طبيعة الرقابة القضائية على تكييف الوقائع في القرار الإداري

الباحث: لؤي نحاس

قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة حلب

الملخص

تبرز السلطة التقديرية للإدارة بشكل واضح وجلي خلال قيامها بعملية التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها في قرارها الإداري، وبالأخص عندما تكون تلك الوقائع المادية من طبيعة مركبة، حيث تختلط عملية تكييف الواقعة بأهميتها ومدى تبريرها للقرار الإداري المتخذ على أساسها، وتمثّل الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع المرحلة الثانية من مراحل تطور الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري، ونظراً لما تمثله الرقابة القضائية على التكييف من أهمية في كونها تراقب تقدير الإدارة، فإنَّ ذلك شكل هاجساً للبعض من فقهاء القانون العام حول أساس أو طبيعة تلك الرقابة، وبرز أكثر من اتجاه في تفسيرهم لتلك الرقابة، كذلك فإنَّ القضاء الإداري كان حذراً في المراحل الأولى لممارسة رقابة التكييف، حيث لستثنى بعض أنواع القرارات الإدارية من تلك الرقابة، غير أنه ومح تطور تلك الرقابة أخذ بالتوسع فيها وذلك حتى تكون رقابته القضائية أكثر فاعلية وكذلك لحماية وصون حقوق الأفرار وحرياتهم، وخاصة في القرارات الإدارية المتعلقة بتلك الحقوق والحريات كقرارات الضبط الإداري وقرارات نزع الملكية لمنفعة العامة والقرارات التأديبية.

الكلمات المفتاحية: التكييف – الرقابة – القرار –التقديرية.

The nature of judicial control over the conditioning of facts in the administrative decision

Abstract

The discretionary power of the administration appears clearly and clearly during its process of legalizing the facts on which it relied in its administrative decision, especially when those material facts are of a complex nature, as the process of conditioning the incident is mixed with its importance and the extent of its justification for the administrative decision taken on its basis, and represents judicial control over the legal adaptation

The facts of the second stage of the development of judicial oversight over the reasons for the administrative decision, and given the importance of judicial oversight over adaptation in that it monitors the discretion of the administration, this constituted an obsession for some public law jurists about the basis or nature of that oversight, and more than one trend emerged in their interpretation of that Control.

Likewise, the administrative judiciary was careful in the early stages of practicing conditioning control, as it excluded some types of administrative decisions from that control.

However, with the development of that control, it began to expand in order for its judicial control to be more effective as well as to protect and preserve the rights and freedoms of individuals, especially in Administrative decisions related to these rights and freedoms, such as administrative control decisions, expropriation decisions for the public benefit, and disciplinary decisions.

Keywords: conditioning - control - decision – discretion .

المقدمة:

يتمثل عنصر السبب في القرار الإداري في مجموعة من الوقائع التي تسبق القرار وتدفع إلى إصداره، فهو إذن المبرر والدافع إلى اتخاذ القرار الإداري، ويمكن تعريفه قانوناً بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له أنه يستطيع أن يتدخل وأن يتحذ قراراً ما".

وتبدو أهمية الأسباب في أنها تمثّل نقطة البداية التي ينطلق منها أي قرار إداري والدافع نحو إصداره، وهذا ما يعني أنَّ القرار الإداري يدور مع سببه وجوداً وعدماً.

ومن الملاحظ أنَّ السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة تظهر واسعة وجلية في عنصر السبب مقارنةً بعناصر القرار الإداري الأخرى، إذا أنه يمثل المجال الرئيسي الذي تبدو فيه حرية الإدارة في إعمال تقديراتها بالنسبة للقرار الإداري.

وتمثّل الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري أقصى مراحل التطور الذي وصلت إليه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة منذ ظهورها في بداية القرن الماضي في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مروراً بجميع مراحل التطور في تلك الرقابة حتى وقتنا الحاضر، وقد كانت المرحلة الأولى في الرقابة على الأسباب هي الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها الإداري، ثم تبعتها المرحلة الثانية وهي الرقابة على التكييف القانوني لتلك الوقائع، وأخيراً المرحلة الثالثة وهي الرقابة على التناسب بين سبب القرار الإداري ومحله.

وما يهمنا في بحثنا الماثل هو دراسة طبيعة الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع في القرار الإداري، حيث تبرز سلطة الإدارة التقديرية بشكلٍ واضحٍ وموسَّع في تلك العملية، وقد يمتنع القاضي الإداري في بعض الأحيان عن ممارسة تلك الرقابة حتى لا يقال أنه يتدخل في اختصاصات وتقديرات رجل الإدارة وأنه تعدى على مبدأ فصل السلطات، بمعنى أنه قد تجاوز حدود مهمته في الرقابة على المشروعية ليمارس وظيفة جديدة وهي الرقابة على الملاءمة.

الأمر الذي استشعر معه بعض رجال الفقه الإداري بأنه قد يؤدي إلى عدم ضمانة وحماية حقوق وحريات الأفراد بشكلٍ فعَّال، نتيجة إحجام القاضي الإداري عن ممارسة رقابة التكييف، لذلك سوف نحاول في هذا البحث بالدراسة والبيان تسليط الضوء على

موقف الفقه والقضاء الإداريين من طبيعة أو أساس الرقابة القضائية على تكييف الوقائع، مستعرضين الاتجاهات الفقهية التي برزت في هذا الخصوص وكذلك موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا وسورية من تلك الرقابة.

أولاً: إشكالية البحث:

تتمثل الإشكالية الجوهرية في هذا البحث فيما يلي:

إذا كان تبرير الرقابة القضائية في حالة السلطة المقيدة على تكييف الإدارة للوقائع يجد سنده في اشتراط القانون أو تحديده لهذا السبب الواقعي بوصفٍ معين يجب التثبت من وجوده، إلَّا أنَّ تبرير الرقابة القضائية على التكييف القانوني لهذه الوقائع في حالة كون القواعد القانونية على جانبٍ كبير من التجريد والعمومية، أو في حالة إذا لم تكن قواعد القانون قد حدَّدت أي شرط أو ظروف يمكن للإدارة على ضوئها أو على أساسٍ منها استعمال سلطتها الممنوحة لها قانوناً ونقصد بذلك سلطتها التقديرية، فإنَّ الأمر يستحق التساول عن أساس هذه الرقابة، ويتفرع عن هذه الإشكالية أكثر من تساؤل:

- هل الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع التي استندات إليها الإدارة في قرارها الإداري في حالة السلطة التقديرية تعتبر امتداداً لرقابة المشروعية المعترف بها للقاضي الإداري، أم أنها تخرج عن إطار رقابة المشروعية وتدخل في إطار رقابة الملاءمة (تلك الملاءمة التي تعتبر من المسائل التي تترخص جهة الإدارة في تقديرها بغير معقبٍ عليها من القضاء) ؟
- وهل القاضي الإداري في رقابته على صحة التكييف يخرج عن حدود وظيفة ومهمته التقليدية وهي الرقابة على المشروعية ليمارس رقابة جديدة وهي رقابة الملاءمة، وبالتالي فإنه يباشر في ذات الوقت رقابته على تقدير الإدارة ويتعدى على اختصاصات واستقلال رجل الإدارة ؟
- وما هو موقف الفقه والقضاء الإداريين من طبيعة تلك الرقابة ؟

ثانياً: أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في بيان موقف الفقه والقضاء الإداريين من طبيعة الرقابة القضائية على تكييف الإدارة للوقائع التي استندت إليها في قرارها الإداري، بما تحمله عملية التكييف القانوني من جوانب التقدير التي تمارسها الإدارة من خلال سلطتها التقديرية

الممنوحة لها، وسيتم ذلك من خلال عرض الاتجاهات الفقهية التي برزت في تفسير تلك الرقابة، وكذلك من خلال استقراء وتحليل الأحكام القضائية التي تعرضت لرقابة التكييف القانوني للوقائع ليتم الاستدلال على موقف القضاء الإداري إزاء تلك الرقابة.

ثالثاً : منهج البحث :

1. منهج تحليلي – استنباطي : سنقوم من خلال دراستنا في هذا البحث بتحليل الأحكام القضائية لاستنباط موفق القضاء الإداري في كل من فرنسا وسورية من طبيعة الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع في القرار الإداري ، ومن ثمَّ مناقشة الرؤى الفقهية التي عالجت هذا الموضوع ، ومحاولة وضع رؤية عامة في هذا الشأن.
2. منهج مقارن : حيث سنلجأ في مراحل بحثنا إلى إجراء المقارنة بين موقف القضاء الإداري السوري من طبيعة الرقابة على التكييف مع موقف القضاء الإداري الفرنسي ، وقد تم اختيار قضاء مجلس الدولة الفرنسي كمحل للمقارنة مع قضائنا السوري بحسبان أن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي تشكل المصدر الأساسي لتطبيقات القضاء الإداري العربي عموماً ، وقد استقت منه غالبية أنظمة القضاء الإداري العربية الكثير من مبادئها القانونية .

رابعاً : خطة البحث :

من أجل دراسة طبيعة الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع في القرار الإداري ، سوف نتطرق في مطلبٍ أول إلى دراسة مفهوم التكييف القانوني للوقائع وموقف الفقه من طبيعة الرقابة عليه ، وفي مطلبٍ ثانٍ إلى دراسة موقف القضاء الإداري من رقابة التكييف القانوني ، وفق خطة البحث التالية :

المطلب الأول : مفهوم التكييف القانوني للوقائع وموقف الفقه من طبيعة الرقابة عليه

المطلب الثاني : موقف القضاء الإداري من رقابة التكييف القانوني .

المطلب الأول

مفهوم التكييف القانوني للوقائع وموقف الفقه من طبيعة الرقابة عليه

بدايةً وقبل أن نخوض في موقف الفقه من طبيعة الرقابة على التكييف، سنقوم بعرضٍ مبسط لمفهوم التكييف القانوني للواقعة أو الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدارها للقرار الإداري وذلك في الفرع الأول من هذا المطلب، ثم نعرض في الفرع الثاني لاتجاهات الفقه من طبيعة الرقابة على التكييف في حالة السلطة التقديرية.

الفرع الأول

مفهوم التكييف القانوني للوقائع

تدعو الحاجة إلى التكييف القانوني للوقائع عندما يخلع القانون وصفاً معيناً على الوقائع التي يجب أن تستند عليها الإدارة في إصدار قرارها، بمعنى وجوب اتفاق تلك الوقائع مع الوصف الذي عناه المشرع لها، بحيث يمكن أن يُحمل القرار عليها، باعتبارها دافعاً مشروعاً لاتخاذه ولذا يتعيّن على رجل الإدارة تكييف تلك الوقائع تكييفاً قانونياً.[1]

والواقع أنَّ مشكلة التكييف القانوني للوقائع لا تثور في الحالات التي يحدد فيها المشرع وبشكلٍ واضح الوقائع التي تستند إليها الإدارة، ففي هذه الحالات– وهي من الندرة بمكان– تكون عملية التكييف سهلة وبسيطة، بل وتبلغ أحياناً درجة من السهولة بحيث لا يحتاج الأمر معها سوى التحقق من قيام الواقعة مادياً للتوصل إلى مدى انطباق قاعدة القانون عليها.[2]

وإنما تثور المشكلة في الحالات التي لا يعطي فيها المشرع سوى تحديد جزئي أو مبهم للوقائع التي يعني وجودها – أو احتمال وجودها – بالنسبة لرجل الإدارة المختص القدرة على التصرف أو الالتزام بالتصرف، وذلك تبعاً لنوعية الاختصاص المنوط به تقديرياً كان أم مقيداً، ففي هذه الحالات وهي تمثل المسلك المعتاد للمشرع في مجال القانون الإداري فإنَّ القانون يضع وبصفة عامة وصفاً غير محدد للوقائع التي يتكون منها سبب القرار،

---

[1] د. محمود سلامة جبر : الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 4، السنة 28، 1984، ص113.

[2] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971، ص358.

وعندئذٍ لا يكفي لقيام الواقعة مجرد تحققها مادياً، وإنما يلزم فضلاً عن ذلك تحققها بالوصف الذي أشارت إليه النصوص القانونية.[1]

ولا شك أنَّ مشكلة التكييف ترتد في الأصل إلى طبيعة القواعد القانونية ذاتها، فمن النادر أن تكون قاعدة القانون قاعدة فردية، وإنما تتصف عادةً بالعمومية والتجريد، وهذه الصفة تتمثل في قاعدة القانون عندما تحكم عدداً كبيراً من المراكز أو الحالات مرتفعة بها من التخصيص إلى التعميم، بأن تستخلص من هذه الحالات بعض صفاتها المميزة والمشتركة لتعطي لنفسها إمكانية التطبيق على جميع تلك الحالات، ولهذا يُعرّف البعض عملية التكيف بأنها : " إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، بحيث يُمكن أن يُحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعاً مشروعاً لاتخاذه ".[2]

وعلى ذلك فإنَّه في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع التي تستند إليها الإدارة واضحة ومحددة وإنما يشوبها قدر من الإبهام والغموض، أو أن تكون مقترنة بوصف أو أكثر من الأوصاف التي خلعها عليها المشرع دون تحديد، فإنَّ عملية التكييف تتسم بقدر من الصعوبة والتعقيد، ذلك لأنَّ دور القاضي لا يقتصر في مثل هذه الحالات على مجرد المطابقة بين قاعدة القانون والواقعة بحيث تكون النتيجة تطبيقاً آلياً لقاعدة القانون على الواقعة، وإنما تقتضي من القائم بها جهداً مزدوجاً في خصوص عنصري الواقع والقانون، فبالنسبة لعنصر القانون نلاحظ أنَّه مهما بلغت درجة دقة النصوص التشريعية أو اللائحية في تحديدها للوقائع، فإنَّ هذه النصوص تظل متسمة بالعمومية والتجريد، ويقع على عاتق من يقوم بالتكييف محاولة استخلاص قاعدة تطبيقية من هذا النص العام والمجرد، وذلك عن طريق تخصيص أو تجسيد النص، أي إعطائه معنىً أكثر تحديداً وأقل عمومية.

أما بالنسبة لعنصر الواقع فإنَّ رجل الإدارة يقوم بتجريد الواقعة الفردية ويعمل على رفعها إلى مستوى عمومية النص، وذلك عن طريق إغفال أو إسقاط كافة العناصر عديمة الجدوى، والعمل على إبراز الصفات الجوهرية المميزة للواقعة، وهكذا فإنَّ إدراج الحالة

[1] المرجع السابق، ص355– وانظر في المعنى ذاته: د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق الذكر، ص52.

[2] Venezia : La pouvior discretionnaire, L.G.D.J, paris, 1959, p.25

الواقعية في إطار القاعدة القانونية إنما يتم من خلال تجريد الحالة الواقعية وتخصيص القاعدة القانونية وبذلك يمكن تحقيق التطابق بينهما[1].

في الواقع كان لابدَّ لنا من هذا الشرح المبسَّط لمفهوم التكييف القانوني للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري حتى يتسنى لنا البحث في طبيعة الرقابة عليه وموقف الفقه والقضاء الإداري اتجاه هذه الرقابة.

الفرع الثاني

موقف الفقه من طبيعة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

بعد ظهور الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري أوائل القرن الماضي فإنَّ مجلس الدولة الفرنسي لم يكتفِ في مرحلة لاحقة برقابة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارتها، بل اعتنقَ موقفاً موسَّعاً وذلك بفرض رقابته على التكييف القانوني لهذه الوقائع، وذلك من خلال رقابته على وصف الإدارة للوقائع التي تتذرع بها في تبرير إصدار قرارها، وذلك للتأكد من مدى مطابقة هذا الوصف مع قصد المشرع، وكان من أوائل تطبيقاته القضائية في هذا الصدد حكمه الشهير في قضية **(Gomel)** والذي سنعرض له بشكل مفصل في المطلب الثاني، إذ كانت عملية تكييف الوقائع هذه ولفترة طوية منظور إليها فقهاً وقضاءً على أنها مسألة وقائع لا مسألة قانون، ولم يكن من الجائز إخضاعها لرقابة القاضي الإداري بعدّه قاضي المشروعية حتى صدور الحكم الآنف ذكره، حيث أصبحت رقابة التكييف القانوني للوقائع ينظر إليها على أنها عمل قانوني او مسألة من مسائل القانون[2].

ولا شك أنَّ تكييف الواقعة تكييفاً قانونياً على النحو الذي يحقق التطابق بينها وبين قاعدة القانون مرجعه إلى تقدير الإدارة[3]، والقاضي في رقابته على صحة هذا التكييف إنما يباشر في الوقت ذاته رقابته على تقدير الإدارة.

---

[1] Vedel : Essai sur la notion du cause en droit administrative francais, These, paris, 1934, p.19.

[2] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : مرجع سابق الذكر، ص357.

[3] المستشار سمير صادق : قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، بلا دار نشر، القاهرة، 1985، ص16.

غير أنَّ الفقه الفرنسي وإن سلَّم بما انطوت عليه رقابة التكييف من إحلال القاضي الإداري لتقديره الشخصي محل تقدير جهة الإدارة، إلاَّ أنه اختلف حول الأساس الذي استند إليه مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على صحة التكيف القانوني للوقائع، أو بمعنى آخر طبيعة هذه الرقابة، وانقسموا حيال ذلك إلى فريقين[1].

أولاً: الفريق الأول

ويرى أنصار هذا الفريق أنَّ رقابة التكييف في حالة السلطة التقديرية هي رقابة مشروعية، ذلك أنَّ دور القاضي الطبيعي هو التحقق من مدى مشروعية القرارات التي تتخذها الإدارة، ولهذا فإنَّ رقابة التكييف القانوني تعد امتداداً طبيعياً لهذه الرقابة، ومن ثمَّ فإنها تدخل في إطار رقابة المشروعية، فلئن كان القاضي يحل تقديره الخاص محل تقدير رجل الإدارة فإنَّه يفعل ذلك في ضوء تفسيره لمقاصد المشرّع[2]، ولذلك كانت عملية التكييف القانوني للوقائع، إذ تقع وفقاً لقواعد القانون بغية اسباغ وصف القانون على الوقائع فهي والحالة هذه عملية قانونية، وأنَّ القاضي في رقابته عليها إنَّما يظل دائماً في إطار رقابته على المشروعية[3].

ويستند أنصار هذا الفريق إلى فكرة " الطوائف القانونية "[4] لتبرير رأيهم، فقد حاول الفقيه **(Waline)** تفسير قضاء مجلس الدولة الفرنسي في شأن التكييف وإدراجه في إطار رقابته على المشروعية باللجوء إلى هذه الفكرة.

ومؤدى هذه الفكرة أنَّ القاضي في الحالات التي تدعو الحاجة فيها إلى التكييف إنَّما يقوم بتفسير إرادة المشرع، ففي هذه الحالات لا يحدد المشرع وعلى نحوٍ دقيق كافة شروط الوقائع التي يمكن أن تحمل القرار، فهذا التحديد هو ما لا طاقة للمشرع به، وكل ما يستطيعه هو تحديدها بصفة عامة، وذلك بأن يدرج كافة الحالات الواقعية التي تجمع

[1] د. أشرف أبو المجد : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، القاهرة، دار النشر الشركة العربية المتحدة للنشر، عام 2009، ص77.

[2] Waline : Etendu et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l' administration, E.D.C.E, 1956, P.33.

[3] د. مصطفى حسن : السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1974، ص197.

[4] Waline : op,cit, P.27.

بينها سمات مشتركة في إطار طائفة واحدة، فالقانون هو الذي أوجد طائفة الأشغال العامة العاجلة، بنصه على ترتيب إجراءات معينة للاستيلاء تلجأ إليها الإدارة عند قيام ظروف معينة، ومن ذلك أيضاً فكرة الأخطاء التأديبية، فهي تشكل طائفة قانونية واحدة أوجدها المشرع بمقتضى نصه على جزاءات معينة يجوز للإدارة توقيعها على الموظف عند ارتكابه لخطأ من هذه الأخطاء، غير أنَّ صفة الخطأ التأديبي لا تظهر إلا بالنسبة لبعض التصرفات التي يقوم بها الموظف دون سائر تصرفاته الأخرى، نظراً لأنَّ المشرع لا يستطيع أن يحدد مقدماً كافة التصرفات التي تعد من قبيل الأخطاء التأديبية، وإنما يكتفي بإدراج كافة التصرفات التي تحتوي على صفة الخطأ التأديبي في إطار طائفة قانونية واحدة، وتحت مسمى واحد، وعلى القاضي حتى يتوصل إلى تطبيق هذه النصوص أن قوم بتحديد معالم هذه الطائفة، وذلك للتأكد من أنَّ الوقائع التي استندت عليها الإدارة في قرارها إنَّما تندرج فعلاً في إطار هذه الطائفة، وهذا ما يفعله القاضي في قضاء المناظر الأثرية أو المواقع الجمالية حينما يقوم بالتحقق من توافر المنظر الأثري أو الجمالي في موقع أو منظر معين، إذ يمكن القول بأنَّ نصوص القانون قد خولت العمدة سلطات معينة لحماية المواقع والمناظر الأثرية، وبذلك أوجدت طائفة قانونية لفكرة الموقع أو المنظر الأثري تجمع كل الحالات الواقعية التي تندرج تحت هذه التسمية، وعندما يقرر القاضي بتوافر الطابع الأثري في موقعٍ ما، فهو يقرر ذلك لا عن تقدير شخصي وذاتي وإنما في ضوء البحث عن القصد الذي أراد المشرع تحقيقه بإضفاء حماية على الموقع ذي الصفة الأثرية أو الجمالية[1].

ومع ذلك فإنَّ الفقيه **(Walline)** لا ينكر ما ينطوي عليه هذا العمل من اجتهاد شخصي يقوم به القاضي حتى يتسنَّى له توضيح وتحديد معالم فكرة الموقع الأثري التي أوجدها المشرع، إلَّا أنه يفسر ذلك بأنَّ هذا الاجتهاد إنما يدخل في إطار الدور العادي للقاضي في تفسير القانون، ولهذا فإنَّ الرقابة التي يمارسها القاضي على التكييف القانوني للوقائع إنما تنصب على مشروعية القرارات الإدارية لا على ملاءمتها.[2]

[1] Walline : op, cit,p.33

[2] انظر في ذلك : د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مرجع سابق الذكر، ص168.

ويقرر الفقيهان **(Auby)** و**(Drago)** كذلك أنَّ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع تندرج أيضاً في إطار الرقابة على المشروعية، فهذا النظر يتفق – كما يقول الفقيهان – حتى والعبارات التي يستخدمها القاضي في تصديه لرقابة التكييف، حيث يستخدم عادةً عبارة التكييف القانوني للوقائع، أو أنَّ الواقعة من طبيعة تبرر القرار المطعون عليه قانوناً، فالقاضي في هذه الحالات يقوم بتحديد الشروط القانونية التي ألزم القانون جهة الإدارة بمراعاتها عند إصدار القرار، وإن كان غموض أو عدم كفاية التحديد التشريعي يجعل عمله لا يقتصر في بعض الحالات على مجرد التحقق من هذه الشروط، بل يتعداه إلى إحلال تقديره الشخصي محل تقدير جهة الإدارة، غير أنَّ هذا لا يعني أنَّ القاضي يباشر رقابته على ملاءمة تقدير القرار، وإنما يظل دائماً في إطار رقابته على المشروعية، لأنَّ القاضي في ذلك لا يقوم إلَّا بتفسير إرادة المشرع، وقيامه بهذه الوظيفة يجعل رقابته تتاخم حدود ملاءمة القرار دون تجاوز لحدودها كرقابة على المشروعية[1].

ثانياً: الفريق الثاني

ويرى أنصاره أنَّ الرقابة على التكييف القانوني في حالة السلطة التقديرية هي رقابة ملاءمة، ذلك أنَّ القاضي الإداري حين يمارس رقابته على التكييف القانوني فإنه يخرج عن حدود وظيفته التقليدية وهي رقابة المشروعية إلى وظيفة جديدة هي رقابة الملاءمة، ويُعد الفقيه الفرنسي **(Hauriou)** هو عميد هذا الاتجاه، وأيّده كل من الفقيهان **(Jeze)** و**(Dubisson)** وقد أجمع هؤلاء على أنه ما دام القاضي قد أحلَّ تقديره الشخصي محل تقدير رجل الإدارة فهو بذلك يتجاوز إطار المشروعية ليدخل في إطار الملاءمة.[2]

وبحسب أنصار هذا الفريق فإنَّ الأراء التي قيل بها بشأن تفسير الرقابة القضائية على التكييف وإدراجها في إطار الرقابة على المشروعية فمن الجلي أنها تصدر جميعها عن فكرة واحدة مؤداها أنَّ هناك شروط واقعية معينة يُلزم المشرع جهة الإدارة بمراعاتها، دون أن يقوم بتحديد مضمون هذه الشروط، وعندئذٍ قد تقوم الإدارة بتحديد مضمونها على نحوٍ قد لا يقرّها القاضي عليه، غير أنَّ ذلك لا يعد خروجاً من القاضي عن حدود مهمته في

[1] Auby et Drago : "Traité de contentieux administratife" L.G.D.J, 1975, P.396.

[2] Dubisson : "La distinction entre la légalitè et l'opportunitè dans la thèorie du recours pour excés de pouvoir" thése, Paris, 1958, P.45, etss.

الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، لأنَّ القاضي إذا كان يحل تقديره الخاص محل تقدير جهة الإدارة إلاَّ أنه يفعل ذلك في ضوء تفسيره لمقصد المشرع الذي ألزم الإدارة بمراعاة هذه الشروط.

ولا يخفى ما تنطوي عليه هذه الفكرة من خلطٍ واضح بين عمليتي التكييف والتفسير التي يقوم بهما القاضي عند تصديه للفصل في النزاع المعروض عليه، رغم ما بينهما من فارق جوهري يميِّز كل واحدة منهما عن الأخرى، فالتفسير ينصب أساساً على قاعدة قانونية للتعرف على مدى إمكانية تطبيقها على الواقعة أو الوقائع محل النزاع، ومن ثمَّ فإنها تخلو تماماً من أية تقديرات شخصية يقوم بها القاضي لأنَّ محلها هو قاعدة قانونية، وهذا بخلاف الحال بالنسبة لعملية التكييف التي ترد على واقعة أو مجموعة من الوقائع لا يمكن تحديدها إلاَّ في إطار ما تقوم به جهة الإدارة من تقديرات شخصية لها، ثم يأتي دور القاضي بعد ذلك في الرقابة للتحقق من مدى سلامة هذه التقديرات حتى يمكن التوصل إلى تحديد القاعدة القانونية التي تحكمها، وتلك التقديرات سواء كانت من قِبل الإدارة أو من قِبل القاضي هي التي تفتح الباب أمام الرقابة القضائية على الملاءمة، وذلك في كل مرة يكون فيها ثمة إحلال من جانب القاضي لتقديره الشخصي محل تقدير جهة الإدارة.[1]

ففي قضاء المناظر الأثرية مثلاً، لا يخفى ما تنطوي عليه عملية التكييف في هذه الحالة من تقديرات شخصية تقوم بها جهة الإدارة لتحديد ما إذا كان هذا المنظر يعد أو لا يعد من قبيل المناظر الأثرية، ثم يأتي دور القاضي بعد ذلك في الرقابة على صحة هذا التقدير، وذلك بالتحقق من صحة أو عدم صحة الوصف الذي انتهت إليه جهة الإدارة، وفقاً لتقديره الخاص ودون الرجوع إلى أي قاعدة قانونية أخرى، فتحديد صفة المنظر وما إذا كان أثرياً أو غير أثري مسألة ترجع للحكم الفني العام ولا ترجع إلى قاعدة قانونية، ولذلك فإن الذي يفصل في عدم توافر هذه الصفة هو خبير فني وليس رجل قانون، ومع ذلك فقد أقام مجلس الدولة الفرنسي من نفسه خبيراً فنياً وأخضع المسألة لحكمه[2]، ولذلك

[1] Kahn : Concl sous C.E: 12 Janvier 1968, Damerrot, A.J.D.A, 1968, P.180.

[2] د. السيد محمد إبراهيم : الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1962، ص26– 27.

قال في حكم **(Gomel)** أنَّ الميدان لا يمثل منظراً أثرياً[1]، وقال في حكمٍ آخر وعن ميدانٍ آخر بوجود هذه الصفة[2]، فسواء انتهى المجلس إلى إضفاء صفة الأثرية على هذا المنظر أو نفيها عن ذاك المنظر فهو يصدر حكمه في كلتا الحالتين وفقاً لتقديرٍ شخصي[3] لا وفقاً لتقديرٍ موضوعي، لأنَّ الأمر يتعلق هنا بمسألة نسبية، ولا يمكن أن يلتقي بشأنها الرأي على أنَّ هذا المنظر يشكل أو لا يشكل منظراً أثرياً [4].

ويؤيّد الباحث رؤية الفريق الثاني، إذ أنَّ التكييف القانوني يعد وسيلة القاضي الإداري الفنية في الرقابة على الملاءمة، ذلك لأنَّ القاضي عادةً ما يعلن أنه لا يباشر أية رقابة على الملاءمة باعتبارها من المسائل التي تترخص جهة الإدارة في تقديرها بغير معقّب عليها، غير أنَّ تدقيق النظر في طبيعة العمل الذي يقوم به من خلال رقابته على التكييف يكشف لنا عن وجود رقابة حقيقية على الملاءمة، وذلك للنقاط التالية:

النقطة الأولى:

إنَّ إدراج بعض الوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري في إطار طائفة من الطوائف القانونية التي أشار إليها أنصار الفريق الأول قد يكون واضحاً وسهلاً في بعض الأحيان، غير أنَّ هذه الحالات تنحصر فقط في الحالات التي تكون فيها هذه الوقائع محددة وبسيطة، بحيث لا تحتاج أصلاً إلى عملية التكييف، وهنا يقتصر دور القاضي على مجرد ملاحظة دخولها في إحدى هذه الطوائف، غير أنَّ الأمور لا تجري في الغالب الأعم من الأحوال على هذا النحو من السهولة والوضوح، ففي الحالات التي تتعدى فيها الواقعة أو الوقائع التي استندت إليها الإدارة حالتها البسيطة، فإنها تفتقد إلى سمات أو صفات مشتركة تربط بينها، ولا يمكن أن نعرف مقدَّماً ما إذا كانت هذه الواقعة تمثل أو لا تمثل خطأً تأديبياً أو تهديداً للنظام العام أو منظراً أثرياً.... الخ، فكلنا يعرف مقدَّماً أنَّ الدرجات التي حصل عليها تلميذ ما تدخل في طائفة ممتاز أو جيد أو مقبول...، ولكن لا نعرف في المقابل ما إذا كان هذا السلوك الذي أتاه موظف ما يمثل خطأً تأديبياً من

[1] انظر لاحقاً وبشكل مفصل في حكم (Gomel) وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

[2] C.E : 13 Mars 1989, Bousquet et autres, A.J.D.A, 1989, P.559.

[3] Rousseau : Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative, thése, poitier, 1979, P.401.

[4] Dubisson : op, cit, P.45.

عدمه، فقد يمثل في نظر الإدارة جريمة تأديبية تبرر القرار الصادر بحقه، في حين أنَّ السلوك ذاته والمنسوب إلى نفس الموظف لا يمثل في نظر القضاء الإداري جريمة أو خطأ تأديبي، وعلى ذلك فإنَّ تقدير الوقائع مسألة يختلف فيها الرأي باختلاف ظروف الزمان والمكان، ولهذا فإنه لا يمكن حصرها في إطار طوائف قانونية محددة على النحو الذي ذهب إليه أنصار الفريق الأول، وهذا يقودنا إلى رفض فكرة الطوائف القانونية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى وهو الأهم فإنَّ عملية تكييف الوقائع عندما تتجاوز حالتها البسيطة إلى المركبة فإنها تحتاج إلى جهد شخصي وتقدير من قبل رجل الإدارة، وبالتالي فإنَّ رقابة القاضي الإداري على عملية التكييف القانوني إنما تدخل ضمن إطار الرقابة على الملاءمة وليس المشروعية، لأنه يراقب تقدير الإدارة لتكييفها القانوني ويحل تقديره الشخصي محل تقديرها.

النقطة الثانية:

إضافةً لما سبق فإنَّ الإدارة في حالة السلطة التقديرية الممنوحة لها، تكون لها حرية كاملة في تأسيس قرارها الإداري على ما تشاء من وقائع، والقيد الوحيد الذي يرد على سلطتها في هذا الصدد هو أن تكون تلك الوقائع من طبيعة تسمح بتبرير القرار، هذه العبارة التي كثيراً ما يرددها القضاء الإداري في أحكامه (كما سنرى لاحقاً عند التعرض لتلك الأحكام)، فالواقعة التي يقوم عليها القرار الإداري يجب أن تكون مبررة له، وهي تكون كذلك إذا كانت تبرر في الأصل اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار، أي هل يجب اتخاذ هذا القرار أم لا، فإذا كانت الواقعة مبرّرة فإنَّ القرار لابد أن يكون ملائماً، والعكس بالعكس فالقرار غير الملائم هو الذي يستند إلى واقعة لا تبرر صدوره، ولذا ما كان ينبغي اتخاذه لعدم ملاءمته، والقاضي الإداري عند تصديه لتكييف الواقعة فإنه في ذات الوقت يراقب ويحدد مدى تبريرها للقرار الإداري المستند عليها، حيث يختلط تكييف الواقعة بأهميتها ومدى تبريرها للقرار الإداري، وبالتالي يجب أن نضع في الاعتبار أنَّ كل ذلك يتم خلال رقابة عملية التكييف وهو يخضع كما يرى الباحث للتقديرات الشخصية التي تختلف من شخصٍ لآخر ومن مكانٍ لآخر، فالواقعة الواحدة يختلف أمر تقديرها من شخصٍ لآخر، أي باختلاف الظروف التي يجري فيها هذا التقدير، وقد يقتضي الحال إلى أن يقوم القاضي الإداري بفحص ظروف وملابسات الدعوى لكي يحدد موقفه من عملية التكييف،

ولا يرى الباحث في كل ذلك إلاَّ ما يشير إلى أنَّ الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على عملية التكييف القانوني هي رقابة على الملاءمة وليست على المشروعية.

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري من رقابة التكييف القانوني

سوف نتناول في هذا المطلب موقف القضاء الإداري من رقابة التكييف القانوني للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري، وسنحاول من خلال استعراض واستقراء وقائع وحيثيات تلك الأحكام التي تصدى فيها القاضي الإداري لرقابة التكييف أن نستدل على طبيعة تلك الرقابة، وسيكون ذلك بدايةً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وذلك في الفرع الأول، ومن ثم نتبعه في قضاء مجلس الدولة السوري في الفرع الثاني.

الفرع الأول

رقابة التكييف القانوني في قضاء مجلس الدولة الفرنسي

لم يكتفِ مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة لاحقة من مراحل تطور رقابته القضائية على أسباب القرار الإداري برقابة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراتها، بل اعتنق موقفاً موسعاً وذلك بفرض رقابته على التكييف القانوني لهذه الوقائع، وذلك من خلال رقابته على وصف الإدارة للوقائع الي تتذرع بها في تبرير إصدار قرارها.

وقد طرحت مشكلة التكييف أمام قضاء مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بمقتضى حكمه الشهير في قضية **(Gomel)**، حيث أقرَّ المجلس لنفسه بالحق في التحقق من صحة قيام الواقعة التي استندت إليها الإدارة بالوصف الذي عناه المشرع لها، وذلك بالتحقق من كون المنظر (الواقعة) أثرياً أم غير أثري، لأنَّ وجود المنظر مادياً لم يكن أمراً متنازع فيه بين الإدارة والمدعي.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أنَّ أحد المواطنين ويدعى **(Gomel)** قد تقدَّم بطلب إلى المحافظ يطلب فيه ترخيصاً للبناء في موقع يطل على ميدان **(Beauveau)**، إلاَّ أنَّ محافظ باريس رفض منحه هذا الترخيص بحجة أنَّ البناء المزمع إقامته من شأنه تشويه المنظر الأثري للميدان المذكور، ونتيجةً لذلك طعن المواطن بقرار المحافظ المذكور

برفض منحه الترخيص بالبناء، ولدى عرض الدعوى على مجلس الدولة الفرنسي سلك مسلكاً مغايراً لما اعتاد عليه حيث ذهب لتفحص أمرين مهمين :

أولهما: هل الموقع المزمع إقامة البناء عليه يصح أن يوصف بأنه موقع أثري أم لا ؟

وثانيهما: وهل سينتج عن البناء المزمع بناؤه تشويه في المنظر الجمالي ؟

وبعد أن تحقق المجلس من أنَّ الميدان المذكور لا يعد موقعاً أثرياً، وبمعنى آخر بعد أن تأكد من أنَّ الوقائع التي استندت إليها الإدارة غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني قضى بإلغاء قرار المحافظ المذكور[1].

ويظهر لنا من هذا الحكم ما يلي :

1- إنَّ المشرع لم يُعرّف أو يشير أو لم يكن لديه تحديد مسبق لِمَا يعد أثرياً أم لا، بما يتيح للإدارة أن تمارس سلطة تقديرية في هذا الشأن من خلال عملية التكييف القانوني.

2- إنَّ القاضي الإداري عندما تدخل وبسط رقابته على تكييف الواقعة وذلك بالتحقق من كون الميدان المذكور يوصف بأنه موقع أثري أم لا، وما سيترتب على ذلك من تشويه في المنظر الجمالي لهذا الميدان، فإنَّ ذلك التحقق هو بطبيعة الحال يستدعي الفحص الشامل لظروف الحالة الواقعية، بحيث يبدو التكييف في هذه الحالة بمثابة انطباع تأصيلي يتولد من فحص الظروف الواقعية ولا يمكن فصله عنها، وهو ما يقتضي من القائم بها (وهو القاضي الإداري) إعمال تقديره الشخصي بالنسبة لهذه الظروف، فضلاً عما يتطلبه الفصل فيما إذا كان المنظر أثرياً أم لا من تقديراتٍ شخصية باعتباره مسألة فنية لا تستند إلى قاعدة قانونية محددة، وكل ما سبق يشير إلى أنَّ رقابة القاضي على عملية التكييف القانوني في هذا الحكم إنما تدخل في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

ومنذ حكم **(Gomel)** الآنف ذكره، أرسى القضاء الإداري الفرنسي أسس الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين لضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي

[1] C.E : 4 Avril 1914, Gomel, Réc, P.488

يراجع في هذا الخصوص د. أشرف أبو المجد، مرجع سابق الذكر، ص76

الإداري في هذه الحالة أن يراقب إلى جانب الوجود المادي للوقائع التكييف القانوني الذي تضفيه الإدارة عليها، ليتحقق من أنها تندرج فعلاً داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توافر الوصف القانوني في الوقائع التي استند إليها القرار[1]، حيث تتجلى سلطة الإدارة التقديرية في تحديد معنى الوصف القانوني لتلك الشروط الواقعية نتيجة تخلُّف المشرع عن هذا التحديد، فهو وإن أخضع سلطة الإدارة لتوافر شروط واقعية معينة نص عليها إلاَّ أنه في الوقت ذاته لم يحدد لها مسبقاً الوصف القانوني لتلك الشروط، مما يتيح لها المجال لأن تمارس سلطتها التقديرية في تحديد معنى الشروط من خلال عملية التكييف.

وبناءً على ذلك يبحث مجلس الدولة الفرنسي عما إذا كان مفتش التأمين يُعد موظفاً أو ممثلاً تجارياً في معنى القانون[2]، وكذلك يبحث التكييف القانوني لعملية نقل الشخص في محل تجاري من بلد إلى آخر، وهل يعد نقلاً أم إنشاء لتجارة[3] ؟ كما حكم بأنَّ واقعة إلقاء كلمة رثاء من قبل أحد القضاة في جنازة شخص كان محبوساً لاتهامه في جريمة الاعتداء على السيادة الفرنسية دون أن تكون هناك مناسبة خاصة تدعوه إلى ذلك العمل، بأنَّ هذه الواقعة تعد خطأً تأديبياً خرجت بالقاضي عن التحفظ الذي يجب أن يراعيه شاغلوا الوظائف[4].

ولمجلس الدولة الفرنسي مجالات أخرى بسط فيها رقابته على تكييف الوقائع، ومن أهم هذه المجالات نذكر مثلاً :

1- الرقابة على صحة تكييف الإدارة للوقائع التي تتخذها سبباً للقرار التأديبي، والتحقق من أنَّ هذه الوقائع تتوافر لها صفة الخطأ الوظيفي أو التأديبي التي تسمح بتوقيع الجزاء.[5]

وبسط القضاء الإداري الفرنسي هذه الرقابة كذلك على قرارات السلطة الإدارية المختصة بالسماح لأرباب العمل بفصل الأُجراء لديهم إذا تبيَّن ارتكابهم " أخطاء

[1] د. سامي جمال الدين : قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، ط1، مرجع سابق الذكر، ص173.

[2] C.E : 5 déc, 1947, ploix, Réc, P.461.

[3] C.E : 2 mai, 1975, Dame Ebri et autres, Réc, P.280.

[4] C.E : 10. 7. 1945, Réc, P.1159.

[5] C.E : 4. 1. 1963, Blain, Réc, P.15.

تأديبية ذات خطورة كافية "[1]، ولم يُقصر مجلس الدولة هذه الرقابة على الأخطاء التي يتم ارتكابها بمناسبة مباشرة الوظيفة داخل العمل، وإنما امتد حديثاً بهذه الرقابة لتشمل كذلك تقدير التصرفات التي تتم خارج إطار مباشرة الوظيفة، وتكييف هذه التصرفات بوصفها من الأخطاء التأديبية ذات الخطورة الكافية والمبررة لفصل الأجير أو العامل أم لا[2].

2- الرقابة على مدى توافر صفة الإباحية في المواد التي تنشرها الجرائد والمجلات، والتي يجيز القانون منع بيعها أو الإعلان عنها للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن /18/ سنة.[3]

3- الرقابة على صحة تكييف الوقائع التي تستند إليها الإدارة وتوصف بأنها " تتنافى مع الشرف والأمانة " أو " حسن الخلق " وذلك بصدد المسائل التي تستلزم فيها النصوص القانونية توافر شروط أو صفات أخلاقية معينة ليتمتع الشخص فيها بمركز قانوني معين، مثل التعيين في الوظائف ومنح الأوسمة والموافقة على التجنُّس أو سحب الجنسية بعد منحها.[4]

4- الرقابة على ما يعد من " الأعمال الجارية " التي يمكن للوزارة المستقيلة ممارستها دستورياً إلى حين تولي الوزارة الجديدة.[5]

5- الرقابة على مدى توافر صفة " عائل الأسرة " بصدد أداء الخدمة العسكرية، حيث يعفي القانون من تكليفه بأدائها إذا كان سيترتب على ذلك إلحاق " أضرار اجتماعية خطيرة " بمن يرعاهم، والتحقق من وجود هذه الحالة الاجتماعية الاستثنائية.[6]

6- الرقابة على تكييف الأفلام السينمائية بأنها " منافية للأخلاق " مما يحق معه لعمدة المدينة منع عرضه إذا كان هناك من الظروف المحلية في المقاطعة ما يسمح بتبرير هذا الإجراء.[7]

---

[1] C.E : 8. 3. 1968, Plenel, Réc, P.168.
[2] C.E : 7. 12. 1990, Center d aid par le travail chantecler, A.J.D.A, 1991, févier, P.120.
[3] C.E : 5. 12. 1956, Thibault, Réc, P.20.
[4] C.E : 4. 5. 1951, Grandi, Réc, P.240.
[5] C.E : 4. 4. 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algerie, Réc, P.210.
[6] C.E : 31. 1. 1969, Gardarien, Réc, P.55.
[7] C.E : 18. 12. 1959, Sociéte les films lutetia, Réc, P.693.

ويتبيَّن لنا من الأحكام السابقة التي تصدى فيها مجلس الدولة الفرنسي لرقابة التكييف القانوني للوقائع، كيف أنَّ بحثه كان حول مدى صحة التكييف القانوني لشروط واقعية معينة تخلّف المشرع عن تحديد وصفها القانوني أو معناها أو تعريفها بشكلٍ مسبق (كما كان الأمر في حكم **Gomel**) ، وترك للإدارة سلطة تقديرية من خلال عملية التكييف لتحديد صفة "الخطأ التأديبي" التي تسمح بتوقيع الجزاء، وكذلك " الأخطاء التأديبية ذات الخطورة الكافية " لتبرير الفصل من العمل، وأيضاً تحديد الوصف القانوني للواقعة التي " تتنافى مع الشرف والأمانة أو حسن الخلق "، وتكييف الأفلام السينمائية بأنها "منافية لأخلاق"، إلى غير ذلك من الوقائع التي ذكرناها آنفاً في تلك الأحكام، والقاضي الإداري برقابته على صحة تكييف الإدارة لتلك الوقائع إنما يحل تقديره الشخصي محل تقدير رجل الإدارة، إضافةً لما تتطلبه تلك الرقابة في بعض الشروط الواقعية من بحث في ظروف وملابسات الدعوى للوصول إلى التكييف القانوني الصحيح، فلايمكن للقاضي مثلاً أن يراقب تكييف الإدارة لمدى "خطورة الأخطاء التأديبية" لتكون كافية ومبررة لفصل الأجير من العمل من دون الخوض والبحث في ظروف وملابسات الدعوى، وكذلك الحال في تكييف مدى توافر " صفة عائل الأسرة " حتى يمكن للإدارة إعفائه من التكليف بالخدمة العسكرية لكي لا يترتب على تكليفه أضرار اجتماعية خطيرة بمن يرعاهم، وأيضاً تكييف الشروط الواقعية "التي تتنافى مع الشرف والأمانة" للحصول على مركز قانوني معين كالتجنس أو سحب الجنسية بعد منحها، إلى غير ذلك من الأمثلة، وبالتالي لا نجد في كل ذلك إلاَّ ما يمكن القول معه أنَّ الرقابة القضائية على التكييف القانوني لتلك الوقائع إنما تدخل في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

بيد أنه في إطار السلطة التقديرية للإدارة، من الملاحظ أنَّ مجلس الدولة الفرنسي يرفض أحياناً– على سبيل الاستثناء– الرقابة على تقدير السلطة الإدارية للوصف القانوني للوقائع أو تكييفها وذلك بصدد بعض القرارات الإدارية، بحيث يقتصر دور المجلس على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع دون التطرق إلى بحث صحة التكييف الذي أضفته الإدارة عليها، وذلك أخذاً ببعض الاعتبارات العملية التي يفضّل القاضي الإداري

معها أن يترك للإدارة أمر تقدير ملاءمتها دون أن يعقّب عليها، ويقسّم الفقه هذه القرارات المستثناة إلى مجموعتين :[1]

الأولى: مجموعة من قرارات الضبط الإداري تتصل بسلامة الدولة والمحافظة على أمنها، وتتعلق أساساً بقرارات تنظيم نشاط وإقامة الأجانب، والجمعيات الأجنبية والمطبوعات الأجنبية[2]، حيث تقتضي المصلحة العليا للدولة أن يُترك للإدارة بشأنها سلطة تقديرية أكثر اتساعاً [3].

ومع ذلك فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي في فترة لاحقة إلى التضييق إلى أقصى حد ممكن من نطاق هذا الاستثناء، وعلى سبيل المثال فقد بسط المجلس رقابته على قرارات الإدارة برفض منح الرعايا الأجانب من دول المجموعة الأوروبية تصريح بالإقامة في فرنسا لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد وفقاً للقانون، وذلك دون حاجة إلى إثبات وقوع أي خطأ ظاهر في هذا الشأن[4]، وكذلك الأمر بصدد قرارات الإدارة رفض الجمع بين أفراد الأسرة الواحدة إذا كان عائلها من الأجانب المقيمين في فرنسا ويرغب في استحضار أسرته وفقاً لمرسوم 29 أبريل 1976 والمعدَّل بمرسوم 4 ديسمبر 1984 المنظِّم لحق تجميع الأسرة[5]، ففي مثل هذه الحالات غدت رقابة القاضي الإداري على تقدير الإدارة لخطورة التهديد المزمع قيامه للنظام العام، والذي يتأسس عليه قرار الإدارة برفض التصريح للأجانب بالإقامة في فرنسا، غدت هذه الرقابة كاملة على الوجود المادي للوقائع وعلى التكييف القانوني لها.

والباحث يؤيّد هذا الاتجاه لمجلس الدولة الفرنسي بالتضييق إلى أقصى حد ممكن من نطاق استثناء قرارات الضبط الإداري من رقابة التكييف القانوني للوقائع، إذ تتجلى السلطة التقديرية للإدارة بشكلٍ أكبر وأوسع من خلال عملية التكيف القانوني لمثل هذا النوع من القرارات، حيث تختلط عملية التكييف القانوني بأهمية وخطورة الوقائع ومدى

---

[1] د. محمد حسنين عبد العال : مرجع سابق الذكر، ص64.

[2] C.E : 22. 4. 1955, Association, franco- russe, Réc, P.202.

[3] د. يحيى الجمل : رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الغلط البيّن للإدارة في تكييف الوقائع، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، السنة 41، 1971، ص417.

[4] C.E : 24. 10. 1990, Ragusl, A.J.D.A, 1991, P.324.

[5] C.E : 7. 12. 1990, Keles, A.J.D.A, 1991, P.326.

تبريرها للقرار المتخذ على أساسها، فإذا تُرك للإدارة أمر تقدير ملاءمتها من خلال عملية التكييف دون معقّبٍ عليها من القضاء، فإنَّ ذلك سوف يؤثر بلا شك على حقوق وحريات الأفراد، لِما لقرارات الضبط الإداري من صلاتٍ مباشرة بتلك الحقوق والحريات.

الثانية: مجموعة من القرارات التي تتسم بطابع علمي معقَّد[1]، حيث يجد مجلس الدولة نفسه أمامها عاجزاً عن مباشرة الرقابة عليها وبنفسه ودون حاجة إلى الاستعانة برأي الخبراء من أهل العلم، ولذلك فإنه بدلاً من رفض الرقابة عليها أو التظاهر بمباشرتها، يؤثر أن يترك تقدير هذه القرارات للإدارة ذاتها، باعتبارها الأكثر قدرة بما تملكه من أجهزة فنية وعلمية على إجراء التكييف الصحيح والسليم قانوناً للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري.[2]

ولكن بالرغم من اعتراف القضاء الإداري الفرنسي للإدارة بصدد القرارات المشار إليها في تلك المجموعتين بسلطة تقديرية واسعة، مما كان من المفترض أن يؤدي ذلك إلى امتناعه عن الرقابة على تقدير الإدارة بشأن التكييف القانوني للوقائع التي تقوم عليها، إلاَّ أنه– أي القضاء الإداري الفرنسي– رأى أنَّ هذه السلطة التقديرية الواسعة لا تمنعه من إعادة بسط الرقابة عليها في حالة ارتكاب الإدارة لخطأ واضح أو ظاهر في التقدير، وذلك وفقاً لتلك النظرية التي صارت من أهم معالم السياسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي خلال السنوات الأخيرة الماضية، باعتبارها من أهم وسائل الحد من السلطة التقديرية للإدارة والتعقيب على أمر تقدير ملاءمتها في حال ارتكابها لمثل هذا الخطأ، ألا وهي نظرية الخطأ الظاهر في التقدير.

وبعد أن استعرضنا موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي من رقابة التكييف القانوني للوقائع في إطار السلطة التقديرية للإدارة، وذلك من خلال بحث ودراسة الأحكام الصادرة عنه بهذا الصدد، نخلص إلى القول بأنَّ مجلس الدولة الفرنسي بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع في مجالات عديدة دون أن يذكر أو يعبّر صراحةً في أحكامه عن طبيعة تلك الرقابة، هل أنها تدخل في إطار الرقابة على المشروعية أم على الملاءمة ؟ ، ولكن

[1] انظر على سبيل المثال :

C.E : 27. 4. 1951, Sociéte Toni, Réc, P.263.

[2] د. سامي جمال الدين : قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، ط1، مرجع سابق الذكر، ص177.

حاولنا من خلال استقراء تلك الأحكام أن نبيّن وبشيءٍ من الشرح والتفصيل كيف أنَّ تلك الرقابة إنَّما تدخل في إطار رقابة الملاءمة، معززين بذلك موقفنا الذي بيَّنَّاه سابقاً من طبيعة رقابة التكييف والذي يتفق مع الاتجاه الفقهي المؤيّد لذلك.

الفرع الثاني

رقابة التكييف القانوني في قضاء مجلس الدولة السوري

لم يختلف موقف مجلس الدولة السوري عن موقف نظيره الفرنسي ، فقد واكب مجلس الدولة السوري منهجه وحذا حذوه وبسط رقابته على صحة التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها الإداري.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكمٍ لها جاء فيه:

" إنَّ افتقاد البناء للصفة الفنية الأصيلة وعدم توافر شرط الصفة التاريخية أو الأثرية أو القومية ينفي عنه كونه بناءً أثرياً، وتكون الإدارة بذلك قد أخطأت في سبب قرارها في إطلاق الصفة الأثرية على العقار موضوع القضية، ويكون قرارها بهذا الخصوص متعيّن الإلغاء ".[1]

ويتضح لنا من الحكم المذكور جملة من النتائج:

1- إنَّ المشرع لم يحدد أو يُعرّف على وجه الدقة المقصود بالصفة التاريخية أو الأثرية أو القومية للبناء حتى يُعدُّ بذلك بناءً أثرياً.

2- إنَّ المحكمة قد بسطت رقابتها على صحة تكييف الإدارة للواقعة التي استدعت إصدار قرارها بإسباغ الوصف الأثري على العقار موضوع القضية، ولكن عندما تبيَّن للمحكمة بعد الدراسة والتدقيق عدم صحة هذا التكييف، نفت الصفة الأثرية للعقار المذكور وقضت بإلغاء القرار المشكو منه.

3- إنَّ ما قامت به المحكمة بلا شك يُعدُّ نوعاً من رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، ومن الملاحظ أنَّ هذا الحكم يشبه إلى

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /38/ في الطعن رقم /18/ لعام 1995، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشور).

حد ما حكم (**Gomel**) الشهير والذي اعتبر من أوائل التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي فيما يخص رقابة التكييف، وهذه الرقابة لمجلس الدولة السوري في معرض حكمها هذا إنَّما تدخل (كما يرى الباحث) في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة، كونها تطلَّبت من القاضي الإداري بحثاً وتدقيقاً في حيثيات وظروف الواقعة ليتوصل إلى التكييف القانوني الصحيح للصفة الأثرية للعقار، ليحل بذلك تقديره الشخصي محل تقدير الإدارة لمدى ملاءمة قرارها من خلال عملية التكييف.

أيضاً وفي إطار السلطة التقديرية للإدارة في معرض قيامها بعملية التكييف القانوني، فقد صدرت عن مجلس الدولة السوري أحكام متعددة تتعلق بقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، إذ أنَّ فكرة أو صفة المنفعة العامة تعني أنه يوجد هناك نفع عام، سواء كان ماديّاً أو معنوياً وسواء كان لجميع الناس أم لفئة معينة من الناس، وإذا كان المشرّع السوري قد علَّق نزع الملكية على شرط المنفعة العامة إلاَّ أنه لم يُعرّفها أو يحدد لها ضوابط معينة تاركاً للإدارة حرية تحديدها، والإدارة في تحديد شرط المنفعة العامة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة[1]، وهذا ما يتوضح لنا من خلال نص المادة /3/ من قانون الاستملاك رقم /20/ لعام 1983، حيث عدَّد المشرّع بعض المشاريع والأعمال ذات النفع العام وذلك في الفقرات الأولى من نص المادة المذكورة، غير أنه في الفقرة / ز/ منها نصَّ على أنَّه: " جميع المشاريع التي تدخل في نطاق اختصاص أي من الجهات العامة والقطاع العام ومهماتها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة وفق خطط الدولة المقررة أصولاً " تُعدُّ من قبيل المشاريع ذات النفع العام.[2]

ويستبان لنا من نص الفقرة / ز/ أنَّ المشرع لم يقم بتعداد المشاريع ذات النفع العام التي أوردها في المادة /3/ على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال.

وبناءً على ما سبق فقد سلك مجلس الدولة السوري مسلك المشرّع وقرَّر أنَّ التعداد الوارد في المادة /3/ من قانون الاستملاك النافذ رقم /20/ لعام 1983 هو تعداد على سبيل

[1] د. محمد السيد : نزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك)، منشورات مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، عام 2015، ص42.

[2] انظر في ذلك : نص المادة /3/ من قانون الاستملاك الصادر في الجمهورية العربية السورية رقم /20/ لعام 1983، الفقرات /أ – ب – ج – د – هـ – و – ز/ .

المثال لا الحصر وذلك سنداً لأحكام الفقرة / ز/ من المادة المذكورة، إذ توسَّع في الكثير من أحكامه في تحديد المشاريع ذات النفع العام من خلال إعمال رقابته عل تكييف الإدارة لشرط أو صفة المنفعة العامة في قرار نزع الملكية.

ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال الكثير من أحكامه الصادرة بهذا الشأن، نذكر منها على سبيل المثال ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري السورية في حكمٍ لها قضت فيه: ".... ومن حيث أنه وإن تكن مقر السفارات لا تعد من الأبنية الحكومية التي يجوز استملاك العقارات من أجل إقامتها، إلاَّ أنَّ تخصيص إحدى السفارات بمقسم من مشروع منطقة استملاكية لإقامة أبنية حكومية لتشيّد عليها مقرَّاً لها، لا يأخذ في ضوء هذه الظروف الخاصة حكم الخروج عن الغاية من الاستملاك ويرتّب آثاره، .... ذلك أنَّ هذا التخصيص إنَّما يأتي في إطار التزام الدولة الطبيعي بمساعدة البعثات الدبلوماسية للدول التي تتبادل التمثيل الدبلوماسي معها على تأمين مقر لها حيثما أمكنت المساعدة...".[1]

كما قضت محكمة القضاء الإداري في حكمٍ آخر لها: " بأنَّ الاستملاك الجاري على العقارات محل الدعوى بقصد تنفيذ مشروع إنشاء مقبرة لصالح البلدية المدعى عليها، إنَّما يُعد استملاكاً من أجل تنفيذ مشروع ذي نفع عام على النحو المقصود بالمادة /3/ من قانون الاستملاك رقم /20/ لعام 1983، ولو لم يرد عليها النص صراحةً...".[2]

ويتضح لنا من خلال استقراء الحكمين المذكورين آنفاً ما يلي:

1- إنَّ مجلس الدولة السوري امتدت رقابته إلى الوصف القانوني للوقائع أي وصف المنفعة العامة في قرار نزع الملكية (قرار الاستملاك)، وبالتالي فهو يراقب فكرة المنفعة العامة نفسها وهي فكرة عامة قابلة للتطور، وقد توسَّعت كثيراً حتى أصبحت تنطبق على أي عمل يخدم المصلحة العامة كما تراها الإدارة، فضلاً عن أنها تتصف بالمرونة وسعة المدلول، وقد يصعب على القاضي الإداري الوقوف على طبيعتها أو

[1] حكم محكمة القضاء الإداري السورية، رقم /258/، لعام 1996، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشور).

[2] حكم محكمة القضاء الإداري السورية، رقم (684/ 2)، في القضية رقم /1831/، تاريخ 1997/9/28، مجلة المحامون، سوريا، العددان 7، 8، لعام 1998، السنة 64، ص713. أشار إليه د. محمد السيد، مرجع سابق الذكر، ص67.

تحديدها بدقة، وبالتالي لابدَّ له من التمحيص والاستدلال خلال رقابته لوجود النفع العام في المشروع الاستملاكي، سواء كما رأينا في الحكم الأول (مشروع مقر السفارات) وكذلك في الحكم الثاني (مشروع المقبرة).

2- وبناءً على ما سبق فإنَّ القاضي الإداري من خلال ما يقوم به من التمحيص والبحث والاستدلال خلال رقابته لوصف المنفعة العامة لمشروع الاستملاك، إنَّما يقوم بإحلال تقديره الشخصي محل تقدير جهة الإدارة وتفسيرها لمقصد المشرّع من فكرة المنفعة العامة، في الوقت الذي يجب أن يكون فيه تحديد مضمون فكرة المنفعة العامة من الملاءمات المتروكة لتقدير جهة الإدارة، وعليه فإنَّ الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على التكييف القانوني لقرار نزع الملكية للمنفعة العامة إنما تدخل في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

ومن أحكام مجلس الدولة السوري الحديثة التي بسط فيها رقابته على التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية في سورية في حكمٍ جاء في حيثياته :[1]

".... ومن حيث أنه باستقراء أوراق الملف يتضح من تقرير قائد الكتيبة /340/ بأنه وبتاريخ 5/ 9/ 2010م تعرَّض المدعي وهو رقيب أول من مرتبات الفرقة الخامسة عشر إلى إصابة بالرأس أثناء خدمته على أثر سقوطه من العربة المدرعة / ب- ت- ر/ عند قيامه بصيانة تلك العربة، والذي نجم عنها إصابة بالغة أثَّرت على وعيه وملكاته العقلية، وبالنتيجة خلَّفت لديه عجز بنسبة (50%) من كامل وظائف الجسم وذلك بناءً على التقرير الطبي الممنوح له من قبل إدارة الخدمات الطبية لدى الإدارة المدعى عليها، وبناءً على توصية اللجنة الطبية بالمنطقة الجنوبية بعد تطورات طرأت على إصابته أدت إلى خلق اضطراب فصامي الشكل، الأمر الذي حدا بالإدارة إلى إنهاء خدمته نظراً لوضعه الصحي بموجب الأمر الإداري رقم (464/ 10) تاريخ 26/ 1/ 2015 الصادر عن قيادة هيئة الأركان العامة للجيش والقوات المسلحة... ، ومن حيث أنَّ الثابت من تقرير قائد وحدة المدعي وهي وثيقة رسمية تفيد بتعرض المدعي لإصابة أثناء خدمته مما يشكل

[1] حكم المحكمة الإدارية السورية، رقم (326/ 2)، الصادر بجلسة 2019/4/11، في القضية رقم (1578/ 2) لسنة 2019، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشور).

قرينة قاطعة على وجود علاقة سببية بين عمل المدعي والحادث الذي تعرَّض له بحسبان أنَّ إصابة المدعي ترجع إلى حادث مفاجئ خارجي ناجم عن أسباب لها علاقة بخدمته العسكرية، الأمر الذي يجعل إصابته ناجمة عن الخدمة وبسببها، مما يقتضي معه إلغاء الأمر الإداري رقم (464/ 10) تاريخ 26/ 1/ 2015 وذلك جزئياً لجهة ما تضمنه من عدم اعتماد إصابة المدعي ناجمة عن الخدمة وبسببها، وتأييده لجهة اعتماد درجة العجز المحددة بـ (50%) من مجمل وظائف الجسم.... ، ومن حيث أنه بالنسبة لما دفعت به الإدارة لجهة عدم جواز الطعن بقرار لجنة التحقيق العسكري بعد المصادقة عليه أمام أي جهة قضائية فإنه متعيّن الرد وجاء في غير محله القانوني السليم، بحسبان أنه بمقتضى المادة /51/ الفقرة /4/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012م فإنَّه من غير الجائز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، فضلاً على أنَّ اعتبار لجنة التحقيق العسكرية إصابة المدعي غير ناجمة عن الخدمة لا يحجب عن المدعي التداعي أمام القضاء لتكييف الواقعة وإعطائها الوصف القانوني السليم بحسبان أنَّ صفة الإنبرام التي أسبغها القانون على القرارات إنَّما تنحسر عنها إذا شابها عيب من عيوب عدم المشروعية بحيث يتولى القاضي الإداري رقابة مشروعية القرار الإداري والتثبت من صحته وأسبابه... ، وعليه فإنَّ المحكمة وعلى ضوء ما تقدَّم ذكره وإحقاقاً للعدالة التي هي غاية القضاء المنشودة لا تجد مناصاً من اعتبار إصابة المدعي ناجمة عن الخدمة وبسببها، وأحقيته بما يترتب على ذلك من حقوق..."، وقد خَلُصت المحكمة بالنتيجة إلى إلغاء القرار الإداري /المشكو منه/ الصادر عن شعبة التنظيم والإدارة رقم /464/ 10) تاريخ 26/ 1/ 2015 جزئياً لجهة ما تضمنه من اعتبار إصابة المدعي غير ناجمة عن الخدمة بكل ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة المدعى عليها باعتبار إصابة المدعي ناجمة عن الخدمة وبسببها بكل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج.

ويتبيَّن لنا من استقراء حيثيات الحكم المذكور ما يلي:

1- إنَّ المحكمة الإدارية بسطت رقابتها على تكييف الإدارة لواقعة إصابة المدعي والتي استندت إليها في قرارها الإداري المتضمن إنهاء خدمة المدعي لعدم صلاحيته الصحية، حيث كيَّفت الإدارة تلك الإصابة بأنَّها غير ناجمة عن الخدمة بناءً على تقرير لجنة التحقيق الصحي العسكرية، غير أنَّ المحكمة عندما بحثت ودققت في

حيثيات ملف الدعوى وقامت بدراسة ظروف وملابسات الإصابة، توصلت إلى أنَّ تكييف الإدارة غير صحيح وأنَّ إصابة المدعي قد حصلت نتيجةً لخدمته وبسببها.

2- ومن المعلوم أنَّ تكييف الإصابة بأنَّها ناجمة عن الخدمة أم غير ذلك إنَّما هو من المسائل الفنية المتروك أمر تقدير ملاءمتها للجنة التحقيق الصحي العسكرية، غير أنَّ المحكمة تدخلت وتصدت لرقابة التكييف بالبحث والدراسة والتدقيق وفرضت بذلك تكييفها، إذ أنَّ شرعية قرار الإدارة بإنهاء خدمة المدعي أضحت هنا متوقفة على مدى ملاءمته للحالة الواقعية وهي إصابة المدعي، وتبدو تلك الملاءمة من خلال عملية التكييف الصحيح والسليم لواقعة الإصابة، لتصبح الملاءمة هنا عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري، وبناءً على ما سبق ذكره فإنَّ الرقابة التي مارستها المحكمة الإدارية من خلال عملية التكييف إنَّما تدخل في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

وفي مجال قرارات الضبط الإداري الذي تتسع فيه سلطة الإدارة التقديرية بشكلٍ واضح وجلي، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري السورية في حكمٍ لها إلى أنَّه: " ومن حيث أنه بصرف النظر عن دفوع الجهة المدعية، فإنَّ الاجتهاد القضائي في مجلس الدولة استقر على أنَّ السلطات الاستثنائية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة العرفية، إنَّما تبررها الضرورة ابتغاء الحفاظ على سلامة الدولة وأمنها القومي، وأنَّ للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تبرر تدخل الإدارة العرفية في شأنها أو عدم قيامها...".[1]

ومن خلال استقراء هذا الحكم يتضح لنا ما يلي :

1- إنَّ محكمة القضاء الإداري السورية أوضحت وبشكلٍ صريح كيف أنَّ لها الحق في ممارسة الرقابة على قرارات الضبط الإداري الصادرة عن الإدارة العرفية بموجب السلطات الاستثنائية الممنوحة لها دستورياً للحفاظ على سلامة الدولة وأمنها القومي،

[1] حكم محكمة القضاء الإداري السورية، رقم (73/ 1) لعام 2004، الصادر بجلسة 2004/1/27، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشور).

وانظر في هذا الشأن : الرأي رقم /19/ لسنة 2003 في القضية رقم /336/ لسنة 2003، صدر في 2003/4/8، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشورة).

وهذه الرقابة كما تقول المحكمة إنَّما تمارسها للبحث في أسباب التدخل الصادر عن الإدارة لتتوصل فيما إذا كانت تلك الأسباب مبررة للقرار الضبطي أم لا.

2- وكما نعلم أنَّه حتى يتسنَّى للقاضي الإداري التأكد من مدى تبرير أسباب التدخل للقرار الضبطي المتخذ على أساسها فإنَّه لابدَّ له من أن يبسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها الضبطي بعد التأكد من ثبوت صحة تلك الوقائع، إذ أنَّه من خلال رقابته لعملية التكييف يتبيَّن له فيما إذا كانت تلك الوقائع تشكل تهديداً للنظام العام أو سلامة الدولة وأمنها القومي أو لا تشكل ذلك التهديد، حيث تختلط عملية التكييف القانوني في هذه الحالة بأهمية الوقائع أو بالأحرى قيمة السبب وكفايته ومدى تبريره للقرار الضبطي المتخذ، وهذا هو مجال الملاءمة المتروك لمحض تقدير الإدارة، وبالتالي فإنَّ الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري في هذه الحالة على عملية التكييف القانوني إنما تندرج (كما يرى الباحث) في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

وفي حكمٍ آخر في مجال قرارات الضبط الإداري أيضاً، فقد ألغت محكمة القضاء الإداري السورية أمراً عرفياً بموجب قرارها الصادر عام 2008، في قضية تتلخص وقائعها بأنَّ جهة الإدارة المدعى عليها كانت قد أصدرت الأمر العرفي رقم (85/ 9/ 2) بتاريخ 11/ 2/ 1986 والذي قضى بالاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتجميد الموجود منها بالمصارف والشركات والمؤسسات العامة أينما وجدت العائدة لمورّث الجهة المدعية، وذلك استناداً لأحكام قانون الطوارئ رقم /51/ لعام 1963، وإلى الأمر العسكري رقم /2/ تاريخ 8/ 3/ 1963 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، وقد بادرت الجهة المدعية بتاريخ 3/ 12/ 2002 إلى الطعن بقرار الاستيلاء طالبةً الحكم بإلغاء الأمر العرفي المذكور ورفع إشارة الاستيلاء الموضوعة بموجبه على صحائف العقارات، ومما جاء في حيثيات الحكم :

"... ومن حيث أنَّ الجهة المدعية أسست دعواها على أنَّ الأمر العرفي موضوع الدعوى ليس له أي علاقة بأمن البلاد وسلامتها، وبأنَّ الجهة مصدرته لم تقدّم أية رابطة بين هذا الاستيلاء وبين أمن البلاد وسلامتها، الأمر الذي يتضح منه أنَّ استعمال الإدارة العرفية السلطات الاستثنائية المنصوص عنها في قانون الطوارئ وفي إصدار قرار الاستيلاء قد

أصابه عور قانوني جسيم لأنَّه يفيد معنى المصادرة التي لم يجزها قانون الطوارئ، .... ومن حيث أنَّ السلطات الاستثنائية الممنوحة للإدارة العرفية إنَّما تقتضيها ضرورات المحافظة على أمن البلاد وسلامتها بحيث يجب أن يهدف قرار الاستيلاء إلى رفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام وإنَّ استعمال الإدارة العرفية لتلك السلطة في غير هذه الظروف إنَّما ينحدر بالقرار إلى درك الانعدام، ... ومن حيث أنَّ الاجتهاد قد استقر على أنَّ للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تدخل الإدارة العرفية في شأنٍ من الشؤون أو عدم قيامها، فإذا كشفت الأوراق أو الواقعات أنَّ التدخل لم يكن له ما يسوغه وليس لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام كان القرار باطلاً، ... ومن حيث أنَّه في القضية موضوع البحث اكتفت جهة الإدارة المدعى عليها بالقول بأنَّ قرار الاستيلاء إنَّما اقتضته ضرورات الأمن ومقتضيات المصلحة العامة دون أن توضح ماهية تلك الضرورات والمقتضيات حتى تقوم هذه المحكمة بالنظر بماهيتها ومدى خطورتها استناداً لقانون الطوارئ مما يجعل الأمر العرفي موضوع الدعوى مشوباً بعيب جسيم ينحدر به إلى حضيض الإنعدام...".[1]

يتبيَّن لنا من خلال تفحُّص وقائع وحيثيات الحكم المذكور جملة من النتائج يمكن إيجازها بما يلي:

1- إنَّ محكمة القضاء الإداري السورية قد بسطت رقابتها على تكييف الإدارة لقرار الاستيلاء بموجب الأمر العرفي الصادر عنها، إذ أنَّ الإدارة استندت في تكييفها القانوني لقرارها المطعون فيه إلى قانون الطوارئ رقم /51/ لعام 1963، مبررةً قرارها لضرورات أمن البلاد ومقتضيات المصلحة العامة، غير أنَّ المحكمة بعد أن دققت في حيثيات ووقائع الدعوى والأوراق الماثلة أمامها تبيَّن لها أنَّ تكييف الإدارة كان خاطئاً لعدم وجود تلك المبررات، وأنَّ التكييف الصحيح لقرار الاستيلاء إنَّما يفيد معنى المصادرة وهو غير جائز في قانون الطوارئ.

2- إنَّ المحكمة قد أوضحت أنَّ للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تدخل الإدارة العرفية أو عدم قيامها، وبناءً عليه كانت رقابتها على تكييف الإدارة لقرار

[1] حكم محكمة القضاء الإداري السورية، رقم (2429/ 5)، الصادر بجلسة 2008/12/23، في القضية رقم (1183/ 5) لسنة 2008، سجلات الأحكام، مكتبة مجلس الدولة، (غير منشور).

الاستيلاء ومبرراته، وهنا تتداخل عملية التكييف القانوني مع مبررات التدخل التي استندت إليها الإدارة للمحافظة على أمن البلاد والمصلحة العامة، كما هو الحال في معظم قرارات الضبط الإداري، وهذا هو مجال الملاءمة الذي بسطت فيه المحكمة رقابتها للوصول إلى التكييف القانوني السليم لقرار الاستيلاء والذي انتهت إلى إعلان انعدامه وإلغاء الأمر العرفي الصادر عن الإدارة، وتكون الرقابة التي مارستها المحكمة تأسيساً على ما سبق ذكره إنَّما تدخل في إطار الرقابة القضائية على الملاءمة.

وأخيراً نستطيع القول في نهاية هذا الفرع وبعد أن استعرضنا عدداً من الأحكام القضائية التي بسط فيها القضاء الإداري السوري رقابته على التكييف القانوني للوقائع، بأنَّ مجلس الدولة السوري أعطى لنفسه حق الرقابة على تكييف الإدارة للوقائع التي استندت إليها في قرارها الإداري، وقد ألمح المجلس في أحد أحكامه الحديثة السالفة الذكر أنَّها تدخل في إطار رقابة المشروعية، غير أننا من خلال استقراء حيثيات تلك الأحكام وجدنا كيف أنَّ تلك الرقابة إنما تدخل في إطار رقابة الملاءمة، ويبدو أنَّ اتجاه مجلس الدولة السوري بإبقاء رقابة التكييف ضمن إطار رقابة المشروعية يأتي رغبةً منه بعدم تغيير منهجه الذي يردده دائماً بأنَّ الملاءمات هي من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة دون معقبٍ عليها من القضاء، وبالتالي فعند تصديه لرقابة التكييف بما فيها من جوانب للملاءمة يتعرض لها القاضي الإداري خلال ممارسته لتلك الرقابة، وبما فيها من إحلالٍ لتقديره الشخصي محل تقدير جهة الإدارة كما بيَّنا ذلك سابقاً، فإنَّ مجلس الدولة السوري يؤثر إبقائها ضمن رقابة المشروعية.

والباحث بدوره يثمّن موقف مجلس الدولة السوري بتصديه لرقابة التكييف القانوني للوقائع، غير أنَّه في ذات الوقت لا يجد ضيراً فيما لو أعلن مجلس الدولة السوري بأنَّ رقابة التكييف تدخل في إطار رقابة الملاءمة وذلك في كل حالة تكون فيها الملاءمة عنصرا من عناصر مشروعية القرار الإداري، بمعنى أنَّ مشروعية القرار تتوقف على مدى ملاءمته للحالة الواقعية، حيث أنَّ مدى هذه الملاءمة للحالة الواقعية إنما يكشف عنه القاضي الإداري من خلال عملية التكييف لتكون تلك الحالة الواقعية مبررة لاتخاذ القرار الإداري، وهذا ما يشكّل ضمانة إضافية تحصّن القرارات الإدارية من تعسف الإدارة،

وبالأخص تلك القرارات التي تتسع فيها سلطة الإدارة التقديرية كما في قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة وقرارات الضبط الإداري والتي يلاحظ فيهما اتساع سلطة الإدارة التقديرية لجهة تكييفها للوقائع التي تستند إليها في تلك القرارات، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على حقوق وحريات الأفراد.

الخاتمة :

أولاً : النتائج :

1. لقد بسط مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها الإداري وذلك في عدة مجالات ، ولكن دون أن يذكر أو يعبِّر صراحةً في أحكامه عن طبيعة تلك الرقابة ، هل أنها تدخل في إطار الرقابة على المشروعية أم على الملائمة ؟ مكتفياً بالقول بصورة عامة بأنَّ الملاءمة هي من تقديرات الإدارة التي لا معقِّب عليها من القضاء .
2. وعلى غرار نظيره الفرنسي فقد بسط مجلس الدولة السوري رقابته على تكييف الإدارة للوقائع التي استندت إليها في قرارها الإدارة ، وأعطى لنفسه الحق في القيام بتلك الرقابة وذلك خلال مراحل تطور رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري .
3. لقد بدا مجلس الدولة السوري أوضح من نظيره الفرنسي فيما يخص طبيعة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع ، حيث ألمح في أحد أحكامه الحديثة التي ذكرناها في سياق بحثنا بأنَّ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع تدخل في إطار الرقابة على المشروعية.
4. لقد توصلنا من خلال تحليلنا واستقراءنا للأحكام القضائية التي استعرضناها في مبحثنا الماثل سواء الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أو السوري بأنَّ عملية التكييف القانوني للوقائع عندما تتجاوز حالتها البسيطة إلى المركبة فإنَّ رقابة القاضي الإداري على التكييف إنما تدخل في إطار الرقابة على الملاءمة وليس المشروعية ، لأنه يراقب تقدير الإدارة لتكييفها القانوني ويحل تقديره الشخصي محل تقديرها ، وكانت هذه رؤية الباحث التي تبناها مؤيداً بذلك الاتجاه الفقهي الثاني الذي يتوافق مع هذه الرؤية .

ثانياً : المقترحات :

1. نقترح على القضاء الإداري السوري التوسع في مجال رقابته على التكييف القانوني للوقائع في مجال القرارات الإدارية التي تتصل بالحقوق والحريات العامة للأفراد وبالأخص قرارات الضبط الإداري ، بحيث يشكِّل ذلك اتجاهاً مستقراً وثابتاً لقضاء مجلس الدولة السوري في جميع الطعون المتعلقة بتلك الأنواع من القرارات الإدارية دون استثناء ، فلا يخفى ما تنطوي عليه عملية التكييف في تلك الأنواع من القرارات من اختلاط بينها وبين أهمية الوقائع أو بالأحرى قيمة السبب وكفايته ومدى تبريره للقرار الإداري ، مما يستدعى معه عدم ترك الأمر للإدارة ، ذلك لأنَّ الرقابة على التكييف سوف تشكِّل في النهاية ضمانة لصون وحماية حقوق وحريات الافراد .
2. أيضاً نقترح على قضائنا الإداري السوري في حال سلك في اتجاه تعميم الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع وذلك على مختلف أنواع القرارات الإدارية ، أن يبيِّن في حيثيات أحكامه موقفه من طبيعة تلك الرقابة بأنها تدخل (من منظوره) في إطار الرقابة على المشروعية وأنه يمارسها تحت هذا الإطار ، وألا يقتصر هذا البيان على حكم دون آخر ، حتى يشكل هذا المسلك اتجاهاً ثابتاً ومستقراً لمجلس الدولة السوري يدعم موقفه بتوسيع الرقابة القضائية على تكييف الوقائع .
3. أخيراً نقترح على قضائنا الإداري السوري مواكبة أي تطورات أو نظريات مستحدثة تخص الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بمفهومها العام ، حيث يجمع الرأي في الفقه على أن الرقابة القضائية تعد أنجع أنواع الرقابة وأفضلها بالنظر إلى ما تكفله للأفراد من ضمانات لا تتوافر في صور الرقابة الأخرى .

المراجع :

أولاً : المراجع العربية

1. الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :

- د. أشرف أبو المجد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، القاهرة ، دار النشر الشركة العربية المتحدة للنشر ، عام 2009 .
- د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، منشورات جامعة الإسكندرية ، كلية الحقوق ، الطبعة الأولى (ط1) ، عام 1992.
- المستشار سمير صادق ، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، بلا دار نشر ، القاهرة ، عام 1985 .
- د. محمد السيد ، نزع الملكية للمنفعة العامة (الإستملاك) ، منشورات مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، حلب ، عام 2015.

2- الرسائل العملية :

- د. السيد محمد إبراهيم ، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، عام 1962 .
- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، القاهرة ،عام 1971.
- د. مصطفى حسن ، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، عام 1974
- د. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ،عام 1971

3 – المقالات والأبحاث :

- د. محمود سلامة جبر ، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة 28، عدد 4، مصر، 1984 .
- د. يحيى الجمل ، رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الغلط البيّن للإدارة في تكييف الوقائع، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان الثالث والرابع ، السنة 41 ، مصر ، عام 1971.

4 – الدوريَّات :

- مجلة إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة) ، مصر .
- مجلة القانون والاقتصاد ، مصر .
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في سورية .
- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سورية .

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية :

- Auby (J. m) et Drago (R) , «Traité de comtetieux administrative» L.G.D.J, 1975.
- Dubisson(M) , « La distinction entre la légalité et l'opporté dans la théorie du recours pour excés de pouvoir» ,thése, paris , 1958 .
- Kahn , concl sous C.E: 12 janvier 1968 , Damerrot, A.J.D.A, 1968
- Rousseau (D) , Le contrôle de l′opportunité de l′action administrative, thése, Poltier, 1979.
- Venezia (J.C) ,Le pouvir discrétionnaire , L.G.D.J, paris,1959.
- Vedel (G), Essai sur la notion de cause en droit administratif, francais , thése, paris , 1934.
- Waline (M) , Etendu et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l′administration , E.D.C.E, 1956.

Abréviations:

- A.J.D.A: Actualité juridique de droit administratif.
- Rec: Recueil lebon recueil des arrêts du conseil d' Etat, du tribunal , des conflis et des tribunaux administratifs .