Dirassat & Abhath
The Arabic Journal of Human and Social Sciences

مجلة دراسات وأبحاث
المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية

EISSN: 2253-0363
ISSN : 1112-9751

عبء إثبات عيب السبب في القرار الإداري

The burden of proving the cause defect in the administrative decision

د.محمد علي الشباطات Mohammed Ali Al-Shabatat
أستاذ القانون العام المشارك - جامعة الشرق الاوسط - الأردن Middle East University
malshabatat@meu.edu.jo
أ.أحمد فرج الصادق Ahmed Faraj Al-Sadiq
مدرس مساعد الكلية العسكرية / طرابلس
المؤلف المرسل : د.محمد علي الشباطات Mohammed Ali Al-Shabatat
malshabatat@meu.edu.jo

تاريخ الاستلام : 2019-01-05 تاريخ القبول : 2019-05-09

ملخص

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري وعبء اثباته ، والتي برزت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بداية القرن الماضي ، وانشاء مجلس الدولة المصري الذي سار على خطى مجلس الدولة الفرنسي في فرض هذه الرقابة بعد إنشائه سنه 1946، فضلاً عن إنشاء المحاكم الإدارية الاردنية ومحاولة القضاء الاداري الاردني من الاستفادة قدر المستطاع من أحكام القضاء الاداري المصري . وأوضحنا أن هذه الرقابة قد تطورت من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة الوصف القانوني للوقائع، ثم وصلت إلى حدود مجال الملاءمة لتراقب مدى تناسب القرار الإداري مع الوقائع المسببة في إصداره، وكذلك الحديث عن سلطة القاضي الإداري في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع، وتناولنا نظرية الغلط الظاهر في تقدير الوقائع ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، وموقف القضاء الإداري منها، وسلطة القاضي الإداري في تغطية عيب السبب .

الكلمات المفتاحية:

القرار الاداري ، عيب السبب ، عبء الاثبات .

Abstract

This study aimed to shed light on the judicial control over the cause of the administrative decision and the burden of proof, which emerged in the district of the French Council of State at the Beginning of the last century, And the establishment of the State Council of Egypt, which followed the French Council of State in the imposition of this control after its establishment in 1946, as well as the establishment of the Jordanian Administrative Court and try Jordanian administrative judiciary to benefit as much as possible of the provisions of the Egyptian administrative court .

It also made it clear that this control has evolved from the control of the physical existence of the facts to the control of the legal description of the facts, and then arrived at the field of convenience borders to monitor the proportionality of the administrative decision with the facts that cause the release, as well as talk about the administrative power of the judge to limit the discretion of management in adapting facts, We addressed the apparent mistake in assessing the facts and the theory of the balance between the benefits and damages, including elimination of the position of administrative theory, and the authority of the administrative judge in the coverage defect reason.

Key words: Administrative Decision, Cause defect, The burden of proof .

المقدمة :

السبب في القرار الإداري هو الدافع، أي المبرر لاتخاذ قرار معين من جانب الإدارة العامة، وقد يكون السبب حالة واقعية مثل اضطراب النظام العام والذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة مثل هذه الحالة، وقد يكون السبب حالة قانونية، ومثالها تقديم استقالة من جانب الموظف العام وهو أمر يدفع بالإدارة إلى اتخاذ القرار اللازم، ولذلك ينعدم السبب ويكون القرار معيبا إذا لم تتوافر الحالة التي تسوغ تدخل الإدارة العامة باتخاذ القرار.

ويفترض كأصل عام أن يقوم القرار الإداري على سبب صحيح، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ما يدعيه، وعلى ذلك فأن عبء اثبات أن القرار غير قائم على سبب صحيح يقع على عاتق المدعي ، وهو كما قيل – بحق – عبء ليس باليسير لأنه عبء إثبات واقعة سلبية، ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان في مجال الرقابة على أسباب القرار الإداري أن القاضي الإداري يمكنه الطلب من الإدارة الكشف على أسباب قرارها، فان هي امتنعت عن بيانها فإنه لا يأخذ بقرينه صحة القرار المطعون فيه ويقيم محلها قرينة أخرى لصالح المستدعى وهي إقرارها وتسليمها بصحة ما يدعيه ومن ثم الحكم بإلغاء القرار، وبهذه القرينة يستبدل عبء اثبات أن القرار قائم على سبب صحيح ويلقيه على عاتق الإدارة، طالما أنها تملك الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع .

وبناءً على ما تقدم آثرنا تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث ، وكالأتي :

المبحث الاول : **الرقابة القضائية على السبب .**

المبحث الثاني : **سلطة القاضي الإداري في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع .**

المبحث الثالث : **سلطة القاضي الإداري في تغطية عيب السبب .**

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في كونه يسلط الضوء على رقابة القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري ، والتي تعد ضمانة مهمة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون، فيجب أن تصدر هذه القرارات لأسباب واقعية تسوغ لها ذلك وهو ما يستلزم بالضرورة أن يكون تدخل رجل الإدارة مبرراً لقيام الأسباب التي تكفل اتجاهه لتحقيق الصالح العام.

مشكلة البحث وأسئلته :

تبرز مشكلة البحث في دراسة مسألة من أدق وأخطر المسائل التي تعرض لها القضاء الإداري، وهي حالة الطاعن الذي ينعى على الإدارة انعدام السبب في إصدار قرارها، وعليه عبء الإثبات ، حيث تعتبر مهمة المدعي بعبء الإثبات مهمة عسيرة و شاقة ولا يستطيع أن يقدم بشكل محدد أدلة غالباً ما تحتفظ بها الإدارة.وعليه ، يسعى هذا البحث للإجابة عن التساؤلات التالية :

1. مدى رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري ؟
2. مدى سلطة القاضي الإداري في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع على سبب القرار الاداري ؟
3. ما السلطة الممنوحة للقاضي الإداري في تغطية عيب السبب ؟

منهج البحث:

لتحقيق غايات البحث، كان المنهج المتبع فيه هو المنهج الوصفي من خلال وصف الظاهرة وما كتب عنها، والمنهج التحليلي، حيث إن الدراسة تعتمد على تحليل بعض آراء الفقهاء وأحكام المحاكم كلما كان ذلك ممكناً .

المبحث الأول

الرقابة القضائية على السبب

تطورت الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع، إلى رقابة الوصف القانوني للوقائع، إلى أن وصلت إلى مجال الملائمة أو التناسب بين القرار الإداري والوقائع التي دفعت إلى إصداره[1].

وعليه، فإن رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري، ليست على درجة واحدة؛ إذ أن مداها يتفاوت بحسب القرار المطعون فيه لعيب السبب.

وعلى هذا الأساس ؛ سيتم تناول هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب ، **المطلب الأول** سنتناول فيه الرقابة القضائية على الوجود المادي للسبب ، **والمطلب الثاني** سنبين فيه الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع ، **والمطلب الثالث** سنعالج فيه الرقابة القضائية على أهمية الوقائع .

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الوجود المادي للسبب

عندما يتعلق الطعن بسبب القرار الاداري فان القضاء الاداري يتحقق اولا من أن الوقائع التي بني عليها القرار موجودة وقائمة الى حين صدور القرار (2). فالقضاء الإداري يبسط رقابتة على الوقائع المادية التي استند إليها رجل الإدارة في اصدار قراره من حيث وجودها، وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة منذ أوائل القرن العشرين عام 1907، ومن أحكامه الشهيرة في هذا الصدد حكم تريبون الصادر عام 1922، والذي قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر بإعفاء المدعى من منصبة بناءً على طلبة، إذ أن الواقعة التي استند اليها وهي طلب ترك الخدمة لم تحدث ولا وجود لها(3).

ولقد سارت محكمة القضاء الإداري المصرية على خطى مجلس الدولة الفرنسي، وراقبت منذ نشأتها الوجود المادي للوقائع، وذلك في مختلف ميادين النشاط الإداري، وخاصة في المجال التأديبي وقرارات الضبط المتعلقة بحماية النظام العام وقرارات إبعاد الأجانب أو الترخيص بإقامتهم والترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج(4).

فقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية اختصاصها في بحث الوجود المادي للوقائع المبررة لإصدار القرار الإداري، وذلك في حكمها الصادر بتاريخ 19/مارس/1952 حيث تقول(...المفروض في كل قرار إداري، حتى ولو صدر خلواً من ذكر أسبابه، أن يكون في الوقائع مستندا إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، فإذا تكشفت هذه الدواعي بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى أصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة، فإذا ظهر أنها غير صحيحة، ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، وكان مشوبا بعيب مخالفة القانون)(5).

أما موقف محكمة العدل العليا الأردنية السابقة من رقابتها على عيب السبب، وبالرجوع إلى احكامها، يتبين جلياً انها تحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم صحة السبب، سواء تعلق هذا السبب بصحة الوقائع أو تكييفها القانوني أو تقدير ملاءمة الجزاءات التأديبية، ولها في هذا الأمر الاخير تطور ملحوظ في قضائها(6).

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الصدد حكمها في القضية رقم 2003/49 والصادر بتاريخ 2003/4/30، والذي جاء فيه (يستفاد من المادة 59 / أ من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002 أن سلطة المستدعى ضده وهو المرجع المختص في التعيين هي سلطة تقديرية في إنهاء خدمة الموظف خلال مدة التجربة، وحيث إن الثابت من أوراق هذه الدعوى أن المستدعى عُين في الخدمة بتاريخ 1999/12/8 وتم الاستغناء عن خدماته بتاريخ 2002/12/12 أي أنه مضى على خدمته أكثر من سنتين ولم يصدر قرار بتثبيته في الخدمة من المرجع المختص هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، فإن المستدعى ضده أصدر القرار المطعون فيه في حدود سلطته التقديرية بمقتضى أحكام المادة 59/أ المشار إليها مما يجعل من أسباب الطعن غير واردة على القرار الطعين لأنها لم تقم على أساس سليم من الواقع والقانون(7).

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة في نفس الصدد تقول فيه: (... وباستعراض ملف المستدعى الوظيفي وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية نجده قد جاء خاليا من أي مخالفة مسلكية مهما كان نوعها، وأنه قد حصل على كتاب شكر وتقدير لما قام به أثناء عمله من نجاح متميز وأنه كلف بمهام عديدة داخل وخارج البلاد كما وأسند إليه منصب مستشار لوزير السياحة الأمر الذي يجعل القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب صحيح، وتنتفي معه قرينة السلامة التي يفترض أن تصاحب

القرار الإداري منذ صدوره وبذلك يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفا للقانون وحقيقاً بالإلغاء)[8].

يتضح مما تقدم أن الرقابة على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في اصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية، على سبب القرار الإداري، فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فأنه يكون جديراً بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند عليها، وبمعنى آخر أن سلطة القاضي الإداري تنحصر هنا في التحقق من الوجود المادي للوقائع أو عدم وجودها، والتي تعد الأساس لإصدار القرار الإداري.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار موجودة وسليمة في ذاتها، وإنما يجب ايضاً أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار، ففي حال القرارات التأديبية مثلا، لا يكفي ان يتحقق القاضي الإداري من الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف المعاقب، وإنما يجب ان يتأكد من صحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، وأنها ترقى لمستوى المخالفة التأديبية التي تستوجب التأديب[9].

ويقصد بالتكييف القانوني للوقائع بأنه عملية ذهنية، تنتقل بقاعدة القانون من حالة السكون- أي العمومية والتجريد- إلى حالة الحركة- أي الخصوصية والتجسيد، وذلك بإنزال حكم القانون على الوقائع(10).

وهنا تمتد الرقابة لتشمل الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها فإذا تبين أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع، فأنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، بمعنى أنه إذا تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها ينتقل للبحث في ما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ.

وقد امتدت سلطة القاضي الإداري في فرنسا إلى هذا النوع من الرقابة عندما أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمة الشهير في قضية جومل(Gomel) بتاريخ 4/نيسان/1914 التي كانت وقائعها تدور حول رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد المواطنين في ميدان (Beauveau)، باعتبار أن هذا الميدان من المواقع الأثرية التي يجب المحافظة عليه، إلا أن المجلس قد رفض هذا القرار وألغاه على اعتبار أن هذا الميدان لا يعد من المواقع الأثرية(11).

وقد استقر القضاء الإداري المصري على ما استقر عليه القضاء الاداري الفرنسي، ليبسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع، وهذا ما أكده حكم محكمة القضاء الإداري والذي جاء فيه (إن 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 مستخلصة من أصول موجودة أو لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون، وإذا كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني إلا أن لجهة الإدارة حرية تقرير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها)[12].

وتواترت أحكام مجلس الدولة المصري كذلك في ميدان الوظيفة العامة وفي ميدان النشر والصحافة والسينما، ولا سيما في الرقابة على الجوانب الأخلاقية في هذه الأعمال(13).

كما مارس القضاء الإداري الأردني رقابة التكييف القانوني للوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة وهذا ما جاء في قرار محكمة العدل العليا السابقه، بتاريخ 2004/9/8، والذي قررت فيه (لا يوجد في تعليمات الهيئة التدريسية الصادرة بموجب المادة 61 من نظام الهيئة التدريسية في جامعة البلقاء التطبيقية رقم 79 لسنة 1998 وتعديلاته أي نص يوجب على عضو هيئة التدريس الحصول على الموافقات الأمنية للعمل في الجامعة ، ولم يبين وكيل المستدعى ضدها مضمون الموافقات الأمنية التي أشار إليها والغاية من الحصول عليها ومتى يجب الحصول عليها، مما يفقد القرار المشكو منه السبب الواقعي والقانوني الذي يبرر إنهاء خدمات المستدعي، وحيث ان السبب

ركن من الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري وإن انعدامه يفقد القرار مشروعيته ويجعله متعين الإلغاء)[14].

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على أهمية الوقائع

يجمع الفقه الإداري على أن هذه الصورة من الرقابة، لا يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية، إلا على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة في رقابته على مشروعية الأعمال الإدارية، والتي تقتصر في الأصل، على التحقق من صحة الوجود المادي للوقائع، ومن سلامة تكييفها القانوني، ولا تتعداه إلى الرقابه على تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، لتعلق هذا التقدير بأحد عناصر الملاءمة في القرار الإداري، التي تترخص فيها الإدارة، ذلك أن دور القاضي الإداري يتحدد- كقاعدة عامة- برقابة مشروعية القرارات الإدارية دون التعرض لبحث مدى ملاءمتها(15).

بيد أن القضاء الاداري سواء في فرنسا أو في مصر، لم يأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها، وإنما أورد عليها استثناءات، فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمراقبة الملاءمة بين السبب والقرار المبني عليه، وتركزت هذه الاستثناءات في أول الأمر في مجال الضبط الإداري لتعلقه بالحريات العامة، ثم امتدت فيما بعد إلى مجالات أخرى كان آخرها مجال التأديب، ويعتبر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في قضية (Benjamin) نقطة الانطلاقة نحو ممارسة هذه الرقابة وتتلخص وقائعها في إصدار عمدة إحدى المدن قرارا بمنع عقد اجتماع عام، لما قد يحدثه من اضطرابات تهدد النظام العام، وعندما طعن السيد (Benjamin) في هذا القرار، رأى المجلس أن الاضطرابات المحتمل حدوثها جراء الاجتماع، لا تمثل درجة من الخطورة التي تبرر القرار، وكان يمكن للعمدة اتخاذ تدابير أخرى لحفظ النظام دون الإخلال بحرية الاجتماع، وانتهى بذلك إلى إلغاء القرار لعدم تناسب إجراء الضبط مع أهمية السبب(16).

كما كان لمجلس الدولة الفرنسي أحكام مشابهة في مجال ملاءمة القرارات التأديبية ومن ذلك حكمه الشهير في قضية (Comino) والذي جاء فيه (أنه وإن كان لا يستطيع أن يقدر ملاءمة الإجراءات التي تقدم إليه عن طريق الطعن بالإلغاء....)(17)

أما القضاء الإداري المصري فقد بسط رقابته على ملاءمة القرارات الإدارية في مجال الحريات العامة أيضاً، شأنه شأن مجلس الدولة الفرنسي، وهذا ما يؤكده الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية، والذي جاء فيه(بأن حرية التنقل من مكان لآخر ومن جهة لأخرى والسفر خارج البلاد مبدأ أصيل للمواطن، وحق دستوري مقرر له، لا يجوز المساس به دون مسوغ والا الإنتقاص منه بغير مقتضى ولا تقييده إلا لصالح المجتمع وحمايته وفي حدود التشريعات المنظمة لهذا الحق، ومن الأمور المسلمة أنه بحكم ما للدولة من سيادة على رعاياها، فإن سلوكهم سواء داخل البلاد أو خارجها للتثبيت من التزامهم الطريق السوي في مسلكهم، وللتعرف على مدى إدراكهم لمسئولياتهم الوطنية وما تفرضه عليهم من الأخذ بأسباب النهج القويم في تحركاتهم وتصرفاتهم وتجنب كل ما من شأنه أن يسيء إلى سمعة الوطن أو كرامته، أو يؤثر بأي وجه في علاقاته بالدول الأخرى، وذلك كله حتى تتمكن سلطات الاختصاص في الوقت الملائم من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الوقائية الكفيلة بمنع أي انحراف قد يهدد كيان البلاد وأمنها الداخلي والخارجي، أو يضر بمصالحها السياسية والاقتصادية، أو يمس سمعتها بين مختلف الدول والشعوب، أو غير ذلك من الأسباب المتصلة برعاية الصالح العام، ومن ثم نصت المادة 11 من القانون 97 لسنة 1959 بشأن جوازات السفر على أنه: يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده، كما يجوز له سحب الجواز بعد إعطائه، ومؤدى هذا النص أن يكون قرار رفض منح جواز السفر أو تجديده أو سحبه من صاحبه قائماً على أسباب هامة يتولى وزير الداخلية تقديرها، وليس من شك في أن هذه السلطة ليست مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء للتثبت من أن استخدامها إنما قصد به تحقيق وجه المصلحة العامة، وأن الأسباب المبررة للقرار لا تنأى عن هذه الرقابة للتحقق من مدى مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة إستخلاصاً سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا) [18].

أما فيما يخص موقف القضاء الإداري الأردني، في مجال رقابة الملاءمة على القرارات التي تصدرها الإدارة في مجال الضبط الإداري، فإنه لم نجد أي أحكام لمحكمة العدل العليا السابقة أقرت فيها بحقها في رقابة تقدير الإدارة لخطورة الوقائع وأهميتها التي تشكل الأسباب الواقعيه للإجراء الضبطي حتى وإن تضمنت حيثيات بعض الأحكام عبارات واسعة وفضفاضة، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1977/10/18 مثلا، والذي جاء فيه:(و حيث إن مساعد محافظ العاصمة وإن يكن مفوضاً بممارسة الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بحق الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بسلامة المملكة إلا أن هذا الإجراء الذي اتخذه إعمالاً لهذا النص يخضع لتقدير القضاء من حيث ملاءمة الظروف والوقائع التي دعت إلى إصداره بحيث يحل تقدير القضاء للأسباب التي تعتبر تهديداً لتلك السلامة بالوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا الإخلال محل تقدير الإدارة، وحيث إن الفعل المسند للمستدعي هو معاكسة بفرض ثبوته إنما يقتصر ضرره عليها بذاتها ولا يتعدى إلى السلامة العامة للمملكة ذلك أن الأعمال التي توقع ضرراً بأفراد معينين بذاتهم لا تعتبر إخلالاً بهذه السلامة)، وقضت محكمة العدل العليا السابقة في حكم آخر لها، بتاريخ 1988/6/29 والذي جاء فيه (وحيث إنه وأن يكن متصرف لواء دير علا يمارس الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء في المواد "5،6،7،8،9 مكرره،10،11،12" من نظام الدفاع رقم 1 لسنة1939 بحق الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بالسلامة العامة إلا أن هذا الإجراء الذي تجيزه نصوص نظام الدفاع المذكورة يخضع لرقابة محكمتنا من حيث ملاءمته للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذه بحيث يحل القضاء تقديره للأسباب التي تعتبر تهديداً لأمن المملكة والنظام العام بالوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا التهديد محل تقدير الإدارة، وحيث إن المستدعي ضده متصرف لواء دير علا مارس الصلاحية المذكورة بمجرد إخلال المستدعي بالتعهد المذكور "بإرغام ولده على الزواج بالأنثى التي ارتكب معها فعل الزنا بالرضا" فإن ذلك لا يمس سلامة المملكة كما أسلفنا ويكون المستدعى ضده قد خالف القانون)، وبالتأسيس على ما سبق يندرج الاجتهاد السابق ضمن دائرة رقابة القضاء الإداري للتكييف القانوني للوقائع وليس ضمن رقابة القضاء على تقدير الإدارة بخطورة الوقائع، فلم تبحث محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في مغالاة أو عدم مغالاة الإدارة[19].

وبذلك يكون القضاء الإداري قد توسع في بسط رقابته على العناصر الواقعة لركن السبب حتى بلغت أقصى درجاتها، لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناء عليها، حيث ان الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل الملائمة؛ لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

المبحث الثاني

سلطة القاضي الإداري في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع

لقد شهد موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر تطوراً كبيراً بشأن التقدير الذي كانت تجريه الإدارة للوقائع وتقييمها من حيث خطورتها وأهميتها وتناسبها مع الإجراء المتخذ، فبعد أن كان القاضي الإداري يمتنع – وكقاعدة عامة – عن أعمال رقابته في خصوصها تمكن وقبل فترة ليست بطويلة من مد رقابته على ما كان قد استثناه من رقابته للتكييف القانوني للوقائع والحد من السلطة التقديرية للإدارة، فلم تعد هناك أعمال إدارية لا تخضع لرقابته كونها من سلطة الإدارة التقديرية.

ولغرض الوقف على حدود سلطة القاضي الإداري في الحد من السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الوقائع، فأننا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنستعرض في **المطلب الأول** نظرية الغلط الظاهر في تقدير الوقائع وموقف القضاء الإداري منها، أما **المطلب الثاني** فسوف نبحث فيه نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار وموقف القضاء الإداري منها.

المطلب الأول

نظرية الغلط الظاهر في تقدير الوقائع وموقف القضاء الإداري منها

تلتزم جهة الإدارة لكي يكون قرارها سليماً ومشروعاً بالنسبة إلى سببه بأن تستند عند اصدارها لهذا القرار على وقائع مادية قد حدثت بالفعل، أي وقائع صحيحة من حيث وجودها المادي، وعليه اذا تبين للقضاء الإداري أن الأسباب التي أدعتها الإدارة في اصدارها لقرارها المطعون فيه أمامه غير موجودة

أصلاً، وإنما هي مجرد وقائع وهمية صورية لا وجود لها من الناحية المادية تعين عليه الغاء القرار لعدم صحة سببه، كما لو أصدرت جهة الإدارة قراراً يقضي باستقالة أحد الموظفين استقالة حكمية مؤسسة قرارها هذا على عدم التحاق الموظف بعمله الجديد الذي نقل إليه رغم اعلانه به، ثم تبين للقاضي الإداري أن هذا السبب الذي أدعته جهة الإدارة غير صحيح مادياً؛ لأن ملف الموظف لا يحتوي على ما يفيد اخطاره باستلام عمله الجديد(20).

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية لأول مرة عام 1962 في حكمة الصادر في قضية (de mouttermeil commune)في 1962/3/9، لإلغاء القرار الإداري؛ لأن تقدير الإدارة لتعادل الوظائف قد شابه غلط بين(21).

وقد أراد مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاتجاه القضائي، أن يخفف من أثر غياب الرقابة على ملاءمة القرار للأسباب التي اتسند إليها، وهذه النظرية- نظرية الخطأ الظاهر- ليست قاصرة على بعض مجالات التطبيق فحسب، وبذلك أصبحت الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري بالغة الأهمية ليس فقط في مجال الاختصاص المقيد، ولكن أيضاً في مجال السلطة التقديرية(22).

أما في القضاء الإداري المصري فإنه قد اعتمد نظرية مشابهة لنظرية الغلط الظاهر في التقدير وهي (نظرية الغلو)، والتي أطلق عليها الفقه والقضاء في مصر (قضاء الغلو)، التي لجأ إليها القاضي الإداري المصري لمراقبة الإدارة في مجال القرارات التأديبية، حيث ان المحكمة الإدارية العليا المصرية فرضت هذا النوع من الرقابة عندما قضت بأنه (لئن كان للسلطة التأديبية ومن بينهما المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شانها كشأن أية سلطة- تقديرية أخرى- ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب.... وهو بوجه عام انتظام المرافق لعامة، ولا يتأتى هذا التأمين اذا انطوي الجزاء على مفارقة صارخة..... وعلى الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصيا وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة المحكمة العليا)(23). وبذلك تكون المحكمة العليا المصرية قد أقرت سلطة القضاء الإداري في التعقيب على الملاءمة في القرارات التأديبية عموماً عندما يشوبها غلو.

اذاً أن تقدير الملاءمة يجب أن يقوم على أسباب مقبولة وظاهرة – تخضع جهة الإدارة في ذلك لرقابة القاضي الإداري الذي لا يتعرض لتقدير جهة الإدارة في ذاته، وإنما للظروف التي أحاطت به – وللقاضي الإداري أن يتحرى بواعث القرار وملابساته للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من القرار، وما إذا كان مصدره قد تغيا وجه المصلحة العامة أو انحرف عن غايته.

المطلب الثاني

نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار وموقف القضاء الإداري منها

باشر مجلس الدولة الفرنسي رقابته على السلطة التقديرية للإدارة مبتدعاً وجهاً جديداً في ذلك، أطلق عليه رقابة الموازنة بين المنافع والأضرار المحتملة للقرار الإداري، وهذه النظرية جاءت شاملة لمختلف أنواع القرارات الإدارية ولم تقتصر على نوعية معينة منها(24).

وفي هذا الصدد أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمة في قضية مدينة الشرق الجديدة، بتاريخ 1971/5/28، وتتلخص وقائعها في أن الإدارة ارادت نقل الجامعة من وسط مدينة ليل المزدحم إلى ساحة واسعة خارج المدينة، واستلزم المشروع نزع ملكية عدد كبير من المنازل، وطعن أصحاب هذه المنازل في قرار نزع الملكية بالإلغاء فرفض مجلس الدولة الدعوى، ولكنه أقام دعائم هذه النظرية في حيثيات حكمه مؤكد وجوب بحث التوازن بين مضار العملية موضوع القرار ومنافعها، وانتهى إلى ترجيح

جانب المنفعة العامة، لأن هدم مائة منزل وما يمثله من مضار وأعباء على أصحابها لا يقارن بالمصلحة العامة التي يحققها هذا المشروع الكبير(25).

وقد واصل مجلس الدولة الفرنسي السير في هذا الاتجاه مع أضافة عنصر جديد ينبغي أخذه في الاعتبار، ألا وهو الاعتداء على مصالح عامة أخرى، وذلك في قضية شركة سانت ماريا دسسمش (Sainte Marie) حيث رفض تقدير المزايا والعيوب في مجال الاختبارات الدقيقة التي تمارسها الإدارة كتحديد مسارات الطرق السريعة وخطوط السكك الحديدية، كما كان مجلس الدولة أكثر تحفظاً في مجالات المصلحة العامة ذات الأهمية البالغة، كالدفاع القومي والمراكز الذرية، غير أن هذه الرقابة لا تزال تمارس في مختلف المجالات ومنها مجالات جديدة مثل مجال إجراءات إبعاد الأجانب التي تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية كبيرة(26).

ويرى بعض الفقهاء أن مجلس الدولة المصري قد عرف نظرية التوازن بين التكلفة والمنفعة قبل أن يعتنقها نظيره الفرنسي بما يقرب من عشرين عاماً، حيث قضت محكمة القضاء الاداري بأنه (متى استبان للمحكمة أن المدعي شيد مصنعاً للطوب وعول في استغلاله على الأتربة التي رخص له فيها... فأن الغاء تفتيش الري للترخيص الذي منحه للمدعي استناداً إلى أن المناطق الأخرى المقول بأن المدعي يمكنه أن يستولى منها على باقي الاتربة اللازمة له... غير جائز لأنها أبعد من المنطقة التي ألغي ترخيصه فيها بالقرار المطعون فيه، ولأن هذا يكبده نفقات أكبر في النقل، بل والوقت والجهد، فضلاً عن اضطراب العمل، مما يخرج عما قدره في حسبانه وقت حصوله على الترخيص وإقامته المصنع، ويلحق به أضراراً لا تبررها علة تستند إلى الصالح العام(27).

ولكن تجدر الاشارة إلى أن الحكم لم يبين المصالح العامة التي ستحققها الإدارة من إلغاء الترخيص، لكي يقارن بينهما بين المضار التي ستصيب المرخص له من جراء ذلك، ولم يوضح أن المصلحة العامة المبتغاة لا تقارن بالأضرار الشديدة التي سيتحملها المرخص له، لكي يستند إلى ذلك في الغاء القرار، بل إن الحكم قد تعامل مع قرار الترخيص كما لو كان عقداً إداريا أخلت الإدارة بأحد التزاماتها فيه، رغم أهميته في تقدير وحسبان الطرف الآخر عند اقامة المصنع، ومع هذا يعتبر الحكم قد جسد صورة واضحة لممارسة القضاء الإداري المصري رقابته على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، يمكن أن نعدها تطبيقاً لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار على غرار ما عرفه القضاء الإداري الفرنسي.

المبحث الثالث

سلطة القاضي الإداري في تغطية عيب السبب

لقد ابتدع القضاء الإداري طريقة يستطيع من خلالها تجاوز عيب السبب وتصحيح القرار الإداري المعيب بعيب السبب، وذلك من خلال سلطته في إحلال السبب التي جاءت استثناء على القاعدة العامة في هذا الشأن، وكذلك من خلال سلطته في إحلال الأساس القانوني للقرار الإداري في مجال السلطة التقديرية.

وعلية ؛ سيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين ، **المطلب الأول** سيتناول فيه الباحث **سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب الصحيح محل السبب الباطل ، والمطلب الثاني** سنبين فيه **سلطة القاضي الإداري في إحلال الأساس القانوني للقرار الإداري** .

المطلب الأول

سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب الصحيح محل السبب الباطل

يقصد بإحلال السبب الصحيح، أن السبب الذي استند إليه القرار الإداري غير صحيح بينما يستخلص القاضي من الأوراق سبباً آخر يكفي لحمل القرار الإداري(28) ، والتساؤل الذي يثور هنا هو هل يجوز للقاضي الإداري أن يحل السبب الصحيح محل السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدارها لقرارها؟.

كان مجلس الدولة الفرنسي يأخذ بفكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة، طالما تكشف لها هذا السبب من الأوراق، وقد أخذت محكمة القضاء الاداري المصرية بفكرة إحلال السبب الصحيح، إلا أن المحكمة

الإدارية العليا المصرية لم تأخذ بهذه الفكرة ، حيث قضت الاخيرة في حكماً لها في دعوى تخلص وقائعها في أن الإدارة قامت بسحب الترخيص الذي سبق أن منحته لأحد المواطنين بحمل السلاح والاتجار فيه، وذلك لإصابته بمرض عقلي وسبق دخوله أحد مصحات الأمراض العقلية باعتبارها من الحالات التي يتعين فيها على جهة الإدارة رفض طلب الترخيص وفقاً لأحكام المادتين 7 و15 من القانون رقم 394 لسنة 1954 بشأن الأسلحة والذخائر، حيث نازع المواطن بعد ذلك في صحة هذا السبب وأثبت أن علاجه بهذه المصحة كان بقسم الأمراض النفسية، لا العقلية، وقدم من التقارير الطبية ما يفيد أن إصابته كانت بمرض نفسي وليس مرض عقلي، غير أن الإدارة ردت على ذلك بأنه حتى مع عدم صحة السبب الذي استندت إلية وهو اصابته بمرض عقلي، فإنها تستطيع نظراً لسلطتها التقديرية أن تسحب الترخيص، على أساس أن إصابته بذلك المرض النفسي تجعل من الخطر على الأمن العام الترخيص له بحمل السلاح وصنعه والاتجار فيه، غير أن المحكمة الإدارية العليا رفضت الاتجاه نحو تصحيح القرار بإحلال هذا السبب الأخير الذي ذكرته الإدارة في دفاعها محل السبب الخاطئ الذي استندت إليه في إصدارها للقرار(29).

وعليه، فإن مجلس الدولة الفرنسي وتبعته في ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية، قد اخذا بفكرة إحلال السبب، وذلك لعدة اعتبارات عملية وهي:

أولاً: للقاضي الإداري حمل القرار سبب أخر إذا كانت أوراق الدعوى تكشف عنه بشرط أن يكون السبب الصحيح وثيق الصلة بالسبب الأصلي الذي استند إليه القرار(30).

ثانياً: في حالة ممارسة الإدارة اختصاصاً مقيداً يلزمها باتخاذ قرار معين عند توفير شروط معينة كرفض الإدارة منح إجازة سوق لأحد المواطنين الذي لا تتوافر فيه أحد الشروط القانونية (كشرط العمر) في حين تسند قرار الرفض إلى سبب أخر غير صحيح وهو عدم اجتياز الاختبار كونه قد أجتاز هذا الاختبار فعلاً ففي هذه الحالة إذا قرر القاضي الإداري إلغاء القرار بعدم صحة السبب فإن الإدارة ستقوم بإصدار قرار جديد بالمضمون السابق نفسه مع إسناده إلى الأسباب الصحيحة لذلك فالقاضي هنا لا يحكم بإلغاء القرار وإنما يقوم بتصحيح القرار الأول وإسناده إلى سبب آخر صحيح [31].

ثالثاً: وأخيراً ليس هناك ما يحول دون قيام القاضي الإداري بإعطاء أو إسباغ الوصف القانوني الصحيح على الواقعة محل الوصف القانوني غير الصحيح الذي قامت جهة الإدارة بإسباغه والذي قام القاضي برفضه(32).

المطلب الثاني

سلطة القاضي الإداري في إحلال الأساس القانوني للقرار الإداري

تجدر الإشارة إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لم يقتصر على إحلال الأسباب في نطاق السلطة المقيدة للإدارة فحسب، وإنما امتد إلى إحلال الأساس القانوني للقرار الإداري في ميدان السلطة التقديرية أيضاً، ومن تطبيقات ذلك في القضاء الإداري الفرنسي، أن يأمر عمدة إحدى المدن بتنفيذ أعمال هدم وترميم على عقار مهدد بالانهيار مستنداً في ذلك إلى النص القانوني الصادر في هذا الشأن في حين أن هذا النص لا يعطي السلطة في هذا الخصوص إلا للمحافظ لذلك فقد قام القاضي هنا بإحلال الأساس القانوني السليم- الذي هو قانون الإدارة المحلية الذي يستمد العمدة منه سلطته في هذا الإجراء والذي لم ينتبه إليه- محل الأساس غير الصحيح الذي بنى عليه قراره أول الأمر(33).

ولقد أقرت محكمة القضاء الإداري المصرية قاعدة مشابهة في أحكامها الأولى، تؤكد على تمتع القضاء الإداري بسلطة إحلال الأساس القانوني وبشكل عام سواء كان القرار صادراً في مجال سلطة مقيدة أم في مجال سلطة تقديرية، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1953/3/26 والذي جاء فيه: (... القاعدة أنه إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر، كفى ذلك لصحته....)، كما طبقت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذات القاعدة في حكمها الصادر بتاريخ 25 يناير 1958، فلقد أوقعت الإدارة عقوبة على موظف لأنه " تدخل فيما لا يعنية " فلما أثبت الموظف أنه إنما ارتكب الأعمال التي عوقب من أجلها بناءً على أمر صادر إليه من رئيس تجب طاعته، ولم توافق المحكمة على إلغاء القرار؛ لأنه

ثبت أن الموظف قد ارتكب من الأخطاء أثناء أداء العمل، ما يكفي لتسبيب العقوبة، ثم انتهت المحكمة إلى القول: (فإن ماهو قائم في حق المذكور من تهاون يكفي لحمل القرار على سبب صحيح هو ركنه المبرر للإبقاء عليه، بقطع النظر عن الوصف القانوني الذي أورده للواقعة التي استند إليها....)(34).

يتضح مما تقدم أن البعد القانوني الذي دفع القاضي الاداري إلى ممارسة سلطة إحلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح والذي استندت إليه الإدارة عند قيامها بإصدار القرار، وكذلك سلطة إحلال الأساس القانوني هو عدم جدوى إلغاء القرار لعدم صحة سببه أو أساسه القانوني لأن الإدارة هنا سترغم على إصدار قرار جديد بالمضمون السابق نفسه واستنادها هذه المرة إلى الأسباب الصحيحة ذاتها التي أحلها القاضي الإداري في القرار ذاته.

الخاتمة :

تبين لنا جلياً أن القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن، بل وفي أكثر بلدان العالم، قد تطور تدريجياً وواكب المستجدات في مجال القانون الإداري، ليتمكن من فرض رقابته على جميع أوجه نشاط الإدارة المختلفة، حتى في الجوانب التي تتمتع بها الإدارة بسلطة تقديرية، فلم يقف القاضي الإداري برقابته عند حد المشروعية وإنما مد رقابته لتشمل ملاءمة القرارات الإدارية، وعلى الرغم من اقتصار هذا النوع من الرقابة على مجالات معينة كإجراءات الضبط الإداري والقرارات التأديبية إلا إنه تطور بتطور وظائف الدولة الحديثة التي باتت تتدخل في مختلف الميادين والأصعدة.

وفي نهاية هذا البحث خلصنا إلى عدد من النتائج والتوصيات.

أولاً– النتائج:

1- أن الرقابة على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في اصدار قرارها هى أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري.

2- لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت اليها الإدارة لإصدار القرار الإداري موجودة وسليمة في ذاتها، وإنما يجب ايضاً أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار.

3- أن القضاء الإداري بشكل عام، قد توسع في بسط رقابته على العناصر الواقعية لركن السبب حتى بلغت أقصى درجاتها، لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها.

4- إن سلطة القاضي الإداري لم تعد تقليدية في مجال إلغاء القرارات الإدارية لعيب السبب، وإنما اتسعت تلك السلطة لتشمل تغطية وتجاوز ذلك العيب، وذلك بعد أن كانت القاعدة العامة تقضي بأن القرار المشوب بعيب من العيوب الشكلية أو الموضوعية يعد قراراً حقيقاً بالإلغاء لا يمكن تصحيحه أو تغطية عيوبه إلا بإصدار قرار جديد محله من قبل الإدارة مستوفٍ لشروطه وأركانه كافة.

ثانياً– التوصيات:

1- توصي الدراسة بضرورة إعطاء القاضي الإداري سلطة أوسع في مجال الأخذ برقابة الغلط الظاهر في تقدير الوقائع، بحيث لا تقتصر على مجال ملاءمة القرارات التأديبية كما في القضاء المصري، وإنما تتسع لتشمل قرارات الضبط الإداري والمجالات الإدارية الأخرى حماية للأفراد من تعسف الإدارة والحد من سلطتها التقديرية.

2- توصي الدراسة بالغاء النصوص القانونية التي تخول القضاء الإداري تعديل القرارات الإدارية أو احلال السبب الصحيح محل السبب الباطل لان هذا التصرف يعد حلولاً من جانب القضاء محل الإدارة، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فكما يجب عدم منع القضاء من ولايته الكاملة فإنه يتوجب في الوقت ذاته عدم قيام القضاء بالتدخل في شؤون الإدارة عن طريق تعديل قراراتها التي يقرر عدم مشروعيتها.

المراجع

1. أبو العينين ، ماهر ، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ، 2000.

2. الجبوري ، ماهر صالح ، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع ومعياره ورقابة القضاء عليه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعه بغداد، المجلد التاسع، العدد 221، 1990.
3. الجهمي ، خليفة سالم ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013.
4. الحراري ، محمد عبد الله ، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات جامعة ناصر، طرابلس، 1992 .
5. الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010 .
6. الخلايلة ، محمد علي، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2015 .
7. الزعبي ، خالد سمارة ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، 1999 .
8. الشيمي ، عبد الحفيظ ، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 2014.
9. الطماوي، سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012 .
10. العتيبي ، جهاد صالح ، موسوعه القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2015 .
11. القبيلات ، حمدي ، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان 2011 .
12. بسيوني ، عبد الغني عبدالله، القضاء الإداري، دار المعارف للنشر، الاسكندرية، 2006.
13. بسيوني ، عبد الغني عبدالله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983 .
14. بطيخ، رمضان ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية للإدارة وموقف مجلس الدولة المصرية منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966 .
15. راضي، مازن ليلو ، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، 2013.
16. سرمد، رياض عبد الهادي، الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، العراق، 2010.
17. شطناوي ، على خطار ، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011.
18. عبد العال ، محمد حسنين ، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
19. عكاشة، حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار الفجر للطباعة، القاهرة، 2010 .
20. فودة ، عبد الحكيم ، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005.
21. ماهر ، جبر نظر، الأصول العامة للقضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996 .
22. محسن ، خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية ، بيروت 1982 .

الهوامش:

(1) راضي ، مازن ليلو ، (2013) ،القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص263.

(2) الخلايلة ، محمد علي،(2015) ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ص221 .

(3) الحلو ، ماجد راغب ،(2010) ، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص402.

(4) ماهر ، جبر نظر، الأصول العامة للقضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص378.

(5) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، بتاريخ 19/مارس/1952، أشار إليه: الطماوي ، سليمان، (2012) ، النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص202.

(6) الزعبي ، خالد سمارة ،(1999) ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، ص48.

(7) محكم محكمة العدل العليا الأردنية، في الدعوة رقم 2003/49، أشار إلية: العتيبي ، جهاد صالح ، (2015) ، موسوعه القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ص61.

(8) حكم محكمة العدل العليا الاردنية في القضية رقم 313/ 2001، بتاريخ 2001/6/21، أشار اليه: العتيبي. جهاد صالح ، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص62.

(9) القبيلات ، حمدي ،(2011) ، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان ، ص429.

(10) الجهمي ، خليفة سالم ،(2013) ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص431.

(11) بسيوني ، عبد الغني عبدالله، (2006) ،القضاء الإداري، دار المعارف للنشر، الاسكندرية، ص643.

(12) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في طعن رقم 2463 لسنه 48 ق- جلسة 1995/12/2، أشار اليه: عكاشة حمدي ياسين ، (2010) ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار الفجر للطباعة، القاهرة، ص966.

(13)، محسن ، خليل، القضاء الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، ص409.

(14) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، ص409 2004/9/8، اشار اليه: القبيلات، حمدي ، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص430.

(15) الجهمي، خليفة سالم ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، مرجع سابق، ص437.

(16) عبد العال ، محمد حسنين ،(1971) ، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص49.

(17) حكم مجلس الدولة الفرنسي، أشار اليه: عبد الهادي، سرمد رياض ،(2010) ، الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، العراق، ص79.

(18) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم 257 لسنة 26 ق، بتاريخ 1982/2/27، أشار اليه: د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص78

(19) شطناوي ،علي خطار ، (2011) ، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر، عمان، ص929.

(20)الحراري ، محمد عبد الله ، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات جامعة ناصر، طرابلس، 1992، ص171.

(21)الجبوري ، ماهر صالح ، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع ومعياره ورقابة القضاء عليه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعه بغداد، المجلد التاسع، العدد 221، 1990، ص308-309.

(22)الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص409.

(23)الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص407.

(24) انظر: رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية للإدارة وموقف مجلس الدولة المصرية منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص303.

(25)الحلو ، ماجد راغب ، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص408.

(26)فهمي ، مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، 1979، ص790.

(27) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 17 لسنة 7ق، أشار إليه: د.رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية للإدارة وموقف مجلس الدولة المصرية منها، مرجع سابق، ص279.

(28)الشيمي ، عبد الحفيظ ، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 2014، ص433.

(29) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 62 لسنة 11ق جلسة 1969/11/19، أشار اليه: أبو العينين، ماهر ،دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص472.

(30) ماهر جبر نظر، الأصول العامة للقضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة (د.ت)، ص376

(31) بسيوني ، عبد الغني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1983، ص657.

(32) ماهر جبر نظر، الأصول العامة للقضاء الإداري-قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص130.

(33) عبد العال ، محمد حسنين ، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص83.

(34) الطماوي ، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص215،214.