Sana'a University Journal of Human Sciences مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 5 | No. 3 | Page 476 – 498 |2026 | https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

The Extent of Yemeni Judicial Supervision of the Cause of the Administrative Decision

Hussein Ismail Hussein Al-Nono [1,*]
[1]Department of Public of Law ,Faculty of Sharia & Law - Sana'a University, Sana'a, Yemen.
***Corresponding author:** *: hussnono@gmail.com*

Keywords

1. Judicial Supervision
2. Administrative Decision
3. Cause.
4. Facts
5. Legal Characterization

Abstract:

This study aimed to identify the extent of Yemeni judicial supervision of the cause of the administrative decision ،specifically in terms of verifying that this cause is based on existing material facts ،ensuring the correctness of the legal characterization of those facts and whether these facts are appropriate to the administrative decision. The study adopted a descriptive-analytical approach and revealed several findings ،the most important of which was that the Yemeni judiciary extends its supervision to verify the existence of the cause in the administrative decision ،both in terms of the existence of the facts and the correctness of the legal characterization of the facts ،in cases of discretionary or restricted administrative authority. However ،this supervision does not extend to the appropriateness of the decision to the facts ،although it has implicitly exercised supervision of the appropriateness of the decision in some cases without acknowledging that this supervision is focused on the appropriateness of the facts to the decision. The study also reached several recommendations ، the most prominent of which was that the Yemeni judiciary should extend its supervision to the appropriateness of the facts to the decision if the appropriateness necessitates the legality of the administrative decision ،so that its supervision is not limited to the traditional supervision of the cause for the administrative decision.

Sana'a University Journal of Human Sciences
مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 5 | No. 3 | Page 477 – 498 | 2026
https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

مدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري

حسين إسماعيل حسين النونو [1]*،

[1]قسم القانون العام ، كلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء ، صنعاء ، اليمن.

المؤلف: ***hussnono@gmail.com :***

الكلمات المفتاحية

1. رقابة القضاء
2. القرار الإداري
3. السبب
4. الوقائع
5. التكييف القانوني

الملخص:

هدفت الدراسة إلى التعرف على مدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري، وذلك من حيث التحقق من قيام هذا السبب على وقائع مادية موجودة، وكذا التأكد من صحة التكييف القانوني للوقائع، وكون هذه الوقائع ملائمة مع القرار الإداري، واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وقد أظهرت عددًا من النتائج، أهمها: أن القضاء اليمني يبسط رقابته للتأكد من وجود السبب في القرار الإداري سواء من حيث وجود الوقائع أو من حيث صحة التكييف القانوني للوقائع، وذلك في حال سلطة الإدارة التقديرية أو المقيدة، دون أن تمتد رقابته تلك إلى ملاءمة القرار للوقائع، إلا أنه باشر الرقابة على ملاءمة القرار بشكل ضمني في بعض الحالات دون اعترافه بأن تلك الرقابة تنصب على ملاءمة الوقائع مع القرار، وقدمت الدراسة عددًا من التوصيات، أبرزها: أن يمد القضاء اليمني رقابته على ملاءمة الوقائع مع القرار، وذلك إذا كانت الملاءمة تستوجب مشروعية القرار الإداري، فلا تقف رقابته عند حدود الرقابة التقليدية على سبب القرار الإداري.

المقدمة:

تعتبر الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية في اليمن بوجه عام وعلى شرط السبب في القرار الإداري على وجه خاص حديثة النشأة، حيث يتصدى القضاء اليمني في الوقت الحاضر بالفصل للكثير من القضايا المتعلقة بمشروعية القرارات الإدارية، سواء من حيث صحة أسبابها أو من حيث صحة الأوجه الأخرى لمشروعية هذه القرارات، وذلك بعد أن كان القضاء اليمني يمتنع عن رقابة أعمال الإدارة لمدة طويلة تمتد من بعد ثورة 26 سبتمبر 1962، وذلك لعدم إحاطة القاضي بفقه الإدارة، وعدم معرفته بفقه المنازعات الإدارية أو بنظريات القضاء الإداري الحديث[1]، ولهذا كان يرى القضاء اليمني أن أعمال الإدارة محصنة، وليس له أن يتعرض لها.

ولكن القضاء اليمني في مرحلة لاحقة بدأ يتفهم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها القضاء الإداري، فتخلى عن نظرته تلك تجاه أعمال الإدارة، واتجه نحو الرقابة عليها، وذلك حينما تصدت محكمة غرب أمانة العاصمة عام 1984م لأول قضية إدارية فصلت فيها، حيث قالت: "ولا غرابة أن يجري نزاع لأول مرة في تاريخ يمننا الحبيب في مثل هذه القضية، لولا وجود التعمق العميق لمعاني الديمقراطية المنبعثة من روح الميثاق الوطني..."[2].

ولذلك بدأ القضاء بعد ذلك ببسط رقابته على شروط صحة القرار الإداري ومن ضمنها شرط السبب، وذلك باعتبار أن السبب هو عنصر سابق يأتي قبل اتخاذ القرار، ويقوم عليه القرار الإداري، وهو اللبنة التي ترتكز عليها بقية الشروط (الاختصاص، الشكل، المحل، الغاية)، فإذا صدر القرار صحيحًا في سببه فإن ذلك يعتبر مؤشرًا على صحة بقية تلك الشروط، ودليلًا على خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

مشكلة الدراسة:

على الرغم من ظهور رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري، التي تعتبر خطوة مهمة لترسيخ القضاء اليمني لمبدأ المشروعية، فإن القوانين اليمنية التي أشارت إلى العيوب التي تصيب القرار الإداري وتعد سببًا للطعن فيه، لم تذكر عيب السبب من ضمن تلك العيوب، فضلًا عن عدم بيانها لحدود نطاق رقابة القضاء على مشروعية سبب القرار الإداري، لا سيما وأن هذه الرقابة تتطلب من القاضي القيام بالفحص الدقيق للقرار الإداري لمعرفة الوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها، ولا سيما عند عدم إفصاح الإدارة عن هذا الدافع والسبب في صلب قرارها، أو عندما يكون القاضي أمام قرارات اتخذت في إطار سلطة الإدارة التقديرية، ولذلك تتمثل مشكلة الدراسة في التساؤل الرئيس الآتي:

– ما مدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري؟

ويتفرع منه التساؤلات الآتية:

1– ما المقصود بسبب القرار الإداري؟

(1) أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم حميد الدين: القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، منشورات دار الجامعة اليمنية، الطبعة الثالثة، 1417هـ – 1997م، ص264.

(2) حكم محكمة غرب صنعاء الابتدائية بشأن قضية صحيفة الشعب الصادر بتاريخ 2 ربيع الثاني 1405هـ الموافق 1984/12/26م، منشور في صحيفة الشعب الصادرة بصنعاء في 11 ربيع الثاني 1406هـ الموافق 1985/12/23م، العدد 144، أشار إليه: أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص166–168.

2- ما مدى تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في تحديد وتقدير هذا العنصر؟

3- ما الشروط التي باختلالها يصير السبب في القرار الإداري معيبًا؟

4- ما حدود رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري؟

5- هل تتجاوز رقابة القضاء اليمني على مشروعية السبب الرقابة على ملاءمة وقائع السبب مع محل القرار الإداري؟

منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، الذي يستند إلى المعلومات المستقاة من الدراسات والأبحاث والكتب ذات العلاقة بموضوع الدراسة، ليجري بذلك دراسة الظاهرة وتحليلها على وفق منهجية علمية، ويعتبر هذا المنهج أنسب المناهج العلمية لتحقيق أهداف الدراسة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أنها تتعلق بمسألة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الجمهورية اليمنية، تلك الرقابة التي ما زالت بحاجة إلى دراسة عميقة، ولا سيما موضوع مدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري؛ لما يكتنف هذه الرقابة من غموض تحتاج فيه إلى مزيد من الإيضاح، للتوصل إلى بيان المدى الذي وصلت إليه هذه الرقابة لدى القضاء اليمني، لا سيما وأن هذه الرقابة قد تستلزم فحص ملاءمة السبب للقرار الإداري في بعض الأحيان، وقد تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1- التعرف على ماهية السبب في القرار الإداري.

2- معرفة العناصر والشروط التي يقوم عليها السبب في القرار الإداري.

3- إبراز الدور الذي يقوم به القضاء اليمني في الرقابة على سبب القرارات الإدارية، وبيان حدود رقابته على سبب القرار الإداري، ومدى توسعها وتطورها لدى المحاكم بالجمهورية اليمنية.

خطة الدراسة:

قُسمت الدراسة إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: ماهية السبب في القرار الإداري، ويحتوي على المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم سبب القرار الإداري.

المطلب الثاني: عناصر سبب القرار لإداري.

المطلب الثالث: شروط سبب القرار لإداري.

المبحث الثاني: حدود رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري، ويحتوي على المطالب الآتية:

المطلب الأول: رقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع.

المطلب الثاني: رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع.

المطلب الثالث: رقابة القضاء على ملاءمة الوقائع.

المبحث الأول: ماهية السبب في القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

تمثل رقابة القضاء لسبب القرار الإداري جانبًا مهمًا من جوانب الرقابة القضائية على قرارات الإدارة، حيث يتدخل القضاء بمقتضى هذه الرقابة في بحث الأسانيد والدوافع الموضوعية والواقعية التي أدت بالإدارة لإصدار قرارها، مما يجعل الإدارة تفكر وتتأنى قبل إصدار قراراتها؛ لأنها تعلم أن قاضي الإلغاء لن يتردد في إلغاء تلك القرارات إن لم تستند إلى أسباب جدية

واضحة[3]، ولذا يتناول هذا المبحث ثلاثة مطالب، خُصص المطلب الأول لتعريف سبب القرار لإداري، وخُصص المطلب الثاني لبيان عناصر هذا السبب، وخُصص المطلب الثالث لشروط السبب.

المطلب الأول: مفهوم سبب القرار لإداري

هناك تعريفات عديدة لشرط السبب لدى الفقهاء، فقد عُرف أنه "تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه"[4].

كما عرف أنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارًا ما"[5].

وعرف أيضًا أنه "مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري"[6].

أما بالنسبة لتعريف السبب لدى القضاء اليمني، فقد عرفته المحكمة الابتدائية الإدارية بأمانة العاصمة بتاريخ 1433/8/25هـ الموافق 2012/7/15م بقولها: "إن المعلوم فقهًا وقضاءً أن السبب تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري ويبرر احتمال اتخاذه، وعليه فإن القرار الإداري كعمل قانوني يجب أن يقوم على سبب صحيح"[7].

نجد مما سبق أن تلك التعريفات لشرط السبب خلصت في مجملها إلى أنه عندما يأتي رجل الإدارة تصرفًا معينًا، فإنه لا يأتي به من تلقاء نفسه، وإنما لا بد أن هناك حالة واقعية أو قانونية قامت ونشأت، فأوحت إلى رجل الإدارة بفكرة التصرف الذي أتاه، وإلى هنا يقف عمل السبب، فهو مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتبين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطاته، إذا ما تحققت لديه الشروط الأخرى، وتتميز هذه الحالة الواقعية أو القانونية بأنها[8]:

١- سابقة على تصرف رجل الإدارة.

2- خارجة عن رجل الإدارة، بمعنى أنه لا دخل لإرادته في حدوثها.

3- أوحت لرجل الإدارة باتخاذ التصرف الإداري.

لذلك، فإن شرط السبب عنصر سابق لاتخاذ القرار ودافع لاتخاذه، حيث يتحقق وجود السبب قبل الوجود القانوني للقرار، وعلى أساسه يتشكل ويتحدد مضمون القرار ومحله، فالسبب إما أن يحدده (القانون) لإصدار قرار معين، كأن يوجب القانون بلوغ الموظف سن التقاعد لإصدار قرار بإحالته للمعاش، وإما أن يوجبه (الواقع) ويلزم الإدارة باتخاذ قرارها لمواجهة هذا الواقع، فمثلًا تصدع جدران العقار يلزم الإدارة أن تصدر قرارها، إما بترميم العقار أو هدمه بحسب خطورة الواقعة، وبهذا يتضح لنا أن السبب قانونيًا كان أو واقعيًا ينشأ قبل إصدار القرار الإداري[9].

كما أن السبب في القرار الإداري بهذا المعنى ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي عنه، من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار، فوجود سبب القرار الإداري هو ما

(3) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني (قضاء الإلغاء "الإبطال"، قضاء التعويض، وأصول الإجراءات) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2005م، ص194.

(4) أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 1422هـ - 2002م، ص174.

(5) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2006م، ص200.

(6) سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010م، ص173.

(7) حكم المحكمة الابتدائية الإدارية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (18) لسنة 1433هـ (غير منشور).

(8) محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، د.ت، ص298.

(9) رأفت فودة: أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018/2017م، ص644.

يستدعي تدخل الإدارة ضمانًا ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذ من قرارات غالبًا ما تمس بها حقوق وحريات الأفراد[10].

حيث لا يرجع في تحديد سبب القرار إلى إرادة مصدر القرار ولا إلى كيفية تصوره هو شخصيًا للظروف والوقائع التي بنى عليها قراره، وإنما يكون الرجوع فيه إلى هذه الظروف وتلك الوقائع بطريقة مجردة، أي من حيث حقيقتها القانونية أو المادية، دون اعتداد بما يدور في ذهن مصدر القرار أو تقديره الشخصي لها[11].

وبناءً على ما تقدم، يمكن تعريف عيب السبب أنه "أحد أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، الناجمة عن عدم استناده إلى وقائع مادية أو قانونية تبرره، أو استناده إلى تلك الوقائع في حين أنها غير صحيحة التكييف القانوني"[12].

المطلب الثاني: عناصر سبب القرار لإداري

إن القرار الإداري لا يكون مشروعًا من حيث سببه إلا إذا كان ذلك السبب مرتكزًا على عناصر قانونية أو واقعية تقود الإدارة إلى التصرف، فالإدارة عندما تتخذ قرارها قد ترتكز في وقت واحد على أساس القاعدة القانونية، وعلى حالة واقعية معينة وهذا هو الغالب، وقد ترتكز على أساس القاعدة القانونية فقط، أو حالة واقعية معينة فقط[13]، ونبين ذلك فيما يأتي:

أولًا: الأسباب القانونية (الحالة القانونية):

يقصد بالأسباب القانونية للقرار مجموعة القواعد القانونية أو الأعمال القانونية التي تشكل الأساس القانوني للقرار، وتعتبر شرطًا أساسيًا في ممارسة الإدارة لنشاطها[14]، وهذه القواعد أو الأعمال القانونية قد تتخذ شكل قاعدة قانونية مكتوبة، كنص دستوري أو نص تشريعي أو نص لائحي أو حكم قضائي، وقد تتخذ شكل قاعدة قانونية غير مكتوبة، كمبدأ من مبادئ القانون العام أو قاعدة عرفية، أو غير ذلك من القواعد التي تشكل الأساس القانوني للقرار[15].

ولذلك، فإن القانون عندما يربط شرط تطبيق قواعده بتوافر واقعة معينة أو توافر أسباب معينة، ويُلزِم الإدارة بأن لا تصدر قرارًا معينًا إلا على ذلك، فإنه حينئذٍ يجعل من أسباب القرار عنصرًا من عناصر مشروعيته، وتسمى في هذه الحالة بالأسباب القانونية[16].

وعلى هذا تشكل هذه الأسباب القانونية في القرار الإداري الحالة القانونية التي توحي لرجل الإدارة بالتدخل واتخاذ قرار بخصوصها[17]، وهي بذلك تتمثل

(10) ماجد راغب الحلو: القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م، ص511 –512.

(11) حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 1423هـ – 2003م، ص120.

(12) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين شبين الكوم البر الشرق، مصر، 2003م، ص215.

(13) محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية (التطور والتطبيق)، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2015م، ص258.

(14) سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1982م، ص107.

(15) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الأولى، 2004م، ج2، ص868.

(16) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999م، ص757.

(17) حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مرجع سابق، ص123.

في الاعتبارات القانونية التي اعتمد عليها القرار الإداري بوصفها الأسس التي بُني وقام عليها، ويؤدي تخلف هذه الأسباب التي حددها القانون لتبرير تصرف الإدارة إلى انعدام الأسباب القانونية[18].

وإذا كانت رقابة القضاء الإداري تنصب على البحث في وجود وشرعية القاعدة القانونية التي تحكم موضوع القرار الإداري، فإنه من المنطقي ألا تتمتع الإدارة بالنسبة للأسباب القانونية بأية سلطة تقديرية في حالة النزاع، ولذلك فإن القاضي يمارس بشأنها رقابة كاملة على وجودها وشرعيتها وصحة تفسير الإدارة لها، وإذا ما كانت تدخل في مجال تطبيق القانون أم لا[19].

ومن أمثلة الحالة القانونية المكونة لشرط السبب في القرارات الإدارية، حالة شغور مركز وظيفي وقيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه الشروط المطلوبة لهذا المركز الوظيفي، ويَظهر شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتحرك هذه الحالة القانونية الإدارة وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري بتعيين الموظف لشغل المركز الوظيفي الشاغر[20].

كذلك ارتكاب موظف لخطأ تأديبي، فهذا السلوك من جانب الموظف ترتب عنه مخالفة لقواعد التشريع الوظيفي، مما يفرض مساءلته تأديبيًا، ولذلك فإن إصدار قرار العقوبة التأديبية لم يحدث دون مبرر، وإنما بسبب حالة قانونية تتمثل في ذلك السلوك المخالف لنظام الوظيفة[21].

ووجود العنصر القانوني المتمثل في القاعدة القانونية، قد يكفي وحده في بعض الحالات لإصدار القرار الإداري دون اشتراط قيام الحالة الواقعية، وهذا مثل اللوائح التنفيذية للقوانين التي تصدرها الإدارة عندما يلزمها القانون بإصدار هذه اللوائح دون اشتراط قيام أسباب من الواقع، وذلك يختلف بالنسبة للقرارات الفردية، فأغلب هذه القرارات تصدرها الإدارة مستندة في ذلك إلى قواعد قانونية بجانب استنادها إلى قيام وقائع معينة من الواقع، فإذا استندت الإدارة إلى قواعد قانونية معينة في إصدار القرار التأديبي، فإنها تستند أيضًا إلى قيام واقعة معينة كالخطأ التأديبي[22].

ثانيًا: الأسباب الواقعية (الحالة الواقعية):

المقصود بها الحالات أو الأعمال الواقعية الحالية أو المستقبلية التي يشترط القانون قيامها حتى يمكن للإدارة إصدار قرارها الإداري بشأنها[23].

كما أن مجموعة العناصر الواقعية التي حدثت أولًا واستندت الإدارة إليها لإصدار القرار، هي أوضاع مادية ناجمة عن عوامل الطبيعة أو تدخل الإنسان، وتكون وراء إصدار القرار[24]، حيث تشكل اعتبارات متعلقة بالواقع، وتتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز ذوي الشأن، ويؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار الإداري.

(18) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1961م، ص678.

(19) سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص107.

(20) عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003م، ص67-68.

(21) محمد صغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005م، ص160 -161.

(22) عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م، ص231.

(23) سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص107.

(24) محمد صغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص159.

وعلى هذا تتخذ الحالات الواقعية التي تشكل الشق الثاني لشرط السبب في القرارات الإدارية ثلاثة مظاهر أساسية، وهي[25]:

1- الأسباب التي تكون على شكل عمل معين، وذلك مثل الطلب الذي يتقدم به الموظف لإحالته إلى التقاعد، فهذا الطلب هو السبب الذي يجعل وجوده شرطًا لكي تتخذ الإدارة قرارها بإحالة هذا الموظف إلى التقاعد.

2- الأسباب التي تتخذ شكل حالة معينة، وهي مجموعة من الأعمال الحالية أو المستقبلية، سواء كانت إيجابية أو سلبية، ويشكل وجودها بالفعل أو توقع وجودها فيما بعد شرطًا لاتخاذ القرار، كأن يقع تهديد للنظام العام، فيشكل هذا التهديد شرطًا لكي تتخذ سلطات الضبط الإداري إجراءً مناسبًا تحمي به الأمن الذي هُدد بالفعل أو يُوشك أن يُهدد.

3- الأسباب التي تتخذ شكل صفة معينة في شيء من الأشياء أو فرد من الأفراد، كما هي الحالة بالنسبة للأبنية المائلة إلى الانهدام.

ولذلك، يتعين على القاضي أن يفحص وجود تلك الحالة المادية في الواقع، التي صدر القرار في مواجهتها، فإذا كان صدور القرار يعني أن هذه الحالة موجودة بالفعل في ظاهر الأمر، ثم يظهر في الواقع أن هذه الحالة المادية لم توجد فعلًا، فإن ذلك يوضح أن الإدارة التي أصدرت القرار قد أقامته على حالة أخرى بطريق الخطأ، وغير تلك التي ينبغي أن يقوم عليها، وهذا الخطأ في الواقع يمكن أن يقع فيه أي قرار إداري، دون تمييز في ذلك بين قرار يصدر بناء على سلطة الإدارة المقيدة بالقانون، أو بناء على سلطتها التقديرية[26].

حيث تظهر سلطة الإدارة التقديرية في نطاق الأسباب الواقعية، وذلك عندما يترك القانون للإدارة حرية تقدير إذا كانت هذه الأسباب الواقعية تبرر إصدار القرار الإداري، كتقدير وجود تهديد للنظام العام يمكن التدخل لمواجهته بالتدابير الضبطية، وفي هذه الحالة ليس للقاضي سوى التثبت من الوجود المادي للوقائع، والتأكد من صحة تكييفها القانوني من كونها تشكل بالفعل تهديدًا للنظام العام، ومع ذلك يبقى للإدارة حرية تقدير أهمية الوقائع وكفاية السبب وتناسبه مع الإجراء المتخذ، وهذا هو مجال الملاءمة الذي يترك لتقدير الإدارة دون تعقيب من القضاء[27]، وهو ما سنبينه لاحقًا.

المطلب الثالث: شروط سبب القرار الإداري

لقيام الحالة الواقعية والقانونية في سبب القرار الإداري ينبغي أن تتوافر فيه شروط معينة، فيجب أن يكون السبب قائمًا وموجودًا عند إصدار القرار، وأن يكون مشروعًا ومحددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها، ونتعرض لهذه الشروط فيما يأتي:

الشرط الأول: أن يكون السبب قائمًا وموجودًا حتى تاريخ إصدار القرار:

لهذا الشرط شقان، فمن ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلًا، فيجب قيام سبب القرار على وقائع صحيحة وثابتة من الناحية المادية أو الواقعية، وإلا انعدم أساس هذا القرار وكان معيبًا في سببه، ومن

(25) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ج2، ص868.

(26) عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص328.

(27) سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص108.

ناحية ثانية يجب أن تكون تلك الوقائع قد استمرت حتى تاريخ إصدار القرار[28].

والعبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه[29]، تطبيقًا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مدى مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته[30].

وقد أكد القضاء اليمني وجوب قيام السبب على وقائع صحيحة وثابتة من الناحية المادية (الواقعية) أو القانونية عند إصدار الإدارة لقرارها في أحكام عديدة، منها الحكم الصادر عن حكم الدائرة الإدارية في المحكمة العليا بتاريخ 1433/4/11هـ الموافق 2012/3/4م، في القضية التي تتلخص وقائعها بتقدم أحد أعضاء النيابة العامة بدعوى إلغاء القرار الإداري التأديبي الصادر عن مجلس القضاء الأعلى برقم (٢٥٥) لسنة ٢٠١٠م بتاريخ 2010/12/13، بسبب مخالفة واجبه الوظيفي باحتفاظه بأصول أوراق لا يجوز الاحتفاظ بها... إلخ، مؤسسًا دعواه بمخالفة القرار لنص المادة (١١١) من قانون السلطة القضائية التي أناطت بمجلس القضاء الأعلى سلطة تأديب القضاة وأعضاء النيابة العامة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، وعلى فرض صحة إخلاله بما نسب إليه، فقد كان ذلك متعلقًا عندما كان يشغل وظيفة إدارية كأمين سر في إحدى المحاكم قبل تعيينه عضوًا في النيابة العامة، ولذلك فإن الدعوى التأديبية لا تدخل ضمن اختصاص مجلس القضاء الأعلى كون الإخلال محل دعوى التأديب لا يتعلق بوظيفة المدعي القضائية عند قيام الواقعة، وقد رد مجلس القضاء الأعلى على ذلك بأن استمرار احتفاظ المدعي بتلك الأوراق حتى بعد تعيينه بوظيفة عضو نيابة عامة، تعتبر جريمة تأديبية مستمرة تتم في اللحظة التي يقع فيها الاعتداء وتستمر طالما قامت الحالة الجنائية، وقد قضت الدائرة الإدارية برفض الدعوى لعدم صحتها، معللة ذلك بقولها: "والدائرة تجد أن ذلك النعي مردود، كون الثابت في الأوراق أن المدعي لم يُخلِ طرفه حال تعيينه في النيابة العامة، وطالما ظلت الأوراق معه حتى تعيينه في النيابة فإن المخالفة مستمرة، وبذلك يكون قد جلب على نفسه المساءلة القانونية... الأمر الذي اقتضى رفض الدعوى لعدم صحة أسبابها"[31].

أكد هذا الحكم صحة القرار الإداري، وذلك لقيام سببه عند إصداره، المتمثل في ثبوت الوقائع التي استند إليها المجلس في وقت إصدار قرارها، واستمرار وجود هذه المخالفة للقانون حتى تعيين المدعي في وظيفة قضائية، وهو ما بَرَّر إصدار مجلس القضاء الأعلى قراره التأديبي ضد المدعي.

الشرط الثاني: يجب أن يكون سبب القرار مشروعًا:

لا يكفى لصحة سبب القرار الإداري القول بأن هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ

(28) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية، تنظيم مجلس الدولة، الاختصاص القضائي والاستشاري لمجلس الدولة والعلاقة بينهما) الكتاب الثاني (قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء المظالم)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م، ص 151.

(29) عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة: قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983م، ص257.

(30) سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، مرجع سابق، ص196.

(31) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (47008-ك) (غير منشور).

إصداره، بل ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعًا، أي مطابقًا للقانون[32].

والأصل أن للإدارة أن تترخص في اختيار أسباب قراراتها، ولكن للقانون استثناء، فقد يورد السبب الذي يتعين على الإدارة الالتزام به عند إصدار القرار، وهنا يجب عليها الالتزام بهذا السبب حال إصدارها لقرارها، فإن خالفت الإدارة وأصدرت القرار استنادًا إلى سبب أجنبي عنه، كان قرارها في هذا الشأن باطلًا لقيامه على سبب غير مشروع[33].

وتطبيقًا لذلك، قضت المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة بتاريخ 2012/5/29 بإلغاء القرار الصادر عن الإدارة؛ لأنها أسسته على سبب أجنبي خلاف السبب الذي حدده القانون، وذلك في القضية التي تقدم بها المدعي ضد المدعى عليها شركة صافر لعمليات الاستكشاف والإنتاج، مطالبًا فيها بإلغاء القرار الإداري الصادر عن المدعى عليها بتاريخ 2009/3/29، والمتضمن الاستغناء عن خدمات المدعي بناءً على الحكم الصادر عن محكمة غرب الأمانة الابتدائية برقم (236) وتاريخ 2009/2/10؛ لأن ذلك القرار منعدم لانعدام السبب، كون ذلك الحكم لم يحز حجية الأمر المقضي به، حيث جاء في حيثيات الحكم: "تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بالأسباب المحددة في القانون لإصدار قراراتها الإدارية، وكون الثابت في حكم المادة (125/ب) من القانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية والمادة (238/ب) من لائحته التنفيذية، بأن انتهاء خدمة الموظف بالفصل أو العزل إذا حُكِمَ عليه في جناية مخلة بالشرف أو الأمانة كالرشوة والاختلاس والسرقة... من محكمة مختصة، اعتبر معزولًا من وظيفته حكمًا شريطة اكتساب الحكم الدرجة القطعية... والثابت أن المدعي قد تقدم لمحكمة الاستئناف لاستئناف الحكم الابتدائي... الأمر الذي يستوجب معه اعتبار ذلك الحكم الابتدائي لم يصل إلى الدرجة القطعية، ويستوجب معه أيضًا اعتبار القرار الإداري الصادر عن المدعى عليها لم يقم على سبب صحيح ويكون مشوبًا بعيب السبب"[34].

يلاحظ في هذا الحكم إلغاء قرار الإدارة بفصل المدعي؛ لأن السبب الذي أسست الإدارة عليه ذلك القرار غير مشروع لمخالفته السبب الذي حدده القانون، مما يتعين على الإدارة الالتزام به عند إصدار القرار.

الشرط الثالث: يجب أن يكون سبب القرار الإداري محددًا:

على الرغم من أنه يجب أن يكون سبب القرار الإداري موجودًا ومشروعًا، فإنه يشترط أيضًا ضرورة أن يكون السبب الذي يستند إليه القرار محددًا بوقائع ظاهرة ومعروفة، فلا يكفي أن تقتصر جهة الإدارة على ذكر وقائع غامضة أو مبهمة دون تحديد وإلا كان قرارها معيبًا في سببه[35].

وفي التحديد الواضح لسبب القرار الإداري، تمكين لصاحب الشأن من أن يحدد موقفه من هذا القرار، إما

(32) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص218.

(33) علي عبد الفتاح محمد: الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء) دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص373.

(34) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة لسنة 1433هـ (غير منشور).

(35) نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2006م، ص339.

بقبوله إذا ما وجد أن أسبابه مقنعة، وإما بالطعن عليه أمام القضاء طلبًا لإلغائه، إذا ما رأى مخالفته للمشروعية، كما أن أسباب القرار الإداري المحددة التي لا يشوبها لبس أو غموض والخالية من التعميم أو التجهيل، تُمكن القضاء من إعمال رقابته على هذا القرار[36].

وبذلك حكمت المحكمة الابتدائية الإدارية بأمانة العاصمة بتاريخ 1432/12/26هـ الموافق 2011/11/22م بإلغاء القرار الصادر عن الهيئة العامة للأراضي والتخطيط العمراني لتأسيسه بالمخالفة للقانون والأحكام القضائية، وعلى سبب عام ومبهم وهو المصلحة العامة، وذلك في القضية التي تتلخص وقائعها في أن المدعي قد رفع دعواه ضد المدعى عليها الهيئة العامة للأراضي والتخطيط العمراني، مطالبًا إلغاء القرار الإداري الصادر عنها بتاريخ 2010/4/5، حيث قام المدعي بشراء قطعة أرض بمنطقة عطان في وحدة جوار رقم (441) بموجب بصائر صحيحة ومسجلة في السجل العقاري، ثم أصدرت المدعى عليها قرارها المطعون فيه بتعديل المخططات بوحدة الجوار المذكورة، وبَرَّرت فيه هذا القرار بسبب المصلحة العامة، بوصفه سببًا مشروعًا، كون المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة، حيث قررت المحكمة فيه بقولها: "هذا والظاهر أن المدعى عليها قد قامت بتعديل المخطط العام وحدة الجوار (441)... وبحجة المصلحة العامة، والمحكمة هنا تجد أن القرار لم يلتزم بالنصوص القانونية الملزمة للإدارة بعدم إجراء أي تعديل على المخططات النهائية... ولا يكفي التعليل بالمصلحة العامة، بل لا بد من الإيضاح عند مقتضى ذلك؛ حيث إن القرار المدعى إلغاؤه هنا مخالف لنصوص مواد قانون التخطيط ولائحته، ولا يوجد أي مبرر قانوني لقيام الإدارة بلزوم تلك الإزاحة"[37].

ويلاحظ في هذا الحكم عدم اكتفائه بتبرير الإدارة لقرارها بالمصلحة العامة، بوصفها عبارة عامة ومبهمة تحتاج إلى توضيح ماهية هذه المصلحة العامة؛ لأن ما قد ترى فيه الإدارة مصلحة عامة فإنه قد لا يكون في واقع الأمر مصلحة عامة فعلًا، بل قد تستند الإدارة عند إصدار قرارها إلى سبب المصلحة العامة بعبارة عامة ومبهمة من أجل إخفاء السبب الحقيقي غير المشروع لإصدار قرارها.

المبحث الثاني: حدود رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

إن الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري تتمثل في بسط هذه الرقابة على مشروعية هذا السبب، وذلك بالتأكد من قيام السبب على وقائع مادية موجودة، وكون هذه الوقائع صحيحة من حيث التكييف القانوني. ولذلك لا يدخل في نطاق الرقابة القضائية كقاعدة عامة رقابة ملاءمة سبب القرار الإداري، لدخول الملاءمة بطبيعتها في تقدير الإدارة[38].

وبالرغم من وجود فراغ تشريعي في القوانين اليمنية باعتبار تخلف شرط السبب عيبًا من ضمن العيوب التي تصيب القرار الإداري وتؤدي إلى مخاصمة هذا

(36) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص220.

(37) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (76) لسنة 1432هـ (غير منشور).

(38) وسام صبار العاني: القضاء الإداري، دار السنهوري، بيروت، الطبعة الأولى، 2015م، ص282.

القرار المعيب في سببه، فإن القضاء اليمني قد استقر على اعتبار تخلف شرط السبب وجهًا من أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ولذلك يتناول هذا المبحث بيان معالم وحدود رقابة القضاء اليمني على مشروعية السبب في القرار الإداري، وذلك في ثلاثة مطالب، خُصص المطلب الأول لرقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع، وخُصص المطلب الثاني لرقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع، وخُصص المطلب الثالث لرقابة القضاء على ملاءمة الوقائع.

المطلب الأول: رقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع

يقصد بهذه الرقابة أنه عند فحص القضاء لشرط السبب في القرار الإداري فإنه يقوم بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة المادية والقانونية التي بُني عليها القرار[39].

وتعتبر رقابة صحة الوجود المادي للحالة الواقعية أو القانونية الحد الأدنى وأول درجة من درجات الرقابة القضائية على سبب القرار، التي يخضع لها كل قرار إداري، سواء في حالة سلطة الإدارة المقيدة بأسباب محددة للقرار أو في حالة تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها[40].

ومع أن القضاء اليمني لم يعرف نظام القضاء المزدوج بالمعنى المعروف في فرنسا ومصر، الذي يتطلب وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، وإنما أخذ بالنظام القضائي الموحد الذي تمتد ولايته لينظر كل النزاعات بما فيها النزاعات الإدارية[41]، فإنه قد نهج بنهج النظام القضائي المزدوج، حيث تقتصر سلطة القضاء اليمني على البت في مشروعية القرار دون التطرق إلى الملاءمة أو بيان الموقف القانوني السليم الواجب اتباعه من قِبل الإدارة[42].

ويمكن القول بأن فاتحة رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري ومدى مشروعيته ظهر في حكم محكمة غرب صنعاء الابتدائية في أول منازعة إدارية ينظرها القضاء اليمني الحديث، ورفعت من صحيفة الشعب ضد الإدارة بتاريخ 1984/12/26.

حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن وزارة الإعلام أصدرت قرارًا إداريًا بحجز عددين من صحيفة الشعب، وترتب على ذلك ضرر مادي تحمله صاحب الصحيفة، وقد دفعت الإدارة بأن لها سلطة الرقابة على ما ينشر في الصحف، وهي المسؤولة عن تنفيذ قانون الصحافة رقم (٤٢) لسنة ١٩٨٢م، وكان القرار الإداري المطعون فيه نابعًا من عدم التزام الصحيفة بمواد قانون الصحافة، وسردت المخالفات التي استند إليها الدفع، وقد حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري، معللة ذلك بقولها: "لأن الإدارة لم تبتغِ من تصرفها ذلك تنفيذ قانون الصحافة بدليل سكوتها عن المخالفات لمدة طويلة، وإنما كان الباعث الذي دفع الوزارة لهذا الإجراء هو قيام الصحيفة بنقد وزارة

(39) محمد صغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص161.

(40) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص156.

(41) علي علي المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية، دار الكتاب الجامعي، صنعاء، الطبعة الأولى، 1433هـ-2012م، ص153-154.

(42) مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، الطبعة الخامسة، 2023م، ص256.

الإعلام في صدر هذين العددين، والحجز في هذه الحالة باعثه عدم ظهور العددين اللذين فيهما النقد، وليس الدافع هو مخالفة الصحيفة للقانون"[43].

حيث تبين للمحكمة أن الأسباب التي بررت به الإدارة قرارها هي أسباب وهمية، وأن هناك سببًا آخر حقيقيًا يعتبر الباعث الحقيقي لصدور قرار وزارة الإعلام، ويتمثل في قيام الصحيفة بنقد وزارة الإعلام في صدر العددين المحجوزين، وليس الدافع هو مخالفة الصحيفة للقانون[44].

وإذا كان الحكم السابق قد أظهر فيه بداية بسط القضاء اليمني رقابته على سبب القرار الإداري، إلا إن رقابته هذه على سبب القرار كانت بشكل ضمني. ولهذا، حرص المقنن اليمني بالمضي نحو تعزيز الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية، وذلك بإنشائه دائرة إدارية بالمحكمة العليا لأول مرة في تاريخه، بعد تحقيق الوحدة اليمنية المباركة عام ١٩٩٠م، وهو ما كان له الأثر الكبير في تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وذلك من خلال تخصيص هذه الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا كدائرة قانون باختصاصات محددة[45].

وهذا ما يبرر ظهور رقابة القضاء اليمني على السبب بشكل واضح في أحكام المحاكم في أوائل التسعينيات، حيث استقر القضاء اليمني بعد ذلك في أحكامه على إلغاء القرارات الإدارية في حالة انعدام الأسباب (الوقائع) التي قامت عليها[46].

من ذلك الحكم الصادر عن المحكمة الجزائية الابتدائية بصنعاء بتاريخ ٦ جمادى ١٤١٥هـ الموافق 9 /١٩٩٤/11م، المتعلق بمجال التأديب، حيث أشارت المحكمة إلى أن اختلاف الواقعة التي بُني عليها القرار عن الواقعة التي تدافع فيها الإدارة –ممثلة في محاميها– عن قرارها، يؤدي إلى انعدام سبب القرار، وذلك بقولها: (...ناهيك عن أن السبب الذي بُني عليه قرار مجلس التأديب غير الذي دافع به المحامي أمام المحكمة، الأمر الذي يؤكد أن قرار الفصل معيب بعيب السبب الذي بُني عليه...)[47].

كما أصدرت المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة أحكامًا عديدة بخصوص سبب القرار الإداري، من ذلك حكمها الصادر بتاريخ 1433/8/25هـ الموافق 2012/7/15م، المتعلق بقرار البنك المركزي اليمني بنقل أحد الموظفين من فرع عمران إلى فرع البيضاء بدرجته، حيث قام برفع دعوى ضد البنك المركزي اليمني، وذهبت المحكمة إلى ما يلي: "تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بأسباب محددة لإصدار قرارها إذا نص القانون على أسباب محددة لذلك... وبالرجوع إلى ملف القضية نجد أن محافظ البنك مصدر القرار قد رد على تظلم المدعي بأنه لربما فرع البيضاء بحاجة لجهودكم، وكذلك التوجيه من وكيل محافظ البنك إلى مدير عام شؤون الموظفين بإرفاق التقرير الذي كان السبب في النقل، وكان رده أنه لا يوجد تقرير، وعليه فإن الثابت عدم وجود سبب يقوم عليه القرار محل الطعن، الأمر الذي يستلزم معه

(43) سبقت الإشارة إليه.

(44) مروان محمد علي المحاقري: رقابة الملاءمة القضائية في المنازعات الإدارية، دار جامعة صنعاء للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2016م، ص8.

(45) مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص413.

(46) محمد علي سليمان: الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص260.

(47) صدر هذا الحكم برقم (135)، أشار إليه: محمد علي سليمان: قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص264.

إلغاء القرار الإداري محل الدعوى لمخالفته نصوص القانون ولانعدام السبب"[48].

ظهر في هذا الحكم أن رقابة القاضي قد انصبت على وقائع سبب ذلك القرار الإداري، المتمثل في وجود التقرير الذي يبرر القرار، حيث تبين للمحكمة عدم وجود هذا التقرير، مما دَّلَ على عدم تحقق سبب قرار النقل، من خلال عدم ثبوت الوقائع التي استندت إليها الإدارة.

وكذلك أصدرت الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا أحكامًا عديدة، منها الحكم الصادر بتاريخ ١٤٣٥/7/٢٧هـ الموافق ٢٠١٤/5/٢٦م في القضية التي تتلخص وقائعها في إيفاد أحد وكلاء النيابة للدراسة لنيل درجة الدكتوراه، وقد أصدر النائب العام قرارًا برقم (٣٠٠) لسنة ٢٠١٣م، قَرَّرَ فيه منحه إجازة دراسية لمدة عامين، ثم أصدر النائب العام بعد ذلك قرارًا برقم (٤١) لسنة ٢٠١٤م قضى بإلغاء قراره السابق، وما كان من ذلك الوكيل إلا القيام برفع دعوى إلغاء القرار الأخير، حيث جاء في حيثيات حكم الدائرة الإدارية ما يلي: "وحيث إن النائب العام أصدر قراره رقم (٣٠٠) لسنة ٢٠١٣م مستندًا في ديباجته إلى مذكرة وزارة الخدمة المدنية المتضمنة إشعارًا بالموافقة على الإيفاد إلى روسيا الاتحادية، فإن النائب العام يكون قد وافق ضمنيًا على تعديل الدولة الموفد إليها من جمهورية مصر العربية إلى دولة روسيا الاتحادية، وحيث إن النائب العام أصدر لاحقًا القرار المطلوب إلغاؤه متضمنًا إلغاء قراره الأول، وكان هذا القرار لم يتضمن أي سبب يبرره... وحيث إن قرارَ النائب العام رقم (٣٠٠) لسنة ٢٠١٣م لا يجوز إلغاؤه أو المساس به إلا لسبب يجيزه القانون، وحيث إنه والحال كذلك لا توجد مخالفة ارتكبها المدعي تستدعي إلغاء القرار بالإيفاد إلى روسيا الاتحادية بعد موافقة النائب العام الضمنية على هذا الإيفاد، فيكون القرار اللاحق القاضي بإلغاء قرار الإيفاد السابق قد شِيب بعيب انعدام السبب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه"[49].

يتضح من خلال هذا الحكم أن رقابة القضاء تركزت حول الوجود المادي لسبب القرار المطعون فيه، حيث تبين له عدم وجود أي وقائع تبرر ذلك القرار، ولهذا حكمت المحكمة بإلغائه.

وهكذا استقرت أحكام المحاكم اليمنية بمختلف درجاتها وأنواعها في بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع، والتأكد من صحتها، فإذا انعدمت الوقائع التي تستند إليها الإدارة عند إصدار قراراتها، أو ثبت عدم صحتها، حكمت بانعدام القرار الإداري، لانعدام سببه[50].

المطلب الثاني: رقابة القضاء على التكييف القانوني للوقائع

المقصود بالتكييف القانوني "إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية؛ بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعًا مشروعًا لاتخاذه"[51]، ولهذا تُعَدُّ عملية التكييف القانوني عملية مزدوجة ومختلطة تصل بين القانون والحالة الواقعية التي

(48) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (18) لسنة 1433هـ (غير منشور).

(49) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الدعويين الإداريتين رقم (٥٤٤٤٧ –ك) و(٥٤٧٧٧–ك) (غير منشور).

(50) محمد علي سليمان: قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص263.

(51) سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، مرجع سابق، ص210.

استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، فيتضمن مطابقة السبب الواقعي للوصف القانوني[52].

وتقتضي عملية التكييف من القائم بها، سواء كانت الإدارة أو القضاء، أن يعمل على تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد بإعطائها معنًا أكثر تحديدًا وأقل عمومية، ثم يبرز الواقعة الفردية التي هو بصدد تكييفها إلى مستوى عمومية نص القانون بتجريدها عن طريق إغفال جميع العناصر عديمة الجدوى فيها، فيُرَكِّز على إبراز الصفات التي تميز الواقعة من وجهة نظر القانون، وذلك كله سعيًا لقيام التطابق بين النص والوقائع[53]، وعلى هذا فإنه إذا تبين للقضاء أن الإدارة أخطأت في التكييف القانوني للوقائع، وعدم إعطائها الوصف القانوني الصحيح، فإن القرار يكون مشوبًا بعيب السبب، وقابلًا للإلغاء[54].

وقد أخذ القضاء اليمني على عاتقه القيام برقابة التكييف القانوني للوقائع، وإن كانت تلك الرقابة لم تظهر إلا في وقت قريب[55]، وذلك عندما بدأ بنظر المنازعات الإدارية، ولا سيما تلك القضايا التي رُفعت أمامه فيما بعد الوحدة اليمنية عام 1990م.

غير أنه يلاحظ على ألفاظ وعبارات أحكام المحاكم اليمنية عند رقابتها على التكييف القانوني للوقائع المكونة لعنصر السبب، أنها ما زالت في طريقها البدائي، لعدم توضيح معنى هذه الرقابة في صلب الأحكام، كونها حديثة العهد بخوضها في المنازعات الإدارية، ومع ذلك فإن هذه المحاكم قد ألغت العديد من القرارات الإدارية –عند بسط رقابتها عليها– لعدم وصفها أو تكييفها التكييف السليم[56].

وقد ظهر ذلك في حكم محكمة غرب الأمانة الابتدائية بتاريخ 1417/2/24هـ الموافق 1996/7/10م، في القضية التي تتلخص وقائعها في أن وزارة الخدمة المدنية أوقفت راتب المدعي في وظيفته لدى المؤسسة العامة للكهرباء، وراتبه في وظيفته كمدرس لدى وزارة التربية والتعليم، وذلك بسبب مخالفة مقتضى قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م الذي حظر شغل الموظف لوظيفتين دائمتين ولو كان ذلك في أوقات مختلفة وفي جهتين مختلفتين، وعندما نظرت المحكمة الدعوى المرفوعة من ذلك الموظف انتهت إلى قولها: "إن هناك فرقًا بين الوظيفة والعمل، فالوظيفة كما يفهم من المادة (2) من قانون الخدمة المدنية هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات أو الأعمال معتمدة في الموازنة العامة للدولة يؤديها شخص معين بقرار من السلطة المختصة لأغراض المساهمة في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية التي ينتمي إليها خدمة للصالح العام، وبمفهوم المخالفة، فإن أي عمل لا تتحقق فيه الشروط الواردة في هذا التعريف لا يُعَدُّ من الناحية القانونية الاصطلاحية وظيفة... والجدير بالذكر أن الفرق بين لفظي (الوظيفة) و(العمل) هو فرق اصطلاحي لا لغوي، وعليه فكل وظيفة عمل وليس كل عمل وظيفة... ولذلك حكمت المحكمة بإبقاء المدعي موظفًا لدى المؤسسة العامة للكهرباء، ومتعاقدًا لدى وزارة التربية

(52) محمد علي سليمان: قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص265.

(53) محمد حسين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت، ص53.

(54) مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص312.

(55) أنور محمد ناجي سالم الحرازي: أثر تغيير الوقائع على مشروعية القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن، 1430هـ – 2009م، ص126.

(56) مروان محمد علي المحاقري: رقابة الملاءمة القضائية في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص137.

والتعليم، وصرف مرتباته وكافة مستحقاته المالية لدى الجهتين"[57].

يلاحظ في هذا الحكم أن القاضي فرَّق بين الوظيفة والعمل، وأنزل على الواقعتين وصفهما وتكييفهما الصحيحين من ظاهر النصوص القانونية، المتمثلة بالفرق اللفظي والقانوني لكل من الوظيفة الأصلية التي يشغلها ووصفها بالوظيفة الدائمة، والأخرى التعاقدية التي اعتبرها عملًا لا يدخل ضمن اصطلاح الوظيفة الدائمة، ولهذا انتهى الحكم إلى جواز جمع الموظف المذكور بين الوظيفة الأصلية والأخرى التعاقدية، وألغى قرار الإدارة[58].

ومن هذه الأحكام التي راقبت التكييف القانوني للوقائع بشكل واضح، حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة بتاريخ 1433/6/22هـ الموافق 2012/5/13م، في القضية التي تتلخص وقائعها في أن المدعي تقدم بدعواه ضد الهيئة العامة للبريد التي يعمل فيها موظفًا، وذلك بسبب توقيفه عن العمل بدون أي مبرر شرعي أو قانوني، وقد رد محامي البريد بأن المدعي قد انقطع عن العمل بدون إذن مسبق أو عذر أو مبرر قانوني، ولهذا توقف راتبه طبقًا لنص المادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وقد انتهت المحكمة في أسباب وحيثيات الحكم بقولها: "الثابت للمحكمة من خلال المستندات التي قَدَّمَها الأطراف، أن المدعي قد تقدم بطلب إلى وزير الاتصالات وتقنية المعلومات بإطلاق مرتباته، ووجه الوزير بصرف مستحقاته، وتنفيذًا لذلك وجه مدير عام الهيئة العامة للبريد بخصم مدة غياب المدعي من رصيد الإجازات، فتم خصم مدة غياب المدعي من رصيد الإجازات المستحقة للمدعي والبالغة 90 يومًا، ومن ثم فإن ما جاء في الرد المُقَدَّم من محامي المدعى عليها عارٍ عن السند القانوني، وأن استدلاله بالمادة (67) غير صحيح وغير مجدٍ له في شيء، بل إن ما جاء في المادة (67/ب) –على أنه إذا كان انقطاع الموظف عن العمل أو تأخره عنه ناجمين عن أسباب وظروف قاهرة خاصة وتأكدت الإدارة من صحتها، خصمت مدة الغياب من رصيد إجازته التي تتفق مع طبيعة تلك الظروف...إلخ– يُعد حجةً على المدعى عليها؛ نظرًا لقيامها بمعالجة مدة غياب المدعي بالخصم من رصيد الإجازات، كما أن المدعي قد استمر في فترة توقيفه بمراجعة مدير عام الهيئة والوزارة والمباحث والنيابة نتيجة لما كان يُثار ضده من قضايا كيدية، ولهذا فإن انقطاعه عن العمل كان بعذر ومن غير عمد... وقضت المحكمة بإلغاء القرار)[59].

يظهر في هذا الحكم أن المحكمة راقبت الوصف القانوني للواقعة التي خلعته الإدارة على سبب القرار، واعتبرت انقطاع المدعي عن العمل هو انقطاع بدون إذن مسبق أو عذر أو مبرر قانوني، طبقًا للمادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، غير أن المحكمة اعتبرت الوصف الصحيح لتلك الواقعة بأنه انقطاع بعذر ومبرر قانوني وليس انقطاعًا غير

(57) حكم محكمة غرب الأمانة برقم (2) لسنة 1417هـ، في القضية الإدارية رقم (8) إدارية لسنة 1416هـ، أشار إليه: حسن علي مجلي، أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية، مركز عبادي للدارسات والنشر، صنعاء، الطبعة الأولى، 1424هـ 2003م، ص179 وما بعدها.

(58) مروان محمد علي المحاقري: رقابة الملاءمة القضائية في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص139.

(59) حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة، في القضية الإدارية رقم (66) لسنة 1432هـ (غير منشور).

قانوني، مستندة إلى ظروف الواقعة وواقع الحال، المتمثلة باستمرار المدعي في فترة توقيفه بمراجعة مدير عام الهيئة والوزارة والمباحث والنيابة، لما يُثار ضده من قضايا كيدية، فكان انقطاعه عن العمل بعذر ومن غير عمد، ويؤكد ذلك قيام الإدارة بخصم مدة الغياب من رصيد الإجازات، ولذلك يعتبر هذا الانقطاع ناجمًا عن أسباب قاهرة بحسب المادة (67/ب) آنفة الذكر.

ومنها حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1433/1/4هـ الموافق 2011/11/29م، بمناسبة نظرها للطعن المقدم من مكتب وزارة الخدمة المدنية بمحافظة حضرموت ضد الحكم الصادر عن محكمة استئناف محافظة حضرموت برقم (1430/٢٣٢هـ) وتاريخ 1430/12/21هـ، المؤيد للحكم الصادر عن محكمة غرب المكلا الابتدائية بمحافظة حضرموت، والقاضي بإلغاء قرار الفصل ضد المطعون ضده الصادر عن الطاعنة مكتب وزارة الخدمة المدنية بمحافظة حضرموت برقم (١٠/م ب) وتاريخ 1996/3/7م، حيث برَرَّت الإدارة بأن المطعون ضده قد انقطع عن العمل وغاب دون عذر شرعي لأكثر من سبعة أشهر، فأُنهيت خدمته استنادًا إلى نص المادة (٢٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م، التي بينت المدة القانونية التي يجوز فيها إنهاء خدمة الموظف إذا غاب لمدة عشرين يومًا من غير عذر شرعي، وكان استناد المحكمتين الابتدائية والاستئنافية لإلغاء ذلك القرار إلى إعمال نصوص المادتين (١١١، ١١٣) من قانون الخدمة المدنية باعتبار ذلك الفصل عقوبة تأديبية، سببه مخالفة الموظف لواجباته المحددة في المادة (13) من ذات القانون، غير أن المحكمة العليا انتهت إلى "أن محكمة الموضوع بدرجتيها قد جانبهما الصواب في فهم وتكييف الأمر الإداري رقم (١٠/م ب) المؤرخ1996/3/7م، الدَّال بألفاظه وصريح أسبابه على طبيعته القانونية، بكونه قرارًا بإنهاء خدمة المدعي (المطعون ضده) على أساس انقطاعه لأكثر من عشرين يومًا متصلة دون إذن مسبق أو إجازة ودون عذر قانوني (الاستقالة الحكمية) المحكوم بالمادة (٢٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية؛ بحيث سارتا في الإجراءات والنظر والتسبيب وعلى خلاف واقع الحال، وبمعتبرهما أنه كان قرارًا بالفصل التعسفي من الخدمة، وبما ساقهما إلى إعمال نصوص المواد (١٣، ١١١، ١١٣) من قانون الخدمة المدنية توصلًا منهما إلى إلغائه، وبالاستناد إلى تلكم النصوص التي لا تنطبق بحالاتها وضوابطها وشروطها مع حقيقة القرار الإداري، وهو ما أودى بهما إلى نتيجة مخالفة للقانون، ومعلوم أن الخطأ في التكييف من مسائل القانون التي تخضع فيها محكمة الموضوع لرقابة المحكمة العليا... وقضت المحكمة بقبول الطعن ونقض الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف"[60].

يتبين من خلال هذا الحكم أن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا قد فرضت رقابتها على التكييف القانوني الذي أسبغته المحكمة الابتدائية والاستئنافية للواقعة ومدى انطباق وصفها على المواد القانونية التي استندتا إليها في

(60) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في الطعن (الإداري) رقم (٤٧٣٧٨ – ك) (غير منشور).

تكييف الواقعة، وذلك باعتبار واقعة انقطاع الموظف التي بررت به الإدارة قرار إنهاء خدمته تُمَثلُ مخالفة لواجبات الوظيفة، ولذلك يكون ذلك القرار قرارًا بالفصل كعقوبة تأديبية تعسفية في نظر محكمتي الموضوع، إلا أن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا قامت بإعادة التكييف القانوني السليم للواقعة، وأقرت فيه صحة التكييف القانوني الذي أسبغته الإدارة على الواقعة، وبطلان تكييف محكمة الموضوع بدرجتيها، باعتبار واقعة الانقطاع تُمَثلُ استقالة حكمية للموظف طبقًا لنص المادة (٢٣٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

وبهذا يتضح من خلال ما سبق أن القضاء اليمني استقر في بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع التي تستند إليها الإدارة لإصدار القرارات الإدارية.

المطلب الثالث: رقابة القضاء على ملاءمة الوقائع

يقصد بالملاءمة "اختيار الإجراء المناسب الذي يتفق مع أهمية الوقائع المادية وخطورتها، فتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية يجعلها تستقل بتقدير ملاءمة قراراتها الإدارية"[61]؛ حيث إنه من الضروري أن تختص الإدارة بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة، ومدى ملاءمتها لاتخاذ قرار إداري معين بذاته دون غيره؛ لأن رجل الإدارة المختص إذا لم يقم بتقدير وتقييم مدى خطورة وأهمية وملاءمة الوقائع الواقعة والثابتة تقييمًا وتقديرًا سليمًا وصحيحًا، فإنه سوف يتخذ قرارًا إداريًا غير مناسب وغير ملائم[62].

والأصل أن القضاء الإداري هو قضاء مشروعية وليس قضاء ملاءمة، حيث يقتصر دوره على فحص مشروعية القرار، ومدى مطابقته لقواعد ومبادئ القانون، فإذا بسط القاضي رقابته على ملاءمة قرار الإدارة، فإن هذه الرقابة تعتبر خروجًا عن دور القضاء الإداري ومهمته بوصفه قاضي مشروعية، ليقوم بمزاولة اختصاصات رجل الإدارة، فيتصرف القضاء في هذه الحالة، وكأنه إدارة، ويصبح رئيسًا إداريًا أعلى لمصدر القرار[63].

ولهذا، فإن فقه القانون الإداري عادة يُعَبِّرُ بالقول إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص شرعية القرارات الإدارية، دون التعرض لتقدير ملاءمتها[64].

لكن بسبب التطور الدؤوب الذي يمضي فيه القضاء الإداري نحو الارتقاء في رقابته لأعمال الإدارة، وسعيه في بسط حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف واستبداد الإدارة تجاههم، فقد طرأ بموجب ذلك استثناء مهم من ذلك الأصل العام، حيث أصبح للقاضي الإداري –وهو في حالة رقابته على مشروعية القرار الإداري– أن يمد رقابته إلى تقدير مدى ملاءمة ذلك القرار في بعض الحالات؛ نظرًا لخطورة هذه الحالات على حريات ومصالح الأفراد، معتبرًا تلك الرقابة جزءًا من الرقابة على مشروعية القرار[65]؛ لأن استقلال الجهات الإدارية عند ممارستها لسلطتها التقديرية، من

(61) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ج2، ص917.

(62) عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص68–69.

(63) علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ج2، ص917.

(64) محمد حسين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص72–73.

(65) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص256–257. ومحمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص162.

حيث تقدير أهمية الوقائع وما يناسبها من إجراء، بعيدًا عن رقابة القضاء الإداري، سيكون له أثر بالغ الخطورة على حقوق وحريات الأفراد؛ إذ قد تستغل تلك الجهات هذا الأمر وتغالي في تقدير الوقائع، ومن ثم تبالغ في نوع الإجراء الذي تتخذه لمواجهتها بما يجعله غير متناسب وغير متلائم معها[66].

ولذلك، تجد رقابة الملاءمة القضائية على عمل الإدارة مكانها الطبيعي في إطار الرقابة على أسباب القرار الإداري، دون أي وجه آخر من أوجه الطعن بالإلغاء؛ نظرًا لاتساع سلطات القاضي الإداري في مواجهة أسباب القرار الذي يكمن فيها مدى تبريره، أي مدى تناسبه مع الظروف التي صدر فيها، وهنا تتجلى أهمية السبب في القرار الإداري، حيث يلعب دورًا مهمًا في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وعلى الأخص من حيث ملاءمتها؛ إذ تتأثر هذه الملاءمة إلى حد كبير بالدافع إلى اتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره[67].

وعلى هذا، فإن رقابة القضاء الإداري على ملاءمة سبب القرار الإداري، تعني الرقابة على أهمية الوقائع المكونة لشرط السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، أو بمعنى آخر هي رقابة على درجة خطورة القرار، وهل الوقائع المكونة للسبب متناسبة في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار[68]؟ حيث يقوم القاضي في حالة رقابة الملاءمة بالموازنة بين قيمة الأسباب في تحديدها لمحل القرار، وفي الموازنة يحل تقديره هو لهذه الأسباب، سواء كان ذلك عن طريق فرض تكييفه هو على هذه الأسباب أو على وزنها بميزانه[69].

وبذلك، فإن هذه الرقابة تمثل المستوى الثالث لرقابة القضاء الإداري على السبب، وهي مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة بحسب الأصل العام[70]، كما ذكرنا سابقًا.

ومع تزايد مظاهر سلطة الإدارة التقديرية، فإن ذلك قد جعل القضاء الإداري يباشر رقابته تلك للحد من سلطة الإدارة التقديرية، وذلك عبر وسائل ومبادئ قانونية عامة تقوم على إعلاء وضمان تحقيق العدالة، ومن أهم هذه المبادئ التي ظهرت في مصر وفرنسا مبدأ التناسب ومبدأ الغلو[71]، ونظرية الخطأ الظاهر التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي كقيد على كل سلطة تقديرية[72]، حيث أعرب فيها القاضي صراحة عن رقابته على مدى صحة تقدير الإدارة في قرارها.

وعلى هذا، بسط مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استندا إليها، وذلك فيما يتعلق بالقرارات المتصلة بالحريات العامة، وكذلك القرارات التأديبية[73].

(66) عمر محمد السيوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ٢٠١٣م، ص289.

(67) مروان محمد علي المحاقري: رقابة الملاءمة القضائية في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص52.

(68) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، مرجع سابق، ص211.

(69) محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقًا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية (شتات)، مصر – المنشورات الحقوقية (صادر)، بيروت – لبنان، 1998م، ص841.

(70) نواف كنعان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص346.

(71) سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، مرجع سابق، ص257–258.

(72) محمد فريد حسين هادي: القرار الإداري مفاهيم ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2018م، ص879.

(73) عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري، مرجع سابق، ص271. وسامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، مرجع سابق، ص272.

وأما بالنسبة للقضاء اليمني، فقد صرَّح في العديد من أحكامه –كمبدأ عام– بأن رقابته تنصب على مشروعية القرار دون أن تمتد إلى ملاءمته، طبقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تختص الإدارة بتلك الملاءمة دون تعقيب عليها من قِبل القضاء، ومن ذلك ما جاء في حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1999/11/14م: "ليس على المدعى عليها إلا بذل العناية، وقد بذلتها بدون تقصير، وإن ما توصل إليه الحكم الابتدائي المؤيد من محكمة الاستئناف هو الموافق لصحيح القانون أنه لا يوجد مخالفة صريحة للقانون أو اللوائح، وأن ما بدر من المدعى عليها كان موضوعًا متعلقًا بالملاءمة أكثر مما يتعلق بالمشروعية، ورقابة القضاء الإداري مقصورة على المشروعية، أي عندما تصادم الإدارة أو المرفق نصوص القانون بعدم تطبيقها"[74].

ورغم ذلك، تأثر القضاء اليمني ضمنًا في هذا الشأن باتجاه القضاء الإداري المصري الذي نهج منهج القضاء الإداري الفرنسي، حيث أصدرت المحاكم اليمنية بعضًا من الأحكام الجريئة التي راقبت من خلالها ملاءمة بعض القرارات المتعلقة بحقوق ومصالح الأفراد، وكذا المتعلقة بالتأديب الوظيفي ولو بشكل غير مباشر، وذلك عن طريق تقدير ظروف وملابسات القضية، ومعرفة مدى التناسب بين القرار الذي أصدرته الإدارة وبين سببه، لما لذلك من أهمية في حفظ وحماية حقوق الأفراد والموظفين.

وفي هذا الشأن ما جاء في حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية بإلغاء أمر رئيس مجلس الوزراء بتحويل منشآت مركز التأهيل النسوي بعزلة الحضارم إلى مدرسة للبنات، وكان السبب الدافع لهذا الأمر حدوث مشكلات في تلك العزلة بعد تحويل الثلاثة الفصول التي بنتها وزارة التربية والتعليم إلى مركز تأهيل نسوي بإشراف جمعية الحضارم، وتبعيته لوزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية والعمل بموجب الاتفاق بين جمعية الحضارم والجهات الحكومية، حيث جاء في حيثيات الحكم "أن الدولة تتمتع بسلطة تقديرية في إنشاء المرفق العامة وإلغائها أو تحويل غايتها حسب حاجة الأفراد للمرفق، وبالموازنة بين الفوائد والمضار وتقدير الظروف والملابسات ووزن المبررات والأسباب... لذا فإن إلغاء المركز وتحويل منشأته إلى مدرسة للبنات لا يحقق أي فائدة تذكر للبنات في الوقت الذي يحرم الأمهات وربات البيوت من فوائد كن يحققنها من خلال برامج المركز التأهيلية، وحتى لو افترضنا جدلًا أن المدعى عليه صاحب السلطة في إلغاء المركز كمرفق عام، فإن مبدأ الموازنة بين فوائد الإلغاء ومضاره يجعل المبررات والأسباب الواردة في أمر المدعى عليه بالإلغاء حسن نية مصدره، مما يجعل مسؤوليته عن تعويض الأضرار الناجمة عن ذلك الأمر مسألة غير واردة"[75].

يتبن من خلال هذا الحكم أن المحكمة مارست رقابتها على ملاءمة القرار عن طريق مبدأ التناسب لمعرفة مدى الملاءمة بين محل القرار الإداري وسببه، وذلك

(74) صدر هذا الحكم في القضية الإدارية رقم (840) لسنة 1420هـ، القواعد القضائية المستخلصة من أحكام المحكمة العليا، مجموعة القواعد والمبادئ الإدارية، العدد الأول، مرجع سابق، ص72–81.

(75) حكم محكمة غرب الأمانة في القضية الإدارية رقم (11) لسنة 1416هـ، أشار إليه: حسن علي مجلي، أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص155–178.

بالبحث في موازنة القرار بين فوائده ومضاره، وعن طريق تقدير ظروف وملابسات القرار، ووزن المبررات والأسباب الدافعة لإصدار الإدارة قرارها.

الاستنتاجات والتوصيات

أولًا: الاستنتاجات:

بعد دراسة مدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري، تم التوصل إلى العديد من الاستنتاجات، أهمها:

1- أن شرط السبب يحتل أهمية خاصة بما يمثله من كونه حالة واقعية أو قانونية تسبق إصدار القرار، وإذا انعدمت تلك الحالة الواقعية أو القانونية عند إصدار هذا القرار فإنها تصيبه بعيب في سببه وتجعله عرضة للطعن بالإلغاء.

2- أنه عندما يفرض القانون على الإدارة وقائع مادية أو قانونية تكون السبب لتدخل الإدارة، فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة لا تستطيع إصدار قرارها إلا بتوفر تلك الأسباب، أما عندما لا يشترط القانون وجوب قيام أسباب معينة لإصدار الإدارة قرارها، فإن الإدارة ستتمتع بسلطة تقديرية تمكنها من اختيار ما تشاء من الأسباب الصالحة لتدخلها وإصدار قرارها.

3- أن القضاء اليمني يبسط رقابته للتأكد من وجود السبب في القرار الإداري المطعون، وذلك من خلال التأكد من الوجود المادي لوقائع القرار وصحة تكييفها القانوني، سواء كان ذلك بشأن سلطة الإدارة التقديرية أو المقيدة، وإن لوحظ وجود بعض القصور في صياغة بعض الأحكام من حيث التوضيح الدقيق للوصف القانوني لتلك الوقائع.

4- أن النظام القضائي في اليمن قائم على النظام القضائي الموحد، وعلى الرغم من ذلك، نهج القضاء اليمني نهج النظام القضائي المزدوج كما هو الحال في فرنسا ومصر، حيث تقتصر سلطة القاضي على البت في مشروعية القرار دون التطرق إلى الملاءمة أو بيان الموقف القانوني السليم الواجب اتباعه من قِبل الإدارة.

5- اتساع الرقابة القضائية على شرط السبب لدى مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري، وذلك تجاه تزايد سلطة الإدارة التقديرية، حيث تطورت إلى مد تلك الرقابة على ملاءمة القرار، والوقوف على مدى تناسب أهمية ودرجة خطورة الوقائع المكونة للسبب مع درجة خطورة القرار وأهميته، وذلك عندما تكون تلك الملاءمة شرطًا لمشروعية القرار الإداري.

6- امتناع القضاء اليمني عن بسط رقابته على ملاءمة القرار صراحة؛ لأن ذلك يعد تدخلًا في صميم أعمال الإدارة، ولذلك اعتبر هذه الرقابة خرقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، ورغم ذلك، مارس القضاء اليمني هذه الرقابة بشكل ضمني في بعض أحكامه، دون الاعتراف منه بأن هذه الرقابة تنصب على ملاءمة القرار.

ثانيًا: التوصيات:

بعد عرض أهم الاستنتاجات لمدى رقابة القضاء اليمني على سبب القرار الإداري، يمكن عرض أهم توصيات الدراسة فيما يلي:

1- على القضاء اليمني ضبط صياغة أحكامه الصادرة بشأن القضايا الإدارية، وذلك من حيث التوضيح الدقيق للوقائع التي أسست عليها أحكامها، أو من حيث الوصف القانوني لتلك الوقائع.

2- ضرورة قيام السلطة التشريعية في اليمن بإصدار قانون الإجراءات الإدارية؛ بحيث يختص بالقضايا الإدارية، ويتضمن نصوصًا صريحة وواضحة تبين أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري الخمسة، ومن ضمنها عيب السبب.

3- على القضاء اليمني أن يمد رقابته على ملاءمة الوقائع، ومدى أهمية السبب وخطورته مع درجة خطورة القرار وأهميته، وذلك إذا كانت الملاءمة جزءًا من مشروعية القرار الإداري، فلا تقف رقابته عند حدود الرقابة التقليدية على سبب القرار الإداري، مستفيدًا في ذلك من التطور الذي وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري بشأن هذه الرقابة.

4- ضرورة إعداد قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية، وتعزيز كفاءتهم في الفصل في القضايا الإدارية؛ بحيث تكون لهم القدرة على إنشاء قواعد قانونية إدارية تسد النقص الحاصل في التشريع الإداري اليمني، بالاستفادة من المبادئ التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري.

5- ضرورة إنشاء محاكم إدارية ابتدائية في بقية محافظات اليمن، وإنشاء شعب إدارية في جميع المحاكم الاستئنافية تكون في إطار النظام القضائي الموحد، وذلك كبداية للخطوة الأولى في الاتجاه نحو إنشاء قضاء متخصص في المنازعات الإدارية.

قائمة المصادر والمراجع

[1] أنور محمد ناجي سالم الحرازي. (1430هـ - 2009م). أثر تغيير الوقائع على مشروعية القرار الإداري (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عدن.

[2] أحمد عبد الرحمن شرف الدين. (1422هـ - 2002م). الوجيز في القانون الإداري اليمني. دار الفكر المعاصر، صنعاء.

[3] أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم حميد الدين. (1417هـ - 1997م). القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن (الطبعة الثالثة). منشورات دار الجامعة اليمنية.

[4] حسن علي مجلي. (1424هـ - 2003م). أحكام القضاء اليمني في المنازعات الإدارية (الطبعة الأولى). مركز عبادي للدارسات والنشر، صنعاء.

[5] حمد عمر حمد. (1423هـ - 2003م). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها (الطبعة الأولى). أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

[6] رأفت فودة. (2018/2017م). أصول وفلسفة قضاء الإلغاء. دار النهضة العربية، القاهرة.

[7] سامي جمال الدين. (1982م). الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) (الطبعة الأولى). منشأة المعارف، الإسكندرية.

[8] سامي جمال الدين. (2010م). قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

[9] سليمان محمد الطماوي. (1961م). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة (الطبعة الثالثة). دار الفكر العربي، القاهرة.

[10] سليمان محمد الطماوي. (2006م). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة (الطبعة السابعة). دار الفكر العربي، القاهرة.

[11] عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (2003م). أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. مطابع دار الحسين شبين الكوم البر الشرق، مصر.

[12] عبد الغني بسيوني عبد الله. (1983م). ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة: قضاء الإلغاء. منشأة المعارف، الإسكندرية.

[13] عصام عبد الوهاب البرزنجي. (1971م). السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية. دار النهضة العربية، القاهرة.

[14] علي خطار شطناوي. (2004م). موسوعة القضاء الإداري (الطبعة الأولى). مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمَّان.

[15] علي عبد الفتاح محمد. (2009م). الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء) دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

[16] علي علي المصري. (1433هـ - 2012م). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية (الطبعة الأولى). دار الكتاب الجامعي، صنعاء.

[17] عمار عوابدي. (2003م). نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري. دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر.

[18] عمر محمد السيوي. (٢٠١٣م). الوجيز في القضاء الإداري. دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي.

[19] ماجد راغب الحلو. (2000م). القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة). دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

[20] محمد الشافعي أبو رأس. (د.ت). القضاء الإداري. عالم الكتب، القاهرة.

[21] محمد حسين عبد العال. (د.ت). فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء. دار النهضة العربية، القاهرة.

[22] محمد رفعت عبد الوهاب. (2005م). القضاء الإداري، الكتاب الثاني (قضاء الإلغاء "الإبطال"، قضاء التعويض، أصول الإجراءات) (الطبعة الأولى). منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

[23] محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان. (2000م). القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية، تنظيم مجلس الدولة، الاختصاص القضائي والاستشاري لمجلس الدولة والعلاقة بينهما) الكتاب الثاني (قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء المظالم). دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

[24] محمد صغير بعلي. (2005م). الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة - الجزائر.

[25] محمد علي سليمان. (2015م). الوسيط في قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية (التطور والتطبيق). مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء.

[26] محمد فريد حسين هادي. (2018م). القرار الإداري مفاهيم ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها منازعاته (الطبعة الأولى). منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

[27] محمد ماهر أبو العينين. (1998م). دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقًا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996م، الكتاب الثاني. دار الكتب القانونية (شتات)، مصر - المنشورات الحقوقية (صادر)، بيروت - لبنان.

[28] مجموعة القواعد والمبادئ الإدارية: القواعد القضائية المستخلصة من أحكام المحكمة العليا. (1426هـ-2005م). المكتب الفني بالمحكمة العليا، العدد الأول، الجمهورية اليمنية.

[29] مروان محمد علي المحاقري. (2016م). رقابة الملاءمة القضائية في المنازعات الإدارية (الطبعة الأولى). دار جامعة صنعاء للطباعة والنشر، صنعاء.

[30] مصطفى أبو زيد فهمي. (1999). القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

[31] مطيع علي حمود جبير. (2023م). القضاء الإداري، دراسة مقارنة (الطبعة الخامسة). مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء.

[32] نواف كنعان. (2006م). القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمَّان.

[33] وسام صبار العاني. (2015م). القضاء الإداري (الطبعة الأولى). دار السنهوري، بيروت.