إدارة الدراسات العليا

قسم القانون العام

الأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير في مجال القرارات الإدارية وضوابط إثباته

بحث مستخلص من رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

أحمد الشحات أحمد عبدالله يوسف

إشـــــراف

الأستاذ الدكتور/ شريف يوسف خاطر

رئيـــس جامعـــة المنصـورة

أستاذ القانون العام وعضو الجمعية الفرنسية للقانون الدستوري

والملحق الثقافي بالسفارة المصرية بباريس سابقاً

١٤٤٤ هـ- ٢٠٢٣م

❐ مقدمة

يسعى القاضي الإداري دائماً إلى تطوير رقابته على أعمال الإدارة، بهدف التوسع من نطاق المشروعية والتضييق من نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فهو ينشئ قواعد ومبادئ قانونية عامة من شأنها تقييد مباشرة الإدارة لهذه السلطة، وهو في هذا الشأن يوازن بين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية، وتمكين الإدارة من تحقيق أغراضها التي تزداد تعقيداً في الحياة الحديثة من ناحية أخرى.(١)

وتمثل نقطة التوازن سالفة الذكر المشكلة الأساسية في القانون الإداري، بحسب هذه النقطة ليست ثابتة ولا جامدة بل متحركة دائماً، يحركها القاضي الإداري، فتتأثر بكافة العوامل والاعتبارات القانونية والعملية والسياسية والاقتصادية والثقافية المحيطة به، وأيضاً بحياة الأفراد في الدولة الحديثة؛ ومن ثم تعد السلطة التقديرية للإدارة –بحق– أهم موضوعات القانون الإداري على الإطلاق، بل لا يعدو القانون الإداري كما ذهب الأستاذ فالين، أن يكون عبارة عن دراسة السلطة التقديرية للإدارة وقيود ممارستها لهذه السلطة(٢).

---

(١) للمزيد من التفصيل راجع: د/ سليمان الطماوي: **النظرية العامة للقرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"**، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص٢٨ وما بعدها؛ د/ صلاح الدين فوزي: **المبسوط في القانون الإداري**، طبعة مزيدة ومنقحة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص١٤؛ ولذات الفقيه: **المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري**، دار النهضة العربي، ١٩٩٨؛ د/ محمد محمد عبداللطيف: **القرار الإداري، الأصول النظرية والمشكلات العملية**، دار النهضة العربية، ٢٠٢١، ص٣٧٠؛ د/ شريف يوسف خاطر: **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص٢٩.

❖**وفي الفقه الفرنسي:**

- Verpeaux (M.), Contentieux constitutionnel: actes administratifs, Répertoire de contentieux administratif, février 2022, p.7 et s; Luisa (L.), «Le précédent juridictionnel: le pouvoir du juge dans la motivation des actes administratifs en Colombie », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [Online], 17 | 2019, Online since 06 February 2021, connection on 16 March 2023.URL: http://journals.openedition.org/crdf/3830; DOI: https://doi.org/10.4000/crdf.3830; Jobart (J.-Ch.), Chapitre 2 (folio n°2270), Police municipale: régime général des manifestations, Encyclopédie des collectivités locales, 2023-1, p.94 et s.

(٢) د/ زكي محمود النجار: فكرة **الغلط البين في القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص٣.

ولقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي بادئ الأمر فكرة الغلط البين لبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في الحالات التي أخرجها من نطاق رقابته على تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع، ليكون بذلك حداً جديداً وقيداً على السلطة التقديرية للإدارة، ومن ثم ساهمت هذه الفكرة المستحدثة في زيادة نطاق المشروعية وتطوير رقابته على سلطة الإدارة التقديرية، ثم ما لبث أن مد نطاقها إلى رقابة تقديرها للتناسب بين سبب القرار ومحله وأخذ يطبق هذه الفكرة على كافة الأنشطة الإدارية حتى أصبحت نظرية عامة في القضاء الإداري الفرنسي.(٣)

---

(٣) ذهب بعض الفقه إلى تسمية هذه النظرية باسم "الخطأ البين"، د/ رمضان محمد بطيخ: **الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها**، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص١٩؛ د/ محمد محمد عبداللطيف: **قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني "دعوى الإلغاء"**، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص٣٣٥؛ المستشار الدكتور/ خالد سيد محمد حماد: **حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية "دراسة مقارنة"**، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، ص٧٠٧؛ د/ محمد ناصر راشد محمد الطنيجي: **الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري "دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة**، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص١٠٣؛ والبعض ذهب إلى تسميتها باسم "الخطأ الظاهر في التقدير"، د/ سامي جمال الدين: **قضاء الملاءمة**، بدون دار للنشر، ١٩٩٢، ص٢٨٩؛ د/ أيمن فتحي محمد عفيفي: **الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي قراءة في الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي في التحول لمنهج الرقابة الكاملة على سلطة الإدارة في تقدير العقاب التأديبي**، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني، ٢٠١٧، المجلد الخامس، ص١٧٣٧؛ د/ بن جراد عبدالرحمن، د/ غيتاوي عبدالقادر: **تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفات التأديبية للموظف العام بين المشروعية والملاءمة**، بحث منشور بمجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية بأدرار، الجزائر، المجلد ٢١، ٢٠٢٢، ص٣٠؛ د/ عبدالعزيز سعد ربيع: **الغلو في استعمال الجزاء وأثره على القرار الإداري "دراسة تحليلية وفقاً لأحدث أحكام مجلس الدولة المصري"**، بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة، ٢٠١٦، العدد٥٢٤، ص٣٣٨؛ في حين ذهب البعض لتسميتها "بالغلط البين"، د/ يحيى عبدالعزيز الجمل: **رقابة مجلس الدولة للإدارة في تكييف الوقائع**، مجلة القانون والاقتصاد، حقوق القاهرة، العددان الثالث والرابع، السنة الحادية والأربعون، ١٩٧٢، ص٤٤٠ وما بعدها؛ د/ محمود سلامة جبر: **رقابة مجلس الدولة على الغلط البين في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٢؛ المستشار الدكتور/ عماد محمد محمد أبو حليمة: **الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص٧٥٩؛ د/ آمنة صدوق: **رقابة الملاءمة "التوجه الحديث لقضاء الإلغاء"**، بحث منشور بجامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، ٢٠١٨، العدد٦٨ ص٢٣٠؛ د/ حازم بيومي المصري: **مدى مشروعية تصرفات الإدارة في ظل نظرية الغلط البين في تكييف الوقائع في ضوء الفقه وقضاء مجلس الدولة**، دار النهضة العربية، ٢٠١٢. ويرى الباحث تفضيل مصطلح "الغلط البين لمعرفة الفرق بين الغلط البين في التقدير والغلط في الواقع والغلط في القانون.

❐ أولاً: أهمية البحث

- تظهر أهمية البحث في معرفة أحد أهم الوسائل القضائية الحديثة في فرنسا التي استطاع القضاء الإداري من خلالها بسط رقابته على سلطة الإدارة التقديرية وتقييدها، وذلك من خلال محاولة وضع تعريف موضوعي للغلط البين في التقدير يوضح خصائصه التي تميزه.
- وكذلك بيان الأساس القانوني الذي عن طريقه ابتكر القضاء الإداري الفرنسي لهذه الفكرة المستحدثة، وكيف طورها لتصبح نظرية مستقرة تطبق على كافة المجالات الإدارية.
- معرفة ضوابط إثبات عيب الغلط البين في التقدير ومعرفة المعايير أو الخطوات التي عن طريقها القاضي الإداري الفرنسي يتمكن من الكشف عن هذا العيب؛ حتى يستطيع الاستفادة منها في النظام المصري من ناحية ولكي يستطيع المدعي إثبات هذا العيب في دعواه.

❐ ثانياً: إشكالية البحث

➢ يثير هذا البحث مجموعة من التساؤلات أو المشاكل القانونية التي اختلف الفقه في الاجابة عنها وذلك على النحو التالي:

- اختلاف الفقه حول تحديد مدلول فكرة الغلط البين في التقدير بسبب التطور القضائي المستمر في فرنسا.
- بيان الخصائص التي تميز هذه النوعية المستحدثة من الرقابة عن غيرها من الأفكار القانونية المتشابهة التي تستخدم في رقابة السلطة التقديرية للإدارة.
- الأساس القانوني لرقابة القاضي الإداري الفرنسي للسلطة التقديرية للإدارة عن طريق فكرة الغلط البين في التقدير، رغم أنه حسب الأصل قاضي مشروعية لا يتطرق لرقابة الملاءمة أخذاً بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حظر حلوله محل جهة الإدارة في تقديرها.
- كذلك هناك مشكلة تتعلق بضوابط اثبات عيب الغلط البين في التقدير وكيفية استخلاص المعايير القضائية التي استخدمها القاضي الإداري الفرنسي في الكشف عن هذا العيب.

❐ ثالثاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث، إلى حث القاضي الإداري المصري على تطوير رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في كافة المجالات الإدارية عن طريق زيادة نطاق استخدام فكرة الغلط البين في التقدير المطبقة في فرنسا أو ما يطلق عليها في مصر الغلو في التقدير في المجال التأديبي، ومن ثم يلزم

جهة الإدارة بالالتزام بحدود المعقول والمجرى الطبيعي في تقدير العلاقة بين أهمية وخطورة الوقائع والإجراء المتخذ بناءً عليها وكذلك مراعاة التطابق بين القرار المتخذ والغاية المستهدفة منه.

كما أن هذا البحث يهدف إلى توضيح الكيفية التي عن طريقها يتمكن المدعي من أن يثبت للقاضي الإداري أن القرار الإداري معيب بالغلط البين في التقدير، أي يثبت أن الإدارة لم تسلك الطريق الطبيعي والمعقول في تقدير ملاءمة قرارها للوقائع التي اتخذ بناءً عليها، لاسيما وأن القاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي.

❐ رابعاً: منهج البحث

يعتمد البحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي التأصيلي المقارن، بهدف تحليل وتأصيل الاتجاهات الفقهية والقضائية الحديثة في موضوع البحث، وعن طريق المنهج المقارن بين النظام المصري ونظيره الفرنسي الأكثر تطوراً وتقدماً في هذا المجال تتحقق السهولة والفاعلية والاستفادة سيما وأنهما ينتميان لنظام قانوني واحد (النظام اللاتيني).

❐ خامساً: خطة البحث

يقتضي التمهيد لدراسة الأساس القانوني لرقابة الغلط البين في التقدير في مجال القرارات الإدارية وضوابط إثباته، بيان موجز عن تطور فكرة الغلط البين في التقدير، ومحاولة وضع تعريفاً لها يوضح خصائصها ليميزها عن غيرها من الأفكار القانونية، ثم نبين الأساس القانوني لهذه النوعية من الرقابة المستحدثة، وأخيراً نتناول دراسة ضوابط اثبات عيب الغلط البين في التقدير، **ومن ثم تقسم خطة هذا البحث إلى مبحثين على النحو التالي:-**

- **المبحث الأول:** التعريف بالغلط البين في التقدير وأساسه القانوني.
- **المبحث الثاني:** ضوابط اثبات الغلط البين في التقدير.

المبحث الأول

التعريف بالغلط البين في التقدير وأساسه القانوني

❖ **تمهيد وتقسيم:**

تعتبر رقابة الغلط البين في التقدير رقابة حديثة نسبياً في منازعات قضاء الإلغاء، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي ولمدة طويلة من الزمن، يرفض في بعض الأحيان القيام برقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع التي تستند إليها في قرارها وكذلك يمتنع عليه كمبدأ عام أن يراقب تقديرها لمدى التناسب بين أهمية أو خطورة الوقائع والإجراء المتخذ على أساسها، إلا أنه سرعان ما غير موقفه بابتكاره هذه الفكرة القانونية، والتي استطاع من خلالها أن يبحث عن مدى وجود الاختلال الواضح في تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع، ثم مد نطاق تطبيقها إلى رقابة مدى التناسب بين أهمية أو خطورة هذه الوقائع والإجراء المتخذ على أساسها، فإذا رأى عدم تناسب ظاهر أو أن مصدر القرار قد تجاوز حدود المعقول في التقدير، أو أن هذا القرار يتعارض مع العقل والمنطق السليم قضى بإلغائه لعدم مشروعيته لعيب الغلط البين في التقدير، ومن ثم استطاع من خلال هذه الفكرة أن يمد رقابته على الحالات الاستثنائية التي أخرجها من نطاق رقابته.

ونظراً لأن مجلس الدولة أثناء مراحل تطوير فكرة الغلط البين كان حريصاً على عدم وضع تعريفاً له، أخذاً بالنهج الذي يتبعه عموماً في عدم وضعه لتعريفات للأفكار القانونية التي يبتدعها كي يستطيع تطوير هذه الرقابة دون أية قيود تؤدي إلى إعاقته، كل ذلك ترتب عليه اختلاف الفقهاء حول مدلول الغلط البين حسب كل مرحلة تتطور فيها هذه الفكرة، ومن ثم فإن بيان مدلول الغلط البين يقتضي تتبع مراحل ظهور هذه النوعية من الرقابة في أحكام مجلس الدولة الفرنسي حتى استقرارها لمحاولة الوقوف على تعريف يبين مدلولها بشكل واضح، ثم نبين الأساس القانوني لرقابة الغلط البين في التقدير، **ومن ثم ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:-**

- **<u>المطلب الأول:</u>** ارتباط مدلول الغلط البين في التقدير بالتطور القضائي في فرنسا.
- **<u>المطلب الثاني:</u>** الأساس القانوني لعيب الغلط البين في التقدير.

المطلب الأول

ارتباط مدلول الغلط البين في التقدير بالتطور القضائي في فرنسا

لقد كانت رقابة القضاء الإداري الفرنسي لسلطة الإدارة التقديرية في مجال القرارات الإدارية محدودة للغاية، حيث لم يكن يقضي مجلس الدولة بإلغاء هذه القرارات إلا لعيب في الاختصاص أو الشكل أو الانحراف بالسلطة أو مخالفة القانون، ونظراً لأن هذا المسلك قد أدى إلى تزايد سلطات الإدارة على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد بدأ المجلس يتدخل ليزيد فاعلية رقابته على هذه السلطة، من خلال تطوير رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، حيث بدأ يفحص الوقائع التي تستند إليها الإدارة في قراراتها المطعون عليها أمامه، أي الوقائع التي تدخل ضمن الاختصاص التقديري للإدارة، ويقضي بإلغاء القرار كلما ثبت له عدم صحة هذه الوقائع أو تبين له وجه الغلط فيها (الغلط في الواقع)، وقد جعل الرقابة على الوجود المادي للوقائع مبدأ عام يطبقه على كل المنازعات الإدارية بدون استثناء.(٤)

---

(٤) تجدر الإشارة إلى أن السلطة التقديرية للإدارة في مجال القرارات الإدارية لا تتحقق في جميع عناصر القرار الإداري بدرجة واحدة، فالقرار الواحد يجمع في عناصره التقييد والتقدير، فيغلب التقييد في قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات والغاية، بعكس عنصري السبب والمحل اللذين يكمن فيهما السلطة التقديرية؛ التي تتحقق حينما يترك القانون بمعناه الواسع للإدارة حرية في اختيار الوقائع التي تستند إليها في قراراتها، وحرية تقدير أهمية وخطورة هذه الوقائع وحرية اختيار نوعية القرار المتخذ وفقاً للظروف الواقعية التي اختارتها وكذلك تمتعها بحرية في اختيار الوقت المناسب لإصداره، بالإضافة إلى حريتها في تقدير التناسب بين سبب القرار ومحله، وللمزيد من التفصيل حول ماهية السلطة التقديرية راجع: د/ محمد عبدالعال إبراهيم: **الرقابة القضائية على معقولية أعمال السلطة الإدارية "دراسة مقارنة"**، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٩، العدد١، ص٣٣٥ وما بعدها؛ د/ صلاح أحمد السيد جودة: **التطبيق القضائي والفقهي لنظرية السلطة التقديرية لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"**، دار النهضة العربية، ٢٠١٦؛ د/ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص١١ وما بعدها؛ د/ العربي بن شهرة: **الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية**، بحث منشور بالمجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، يونيو ٢٠١٦، العدد١، ص٤، وما بعدها؛ د/ بسام محمد أبو أرميله: **مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها "دراسة مقارنة بين القضائين الإداريين الفرنسي والسعودي**، بحث منشور بمجلة جامعة الملك عبدالعزيز "الاقتصاد والإدارة"، ٢٠١١، العدد١، ص١٧٢ وما بعدها.

❖**وفي الفقه الفرنسي:**

- Melleray (F.), Recours pour excès de pouvoir: moyens d'annulation, Répertoire du contentieux administratif, Janvier 2007, (actualisation: Janvier 2019), p.22 et s ; Dubois

ثم ما لبث مجلس الدولة الفرنسي وأن وسع من نطاق رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، بأن أخضع الوقائع بعد رقابة وجودها المادي والتأكد من صحتها إلى حكم القانون، ليقرر ما إذا كانت تتفق مع ما قصده المشرع من عدمه، أي أصبح يراقب مدى تبريرها للقرار الذي يستند إليها، وهو ما يعرف برقابة التكييف القانوني للوقائع، حيث يستطيع القاضي الإداري من خلال تلك الرقابة مراجعة تقدير الإدارة للوصف القانوني الذي خلعته على تلك الوقائع، ومن ثم ينتهي القاضي الإداري إلى صحة هذا الوصف أو التكييف الإداري للوقائع أو عدم صحته **(الغلط في القانون)** وقد جعل مجلس الدولة الرقابة على تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع مبدأ عام يرد عليه بعض الاستثناءات خاصة في المنازعات التي تتسم بالدقة أو تتطلب خبرة عملية معينة.(٥)

هذا ولم يمض وقت طويل حتى بادر مجلس الدولة الفرنسي بتطوير رقابته على سلطة الإدارة التقديرية، حيث ابتكر فكرة الغلط البين لرقابة تكييف الإدارة أو تقديرها للوقائع التي تدعيها كأساس قراراتها، بالنسبة للحالات التي سبق وأخرجها من رقابته ليتأكد من أن الإدارة لم ترتكب عند إجراء هذا التكييف أو التقدير غلط يوصف بأنه بين أو ظاهر أو ساطع للوقائع التي استندت لها في قرارها، ومن ثم كانت هذه فكرة ناجعة لسد الثغرات أو النواقص التي كانت تعتري تلك الرقابة.(٦)

ولم يقف استخدام الغلط البين عند حد رقابة تكييف أو تقدير الإدارة للوقائع، بل بدأ مجلس الدولة الفرنسي حديثاً رقابة أهمية أو خطورة هذه الوقائع ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ على أساسها أي رقابة مدى التناسب بين سبب القرار ومحله أو ما يطلق عليها الرقابة على اختيار ملاءمة الإجراء.(٧) ولا ريب أن هذا التطور أدى إلى اختلاف الفقهاء حول تحديد مدلول الغلط البين نتيجة

(J.-P.), Pouvoir discrétionnaire, Répertoire du contentieux administratif, juillet 2015, p.23 et s ; Aubin (E.), Fonction publique: contentieux disciplinaire– La consécration récente d'un contrôle entier de la proportionnalité de la sanction disciplinaire, Répertoire du contentieux administratif, Juillet 2016, p.65 et s.

(5) Frier (P.-L.), Motifs: contrôle– Régime des nullités pour «vice de motif», Répertoire du contentieux administratif, Septembre 2005 (actualisation: Octobre 2014), p. 6 et s.

(6) Kerkatly (Y.), Le juge administrati et les liberés publiques en droit libanais et français, thése, université de grenoble, 2013, no184.

(7) Haïm (v.), Jugement, Répertoire de contentieux administratif, juin 2020, p.147 et s ; Michel (J.), Delvigne (J.-P.), Occupations domaniales– Pouvoirs du juge, Répertoire du contentieux administratif, Mars 2010 (actualisation: Octobre 2014), p. 56 et s; Busane (R.), Wenceslas, Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administratif congolais, Thèse, université catholique de Louvain, volume 1, 2010; disponible sur le site: http://hdl.handle.net/2078.1/32818

لتزايد نطاق تطبيقه في الواقع العملي، فهناك اتجاه تقليدي يذهب إلى أن الغلط البين أداة قضائية مبتكرة للرقابة على تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع دون غيره، أما الاتجاه الحديث فيذهب –بحق– إلى أنه يتعلق برقابة تقدير مدى ملاءمة القرار للوقائع التي ادعتها الإدارة سبباً لقرارها، ونبين فيما يلي للاتجاهين في إيجاز غير مخل ثم نستخلص التعريف الذي نرجه:–

➢ **الاتجاه التقليدي الغلط البين يستهدف رقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع**

بدأت فكرة الغلط البين بالظهور بشكل ضمني منذ ستينيات القرن الماضي أثناء رقابة مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الإدارة التقديرية في تقدير مدى التعادل حول مبادلة الأراضي الزراعية، وكان ذلك في قضية Gesper، والتي راقب فيها تقدير الإدارة لمسألة التعادل في الأراضي، حيث تبين للمحكمة وجود تفاوت واضح بين الأراضي محل النزاع من حيث الكفاءة وجودة الإنتاج(٨). ويلاحظ من حيثيات هذا الحكم أن المجلس راقب سلطة الإدارة في تقدير مسألة التعادل بين الأراضي الزراعية، (أي راقب تقدير الإدارة للوقائع) عكس مسلكه السابق الرافض للرقابة على هذه السلطة، ورغم أنه لم يستخدم في أسباب هذا الحكم مصطلح الغلط البين إلا أنه استخدم عبارات تدل على تبنيه لهذه الفكرة بشكل ضمني(٩).

وبعد هذا الحكم أخذت محاكم القضاء الإداري الفرنسي تطبق نفس الفكرة في العديد من الأحكام لمراجعة التعادل للقيمة الحقيقية للإنتاج الزراعي وتقدير نسبة جودته. ولكن في هذه الأحكام قد تم الإشارة صراحة إلى مصطلح الغلط البين l'erreur manifeste وقد تواتر استخدامه في رقابة السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال.(١٠)

كما بدأ المجلس في تطبيق نفس الفكرة في مجال الوظيفة العامة خاصة عند رقابته لتقدير التعادل بين الوظائف الشاغرة والتي تم إلغائها وفقاً لقانون إعادة تنظيم الجهاز الإداري، وذلك في

---

(8) C.E., 2/3/1960, Secrétaire d'Etat à l'agriculteur, Gespert, Rec., p.62.

(٩) حيث ذهب هذا الحكم إلى:

- «L'écart ainsi constaté présente une importance telle que la régle de l'équivalence poséé par la loi ne peut être regardéé comme respectéé»

➢ راجع الفقيه الدكتور/ رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص٢٠٨.

(10) C.E., 16/6/1961, Achart, Rec., p.476, A.J.D.A., 1982, P.552 ; C.E., 15/7/1964, Dame Veuve Denis, Rec., p.404 ; C.E., 2/12/1964, Sieur Vallet, Rec., p.609 ; C.E., 20/12/1968, Sieur Giudre, Rec., p.669 ; C.E., 16/11/1970, Guyé, Rec., p.652.

حكم Lagrang حيث أشارت حيثيات هذا الحكم إلى أنه وإن كانت الإدارة حرة في تقدير قيام التعادل بين الوظائف أو عدم قيامه، إلا أن هذا التقدير لا يجب أن يكون مؤسساً على عدم تعادل بين أو ظاهر:(١١)

« Sauf dans le cas d'absence manifeste d'équivalence »

ثم أخذ المجلس يوسع من نطاق تطبيق فكرته المستحدثة التي راقب من خلالها تقدير الإدارة للوقائع في مجالي مبادلة الأراضي الزراعية ومجال معادلة الوظائف العامة، ليعمم التطبيق على أغلب المجالات الإدارية وخاصة في مجال الوظيفة العامة، والضبط الإداري والمجالات الفنية العلمية، وقد اقتصر التطبيق خلال فترة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي على رقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع، دون أن يمتد إلى بحث مدى ملاءمة القرار لهذه الوقائع. فمثلاً كان المجلس يرفض رقابة خطورة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع الخطأ المرتكب من الموظف العام، على أساس أن ذلك من إطلاقات السلطة التقديرية للإدارة التي لا يجوز التعقيب عليها، في حين كان يراقب تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع أي يراقب ما إذا كانت الوقائع التي ارتكبها الموظف تشكل مخالفة تأديبية وتبرر الجزاء التأديبي فإذا وجد هناك غلط بين في التقدير يقوم بإلغاء القرار التأديبي.(١٢)

ولذلك كان الاتجاه التقليدي، يذهب إلى أن الغلط البين يستخدم فقط في رقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع، ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه Bruno حيث عرفه بأنه "أداة تحليل تسمح برقابة أكثر فاعلية للتقديرات التي تقوم بها الإدارة وأنه يقع على وصف الوقائع ولا يتعلق بماديات الوقائع، ابتكره القاضي الإداري لزيادة رقابته على وصف الوقائع، ولمراجعة الإدارة في تقديراتها التي كانت تتهرب بها من الرقابة القضائية(١٣).

وأيده في ذلك الفقيه الدكتور يحيى الجمل، بأن الغلط هو كل تصور لا يطابق حقيقة الواقع أو هو إدراك الأمور على نحو يخالف حقيقتها، وأن أحكام مجلس الدولة الفرنسي لا تساعد كثيراً في تحديد

---

(11) C.E., 28/2/1961, Lagrange, Rec., p.121.

- مشاراً إليه بمؤلف، د/ رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص٢٠٩.

(١٢) لمزيد من التطبيقات القضائية التي توضح الاتجاه التقليدي راجع، د/ خالد سيد محمد حامد، المرجع السابق، ص ٧٦١، وما بعدها؛ د/ رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص٢٣٩ وما بعدها.

(13) Bruno (K.), L'erreur manifeste, Dalloz-Sirey, 1965, p.121.

معنى الغلط البين، وإن كانت هذه النوعية من الرقابة تنصرف إلى تقدير الإدارة وتكييفها للوقائع وحده دون غيره(١٤). وفي ذات الاتجاه ذهب الفقيه الدكتور محمود سلامه جبر، إلى أن الغلط البين "عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للواقع المتخذ كسبب للقرار الإداري ويبدو بيناً وجسيماً على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الواقع، ويكون سبباً للإلغاء قرارها المشوب بهذا العيب"(١٥).

- **الاتجاه الحديث الغلط البين في التقدير وسيلة رقابة عدم التناسب الظاهر بين سبب القرار ومحله.**

يجمع غالبية الفقه الحديث على أنه لم يعد تطبيق الغلط البين قاصراً على رقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع بل امتد نطاقها لرقابة سلطتها في تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ من قبل الإدارة،(١٦) وهو ما يعرف برقابة التناسب.(١٧) وقد تواترت أحكام مجلس

---

(١٤) د/ يحيى الجمل: **رقابة مجلس الدولة للإدارة في تكييف الوقائع**، المرجع السابق، ص٤٤٠ وما بعدها.

(١٥) د/ محمود سلامة جبر: **نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء**، المرجع السابق، ص٨٩.

(16) Josende (L.), Urbanisme: contentieux des documents de planification des sols– Contentieux des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme, Répertoire de droit immobilier, Septembre 2013 (actualisation: Juin 2014), p.38 et s; Jeanneney (P.-A.), Communications électroniques– Contentieux de la régulation du- marché, Répertoire du contentieux administratif, Février 2007 (actualisation: Octobre 2014), p.71 et s; Guérard (S.), Chapitre1 (folio n°10380)- Agents publics territoriaux: pertes de la qualité de fonctionnaire du fait des textes et retraite, Encyclopédie des collectivités locales, Juillet 2018 (actualisation: Novembre 2022), p. 214 et s.

(١٧) وكانت من بواكير الأحكام التي مد فيها نطاق رقابته حكمه الشهير في قضية Lebon الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٦/٩ حيث راقب فيها مجلس الدولة الفرنسي سلطة الإدارة في تقدير الوقائع التي استندت إليها في قراراها التأديبي ومدى تناسبها مع ما تضمنه هذا القرار من عقوبة تأديبية، وانتهى إلى أن الوقائع التي ارتكبها المدعي وقام عليها قرار فصله من الخدمة كافية لتبرير هذا القرار (رقابة التقدير أو الوصف القانوني للوقائع) وأضاف أن تقدير الإدارة للجزاء التأديبي لم يكن مشوباً بغلط بين راجع (C.E., 9/6/1978, Lebon, Rec., p.245). وظل مجلس الدولة الفرنسي يمارس في مجال التأديب الرقابة على مدى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة المفروضة على موظفي الخدمة المدنية رقابة محدودة أو مقيدة من خلال نظرية الغلط البين في التقدير، حتى ظهر في فرنسا اتجاه حديث يدعوا إلى تبنى منهج الرقابة الكاملة على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي أي يمارس القاضي رقابة كاملة على التناسب باعتبار ذلك أكثر عدالة لحقوق الموظفين العموميين وذلك في أعقاب صدور حكم (Dahan) الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣:

- M.-C.de Montecler: Fonction publique (santions): contrôle de l'ereur manifeste d'appréciation, Recueil Dalloz, 2013, p.2699; Arrêt rendu par Conseil d'Etat, 4e ss-sect, 13-11-2013, n°347704

الدولة الفرنسي في مختلف المجالات الإدارية على أنه يبدأ برقابة الوجود المادي للوقائع ثم ينتقل إلى رقابة تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع فإذا انتهى لسلامتها ينتقل للتحقق من مدى ملاءمة القرار لهذه الوقائع فإذا وجد عدم تناسب ظاهر بين سبب القرار ومحله يلغي القرار لعيب الغلط البين في التقدير.(١٨)

وأن هذه الرقابة تعد رقابة محدودة أو هامشية أو مقيدة على الملاءمة وليست رقابة كاملة على ما انتهت إليه جهة الإدارة من تقديرات أو تقييمات لمدى ملاءمة قرارها لأهمية أو خطورة الوقائع التي استندت إليها، بحيث يترك لجهة الإدارة مساحة من الخطأ في التقدير، فلا يلغي قرارها إلا في حالة عدم التناسب الجسيم grossiére أو الظاهر manifestement أو الصارخ Flagrante غير المعقول الذي يجافي العقل والمنطق القويم(١٩).

وبذلك يكون مجلس الدولة قيد سلطة الإدارة التقديرية بضرورة مراعاة الحد الأدنى من التناسب بين سبب القرار ومحله، فيجب عليها أثناء استخدام هذه السلطة أن تسلك الطريق الطبيعي المعتاد والمعقول السليم والمنطقي وفقاً للمجرى العادي من الأمور(٢٠)، وإلا سيكون قرارها معيب بالغلط البين في التقدير، وبالعكس إذا التزمت جهة الإدارة بهذه الضوابط فإنه سيرفض إلغاء قراراها، فقد

وللمزيد من التفصيل حول هذا الاتجاه انظر: د/ أيمن فتحي محمد عفيفي: **الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي**، المرجع السابق، ١٧٣٥ وما بعدها. وفي تقديري أن هذا المنهج سينال من مقتضيات مباشرة الإدارة لاختصاصاتها ويمثل حلولاً واضحاً محل الإدارة في تقديرها ويحول سلطتها إلى سلطة مقيدة وهذا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات، فالقاضي يجب أن يحقق التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم وسلطات الإدارة اللازمة لمباشرة اختصاصاتها لمقتضيات سير المرفق العام، فإلغاء قرارها يجب أن يقتصر على الغلط البين أو الجسيم أما الإلغاء مثلاً لمجرد عدم التناسب البسيط سيكون له آثار سلبية تؤدي إلى تردد الإدارة في تقديرها للجزاء خشية من سلاح الرقابة القضائية.

(18) V. Par ex., lamotivatio très explicite du jugement du TA de paris du 24 févr. 2004, M. Rodriguez, req. No 0012269/6, Dr. Adm. 2004, no 118; C.E., ass., 7/7/2004, Min. de l'intérieur c/ M. Benkerrou, req. no 255136, RFD Adm.2004. 913, concl. M.Guyomar, AJDA 2004. 1695, chron. C. Landais et F. Lénica: annulation, alors même qu'un faute a été commise, du retrait pour une durée de sept mois de la carte de chauffeur de taxi, sanction manifestement disproprtionnée ; C.E., ass., 16/12/2005, Groupement forestier des ventes de Nonant, req. No 261646, AJDA 2005. 2431, obs. M.-C.M.; AJDA 2006. 230, concl. Aguila; C.E., sect., 22 juin 2007, M.A., req. No 272650, AJDA 2007.1269, obs. Pastor ; C.E., 2 mars 2010, Féd. Française d'athlétisme, req. No 324439, AJDA 2010.473, obs. Pastor; AJDA 2010. 664, chron. Liéber et Botteghi; C.E., 20/5/2011, Letona Biteri, n°326084, Lebon, p.246.

(19) Frier (P.-L.), Motifs: Op.cit., no76.

(20) C.E.,15/2/2013, n°351340, https://www.legifrance.gouv.fr/

قضى بأن المجلس الأكاديمي لم يرتكب غلط بين في التقدير عندما رفض ترقية أستاذ جامعي[٢١]. وأكد على ذلك المنهج في أحكام أخرى.[٢٢]

ومن التطبيقات أيضاً التي تدل على رقابة ملاءمة القرار الإداري، عن طريق نظرية الغلط البين في التقدير، قيامه برقابة سلطة الإدارة التقديرية في تحديد قيمة راتب الموظف المتعاقد معها، حيث قضى بأن تقدير الإدارة لراتب الموظف معيب بالغلط البين في التقدير لوجود فجوة أو فارق كبير بين قيمة الراتب المنصوص عليه في عقد تعيينه وبين المهام الوظيفية المنوطة به ومؤهلاته العلمية[٢٣]، وكذلك في مجال التأديب فإنه راقب سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي فإذا ثبت له عدم تناسب واضح بين المخالف والجزاء التأديبي فإنه يقضي بإلغاء القرار لعيب الغلط البين في التقدير[٢٤].

وفي حكم حديث صادر بتاريخ ٢٠١٨/٢/٢٢ أعمل فيه المجلس رقابته على المجالات الفنية التي تتمتع حيالها جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، حيث راقب تقديرها في وضع المعايير الفنية اللازمة لإمكانية وصول المعاقين إلى السكن، للتأكد مما إذا كان تقديرها معيب بالغلط البين في التقدير من عدمه، وتخلص وقائع هذه القضية في أن جمعية المعاقين في فرنسا l'Association des paralysées de France وجمعية الدفاع والمساعدة المتبادلة للأشخاص ذوي الإعاقة وجمعيات أخرى، طلبوا من مجلس الدولة الفرنسي إلغاء المرسوم رقم ١٧٧٠ لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل أحكام قانون البناء والإسكان المتعلق بإمكانية وصول المعاقين إلى مباني الإسكان الجماعي والمنازل المنفصلة الجديدة، وذلك لتجاوز السلطة، وقد تعرض المجلس لرقابة كافة مواد هذا المرسوم وانتهى إلى إلغاء بعض الفقرات من مواد هذا المرسوم بالإضافة إلى إلغاء الملحق (٢) المتعلق بخصائص أقفال العزل، وقد أسس هذا الإلغاء على أن الملحق ٢ من المرسوم المتنازع عليه ينص على أن الجزء الداخلي من أقفال العزل يجب أن يتضمن، أمام كل باب، مساحة مناورة

---

(21) CAA de paris, 4éme chambre, 10/4/2018, n°17PA00699,
- https://www.legifrance.gouv.fr/

(22) C.E., 9/6/1978, lebon, Rec., p.245 ; C.E., 28/5/1990, N°105199 ; C.E., 27/11/1995, N°152972, arrêt disponible sur le site:https://www.legifrance.gouv.f/; C.E., 3/3/2004. N°235063, inédit au recueil Lebon ; C.E., 8/4/2013, N°364105 ; C.E., 24/6/2021, N°448417, https://www.legifrance.gouv.fr/

(23) CAA de Nancy, 27/12/2018, n°17NC02229, inédit au recueil Lebon.

(24) C.E.,3/3/2003, N°235052, mentionné dans les tables du recueil Lebon ; C.E., Section, 22/6/2007, M. Patrick Arif, n°272650, Rec., Lebon, p.263.

للباب بأبعاد لا تقل عن ١,٢٠ م × ٢,٢٠ م، وأن اتحاد المتقدمين يؤكد أن هذه الأبعاد غير كافية للسماح لشخص يدور على كرسي متحرك بإجراء انعطاف في اتجاه U داخل الغرفة؛... ويبدو من المستندات الموجودة بالملف أن الأبعاد المنصوص عليها في هذه الغرفة لا تسمح بشكل واضح لأي شخص يدور على كرسي متحرك بالانعطاف إلى الخلف، وبالتالي فإن المرسوم المشار إليه يكون قد أخطأ في تقدير هذه النقطة. ويستفاد من ذلك أن عيب الغلط البين في التقدير يرجع لعدم التناسب بين سبب القرار وهو السماح لشخص يدور على كرسي متحرك بإجراء انعطاف في اتجاه Uداخل الغرفة، ومحل القرار المتمثل في النص القانوني الذي حدد أبعاد معينة لمساحة مناورة الباب والتي لا تقل عن ١,٢٠ م × ٢,٢٠ م وهي أبعاد لا تتناسب بشكل ظاهر مع السبب(٢٥).

وفي حكم آخر صادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٩ راقب فيه المجلس سلطة الإدارة التقديرية في رفض التصريح لإحدى الشركات الطبية بتسجيل دواء معين في قوائم الأدوية المعتمدة للاستخدام المجتمعي، حيث راقب المجلس تقدير وزير الصحة للوقائع التي جعلته يرفض هذا التصريح، حيث تعرضت حيثيات الحكم مراجعة دقيقة للمستندات التي تبين الفائدة الفعلية من الدواء ومدى تأثيره على الصحة العامة وخطورة الحالات التي يعالجها وآثاره الجانبية ومكانته الاستراتيجية العلاجية بالمقارنة بالأدوية الأخرى وانتهى الحكم إلى أن الثابت من خلال ملف الدعوى أن قرار الرفض صحيح وغير مشوب بعيب الغلط البين في التقدير(٢٦). ويستفاد من ذلك الحكم أن القاضي الإداري الفرنسي يتدخل في رقابة التقدير الفني الدقيق لجهة الإدارة عن طريق نظرية الغلط البين في التقدير، ولا ريب في أن خطأها في تقدير الوقائع قد نتج عنه عدم ملاءمة القرار المتخذ بناءً عليها، وبذلك يكون القاضي الإداري قد وسع من نطاق المشروعية عن طريق هذا العيب المستحدث، وهو في ذلك لا يعدم سلطتها التقديرية بل يضع لها إطار قانوني تلتزم به أثناء ممارستها لهذه السلطة لا تتجاوزه.

هذا ولما كانت أحكام القضاء الإداري الفرنسي لم تضع تعريفاً محدداً للغلط البين في التقدير يوضح خصائصه المميزة بل اقتصر الأمر على تحديد مجال استخدامه أو نطاقه، وبالتالي فقد اجتهد الفقه سواء في فرنسا أو في مصر في هذا الشأن، وسو نعرض لبعض اجتهادات الفقه

(25) C.E, 22/2/2018, N°397360,https://www.legifrance.gouv.fr/

(26) C.E, 29/05/2019, N°417090,https://www.legifrance.gouv.fr/«Il ne ressort pas des éléments versés au dossier que les ministres auraient commis une erreur manifeste d'appréciation.»

الحديث في هذه المسألة لمحاولة استخلاص التعريف الذي يبين خصائصه التي تميزه. فعلي سبيل المثال ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أن الغلط البين يعني تقييم الوقائع التي تشكل أساس القرار ويعرف بأنه خطأ فادح وصارخ، ويمكن التعرف عليه من خلال مجرد الفطرة السليمة، الواضحة للجميع، حيث يظهر بوجود حل صادم في تقييم الوقائع من قبل الجهة الإدارية، حيث يجب ألا يكون هناك تفاوت واضح une disproportion manifeste بين القرار والوقائع entre la décision et les faits التي كانت سبباً فيه، وبالتالي يفرض القاضي الإداري حداً أدنى من المنطق والحس السليم un minimum de logique et de bon sens على الإدارة. وتتميز هذه التقنية بالحفاظ على السُلطة التقديرية، حيث ستتم مُعاقبة الإدارة إذا ارتكبت خطأً فادحاً une erreur grossière.(٢٧)

ويؤكد على ذلك الفقيه Busane حيث يقول أن الغلط البين في التقدير هو نوع من الرقابة التي من خلالها يتحقق القاضي الإداري من معظم المخالفات les illégalités المتعلقة باستخدام السلطة التقديرية من جانب الإدارة، وتمثل رقابة هامشية أو محدودة على التقييم أو التقدير un contrôle marginal de l'appréciation لتقدير مدى الملاءمة التي تقوم به الإدارة.

وتعتبر هذه الرقابة النتيجة الدقيقة لنهاية اجتهاد القاضي المبذول حتى لا ينخرط في الرقابة الكاملة على مدى الملاءمةcontrôle entier de l'opportunité تخوفاً من أن يحل محل الإدارة، ولا يعني ذلك أنه يترك العيوب أو المخالفات الواضحة أو الصارخة irrégularités flagrantes المتعلقة بممارسة السلطة التقديرية والتي تؤثر على محتوى القرار، وليس الغرض من ذلك إلغاء السلطة التقديرية ولكن فقط الرقابة على استخدامها.(٢٨)

كما ذهب الفقيه Giltard Daniel إلى أن القاضي الإداري يراقب مدى توافق أو ملاءمة القرار l'adéquation de la décision للظروف الواقعية circonstances de fait من خلال الغلط البين أو الواضح في التقدير فقط، ولكن يجب على القاضي الإداري أن يمر بمرحلة التكييف

(27) Frier (P.-L.), Motifs, Op. cit., p.38 et s; Lachaume (J.-F.), Violation de la règle de droit Erreur de fait, Répertoire du contentieux administratif, Juin 2013 (actualisation: Janvier 2015), p.197 et s; Le contrôle du juge sur les sanctions disciplinaires (CE, 25/05/1990, Mr. Kiener); Contrôle du juge sur la définition par le pouvoir adjudicateur de son besoin, Recueil Lebon- Recueil des décisions du conseil d'Etat 2013; Arrêt rendu par Conseil d'Etat 7ème et 2ème sous-sections réunies, 02-10-2013, n° 368846.

(28) Busane (R.), Op.cit., pp. 119 -120.

القانوني la qualification juridique فإذا كان التقدير أو التكييف غير صحيحاً فيتوصل إلى استنتاج واضح مفاده أن القرار يشوبه غلط في التقييم(٢٩).

ومن جماع ما تقدم، نرى أن الفقه قد اتفق على أن الغلط البين يتميز بأنه عيب ظاهر أو واضح أو جسيم يشوب تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع ويترتب عليه عدم ملاءمة قرارها لأهمية أو خطورة الوقائع، وهذا لا يعني التوافق التام أو الكامل بين سبب القرار ومحله، فهناك قدر مسموح به وهو القدر الذي لا يكون صارخاً أو جسيماً، ولذلك يتجه الباحث إلى تعريفه بأنه حالة تنشأ لدى مصدر القرار أثناء استخدام سلطته التقديرية في إصدار القرار الإداري تجعله يقع في غلط واضح أو جسيم أو جوهري أو غير معقول في تقدير الوقائع مما يجعله يخطأ في تحقيق التوافق بين أهمية أو خطورة الوقائع والإجراء المتخذ بناءً عليها (عدم التناسب الظاهر بين سبب القرار ومحله)، مما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار لعيب الغلط البين في التقدير.

ومن هذا التعريف يتضح وجه الاختلاف بين الغلط في الواقع الذي يتعلق بصحة أو عدم صحة الوقائع والغلط في القانون الذي ينصب على الغلط في التكييف القانوني للوقائع، وبين الغلط البين في التقدير الذي يكون محله تقدير الإدارة لأهمية أو خطورة الوقائع ومدى التوافق بينها والإجراء المتخذ بناءً عليها، وإذا كان عيب اساءة استعمال السلطة عيب عمدي يصعب إثباته فإن الغلط البين في التقدير على العكس من ذلك لا يشترط فيه أن تسئ الإدارة عن عمد استخدام سلطتها التقديرية فمجرد وقوعها في تجاوز بالغ لحدود العقل والمنطق في التقدير يكون قرارها أصابه الغلط البين في التقدير. وفيما يلي بيان للأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير

انتهينا فيما سبق إلى أن مجلس الدولة الفرنسي استقر على استخدام الغلط البين في رقابة تقدير أهمية أو خطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة سبباً لقرارها أثناء مباشرتها لسلطتها التقديرية، وأنه في حالة اكتشاف وجود غلط واضح أو فادح أو جسيم أو غير معقول في التقدير فهذا يدل على عدم ملاءمة قرارها المتخذ بناءً على هذه الوقائع، ومن ثم يصبح هذا القرار جدير بالإبطال، ذلك أن

(29) Giltard (D.), Le pouvoir d'appréciation dans l'action administrative et son contrôle par le juge, Actes de la Faculté de droit de Split, vol.52, 1/2015., pp.18 – 19.

المخالفات الواضحة في تقدير الوقائع قد أثرت على محتوى القرار أي أن عدم التناسب بين أهمية أو خطورة الوقائع (السبب) ومحتوى القرار(محله) تكشف عن عيب الغلط البين في التقدير.

وبذلك يكون القاضي الإداري الفرنسي قيد سلطة الإدارة التقديرية بأن تلتزم حدود المعقول وعدم الشطط في تقدير أو تكييف الوقائع حتى يكون قرارها ملائم، ومن ثم يكون عدم التناسب الظاهر أو الواضح بين سبب القرار ومحله أساساً لعيب الغلط البين في التقدير. ولذلك يمكن القول أن النظرية محل الدراسة تعد أحد تطبيقات مبدأ التناسب، لاتصالها بمجال ملاءمة التقدير الإداري.

ولا ريب في ذلك، فالتناسب في القانون الإداري ينصرف إلى العلاقة المنطقية التي تربط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإداري أو العمل القانوني، بحيث يتعين على مصدر القرار الإداري عدم إغفاله أو الخروج عليه نزولاً على دواعي المشروعية، أي أن التناسب يعني وجوب تحقيق التوافق بين أهمية سبب القرار ومحله ويهدف كذلك إلى تحقيق المنطق والمعقولية بين محل القرار والغاية المستهدفة منه والآثار المترتبة عليه. (٣٠)

ولقد ابتكر القاضي الإداري مبدأ التناسب ليقيد به سلطة الإدارة التقديرية سيما وأن الوسائل التقليدية المتمثلة في رقابة الغلط في الوقائع والغلط في التكييف القانوني وإساءة استعمال السلطة لم تثبت فاعليتها أمام كثرة امتيازات وسلطات الإدارة وافتئاتها على حقوق وحريات الأفراد وتعمدها مماطلة وتسويف اتخاذ قراراتها، كتأخرها في اتخاذ قرارات هامة لحفظ النظام العام رغم خطورة الوقائع أو خطأها في تقدير رواتب الموظفين بالنظر إلى كفاءتهم ومؤهلاتهم العلمية أو قيامها بإصدار قرارات تأديبية غير ملائمة لخطورة المخالفة التأديبية وغيرها.(٣١)

ويكاد يجمع غالبية الفقه الحديث على اعتبار مبدأ التناسب من المبادئ العامة للقانون، التي يتوجب على جهة الإدارة الالتزام بها في تصرفاتها دون حاجة إلى وجود نصوص صريحة تتضمنها، بحيث يتعين أن يكون القرار المتخذ يتناسب مع الوقائع التي استند إليها، فإذا ثبت أن

---

(٣٠) د/ محمد ناصر الطنيجي: **الرقابة على التناسب في القرار الإداري**، المرجع السابق، ص ١٤ وما بعدها، د/ محمد فريد سليمان الزهيري: **الرقابة على التناسب في القرار الإداري**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩، ص١٦ وما بعدها.

(31) Guibal (M.), De la proportionnalité, A.J.D.A., 1978, P. 477; Maurer (H.), Droit administratif allemand, L.G.D.J, 1987, p.73; Dreyfus (F.), Les limitations du pouvoir discrétionnaire par l'application du principe de proportionnalité, R.D.P., 1974, p. 691.

تقدير الإدارة للوقائع التي ادعتها لقرارها أثناء مباشرتها لسلطتها التقديرية قد تجاوز حدود المعقول كان القرار قد خرج عن تحقيق هدفه وخالف مبدأ التناسب، وغدا من واجب القاضي الإداري حماية الأفراد منه والقضاء بإلغائه لمخالفته للقانون.(٣٢)

ولقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على استخدام مبدأ التناسب في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير، فقد قضى في حكم Touzard الصادر في ٢٠٠٦/٢/١ بأن حالة عدم التناسب الظاهر بين قرار الجزاء والأسباب التي استند إليها هي الحالة الوحيدة التي تسمح للقاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي الصادر عن جهة الإدارة، وتخلص وقائع هذه القضية في أن المذكور سالف الذكر كان يعمل مفتش في البوليس الوطني، وأثناء تمتعه بإجازة تم طرده من أحد الملاهي الليلية بسبب مشاجرة قام بها وهو في حالة سكر بين، ثم حاول دخول الملهى مرة أخرى ولكن تم منعه من الدخول، فتمسك بصفته كمفتش بوليس وطني وأبلغ الشرطة بطلب المساندة لتعرضه لمضايقات أثناء عمله وقد ثبت حمله لسلاحه رغم أن لوائح الشرطة تمنع ذلك أثناء فترة الإجازة، ولما كانت هذه الوقائع تشكل مخالفات تأديبية في حقه فقد أصدر رئيس الجمهورية قراراً باستبعاده نهائياً من الخدمة، وقد طعن المدعي سالف الذكر على هذا القرار بالإلغاء لعيب الغلط البين في التقدير زاعماً أن هناك مغالاة في الجزاء، وقد تداولت القضية حتى انتهى مجلس الدولة بعدما راقب

---

(٣٢) وفي هذا الشأن يقول الفقيه الدكتور وليد محمد الشناوي، "أن التناسب يعد أحد المبادئ الأساسية للقانون المقبولة والمعترف بها صراحة أو المستنبطة من النصوص الدستورية أو التشريعية أو الوثائق الدولية، وذلك استناداً إلى قيم القانون العقلاني ومبادئ العدالة والإنصاف التي تستلزم وجود علاقة متوازنة أو ملائمة بين الأنشطة أو الإجراءات التي تتخذها الدولة والمواقف أو الحالات الواقعية التي تطبق عليها هذه الإجراءات على نحو يكفل عدم تجاوز هذه الإجراءات لما هو ضروري لتحقيق الهدف المشروع منها، ويبين من ذلك أن تطبيق مبدأ التناسب يكفل صون الحقوق والحريات الأساسية ويتفادى إساءة استخدام القانون"، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٨٧.

➢ **ولمزيد من التفصيل راجع في الفقه والقضاء الفرنسي:**

- Giltard (D.), Op.cit., Page 11- 24; Mossoux (Y.), Les principes du raisonnable et de proportionnalité, Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal, sous la direction de P.-O.De Broux, Br.Lombaert et Fr. Tulkens, Limal, Anthémis, 2015, pp. 51-97; Kalflèche (G.), «Le contrôle de proportionnalité devant le juge administratif», Les Petites Affiches, n° 46 spécial, 5 mars 2009, pp. 46-53; Lingibé (P.), Principe de précaution et contrôle de proportionnalité du juge administratif, Dalloz actualité, 11 mai 2021; CE, ord. 6 mai 2021, req. N° 451455 ; CE, ord. 6 mai 2021, req. N° 451940 ; CE, ord. 6 mai 2021, req. N° 425144.

صحة هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني إلى صحة هذا القرار، وأضاف في أسباب الحكم أن القرار التأديبي محل الطعن يخلو من عدم التناسب الظاهر بالنظر لجسامة الأفعال التي ارتكبها.[٣٣]

والمستفاد من هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي قام باستخدام مقياس التناسب لوزن خطورة أو جسامة الأفعال التي ارتكبها مفتش البوليس مع قرار استبعاده النهائي من الخدمة، فعندما وجد أن هناك توافق بين سبب القرار (الوقائع) ومحله، فذلك يدل على أن القرار محل النزاع غير معيب بالغلط البين في التقدير. وقد طبق ذات المبدأ في أحكام أخرى متتالية في مجال التأديب[٣٤].

وفي حكم آخر صادر بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٤ راقب فيه مجلس الدولة الفرنسي سلطة الإدارة التقديرية في رفض إصدار تأشيرة إقامة طويلة لأحد الأشخاص (مواطن أفغاني) الذين قدموا المساعدة للجيش الفرنسي في أفغانستان ليستقر هو وزوجته وأولاده في فرنسا، رغم اثباته وجود مخاطر جسيمة على حياته في ضوء التهديدات الأمنية التي تعرضت لها البلاد في كابول Kaboul في ٢٠١٧/٥/٣١، حيث تم تفجير السفارة الفرنسية التي تقع بالقرب من القصر الرئاسي بسبب شاحنة مفخخة، وقد تضمنت حيثيات هذا الحكم ما يفيد أن المجلس عمل على قياس مدى التوافق (التناسب) بين سلطة الإدارة الواسعة في رفض التأشيرة larg pouvoir discrétionnaire de l'administration من ناحية وبين الآثار الخطيرة التي تنتج عن هذا الرفض على حقوق المدعينdroits des demandeurs والتي كانت في هذا الحكم تتمثل في التعدي على الحياة، وذلك للوصول إلى ما إذا كان قرار الرفض مشوب بالغلط البين في التقدير من عدمه، وقد انتهى المجلس إلى أن هذا القرار يعتبر معيب بالغلط البين في التقدير بعد ثبوت وجود الآثار الخطيرة على الحياة، ويضيف أنه يبدو من الصعب على السلطات الفرنسية، في ضوء التهديدات التي تواجه حياة المدعي مقدم الطلب، أن ترفض حصوله على تأشيرة هو وعائلته، ومن ثم تكون الإدارة قد ارتكبت خطأ فادح أو بالغ erreur flagrante.[٣٥]

(33) C.E., sect., 1er févr.2006, n°271676, Touzard, Lebon38.
(34) C.E., sect., 22 juin 2007, n°272650, Arfi, RFDA, 2007, 1199, concl. M.Guyomar; C.E., ass., 16 févr 2009, n° 274000, Sté Atom, AJDA, 2009, 343, et 583, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; AJ Pénal 2009. 189, obs. e. péchillon; C.E. 27 mai 2009, n° 310493, Hontang, AJDA, 2009, 1070.
(35) C.E., sect., 14/12/2018, req, n°424847.

ويعلق بعض الفقه على أن هذا الحكم يعد تقدماً مؤكداً لجميع المساعدين في الجيش الفرنسي في أفغانستان، حيث أنه كان من أصل خمسة أحكام تتعلق بمنازعات رفض التأشيرة خلال عام ٢٠١٧ والتي تم النظر فيها في نفس اليوم قام مجلس الدولة الفرنسي بنقض ثلاثة منها وذلك لأنها تعتبر معيبة بغلط واضح في التقدير entachées d'erreur manifeste d'appréciation.(٣٦)

ويستفاد من ذلك الحكم أن المجلس عمل على قياس التناسب بين أهمية أو خطورة الوقائع والتي تمثلت في المخاطر الأمنية التي قد تنال من الحق في الحياة وبين الإجراء الذي اتخذته جهة الإدارة (رفض التأشيرة) وقد انتهى إلى أن هناك غلط بالغ أي عدم تناسب واضح، مما يؤكد أن مبدأ التناسب يعد الأساس الذي عن طريقه يكشف القاضي الإداري عن عيب الغلط البين.

وتأكيداً لذلك أيضاً، قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ٢٠٢٠/١٢/١١ بتخفيض مبلغ الغرامة المفروض على الخطوط الجوية الفرنسية La société Air France من قبل وزير الداخلية ليصبح ٣٠٠٠ يورو بدلاً من ٥٠٠٠، حيث تبين للقاضي أن العقوبة المفروضة غير متناسبة مع المخالفة التي ارتكبتها الشركة. وتخلص وقائع هذه القضية في أنه بتاريخ ٢٠١٦/٥/١٧ أصدر وزير الداخلية قراراً بفرض غرامة على شركة الخطوط الجوية الفرنسية مقدارها ٥٠٠٠ يورو، استناداً لسلطته في قانون دخول وإقامة الأجانب والحق في اللجوء، والذي يخوله توقيع عقوبة الغرامة التي لا تتجاوز ٥٠٠٠ يورو على شركات النقل الجوي التي تهبط على الأراضي الفرنسية إذا خالفت التزاماتها في التفتيش عن المستندات المطلوبة قبل الصعود على متن الطائرة والتأكد من صحتها والكشف عن المستندات الغير صحيحة، حيث أن هذه الشركة أنزلت شخص من Ouagadougou واغادوغو على الأراضي الفرنسية يحمل جواز سفر من جمهورية الكونغو الديمقراطية تبين أنه مزور.

وقد قامت الشركة بالطعن على هذا القرار أمام المحكمة الإدارية في باريس بالإلغاء أو تقليل مبلغ العقوبة المفروضة إذا لزم الأمر لكون العقوبة مبالغ في تقديرها (أي هناك عيب الغلط البين في التقدير) وقد صدر الحكم برفض الطلب، فطعنت عليه أمام محكمة الاستئناف الإدارية في

(2) Julien Mouchette: La protection fonctionnelle accordée à un auxiliaira de l'arméefrançaisw en Afghanistan, Dalloz actualité, 24 décembre 2018; C.E., sect., 14/12/2018, req, n°424847 ; v. C.E., 16/10/2017, n°408748, Lebon; 16/10/2017, n°408750, inédit au Lebon; 16/10/2017, n°408344, préc., inédit au Lebon.

باريس والتي أيدت أيضاً حكم أول درجة، ومن ثم طعنت الشركة على هذا الحكم أمام مجلس الدولة الفرنسي.

وحيث أنه في مجال إعمال المجلس لسلطته في رقابة سلطة وزير الداخلية في فرض الغرامة المشار إليه أعلاه، تأكد أولاً من صحة الوقائع وتكييفها القانوني، حيث ثبت له من الأوراق أنه يوجد شخص نزل على الأراضي الفرنسية عبر هذه الشركة بجواز سفر مزور، علاوة على أن تاريخ صلاحية جواز السفر المزور منتهي، وهذه بمخالفة واضحة وملحوظة كان يمكن اكتشافها بالعين المجردة من قبل طاقم صعود الطائرة أثناء التحقق من سلامة المستندات والتأشيرات عليها – على عكس واقعة التزوير الغير واضحة– وبالتالي فشركة Air France تكون قد خالفت التزام التفتيش المفروض على الناقل الجوي في وقت صعود الراكب على متن الطائرة وتستحق توقيع عقوبة عليها.

بيد أن المجلس ارتأى أن هذه العقوبة غير متناسبة، حيث أن المخالفة الواضحة التي ارتكبتها الشركة تتعلق في حقيقة الأمر بعدم ملاحظة تاريخ انتهاء جواز السفر أما واقعة تزوير جواز السفر فهذه واقعة اكتشفت فيما بعد وكان يصعب اكتشافها لعدم ظهورها بشكل واضح، ومن ثم حكمت المحكمة بتقليل عقوبة الغرامة المفروضة على الشركة إلى ٣٠٠٠ يورو(٣٧).

ويستفاد من ذلك الحكم أن المجلس أثناء التحقق من مدى المغالاة في توقيع العقوبة (الغلط البين في التقدير) راقب مدى التناسب بين المخالفة التي ثبتت في حق الشركة والعقوبة التي وقعها وزير الداخلية عليها أي أنه يعتمد على مبدأ التناسب في التحقق من ملاءمة قرار الإدارة للوقائع التي استندت لها في قرارها فإذا وجد عدم تناسب واضح أو ظاهر فهذا يدل على عدم مشروعية القرار لعيب الغلط البين في التقدير.

(1) C.E, 11/12/2020, N°427744, https://www.legifrance.gouv.fr/, la cour a retenu une solution, quant au choix, par le ministre, du montant de la sanction, hors de proportion avec les manquements constatés…La société Air France est fondée à demander, pour ce motif,… Il y a lieu, dans ces circonstances particulières, de réduire le montant de l'amende infligée à 3 000 euros.

وهدياً بما تقدم، ولما كان القاضي الإداري يلعب دوراً كبيراً في استنتاج الكثير من نظريات القانون الإداري من المبادئ العامة للقانون[٣٨]، ولما كان التناسب هو الأداة أو وحدة القياس التي استخدمها مجلس الدولة الفرنسي في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير، أثناء إعمال رقابته للسلطة التقديرية للإدارة في مجال القرارات الإدارية، وقد ظهر ذلك من خلال بعض التطبيقات القضائية الحديثة التي سبق بيانها، حيث عن طريق قياس التناسب يقدر القاضي الإداري أن يقيس مدى التطابق بين أهمية أو خطورة الوقائع والإجراء المتخذ بناءً عليها، ولما كان التناسب وفقاً للرأي الراجح يعد أحد المبادئ العامة للقانون، ومن ثم يمكن القول أن هذا المبدأ يعد بحق الأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير محل الدراسة. [٣٩]

---

(٣٨) فمثلاً مبدأ تخصيص الأهداف والذي مؤداه قيام الإدارة بممارسة السلطة التي خولت لها لتحقيق الأهداف المحددة، وفي حالة عدم تحديد الأهداف فإنها تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي يكون خروج القرار عن تحقيق هذه الأهداف أو عدم تحقيقه للمصلحة العامة أساساً لنظرية الانحراف في استعمال السلطة، وتأسست نظرية مسئولية الدولة دون خطأ (عن أعمالها المشروعة) على أساس مبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة فالنشاط الإداري تباشره الإدارة لتحقيق مصلحة عامة، فإذا أصاب هذا النشاط فرد أو مجموعة محددة من الأفراد بضرر جسيم، اختلت المساواة وتعين على المجموع من خلال الضرائب تقديم التعويض اللازم ليعود مؤشر المساواة لسابق عهده، وكذلك استندت هذه النظرية في بعض الحالات على فكرة المخاطر، للمزيد من الإيضاح راجع: د/ حسن السيد بسيوني : **دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، الجوانب الإجرائية والموضوعية لدور القضاء في المنازعات الإدارية، والمنهجية التي يتبعها القاضي للفصل فيها وفي تنفيذ أحكامه**، ١٩٨٨، عالم الكتب، ص٣٦٦؛ د/ سليمان محمد الطماوي : **نظرية التعسف في استعمال السلطة"الانحراف بالسلطة"**، المرجع السابق؛ د/ مجدي مدحت النهري : **مسئولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي**، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠٩، ص١١٤ وما بعدها؛ د/ فتحي فكري : **مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٢٩٨ وما بعدها؛ د/ محمد فؤاد مهنا: **مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية**، بدون دار للنشر، ١٩٧٢، ص٢٠١ وما بعدها.

(٣٩) وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ التناسب لا يستخدم فقط في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير، فتحليل التناسب له استخدامات عديدة ولا يقتصر على مراجعة تقدير الإدارة في العلاقة بين الحالة الواقعية التي تدعيها أو الكشف عن مدى خطورة أو أهمية الوقائع (سبب القرار) والإجراء المتخذ بناءً عليها (محل القرار)، ولكن يتعدى ذلك لمراجعة تقدير الإدارة في العلاقة بين محل القرار وما ينتج عنه من آثار أو تقدير التناسب بين محل القرار والغاية المستهدفة من هذا القرار، وقياس مقدار المنافع والتكاليف الناتجة عن هذا القرار.

- ولمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر في الفقه المصري والعربي: د/ وليد محمد الشناوي، المرجع السابق، ص١٦-١٧؛ د/ رمضان بطيخ، المرجع السابق، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ص ٣١٧- ٣١٨؛ د/ محمد ناصر الطنيجي، المرجع السابق، ص١٢٣ وما بعدها؛ د/ يعقوب يوسف الحمادي:

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري لا يلغي القرار لعيب الغلط البين في التقدير لمجرد وجود عدم تناسب بسيط بين سبب القرار ومحله، بل يلزم أن يكون عدم التناسب قد وصل لدرجة الشـــطط وعدم المعقولية مما يظهر وجود تفاوت ظاهر أو واضح بين روابط القرار الإداري عبر عناصـــره الداخلية التي تأسس عليها التقدير الإداري، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القـــرار لعيـــب الغلط البين في التقدير لثبوت أن عدم فرض اشتراكات تأمينية يعد غير متناسب بشـــكل واضـــح أو ظاهر مع الأعباء التي تتسبب فيها حوادث المرور للنظم الإلزامية لتأمين الأمراض.(1)وقضى بإلغاء

القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٢، ص٢١٤؛ د/ عبد المقصود توفيق أحمد محمد: **نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في القانون الإداري دراسة مقارنة في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري**، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، ٢٠١٠؛ د/ أحمد أحمد الموافي: **بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية**، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص٣٢ وما بعدها.

- وفي أحكام مجلس الدولة المصري: حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٧/٦/١٧، طعن ١٦٧٩١، سنة ٥٣ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن والتي يشار إليها فيما بعد باسم (مجموعة الربع قرن) خلال الفترة من (١٩٩١/١٠/١ حتى ٢٠١٦/٩/٣٠)، الجزء الثالث، ص٢٣٩٠، وحكمها بجلسة ٢٠١٢/٧/٧، طعن ٣٣٢٧٢ و ٣٧١١٤، سنة٥٠ق، المجموعة ٥٧ مكتب فني، ص١٠٤٢؛ وحكمها بجلسة ٢٠١٠/٢/٦، طعن ٥٧٣٠ و ٦٥٨٥، سنة ٥٥ق، ملحق بمجموعة ٢/٥٧ مكتب فني، ص١٢٩٤ وما بعدها، وحكمها بجلسة ٢٠٠٣/١/٢٢، طعن ٨٣٧، سنة ٤٤ق، المجموعة ٤٨ مكتب فني، ص٤١١؛ وحكمها بجلسة/١٩٩٢/١١، طعن ١٧٦٧، سنة ٣٤ق، المجموعة ١/٣٨ مكتب فني، ص١٦٣.

➢ **وفي الفقه الفرنسي:**

- Chapus (R.), Droit administratif général, T.2, 14e éd., Montchrestien, Paris, 2002, p.948; Colin (F.), L'essentiel de la jurisprudence administrative, 8 arrêts commentés, 7e édition, Gualino, Lextenso éditions, Paris, 2015-2016, p.156; Melleray (F.), Op. cit., p. 25 et s; Frier (P.-L.), Motifs, Op.cit., p.85 et s; Labetoulle (D), La jurisprudence Ville Nouvelle Est cinquante ans après, RFDA, 2021, p.299; Roussel (S.), Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence administrative, AJDA, 2021, p.780.

➢ **وفي أحكام القضاء الإداري الفرنسي:**

- C.E., Ass., 18/7/1973, ville de Limoges, Rec., p.530; C.E., 27/7/1979, Melle drexet danlgren, Rec., p.349 ; AJ.D.A., 1980, P.97 ; C.E., Sect., 25/11/1988, Ep. Perez, Rc., p.428 ; A.J.D.A., 1989, P.198 ; C.E., 8/12/1978, Groupe D'information t de soutien travailleur immigrés et autres, Rec., p.439 ;C.E., 26/10/1973, Grassin, Rec., p.592; C.E., 22/2/1974, Adam, R.D.P., 1975, P.486 ; C.E., 19/4/1991, Belgacem, Rec., p.592 ; C.E., 28/12/2009, Fédération Alto, n°311831 ; C.E., 9/4/2010, Commune de Levallois-perret, req., n°309480 et 309481, Rec. P.106. C.E., 10e et 9e sous-sections réunies - 19 décembre 2014 - n° 383318, n° 383507.

(1) C.E, 26 oct. 1990, Union des assurances du secteur rivé c/Sté Drouot Assurances, AJDA, 1991, P.328, note prétot.

بإلغاء قرار جزاء تأديبي لعيب الغلط البين في التقدير بعد التحقق من أن الجزاء الذي قررته الإدارة غير متناسب ظاهرياً مع المخالفة التي ارتكبها الموظف(١)، وفي حكم حديث نسبياً قضى بإلغاء قرار وزير الصحة –إلغاء جزئياً– لعيب الغلط البين في التقدير بعد أن تبين من حيثيات ملف الدعوى أن هذا القرار لم ينص على تدابير انتقالية مما كان له تأثير واضح على الخدمات الصحية المرتبطة بالعمليات الجراحية أي أنه غير متناسب بشكل واضح manifestement dispropotionnée فكان ينبغي أن ينص القرار على تدابير أو أحكام انتقالية حتى لا يتأثر النظام العام الصحي(٢).

وفي قضية جمعية المعاقين في فرنسا l'Association des paralysées de France والتي سبق بيانها في هذه الدراسة ألغى مجلس الدولة الفرنسي بعض مواد المرسوم رقم ١٧٧٠ لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل أحكام قانون البناء والإسكان المتعلق بإمكانية وصول المعاقين إلى مباني الإسكان الجماعي والمنازل المنفصلة الجديدة – إلغاءً جزئياً– لعيب الغلط البين في التقدير، حيث تبين من حيثيات ملف القضية أن بعض مواد هذا المرسوم والتي نصت على الأبعاد التي يجب تركها أمام كل باب غير متناسبة بشكل واضح للسماح لشخص يدور على كرسي متحرك بالانعطاف للخلف مما يعيب هذا المرسوم بعيب الغلط البين في التقدير لأن أبعاد الباب غير متناسبة مع السبب(٣).

وبالتالي فالقاضي الإداري لا يقضي بإلغاء القرار لعيب الغلط البين في التقدير إذا كان تقدير الإدارة مجرد مشوب ببعض الميل البسيط أي غلط بسيط ولكن يتدخل عن طريق تحليل التناسب في حالة عدم الملاءمة الظاهرة، وهنا يكون القاضي قد حل تقديره محل تقدير جهة الإدارة صراحة، ولكن لا يعني ذلك أنه أصبح قاضي ملاءمة، بل يظل قاضي مشروعية كل ما هناك أن الملاءمة أصبحت عنصراً من عناصر المشروعية باعتبار أن مبدأ التناسب أضحى من المبادئ العامة للقانون التي تتقيد بها السلطة التقديرية للإدارة،(٤) ومن هنا يتضح الفارق بين التناسب والغلط البين في التقدير، فعدم التناسب الواضح يكشف عن وجود عيب الغلط البين في التقدير وبدون تحليل التناسب لا يمكن معرفة مدى صحة تقدير الإدارة.

---

(1) C.E, 12 juill.1998, Confiac, Rec., p.993.
(2) C.E., 7/12/2016, N°389036, https://www.legifrance.gouv.fr/
(3) C.E, 22/2/2018, N°397360, https://www.legifrance.gouv.fr/
(4) Costa (J.P.), Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du conseil d'Etat, op.cit., p. 434.

وبمعنى أدق يكون مبدأ التناسب عبارة عن الأداة القضائية التي تستخدم في مراقبة مدى التوافق بين سبب القرار ومحله أي مدى التطابق بين أهمية أو خطورة الوقائع الثابتة (سبب القرار) والإجراء المتخذ بشأنها(محل القرار)، وذلك عندما ينعي المدعي على القرار بأنه مشوباً بغلط بين أو خطأ واضح في التقدير أي عندما يكون هناك عدم ملاءمة ظاهرة بين سبب القرار ومحله.

وبالتالي نرى أن وجه الاختلاف بين الغلط البين في التقدير ومبدأ التناسب، يكمن في أن الغلط البين هو أحد عيوب القرار الإداري الذي يصيب تقدير الإدارة لأهمية أو خطورة الوقائع التي ادعتها كسبب لإصدار قرارها ومدى ملاءمة هذه الوقائع للإجراء المتخذ (محل القرار)، أما مبدأ التناسب فهو أحد الوسائل القضائية الفعالة في الكشف عن هذا العيب عن طريق تحليل مدى التناسب بين سبب القرار ومحله[1].

وبشأن الوضع في مصر فقد ابتدع مجلس الدولة أيضاً نظرية الغلو والتي تعتبر انعكاساً للغلط البين في فرنسا، حيث عن طريقها استطاع بسط رقابته على سلطة الإدارة في تقدير مدى التوافق بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية الموقعة على الموظف، ويعد مبدأ التناسب كذلك أساساً لهذه النظرية كالوضع في فرنسا، ولكن الاختلاف يبقى في نطاق التطبيق، ففي مصر يقتصر على القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، أما في فرنسا فنظرية الغلط البين في التقدير تم تعميم تطبيقها على سائر القرارات الإدارية في جميع المجالات كما سلف بيانه[2].

فقد قضي "بأنه لا صحة لما تصم به هذه الطاعنة الحكم المطعون فيه من الغلو في تقدير العقوبة الموقعة عليها؛ إذ إن ذلك مردود عليه بما هو مستقر عليه في قضاء هذه المحكمة من أن السلطات التأديبية (ومن بينها المحكمة التأديبية) تستقل بتقدير خطورة الذنب التأديبي وما يلائمه من عقوبة

---

(١) د/ وليد محمد الشناوي : **التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص٢٨.

(٢) ذهب جانب من الفقه إلى أن مجلس الدولة المصري حينما ابتدع نظرية الغلو في تقدير الجزاء التأديبي كان سابقاً على القضاء الإداري الفرنسي الذي ابتدع الغلط البين في التقدير، ولكن لم يطور نطاق تطبيقها، للمزيد من التفصيل راجع: د/ عبد العزيز سعد ربيع، الرجع السابق، ص٣٤٧؛ د/ محمد ناصر الطنيجي، ص١٢٨؛ د/ محمود سلامة جبر، المرجع السابق، ص٤٥٩؛ د/ بن جراد عبد الرحمن، د/ غيتاوي عبدالقادر، المرجع السابق، ص٢٨ وما بعدها؛ د/ خالد سيد حماد، المرجع السابق، ص٨٤٦ وما بعدها؛ د/ محمد سيد أحمد محمد : **التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة، دراسة مقارنه**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٢، ص٤٤٣ وما بعدها.

تأديبية، في ضوء أن جسامة العمل المادي المكون للمخالفة التأديبية ترتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها، فلا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة وعدم تبصر بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة، إذ لا شك أن الأولى أقل جسامة من الثانية، وهو ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصا سائغا من الأوراق، ولما كان ذلك، وكان المستخلص من الأوراق أن المخالفات المنسوبة للطاعنة قد اتسمت بعدم تحريها الدقة والأمانة في عملها بلجنة تلك المزايدة محل المخالفتين المنسوبتين إليها، مما أدى بلا شك إلى المساس بالمال العام والتراخي والإهمال والتقصير في الحفاظ عليه، وكانت العقوبة التأديبية التي جوزيت بها الطاعنة عن تلك المخالفات هي خصم أجر شهرين من راتبها، فإنها بلا شك تتناسب صدقا وعدلاً وحقاً مع ما فرطت فيه من ذنب إداري، ولا مطعن بخصوصها بالغلو في مقدار العقوبة، وإذ نهج الحكم الطعين هذا النهج بخصوص الطاعنة، فإنه يكون متفقا مع صحيح حكم القانون، ويكون الطعن الماثل عليه في غير محله خليقا بالرفض".[1] وأكد على ذلك المبدأ في حكم آخر.[2]

ومن التطبيقات أيضاً في هذا الشأن حكمه بأنه "كما لا ينال شيئًا مما تقدم ما يدعيه الطاعنُ على القرار المطعون فيه من مشوبته بالغُلُوّ في توقيع الجزاء، فذلك مردودٌ بأن جسامةَ الواقعةِ التي اقترفها الطاعنُ تحتم أن يكون جزاءُ الفصل من الكلية جزاءً وفاقًا لها، خاصةً إذا كان مُرتكِب الواقعة هو مَنْ تُعِدُّهُ الدولةُ ليكون حارسًا أمينًا لأهلها وشعبها، وأنه لا يُقْبَلُ أبدًا من العينِ التي تبيت تحرس في سبيل الله أن تكون هي العينُ التي تسعى فيما حرّمَ الله وجرّمَهُ القانونُ." [3]

وقضي كذلك بأنه" رَسَخ في يقين المحكمة ثُبوت المُخالفة المَنسوبة إلى الطّاعن ثبوتاً يقينياً في حقه، وذلك استنتاجاً مِن أُصول ثابِتَة في الأوراق، وعلى نحو ما أفصحت عنه المُستندات

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٤/٩/ ٢٠١٦، الطعون أرقام ٢٥٥٩٣ و٢٩١١٨ و٢٩١٣٣ و٥٨٣٠٢ لسنة ٦٠ ق، الدائرة الرابعة، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة٦١ (مكتب فني)، من أول أكتوبر سنة ٢٠١٥ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٦، الجزء الثاني، ص١٦٠١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٤/٥/٢٤، الطعن رقم ٤٠٦٧٠ لسنة ٥٧ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٩ (مكتب فني)، مِن أول أكتوبر سنة ٢٠١٣ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٤، الجزء الثاني، ص ٨٨٢ وما بعدها.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٥/١١/٢٥، الطعن رقم ٣١٩٧٧ لسنة ٦٠ ق، الدائرة السادسة، مجموعة مبادئ سنة٦١ (مكتب فني) سالفة الذكر، ص٢٠٦.

والتّحقيقات، والتي تنبئ في مجموعها عن صحة وصدق ما هو منسوب إلى الطّاعن من مخالفة، ممّا يُشكّل في حقّه ذنباً إدارياً يستوجب معاقبته تأديبياً، وهو ما سطّره القرار المَطعون فيه في أسبابه التي جاءت مُستخلَصَة من نتائج ثابِتة، مفصّلاً إياها على نحوٍ كافٍ لتبرير مذهبه فيما انتهى إليه. بيْد أنّ القرار المَطعون فيه وقد قضى بمُجازاة الطاعن بالعَزْل مِن الوظيفة قد شابه الغُلو وعدم التناسب وما يُعتبر معه هذا الجَزاء بمثابة الإعدام الوظيفي للطّاعن، وكان يتعيّن عليه المُلاءمة بين الذّنب الإداري الذي اقترفه الطّاعن وبين الجَزاء المُناسب له، إذ أنّ ما انتهى إليه القرار المَطعون فيه جاء مَوصوماً بعيب مخالفة القانون للغُلُو في الجَزاء، ممّا يقتضي إلغاؤه فيما قضى به بمُجازاة الطّاعن بجَزاء العَزْل مِن الوَظيفة، وما يترتّب علي ذلك مِن آثار، والقضاء بمُجازاة الطاعن بالجزاء المُناسب لجسامة المخالفة الإدارية التي اقترفها.(١)

والمستفاد من التطبيقات القضائية سالفة الذكر، أن الجزاء التأديبي يجب أن يكون عادلاً وملائماً للذنب الإداري، وذلك بأن يخلو من الإسراف في الشدة، كما أنه في المقابل يجب أن يخلو كذلك من الإمعان في الرأفة لأن كلا الأمرين مخالف لمبدأ التناسب، فقد قضي بأنه "إذا شكل الفعل المنسوب إلى الموظف المخالف جريمة جنائية، ومع هذا لم تقم جهة عمله بإحالته إلى المحاكمة الجنائية لمجازاته جنائياً عنها، فإنها تكون قد أسرفت في اللين تجاهه، مما يجعل النعي على الجزاء التأديبي الموقع عليه بالغلو غير قائم على سند".(٢)

ويلاحظ أن مجلس الدولة المصري أحيانًا يستخدم عبارة عدم الملاءمة الظاهرة لتدل على عدم التوافق أو التطابق بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التأديبية الموقعة على الموظف وهذا يؤكد أن مبدأ التناسب هو أساس نظرية الغلو في تقدير الجزاء التأديبي، فقد قضي "بأنه بشأن تقدير مدى ملاءمة الجزاء الموقع على الطاعن، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ولئن كان للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية ومجالس التأديب، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة، شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، ويعد استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبا بالغلو،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٨/٦/٢٣، طعن رقم ١٠١١٣، لسنة ٦١ق، غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٦/٣/١٢، الطعن رقم ٢١١٧٣ لسنة ٥٢ ق، الدائرة الرابعة، مجموعة مبادئ سنة٦١ (مكتب فني) سالفة الذكر، ص٨١٥.

فيخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة التي يخضع لرقابتها أيضاً تعيين الحد الفاصل بين النطاقين، ومن هنا جاء تدرج القانون بالعقوبات التأديبية المقررة للذنوب الإدارية، بدءاً بالإنذار، وانتهاء بالفصل من الخدمة، وعلى نحو يحقق بالتعدد في الجزاءات هدف العقاب ومشروعيته، بزجر مرتكب الفعل وغيره، وتأمين سير المرافق العامة."(١)

وهدياً بما تقدم، نرى أن القضاء الإداري المصري يراقب مدى ملاءمة قرار الجزاء التأديبي عن طريق استحداثه لعيب الغلو في التقدير والذي لا يستطيع الكشف عنه إلا من خلال تطبيق قاعدة أو مبدأ التناسب بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي، فإذا أفصحت الأوراق عن وجود عدم ملاءمة ظاهرة أو غلط جسيم في التقدير أو عدم تناسب فإن ذلك يدل على أن القرار معيب بالغلو، وهو بذلك يعد أحد العيوب التي تشوب القرار الإداري في مجال التأديب والتي ابتكرها مجلس الدولة المصري.(٢)

وخلاصة القول أن التناسب في فرنسا يعتبر المبدأ الأساسي الذي يستخدمه القضي الإداري في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير، الذي يقع فيه مصدر القرار أثناء تقديره لأهمية أو خطورة الوقائع ومدى ملاءمتها أو تناسبها مع القرار أو الإجراء المتخذ بناءً عليها في جميع المجالات الإدارية، أما في مصر، فقد استخدم مجلس الدولة المصري مبدأ التناسب في الكشف عن الغلو في مجال التأديب فقط، ولم ينتقل إلى الشمول والعموم الذي نناشده في جميع المجالات.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٦/٤/٩، الطعون أرقام ٤٤٦٧١ و ٤٤٧٤٧ و ٤٤٨٩٤ لسنة ٥٧ق، الدائرة الرابعة، مجموعة مبادئ سنة٦١ (مكتب فني) سالفة الذكر، ص٩٨٢.

(٢) وننوه إلى أن بعض الفقه اختلف حول موطن العيب الذي يدخل تحت نطاقه الغلو في التقدير فمنهم من ذهب إلى أنه يدخل في نطاق مخالفة القانون في روحه، حيث أن المشرع يهدف من وراء تدرج الجزاءات وجوب توقيع العقوبة التي تتلاءم مع الخطأ التأديبي، فمخالفة الإدارة لذلك يوقعها في عيب مخالفة القانون، وجانب آخر ذهب إلى أن الغلو يدخل في نطاق عيب مخالفة عيب السبب في صورته القصوى تأسيساً على أن الغلط في تقدير أهمية الوقائع يؤدي إلى الغلو في تقدير العقوبة، بينما ذهب جانب آخر على اعتبار الغلو في التقدير قرينة على الانحراف في استعمال السلطة، فالسلطة التقديرية يحدها غاية المصلحة العامة السلطة التقديرية، ويرى الباحث أن الغلو في التقدير يندرج تحت عيب مخالفة القانون على اعتبار أنه يخالف مبدأ التناسب وهو أحد المبادئ العامة للقانون، للمزيد من التفصيل حول اختلاف الفقهاء راجع: المستشار الدكتور/ حازم بيومي المصري، المرجع السابق، ص٨٥؛ د/ عصام عبدالوهاب البرزنجي: **السلطة التقديرية والرقابة القضائية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ١٩٧١، ص٤٤٠ وما بعدها؛ د/ محمد ميرغني خيري: **نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإداري**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٢، ص٤٠٢ وما بعدها.

وفي تقديرنا نرى أن الرقابة التي يقوم بها القاضي الإداري على سلطة الإدارة التقديرية في هـذا المجال، تبقى رقابة مشروعية رغم أن ظاهرها يعد تدخلاً في الملاءمة، حيث أن الأمر يقتصر على أن القاضي عندما يقرر إلغاء القرار لعيب الغلط البين في فرنسا أو لعيب الغلو في مصر فهو يتأكد من مدى مطابقة القرار لمبدأ التناسب وهو من المبادئ العامة للقانون، ولا يلغي القرار إلا في حالـة عدم التناسب الجسيم أو الظاهر أو غير المعقول الذي يجافي العقل والمنطق القويم، ومن ثم فلا يعد ذلك حلولاً محل الإدارة في اتخاذ القرار الملائم. وفيما يلي ننتقل إلى دراسة ضوابط اثبـات عيـب الغلط البين في التقدير

المبحث الثاني

ضوابط إثبات عيب الغلط البين في التقدير

❖ **تمهيد وتقسيم:**

انتهينا فيما سبق إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد حول رقابته التقليدية على سلطة الإدارة التقديرية، التي كانت تقتصر على رقابة الغلط في الواقع أو الغلط في القانون أو رقابة الانحراف بالسلطة إلى رقابة صارمة، بفضل نظرية الغلط البين في التقدير، فلم يعد يترك لها الحرية المطلقة في تقدير أهمية أو خطورة الوقائع التي تدعيها مبرراً لقراراتها، ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ، بل فرض عليها التزام بأن تراعي التناسب والملاءمة بين أهمية أو خطورة سبب القرار ومحله، وهو في ذلك لا يعدم سلطتها التقديرية بل يضع لها إطار قانوني تلتزم به أثناء ممارستها لهذه السلطة لا تتجاوزه.

والسؤال الذي يثور هنا عن الكيفية التي عن طريقها يتمكن المدعي من أن يثبت للقاضي الإداري أن القرار الإداري معيب بالغلط البين في التقدير، أي يثبت أن الإدارة لم تسلك الطريق الطبيعي والمعقول في تقدير ملاءمة قرارها للوقائع الذي اتخذ بناءً عليها، لاسيما وأن القاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي. وماهي الكيفية أو الخطوات التي استخدمها القاضي في الكشف عن هذا العيب.

ولما كان القاضي الإداري يملك صلاحية إلزام الإدارة بتقديم المستندات المنتجة في الدعوى وأن تفصح عن أسبابها الواقعية والقانونية التي استندت إليها في إصدار قرارها، وبالتالي يمكن للمدعي الاستفادة من هذه السلطة في تيسير إثبات أن قرار الإدارة معيب بالغلط البين في التقدير، ومن ناحية أخرى فإن الأحكام الإدارية الحديثة في فرنسا ذات الطابع التعليمي بينت المعايير التي استند إليها القاضي الإداري في الكشف عن هذا العيب، **ومن ثم نقسم خطة دراسة هذا المبحث على النحو التالي:**

- **المطلب الأول:** إلزام الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات.
- **المطلب الثاني:** معايير الكشف عن الغلط البين في التقدير.

المطلب الأول

إلزام الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات

يخضع إثبات عيب الغلط البين في التقدير للقواعد العامة في الإثبات الإداري، وهو ليس عيباً متعلقاً بالنظام العام، ومن ثم فالقاضي الإداري غير ملزم بإثارته من تلقاء نفسه بل يتعين على المدعين أن يقوموا بإثباته.[١] ولما كانت قواعد القانون الإداري لم تحدد طرقاً معينة للإثبات أمام القاضي الإداري–عدا بعض النصوص التي أشارت إجمالاً إلى بعض وسائل الإثبات– ومن ثم يكون القاضي الإداري قد تحرر من أية نصوص في هذا الشأن حيث يترك لتقديره تنظيم طرق وعبء الإثبات، بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية، وتكوين عقيدته، ومن ثم كان مذهب الإثبات في القانون الإداري هو مذهب الإثبات الحر المطلق كما هو الشأن في القانون الجنائي[٢].

والقاضي الإداري يملك صلاحيات خاصة لاستيفاء ملف الدعوى الإدارية، وهو الذي يوجه التحقيق ولما كانت الدعوى ترفع إليه لتحقيق العدالة بين طرفين غير متساويين، وبالتالي فهو يعمل على استقصاء الحقائق من خلال توجيه أوامر للإدارة لتزويد المحكمة بأدلة الإثبات اللازمة للفصل في الدعوى الإدارية، ومن أهم هذه الأوامر تكليف جهة الإدارة بتقديم المستندات والأوراق التي يعتد

---

(١) لمزيد من التفصيل حول القواعد العامة في اثبات عيوب القرار الإداري:

- Bretzner (J.-D.), Aynès (A.), Droit de la preuve, Recueil Dalloz, 2023, p.430; Pacteau (B.), Preuve, Répertoire du contentieux administratif, janvier 2016; p.60 et s; Haïm (V.), Recours de pleine juridiction, Répertoire de contentieux administratif, décembre 2022, p.109 et s; Rouquette (R.), Livre 9- Le savoir-faire de l'avocat, Praxis Dalloz Petit traité du procès administratif, 2020-2021; p9 et s; Béatrice (G.), Quand le Conseil d'Etat murmure à l'oreille du Conseil d'Etat, Réflexions sur la nature des recours organisés devant la formation spécialisée du Conseil d'Etat, AJDA, 2022, p.2449; Aubrée (Y.), Transferts d'entreprise: aspects collectifs, Répertoire de droit du travail, juin 2022, p.172 et s.

(٢) د/ أحمد كمال الدين موسى: **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص٣٢٨ وما بعدها؛ د/ عزيز الراشدي: **خصوصية الاثبات في المنازعات الإدارية**، ٢٠١٤، بحث بمجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد٢٢، ص١٥١ وما بعدها؛ د/ محمد صالح عبدالله: **السلطة التقديرية للقاضي الإداري في إجراءات الاثبات في الأحكام الإدارية، دراسة تطبيقية**، سنة ٢٠٢٢، بحث بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد١، ص٨٥٣ وما بعدها.

بها في إصدار حكمه[٣]. ولذلك تعد سلطة القاضي الإداري في توجيه هذه الأوامر من العلامات المميزة التي توضح دوره الإيجابي في الدعوى، ومن ثم تحقيق الفاعلية لرقابته القضائية على سلطة الإدارة التقديرية[٤].

وبالتالي إذا كانت القاعدة أن عبء اثبات عيب الغلط البين في التقدير يقع على عاتق المدعي، إلا أنه قد أضحى بفضل سلطة القاضي الإداري تلتزم الإدارة بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع أو المنتجة في إثباته، إيجاباً ونفياً، متى طلب منها ذلك، وإذا نكلت عن تقديمها فإن ذلك يقيم قرينة ضدها لصالح المدعي، ويلقى عبء الإثبات على عاتقها[٥].

وتأكيداً لذلك، نجد أن مجلس الدولة يؤكد في بواكير أحكامه حتى قبل التدخل التشريعي على سلطة القاضي الإداري، في تكليف الإدارة المختصة بتقديم جميع المستندات التي في حوزتها وتحت يدها واللازمة لتكوين عقيدته، ومن ذلك حكمه في قضية Couespel du Mesnil حيث قام بتوجيه أمر إلى الوزير المختص بتقديم المستندات التي استند إليها في إصدار قراره بإحالة المدعي

---

(3) Chapus (R.), Droit du contentieux administratif, 9e éd 1995 et 13e éd., 2008, Montchrestien, Paris, p.662; Gjidara (M.), Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes, Zborik radova pravog fakulteta u splitu, faculty of law, university op split, croati, 2015, n° 01, p. 90.

(4) Cammilleri (A.), Le pouvoir d'injonction du juge administratif: une réforme avortée, J.C.P, 1997, N° 1, p.399; Savy (R.), L'épreuve du temps: écrits autour du droit public, 1966-2006, presses universitaires de limoges et du limousin, France, 2007, p.79.

(5) Rouquette (R.), Petit traité du procès administratif, 1e éd, Dalloz, Paris, 2003, p.355 ; Gaudemet (Y.), Traité de droit administratif, L.G.D.J, 1992, p.462 ; Chapus (R.), Droit du contentieux administratif, op.cit., p.495.

❐ د/ شريف يوسف خاطر : **القضاء الإداري، دعوى الإلغاء**، دار القدس، ٢٠١٦- ٢٠١٧، ص٣٥٩ وما بعدها؛ د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة : **الإثبات أمام القضاء الإداري**، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨، ص٨٩؛ د/ أحمد كمال الدين موسى : المرجع السابق، ص٧٢ وما بعدها؛ د/ حازم بيومي : المرجع السابق، ص٨٨ وما بعدها؛ د/ عبدالعزيز سعد : المرجع السابق، ص٤١٦؛ د/ خديجة عبدالسلام : **دور القاضي الإداري في اثبات الدعوى الإدارية**، ٢٠١٤، بحث بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد١، ص٢٣٤ وما بعدها؛ د/ محمود حمدي أحمد مرعي : **الاثبات واشكالياته في الدعوى الإدارية**، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩، ص١٥ وما بعدها؛ د/ عبدالفتاح محمد الشرقاوي : **صلاحية القاضي الإداري في الزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعين، دراسة مقارنة في القانون المصري والسعودي والفرنسي**، بحث بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهنا الأشراف، ٢٠١٧، العدد١٩، ص٧٢١ وما بعدها.

إلى المعاش[٦]. ثم تواترت الأحكام على تأكيد هذا المبدأ، وأنه في حالة عدم رد جهة الإدارة يعتبر ذلك بمثابة قرينة تؤكد ادعاءات المدعي وسيقضى بإلغاء القرار المطعون فيه لهذا السبب[٧].

هذا ولم يكتف مجلس الدولة الفرنسي بإلزام الإدارة بتقديم المستندات بل أقر لنفسه في حكم Maison Genestal سلطة إلزام الإدارة ببيان أسباب الواقع والقانون Les raisons de fait et de droit التي استندت لها في تسبيب القرار المطعون فيه، فالإدارة ليست ملزمة فقط بإرسال الملف إلى القاضي، بل عليها أن تحدد أسبابها[٨]. وعليه فإن الإدارة حتى وإن كانت غير ملزمة شكلاً بتسبيب قراراتها، إلا أنه يجب عليها على الأقل في جميع الأحوال، أن تبين للقاضي بشيء من التفصيل أسباب الواقع والقانون، التي أدت بها إلى اتخاذ القرار المتنازع فيه[٩].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن القاضي الإداري يملك سلطة توجيه إجراءات الدعوى، وأن يأمر الإدارة بتقديم كل الوثائق التي تفيد مشروعية السبب التي استندت إليه، ولها إثبات ذلك بكافة طرق الإثبات الممكنة، ولما كان ذلك وقد تبين للمحكمة أن الإدارة لم تكشف عن السبب القانوني لقرارها فإن المدعية تكون محقة في طلب إلغاء القرار محل الطعن.[١٠]وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على إقرار هذا المبدأ.[١١]

---

(6) C.E.,1/5/1936, Couespel du Mesnil, Rec., p.485; cité par, Convert (J.), Réponses ministérielles aux questions écrites de parlementaires, la Revue du Trésor, Paris, 26e année, 2006, n°10, pp.756-757.

(7) C.E., Assemblée, 28/5/1954. Barel et autres, n°28238, Rec., Lebon, cité par, Plantey (A.) et Bernard (F.-C.), La preuve devant le juge administatif, Economica, Paris, 2003, p.70 ; disponible sur le site: https://www.legifrance.gouv.fr/; C.E. ; 6/5/1955. Blanc, Rec., p.360 ; C.E., 21/12/1960, Premier ministra, Rec., p.1093

(8) C.E. ; 26/1/1968, Société "Maison Genestal", Rec., p.62.

(٩) د/ رجب شعبان رمضان عاشور: **دور القاضي الإداري في حماية مبدأ الشفافية الإدارية**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنصورة، العدد٥، ديسمبر٢٠٢١، ص٢٠ وما بعدها؛ د/ الديداموني مصطفى أحمد : **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، سنة ١٩٩٢، ص١٧٧؛ د/ عبدالفتاح حسن: **التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري**، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٦٦، ص١٧٦ وما بعدها.

(10) C.E., 26/2/2014, Hammoumi, n°356595.

(11) C.E., 29/10/2013, N°346569, A.J.D.A, N°38, 11/11/2013, P.2183 ; C.E., 7/7/2010, Poliak, n°322636; C.E., 27/1/2006, Préfet de l'Hérault, n°273220, C.E., 6/2/2004, reqête, n°240560, Rec, p.48, concl. SilvA ; R.F.D.A., 2004, P.740, concl. Silva ; A.J.D.A., 2004, P.436, chron.

ومن الأحكام الحديثة التي أشارت إلى رقابة الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار المطعون عليه بالإلغاء، حكم الاستئناف الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٩/٢٢ في قضية السيد M.C..A مواطن ألباني الجنسيةressortissant albanais، حيث تضمنت حيثيات هذا الحكم أنه يجب أن يشتمل قرار منعه من دخول الأراضي الفرنسية لمدة عام، على بيان بالاعتبارات (الأسباب) القانونية والواقعية التي يقوم عليها، حتى يتمكن الشخص الموجه إليه من معرفة أسبابه من خلال قراءته بمفرده. واستطردت المحكمة القول بأنه يتعين على السلطة المختصة التي تصدر قرار حظر الدخول أن تذكر عناصر حالة الشخص المعني الذي اتخذ القرار بشأنه، من حيث بيان مدة وجود الأجنبي على الأراضي الفرنسية، ومدة صلته بفرنسا، وعند الاقتضاء، بيان إجراءات الطرد السابقة التي تعرض لها. ويجب عليها أيضاً، إذا اعتبرت أن من أسباب صدور قرارها وجود تهديداً للنظام العام، فيجب أن تشير إلى الأسباب التي تجعل من وجهة نظرها وجود الشخص المعني على الأراضي الفرنسية يمثل تهديداً للنظام العام(١٢).

وتجدر الإشارة إلى أنه أحياناً يطلب المدعي من القاضي الإداري توجيه الأمر للإلزام جهة الإدارة بتقديم المستندات اللازمة لإثبات واقعة معينة، ونقل عبء الإثبات عليها، إلا أنه يرفض هذا الطلب، لأنه قد يتبين له من خلال ظروف القضية وسلوك المدعي والبيانات التي قدمتها جهة الإدارة أنها كافية للفصل في الدعوى وأن الوقائع التي يزعم بها المدعي غير صحيحة، وأن الإجراءات التي قامت بها السلطات الإدارية صحيحة قانوناً، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٠١٠/١١/١٩ برفض طلب السيدة Gloria نقل عبء اثبات واقعة هروبها من تنفيذ الأمر الصادر بإبعادها عن الأراضي الفرنسية على جهة الإدارة، حيث تبين من خلال ظروف الدعوى وسلوك المدعية والإجراءات التي اتخذتها الإدارة أن السيدة غلوريا قد انسحبت عن قصد ومنهجية من سيطرة السلطات الإدارية بهدف عرقلة إجراء الطرد الصادرة بحقها(١٣).

---

(12) N°22LY01334, https://www.legifrance.gouv.fr/ CAA, 22/9/2022

«La décision d'interdiction de retour doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement, de sorte que son destinataire puisse à sa seule lecture en connaître les motifs.

(13) ,N°344372, https://www.legifrance.gouv.fr/ C.E, 19/11/2010 «Considérant que, dans ces circonstances, eu égard aux démarches entreprises par l'administration et au comportement de Mme A, celle-ci pouvait être regardée, sans illégalité manifeste,

وكذلك الوضع في مصر، فالقاضي الإداري يلزم جهة الإدارة بتقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، فقد قضي بأنه "إذا كان عبء إقامة هذا الدليل يقع على عاتق المتضرر من القرار، فإن مقتضى إلقاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكين من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي أو بتقصيرها متى كان دليل هذا الإثبات بين يديها وحدها وامتنعت، بغير مبرر مشروع، عن تقديمه، أو عجزت عن ذلك لفقده أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة ولاسيما إذا كان دفاعه في تغييب القرار مشتق من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ومنحصر فيها، إذ لا يقبل أن يكون وضعه في حالة عدم تقديم الجهة الإدارية– لسبب ما لأوراق التحقيق المحتوية على الأسباب التي قام عليها القرار، أسوء منه في حالة تقديم هذه الأوراق، فيتعين عليه في الحالة الأولى سبيل إقامة الدليل على العيب الذي يوجه إلى القرار، وبذلك يحتمي القرار من الإلغاء ويفلت من رقابة القضاء وتكسب الإدارة بامتناعها عن تقديم الأوراق أو بإضاعتها لها ميزة غير عادلة نتيجة لموقفها السلبي أو تقصيرها، بينما يتاح له في الحالة الثانية إذا ما قدمت هذه الأوراق أن يمحص إجراءات التحقيق ويناقش النتيجة التي استخلصت منه، بما قد يكشف عن عيب في القرار يمكن أن يكون مبرراً لإلغائه.(١٤)

ويستفاد مما تقدم أن الإدارة تلتزم بالامتثال لأوامر القاضي الإداري بتقديم المستندات التي تحت يدها والمنتجة في الدعوى، وأن تبين أسباب قرارها الواقعية والقانونية ورفض جهة الإدارة تنفيذ هذه الأوامر بدون مبرر، أو تقديمها بعد فوات الفترة الزمنية التي حددها القاضي أو تنفيذها تنفيذاً ناقصاً ينشئ قرينة لصالح خصمها بصحة ما يدعيه، الأمر الذي يمنحه كل الفرص الممكنة لكسب دعواه(١٥). كما أن رفض أو امتناع جهة الإدارة عن تقديم المستندات والأوراق المنتجة في الدعوى المطلوبة منها يقلب عبء الإثبات على عاتق الإدارة(١٦).

---

comme s'étant soustraite de manière intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative, dans le but de faire obstacle à la mesure d'éloignement la concernan».

(١٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٦٣/١/٥، المجموعة، السنة ٨ ق، ص٤٢٠، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، الكتاب السادس "الإثبات في الدعوى الإدارية"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٠، ص٨٩،٨٨.

(15) Chapus (R.), Droit du contentieux administratif, op.cit., p.495.

(16) Peiser (G.), Contentieux administratif, 11e éd., dalloz, Paris, 1999, pp.112-113.

وتؤكد على ذلك، المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه "إذا ما تقاعست الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات الدالة على نفي ادعاء المدعي، فإن هذا يكون قرينة على صحة ما يدعيه رافع الدعوى، إذا ما أكدتها شواهد وقرائن أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون، وهنا يبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري وإمكاناته في تقصي الحقيقة محافظاً على حياده، فلا يحل محل أحد طرفي المنازعة، ولا ينحاز لأي منهما في هذا الخصوص."(١٧)

مع ملاحظة أنه إذا امتنعت جهة الإدارة عن تقديم مستند غير منتج في الدعوى، فذلك لا يعد قرينة على صحة ما يدعيه المدعي، فقد قضي بأن "قرينة النكول لا تجد مجالاً لها إلا إذا كان المستند الذي لم يقدم في الدعوى هو المستند الوحيد المؤثر واللازم للفصل في الدعوى، وفي هذه الحالة يتم التسليم بطلبات المدعي، أما إذا طويت أوراق الدعوى على مستندات وأوراق تمكن المحكمة من إنزال حكم القانون عليها، فإن تقاعس الجهة الإدارية عن تقديم أي مستند غير منتج وحده لا يعد نكولاً يفسر لمصلحة المدعي، بل يتعين أن تفصل المحكمة في الدعوى في ضوء باقي الأوراق والمستندات الموجودة بملفها." (١٨)

هذا ولقد تدخل المشرع الفرنسي بعد أن أقر القاضي الإداري لنفسه بسلطة توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لتقديم ما قد يكون في حيازتها من مستندات أو أدلة إثبات أخرى بالنص على هذه السلطة وقننها بموجب المادة ٣٧ من مرسوم ٣٠ يوليو ١٩٦٣، بشأن مجلس الدولة الفرنسي، والتي خولت القسم الفرعي المختص بتحضير الدعوى، سلطة توجيه أمر إلى جهة الإدارة، بناء على اقتراح المقرر، بتقديم المستندات المنتجة في الدعوى، وذلك بموجب خطاب أو طلب يوجه إلى صاحب الشأن، دون حاجة لاستصدار قرار أو حكم سابق على الفصل في الموضوع(١٩). وفي فترة لاحقة تم

---

(١٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١/٦/ ٢٠١٦، الطعن رقم ٥١١٧، لسنة ٥٨ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في السنة الحادية والستين (مكتب فني)، ص٣٧٧.

(١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠١٠/٤/٣، الطعن رقم ٢٧٤١٢ لسنة ٥٢ القضائية (عليا)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها "دائرة توحيد المبادئ"، في ثلاثين عاما، منذ إنشائها إلى نهاية أغسطس سنة ٢٠١٥، ص٩٨٩.

(19) L'article 37-1-2 du décret n°63-766 du 30/6/1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance 45-1708 du 31/6/1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du conseil d'état. Modifié par décret 95-830 du 1995-7-30, article.6, J.O.R.F, 6/6/1995.

النص على هذه السلطة أيضاً في المادة ٦١١-٢٧ من قانون القضاء الإداري الفرنسي(٢٠). كما أن هذه السلطة معترف بها للقاضي الإداري على مستوى المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية بموجب المادة ٦١١-١٠ من ذات القانون(٢١).

وكذلك في مصر، فقد أقر المشرع هذه السلطة بموجب نص المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تنص على أن " تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى، الاتصال بالجهات الحكومية، ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك..".

ووفقاً لهذا النص يملك مفوض الدولة في مصر تكليف جهة الإدارة بتقديم الملفات والمستندات اللازمة لاستيفاء ملف الدعوى، كما تملك المحكمة بكامل هيئتها مثل هذه السلطة، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري بأنه" من المبادئ المستقرة في المجال الإداري، أن الجهة الإدارية، تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك، وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ"(٢٢). وأكدت أيضاً على ذلك المحكمة الإدارية العليا(٢٣).

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد أوسع من نطاق الأوامر التي يوجهها من تلقاء نفسه إلى الإدارة، بحيث جعلها تشمل إلزام الإدارة بتقديم أي دليل إثبات لديها، بل وإلزامها بالرد

---

(20) L'article 611-27 de code de justice administrative, dispos que: «La communication des requêtes et recours au parties intéressées et aux ministres et, s'il y a lieu, les mises en cause, les demandes de pièces et tous autres actes d'instruction sont, avec la fixation des délais dans lequels les réponses doivent être roduites, ordonnés par les chambres.. ». https://www.legifrance.gouv.fr.

(٢١) د/ عبدالقادر عدو: **الدور الإجرائي للقاضي الإداري الفرنسي في الخصومة الإدارية**، مجلس النشر العلمي، بحث بمجلة الحقوق جامعة الكويت، مارس سنة٢٠١٦، العدد١، ص٤٧٦.

(٢٢) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٧٠/٤/١٥، المجموعة، السنة٢٤ق، ص٣٠١.

(٢٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٩٠/٤/١٤، طعن رقم ٣٣٥٩، لسنة٣٢ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، المرجع السابق، ج٣٣، ص٢٥٥.

على الدفوع التي يقدمها المدعي[٢٤]، بيد أنه إذا كانت المستندات المطلوبة من جهة الإدارة سرية وفقاً للقانون بسبب ضرورات الدفاع الوطني أو السر المهني مثلاً فيجب على القاضي الإداري أن يكتفي بالاستفسار عن نوعية تلك الوثائق وسبب استبعادها دون مساسه بسريتها[٢٥].

ولذلك كانت القاعدة في النظام الفرنسي، أنه يجوز للقاضي الإداري أن يطلب أية أوراق أو مستندات تحت يد أي موظف، ما دامت غير مرتبطة بالأمن القومي الخارجي أو الداخلي، ولا متعلقة بالأسرار العسكرية أو السياسية أو الاقتصادية للدولة[٢٦].

وكذلك الوضع في مصر إذا كان يحق للمدعي في الاتصال بجميع الوثائق الإدارية والاطلاع على جميع المستندات ذات الصلة بموضوع الدعوى والمنتجة فيها فإن هذا الحق يكون مقيداً بأن لا تكون الوثيقة أو المستند سري وفقاً للقانون، فقد يمنع المشرع الموظف العام من إفشاء مضمون أي مستند تحت يده إلا بإذن من الرئيس الإداري المختص، فقد قضي بأن " يحظر على الضابط إفشاء أسرار وظيفته متى كانت سرية بطبيعتها أو كانت كذلك بموجب تعليمات خاصة تقضي بذلك وهذا الحظر يظل على عاتق الضابط إلى ما بعد انتهاء الخدمة"[٢٧]، لكن لا يعني ذلك أنه لا يتعين طلبها، فقد استقرت أحكام القضاء الإداري المصري على حق القاضي الإداري في الاطلاع على أي مستند أو

---

(24) Baisson (J.-F.), L'injnction au service de la chose jugée contre l'administration. Justice et pouvoirs, Dalloz, 1996, p.179.

(1) C.E., 23/12/1988, Banque de france, n°95310, Rec., Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/

(26) Braibaint (G.)- Stirn (B.), Le droit administratif français, Paris, 1999, p.441 ; Grundler (T.), Le droit au recours confronté au secret, A.J.D.A., 2009, p.2358; Vandermeeren (R.), La procédure contentieuse administrative et les secrets de l'administration, A.J.D.A, 1999, Chroniques, p.66 ; Maxime (Ch.), Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif: Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français, Université d'Orléans, 2019, p.156 et s.

❐ د/ محمد فوزي نويجي : **مبدأ سرية المستندات أمام القاضي الإداري، دراسة مقارنة في القانون القطري والفرنسي**، بحث بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنوفية، ٢٠١٨، العدد٤٧، ص٢١٢ وما بعدها؛ د/ محمد عبدالواحد الجميلي : **من السرية إلى الشفافية الإدارية**، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص١٣٨.

(٢٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٠٠٠/٤/٢٣، الطعن رقم ٦٤٧٩، سنة٤٣ ق، المجموعة، سنة ٤٥ (مكتب فني)، ص٧٤٥.

وثيقة ضرورية لاستجلاء الحقائق المتعلقة بالفصل في الدعوى، على النحو سالف البيان ودون المساس بسريتها(٢٨).

والمستفاد مما تقدم، أنه يجوز للخصم الحق في الاطلاع على ما يحصل عليه القاضي الإداري من مستندات عن غير طريقهم، وكذلك المستندات المقدمة من الإدارة في الدعوى، غير أنه بالنسبة للمستندات السرية التي تحظر القوانين الاطلاع عليها من جانب الخصوم، فيكون للقاضي الإداري الاطلاع على مضمونها وحده دون المساس بسريتها، ولا ريب في أن هذا الاطلاع من شأنه تيسير إثبات عيب الغلط البين في التقدير.

بيد أنه في بعض الحالات، لا يكفي القاضي الإداري أو المدعي الاطلاع على المستندات والأوراق التي في حوزة جهة الإدارة، فإثبات الغلط البين في التقدير لا يكون أمراً ميسوراً دائماً في جميع الحالات، فتقدير القاضي الإداري لمدى التناسب بين سبب القرار ومحله، والغاية المستهدفة منه قد يقتضي بالإضافة إلى إطلاع القاضي على كافة الأوراق والمستندات، أن يضطر إلى اللجوء إلى أعمال الخبرة، كما هو الحال في بعض القضايا الوظيفية، وذات الطابع الفني، وأحياناً إلى الانتقال للمعاينة في حضور الأطراف.(٢٩)

وهكذا وبعد أن اتضح الكيفية التي يتمكن القاضي الإداري من إجبار الجهة الإدارية على اطلاعه على كافة المستندات والأوراق اللازمة لفهم حقيقة الواقع والقانون، لتيسير الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير، يثور تساؤل عن الخطوات أو المعايير التي استطاع من خلالها القاضي الإداري الفرنسي استخلاص عيب الغلط البين في التقدير، وهذا ما نبينه في المطلب الثاني.

---

(٢٨) د/ محمد محمد عبداللطيف : **تسبيب القرارات الإدارية**، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٦، ص١٢٥.

(29) Maxime (L.), Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif, Université de Toulon, 2018, p. 226 et s; Carpentier (É.), Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme, Dans: Droit et Ville Droit et Ville 2015/1 (N° 79) 2015/1 (N° 79), pages 11 à 28, Éditions: Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.

❐ د/ آمنة صدوق، المرجع السابق، ص٢٣٤؛ عمر عبدالله تركي الجبوري : **رقابة القضاء الإداري على غلط الإدارة البين في التقدير، دراسة مقارنة**، ٢٠٢٠، رسالة ماجستير، كلية القانون بجامعة آل البيت بالأردن، ص٤٤-٤٥.

المطلب الثاني

معايير الكشف عن الغلط البين في التقدير

خلصنا فيما سبق إلى أن الجهة الإدارة أضحت ملتزمة بالامتثال لأوامر القاضي الإداري بتقديم المستندات التي تحت يدها والمنتجة في الدعوى، وأن تبين أسباب قرارها الواقعية والقانونية وأنه في حالة رفضها لهذا الأوامر بدون مبرر، أو تقديمها للمستندات بعد فوات الفترة الزمنية التي حددها القاضي أو تنفيذها تنفيذاً ناقصاً ينشئ قرينة لصالح خصمها بصحة ما يدعيه، ويلقى عبء الإثبات على عاتقها.

وبذلك تكون كافة الوقائع أمام القاضي الإداري ليستطيع رقابة الغلط البين في التقدير، ولقد أفصحت أحكام القضاء الإداري الفرنسي الحديثة عن المعايير أو الخطوات التي يتم اتباعها في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير(٣٠)، حيث يبدأ القاضي الإداري برقابة الوجود المادي للوقائع ومن ثم يتحقق من مدى أهميتها أو خطورتها ثم يراقب صحة تقدير أو تكييف الإدارة لهذه الوقائع ثم ينتقل إلى رقابة التناسب بين سبب القرار ومحله **وهذا ما سنبينه على النحو التالي:**

❐ **<u>أولاً: رقابة الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني إجراء سابق لتحليل مدى التناسب بين سبب القرار ومحله.</u>**

عندما ينظر القاضي الإداري الطعن بإلغاء القرار الإداري لعيب الغلط البين في التقدير فإنه ابتداءً يبدأ برقابة الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني لها، ومن التطبيقات القضائية الدالة على ذلك حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٩ في قضية السيدة C...(٣١). وتتخلص وقائع هذه القضية في أن هذه السيدة تعمل مساعدة إدارية بالدرجة الثانية لدى بلدية بونت دو شاتو Pont-

---

(٣٠) تجدر الإشارة إلى مجلس الدولة الفرنسي كان ينتهج أسلوباً موجزاً في كتابة أحكامه التقليدية، وتسبيبها مما جعل بعض الفقه يصف الأحكام التقليدية وكأنها غير مسببة إلا أنه حديثاً أصبح يعمل على تفسير الأسباب وتسبيبها بطريقة تفصيلية واضحة تعمل على تحقيق الفائدة للمتقاضين، لمعرفة نطاق حقوقهم بشكل محدد، وتميل إلى تحقيق أغراض تعليمية، لمزيد من الإيضاح أنظر: د/ وليد أحمد الشناوي، المرجع السابق، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري، ص١٧٥؛ د/ حمدي علي عمر: **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة "دراسة مقارنة"**، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠١٨، ص٨٨.

(31) C.E, 29/12/2021, N°433838, https://www.legifrance.gouv.fr/

du-Château، وقد تعرضت في عملها لمضايقات أخلاقية مفرطة، مما دفعها إلى إرسال رسالة إلكترونية إلى جميع المسؤولين في البلدية للتنديد بأفعال المضايقات التي تعرضت لها، وكانت هذه الواقعة سبباً في قيام رئيس البلدية بمعاقبتها تأديبياً، حيث اعتبر أن هذه الرسالة تنتهك واجب المحافظة على السرية المطلوبة في ضوء التعليقات الكثيرة التي نتجت عن هذه الرسالة.

ثم اتخذ قراراً آخر بسبب هذه الواقعة بتعيينها بالدرجة السابعة بعد أن كانت في الدرجة الثانية بأقدمية قصوى، في ضوء التقييم المهني المعد بشأنها، ومن ثم قامت بالطعن على هذين القرارين بالإلغاء لتجاوز السلطة لوجود مخالفة للقانون ولوجود غلط بين في التقدير.

وحيث أنه في إطار رقابة المجلس لمدى مشروعية قرار معاقبتها تأديبياً، فقد تضمنت حيثيات الحكم أنه يجب أن تكون العقوبة مبررة ومتناسبة وأنه بالنظر لحجم المضايقات الأخلاقية التي تعرضت لها، والنص القانوني الذي لا يجيز معاقبة موظفي الخدمة المدنية عند دعوتهم إلى التنديد بأفعال التحرش الأخلاقي التي تتعلق بهم، وإن كان يجب التوفيق بين ممارسة الحق في التنديد بهذه الحقائق مع احترام االلتزامات الأخلاقية التي تقتضي من الموظف التحلي بضبط النفس في التعبير عنها، وأنه بعد التثبت من ظروف وملابسات الواقعة تبين أن الموظفة لم ترتكب مخالفة، ومن ثم ألغى قرار معاقبتها تأديبياً.

ويلاحظ أن المجلس في هذا الحكم لم يتطرق لمدى تناسب المخالفة مع العقوبة لأنه ثبت لديه عدم وجود مخالفة في الأساس فرقابة الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني مسألة مبدئية سابقة على رقابة التناسب.

وبشأن قرار التعيين والذي كيفته المحكمة على أنه قرار ترقية، فقد أعمل المجلس رقابته على عناصر التقييم المهني التي دفعت مصدر القرار لاتخاذه، وذلك للتأكد من أن السلطة الإدارية لم ترتكب غلط بين في التقدير، وعندما وجد أن هناك ثمة فساد في التقييم والذي استند على وقائع الشكوى أو التنديد بأفعال التحرش التي قامت بها الموظفة الطاعنة وما نتج عن ذلك من آثار على النحو سالف البيان، علاوة على أن هذا القرار ثبت أنه يخالف القانون فلم يراع التدرج في الترقية والتي تتطلب أقدمية وقيمة مهنية على حد سواء، ومن ثم ألغى كذلك هذا القرار.

والمستفاد من هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي أعمل رقابته ابتداءً على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني للتأكد مما إذا كانت العقوبة مبررة ومتناسبة– déterminer si la sanction est justifiée et proportionnée– مع الوقائع التي قامت بها الموظفة، حيث

راقب مدى التوافق أو التوفيق بين حق الموظفة في التنديد بأفعال التحرش الأخلاقي من ناحية، وبين التحلي بضبط النفس في التعبير عنها (التزام الموظف بواجب المحافظة على السرية)، ومن ثم يستطيع الحكم على مدى سلامة التكييف القانوني للوقائع (هل تعد مخالفة تأديبية من عدمه).

كما راقب المجلس سلطة الإدارة التقديرية في تقييم الموظفين والتي تؤثر في مشروعية قرار ترقيتهم، حيث عمل على التحقق مما إذا كانت هذه السلطة ارتكبت غلط بين في التقدير أم لا، وذلك عن طريق مراجعة مجلس الدولة لجميع ظروف وملابسات القضية، وعلى وجه الخصوص جميع العناصر التي تجعل من الممكن تقييم قيمة الموظف المهنية.

وفي حكم آخر يؤكد أن مجلس الدولة الفرنسي يقوم برقابة الوجود المادي ثم رقابة التكييف القانوني عند البحث في مدى مشروعية القرار الإداري قبل التطرق لرقابة التناسب حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٣٠ في قضية شركة المساهمة البسيطة روش[٣٢]. Société par action simplifiée Roche والتي قضى فيها مجلس الدولة بمشروعية قرار وزراء التضامن والصحة ووزير الاقتصاد والمالية والذي بموجبه تم رفض تسجيل (مركز لمحلول التسريب) Tecentriq 1200 mg (atezolizumab) والذي يستخدم في علاج المرضى البالغين المصابين بسرطان الرئة صغير الخلايا (SCLC) بالاشتراك مع دواءين آخرين، ضمن قائمة التخصصات الصيدلانية المستفيدة من تصريح التسويق الوارد بقانون الضمان الاجتماعي.

وتخلص الوقائع في أن الشركة (روش) طلبت من وزير الصحة تسجيل مركز محلول التسريب سالف الذكر ضمن قائمة التخصصات الصيدلانية... غير أن الوزراء المختصون رفضوا طلبها استناداً لرأي لجنة الشفافية التابعة للهيئة العليا للصحة الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٨/١٣، ومن ثم طعنت الشركة على هذا القرار لتجاوز السلطة، استناداً إلى أن الدواء المطلوب تسجيله يتفق مع المعايير المنصوص عليها في قانون الصحة العامة، وقانون الضمان الاجتماعي، وأن هذا القرار غير مشروع للغلط في القانون والغلط البين في التقدير.

وحيث أن مجلس الدولة حتى يتثبت من مدى مشروعية القرار محل الطعن راجع أسباب الرفض، حيث ثبت له من خلال المستندات المعروضة في الملف أن هناك بالفعل رأياً للجنة الشفافية التابعة للهيئة العليا للصحة، يخلص إلى أن الدواء المطلوب إضافته للقائمة سيؤدي إلى تحسين طفيف

(32) C.E, 30/12/2021, N°448464, https://www.legifrance.gouv.fr/

للخدمة الطبية فضلاً عن عدم وجود تأثير على الصحة العامة ولا يتفق مع المعايير المنصوص عليها في القانون وبناءً عليه، رفض الوزراء المسؤولون عن الصحة والضمان الاجتماعي إدراج التخصص في القائمة المنصوص عليها. (رقابة الوجود المادي للوقائع).

ثم بدأ مجلس الدولة الفرنسي في رقابة مدى صحة التكييف القانوني للوقائع حيث اطلع على معايير التقييم والمقارنات التي قامت بها لجنة الشفافية، وعما إذا كانت تؤدي إلى النتيجة التي خلصت إليها. حيث تضمنت حيثيات الحكم أن اللجنة قامت بدراسة (مستوى الخدمة الطبية – الفائدة الفعلية للمنتج الطبي – متوسط التكلفة التقديرية للعلاج – أسعار غالبية الخدمات التي يُرجح التخصص فيها– وخطورة الحالة المخصصة لها، والطبيعة الوقائية أو العلاجية أو العرضية للعلاج الدوائي وفائدته للصحة العامة – بروتوكولات العلاج الكيميائي الموصي بها– تقييم التحسن في الخدمة الطبية المقدمة) وأن المقارنات التي قامت بها والنتيجة التي خلصت لها تتفق مع القانون، ولم تقدم الشركة أسباب كافية ومقارنات مثل التي اعتمدت عليها لجنة الشفافية في بناء تقييمها أو رأيها، ومن ثم يكون قرار الوزراء يتفق مع المشروعية.

ويستفاد من هذا الحكم أن مجلس الدولة يراقب ابتداءً الوجود المادي للوقائع حيث راقب سبب رفض تسجيل الدواء ضمن القائمة المشار إليها أعلاه، ثم انتقل لمراقبة عملية التكييف القانوني للوقائع (ويلاحظ هنا أن التكييف القانوني للوقائع عملية قانونية وإن كانت تتضمن مراجعة لتقدير جهة الإدارة في هذا الشأن)، حيث قام بمراقبة ومراجعة المعايير التي اعتمدت عليها لجنة الشفافية في بناء رأيها وتقييمها وتأكد أن هذه المعايير تتفق مع القانون، ومن ثم فالنتيجة التي خلصت إليها اللجنة لها أصل ثابت في الأوراق ومبررة ولم تقم الشركة بدحض هذه المقارنات أو تقديم ما ينال منها، ومن ثم يكون قرار الوزراء برفض التسجيل قراراً مشروعاً وما ادعت به الشركة بعيب الغلط في القانون أو الغلط البين في التقدير لا أساس له من الصحة.

وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣ في قضية Dahan والذي يبين من حيثياته الخطوات التي اتبعها في الكشف عن عيب الغلط البين في التقدير،[٣٣] والتي تتلخص وقائعه في أن المدعي سالف الذكر كان يشغل وظيفة دبلوماسية بدرجة سفير وتم إحالته إلى التقاعد مع حفظ حقه في المعاش بناءً على قرار رئيس الجمهورية الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/٣ بعد إجراءات

(33) C.E, 13 novembre 2013, M. Dahan., N°347704.

تأديبية بسبب تقرير أعدته لجنة تقييم الأداء والمتضمن أنه غير كفء وأن سلوكه غير مناسب تجاه الموظفات الهيئة التمثيلية، وهو التصرف الذ كان يصل إلى درجة التحرش الأخلاقي harcélement moral تجاه المتعاقدات بالبعثة مما يؤثر على سمعة فرنسا.

وقد طعن السيد/ دهان في هذا القرار بالإلغاء لعدم صحة الوقائع والغلط في تكييفها والغلط البين في التقدير لعدم التناسب الظاهر بين الجزاء والوقائع المنسوبة إليه، حيث أنه طوال مدة خدمته لم يوقع عليه أي عقاب تأديبي وأن هناك عدد كبير من المتعاملين معه في البعثة التمثيلية قد شهدوا بأن أداءه يتسم بالانضباط الشديد وأن سلوكه لا يتعدى المرفق ولا يؤثر على سمعة فرنسا في الخارج عكس ما وضع عنه في التقرير المعد من قبل لجنة التقييم سالفة الذكر.

وحيث أنه في مجال إعمال المجلس لرقابة مدى مشروعية القرار محل الطعن اطلع على ملف الدعوى للتحقق ابتداءً من مدى صحة الوقائع وتكييفها، حيث خلص إلى أن الأوراق تثبت أن المدعي اعتاد القيام بحركات وايحاءات ذات صبغة جنسية أثناء التعامل مع العاملات في مقر البعثة التمثيلية التي يرأسها مما يكشف عن استغلال سلطته قبلهم وبالتالي تكون الوقائع التي استند إليها القرار محل الطعن صحيحه وتبرر تدخل الإدارة بتوقيع العقاب التأديبي أي أن تقدير أو تكييف الإدارة للوقائع على أنها مخالفة تأديبية صحيح قانوناً.

ثم انتقل المجلس لرقابة التناسب بين الوقائع والجزاء التأديبي حيث تضمنت حيثيات الحكم أنه بالنظر لطبيعة الوقائع فإنها تشكل انتهاكاً جسيماً للمسئولية الوظيفية للمدعي وتحط من كرامة الوظيفة التي يباشرها وبالتالي فإن قيام السلطة التأديبية بإنهاء خدمته بالإحالة إلى التقاعد لا يعد عقوبة غير متناسبة sanction n’est pas disproportionnée.

ويستفاد من ذلك الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي راقب أولاً مدى صحة الوقائع وسلامة تقدير الإدارة أو تكييفها لها، حيث ثبت له من خلال فحصه لملف الدعوى أن الإدارة استندت في قرارها لوقائع صحيحة ومبررة من الناحية القانونية أي أن المدعي ارتكب مخالفات تأديبية تخول الإدارة الحق في مجازاته، ثم انتقل فيما بعد إلى التحقق من مدى التوافق بين الأفعال التي ارتكبها المدعي ومعاقبته بالإحالة إلى التقاعد، حيث خلص إلى أن القرار يتناسب مع جسامة الأفعال التي ارتكبها المدعي والذي كان يجب عليه أن يقدم للعاملين تحت رئاسته المثل والقدوة في السلوك الوظيفي وبالتالي فنعيه على القرار بالغلط البين في التقدير يكون غير صحيح.

❐ **ثانياً: رقابة الملاءمة أو التناسب (هل هناك غلط بين في التقدير من عدمه)**

يتبين من خلال استعراض أحكام مجلس الدولة الفرنسي أنه بعد أن يتثبت القاضي الإداري من أن الوقائع التي ادعتها الإدارة سبباً لقرارها موجودة وصحيحة من الناحية الواقعية أو المادية، وبعد أن يتأكد من سلامة التكييف القانوني لها يبدأ في فحص التناسب بين الحالة الواقعية من حيث أهميتها أو خطورتها ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ بناءً عليها، فإذا وجد تفاوت صارخ أو عدم تناسب واضح بين سبب القرار ومحله قضى بعدم مشروعية القرار للغلط البين في التقدير.

وحتى يتمكن القاضي الإداري من الوصول إلى هذه النتيجة، قد يكفيه مجرد أن مصدر القرار لم يقدم في ملف الدعوى سبب موضوعي أو عقلاني أو منطقي لاختيار القرار المتخذ بناء على سلطته التقديرية، وإذا كان هناك سبب موضوعي لإصدار القرار يجري القاضي فحصاً ظاهرياً لمدى التناسب بين سبب القرار ومحله، وقد يحتاج القاضي إلى إدخال عناصر أخرى تساند إجرائه لهذا التناسب تتمثل في المصلحة المعتدى عليها والغاية المستهدفة من القرار وأحياناً ينظر في آثار القرار، فهو يعتمد إذًا في الكشف عن عيب الغلط البين على استخدام أداة التناسب بين الحالة الواقعية (سبب القرار) ومضمون القرار أو محله والغاية المستهدفة منه وأحياناً يلجأ لقياس التناسب بين محل القرار وآثاره الضارة على مصلحة الطاعن محل الحماية، وبالتالي يستخدم القاضي الإداري أكثر من معيار أو طريقة في الكشف عن الغلط البين في التقدير، **وذلك على التفصيل التالي:**

١. عدم تقديم جهة الإدارة سبب موضوعي أو عقلاني (منطقي) يبرر اختيارها للقرار

يلزم القاضي الإداري جهة الإدارة بالإفصاح عن أسباب إصدارها للقرار الإداري من الناحية الواقعية والقانونية، كما سلف بيانه، وهذا أمر لازم للفصل في الدعوى، ومن خلال هذه الأسباب يستطيع القاضي الإداري فحص مدى مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين له من خلال فحص ملف الدعوى أن جهة الإدارة لم تقدم سبب موضوعي أو منطقي يبرر اختيارها للقرار المتخذ بناءً على سلطتها التقديرية، اعتبر ذلك دليلاً على وجود عدم تناسب واضح بين سبب القرار ومحله أي أن هناك غلط بين في التقدير، فقد قضي بأن القرار الإداري قد يتم وصفه بعيب الغلط البين في التقدير، وبالتالي يستحق الإبطال، وذلك عندما يتبين من ملف الدعوى أن جهة الإدارة قامت باستبعاد العطاء المقدم من إحدى الشركات بالرغم من كونه لا ينبئ عن إمكانية حدوث أي

صعوبات مستقبلية معينة، ذلك لأن السلطة الإدارية المتعاقدة لم توضح أي سبب من شأنه أن يبرر قرار الاستبعاد من المناقصة، على الرغم من ثبوت أن الشركة الراغبة في التعاقد كان قد سبق وأرفقت مع عرضها شهادات مختلفة لإثبات قدراتها المهنية[٣٤]. كما قضى بأنه طالما هناك تكافؤ في القدرة الفنية بين المناقصين ويتطابق الوقت المقترح للتنفيذ، فإن لجنة العطاءات تكون قد ارتكبت غلط بين في التقدير إذا رفضت عرض الشركة الأقل سعراً بدون سبب موضوعي.[٣٥]

وأكد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك في حكم آخر حديث صادر بتاريخ ٢٠١٩/١/١١ في قضية الاتحاد الفرنسي للمواد القابلة للاشتعال والوقود والتدفئة la Fédération française des combustibles, carburants et chauffages والذي اعتبر المجلس فيه أن عدم تقديم الوزير المختص بشئون البيئة لسبب موضوعي أو عقلاني يبرر اختياره للقرار الصادر عنه محل الطعن يدل على وقوعه في غلط بين في التقدير[٣٦].

٢. قياس مدى التناسب بين سبب القرار ومحله

قد يكتشف القاضي الإداري وجود الغلط البين في التقدير عن طريق اختبار مدى التناسب بين سبب القرار ومحله، وظهر ذلك من خلال حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢ في قضية Arfi والتي تتلخص وقائعها في أن المذكور سالف الذكر كان يعمل خبير سيارات وصدر بشأنه قرار تأديبي بالشطب من سجل الخبراء بسبب مخالفات قانونية نسبت إليه في ثلاثة تقارير خبرة أعدها تتعلق بحوادث سيارات، مما جعله يقيم دعوى يطالب فيها بإلغاء هذا القرار وقد استند في طعنه إلى وجود غلط في القانون يتمثل في عدم صحة التكييف القانوني للوقائع وأن الجزاء معيب بالغلط البين في التقدير حيث أنه مع افتراض وجود مخالفة إلا أنها لا تستوجب عقوبة الشطب أي أنها غير متناسبة، وحيث أنه في مجال رقابة المجلس لمدى مشروعية هذا القرار اطلع على ملف القضية فوجد أن الطاعن ارتكب فعلاً مخالفات تأديبية تبرر توقيع جزاء عليه، إلا أن هناك مجموعة من العوامل كان يتعين على السلطة التأديبية وضعها في الاعتبار والتي تجعل الجزاء الذي تم توقيعه غير ملائم، منها أن الطاعن طوال فترة ١٦ سنة في مجال السيارات لم يوقع عليه جزاء تأديبي

(34) C.E., 7/10/ SSR, 13/10/1993, N°142080 (Commune des Mees c/société Someco).

(35) CAA de Bordeaux 11/3/2008, 05BX02395 (Société Self SPM).

(3) C.E., 11/1/2019, N°418745, Mentionné dans les tables du recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/

واحد وأنه لم يثبت أنه قد حصل على منفعة شخصية من التقارير التي أعدها بالمخالفة للقانون، ومن ثم انتهى المجلس إلى إلغاء القرار لأنه قد وقع عليه جزاء غير متناسب وكانت السلطة التأديبية في وسعها توقيع جزاء أخف.(٣٧) والمستفاد من ذلك الحكم أن مجلس الدولة حتى يكشف عن عيب الغلط البين في التقدير يقوم بدراسة كافة الظروف والملابسات التي ارتكبت فيها المخالفة للإحاطة الصحيحة بالوقائع حتى يستطيع الحكم على مدى سلامة تقدير الإدارة للجزاء، فلم يعتمد فقط على أن الفعل يشكل مخالفة خطيرة تبرر الشطب بل وضع في اعتباره الملف المهني للطاعن وخبرته وسوابقه ومن خلال هذا الواقع ظهر له أن الجزاء غير متناسب. وفي تقدير الباحث أن هذا الحكم كشف أن استخلاص عيب الغلط البين في التقدير لم يكن بالأمر السهل الظاهر في جميع الحالات بل يقتضي أحياناً التمعن في مختلف الظروف التي جرى فيها التقدير ويحتاج إلى قدر من الحنكة والخبرة للوصول إليه.

ومن التطبيقات الدالة على ذلك أيضاً حكمه الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٢/٢٢ والذي سبق الإشارة إليه في هذه الدراسة والذي أعمل فيه مجلس الدولة رقابته على الغلط البين في المجالات الفنية التي تتمتع حيالها جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة حيث راقب تقديرها في وضع المعايير الفنية اللازمة لإمكانية وصول المعاقين إلى السكن وكشف من خلال هذه الرقابة عن أن بعض الأحكام التي نص عليها القرار محل الطعن بالإلغاء معيبة بالغلط البين في التقدير بمجرد ظهور عدم التناسب بين سبب القرار وهو السماح لشخص يدور على كرسي متحرك بإجراء انعطاف في اتجاه Uداخل غرفة معادلة الضغط، ومحل القرار المتمثل في النص القانوني الذي حدد أبعاد معينة لمساحة مناورة الباب والتي لا تقل عن ١,٢٠ م × ٢,٢٠ م وهي أبعاد لا تتناسب مع السبب(٣٨).

٣. قياس مدى التناسب بين محل القرار والآثار السلبية الناتجة عن تطبيقه أو المصلحة المعتدى عليها

أحياناً يلجأ القاضي الإداري للكشف عن عيب الغلط البين في التقدير عن طريق تحليل التناسب بين محل القرار والآثار السلبية التي تضر بمصلحة الطاعن، فبتاريخ ٢٠١٦/١٢/٧ أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً يقضي بإلغاء قرار وزير الصحة إلغاءً جزئياً لوجود غلط بين في التقدير

(37) C.E., sect., 22 juin 2007, n°272650, Arfi, RFDA, 2007, 1199, concl. M.Guyomar

(38) C.E, 22/2/2018, N°397360, https://www.legifrance.gouv.fr/

بسبب عدم النص في هذا القرار على تدابير انتقالية مما كان له تأثير واضح على الخدمات الصحية المرتبطة بالعمليات الجراحية وذلك في قضية اتحاد الجراحين في فرنسا l'Union des hirurgiens de France[٣٩].

وتخلص وقائع هذه القضية في أن وزير الشئون والصحة أصدر قراراً بشأن ضوابط التدريب المؤدي للحصول على شهادة دبلوم تمريض في غرف العمليات، وأنه ترتب على ذلك القرار أنه يتم منع الممرضين من ممارسة الأعمال داخل غرفة العمليات أثناء التدخل الجراحي إلا إذا كانوا حاصلين على هذه الشهادة.

وقد صدر هذا القرار لضمان سلامة المرضى وصحتهم، في حين أن هذا القرار لم يراع أن تلك الأعمال كان يمارسها ممرضات ومساعدي العمليات بعد تلقي التدريب المطلوب دون اشتراط الحصول على هذه الشهادة، مما أدى إلى أن هذه الأعمال قد تم قصرها على الجراحين وعدد محدود من الممرضين الذين حصلوا على هذه الشهادة، مما كان له تأثير واضح على الخدمة الصحية في هذا الشأن أي أنه غير متناسب بشكل واضح. Manifestement disproportionnée

فكان يفترض أن ينص في هذا القرار على تدابير أو أحكام انتقالية حتى لا تتأثر هذه الخدمة والنظام العام الصحي، وبالتالي طلب اتحاد الجراحين في فرنسا إلغاء هذا القرار لتجاوز السلطة حيث أن هذا القرار يشوبه الغلط الواضح في التقدير وقد وافق المجلس على هذا الطلب وحكم بإلغاء هذا القرار جزئياً لهذا السبب.

ويستفاد من هذا الحكم أن القاضي الإداري في سبيل الكشف عن الغلط البين في التقدير قد أجرى تحليل للتناسب بين الإجراء المتخذ (محل القرار) والآثار السلبية الناتجة عن تطبيقه أو المصلحة المعتدي عليها والمتعلقة بالتأثير الواضح على الخدمة الصحية والنظام العام الصحي. وعندما تبين له وجود عدم تناسب واضح بين هذه العناصر قضى بالإلغاء.

وفي حكم آخر يؤكد على أن مجلس الدولة الفرنسي يقوم بتحليل التناسب بين محل القرار والآثار السلبية التي تضر بمصلحة الطاعن حكمه الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٦ حيث قضى بوقف تنفيذ القرار الضمني الصادر عن السفير الفرنسي في أفغانستان برفض منح السيد..M.A مواطن أفغاني تأشيرة دخول لفرنسا وأصدر أمراً للسلطة الإدارية بإعادة النظر في طلب منحه هذه

(39) C.E, 07/12/2016, N°389036, https://www.legifrance.gouv.fr/

التأشيرة في غضون شهر واحد دون الحاجة لفرض غرامة دورية وألزم الدولة بمبلغ ٤٠٠٠ يورو تدفع للمدعي، بعدما تبين له من ملف القضية أن قرار رفض منحه التأشيرة لا يتناسب مع التهديدات الخطيرة التي قد تنال بحياة المدعي، مما يثير الشك الجدي حول شرعية قرار رفض منحه التأشيرة لعيب الغلط البين في التقدير(٤٠).

٤. قياس مدى التناسب بين سبب القرار ومحله والغاية المستهدفة منه

قد يلجأ القاضي الإداري في سبيل الكشف عن الغلط البين في التقدير لتحليل التناسب بين سبب القرار ومحله والغاية المستهدفة منه وهذا ما كشف عنه في حكمه الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢٩ والمتعلق بقضية شركة مختبرات ماجوريل la société Laboratoires Majorelle وتخلص وقائع هذه القضية في أن هذه الشركة طلبت من وزراء التضامن والصحة والعمل والحسابات العامة تسجيل دواء معين في قوائم الأدوية المعتمدة للاستخدام المجتمعي وفي قوائم التخصصات الصيدلانية القابلة للاسترداد.

غير أن هذا الطلب قوبل بالرفض استناداً إلى أن القوانين المعمول بها تخول هؤلاء الوزراء سلطة تقديرية في هذا الشأن في ضوء ما إذا كان هذا الدواء له فائدة فعلية من عدمه ومدى تأثيره

---

(٤٠) وتخلص وقائع هذه القضية في أن مواطن أفغاني، كان قد تعاقد للعمل كمترجم فوري مع القوات الفرنسية في مقر قوة المساعدة الدولية، في معسكر تدريب للجيش الأفغاني في كابول، وكان على اتصال مباشر مع مخبرين أفغان متسللين بين حركة طالبان وأنه في نهاية عقده عاد إلى المحافظة التي ينتمي إليها، غير أنه تعرض للتهديد هناك من قبل طالبان، مما اضطر معه إلى أن يترك محافظته ليأتي ويستقر في كابول وبسبب تدهور الوضع الأمني في أفغانستان وتصاعد العنف الذي يعرض المواطنين الأفغان لخطر كبير، خاصة الذين قد قدموا مساعدتهم إلى القوات المسلحة الأجنبية، فقد طلب من السفير الفرنسي في أفغانستان منحه تأشيرة دخول لفرنسا إلا أنه رفض طلبه، فرفع دعوى مستعجلة أمام المحكمة الإدارية في نانت بطلب وقف تنفيذ هذا القرار وفقاً للمادة ١/٥٢١ من تقنين القضاء الإداري مع توجيه أمر مستعجل للسلطة الإدارية بإعادة النظر في طلب منحه هذه التأشيرة في غضون ١٥ يوماً وفرض غرامة تأخير مقدارها ٥٠ يورو عن كل يوم تأخير إلا أنها رفضت، فطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي بحث الطلب فوجد من خلال ملف القضية توافر شرط الاستعجال في ضوء المخاطر الذي ذكرها وكذلك بالنظر للادعاء بوجود غلط بين في قرار رفض التأشيرة المطعون فيه مع مراعاة المخاطر التي قد تحدث نتيجة تنفيذ هذا القرار إثارة للشك الجدي في شرعية القرار، ومن ثم أصدر حكماً بوقف تنفيذ هذا القرار وأصدر أمراً للسلطة الإدارية بإعادة النظر في طلب منحه هذه التأشيرة في غضون شهر واحد دون الحاجة لفرض غرامة دورية وفقاً لما تقدم راجع:

- C.E, 16/10/2017, N°408344,https://www.legifrance.gouv.fr/

على الصحة العامة وخطورة الحالات التي يعالجها وآثاره الجانبية ومكانته في الاستراتيجية العلاجية، وذلك بالمقارنة بالأدوية المتاحة الأخرى.

وقد تم تقييم هذا الدواء بأن فوائده غير كافية، ومن ثم قامت هذه الشركة برفع دعوى لإلغاء هذا القرار لتجاوز السلطة، إلا أن مجلس الدولة رفض هذا الطلب تأسيساً على أنه لا يبدو من المعلومات الواردة في ملف الدعوى أن الوزراء ارتكبوا غلطاً واضحاً في التقييم؛ وأن مجلس الدولة في هذا الحكم راقب مدى التناسب بين سبب القرار(فوائد الدواء غير كافية) ومحله (قرار رفض الترخيص) والغاية المستهدفة منه (مدى التأثير الفعال على الصحة العامة مقارنة بالأدوية المتاحة) للكشف عن عيب الغلط البين في التقدير(٤١).

٥. قياس مدى ضرورة القرار للغاية المستهدفة منه

يستخدم القاضي الإداري في بعض الحالات قياس مدى ضرورة القرار للغاية المستهدفة منه أو بمعنى أدق يقيس مدى ضرورة الإجراء الذي اتخذته الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية فإجراءات الضبط الإداري لازم أن تكون ضرورية، فإذا اختارت الإدارة وسيلة غير ضرورية كان ذلك دليلاً على عدم التناسب بين سبب القرار ومحله، ومن ثم سيتم إلغاء القرار للغلط البين في التقدير.

ويظهر ذلك من خلال حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٨ حيث أصدر مجلس الدولة حكماً في قضية شركة FXTOP والتي تخلص وقائعها في أن الشركة سالفة الذكر طلبت إلغاء الفقرة الثانية من المادة (٥١) من المرسوم الصادر في ٢٩ أكتوبر ٢٠٢٠ بسبب تجاوز السلطة والتي تنص على التدابير العامة اللازمة للتعامل مع وباء كوفيد -١٩ في سياق حالة الطوارئ الصحية.

حيث قررت هذه المادة لوزير الصحة لغرض ضمان الصحة العامة وحسب الضرورة اتخاذ أي إجراء يسمح بتوفير الأدوية المناسبة للمريض للقضاء على الكارثة الصحية، وعليه صدر تصريح باستخدام دواء ريفوتريل Rivotril (والذي يستخدم في الأساس لمعالجة حالة الصرع ومن موانع استعماله حالات القصور التنفسي الشديد) في معالجة مرضى حالات كوفيد-١٩ للتخفيف من معاناتهم.

وقد تأسس طلب الإلغاء على أن هذه التدابير تنال من الحق في الحياة والحق في حماية الصحة العامة، فضلاً عن الحق في الاستفادة من أفضل رعاية وتخالف الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق

(41) C.E, 29/05/2019, N°417090,https://www.legifrance.gouv.fr/

الإنسان والحريات الأساسية وكذلك تخالف قانون الصحة العامة ومشوبة بالغلط في الواقع والغلط في القانون والغلط البين في التقدير.

بيد أن مجلس الدولة رفض طلب الإلغاء حيث تبين من خلال فحص ملف الدعوى أن القانون أجاز لرئيس الوزراء، بموجب مرسوم تنظيمي يتخذ بناءً على تقرير الوزير المسؤول عن الصحة، لغرض وحيد هو ضمان الصحة العامة حسب الضرورة، اتخاذ أي إجراء يسمح بتوفير الأدوية المناسبة للمريض واللازمة للقضاء على الكارثة الصحية. وأن الأحكام المتنازع عليها، والتي تهدف إلى السماح بوصفة تخصص ريفوتريل خارج إطار ترخيصها التسويقي لعلاج المرضى المصابين بفيروس كوفيد-١٩ الذين تبرر حالتهم السريرية ذلك، تندرج تحت التدابير التي حددها الوزير المسؤول عن الصحة وفقا لقانون الصحة العامة.

كما أن التدابير المنصوص عليها (محل القرار) في تطبيق هذه المادة ضرورية للغاية ومتناسبة مع (سبب القرار) المخاطر الصحية المتكبدة ومناسبة لظروف الزمان والمكا وأن هذه التدابير يتم إنهاؤها دون تأخير عندما لا تعود هناك حاجة إليها – وأن هذا الدواء تم الموافقة عليه من قبل الهيئة العليا للصحة لعلاج التوترات العالية والضغوط الشديدة الناتجة عن الحالات الحادة لمرضى الكوفيد والتخفيف من معاناتهم بشرط موافقتهم الحرة والمستنيرة، ومن ثم رفض مجلس الدولة طلب الإلغاء(٤٢).

ويتضح من هذا الحكم أن القضاء الإداري الفرنسي استخدم معيار التناسب بين سبب القرار ومحله وقياس مدى ضرورته للغاية المستهدفة منه في الكشف عن مدى مشروعية هذا القرار حيث بين أن هناك تناسب بين الغاية من اتخاذ التدابير وهي ضمان الصحة العامة والمخاطر الصحية المتكبدة وأن هذه التدابير مناسبة لظروف الزمان والمكان الذي اتخذت فيه هذه التدابير، ومن ثم لا يكون القرار مشوب بعيب الغلط البين في التقدير كما ينعي الطاعن عليه في هذا الخصوص.

٦. قياس مدى التناسب بين سبب القرار ومحله والغاية المستهدفة منه و آثاره

لم يكتف القاضي الإداري أثناء كشفه عن عيب الغلط البين في التقدير على قياس مدى التناسب بين سبب القرار ومحله والغاية المستهدفة منه، بل أدخل في رقابته عنصر جديداً وهو الآثار الناتجة

(42) C.E, 28/12/2021, N°446888, https://www.legifrance.gouv.fr/

عن إصدار القرار، وهذا ما كشف عنه في حكمه الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٩ في قضية جامعة باريس٢- بانتيون Paris-II Panthéon-Assas [٤٣].

وتخلص وقائع هذه القضية في أن الجامعة المذكورة رفعت دعوى لإلغاء المرسوم ٢٠١٩-٢٠٩ المؤرخ ٢٠ مارس ٢٠١٩ والذي بموجبه تم إنشاء مؤسسة عامة ذات طابع تجريبي علمي وثقافي ومهني باسم جامعة باريس وهذه المؤسسة تضم جامعتين فقط هما Paris-V و Paris-VII، وقد تضمنت أسباب الإلغاء النعي على هذا المرسوم بالغلط البين في التقدير في اختيار اسم جامعة باريس.

وحيث أنه في إطار رقابة مشروعية هذا المرسوم اطلع المجلس على سند إصدار هذا المرسوم، وموضوعه والغاية من صدوره وآثاره، حيث تبين من الحيثيات أنه صدر استناداً لقانون يجيز للحكومة بمرسوم إنشاء مؤسسة عامة تجريبية لمدة أقصاها عشر سنوات ذات طابع علمي وثقافي ومهني تجمع أو تدمج مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العامة والخاصة التي تساهم في مهام الخدمة العامة للتعليم العالي بما يتوافق مع مهام التعليم العالي وفقاً للقانون، وأن هذا المرسوم يهدف إلى تمكين مؤسسات التعليم العالي والبحث من تعزيز جاذبيتها الدولية، والهدف الثاني إحداث تقارب تجريبي علمي وثقافي ومهني بين جامعتي Paris-V و Paris-VII وقد تبين للمجلس أن هذا الإنشاء في حد ذاته يتفق مع أحكام القانون.

بيد أنه فيما يتعلق بآثار هذا المرسوم فيما يتعلق باختيار اسم المؤسسة (جامعة باريس) فقد تبين للمجلس من وثائق الملف أن مؤسسات التعليم العالي التي أنشئت في باريس بموجب المرسوم الصادر في ١٩٧٠/١٢/١٧ حصلت على مصطلح أو مسمى جامعة باريس كونها تضم جميع المؤسسات العامة ذات الطابع العلمي والثقافي للجامعات والمراكز الجامعية أي تضم أكثر من تخصص، ومن ثم فإنشاء مؤسسة عامة تضم فقط جامعتي Paris-V و Paris-VII بنفس المسمى، يترتب عليه أن يضلل الطلاب والشركاء الفرنسيين والأجانب من الجامعات الباريسية وبشكل أعم لعامة الناس حيث يشير هذا الاسم إلى أن هذه المؤسسة الجديدة المندمجة هي الخليفة الوحيد لجامعة باريس القديمة، علاوة على أنها الجامعة الوحيدة متعددة التخصصات. وبالتالي، فإن مقدم الطلب له

(43) C.E, 29/12/2021, N°434489,https://www.legifrance.gouv.fr/

ما يبرره في التأكيد على أن المرسوم الذي يطعن فيه يتعلق بهذه النقطة، وفي الظروف الخاصة للقضية، قد تم إبطاله بسبب غلط واضح في التقييم.

ويستفاد من هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي حتى يكشف عن الغلط البين في التقدير، راجع أولاً سبب القرار (القانون الذي صدر المرسوم تنفيذاً له) ثم كشف عن الغرض من إصدار القرار أو الهدف المستهدف منه (تمكين مؤسسات التعليم العالي والبحث من تعزيز جاذبيتها الدولية، والهدف الثاني إحداث تقارب تجريبي علمي وثقافي ومهني بين جامعتي Paris-V و Paris-VII) ثم انتقل لمراقبة آثار هذا القرار ففي ما يتعلق بإختيار اسم المؤسسة المنشأة تبين أن هذا الإسم لا يتفق مع الإندماج الثنائي للجامعتين ويؤدي إلى تضليل الطلاب والأجانب وعامة الناس حيث أن هذا الإسم في الحقيقة يشير إلى إندماج كافة المؤسسات العامة ذات الطابع العلمي والثقافي للجامعات والمراكز الجامعية في حين أن الواقع أن هناك إندماج بين جامعتين فقط، أي أن هناك عدم توافق بين الإسم المختار (محل القرار) والواقع المتمثل في عملية إندماج بين جامعتين (سبب القرار) وبالتالي يكون هناك غلط بين في التقدير فيما يتعلق بإختيار اسم المؤسسة العامة الجديدة.

وهدياً بما تقدم، يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي، اتبع خطوات منهجية واضحة يقدر يستفيد منها المدعي في إثبات عيب الغلط البين في التقدير تتمثل في مرحلتين الأولى يبدأ بالتأكد من صحة الوقائع وسلامة تكييفها القانوني (الخطوة المسبقة). فإذا ثبت له صحتها ينتقل لرقابة الملاءمة أو التناسب (هل هناك غلط بين في التقدير من عدمه). فيستخدم مجموعة من الوسائل التي تكشف له عن وجود عدم تناسب بين سبب القرار ومحله، فقد يكتفي بأن مصدر القرار لم يقدم في ملف الدعوى سبب موضوعي أو عقلاني أو منطقي لاختيار القرار المتخذ بناءً على سلطته التقديرية، فيدل ذلك على أن القرار معيب بالغلط البين في التقدير، وإذا قدم مصدر القرار سبباً لإصدار قراره يبدأ القاضي في إجراء فحصاً ظاهرياً لمدى التناسب بين سبب القرار ومحله، للكشف عن عدم التناسب الواضح، وقد يحتاج الأمر إلى النظر في الغاية المستهدفة من إصدار القرار الإداري وكذلك مدى ضرورة إصداره والآثار السلبية المترتبة عليه أي المصلحة المعتدى عليها. ولاريب في أن القرار الإداري إذا كان يمثل انتهاكاً للحريات الأساسية، سيكون معيباً بالغلط البين في التقدير، وهذا العيب من شأنه إستفادة صاحب الشأن منه للمطابة بتدخل القاضي الإداري المستعجل،

لاتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحماية الحريات الأساسية وفقاً للمادة ٥٢١-٢ من قانون القضـــاء الإداري الفرنسي(٤٤).

❖ الخاتمة

وهكذا نصل -بفضل الله تعالى ورحمته- إلى ختام هذا البحث والذي استهدف بيان الأســـاس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير في مجال القرارات الإدارية وضوابط إثباته وفقاً لما اســـتقر عليه نظام القضاء الإداري الفرنسي للاستفادة منه في النظام المصري، وتم تناول هذه الموضوعات من خلال مبحثين تم تخصيص الأول لدراسة التعريف بالغلط البين في التقدير وأساســـه القـــانوني، والمبحث الثاني لبيان ضوابط اثبات الغلط البين في التقدير، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة مـــن النتائج والتوصيات، نبينها على النحو التالي:-

أ- **النتائج**

١- الغلط البين في التقدير بدأ كفكرة استخدمها القاضي الإداري الفرنسي لبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بتقديرها أو تكييفها للوقائع على بعض الحالات التي قد اخرجها من نطاق رقابته، ثم مد نطاقها إلى رقابة مدى ملاءمة القرار للوقائع التي ادعتها جهة الإدارة سبباً لقرارها وقد تواترت الأحكام واستقرت على استخدام هذه الفكرة في كافة الأنشطة الإدارية حتى أضحت نظرية مسلمة بها فقهاً وقضاءً، وتعد من أهم وسائل الرقابة القضائية الحديثة في فرنسا التي تقيد سلطة الإدارة التقديرية في جميع المجالات الإدارية وحققت فاعلية التوافق أو التوازن المطلوب بين حقوق وحريات الأفراد وسلطات الإدارة في مباشرة كافة أوجه أنشطتها المختلفة.

٢- الغلط البين في التقدير هو حالة تنشأ لدى مصدر القرار أثناء استخدام سلطته التقديرية في إصدار القرار الإداري تجعله يقع في غلط واضح أو جسيم أو جوهري أو غير معقول في تقدير الوقائع مما يجعله يخطأ في تحقيق التوافق بين أهمية أو خطورة الوقائع والإجراء

---

(٤٤) للمزيد من الدراسة في هذا الشأن راجع مؤلف الفقيه الدكتور/ شريف يوسف خاطر: **دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية تطبيقية للمادة ٥٢١-٢ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري**، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.

المتخذ بناءً عليها (عدم التناسب الظاهر بين سبب القرار ومحله)، مما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار لعيب الغلط البين في التقدير.

٣- ومن هذا التعريف يتضح وجه الاختلاف بين الغلط في الواقع الذي يتعلق بصحة أو عدم صحة الوقائع والغلط في القانون الذي ينصب على الغلط في التكييف القانوني للوقائع، وبين الغلط البين في التقدير الذي يكون محله تقدير الإدارة لأهمية أو خطورة الوقائع ومدى التوافق بينها والإجراء المتخذ بناءً عليها، وإذا كان عيب اساءة استعمال السلطة عيب عمدي يصعب إثباته فإن الغلط البين في التقدير على العكس من ذلك لا يشترط فيه أن تسئ الإدارة عن عمد استخدام سلطتها التقديرية فمجرد وقوعها في تجاوز بالغ لحدود العقل والمنطق في التقدير يكون قرارها أصابه الغلط البين في التقدير.

٤- الغلط البين في التقدير، قد أضحى عيباً مستقلاً بذاته يحد من سلطة الإدارة التقديرية في مجال القرارات الإدارية، فعدم الملاءمة الظاهرة في تقدير الوقائع أو الشطط في تحقيق التناسب بين الوقائع والإجراء المتخذ بناءً عليها قد أصبحت من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، ولا مجال للقول بأن القاضي الإداري قاضي مشروعية دون الملاءمة، فالسلطة التقديرية والسلطة المقيدة أساسها مبدأ المشروعية ومن ثم فالملاءمة أصبحت عنصراً من عناصر المشروعية.

٥- ولقد انتهينا إلى أن الأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير، يرجع في تقديرنا إلى مبدأ التناسب، باعتباره أحد المبادئ العامة للقانون، فالقاضي الإداري يلعب دوراً كبيراً في استنتاج الكثير من نظريات القانون الإداري من المبادئ العامة للقانون، ولقد اتضح من خلال التطبيقات القضائية أن مجلس الدولة الفرنسي استخدم مبدأ التناسب كأداة أو وحدة قياس للكشف عن عيب الغلط البين وأسس عليه نظريته.

٦- وأوضحنا أن مجرد اكتشاف القاضي الإداري لوجود عدم تناسب بسيط بين سبب القرار ومحله لا يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب الغلط البين في التقدير، فيتعين أن يكون عدم التناسب قد وصل لدرجة الشطط وعدم المعقولية مما يظهر وجود تفاوت صارخ بين روابط القرار الإداري عبر عناصره الداخلية التي تأسس عليها التقدير الإداري.

٧- تعد رقابة القاضي الإداري لسلطة الإدارة التقديرية عن طريق عيب الغلط البين في التقدير، رقابة محدودة أو هامشية أو مقيدة وليست رقابة كاملة على ما انتهت إليه جهة الإدارة من تقديرات أو تقييمات لمدى ملاءمة قرارها لأهمية أو خطورة الوقائع التي استندت إليها، بحيث

يترك لجهة الإدارة مساحة من الخطأ في التقدير، فلا يلغي قرارها إلا في حالة عدم التناسب الجسيم أو الظاهر أو غير المعقول الذي يجافي العقل والمنطق القويم وبالتالي يتعين على الإدارة مراعاة الحد الأدنى من التناسب بين سبب القرار ومحله.

٨- تطبيق القاضي الإداري لمبدأ التناسب من خلال نظرية الغلط البين في التقدير يحقق الفعالية والتوازن بين حماية حقوق وحريات الأفراد وسلطات الإدارة اللازمة لمباشرة أنشطتها واعتبارات سير المرفق العام بانتظام واطراد، فلا يترك للإدارة مجال للتعسف ولا يعدم سلطتها التقديرية ويحولها إلا سلطة مقيدة بل يقيدها بعدم الوقوع في غلط واضح أو جسيم أو غير معقول في التقدير.

٩- أما بشأن اثبات عيب الغلط البين في التقدير فهو يخضع للقواعد العامة في الإثبات الإداري سواء في مصر أو فرنسا، وهو ليس عيباً متعلقاً بالنظام العام، ومن ثم فالقاضي الإداري غير ملزم بإثارته من تلقاء نفسه، بل يتعين على المدعين أن يقوموا بإثباته.

١٠- ولقد تدخل القاضي الإداري بدور إيجابي سواء في فرنسا أو في مصر حتى قبل التدخل التشريعي لمساعدة المدعي في الحصول على الأوراق المنتجة في الدعوى، من خلال توجيه الأمر لجهة الإدارة بتقديم المستندات التي يقدر لزومها لتكوين عقيدته (سواء بناء على طلب المدعي أو من تلقاء نفسه). وتبين أسباب قرارها الواقعية والقانونية وفي حالة رفضها تنفيذ هذه الأوامر بدون مبرر، أو تقديمها بعد فوات الفترة الزمنية التي حددها القاضي أو تنفيذها تنفيذاً ناقصاً ينشئ قرينة لصالح خصمها بصحة ما يدعيه، ويقلب عبء الإثبات على عاتق الإدارة.

١١- إذا امتنعت جهة الإدارة عن تقديم مستند غير منتج في الدعوى، فذلك لا يعد قرينة على صحة ما يدعيه المدعي، فقرينة النكول لا تجد مجالاً لها إلا إذا كان المستند الذي لم يقدم في الدعوى هو المستند الوحيد المؤثر واللازم للفصل في الدعوى. وكذلك الحال إذا كان المستند المطلوب تقديمه سرياً وفقاً للقانون بسبب ضرورات الدفاع الوطني أو السر المهني مثلاً، فالقاضي له يستفسر عنه دون المساس بسريته.

١٢- قد يتطلب اثبات الغلط البين في التقدير في بعض الحالات إلى لجوء القاضي الإداري إلى أعمال الخبرة، كما هو الحال في بعض القضايا الوظيفية، وذات الطابع الفني، وأحياناً إلى الانتقال للمعاينة في حضور الأطراف.

١٣- وبشأن المعايير أو الخطوات التي استخدمها القضاء الإداري الفرنسي في الكشف عن عيب الغلط البين في ضوء الأحكام الحديثة ذات الطابع التعليمي والتفصيلي، فقد اتبع خطوات محددة، فيتثبت أولاً من أن الوقائع التي ادعتها الإدارة سبباً لقرارها موجودة وصحيحة من الناحية الواقعية أو المادية، ثم يتأكد من سلامة التكييف القانوني لها. فإذا ثبت له صحتها ينتقل لرقابة الملاءمة أو التناسب (هل هناك غلط بين في التقدير من عدمه).

١٤- ويكتشف القاضي الإداري الفرنسي، عيب الغلط البين في التقدير من خلال استخدامه لمجموعة من الوسائل أو الطرق التي تكشف له عن وجود عدم تناسب بين سبب القرار ومحله، فقد يكتفي بأن مصدر القرار لم يقدم في ملف الدعوى سبب موضوعي أو عقلاني أو منطقي لاختيار القرار المتخذ بناءً على سلطته التقديرية، فيدل ذلك على أن القرار معيب بالغلط البين في التقدير، وإذا قدم مصدر القرار سبباً لإصدار قراره يبدأ القاضي في إجراء فحصاً ظاهرياً لمدى التناسب بين سبب القرار ومحله، للكشف عن عدم التناسب الواضح، وقد يحتاج الأمر إلى النظر في الغاية المستهدفة من إصدار القرار الإداري وكذلك مدى ضرورة إصداره والآثار السلبية المترتبة عليه أي المصلحة المعتدى عليها.

١٥- وبالتالي فاستخلاص عيب الغلط البين في التقدير قد لا يكون واضحاً أو ظاهراً في كل المنازعات الإدارية المعروضة على قاضي الإلغاء، فقد يتطلب الأمر من القاضي بذل قدراً من الجهد والتعمق في ملف الدعوى وبحث مختلف ظروف الوقائع وتقدير ما إذا كان هناك عدم معقولية بينها والإجراء المتخذ بناءً عليها، وقد يبحث في الغاية المستهدفة من هذا القرار وينظر في الآثار السلبية أو الضارة بالمدعي أو صاحب الشأن.

ب- <u>التوصيات</u>

١- نأمل من القضاء الإداري المصري، أن يطور رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في مجال القرارات الإدارية باستخدام فكرة الغلط البين في التقدير المطبقة في فرنسا، ويطبقها على كافة المجالات الإدارية، خاصة في ظل اتساع سلطات الإدارة والتي قد تنال من حقوق وحريات الأفراد، لا سيما وأنه لا يتطلب إثبات سوء نية الإدارة كما هو الحال في عيب إساءة استعمال السلطة، وأن يدرجه تحت عيب مخالفة القانون لانتهاك الإدارة أثناء مباشرة سلطتها التقديرية لمبدأ التناسب الذي أضحى من المبادئ العامة للقانون.

٢- يجب على القاضي الإداري حينما يباشر رقابته على السلطة التقديرية للإدارة عن طريق الغلط البين في التقدير، أن يكون على قدر عالي من الحكمة بأن يترك لها حرية أو مساحة من التقدير، حتى لا يهدر سلطتها اللازمة لمواجهة الحالات المتغيرة المرتبطة بتسيير المرفق العام بانتظام واطراد، فهدفه من تطوير رقابته إعادة التوازن بين حقوق وحريات الأفراد وسلطات الإدارة حتى لا تتعسف في استعمالها، وليس الهدف تحويل السلطة التقديرية إلى سلطة مقيدة، فلا يلغي قرارها مثلاً إذا وقعت جزاء اللوم بدلاً من التنبيه، ولكن يلغي قرارها إذا كانت هناك عقوبة جسيمة غير متناسبة مع مخالفة بسيطة.

٣- يجب على القاضي الإداري أن يراقب تقدير الإدارة الموضوعي لأهمية أو خطورة الوقائع للكشف عن مدى ملاءمة القرار له، فإثبات الغلط البين في التقدير لا يلزمه في جميع الحالات وجود غلط ظاهر أو واضح أو جسيم، في التقدير، ومن ثم يجب القيام بالفحص الدقيق لوقائع الدعوى المطروحة أمامه، وقياس مدى ملاءمة القرار لها مع عدم إغفال الغاية المستهدفة من هذا القرار وآثاره السلبية على مصلحة الطاعن.

٤- نهيب بالمشرع المصري أن يتدخل صراحة بإجراء تعديلاً لنص المادة (٢/١٠) من قانون مجلس الدولة بإضافة الغلط البين في التقدير كوجه جديد من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، حتى يصبح عيباً مستقبلاً بذاته يضاف إلى عيوب القرار الإداري التقليدية (عيب الاختصاص- عيب الشكل والإجراءات – عيب مخالفة القانون – عيب السبب – عيب إساءة استعمال السلطة).

٥- يتعين على السلطات الإدارية أن تعمل على الالتزام بحدود المعقول والمنطق والمجرى الطبيعي أثناء مباشرة اختصاصها التقديري، ليتحقق التناسب والتوازن بين أهمية أو خطورة الوقائع والإجراء أو القرار المتخذ بناءً عليها، وكذلك مراعاة الآثار السلبية المترتبة على هذا القرار والغاية المستهدفة منه.

❖ قائمة المراجع

❐ أولاً: المراجع العربية (مع حفظ الألقاب العلمية)

أ- <u>المراجع العامة:</u>

١. **شريف يوسف خاطر**، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩؛ القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار القدس، سنة ٢٠١٦-٢٠١٧.

٢. **صلاح الدين فوزي**، المبسوط في القانون الإداري، طبعة مزيدة ومنقحة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

٣. **محمد محمد عبداللطيف**، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني "دعوى الإلغاء"، دار النهضة العربية، سنة٢٠٠٢.

ب- <u>المراجع الخاصة:</u>

١. **أحمد أحمد الموافي**، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٨.

٢. **حازم بيومي المصري**، مدى مشروعية تصرفات الإدارة في ظل نظرية الغلط البين في تكييف الوقائع في ضوء الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٢.

٣. **حسن السيد بسيوني**، دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، الجوانب الإجرائية والموضوعية لدور القضاء في المنازعات الإدارية، والمنهجية التي يتبعها القاضي للفصل فيها وفي تنفيذ أحكامه، عالم الكتاب، سنة ١٩٨٨.

٤. **حمدي علي عمر**، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠١٨.

٥. **خالد سيد محمد حماد**، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية "دراسة مقارنة"، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الثانية، سنة٢٠١٣.

٦. **رمضان محمد بطيخ**، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤.

٧. **زكي محمود النجار**، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧.

٨. **سامي جمال الدين**، قضاء الملاءمة، بدون دار للنشر، سنة ١٩٩٢.

٩. **سليمان محمد الطماوي**، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة١٩٧٨؛ النظرية العامة للقرارات الإدارية، "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، سنة ٢٠١٢.

١٠. **شريف يوسف خاطر**، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية تطبيقية للمادة ٥٢١-٢ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٠.

١١. **صلاح أحمد السيد جودة**، التطبيق القضائي والفقهي لنظرية السلطة التقديرية لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٦.

١٢. **صلاح الدين فوزي**، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربي، سنة ١٩٩٨.

١٣. **عادل أبو الخير**، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة ١٩٩٥.

١٤. **عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة**، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٨؛ الإثبات في الدعاوى الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، سنة ٢٠١٠.

١٥. **عماد محمد محمد أبو حليمة**، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٥.

١٦. **فتحي فكري**، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥.

١٧. **مجدي مدحت النهري**، مسئولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، سنة ٢٠٠٩.

١٨. **محمد عبدالواحد الجميلي**، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠.

١٩. **محمد فؤاد مهنا**، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، بدون دار للنشر، سنة ١٩٧٢.

٢٠. **محمد محمد عبداللطيف**، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٦؛ القرار الإداري، الأصول النظرية والمشكلات العملية، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٢١.

٢١. **محمد ناصر راشد محمد الطنيجي**، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري "دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، سنة٢٠١٦.

٢٢. **محمود حمدي أحمد مرعي**، الاثبات واشكالياته في الدعوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٩.

٢٣. وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة على التناسب في القانون الإداري "دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة"، دار الفكر والقانون، سنة ٢٠١٧.

٢٤. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠١٢.

ج- **<u>الرسائل العلمية</u>**

١. **الديداموني مصطفى أحمد**، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، سنة ١٩٩٢.

٢. **أحمد كمال الدين موسى**، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، سنة ١٩٧٦.

٣. **عبد المقصود توفيق أحمد محمد**، نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في القانون الإداري دراسة مقارنة في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، سنة ٢٠١٠.

٤. **عصام عبدالوهاب البرزنجي**، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، سنة ١٩٧١.

٥. **عمر عبدالله تركي الجبوري**، رقابة القضاء الإداري على غلط الإدارة البين في التقدير، دراسة مقارنة، سنة ٢٠٢٠، رسالة ماجستير، كلية القانون بجامعة آل البيت بالأردن.

٦. **محمد حسنين عبدالعال**، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، سنة ١٩٧٠.

٧. **محمود سلامة جبر**، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، سنة ١٩٩٢.

٨. **محمد سيد أحمد محمد**، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة، دراسة مقارن، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، سنة ٢٠٠٢.
٩. **محمد فريد سليمان الزهيري**، الرقابة على التناسب في القرار الإداري رسالة دكتوراه، حقوق المنصورة، سنة ١٩٨٩.
١٠. **محمد ميرغني خيري**، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة سنة ١٩٧٢.

د- **<u>الأبحاث والمقالات</u>**

١. **آمنة صدوق**، رقابة الملاءمة "التوجه الحديث لقضاء الإلغاء"، بحث منشور بجامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، سنة٢٠١٨، العدد٦٨.
٢. **أيمن فتحي محمد عفيفي**، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي قراءة في الاتجاهات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي في التحول لمنهج الرقابة الكاملة على سلطة الإدارة في تقدير العقاب التأديبي، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني سنة ٢٠١٧، المجلد الخامس.
٣. **بسام محمد أبو أرميله**، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها "دراسة مقارنة بين القضائين الإداريين الفرنسي والسعودي، بحث منشور بمجلة جامعة الملك عبدالعزيز "الاقتصاد والإدارة"، سنة ٢٠١١، العدد١.
٤. **بن جراد عبدالرحمن وغيتاوي عبدالقادر**، تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفات التأديبية للموظف العام بين المشروعية والملاءمة، بحث منشور بمجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية بأدرار، الجزائر، المجلد ٢١، سنة ٢٠٢٢.
٥. **خديجة عبدالسلام**، دور القاضي الإداري في اثبات الدعوى الإدارية، مارس سنة ٢٠١٤، بحث بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد١.
٦. **رجب شعبان رمضان عاشور**، دور القاضي الإداري في حماية مبدأ الشفافية الإدارية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنصورة، العدد٥، ديسمبر٢٠٢١.
٧. **عبدالعزيز سعد ربيع**، الغلو في استعمال الجزاء وأثره على القرار الإداري "دراسة تحليلية وفقاً لأحدث أحكام مجلس الدولة المصري"، بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة، أكتوبر سنة ٢٠١٦، العدد٥٢٤.

٨. **عبدالفتاح حسن**، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني، أغسطس سنة ١٩٦٦.
٩. **عبدالفتاح محمد الشرقاوي**، صلاحية القاضي الإداري في الزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الطعين، دراسة مقارنة في القانون المصري والسعودي والفرنسي، بحث بمجلة كلية الشريعة والقانون بتفهنا الأشراف، سنة ٢٠١٧، العدد١٩.
١٠. **عبدالقادر عدو**، الدور الإجرائي للقاضي الإداري الفرنسي في الخصومة الإدارية، مجلس النشر العلمي، بحث بمجلة الحقوق جامعة الكويت، مارس سنة٢٠١٦، العدد١.
١١. **العربي بن شهرة**، الصور الحديثة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية، بحث منشور بالمجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، يونيو سنة ٢٠١٦، العدد١.
١٢. **عزيز الراشدي**، خصوصية الاثبات في المنازعات الإدارية، يناير سنة ٢٠١٤، بحث بمجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، العدد٢٢.
١٣. **محمد صالح عبدالله**، السلطة التقديرية للقاضي الإداري في إجراءات الاثبات في الأحكام الإدارية، دراسة تطبيقية، سنة ٢٠٢٢، بحث بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد.١
١٤. **محمد عبدالعال إبراهيم**، الرقابة القضائية على معقولية أعمال السلطة الإدارية "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، سنة ٢٠١٩، العدد١.
١٥. **محمد فوزي نويجي**، مبدأ سرية المستندات أمام القاضي الإداري، دراسة مقارنة في القانون القطري والفرنسي، بحث بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنوفية، مايو سنة ٢٠١٨، العدد٤٧.
١٦. **يحيى الجمل**، رقابة مجلس الدولة للإدارة في تكييف الوقائع، مجلة القانون والاقتصاد، حقوق القاهرة، العددان الثالث والرابع، السنة الحادية والأربعون، سنة ١٩٧٢.

هـ- <u>مصادر الأحكام</u>

١. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن (خمسة وعشرين عاماً) خلال الفترة من (١٩٩١/١٠/١ حتى ٢٠١٦/٩/٣٠) خمسة أجزاء.

٢. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها "دائرة توحيد المبادئ"، في ثلاثين عاماً، منذ إنشائها في سنة ١٩٨٥ إلى نهاية أغسطس سنة ٢٠١٥.
٣. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، منذ السنة الأولى حتى السنة الحادية والستين (مكتب فني).
٤. موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، لحمدي ياسين عكاشة، الكتاب السادس "الإثبات في الدعوى الإدارية"، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة٢٠١٠.

❐ **ثانياً: المراجع الفرنسية Bibliographie**

I- Ouvrages généraux

- **Braibaint (G.)- Stirn (B.),** Le droit administratif français, Paris, 1999.
- **Chapus (R.),** Droit du contentieux administratif, 13e éd., Montchrestien, Paris, 2008.
- **Chapus (R.),** Droit administratif général ,T.2 , 14e éd., Montchrestien, Paris, 2002.
- **Gaudemet (Y.),** Traité de droit administratif, L.G.D.J, 1992.
- **Peiser (G.),** Contentieux administratif, 11e éd., Dalloz, Paris, 1999.
- **Rouquette (R.),** Petit traité du procès administratif, 1e éd, Dalloz, Paris, 2003.

II- Ouvrages spéciaux

- **Aubin (E.),** Fonction publique: contentieux disciplinaire– La consécration récente d'un contrôle entier de la proportionnalité de la sanction disciplinaire, Répertoire du contentieux administratif, Juillet 2016.
- **Aubrée (Y.),** Transferts d'entreprise: aspects collectifs, Répertoire de droit du travail, juin 2022.
- **Baisson (J.-F.),** L'injonction au service de la chose jugée contre l'administration. Justice et pouvoirs, Dalloz, 1996.
- **Carpentier (É.),** Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme, Dans: Droit et Ville

Droit et Ville 2015/1 (N° 79) 2015/1 (N° 79), pages 11 à 28, Éditions: Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.

- **Colin (F.),** L'essentiel de la jurisprudence administrative, 8 arrêts commentés, 7e édition, Gualino, Lextenso éditions, paris, 2015-2016.
- **Dubois (J.-P.),** Pouvoir discrétionnaire, répertoire du contentieux administratif, Juillet, 2015.
- **Frier (P.-L.),** Motifs: contrôle– Régime des nullités pour «vice de motif», Répertoire du contentieux administratif, Septembre 2005 (actualisation: Octobre 2014).
- **Giltard (D.),** Le pouvoir d'appréciation dans l'action administrative et son contrôle par le juge administratif, Actes de la Faculté de droit de Split, année. 52, 1/2015.
- **Guérard (S.),** Chapitre 1 (folio n°10380)- Agents publics territoriaux: pertes de la qualité de fonctionnaire du fait des textes et retraite, Encyclopédie des collectivités locales, Juillet 2018 (actualisation: Novembre 2022).
- **Haïm (v.),** Jugement, Répertoire de contentieux administratif, juin 2020.
- **Haïm (V.),** Recours de pleine juridiction, Répertoire de contentieux administratif, décembre 2022.
- **Jeanneney (P.-A.),** Communications électroniques– Contentieux de la régulation du marché, Répertoire du contentieux administratif, Février 2007 (actualisation: Octobre 2014).
- **Jobart (J.-Ch.),** Chapitre 2 (folio n°2270), Police municipale: régime général des manifestations, Encyclopédie des collectivités locales, 2023.
- **Josende (L.),** Urbanisme: contentieux des documents de planification des sols– Contentieux des plans d'occupation des sols et des plans

locaux d'urbanisme, Répertoire de droit immobilier, Septembre 2013 (actualisation: Juin 2014).

- **Lachaume (J.-F.),** Violation de la règle de droit – Erreur de fait, Répertoire du contentieux administratif, Juin 2013 (actualisation: Janvier 2015).
- **Luisa (L.),** « Le précédent juridictionnel: le pouvoir du juge dans la motivation des actes administratifs en Colombie », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [Online], 17 | 2019, Online since 06 February 2021, connection on 16 March 2023. URL: http://journals.openedition.org/crdf/3830
- **Melleray (F.),** Recours pour excès de pouvoir: moyens d'annulation, Répertoire du contentieux administratif, Janvier 2007 (actualisation: Janvier 2019).
- **Michel (J.), Delvigne (J.-P.),** Occupations domaniales– Pouvoirs du juge, Répertoire du contentieux administratif, Mars 2010 (actualisation: Octobre 2014).
- **Mossoux (Y.),** Les principes du raisonnable et de proportionnalité, Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal, sous la direction de P.-O.De Broux, Br.Lombaert et Fr. Tulkens, Limal, Anthémis, 2015, pp. 51-97.
- **Savy (R.),** L'épreuve du temps: écrits autour du droit public, 1966-2006, presses universitaires de limoges et du limousin, France, 2007.
- **Pacteau (B.),** Preuve, Répertoire du contentieux administratif, janvier 2016.
- **Rouquette (R.),** Livre 9- Le savoir-faire de l'avocat, Praxis Dalloz Petit traité du procès administratif, 2020-2021.
- **Verpeaux (M.),** Contentieux constitutionnel: actes administratifs, Répertoire de contentieux administratif, février 2022.

III- Articles

- **Béatrice (G.),** Quand le Conseil d'Etat murmure à l'oreille du Conseil d'Etat, Réflexions sur la nature des recours organisés devant la formation spécialisée du Conseil d'Etat, AJDA, 2022, p.2449.
- **Bretzner (J.-D.), Aynès (A.),** Droit de la preuve, Recueil Dalloz, 2023, p.430.
- **Cammilleri (A.),** Le pouvoir d'injonction du juge administratif: une réforme avortée, J.C.P, 1997, N°1, p.399.
- **Convert (J.),** Réponses ministérielles aux questions écrites de parlementaires, la Revue du Trésor, Paris, 26e année, 2006, n°10, pp.756-757.
- **Costa (J.P.),** Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du conseil d'Etat, A.J.D.A., 1988, p.434.
- **Dreyfus (F.),** Les limitations du pouvoir discrétionnaire par l'application du principe de proportionnalité, R.D.P., 1974, p. 691.
- **Grundler (T.),** Le droit au recours confronté au secret, A.J.D.A, 2009, p. 2358.
- **Guibal (M.),** De la proportionnalité, A.J.D.A., 1978, P.477.
- **Kalflèche (G.),** «Le contrôle de proportionnalité devant le juge administratif», Les Petites Affiches, n° 46 spécial, 5 mars 2009, pp. 46-53.
- **Labetoulle (D),** La jurisprudence Ville Nouvelle Est cinquante ans après, RFDA, 2021, p.299.
- **Plantey (A.) et Bernard (F.-C.),** La preuve devant le juge administratif, Economica, Paris, 2003, p.70 ; disponible sur le site: https://www.legifrance.gouv.fr.
- **Roussel (S.),** Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence administrative, AJDA, 2021, p.780.
- **Vandermeeren (R.),** La procédure contentieuse administrative et les secrets de l'administration, A.J.D.A, 1999, Chroniques, p. 66.

IV- Thèses et mémoires

- **Busane (R.),** Wenceslas, Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administratif congolais, Thèse, université catholique de Louvain, volume 1, 2010 ; disponible sur le site: http://hdl.handle.net/2078.1/32818
- **Gjidara (M.),** Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes, Zborik radova pravog fakulteta u splitu, faculty of law, university op split, croati, 2015.
- **Maxime (L.),** Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif, Université de Toulon, 2018.
- **Maxime (Ch.),** Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif: Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français, Université d'Orléans, 2019.

❐ قائمة المختصرات **Liste des principales abréviations**

- A.J.D.A.: Actualité juridique de droit administratif
- Ass.: Assemblée.
- C/.: Contre
- CAA.: Cour administrative d'appel
- CE.: Conseil d'Etat - Ass.: Arrêt d'Assemblée - Sect.: Arrêt de Section
- Chron.: Chronique
- Concl.: Conclusions
- éd.: Edition
- Ibid.: Ibidem (à l'endroit indiqué dans la précédente citation).
- J.O.R.F.: Journal Officiel de la Républque Française.
- J.C.P.: Juris-Classeur périodique (La semaine juridique). Edition générale
- L.G.D.J.: Librairie générale de droit et de jurisprudence
- N°: Numéro

- Op. cit.: Opera citatio = ouvrage précité

- P.: Page.

- P.U.F.: Presses Universitaires de France

- R.D.P.: Revue de droit public et de la science politique

- Rec.: Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon) T. Tables

- Req.: Requête

- S.: Et suivants

- S.: Recueil Sirey

- Sect.: Section.

- T.: Tome

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
❐ **المقدمة.**	٢
❐ **المبحث الأول:** التعريف بالغلط البين في التقدير وأساسه القانوني	٦
❐ **المطلب الأول**: ارتباط مدلول الغلط البين في التقدير بالتطور القضائي في فرنسا	٧
❐ **المطلب الثاني:** الأساس القانوني لنظرية الغلط البين في التقدير	١٦
❐ **المبحث الثاني:** ضوابط اثبات الغلط البين في التقدير	٢٩
❐ **المطلب الأول:** إلزام الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات	٣٠
❐ **المطلب الثاني:** معايير الكشف عن الغلط البين في التقدير	٣٨
❐ **الخاتمة**	٥٣
❐ **قائمة المراجع**	٥٨
❐ **قائمة المختصرات**	٦٧