

” مدى سلطة القاضي الإداري في إلزام الإدارة

بالكشف عن سبب القرار المطعون فيه ”

**The extent of the administrative
judge’s authority to oblige the
administration to disclose the reason
for the contested decision**

إعداد

د.د / منى محمد العتريس

دكتوراه في القانون العام

كلية الحقوق جامعة المنصورة

Dr. Mona Mohamed Al-Atris

Doctorate in Public Law

Faculty of Law, Mansoura University

” مدى سلطة القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالكشف عن سبب القرار المطعون فيه ”

الملخص

إذا كانت الجهة الإدارية غير ملزمة بالإفصاح عن سبب القرار الإداري، فإن رقابة القاضي الإداري قد تكون غير فعالة وغير مجدية في بحث مشروعية القرار الإداري وتوافر أركانه القانونية، وكذلك في التأكد من عدم وجود عيوب فيه، خاصة عيب السبب، ما لم يكن لديه صلاحية إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب القرار، لذا، قام مجلس الدولة الفرنسي بتعزيز دوره الإيجابي في توجيه الإجراءات المتعلقة بإثبات دعوى الإلغاء، مما يخفف من عبء الإثبات عن المدعي، وقد أقر بحق القاضي الإداري في مطالبة الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب القرار الإداري، متى ما توافرت لديه الأدلة والقرائن التي تبرر ذلك، وفي حال امتناع الجهة الإدارية عن الاستجابة لهذا الطلب، يمكن اعتبار ذلك دليلاً على صحة ادعاء المدعي في الطعن بالقرار الإداري، مما يتيح له إصدار حكم بإلغاء القرار، وبطبيعة الحال، فإن استجابة الجهة الإدارية لطلب القاضي بالإفصاح عن سبب تدخلها تتيح له ممارسة رقابته على مشروعية القرار بناءً على التحقيقات التي يمكن أن يجريها في الدعوى.

الكلمات المفتاحية: حظر توجيه أوامر للإدارة – تسبب القرار الإداري - قاضي الإلغاء.

Summary

If the administrative body is not obligated to disclose the reason for the administrative decision, the administrative judge's oversight may be ineffective and useless in examining the legitimacy of the administrative decision and the availability of its legal elements, as well as in ensuring that there are no defects in it, especially the defect of the reason, unless he has the authority to oblige the administrative body to disclose the reason for the decision. Therefore, the French Council of State has strengthened its positive role in directing the procedures related to proving the annulment claim, which reduces the burden of proof on the plaintiff, and has recognized the right of the administrative judge to request the administrative body to disclose the reason for the administrative decision, whenever he has evidence and indications that justify this. If the administrative body refuses to respond to this request, this can be considered evidence of the validity of the plaintiff's claim in appealing the administrative decision, which allows him to issue a ruling to annul the decision. Naturally, the administrative body's response to the judge's request to disclose the reason for its intervention allows him to exercise his oversight over the legitimacy of the decision based on the investigations that he can conduct in the case.

key words: Prohibition of issuing orders to the administration – Reasoning for the administrative decision – Cancellation judge.

مقدمة

إن الإدارة العامة - أحياناً - ما تتجاوز سلطاتها وتسيء استخدام الامتيازات التي منحها القانون بهدف خدمة المصلحة العامة، دون احترام الإطار القانوني المحدد لها، وهذا يدفع الأفراد إلى اللجوء إلى السلطة القضائية لمنع هذه التجاوزات وإعادة الإدارة إلى الإطار القانوني، ومع ذلك، يجب على القاضي الإداري عدم التدخل في عمل الإدارة بشكل غير مباشر، نظراً لعدم قدرته على توجيه أوامر مباشرة لجهة الإدارة، لتنفيذ ما يلزمها به القانون من منطلق الفصل بين السلطات، وبالتالي، يقتصر دور القاضي الإداري على الحكم بإلغاء القرار الإداري المشوب بإحدى العيوب الخمسة^(١)، أو رفض الدعوى فقط، والسبب في ذلك يعود لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة^(٢).

ويتمثل دور القاضي الإداري في البحث عن نية الإدارة في تحقيق المصلحة العامة، وهذا هو السبب الرئيسي وراء تأسيس القضاء الإداري. يقوم القاضي الإداري بكشف قواعد القانون الإداري من خلال دوره في موازنة قرارات الإدارة ومدى تحقيقها للمصالح العام، بالإضافة إلى حماية حقوق وحريات الأفراد أمام سلطة الإدارة. يهدف ذلك في النهاية إلى تحقيق العدالة المنشودة، ويلاحظ أن هناك تراجعاً عن بعض المبادئ

(١) د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ١٩٩.

(2) Jaque leger, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif" conseil d'état, séminaire international sur le droit administratif, 19, 20 novembre, 2005, p.01.

التقليدية التي كانت تحكم القضاء الإداري في الماضي، مثل حظر توجيه القاضي الإداري للإدارة بأوامر محددة.

وقد أصبح من المعروف أن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة في قضايا مجلس الدولة، سواء في مصر أو فرنسا، هو مجرد فكرة نظرية وليس واقعاً. فعلى سبيل المثال، مجلس الدولة المصري قد تجاوز نطاق صلاحياته بشكل أوسع من مجلس الدولة الفرنسي، حيث صدرت منه العديد من الأحكام التي تضمنت توجيهات صريحة للإدارة، مثل استخراج الأوراق وتقرير العفو الصحي وإثبات الجنسية والتعيين في الوظائف المهمة ورد الأقدمية وغيرها، وبناءً على هذه الأحكام، يصبح من الواضح أن الحديث عن حظر توجيه الأوامر للإدارة ليس له أي معنى.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في ما إذا كان للقاضي الإداري الصلاحية في إجبار الجهة الإدارية على الكشف عن سبب القرار المطعون فيه أم لا، وهل يجب على المدعي تقديم الأدلة بموجب القاعدة العامة التي تفرض عليه عبء الإثبات، أم أن هذه القاعدة لا تنطبق بالضرورة في حالات المنازعات الإدارية؟ فالنظام الإداري يعتمد بشكل كبير على الوثائق والملفات التي قد تكون ذات أهمية كبيرة في حسم المنازعات، مما قد يجعل من الصعب على الأفراد تحديد مضمونها بدقة.

أهمية البحث: الوقوف على المستقر عليه فقهاً وقضاءً في كل من مصر وفرنسا، وذلك فيما يتعلق بسلطة القاضي الإداري في كل من البلدين بإلزام الجهة الإدارية على الكشف عن أسباب القرار المطعون فيه، ومن خلال المقارنة بين النماذج المختلفة في البلدين، يمكننا من تحديد نقاط القوة والضعف، ومعرفة أوجه القصور والنقص في كل نظام، وأيهما أدق في الصياغة وأيهما قد جانبه الصواب، وسنقوم أيضاً بدراسة التطبيقات القضائية ذات الصلة في كل من مصر وفرنسا لتوضيح الموضوع بشكل أفضل.

أهداف البحث:

١. التمييز بين سبب القرار الإداري وتسببيه يعتبر أمراً مهماً.
٢. يجب معرفة أنواع تسبب القرارات الإدارية لضمان الشفافية والعدالة.
٣. ينبغي توضيح واستجلاء الغموض بشأن صلاحية القاضي الإداري في إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه في كل من مصر وفرنسا.
٤. يجب توضيح العقوبات المترتبة على عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار المطعون فيه في كل من مصر وفرنسا.
٥. ينبغي مراجعة القانون الإداري في مصر وفرنسا لضمان تغطية التطورات الحديثة في المجال الإداري، خاصة في موضوع البحث.

منهجية البحث: ستنبع المنهج التحليلي والوصفي في القانونين المصري والفرنسي، مدعماً ذلك بأحدث الآراء الفقهية وأحكام المحاكم الصادرة في هذا الشأن، كما سأستخدم المنهج الوثائقي المقارن، الذي يعتمد على الاطلاع على الأنظمة وشروطها في الكتب الفقهية، والاطلاع كذلك على أحكام المحاكم والآراء الفقهية والأبحاث والدراسات والمواقع الإلكترونية ذات الصلة، والاستفادة من هذه الأنظمة، ومن ثم سأذيل بحثي بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات المستخلصة من البحث.

خطة البحث: تشمل الخطة: مقدمة، ومبحث تمهيدي ومبحثين، وخاتمة، على النحو التالي:

المبحث التمهيدي: مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

المبحث الأول: موقف الفقه والقضاء من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي

الإداري للإدارة

المطلب الأول: موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

المطلب الثاني: موقف المشرع والقضاء الإداري من مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة

المبحث الثاني: مدى صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الإداري

المطلب الأول: سبب القرار الإداري وجزاء عدم إفصاح الإدارة عنه

المطلب الثاني: مدى صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون

المبحث التمهيدي

ماهية مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

إذا كان قد ترسخ لدى القضاء - ومن ساندته في ذلك - حظر قيام القاضي الإداري بتوجيه أوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنه؛ فإن الوقوف على مفهوم هذا المبدأ، وبيان الفرق بينه وبين حلول القاضي محل الإدارة ضرورة يتطلبها البحث كمدخل لمناقشة هذا المبدأ قضائياً وفقهياً، كما أن بيان الظروف التاريخية التي ساعدت على ترسيخ ذلك المبدأ فترة طويلة في القانون الفرنسي، وذلك ما أتناوله في هذا المبحث في مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

١ - المفهوم القضائي لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة:

لم يتطرق القضاء إلى تعريف مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة بصفة مباشرة، انطلاقاً من أن ذلك لا يدخل ضمن الدور المنوط به، إلا أنه وفي مناسبات عدة تناول هذا المصطلح وهو بصدد بيان سلطته تجاهه، مقررراً استحالة أن يوجه القاضي الإداري

أوامر للإدارة. وليس لمجلس الدولة الحق في توجيه أوامر لجهة الإدارة أو الحلول محلها، وذلك تأثراً بما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي^(١).

ولقد طبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ حظر توجيه الأوامر منذ الأيام الأولى لتحوله إلى سلطة القضاء البات ويحفل قضاؤه بالكثير من الأحكام التي تؤكد على هذا المبدأ ومن تطبيقاته بهذا الصدد حكمه في قضية السيد روجيه والصادر في ١٣ مارس ١٩٢٩ والتي قرر فيها المجلس انه لا يختص بتوجيه أمر إلى جهة الإدارة بتعيين شخص معين في وظيفة عامة، وحكمه في قضية فادون والصادر في ١٧ أبريل ١٩٦٣ والتي حكم فيها المجلس بعدم اختصاصه بتوجيه أمر إلى جهة الإدارة بتطبيق قانون العفو على موظف معين بالذات، وذلك بعد إلغائه القرار الصادر برفض تطبيقه^(٢).

وحُكمه في قضية الاتحاد الوطني لأنصار البيئة والصادر في ١٢ مارس ١٩٩٣ حيث حكم المجلس بعد اختصاصه بتوجيه أمر إلى اللجنة المسؤولة عن الإشراف على الإذاعة والتلفزيون لإجبارها على تمكين أحد المرشحين في الانتخابات من شرح برنامجه الانتخابي من خلال الإذاعة والتلفزيون، كما حكم مجلس الدولة برفض فرض غرامات تهديدية على الإدارة لحملها على تنفيذ أحكامه معتبراً أن مثل هذا التهديد يتضمن أمراً مقتعاً للإدارة وهو ما لا يملكه قاضي الإلغاء بل القاضي الإداري عموماً ومن

(١) د. شريف يوسف خاطر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، ورقة بحثية مقدمة للملتقى العلمي الثاني للاتحاد العربي للقضاء الإداري، القاهرة، ٨ - ٩ أكتوبر ٢٠١٧.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٧.

أحكامه بهذا الصدد أيضا حكمه الصادر في ٢٧ يناير ١٩٣٣، والحكم الصادر في ١٢ يوليو ١٩٥٦^(١).

وفي مصر فإن القضاء الإداري - ومنذ إنشائه سنة ١٩٤٦ - كان حريصاً على الدوام على تطبيق مبدأ حظر توجيه الأوامر، ويزخر قضاؤه بالكثير من الأحكام التي تؤكد على هذا المبدأ، ومن تطبيقاته بهذا الصدد ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٥ ديسمبر ١٩٤٨ من أنه (ليس للمحكمة أن تصدر أمراً إلى وزارة التربية والتعليم بالاعتراف بالشهادة المقدمة من المدعي لخروج ذلك عن ولايتها القضائية التي لا تتعدى إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون دون إصدار أوامر إدارية لجهات الإدارة العاملة في الشؤون الداخلة في اختصاصها)^(٢).

وما جاء في حكمها الصادر في ١٥ يونيو ١٩٤٨ من أن "الطلب بإصدار أمر للوزارة باعتبار الطالبة ناجحة في امتحان النقل لا يدخل في ولايتها"^(٣). كما جاء في حكم آخر لها "إن القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة وبهذا المأثبة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأداء أي أمر معين أو بالامتناع عنه ولا أن تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديد إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من

(١) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٨٧، ٤٦٧

(٢) محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ٤٧٥ لسنة ٢ ق، بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٤٨، مكتب فني ٣، الجزء ١، ص ١٨٨

(٣) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٩.

قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية و فقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة القضائية إذا وقعت مخالفة للقانون"^(١).

وقد اعتنق القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ في أحكامه، وأسبغ عليه قيمة قانونية ودستورية، فقررت المحكمة الإدارية العليا أن إصدار أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة^(٢). كما قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة - أساس ذلك استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية - السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة، ويقتصر اختصاص قاضي المشروعية على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات مت كانت ملزمة قانوناً"^(٣).

ويستنتج مما سبق، أن القضاء لم يضع مفهوماً محدداً لهذا المبدأ، على الرغم من تكرار إيرادها في الأحكام، وخلع القيمة الدستورية عليه، وهذا الوصف له الكثير من الدلالات يأتي في مقدمتها ترسخ ذلك الحظر في ذهن القاضي الإداري - خصوصاً المصري -، كما أن إسباغ القيمة الدستورية له في بعض الأحكام، وإن لم تكن ملزمة - لصدورها من القاضي العادي إلا أنها تقيد هذا القضاء في العدول عن هذا المبدأ، خاصة وأن هذا الوصف صادر عن المحكمة الإدارية العليا.

(١) د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٨١.

(٢) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٢٦٣٤٨ لسنة ٥٧ ق، بتاريخ ٣ نوفمبر ٢٠١٩.

(٣) محكمة القضاء الإداري - أحكام غير منشورة، الحكم رقم ٨٢٠١٧ لسنة ٧٠ ق، بتاريخ ٢٦ مايو ٢٠١٩.

٢- المفهوم الفقهي لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة:

تعددت المفاهيم الفقهية لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، فيقصد به أن يوجه القاضي الإدارة باتخاذ موقف محدد، وذلك ضمن منطوق حكمه، أو في حكم لاحق مرتبط بالأول، أي يملي عليها سلوكاً محدداً دون الحلول محلها^(١).

يقصد بهذا المبدأ أنه لا يجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في دعوى الإلغاء توجيه أوامر للإدارة لإصدار قرار إداري على نحو معين، مثل إصدار أمر للإدارة بتعيين موظف أو منح ترخيص لأحد الأفراد، أو توجيه أمر إلى الإدارة بتعديل قرار إداري سواء أكان هذا القرار فردياً أم تنظيمياً، كما لا يجوز لقاضي الإلغاء توقيع غرامة تهديدية على الجهة الإدارية المدعى عليها لإرغامها على تنفيذ أحكامه، لأن مثل هذه الغرامات تعد أمراً ضمناً للإدارة وهو ما يخرج عن سلطة القاضي الإداري^(٢).

ويقصد بهذا المبدأ أنه "لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل"^(٣).

وفي مجال الإلغاء نستطيع أن نقول أن المقصود بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، أنه لا يجوز للقاضي أن يصدر أو يوجه أوامر إلى الإدارة لضمان تنفيذ حكمه الصادر في دعوى إلغاء القرارات الإدارية والقاضي بإلغاء قرار

(1) ANTONIA HOULOULIDAKI: L'exécution par l'administration des décisions du Juge administratif en droit Grec., P.8.

(٢) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٣٣.

(٣) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٥.

معين بسبب عدم مشروعيته، وفي إطار هذا المبدأ لا يملك القاضي إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري على نحو معين بهدف تنفيذ حكم الإلغاء، مثل تعيين موظف بسبب إلغاء قرار فصله أو إصدار ترخيص لمزاولة مهنة معينة بسبب إلغاء قرار رفض الترخيص المطلوب^(١).

أما في مجال دعوى القضاء الكامل يتمثل دور القاضي في تحديد الحق الذي كان محل نزاع، كحق المتعاقد مع الإدارة والحكم له بالتعويض، دون أن يتعدى ذلك أمرها بأداء حق المتعاقد، أو أمرها بدفع التعويض، كما لا يملك القاضي أن يأمر بإلغاء، أو تنفيذ الأشغال العامة، أو الأمر بإحلال ملتزم أو متعاقد محل آخر^(٢).

ويرى البعض أن أوامر القاضي الإداري للإدارة ليس بقرار إداري، وإنما هو مجرد إجراء إعدادي *une mesure préalable* يتميز بالطبيعة الفردية، لأنه موجه لفرد إداري محدد ضمن حالة وظروف واقعية محددة، وهو بذلك يترك حرية العمل كاملة للإدارة خارج النطاق الذي سبب تدخل القاضي^(٣).

أما مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة فيقصد به: أن القاضي يقوم بالفصل في الدعوى المطروحة عليه، دون أن يحل محل جهة الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاصها، فدور القاضي يقتصر على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، دون أن يتجاوز

(١) د. حمدي علي عمر، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧.

(٢) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، "آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ٢٩٨.

(٣) د. مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، ٢٠٠٤، ص ١٨٤.

حدود هذا الدور ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية، كما ليس للقاضي أن يجري بتقديره أيًا من الأمور التي تتطلب تقدير جهة الإدارة، سواء كان ذلك بشكل صريح أو ضمني، فالقاضي لا يعتبر سلطة وصائية على جهة الإدارة^(١)، بمعنى إن امتنعت الإدارة عن إصدار قرار معين فليس له أن يمنح هو هذا الترخيص، وهكذا...

هذا هو مفهوم مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها، الذي ساد لفترة طويلة من الزمن كان فيها هذا الحظر مقدسا، لا يمكن للقاضي الإداري أبدا أن يتجاوزه، وهذا بسبب الظروف السياسية والتاريخية التي صاحبت وجود هذا القضاء، والتي كانت السبب المباشر وراء فرض هذا الحظر في القانون الفرنسي، والتي لم تصحب ظهور القضاء الإداري في بقية الدول التي أخذت بنظام الازدواجية القضائية: كمصر التي بدورها كرست هذا الحظر، لذا لا بد من البحث في الأصل التاريخي، والقانوني لعلاقة القاضي الإداري بالإدارة.

المطلب الثاني

النشأة التاريخية لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

يربط الفقه في كثير من الحالات بين بعض القواعد والنظريات التي نشأت على يد مجلس الدولة الفرنسي والظروف التاريخية، ولم يكن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري بعيدا عن ذلك، بل إن الكثير من الفقهاء في فرنسا وخارجها، ذهبوا

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٧.

إلى أن ظروف نشأة مجلس الدول في فرنسا، وما صاحبها من تطور كان له الدور الأبرز في رفض مجلس الدولة الفرنسي اعتناق أو تطبيق ذلك المبدأ^(١).

فقد ساد في فرنسا قبل قيام الثورة الفرنسية النظام الموحد أين كانت المحاكم القضائية أو ما يطلق عليه بالمحاكم البرلمانية تختص لوحدها بفض النزاعات المتعلقة بنشاط الإدارة، وما أخذ عنها هو تدخلها المستمر في الشؤون الإدارية لحد توجيه أوامر للمراقبين وعرقلة الإصلاح والوقوف حائلاً أمامه داخل الجهاز الإداري^(٢).

وأطاحت الثورة الفرنسية عقب قيامها ١٧٨٩، بالنظام القديم، وقام رجال الثورة بإنشاء محاكم جديدة عوضاً عن المحاكم البرلمانية السابقة، خوفاً من أن تستمر في تدخلها في الشؤون الإدارية، وهذا ما تضمنه قانون ١٦ - ٢٤ في أغسطس ١٩٧٠، في المادة (١٣) منه، وتلت هذا القانون عدة تشريعات كانت في مجملها تعبر عن رغبة المشرع الفرنسي آنذاك في منع القضاء من التدخل في أعمال الإدارة^(٣).

ورغم ذلك بقي تخوف رجال الثورة الفرنسية لذا عمدوا إلى تفسير هذه النصوص تفسيراً خاصاً ليس بمنع هذه المحاكم من التدخل في اختصاص الإدارة فقط، بل ومنعها

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، و د. احمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٤٠١.

(2) René Chapus, droit du contentieux administratif. 9e édition, Montchrestien, paris, 2001, p, 39. et. v: Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif. Dalloz, paris, 2000. p.p.282 - 292. Gustave peiser, contentieux administratif, 11 édition, dalloz, paris, 1999, p. 55.221.

(3) Martine Lombard, Gilles Dumont, droit administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2009, P.381.

من الفصل كليا في المنازعات الإدارية^(١)، ومن ذلك الوقت ظهر ما يعرف بفكرة الفصل بين "الهيئات القضائية والهيئات الإدارية"^(٢)، واستدعى الأمر ضرورة إيجاد بديل للمحاكم يفصل في منازعات الإدارة، فاسند لها - للإدارة - هذه المهمة فاختصت بممارسة النشاط الإداري وفي نفس الوقت الفصل في منازعاتها، فسميت الإدارة في هذه الفترة "بالإدارة القاضية"^(٣).

غير أن هذا الوضع لم يدم طويلا، إذ جرى تعديل على دستور السنة الثامنة أنشأ بموجبه مجلس الدولة الذي أوكلت له مهمة الفصل في المنازعات الإدارية وعرفت بذلك فكرة الفصل بين "القضاء الإداري والإدارة العاملة"^(٤)، إلا أن ما كان يصدر عن مجلس الدولة في تلك الحقبة من أحكام وفتاوى لم يكن نهائياً، إذ كان موقوفاً على تصديق رئيس الدولة "المتصل الأول" ولذلك وصف بالقضاء المحجوز La Justice Retenue^(٥)،

(1) André de Laubadère, et autres, droit administratif, 16 édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1999.p.35, Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p.54.

(2) Marie Christine Rouault, droit administratif, galion éditeur, 5ém édition, paris, 2009, p, 178.

(3) Gustave Peiser, Contentieux administratif, Op.cit, P.58.. Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p.p.282.292.

(٤) صدر دستور العام الثامن في فرنسا، في ١٣ ديسمبر ١٧٩٩م، وقد أطلق: على هذا الدستور، على حد وصف أحد الفقهاء والفرنسيين A. Haurriatu بالدستور القصير، لأنه تضمن ٩٥ مادة فقط. للمزيد حول هذا الدستور، راجع: د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، التطور الدستوري الفرنسي، الكتاب الأول، ٢٠٠٦، دون دار نشر ص ٥١-٦١.

(5) André de Laubadère, et autres, droit administratif, op. cit, pp. 36 – 37. وبموجب نص المادة (٥٢) من دستور السنة الثامنة يختص مجلس الدولة بالعمل تحت إمرة القناصل لحل المشاكل الإدارية... وخص نوابليون ذلك المجلس بفض المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد، وحصر هذا الاختصاص في إبداء الرأي ورفع لرئيس السلطة =

ولكن ذلك سرعان ما ألغي بمرسوم ٢٥ يناير ١٨٥٢م الذي وضع المجلس مرة أخرى تحت وصاية رئيس الدولة. وبموجب القانون الذي صدر في ٢٤ مايو ١٨٨٢، منحت له سلطة القضاء المفوض La Justice Déléguée^(١).

وفي سنة ١٨٤٩ ألغي شرط التصديق، لكن سرعان ما ألغي هذا القانون بمرسوم ٢٥ يناير ١٨٥٢ الذي وضع المجلس مرة أخرى تحت وصاية رئيس الدولة، ثم منحت له سلطة القضاء المفوض LA JUSTICE DÉLÉGUÉE بموجب قانون ٢٤ مايو ١٨٨٢، ورغم ذلك بقي ما يسمى نظام الوزير القاضي LE MINISTRE JUGE الذي بموجبه أعطي الوزير الصفة القضائية للفصل في المسائل الإدارية، وأصبح بذلك قاضي القانون العام للمنازعات الإدارية وكان حكمه نهائياً لا يقبل الطعن، إلى غاية بروز مجلس الدولة الذي جعل منه قانون السنة الثامنة جهة استئناف للأحكام الصادرة عن الوزراء^(٢).

ليكون التحول بعد ذلك بانفراد المجلس بسلطة الفصل في النزاع الإداري دون حاجة لرفع النزاع للوزير أولاً في قضية CADOT في ١٣ ديسمبر ١٨٨٩، وهذا برفض عمدة المجلس البلدي في مدينة مرسيليا منح تعويض عادل لأحد العاملين مقابل إلغاء وظيفته، وبذلك فصل بين مهمة الوزير الإدارية والقضائية واعترف له

التنفيذية الذي يملك الحق في الأخذ به أو رفضه. وسميت أحكام مجلس الدولة في هذا الوقت باسم القضاء المحجوز استناداً إلى أن رئيس السلطة التنفيذية يقوم بحجز آراء المجلس في هذه المنازعات، فإن شاء أصدرها وإن لم يشأ أعدمها. راجع في ذلك تفصيلاً: د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، الكتاب الأول، مرجع سابق ص ٦٠ - ٦٣؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٤٥.

(1) René Chapus, droit de contentieux administratif, op.cit., P. 61.

(6) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit., p.59, Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.06.

بالاختصاص الإداري فقط دون القضائي بموجب هذه الدعوى وأصبح بذلك القاضي الإداري قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية لا الوزير^(١).

ومما تقدم نجد أن القضاء الإداري نشأ من ناحية في أحضان الإدارة، أخذاً بضرورة إيجاد قضاء خاص بها داخل الإدارة ذاتها، ومن ناحية أخرى منح استقلالاً عنها لتحقيق مبدأ الحياد الذي يتطلبه هذا القضاء، وبهذا ثبت له الاستقلال العضوي والوظيفي معاً.

رغم ذلك فإن مهمته الاستشارية وآرائه فيما يتعلق بالمسائل التي تعرضها الحكومة، تجعله يشارك في الحياة الإدارية ويكتسب خبرة فنية وإحاطة أكثر بمتطلبات واحتياجات الإدارة دون أن يجعله ذلك شريك في القرار التنفيذي أو يمنحه سلطة إصدار أمر بتعيين أو ترقية أو فصل موظف^(٢).

وعليه نلاحظ مدى تأثير الظروف التاريخية لنشأة مجلس الدولة الفرنسي على اختصاصه، باعتباره نشأ في أحضان الإدارة وعد جزءاً منها وقاضياً، وخضعت أحكامه لتصديق السلطة الإدارية لذا اصطبغت اختصاصاته بالصبغة الذاتية، وكان حريصاً على عدم تعطيل النشاط الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة^(٣).

(1) Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p06. René Chapus, droit de contentieux administratif, op.cit, p, 226.

(2) André de Laubadère, et autres, droit administratif, op. cit, p,p,36 – 37.

(3) Valérie Martel, le pouvoir d'injonction du juge administratif, faculté de droit virtuelle université, lyon 03, fiche à jour au 07 octobre 2009, p,03.

وعليه لم يكن مبدأ الاستقلال بنص قانوني وإنما أملته طبيعة الظروف التي جعلته أمر مستقر وحقيقة مؤكدة في ضمير مجلس الدولة الفرنسي كما يؤكد ذلك Vedel^(١)، بما انعكس على كل أحكامه واستقر هذا المبدأ ليحكم العلاقة بين القاضي الإداري والإدارة العاملة، فلا يمكنه التدخل في شؤونها وتوجيه أوامر لها، أو الحلول محلها، ذلك أن دور القاضي يقتصر على مجرد الرقابة على أعمال الإدارة، دون أن تكون له سلطة الأمر والتقدير، وذلك حتى يبقى الملاذ الأخير للأفراد من تعسف الإدارة، لأن تدخل القاضي في اختصاصاتها بالأمر، والنهي، والحلول سيؤدي إلى عدم وجود الضمانات اللازمة لحماية المتقاضين من تجاوزات القاضي نفسه في حالة ما إذا مارس هذه السلطات، وفي المقابل يبقى على الإدارة الالتزام بتنفيذ واحترام أحكامه^(٢).

(1) Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.207.

(٢) د. سامية محمد يوسف شحاتة، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة، دراسة مقارنة، كلية الحقوق – جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٩٢.

المبحث الأول

موقف الفقه والقضاء من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

اتسم موقف الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر من مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة بالانقسام، ففي فرنسا شهدت السنوات الأولى من القرن الماضي ظهور العديد من الآراء التي تدعو مجلس الدولة إلى مراجعة موقفه من مبدأ حظر توجيه الأوامر وحظر الحلول، في حين ظل جانب آخر من الفقهاء متمسكاً بهذا المبدأ بشقيه ومدافعاً عنه وبضرورة التمسك به وعدم الخروج عليه، وفي مصر فإن فقهاء القانون العام لم يجمعوا كذلك على موقف محدد من مبدأ حظر توجيه الأوامر، وإنما توزعت هي الأخرى بين مؤيد لموقف القضاء الإداري في تطبيق هذا المبدأ وبين من اتخذ موقف برفض هذه السياسة كلية ويطالب القضاء الإداري بالتخلي عنها، وهو ما سنعرضه من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول

موقف الفقه من مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

لم يتخذ الفقه الفرنسي والمصري موقفاً موحداً من مسألة حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، وحظر حلولة محلها وانقسم في ذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: نادى بمبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلولة محلها وربط هذين المبدأين بمبدأ الفصل بين السلطات كمبرر لذلك. إضافة

إلى التفسير الثاني الذي يرجع إلى ظروف نشأة مجلس الدولة الفرنسي الذي نشأ في أحضان الإدارة وفرض قيود على نفسه حتى لا يثير حفيظة الحكومة ضده، بعد أن تمتع بالاستقلال النهائي عنها وتمتع بالقضاء البات بدء من سنة ١٨٧٢^(١). أما الاتجاه الثاني: فلم يؤيد هذا الحظر، كما نادى بضرورة الفصل بين حظر حلول القاضي محل الإدارة، وحظر توجيه أوامر لها، كما أكد على ضرورة التخلي عن الحظر المتعلق بتوجيه الأوامر للإدارة دون مبدأ الحظر المتعلق بحلوله محلها، إذ نادى بالفصل بين هذين المبدئين وأسند مبدأ حظر الحلول إلى مبدأ الفصل بين السلطات، بينما رأى في الخروج عن مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة ضرورة حتمية لإخضاعها لمبدأ المشروعية وخاصة تنفيذ الحكم الصادر ضدها، حتى لا يكون حكمه مجرد فتوى أو توصية^(٢).

الفرع الأول

الاتجاه المؤيد لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

أولاً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الحظر في الفقه الفرنسي

أنصار هذا الاتجاه يربطون بين مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها، وهذا تحت مبدأ أعم وأشمل هو أن القاضي يقضي ولا يدير^(٣)، وهو نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات^(١)، كما أضاف إلى جانب الحظر السابق

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٠١.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٦٩.

(3) Jaque leger, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif, op. cit, p.01.

عدم إمكانية توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة، على اعتبار أن في ذلك توجيه أمر لها، وهذا ما يخرج عن سلطة القاضي الإداري. ومن أوائل المنادين بهذا الطرح، لافريير الذي أسس هاتين القاعدتين - أي حظر توجيه الأوامر والحلول محل الإدارة- على أساس مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، والذي يجد سنده في مبدأ دستوري هو الفصل بين السلطات، وإلا عد القاضي متجاوزا لحدود وظيفته القضائية إلى العمل الإداري^(٢)، كما أيد هذا الحظر هوريو مستندا على تبرير قانوني وتبرير آخر عملي.

التبرير القانوني: مفاده ضرورة تقيد القاضي بنطاق الدعوى التي ينظرها، إذ يقتصر دوره على الفصل في الدعوى شكلا وموضوعا، أما مسألة تنفيذ الحكم فهي مسألة تخرج عن الدعوى. **أما التبرير العملي:** فيستند إلى رفض الإدارة - باعتبارها تمثل السلطة العامة- تلقي أي أوامر من أي جهة خارجية حتى ولو كان القضاء^(٣).

إلا أن هوريو توقع تطور اتجاه القضاء، ونبه إلى ظهور علاماته، والمتمثلة في تخيير القاضي للإدارة بين تنفيذ الحكم أو دفع مبلغ تعويض عن عدم الالتزام بالتنفيذ، يقرره القاضي للمحكوم له خلال مدة محددة، ولا ينتهي التزامها بأداء هذا التعويض إلا بعد قيامها بتنفيذ الحكم كاملا. ويرى هوريو بأن هذا التعويض يعتبر صورة من صور الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء، فيتجدد بذلك التزام الإدارة بأدائه للمحكوم له كلما طالت فترة امتناعها عن التنفيذ. غير أن التبرير القانوني الذي جاء

(١) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي، بدون تاريخ، ص ٢٨٥ - ٢٨٦.

(2) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p.219, Valérie Martel, le pouvoir d'injonction du juge administratif, op. cit, p,03.

(٣) د. عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٩٠.

به هوريو غير مقنع؛ إذ تنفيذ الحكم القضائي يعد مسألة جوهرية لا يمكن فصلها عن نطاق الدعوى لارتباطها الوثيق بحجية الأمر المقضي به، وقد سبق لهوريو أن قال بأن كل حكم قضائي يتضمن سلطة أمر لا يمكن فصلها عن الحكم^(١).

ولتوضيح هذه المسألة: لو افترضنا إصدار حكم قضائي بإلغاء قرار إداري بفصل موظف يتضمن أمر للإدارة بإعادته إلى وظيفته بأثر رجعي، فهذا الأمر لا يبين للإدارة سوى الإجراء الواجب عليها القيام به لتنفيذ الحكم، وبالتالي فهو لا يخرج عن نطاق الدعوى حسب رأي هوريو.

كما يرى فالين بأن حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة أو توجيه أوامر لها، أو استخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهتها والذي يعتبره بالضرورة يتضمن توجيه أمر للإدارة يستند لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارة العاملة، والذي يستند على مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لهذا المفهوم في القانون الفرنسي، والذي يرى فالين أنه يختلف عما ساد في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، والتي لا يمنع القاضي فيها من سلطة توجيه الأوامر للإدارة. هذا ويرى أودان الذي كان رئيسا للقسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي أن أساس هذا الحظر يرجع للمبادئ العامة للقانون، والتي تعد من مصادر القانون الإداري، والتي استنبطها القاضي الإداري من مجموع النصوص التشريعية وروح هذه النصوص.

ومن المؤيدين لهذا الاتجاه أيضا "دولوبادير" و "فيدل" اللذين أسسا حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر حلول القاضي الإداري محلها على نفس ما استند إليه فالين، أي الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف القضائية. ويرى جاك مور أساس هذا الحظر

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٧٣.

عملي بحث يرجع إلى التفسير الذاتي من القاضي الإداري لاختصاصه دون وجود أي نص قانوني ملزم له بذلك.

ومن شراح القانون المعارضين لسلطة القاضي بتوجيه أوامره للإدارة أو الحلول محلها نجد أيضا جيليان وفيل، إذ يرى جيليان بأن عمل القاضي ينحصر على تقدير مشروعية القرار الإداري من عدمه، أما النص في منطوق الحكم على إلغائه أو إنشاء أو تعديل المراكز القانونية فهذا عمل ليس من طبيعة قضائية، بل له طابع إداري بحث^(١)، بدليل أن للإدارة القيام بذلك عن طريق السحب الإداري، بل ذهب إلى أبعد من ذلك بتقرير يرى أن سلطة الإلغاء من المفروض أنها ملك للإدارة وحدها، هي من تملك إلغاء القرار الذي يقرر القاضي الإداري عدم مشروعيته، لكن تجاوزا لذلك يسمح له بإلغائه، لذا فإن مسألة إصدار القاضي الإداري أوامر للإدارة أو حلوله محلها يتطلب تدخل تشريعي يمنح القاضي هذه الصلاحية.

أما فيل فيرى بأن سلطة القاضي بإصداره الأوامر للإدارة لن يغير شيء في الوضع، ذلك لأن لها الامتثال لهذه الأوامر، ولها عدم الامتثال لها، وبغياب وسيلة لإجبارها عن التنفيذ فستكون النتيجة واحدة، سواء وجه لها القاضي الإداري أمر في منطوق حكمه باتخاذ تصرف أو قرار معين أم لا، هذا فضلا عما يشكله ذلك من حساسية للإدارة من كل ما يمس امتيازاتها.

ثانياً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الحظر في الفقه المصري

معظم الفقه المصري أيد التوجه الذي ذهب إليه بعض الفقه الفرنسي المعارض لسلطة القاضي بتوجيه أوامر للإدارة، وتبنى التفسير الذي اعتمد عليه، وجمع بين قاعدة

(١) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

الحظر والحلول في مبدأ واحد أعطى له نفس القيمة القانونية، واعتبر أن هاتين القاعدتين من النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات، وفقا لمفهومها في القانون الفرنسي، إذ يرو أن وظيفة القضاء تنحصر في حسم الخصومة بالكشف عن الحق وإسناده لصاحبه^(١).

وليس من سلطة القاضي الإداري أن يوجه أوامر أو نواهي للموظف الإداري، أو أن يستخدم أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة، وطبقا لنظرية الفصل بين السلطات لا تملك السلطة القضائية الحكم بإلزام الإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، كما أن دعوى الإلغاء كما ولدت في القضاء الفرنسي - وكما فهمها المشرع المصري- تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب ومن ثم كان عمل قاضي الإلغاء ينحصر في إلغاء القرار الإداري المعيب إذا ثبت له عدم مشروعيته فحسب: فليس له أن يعدل القرار المعيب أو أن يستبدل به قرارا جديدا أو أن يصدر أوامر للإدارة لأن كل هذا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات كما فسره الفقه والقضاء في فرنسا^(٢).

كما أن مهمة مجلس الدولة الأولى هي القضاء وليس الإدارة ذلك لأن هذه المهمة الأخيرة من اختصاص الإدارة العاملة تزاولها في حدود السياسة العامة التي ترسمها السلطة التنفيذية... وسلطات مجلس الدولة لا يمكن أن تمتد إلى نفس النطاق الذي تذهب إليه المحاكم الانجليزية وهي تنظر المنازعات الإدارية فتوجه إلى الموظفين أوامر ونواهي وتطلب منهم تعديل أو إلغاء القرارات الإدارية لأنها مخالفة للقانون أو لأنها غير لائقة

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٥٠.

هنا نجد أن القاضي لم يتدخل في اختصاص الإدارة، إذ كان بإمكانه أن يعدل بنفسه القرار الإداري، ولكنه احتراما لمبدأ الاختصاص والفصل بين السلطات فقد وجه للإدارة الأمر للقيام بذلك بما يدخل في اختصاصها، وبهذا مارس دوره كاملا دون أن ينتقص من دور الإدارة، التي يبقى لها القيام بالعمل بنفسها.

هذا ويؤكد البعض بأن جزاء مخالفة الإدارة للقانون هو إلغاء عملها سواء كان عملا قانونيا أو ماديا، فالعمل القانوني يحكم بإلغائه وإزالة ما ترتب عليه بأثر رجعي، والعمل المادي بإزالة ما ترتب عليه من آثار، ولأنه لا يمكن توجيه أوامر للإدارة فإن التزامها بإزالة آثار عملها المادي يتحول إلى التزام بالتعويض في النظام اللاتيني، إذ لا يمكنه توجيه أوامر لها استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات على عكس النظام الأنجلوسكسوني، كما يؤكد هذه المعاني وهو بصدد دراسته لسلطات القاضي الإداري بأن عليه إما: أن يحكم برفض الدعوى إن تحقق من شرعية القرار المطعون فيه، أو إلغائه إن ثبت له عدم مشروعيته دون أن يملك في هذه الحالة إصدار أوامر أو أن يحل محلها بإصدار القرار الصحيح، لأن من شأن ذلك أن يجعله سلطة رئاسية تجاه الإدارة.

كما أن سلطة القاضي الإداري مقيدة بعدة قيود منها: مبدأ استقلال الإدارة عن القضاء الذي ارتبط بنشأة القضاء الإداري في فرنسا، ومبدأ الفصل بين السلطات بصفة عامة، إذ لا يمكن للقاضي بسط رقابته على ما يعد من ملائمات الإدارة ولا أن يصدر قرارات بدلا عنها، ولا أن يأمرها أو ينهاها على تصرف معين، ولا أن يستخدم التهديد المالي ضدها لإجبارها على التنفيذ^(١).

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٨١.

ويؤكد هذا المنحى أيضا عند بيان حدود سلطة القاضي الإداري إزاء الحكم في دعوى الإلغاء، إذ المبدأ المقرر في فرنسا ومصر عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، ومن باب أولى الحلول محلها في إصدار هذه القرارات، لأن ذلك يجعله بمثابة هيئة من هيئات الإدارة العاملة^(١)، ويكون بذلك قد اعتدى على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري فصلا عضويا ووظيفيا^(٢).

ويرى البعض بأن هناك اختلاف بين دور القاضي الإداري والقاضي العادي في الدعوى، وذلك لأنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بعمل معين، إذ ينحصر دوره في الحكم بالإلغاء أو التعويض، دون أن يتعداه إلى إصدار قرارات أو حكم يعطيها فيه توجيهات أو تكليف بعمل إعلاء لمبدأ الفصل بين السلطات، غير أن له الحكم بالغرامة التأخيرية على الإدارة، لأن ذلك فرع من ولايته، وكذا الحكم عليها بفوائد التأخير وكل ماله صفة تعويضية نهائية أو مؤقتة، عينية أو نقدية ما لم تتضمن تكليفا بعمل، وكل ذلك في إطار ولايته في التعويض وليس له أن يخرج عن ذلك إلى حد تهديد الإدارة لتنفيذ قراراته، ولا أن يحل محلها، ولا أن يجري بتقديره ما يتطلب تقديرها.

وعليه فالمبدأ السائد في الموضوع هو الاستقلال العضوي والوظيفي بين الإدارة والقضاء؛ إذ القائمين بمهمة القضاء ليسوا هم من يصدر الأوامر الإدارية، ولا هم القائمين بمهمة الإدارة، ولا تقضي الإدارة العاملة في المنازعات الإدارية، ولا يتدخل مجلس الدولة في الشؤون الإدارية، فيعين ويرقي، ويفصل، ويصدر اللوائح كما كانت

(١) د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، بلا دار وسنة النشر، ص ٤٠٥.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١١٣.

تفعل البرلمانات الفرنسية سابقا. ومنه تقتصر مهمة القضاء على رقابة مدى احترام القواعد القانونية رقابة المشروعية. مع ترك حيز من حرية التصرف للإدارة يظهر فيه ما يسمى بالسلطة التقديرية^(١).

الفرع الثاني

الاتجاه المنكر لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

أولا: الاتجاه المنكر لمبدأ الحظر في الفقه الفرنسي

بسبب التأخر الكبير في تنفيذ الأحكام القضائية بما يخالف مستلزمات مبدأ المشروعية، ونظرا للعواقب التي قد تحدث بسبب عدم كفاية رقابة القاضي الإداري وسطحيته، وامتناع الإدارة عن التنفيذ أحيانا، والبحث عن تبريرات لقراراتها غير الشرعية أحيانا أخرى، وفي ظل عدم قدرة الوسائل القانونية التي يملكها الأفراد الذين صدرت الأحكام لصالحهم في إلزام الإدارة بالتنفيذ، بدت الحاجة ملحة إلى ضرورة تفعيل سلطة القاضي الإداري وجعلها أكثر عمقا والابتعاد عن المعتقدات القديمة التي أبقت رقابة القضاء رقابة سطحية^(٢)، الأمر الذي أدى إلى ظهور اتجاه في الفقه الفرنسي في بداية القرن العشرين (٢٠) يدعو إلى إعادة النظر في مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، والذي على أساسه بني مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة وحظر حلول القاضي محلها، وأسست آراء هؤلاء على نقطتين أساسيتين:

(١) د. أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٣٣٥.

(2) Georges Dupuis et d'autres, droit administratif, 7è édition, Armand colin, paris, 2000, p.52.

النقطة الأولى: هي الفصل بين مبدأ أو قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة، وقاعدة حظر توجيه أوامر لها، وأقروا الإبقاء على الأولى باعتبارها نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، أما الحظر الثاني فلا يجد أي مبرر أو سند قانوني له، إذ قيد مجلس الدولة نفسه به إراديا في إطار سياسته القضائية والتي جعلته من النظام العام^(١).

النقطة الثانية: هي دعوة أنصار هذا الاتجاه للقضاء بانتهاج سياسة جديدة تقوم على إصدار أوامر لجهة الإدارة لضمان تنفيذ الأحكام التي يصدرها.

وأول من كتب في هذا الاتجاه الأستاذ بارتلمي الذي نشر مقالا في ١٩١٢ في مجلة القانون العام بعنوان "حول الالتزام بعمل أو بالامتناع في القانون العام وتنفيذه الإجمالي"، حيث دعا فيه إلى فرض غرامة تهديديه من القاضي على موظفي الإدارة إن امتنعوا عن التنفيذ. واندعش جون ريفيرو ولافيرير إدوارد من رؤية الإدارة لا تنفذ أحكام القضاء وبالمقابل عدم قدرة القاضي الإداري على تنفيذ قراراته^(٢).

كما أيد هذا الاتجاه الأستاذ دوجي الذي نشر كتاب عام ١٩١٣ بعنوان "تحولات القانون"، والذي اقترح فيه لمواجهة ظاهرة تأخر الجهات الإدارية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، أو امتناعها عن التنفيذ أحيانا تحميل الموظف المسؤولية الشخصية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك في أمواله الشخصية باعتبار ذلك خطأ شخصي، وإلزامه بدفع تعويض للطرف المحكوم له عن طريق دعوى يرفعها هذا الأخير إلى نفس الجهة القضائية صادرة الحكم محل التعويض، كما اقترح إعفاء راعي الدعوى الخاصة بالامتناع عن التنفيذ من ضرورة التوكيل بمحام، وكذا إعفائها من الرسوم

(1) Martine Lombard, Gilles Dumont, droit administratif, op. cit, p, 4060.

(2) Valérie Martel, le pouvoir d'injonction du juge administratif, op.cit. , p,03.

القضائية- أي الدعوى الموجهة ضد موظفي الإدارة- أسوة بما هو متبع بشأن دعوى إلغاء القرارات الإدارية^(١).

كما أكد هذا المنحى الأستاذ جيز بمقال نشره تحت عنوان " قوة الحقيقة القانونية التي يقرها القانون للعمل القضائي"، والذي انتقد فيه التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات، ما أدى إلى امتناع القاضي الإداري عن إصدار أوامر للجهة الإدارية، ووصف ذلك بالمبدأ السياسي وليس بالمبدأ القانوني، أي أنه يستند على ملائمتها عملية بنى عليها القاضي الإداري سياسته القضائية في إصدار أحكامه، وفي نفس المنحى أيضا اتجه فيدال^(٢).

ودعا جيز إلى التخلي عن هذه السياسة وإصدار أوامر للإدارة متى دعت الضرورة لذلك، وأشار إلى أن القاضي الإداري له سلطة الحلول محل الإدارة في إشارة إلى قانون الانتخاب الصادر في ٢ فبراير ١٨٥٢، الذي يسمح بممارسة حق الانتخاب لمن درج اسمه ضمن القائمة أو حصل على حكم قضائي، والذي يمكن للقاضي فيه أن يوجه أمر للعمدة بتسجيل اسم المنتخب المشطوب، وله حق التصويت ضمن قائمة المنتخبين، إذ للقاضي الإداري في هذا الإطار سلطة القضاء الكامل^(٣)، كما يرى بأنه لا مانع من توجيه أمر للوزير بإعادة موظف لمنصبه بعد إلغاء القرار الصادر بفصله^(٤).

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٨٧.

(2) Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.207.

وقد أطلق DENI على امتناع الإدارة عن التنفيذ ما يسمى بإنكار الإدارة الذي يقابله إنكار العدالة بالنسبة للقاضي.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٤) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٨٩.

كما انتقد جيز في مؤلفه حول المبادئ العامة للقانون الإداري مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية معتبرا ذلك مجرد خرافة، نشأت في ظل نظام سياسي يقوم على التحكم ولا يتوافق وقيم الديمقراطية الحديثة وسيادة القانون، إذ جاء موقفه هذا من نظرتة لمبدأ استقلال كل من السلطة القضائية والإدارية، إذ يرى بأن التمسك وبشكل مقدس بفكرة الفصل بين السلطات لم يعد له ما يبرره في ظل التطورات التي تشهدها نظرية المرفق العام، ونظرا لغياب الاعتبارات السياسية التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات ولأن كل سلطة تتصرف في حدود اختصاصها الذي رسمه لها القانون فعلى سائر السلطات مساعدتها على التنفيذ وتطبيق مبدأ الفصل في أضيق حدود^(١).

إذ يرى بأن للقاضي سلطة توجيه الأوامر للإدارة ولا يتضمن ذلك أي اعتداء على اختصاصها الذي يبقى لها فيه الاستقلال حالة السلطة التقديرية فقط، كما تحقق هذه الأوامر مسألة مهمة وهي تفادي الرجوع للإدارة مرة أخرى لاستصدار القرار، وما يتضمنه ذلك من تعسف من طرفها بالتتكسر للالتزامات التي يفرضها عليها حكم الإلغاء.

وينظم هوريو إلى جيز في هذا الاتجاه ويقرر بأن على القاضي الإداري أن يكون منتجا بذاته للآثار القانونية الحتمية للحكم لاسيما في حالات السلطة التقديرية للإدارة، فلا معنى في هذا الصدد من انتظار تدخل الإدارة بقرار جديد يرتب هذه الآثار.

هذا وقد برز وبشكل قوي الفقيه ريفيرو الذي يعد من أكثر الكتاب المعاصرين المتحمسين والمهتمين بمشاكل حكم الإلغاء، والذي اتخذ موقفا قويا ضد اتجاه القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة، وذلك في مقالين الأول في عام ١٩٦٢ والثاني في عام ١٩٦٣^(٢)، إذ انتقد فيهما سياسة القضاء الإداري الذي يرى بأنه مجرد من الوسائل

(١) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

(2) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. , p219.

الضرورة اللازمة لأداء رسالته على أكمل وجه، ومرد ذلك إلى أن دور القاضي في دعوى الإلغاء هو تقرير المشروعية من عدمها، وفي دعوى المسؤولية الحكم بالتعويض فقط دون أن يتعداها إلى استخلاص النتائج المترتبة على هذه الأحكام أو إصدار الأوامر للإدارة لاتخاذ قرار معين لتنفيذ هذا الحكم^(١).

حيث كتب ريفيرو مقاله بأسلوب خلاب لفت انتباه الشراح إلى أهمية الموضوع وما يشكله بالنسبة للمتقاضين، وما يمثله من حماية لحقوقهم ضد تعسف الإدارة وذلك بأسلوب أدبي روائي مزج فيه الحقيقة بالخيال، ليبرز وجهة نظره في حوار جرى بينه وبين شخص بدائي بسيط تخيل ريفيرو أنه جاء إلى فرنسا لدراسة نظام مجلس الدولة المشهور بأنه حامي الحريات، لكنه فوجئ بأن هذا النظام والذي يعتقد من لا يعرفه أنه نظام مثالي يحقق الحماية الكاملة للحقوق والحريات وضمانة عظيمة ضد تعسف الإدارة مجرد من الوسائل الضرورية اللازمة لأداء هذا الدور^(٢).

وانتقد ريفيرو الأساس الذي يحول دون توجيه القاضي أوامره للإدارة - وهو الفصل بين الهيئات القضائية والإدارة العاملة-على اعتبار أن توجيه الأمر للإدارة أو الحلول محلها يبقى في نطاق وظيفته القضائية، وفي حدود سلطته القضائية ولا يتعداها إلى العمل الإداري وبين ذلك بمثال قال: إذ احتكم صيادين إلى القاضي لبيان صاحب الحق في الحيوان الذي هو محل نزاع، فعندما يحدد صاحب الحق في هذا الحيوان فهو يظل في نطاق عمله القضائي ولا يجعل ذلك منه صيادا لأنه لا يكتسب هذه الصفة ولأنه يطبق القواعد المنظمة للصيد على النزاع. ونفس الأمر ينطبق على القاضي الإداري

(١) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية، ٢٠٠٤، ص ٣٠٧.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٩١.

الذي لا يتحول عمله بمجرد توجيه أوامر للإدارة إلى عمل إداري بل يظل في نطاق وظيفته القضائية.

كما رأى بأن لا يقتصر دور القاضي الإداري على مجرد إصدار الحكم، بل لا بد من بيان الآثار الناتجة عنه، ولا يفصل بينهما لأنه بذلك يعتبر كمن توقف في منتصف الطريق. وأشاد بدور المحاكم الإدارية في بعض أحكامها التي وجهت فيها أوامر للإدارة إلا أن مجلس الدولة نقضها. وعلى هذا فهو يشبه الأحكام التي لا توجه أوامر للإدارة بمن أراد قطع شجرة فقطع جذورها وترك للرياح مهمة إسقاطها^(١).

كما أكد أن توجيه القاضي أوامر للإدارة يسهل عليها مهمة تطبيق أحكامه لأنه بذلك يحدد لها على وجه الدقة والتحديد كيفية التنفيذ، ولفت الانتباه إلى أن عدم توجيه هذه الأوامر يجعل الأفراد يدورون في حلقة مفرغة من الدعاوى للمطالبة بالتعويض والحقوق الناتجة عن عدم التزام الإدارة بالتنفيذ ومخالفتها لحجية الأحكام. وهذا التعويض سيتحمله الفرد طبعاً على اعتبار أنه سيدفع من حصيلة الضرائب المفروضة على المواطن. ويعني بذلك أنه لا يمكن للإدارة أن تشتري حريتها في مخالفة مبدأ المشروعية وبامتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء مقابل تعويض مادي يدفع لصاحب الشأن ومن أموال الشعب، فهنا نجد بأن المشروعية لم تتحقق بالشكل الكامل والعاقل^(٢).

كما دعا القضاء إلى ضرورة التخلي عن خجله وتوجيه أوامره للإدارة بما يتطلبه مبدأ المشروعية تنفيذ أحكامه حتى تكتمل لهذه الأحكام فاعليتها، ذلك أن هذا الخطر لا

(1) Valérie Martel, le pouvoir d'injonction du juge administratif, op. cit, p,03

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٩٤ - ٩٥.

يستند إلى أي نص قانوني يقرره، كما أن تشريعات الثورة الفرنسية عندما منعت القاضي من التدخل في أعمال الإدارة إنما عنت بذلك القضاء العادي وليس الإداري الذي لم يكن موجودا، لذا فلا مبرر لهذا التقيد الذاتي من القضاء الإداري الذي لا تقف سلطته عند مجرد الإلغاء لأن المنطق يقتضي تدخله بإصدار أوامر ضد من ثبت عدم صحة ادعاءاته ولا يكون بذلك قد تجاوز حدود وظيفته القضائية^(١).

وهو في ذات السياق يؤكد على احترام السلطة التقديرية للإدارة إذ ليس للقاضي في هذه الحالة أن يتدخل بترتيب الآثار التي تدخل في هذا النطاق، إذ يحصر ذلك فقط في مجال السلطة المقيدة لها، وينتقد الرأي القائل بأن العمل القضائي يهدف لمجرد الإلغاء موضحا أن هدف وأمل المتقاضين ليس مجرد الإلغاء، وإنما الحصول على الحقوق التي حرمتهم منها الإدارة بترتيب آثار هذا الحكم كاملة، وما يحققه من تغيير في مراكزهم القانونية كالعودة للوظيفة، الحصول على ترخيص...

كما نقد بشكل لاذع الحجة التي تقوم على رغبة مجلس الدولة تحاشي الاصطدام بالإدارة حرصا على كرامته، ورأى أنها حجة واهية، إذ عدم تنفيذ الإدارة للأوامر إنما هو إهدار للقانون بأكمله ولا يخص مجلس الدولة فقط، وامتناعه عن استخدام هذه السلطة خشية عدم تنفيذ الإدارة لأوامره يجعله كالحاكم الذي يمتنع عن ممارسة سلطاته خشية عصيان أوامره، وهذا بالنظر إلى ما وصلت إليه دعوى الإلغاء من تطور هائل لم يكن إلا بفضل جرأة القضاء الإداري والتخلي عن هذا الطريق سيؤدي حتما إلى تفرغ دعوى الإلغاء من غايتها والحكم بموتها.

(١) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

كما أن احتمالات عدم الامتثال لمبدأ المشروعية بالتنفيذ تكون أضعف عندما يبين القاضي للإدارة بحكم قاطع وواضح حكم القانون في مسألة محددة وما ينبغي فعله تنفيذاً لآثار هذا الحكم، إذ يسد عليها كل الذرائع ويجعل مسألة عدم الامتثال لأوامره شاقة عليها، بينما يشجع تجاهلها لأحكامه كلما كان حكمه غير محدد^(١).

وقد كان لآراء هذا الفقيه صدى كبير في الفقه أين تتابعت وتزايدت الدراسات في هذا الموضوع والمناذية إلى ضرورة إصدار أوامر ونواهي للإدارة لحملها على الخضوع لمبدأ المشروعية بتنفيذها لأحكام القضاء^(٢).

كما أعرب بعض مستشاري مجلس الدولة الفرنسي عن تأييدهم لهذا الطرح في عدد من دراساتهم وأبحاثهم التي ساهموا بها في إطار النقاش الذي دار حول مدى ملائمة توسيع سلطات القاضي الإداري في نطاق الدعوى الإدارية، وأضافوا عدد من الحجج أيضاً لتطبيق سياسة أكثر جرأة في مواجهة الإدارة إلى جانب الأسانيد التي جاء بها جيز وفيل وريفيرو وهي:

١- زوال الظروف التاريخية التي صاحبت نشأة القضاء الإداري في فرنسا وما صاحبها من تفسير خاص لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد رفض المجلس الدستوري إصباح قيمة دستورية على مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية، وكذا النصوص التشريعية الصادرة عقب الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ والتي حظرت على المحاكم التدخل

(١) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣١.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٩٥.

في عمل الإدارة والتي أهمها نصوص قانون: ٢٤/١٦ أوت ١٩٧٠ ومرسوم فريكتيدور للسنة الثالثة بعد إعلان الجمهورية^(١).

ذلك أن هذه النصوص لا تحدد اختصاصات القضاء الإداري ولكنها تحدد المجالات التي لا يمكن للمحاكم العادية التدخل فيها. كما قضى المجلس الدستوري في الوقت ذاته باستقلال القضاء الإداري استنادا إلى الدستور. وعليه لا يمكن للمشرع ولا الحكومة الانتقاص من اختصاصه الذي قرر المجلس الدستوري حمايته. كما أهاب أنصار هذا الاتجاه على القضاء الإداري التسلح بالجرأة لإصدار الأوامر في مواجهة الإدارة استنادا إلى الدستور ذاته.

٢- النصوص الصادرة عقب قيام الثورة والتي حظرت على المحاكم التدخل في أعمال الإدارة لم تنص صراحة على حظر تدخل المحاكم في أعمال الإدارة وبعدهم إصدارها أوامر في مواجهتها.

إضافة إلى كونها تخاطب المحاكم العادية وحدها حيث لم توجد محاكم إدارية آنذاك وكان بإمكان القاضي الإداري بعد إنشاء المحاكم الإدارية أن ينتهج سياسة تمكنه من القيام بدوره وإصدار الأوامر للإدارة لاسيما وأنه لا يوجد أي مانع أو أي نص قانوني يمنعه من ذلك^(٢)، إذ يبقى للقانون فقط وليس للتنظيمات تحديد اختصاصات القضاء الإداري والعادي.

(1) René Chapus, droit de contentieux administratif, op.cit., p, 50, Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. ,p.58.

(2) Martine Lombard, Gilles Dumont, droit administratif, op. cit, p, 382.

ولكن الغريب أن المحاكم العادية هي التي خالفت هذا الحظر وليس المحاكم الإدارية وأقرت لنفسها حق توجيه الأوامر والنواهي وتوقيع الغرامة التهديدية إذا توافرت شروط تطبيق دعوى الاعتداء المادي والغصب.

وقد كان لمحكمة الاستئناف بباريس موقفا جريئا في حكمها الصادر في ١٨ مارس ١٩٩٣ أين أصدرت أمرا لمصلحة الأرصاد الوطنية بوقف الممارسات المتعارضة مع القواعد القانونية التي تكفل احترام المنافسة وقد طعن في هذا الحكم بالنقض لأسباب لا تتعلق بالأمر الموجه منها للإدارة خارج إطار نظرية الاعتداء المادي أو أعمال الغصب، ولم تنكر عليها محكمة النقض ذلك وإن كانت قد نقضت حكمها استنادا لأسباب أخرى، ولو كان هذا الأمر يخرج عن اختصاصها لأثارته محكمة النقض تلقائيا لتعلقه بالنظام العام^(١).

وقد علق الفقيه دراجو على هذا القرار بقوله أن القاضي الإداري سوف يتأثر بهذا القرار الذي يتجه نحو الإقرار للمحاكم العادية بسلطة توجيه أوامر للإدارة حتى في غير حالات الاعتداء أو الغصب.

٣- لا تقتصر الوظيفة القضائية على مجرد بيان حكم القانون بل تشمل عنصر مهم آخر وهو سلطة الأمر، بحيث لا يكتمل العمل القضائي إلا بهما معا، وتخلف هذا الأخير لا يجعل للحكم أي أهمية، ويبقى في إطار نظري بحت، ويشكل نقصا خطيرا في هذا الحكم^(٢).

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢) د. حمدي علي عمر، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص ٦٢.

٤- أنشأ المشرع عددا من الهيئات الإدارية التي تكتسب قراراتها الطابع القضائي، وإن كانت مستقلة عن الجهة القضائية والإدارية فقد أعطى لها المشرع سلطة توجيه أوامر للإدارة والأفراد على حد سواء، فمن باب أولى إعطاء هذه السلطة للقضاء الإداري، ومن هذه الهيئات: لجنة الرقابة على البنوك، لجنة الرقابة على شركات التأمين، المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون....

٥- أصدر مجلس الدولة في ١٠ مايو ١٩٧٤ حكما في قضية بار وهونيه معلنا فيه عن مبدأ قانوني عام يخول للقاضي سلطة توقيع غرامة تهديدية على أطراف الدعوى لإلزامهم بتنفيذ أوامره، لكن لم يبين فيما إذا كان هذا من المبادئ القانونية العامة التي تنطبق على كل الروابط القانونية بما فيها روابط القانون العام - الإدارة- أو يخص روابط القانون الخاص فقط؟. ورغم ذلك استند أنصار هذا الاتجاه على هذا الحكم واعتبروه مبدأ قانوني عام يجب أن يستند عليه القاضي في جميع صور المنازعات سواء كانت بين الأفراد بعضهم البعض أو بين الفرد والإدارة.

٦- إن الدول التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات لم تقر بحرمان القاضي من توجيه الأوامر للإدارة سواء منها من اتبعت نظام القضاء الموحد أو التي نقلت على فرنسا نظامها القضائي المزدوج؛ إذ للقاضي وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات أن يوجه أوامره للإدارة.

٧- ألزم القانون الأوروبي المحاكم الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تصدر أوامر للإدارة لحماية حقوق الأفراد، وأصدرت محكمة العدل للمجموعة الأوروبية بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٩٠ حكما يقضي بإلزام قضاء الدول الأعضاء بتوجيه أوامر للإدارة إن كان ذلك ضروريا لحماية حقوق الأفراد التي يحميها القانون الأوروبي.

هذه هي الحجج التي استند إليها الفقهاء الفرنسيين ونادوا على أساسها بالفصل بين قاعدة حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة، وقاعدة حظر حلوله محله، وأكدوا على التمسك بالثانية باعتبارها من النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات دون الأولى، التي قيد بها القضاء نفسه دون نص قانوني أو دستوري^(١).

رغم أن القضاء الإداري الفرنسي لم يستجب لمطالب الفقه إلا أن المشرع الفرنسي استجاب لذلك بمنح القاضي الإداري وكمحلة أولى سلطة استخدام التهديد المالي في مواجهة الإدارة لحملها على تنفيذ أحكامه، ليمنحه في مرحلة ثانية سلطات أوسع.

ثانياً: الاتجاه المنكر لمبدأ الحظر في الفقه المصري

أجاب بعض كتاب الفقه المصري^(٢) بالإيجاب على مسألة توجيه أوامر من القاضي للإدارة أو الحلول محلها، حيث لا يؤيد تقييد سلطة القضاء وترك الحرية للإدارة لاتخاذ ما يلزم عن حكم الإلغاء لعدة أسباب وهي:

١- استهانة الإدارة بتنفيذ الأحكام بإحالة المعتدى عليه إلى الجهة المعتدية والتي أعلنت سابقاً خروجها على أحكام القانون أملاً في تراجعها بتحقيق مضمون القرار الملغى. وفي هذا إضعاف لرقابة القضاء لأبعد الحدود، ذلك أن جميع أحكامه ستصبح مجرد شرح نظري للقوانين ليس لها أي قيمة عملية، ولا تتعدى وصف توصيات المؤتمرات والفقهاء.

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

٢- غالبا ما تتصرف الإدارة بإحالة المحكوم له إليها بنوع من الحقد وعدم الحياد مما يجعل المحكوم له ضحية لها. إضافة إلى قلة الخبرة القانونية التي تمكنها من استخلاص نتائج حكم الإلغاء وآثاره القانونية والتي تعد من أدق مسائل القانون الإداري.

٣- يأمر القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل الإدارة ويلزمها بدفع مبلغ معين للمحكوم له دون أن ينكر عليه أحد سلطته في ذلك، وليس هناك فارق بين حكمه بالإلغاء بإلزام الإدارة بتصرف معين أو منعها منه، وبين حكمه بإلزامها بدفع مبلغ معين^(١).

٤- ما ذهب إليه فيل في أنه لا معنى لتوجيه أمر للإدارة بتحديد آثار الحكم طالما يرجع إليها في النهاية مهمة تنفيذه دون وجود أمر صريح وواضح ومحدد الآثار، سيجعل امتناعها عن التنفيذ مخاطرة فيما لو كان الحكم بالأمر ضمنيا إذ لها أن تدعي أو تحتمي وتندرع بوجود غموض أو اختلاف في تحديد الالتزامات التي يفرضها الحكم عما قد يقرره القاضي^(٢).

٥- لا صحة فيما ذهب إليه كليرشهن في أن النص في حكم الإلغاء على آثاره لا جدوى منه، كون ذلك يستخلص من حكم ذاته، ذلك أن آثار حكم الإلغاء فيها من الدقة والتشعب ما يستدعي ضرورة الإحاطة وتحديد كل ما ينتجه الحكم من آثار.

٦- التسليم بحصر سلطة القاضي في مجال الإلغاء فقط يترتب عليه عدم تقدم الدراسات الخاصة بآثار حكم الإلغاء إذ الكثير من المؤلفات في مجال القضاء الإداري لم تتعرض لمسألة آثار الحكم أو الأوامر التي تستتبع هذا الحكم، مما أبعد هذه المسألة عن

(1) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. , p221.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

دراسة الفقه بالشكل الكافي والتي يعني أساسا بها، مع عدم إغفال أن المشرع المصري لم يورد أي نص صريح يفرض على القاضي الإداري هذا الحظر بل هو نتيجة سياسة قضائه الإداري لا غير.

إضافة إلى أن سلطة القاضي بإصدار الأوامر للإدارة تجعله يؤدي دورا مهما في إرساء المبادئ التي تحكم هذا الموضوع بشكل دقيق ومفصل، لذا لا بد من إعطاء القضاء زمام المبادرة بتطوير آلياته، وجعلها أكثر فعالية لأن حصر دوره في مجال الإلغاء فقط يترتب عليه مسألتين مهمتين^(١):

١- أن حكم الإلغاء يمثل عملية هدم لا يعقبها بناء، إذ يقتصر دوره على إلغاء القرار المعيب دون بيان النتائج الحتمية لحكمه تاركا ذلك للإدارة.

٢- أن الإدارة بعدم تحديد القضاء الواجب الذي عليها فعله قانونا تكون أمام وضع قانوني مجرد، بزوال القرار الملغى ويترك لها استخلاص نتائجه وآثاره، وهي أول مشكلة تعرض بمناسبة تنفيذ حكم الإلغاء، لذا من المهم جدا تدخل القضاء بأوامر يحدد فيها المطلوب قانونا من الإدارة تفاديا لطول النزاع بإثارة الغموض في الأحكام من جهة، ولتبسيط إجراءات التنفيذ على الإدارة من جهة أخرى.

وذلك دون الحاجة لوجود نص قانوني، لأن ذلك يدخل في صميم العمل القضائي وعدم الاعتراف له بذلك يجعل من القاضي يقوم بعملية هدم لا تعقبها عملية بناء؛ إذ يلغي القرار دون أن يعقبه بالنتائج الحتمية لهذا الإلغاء، ومن شأن هذا إضعاف قيمة رقابة الإلغاء إلى حد كبير إذ يتم إحالة المعتدى عليه إلى الجهة المعتدية ثانية والتي سبق لها

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

الخروج عن القانون أملا في استجابتها وذلك من شأنه جعل الإدارة تستهين برقابة الإلغاء طالما الأمر سيرجع إليها في النهاية لاكتفاء القاضي بإثارة نقطة البداية والوقوف عندها.

بناء على ذلك يرى أنصار هذا الرأي أنه لا وجود لأي مبرر يمنع القاضي من استخدام هذه السلطات، وحرمانه من سلطة إصداره للأوامر واستخدام أسلوب التهديد المالي ضد الإدارة سيجعل اختصاصه مبتورا، ومقصورا على الإلغاء لا غير ليعترك للإدارة ووفق ما يتراءى لها سلطة تقرير الباقي تحت غطاء مبدأ استقلال الإدارة.

هذا وقد أضاف بعض الكتاب إلى أن ووقوف القاضي عند نقطة الإلغاء فقط يجرمه من كونه أداة فعالة لاحترام أحكامه كاملة، بل ويمكن إدراج ذلك ضمن إطار إنكار العدالة الذي يستدعي منه ضرورة تداركه في كل أحكامه إذ باستخدام سلطة الأمر يكون دور الإدارة وواجبها محدد النطاق^(١).

كما يحدد لها كيفية التنفيذ، وبشكل دقيق يحدد لها أيضا مدى انتهاكها للقانون مما يسهل تحديد الجزاء على هذه المخالفة. هذا وقد دعا جانب من الفقه المصري إلى ضرورة استخدام أسلوب التهديد المالي لعدم وجود مبرر قانوني يمنع القاضي الإداري من استخدامه، لاسيما وأن هذا الأسلوب من أكثر الوسائل فاعلية لتناسبه مع طبيعة التزامات الإدارة بالخضوع لمبدأ المشروعية بتنفيذ الأحكام التي لا تخرج عن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يقتضي تدخلا منها^(٢).

(١) د. حمدي علي عمر، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ١٠٩.

غير أنه ومن وجهة نظرنا نعتقد بأن في مسألة التهديد المالي لا بد أن يتضمن الحكم بها الموظف المسؤول مباشرة عن التنفيذ بتحميله المسؤولية كاملة من عدم التنفيذ، وذلك بأن تطال مرتبه الخاص حتى لا يتقاعس عن ذلك وإعفاء الإدارة من هذه المسؤولية واعتبار ذلك خطأ شخصي وليس خطأ مرفقي، لأن علم الموظف المسبق بهذه المسؤولية سوف يحول دون عرقلة التنفيذ، مع التنويه والإشارة إلى ضرورة جعلها كعقاب بجعل المبلغ الواجب دفعه معتبرا وليس رمزيا لا يشكل أي ردع له.

هذا وقد ظهر رأي وسط بين الآراء السابقة يمثله كليرشهن، الذي يرى بأن القاضي الإداري لا يصدر أمرا للإدارة ليس لأنه لا يستطيع ذلك، وإنما إيراد هذه الأوامر غير مجد.

ذلك أنه يرى كل حكم إلغاء صادر من القاضي الإداري إما يحمل في طياته أمرا بالقيام بفعل أو الامتناع عن فعل معين، فهو تعبير عكسي للإرادة الكامنة في القرار الملغى، كما أن هذه الأوامر لا تضيف شيئا جديدا لحكم الإلغاء وذلك لأن آثاره مستمدة من الحكم الملغى ذاته^(١)، فإن كان القرار الملغى ايجابيا فنستخلص نتائجه من خلال ترتيب الآثار على عدم وجوده، وإن كان سلبيا - قرار رفض- فآثار الإلغاء تتحدد في طلبات صاحب الشأن الذي صدر بشأنه قرار الرفض^(٢)، هذا إضافة إلى أن اعتبار هذه الأوامر الصادرة عن القضاء الإداري بمثابة سند للتصرف أو ترخيصا له من شأنه إهدار قيمة تلك الأحكام إذ يترتب على كثرة التجاء المواطنين لها تحول مجلس الدولة تدريجيا إلى مرفق إداري يفقده هيئته ويجعل الإدارة تستخف بأحكامه.

(١) د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٧٠.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

وقد تبني وايل (Weil) أيضا موقفا وسطا؛ إذ سلّم في البداية أن مبدأ الحظر المفروض على القاضي لا يقوم على أي أساس قانوني، وإنما يعود إلى السياسة القضائية لمجلس الدولة في مراعاته لحساسية الإدارة واحترام استقلاليتها، ولكن في نفس الوقت يرى بأنه لا داعي لتوجيه أوامر للإدارة على اعتبار أن لها الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي سواء تضمن أمرا أم لا.

هذا ورغم أنه سلّم بأن سلطة الأمر تعد جزءا أساسيا في الحكم القضائي إلا أنه لم ير بضرورة إصدار أوامر صريحة للإدارة، وأن كان يرى إمكانية استخدام القاضي لأسلوب التهديد المالي ضد الإدارة لتذكيرها بالتزاماتها حالة امتناعها عن التنفيذ^(١).

غير أن البعض مما لا يؤيد ما ذهب إليه في هذا الرأي: على اعتبار أن الحكم بالغرامة التهديدية يحمل في طياته توجيه أمر للإدارة وفقا لما استقر عليه الرأي الراجح في الفقه ووفقا لما أقره مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الصادر عام ١٩٨٩ بشأن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، والذي سبق لوايل أن رفضه، لذا لا يؤيده في هذه التفرقة التي أقامها بين استخدام القاضي لأسلوب التهديد المالي ضد الإدارة، وتوجيه الأوامر لها.

وترى الباحثة أن التوفيق بين الرأيين يكمن في أن توجيه الأوامر الذي يرفضه وايل، أو بعبارة أدق لا يرى بضرورة إصداره من القاضي الإداري ضد الإدارة هو ما يخرج عن نطاق الغرامة التهديدية؛ كالأمر بإرجاع الموظف المفصول أو الأمر بالترقية...، أما الأمر بالغرامة المالية فيعد بمثابة عقوبة أو جزاء عن عدم التنفيذ لا مانع من إصداره، لاسيما كما سبق وأن ذكرنا إذا كان المقصود بها الشخص المسئول عن التنفيذ ذاته وليس الإدارة.

(١) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٨٩ - ٩٠.

المطلب الثاني

موقف المشرع والقضاء الإداري من مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة

سنبين من خلال هذا الفرع موقف المشرع والقضاء الإداري من مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامره للإدارة، وذلك في كل من فرنسا، ومصر، بتقسيم هذا المبحث لفرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

موقف المشرع والقضاء الإداري الفرنسيين من مبدأ الحظر

أولاً: موقف المشرع الفرنسي من مبدأ الحظر

من منطلق قاعدة أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير الذي أرساه مبدأ الفصل بين السلطات، الذي أرسته النصوص القانونية عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ والتي قامت لتطبيق إصلاحات سياسية واجتماعية كانت المحاكم أو ما تسمى آنذاك البرلمانات القضائية تعرقل تطبيقها بل وتتدخل حتى في نشاط الإدارة عن طريق الأحكام ذات الصفة اللائحية حيث لم تقتصر على تطبيق النصوص القانونية على المنازعات المطروحة أمامها بل كانت تقرر قواعد عامة ملزمة لكل المنازعات التي يمكن أن تثار في المستقبل وهذا إضافة إلى كون القضاة العاملين في المحاكم كانوا من المؤيدين للنظام الملكي آنذاك حيث أظهروا معارضة للثورة^(١).

(1) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p.55.

هذا ما دفع قادة الثورة الفرنسية إلى تبني مفهوم جامد ومطلق لمبدأ الفصل بين السلطات وبناء على ذلك صدرت نصوص تشريعية ولائحية تدعم وقف رقابة المحاكم على أعمال الإدارة ومنع القضاء من الفصل في أي منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها، إذ صدر في ديسمبر ١٧٨٩ مرسوم يحضر على المحاكم القيام بأي عمل من شأنه عرقلة وظائف الإدارة، وبعد ثلاثة عشرة شهراً من قيام الثورة صدر قانون رقم ١٦ في ٢٤ أغسطس ١٧٩٠ يحضر على المحاكم إصدار أي أحكام تتضمن قواعد عامة ملزمة لأن ذلك يشكل اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية سواء كان ذلك الاعتداء بشكل مباشر أو غير مباشر، أو حتى إعاقة تنفيذ القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية أو وقف تنفيذها طبقاً للمادة ١١ من القانون السابق، كما أكد في المادة ١٣ من هذا القانون أنه لا يمكن للقضاء عرقلة الموظفين الإداريين عن القيام بمهامهم أو استدعائهم لأي سبب يتصل بوظائفهم ومن يخالف هذا الحظر يعد مرتكب لمخالفة جسيمة لواجبات وظيفته^(١).

ودعم هذا الاتجاه دستور الجمهورية الصادر في سنتها الأولى عام ١٧٩١ في المادة الثالثة منها، أين أكد على الفصل والاستقلال المطلق بين الإدارة والقضاء وتجريد القضاء من ممارسة أي سلطة فيما يتعلق بالوظائف الإدارية، ليحظر على المحاكم بشكل بات الفصل في أي منازعة تنشأ عن أعمال الإدارة بعد مرور ثلاث سنوات على إقرار دستور ١٨٩١ وهذا بموجب مرسوم ١٦ فريكتيدور للعام الثالث للجمهورية^(٢).

وبهذا يكون النظام الذي جاء به قادة الثورة الفرنسية قد استخدم التشريع كسلاح له لإخراج منازعات الإدارة من اختصاص المحاكم القائمة آنذاك. إلا أن هذا لم يحقق الهدف

(1) Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.05.

(2) René Chapus, droit de contentieux administratif, op. cit, p50, Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p.58. 3

من هذا النظام ألا وهو الفصل بين السلطات ذلك أن الخطر لم يتوقف عند حد حظر توجيه الأوامر للإدارة من القاضي أو الحلول محلها بل إلى جعل الإدارة هي القاضي والحكم في منازعاتها وطبعا مقتضيات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تتناقض وهذا التطبيق الذي يستدعي وجود محاكم متخصصة للفصل في هذا النوع من النزاعات^(١)، إلى غاية العام الثامن للثورة أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة وأعطاه اختصاص استشاري للإدارة فقط يتولى إعداد مشاريع اللوائح والتشريعات والأحكام التي تفصل في المنازعات الإدارية على أن يصدر القرار النهائي في هذا الشأن من رئيس الدولة^(٢).

غير أن التفوق الذي حققه مجلس الدولة في أداء مهامه وتمكنه من تحقيق التوازن الدقيق بين متطلبات تسيير المرافق العامة من ناحية واحترام حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى بما أكسبه ثقة الطرفين منحت له سلطة القضاء البات والنهائي في المنازعات الإدارية بمقتضى القانون الصادر في ٢٤ مايو ١٨٧٢.

واستمر مجلس الدولة في ممارسة مهامه بكل ليونة ومرونة تراعي الاعتبارات العملية وأهمها عدم الغلو في الرقابة على أعمال الإدارة حتى لا يثير حساسيتها ضده مما دفعه وإرادته إلى عدم توجيه الأوامر ضدها للقيام أو الامتناع عن عمل ما حتى وإن كان لازماً لتنفيذ حكمه باعتبار هذا جزءاً مهماً من العمل القضائي.

ومبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والقضائية الذي قرره المشرع عقب الثورة الفرنسية وإن لم تكن له في ذاته قيمة دستورية إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي استند إلى هذا المبدأ في قراراته معتمداً على القوانين التي قررتها وهي: القانون الصادر في ٢٤

(١) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، مرجع سابق، ص ٣٠٤ - ٣٠٥.

(2) André de Laubadère, et autres, droit administratif, op. cit, p, 35, Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.05.

– ١٦ أغسطس، ومرسوم ١٦ فريكتيدور للسنة الثالثة للجمهورية لاستنباط مبادئ ذات قيمة دستورية، مثل مبدأ حماية اختصاص القاضي الإداري من محاكم القضاء العادي خاصة دعوى إلغاء القرارات الإدارية^(١).

ثانياً: موقف القضاء الإداري الفرنسي من مبدأ الحظر

مما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي هو عدم اختصاصه بإصدار أوامر صريحة للإدارة والتي تتضمن إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، لذا يختلف مدلول الأمر على مجرد تحديد مضمون الإلزام الذي يرتبه حكم الإلغاء على الإدارة، كما يختلف عن الإقرار بأحقية المحكوم له في مركز قانوني معين، إذ لا يتضمن كل ذلك أمر صريح ومباشر للإدارة إذ هو مجرد إيضاح للحكم الذي يقرره القانون للنزاع المعروض وما يرتب له من حقوق^(٢).

لذا لم يكن القضاء الإداري الفرنسي يمانع من الاستناد للنصوص التشريعية الصادرة عقب الثورة الفرنسية والتي تحظر على المحاكم – البرلمانات – التدخل في أعمال الإدارة، لسبب بسيط هو الفصل بين سلطة القاضي الإداري وسلطة الإدارة، لأنه ظل لوقت طويل محصور في فكرة تولى الإدارة تدبير وإدارة أمورها بنفسها وانفصاله عنها^(٣)، وهذا ما قضى به عندما:

١. رفض توجيه أوامر للإدارة للقيام بأشغال عامة، أو بإلغاء ما قامت به من أعمال، أو توجيه أمر لها بتعيين شخص معين في وظيفة عامة، أو بإعادته لعمله، أو منحه درجة وظيفية معينة اعتباراً من تاريخ محدد...

(1) Martine Lombard, Gilles Dumont, droit administratif, op. cit, p. 332.

(2) René Chapus, droit de contentieux administratif, op.cit., p,869.

(3) Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif, Op.cit. p221.

٢. عدم اختصاصه بمنح ترخيص لأحدى الوحدات الإدارية المحلية لترميم سور يحيط بملكية خاصة ويجاور طريق عام بدون الحصول على موافقة المالك، رغم احتمال سقوط السور وتعطيل المرور في طريق عام "الحلول".
٣. رفضه إحلال المدعى محل الشخص الذي أرست عليه الجهة الإدارية عقدا من عقود الالتزام.
٤. رفض إصدار لائحة إدارية أناط المشرع للإدارة سلطة إصدارها بعدم حلول القاضي محل الإدارة.
٥. رفض طلب إعادة النظر في أسعار بعض السلع والخدمات التي تتولى الإدارة تقديمها للجمهور.
٦. رفض تحديد يوم آخر بدل الذي حدده العمدة لاستقبال الجمهور للاطلاع على الوثائق الرسمية المحلية في اللوائح الإدارية المحلية، لمصادفة اليوم المحدد من قبله ليوم عطلة، كما رفض أن يوجه له أمر بذلك.
٧. رفض توجيه أمر لإحدى الجهات الإدارية لتنظيم مناقصة لتنفيذ بعض الأعمال التي قررت تنفيذها بواسطة التعاقد المباشر.
٨. كما أعلن عدم اختصاصه بإصدار أمر لإحدى الوحدات الإدارية المحلية بهدم عقار كانت قد شيدته بما يخالف النصوص واللوائح المحلية الخاصة بالصحة العامة.
٩. عدم اختصاصه بتوجيه أمر للإدارة بمنح المدعى ترخيصا بالبناء بعد الحكم بإلغاء قرار رفضها منحه إياه
١٠. كما أقر عدم اختصاصه بإصدار أمر للسلطة القائمة على الضبط الإداري لكفالة تحقيق السكنية العامة في منطقة معينة.

- ١١ . عدم اختصاصه بتوجيه أمر للإدارة لتطبيق قانون العفو على موظف معين بالذات وهذا بعد إلغاء قرار رفض تطبيقه عليه.
- ١٢ . عدم اختصاصه بتوجيه أمر لإحدى المؤسسات التعليمية التابعة للحكومة لقبول شخص معين فيها.
- ١٣ . عدم اختصاصه بتوجيه أمر إلى اللجنة المشرفة على الإذاعة والتلفزيون لإجبارها على تمكين أحد المرشحين في الانتخابات من شرح برنامجه الانتخابي من خلالهما والأمثلة على ذلك عديدة^(١).

غير أن ما يؤخذ حسب وجهة نظرنا على قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه كان يوجه أوامر للإدارة في مرحلة القضاء المحجوز أو المعلق على موافقة رئيس الدولة، وكان من عام ١٧٩٩ إلى ١٨٧٢ معتمدا في إصداره لهذه الأوامر على تبعيته لرئيس الدولة، إذ في الوقت الذي لم تكن له فيه أي سلطة باتة في القضاء كان يفرض هذه الأوامر، لكن بعد إعطائه سلطة القضاء البات والنهائي فرض على نفسه عدم توجيه الأوامر للإدارة مقيدا نفسه بهذا الحظر.

هذا ونجد بأن مجلس الدولة الفرنسي قد ربط في تطبيقاته القضائية بين مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر حلوله محلها بالاعتماد على أساس واحد، رغم اختلاف كل منهما عن الآخر ذلك أن؛ مبدأ الحظر يستند على السياسة القضائية ذات الطابع العملي للقاضي الإداري، بينما تستند قاعدة حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات^(٢)، إذا استقر القضاء على اعتبار مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة والحلول محلها من المبادئ العامة التي تتعلق بالنظام العام، على اعتبار أن تحديد

(1) René Chapus, droit de contentieux administratif, op.cit.,p, 870.

(2) Gustave peiser, contentieux administratif, op. cit, p.01.

اختصاص القضاء الإداري للنزاع الذي يختص بالفصل فيه من المسائل المتعلقة بالنظام العام^(١).

حيث لا يمكن له أن يفصل في دعوى من اختصاص القاضي العادي، أو أن يكون مختص بناءً على قواعد الاختصاص لكن يمكن له أن يفصل في دعوى موضوعها توجيه أمر للإدارة أو الحلول محلها، إذ حتى وإن كان النزاع إداري إلا أنه لا يمكن له أن يفرض عليها أمراً ما إذ يخرج بهذا عن نطاق اختصاصه وعليه في هذه الحالة أن يحكم بعدم اختصاصه بهذا النزاع تلقائياً.

هذا وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي، بهذا المبدأ وطبقه بمفهومه الواسع؛ أي لا يقتصر على الأشخاص المعنوية العامة فقط بل حتى الأشخاص الخاصة التي تدير مرفق عام^(٢).

وما يلاحظ في هذا القضاء أن الحظر يشمل عدم توجه أوامر للإدارة فقط دون الطرف الآخر وهو الفرد العادي أو الشخص القانوني الخاص الذي يمكن له أن يجبره على التنفيذ بتوقيع غرامة تهديدية عليه. ورغم هذا فقد أقر لنفسه فعلاً بسلطة إلغاء قرار الإدارة السلبي الذي يتضمن الامتناع عن إصدار قرار معين يلزمها القانون بإصداره^(٣).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٥٠؛ د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٣) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٠١.

وتري الباحثة أن مثل هذه القرارات لا فائدة منها إذ وجودها مثل عدمها، لأنها لا تحقق غرض الأفراد من رفعها، وهو الحصول على حقوقهم، فما جدوى حكم لا ينفذ، أو حكم ليس على وجه إلزام؟.

الفرع الثاني

موقف المشرع والقضاء الإداري المصريين من مبدأ الحظر

أولاً: موقف المشرع المصري من مبدأ الحظر

لم يصدر المشرع المصري أي قانون ينظم موضوع سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة أو استخدام أسلوب التهديد المالي ضدها، وإن كان يملك من الناحية القانونية هذه السلطة، وذلك رغم غياب تشريع خاص يمنحه هذه الصلاحية صراحة، وهذا ما سيتم بيانه لاحقاً. وفي ظل ذلك يبقى السؤال مثاراً عن مدى جواز استخدام القاضي الإداري سلطة توجيه الأوامر للإدارة كأمره: بترقية موظف، أو حكمه بإلغاء قرار الإدارة بفصله والأمر بإرجاعه إلى وظيفته، الأمر بمنح ترخيص لأحد الأفراد على إثر إلغائه لقرار الإدارة برفض منحه، وكذا مدى جواز استخدامه لأسلوب التهديد المالي لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه في ظل غياب دائماً النص الصريح أو التشريع الخاص بهذه المسألة؟.

ثانياً: موقف القضاء المصري من مبدأ الحظر

موقف القضاء المصري جاء مطابقاً لموقف القضاء الفرنسي، وهذا بمنع المحاكم الإدارية من توجيه أوامر للإدارة^(١)، إذ حرصت محكمة القضاء الإداري في بداية عهدها

(١) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٢٢ وما يليها، د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٩٨ - ٢٩٩، =

على تأكيد هذا المبدأ حيث بينت أن المحكمة لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار، أو أن تأمر بأداء أمر أو الامتناع عنه^(١).

وفي المقابل نجد بأن القضاء المدني في كل من مصر وفرنسا يقر لنفسه بهذه الصلاحية، حتى من قبل صدور تشريع خاص باستخدام أسلوب التهديد المالي عند نظر النزاعات العادية التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتختص بها المحاكم العادية لإجبارها على تنفيذ التزاماتها، وكان ذلك لأول مرة في حكم عن محكمة النقض الفرنسية عام ١٨٣٤ وظل يستخدم أسلوب أو وسيلة التهديد المالي في التشريع الذي نضمه بقانون في ٢١ يوليو ١٩٤٩، وأعاد تنظيمه بالقانون الصادر في ٥ يوليو ١٩٧٢ المتعلق بتنظيم نظام التهديد المالي والمعدل بالقانون الصادر في ٩ يوليو ١٩٩١^(٢).

وفي القضاء المصري طبقت المحاكم المختلطة والأهلية أسلوب التهديد المالي لحمل المدين على تنفيذ التزاماتهم، قبل أن يتدخل المشرع ويضع نظاماً للغرامة التهديدية في القانون المدني الصادر في ١٩٤٨ في مادته ٢١٣ و ٢١٤^(٣).

=

د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٨٢.

(١) د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص ٣٦٩.

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣) تنص المادة ٢١٣ على: «إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية إن امتنع عن ذلك. وإن رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً لذلك». وتنص المادة ٢١٤ على: «إذا تم التنفيذ العيني أو أصر المدين على رفض التنفيذ حدد القاضي مقدار التعويض الذي يلزم به المدين مراعيًا في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والعنت الذي بدأ من المدين».

والملاحظة التي يمكن إبدائها في هذا الصدد هي أن المشرع المصري والفرنسي قد أقر مبدأ قانوني عام يصلح للتطبيق على كل صور المنازعات، بغض النظر عن أطرافها، ودليل ذلك أن القاضي المصري والفرنسي قد طبقا هذا النظام أو الوسيلة قبل حتى أن يقننه المشرع، إذ لا يوجد أي تعارض بين استخدام أسلوب الأمر بتهديد مالي ضد الإدارة وطبيعة المنازعات الإدارية لأن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية من خلال تنفيذ أحكام القضاء هو مثل أي التزام آخر، وإن كان جانب من الفقه المصري قد أثار تعارض استخدام سلطة الأمر بتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة، مع مبدأ عدم جواز التنفيذ الجبري على أموال الدولة، لذا ستحول الغرامة التهديدية عند عدم التنفيذ من طرف الإدارة إلى حكم بالتعويض^(١).

وعليه لا يعد استخدام القاضي لسلطة الأمر أو التهديد المالي ضد الإدارة تدخلا في شؤونها أو ممارسة منه لعمل إداري، بل يعد ذلك من صميم عمله القضائي وجزء لا يتجزأ عنه ومتم له ولا يحل محل الإدارة التي يبقى تدخلها ضروريا فيما بعد لتنفيذ الحكم الذي يصل إليه القاضي الإداري، فإذا بين لها الإجراء الواجب اتخاذه فإنه لا يعد بهذا متجاوزا لإطار وظيفة القضائية، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي امتنع عن توجيه أوامر للإدارة أو استخدام أسلوب التهديد المالي ضدها فإن ذلك كان نتيجة الظروف التاريخية التي صاحبت إنشاءه من مرحلة القضاء المحجوز إلى القضاء البات^(٢)، ولا يلزم من هذا تقييد القاضي الإداري المصري بهذا الحظر إذ لم يعرف في نشأته هذه

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، مرجع سابق، ص ٢٣.

الظروف التي يمكن اعتمادها كمبرر لذلك، بل والأكثر من ذلك نجده قد أصبح على مبدأ الحظر قيمة أكبر من خلال الدستور الصادر في ٢٠١٤ بإعطائه قيمة دستورية^(١).

وبناءً على ذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «قاضي المشروعية لا يملك أن يصدر أمراً إلى جهة الإدارة لاستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية كما أن هذه السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ... وإنما يقتصر اختصاصه على إجراء رقابة المشروعية على ما تصدره الجهة الإدارية أو تمتنع عن إصداره من قرارات متى كانت ملزمة قانوناً بذلك ... وعلى السلطة التنفيذية المختصة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الأحكام نزولاً على الشرعية ... وذلك على مسؤوليتها أمام السلطة التشريعية وتحت مسؤوليتها المدنية والجنائية، التي يملك أصحاب الشأن تحريكها في ذات الوقت لإجبارها على تنفيذ الأحكام، التي جعل الدستور عدم تنفيذها جريمة من الموظف العام يعاقب عليها قانوناً وللمحكوم له رفع الدعوى الجنائية إلى المحكمة المختصة»^(٢).

وتطبيقاً لمبدأ الحظر قضت محكمة القضاء الإداري في ٥ يناير ١٩٤٩ بعدم اختصاصها بتوجيه أوامر إلى وزارة الداخلية بإعادة موظف لعمله، لأن اختصاصها يكمن في إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون دون إصدار أمر آخر للإدارة باتخاذ

(١) حيث نصت المادة ١٩٠ من دستور ٢٠١٤ على: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه، ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

(٢) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ١٦٦١٤ لسنة ٦٢ ق، بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠٢٠.

إجراء معين. كما قضت محكمة القضاء الإداري في ٢٩ ديسمبر ١٩٤٩ أن ليس من اختصاص القاضي الإداري إجراء تعديل في التشريع والقواعد التنظيمية القائمة أو تكليف الحكومة بتعديلها. وعليه رفضت الدعوى لتعلقها بتعديل قرار تنظيمي صادر عن مجلس الوزراء واعتبرت هذا - أي توجيه الأمر أو الحلول محل الإدارة - من الدفع المتعلقة بالنظام العام التي لها إثارته من تلقاء نفسها^(١).

وأكدت على ذلك أيضا في حكمها: «أنه يشترط لاختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في دعاوى الإلغاء أن تقوم على الطعن في قرارات إدارية نهائية وهي القرارات التنفيذية التي تصدرها السلطات الإدارية بمقتضى سلطتها العامة المخولة لها قانونا، ولما هو مقرر كذلك من أن القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون قد تجعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائيا في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بمقتضى حكم بأداة أي أمر معين أو بالامتناع عنه إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية و فقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا إذا وقعت مخالفة للقانون»^(٢).

كما رفضت دعوى موضوعها تقرير أحقية المدعي شراء قطعة أرض في حيازة الإدارة إذ أسست الرفض على أساس أنها هيئة قضائية وليس من سلطتها الحلول محل الإدارة أو توجيه أمر لها بالأداء أو الامتناع.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٥١ وما يليها.

(٢) محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ١٣٥٧ لسنة ٢٣ ق، بتاريخ ٧ ديسمبر ١٩٧١، مكتب فني ٢٦، الجزء الأول، ص ١٤.

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا بأن ليس من سلطات المحكمة الحلول محل الإدارة في إجراء ترقية لموظف تم تخطيه في الترقية، وإن كان ذلك لا يحرمها من حق التعقيب عليه وإلغائه وهذا بنصها على ما يلي: «إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن... وله بهذه المناسبة أن يبين من هو الأولى قانونا بالترشح للترقية. وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالف للقانون»^(١).

هذا ونلاحظ أن القضاء الإداري المصري اتخذ سياسة مرنة بإمكانية توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها متى أمكنه تكييف الطلب بأنه يتضمن عناصر من دعوى الإلغاء، فيفصل في الطلب باعتباره من دعوى الإلغاء، ومن أمثلة ذلك: دفع الجهة الإدارية بعدم اختصاص المحكمة الإدارية بالدعوى التي طالب رافعها بتسوية حالته الوظيفية باعتباره من الدرجة الأولى^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣ لسنة ٤ ق، بتاريخ ١٧ يناير ١٩٥٩، مكتب فني ٤، الجزء الأول، ص ٦٢٨

(٢) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، مرجع سابق، ص ٦٤؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٥٢.

المبحث الثاني

مدى صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار الإداري

إذا كانت القاعدة العامة المقررة في فقه القانون الإداري تتمثل في أن الجهة الإدارية غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا حيث يكون ثمة نص يقضي بذلك؛ إلا أنه نظراً للأهمية المتزايدة للتسبب في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية من خلال تسهيل مهمة القاضي الإداري في بسط رقابته على مختلف أوجه عيوب المشروعية، فقد قامت بعض الدول بإصلاح إجراءات جذرية في أنظمتها الإدارية، فقد قلصت بعض الدول من عمومية مبدأ عدم وجوب تسبب القرارات الإدارية إلا بنص مثل فرنسا، وذلك عن طريق ابتداع استثناءات عليه دون إهداره كلية^(١).

وبالرغم من الأهمية المتزايدة للتسبب في الرقابة على مشروعية القرار الإداري فما زال يثور التساؤل عن مدى إمكانية إثارة القاضي الإداري لعيب عدم تسبب القرار الإداري من تلقاء نفسه، ومن ثمة إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه.

وللإجابة على هذا التساؤل سنتناول في هذا المبحث، سبب القرار الإداري جزاء عدم إفصاح الإدارة عنه ومدى صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ١٩؛ خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، ٢٣ أغسطس ٢٠١٢م، ص ٨.

سبب القرار المطعون فيه في كل من مصر وفرنسا، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

سبب القرار الإداري وجزاء عدم إنصاح الإدارة عنه

أولاً: الفرق بين سبب القرار وتسبببه

يختلف سبب القرار الإداري عن تسبببه، كما أن للتسبب أنواع مختلفة بحسب الزاوية التي ينظر منها إليه، فإذا نظرنا إليه من حيث مدى إلزاميته، فإنه ينقسم إلى تسبب إجباري وتسبب اختياري.

لقد فرق الفقه والقضاء بين سبب القرار الإداري وتسبببه، حيث ذهب بعض الفقه إلى تعريف السبب في القرار الإداري بأنه: الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره، وهو بهذا التحديد ركن من أركان القرار الإداري، وتختلف هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار الإداري غير قائم على سبب يبرره، ومن ثم مستحقاً للإلغاء^(١). كما عرفه البعض الآخر بأنه: مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولاً ومسبقاً، وتوحي إلى رجل الإدارة أن بإمكانه التدخل وإصدار القرار^(٢). كما عرف الفقه الفرنسي

(١) د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٤م، ص ٢٤٧؛ د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧م، ص ٣٣٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية نسخة راجعها ونقحها الدكتور محمود عاطف البناء، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦م، ص ٢٠٠؛ د. سامي الطوخي، التسبب والسبب في القرارات الإدارية، أكاديمية القضاء أبوظبي، جامعة زايد، ص ١.

السبب بأنه: المبررات القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة لتبني قرارها^(١)، أو هو الأسانيد القانونية والواقعية التي استندت إليها الإدارة، والتي يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار^(٢).

أما التسبب فعرفه البعض بأنه: الإفصاح عن "الأسباب" التي يستند إليها القرار^(٣)، وعُرف التسبب كذلك بأنه: ذكر أسباب القرار صراحة^(٤). كما عرفه الفقه الفرنسي بأنه: تحديد الإدارة الأسباب القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار، مما يضمن للأطراف المعنية الاطلاع عليها ومراقبة مشروعيتها^(٥).

أما محكمة النقض المصرية فعرفت التسبب في حكمها الصادر في ١٩ من أكتوبر عام ٢٠٠٨م بأنه: "تحديد الأسباب والحجج المبني عليها الحكم - أو القرار- سواء من حيث الواقع أو القانون"^(٦).

(1) Autin Jean-Louis, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, Revue française d'administration publique 1/2011, (n°137 - 138), p. 87 et suiv.

(2) Jacques Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, Avril 2011, p31. et 54.

(٣) د. محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣؛ سامي الطوخي، التسبب والسبب في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢.

(4) Jacqueline Morand-Deville, Cours de droit administratif, Montchrestien 11^e édition 2009, P. 403.

(5) Songolo Noémy, La motivation des actes administratifs, 23 septembre 2011, p. 1; Guillaume Blanc, Motifs et motivation des décisions administratives, La Revue administrative, 1998, p. 495.

(٦) محكمة النقض، الطعن رقم ٩ لسنة ٨٧ ق، بتاريخ ٢٣ إبريل ٢٠١٨، مكتب فني ٦٩، ص ٤٣٦

ومن التعريفات السابقة لسبب القرار الإداري وتسببيه يتضح لنا وجود رابطة بينهما، حيث إن التسبب هو الإفصاح عن "الأسباب" التي يستند إليها القرار، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن السبب والتسبب فكرتان متميزتان، فالتسبب يعد أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار، أما الأسباب فهي أحد العناصر الموضوعية للقرار، والقواعد التي تحكمها تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار.

كما أن التسبب بالإضافة إلى أنه "عنصر" في القرار، فإنه يعد جزءاً أساسياً من مضمون مبدأ الشفافية، ولذا فإنه يعد "أساساً" للرقابة على القرارات الإدارية من قبل السلطة الإدارية الأعلى والمعنيين والمواطنين والقضاء على حد سواء؛ لأنه من خلال التسبب يمكن الرقابة على أسباب القرار والانحراف بالإجراءات، أما دور السبب فهو غير ذلك، حيث يعتبر أنه أساساً للقرار، وأحد عناصر محل الرقابة عليه وليس أساساً للرقابة^(١).

فالسبب ركن لازم لقيام القرار الإداري وشرط أساسي لمشروعيته، ولا يكون للقرار وجود دون أن يكون له سبب^(٢)، بينما التسبب عنصر غير لازم لمشروعية القرار الإداري إلا في حالة النص على ضرورة تسببيه، ولذلك فالتسبب هو عنصر في الرقابة على القرار باعتباره أساساً للقرار وأحد عناصره الموضوعية، أما التسبب فهو عنصر في القرار ويتعلق بالجانب الشكلي وبالمشروعية الخارجية، ويعد أساساً للرقابة على القرار من كافة الأطراف المعنيين به بطريق مباشر أو غير مباشر^(٣).

(١) د. سامي الطوخي، التسبب والسبب في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢.

(2) Jacques Bouvier, *Eléments fondamentaux de droit administratif*, Op, cit, p.31 .

(3) Guillaume Blanc, *Motifs et motivation des décisions administratives*, Op, cit., P. 495.

وتأييداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "يجب التفرقة بين وجوب تسبیب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون ووجوب قيامه على سبب يبرره صدقا وحقا كركن من أركان انعقاده فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبیب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبیب قرارها وإلا كان معيبا بعبء شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبیب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس - لئن كان ذلك كذلك، إلا أن القرار الإداري، سواء أكان لازما تسبیبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبیب لازما، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقا وحقا، أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفا قانونيا، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه"^(١).

ونخلص مما سبق أن التسبیب شرط شكلي في القرار، وتخلفه يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل، أما السبب فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار^(٢)، وتخلفه يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب موضوعي هو عيب السبب.

ثانياً: أنواع تسبیب القرارات الإدارية:

يختلف أنواع تسبیب القرارات الإدارية - كما ذكرنا سلفاً - باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليه، فإذا نظرنا إلى التسبیب من زاوية إلزاميته، نجد أنه إما أن يكون إلزامياً أو اختياريًا، وهو ما سنتناوله على النحو التالي:

(١) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٢٦٥٤٣ لسنة ٦٧ ف، بتاريخ ١٩ فبراير ٢٠٢٢..

(2) Jacques Bouvier, *Eléments fondamentaux de droit administratif*, Op, cit, p.31 et 54.

١ - التسبب الإجباري: يعرف التسبب الإجباري أو الوجوبي بأنه: الإفصاح عن العناصر القانونية أو الواقعية التي يستند إليها القرار الإداري، سواء الإفصاح بموجب نص قانوني أم بناءً على إلزام قضائي^(١).

وتأييداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢١ من مارس عام ٢٠٠٩م بأنه: "ومن المقرر إنه كلما أُلزم المشرع صراحة في القوانين واللوائح جهة الإدارة بتسبب قراراتها وجب عليها ذكر الأسباب التي بنيت عليها قرارها واضحة جلية"^(٢).

ومن أهم أمثلة التسبب الإجباري في مصر هو القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، حيث أُلزم قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م في المادة رقم (٥٩) منه جهة الإدارة بتسبب قراراتها الصادرة بتوقيع جزاء تأديبي على موظف. ومن الأمثلة العملية على ذلك في فرنسا فقد تدخل المشرع وأصدر القانون رقم ١٩٧٩/٥٨٧ وتاريخ ١١ يوليو عام ١٩٧٩م، والمعدل بالقانون رقم ١٩٨٦/٧٦م، وفرض بموجبه مبدأ التسبب الوجوبي في عدة طوائف من القرارات الإدارية، رغم أن القانون لم يفرض المبدأ كالتزام عام، أي لم يتنازل عن القاعدة التقليدية، وإنما أوضح بموجب هذا القانون التسبب للقرارات الإدارية الفردية في المواد (١، ٢، ٦).

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٠، ص ١٧٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٣٦٣٩٨ لسنة ٦٧ ق، بتاريخ ٢٨ يناير ٢٠٢٣.

ووضعها ضمن ثلاث طوائف على النحو التالي^(١):

الطائفة الأولى: القرارات الإدارية الفردية الصريحة والضارة بالأشخاص المخاطبين بها، وهي القرارات التي تؤثر سلباً في المركز القانوني للمخاطبين بها.

الطائفة الثانية: القرارات الإدارية الصريحة التي تتضمن خروجاً أو استثناءً من القواعد العامة في القوانين واللوائح، وهذه القرارات ليست في الغالب ضارة بالأشخاص المخاطبين بها، وإنما صادرة لصالحهم، باعتبارها تتضمن استثناءهم من بعض القواعد العامة المنصوص عليها في القوانين واللوائح، ومع ذلك فقد أخضعها المشرع الفرنسي لمبدأ التسبب الوجوبي ضمناً لمصالح الغير الذين قد تمس حقوقهم أو مراكزهم القانونية.

الطائفة الثالثة: القرارات الصريحة لهيئات التأمين الاجتماعي، وتلتزم هذه الهيئات بتسبب جميع قرارات رفض منح المساعدات أو المزايا، سواء كانت إلزامية أو اختيارية، وذلك طبقاً لقانون ١٧ يناير ١٩٨٦م بعد أن كانت تلك الجهات ملتزمة فقط طبقاً لقانون ١١ يوليو ١٩٧٩م بتسبب قراراتها الصادرة برفض منح المزايا أو الخدمات الوجوبية التي تقدمها الهيئة، دون القرارات الصادرة برفض منح ميزة أو خدمة اختيارية، أي أصبحت تلك الهيئات ملزمة بتسبب القرارات الصادرة برفض منح ميزة أو خدمة اختيارية، أي التي تتمتع بسلطة تقديرية في تقديمها أو الامتناع عن تقديمها^(٢).

(1) Daniel Chabanol, La pratique du contentieux administratif, LexisNexis, Litec 8^e édition, 2009, P. 330.

(٢) د. محمد عبدالواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٠٦؛ د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٨٦.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي أعفى الإدارة من وجوب تسبیب القرارات الإدارية سالفه الذكر في الحالات الآتية: إذا كان الإفشاء عن أسباب قرارها فيه مساساً ببعض الأسرار كالأسرار الطبية، أو الأسرار المستبعد إذاعتها لضرورات الدفاع الوطني، أو توافرت حالة الاستعجال، أو في حالة القرارات الضمنية، ولكن هذا الإعفاء لا يمنع القاضي الإداري من إلزام الإدارة بالإفصاح عن تلك الأسباب في وقت لاحق^(١).

ورغم إعفاء الإدارة من تسبیب قراراتها في الحالات السابقة، إلا أن القانون رقم ١٩٧٩/٥٨٧م والمعدل بالقانون رقم ١٩٨٦/٧٦م قد لطف من حدة المبدأ العام المقرر في هذا الشأن، والمتضمن عدم وجوب تسبیب القرارات إلا بنص، كما سمح للقاضي الإداري بممارسة الرقابة على مشروعية القرار بطريقة أسهل وأدق من ذي قبل، كما أدى هذا القانون كذلك إلى الحد من صدور قرارات إدارية خاطئة؛ لأن تسبیب القرار الإداري يجبر الجهة الإدارية على مراجعة قراراتها واقعيًا وقانونيًا قبل إصدارها، مما يقلل من احتمالية صدور قرارات خاطئة.

كما يتعين عدم التوسع في تفسير الاستثناءات سالفه الذكر، حيث يجب أن تفسر تلك الاستثناءات سالفه الذكر والواردة على التزام الإدارة بتسبیب القرارات الإدارية في أضيق الحدود ودون توسع، حتى لا تكون ذريعة للإدارة للهروب من التزامها بالتسبیب^(٢).

(1) Autin Jean-Louis, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, Op, cit, p.85 - 99.

(2) Jacques Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, Op, cit, p. 57.

ونخلص مما سبق أن القانون قد يشترط على الإدارة تسبب بعض القرارات الإدارية، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إهماله بطلان القرار لعيب في الشكل، أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبب قراراتها فليس عليها حرج أن تخف تلك الأسباب^(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٦ من فبراير عام ٢٠١٠م بأنه: " كما لم تقدم الجهة المطعون ضدها أصل القرار الصادر بإلغاء انتفاع المذكورين بالأرض للوقوف على مدى استيفائه شرائطه القانونية من حيث التسبب والاعتماد من جهة الاختصاص ... الأمر الذى يتعين معه القضاء بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار"^(٢).

٢ - التسبب الاختياري: يعرف التسبب الاختياري بأنه: قيام الإدارة بالإيضاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تأسس عليها القرار من تلقاء نفسه، ودون أي إلزام قانوني أو قضائي بذلك، فقد تقوم الجهة الإدارية مختارة بإبداء الأسباب الموجبة لقرارها، وفي هذه الحالة تخضع أسباب القرار الإداري لرقابة القضاء. وبمعنى آخر فإن أسباب القرار الإداري تخضع لرقابة القضاء إذا أوجب القانون ذكرها، أو ذكرتها الإدارة من تلقاء نفسها في القرار.

أما إذا لم يشتمل القرار الإداري على ذكر الأسباب طواعية واختياراً من جهة الإدارة، ولم يلزمها القانون بذلك، فيفترض في القرار أنه صدر وفقاً للقانون، وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تُذكر أسبابه تبقى

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩؛ د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٧٧١١ لسنة ٥١ ق، ١٦ فبراير ٢٠١٠م.

قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار غير مشروعة، أو غير صحيحة من الناحية الواقعية أو القانونية، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللقضاء كامل السلطان في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد^(١).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن: "الجهة الإدارية بحسب الأصل غير ملزمة بتسبيب قرارها، ويفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك، إلا أن الإدارة إذا ذكرت أسباباً من تلقاء نفسها أو كان القانون يلزمها بتسبيب قرارها، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري"^(٢).

وقد تواتر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً له، فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري؛ للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار^(٣).

ويتضح مما سبق أن الجهات الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا حيث يكون ثمة نص يقضي بغير ذلك، وبناءً على ذلك فالأصل أن المحكمة لا تبسط رقابتها على أسباب القرار الإداري إلا بناءً على نص، أو إذا قامت الإدارة مختارة بإبداء

(١) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٢) محكمة القضاء الإداري – أحكام غير منشورة، الحكم رقم ٣٧٤٢٤ لسنة ٧٦ ص، بتاريخ ٢٨ يناير ٢٠٢٣.

(٣) المحكمة الإدارية العليا – أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٢٤٨٦٨ لسنة ٦٨ ق، بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠٢٣.

الأسباب الموجبة لقرارها^(١). أي إن آثار التسبب الاختياري هي ذاتها آثار التسبب الإجباري، فالإدارة عندما تتنازل عن الحق المقرر لها قانونياً والمتمثل في عدم تسبب القرار الإداري، وتصدر القرار مسبباً، فللقاضي حينها أن يأخذ في الاعتبار هذا التسبب كأساس للرقابة، فإذا وجد خطأ في التسبب التلقائي، فله أن يقضي بعدم مشروعية القرار لعيب في الشكل، حيث تكون الإدارة قد ألزمت نفسها بشكلية معينة^(٢).

ثالثاً: جزاء عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار المطعون فيه

أن للقاضي الإداري بما له من سلطة ودور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وله أن يطلب منها استكمال المستندات المرتبطة بموضوع الدعوى والتي يرى ضرورة توافرها لحسم النزاع، وفي حالة تقاعس أو امتناع الإدارة عن تقديم ذلك، فإنه يعد قرينة على وجود عيب شاب سبب القرار الإداري ويؤدي إلى الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري^(٣).

١- جزاء عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار المطعون فيه في مصر

انتهى الفقه والقضاء المصري إلى صلاحية القاضي الإداري بإلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه، إذا ما شكك فيه المدعي، بأن يطلب منها

(1) Guy Braibant, Institutions administratives comparées, Les contrôles, FNSP, Service de photocopie 1986, p. 360; Michel Fromont, Droit administratif des États européens, PUF, collection Thémis droit, 2006, p. 228.

(٢) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٢٧٢.

(3) Autin Jean-Louis, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, Op, cit, p. 86 et suiv.

الكشف عن السبب الحقيقي للقرار عن طريق طلب المستندات التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار، فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي بصحة ادعائه وسلامة ما قدمه من أدلة^(١).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا أنه لم يفصح مصدر القرار عن ماهية الأسباب الأمنية التي دعت لإصدار هذا القرار، ولم تطرح الجهة الإدارية في ساحة القضاء الإداري أي أصول استمدت منها هذه الأسباب الأمنية، وإنما امتنعت عن الإفصاح عن سبب قرارها وحجبت الأصول التي استمدت منها، واكتفت بالقول بأن القرار الصادر منها يستند لأسباب متعلقة بالأمن مما يعد من قبيل الأقوال المرسلة التي يتعين الالتفات عنها، وكل ذلك يقيم قرينة على عدم قيام القرار على صحيح سببه فيضحي مخالفاً لأحكام القانون^(٢).

كما قضت المحكمة نفسها بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال وطبيعة النظام الإداري الذي تحتفظ بمقتضاه الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً؛ لذا فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجاباً ونفياً، متى طلب منها

(١) د. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص ٦٠٧؛ د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢، ص ١١٩٩.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١١٧٤ لسنة ٤٠ ق، بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٩٥، مكتب فني ٤١، ص ٤٧.

ذلك، فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لمصلحة المدعي على صحة ما يدعيه^(١).

وفد أكدت المحكمة الإدارية العليا أنه "ما إذا كان حرمان العامل من إجازاته راجعا إلى جهة عمله فإن الأصل في عبء الإثبات أنه يقع على عاتق المدعي إلا إن الأخذ بهذا الأصل في مجال المنازعات الإدارية الناشئة عن العلاقة الوظيفية - طالما خلت النصوص من تنظيم عبء الإثبات - أمر لا يستقيم مع واقع الحال وقواعد العدالة نظرا لاحتفاظ جهة الإدارة بالأوراق والمستندات والملفات ذات الأثر في حسم النزاع وعليها من ثم تقديمها متى طلبت المحكمة منها ذلك فإذا تقاعست عن تقديمها فإن ذلك يقيم قرينه لصالح العامل بصحة ما يدعيه في عريضة دعواه كما تقوم هذه القرينة إذا كان تأجيل الحصول على الإجازة لظروف تعم كامل العمل بالمرق سواء بصفه دائمة أو مؤقتة أو كان ذلك، الأمر الذي يكون حرمانها من إجازاتها الاعتيادية راجعا إلى جهة الإدارة لا إلى رغبتها وإرادتها المنفردة بمعزل عن رغبة وإرادة جهة الإدارة وهو ما يتعين معه تعويضها عن حرمانها من هذا الإجازات بأحقية المطعون ضدهم في صرف المقابل النقدي عن كامل رصيد إجازات مورثتهم الاعتيادية"^(٢).

وهديًا بما تقدم يتضح لنا أن القضاء الإداري في مصر يكتفي من الطاعن أن يقدم ليس دليلاً كاملاً على عدم صحة السبب، بل مجرد قرائن تشكك في صحة سبب القرار، ويترتب على ذلك نقل عبء إثبات صحة القرار على الإدارة، ويكون للقاضي في هذه الحالة بما له من دور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية أن يلزم الإدارة بالإفصاح عن

(١) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٢٦٢٢٢ لسنة ٦٨ ق، بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٢٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا - أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٨٦٤٢٢ لسنة ٦٧ ق، بتاريخ ٢٩ إبريل ٢٠٢٣.

سبب القرار المطعون فيه، وتقاوس أو امتناع الإدارة عن تقديم ما طلب منها، يقيم قرينة لصالح المدعي بصحة ما يدعيه^(١).

٢- جزاء عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار المطعون فيه في فرنسا

إذا ما طعن المدعي في الأسباب التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، فإن القاضي الإداري الفرنسي لا يلقي بعبء الإثبات كلية على المدعي، وإنما يطلب منه فقط أن يكون محدداً، وأن يجمع كل وسائل الإثبات التي يمكنه الحصول عليها تأييداً لادعاءاته^(٢)، فإذا كانت صحيفة الطعن غامضة أو غير محددة فيرفض الطعن لأن الطاعن لم يثبت صحة أقواله^(٣)، أما إذا تضمنت على العكس مجموعة من القرائن الجدية، فعلى القاضي أن يكمل الملف بإجراءات التحقيق، عن طريق إلزام الإدارة بتقديم الوثائق التي تؤيد اتخاذ قراره^(٤). وفي حالة تقاوس أو امتناع الإدارة عن تقديم ذلك، أو عدم قدرتها على إثبات صحة السبب التي استندت إليه في قرارها، فإن ذلك يعد قرينة على وجود عيب شاب سبب القرار الإداري ويؤدي إلى الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري^(٥).

(١) د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ١٦؛ د. محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢.

(2) C.E, Sect 23 déc 1955, Lévy, Rec 608, Ministre de l'éducation nationale c. Sukada et Lamas, Rec. 557; D. 1966, 145, note. Gilli.

(3) C.E 9 juill 1954, Cordelet, Rec 439.

(٤) د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٥م، ص ٦٥٨.

(5) C.E Sect 24 juillet 1982, Belasri, Rec 322; Idoux (Pascale), La contradiction en droit administratif français, thèse Université Montpellier 1, 2005, p. 604.

وفي حالة عدم وضوح الأسباب التي استندت إليها الإدارة فله أن يأمر الإدارة بتقديم مزيد من الأدلة، وله أن يطلب منها إيضاح سبب القرار، وفي حالة صمت الإدارة وعدم تقديمها ما طُلب منها، فإن القاضي يعتبر أن الدافع الذي تمسك به الطاعن ثابتاً وصحياً^(١).

وتطبيقاً لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٢٨ من مايو عام ١٩٥٤م بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، بعد أن رفضت الإدارة اطلاع مجلس الدولة على الملفات التي طالبها بها، والتي تمكنه من تكوين عقيدته، وتسمح له بالتحقق من مزاعم الطاعنين، حيث رفض سكرتير الدولة برئاسة مجلس الوزراء بقرارات صادرة في ٣، ٧ من ١٩٥٣ ترشيح خمسة أفراد لمسابقة دخول المدرسة الوطنية، وبعد بضعة أيام نشرت الصحافة بياناً بأن عضواً بمكتب سكرتير الدولة أعلن أن الحكومة لن تقبل أي مرشح شيوعي، فطعن المرشحون الخمسة على قرار رفض ترشيحهم استناداً إلى أنه تم رفضهم لأسباب سياسية، واعتبر المجلس أن الدافع الذي يتمسك به الطاعنون صحيحاً وثابتاً، وذلك بعد أن امتنعت الإدارة عن تقديم الملفات التي طلبها المجلس^(٢).

ولم يكن مثل هذا المنهج في التحقيق جديداً - طلب مجموع الوثائق الذي اتخذ القرار بعد الاطلاع عليها وليس فقط بيان بواعث القرار - ولكن لم يكن قد استعمل حتى ذلك الحين إلا في حالات نادرة، ولجأ إليه القضاء الفرنسي كثيراً منذ حكم Barel سالف الذكر، وقد أعمله خصوصاً بمناسبة قرار بفرض الإقامة الجبرية اتخذ، حسب ادعاء الطاعن على أساس وقائع غير صحيحة مادياً، وبمناسبة فصل لأسباب سياسية أو لأسباب

(1) Pierre Tifne, Droit administratif français, 2014, p. 132.

(2) C.E Ass 28 mai 1954, Barel et autres, GAJA 17e édition 2009, p. 454 .

غير صحيحة، وفي هذه الحالات اصطدم إجراء التحقيق بإهمال الإدارة، وأدى ذلك إلى إلغاء القرار المطعون فيه^(١).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية بنانسي (de Nancy) في حكمها في ١٦ يونيو ٢٠٠٥م بأن: "عدم الجدارة أو عدم الكفاءة إذا ما ثبتت لا تشكل خطأ، ولا يمكن أن تكون سبباً لاتخاذ إجراءات تأديبية، لذلك اعتبرت المحكمة أن القرار الصادر من السيد مدير المستشفى على السيدة (Anita X) بخفض وظيفتها إلى الدرجة الثامنة، مستنداً إلى عدم قدرتها المهنية لتبرير توقيع العقوبة التأديبية عليها، يعد مخالفاً للقانون يتعين إلغاؤه، وانتهت المحكمة إلى إلغاء قرار السيد مدير المستشفى فيما تضمنه من تخفيض وظيفة أو مرتبة السيدة (Anita X)، وبتعويضها بمبلغ ١٥٠٠ يورو عن الأضرار التي لحقت بها من جراء هذه العقوبة"^(٢).

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في ٢٦ فبراير ٢٠١٤م بإلغاء القرار الإداري الصادر من إدارة المستشفى، لعدم تقديم الجهة ما يفيد الوثائق التي تفيد مشروعية السبب التي استندت إليه، وحيث اتضح للمحكمة أن الجهة الإدارية لم تبرر ولم تكشف عن السبب القانوني لقرارها أمام محكمة الاستئناف الإدارية، فإن قرار محكمة

(1) C.E Ass 30 juin 1959, Grange, Rec. 58, concl. Chardeau; C.E. Ass 11 mai 1973, Sanglier, Rec. 344; A.J. 1973, 428, note Larger; R.D.P. 1973, 1747, note M. Waline.

وللمزيد راجع/ د. محمد محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦؛ د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٦٥٨.

(2) CAA. de Nancy 3 EME CHAMBRE, FORMATION A 3, du jeudi 16 juin 2005, Mme Anita X, N 01 °NC00151, Inédit au recueil Lebon .

الاستئناف الإدارية يكون بدون سند قانوني، وانتهى المجلس إلى أحقية السيدة Hammoumi في طلب إلغاء القرار المطعون فيه^(١).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٧ من يوليو عام ٢٠١٠م إلى أنه: "في حالة الشك يقع على القاضي التزام بأن يأمر الجهة الإدارية بتقديم كل الأدلة التي من شأنها تكوين قناعته، وله في سبيل ذلك أن يأمر بكل إجراء تحقيق مفيد في هذا الشأن، وانتهى المجلس إلى أن القرار المطروح أمامه مشوباً بعيب السبب أو الباعث"^(٢).

كما قضى كذلك بأنه: "إذا كانت الجهة الإدارية غير ملزمة بتسبيب القرارات الضمنية طبقاً للمادة الخامسة من القانون رقم (٥٨٧) في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والمعدل بالقانون (٧٦) لسنة ١٩٨٦م، بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، إلا أنها ملزمة بالإفصاح عن أسباب القرار إذا ما طلب المدعي ذلك، وفي حالة عدم إفصاحها عن دوافع القرار إذا ما طُلبَ منها ذلك، فإن القرار يعد غير مشروع"^(٣).

وهذا ما رده بقوله: "إذا كانت المادة (٥) من القانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والمعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦م، بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور تعفي الإدارة من تسبيب القرارات الضمنية، وأن عدم التسبيب لا يعيب القرار الإداري، ولكن إذا تقدم صاحب الشأن إلى جهة الإدارة خلال مدة الطعن القضائي بطلب، يطالبها فيه بالكشف عن سبب القرار

(1) CE 26 février 2014, Hammoumi, n° 356595.

(2) C.E 7 juillet 2010, Poliak, n° 322636 .

(3) C.E 29 mars 1985, Testa, n°45311 - 46374, etc. P. 93.

الضمني بالرفض، فإن الإدارة تكون ملزمة بإبداء أسباب القرار، وفي حالة عدم إفصاح الجهة الإدارية عن أسباب القرار، فإن القرار الإداري يكون غير مشروع^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي قد اتجه إلى التخفيف من إلزام المدعي بالحصول على مبادئ إثبات جدية ومحددة بقدر كاف، في حالة طعنه في سبب القرار الإداري، وذلك في الحالات التي لم يوج فيها إلزام على الإدارة بتسبب قرارها، حيث أمرت محكمة باريس الإدارية الجهة الإدارية بتقديم الملف، بينما لم يكن الطاعن قدم أية قرينة خاصة تأييداً لمزاعمه، وإزاء رفض الإدارة الرد على هذا الأمر، انتهت المحكمة إلى إلغاء القرار المطعون فيه^(٢)، وأيد مجلس الدولة هذا الحكم في الاستئناف^(٣).

كما يجدر التنويه إلى أن للجهة الإدارية أن تستبدل السبب أو الباعث إذا كانت قد تمسكت أو أثارت أثناء التحقيق عدة أسباب ارتكزت عليها قانوناً. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة بأنه: "... ويترتب على ذلك أن عدم مشروعية السبب أو الباعث في القرار الإداري يمكن تصحيحها أو تجنبها إذا كان مصدر القرار قد تمسك - آثار - أثناء التحقيق بسبب أو بعدة أسباب قانونية أو واقعية، والتي من شأنها أن يركز عليها قانوناً، وأن ذلك لا يمكن التمسك به أو إثارته إلا من قبل مصدر القرار المطعون فيه، وبالتالي فإن القاضي ليس له الصلاحية أو السلطة في أن يثير أو يتمسك من تلقاء نفسه باستبدال السبب أو الباعث^(٤). إلا إذا كانت سلطة الجهة الإدارية مقيدة في اتخاذ هذا

(1) CE 27 janvier 2006, Préfet de l'Hérault, n° 27322.

(2) T.A, Paris 6 mai 1959, Vicat-Blanc, A.J. 1959, 11, 360, concl.Sauzetm note V.S

(3) C.E 21 déc 1960, premier minister c. Vicat-Blanc, Rec.1093; D. 1961, 421, note Chapus; A.J. 1961. 167, note V.

(4) CE 5 février 2014, requête numéro 367815, Société Pludis .

القرار^(١). وذلك إذا تدخل المشرع وفرض على الإدارة أن لا تتدخل إلا إذا قام سبب بعينه للتدخل، وحينئذ يصبح اختصاص الإدارة مقيّدًا، وهنا يتعين على القاضي التحقق من السبب بشروطه التي فرضها المشرع لكي يكون القرار الإداري مشروعًا.

ونخلص مما سبق أن القضاء الإداري الفرنسي وبما يتمتع به من دور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية والتحقيق فيها، قد خفف من وطأة الأصل العام في الإثبات - البينة على من ادعى - حيث إنه في حالة قناعته بصحة ما قدمه المدعي من أسانيد وأدلة، فله أن يلزم الإدارة بتقديم ما يراه من مستندات ووثائق يراها ضرورية لتوضيح الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، وفي حالة عدم تقديمها تلك المستندات والوثائق، فإن ذلك يعد دليلًا على تسليمها بصحة أسانيد ما قدمه المدعي في دعواه، ويترتب على ذلك عدم مشروعية القرار لعدم صحة السبب الذي بُني عليه.

المطلب الثاني

مدى صلاحية القاضي الإداري لإلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه

أولاً: مدى صلاحية القاضي الإداري المصري لإلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه

القاعدة العامة في مصر تتمثل في أن الإدارة غير ملتزمة بتسبيب قراراتها الإدارية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. فإذا لم تقم الجهة الإدارية بتسبيب قرارها

(1) CE 7 janvier 1983, requête numéro 26725, Ministre de l'industrie c/ Sogeba : Rec. P. 1.

رغم وجوبه قانوناً، فإن القرار يكون معيباً هنا بعيب الشكل وليس بعيب السبب، فإذا خلا القرار الإداري من السبب الصحيح الذي يقوم عليه، وخلا في نفس الوقت من التسبب اللازم بنص القانون، ففي هذه الحالة يكون القرار معيباً بعيبين؛ عيب السبب وعيب الشكل، وكلا العيبين مستقلاً عن الآخر، وبطبيعة الحال أن عيب الشكل ظاهر وسهل إثباته، أما عيب السبب فهو خفي يصعب إثباته في حالة عدم ذكره في القرار المطعون فيه، وعليه فإن عيب الشكل يقدم على عيب السبب للعلّة السابقة^(١).

أما إذا قامت الإدارة طواعية واختياراً بتسبب قراراتها الإدارية دون أن يلزمها المشروع بذلك، فإنه يترتب على ذلك الآثار القانونية ذاتها التي تترتب على التسبب الوجوبي، وأهمها أن الخطأ في التسبب التلقائي يسمّى القرار بعدم المشروعية الشكلية؛ لأن الإدارة في هذه الحالة تكون قد تنازلت عن حقها المقرر لها قانوناً، وبالتالي فللقاضي أن يأخذ في الاعتبار التسبب كأساس للرقابة، فإذا ما وجد قصوراً فيه، كان القرار معيباً حقيقةً بالإلغاء لوجود عيب في شكلية التزمّت بها الإدارة من تلقاء نفسها^(٢).

وهذا ما قرره محكمة القضاء الإداري بقولها: "إذا أفصحت الجهة الإدارية عن سبب إصدارها القرار المطعون فيه فإن ما تبديه في هذا الشأن يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري لبحث مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، فإذا كانت النتيجة التي انتهت إليها القرار مستخلص استخلاصاً سائغاً

(١) عامر بن محمد بن عامر الحجري، بحث في الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، إبريل ٢٠١١م، ص ١٦.

(٢) للمزيد د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣١٩ وما بعدها؛ د. حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٥١ وما بعدها.

من أصول تنتجها ماديا وقانونيا كان القرار صحيحا، أما إذا كانت النتيجة منتزعة من غير أصول تنتجها كان القرار فاقدا لركن السبب ووقع مخالفا للقانون، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار^(١).

كما أن المستقر عليه في قضاء المحكمة الادارية العليا أنه إذا لم يلزم المشرع جهة الإدارة بتسبب قراراتها فإنه يفترض أن للقرار أسبابا مشروعة إلي أن يقوم الدليل علي عكس ذلك أن أما اذا أفصحت جهة الإدارة عن أسباب القرار فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري حتي ولو لم تكن الإدارة غير ملزمة قانونا بتسبب قرارها للمحكمة مراقبة مدي مشروعية تلك الأسباب طالما أنها طرحت عليها وأضحيت بذلك عنصرا من عناصر الدعوى الثابتة في الأوراق وما إذا كانت هذه الأسباب تؤدي إلي النتيجة التي انتهت إليها جهة الإدارة من عدمه عبء الإثبات في هذه الحالة يقع علي عاتق الجهة الإدارية التي تتمسك بهذه الأسباب^(٢).

كما قضت كذلك على: "أنه ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها ويفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ذلك، إلا أنه إذا ذكرت أسبابا من تلقاء نفسها أو كان القانون يلزمها بتسبب قرارها، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعا لرقابة القضاء الإداري، وله في سبيل أعمال رقابته أن يمحس هذه الأسباب للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها، وأن صحة القرار الإداري تتحدد

(١) محكمة القضاء الإداري – أحكام غير منشورة، الحكم رقم ١٤٩٧ لسنة ٧٠ ق، بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠١٩.

(٢) محكمة القضاء الإداري – أحكام غير منشورة، حكم رقم ١٩٨٨ لسنة ٧٢ ق، بتاريخ ١٤ سبتمبر ٢٠١٩.

بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها، ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهت إليها، وبحث ذلك يدخل في صميم اختصاص المحكمة للتحقق والتأكد من مشروعيته"^(١).

ويتضح مما سبق أن القاضي الإداري بما له من سلطة ودور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وله أن يطلب منها استكمال المستندات المرتبطة بموضوع الدعوى والتي يرى ضرورة توافرها لحسم النزاع، أو أن يطلب الملف الإداري للموظف، وفي حالة امتناع الإدارة عن تقديم ذلك، فإنه يعد قرينة على وجود عيب شاب سبب القرار الإداري ويؤدي إلى الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "... ولا محاجة في هذا الشأن في أن المشرع لم يلزم اللجنة بتسبيب قرارها؛ لأن مثل هذا النص يتعلق بشكل القرار، وعدم وجوده لا يعني إعفاء الإدارة من أن يكون قرارها قائماً على سببه؛ باعتبار أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري، ويمثل الحالة الواقعية أو القانونية التي استندت إليها في إصدار القرار، ولا يجوز في هذا المقام افتراض قيام القرار على سبب صحيح؛ لأنه في ضوء ما فصله القانون واللائحة الداخلية من شروط وضوابط ومعايير للقبول يكون من شأن توفر هذه الشروط والمعايير في حق الطالب المائل أمام اللجنة أن تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام قرار اللجنة على أسبابه، وتنقل عبء الإثبات فيما قام عليه قرار الاستبعاد من أسباب جديدة ومغايرة على عاتق اللجنة، وليس على عاتق الطالب"^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا – أحكام غير منشورة، الطعن رقم ٢٩٢٧٦ لسنة ٦٨ ق، بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٢٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥١١٧ لسنة ٥٨ ق، بتاريخ ٦ يناير ٢٠١٦، مكتب فني ٦١، ص ٣٧٧.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الأصل إن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن هذا الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال وطبيعة النظام الإداري الذي تحتفظ بمقتضاه الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديدا دقيقا، لذا فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجابا ونفيا متى طلب منها ذلك فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي على صحة ما يدعيه"^(١).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قاعدة "يقع عبء الإثبات على عاتق المدعي" لا يؤخذ بهذه القاعدة على إطلاقها في مجال المنازعات الإدارية حيث تحتفظ الإدارة بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالمنازعة أثر ذلك أنه يتعين على جهة الإدارة تقديم الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى نكول الإدارة عن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي بصحة ادعائه وسلامة ما قدمه من أدلة تسقط هذه القرينة في حالة ثبوت التواطؤ والغش مع عمال الإدارة"^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا – أحكام غير منشورة، الطعن رقم ١٧٣٤ لسنة ٥٩ ق، بتاريخ ٣١ مارس ٢٠١٤.

(٢) محكمة القضاء الإداري – أحكام غير منشورة، الحكم رقم ٦٩٤٥٤ لسنة ٦٨ ق، بتاريخ ٢٤ يونيو ٢٠١٨.

ثانياً: مدى صلاحية القاضي الإداري الفرنسي لإلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه

القاعدة العامة في فرنسا هي نفسها في مصر، وهي عدم التزام الجهة الإدارية بتسبيب قراراته^(١)، والاستثناء هو التسبيب، والنصوص التي ألزمت الإدارة بتسبيب قراراتها في النظام الفرنسي كثيرة ومتعددة، نذكر منها على سبيل المثال، القرارات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، حيث تحتاج تلك القرارات إلى التسبيب دائماً، سواءً كان هناك نص أم لا؛ لأنه وإن لم يكن التسبيب مفروضاً بنص فإنه يكون مفروضاً باعتباره أحد المبادئ العامة في فرنسا^(٢).

وهذا ما قرره المادة (L.533-5) من قانون الخدمة المدنية العام الفرنسي رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ علي أنه: "لا يجوز إصدار أي عقوبات تأديبية غير تلك المصنفة في المجموعة الأولى من جدول العقوبات في المادة L.533-1 ضد موظف مدني دون التشاور المسبق مع الهيئة الموجودة في المجلس التأديبي الذي يمثل فيه الموظفون. ويجب أن يكون رأي هذه الهيئة والقرار الصادر بالعقوبة التأديبية مسبباً"^(٣). كما تنص المادة

- (1) Autin Jean-Louis, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, Op, cit, p. 86, et suiv.
- (2) Camille Broyelle. Le pouvoir d'injonction du juge administratif. Revue française de droit administratif, 2015, 03, pp.441, F. Moderne, Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif, RFDA, 1996, p. 43.
- (3) Article L532-5 Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021: "Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe de l'échelle des sanctions de l'article L. 533-1 ne peut être prononcée à l'encontre d'un fonctionnaire sans consultation

=

(L.532-1) من قانون الخدمة المدنية العام الفرنسي رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ علي أنه: تعود السلطة التأديبية إلى السلطة المخولة بسلطة التعيين أو إلى السلطة الإقليمية التي تمارسها بموجب الشروط المنصوص عليها في القسمين ٢ و٣^(١). حيث قررت المادة (L.532-4) أنه يحق للمسؤول الذي ستتخذ ضده الإجراءات التأديبية أن يطلع على كامل ملفه الفردي وجميع المستندات المصاحبة له. ويجب على الإدارة إعلامه بحقه في إبلاغ الملف. ويحق للمسؤول الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية الاستعانة بمحامى دفاع من اختياره^(٢).

وتطبيقاً لذلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص في حكمه الصادر في ١٣ من يناير عام ٢٠١٠م بأن: "الأسباب التي استند إليها المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث العلمي لتوقيع عقوبة اللوم على موظف عام غير كافية، حيث أنه لم يذكر سوى

=

préalable de l'organisme siégeant en conseil de discipline au sein duquel le personnel est représenté. L'avis de cet organisme et la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés".

(1) Article L532-1 Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité territoriale qui l'exerce dans les conditions prévues aux sections 2 et 3.

(2) Article L532-4 Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes. L'administration doit l'informer de son droit à communication du dossier. Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à l'assistance de défenseurs de son choix.

أن الشخص المعني قام بأعمال تحرش بزميل له، دون أن يذكر الوقائع التي شكلت مثل هذا السلوك، ولذلك فإن أسباب اتخاذ هذا القرار غير كافية، وانتهى المجلس إلى إلغاء القرار بتوقيع عقوبة اللوم على الشخص المعني"^(١).

ولكن نظراً لأهمية التسبيب، ولما يحققه من آثار مهمة لا تقتصر على الجانب التأديبي وحده، فقد كانت هذه الأهمية أساساً لتحول رائع جرى في فرنسا، حيث أصبح التسبيب في فرنسا قاعدة بموجب القانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والمعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦م، فبصدور هذا القانون طرأ تحول أساسي على مسألة تسبيب القرارات الإدارية، حيث أنشأ التزاماً عاماً بتسبيب كافة القرارات الفردية التي لا تكون في صالح الأفراد"^(٢).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة الاستئناف الإدارية في ليون (LYON) في حكمها الصادر في ٢٦ من ابريل عام ٢٠١١م بأنه: "وفقاً لأحكام المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم (١٩٧٩/٥٨٧) بأنه: يتعين أن يتضمن القرار التأديبي الصادر بتوقيع عقوبة الإحالة إلى المعاش الاعتبارية والقانونية والواقعية التي شكلت الأساس لهذا القرار، لذلك فمن واجب الجهة الإدارية عند توقيع العقوبة على الموظف أن تشير في قرارها إلى العقوبة التي تريد توقيعها على الموظف، والأسباب - الدوافع- التي رأت أنها تبرر مثل هذا الإجراء"^(٣).

(1) Conseil d'État 4ème et 5 ème sous-sections reunites, mercredi 13 janvier 2010, N° 317564, Mentionné au recueil Lebon .

(2) Jacques Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, Avril 2011, p. 54 .

(3) COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON, 3ème chambre - formation à 3, 26/4/2011, 11LY00315, Inédit au recueil Lebon.

كما قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية بمرسلياً في حكمها الصادر في ٨ من سبتمبر عام ٢٠٠٩م بأن: "ما ذكره مدير المستشفى من أسباب وعبارات عامة غير كاف لعزل موظف بالمستشفى، لأنه لم يحدد وقائع محددة ودقيقة صدرت من الشخص المعني لتبرير قرار عزله من وظيفته إعمالاً للمادة الأولى من القانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، ولذلك فإن قرار العزل يعد غير مشروع؛ لأنه لا يستند إلى وقائع كافية لتبريره"^(١).

وبرغم أن القانون لم يفرض مبدأ وجوب تسبیب القرارات الإدارية كالالتزام عام، إلا أنه قد لطف من حدة هذا المبدأ المقرر وهو عدم وجوب تسبیب القرارات الإدارية إلا بنص، حيث ألزم المشرع الإدارة بموجب هذا القانون تسبیب طوائف معينة من القرارات، وهي القرارات الإدارية الفردية الصريحة التي من شأنها إلحاق الضرر بالأفراد، والقرارات الإدارية الفردية الصريحة التي تتضمن خروجاً أو استثناءً من القواعد العامة في القوانين واللوائح، والقرارات الصريحة لهيئات التأمين الاجتماعي^(٢).

أما في حالة عدم تسبیب الإدارة للقرار الإداري لعدم إلزامها قانوناً بذكر الأسباب التي استندت إليها، فيفترض في القرار - غير المسبب - أنه قام على سببه الصحيح، وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري كل غير مسبب تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي عكس ذلك، أي يثبت أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة، ولا يخفى على أحد في هذه الحالة الصعوبة التي قد تواجه المدعي في إثبات

(1) Cour Administrative d'Appel de Marseille, 2ème chambre - formation à 3, 8 septembre 2009, N° 07 MA 01464, Inédit au recueil Lebon.

(2) Jean Marie De Forges, Droit administratif, PUF 1991, p. 61, Jean François Brisson, et Aude Rouyère, Droit administratif, Pages d'amphi, Montchrestien 2004, p. 179.

عيب السبب، حيث يتعين عليه السعي إلى إقناع القاضي بذلك، وفي حالة اقتناعه بجدية الحجج المقدمة ضد ما شاب سبب القرار الإداري، ينتقل عبء إثبات صحة أسباب القرار الإداري على عاتق الإدارة، لما يتوافر لديها من مستندات وأوراق تفيد في الفصل في الدعوى. ولما يتمتع به القاضي الإداري من دور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية فيكون له سلطة إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وتقديم كل الوثائق التي كانت أساساً لاتخاذ القرار^(١).

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٢٨ مايو عام ١٩٥٤م بأنه: "ومن حيث إن الطاعنين يحتجون تأييداً لما نسبوه بظروف ووقائع محددة تكون قرائن جدية، وأن سكرتير الدولة امتنع عن بيان دوافع قرارته، فطلب المجلس من الإدارة المختصة كل المستندات التي يمكن أن تكون عقيدة القاضي، وتسمح له بالتحقق من مزاعم الطاعنين، فامتنعت الإدارة عن تقديم الملفات التي طلبها المجلس واكتفت بالرد بأن "الملفات التي يطلب مجلس الدولة إرسالها إليه تتضمن مجموعة الأوراق والتقارير والوثائق التي تم اتخاذ القرارات المطعون فيها بعد الاطلاع عليها، وانتهى المجلس إلى عدم اقتناعه بدوافع الإدارة، وأنه يخلص من مجموع ظروف القضية أنه يجب اعتبار الدافع الذي ينسبه الطاعنون ثابتاً"^(٢).

(1) Pierre Delvolvé, Le Conseil constitutionnel et la liberté d'enseignement : RFDA 1985, p. 624; Michel Verpeaux, Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou les principes énoncés dans les lois des Républiques? : LPA 1993, n° 84, p. 9; Yves Jegouzo et François Loloum, La portée juridique de la Charte de l'environnement : Droit adm., 2004, 8.

(2) C.E Ass 28 mai 1954, Barel et autres, GAJA 17e édition 2009, p. 545.

فالقاضي الإداري يوجه إجراءات الطعن وتحقيقه، فلا يلقي عبء الإثبات على عاتق الطاعن، وإنما يطلب منه فقط أن يكون محددًا، وأن يقدم للمحكمة كل وسائل الإثبات التي يمكنه الحصول عليها تأييدًا لطلباته، فإذا كانت طلباته غامضة أو غير محددة فيرفض القاضي الطعن؛ لأن الطاعن يستطيع إثبات صحة ما يدعيه، أما إذا تضمنت تمكن من تقديم مجموعة من القرائن الجديدة، فعلى القاضي أن ينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة، ويطلبها بالإفصاح عن بواعث القرار، وتقديم الوثائق التي يراها ضرورية لتكوين عقيدته^(١).

وتطبيقًا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: "يقع على القاضي الإداري في تتبعه وتوجيهه لمسار إجراءات الدعوى الإدارية، أن يطلب من الأطراف أن يقدموا كل عناصر التقدير وكذلك جميع الأدلة التي من شأنها أن تساهم أو أن تؤدي إلى تكوين قناعته أو عقيدته"^(٢).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي كذلك في حكمه الصادر في ٢٦ فبراير عام ٢٠١٤م بأن "للقاضي الإداري وبما له من دور إيجابي في توجيه إجراءات الدعوى، أن يأمر الإدارة بتقديم كل الوثائق التي تفيد مشروعية السبب التي استندت إليه، ولها إثبات ذلك بكافة طرق الإثبات، وحيث اتضح للمحكمة أن الجهة الإدارية لم تبرر ولم تكشف عن السبب القانوني لقرارها أمام محكمة الاستئناف الإدارية، فإن قرار محكمة الاستئناف الإدارية يكون بدون سند قانوني، وانتهى المجلس إلى أن المدعية تكون محقة في طلب إلغاء القرار المطعون فيه"^(٣).

(1) C.E Ass 28 mai 1954, Barel et autres, GAJA 17e edition 2009, p. 454.

(2) C.E 7 juillet 2010, Poliak, n° 322636.

(3) C.E 26 février 2014, Hammoumi, n° 356595.

وتجدر الإشارة إلى أنه حتى في الحالات التي أعفي فيها المشرع الفرنسي الإدارة من وجوب تسبيب القرارات الإدارية- طبقاً للقانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والمعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦م والمتمثلة في: حالة ما إذا كان الإفشاء عن أسباب قرارها فيه مساساً ببعض الأسرار كالأسرار الطبية أو الأسرار المستبعد إذاعتها لضرورات الدفاع الوطني، أو توافرت حالة الاستعجال، أو في حالة القرارات الضمنية؛ إلا أن هذا الإعفاء لا يمنع القاضي الإداري من إلزام الإدارة بالإفصاح عن تلك الأسباب في وقت لاحق^(١).

وتطبيقاً لذلك قضي مجلس الدولة الفرنسي بأنه: " ... في حالة طلب صاحب الشأن من الجهة الإدارية توضيح أسباب القرار الضمني بالرفض، فإنه يتعين عليها أن تعلنه بأسباب القرار خلال الشهر التالي لتقديم طلبه، ويمتد ميعاد الطعن القضائي إلى شهرين من تاريخ إعلانه بأسباب القرار^(٢) .

(1) Jacques Bouvier, *Eléments fondamentaux de droit administratif*, op, cit., p.56 .

(2) CE 27 janvier 2006, Préfet de l'Hérault, n° 27322.

الخاتمة

تناولت خلال هذا البحث موضوع صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار المطعون فيه دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، وذلك في مبحث تمهيدي، ومبحثين، وقد تمكنت من خلال تلك الدراسة أن أصل إلى عدة نتائج وتوصيات سأضعها تحت نظر الفقه والقضاء.

ويمكن تلخيص تلك النتائج والتوصيات فيما يلي:

أولاً: النتائج

١. يعتبر وجود السبب ركناً ضرورياً لقيام القرار الإداري، ويعتبر شرطاً أساسياً لصحته، حيث لا يمكن أن يكون هناك قرار إداري بدون وجود سبب له، بينما يعتبر التسبب عنصراً غير ضروري لصحة القرار الإداري، ما لم يكن هناك نص صريح يفرض ضرورة وجوده، لذلك، يعتبر السبب جزءاً من عناصر القرار الإداري التي تخضع للرقابة، بينما يعتبر التسبب جزءاً من الجانب الشكلي الذي تعلق بالمشروعية الخارجية للقرار.
٢. أن التسبب يكون ضرورياً فقط إذا كان مطلوباً من قبل القانون، أما السبب فهو جزء أساسي من القرار الإداري، فإذا لم يتم التسبب، فإنه يجعل القرار غير مشروع لعيب في الشكل، بينما في حالة عدم وجود سبب للقرار، فإن ذلك يجعل القرار غير قانوني بسبب انعدام وجود سبب له.
٣. إذا لم تكن الإدارة قد ذكرت الأسباب التي استندت إليها في اتخاذ القرار الإداري، فإنه يُفترض أن القرار قائم على أسباب صحيحة، وهذه القرينة تظل قائمة حتى

- يُثبت الشخص الذي يطعن في القرار العكس، أي يُثبت أن الأسباب التي استند إليها القرار غير مشروعة، وذلك استنادًا إلى مبدأ أن البينة على من ادعى.
٤. على الرغم من أن القاعدة العامة هي أن عبء الإثبات يقع على المدعي، إلا أن هذا المبدأ لا ينطبق بشكل مطلق في المنازعات الإدارية، ففي هذا السياق، يظهر أن الإدارة تحتفظ بالوثائق والملفات التي تكون أساسية في حسم المنازعات، مما يجعل من الصعب على الأفراد تحديد محتوى هذه الوثائق بدقة، ولذلك، فإن من المقرر في القانون الإداري أن يكون للقاضي دور فعال في توجيه الدعوى الإدارية، وله أن يطلب من الإدارة تقديم جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بالنزاع والتي تلعب دورًا حاسمًا في تشكيل قناعته.
٥. يحق للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بالكشف عن سبب القرار المطعون فيه، ويجب عليها أيضًا تقديم الوثائق الضرورية التي استندت إليها في اتخاذ القرار، إذا ثبت صحة ما زعمه المدعي وتقدمه من يدعم موقفه من أدلة، وبالتالي، تكون الإدارة أمام خيارين؛ إما أن تقدم الوثائق وتكشف عن سبب القرار المطعون فيه، أو تمتنع عن ذلك، فإذا قدمت الإدارة سبب القرار والوثائق الداعمة له، يعود الأمر إلى المدعي لإثبات دعواه بناءً على تلك الوثائق، أما إذا امتنعت الإدارة عن الكشف عن سبب القرار وتقديم الوثائق، فهذا يعتبر دليلاً على صحة مطالب المدعي ودعواه.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع المصري بالتوسع في وجوب إلزام جهة الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية، وذلك بإصدار قانون خاص يبين فئات القرارات الإدارية التي يتعين على الإدارة تسبيبها، ويحدد العناصر اللازمة التي يتعين أن يتضمنها التسبيب بشكل قانوني.

٢. نوصي المشرع المصري، بالنص على ضرورة تسبب القرارات الإدارية الصريحة في حالة رفض الطلب المقدم إليه، بما في ذلك رفض التظلم، ويجب أن يُمنح صاحب الشأن في حالة القرار الضمني بالرفض الحق في تقديم طلب للجهة الإدارية في ميعاد الطعن القضائي لمعرفة أسباب القرار، ويجب إلزام الإدارة بالإعلان عن هذه الأسباب خلال فترة زمنية محددة، في حال عدم الإعلان عن الأسباب، يُعتبر ما زعمه صاحب الشأن صحيحاً، ويتحمل الجهة الإدارية عبء إثبات عدم صحة السبب.

٣. نوصي المشرع بضرورة وضع نصوص صريحة تكفل للقاضي الإداري تكفل لقاضي الإلغاء إلزام جهة الإدارة بتسبب القرارات الإدارية، وذلك لتعزيز مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة القانونية العاصرة، والذي يدور في فلكه وجود ضمانات حقيقة لمن صدر ضده القرار المطعون فيه.

المراجع

المراجع العربية:

١. أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
٢. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٥م.
٣. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
٤. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٩م.
٥. حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
٦. حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١.
٧. حمدي علي عمر، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٨. خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، ٢٣ أغسطس ٢٠١٢م.

٩. سامي الطوخي، التسبيب والسبب في القرارات الإدارية، أكاديمية القضاء أبوظبي، جامعة زايد.
١٠. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٤م.
١١. سامية محمد يوسف. شحاتة، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة، دراسة مقارنة، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ٢٠١٧.
١٢. سعد عصفور و محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة طبع.
١٣. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية نسخة راجعها ونقحها الدكتور محمود عاطف البناء، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦م.
١٤. سليمان محمد الطماوي، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
١٥. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
١٦. شريف يوسف خاطر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، ورقة بحثية مقدمة للملتقى العلمي الثاني للاتحاد العربي للقضاء الإداري، القاهرة، ٨ - ٩ أكتوبر ٢٠١٧.
١٧. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٨. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
١٩. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م.

٢٠. عامر بن محمد بن عامر الحجري، بحث في الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، إبريل ٢٠١١م.
٢١. عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
٢٢. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، التطور الدستوري الفرنسي، الكتاب الأول، ٢٠٠٦، دون دار نشر.
٢٣. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، "أثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر.
٢٤. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧م.
٢٥. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، دار الكتب المصرية، ٢٠٠٤.
٢٦. محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقاً لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٧. محمد رفعت عبد الوهاب، و احمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، الإسكندرية، ١٩٨٨.
٢٨. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٠، ص ١٧٢.
٢٩. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٣٠. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، بلا دار وسنة النشر.

٣١. محمد عبدالواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٣٢. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
٣٣. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٤. محمد محمد عبد اللطيف، تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
٣٥. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي، بدون تاريخ.
٣٦. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٩.
٣٧. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٨٧، ٤٦٧.
٣٨. مهند نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، ٢٠٠٤.
٣٩. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

المراجع الأجنبية:

40. André de Laubadère, et autres, droit administratif, 16 édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1999 .

41. ANTONIA HOUHOULIDAKI: L exécution par l'administration des decisions du Juge administratif en droit Grec.
42. Autin Jean-Louis, «La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens», Revue française d'administration publique, 1/2011, (n°137 – 138.)
43. Camille Broyelle. Le pouvoir d'injonction du juge administratif. Revue française de droit administratif, 2015, 03.
44. Daniel Chabanol, La pratique du contentieux administratif, LexisNexis, Litec 8e édition, 2009.
45. F. Moderne, Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif, RFDA, 1996.
46. Georges Dupuis et d'autres, droit administratif, 7è édition, Armand colin, paris, 2000.
47. Gilles darcy, Michel paillet, Contentieux administratif. Dalloz, paris, 2000
48. Gustave peiser, contentieux administratif, 11 édition, dalloz, paris, 1999 ،
49. Guy Braibant, Institutions administratives comparées, Les contrôles, FNSP, Service de photocopie 1986, p. 360; Michel

-
- Fromont, Droit administratif des États européens, PUF, collection Thémis droit, 2006.
50. Jacqueline Morand-Deville, Cours de droit administratif, Montchrestien 11e édition 2009.
51. Jacques Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, Avril 2011.
52. Jaque leger, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif" conseil d'état, séminaire international sur le droit administratif, 19, 20 novembre, 2005.
53. Jean François Brisson, et Aude Rouyère, Droit administratif, Pages d'amphi, Montchrestien 2004, p. 179.
54. Jean Marie De Forges, Droit administratif, PUF 1991
55. Marie Christine Rouault, droit administratif, galion éditeur, 5ém édition, paris, 2009.
56. Martine Lombard, Gilles Dumont, droit administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 2009.
57. Michel Verpeaux, Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou les principes énoncés dans les lois des Républiques? : LPA 1993, n° 84
58. Pierre Delvolvé, Le Conseil constitutionnel et la liberté d'enseignement : RFDA 1985.
59. Pierre Tifine, Droit administratif français 2014.

60. René Chapus, droit du contentieux administratif.9e édition, Montchrestien, paris, 2001
61. Songolo Noémy, La motivation des actes administratifs, 23 septembre 2011, p. 1; Guillaume Blanc, Motifs et motivation des décisions administratives, La Revue administrative, 1998, p. 495.
62. Valérie Martel, le pouvoir d'injonction du juge administratif, faculté de droit virtuelle université, lyon 03,fiche à jour au 07 octobre 2009.‘
63. Yves Jegouzo et François Loloum, La portée juridique de la Charte de l’environnement : Droit adm., 2004.