

رقابة تقدير أهمية الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها

دراسة تحليلية مقارنة فرنسا-مصر-سوريا-لبنان

محمد عبدالله الشوابكة

استاذ القانون العام المساعد

جامعة ظفار - سلطنة عُمان

الملخص بالعربية

عادة ما تتخذ الإدارة قراراتها الإدارية بناء على وقائع معينة تشكل السبب الذي دعاها لاتخاذ مثل هذه القرارات وذلك بناء على أهمية تقديرها لهذه الوقائع خاصة إذا كان المشرع أصلاً لم يضع شروطاً لممارسة هذه الصلاحية للإدارة إذا ما علمنا أن هذه القرارات تمس التأديب والحريات إذا ما رافقها الغلو في تقدير الجزاءات التأديبية التي قد لا تتناسب مع الجريمة المسلكية، وكذلك حينما تتخذ الإدارة قراراتها المتعلقة بالضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية الأمر الذي يقتضي رقابة قضائية على أهمية تقدير الإدارة وملائمة قراراتها، وهذا ما يدعوا إلى سؤال البحث عن مدى رقابة القضاء على تقدير أهمية الوقائع التي تدعيها الإدارة والتي استندت إليها في اتخاذ قراراتها؟.

Abstract

The administrative decisions taken by the administration are usually based on certain facts that form major cause to take such decisions. In addition to the importance of the facts it selves ,especially that the legislature did not make any conditions for the exercise of this power to the Administration given that these decisions affect discipline and freedoms if encroachment overrate the disciplinary sanctions that may not suit the disciplinary offence ,as well as when the Administration take decisions regarding the exact rules in normal circumstances and exceptional circumstances requiring judicial supervision The importance of administration and appropriate assessment decisions .This is the corner stone of this paper through searching the extent of judicial review to assess the importance of the facts alleged by the Administration and which it relied in making their decisions.

مقدمة

يعد هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجات الرقابة، وتدعى برقابة الملائمة، ومعنى رقابة الملائمة هو رقابة القاضي الإداري لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع القرار الصادر على أساسها¹. وهذا نوع من الرقابة إستثنائي، لأن القاضي الإداري يراقب إلى جانب مادية الوقائع وصحة تكييفها القانوني واستنسائها أيضاً.

فالقاضي هنا يتدخل في نطاق محظور عليه أصلاً، لأن تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع القرار الصادر بناء عليها، أي تقدير مضمون القرار بالنظر لأهمية السبب، وهي مسألة تدخل في نطاق السلطة الاستثنائية للإدارة حسب الأصل العام. لكن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي قرر فيها القضاء الإداري بسط رقابته على الملائمة نظراً لحساسية هذه الحالات واتصالها بمصالح جوهرية للأفراد.²

وتتمثل هذه الحالات الاستثنائية في القرارات التأديبية والقرارات المتصلة بالحريات العامة. وسوف نقسم البحث إلى ثلاثة مطالب نستعرض في المطلب الأول موقف التشريعات المقارنة من رقابة الملائمة، وفي المطلب الثاني سنبحث فيه رقابة ملائمة القرارات التأديبية، أما المطلب الثالث سنبحث فيه رقابة قرارات الضبط الإداري. المطلب الأول: موقف التشريعات المقارنة في كل من فرنسا ومصر ولبنان وسوريا من رقابة الملائمة. اتجه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر اتجاه واحد في رقابته للقرارات الإدارية، فقد قصرها على رقابة الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها وصحة تكييفها، وكذلك الحال لدى مجلس الدولة السوري.

أما مجلس شورى الدولة اللبناني فقد أكد على «عدم وجود أعمال استثنائية للسلطة الإدارية، بل أن هنالك صلاحية استثنائية عندما لا يكون المشتري قد وضع شروطاً لممارسة هذه الصلاحية، وعليه تخضع أعمال الإدارة التي تصدرها بمقتضى ما لها من سلطة استثنائية للرقابة القضائية الإدارية، ذلك أن الإدارة إذا ما مارست سلطتها الاستثنائية، فإنه يتوجب عليها أن تمارسها داخل نطاق وحدود معينة، وإلا اعتبرت أعمالها باطلة وأن حدود تلك السلطة الاستثنائية إنما تتمثل في احترام عناصر القرار الإداري وعدم تجاوزها».³

أما في مجال رقابة الملائمة، فالأمر كان مختلفاً، ففي فرنسا مثلاً كان ملحوظاً أن السلطات المحلية بوصفها سلطات منتخبة، كثيراً ما تدفعها الظروف المحلية إلى إساءة استعمال سلطاتها تماشياً مع رغبات الناخبين واتجاهات الرأي العام المحلي حتى ولو كان ذلك على حساب الحريات العامة أحياناً، وهذا ما دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى التدخل ومراقبة ملائمة قرارات الضبط الإداري الصادرة من السلطات المحلية.⁴

وهذا ما شجع المستشار بريان «Braibant» إلى التعليق على هذا التطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بقوله «إن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة على الإدارة العاملة هدفها أن تفرض قدرأً أقل من المنطق وحسن التقدير على رجال الإدارة، فإذا كان في وسعهم أن يختاروا، فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاؤون».⁵

وفي مصر فقد أدى شطط السلطات التأديبية في توقيع جزاءات تأديبية تنسم بعدم الملائمة الظاهرة، الأمر الذي أدى إلى تدخل مجلس الدولة، وفرض رقابته على ملائمة قرارات الجزاءات التأديبية التي يشوبها غلو في التقدير.⁶

أما في سوريا، فلم يكن اتجاه واحد في هذا المجال، ولكن يبدو لنا من الأحكام الحديثة لمجلس الدولة السوري كما سنرى فيما بعد أنه بدأ رقابته على ملائمة القرارات التأديبية وقرارات الضبط الإداري بعد أن بدأت مظاهر الفساد تتفشى في إداراتها نتيجة وصول عناصر غير جديرة وغير مؤهلة للقيام بمهامها، وعدم مبالاة وعدم إدراكها لمسؤولياتها واستهتارها بقيم الآخرين ومصالحهم، بحيث قضت المحكمة الإدارية العليا في قرارها بأن «الأمر العرفي قرار إداري خاضع لرقابة القضاء الإداري وأنه

إذا لم يكن الأمر العرفي مبرر يتعلق بسلامة الدولة وأمنها فإنه يعتبر تجاوزاً على غير المشروع من قانون الطوارئ ويكون باطلاً وجديراً بإعلان انعدامه»⁷.

وقد جاء في حيثيات هذا القرار: أنه وبصرف النظر عن دفع الجهة المدعية فإن الاجتهاد القضائي في مجلس الدولة قد استقر على أن السلطات الاستثنائية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة العرفية إنما تبررها الضرورة ابتغاء الحفاظ على سلامة وأمنها القومي، وأن للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تدخل الإدارة العرفية في شأن من الشؤون أو عدم قيامها، فإذا كشفت الأوراق عن أن التدخل لم يكن له ما يسوغه، وهو ليس لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام كان القرار باطلاً لعدم قيام ما يستدعي تدخل الإدارة العرفية.

يتضح لنا من هذا الاجتهاد وحيثياته أن القضاء الإداري السوري أخضع الأمر العرفي للرقابة باعتباره قراراً إدارياً، وكانت رقابته لناحية ملائمة القرار لمواجهة حالات معينة، ولما لم يكن القرار ملائماً للحالة المعروضة وللظروف المحيطة، كان بالتالي تدخل الإدارة ليس له ما يسوغه، الأمر الذي دفع القاضي الإداري إلى إلغاء الأمر العرفي.

المطلب الثاني: رقابة ملائمة القرارات التأديبية.

يقتصر دور القاضي الإداري في رقابته للقرارات الإدارية على فحص مشروعية هذه القرارات فقط، ولا يتعدى ذلك إلى الملائمة، غير أن مجلس الدولة المصري لم يقف برقابته عند حد المشروعية، بل اقتحم مجال الملائمة أيضاً، ففرض رقابته على ملائمة القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات تأديبية إذا كانت مشوبة بالغلو في تقدير تلك الجزاءات، وأشاد نظريته في الغلو كوجه للطعن في الجزاءات التأديبية⁸.

وكان بذلك أسبق من مجلس الدولة الفرنسي في فرض رقابة الملائمة على القرارات الإدارية.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد وجد سبيله إلى رقابة ملائمة القرارات التأديبية على استحياء من خلال قضائه في رقابة الخطأ البين. أما في سوريا، فإن الأصل لدى مجلس الدولة هو عدم رقابة ملائمة القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات تأديبية، لأنها مما يدخل في سلطة الإدارة التقديرية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا عندما ذكرت بأن «تقدير العقوبة هي من الملائمات المتروكة لتقدير السلطة التأديبية»⁹.

ويبدو أن القضاء الإداري قد وجه اهتمامه إلى موضوع غلو الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي، وبالتالي عدم تناسبه مع درجة مساحة الجريمة المسلكية.

أما في سوريا، فإن الأصل لدى مجلس الدولة هو عدم رقابة ملائمة القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات تأديبية، لأنها مما يدخل في سلطة الإدارة التقديرية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا عندما ذكرت بأن «تقدير العقوبة هي من الملائمات المتروكة لتقدير السلطة التأديبية»¹⁰.

ويبدو أن القضاء الإداري قد وجه اهتمامه إلى موضوع غلو الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي، وبالتالي عدم تناسبه مع درجة مساحة الجريمة المسلكية.

والواقع أن القانون التأديبي المسلكي لم يتوصل بعد إلى تحديد الجرائم التأديبية، فسلطة التأديب يمكن أن ترى في أي عمل

يرتكبه الموظف جريمة تأديبية إذا كان لا يتفق وواجبات المهنة، ولم يضع لها تدرجا بحسب جسامتها، كما لا توجد علاقة بين الجريمة وما يناسبها من جزاء إلا استثناء، لذلك فإن سلطة التأديب تتولى تقدير هذه الملائمة.

ولا يستطيع القاضي أن يحل نفسه محل الإدارة في تقدير تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية.¹¹

وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه، حيث جاء في أحدها أن تقدير الجزاءات التأديبية ليس من طبيعتها أن يكون موضوعا للطعن القضائي، وإن القضاء لا يناقش اختيار سلطة التأديب للجزاء.¹²

وقد أيد الفقه الفرنسي هذا القضاء على أساس أن تدخل القضاء في تقدير جسامته الجريمة يؤدي إلى الحلول الكامل محل السلطة التأديبية وحرمانها من تقدير ملائمة استعمال الجزاء، وهذا يتعارض ومبدأ فصل السلطات.

ولكن يبدو أن مجلس الدولة الفرنسي وفي موقف لاحق أقر للقضاء الإداري «بسط رقابته على مدى ملائمة العقوبة التي توقعها الإدارة على الموظف في حالة ثبوت الجريمة التأديبية من قبله، وقد استند مجلس الدولة الفرنسي في تبريره لإلغاء هذه القرارات إلى عدم التناسب بالغ الوضوح بين خطورة الأخطاء المنسوبة للموظف والعقوبة الموقعة عليه.¹³

وقد كرس الاجتهاد والفقه الإداريين فيما بعد الرقابة على مبدأ التناسب في القرار التأديبي.¹⁴

وفي مصر جرى قضاء محكمة القضاء الإداري على أن اختيار العقوبة الملائمة للذنب هو من إطلاقات الإدارة التي لا تخضع فيها لرقابة القضاء.

إلا أن مجلس الدولة المصري خرج عن تحفظه المعهود وذلك في الحالات التي تكشف فيها شدة الجزاء مغالاة واضحة في التجريم. وهذه الرقابة التي فرضها مجلس الدولة المصري تفترض أن ثمة جزاء، وهذا غير ملائم للذنب سواء من ناحية الغلوف في الشدة أو الإفراط في اللين، ورقابة الغلوف تشمل كافة الجزاءات التأديبية أيا كانت الجهة التي أصدرتها سواء أكانت سلطات إدارية أم مجالس تأديبية أم محاكم تأديبية.

أخيرا وبالرغم أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ظلت ترفض رقابة التناسب بين الجريمة والجزاء باعتبار ذلك من الملائمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، وتخرج بالتالي عن رقابة القضاء، إلا أنه سرعان ما هالها عدم التناسب الظاهري بين الجزاءات وبين المخالفات الواقعة بصدها، ووجدت من الصعوبة القول بشرعية الجزاء لمجرد تقيده بالتعدد التشريعي للعقاب ومغالاة السلطة التأديبية في التجريم، لذلك عدلت عن قضائها السابق، وأوردت على حرية الإدارة في تقدير الجزاء قيدها بما هو عدم غلوه هذه السلطات في تقدير الجزاء.

وقد استقر اجتهاد قضاء مجلس الدولة المصري على أن السلطة التقديرية للإدارة يتعين أن تتم ممارستها بما في ذلك القرارات التأديبية وفقا لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة.¹⁵

والأحكام الحديثة للمحكمة الإدارية العليا المصرية تؤكد باستمرار هذا القضاء.¹⁶ ويبدولنا أن الأصل لدى مجلس شورى الدولة اللبناني هو أنه يرفض تقدير ملائمة القرار التأديبي وذلك نزولا وتطبيقا لنص المادة «113» من نظام مجلس شورى الدولة لعام 1975 التي نصت على أنه «لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملائمة العقوبة»، وقد جاء في حكمه الصادر بتاريخ 1996/7/4 «إن تقدير جسامته الخطأ من قبل السلطة المختصة هو مبدئيا استنباطي إلا في حال تجاوز حد

السلطة أم ارتكاب الخطأ المادي أم الخطأ الساطع“.

من خلال هذا الحكم يتضح لنا: أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد أقر لنفسه رقابة الملائمة في حالة (الخطأ الساطع) أي الخطأ المغالى فيه في التقدير، كما أنه كرّس حق الإدارة في ممارسة سلطتها الاستثنائية، عن طريق تقدير اتخاذ التدبير في الظروف ولأسباب التي تفرضها المصلحة العامة، وربط ذلك بحق القضاء مراقبة عدم إساءة استعمال السلطة وصحة الأسباب القانونية والواقعية التي يمكن أن يبني عليها القرار المتخذ سنداً لها⁷¹، لكي لا تتحول ممارسة هذه السلطة إلى عملية انتقائية كيفية، لا تتوخى المصلحة العامة التي يجب أن يهدف إلى تحقيقها كل قرار إداري،¹⁸ وهو بذلك يقترب من موقف مجلس الدولة المصري.

وتمارس المحكمة الإدارية العليا في سوريا، كما يظهر من تطور اجتهاد مضمون بعض أحكامها،¹⁹ رقابتها القضائية عندما ترى أن العقوبة المفروضة بحق المحال من قبل المحكمة المسلكية لا تتناسب مع الفعل الصادر عنه والآثار المترتبة عليه، فتقرر إلغاء تلك العقوبة تمهيدا لفرض العقوبة التي تراها متناسبة مع الفعل المرتكب، ونأمل أن يتبنى مجلس الدولة في السوري معيارا واضحا في هذا الخصوص على غرار نظيره المصري والفرنسي.

المطلب الثالث: القرارات المتصلة بالحريات العامة «قرارات الضبط الإداري»

اختلف الفقه حول طبيعة مهام الضبط الإداري، فقد اعتبرت هذه المهام سلطة قائمة بذاتها أو امتيازاً أساسياً للإدارة العامة أو أنها شكلا من أشكال التدخل الحكومي، أو إنها مجموع صور التدخل أو أنها وظيفة من وظائف الدولة. والراجح أن الضبط الإداري هو «مجموعة القواعد التي تفرضها الإدارة العامة على الأفراد بهدف تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً»²⁰. ونظراً للأهمية البالغة لهذا الدور الذي تقوم به الإدارة، فإن القضاء الإداري قد جرى على أن يخضعه لرقابة شديدة من جانبه، فلا يسمح للإدارة باتخاذ إجراء إلا إذا كان ملائماً.²¹ وتختلف حدود هذه الرقابة في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، كالحرب وحالة الطوارئ، كون الإدارة تلجأ في الحالة الأخيرة إلى فرض قيود على حريات الأفراد تزداد شدة وخطورة عما هو عليه في الحالة الأولى.

وسوف نبين كيف مارس القضاء الإداري رقابته على ملائمة الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. أولاً: رقابة قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية.

لقد فرض مجلس الدولة الفرنسي منذ بداياته رقابته على ملائمة إجراءات الضبط الإداري، وقد كان تدخل مجلس الدولة الفرنسي لرقابة الملائمة أوفر حظاً في شأن قرارات الضبط الصادرة من السلطات المحلية، ويعود ذلك إلى أن السلطات المحلية بوصفها سلطات منتخبة كثيراً ما تدفعها الظروف المحلية إلى إساءة استعمال سلطتها تماشياً مع رغبات الناخبين، واتجاهات الرأي العام المحلي، وأول الأحكام التي أرسى فيها مجلس الدولة الفرنسي أسس رقابته لملائمة صحة هذه القرارات حكم بنجامين «Benjamin» الصادر بخصوص حرية المواطن في عقد الاجتماعات، وفيه حكم مجلس الدولة بإلغاء قرار العمدة لأنه قد اتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة التي تذرع بها العمدة لا تبلغ في خطورتها الدرجة التي يعجز معها بما لديه من سلطات

البوليس عن المحافظة على النظام العام، مع السماح بعقد الاجتماعات.²²

وتوالت الأحكام التي تؤكد على عدم تعرض الإدارة لحرية المواطنين في عقد الاجتماعات ولحرية العبادة، وحرية النشر والصحافة إلا في حال وجود اضطرابات خطيرة تهدد النظام العام، وتعجز السلطات المحلية بما لديها من قوات البوليس وإجراءات الأمن عن تفاديها.²³

وقد جرى قضاء مجلس الدولة المصري على غرار نظيره الفرنسي على فرض رقابة مشددة على القرارات الإدارية وثيقة الصلة بالحرية العامة.

ولقد كان لمحكمة القضاء الإداري منذ إنشائها عام 1946 فضل السبق في هذا المضمار حيث تقول في أحد أحكامها "أن المناطق في مشروعية العمل الإداري هو أن يكون لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، وأن يكون الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبتت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقة ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً".²⁴

أما في سوريا فقد صدر المرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 1962/12/22 والقاضي بتطبيق الأحكام العرفية، ولم يكن قد مضى إلا فترة قصيرة على نشأة مجلس الدولة السوري وبالتالي سوف نبين كيف مارس مجلس الدولة السوري رقابته على قرارات الضبط الإداري في ظل تلك الأحكام.

ثانياً: رقابة قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

إن حماية أمن البلاد وسلامتها هي الهاجس الوحيد لدى السلطة الضابطة، عندما يمس البلاد خطر خارجي أو تهديد بتعريض أمنها وسلامتها للخطر، هنا يأتي عنصر السرعة ملازماً لتلك الإجراءات، فقرارات الضبط الإداري في ظل الظروف غير العادية يجب أن تتم بسرعة كبيرة بالمقارنة عما هو عليه في ظل الظروف العادية، وتتمتع هيئات الضبط الإداري في هذه الظروف بصلاحيات استثنائية واسعة، إلا أن ذلك لا يعني إطلاقاً تحلل الإدارة من احترام حقوق الأفراد وحريةاتهم، فمجلس الدولة الفرنسي بسط رقابته أيضاً على ملائمة قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ومن أحكامه في هذا الخصوص "إلغاء قرار عمدة مدينة «Nante» بالإستيلاء على شقة سكنية لإحدى الأرامل لاتخاذها مأوى لمنكوبي الحرب العالمية الثانية، مؤسساً حكمه على أن مشكلة إيجاد مأوى لهؤلاء المنكوبين ليست سبباً كافياً لنزع ملكية تلك الشقة، حيث يمكن تدبير هذا المأوى بوسيلة أخرى غير الاستيلاء.

وقد سار الاجتهاد المصري على هذا المنحى أيضاً، غير أن المحكمة الإدارية العليا في مصر بدأت تتراجع عن موقفها السابق في أحكامها الحديثة، حيث قضت في حكمها الصادر عام 1978 "أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في الترخيص أو عدم الترخيص بالسفر إلى خارج البلاد، وأن ذلك من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، ويجوز للإدارة رفض الترخيص بالسفر إذا قام لديها سبب من الأسباب المبررة لذلك".²⁵

أما في سوريا، حيث الأحكام العرفية مطبقة منذ أوائل الستينيات أي منذ تأسيس مجلس الدولة السوري، فقد استقر اجتهاد

المحكمة الإدارية العليا على أن « الأمر العرفي قرار إداري خاضع لرقابة القضاء الإداري، وأنه لم يكن للأمر العرفي مبرر يتعلق بسلامة الدولة وأمنها فإنه يعتبر تجاوزاً على غير المشروع من قانون الطوارئ، ويكون باطلاً وجديراً بإعلان انعدامه».²⁶

ومن الملاحظ أن محكمة القضاء الإداري في سوريا على عكس ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر كما أسلفنا لم تتساهل تجاه سلطات الضبط الإداري بترك الحرية لها في تقدير الأمور أو وزن المناسبات التي تتخذها أساساً لما تصدره من قرارات، ويظهر ذلك من الأحكام الحديثة لها، حيث فرضت رقابتها على قرارات الإدارة العرفية التي تصدرها بمقتضى سلطاتها التقديرية والتي تقضي بمنع مغادرة بعض الأشخاص إلى خارج القطر السوري.²⁷

أما القرارات والأوامر الصادرة عن الحاكم العرفي تطبيقاً لأحكام أنظمة الطوارئ، ولاسيما القرارات المتعلقة بإبعاد الأجنبي غير المقيم ومنعه من دخول البلاد وتحديد حريته في الاجتماع، أو الإقامة والتنقل والمرور من أماكن بأوقات معينة، وتحريه شخصياً، وتحري الأماكن التي يقيم فيها هي من أعمال السيادة ولا تمتد رقابة القضاء إليها.²⁸

غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف مكتوف الأيدي تجاه كافة القرارات التي امتنع عن أعمال رقابته عليها، إنما ابتدع نظرية الخطأ البين في التقدير لتشمل كافة مجالات العمل الإداري، ثم ما لبث أن ابتدع بناءً قضائياً جديداً يتسم بالجرأة والإقدام، وهو ما يعرف برقابة الموازنة بين المنافع والأضرار، تلك النظرية التي تتيح للقاضي أن يأخذ في اعتباره عند تقييم مضمون قرار ما كافة الجوانب المتعلقة بهذا المضمون، بحيث يتمكن من إجراء معايير أو موازنة بين المزايا والأضرار التي تترتب عليه من ناحية، وبين الغاية أو الهدف من القرار من ناحية ثانية، فإذا ما انتهت عملية الموازنة إلى ترجيح الأضرار تعين عليه الحكم بإلغاء القرار، وإذا كانت المزايا هي الراجحة أعلن صحة القرار ومشروعيته.

مما تقدم فقد خلص الباحث إلى النتائج التالية:

النتائج:

1- نجد أن هناك استثناء في رقابة القضاء الإداري للسلطة التقديرية للإدارة يتعدى عنصر المشروعية إلى عنصر الملائمة، وذلك عندما يتعلق القرار بالحريات العامة، توخياً للعدالة وضمان الحرية الفردية.

2- نجد أن بعض القضاء العربي لا يراقب السلطة التقديرية للإدارة إلا في حال خطئها؛ وبالنسبة فإن رقابة القضاء الإداري هي رقابة واحدة، ومن نوع واحد ودرجة واحدة سواء أكانت الدعوى بالإلغاء أم بطلب التعويض،²⁹ وبعضه الآخر كالقضاء اللبناني يراقب السلطة التقديرية للإدارة في بعض الحالات ولو لم تخطئ ورتب تعويضاً عن الضرر الذي تحدثه قراراتها. وكذلك القضاء الفرنسي الذي يراقب الإدارة في كل الحالات سواء أخطأت أم لم تخطئ ورتب تعويضاً بحقها عن الضرر الذي تسببه.

3- تبين أن القضاء الإداري قد مارس الرقابة على الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها الإدارية، وترك تقدير خطورة وأهمية الواقعة أي (الملائمة) لسلطة الإدارة التقديرية، لكن ليس على إطلاقها، فقد حدّ من سلطة الإدارة في تقدير الملائمة عندما تكون شرطاً من شروط مشروعية القرار الإداري وذلك في القرارات المقيدة للحرية.

4- نجد أن مجلس الدولة في مصر رغم أنه كان قد سبق نظيره الفرنسي في ابتداعه لنظرية رقابة الغلو في التقدير وإعمالها في

المجال التأديبي إلا أنه لم يساير في رقابته المتطورة على ملائمة القرارات الإدارية لا في نظرية الخطأ البين في التقدير، ولا في نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، وكذلك الحال فإن مجلس الدولة السوري مازال متأخراً عن مسايرة نظيره الفرنسي وكذلك المصري في هذا المجال.

5- تبين أن القضاء اللبناني قد راقب السلطة التقديرية للإدارة في بعض الحالات ورتب تعويضاً عن الضرر الذي تحدثه قراراتها.

التوصيات:

1- نأمل من مجلس الدولة السوري أن يساير نظيره الفرنسي، ويتبنى ما انتهى إليه من رقابة متطورة على قرارات السلطة الإدارية والاستفادة من تجربته بما يلائم الواقع والظروف لما فيه حماية لحقوق الأفراد وحياتهم، وتحقيقاً للمصلحة العامة، وكذلك في رقابة ملائمة القرارات الإدارية في نظرية الخطأ البين في التقدير ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.

2- نأمل من مجلس الدولة المصري أن يسير على نهج مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على ملائمة القرارات الإدارية في نظرية الخطأ البين في التقدير ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.

3- نأمل أن ينهج مجلس الدولة المصري ومجلس الدولة السوري نهج القضاء اللبناني بالإضافة لنظرية الخطأ البين في التقدير أيضاً في حالة عدم الخطأ وترتيب التعويض عن الضرر الذي تلحقه الإدارة.

4- ونأمل في النهاية كل من القضاء المصري والسوري أن يحذوا حذو القضاء الفرنسي في الرقابة على الإدارة في كل الحالات سواء أخطأت أم لم تخطئ وترتيب تعويضاً بحقها عن الضرر الذي تسببه.

المراجع:

المؤلفات

- 1- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 1996.
- 2- د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 3- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية والثلاثون، العدد الأول، 1996، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.
- 4- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1965.
- 5- د. نجم الأحمد، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة دبلوم العلوم الإدارية والمالية العام الدراسي 2004 - 2005، غير منشورة.
- 6- د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة عن اللغة الفرنسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 7- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج2، منشورات جامعة حلب، 1991.
- 7- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 8- د. رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

⁸ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-التعويض، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.

الأحكام القضائية

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 41 تاريخ 12/1/1985، وحكمها في القضية رقم 940 تاريخ 29/1/1995، منشورة في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في عشر سنوات، ص 552 و 495.

² - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 465 تاريخ 29/3/1995، حجيج/بلدية زوق مكاييل، مجلة القضاء الإداري، 1996، ص 419. - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 626 تاريخ 13/5/2004، قاسم الدولة، مجلة العدل، العدد الرابع، 2005، ص 514.

³ - راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 37/2 وقرار رقم 26/2 لعام 2000، من سجلات المحكمة الإدارية العليا السورية.

⁴ - المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 545 لعام 1992، منشور في مجلة المحامين، الأعداد 3 و 4 لعام 1993، ص 361.

⁵ - راجع قرار لمحكمة القضاء الإداري السورية رقم 1558/1 لسنة 2003، قضية رقم 481/2003، غير منشور، سجلات مجلس الدولة.

⁶ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مجلس الدولة، المكتب الفني، 1971، قضية 112، ص 252.

الهوامش:

1 - د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 1996، ص 211.

2 - د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 214.

3 - د. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 117.

4 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية والثلاثون، العدد الأول، 1996، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ص 20.

5 - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1965، ص 83.

6 - د. عبد الفتاح عبد البر، مقالة أوجه الطعن، مرجع سابق، ص 21.

7 - قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 545 لعام 1992، منشور في مجلة المحامين، العدد 3 و 4 لعام 1993، ص 361.

8 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مقالة بعض أوجه الطعن، مرجع سابق، ص 128.

9 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مقال أوجه الطعن، مرجع سابق، ص 128.

10 - قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 85 في القضية رقم 44 لعام 1987، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا

11 - د. نجم الأحمد، مجموعة محاضرات أُلقيت على طلبة دبلوم العلوم الإدارية والمالية العام الدراسي 2004 - 2005، غير منشورة.

12 - د. عبد الفتاح أوجه الطعن، مرجع سابق، ص 135-130.

13 - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 83.

14 - د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة عن اللغة الفرنسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 651.

- 15 - حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 41 تاريخ 12/1/1985، وحكمها في القضية رقم 940 تاريخ 29/1/1995، منشورة في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في عشر سنوات، ص 552 و 495.
- 16 - د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 204 و 213.
- 17 - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 465 تاريخ 29/3/1995، حجيح/بلدية زوق مكيل، مجلة القضاء الإداري، 1996، ص 419.
- 18 - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 626 تاريخ 13/5/2004، قاسم الدولة، مجلة العدل، العدد الرابع، 2005، ص 514.
- 19 - راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 37/2 وقرار رقم 26/2 لعام 2000، من سجلات المحكمة الإدارية العليا السورية.
- 20 - د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج 2، منشورات جامعة حلب، 1991، ص 173.
- 21 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 255.
- 22 - د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، أوجه الطعن، مرجع سابق، ص 24.
- 23 - د. رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 156.
- 24 - د. رمضان بطيخ، الإتجاهات المتطورة، مرجع سابق، ص 166.
- 25 - د. رمضان بطيخ، الإتجاهات المتطورة، مرجع سابق، ص 157 و 172.
- 26 - المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 545 لعام 1992، منشور في مجلة المحامين، الأعداد 3 و 4 لعام 1993، ص 361.
- 27 - راجع قرار لمحكمة القضاء الإداري السورية رقم 1558/1 لسنة 2003، قضية رقم 481/2003، غير منشور، سجلات مجلس الدولة.
- 28 - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مجلس الدولة، المكتب الفني، 1971، قضية 112، ص 252.
- 29 - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-التعويض، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 208.