتدفع الإدارة إلى إصداره في حين إن الغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من إصداره للقرار، فالسبب هو الإجابة عن السؤال:- ما الذي حدث فحمل الإدارة على إصدار القرار ؟، إما الغاية فهي الإجابة عن السؤال:- ما الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه بإصدارها للقرار (46).

وإما السبب الثالث، فإن عيب السبب يبقى متميزاً عن عيب الغاية التي تتعلق بنية مصدر القرار. أي أنها عنصر داخلي خلافاً للسبب، وعن عيب مخالفة القانون الذي يتعلق بمضمون القرار، وهو أمر يتميز عن سبب القرار حتى في الحالة التي يحدد القانون سلفاً للإدارة سبباً معيناً يجب إن يصدر القرار استناداً إليه، لأن القانون هو الذي يحدد أيضاً قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات، ومخالفة هذه القواعد لا تدخل في عيب مخالفة القانون.

وتجد الإشارة إلا أنه إذا اختلف فقهاء القانون العام حول استقلاليته ركن السبب مقارنة بركن المحل والغاية، واعتباره ركناً مستقلاً من أوجه الإلغاء، فإن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية مستقر على أن ركن السبب في القرارات الإدارية (47)، ركن مستقل وقائم بذاته، فقد نصت " وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان كون أن كل قرار إداري أيا كانت السلطة. التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته " (48).

إن التميز بين أسباب القرار الإداري وتسببها، فلا يجوز الخلط بأي حال من الأحوال بين أسباب القرارات و تسببها (49)، فإذا كان يتعين على الإدارة تعيين بعض قراراتها أو تعليلها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن لكل قرار

إداري سببا يقوم عليه، لهذا شيد القرار على سبب أو عدة أسباب تمثل العناصر القانونية و الواقعية التي شكلت الأساس لإصداره (50).

ويجب التنبيه إلى حالة وجود تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجود قيامه على سبب يبرره، فإن كانت الإدارة غير ملزمة بذكر السبب في صلب قرارها ألا إذا تطلب القانون هذا التسبب، ألا أن القرار الإداري سواء كان لازما تسببيه كأجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبب لازما، يجب أن يرسى على أسباب معينة تبرره في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتباره القرار تصريفا قانونيا، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه (51)، فقد يشترط القانون تسبب بعض القرارات الإدارية وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلا أساسيا في القرار يترتب على إهماله البطالان، أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب (52)، وهذا هو المسلك المقرر في فرنسا (53)، وما أخذ به مجلس الدولة المصري باستمرار، من ذلك يتبين أن أول نقاط الاختلاف بين سبب القرار الإداري وتسببيه، هو أن يقوم القرار الإداري دائما على سبب قانوني فيجب أن يقوم القرار الإداري على أسباب قانونية وواقعية تبرره قانونا، وبناء عليه إذا لم تستلزم الأحكام التشريعية الواردة في بعض القوانين والأنظمة، الإدارة بتسبب قراراتها، فهو لا يعني خلوها من أسبابها القانونية وإمكانية إصدارها دون مبرر، فأنها تقلد من حيث المبدأ على قرينة صحة أسبابها، ألا إذا أمكن اثبات العكس (54).

ويرتبط تسبب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي للقرار الإداري وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، أما السبب فإنه ينتمي إلى المشروعية الداخلية للقرار أي يتعلق بموضوعه (55). غير أن هذا التمييز الشكلي بين التسبب والسبب ليس كافيا وإنما تتحدد العلاقة بينهما وفق القاعدتين الآتيتين:- القاعدة الأولى: إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، حيث أن كل قرار يجب أن يستند دوما إلى أسباب موجودة وصحيحة، وبناء على ذلك قضي بعدم مشروعية قرار فصل موظف إذا كان غير قائم على سبب يبرره، حتى ولو كان مصدر القرار غير ملزم بتسببيه.

القاعدة الثانية:- أن التسبب وإن كان عنصرا في القرار "element" فإنه يعد أساسا "fondement" للرقابة على القرار، بمعنى أنه يمكن بواسطتها الرقابة على أسباب القرار الإداري والانحراف بالإجراءات، أما السبب فهو أساس القرار الذي يستند إليه وعنصر في الرقابة عليه (56).

المبحث الثاني

رقابة القضاء الإداري لركن السبب في القرار الإداري

برزت الرقابة القضائية لركن السبب في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بداية القرن العشرين، وكذلك فإن مجلس الدولة المصري تابع زميله الفرنسي في فرض هذه الرقابة بعد إنشاءه سنة 1946 وكذلك مجلس شورى الدولة اللبناني ومجلس شورى الدولة العراقي.

أن الرقابة القضائية على ركن السبب تتضمن الرقابة على مشروعية العنصر القانوني الذي يعتمد عليه القرار كأساس قانوني له، والرقابة كذلك على العنصر الواقعي فيه، ذلك العنصر الذي يبرر تدخل الإدارة باتخاذ القرار، والقضاء العراقي قد راقب فعلا العنصر القانوني لركن السبب، فأعتبر القرار الذي يظهر أساسه متخلفا قرار غير مشروع، كذلك فإن القضاء العراقي مارس الرقابة على العناصر الواقعية لركن السبب (57). وبذلك يكون هذا المبحث على مطلبين: -
المطلب الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.
المطلب الثاني: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع.

المطلب الأول

الرقابة على الوجود المادي للوقائع

تمثل الرقابة القضائية على أسباب القرارات الإدارية ضمانا هامه وأساسه لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون، وذلك أن الإدارة في ممارستها لاختصاصها المنوط بها يجب أن لا تخضع لما تملئها عليها الأهواء والميول، إنما يلزم أن تستند في كل ما تصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ لها ذلك. ولقد أقام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر ولبنان والأردن والعراق، مبدأ عاما مقتضاه ضرورة إسناد الإدارة في قراراتها إلى دواع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها والتي تمثل سبب إصدارها، ولذا فإن عدم قيام هذه الحالات في الواقع أو القانون يكفي لإلغاء تلك القرارات وذلك بغض النظر عن الحالة النفسية لمصدر تلك القرارات، فالقاضي الإداري عليه أن يتحقق من توافر الوقائع المادية التي بني عليه القرار أو عدم توافرها، فإذا تبين للقاضي أن القرار قام على وقائع لا وجود لها، أو كانت الوقائع غير صحيحة، أو قام القرار على أسباب لا تعدو أن تكون مجرد شك أو غير مقطوع بصحتها، ففي كل هذه الحالات يكون القرار منطويا على خطأ في السبب، وبالتالي يوجب إلغاؤه (58).

ففي فرنسا تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة "control minimum" في هذا الميدان (59).

وقد بدأ يخول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الامتناع عن رقابة مادية الوقائع المبررة لاتخاذ القرار والمكونة لركن السبب فيه إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم Monod سنة 1907 (60)، ويتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم Dessay سنة 1910 (61)، وحكم Camino سنة 1916 (62)، وقضية كاميتو تكمن في أن الدكتور كاميتو وهو عمدة إحدى القرى الفرنسية قد فصل من منصبه، لأنه لم يراعى حرمة الموتى عندما حضر تشييع ودفن جثته أحد الأموات، حيث أمر بحفر قبر صغير لا يتسع لكي توارى جثة الميت، اضهارا لاحتقاره وازدراءه، كما أنه من ناحية أخرى قام بتعطيل إحدى سيارات الإسعاف، حيث قام المذكور دعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة الفرنسي بغية إلغاء القرار الإداري الصادر بفصله لقيامه على أسباب قانونية غير موجودة، ف قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار الفصل، لأنه قد ثبت أن الواقعة الأولى التي نسبتها الإدارة للطاعن غير موجودة إذ أنه لم يحضر الجنازة المشار إليها، وأن السبب الثاني لا يكون خطأ من الناحية القانونية، بحيث يستحق توقيع هذا الجزاء التأديبي (63).

وأستمر مجلس الدولة الفرنسي في الحكم بإلغاء القرارات الإدارية التي لا تستند إلى سبب أو أسباب صحيحة فألغى قرار إداريا بنقل أحد الموظفين من وظيفته إلى وظيفة أخرى بناء على طلبه، لعدم صحة واقعة تقديم طلبه للنقل، وبالتالي فإن النقل مؤسسا على سبب قانوني غير موجود (64).

ويتجه جانب من الفقه إلى التفرقة بين الأسباب الرئيسية "الرافعة" في القرار الإداري، والأسباب الثانوية "الزائدة"، بحيث يكون القرار مشوباً بعيب السبب قابلاً للإلغاء إذا تبين أن الأسباب غير الصحيحة قد لعب دوراً رئيسياً في إصدار القرار، أما إذا اتضح أنها كانت ثانوية الأهمية، وأن الأسباب الأخرى الصحيحة كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذها، فإن القضاء يتجاوز الأسباب الثانوية المعيبة، ويمتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب (65).

وهكذا استقر أحكام مجلس الدولة المصري على ممارسة رقابته على الوجود المادي للوقائع، بحيث يحكم بإلغاء القرار الإداري، إذا ثبت له أن الإدارة قد استقرت إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية (66).

حيث أن محكمة القضاء الإداري في مصر راقبت منذ إنشائها الوجود المادي للوقائع المبررة لإصدار القرار الإداري، فالقاضي يتحقق من توافر الوقائع المادية التي بني عليها القرار أو عدم توافرها، فإذا تبين للقاضي أن القرار قام على وقائع لا وجود لها، كما إذا عوقب موظف على أساس أنه تسبب في ضياع كمية من أخشاب المعسكر التي تحت قيادته، وثبت أن هذه الواقعة لم تقع أصلاً (67)، أو كانت الوقائع غير صحيحة، كما إذا فصل أحد الموظفين لسبق الحكم عليه بالحبس في جنحة سرقة، وثبت أن هذا الحكم قد نقض قبل صدور القرار المطعون فيه (68)،

وقد شملت رقابة المحكمة للوقائع جميع ميادين النشاط الإداري وخاصة المجال التأديبي وقرارات الفصل عن غير الطريق التأديبي (69) وفي نطاق قرارات الضبط المتعلقة بحماية النظام العام (70).

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا في مصر بعد إنشائها سنة 1955 ذات نهج محكمة القضاء الإداري في رقابة الوقائع البررة لإصدار القرارات الإدارية للتأكد من صحة وجودها ومع ذلك فقد وجهت إلى المحكمة الإدارية العليا عدة انتقادات بسبب عدم مسايرة قضائها في مرحلة معينة لأحكام محكمة القضاء الإداري التي تشددت من وجود الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها.

وكان هذا المسلك من جانب المحكمة واضحاً في أحكامها المتعلقة بقراراتها التأديبية، وقرارات إبعاد الأجانب وإقامتهم، والقرارات المتصلة بالترخيص أو عدم الترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج، وكذلك في مجال القرارات الإدارية المقيدة للحريات العامة بالاعتقال أو تحديد الإقامة للمحافظة على النظام العام والمستندة إلى مجرد شبهات قوية دون تستلزم قيامها على وقائع محددة تبرر اتخاذها (71).

وفي الأردن فإن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية مستقر على أن أسباب القرار الإداري تخضع لرقابتها من الناحية الواقعية والقانونية، وقد أجلت المحكمة هذه المبادئ على النحو التالي

إن الاجتماع قد انعقد على أن أسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطتها قد انحرفت فيها أم إنها سلكت بها طريق الجادة، حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه وتأويله مكان القرار معيباً وحق للمحكمة أن تقوم بإلغائه (72).

وتأسيساً على ذلك، إذا تبين للمحكمة أن القرار الإداري قد استند على واقعة غير صحيحة قضت بإلغاء القرار لعدم صحة السبب، وقضاء محكمة العدل العليا غني بالسوابق القضائية حول هذا الموضوع (73).

ومن قضائها بهذا الشأن حكمها الصادر بتاريخ 1985/6/2 الذي تقول فيه "إذا قرر الخبراء أن البناء مماثل للأبنية الواقعة في نفس المنطقة، وأنه بحالة مقبولة ولا يشكل خطراً على السلامة العامة أو على ساكنيه، فيكون السبب الذي استند إليه القرار المطعون به والصادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والمتضمن وجوب إخلاء البناء يشغله المستدعون مخالفاً للواقع وبالتالي مخالفاً للقانون وجدير بالإلغاء" (74).

وفي مجال حرية الأشخاص قضت محكمة العدل العليا " بما أن القرار الإداري يجب أن يستند إلى أساس واقعي سليم، فإن الأمر الذي أصدره وزير الداخلية بتوقيف شخص لأجل غير مسمى استناداً إلى نظام الدفاع، بحجة أنه سلك سلوكاً يتعارض مع مصلحة الأمن العام، في حين أن هذا الشخص محكوم بموجب قانون مقاومة الشيوعية موجود في السحب لم يطلق سراحه ولم يتم محكومته، هذا الأمر الصادر عن وزير الداخلية جدير بالإلغاء لأنه لا يستند إلى أساس واقعي سليم" (75).

وفي لبنان فإن مجلس شوري الدولة اللبناني فرض رقابته على الوجود المادي للأسباب التي استندت إليها للإدارة في اتخاذ قرارها، وعلى صحة الوقائع، وأعلن المجلس المبدأ العام لهذه الرقابة بقوله " أن القرارات الإدارية تخضع من حيث صحة أسبابها لرقابة القضاء الإداري من حيث الوقائع المادية والقانونية التي تستند إليها التدابير المتخذة " (76). وقد قرر مجلس شوري الدولة اللبناني حقه في التصدي لبحث توافر الوقائع التي يستند إليها قرار الإدارة وصحة تلك الوقائع وصحة الأسباب التي يعتمد عليها القرار الإداري ومدى اتفاقه مع غاية التشريع أو التنظيم (77)، فقد أعلن في أحد أحكامه ((أن السلطة الاستئنافية تخضع في التقدير لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بصحة الوقائع التي بررت التدبير الإداري (78) وفي رقابته لصحة الوقائع المكونة لركن السبب، وفي شأن طلب الاستقالة بالذات (79)، قرر مجلس شوري الدولة في أحد القضايا أنه لو تبين لمجلس الشوري أن طلب الاستقالة غير قائم أصلاً فيلغي المجلس قرار قبول الاستقالة لقيامه على ((واقعة مغلوطة)) أو سبب غير متحقق مادياً، وفي ذلك يقول مجلس شوري الدولة في حكمه بتاريخ 1998/6/1 ((أن الاستقالة مشروطة بوجود طلب فعلي صريح صادر عن الموظف وأن القاضي صالح للتحقق من وجود هذا الطلب، وأنه يقضي بإبطال المرسوم المطعون فيه المبني على واقعة مغلوطة، والغلط في الوقائع سبب من أسباب البطلان لتجاوز حد السلطة)) (80).

وتأسيساً على ذلك فإن المجلس يسير في قضائه على إبطال جميع القرارات الإدارية التي تبني على أسباب واقعية أو قانونية بنيت له عدم وجودها أو عدم صحتها، سواء كانت صادرة عن الإدارة بسلطة مقيدة أو استئنافية ((تقديرية)) لإصابتها بعيب السبب (81).

وفي العراق الذي كان يعتنق سابقاً نظام القضاء الموحد وبالتالي فإن المحاكم المدنية تنظر في إبطال القرارات الإدارية ومن الأمثلة القديمة نسبياً في القضاء العراقي على هذه الرقابة القرار التمييزي المرقم 228 جـ_ 1955 والمؤرخ في 1955/3/30، والذي كانت محكمة بداءة بغداد قد أصدرته في الواقعة موضوع البحث، حكماً وجاهياً بتاريخ 1954/12/9 وبعدد 37_ 954 متضمناً منع معارضة وزير المالية لأحد الموظفين باستيفاء المبلغ المدعي به... وكذلك الحكم برفع الحجز عن أمواله المنقولة وغير المنقولة عن ثلث راتبه الاسمي... وبعد تميز القرار الابتدائي أصدرت محكمة تميز العراق قرارها المذكور رقمه وتاريخه أعلاه جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة ظهر أن اعتراضات المميز... غير واردة بالنظر إلى أن محكمة البداءة استندت في حكمها المميز على أن المميز لم يكن مقصراً فيما استند إليه، بمنع معارضة المدعي عليه للمدعي... باستيفاء المبلغ موضوع البحث في الدعوى موافقاً للقانون، مقرر تصديق الحكم... " (82).

بدأ تنظيم القضاء الإداري في العراق منذ عام 1989 عهداً جديداً بظهور جهة قضائية جديدة تباشر اختصاصاتها بجانب القضاء العادي حيث أسست محكمة القضاء الإداري وجعل (مجلس الانضباط العام) سابقاً (محكمة قضاء الموظفين) حالياً هيئة من هيئات مجلس الدولة، وتم تخويل المحكمة والمجلس بالنظر في المنازعات التي قد تحدث بين الإدارة والأفراد، ويمارس مجلس الدولة اختصاصاً استشارياً يتمثل في ابداء الرأي والمشورة وبمراجعة مشروعات القوانين للتأكد صياغتها القانونية وتناسقها مع التشريعات النافذة.

وفي حكم للهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية سابقاً المحكمة الإدارية العليا حالياً بأن النقل الذي لا يستند إلى أسباب معتبرة ويلحق ضرراً بالموظف تعسفاً في استعمال السلطة، وجاء في قرارها " ... أن المميز أصدر الأمر الإداري المرقم (3755) في 2008/3/5 المتضمن نقل المميز عليه من مقر عمله في محافظة بغداد إلى محافظة صلاح الدين، ولصعوبة تطبيق هذا الأمر واستحالته من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الأمنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول إليها ورغم أن النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة، إلا أن الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق الضرر بالموظف، وحيث أن هنا النقل قد الحق ضرراً بالمميز عليه ولم يستند إلى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة، وحيث أن مجلس الانضباط العام قرر إلغاء القرار الإداري المذكور أنفاً لذا قرر تصديقه ورد اللانحة التمييزية وتحمل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في 19 / 2008/5)) (83)

قرار رقم 15/إداري/تمييز/ 2014 المميز: وزير الدفاع / إضافة لوظيفته المميز عليه: ج.ك أقام المدعي (المميز عليه) ج.ك الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري مدعياً فيها أنه أحيل إلى التقاعد بموجب الأمر الوزاري المرقم (597) في 2011/7/30 وأنه مفصول سياسياً واعد إلى الوظيفة بموجب الكتاب المرقم (18103) في 2013/4/2 ولم يتم صرف رواتبه للفترة من 2011/8/1 ولغاية 2012/4/2 بدون مسوغ قانوني وأنه تظلم في 2013/5/12 ورفض التظلم، لذا فقد طلب دعوة المميز للمرافعة والحكم بصرف رواتبه للفترة أعلاه، وبنتيجة المرافعة قررت محكمة القضاء الإداري بقرارها المؤرخ 2013/12/18 وبعدد اضبارة (2013/ق/223) إلزام المدعي عليه /إضافة لوظيفته بصرف رواتب المدعي للفترة 2011/8/1 لغاية 2012/4/3، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور

تصدى له تمييزاً" لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة بلائحته المؤرخة 2014/1/5 طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها.

المطلب الثاني

الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

يراقب القضاء الإداري بالإضافة إلى وجود الوقائع المتخذة كسبب لإصدار القرار، تكيف هذه الوقائع ووصفها القانوني، ولقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوصف القانوني للوقائع منذ عام 1914 في حكم جوميل (Gomel) الشهير وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الإدارة رفضت التصريح ببناء عقار في أحد ميادين باريس على اعتبار أنه من المناطق الأثرية التي

لا يسمح التجاوز عليها قانوناً حفاظاً على المعالم الأثرية في البلاد، فطعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة الذي أنكر على هذا الميدان الصفة الأثرية وقضى بإلغاء القرار (84).

وقد تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكيف الوقائع، ومن أهم هذه المجالات وفقاً لأحكام مجلس الدولة الفرنسي:-

1. الرقابة على صحة تكيف الإدارة للوقائع التي تتخذها سبباً للقرار التأديبي، والتحقق من أن هذه الوقائع تتوافر لها صفة الخطأ الوظيفي أو التأديبي التي تسمح بتوقيع الجزاء (85).

2. الرقابة على مدى توافر صفة الإباحية في المواد التي تنشرها الجرائد والمجلات، والتي يجيز القانون منع بيعها أو الإعلان عنها للأشخاص التي تقل أعمارهم عن 18 سنة (86).

3. الرقابة على صحة تكيف الوقائع التي تستند إليها الإدارة، وتوصف بأنها (تتنافى مع الشرف والأمانة) أو (حسن الخلق) بصدد المسائل التي تستلزم فيها النصوص القانونية توافر شروط أو صفات أخلاقية معينة ليتمتع الشخص فيها بمركز قانوني معين، قبل التعيين ففي الوظائف ومنح الأوسمة والموافقة على التجنس أو سحب الجنسية بعد منحها (87).

4. الرقابة على ما يعد من (الأعمال التجارية) التي يمكن للوزارة المستقبلية ممارستها دستورياً إلى حين تولي الوزارة الجديدة (88).

5. الرقابة على مدى توافر صفة (عائل الأسرة) بصدد أداء الخدمة العسكرية، حيث يعفى القانون من تطبيقه بأدائها إذا كان سيترتب على ذلك إلحاق (أضرار اجتماعية خطيرة) بمن يرعاها والتحقق من وجود هذه الحالة الاجتماعية الاستثنائية (89).

6. الرقابة على تكيف (الأفلام السينمائي) بأنها (منافية للأخلاق) مما يحق معه لعمدة المدينة منع عرض الفيلم إذا كان هناك من الظروف المحلية في المقاطعة ما يسمح بتبرير هذا الإجراء (90).

وقد استقر قضاء مجلس شورى الدولة المصري على فرض رقابته للتحقق من سلامة التكيف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع، ذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن (الإدارة إذا ذكرت أسباباً لقرارها فيجب أن تكون خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، وهي الرقابة التي تجد حدها الطبيعي مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فإذا كانت مستخلصة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكيف الوقائع بفرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن السبب) (91).

وفي حكم متعلق بفصل أحد الموظفين من الخدمة بينت المحكمة (أن قيام الموظف بتغيير ديانته من المسيحية إلى الإسلام لتحقيق عرض خاص، ثم ارتداده بعد ذلك إلى المسيحية يمكن تكيفه بأنه من قبيل سوء السلوك الشديد الذي يبرر فصله لأنه مع التسليم بحرية العقيدة والدين بحيث لا يجوز إكراه شخص على اعتناق عقيدة معينة أو دين معين إلا أنه ليس من شك في أن مسلك المتلاعب بالعقيدة والأديان بقصد تحقيق مأرب وأغراض دنيوية يصم الموظف بسوء السلوك الشديد، مع مراعاة أن سوء سلوك الموظف الشخصي في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها) (92).

وفي الأردن فإن قضاء محكمة العدل العليا مستقرة على حقها ترقيب تكيف الوقائع تكيفاً قانونياً صحيحاً وفيما إذا كانت هذه الوقائع تبرر تدخل الإدارة (93)، ففي نطاق الإجراءات التأديبية، على سبيل المثال، من حق المحكمة أن تكيف الفعل المنسوب إلى الموظف لتري إن كان هذا الفعل يشكل ذنباً إدارياً. ومن قضاء محكمة العدل لهذا الشأن حكمها التي تقول فيه (إذا اشترى موظف في دائرة الإجراء من أحد مراجعي هذه الدائرة كمية من البضاعة مقابل ثمن تعهد بدفعه في نهاية الشهر، فإن ذلك لا يشكل استغلالاً للوظيفة بسبب أنه توجد للبائع قضايا في دائرة الإجراء التي يشرف عليها الموظف مادام أنه لم يدع بأن الثمن كان أقل من السعر الرائج، وبذلك يكون قرار المجلس التأديبي المصدق عليه من الوزير بتنزيل درجة الموظف مخالفاً للقانون وحقيقياً بالإلغاء) (94).

وإذا حدد القانون الأسباب التي يجوز للإدارة أن تتدخل في حالة توافرها، فلا يجوز للإدارة أن تضيف أسباباً جديدة لم ينص عليها القانون (95).

وفي لبنان فقد أعطى مجلس شورى الدولة اللبناني لنفسه الحق في مراقبة التكليف القانوني للوقائع في أحكامه منذ سنوات بعيدة، سواء في نطاق السلطة المقيدة أو السلطة الاستثنائية للإدارة (96)، إذ قرر أنه إذا اعتبر العمل (عملاً تنسيبياً لا يقع تحت التمهين، فإنه متى استند إلى أسباب لتبرير اتخاذ إخضاع لرقابة هذا المجلس من جهة واقعية هذه الأسباب وموافقتها للقانون) (97).

وقد تصدى المجلس لتكليف أو وصف الوقائع في مجال المسؤولية المسلكية للموظف، وقرر في حكم له (أن الوقائع المبينة أعلاه تشكل خطأ مسلكياً) (98).

وفي العراق كما أسلفنا حيث كان لا يوجد قضاء إداري قبل تشكيل مجلس شورى الدولة، فإن الإدارة كانت حرة ذكر السبب وعدمه في جميع الأحوال ولا رقابة عليها في ذلك من أية جهة كانت. (99)، ومعلوم أن الرقابة القضائية بصورة عامة تضيق وتتسع طبقاً للظروف التي تصدر فيها الإدارة قرارها، فإن كان القضاء العراقي يتشدد في رقابته للإدارة في الظروف العادية، نراه يتساهل معها في الظروف الاستثنائية حيث يصاحبها توسيع في تطبيق مبدأ المشروعية، وبطرد حكم هذا المبدأ في رقابة القضاء على التكليف القانوني للوقائع المبررة، فإن كانت الواقعة مبررة في الظروف الاستثنائية، فقد تكون غير ذلك في الظروف العادية (100)، ويمكننا استخلاص هذا الموقف للقضاء العراقي من قرار بداءة الاعظمية الصادر بتاريخ 1967/2/6 في القضية التمييزية المرقمة 1877_ 1967 والمؤرخة في 26 / 5 / 1968 ومن عباراتها التي جاء فيها ما يلي (... ولما كان المدعي عليه لم يقدّم بأي عمل بعد تعاقده حتى فصله وأنه لا توجد قضية انضباطية ضده تستوجب فصله، وإن فصله بموجب قانون التطهير لم يكن بسبب قيامه بفعل ما وإن كان الحكم الصادر عليه مع إيقاف التنفيذ بعد فصله بمدة طويلة بسبب نشاطه الحزبي قبل عام 1961 أي عن فعل سابق للالتزام، وإن الحكم مع إيقاف التنفيذ غير موجب للفصل في الحالات الاعتيادية وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة. يكون المدعي عليه المذكور غير مغل بالالتزام ولا يترتب عليه الضمان المشروط بقرار رد الدعوى وتحمل المدعي عليه المصاريف) وقد تأيد هذا الحكم استئنافاً استناداً إلى نفس الأسباب من قبل محكمة استئناف بغداد بتاريخ 1967/10/11، وصدف تمييزاً من محكمة التمييز بموجب قرارها المذكور رقمه وتاريخه أنفاً والذي جاء فيه ((وقد وجد أن المميز عليه لم يخل بأحكام العقد فإن فصله لم يكن السبب ارتكابه فعلاً معيناً، فقد خلال قرار فصله من الإشارة إلى فعل نسب إليه بل أن كل ما ورد فيه أن بقاءه أصبح مضراً بثورة رمضان فسبب الفصل لم ينشأ من مخالفته لأحكام العقد، فالأسباب المذكورة يكون الحكم المميز موافقاً للقانون بقرار تصديقه في 26 / 5 / 1968)) (101)

وفي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي لصيغتها التمييزية حيث قالت (... وحيث أن القرار الإداري المطعون فيه والذي أحيل المميز عليه (المدعي) إلى التقاعد معيب من حيث السبب لأن السند القانوني الذي استند عليه (المدعي عليه) في إحالة المدعي (المميز عليه) إلى التقاعد لم يكن سليماً من الناحية القانونية، حيث أن الإدارة أخطأت في تطبيق القانون، وحيث أن الحكم المميز قد قضى بإلغاء الأمر الوزاري رقم (12575/49) في 5/10/2005 وإعادته إلى الوظيفة التي كان يعمل بها لسبب آخر غير السبب المذكور أعلاه لذلك قرر تصديقه من حيث النتيجة...) (102).

وفي حكم آخر للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (... وجد أن المدعي كان يعمل لدى المدعي عليه، إضافة لوظيفته بوظيفة (محقق عدلي) وإن المدعي عليه صدر قراره رقم (318) في 9/4/2005 المتضمن في البند (أولاً) منه يفيد العناوين الوظيفية للمحققين العدليين المدرجة أسماءهم فيه من محقق عدلي إلى معاون قضائي وتحديد أماكن عملهم إزاء دون بيان السبب، وحيث أن السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيباً، وحيث أن المدعي عليه لم يبين السبب في قراره وإنما بينه وكيل المدعي عليه في دفعه وهو عدم أهلية المدعي لأشغال وظيفة محقق عدلي نتيجة التقويم الذي أجرته لجنة خاصة مشكلة لهذا الغرض...) (103).

وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا رقم 10 مكرر/إداري/تمييز/2014 المميز: س. ك المميز عليه: وزير الداخلية / إضافة لوظيفته لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس شورى الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً. ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المميز (المدعي) ادعى في عريضة دعواه بأنه كان يعمل عسكرياً وبعد عام 2003 تم تعيينه مع مجموعة من زملائه على ملاك وزارة الداخلية /حماية منشآت الديوانية برتبة (شرطي) وذلك بالأمر الإداري المرقم (11706) في 20/7/2006 والذي ورد اسمه فيه بالتسلسل (35) دون أن تحتسب خدماته السابقة في الجيش وبناء على اللقاء الذي أجرته قناة الرشيد القضائية مع الوكيل الأقدم لوزارة الداخلية، تم عرض طلب أحد الشرطة من زملائه لغرض احتساب خدماته في الجيش، فأمر الوكيل الأقدم بأرسال من لديهم خطوط خدمة صادرة من دائرة شؤون المحاربين لغرض تعديل رتبهم. وتم تشكيل لجنة لهذا الغرض، وقد أوصت اللجنة بعدم تعديل رواتب نواب الضباط وذلك بالفقرة (5/أ) من توصياتها، مما تسبب في عدم ترفيقه. لذا طلب الحكم بإلغاء الفقرة المذكورة أنفاً لمخالفتها للقانون والزام المدعي عليه بتعديل رتبة المدعي وحسب ما مثبت في كتاب المديرية العامة لشؤون المحاربين. فحكمت المحكمة في حكمها المميز برد الدعوى مؤسسه ذلك على أساس أن المدعي يطعن بالفقرة (5/أ) من توصيات اللجنة الخاصة بمنسوبي الجيش العراقي السابق ممن هم برتبة نائب ضابط وتم اعاد تعيينهم في الشرطة برتبة شرطي، وهذا الطعن لا يدخل في اختصاص المحكمة لأنها تختص بالنظر في صحة القرارات وليس التوصيات. وجدت المحكمة الإدارية العليا بأن المدعي طلب إلغاء التوصية المذكورة أنفاً كما طلب الزام المدعي عليه بترفيقه. وحيث أن المحكمة تختص بالنظر بالطعون

الواردة على القرارات الإدارية ذات الصلة النهائية وان التوصيات لا تدخل ضمن هذا المعنى فإن قرار رد الدعوى لعدم الاختصاص من هذه الجهة صحيح لكن لاحظت المحكمة الإدارية العليا بان هذا الرد يتعلق بالشق الأول من طلبات المدعي بينما للمدعي طلب آخر وهو الحكم بترقيته وذلك لامتناع دائرته عن الترقية وهو طعن في قرار إداري يصلح الطعن فيه أمام المحكمة ولا يمنع رد الدعوى في أحد طلبات المدعي من قبول الدعوى بالنسبة للطلبات الأخرى التي تصلح للدعاء مما كان على المحكمة ان تنظر في الطلب الثاني للمدعي في ضوء القانون. وحيث ان المحكمة حكمت بخلاف ذلك، لذا قررت المحكمة الإدارية العليا نقض الحكم المميز واعادة الاضبارة إلى محكمة القضاء الإداري لمراجعة ما تقدم واصدار الحكم في ضوءه.

الخاتمة

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي، من ثم القضاء الإداري للدول المقارنة على ضرورة إسناد الإدارة في قراراتها، سواء صدرت هذه القرارات عن سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية إلى أسباب صحيحة دائماً، لأنه حتى في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية، فإنه يلزم ألا تتدخل إلا بالاستناد إلى قيام دواعي واقعية معينة تكون هي التي دفعتها إلى اتخاذ القرار، فليس من المتصور ان يقوم القرار الإداري مجرد عن سببه وغير مستند إلى دواع واقعية محددة تدفع إلى إصداره، وفي الختام فإننا نود أن نورد بعض النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة موضوع البحث.

أولاً:- النتائج المستخلصة من البحث.

1. كشفت الدراسة على أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره في الواقع والقانون، وإلا كان قراراً معيباً في سببه جديراً بالإلغاء، سواء كان القرار لازماً تسببياً كأجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبب لازماً، ذلك كونه ركن من أركان القرار الإداري باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب، لأنه إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، ألا أن كل قرار يجب أن يستند دائماً على أسباب موجودة وصحيحة.
2. بينت الدراسة أن السبب أحد عناصر القرار الإداري في رأي الغالبية العظمى من الفقهاء، أو أحد أركانه عند جانب كبير منهم، وهو ما يعني خضوعه للرقابة القضائية، إذ إن إنكار وجود هذا العنصر في القرار الإداري يؤدي إلى أفلاته من الرقابة على البواعث والدوافع التي تحمل على اتخاذه وتبريره.
3. كشفت الدراسة على أن هناك قاعدة لا تقبل الاستثناء هي أن كل قرار يجب أن يكون له سبب صحيح على عكس القاعدة في التسبب التي تقول أن الإدارة في الأصل غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها بذلك نص في القانون أو مبدأ قضائي.
4. الرقابة الإدارية على التماثل في تحرير القرار الإداري في المراقبة على أهمية وجدية الحوادث، ومدى تماثلها مع الإجراء المتخذ على أساسها، وتتكيف هذه الرقابة بمظهر واضح في العقوبات الانضباطية من خلال المراقبة على مدى التقابل بين فداحة وأهمية المخالفة الإدارية والجزاء الانضباطي، كما تتمثل هذه الرقابة في صورة قرارات الضبط الإداري من خلال الرقابة على مدى المطابقة بين خطورة وجسامته المخالفة التي تهدد النظام العام والإجراء التأديبي المبرم.
5. أوضحت الدراسة، بأن المشرع لا يتخذ موقفاً موحداً في تحديد أسباب القرار الإداري، فقد يتجه المشرع إلى إلزام الإدارة باتخاذ تصرف محدد بالذات عند توافر شروط معينة يحددها القانون تتمثل في الأسباب التي يجب أن تبنى عليها قرارها بحيث لا يكون لرجل الإدارة المختص بإصدار القرار الإداري أية سلطة تقديرية بصدد تحديد مضمون القرار، أما إذا لم يفرض المشرع على الإدارة سبباً معيناً للتدخل، فإن لها أن تختار ما شاء من الأسباب التي تبرر تدخلها، غير أن حرية الإدارة في اختيار سبب تدخلها، لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين عليها أن تختار السبب الذي من شأنه أن يبرر تدخلها لاتخاذ القرار الإداري.
6. كشفت الدراسة أن عيب السبب يظل متميزاً عن عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة ولا يختلط بهما، فمن ناحية فإن عيب مخالفة القانون يتعلق بمضمون القرار، وهو أمر يتميز عن سبب القرار حتى في الحالة التي يحدد القانون سلفاً للإدارة سبباً معيناً يجب أن يصدر القرار استناداً إليه، لأن القانون هو الذي يحدد أيضاً قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات ومخالفة هذه القواعد لا تدخل في عيب مخالفة القانون، ومن ناحية أخرى، يظل السبب فكرة متميزة عن الغاية من القرار، لأن السبب عنصر خارجي، أما الغاية فهي تتعلق بالباعث على إصدار القرار وهي مسألة تتعلق بنية مصدر القرار، أي أنها عنصر داخلي خلافاً للسبب.
7. سلطت الدراسة الضوء على القضاء الإداري في كل من فرنسا والدول المقارنة يعترف لنفسه بالرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع، فهو يعمل رقابته على هذا الجانب للتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار المتخذ، فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإنه يلغي القرار، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي اعتقدت خطأً بقيام الوقائع التي تدعيها أو على العكس من ذلك كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع.
8. أوضحت الدراسة أن القضاء الإداري في فرنسا والدول المقارنة يقوم بمراقبة تقدير الإدارة لصحة الأسباب وخطورتها وتناسبها مع الإجراء المتخذ، وبعبارة أخرى يراقب ملائمة القرار الذي اتخذته الإدارة، أي أن تقدير الملائمة يجب أن يقوم على أسباب مقبولة تخضع جهة الإدارة لرقابة القاضي الإداري الذي لا يتعرض لتقدير جهة الإدارة في ذاته، وإنما

للظروف التي أحاطت به، غير أن القضاء الإداري قد استقر على حالتين بسط فيهما رقابته على ملائمة قرارات الإدارة، يتعلق أولها بقرارات الضبط الإداري وتتعلق الثانية بالجزاءات التأديبية.

ثانياً- التوصيات المستخلصة من البحث.

1. نقترح على القاضي الإداري أثناء تمحيصه الوجود المادي وكذلك القانوني لعنصر السبب في القرار الإداري وثبوت عدم صحة بعض الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، وصحة البعض الآخر بما يكفي لتبرير قرارها - وهذا في حالة تعدد الأسباب - فعليه التفرقة بين الأسباب الرئيسية (الدامغة) في القرار الإداري، والأسباب الثانوية (الزائدة)، بحيث يكون القرار مشوباً بعيب السبب قابلاً للإلغاء إذا تبين أن الأسباب غير الصحيحة قد لعبت دوراً رئيسياً في إصدار القرار، أما إذا اتضح أنها كانت ثانوية الأهمية، وإن الأسباب الأخرى الصحيحة كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه، فعلى القاضي الإداري أن يتجاوز عن الأسباب الثانوية المعيبة، ويمتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب.
2. نقترح استكمال تشكيلات القضاء الإداري في العراق وجعل محكمة قضاء إداري في المناطق الاستثنائية وذلك لصعوبة إقامة الدعاوى في بغداد من قبل المواطنين في المحافظات البعيدة.
3. نقترح على المشرع أن ينظر إلى عيب السبب كركن من أركان القرار الإداري، كعيب مستقل عن العيوب الأخرى وذلك بتعديل المادة السابعة / ثانياً / هـ من قانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 حيث نصت يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي (... 3. أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو في إساءة أو تعسف في استعمال السلطة...) وبذلك فإن المشرع لم يعتبر تخلف عيب السبب عيباً مستقلاً أو سبباً مستقلاً من أسباب بطلان القرار، وإنما نظر إليه كصوره من صور عيب مخالفة القانون أو الأنظمة والتعليمات أو الخطأ في تطبيقها أو في تفسيرها، كذلك نقترح تعديل المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري لنفس السبب أعلاه.
4. بصدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1992/3/25 الذي كرس نظام الأزواج القضائي واستقلال هذه المحكمة عن محكمة التمييز الأردنية، فأنا نقترح أن يستكمل القضاء الإداري الأردني، وذلك بإنشاء مجلس دولة أو مجلس شوري الدولة لكي يتضح معالم القضاء الإداري الأردني.
5. وأخيراً فإن لزوم عدم اقتصار القضاء الإداري في رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري عند مستوى الإشراف على الوقائع المادية الدافعة لإطلاق القرار، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع فحسب، وإنما عليه أن يركز من رقابته على مدى التوافقية والتماثل في إصدار القرار الإداري، لما لهذه الرقابة الأخيرة من تفعيل لدور الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري، وبث روح الثقة الطمأنينة في نفوس الأفراد والموظفين على حد سواء من تعسف جهة الإدارة في الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم، كما أنها سوف تساهم بلا شك في ترسيخ مبدأ المشروعية.

المصادر

أولاً- المؤلفات العامة.

- المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج 2، 2010.
- د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة 2006.
- د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1984.
- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط 1، 2004.
- د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، 1980.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
- د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي - القاهرة، 1976.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، د. سليمان الطماوي القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، سنة 1976.
- د. طعمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، منشورات مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.
- د. عبد الرزاق أحمد السنهاوي، مصادر الحق في الفقه الإسلامي.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، 2001.
- د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية القاهرة، 1971.
- د. علي خطر شطناوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري، مجلة الحقوق، العدد 3، 2001.
- د. علي خطر شطناوي، تسبب القرارات في فرنسا و الأردن مجلد دراسات، المجلد الثاني، كانون الأول، العدد السادس، 1995.
- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد.
- د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 4، 2011.

- د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2009-2010.
- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 1962 - 1963. 20. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962_1963.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري _ دراسة مقارنة، الدار الجامعية بيروت، 1988.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعية بدوت، 1988.
- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ط2، 2010.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، كلية النهرين للحقوق _ بغداد.
- د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابة لإعمال الإدارة، ط2، 1968.
- د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971.
- د. محمد حميد ابو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، ط 2.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية - القاهرة، 2002.
- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، ط 7، بلا سنة نشر.
- د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2007.
- ثانيا - الرسائل الجامعية.**
- الأستاذ خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ط1، 1976.
- د. السيد محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء رسالة الدكتوراه جامعة الإسكندرية، 1963.
- د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971.
- ثالثا - الدوريات.**
- مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، السنة 1969، ص، مطبعة العلي، بغداد.
- مجلة نقابة المحامين الاردنية، العدد الثالث، 1974.
- رابعا - مجموعة الاحكام القضائية.**
- حامد الشريف ، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الادارية العليا (منذ انشائها وحتى الان) ، المكتبة العالمية ج 2، 2009.
- حامد الشريف ، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الادارية العليا (منذ انشائها وحتى الان) ، المكتبة العالمية ج 5، 2009.
- د. عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس شوري الدولة ، ط1، 2008.
- مجدي محمود محب حافظ ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عام من عام 1955 حتى عام 2005، دار محمود للنشر والتوزيع، ج1، 2008.
- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2008، دار الكتب والوثائق ببغداد، 2009.
- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2009، دار الكتب والوثائق ببغداد، 2010.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاما 1965-1980، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ج4، 1985.
- خامسا - المصادر الاجنبية.**
- J.Auby et.R.Drago; Traite decontentieux administratif Paris ,op, cit, tom, 1984.
- Bonnard, Le pouvoir discretionnaire des athrowites administartives at 3 .Le recours pour exeex de pouvior R. D.P. 1923 .
- Jese ,L, inInfluence des motifs determinants La valdite- des acts juridigus:R.D.P,1922.
- Debbaeeh institutions et droit administratifs , paris 1986 , tome.
- C.E.16.Juin 1907. Rec.
- C.E. 14 mai 1910 ,R.D.P.1911.
- C.E. 14 Janvier 1916.R.e.c.
- C.E; Blanchard, 23 mars , Rec.
- Sauvihnon La Pluralite de motif dans L,exercice d,un pouvoir discretionnaire devant Le juge de L,exces de Pouvoir ,1971.
- C.E. 4 Avril 1914 , GOMEL

- C.E. 22 mars 1963 , Kiender
 C.E , 8.3 ,1968 < Plenel,L, 168
 C.E 5.12. 1956 < Thibault , D. 1957. 20.
 C. E. 4.5 1951 , Grandi.L. 240
 C.E. 4.4 1952. Sqndicat regional des quotidiens d, Aqerie , L.210
 C.E. 31.1. 1969 , Gardarien ,L.55.
 C.E.19 4. 1963 , Ville de Dijon , L 227

الهوامش

- (1) decontentieux administratif Paris ,op, cit, tom, 2.1984,p.367 J.Auby et.R.Drago; Traite
 انظر أيضا د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971.
 (2) د. طعمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، منشورات مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص 344.
 (3) وتتلخص وقائع القضية في أن الإدارة اصدر قرارا بإحالة السيد مونو إلى التقاعد مدعية ان ذلك جاء بناء على طلبه، فطعن الموظف في هذا القرار مطالبا بإلغائه، لأنه لم يطلب أحالته على التقاعد، ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يجيبه إلى طلبه، لأن الإدارة بينت ان الإحالة على التقاعد قد تمت في الحقيقة كجزاء تأديبي لما وقع من مخالفات لم تشأ الإدارة الكشف عنها حفاظا على سمعته.
 (4) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري _ دراسة مقارنة، دار الجامعية بيروت، 1988، ص 313.
 (5) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962_ 1963، ص 562.
 (6) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 196.
 (7) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط 1، 2004، ص 500.
 (8) مطولة في القانون الدستوري، ج 2، ص 405، وقريب من هذا الاتجاه في مصر د. السيد محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء رسالة الدكتوراه جامعة الإسكندرية، 1963، ص 206 و 365 وما بعدها، وهو يرى أن الوقائع في علاقتها بالقرار الإداري يمكن أن تنقسم إلى وقائع تحيط بإصدار القرار والأخرى تبرر إصداره، فالأولى لا تربطها بالقرار صلة مباشرة فهي مرتبطة بمصدر القرار وتكشف عن غرضه الذاتي من إصداره، والثانية تربط بالقرار ذاته عن طريق أحد أركانه وهو ركن الغرض الموضوعي، ويقصد به عنصر الهدف أو الغاية، حيث تقوم رابطة سببية بين الوقائع المبررة والغرض، أي النتيجة التي يجب أن ينتهي إليها القرار، ويلخص الباحث من ذلك غالي أن السبب لا يعد من عناصر أو أركان القرار الإداري إلا في الحالات التي يحددها القانون أي إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، أما في حالات السلطة التقديرية للإدارة فهو ليس كذلك.
 (9) د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 292.
 انظر كذلك:-
 discretionnaire des athorites administartives at Le recours pour exees Bonnard, Le pouvoire
 R. D.P. 1923 , P. 263 de pouvior
 (10) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، 2001، ص 546.
 (11) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 541.
 (12) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 501.
 (13) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط4، 2011، ص339.
 (14) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 541.
 (15) د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية القاهرة، 1971، ص230.
 (16) د. علي خطر شطناوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري، مجلة الحقوق، العدد 3، 2001، ص 302.
 (17) عدل عليا، 29_ 5_ 1974، مجلة نقابة المحامين، 1974، ص 829.
 (18) د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1984، ص247.
 (19) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، ط 7، بلا سنة نشر، ص583.
 (20) (د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي - القاهرة، 1976، ص247.
 (21) روبيسون، التمييز بين الشرعية والملائمة في نظرية دعوى تجاوز السلطة، باريس، 1958، ص 80.
 (22) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ص434.
 (23) Jese ,L, inFluence des motifs determinants La valdite- des acts ,juridigus:R.D.P,1922
 (24) للمزيد من التفاصيل راجع د. عبد الرزاق احمد السنهوري، مصادر الحق في الفقه الإسلامي، ص 7 _ 16.
 (25) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، كلية النهدين للحقوق _ بغداد، ص 87.
 (26) د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة 2006، ص 198.
 (27) المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج 2، 2010، ص923.

- (28) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 547.
- (29) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 79 / 2 ق _ 24 / 2 / 1949، 385 / 108/3.
- (30) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 1211 / 5 ق - 26 / 3 / 1953، 775/ 44/ 7.
- (31) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 158 / 1 ق - 5 / 11 / 1955، س 1 ص 33.
- (32) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهب، ط2، 2010، ص 249.
- (33) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 547.
- (34) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم الصادر في 13/4/1957، مجموعة السنة الحادية عشر، ص 416.
- (35) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 150 في 4/3/1956 لسنة 8 ق، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص 222.
- (36) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم الصادر في 6 / 12 / 1968، س 13، ص 383.
- (37) المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص 924.
- (38) د. محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 203.
- (39) د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية - القاهرة، 2002، ص 282.
- (40) د. محمود حافظ، مرجع سابق، ص 660، د. سليمان الطماوي القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، سنة 1976، ص 923 وما بعدها
- (41) د. سليمان محمد الطماوي، الوحي في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 549
- (42) د. سعد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، 1980، ص 96 راجع كذلك محمد حسنين عبد العال، رسالة الدكتوراه السابقة الإشارة إليها، ص 103 وما بعدها
- (43) د. مصطفى اليوزي مهنم، مرجع سابق، ص 604
- (44) د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعية بدون، 1988، ص 317، د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابة لإعمال الإدارة ط2، 1968، ص 540 وما بعدها
- (45) المحكمة الإدارية العليا، 21 أيلول، 1960، المجموعة، السنة 5 ص 1214
- (46) د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 9
- (47) د. علي قطار شطناوي، مرجع سابق، ص 304
- (48) عدل عليا 4/4/1985 مجلة نقابة المحامين الاردنية، 1985، ص 1081.
- (49) د. علي قطار شطناوي، تسبب القرارات في فرنسا و الاردن مجلد دراسات، المجلد الثاني، كانون الاول، العدد السادس، 1995، ص 3089
- (50) Debbaeeh institutions et droit administratifs , paris 1986 , tome , 2p.624
- مشار إليه في د. علي قطار شطناوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري مرجع سابق، ص 309
- (51) د. مهدي ياسين عطاشة، موسوعة القرار الإداري ج 2 ملرجع سابق، ص 938
- (52) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية مرجع سابق، ص 259
- (53) قضاء مجلس الدولة التونسي مستقر على ذلك منذ القدم، راجع على سبيل المثال حكمة الصادر في أول آب سنة 1902 في القضية (Veave Pelagogue)
- المجموعة س 610، وفي 26 تشرين الأول سنة 1945 في قضية (more)
- المجموعة س 212، وفي 10 شباط 1950 في قضية (mu(er))
- (54) د. علي قطار شطناوي، مرجع سابق، ص 309- 310
- (55) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2009- 2010، ص 307.
- (56) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 280 - 281.
- (57) الأستاذ خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ط1، 1976، ص 271.
- (58) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 1962 - 1963، ص 563 - 564.
- (59) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 552.
- (60) Rec. P. 616 .C.E.16.Juin 1907
- وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار أداري بإحالة الطاعن على المعاش بناء على طلبه، وإنكار الطاعن تقديمه لهذا الطلب، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار، لأن الإدارة أوضحت أن قرارها اتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها.
- (61) C.E. 14 mai 1910 ,R.D.P.1911.P.786
- (62) R.e.c.P.15.1916 C.E. 14 Janvier
- (63) د. محمد حميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، ط 2، 2007، ص 322، راجع كذلك د. سعد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، ص 97، د. محمد حافظ، المرجع السابق، ص 663.

- (64) mars , Rec,P.302 C.E; Blanchard, 23
- (65) Le un pouvoir discretionnaire devant,exercice d,motif dans L Sauvignon La Pluralite de L
- (66) .exces de Pouvoir ,1971, P.201,juge de L
- (67) د. عبد الغني بيسوني عبد الله، مرجع سابق، ص 553.
- (68) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 183 لسنة 1 ف، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، ص 421.
- (69) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 158 لسنة 2 ف، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، ص 805.
- (70) أصدرت محكمة القضاء الإداري المصرية عدة أحكام في هذا المجال منها حكمها الصادر في القضية رقم 12565 لسنة 8 ق بتاريخ 30 كانون الأول 1957، مجموعة أحكام السنة الحادية عشر، ص 192.
- (71) انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الصادر بتاريخ 24 تشرين الثاني سنة 1954، في القضية رقم 1143 لسنة 6 ق، مجموعة أحكام السنة التاسعة
- (72) للمزيد من التفاصيل راجع رسالة الدكتور محمد حسنين عبد العال، المشار إليها سابقا ص 143 وما بعدها.
- (73) قرار رقم 147، 56، ص 445، مجلة نقابة المحامين في الأردن، العدد 4، لسنة 14.
- (74) د. عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص 344
- (75) عدل عليا، قرار رقم 85/44، ص 1403، مجلة نقابة المحامين في الأردن العددان 1029 لسنة 33
- (76) عدل عليا رقم 12 / 55، ص 368، نفس المجلة العدد 7، السنة 3
- (77) القرار رقم 53 الصادر بتاريخ 25 / 2 / 1960 في الدعوى رقم 18
- (78) المحامي الدكتور محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2007، ص 171
- (79) قرار رقم 9 تاريخ 11 / 1 / 1960، المجموعة الإدارية، 1960، ص 55
- (80) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 206
- (81) قرار رقم 597، تاريخ 1998/6/1، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 13، ص 539
- (82) د. عبد الغني بيسوني عبد الله، مرجع سابق ص 557، انظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 113 الصادر في 29 / 3 / 1978
- (83) للمزيد من التفاصيل راجع الأستاذ خضر عكوبي يوسف، ص 271 وما بعدها
- (84) الدعوى رقم 126 / انضباط / تميز / 2008 في 19 / 5 / 2008، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، وزارة العدل، ص 434، 435
- (85) Avril 1914 , GOMEL 4 .C.E وأنظر أيضا
- (86) C.E. 22 mars 1963 , Kiender
- (87) Plenel,L, 168 > C.E , 8.3 ,1968(85)
- (88) .Thibault , D. 1957. 20 > C.E 5.12. 1956(86)
- (89) C. E. 4.5 1951 , Grandi.L. 240 (87)
- (90) C.E. 4.4 1952. Sqndicat regional des quotidiens d, Aqerie , L.210 (88)
- (91) .C.E. 31.1. 1969 , Gardarien ,L.55 (89)
- (92) Dijon , L 227 C.E.19 4. 1963 , Ville de (90)
- (93) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1983/5/7 في الدعوى رقم 247 لسنة 22، ق
- (94) راجع حكم المحكمة الصادر مجلة 21 / حزيران / 1958 في القضية رقم لسنة 3 قضائية، السنة الثالثة ص 1486
- (95) د. عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص 348
- (96) قرار رقم 145 / 65 ص 44 مجلة نقابة المحامين في الأردن، العدد 4، السنة 14
- (97) قرار رقم 70 / 69، ص 896، مجلة نقابة المحامين، العدد 10، السنة 17
- (98) د. عبد الغني بيسوني عبد الله، مرجع سابق، ص 561
- (99) قرار المجلس رقم 35 الصادر بتاريخ 30 / 5 / 1942
- (100) القرار رقم 1272 بتاريخ 18 / 2 / 1962 في الدعوى رقم 1883، 1958
- (101) الأستاذ حامد مصطفى، مرجع سابق، ص 307
- (102) الأستاذ خضر عكوبي يوسف، مرجع سابق، ص 277
- (103) مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، السنة 1969، ص، مطبعة العلي، بغداد
- (104) الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، رقم الدعوى 161 / انضباط / تميز / 2006، في 19 / 6 / 2006
- (105) (103) الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم الدعوى 297 / 298 / انضباط / تمييز / 2006، في 18 / 12 / 2006 /