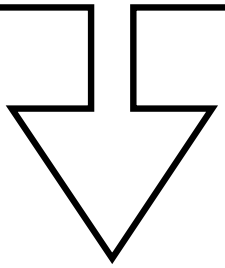
سُلطة القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها

(دراسة مقارنة)

The authority of the administrative judge to compel the administration to disclose the reason for its decision
(Comparative study)



م.د. حيدر عبد النبي طولي م.م. زيد عجمي بشيت
جامعة سومر- كلية القانون

Abstract:
The Administrative Judge exercises wide powers in the area of administrative disputes. He directs the procedures and may order the administration to provide the court with documents. Some even call the administrative judge the prince of the proceedings. This is contrary to the civil judge who is directed by individuals in accordance with the principle which states "the rivalry is the possession of the adversaries." The administrative judge is the most vulnerable judge by virtue of the distinctiveness of the dispute before him. He can summon the president of the republic, the Prime Minister, the director of the central bank, the governor, and other influential people to appear in front of him. The Administrative Judge shall deal with either the cancellation of an administrative decision after its implementation or the right of the aggrieved to obtain compensation which requires the administration to disclose the reason for its decision and limit its influence, arbitrariness. The aim is to apply the principle of legality and the establishment of a legal state and the preservation of rights and freedoms. The civil judge is not subjected to similar pressure because he settles matters related to a private interest and persons of private law.

ملخص

يمارس القاضي الإداري سلطات واسعة في مجال المنازعات الإدارية ، فهو من يوجه الإجراءات وقد يأمر الإدارة بإفادة جهة القضاء بوثائق ومستندات حتى أن البعض أطلق على القاضي الإداري بأمير الإجراءات، وهذا خلاف للقاضي المدني الذي يوجهه الأفراد تطبيقاً للمبدأ القائل "الخصومة ملك للخصوم". إن القاضي الإداري هو أكثر القضاة عرضة للمخاطر بحكم خصوصية المنازعة المعروضة عليه فأمام القاضي الإداري يقف رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء ومدير البنك المركزي والمحافظ وغيرهم من أصحاب النفوذ وقد يتصدى القاضي

الإداري لعمل الإدارة فيُصرح إما بإلغاء قرار إداري بعد تنفيذه ، أو يُصرح بحق المتضرر في الحصول على تعويض يُلزم جهة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها والحد من نفوذها وتعسفها والمقصد العام هو تكريس مبدأ المشروعية وإقامة الدولة القانونية وحفظ الحقوق والحريات ولا يتعرض القاضي المدني لضغط مماثل في القوة لأنه يفصل في مسائل تتعلق بالمصلحة الخاصة وأشخاص القانون الخاص.

المقدمة

التعريف بالموضوع

إن موضوع سُلطة القاضي الاداري في الزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها ينطوي على اهداف وغايات تقوم على اساس الرؤية الكاملة والواضحة لغرض ترسيخها، وذلك من خلال التطرق الى القرارات والاحكام القضائية التي صدرت من محاكم القضاء الاداري والتطرق الى فتاوى مجلس الدولة وفقا للتشريع العراقي، وكذلك الاحكام القضائية التي صدرت من المحاكم القضائية في كل من مصر وفرنسا من خلال تناول الآراء القانونية والفقهية واختيار الراجح منها ومعرفة مدى توافقها للمبادئ العامة للقانون ، مع ذكر جميع الجوانب الايجابية والسلبية لمعالجة المشرع العراقي والمصري والفرنسي لهذا الموضوع كي نصل الى دراسة قانونية مقارنة .

اهمية الموضوع:-

لقد جاء اهتمامنا بموضوع سُلطة القاضي الاداري في الزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها لما له من اهمية في تحقيق العدالة ،وحماية الافراد من تعسف الادارة ،لذلك ان سُلطة القاضي الاداري لها اهمية كبيرة من حيث انها تمثل ضمان لحقوق الافراد من جهة وتسهل مهمة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة من الهيئات الادارية المختصة من جهة اخرى وبذلك تُصان حقوق الافراد الذين من حقهم ان يكون القرار الاداري الصادر بحقهم قد تم فهم اسبابه ليتسنى لهم الوقوف على الوقائع التي استند اليها القرار، ومن ثم رفع الظلم حولها او رفع دعوى قضائية على الادارة.

مشكلة البحث :-

تكمن مشكلة البحث في جانبين ،الجانب الاول حيث استَّقر الفقه والقضاء الاداريان على المبدأ العام بأن الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا اذا نص القانون على ذلك، ويتضح من هذا المبدأ ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الادارية إلا اذا الزمها القانون بذلك، وفي كثير من الاحيان تُصدر الادارة قرارات من دون أن يتمكن الافراد معرفة اسبابها كما أن الادارة في كثير من الاحيان لا تشير في قراراتها الى الاسباب التي دعتها الى اصدار تلك القرارات الادارية ،وهذا يُصعب مهمة الافراد في الطعن في القرارات الادارية كونهم لا يَعرفون اسبابها وعلى الرغم من أن المشرع الزم الادارة في اوضاع معينة بالإفصاح عن سبب قراراتها مثل القرارات التأديبية ،الا ان القرارات الاخرى غير ملزمة بتسبيبها ، فهل التسبيب من القرارات الجوهرية ام غير الجوهرية ؟

اما الجانب الثاني من مشكلة البحث يتعلق بندرة الاحكام القضائية التي تعالج هذا الموضوع إضافة الى حداثة عهدنا في العراق للقضاء الاداري والجدير بالذكر أن الدراسات القانونية والفقهية في موضوع سُلطة القاضي الاداري في الزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها قليلة جدا بشكل عام وفي العراق بشكل خاص، فهل تعد سُلطة القاضي الإداري واحكامه من المبادئ والقواعد الأساسية التي لها قوة القانون المكتوب ؟ وهل تكون بمثابة التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان ؟ وهل يكون إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها ليس فقط بأطراف الحكم القضائي فحسب وإنما باللوائح التنظيمية التي تعمل بموجبها الإدارة ؟

منهجية البحث:-

الاساس الواقعي للنصوص والقواعد القانونية المنظمة لسُلطة القاضي الاداري في الزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها يقوم على دراسة تحليلية وقانونية مقارنة من خلال الرجوع الى الاحكام والآراء الفقهية المختصة بالقضاء الاداري من حيث دوره في ترسيخ المبادئ القانونية وارساء دعائمها باعتبارها سوابق قضائية من شأنها أن تُحافظ على اسس الدولة القانونية وسيادة مبدأ المشروعية فيها .

خطة البحث:-

سنحاول الإجابة عما طرحنا آنفاً من تساؤلات من خلال عرض موضوع الدراسة بمبحثين : تناولنا في المبحث الاول مبدأ حضر توجيه القاضي الاداري اوامر للإدارة او حلوله محلها ويحتوي هذا المبحث على مطلبين، المطلب الاول منهما يقوم على الاساس الفقهي لمبدأ حضر توجيه القاضي الاداري اوامره للإدارة اما المطلب الثاني فهو تسبيب القرار احد اهم الشكليات في القرار الاداري، اما المبحث الثاني خصصناه للحديث عن الرقابة القضائية على تسبيب القرار الاداري ويحتوي هذا المبحث على مطلبين الاول منهما هو الرقابة على مشروعية القرار الاداري وملائمته اما الثاني فهو الآثار المترتبة على عدم تسبيب القرار الاداري.

المبحث الاول: مبدأ حضر توجيه القاضي الاداري اوامر للإدارة او حلوله محلها

يعود هذا المبدأ تاريخياً إلى بعض التشريعات التي صدرت في فرنسا عقب الثورة عام ١٧٨٩ وقبل حتى إنشاء مجلس الدولة بها ، وذلك لمنع المحاكم العادية من التدخل في أعمال الإدارة لما ينطوي عليه ذلك من تعطيل لنشاطها ، بالخصوص وأن رجال الثورة كانوا ينظرون إلى قضاة تلك المحاكم بريبة وشك [١]،و ينصرف مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة في مضمونه إلى أنه يمتنع على القاضي الإداري أن يكلف الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه، أو يحل محلها في عمل أو إجراء يدخل في صميم اختصاصها ، حيث يقتصر عمله على ممارسة وظيفته القضائية من خلال بسط رقابته على أعمال الإدارة وإنزال حكم القانون على ما يُعرض عليه من منازعات إعمالاً لمبدأ المشروعية [٢]، فلم يعد ممكنا التمسك بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو الحلول محلها ، بعد أن أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم ١٩٨٠/٥٣٩ بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ وما تلاه من تعديلات ، إذ غدا باستطاعة القاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة بل ويفرض عليها غرامات تهديدية لضمان تنفيذ قراراته وأحكامه ، كما بات من غير المقبول التذرع بمبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية ما دام لا يوجد نص يوجب هذا التسبيب [٣].وسوف نلقي نظرة سريعة في هذا البحث على هذا

التجديد في المبادئ والمفاهيم القانونية لعله يكون محفزاً لمزيد من الدراسات والأبحاث في هذا الخصوص ، ومؤشرا للاستفادة منه عند النظر في إصلاح النظام الإداري في العراق وأوضاع قضاءنا الإداري بما يتماشى مع بيئة وظروف المجتمع العراقي.

المطلب الاول: الاساس الفقهي لمبدأ حضر توجيه القاضي الاداري اوامره للإدارة

يرتد مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة في أساسه إلى عدة تبريرات قال بها الفقه يمكن حصرها في ثلاث نعرض لها بإيجاز فيما يأتي [٤]،أولها : النصوص التشريعية التي تقررت غداة الثورة الفرنسية لتفادي عرقلة القضاء للأعمال التي يقوم بها رجال الثورة ، ومن قبيل ذلك مرسوم ١٧٨٩/١٢/٢٢ الذي حظر على المحاكم القيام بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة وحدات الإدارة العاملة في ممارستها لوظيفتها الإدارية ،وثانيها : مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية ، ومن مقتضاه التزام القاضي الإداري بحدود وظيفته وهي الفصل في المنازعات والحكم على مدى مشروعية الأعمال الإدارية، وثالثها : أن طبيعة سلطات قاضي الإلغاء تقف عند مجرد الحكم على مدى مشروعية القرار الإداري وذلك بإلغائه أو الإبقاء عليه [٥]،وقد استقر قضاء مجلس الدولة سواء في فرنسا ام في مصر على أن رفع الدعوى امام محكمة غير مختصة يؤدي الى قطع مدة الطعن التي يتعين رفع الدعوى خلالها[٦]، والقاعدة التي استقرت عليها أحكام القضاة مؤكدة لإجماع الفقه عليها هي أن الأحكام الصادرة بالإلغاء – جزئياً كان أم كلياً– تتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة، باعتبارها استثناءً على الأصل وهو أن الأحكام القضائية تكتسب حجية نسبية ،أما سلطة القاضي الإداري إذا ما اختار هذا الحل، فإنها تقف عند حد إلغاء القرار الإداري [٧]، ومن الجدير بالذكر ان سُلطة القاضي في دعوى الإلغاء تنحصر في التحقق من صحة ومشروعية القرار الاداري ومدى موافقته للقانون [٨]، وأياً كانت التبريرات التي قيلت كأساس لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة ، فإنها جميعا تلتقي حول فكرة واحدة وهي منع القاضي الإداري من التدخل في عمل الإدارة[٩]، و في العراق تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءاً على طلب من ذي

مصلحة معلومة وحالة وممكنة [١٠]،و يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري في العراق أن يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا ، وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها [١١]،وعند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم ان يُقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً او حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني[١٢]، وقد اجاز المشرع العراقي في المادة السابعة من قانون مجلس الدولة الجمع بين دعوى الالغاء والقضاء الكامل في طلب واحد فيكون التعويض تابعاً للإلغاء ان كان له مقتضى، ومن ثم لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في طلبات التعويض اذا رُفعت اليها بصفه اصلية وانما يختص بها القضاء العادي[١٣]،وقد استقر العمل على أن يُقدم المشرع على تحديد ميعاد يتوجب خلاله رفع دعوى الالغاء لمسوغات عملية وقانونية يمتنع على الافراد طلب الالغاء بعد انقضائها وهي شهران في القانون الفرنسي وستون يوماً في القانون المصري وستين يوما من تاريخ البت في التظلم او من تاريخ انتهاء الثلاثين يوما الواجب على الادارة البت فيه اذا امتنعت عن ذلك في العراق [١٤]،أما في مصر فيُلاحظ في هذا الشأن أن مجلس الدولة المصري قد أسند مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة إلى مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية [١٥]، وانتقد جانب من الفقه الإداري موقف مجلس الدولة الفرنسي لتبنيه مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة ، وشكك في مدى مشروعيته [١٦] ، وقد أدى هذا الوضع إلى تساؤل البعض حول الطبيعة القضائية لمجلس الدولة ، وقاد إلى تساؤل أكبر حول سبب وجود القانون الإداري نفسه ، وما إذا كان هو أحد فروع الفنون الجميلة أم أنه أحد عناصر النظام الذي تفرضه الدولة على إدارتها [١٧]، وكان الفقيه الفرنسي العميد هوريو قد عبر من قبل عن هذا الوضع بقوله " أنه في الصراع بين مجلس الدولة الذي لا يستطيع سوى أن يراقب ، وبين رجل الإدارة الذي لا يضع في اعتباره قوة الشيء المقضي به ، فإن مجلس الدولة يُعتبر مهزوماً مقدماً ..."[١٨]، وقد علق البعض على هذا الوضع بقوله أنه إذا لم يفلح

القضاء الإداري في إجبار الإدارة على تنفيذ ما يصدره من أحكام ضدها ، فإن ذلك قد يشكل نوعا من إنكار العدالة ، [١٩]، وهذا ما صاغه الأستاذ جيز في عبارة أخرى بقوله أن هذا المبدأ ليس إلا مجرد خُرافة قديمة نشأت ونمت في ظل نظام قائم على التحكم والاستبداد [٢٠]، ومن اللافت للنظر أن محاكم القضاء العادي الذي كان هذا المبدأ موجهاً إليها في الأساس لم تتردد في توجيه أوامر للإدارة ابتداءاً من مرحلة نظر الدعوى حتى صدور حكم فيها ويشمل ذلك أوامر التحقيق وأوامر الحكم [٢١] ، وأيدت محكمة النقض الفرنسية اتجاه المحاكم العادية إلى عدم الالتزام بمبدأ حظر توجيه القاضي أوامر للإدارة استناداً إلى أن ذلك ليس فيه إخلال بمبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية[٢٢] ، وهو ما تأيدَ في وقت لاحق بقرار المجلس الدستوري الفرنسي، وقد حاول مجلس الدولة الفرنسي في السنوات الأخيرة التلطيف من حدة النتائج المترتبة على هذا المبدأ من خلال استعمال اسلوب التهديد المالي لإلزام أطراف الخصومة على تنفيذ أوامره[٢٣]، ولم يقف المشرع الفرنسي عند هذا القدر من تفعيل سلطة القضاء الإداري في مواجهة الإدارة حيث أصدر قانون ٢٠٠٠/٦/٣٠ الذي جرى بمقتضاه توسيع وتفعيل سلطة القضاء الإداري المستعجل في توجيه أوامر إلى الإدارة لحماية الحريات الأساسية وتحسين الإجراءات التحفظية المستعجلة التي يتعين على الإدارة اتخاذها دون تأخير [٢٤].

الفرع الاول : مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الادارية مالم يوجد نص يوجب ذلك

يشير مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية في فحواه إلى عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص يوجب عليها ذلك ، أي أن الإدارة تكون في حل من الإفصاح عن الأسباب القانونية أو الواقعية التي دفعتها لاتخاذ القرار في صلب هذا القرار، وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق هذا المبدأ بإخلاص ردحا من الزمن ، منذ إصدار حكمه في قضية **Harrouel** بتاريخ ١٨٨٠/٤/٣٠[٢٥] ، وما تلاه من أحكام في هذا الخصوص ، لعل أحدثها نسبيا ما قرره في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٤/٢٤ في قضية السيد **Delahaye** الذي أورد فيه القول بأنه لا يلزم أن تكون قرارات اللجان المشتركة للقيد في قائمة شهر الأطباء مسببة ما دامت النصوص التشريعية واللائحية قد خلت مما يوجب

ذلك[٢٦]، والتطبيقات القضائية في هذا الاتجاه تزخر بها مجموعات أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى وقت قريب ، ولم يقبل المجلس أي استثناء على هذا المبدأ إلا بمناسبة صدور حكمه في قضية **Billard** بتاريخ ١٩٥٠/١/٢٧ والذي انتهى فيه إلى إلزام لجان ضم الأراضي الزراعية (وهي هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي)بتسبيب قراراتها في غياب نص صريح يوجب عليها ذلك [٢٧] ، وقد ردد المجلس هذا الاستثناء بعد مرور عشرين عاما على حكمه السابق ، وذلك في حكمه الصادر في قضية**Agence Martime Marsaille-fret** بتاريخ ١٩٧٠/١١/٢٧[٢٨]، وإذا كان لهذا المبدأ ما يبرره بالنسبة للقرارات الإدارية ذات السمة العامة أي التنظيمية أو اللائحية ، فإنه بالنسبة للقرارات ذات الطابع الفردي يبدو أن فيه مساس بحقوق ومراكز الأشخاص المخاطبين بها ، فضلا عما يتضمنه عدم التسبيب من صعوبة بالغة تقف حجر عثرة أمام القضاء الإداري لبسط رقابة حقيقية وفاعلة على أسباب القرار الإداري [٢٩]، ومن امثلة تسبيب القرارات الادارية في النظام القانوني في العراق ما نصت عليه المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ (لا يُنقل الموظف من محل وظيفته الاّ بعد قضائه مدة لا تقل عن ثلاث سنوات..) [٣٠]،وكذلك ما نصت عليه المادة ٥٦ من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤لسنة ١٩٦٠حيث تقرر ساعات العمل في دواوين الحكومة من قبل مجلس الوزراء من وقت لآخر على أن لا يتجاوز مجموع ساعات الدوام ثمان ساعات في اليوم أو أربعاً وأربعين ساعة في الأسبوع[٣١]، ولرئيس الدائرة بموافقة الوزير المختصّ أن يُقرر أوقات دوام خاصة وفقاً لما تقتضيه أعمال دائرته على أن لا يتجاوز عدد الساعات المحدودة في الفقرة السابقة [٣٢]،(و لرئيس الدائرة زيادة أوقات الدوام لغرض إنجاز أعمال مُستعجلة تختص بدائرته ..) [٣٣]، فالقرار الاداري تنظيمياً كان أم فردياً هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لأحدى الجهات الادارية في الدولة، بما لها من سُلطة بمقتضى القوانين واللوائح(الانظمة) في الشكل الذي يَتطلبهُ القانون، بقصد أحداث أثر قانوني معين، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، [٣٤]،واذا صدر القرار الاداري المتمتع بالشرعية والحصانة وهو إفصاح الادارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سُلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبهُ القانون

بقصد أحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً [٣٥].وجرى العمل في الدوائر الرسمية في العراق على أطلاق تعبير(الامر الاداري) على القرار الاداري، وأطلاق تعبير(الامر الوزاري) على القرار الوزاري الذي يصدره الوزير [٣٦] ،وتتطلب الدعوى المقامة أمام القضاء الاداري وجود قرار إداري صادر من جهة إدارية مختصة لكي يُطعن فيه وأن عدم وجود مثل هذا القرار يوجب رد الدعوى[٣٧]، ولا يُعد رفض الادارة التعاقد من القرارات الادارية، لأنه لا يُعبر عن أرادتها كسلطة عامة ،و إنما يُعبر عن أرادتها في الامتناع عن التعاقد حالها حال الافراد[٣٨]. وقد يكون القرار الاداري صريحاً أو ضمنياً كما قد يكون مكتوباً أو شفهياً، والقرار الاداري الشفهي يحتاج الى إثبات إصداره فعلاً[٣٩]، وأفتى مجلس الدولة في العراق بأن قرار الحجز هو قرار أداري في حين أن العقوبات السالبة للحرية وهي السجن والحبس والايداع للأحداث هي قرارات تصدر عن المحاكم المختصة ،لذلك فان قرار الحجز الصادر من وزير الداخلية لا يُعد بمنزلة الحكم القضائي [٤٠].وفي قضية طلبت فيها محكمة التمييز في العراق من المحكمة الاتحادية العليا النظر في دستورية نص المادة(٢٠/أولاً– ثالثا) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ والبت في شرعيته (وبما أن النص المتقدم المنصوص عليه في البند(ثالثا) من المادة(٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٦ لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ... ،لذا قرر رد الطلب) [٤١].اما في مصر فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه في مجال التسبيب الإداري للقرار فإنه يكفي أن يتضمن العناصر الرئيسية لصلب القرار مع بيان ما أُتخذ من إجراءات بحيث تكون كافة الأوراق والإجراءات السابقة على القرار مكملة له في تبيين سبب القرار[٤٢]، وقد جرى قضاء المحكمة الادارية العليا في مصر على أن المشرع لم يشأ أن يعتمد على القرينة الحكمية التي أولاها للقرارات الإدارية باعتبارها صادرة بناء على سبب صحيح ومشروع ، بل استوجب في قرار الإزالة لكي يستكمل أركانه الأساسية أن تفصح الجهة الإدارية صراحة عن الأسباب الداعية لإصداره [٤٣]، وجاء في الدعوى رقم٣١٨١٤ لسنة ٦٨ ق... حكمت المحكمة: بقبول الدعوى شكلاً وبإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزمت جهة الإدارة المصاريف[٤٤]،كما نص قانون موظفي الدولة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١يوجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي

الانذار، والخصم من المرتب مسبباً [٤٥]، كذلك لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه و سماع أقواله و تحقيق دفاعه [٤٦]، و تقف سُلطة القاضي الإداري بالنسبة لدعاوي الإلغاء عند حد الحكم بإلغاء القرار الإداري إذا كان مشوبا بعيب أو أكثر من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية في حين تمتد سُلطة القاضي الإداري بالنسبة لدعاوي التسوية لتشمل أصل النزاع وجميع ما يتفرع عنه من إجراءات وله فيها ولاية القضاء كاملة [٤٧].

الفرع الثاني: الاساس القانوني الذي يقوم عليه مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الادارية مالم يوجد نص يوجب ذلك

يمكن إرجاع الأساس القانوني الذي يقوم عليه مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية ما لم يوجد نص يوجب ذلك إلى التبريرات التالية[٤٨] :

اولا: السرية في أعمال السلطة الإدارية [٤٩] : إلى وقت قريب نسبيا يعود إلى ظهور مبادئ الشفافية الإدارية كانت السرية تُغلف معظم أعمال السلطة الإدارية سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية [٥٠]،واذا كانت القاعدة بالنسبة للمحاكم العادية ،ان تُحال القضية (اذا ما نقض الحكم المطعون فيه)الى محكمة من نوع ودرجة المحكمة التي اصدرت الحكم المنقوض [٥١]، فالقاعدة المستقرة ألآن ان الجهة التي تحال اليها القضية لا عادة الفصل فيها ،ملزمة قانوناً باحترام المبادئ القانونية التي ينتهي اليها مجلس الدولة في حكمه ،فاذا خرجت الجهة المحال اليها على تلك المبادئ، اعتبرت مخالفة لقاعدة حجية الشيء المقضي [٥٢]، ومرد ذلك إلى أن الإدارة تمثل الصالح العام الذي يتعين تغليبه على المصالح الفردية ، و جعل الإفصاح عن تلك الأسباب في متن القرار مرهوناً بوجود نص يوجب عليها ذلك [٥٣].

ثانيا: قرينة المشروعية المصاحبة للقرارات الإدارية : مؤدى هذه القرينة هو أن الأصل المفروض في القرارات الإدارية أنها قد صدرت صحيحة مطابقةً للقانون ،فإذا لم يوجد نص يوجب على الإدارة الإعراب عن أسباب قراراتها الفردية في صلبها ، فإنها لا تكون ملزمة بالإفصاح عن هذه الأسباب [٥٤]،وخلافاً لقانون العقوبات فان قوانين الانضباط لم تأخذ لمبدأ المشروعية المخالفة ولم تنتهج مسلك قانون العقوبات في حصر الافعال غير المشروعة [٥٥]،وهذا النهج وان

اعتبر ميزة للنظام الانضباطي كونه يعفيه من مبدأ المشروعية و يقيه من الجمود [٥٦]،ومن اهم القيود التي ترد على ولاية القضاء الاداري الظروف الاستثنائية واعمال السيادة واعمال السلطة التقديرية [٥٧]،ومن المعلوم أن القوانين والانظمة توضع لتحكم الظروف الاعتيادية ،فاذا ما حدثت ظروف استثنائية طارئة كالحروب والكوارث والازمات الكبرى فإن الادارة تملك الخروج على تلك القوانين والانظمة [٥٨]،وقد نظم المشرع العراقي بالدستور الحالي الصادر ٢٠٠٥ مسالة الحقوق والحريات وذلك في الباب الثاني منه على انه (لا يكون تقييد ممارسة اي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تحديدها إلا بقانون او بناء عليه، على ان لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية)[٥٩]،وهذا النص هو امتداد لذات التوجه المنصوص بالمادة ٢٥من قانون ادارة الدولة العراقية الذي اعتبر دستوراً مؤقتاً للفترة بين عامي ٢٠٠٣-٢٠٠٥[٦٠]،وقد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات الادارية، وحينئذ يصبح هذا الاجراء شكلا اساسيا في القرار يترتب على اهماله بطلانه، آما اذا لم يلزم المشرع الادارة بذلك فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الاسباب وهذا هو ما اخذ به – بصفة عامة – مجلس الدولة في فرنسا وفي مصر[٦١]،واذا كان الاصل في فرنسا و مصر أن الادارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها إلا اذا الزمها نص قانوني بهذا التسبيب، إلا ان القضاء في البلدين يتدخل ليفرض هذا الالتزام على الادارة دون نص، فمجلس الدولة الفرنسي قد الزم الادارة بتسبيب قراراتها ،دون نص ،في بعض المجالات نظرا لأهميتها الخاصة [٦٢]،كما يفعل ذلك مجلس الدولة المصري بصفة خاصة في مجال التأديب ،حيث اطردت احكام القضاء الاداري المصري على ان التأديب يجب ان يُحاط بضمانات [٦٣]، ولذا فإن جزاء مخالفة مبدأ المشروعية من جانب الادارة هو بطلان التصرف المخالف للقانون مع ما يمكن ان يترتب على ذلك من آثار [٦٤]، وهكذا استمد مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية الفردية ما لم يوجد نص يوجب ذلك ، أساسه من قرينة المشروعية والصحة المصاحبة للقرارات الإدارية [٦٥].

ثالثاً: فاعلية الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري : منذ أن امتدت رقابة مجلس الدولة الفرنسي على عنصر السبب في القرار الإداري عام ١٩٠٧ وما آلت إليه رقابته على هذا العنصر من توسع وتعمق ، أعتبر البعض أن في ذلك ما يغني عن وجوب تسبيب القرار

الإداري[٦٦]، خاصة في ظل الإدراك التام لأهمية تسبيب القرارات الإدارية الفردية التي تواتر الفقه والقضاء الإداريين على إبرازها حماية للمصلحة العامة والخاصة على حد سواء[٦٧]،وفي العراق اذا كانت جهات الادارة تملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد الجرائم التأديبية– فان القانون خصص بعض الضمانات لمواجهة تعسف هذه الجهات في هذا المجال ،ومن بين اهم هذه الضمانات حق الموظف في الطعن بقرارات الادارة الانضباطية أمام محكمة قضاء الموظفين(مجلس الانضباط سابقاً) وهي محكمة تعتبر احد تشكيلات مجلس الدولة [٦٨]،ولكي يكتمل النظام القانوني للدولة فلا بد من ان تكون هناك رقابة قضائية على أعمال الادارة [٦٩]،غير انه لما كانت محاكم القضاء الاداري مختصة بنظر المنازعات الادارية مثلما تختص محاكم البداءة بالأمور المدنية ومحاكم الجزاء بالأمور الجنائية فان وجود محاكم للقضاء الاداري في الدولة يجعل من تلك الرقابة(فعالة) [٧٠]، ففي مصر قضت محكمة القضاء الاداري بإلغاء القرار الاداري الذي وقعت به الادارة جزاء على احد الموظفين بما اسند اليه ضياع كميه من الاخشاب كانت قد هلكت نتيجة وقوع السقف عليها لذلك فان ما نُسب اليه كان غير صحيح[٧١]، وهذه الرقابة على الوجود المادي تشكل المرحلة الاولى للرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الاداري لذلك فإنها تشمل كل القرارات الادارية [٧٢]،وفي العراق توجد جهة قضاء اداري جنب الى جنب مع جهة القضاء العادي حيث أُنشأت بالقانون رقم ١٠٦لسنة ١٩٨٩محكمة القضاء الاداري لتختص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية ،واصبح العراق لأول مرة من دول القضاء المزدوج [٧٣]، وكان يجري تمييز الاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري امام المحكمة الاتحادية العليا بموجب نظام المحكمة رقم ١ لسنة ٢٠٠٥كما ان الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ اجاز بالمادة (١٠١) وأشار الى امكانية انشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة امام جهات القضاء[٧٤]،وقد صدر مؤخراً تعديل لقانون القضاء الاداري تم بموجبه انشاء محاكم قضاء إداري ومحاكم قضاء موظفين متعددة وتمييز الاحكام الصادرة عن هذه المحاكم لدى المحكمة الادارية العليا ،وذلك بموجب القانون رقم ١٧لسنة ٢٠١٣[٧٥]،وتختص محكمة قضاء الموظفين في العراق بالنظر في

كل الاعتراضات على قرار فرض العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون [٧٦]،اما في مصر فقد استقر القضاء الاداري المصري غداة انشائه على ان ملائمة العقوبة التأديبية للجريمة التأديبية هو امر تستقل الادارة بتقديره في حدود فكرة الانحراف [٧٧]،كما أن المحكمة الادارية العليا في مصر قد اكدت ذات المبدأ في نطاق تعذيب العمد، وهو المجال الذي نشأ فيه القضاء لأول مرة، فهي في حكمها الصادر في ١٥يونية سنة ١٩٥٧[٧٨]،تؤكد أنه((لما كان المشرع لم يحدد قانون العمد والمشايخ عقوبة معينة لكل فعل تأديبي بذاته ،بحيث تتقيد الادارة بالعقوبة المقررة له وإلا وقع قرارها مخالفاً للقانون [٧٩]،بل ان المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٥ يناير سنة ١٩٦٣(س ٨ ص ٣٩٨)قد فسرت المقصود باصطلاح عدم الملاءمة التي قد ترد في بعض الاحكام في هذا الصدد حيث تقول ((ان تقدير العقوبة للذنب الاداري الذي يثبت حق الموظف هو من سُلطة الادارة ،ولا رقابة للقضاء فيه عليها ،ألا اذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة ،اي بسوء استعمال السُلطة))[٨٠]. وهكذا بات من غير المشكوك فيه أن هناك أهمية وضرورة قصوى لتسبيب القرارات الإدارية الفردية ، مما دفع بجانب من الفقه الإداري إلى نقد مبدأ عدم وجوب تسبيب هذه القرارات إلا بنص [٨١] ، وشايع فقهاء آخرون في فرنسا هذا الرأي مقررين أن التطور الذي طرأ على النظام السياسي الفرنسي لم يمتد أبداً إلى النظام الإداري الفرنسي [٨٢] ، وأن الإدارة من خلال غموض قراراتها وما يكتنفها من سرية (عدم التسبيب) قد وضعت نفسها في سجن كبير مُحاطة بتقاليد بالية عملت على تقديسها دون أن تقبل تعريضها لرياح التغيير والإصلاح مهما كانت المبررات [٨٣].

المطلب الثاني: تسبيب القرار احد اهم الشكليات في القرار الاداري

مرت فكرة تسبيب القرار الاداري بمراحل عدة تبدأ من العصور القديمة التي لم يكن التسبيب بمثابة بيان الاسباب القانونية والواقعية التي قادت القاضي الى الحكم الذي انتهى اليه ، وانما كان عباره عن طلبات الخصوم وقرار القاضي ، اما في المرحلة الوسطى التي اتسمت بالفوضى والاضطراب من ناحية التنظيم القانوني بسبب تعدد القضاة وظهور العرف اي ان هذه المرحلة هي مرحلة الاعراف القانونية لحل النزاعات [٨٤] ،وتسبيب الاحكام في الشريعة امر موجود نص على ذلك قوله تعالى (والسارق والسارقة فاقطعوا ايديهما جزاءاً بما كسبا نكالاً من الله

)[٨٥]،ويقصد بتسبيب القرار الاداري هو ذكر الاسباب التي ادت الى اتخاذ القرار الاداري والقاعدة أن الادارة غير ملزمة في تسبيب قراراتها مالم يشترط القانون ذلك [٨٦]،وقد عرف بعض آخر تسبيب القرارات الإدارية بأنه :التزام قانوني تفصح الادارة بمقتضاه عن الاسباب القانونية والواقعية التي دفعتها الى اصدار قرارها الاداري [٨٧]،وقد استقر القضاء الاداري على ان القرارات الادارية الصادرة من السلطات الادارية ليست واجبة التسبيب، وأكدت على ذلك المحكمة الادارية العليا في مصر هذا المبدأ بقولها إنه(لئن كانت الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ويُفترض في القرار غير المسبب إنه قام على سببه الصحيح، ومن يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك)[٨٨]،والتسبيب في القرار الإداري هو ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت الادارة او دفعتها الى اصداره، والاصل أن الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا اذا الزمها القانون بذلك وحينئذ يكون التسبيب شرطا شكليا في القرار الاداري بحيث يكون تجاهله عيبا في شكل القرار يؤدي به الى البطلان [٨٩]،ويعتبر القرار في حكم القرار الخالي من التسبيب اذا ما اكتفى بترديد حكم القانون دون ان يُوضح الاسباب التي اُتخذ من اجلها او إذا صدر اجمالاً لعدة اشخاص ولم يُوضح اسباب كل فرد على حدة[٩٠]،أو اذا اقتصر القرار على مجرد سرد الوقائع دون تحديد واضح لما وقر في ضمير السلطة التأديبية في وجدانها من ثبوتها في حق المخالف [٩١]،إن القاعدة العامة في بعض الدول منها فرنسا وبلجيكا ومصر، هي أن السلطة الادارية فيها غير ملزمة بتسبيب قراراتها الادارية[٩٢]،وبالتالي يكون للإدارة في مثل هذه الدول الحرية في تسبيب قرارها او عدم تسبيبه لكونه أمراً جوازياً متروك تقديره للإدارة طالما لا تُوجد قاعدة قانونية تُلزمها بذلك او لم يوجب القضاء على الادارة تسبيب قراراتها [٩٣]،ولما للتسبيب هذه الاهمية على فرض صحته في كشفه عن السبب الحقيقي للقرار– لذا يستوجب أن يكون واضحاً دون أن يشوبه غموض ،ليتمكن القضاء من فهمه ورقابته، ويستحسن أن يتم ذلك بذكر أسباب القرار التي حملت الادارة على اصداره في صلب القرار ليصدر القرار حاملاً على متنه كل دواعيه[٩٤].

الفرع الاول: تسبيب القرار الإداري التأديبي في العراق ومصر وفرنسا

يُعد التسبيب من اعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، ولاسيما في نطاق الجزاء[٩٥]،فهو ليس مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي ،وانما يقصد اسلوباً للتقليد الذاتي للإدارة[٩٦]،ومن الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي ضمانة تسبيب القرارات والاحكام التأديبية ،ويُعد التسبيب من الضمانات المهمة في المجال التأديبي ،لما يُكلفه هذا التسبيب من الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة للجزاء الموقع[٩٧]،ولتسبيب الجزاء التأديبي اهمية بالغة حيث لا تخلو ضمانة تسبيب الجزاءات والاحكام التأديبية من فوائد، ولعل من اهم تلك الفوائد يمكن إيجازها كما يلي[٩٨]:-

أولا: إن التسبيب يدل على حقيقة نية الادارة ومدى اتفاقها مع الحالة القانونية والواقعية التي استمد منها القرار التأديبي اسبابه [٩٩].

ثانيا: تبصير الجهة المعنية بإمر التأديب لتحديد المخالفات التي تثبت في حق الموظف مما يُؤدي إلى وضوح الرؤية واستجلائها قبل اصدار قرار الجزاء [١٠٠].

ثالثا: تسهيل عملية التسبيب في رقابة القضاء الاداري على اسباب القرار التأديبي خصوصا اذا تبين ان اسباب القرار غير صحيحة، ويُعتبر بالتالي مشوباً بعيب مخالفة القانون [١٠١].

والتسبيب يعني الإفصاح عن الاسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الاداري ومن ثم يكون القرار مسبباً اذا افصح بنفسه عن الاسباب التي استند اليها مصدر القرار [١٠٢]،وعرفه آخرون بانه التزام قانوني تعلقت الادارة بمقتضاه الاسباب القانونية ،والواقعية التي حملت على اصدار القرار الاداري ،وشكلت الاساس القانوني الذي بُني عليه[١٠٣]،وهناك العديد من النصوص القانونية في النظام القانوني العراقي نجدهما تُلزم الادارة بتسبيب قراراتها مثل قانون المجلس الوطني رقم (٥٥)لسنة ١٩٨٠ الملغى في المادة ١٦ منه ،والتعليمات المالية رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣الخاصة بقانون ايجار العقار رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٣التي اوجبت على لجنة التدقيق تسبيب قراراتها، والتعليمات رقم(٢) لسنة ١٩٨١ المتعلقة بصندوق العناية بأموال القاصرين، وقانون الكَمارك والاستملاك كل هذه القوانين استلزمت التسبيب وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦- الملغي- وقانون انضباط موظفي الدولة رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ ولم ينص المشرع العراقي في قانون

انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦- الملغي - على وجوب تسبيب القرار الانضباطي بشكل مباشر مما يُوحي بأن جميع القرارات ،والاحكام الانضباطية لا يلزم تسبيبها [١٠٤]،واجاز المُشرع العراقي الطعن امام مجلس الانضباط العام(محكمة قضاء الموظفين حاليا)على كافة العقوبات المنصوص عليها بالمادة (٨) من (قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة) بعد أن كانت العقوبات الثلاثة (لفت النظر- الانذار- قطع الراتب)بأنه لا يجوز الطعن فيها امام المجلس وحسناً فعل المشرع بإلغاء كل ما يتعلق بجعل قرار مصدر العقوبة باتاً، نظراً للآثار السلبية المترتبة على العقوبات الباتة المفروضة على الموظف، ولغرض فسح المجال أمام الموظف المُعاقب بالطعن تمييزاً في القرار الصادر عن مجلس الانضباط العام أمام الهيئة العامة لمجلس الدولة [١٠٥]،إن قرار فرض العقوبة الانضباطية الصادر من الوزير او رئيس الدائرة ليس نهائياً، وانما اجازت الفقرة(أولاً)من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل الاعتراض عليه بعد التظلم منه لدى محكمة قضاء الموظفين[١٠٦]،واشترطت الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١أن يقدم الطعن لمحكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً، ومن هذا يتبين بأن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ تبليغ الموظف بما آل اليه تظلمه من رفض سواء كان هذا الرفض قد صدر بصورة صريحة من الجهة الادارية[١٠٧]،أي انها وجدت أن القرار الاداري الذي اصدرته بمعاقبة الموظف قد كان مشروعا ومستنداً إلى اسباب سائغة وإن مانعاه المتظلم من اسباب تدعو الى سحبه أو الغائه لا تأثير لها على القرار الذي اصدرته ،أو إن الرفض قد كان حكماً وذلك بمرور ثلاثون يوماً على تقديمه دون أن تبت الجهة الإدارية به [١٠٨]،ولم يبين القانون الطريقة التي يتم بها تبليغ الموظف المتظلم من قبل الجهة الادارية التي تقدم اليها بتظلمه ،وترك ذلك الى الوسائل الادارية التي تتبعها الجهات الادارية شريطة أن تكون هذه الوسيلة كافية لحصول علم الموظف بنتيجة التظلم [١٠٩]،فإذا تم تبليغ الموظف بنتيجة التظلم على الوجه الذي يحيطه علما بمضمونه ،فإن تقديمه للطعن بعد فوات المدة التي تبدأ من تاريخ التبليغ يستوجب رد الطعن شكلاً وهذا ما قضى به

قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة في إن المدعي (المميز) يطعن في الامر الاداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣ من المدعى عليه (المميز عليه) المتضمن فرض عقوبة العزل بحقه بناءاً على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة ...استناداً إلى حكم المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩عليه قرر تصديق الحكم المميز[١١٠].إن الفقرة (ثالثا) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة قد اشترطت تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً ،وفي ضوء هذا النص لا يُمكن القول بإمكانية تقديم الطعن قبل صدور قرار الجهة الادارية بشأن التظلم المقدم اليها، وان ذلك مرجعه انتظار قرار الجهة الادارية إذ ربما تعدل عن قرارها المتظلم منه أو تعديله ومن ثم لم يعد هناك من مصلحة في اقامة الدعوى[١١١]،وبعد صدور قرار فرض العقوبة على الموظف يجب على الادارة أن تودع نسخة منه في اضبارة الموظف الشخصية بغية تأشيره في اضبارته ليكون مؤشرا على مخالفة الموظف حتى ولو نقل الى جهة اخرى ،ونظراً لأهمية الاجراء السالف فقد نصت عليه بعض القوانين المقارنة منها الفصل (٥٧) من النظام الاساسي العام التونسي المقرر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣[١١٢]،كما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١لسنة ١٩٢٩ الملغي [١١٣]،وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي[١١٤]،أما قانون انضباط موظفي الدولة النافذ فلم ينص عليه بيد أنه يُعد من قبيل العرف الاداري الذي استقر العمل عليه في اغلب دوائر الدولة ومؤسساتها العامة وليس من الحاجة النص عليه[١١٥].وقد أوجب المشرع المصري صراحة في القرار التأديبي الصادر من السلطة الادارية أن يكون مسببا وذلك بالنص على هذا الامر من القوانين ،إذ أدرك المشرع المصري ما للعقوبة الانضباطية من آثار خطيرة على الموظف فاهتم بموضوع ضمانة تسبيب القرار أو الحكم التأديبي، فقد كان قانون موظفي الدولة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١يُوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب مسبباً [١١٦]، واشترط قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤وجوب تسبيب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية [١١٧]،وقد نصت المادة ٧٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على هذا المبدأ بقولها((يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا))[١١٨]،

وكذلك يجب أن يكون تسبيب القرار التأديبي واضحاً بدرجة تُمكن من فهمهُ ورقابتهُ وبناء عليه اذا اكتفى القرار بتوقيع الجزاء التأديبي بترديد حكم القانون دون ان يُوضح الاسباب التي من اجلها أُتخذ اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب ويُقضى ببطلانه [١١٩]،كما ذهبت محكمة القضاء الاداري إلى أن (من المبادئ المقررة في القرار الاداري اذا لم يشتمل على ذكر الاسباب التي استند اليها يُفترض فيه إنه صدر وفقاً للقانون وإنه يهدف المصلحة العامة..) [١٢٠]، وقد حرص المشرع الفرنسي على احاطة التأديب بقواعد إجرائية تكفل تحقيق ضمانات كافية للموظف المعرض للمسائلة التأديبية وذلك في مواجهة السلطة التأديبية [١٢١]، فالمادة(٩) من القانون المؤرخ ١٣يوليو ١٩٨٣- الخاص بحقوق والتزامات الموظفين قد نصت على ضرورة تسبيب كل من رأي المجلس التأديبي وقرار السلطة الرئاسية اللاحق على ابداء الرأي [١٢٢]،ونص المشرع الفرنسي في المادة الرابعة من امر(٤) فبراير ١٩٥٩ رقم (٣١١) بضرورة تسبيب القرار الصادر بالعقوبة وقد فرضت ضرورة التسبيب في فرنسا بالتدريج في قوانين سنة (١٩٤٦-١٩٥٩) فقد كان التسبيب لا يُطلب إلا بمقتضى نص خاص [١٢٣]،ورغبة من السلطات العامة في تأكيد سياسية المكاشفة والمصارحة للجهاز الاداري للدولة صدر قانون رقم١١يوليو١٩٧٩بشان تسبيب القرارات الادارية معدلاً بالقانون الصادر في ١٧/يناير/١٩٨٦،وبمقتضى هذا القانون اصبحت الادارة ملزمة بتسبيب كل القرارات الصادرة بالرفض ومنها القرارات التي تفرض قيود على الحريات العامة[١٢٤]،فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى وجوب تسبيب القرارات الادارية حتى وإن لم يرد بذلك نص في القانون صراحة متى كان ذكر الاسباب أمراً يوجبه القانون ضمناً باعتبار ذلك ضرورياً لكي يستطيع القضاء مراقبة مشروعية تصرفات الادارة وبحيث انه اذا خالفت الادارة احكام القانون ((بتضمين قراراتها اسبابا)) بطُلت هذه القرارات [١٢٥]،واستنادا لذلك يلزم التسبيب في فرنسا ولو لم يرد بذلك نص قانوني عند اصدار قرار تأديبي ،إذ ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية [١٢٦]،وإن تبرير ذلك يتأتى من إنه اذا كان الاصل في القرار الاداري عدم تسبيبه الا اذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب ،فإن القرار

التأديبي على النقيض من ذلك وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً فيجب أن يكون مسبباً [١٢٧].كما أن موقف القضاء العراقي الإداري لا يختلف عن القضائين الفرنسي والمصري حيث يمتلك القاضي الاداري عندنا سُلطة الزام الادارة بالإفصاح عن اسباب قراراتها الادارية وكذلك الزامها بتقديم الوثائق، والمستندات المنتجة في الدعوى، كما أن له – أي القاضي – سُلطة تقديرية كاملة في اعتبار امتناع الادارة عن الإفصاح بالأسباب أو تقديم المستندات حجة على الادارة ومن ثمة يحكم بإلغاء قرارها فقد نصت المادة (التاسعة من قانون الاثبات رقم ١٠٧لسنة ١٩٧٩)المعدل على أن ((للقاضي أن يأمر أياً من الخصوم بتقديم دليل الاثبات الذي يكون بحوزته، فإذا امتنع عن تقديمه جاز اعتبار امتناعهُ حُجةٌ عليه))[١٢٨]،أما قانون المرافعات المدنية (رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩) المعدل فقد نص على إن ((على الخصم أن يسبب على الدعوى بعد تبليغه بعريضتها وقبل حلول الجلسة المحدد لنظرها، وللمحكمة أن تستخلص من عدم أجابته قرينة تساعدها على حسم الدعوى))[١٢٩].

الفرع الثاني: جزاء تخلف تسبيب القرار الاداري التأديبي في العراق ومصر وفرنسا

يُراقب القضاء الاداري إجراءات الإدارة وهي بصدد تقرير المسؤولية الانضباطية للموظف العام من حيث اجراءات الاتهام والاحالة إلى التحقيق وابلاغ الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه[١٣٠]،واجراءات التحقيق والتحري عن أدلة المخالفات الانضباطية[١٣١]،وتشكيل اللجنة التحقيقية ممارستها لصلاحيتها في التحقيق مع الموظف المخالف[١٣٢]،وعما اذا كانت قد منحته قدراً كافياً من مكنة الدفاع عن نفسهِ من عدمهِ تطبيقاً للمبادئ العامة في التقاضي واختصاص الجهة التي اصدرت قرار فرض العقوبة الانضباطية بحق الموظف التي رسمها القانون[١٣٣]، ومدة اقامة الطعن امام القضاء المختص [١٣٤]،إن القرار الاداري الذي تصدره الادارة بمواجهة موظفيها المخالفين يجب أن لا يكون بمنأى عن حق الطعن به امام القضاء لفحص مشروعيته وان ذلك يُشكل ضمانة للموظف من تعسف الادارة وتأييد هذا المبدأ بنص المادة (١٠٠)من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن كما إن القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ ألغى النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوى الصادرة اعتباراً من ١٩٦٨/٦/١٧ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩[١٣٥]،وتأخذ الضمانة القضائية

للموظف بمواجهة القرار الاداري الذي تصدره السُلطة الادارية طريقين اولهما :التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته، وثانيهما حق الاعتراض لدى محكمة قضاء الموظفين إذا لم تستجب الجهة الادارية للتظلم حقيقة أم حكماً[١٣٦]، وتمارس الهيئة العامة لمجلس الدولة (المحكمة ألإدارية العليا) اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية عند النظر في الطعن المقدم في قرارات مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون[١٣٧]،وقضت الهيئة العامة لمجلس الدولة في قرار لها إن المفتش العام في ديوان الوقف الشيعي قد أصدر الأمر الاداري المرقم (١٩٣٩/٣٣) في ٢٠٠٨/٧/٧ المتضمن فرض عقوبة الانذار بحق المميز عليه (المدعي) ليس على ملاك دائرة المفتش العام وإنما هو على ملاك دائرة اخرى عليه لا يُمكن عد المفتش العام رئيس دائرة للمميز عليه (المدعي) يملك صلاحية فرض العقوبات الانضباطية لذا يكون قرار فرض عقوبة الانذار من المفتش العام بحق المميز عليه المدعي باطلة لمخالفته لقواعد الاختصاص[١٣٨]، وفي قرار آخر بأن المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل خولت الوزير فرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون أعلاه ...وحيث إن العقوبة في هذه الحالة باطلة لأنها لم تصدر ممن يملك صلاحية فرضها وبالتالي فإن مجلس الانضباط العام لا يملك صلاحية تصديقها أو تخفيضها[١٣٩].أما في مصر فبموجب (م/١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ [١٤٠]،تكون المحاكم التأديبية هي المختصة بنظر الطعن بقرارات فرض العقوبات بحق الموظفين ،ويُطعن بقرارات المحاكم المذكورة أمام المحكمة الادارية العليا[١٤١]،كما أجاز المشرع المصري في (م/١٣) من قانون مجلس الدولة النافذ الطعن استئنافاً أمام محكمة القضاء الاداري في الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية باعتبارها محكمة استئناف ،إلا أنه لم يجز الطعن بالاستئناف أمام محكمة القضاء الاداري في احكام المحاكم التأديبية وانما يُطعن بها مباشرةً [١٤٢]، ويبرر الفقه المصري الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبيب أن ذلك يرجع إلى اهمية التسبيب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم [١٤٣]، وقد جاء في قرار المحكمة الادارية العليا في مصر بأنه اذا كان القرار

الصادر بجزاء تأديبي منسوباً بالغلو لعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الاداري وبين نوع الجزاء الموقع ومقداره فإنه يتعين على القضاء التأديبي التصدي بتوقيع الجزاء المناسب[١٤٤]، والغلو الذي ورد في حكم المحكمة الادارية العليا لا يُعني إلا عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة [١٤٥].أما في فرنسا حيث يختص مجلس الدولة الفرنسي بالنظر في طعون الموظفين بشأن قرارات فرض العقوبة الانضباطية، كما يُمكن للموظفين الطعن في هذه القرارات امام المحكمة الادارية المختصة باعتبارها صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الادارية كافة [١٤٦]،وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي وقف تنفيذ القرار المعيب في تسببه على الرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي لا يميل الى تقرير وقف تنفيذ القرار لأنه معيب من الناحية الشكلية إلا انه في حالة مخالفة شكلية التسبيب الجوهري ،اعترف المجلس لصاحب الشأن بأحقيته في طلب وقف تنفيذ القرار الذي يتضمن هذه المخالفة [١٤٧]،وتخول المادة ٤٧٥ من قانون العقوبات الفرنسي، السلطات الادارية، أن تلزم من تشاء من الافراد بمعاونتها في درء الكوارث العامة **(calamites)** فإذا ما أصابتهم أضرار نتيجة لهذه المعاونة، فإن مجلس الدولة يحكم بمسؤولية الإدارة بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ[١٤٨]،ان ملائمة العقوبة التأديبية للجريمة التأديبية هي مسألة تستقل الادارة بتقديرها ،ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد اخضع ملائمة الجزاءات التأديبية لرقابته في مجال قضاء التعويض دون الالغاء ،واشهر مثال لذلك حكمه الصادر في ٢٠يونيو سنة ١٩١٣ في قضية مارك [١٤٩]،فلقد كان السيد مارك يشغل منصب مدير حديقة النباتات في مدينة رن بفرنسا وفصلته الادارة من منصبه لأسباب رأى أنها تعسفية، فرفع دعوى بطلب إلغاء قرار الفصل ،وطالب في نفس الوقت بتعويضهُ عن ذات القرار.. [١٥٠]،وقد تأثر الفقهاء الفرنسيون بالحلول التي اقرها القانون الالماني والتي تُجيز للمحاكم توجيه أوامر تنفيذية للإدارة بما فيها الحجز على المال العام [١٥١]،وبالرغم من حرص مجلس الدولة الفرنسي الشديد على التقيد بمبدأ حضر توجيه الاوامر إلا أن ذلك لم يمنعه من تضمين احكامه الاجراءات التي يجب على الادارة أن تتخذها لتنفيذ حكم الإلغاء معتبراً أن حضر توجيه الاوامر لا يحرمه حقه في تنوير الإدارة إلى الخطوات التي يتطلبها تنفيذ حكم الإلغاء [١٥٢]،واصدر المشرع قانون بتنظيم القضاء الاداري المستعجل في ٢٠٠٠/٦/٣٠

والذي وسع بموجبه سُلطة الامر الممنوحة للقاضي الاداري المستعجل لحماية الحقوق والحقوق والحريات الاساسية [١٥٣]، وبموجب المادة٨/٢من قانون ١٩٩٥يكون للمحاكم الادارية أن تقرن الامر الذي اتخذته تطبيقاً لهذه المادة حكماً بغرامة تهديدية وذلك بشرط أن يطلب صاحب الشأن ذلك صراحة [١٥٤]،أما بموجب قانون عام ٢٠٠٠ والذي اصبح نافذاً عام ٢٠٠١ فإن القاضي الاداري المستعجل يحق له أن يأمر باتخاذ التدابير اللازمة لحماية الحرية الاساسية في حالة حصول اعتداء جسيم على أي شخص من قبل السلطات العامة ووجوب تنفيذها خلال ٤٨ساعة من صدور الامر وذلك دون اشتراط اقامة دعوى ضد القرار الاداري[١٥٥]، وإنما بإسلوب الاوامر على العرائض[١٥٦].

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تسبيب القرار الاداري

تعد الرقابة القضائية أكثر انواع الرقابة ضماناً لحقوق وحريات الافراد ،نظراً لما تنطوي عليه من حيدة ونزاهة واستقلال عن أطراف النزاع ،الامر الذي يكفل للمتقاضين صيانة حقوقهم وحمايتها من تعسف الادارة [١٥٧]،وترمي الرقابة القضائية الى تحقيق هدفين، يتمثل الاول في حماية حقوق الافراد وحرياتهم، ويتم ذلك عن طريق الطعن بالقرارات الادارية اذا مست حقاً او حرية لفرد والغائها او تعويض الفرد عما اصابه من جراء ذلك، وأما الثاني فيبدو في تقويم الادارة واجبارها على احترام القانون والخضوع لسلطانه ويكون ذلك عن طريق الغاء القرارات التي تصدرها وتكون منطوية على مخالفة القانون[١٥٨]، وتتمتع المحاكم برقابة عنصر المشروعية للقرارات الادارية ،والغاء القرار الاداري المخالف لقاعدة عرفية او نصوص مكتوبة فضلاً عن رقابة عنصر الملائمة، كما للقاضي أن يأمر الموظف بعمل معين أو عدم القيام بعمل معين، بل له أن يأمره بسحب قرارهِ أو تعديلهِ على النحو الذي يراه مُلائماً[١٥٩]، فسُلطة القاضي الانكليزي هي شبيهه بالسُلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس الاداري تجاه تصرفات مرؤوسيه ،في شأن الغائها وسحبها وتعديلها [١٦٠] ،وتختلف الدول في تنظيم هذه الرقابة، فمنها ما جعل ولاية النظر في كافة المنازعات سواء فيما بين الافراد أو فيما بينهم وبين الإدارة للمحاكم الاعتيادية، ومنها ما خصص محاكم إدارية للنظر في المنازعات الادارية وهي الدول

ذات النظام القضائي المزدوج [١٦١]،وكان العراق حتى عام ١٩٨٩يطبق نظام القضاء الموحد المعمول به في الانظمة الإنكَلوسكسونية والقائم على بسط الولاية العامة للمحاكم المدنية العادية للنظر في كافة المنازعات سواء تلك التي تحصل بين الافراد او بينهم وبين الادارة وعلى هذا نص الدستور الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥بالمادة ٧٣منه بأن يكون للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الاشخاص وفي كل الدعاوي والامور المدنية والجزائية التي تقيمها الحكومة العراقية او تُقام عليها[١٦٢]،أما بعد عام ١٩٨٩فقد اصبح النظام القانوني وفي ظل وجود محكمة القضاء الإداري يقوم على ازدواج القضاء وازدواج القانون في آن واحد وظل المشرع العراقي يسير نحو تطوير القضاء الاداري وجعله متدرجاً ومتخصصاً اكثر فأكثر[١٦٣]، فقد نص الدستور الجديد لعام ٢٠٠٥بالمادة (١٠١) منه على أنه ((يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة ،يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء، إلا ما استثني منها بقانون))[١٦٤]،و تتولى المحكمة الاتحادية العليا الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والاوامر الصادرة من اية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة او جهة رسمية او من مدع ذي مصلحة [١٦٥]،وكذلك خولها النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري [١٦٦]،وبصدور قانون (٧١) لسنة ٢٠١٧ حلت تسمية مجلس الدولة محل مجلس شورى الدولة المختص بوظائف القضاء الاداري، والافتاء، والصياغة [١٦٧].أما في مصر تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية، وذلك كله على الوجه المبين في القانون، ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة ويُنظم الإجراءات التي تتبع أمامها[١٦٨]،والنيابة الادارية هيئة قضائية مستقلة ،(تتولى التحقيق في المخالفات الادارية والمالية وكذا التي تُحال اليها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة في جهة الادارة لتوقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها امام المحكمة التأديبية المختصة في مجلس الدولة ...)[١٦٩].وبالنسبة لفرنسا فقد ظهرت الرقابة على اسباب القرارات الادارية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي

عندما حاول المجلس البحث عن سند قانوني لتبرير رقابته على الوقائع التي تستند الإدارة عليها في قراراتها ،واولى درجات الرقابة على السبب في القرار الإداري يرد على الوجود المادي للسبب [١٧٠]،وسوف نبحث الرقابة القضائية في مطلبين وكما يلي:

المطلب الاول : الرقابة على مشروعية القرار الاداري وملائمته

إن الرقابة القضائية التي يُمارسها القاضي الإداري على اعمال الإدارة هي رقابة مشروعية ،أي البحث عن مدى مطابقة تصرفات الإدارة للقواعد القانونية النافذة، ولا يَملك القاضي الإداري سوى الحكم بمشروعية هذه القرارات او عدم مشروعيتها [١٧١]،وإن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية فلا تكون له سُلطة التصدي لمدى ملائمة التصرفات الإدارية ،فالإدارة هي التي تستقل بتقديرها من دون أن يكون للقضاء حق التدخل طالما إن القرار لم يشوبه عيب في انحراف السلطة ،إلا أن القضاء الاداري قرر إمكانية بحث عنصر الملائمة عندما يتعلق الامر بقرارات مقيدة للحرية [١٧٢]،والقول بأن هناك سُلطة تقديرية وسُلطة مقيدة للإدارة لا يعني أن اعمال الادارة تكون في طائفتين منفصلتين عن بعضهما، فسُلطة الادارة قلما تصل من الناحية العملية إلى احد هاتين الصورتين في الدرجة المطلقة [١٧٣]،وبالمقابل فأن المشرع مهما منحها من سُلطة في التقدير فأن تلك السُلطة ليست مطلقة حيث يفترض أن المشروعية تحيط بجميع اعمال الادارة [١٧٤]، ومع ذلك فقد ظل مجلس الدولة الفرنسي طويلاً يمتنع عن النظر في القرارات التي تتخذها الادارة بناء على سلطتها التقديرية حتى بداية القرن العشرين [١٧٥]،ونتيجة ذلك زالت نظرية الاعمال التقديرية التي كانت تتمتع بها الادارة كأعمال السيادة من حيث عدم جواز نظرها امام القضاء، وذلك منذ عام ١٩٠٣[١٧٦]،واصبحت مجرد قيد على مبدأ المشروعية لا يمنع من فرض رقابته عليها، إلا أن تلك الرقابة تكون من زاوية بحث عيب إساءة استعمال السلطة، ومما تقدم يتبين لنا أن المشروعية تؤطر جميع اعمال الادارة بالنتيجة فهي حدود السلطة التقديرية، بحيث لا يجوز للإدارة أن تمارس مالها من سلطة تقديرية إلا في داخل هذه الحدود[١٧٧]،والمثل المشهور عن هذه الحالة في فرنسا، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٤/يناير/ ١٩١٦ في القضية المشهورة باسم كامينو(**Camino**)[١٧٨]،والتي تتلخص فيما

يلي: فصل عمدة (**maire**) من منصبه بحجة أنه لم يسهر على تحقيق الوقار اللائق بجنازة .عرض الأمر على مجلس الدولة فتبين له أن هذا الاتهام باطل فألغى قرار الفصل ، وحكم مجلس الدولة في قضية (**Irepont**): قرر الوزير فصل محافظ (**Prefet**) بناء على طلبه: وكانت الحقيقة إن المحافظ لم يطلب شيئاً ولذلك الغى المجلس هذا القرار[١٧٩]،ومن التطبيقات السليمة لهذا المبدأ، حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٨يناير١٩٥٤والذي جاء فيه:((إنه وإن كان اختيار الوقت الذي تُجرى فيه الترقية من الملائمات التي تستقل الادارة بها .. ، فإن تصرفها على هذا الوجه يخضع ولاشك لرقابة المحكمة باعتبارها تصرفاً غير مشروع))[١٨٠].أما في العراق فقد نصت المادة ٤٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أنه (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور)[١٨١]،ويختص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها[١٨٢]،ويتولى المحافظ الرقابة على الاشخاص العاملين في جميع هيئات المحافظة كما يمارس رقابة على اعمال هذه الهيئات [١٨٣]،وسنتناول الرقابة في ثلاثة فروع وكما يلي:-

الفرع الاول: الرقابة على الوجود المادي للسبب

يجب أن يستند كل قرار إداري إلى سبب صحيح، وقد تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بالإفصاح عن السبب أو عندما يلزمها القانون القيام بذلك، وعدا تلك الحالات لا يمكن إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها، والحقيقة أن سُلطة القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب تختلف باختلاف وجود التصريح عن السبب من عدمه، ومن هنا نميز بين حالتين لمعرفة مدى الصلاحيات التي يمتلكها القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب[١٨٤]، حالة إفصاح الإدارة عن السبب الذي دعاها إلى إصدار قرارها، فالقاضي الإداري يفرض رقابته عليه باعتباره السبب الصحيح للقرار الإداري بحيث يحق له البحث والتأكد من هذه الأسباب من خلال مدى مطابقتها للواقع والقانون أم لا.. أما في حالة عدم إفصاح الإدارة عن ذكر السبب الذي دعاها إلى إصدار قرارها، فالقاعدة العامة لا تُلزَم الإدارة بالكشف عن الأسباب التي دعتها لإصدار قرارها إلاّ إذا ألزمها القانون بذلك [١٨٥]، ومن ثم فإن سُلطة القاضي في الرقابة

على عيب السبب في هذه الحالة تكون مقيدة، ولكن ذلك لا يمنعه من الرقابة على مبدأ المشروعية والمتمثلة باحترام حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة [١٨٦]،و في العراق رسم قانون موظفي الدولة والقطاع العام شكلية فرض العقوبات ولا يجوز للإدارة مخالفتها عند فرض العقوبات الانضباطية[١٨٧]،ومن القرارات القضائية بهذا الخصوص، أن عقوبة العزل المفروضة بحق المميز عليه (المعترض) لم تصدر بناءاً على توصية لجنة تحقيقية...،وحيث أن محكمة قضاء الموظفين قد التزمت بوجهة النظر القانونية هذه وقررت الغاء الامر المعترض عليه، فيكون قرارها صحيحاً وموافقاً للقانون[١٨٨].

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للسبب

لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت اليها الادارة لإصدار القرار الاداري سليمة وموجودة في ذاتها ،وانما يجب أن يتضمن الخصائص التي يتطلبها القانون [١٨٩]،كما أن النصوص التشريعية أو اللائحية تؤهل الادارة عند توافر حالة واقعية معينة للقيام بتصرف معين، [١٩٠]، وتتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع التي سيعاقب عليها الموظف، أن يتم اخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة للقاعدة القانونية المراد تطبيقها [١٩١]،ومن الافكار القانونية الواضحة والمحددة التي على نحو موضوعي ثابت ما ينص عليه القانون من تحريم ألعاب القمار إذ تقوم على عنصر المصادقة أو المضاربة، وبالتالي فإن هذا التحريم لا يشمل لعبة الشطرنج التي تقوم على التوقع الموضوعي الدقيق[١٩٢]،وإن عملية تكييف الوقائع هذه اعتبرت فقهاً وقضاءاً لفترة طويلة من الزمن بأنها مسألة واقع لا مسألة قانون [١٩٣]،وفي مصر استقر القضاء الاداري على فرض رقابة للتحقيق من سلامة تكييف الادارة للوقائع، وذلك بصدد الغالبية العظمى من القرارات الادارية ،فقد قضت محكمة القضاء الاداري المصرية بقولها(إنه وإن كان لا يجوز لمحكمة القضاء الاداري تقدير ملاءمة إصدار القرار الاداري أو عدم ملائمة ذلك إلا أنها لها الحق في بحث الوقائع التي بُني عليها إصدار القرار الاداري بقصد التحقيق من مطابقته للقانون ...) [١٩٤]،أما في العراق وبعد التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥لسنة ١٩٧٩– المعدل – نصت المادة (٢/ رابعا / ب) منه على أن تُمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها

محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل – عند النظر في الطعن على قرارات محكمة القضاء الاداري ،ومحكمة قضاء الموظفين كما بينت الفقرة (ج) من المادة نفسها ،اختصاصات المحكمة الادارية العليا [١٩٥]، وبالإضافة إلى رقابة القاضي على عيب الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة، فعلى الإدارة الالتزام التام بالتفسير الذي يقول به القاضي الإداري حتى لو كان لا ينسجم بشكل كامل مع حرفية النص[١٩٦]، وأخيراً فإن سُلطة القاضي الإداري تمتد للرقابة على الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية من خلال التحقق من حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها[١٩٧]، وعليه عندما يكون للإدارة تقدير مدى ملاءمة التدخل واصدار القرار الاداري بشكل عام او عدم التدخل بإصداره وفقاً لما تقدره من اسباب، فليس من السائغ الاعتراف للقاضي بسُلطة تصحيح الاسباب التي دُفعت إلى اصداره وتبرره[١٩٨]،ولقد اكدت المحكمة الادارية العليا في مصر هذا القول بقولها (ما كان يسوغ أن يقوم القضاء الاداري مقام الادارة في احلال سبب محل السبب الذي قام عليه القرار...)[١٩٩]، ويمكن تفهم هذا الموقف من استبدال القاضي للتكييف القانوني إذا ما علمنا أن الرقابة القضائية على الوقائع وتكييفها القانوني ــ بشكل عام ــ لم تتقرر بين ليلة وضحاها، بل مرت ــ وبخاصة في فرنسا ــ بتطور استغرق حيناً من الزمن حتى انتهت إلى ما هي عليه الآن من امتلاك القاضي الإداري سُلطة الرقابة على الوجود المادي للواقعة وعلى التكييف القانوني الذي تضفيه سلطة التأديب على تلك الواقعة[٢٠٠]،فمجلس الدولة الفرنسي لم يكن موقفه واحداً تجاه رقابته للوقائع ووصفها القانوني بشكل عام فقد كان في القرن التاسع عشر يرفض بسط رقابته على الوقائع على أساس أن الخطأ في الأسباب الواقعية أو الخطأ في الواقع (L'ERREUR DE FAIT) الذي ترتكبه الإدارة لا يشكل مخالفة للقانون (VIOLATION DE LA LOI) إذ أن رقابة الإلغاء التي يزاولها القاضي الإداري على قرارات الإدارة لا يُباشرها إلا على أساس من عدم المشروعية، لا على أساس من تقدير عدم صحة الوقائع [٢٠١]، إلا أن مجلس الدولة لم يظل متمسكاً بشرط وجوب التزام الإدارة بان تستند إلى وقائع معينة لكي يبسط رقابته على الوقائع فقد انتهى في قضائه إلى مراقبة الوقائع في جميع الحالات ، وكانت بداية هذا التحول هو حكمه

في قضية مونو (M ODON) الصادر في ١٧٨٩/٥/١٠ثم أعقبته قرارات عديدة لمجلس الدولة تُفصح صراحة عن تبنيه هذا النهـــج الجديد في رقابته على الوقائع منها حكمه في قضيـــة (G ENERAL DE NOUE) الصادر في ١٧١٠/٦/٥، وحكمه في قضية (GAMINO) الصادر في ١/١١/ ١٧١٦ الذي تقدم مجلس الدولة في هذا المجال خطوة أخرى بقيامه بالبحث في التكييف القانوني للوقائع ليرى فيما إذا كانت هذ الوقائع تكفي لتبرير القرار المتخذ بالفصل أم لا[٢٠٢].

الفرع الثالث: الرقابة على ملائمة القرار الاداري

يُلاحظ على اعمال القضاء الاداري في العراق بخصوص أعمال السلطة التقديرية للإدارة عدم استقرارها وتردد القضاء في فرض ولايته عليها فهو تارة يتولاها بالفحص والمراقبة وتارة أُخرى يستبعدها كلياً أو جزئياً عن ولايته ، وسبب التردد والاختلاف في بسط الرقابة القضائية على مثل تلك الاعمال في العراق يعود إلى إن السلطة التقديرية ذاتها تمتزج بملاءمة الاعمال الادارية ومشروعيتها في آن واحد [٢٠٣]،وحينما يحاول القضاء مد رقابته الى جوانب الملاءمة في العمل الاداري فإنه يلج ميداناً محفوفاً بالمخاطر حيث يقيده من جهة مبدأ فصل السلطات كما يقيده من جهة اخرى عدم مقدرته على معرفة كامل تفاصيل بعض الامور الفنية والتقنية والعلمية التي لا يعرفها إلا العاملين في بعض المفاصل الإدارية ومع ذلك يُمكننا القول أنه باستطاعة القضاء الدخول الى ميدان السلطة التقديرية للإدارة على إن يأخذ بنظر الاعتبار تلك القيود[٢٠٤]،من خلال تخفيض العقوبة إذا كانت شديدة لا تتناسب مع المخالفة المرتكبة[٢٠٥]،ومثال على ذلك إن المدعية تعترض على الكتاب الصادر من المدعى عليه – إضافة لوظيفته – المرقم (٢٥٧٣)في ٢٠١١/١٢/٢٩المتضمن معاقبتها بعقوبة التوبيخ وتطلب الغاؤها... لذا قرر تخفيض العقوبة إلى عقوبة لفت نظر...[٢٠٦]،ولا يصح أن يكون النقل وسيلة لا ينبغي منها سوى معاقبة الموظف[٢٠٧]،وحيث إن امر نقل الموظف من دائرة الى اخرى يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة لضمان سير المرفق العام الا ان تلك السلطة غير مطلقة وانما مقيدة بحدود المصلحة العامة...وحيث إن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر وقرر إلغاء

ألأمر[٢٠٨]،ويشترط لصحة العقوبة الانضباطية وجود مخالفة للقانون أو للإجراءات الادارية السليمة منسوبة الى الموظف...ذلك أن المميز(المعترض يعترض على الامر الاداري المرقم (٣١٣٣٠) في ٢٠١٢/٦/٢٥ المتضمن فرض عقوبة (لفت النظر) بحقه وذلك لعدم قيامه باستجواب الحارس (ف.م.ح) وعدم مُحافظتهِ على سجل تواقيع تواجد الحراس[٢٠٩]،وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قد اصدرت حكمها المطعون فيه دون مراعاة ذلك مما اخل بصحته، لذا قرر الحكم بنقض القرار المميز، وحيث ان موضوع الدعوى صالح للفصل فيه لذا قررت المحكمة الحكم بإلغاء الامر الاداري المرقم (٣١٣٣٠) في ٢٠١٢/٦/٢٥ الصادر من وزارة التربية[٢١٠].

أما في مصر فقد أكدت محكمة القضاء الاداري– دائرة المنازعات الاقتصادية – أن تقدير الملاءمة يجب أن يكون على اسباب مقبولة وتخضع جهة الادارة في ذلك لرقابة القاضي الإداري الذي لا يتعرض لتقدير جهة الادارة في ذاته وإنما للظروف التي احاطت به [٢١١]،ومن حيث أن المشرع المصري قد تناول في القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥الهيكل التنظيمي للهيئات الخاضعة لإحكامه... والمستقر عليه أنه اذا لم يُلزم المشرع جهة الادارة بتسبيب قراراتها فانه يُفترض ان للقرار اسباباً مشروعة إلى أن يقوم الدليل على عكس ذلك أما اذا افصحت جهة الادارة عن اسباب القرار فإن هذه الاسباب تخضع لرقابة القضاء الاداري [٢١٢]. أما في فرنسا فإذا ما كان القرار الاداري من شأنه ان يفرض على الحرية الفردية قيوداً، فإن مجلس الدولة في فرنسا قد جرى على ان يخضعه لرقابة شديدة من جانبه، فلا يسمح للإدارة باتخاذ اجراء إلا اذا كان ملائماً واوضح مجال لهذا القضاء، هو استعمال الادارة لسلطات البوليس الاداري... [٢١٣]، ولهذا قيل بأن القاضي الاداري في هذا الخصوص هو قاضي ملاءمة **De I'opportunité juge**لاقاضي مشروعية **Juge de légaléte** ولكن الحقيقة غير ذلك ، فالقضاء الاداري مازال قضاء مشروعية لا ملاءمة ،لان ملاءمة القضاء الاداري في مثل هذه الحالات هي شرط من شروط صحته[٢١٤].

المطلب الثاني : الاثار المترتبة على عدم تسبيب القرار الاداري

بما إن تسبيب القرار الاداري يعني احاطة الادارة المخاطب بالقرار بدوافع اصداره وإن كانت الادارة غير ملزمة به كأصل عام إلا أن المشرع الزمها بتسبيب بعض قراراتها كالقرارات التأديبية فإن صدور القرار متجاهلاً تلك الشكلية يرتب بطلانه[٢١٥]،والمفروض في التسبيب أن يكون على شيء من الوضوح ،والتأصيل ،والجدية، فإذا بُني القرار على اسباب عامة أو غامضة أو مجهولة عُد قراراً خالياً من الاسباب ،لهذا قضت محكمة القضاء الاداري في مصر بأن القول بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الاعتماد عليه ليكون سبباً للقرار بالمعنى الذي يقصدهُ القانون[٢١٦]،فضلاً عن كل ما تقدم فإن من آثار عدم تسبيب القرارات الادارية ضياع المصالح العامة العديدة المترتبة على اهمية وفوائد التسبيب[٢١٧]،والجدير بالذكر إن جزاء عدم تسبيب القرار الاداري أن يكون عرضة للإلغاء، لان القرار الاداري غير المُسبب يُعد قراراً غير مشروع اذا ما طُعن بعدم مشروعيته أمام القضاء الاداري استناداً لهذا العيب الشكلي[٢١٨]،وتتحقق عدم مشروعية القرار الاداري أما لغياب التسبيب الكلي، أو لعدم كفاية التسبيب الوارد في القرار وإما لعدم احترام شروط صحة التسبيب كالتسبيب العام المرسل أو المبهم الغامض[٢١٩]،ومن التطبيقات القضائية العراقية بهذا الخصوص هو أنه لا يجوز فرض العقوبة على الموظف دون تحقيق اداري،... وحيث أن المحكمة قررت الغاء عقوبة التوبيخ.. [٢٢٠]،أما بالنسبة للتطبيق القضائي الفرنسي، فان مجلس الدولة قضى في قراره الصادر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٧٥، قضية **pariset** ، مجموعة ٩٣٤ بأن:""من حيث أنه ثابت من إجراءات الطعن أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب السيد **pariset** بمقتضى سُلطات الضبط التي يستمدها من القوانين والتنظيمات الخاصة بالمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة، لم يستهدف المصالح التي خولتها تلك القوانين والتنظيمات لتحقيقها، وإنما تصرف تنفيذاً لتعليمات صادرة من وزير المالية عقب قانون ٢ آب/ أغسطس ١٨٧٢ وفي إطار مصلحة مرفق مالي للدولة، فيكون بذلك قد استعمل سُلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو غير الصحية من أجل هدف آخر غير ذلك الذي عهدت به اليه لتحقيقه، فيكون السيد **pariset** على حق في طلب إلغاء

القرار المطعون فيه تطبيقا لقوانين ٧-٤ تشرين الأول/ أكتوبر ١٧٩٠ و ٢٤ أيار/ مايو ١٨٧٢"".[٢٢١]،وسنتناول هذه الآثار من خلال فرعين:-

الفرع الاول: قاعدة توازي الاشكال وتسبيب القرار

القاعدة العامة أن إلغاء القرار الاداري يجب أن يتم على وفق الاجراءات والاشكال نفسها اللازمة لا صداره، إعمالاً لقاعدة توازي الاشكال ، فمثلاً يلغي القرار الوزاري بقرار وزاري آخر، حيث لا يصح إلغاء قرار وزاري بمجرد منشور وزاري[٢٢٢]،كما أن احترام قاعدة توازي الاشكال اصبح مبدأ مستقراً فقهاً وقضاءاً، خاصة بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية، خلافاً للقرارات الادارية الفردية اذ يتميز تطبيق هذا المبدأ حيالها ببعض المرونة حيث انه لا يسري إلا اذا كانت اعتبارات ومبررات فرض وتقرير تلك الاشكال مازالت قائمة[٢٢٣]،ووفقاً لمبدأ توازي (أو تقابل) الاشكال والاجراءات، تُلزم الادارة عند إصدار القرار المضاد بمراعاة الاشكال والاجراءات التي لها صفة ملزمة بالنسبة للقرار الاصلي، أي أن القرار الذي يضع نهاية ، بصفة كلية أو جزئية لآثار قرار اصلي أو يأتي بتغيير عكسي للقرار الاصلي(بالنسبة للمستقبل فقط) يجب أن يخضع لذات الشكل والاجراءات الملزمة في القرار الأصلي[٢٢٤]،ومبدأ توازي الاشكال من أهم المبادئ العامة والقواعد غير المكتوبة التي استخلصها القضاء الاداري، وقد وضع هذا المبدأ لصالح الادارة من جهة ،باعتبار أنه يُغطي نقصاً أو سكوت النصوص ،ولصالح الافراد من جهة أُخرى، حيث أنه يشكل ضمانة أو حماية لهم ،فالدور الرئيس لهذا المبدأ هو الابقاء على نوع من النظام داخل الحياة الادارية ،وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن (احترام مبدأ الاشكال يهدف الى حماية المصلحة العامة ومصلحة الافراد على السواء)[٢٢٥]،فالقرارات التي تتخذها الادارة لمثل تلك الغايات هي من حيث القيمة الذاتية قرارات ادارية ذات أثر قانوني ،ولكن المراد منها ليس الاثر الذاتي لكل منها وانما النتيجة التامة التي تكونها مع اعمال اخرى وهي عملية التعاقد أو فرض الضريبة [٢٢٦]،وقد كان مجلس الدولة الفرنسي سابقاً لا يجيز الطعن في تلك القرارات استقلالاً مادامت تُعتبر جزء من العملية الكلية وذلك لأنه بإمكان المتضرر الاستعانة بفكرة (الدعوى الموازية) فإذا ما توفرت لشخص وسيلة في تحريك دعوى المسؤولية العقدية مثلاً وأُخرى في تحريك المسؤولية

غير العقدية مثلاً فان الاولى تجب الثانية اي انه يجوز للمتعاقد أن يرفع دعوى ضد العقد وليس دعوى بطلب إلغاء القرار الاداري[٢٢٧]،غير أن مجلس الدولة الفرنسي وتبعه فيما بعد مجلس الدولة المصري قد اجاز الطعن في القرارات التي تكون عملية واحدة كل على وجه الاستقلال، فما هو يا ترى اثر الحكم الصادر بإلغاء اي من القرارات التي تسهم بعملية قانونية مركبة على مجمل العملية؟ هناك مبدأ عاماً مفاده ،ان ما يُبنى على الباطل فهو باطل وهذا يُعني انه اذا حكم بإلغاء قرار من القرارات التي تكون عملية قانونية مركبة فإن كل العملية تُعتبر باطلة إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خفف من هذا المبدأ في مجال العقود الادارية فأعتبر العقد الاداري رغم صدور حكم بإلغاء القرار الذي ساهم في تكوينه، قائماً إلى أن يتمسك احد اطرافه بالحكم الصادر بالإلغاء وعندئذ يعمل بمبدأ ما يُبنى على الباطل فهو باطل[٢٢٨]،وقد اخذ المشرع العراقي بنظرية (الدعوى الموازية) وسماها الطريقة (التي رسم القانون طريقاً للطعن فيها) فقد نصت المادة ٧ / خامساً من قانون مجلس الدولة بأنه (لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في القرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها)[٢٢٩]،وتم انشاء محكمة مختصة بالعقود الحكومية تنظر فقط في قرارات احالة العقود في المناقصات والمزايدات العامة وذلك بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤، ويجري تمييز أحكامها لدى محكمة الاستئناف في بغداد والاخيرة محكمة عادية وليست من محاكم القضاء الاداري ،ثم تم الغاء محكمة العقود الادارية المذكورة واعطيت صلاحيتها لمحاكم البداءة بموجب القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٣ وهذا ما عَقد الامور أكثر حيث اخرج موضوع العقود الادارية بكامله من ولاية القضاء الاداري واسنده لمحاكم القانون الخاص ،مما يخلق تنازع جديد على القرارات الداخلة في تكوين هذه العقود والقابلة للانفصال عنها[٢٣٠].

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري لعدم تسبيبه

إن على القاضي أن يأخذ بنظر الاعتبار مدى ما يترتب على القرار سواء أكان مشروع او غير مشروع من اثر على مجمل العملية القانونية ،فإذا لم يكن له أثراً بيناً وكان اهماله لا يؤثر على مجمل العملية القانونية فإن الغاء مثل ذلك القرار سوف يقتصر على القيمة النظرية له ،أما لو

كان اثره بيناً حيث يترتب على اهماله الاخلال بصحة العملية بمجموعها فإن حكم الالغاء بصدده سوف يمتد الى العقد ويكون في هذه الحالة باطلاً، وهذا ما يؤكدهُ تاريخ القضاء الفرنسي بصدد هذه النقطة بالذات فحتى عام ١٨٨٤ كانت دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء) تقبل ضد التصرفات التعاقدية وغير التعاقدية على السواء[٢٣١]، وفي العراق قضت محكمة التمييز بقولها :(إن حكم الالغاء بإلغاء قرار الوزير وإن انحسم النزاع بشأنه بحكم حاز قوة الشيء المحكوم به من حين صدوره، إلا أنه يترتب على الادارة الامتناع عن اتخاذ أي اجراء تنفيذي يُحدث اثراً للقرار الاداري بعد إلغائه وعليها اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى حكم الالغاء من تطبيق نتائجه القانونية وذلك على اساس عدم صدور القرار الملغي ابتداءاً وتسوى الحالة على هذا الوضع ،اذ أن القضاء الاداري لا ينوب مناب الادارة في اتخاذ الاجراءات الادارية لتنفيذ الحكم [٢٣٢]، ويشترط لصحة القرار الاداري وجود ركن السبب[٢٣٣]، وبهذا قررت محكمة قضاء الموظفين بقرارها المؤرخ ٢٠١٣/٦/٢ وبعدد اضباره (١٠٢٣/ م /٢٠١٢) إلغاء الامر الوزاري المرقم (٢٨١٦٠) في ٢٠١٢/٨/٧ وإعادته إلى منصبه – مدير قسم الاراضي في مديرية زراعة واسط[٢٣٤]،وحيث إن قرار فرض العقوبة هو قرار اداري يُفترض لصحته توافر ركن السبب فيه مما يقتضي وجود العنصر المادي لهذا الركن ألا وهو وجود وقائع مادية تبرز اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المميز عليه المدعي ،وبما أنه لم يُثبت وجود مخالفة لتوجيهات وزارة الزراعة مما ينتفي معه ركن السبب لفرض العقوبة وبالتالي بُطلانها ،وحيث إن محكمة قضاء الموظفين قد قضت بإلغاء الامر المطعون فيه فيكون قرارها صحيحاً وموافقاً للقانون [٢٣٥]. أما في مصر فقد نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢على أن " ميعاد رفع الدعوى (دعوى الإلغاء) أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تأريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن فيه ". وتقابل هذه المادة – المادة ٤٩ من أمر٣١ تموز سنة ١٩٤٥ الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي إذ جعل مدة رفع الدعوى شهرين من تأريخ نشر القرار أو إعلانه"[٢٣٦]،ومع أن نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ قد أوضح كيف يكون النشر ، إلا أنه لم يبين

متى يلجأ للنشر ومتى يلجأ إلى الإعلان الفردي، ولذلك فقد تصدت المحكمة الإدارية العليا لهذه المسألة قائلة " رغم أنه تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه ، إلا أنه لا من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة ، إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل ، وأما النشر فهو الاستثناء ..."[٢٣٧]، وسنتناول اسباب الالغاء بشقين وكما يلي :-

اولا :عيب الشكل والاجراءات.

قد يتطلب المشرع في، ألا يصدر القرار إلا بعد استطلاع رأي مجلس أو لجنة مشكلة بطريقة معينة ،وحينئذ تتوقف سلامة القرار من الناحية الشكلية على اتباع تلك اللجنة أو المجلس للقواعد التي تحكم سيره، فيجب أن يُشكل من الاعضاء المنصوص عليهم قانوناً، ولا يُمكن أن يُغير عضو بآخر إلا إذا سمح القرار بذلك ،وهذا ما استقرت عليه احكام مجلس الدولة المصري[٢٣٨]،ومن قضاء محكمة القضاء الاداري في هذا الخصوص حكمها الصادر في ٢فبرايرسنة ١٩٥٧ والذي تقول فيه (...إن قواعد تشكيل مجالس التأديب من النظام العام ، وتتعلق بإجراء جوهري روعي فيه الصالح العام، ومن حسن سير المحاكمات التأديبية ،ومن ثم فإن تشكيل المجلس الابتدائي بغير عضوية موظف من درجة مدير عام من مصلحة الرؤى التي يتبعها المدعي يؤدي إلى بطلان هذا التشكيل ، وبالتالي بطلان جميع الاجراءات التي صدرت منه)[٢٣٩]،وإذا ما كان القرار الاداري يستهدف توقيع عقوبة أو جزاء على احد الافراد ،ولم ينص القانون على اتخاذ اجراءات معينة ، فقد تدخل القضاء الاداري في مصر وفرنسا ليخلق هذه الشكليات والاجراءات خلقاً، بحيث ضمن للأفراد أكبر قدر ممكن من الحماية، وانتهى مجلس الدولة المصري- كما هو الشأن في قضاء مجلس الدولة الفرنسي - إلا إن عدم النص على اجراءات معينة في هذا الخصوص لا يُعني حرية الادارة المطلقة[٢٤٠]،أما في العراق فقد نصت - المادة ٧- خامساً- الفقرة -٢- يُعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:- أن يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله او في الاجراءات او في محله أو سببه[٢٤١].

ثانيا :عيب السبب.

يعرف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر اصدار القرار الاداري ، ويُفترض إن كل قرار اداري مستنداً إلى سبب صحيح دون أن تُلزم الادارة بذكر السبب في القرار إلا أنه في بعض الاحيان قد يشترط المشرع على الادارة وجوب ذكر السبب في بعض القرارات الادارية خاصة في قرارات تأديب الموظفين ، وفي القرارات التي تصدر بمنح أو عدم منح تراخيص أو تلك التي تفرض قيوداً على حريات الافراد ، فعدم ذكر القرار الاداري في صُلبه يجعله باطلاً[٢٤٢]،ويُعد عيب السبب آخر العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء القرارات الادارية ، وقد جاء ذلك في حكم له صدر عام ١٩٠١ في قضية (Dessay) ثم حكمه في قضية (Monod)عام ١٩٠٧ الذي جاء بصدد إثبات الوقائع وصحة تكيفها القانوني[٢٤٣]،وفي العراق نصت الفقرة (هـــ) من المادة (٧) ثانياً من قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على أنه يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص أن يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفةً للقانون أو الانظمة او التعليمات، وجرى تفسير النص الوارد على أنه هو عيب السبب[٢٤٤]،والحقيقة أن بعض الفقهاء في فرنسا ومصر قد أنكروا وجود عيب السبب كعيب مستقل فالبعض جعله ضمن عيب إساءة استعمال السُلطة إذا لم يكن الاختصاص مقيد ،أما اذا كان الاختصاص مقيد فإن عيب السبب يكون ضمن عيب الاختصاص وهذا ما نادى به الفقيه (دوكي)،وجعله البعض الاخر ضمن عيب مخالفة القانون ،وكان على رأسهم الفقيه (هوريو) وتبعه في هذا الرأي الاستاذ (الطماوي) الذي عده من عيوب مخالفة القاعدة القانونية او ضمن عيب الانحراف بالسُلطة[٢٤٥].

الخاتمة:-

بعد أن فرغنا من بحث سُلطة القاضي الإداري في إلزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها (دراسة مقارنة) ، فلابد من إيجاز بعض النتائج التي ظهرت إلينا من خلال البحث وكذلك بعض التوصيات يمكن إيجازها بما يلي:-

اولاً:-النتائج:-

١- إن موضوع إفصاح الادارة عن سبب قرارها الذي اتخذته يعتبر من الضمانات الاجرائية المهمة للفرد والادارة على حد سواء لكونه يسهل على الافراد الطعن بإعمال الإدارة إذا ما تبين عدم مشروعيتها، كما أنه يساعد القضاء على توفير عناء الاثبات عندما تكون اسباب القرار الذي اتخذته الادارة تفصيلية ، وهو في ذات الوقت يُلزم الادارة بالتبصر، والتأني في قراراتها ويُقلل من شأن ما يُرفع ضدها من تظلمات.

٢- وفقاً للقاعدة العامة في فرنسا أن الادارة لا تلتزم بالإفصاح عن سبب قراراتها مالم ينص القانون على خلاف ذلك، إلا إن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج في الكثير من احكامه على هذه القاعدة فألزم الادارة بالإفصاح عن سبب قراراتها وخاصة التأديبية منها، أما في مصر لا تلتزم الادارة كقاعدة عامة في الإفصاح عن قراراتها الادارية مالم يلزمها القانون بتسبيب قراراتها، وهذا ما قرره المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين بالدولة ، و في العراق فلا تُوجد قاعدة عامة تلزم الادارة بالإفصاح عن سبب قراراتها ،إلا أنه هناك بعض النصوص القانونية المتفرقة أوجبت على الادارة الإفصاح عن سبب قراراتها، وهذا ما نجد مصدره الرئيسي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفي القضاء العراقي متمثلاً بقرارات محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا ومجلس الدولة فقد صدرت بعض الاحكام الخاصة بمراقبة صحة النتائج المترتبة على اهمال الادارة الافصاح عن سبب قرارها الاداري رغم إن هذه الاحكام قليلة.

٣- إن سُلطة القاضي الاداري في الزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها يتبين من خلال معرفة العناصر الواقعية والقانونية التي تحمل الادارة على اصدار القرار، وعندما يُلزم القاضي الاداري الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها من أجل أن يُحيط المُخاطب علماً بالأسباب التي بُنيت عليها الادارة ودفعتها إلى اصدار القرار، وهذه السلطة تعتبر من الاجراءات الشكلية والجوهرية وبالتالي يحق للمُخاطب الطعن في القرار بالإلغاء أو المطالبة بالتعويض.

٤- إن سُلطة القاضي الاداري في الزام السلطة التأديبية بالإفصاح عن سبب قراراتها، يضمن عدم استبدادها عند ممارسة سُلطاتها، ويحول دون تعسفها وبالتالي يُمكن الموظف من الاقتناع بنتيجة القرار التأديبي الصادر بحقه .

٥- يجب أن تكون الواقعة أو الوقائع التي استوجبت الجزاء واضحة حتى يصبح القرار التأديبي الاداري سليماً، بحيث يستطيع صاحب الشأن معرفة اسباب القرار الذي يصدر ضده بمجرد قراءته ،وأن يتم تكييفها التكييف القانوني السليم لتطبيق نصوص القانون عليه وان يكون القرار متسقاً مع اسبابه.

ثانياً:- التوصيات:-

١- ندعو المشرع العراقي الى معالجة تشريعية من خلال تعديل النصوص القانونية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك باعتبار توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة ملزمة للرئيس الاداري كي نفصل بين سُلطتي الاتهام والتحقيق.

٢- نقترح إلزام الادارة بالإفصاح عن سبب قرارها الذي صدر منها ،حتى تستطيع محكمة الطعن من تمحيص الوقائع والمستندات التي أدت بالإدارة لا صدار قرارها لا نصاف المتضرر منها، لان اغلب القرارات الادارية تُسبب بعبارة لمقتضيات المصلحة العامة و إن اغلب القرارات تصدر دون وجود الاسباب الموجبة لا صدارها ،مما يجعل العملية الادارية مُتخبطة وغير مُستقرة على قرارات ثابتة .

٣- ندعو المشرع العراقي الى تلافي النقص التشريعي في التعديل الاخير لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، لتكون نصوصه متلائمة مع الدستور العراقي النافذ و الذي عد حق الدفاع مقدساً ومكفولاً في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، وذلك من خلال النص صراحة على حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية تستوجب الجزاء التأديبي ،في تحقيق دفاعه بنصوص قانونية صريحة .

٤- نقترح إدراج كافة الضمانات المقررة للموظف المتهم ضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١- المعدل- والتي تشمل تنبيه الموظف المسبق بلوائح

العمل والمحظورات ،وابلاغ الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة اليه تحريراً، والحق في الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق والمحاكمة التأديبية والحق بالاستشهاد بالشهود ومناقشتهم.

٥- نقترح على المشرع العراقي مسايرة كل من المشرع الفرنسي والمصري وذلك من خلال التأكيد على القضاء الاداري العراقي باعتبار القوة القاهرة قاطعة ليعاد رفع الدعوى امام المحاكم المختصة بالقضاء الاداري مثل حالة إقامة الدعوى أمام محكمة غير مختصة.

٦- إن العقوبات الانضباطية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١- المعدل- اغلبها ذات طابع مالي لذا ندعو المشرع العراقي الى مراعاة الحالة الانسانية لأسر الموظفين الواقعة عليهم هذه العقوبات كون هذه العقوبات تُعرض اسرهم الى ضغوطات معاشية صعبة تُثقل كاهلهم.

٧- الاصل إن الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا اذا الزمها المشرع بذلك كما هو الحال في العقوبات الانضباطية عندما الزم المشرع السلطات الانضباطية بتسبيب قراراتها ،لذا ندعو المشرع العراقي الى معالجة النقص التشريعي الذي يضمن للموظفين والقضاء مراقبة مشروعية تصرفات الادارة .

٨- إن مجلس الدولة العراقي لم يُعد تابعاً لوزارة العدل واصبح هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية استناداً الى قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والذي يُعتبر القضاء الاداري احد تشكيلاته ،لذا ندعو إلى عدم الاحتكام من السلطة التنفيذية لدى السلطة التنفيذية ،وذلك من أجل ضمان حيادية القضاء الاداري لان ذلك يُشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الهوامش:-

١- د.خليفة سالم الجهمي ، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي ،بحث منشور على شبكة الانترنيت **https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23.**

2- C.E.,24 Avr. 1874 , Abbe' Douphm, Rec.,p.349.

٣- د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق.

٤- د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق.

5- C.E.,24 Avr. 1874 , Abbe' Douphm, Rec.,p.349.

٦- د.رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الالغاء ،المغرب، الرباط ،٢٠٠٥م ، ص ٩.

٧- محمد وليد العبادي، سلطة قاضي الإلغاء في الأردن،بحث منشور في مجلة
Al-Manarah, Vol. 12, No.1, 2006. ،ص ٨٤،Authority to judge the cancellation in Jordan
٨- أمل المرشدي ، تفاصيل قانونية حول قضاء الإلغاء، مقالة قانونية، ٦ مارس ٢٠١٧ ، موقع محاماة نت.
https://www.mohamah.net/law
9- C.E.,24 Avr. 1874 , Abbe' Douphm, Rec.,p.349.
١٠-المادة ٧ الفقرة رابعا من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
١١- المادة ٧ الفقرة سابعا – أ- من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١٢- المادة ٧ الفقرة سابعا – ب- من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١٣- أمل المرشدي ،المصدر السابق. https://www.mohamah.net/law
١٤- أمل المرشدي ،المصدر السابق. https://www.mohamah.net/law
١٥- د. خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق.
16-Weil(P.) : Les consequences d'annulation d'un acte administratife pour exces de pouvoir , These 1952 , p.61.
17-Waline(M.) : Note sous C.E., 2 Mai 1962 Caucheteux et Demonts, R.D.P., 1963 , p. 279.
18-Hauriou(M.) : Note sous C.E., 22 Juillet 1910 , fabregues, Sirey, 1911,p.121.
19- Iqual(L.) : La competence liee, These Paris, L.G.D.J., 1964 , p.548.
20-Jeze(G.) : Prencipes generaux de droit administratif, Paris, 1914 , p.9ets.
21-Le Berre(J.M.) : Les pouvoirs d'injonection et d'astreinte du juge judiciare a l'egard de l'administation, A.J.D.A., 1979, No.2, p.14 ets.
22-Cass.Civ., 16 Juillet 1986 sivorm de region d'aigues C/Mor lureux Bull ,civil 1986 , T.I.No.211.
٢٣- أنظر حكم المجلس الصادر بتاريخ ١٠/٥/١٩٧٤ في قضية بار وهونيه (مجلة أحكام مجلس الدولة لعام ١٩٧٤ ص ٢٧٦)،ذكره د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق.
٢٤- أنظر في تفصيل ذلك : د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة ١٩٨٤ ، خصوصا ص ٤٩٩ وما بعدها ، د. يسري محمد العصار ، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ط/ ٢٠٠٠ ، خصوصا ص ٢٣٦ وما بعدها ، د. صلاح يوسف عبد العليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ط/ ٢٠٠٨ ، خصوصا ص ٣٦٦ وما بعدها ، د. محمد سعيد الليثي ، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة ٢٠٠٩ ، خصوصا ص ٤٩١ وما بعدها ، د. منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ط/ ٢٠٠٢ خصوصا ص ٧٤ وما بعدها ،د. عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النهضة العربية القاهرة ط/ ٢٠٠٥ ، خصوصا ص ٨٤ وما بعدها، د.خليفة سالم الجهمي، المصدر السابق، https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23.
٢٥- أ.د. محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ط/ ١٩٩٣ ، ص ٨١ .
26- A.J.D.A ،C.E.,24 Avril 1964 sieur Delahaye No. p.243.
27- Conclusion Letourneur C.E.,27 Janvier 1950 , Sirey, p.41.
28- C.E., 27 Novembre 1970, Rec., P.704.
29-Hostiou(R.): procedure et formes de l'acte administratif unilateral en droit francais , L.G.D.J., Paris 1975 , p.170 ets.
٣٠- المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل .
٣١- المادة ٥٦ الفقرة ١ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل .
٣٢- المادة ٥٦ الفقرة ٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل.

٣٣- د علي سعد عمران : القضاء الاداري ، ط١ ، الرياحين / بابل ، ٢٠٠٨ ، ص ١٦٦، أنظر في تفصيل ذلك المادة ٥٦ فق ٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل .

٣٤- حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم ١٩١ /٢٩ ق نقض أداري جلسة ٢٠٠٨/١/٢٧ مجلة الشريعة والقانون كلية الشريعة والقانون العدد ٣٧ محرم ١٤٣٠ للهجرة ٢٠٠٩ م، ص٣٨٠ ــ٣٨٧ .

٣٥- حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة الطعن رقم ٦ لسنة ٢٩ ق.ع نقض أداري جلسة ٢٠٠٧/٦/١٧ مجلة الشريعة والقانون العدد ٣٥ ص٥٠٧ــ٥١١ والطعن رقم ٢٦/١١٣ ق نقض أداري جلسة ٢٠٠٨/١/٢٨ العدد ٣٦ من المجلة المذكورة ص٣٠٤ــ٣٠٩ .

٣٦- قرار المجلس رقم ٢٠٠٨/٤٨ في ٢٠٠٨/٥/٧ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ص١٣٨ ــ١٣٩ .

٣٧- قرار محكمة القضاء الاداري في العراق رقم١١٦/قضاء أداري/١٩٩٩ في ٢٠٠٠/٨/٥مجلة العدالة العدد الاول ٢٠٠١ ص١٦٩ــ ١٧٢ وقرار ها رقم ١٩٩٩/١ في ٢٠٠٠/٦/٢٢ مجلة العدالة العدد الثاني ٢٠٠١ ص١٨٨ ــ ١٩٢ .

٣٨- قرار محكمة القضاء الاداري في العراق رقم٢٠٠١/١٦ في ٢٠٠١/٣/١٤ مجلة العدالة العدد الثالث ٢٠٠١ ص ١١٩ ــ١٢٠ .

٣٩- الدكتور علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الاداري عمان، دار وائل للنشر ٢٠٠٣ ،ص٦٠٦ ــ٦٠٧ .

٤٠- فتوى مجلس شورى الدولة العراقي رقم٢٠٠٠/٩ في ٢٠٠٠/٢/٢٣ المنشورة في مجلة العدالة(وزارة العدل/بغداد) العدد الاول ٢٠٠١ ،ص ١٤٥ .

٤١- نُشر القرار في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية العراقية(المحكمة الاتحادية العليا)، ذكره الدكتور عصمت عبد المجيد بكر، مسألة تحصين القرار الاداري من الطعن القضائي (دراسة مقارنة)، بحث منشور على شبكة الانترنيت، http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=806.

٤٢- قرارات المحكمة الإدارية العليا في مصر، الدائرة الخامسة في الطعن رقم ٦٨١ لسنة ٤٣ ق٠ عليا جلسة ٢٠٠٢/٦/٢٨م والطعن رقم ٧٤٩ لسنة ٤٦ ق٠عليا والصادر بجلسة ٢٠٠٣/٦/٢٨م،انظرفي تفصيل ذلك http://ibrahimomran.com/vb/showthread.php?t=15278.

٤٣- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٣٤٥٤ لسنة٤٢ ق . عليا ــ جلسة ٢٠٠٤/٧/١٠م – الدائرة الخامسة عليا، انظر في تفصيل ذلك http://ibrahimomran.com/vb/showthread.php?t=15278.

٤٤- قرار مجلس الدولة المصري ،محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق ٢٥ / ١١ /٢٠١٤، لمزيد من التفاصيل يُنظر في الموقع الرسمي لمجلس الدولة المصري . http://www.ecs.eg/archives/472

٤٥- انظر المادة (٨٥) من قانون نظام موظفي الدولة المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

٤٦- للمزيد من التفاصيل انظر احكام المحكمة الادارية العليا في الاثبات (اجراءات التحقيق مع الموظف العام) (الطعن رقم ٧٨٠ لسنة ٢٨ ق ، جلسة١٩٨٦/١٢/٢٧) http://ahmedelatr.blogspot.com/2017/01/blog-post_8.html.

٤٧- للمزيد من التفاصيل انظر في تعليق د. خليفه الجهمي، مناط اختصاص القضاء الإداري بنظر دعاوي التسوية في مجلة المحامي الليبية، العددان ٤٨/٤٧ ، السنة الثانية عشرة (١٩٩٥) ، ص ١٤٥ وما بعدها .

٤٨- د. خليفة سالم الجهمي ، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23. /.

٤٩- أنظر في تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال السلطة التنفيذية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ط/ ١٩٩٣ ،ذكره د.خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٥٠- د. خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٥١- د. سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي ،القاهرة ،١٩٧٤،ص ٢١٠ .

٥٢- د. سليمان محمد الطماوي ، المصدر السابق ،ص،٢١٠-٢١١ .

٥٣- د. خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٥٤- د. خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٥٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل،ط٢ ، موسوعة القوانين العراقية ،بغداد ، ٢٠١٢،ص ١٩٣ .

٥٦- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق ، ص .١٩٣

٥٧- الدكتور محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية ، دار المرتضى، ط٢مزيدة ومنقحة،٢٠١٤،ص ٥١ .

٥٨- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٥١ .

٥٩- انظر المادة ٤٤من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

٦٠- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٥٢ .

٦١-الدكتورسليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي ،القاهرة ،٢٠٠٦،ص ٢٦٥ .

٦٢- للمزيد من التفاصيل انظر مؤلف الدكتور محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الادارية،القاهرة،١٩٩٣،ص ١٣، الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق، ص .٢٦٦

٦٣- الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق، ص ٢٦٦ .

٦٤- للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم ،القضاء الاداري ،مكتب الغفران،بغداد، ٢٠١٠،ص ٤١،ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري ،الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،٢٠٠٤،ص٥٧ .

٦٥- د. خليفة سالم الجهمي ،المصدر السابق، .https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23

٦٦- الأستاذ المستشار عمر عمرو ، دار مكتبة النور ، طرابلس ب ت ، ج ١ المبادئ الإدارية والدستورية ، ص ٣٦٧ ، رقم ٢٨١، المجموعة المفهرسة لكافة مبادئ المحكمة الليبية العليا في عشر سنوات ١٩٧٤/٦٤ .

٦٧- الأستاذ المستشار عمر عمرو، المصدر السابق ، ص .٣٦٧

٦٨- الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري ،أُسس القانون الاداري ،لبنان،بيروت،الحدث،ط١، ٢٠١٦،ص .٣٦٦

٦٩- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص .١٨

٧٠- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص .١٨

٧١- د عبد العزيز عبد المنعم خليفه : دعوى الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام ، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص .٢٤٧

٧٢- د ماجد راغب الحلو : الدعاوي الادارية ، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص .٢٠٦,٢٠٥

٧٣- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص١٨ .

٧٤- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ١٨، ١٩ .

٧٥- الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ١٩ .

٧٦- الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري ، المصدر السابق، ص٣٦٧ .

٧٧- الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق ،ص ٨٥ .

٧٨- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة ١١،ص ٩٣،انظرالدكتورسليمان الطماوي، المصدر السابق ،ص ٨٨ .

٧٩- الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق ،ص ٨٨ .

٨٠- الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق،ص٨٨، ٨٩.

81-Manesse(J.) : Le probleme de la motivation des decisions administratives , These pour le doctorat d'Etat, CUJAS,1976, p.126 ets. 82-Issac(G.): La procedure administrative non contenticuse, L.G.D.J.,1968, p.220 ets Rivero(J Le systeme Francais de protection des administers contre l'arbitraire administratif a la prevue des faits, Melanges J.Debin, E.D.C.E.,1961.
83-Issac(G.): La Bastille Administrative, Le Monde, 11 Mars 1975,p.222 .

٨٤- د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد : تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء ، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٢٤٧ .

٨٥- القران الكريم ،سورة المائدة ،ج ٦،آية ٣٨ .

٨٦- د. أنس جعفر، القرارات الادارية، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠١٣،ص ٥٨ .

٨٧- د. موسى مصطفى شحاذه ،القانون الاداري في الامارات ،مكتبة الجامعة ،الشارقة،٢٠١٢،ص ٢٢٤.

٨٨- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في مجلس الدولة، منشأة المعرف ،الاسكندرية،١٩٩٨،ص ٧٩،ولمزيد من التفاصيل انظر الدعوى رقم ٩٢٥ لسنة ٤٣ قضائية بتاريخ ١٩٨٩/١/٩المشارإليها في المصدر المذكور.

٨٩- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري ،بيروت ،٢٠١٢،ص ٤٣٠، ولمزيد من التفاصيل انظر الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية،ط٥، ١٩٨٤،دار الفكر العربي ،القاهرة ،ص٢٢٩.

٩٠- احكام المحكمة الادارية العليا في مصرفي الطعن رقم ٢٢٤١ السنة ٣٣ ق، بجلسة ٢٢/٢/ ١٩٩٢ ،ولمزيد من التفاصيل انظر د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق، ص ٢٧٠ .

٩١- احكام المحكمة الادارية العليا في مصرفي الطعن رقم١٠٣٧السنة ٣٧ ق، بجلسة ٥/٢/ ١٩٩٤ ،ولمزيد من التفاصيل انظر د. سليمان الطماوي ،المصدر السابق، ص ٢٧٠ .

٩٢- خضر عكَوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، رسالة ماجستير في القانون العام ،مطبعة الحوادث، بغداد ، ط١، ١٩٧٦،ص ١٧٢،ولمزيد من التفاصيل يذكر الدكتور عبدالفتاح حسن بأن دولاً اخرى فيها المبدأ العام وجوب تسبيب القرارات الادارية مثال ذلك يوغوسلافيا، اسبانيا، الولايات المتحدة الامريكية ،راجع مقالة التسبيب كشرط شكلي في القرار الاداري ،مجلة العلوم الادارية ،العدد الثاني ،١٩٦٦، ص ١٧٢ .

٩٣- خضر عكَوبي يوسف، المصدر السابق، ص ١٧٢ .

٩٤- لمزيد من التفاصيل انظر د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الادارية – دراسة مقارنة – الطبعة الثالثة – دار الفكر العربي – عام ١٩٦٦،ص ٢٥٤، ٢٥٦، راجع خضر عكَوبي يوسف،المصدرالسابق،ص١٧٦ .

٩٥- د. رمسيس بهنام، الاجراءات الجنائية، تأهيلا وتحليلا، منشأة المعارف ،الاسكندرية،١٩٩٤،ص ٧١١ .

٩٦- د. محمد عبد اللطيف ،تسبيب القرار الاداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة،١٩٩٦،ص ٥١ .

٩٧- د. لوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع٢٠٠٣،ص ٣٠٤-٣٠٥.

٩٨- د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة ،دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠١٣،ص ١٥٩ .

٩٩- د. تغريد محمد قدوري النعيمي، المصدر نفسه، ص ١٥٩ .

١٠٠- د. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي ،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٢،ص ١٤٨ .

١٠١- د. تغريد محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق ،ص ١٦٠ .

١٠٢- د. محمد ماهر ابو العينين ،دعوى الإلغاء وفق الاحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١،الكتاب الثاني ،دون دار نشر،٢٠٠٢،ص ١٥٣ .

١٠٣- د. علي خطار شطناوي، دور القضاء الاداري في تحديد اسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون ،العدد الثالث عشر،٢٠٠٠،ص ١٤١ .

١٠٤- شفيق عبد المجيد الحديثي ،النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ،رسالة ماجستير،١٩٧٥،بغداد،ص٢٦٠ .

١٠٥-انظرنص المادة (ثامنا/ الفقرة ب/ رابعا) من قانون التعديل رقم (٥)لسنة ٢٠٠٨ .

١٠٦- القاضي لفته هامل العجيلي ،التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته)،ط٢، ٢٠١٦،ص ٧٠ .

١٠٧- القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٧٢ .

١٠٨- القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٧٢ -٧٣ .

١٠٩- د .عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف ،الاسكندرية،٢٠٠٨،ص ٢٨٥،ولمزيد من التفاصيل انظر المحكمة الادارية العليا ؛طعن رقم ١٧٣٥لسنة٣٣ق جلسة ٠٢-٦-١٩٦٦ .

١١٠- دليل التشريعات العراقية الخاصة بالوظيفة العامة، إصدار وزارة العدل، رقم القرار٤٢١/ انضباط - تمييز/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٨/٥، ص ١٣٠، ولمزيد من التفاصيل انظر القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٧٣-٧٤ .

١١١- القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق، ص٦٨ .

١١٢- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق ،ص ٣٨٩ .

١١٣- انظر نص المادة (٣٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩الملغي (على انه تحفظ جميع القرارات المتضمنة العقوبات في اضبارة الموظف الشخصية).

١١٤- انظر نص المادة (٤١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي (على انه يحفظ ما يختص بالموظف من القرارات الصادرة بموجب هذا القانون في اضبارته الشخصية).

١١٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق ،ص ٣٨٩ .

١١٦- انظر نص المادة (٨٥) من قانون موظفي الدولة المصري رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ .

١١٧- شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ،رسالة ماجستير١٩٧٥،جامعة بغداد ،ص ٣٠٩،هامش ٨،ولمزيد من التفاصيل انظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٣/٢١/ ١٩٥٩- السنة الرابعة ،ص ٩٨٢، قاعدة ٨٥ .

١١٨- د. بلال أمين زين الدين ،التأديب الاداري دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا، دار الفكر الجامعي ٣٠ شارع سوتير- الاسكندرية، ط١ ،٢٠١٥،ص ٤١٥ .

١١٩- د. بلال أمين زين الدين، المصدر السابق ،ص ٤١٦.

١٢٠– د. عصام البرزنجي ،السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه ،دار النهضة العربي ،القاهرة ،١٩٧١،ص ٣٤٥،ولمزيد من التفاصيل انظر حكم محكمة القضاء الاداري في حكمها المؤرخ في ١٩٥٣/٤/٢٨،ق٥٢٥،س ٦،مجموعة السنة السابعة ،ص ١٥٨٢ .

١٢١– د. عناد رضوان محمود جراح ،فصل الموظف العام ،دراسة مقارنة (فرنسا– مصر–الاردن)،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٤،ص ١٠٨ .

١٢٢– د. عناد رضوان محمود جراح، المصدر السابق ،ص ١٠٨ .

١٢٣– لمزيد من التفاصيل انظر د. محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة ،مطبعة الاهرام– بهيا – شرقية ، ط١٩٩٧،ص ٦٠٩–٦١٠.

١٢٤– د. عبد الفتاح ابو الليل ،الوجيز في القانون الاداري ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠،ص ٥٥.

١٢٥– د. ليث حسن علي ،النظام القانوني للشكل والاجراءات في القرار الاداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ،جامعة بغداد،١٩٨٣،ص ٢٤٨ .

١٢٦– د. عبد الفتاح حسن ،التسبيب كشرط شكلي ،مجلة العلوم الادارية ،العدد/٢ ،١٩٦٦، ص ١٨٠ .

١٢٧– د. عبد الفتاح حسن ،المصدر السابق، ص ١٨١ .

١٢٨– انظر نص المادة التاسعة من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧لسنة ١٩٧٩المعدل.

١٢٩– انظر نص المادة التاسعة والاربعون من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٣٠– د. ماهر صالح علاوي ،حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤لسنة ١٩٩١،مجلة العدالة ،السنة الثانية ،العدد الاول ،٢٠٠٠،ص ٥٦،انظرد.عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٢ .

١٣١– لمزيد من التفاصيل انظر د. ماهر صالح علاوي، المصدر السابق ،ص ٥٦–٥٨،د. عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٣ .

١٣٢– انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٤،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(٩٤/١٩٨)الصادر في ١٩٩٤/١١/٦ .

١٣٣– انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٥،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(١٩٩٦/١١) في ١٩٩٦/٢/٢١،المتضمن إن عقوبة العزل لا يجوز ايقاعها إلا بقرار من الوزير المختص وأن يكون مسببا...." (قرار غير منشور).

١٣٤– انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٢٧ هامش رقم ١٤٤٦،راجع قرار مجلس الانضباط العام المرقم(١٩٩٩/٣٣) في ١٩٩٩/٢/٢٧(قرار غير منشور).

١٣٥– القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق ، ص ٥٩ .

١٣٦– القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق ، ص ٥٩–٦٠ .

١٣٧–أنظر نص المادة (٨) الفقرة سادساً من قانون رقم (٥)لسنة ٢٠٠٨ .

١٣٨– رقم القرار١٧٩/انضباط – تمييز/٢٠٠٩في ٢٠٠٩/٦/٢٤،الدليل التشريعي، ولمزيد من التفاصيل انظر القاضي لفته هامل العجيلي، المصدر السابق ،ص ٧٧ .

١٣٩– رقم القرار٦٠إنضباط/٢٠٠٩في ٢٠٠٩/٣/٣٠،مجلة التشريع والقضاء ،العدد الرابع/٢٠٠٩،ص ١٢٠ .

١٤٠– انظر نص المادة(م/١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم٤٧لسنة ١٩٧٢(تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات).

١٤١– انظر نص المادة (م/٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢(أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون. ويعتبر من ذوى الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية . وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة).

١٤٢– انظر نص المادة (م/١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢(تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٠ عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ، ويكون الطعن من ذوى الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم).

١٤٣– لمزيد من التفاصيل انظر د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد، المصدر السابق ،ص ٣٤٨–٣٤٩ .

١٤٤– د عبد العزيز عبد المنعم خليفه :المصدر السابق ، ص٧٠،المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٣١١٥لسنة ٣٥ق جلسة١٩٩٥/٦/١٣ .

١٤٥– د. سليمان محمد الطماوي ،نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة،ط١٩٦٦/٢،دار الفكر العربي ،ص ٤٣٢ .

١٤٦– د. أحمد عودة الغويري ،سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الاردني ،بحث منشور في مجلة مؤتة ،المجلد السابع ،عدد٢، ١٩٩٢،ص ٣٠ .

١٤٧– د. أشرف عبد الفتاح ابو المجد، المصدر السابق ،ص٣٥٣ .

١٤٨– د. سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، مصدر سابق، ص ٩٥ .

١٤٩– الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا ،مرجع سابق، ص ١٠١ .

١٥٠– لمزيد من التفاصيل الدكتور سليمان الطماوي ،المصدر السابق ،ص١٠١–١٠٢، راجع ايضاً الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة الانحراف بالسلطة راجعه ونقحه الدكتور عبدالله ابو همدانة و الدكتور حسين ابراهيم خليل ،دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٤، ص ١٧٨ .

١٥١– الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٦٦ .

١٥٢– انظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ،المصدر السابق ،ص ٥٣٢ .

١٥٣– انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٦٦ .

١٥٤– لمزيد من التفاصيل انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٦٦–٢٦٧ .

١٥٥– الدكتور حميد علي عمر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للإدارة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٣،ص ١٦٦ .

١٥٦– انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٦٧ .

١٥٧– لمزيد من التفاصيل انظر د. علي محمد آل ياسين، القانون الاداري،ط١،المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة طبع، ص ١٧١–١٧٢ .

١٥٨- المحامي جليل قصطو، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في النظام الانكليزي-دراسة مقارنة مع فرنسا ومصر- مجلة القضاء، العدد الثاني ،السنة الثامنة والثلاثون،١٩٧٣،ص ٧٣، وللمزيد من التفاصيل انظر الدكتور نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم ،المصدر السابق ،ص ٥٤ .

١٥٩- للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم ،المصدر السابق ،ص ٥٧ .

١٦٠- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة،(الرقابة القضائية)،الكتاب الثاني، دار النهضة العربية،١٩٦٧- ١٩٦٨ ، ص ١٦٣ .

١٦١- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري،المصدرالسابق،ص٥٨ .

١٦٢- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٣٠ .

١٦٣- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري،المصدرالسابق،ص٣٠ .

١٦٤- انظر نص المادة التاسعة (١٠١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

١٦٥- انظر نص المادة رابعاً الفقرة ثانياً من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .

١٦٦- انظر نص المادة رابعاً الفقرة ثالثاً من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .

١٦٧- انظر نص المادة ٢,١ من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .

١٦٨- انظر نص المادة ١٧٥ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم :٣٦ مكرر في ١٩٧١/٩/١٢.

١٦٩- انظر نص المادة ١٩٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والمنشور في الجريدة الرسمية – العدد ٣ مكرر(أ) في ١٨يناير٢٠١٤ .

١٧٠- انظر د. محمد كامل عبيد، الرقابة على اعمال الادارة في النظام القانوني لدولة الامارات ،مطبوعات اكاديمية شرطة دبي،٢٠٠١، ص ١٤٧ .

١٧١- انظر المستشار عبد الوهاب البنداري ، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ادارياً وقضائياً، دار الفكر العربي ،القهرة ،بدون سنة طبع ،ص ٢١٤ومابعدها.

١٧٢- راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)، الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،١٩٨٣،ص ١٠ وما بعدها.

١٧٣- انظر بذلك الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية،١٩٨٥،ص ٦٠ .

١٧٤- انظر في ذلك الدكتور احمد كمال ابو المجد، رقابة القضاء على أعمال الادارة ،١٩٦٤،ص ٦٥ومابعدها ، والدكتور طعيمه الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الادارة،١٩٧٠،ص ٤١ ومابعدها.

١٧٥- انظر بذلك الدكتور عصام البرزنجي، السلطة التقديرية ،محاضرات في القضاء الاداري (مطبوعة بالرونيو)،١٩٩٢،ص ٣٩ وما بعدها إذ يقول بأن دعوى الالغاء المخالفة للقانون بدأت تميز بوضوح ابتداء من سنة ١٨٦٤، أما دعوى الانحراف فقد تميزت عن دعوى عدم الاختصاص في عام ١٨٧٠ .

176-Delaubader,Op.Cit,P,225.
177-Waline,droit adminictrative,1963,9 th edition,P.201.
178- C.E.14janv,1916S.1923,p ,10.
179- C.E.Trepont,20 janvier1922,p36.

١٨٠– الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا ،مرجع سابق ،ص ٩٧– ٩٨ .

١٨١–أنظرنص المادة ٤٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٨٢– أنظر نص المادة سابعاً الفقرة سادساً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٨٣– الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري ، المصدر السابق، ص١٨٨ .

١٨٤– إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٧٩، ص٢٦٧–٢٧١ .

١٨٥– حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم ٦٢٥ تاريخ ٦٧/١٠/٢١/ العدد الأول، ص٦ .

١٨٦– انظر : حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٨ نوفمبر لسنة ١٩٧٢ المجموعة، ص٧١٩ .

١٨٧– قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ٧١٣/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٢، ٢٦/ رمضان/١٤٤٣هـ ٢٠١٣/٨/٤م،ص ٣٥٤ .

١٨٨– قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣،المصدر السابق، ص ٣٥٥ .

١٨٩– د. عبد الناصر عبدالله ابو سمهدانة ، إجراءات الخصومة الادارية ،المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ،٢٠١٤، ص ٢٨٨ .

١٩٠– د. إسماعيل ابراهيم البدوي، القضاء الاداري ،دراسة مقارنة ،دار التأليف للنشر، القاهرة ، ٢٠١٥، ص ١٩٣ .

١٩١– لمزيد من التفاصيل انظر د. خليفة سالم الجهمي ،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ،دار الجامع الجديدة ،الاسكندرية،٢٠٠٩،ص ٣٢٨–٣٢٩ .

١٩٢– إيمان حسين الرباطي ،تسبيب القرارات الادارية، دراسة مقارنة وتطبيقه في النظام القانوني الفرنسي والمصري والاماراتي ،مكتبة الفلاح ،ابو ظبي،٢٠١٠،ص ١٨٦ .

١٩٣– د. سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي ،القاهرة ط٣، ١٩٦٦،مصدرسابق ، ص ٢٥٧.

١٩٤– د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد، المصدر السابق، ص ١٦١ .

١٩٥– د. وسام صبار العاني ،القضاء الاداري ،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٣،ص ٢٩٧ .

١٩٦– محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري دراسة قضائية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسار للنشر والتوزيع قضائية، عمان، الأردن، ص٣٢٨ ،راجع محمد وليد العبادي ،مصدر سابق، ص ٧٩ .

١٩٧– عدل العليا (٥٣/٥٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٣، ص٧٤، راجع محمد وليد العبادي ،مصدر سابق، ص ٧٩ .

١٩٨– محمود سلامة جبر، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الالغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة ،س ٢٨،ع ٤، ١٩٨٤، ص ١١٤ .

١٩٩–الحكم الصادر في القضية ٦٣٠لسنة ١١ق،مجموعة احكام ومبادئ المحكمة الادارية العليا ،س ١١،ص ٢٢٩ .

200-Auby et Drago, Trait de contentieux Administratif, p528.

٢٠١– د. محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع، ص ٦ .

٢٠٢– للوقوف على تفاصيل هذه الأحكام يراجع د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص ٢٧٧–٢٨٠ .

٢٠٣– الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٧٨ .

٢٠٤– الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٨٣–٨٤ .

٢٠٥- القاضي لفتة هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، مطبعة الكتاب - بغداد - شارع المتنبي،ط١، ٢٠١٦،ص ١٥١،للمزيد من التفاصيل انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥، ٤٩/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٤في ١٤/ربيع الثاني/١٤٣٦هـ المصادف ٢٠١٥/٢/٥م ،ص ٢٩٢.

٢٠٦- القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ١٥٢ .

٢٠٧- انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، ٧٢/انضباط/تمييز/ ٢٠١٢ في ٤/جمادى الاخرى/١٤٣٣هـ المصادف ٢٠١٢/٤/٢٦م،ص ٢٣٨ .

٢٠٨- انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢،المصدرالسابق،ص ٢٣٨.

٢٠٩- انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤ ، ٤٠٣/قضاء موظفين-تمييز/ ٢٠١٣ في ٢٧/شعبان/١٤٣٥هـ المصادف ٢٠١٤/٦/٢٦م، دار الكتب والوثائق (٩٨٧) لسنة ٢٠١٥ ، بغداد ، ص ٢٨٤ .

٢١٠- انظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤،المصدرالسابق،ص ٢٨٥ .

٢١١- الدكتور سليمان الطماوي ،نظرية التعسف في استعمال السلطة الانحراف بالسلطة راجعه ونقحه الدكتور عبدالله ابو همدانة والدكتور حسين ابراهيم خليل، مرجع سابق ،ص ٥٤٠ .

٢١٢- حكم المحكمة الإدارية المصرية جلسة ٢٠١٦/٤/١٧،الدعويين رقمي ٣١٩٣٤، ٥٢٩٥٦ لسنة ٦٩ قضائية، ولمزيد من التفاصيل راجع موقع مجلس الدولة مركز الدراسات والبحوث القضائية على الرابط الآتي **http://www.jsrcsc.org/archives/1545**.

٢١٣- الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، مرجع سابق ،ص ٩٠ .

٢١٤- الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص ٩١ .

٢١٥- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،المسؤولية الادارية في مجال العقود والقرارات الادارية، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،٢٠٠٧، ص١٧١ .

٢١٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي ،القضاء الاداري ومجلس الدولة ،قضاء الالغاء ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٤،ص ٣٤٢ .

٢١٧- د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٦٦،ص ١٧٦ .

٢١٨- د. احمد علي احمد الصفيري ،القرار الاداري في كل من فرنسا والامارات ،دار الفكر العربي ،القاهرة ،٢٠٠٦،ص ١٧٩ .

٢١٩- د. سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي ،القاهرة،ط٣، ١٩٦٦،مصدر سابق ،ص ٢٩٧ .

٢٢٠- لمزيد من التفاصيل انظر القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص٢١٢-٢١٣ .

٢٢١- القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، بلا سنة نشر، ص ٤٠ .

٢٢٢- د. سامي الطوخي ،الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية، دائرة القضاء ،ابو ظبي،٢٠١٣،ص ١٧٢ .

٢٢٣- د. مجدي مدحت النهري ،القانون الاداري في دولة الامارات - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الجزير،دبي،٢٠٠٩،ص ٢٧٦ .

٢٢٤- د. محمد عبد اللطيف ،المرجع السابق، ص ١٧٣ .

٢٢٥- المحكمة الادارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٧١لسنة ٢٤ قضائية، إدارية عليا، جلسة ١٩٧٩/٥/١٢ .

٢٢٦- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٢٩ .

٢٢٧- انظر الدكتور السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام،١٩٥٢،ص ٧٦١،وانظركذلك الدكتور سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ، دار الفكر العربي ،١٩٩١،ص ١٨٠ .

٢٢٨- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣٠ .

٢٣٠- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣٣ .

٢٣١- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص٢٣١ .

٢٣٢- تمييز حقوق ٨٠/١٣٦،ص ٣٩،سنة ١٩٨١،منشور في مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية منذ بداية ١٩٧١حتى نهاية ١٩٨٥،الجزء الخامس ،ص ٩٩٧،ذكره الدكتور محمود خلف الجبوري ،المصدر السابق ،٢٣٥ .

٢٣٣- القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٢٥٥ .

٢٣٤- القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٢٥٥ .

٢٣٥- القاضي لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ص ٢٥٦ .

٢٣٦- أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول قضاء الإلغاء ،دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ،ص ٥٦٠ -٥٦١ .

٢٣٧- لمزيد من التفاصيل أنظر أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ،جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٨٦ .

٢٣٨- الدكتور سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٢٨٠ .

٢٣٩-السنة ١١،ص ٢٢٤،وحكم الادارية العليا في الطعن رقم ١٤٩٢لسنة ٣٦ق بجلسة ١٩٩٤/٢/٦،ذكره الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،مصدر سابق، ص ٢٨١ .

٢٤٠- الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،مصدر سابق، ص ٢٨٩ .

٢٤١- الوقائع العراقية |رقم العدد : ٤٢٨٣ | تاريخ العدد :٢٩-٠٧-٢٠١٣ | رقم الصفحة : ٢٣،قاعدة التشريعات العراقية ، قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

٢٤٢- انظر الدكتور محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص.١٨٠

243- Andre de Laubadere ,Traite de droit administrative,OP.cit.p.563.

٢٤٤- الوقائع العراقية |رقم العدد : ٣٢٨٥ | تاريخ العدد :١١-١٢-١٩٨٩ | رقم الصفحة : ٧٩٤،انظرنص الفقرة (هـ)من المادة (٧) ثانياً من قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

٢٤٥- انظر الدكتور نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم ،القضاء الاداري، مصدر سابق ،ص ١٨٥.

المصـــادر:-

أولاً: الكتب القانونية و المؤلفات باللغة العربية:-

١- أ.د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال السلطة التنفيذية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ط/ ١٩٩٣.

٢- أ.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري ،الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،٢٠٠٤ .

٣- أ.د. محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ط/ ١٩٩٣.

٤- الأستاذ المستشار عمر عمرو ، دار مكتبة النور ، طرابلس ب ت ، ج ١ المبادئ الإدارية والدستورية، المجموعة المفهرسة لكافة مبادئ المحكمة العليا في عشر سنوات ١٩٧٤/٦٤ .

٥- الدكتور احمد كمال ابو المجد، رقابة القضاء على أعمال الادارة ، القاهرة ١٩٦٤.
٦- الدكتور السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام،١٩٥٢.
٧- الدكتور حميد علي عمر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للإدارة، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٣.
٨- الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري ،أسس القانون الاداري ،لبنان،بيروت،الحدث،ط١، ٢٠١٦.
٩- الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي ،القاهرة ،٢٠٠٦.
١٠- الدكتور سليمان الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الادارية،ط٥، ١٩٨٤،دار الفكر العربي ،القاهرة.
١١- الدكتور سليمان الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية ، دار الفكر العربي ،.١٩٩١
١٢- الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة الانحراف بالسلطة راجعه ونقحه الدكتور عبدالله ابو همدانة و الدكتور حسين ابراهيم خليل ،دار الفكر العربي ،القاهرة، ٢٠١٤.
١٣- الدكتور سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول قضاء الإلغاء ،دار الفكر العربي ،١٩٧٦ .
١٤- الدكتور طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة،.١٩٧٠
١٥- الدكتور عصام البرزنجي، السلطة التقديرية ،محاضرات في القضاء الاداري (مطبوعة بالرونيو)،.١٩٩٢
١٦- الدكتور علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الاداري عمان، دار وائل للنشر .٢٠٠٣
١٧- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية،.١٩٨٥
١٨- الدكتور محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الادارية ،القاهرة ،.١٩٩٣
١٩- الدكتور محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية ، دار المرتضى، ط٢مزيدة ومنقحة،.٢٠١٤
٢٠- الدكتور نجيب خلف احمد، الدكتور محمد على جواد كاظم ،القضاء الاداري ،مكتب الغفران،بغداد،.٢٠١٠
٢١- القاضي لفته هامل العجيلي ،التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجيته)،ط٢، .٢٠١٦
٢٢- القاضي لفتة هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، مطبعة الكتاب – بغداد –شارع المتنبي،ط١، .٢٠١٦
٢٣- القران الكريم ،سورة المائدة ،ج ٦،آية ٣٨ .
٢٤- المستشار عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية ادارياً وقضائياً، دار الفكر العربي ،القهرة ،بدون سنة طبع.
٢٥- إيمان حسين الرباطي، تسبيب القرارات الادارية، دراسة مقارنة وتطبيقه في النظام القانوني الفرنسي والمصري والاماراتي، مكتبة الفلاح، ابو ظبي،.٢٠١٠
٢٦- خضر عكّوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، رسالة ماجستير في القانون العام ،مطبعة الحوادث، بغداد ، ط١، .١٩٧٦
٢٧- د. أحمد علي احمد الصفيري ،القرار الاداري في كل من فرنسا والامارات ،دار الفكر العربي، القاهرة ،.٢٠٠٦

٢٨- د. إسماعيل ابراهيم البدوي، القضاء الاداري ،دراسة مقارنة ،دار التأليف للنشر،القاهرة،.٢٠١٥
٢٩- د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد : تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء ، الناشر منشأة المعارف في الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
٣٠- د. أنس جعفر، القرارات الادارية، دار النهضة العربية ،القاهرة، ٢٠١٣.
٣١- د. بلال أمين زين الدين ،التأديب الاداري دراسة فقهية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا ،دار الفكر الجامعي ٣٠ شارع سوتير-الاسكندرية،ط١ ،٢٠١٥.
٣٢- د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،٢٠١٣.
٣٣- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في مجلس الدولة، منشأة المعرف ،الاسكندرية،١٩٩٨.
٣٤- د. خليفة سالم الجهمي ،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ،دار الجامع الجديدة ،الاسكندرية،٢٠٠٩.
٣٥- د. رمسيس بهنام، الاجراءات الجنائية، تأهيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف ،الاسكندرية،١٩٩٤.
٣٦- د. سامي الطوخي ،الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الادارية، دائرة القضاء ،ابو ظبي،٢٠١٣.
٣٧- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ،الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، عام .١٩٦٦
٣٨- د. سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي ،القاهرة ،.١٩٧٤
٣٩- د. سليمان محمد الطماوي ،نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة،ط١٩٦٦/٢،دار الفكر العربي.
٤٠- د.رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الالغاء ،المغرب، الرباط ،٢٠٠٥م.
٤١- د. صلاح يوسف عبد العليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ط/ ٢٠٠٨.
٤٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف ،الاسكندرية،.٢٠٠٨
٤٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،المسؤولية الادارية في مجال العقود والقرارات الادارية، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،.٢٠٠٧
٤٤- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه : دعوى الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام ، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع.
٤٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء)،الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية،١٩٨٣.
٤٦- د. عبد الفتاح ابو الليل ،الوجيز في القانون الاداري ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٠.
٤٧- د. عبد الناصر عبدالله ابو سمهدانة ،إجراءات الخصومة الادارية ،المركز القومي للإصدارات القانونية،القاهرة،٢٠١٤.
٤٨- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل،ط٢ ، موسوعة القوانين العراقية ،بغداد ، ٢٠١٢.
٤٩- د. عصام البرزنجي ،السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ،رسالة دكتوراه ،دار النهضة العربي ،القاهرة ،١٩٧١.

٥٠- د. عصمت عبد الله الشيخ ، الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النهضة العربية القاهرة ط/ ٢٠٠٥.
٥١- د. علي سعد عمران : القضاء الاداري ، ط١ ، الرياحين / بابل ، ٢٠٠٨.
٥٢- د. علي محمد آل ياسين ،القانون الاداري،ط١،المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة طبع.
٥٣- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري ،بيروت ،٢٠١٢.
٥٤- د. عناد رضوان محمود جراح ،فصل الموظف العام ،دراسة مقارنة (فرنسا- مصر- الاردن)،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٤.
٥٥- د. لوفان العقيل العجارمة ،سلطة تأديب الموظف العام ،دراسة مقارنة ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠٠٣.
٥٦- د .ماجد راغب الحلو : الدعاوي الادارية ، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤.
٥٧- د. مجدي مدحت النهري ،القانون الاداري في دولة الامارات - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الجزير،دبي،٢٠٠٩.
٥٨- د. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي ،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،٢٠١٢.
٥٩- د. محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع.
٦٠- د. محمد عبد اللطيف ،تسبيب القرار الاداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة،١٩٩٦.
٦١- د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الادارية، دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٦٦.
٦٢- د. محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة ،مطبعة الاهرام- بهيا- شرقية، ط١٩٩٧.
٦٣- د. محمد كامل عبيد، الرقابة على اعمال الادارة في النظام القانوني لدولة الامارات ،مطبوعات اكاديمية شرطة دبي،٢٠٠١.
٦٤- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على اعمال الادارة،(الرقابة القضائية)،الكتاب الثاني، دار النهضة العربية،١٩٦٧-١٩٦٨.
٦٥- د. محمد ماهر ابو العينين، دعوى الإلغاء وفق الاحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١،الكتاب الثاني ،دون دار نشر،٢٠٠٢.
٦٦- محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري دراسة قضائية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسار للنشر والتوزيع قضائية، عمان، الأردن.
٦٧- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، قضاء الالغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٤.
٦٨- د. منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ط/ ٢٠٠٢.
٦٩- د. موسى مصطفى شحاذه ،القانون الاداري في الامارات ،مكتبة الجامعة ،الشارقة،٢٠١٢.
٧٠- د. وسام صبار العاني ،القضاء الاداري ،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١٣.
٧١- د. يسري محمد العصار ، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ط/ ٢٠٠٠.

ثانياً: الرسائل الجامعية والاطاريح:-

٧٢- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ،جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧.

٧٣- إلياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٧٩ .
٧٤- د. حسني سعد عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة ١٩٨٤.
٧٥- د. ليث حسن علي ،النظام القانوني للشكل والاجراءات في القرار الاداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ،جامعة بغداد،١٩٨٣.

ثالثاً: البحوث القانونية والمقالات :-

٧٦- الدكتور عبدالفتاح حسن، راجع مقالة التسبيب كشرط شكلي في القرار الاداري ،مجلة العلوم الادارية ،العدد الثاني ،١٩٦٦ .
٧٧- الدكتور عصمت عبد المجيد بكر، مسألة تحصين القرار الاداري من الطعن القضائي (دراسة مقارنة)، بحث منشور على شبكة الانترنيت، http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=806.
٧٨- أمل المرشدي ، تفاصيل قانونية حول قضاء الإلغاء، مقالة قانونية، ٦ مارس ٢٠١٧ ،موقع محاماة نت https://www.mohamah.net/law
٧٩- د. أحمد عودة الغويري ،سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الاردني ،بحث منشور في مجلة مؤتة ،المجلد السابع ،عدد٢، ١٩٩٢ .
٨٠- د. خليفة سالم الجهمي ، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي ،بحث منشور على شبكة الانترنيت. https://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/23
٨١- محمد وليد العبادي، سلطة قاضي الإلغاء في الأردن، بحث منشور في مجلة Al-Manarah, Vol. 12, No.1, Authority to judge the cancellation in Jordan.

رابعاً: الدساتير والقوانين:-

٨٢- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١م.
٨٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.
٨٤- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.
٨٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩.
٨٦- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.
٨٧- قانون نظام موظفي الدولة المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١.
٨٨- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل.
٨٩- قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٩٠- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢.
٩١- قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧لسنة ١٩٧٩المعدل.
٩٢- قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٩٣- قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
٩٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١المعدل.
٩٥- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .
٩٦- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩٧- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

خامساً: مراجع الأحكام القضائية:-

٩٨- احكام المحكمة الادارية العليا في الاثبات (اجراءات التحقيق مع الموظف العام) (الطعن رقم ٧٨٠ لسنة ٢٨ ق ، جلسة١٩٨٦/١٢/٢٧).
٩٩- احكام المحكمة الادارية العليا في مصرفي الطعن رقم ٢٢٤١ السنة ٣٣ ق، بجلسة ٢/٢٢/ ١٩٩٢
١٠٠-احكام المحكمة الادارية العليا في مصرفي الطعن رقم١٠٣٧السنة ٣٧ ق، بجلسة ٢/٥/ ١٩٩٤.
١٠١- الحكم الصادر في القضية ٦٣٠لسنة ١١ق،مجموعة احكام ومبادئ المحكمة الادارية العليا ،س ١١.
١٠٢- المجموعة المفهرسة لكافة مبادئ المحكمة الليبية العليا في عشر سنوات ١٩٧٤/٦٤.
١٠٣- المحكمة الادارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٧١لسنة ٢٤ قضائية، إدارية عليا، جلسة ١٩٧٩/٥/١٢ .
١٠٤- الوقائع العراقية |رقم العدد : ٣٢٨٥| تاريخ العدد :١١-١٢-١٩٨٩| رقم الصفحة ،٧٩٤.
١٠٥- الوقائع العراقية |رقم العدد : ٤٢٨٣| تاريخ العدد :٢٩-٠٧-٢٠١٣| رقم الصفحة ، ٢٣.
١٠٦- حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ٣/٢١/ ١٩٥٩- السنة الرابعة، قاعدة ٨٥.
١٠٧- حكم المحكمة الإدارية المصرية جلسة ٢٠١٦/٤/١٧،الدعويين رقمي ٣١٩٣٤، ٥٢٩٥٦ لسنة ٦٩ قضائية.
١٠٨- حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم ٦٢٥ تاريخ ٦٧/١٠/٢١/ العدد الأول.
١٠٩- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٨ نوفمبر لسنة ١٩٧٢ المجموعة.
١١٠- حكم محكمة القضاء الاداري المصري في حكمها المؤرخ في ١٩٥٣/٤/٢٨،ق٥٢٥،س ٦،مجموعة السنة السابعة.
١١١- دليل التشريعات العراقية الخاصة بالوظيفة العامة ،إصدار وزارة العدل، رقم القرار ٤٢١/ انضباط - تمييز/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٨/٥ .
١١٢- عدل العليا (٥٣/٥٨)، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، ١٩٥٣.
١١٣- قرارات المحكمة الإدارية العليا في مصر، الدائرة الخامسة في الطعن رقم ٦٨١ لسنة ٤٣ ق٠ عليا جلسة ٢٠٠٢/٦/٢٨م والطعن رقم ٧٤٩ لسنة ٤٦ ق٠عليا والصادر بجلسة ٢٠٠٣/٦/٢٨م.
١١٤- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، تصدر عن وزارة العدل، مجلس شورى الدولة.
١١٥- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، ٧٢/انضباط/تمييز/ ٢٠١٢ في ٤/جمادى الاخرى/١٤٣٣هـ المصادف ٢٠١٢/٤/٢٦م.
١١٦- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤ ، ٤٠٣/قضاء موظفين-تمييز/ ٢٠١٣ في ٢٧/شعبان/١٤٣٥هـ المصادف ٢٠١٤/٦/٢٦م،دارالكتب والوثائق(٩٨٧)لسنة ٢٠١٥،بغداد.
١١٧- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥، ٤٩/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٤في ١٤/ربيع الثاني/١٤٣٦هـ المصادف ٢٠١٥/٢/٥م.
١١٨- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ٧١٣/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٢، ٢٦/ رمضان/١٤٤٣هـ ٢٠١٣/٨/٤م.
١١٩- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٣٤٥٤ لسنة٤٢ ق . عليا - جلسة ٢٠٠٤/٧/١٠م – الدائرة الخامسة عليا.

١٢٠- قرار المحكمة الادارية العليا في مصر ؛طعن رقم ١٧٣٥لسنة٣٣ق جلسة ٠٢-٦-١٩٦٦.
١٢١- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر ،طعن رقم ٣١١٥لسنة ٣٥ق جلسة١٣/٦/١٩٩٥.
١٢٢- قرار مجلس الدولة المصري ،محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق ٢٥ / ١١ /٢٠١٤.
١٢٣- قرار مجلس الدولة المصري ، الدعوى رقم ٩٢٥ لسنة ٤٣ قضائية بتاريخ ١٩٨٩/١/٩ .
١٢٤- مجلة إدارة قضايا الحكومة ،س ٢٨،ع ٤، ١٩٨٤.
١٢٥- مجلة التشريع والقضاء ،العدد الرابع/٢٠٠٩.
١٢٦- مجلة الشريعة والقانون ،الامارات العربية المتحدة، العدد ٣٥، ٢٠٠٧م.
١٢٧- مجلة الشريعة والقانون، الامارات العربية المتحدة، العدد٣٦، ٢٠٠٨م.
١٢٨- مجلة الشريعة والقانون كلية الشريعة والقانون ، الامارات العربية المتحدة ،العدد ٣٧ محرم ١٤٣٠ للهجرة ٢٠٠٩م.
١٢٩- مجلة العدالة العدد الاول ،٢٠٠١ ، قرارات محكمة القضاء الاداري في العراق.
١٣٠- مجلة العدالة العدد الثاني، ٢٠٠١، قرارات محكمة القضاء الاداري في العراق.
١٣١- مجلة العدالة العدد الثالث، ٢٠٠١ ،قرارات محكمة القضاء الاداري في العراق.
١٣٢- مجلة العدالة (وزارة العدل/ بغداد) العدد الاول ٢٠٠١.
١٣٣- مجلة المحامي الليبية، العددان ٤٨/٤٧ ، السنة الثانية عشرة (١٩٩٥).
١٣٤- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، السنة ١١.
١٣٥- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية منذ بداية ١٩٧١حتى نهاية ١٩٨٥،الجزء الخامس .

سادساً: المصادر باللغات الاجنبية : -

The sources in foreign languages :-

136- Andre de Laubadere ,Traite de droit administrative,OP.cit.p.563.
137- Auby et Drago, Trait de contentieux Administratif, p528.
138- Avril 1964 sieur Delahaye,A.J.D.A No 144 p.243.
139- Cass.Civ., 16 Juillet 1986 sivorm de region d'aigues C/Mor lureux Bull civil 1986 , T.I.No.211.
140-. C.E.,24 Avr. 1874 , Abbe' Douphm, Rec.,p.349.
141- C.E.14janv,1916S.1923,p ,10.
142- C.E., 27 Novembre 1970, Rec., P.704.
143-Ŝ.E.Trepont,20 janvier1922,p,36 .
144-Conclusion Letourneur C.E.,27 Janvier 1950 , Sirey, p.41.
145- Delaubader,Op.Cit,P.225.
146- Hauriou(M.) : Note sous C.E., 22 Juillet 1910 , fabregues, Sirey 1911,p.121.
147- Hostiou(R.): procedure et formes de l'acte administratif unilateral en droit francais , L.G.D.J., Paris 1975 , p.170 ets.
148- Issac(G.): La Bastille Administrative, Le Monde, 11 Mars 1975.
149- Issac(G.): La procedure administrative non contenticuse, L.G.D.J.,1968, p.220, etsRivero(J.): Le systeme Francais de protection des administers contre l'arbitraire administratif a la prevue des faits, Melanges J.Debin, E.D.C.E.,1961.

150- Iqual(L.) : La competence liee, These Paris, L.G.D.J., 1964 , p.548.
151- Jeze(G.) : Prencipes generaux de droit administratif, Paris, 1914 , p.9ets.
152- Le Berre(J.M.) : Les pouvoirs d'injonection et d'astreinte du juge judiciare a l'egard de l'administation, A.J.D.A., 1979, No.2, p.14 ets.
153- Manesse(J.) : Le probleme de la motivation des decisions administratives , These pour le doctorat d'Etat, CUJAS,1976, p.126 ets.
154- Waline,droit adminictrative,1963,9 th edition,P.201.
155- Waline(M.) : Note sous C.E., 2 Mai 1962 Caucheteux et Demonts, R.D.P. 1963 , p. 279.
156- Weil(P.) : Les consequences d'annulation d'un acte administratife pour exces de pouvoir , These 1952 , p.61.