خصوصية رقابة التناسب في المجال التأديبي

د. رشيد مفتاح
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
المغرب

ابتكر القضاء الإداري المقارن رقابة التناسب، في إطار رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي، التي ظلت محل اختلاف في توجهات الفقه والقضاء بين رافض ومؤيد لها[1]، والتشريع الفرنسي والمغربي لم يعرف رقابة التناسب لكونها تشكل جزءا من السلطة التقديرية للإدارة التي تبقى خارجة عن التأطير القانوني، ولم يظهر مفهوم التناسب إلا في بعض النصوص الحديثة[2].

ويقف العمل القضائي في إطار رقابته على السلطة التقديرية، عند حدود التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها السلطة كأساس لقرارها التأديبي وصحة التكييف القانوني للوقائع وعدم مخالفة محل القرار الإداري للقواعد القانونية، دون البحث في أهمية وخطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين الإجراء المتخذ على أساسه القرار التأديبي، ما يتعين معه ضرورة تحديد موقف ومبررات الفقه والقضاء الإداريين للأخذ برقابة التناسب في القرار التأديبي[3].

وعليه سنتولى تقسيم هذا الموضوع إلى مطلبين، ندرس في (**المطلب الأول**)، المقاربة المفاهيمية لرقابة التناسب بين الخطأ والعقوبة التأديبية، ونخصص (**المطلب الثاني**) لمقاربة موقف الفقه الإداري المقارن حول رقابة التناسب في القرار التأديبي.

المطلب الأول: المقاربة المفاهيمية لرقابة التناسب بين الخطأ والعقوبة التأديبية

شكلت رقابة التناسب منعطفا تاريخيا في تطور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة سواء من حيث المبدأ أو من حيث النطاق، لتصبح نظرية عامة تحكم عمل القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، بعدما اتسع تطبيقها بحكم توسع النشاط الإداري ومعه السلطة التقديرية للإدارة، حتى أصبح من الصعب حصر مختلف مجالات تطبيقاتها، فبعدما كان تطبيق النظرية ينحصر في مجال التأديب بالوظيفة العمومية، أصبح القضاء يعتمدها في الرقابة على مجالات أخرى تتعلق بسلطة الإدارة في الرقابة على القرارات المرتبطة بالحقوق والحريات والمرتبطة بسلطات الضبط الإداري ونزع الملكية والتعمير وغيرها من صور تدخل الإدارة في الحياة العامة، بل قد استلهمها القضاء الدستوري أيضا فيما أصبح يسمى بنظرية تناسب القاعدة الدستورية عند الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع.

بناء على ذلك سنتولى دراسة مفهوم رقابة التناسب في (**الفقرة الأولى**)، ونخصص (**الفقرة الثانية**) لتمييز رقابة التناسب عن المفاهيم المشابهة.

الفقرة الأولى: مفهوم التناسب في المجال التأديبي

كانت بداية نشأة مفهوم التناسب خارج فرنسا وتحديدا في البلدان الجرمانية، ألمانيا وسويسرا و هولندا والنمسا، ومن ثم طبق في مختلف محاكمها وكذلك المحاكم الأوروبية، كان أبرزها محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وبدأ انتشار استعمال مفهوم التناسب بعد ذلك من قبل الفقه والقضاء الإداري الفرنسي[4].

إن أي محاولة لتعريف مفهوم التناسب[5] تعتبر عملية معقدة ونسبية تبعا لاختلاف المنظومة المعرفية والقيمية والبنية التشريعية التي نشأ فيها، إضافة إلى إشكالية الموضوعية، خصوصا في إطار التعامل مع مفاهيم تتسم بالحركية ومتعددة المضامين وتعرف تطبيقات متنوعة من قبل القضاء الإداري، وتداخلها مع مفاهيم مشابهة وتختلف بشأنها الأفكار والقراءات، مما ينطبق بشكل أو بآخر على مفهوم التناسب، الذي يعرف تداخلا مع مفاهيم مشابهة كرقابة الملاءمة.

في ضوء ما سبق سنحاول خلال هذه الفقرة مقاربة تعريف الفقه الإداري الفرنسي والمصري لرقابة التناسب **(أولا)** ونقارب **(ثانيا)** إشكالية تحديد الطبيعة القانونية لرقابة التناسب في القرار التأديبي.

أولا: تعريف الفقه الإداري الفرنسي والمصري لرقابة التناسب

يكاد يجمع غالبية الفقه الإداري على اعتبار مبدأ التناسب من المبادئ العامة للقانون[6]، التي يتوجب على الإدارة الالتزام بها في ممارسة سلطتها التأديبية، دون حاجة إلى وجود نص صريح يتضمنه[7]، فالإجراء التأديبي المتخذ من الإدارة يجب أن يكون بالقدر المناسب لتحقيق الغاية التأديبية والهدف المرجو منه، أما إذا تجاوز ذلك الهدف وجب على القضاء حماية الموظف منه.

وعرف الفقيه الفرنسي جورج **فيديل VEDEL** التناسب باعتباره السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضراراً أكثر مما تطلبه مهمة الحفاظ على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها[8]. وفقا لهذا التعريف فالتناسب هو التوافق بين أهمية الوقائع (سبب القرار) والإجراء المتخذ (محل القرار)، فالموظف عندما يرتكب خطأ تأديبياً يقتضي التناسب أن يكون نوع الجزاء ومقداره الذي فرضته الإدارة يتوافق مع خطورة الفعل المرتكب وأهميته، أي توافق بين الخطأ المرتكب والعقوبة المفروضة.

تعتبر رقابة التناسب تبعا لذلك امتيازا بيد القاضي الإداري ابتكرها ليراقب بموجبها السلطة التقديرية للإدارة بغية الحد من هذه السلطة وضبطها بالقدر الممكن ضمن حدود معقولة وذلك من أجل التوفيق بين المصالح المتناقضة والمحمية قانوناً[9].

ويفيد مقتضى التناسب بين المخالفة الإدارية والجزاء الإداري ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره ولا ترتكب الشطط في تقديره، وإنما عليها أن تختار ما يكون ضرورياً لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية وما يترتب على ارتكابها من آثار وما فيه القدر المتيقن من معقولية الردع للمخالفة[10]. فالتناسب تعبير عن الرابطة أو الصلة التي تتسم بالتوافق أو التوازن بين حالة معينة وأخرى مشابهة ونتيجة لذلك يكون التوازن مقبولا أو معقولا بينهما[11]. ويقوم على علاقة أو رابطة يشترط فيها التكافؤ أو التماثل النسبي، ويشتمل عنصرين: **أحدهما ثابت** وهو عنصر السبب الذي يمثل المخالفة التأديبية، والأخر متغير صعوداً ونزولاً أي عنصر المحل الذي يمثل الإجراء التأديبي أو الجزاء التأديبي، ومن هنا يمكن أن توجد عدة صور للتناسب يكون مضمونها أو محتواها مختلفاً، لكن تبقى هناك خاصية مشتركة تجمع بينهما تتمثل في وجود علاقة تقود إلى تصور مجرد إيجابي للتناسب كالمعقولية والتوازن والتكافؤ والانسجام، أو تصور مجرد سلبي كالإفراط والتجاوز للحد، وبين هذين التصورين تتجسد أطر التناسب بمعناها النسبي وليس المطلق أو الدقيق[12].

إن التناسب في القرارات الإدارية التأديبية، يتمثل في تحقيق نوع من التوازن بين سبب القرار ومحله بمعنى اشتراط تطابق الوقائع الثابتة والإجراءات المتخذة بشأنها. وينشأ أيضاً من خلال علاقة التوافق بين الوسيلة والهدف والغاية في نص معين، كما يمكن أن يتحقق التناسب من خلال عمل حساب ختامي للمنافع والأضرار[13].

استناداً إلى ما تقدم، يمكن القول إن التناسب في مجال القانون الإداري يعني اختيار الإجراء الذي يتوافق أو يتكافأ مع أهمية الوقائع التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار أو اختيار قرار إداري يتناسب مع خطورة وأهمية السبب، وبالتالي التوافق بين أهمية الوقائع

التي أدت إلى صدور القرار(السبب) وبين الإجراء الذي اختارت الإدارة اتخاذه حيال هذه الوقائع وما يرتبه من آثار قانونية(المحل) أو ما يستهدفه من غاية (الغرض)[14].

وبالتالي فإن فكرة التناسب التي استحدثها القضاء الإداري العربي والمقارن من خلال دوره الانشائي في إنشاء قواعد القانون الإداري، ترجع في جذورها إلى فكرة المساواة القانونية بما تعنيه من حماية قانونية متكافئة في مواجهة التمييز الذي ينقصه التبرير الموضوعي، بما تستهدفه من إعمال التسوية في المعاملة بين من تتماثل مراكزهم وظروفهم، مما يسوغ معه التقرير بأن التناسب مبدأ فرعي مشتق من مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ المساواة أمام القانون بمفهومه المرن لا الجامد، الذي يقيم تناسبا معقولا مرنا، وليس دقيقا جامدا، ويندرج التناسب بهذه المثابة ضمن كتلة قواعد المشروعية الإدارية، لا بوصفه نصا قانونيا، وإنما باعتباره أحد مكونات نظرية المبادئ العامة للقانون التي تتشكل باستمرار وتساهم في تطوير أحكام القانون الإداري لتضمن مرونته ومسايرته لما يستجد ويستحدث في الحياة الإدارية[15].

ثانيا: إشكالية تحديد الطبيعة القانونية لرقابة التناسب

يعتبر أغلب الفقه الإداري أن التناسب يندرج في إطار المبادئ العامة للقانون[16]. مما يجعل الإدارة ملزمة بالالتزام بتلك المبادئ في مختلف تصرفاتها القانونية دونما حاجة إلى وجود نصوص صريحة تتضمنها، حيث يكون الإجراء المتخذ بالقدر المناسب لتحقيق الهدف منه.

فالإدارة إذا تجاوزت هذا القدر كان إجراؤها خارجا عن هدف تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب تعتبر قانوناً عاماً يطبق في الحالات التي تقتضي التناسب بين الفعل والإجراء المتخذ بصدده، وهذا المبدأ يتأكد كل يوم في مجالات جديدة يطبقها القضاء من بينها مجال التناسب بين العقوبة التأديبية والخطأ الوظيفي المرتكب.

بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى أن التناسب لا يعد من المبادئ العامة للقانون، وتم استبداله بأفكار ومبادئ أخرى مثل: المساواة، الملاءمة، الإنصاف، الضرورة، والخطأ البين في التقدير[17]. ولا ينكر أصحاب هذا الرأي أن قاعدة التناسب بين الجزاء التأديبي الواقع على الموظف وبين جسامة المخالفة التي ارتكبها قابلة للتطبيق على كل قرار تأديبي مشوب بالغلو والشطط، لكنها قاصرة فقط على هذا الفرض أو الحالة الموضوعية، وبالتالي تبقى قاعدة قضائية خاصة ولا يمكن إرجاعها واعتبارها أحد المبادئ العامة للقانون، التي من أهم خصائصها أنها على قدر كبير من العمومية وقابلة للتطبيق على مجموعات غير محددة من الحالات وبصفة غير نهائية[18].

وفي رأينا سواء أكان التناسب من المبادئ العامة للقانون أو اعتباره قاعدة قضائية، فإنه لا يمكن في أي حال من الأحوال إنكاره أو استبعاده، إذ يعد توجها يراد منه تدعيم وحماية حقوق وضمانات الموظف العمومي، حيث ينتمي إلى نظرية تعد من أهم مصادر المشروعية.

الفقرة الثانية: تمييز رقابة التناسب عن المفاهيم المشابهة

إن التناسب كمصطلح قانوني، كما تم تعريفه سابقاً يعني التوافق والتناسق بين سبب القرار ومحله فهو يتحقق من خلال وجود توافق بين الوقائع الثابتة والاجراءات المتخذة، ووفقا لهذا التعريف قد يكون بينه وبين عدد من المفاهيم المشابهة خلطا، أبرزها وأكثرها تداولا **السلطة التقديرية**، و**الملاءمة**.

وعليه فمن الضروري التمييز بين التناسب وبين المفاهيم التي تتشابه معه. وتجدر الإشارة إلى أن جميع هذه المفاهيم تدور في إطار الرقابة القضائية كضمانة يمارسها القاضي الإداري لحماية الموظف العمومي في نظره للنزاع المعروض أمامه حول القرار التأديبي.

أولا: التناسب والسلطة التقديرية

تعد السلطة التقديرية من أهم موضوعات القانون الإداري، فهي ضرورة اجتماعية من حيث إلزامها لحسن سير الإدارة ولمقتضيات العمل وضرورات الحياة الإدارية، ذلك قصد تطبيق القاعدة العامة التي يصوغها المشرع[19]، وتعني كلمة تقدير لغوياً إمكانية التصرف الحر، أي التصرف طبقاً لإرادة صاحب التصرف، وطبقاً لمحض رغبته الذاتية[20]. أما مفهوم السلطة التقديرية للإدارة من الناحية القانونية ووفقاً لرأي العميد **بونار Bunar** فيقصد به:" **تكون السلطة التقديرية عندما يترك القانون للإدارة التي يمنحها الاختصاصات بصدد علاقتها بالأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية، هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه**" [21].

إذاً فالسلطة التقديرية ليست استثناء على مبدأ المشروعية أو التخفيف من آثاره، بل هي في حقيقة الأمر وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية.

إن وجود نظرية السلطة التقديرية لم يكن وليد صدفة أو كنتيجة مؤقتة لسد ثغرة قانونية عرضية بل كان العكس من ذلك مطلباً مهماً أجمع عليه رجال الفقه والقضاء الفرنسي.

ويمكن أن نميز بين التناسب والسلطة التقديرية كالتالي:

- إن التناسب يعني التقدير بين أهمية السبب ومدى توافقه مع محل القرار، أي الإجراء المتخذ والذي يمثل أحد أهم تصرفات الإدارة في مجالها التقديري وليس كلها. أما السلطة التقديرية للإدارة لها من الاتساع والشمول ما يعطي للهيئات الإدارية التصرف بحرية، كالقيام بالتناسب بين سبب القرار ومحله وحرية الاختيار بين عدة قرارات وبالتدخل أو الامتناع عن التدخل واختيار وقت التدخل وغيرها من التصرفات الأخرى غير المقيدة قانوناً[22]؛
- إن السلطة التقديرية ليست مجموعة عناصر، حيث إنها تتحدد في نطاق النشاط الإداري الذي تمارسه وتتمتع فيه السلطة الإدارية بحرية التقدير بينما التناسب ينصب على عناصر القرار الإداري دون غيرها أي العلاقة بين عنصر السبب ومحله[23].

ثانيا: التناسب والملاءمة

يقع أغلب الباحثين في خلط بين فكرة التناسب والسلطة التقديرية، وكذلك بالنسبة بين مفهومي التناسب والملاءمة.

ويعد مفهوم الملاءمة من أكثر المفاهيم القانونية التي تختلط وتتداخل مع مفهوم التناسب لدرجة استخدامهما في الغالب كمترادفين[24]. والملاءمة، فكرة مادية أو عملية ينظر فيها إلى مدى موافقة تصرف معين لمركز معين أو حالة معينة، بالنظر لما يحيط هذا المركز، أو هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة[25].

فالملاءمة صفة للقرار الإداري بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في القرار الإداري[26]. كذلك يقصد الملاءمة مناسبة التصرف أو موافقته أو صلاحيته من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة[27]، وعليه فهي تعني تقدير الإدارة لملاءمة قيامها بتصرف أو الامتناع عنه فحسب عندما لا يكون هنالك إلزام قانوني بالتصرف أو الامتناع عنه، بل اختيار الإجراء الملائم الذي يتفق ويتناسب مع الواقعة وأهميتها.

ويظهر الخلط بين التناسب والملاءمة بشكل جلي عند الذين يعرفون الملاءمة بأنها، **التناسب بين الإجراء وأسبابه**، حيث يرون أن الملاءمة في القرارات الإدارية هي التناسب بين سبب القرار ومحله، إذ تقوم وفق لذلك على عنصرين هما السبب والمحل[28].

في مجال التمييز بينهما نلاحظ:

- أن التناسب يعني وضوح وتوافق الاجراء المتخذ من الإدارة مع سبب القرار، فهو توافق في أحد الجوانب فقط وليس في كل جوانب القرار الإداري، ومن تم يعتبر صلة داخلية بين بعض مكوناته أو أركانه وبالتحديد سببه ومحله[29]. أما الملاءمة فإنها صفة للقرار الإداري نتيجة لاتخاذه بطريقة يراعى فيها بعض الأمور والأوضاع، فيوصف بالملاءمة بينما التناسب فلا علاقة له بهذه الظروف والاعتبارات.

إذا فمفهوم الملاءمة أوسع من مفهوم التناسب، بل إن الملاءمة تستغرق التناسب وتستوعبه[30].

- التناسب هو أحد ملاءمات القرار الإداري وإن اعتبر عنصرا من عناصر الملاءمة والتي تتمثل قي ما يلي:
  - تقدير وجوب التدخل أو الامتناع؛
  - اختيار وقت التدخل؛
  - تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب[31].

المطلب الثاني: موقف الفقه الإداري المقارن من رقابة التناسب في القرار التأديبي

ربط الفقه الإداري مبدأ التناسب بالمبادئ العامة للقانون[32]، وجل الكتابات التي اهتمت بمبدأ التناسب وأساسه القانوني لم تستطع أن تستجلي ذلك الأساس من بين حيثيات الأحكام والقرارات الصادرة في إطار مبدأ التناسب. ويعتبر قضاة مجلس الدولة الفرنسي أكثر اقتضابا وحذرا في استعمال المصطلحات والتعابير القانونية، ومرد ذلك إلى عدم تقييد اجتهاداتهم القضائية بنظريات ومبادئ قد تكبلهم في تطوير القضاء من جهة، ومن جهة أخرى يتم ترك المجال رحبا للفقه لكي يأسس للنظريات والاتجاهات مما يستفيد منه القضاء نفسه. ونفس السياسة القضائية التي سلكها القضاء الفرنسي اتبعها القضاء المصري والمغربي حيث يميل في تعليله إلى عدم تدقيق العبارات وعدم المغالاة في الشرح والتنظير[33].

وتجسد رقابة التناسب توجها يمنح للقاضي الإداري سلطة في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ قراراتها الإدارية. وقد اختلفت تفسيرات الفقه الإداري حول الاعتراف للقاضي بهذه السلطة، حيث إن هناك **توجها من الفقه** أنكر رقابة التناسب واعتبرها اعتداء على الاختصاص التقديري للإدارة الذي لا يخضع لرقابة القضاء، لأنه الوسيلة التي تمكن الإدارة من ممارسة مهامها الضبطية وتحقيق المصلحة العامة. أما **التوجه الثاني** يتجلى في الفقه الإداري المؤيد لرقابة التناسب الذي اعترف للقضاء بحقه في رقابة الملاءمة التي تعتبر جزء من رقابة المشروعية التي يمارسها القاضي الإداري في إطار رقابته القصوى على عيب السبب والمحل. وهو ما يسمى بتوجه الشرعيين الذين توسعوا في رقابة المشروعية للقاضي الإداري[34].

وعليه سنتولى تقسيم هذا المطلب إلى فقرتين، سنتناول في **الأولى** توجه الفقه الإداري الرافض لرقابة التناسب في القرارات التأديبية وفي **الفقرة الثانية** الفقه الإداري المؤيد لرقابة التناسب.

الفقرة الأولى: توجه الفقه الإداري الرافض لرقابة التناسب في القرارات التأديبية

أسس التوجه الرافض لرقابة التناسب في القرارات التأديبية موقفه على أن هذه الرقابة تتعارض والاعتبارات التي تقوم عليها رقابة القضاء على أعمال الإدارة والتي تتجلى في احترام السلطة التقديرية للإدارة، ومبدأ فصل السلط، واعتبارا لكون هذه الرقابة هي متروكة للإدارة.

ويمكن تقديم تبريرات ومواقف الفقه الرافض في النقط التالية:

رقابة التناسب تتنافى والسلطة التقديرية للإدارة: اعتبر هذا التبرير أن عيب مخالفة القانون يتعلق بالاختصاص المقيد للإدارة، وإذا كانت هذه الأخيرة تمارس اختصاصها التقديري، فإن العيب المقترن بهذا الاختصاص هو عيب الانحراف في استعمال السلطة، كما أن رقابة التناسب تتطلب من المحكمة البحث في أهمية وطبيعة ودرجة الخطأ الذي ارتكبته السلطة العامة، وهي عناصر ترتبط بالملاءمة التي يمنع على القاضي المس بها لأنها مجال الإدارة[35].

ويرى نفس التوجه أن امتداد رقابة القضاء إلى المجال التقديري للإدارة الذي يعتبر التناسب جزءا منه وأحد مكوناته، يتعارض مع مضمون وجوهر السلطة التقديرية، والقاضي الإداري لا يمكنه مد رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، ومهما كان دوره محوريا في تقدير أهمية الوقائع وتكييفها القانوني إلا أن ذلك يحد من السلطة التقديرية للإدارة، لأنه يحل تقديره الشخصي محل الإدارة في تقديرها للوقائع[36].

وبناء على ذلك، فإن المبالغة في تقييد السلطة التقديرية، حسب هذا الاتجاه، يجعل من الإدارة جسدا بلا روح ولا يعقل فيها التوسع وتقدير الوسائل القانونية لتدبير القضايا المجتمعية، كما يحد من خاصية المرونة والتطور التي تميز القانون الإداري.

رقابة التناسب تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلط: برر أنصار هذا الموقف الرافض لرقابة التناسب رأيهم كون أن دور القاضي يجب أن يقف عند حد الرقابة على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، ولا يتعدى ذلك إلى بحث أهمية وخطورة السبب، لأنه لو مارس ذلك فإنه يعتبر خروجا عن حدود مهمته كقاض، ليصل إلى مجال تدخل الإدارة[37].

ووفقا لمبدأ الفصل بين السلط فإن دور القاضي الإداري يقتصر على رقابة مدى قانونية أعمال الإدارة وقراراتها، دون أن تكون له سلطة فحص مدى تناسبها مع عنصر السبب الذي يعتبر من صميم سلطتها، إلا إذا تجاوزت الحدود والضوابط التي رسمها لها المشرع، كما أن رقابة القاضي على السلطة التقديرية للإدارة يجعله رئيسا أعلى للإدارة مما يعتبر معه خروجا من اختصاصه.

وعلى هذا الأساس، لا يمكن للقاضي الإداري أن يتدخل في رقابته على قرارات الإدارة إلا وفق القانون، ولا يمكنه أن يتدخل في العمل الإداري أو أن يحل محلها في تقدير مدى ملاءمة قرار إداري، أو أن يوجه أوامره للإدارة، حيث إنه يعتبر سلطة قضائية وتعتبر الإدارة سلطة تنفيذية، أي وجود استقلال عضوي ووظيفي بينهما[38].

من ثمة نستنتج أن رقابة القضاء تنصب على المشروعية دون الملاءمة، أي أن القاضي الإداري يعقب على تقدير الإدارة لأهمية الحالة الواقعية ومدى تناسب بين السبب والإجراء المتخذ، وإلا أصبح هذا الأخير رئيسا أعلى للإدارة، مما يعد خروجا عن مهمته كقاضي إداري[39].

رقابة التناسب تعتبر رقابة الملاءمة متروكة للإدارة: يتزعم هذا التوجه الفقيه الفرنسي **والين Waline** الذي اعتبر أن لا رقابة على قرارات الإدارة في مجالها التقديري، وأن كل ما على الإدارة من واجبات في ممارستها لسلطتها التقديرية أن تراعي الموضوعية والمشروعية، مما يعطي انطباعا أنه يجب ترك المجال التقديري للإدارة دون رقابة قضائية، وبما أن التناسب يعتبر جزءا من تصرفات الإدارة لمجالها التقديري فإنه يجب ألا يكون مشمولا بالرقابة القضائية[40]، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن عمل الإدارة يتجلى في اختيار طريقة إصدار القرارات الإدارية بصفة قانونية، وبهدف المصلحة العامة، وإذا تدخل القاضي في مجال ملاءمة الإدارة للواقع والقرارات فإنه يصبح سلطة أعلى للإدارة، وحسب هذا الرأي فإن الإدارة يجب أن تستقل بسلطة تقدير ملاءمة قراراتها باختيار الإجراء الذي يتناسب مع خطورة السبب[41].

وتأثر بتوجه الفقيه **والين Waline** مجموعة من الفقه الإداري من بينهم « **بونار**» والفقيه «**جيز**» والفقيه المصري «**سليمان الطماوي**»، غير أن « **بونار** » اعترف بوجود حالات استثنائية تجد مصدرها في طبيعة الاختصاص نفسه أو في قاعدة شكلية يراقب فيها مجلس الدولة ملاءمة النشاط الإداري، فالبحث فيما إذا كان قرار التأديب قد مس بضمانة قانونية للموظف يؤدي به إلى البحث في الظروف الواقعية التي اعتبرتها الإدارة أثناء اتخاذها قرارها الإداري، وفي هذه الحالة يلجأ مجلس الدولة إلى مراقبة الوقائع والملاءمة[42].

أما الفقيه الفرنسي (**جيز**) فقد أبدى رأيه بهذا الخصوص في مقالتين خصصهما لبحث رقابة الملاءمة، حيث أعلن أن رقابة القاضي على أعمال الإدارة لا توقع كقاعة عامة إلا على المشروعية وأن تقدير الملاءمة يخرج من اختصاصه، ذلك أن القضاة لا يدركون الظروف الواقعية التي تحرك القرارات الإدارية، فهم لا يعرفون منها إلا وثائق الملف ولأنهم غير معتادين على التصرف بالسرعة اللازمة لسير المرافق العمومية، غير أن هذا الموقف من «**جيز**» لم يمنعه من الاعتراف لمجلس الدولة بممارسة نوع من رقابة الملاءمة في الحالات الاستثنائية التي تدعو إليها ضرورة طبيعة الاختصاص نفسه أو مقتضيات شكلية من القانون.

وبالنسبة للفقيه (**سليمان الطماوي**) فقد اعتمد في تفسيره لرقابة التناسب في مجال التأديب نفس توجه مدرسة الشرعيين، حيث اعتبر أن القضاء الإداري لا زال قضاء مشروعية لا قضاء ملاءمة، لأن قضاء ملاءمة القرار الإداري في مثل هذه الحالات هي شرط من شروط صحته، واعتبر أن سلطات التأديب هي سلطات مقيدة باستمرار[43]. وذهب الفقيه المصري (**سامي جمال الدين**) في مؤلفه قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة في نفس توجه (**سليمان الطماوي**)، حيث يرى أنه عادة ما يفسر الفقه رقابة القضاء على ضرورة الإجراء التأديبي أو تناسبه بأنها رقابة على ملاءمة القرارات الإدارية المتضمنة للإجراءات التأديبية[44].

إن المبدأ الأساسي لهذا التوجه الفقهي الذي يعرف باتجاه الشرعيين هو أن القاضي لا يراقب كأصل عام تناسب القرارات التأديبية، وإذا ما راقبها إستثناءا فلأنها تشكل جزءا من المشروعية.

وإذا كانت هذه مبررات وحجج الرأي الرافض لرقابة التناسب، فماهي مبررات التوجه الفقهي المؤيد لرقابة التناسب؟

الفقرة الثانية: الفقه الإداري المؤيد لرقابة التناسب

اتفق جانب كبير من الفقه على تأييد رقابة التناسب، مبررا أن هذه الرقابة تتصل بالمشروعية الداخلية للقرار وأنها تقوم على اعتبارات موضوعية، حتى أن الفقه اعتبر أن مبدأ التناسب من المبادئ العامة للقانون، التي يجب على القاضي الإداري احترامها والسهر على تطبيقها، قصد وضع ضوابط وقيود على السلطة التقديرية للإدارة. وقد سار هذا الاتجاه الفقهي في منحى مناقض لما تبناه الفقهاء الشرعيون، حيث يعتبر أن شرعية وملاءمة قرار معين لا تتعلقان بفكرتين متناقضتين ومتقابلتين ولا يمكن أن تتعارضا لأنهما لا يوجدان على خط واحد، فالصفة المناقضة للشرعية هي عدم الشرعية والصفة المناقضة للملاءمة هي عدم الملاءمة، وأن التشريع نفسه يمكن أن يكون غير ملاءم، ومن هنا تم رفض مفهوم السلطة التقديرية الذي وضعه الشرعيون الذي انتهى بهم إلى اصطناع التعارض بين فكرتي الملاءمة والشرعية[45].

واستند العميد« **فالين**» لإثبات توجهه على أنه هناك بعض الحالات لا يكون فيها القرار مشروعا إلا إذا كان مناسبا، هذا التناسب أو الملاءمة في القرارات التأديبية يعتبر شرطا أو عنصرا من عناصر مشروعية القرارات على اعتبار أن هذه الأخيرة تمس بحقوق الموظف، ويرى أنه في جميع الحالات التي تتصرف الإدارة بمقتضى سلطاتها المخولة لها من أجل المحافظة على استمرارية المرفق العام، تكون ملزمة باتخاذ التدابير المسطرية، وتكون مشروعية الضمانات السابقة والمواكبة للمسطرة التأديبية متوقفة على مدى ضرورتها وتناسبها مع الواقع، مما يستلزم من القاضي الإداري أن يراقب الظروف أو التناسب[46].

ومن جهة أخرى، حاول «**فالين**» إلحاق الإلغاء لعدم التناسب بأحد عيوب المشروعية الداخلية التي تصيب القرار الإداري، هذا الطرح يتماشى مع النظرة التي يتبناها الاتجاه الذي يمثله الشرعيون الذين يحصرون دور القضاء في حماية المشروعية دون نفاذه إلى جوهر ملاءمة التصرف الإداري[47].

ويعتبر الفقيه« **جورج فديل**» أن رقابة التناسب في القرارات التأديبية أصبحت بفضل السلطة الانشائية التي يتمتع بها القاضي الإداري شرطا من شروط المشروعية، ذلك طبقا للقاعدة القضائية التي تشترط في القرار التأديبي أن يكون ملائما ومناسبا للوقائع وغير ماسا بضمانات الموظف إلا بالقدر الضروري والمناسب لحماية استمرارية المرفق العام، ويؤكد (**جورج فيديل**) على أن القضاء يتمتع بسلطة إنشاء قواعد قانونية مستقلة عن إرادة المشرع يدرج بمقتضاها بعض عناصر الملاءمة ضمن شروط مشروعية القرار، الأمر الذي يوسع من نطاق الاختصاص المقيد ومن نطاق المشروعية ويضيق في ذات الوقت من نطاق السلطة التقديرية بالتالي من نطاق الملاءمة[48].

وحسب «**جورج فيديل**» فإن مراقبة القاضي الإداري لمجال الملاءمة بخصوص القرارات التأديبية يبقيه متشبثا بدوره التقليدي لحماية المشروعية وأن التناسب لم يراقب إلا بعد أن أصبح شرطا من شروط المشروعية بمقتضى القاعدة القانونية التي وضعها القاضي، التي خولت له إدخال بعض عناصر الملاءمة ضمن شروط المشروعية[49].

ويعتبر(**ميشال دوبسون**)من بين أهم الفقهاء المنتقدين لاتجاه الشرعيين، حيث أوضح في رسالته، من خلال تحليله لفكرتي المشروعية والملاءمة، أن هاتين الفكرتين ليستا في مسار واحد، فمشروعية تصرف ما، تقاس بمدى التزامه بقواعد القانون، من ثم إن فكرة المشروعية مستمدة من النظام القانوني، أما ملاءمة تصرف معين فهي فكرة مادية أو عملية، ينظر فيها إلى مدى موافقة هذا التصرف لمركز معين أو حالة معينة، في ضوء ما يحيط بهذا المركز من اعتبارات الزمان والمكان والظروف الملابسة، فمشروعية الإجراء تتحدد بقيمته القانونية إزاء قواعد ملزمة، أما ملاءمة هذا الإجراء فتتمثل في موافقته مع ما يتمتع به من قيمة فنية أو واقعية حيال بعض القواعد غير الملزمة، التي قد تكون جديرة بالاحترام[50].

ويرى **ديبسون** (**Dubisson**) أيضا أنه ليس هناك أي عائق يحول دون إعمال القضاء الإداري لرقابته على ملاءمة القرار الإداري دون أن يشكل ذلك اعتداء منه على اختصاصات الإدارة، حيث أكد في هذا الإطار أن فكرتي الشرعية والملاءمة لا تتعارضان، لأنه لا يمكن على مستوى البحث القضائي إقامة فاصل بينهما، فالقاضي عندما يراقب شرعية قرار إداري معين فإن ذلك لا يعني بالضرورة أنه لا يراقب ملاءمته إطلاقا، إذا أن تقدير هذه الأخيرة يمكن أن تكون مصاحبة لمشروعية القرار، ولا يرى هذا الاتجاه ضرورة علمية أو عملية في تأصيل رقابة التناسب أو الخوض بلا جدوى في أساسها القانوني على اعتبار أن رقابة القضاء الإداري لمدى التناسب أو الملاءمة لا تتعارض مع ما يجب أن تتمتع به الإدارة من استقلال أو حرية.

من هذا المنطلق فإن رقابة التناسب في القرارات التأديبية هي رقابة ملاءمة التصرفات الإدارية وليس على مشروعيتها، ودون أن يشكل ذلك انتقاصا من العمل الإداري أو الاعتداء عليه، وهي نتيجة للتطورات القضائية التي مر بها مجلس الدولة الفرنسي في صراعه مع الإدارة تدعيما للعدالة وحماية الحقوق والحريات[51].

رقابة التناسب تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري: اشترط غالبية الفقه توافر خاصية التناسب في ركن السبب حتى يكون مبررا للقرار الإداري. وقد تنوعت تسميات رقابة التناسب في مصر إذ كانت تعرف **بقضاء الغلو أو نظرية الغلو**، وعرفت في فرنسا **بنظرية الخطأ الظاهر، أو الخطأ البين أو الغلط البين**[52]. إن رقابة التناسب حسب هذا التوجه هي جزء من رقابة المشروعية، والمحكمة حين إعمالها لهذه الرقابة تبقى في إطار رقابة المشروعية، ولم تتعد على السلطة التقديرية للإدارة، حيث إن الملاءمة تصبح

عنصرا مكونا لرقابة المشروعية، كما أن السلطة التقديرية من الوسائل التي تستعملها الإدارة الهدف منها تحقيق المصلحة العامة، ولا يجب أن تباشر خارج إطار القانون، وذلك لحماية الحقوق والحريات، ومن أجل إقرار دولة القانون التي يسودها مبدأ المشروعية[53]، ذلك لكون أن الحدود التي تفصل بين المشروعية والملاءمة تتغير عبر الدور الانشائي للقاضي، الذي يمتلك سلطة واسعة تمكنه من التدخل لإقرار وإدماج بعض عناصر الملاءمة ضمن شروط مشروعية القرار[54].

وتتصل رقابة القضاء على التناسب أساسا بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري، حيث يرى هذه التوجه الفقهي أن قضاء الإلغاء لم يخرج من نطاق المشروعية، إذ أن رقابة المشروعية أصبح لها معنى واسع يندرج ضمنها مبدأ التناسب.

رقابة التناسب لا تتعارض والسلطة التقديرية للإدارة: يتجه هذا الجانب من الفقه وهو الغالب إلى تأييد الرقابة القضائية على التناسب، ويرى عدم تعارضها مع السلطة التقديرية، حيث استقر رأيه بأن التقدير الإداري ليس مطلقا تجاه كافة عناصر القرار الإداري، وإنما يتناول البعض منها[55]، وأصبح من المسلم به أن كل قرار إداري له جوانب تقديرية وأخرى مقيدة، ويبقى دور القاضي هو التمييز بين هذه الجوانب حتى يصل إلى إحكام رقابته عليها، دون الإخلال فيما ينبغي للإدارة من قدر معلوم من حرية التصرف والتقدير ومرونة الحركة، واستندوا لتبرير موقفهم على الاعتبارات التالية:

- أن رقابة التناسب ترد على محل القرار والظروف التي دفعت إلى إصداره، والقاضي عندما يمارس رقابته فهو يمارسها كقاضي مشروعية، فهو عندئذ يطابق محل القرار بمبدأ عام في القانون هو مبدأ التناسب[56]؛
- أن الرقابة على الملاءمة في التأديب تتجسد في قاعدة وضعها القضاء الإداري، مقتضاها تناسب العقوبة مع الخطأ واتصال العقوبة بالسبب وليس لها علاقة بعيب الانحراف في السلطة، ومن ناحية أخرى فإن القاضي الإداري يجد نفسه مضطرا إلى إقرار عدد من المبادئ العامة للقانون للدفاع عن حريات الأفراد وحقوقهم، وبالتالي فإن رقابة المشروعية محلها أساسا هو المشروعية أو عدم المشروعية.
- **رقابة التناسب لا تتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات:** يرى أنصار هذا الطرح أن رقابة القضاء الإداري على التناسب لا تتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، بناء على فكرة مفادها أن النموذج الأول للقضاء الإداري الذي ظهر في فرنسا قد نشأ في أحضان الإدارة تحقيقا لمبدأ استقلالها بشؤونها، وضرورة قيام قضاء خاص بها، ورغم استقلال القضاء الإداري عن الإدارة وظيفيا وعضويا إلا أن الصلة لم تنقطع بينهما، ومن أوجه هذه الصلة مساهمة القضاء الإداري في خلق مبادئ لضمان استمرارية الإدارة، عبر الأحكام والقرارات القضائية.

ويمكن أن نستنتج مما سبق أن الاتجاهات الفقهية التي تؤسس لرقابة التناسب بخصوص القرارات التأديبية تتمحور حول اتجاهين متضاربين، **الأول** يمثله الشرعيون الذين ينطلقون من مسلمة مفادها أن الرقابة القضائية تقتصر على المشروعية أساسا، وأنها إذا ما امتدت إلى الملاءمة فإن ذلك يكون في حالات استثنائية، تكمن في أن هذه الملاءمة تشكل شرطا من شروط مشروعية التصرف الإداري، وقد دافع رواد هذا الاتجاه على أفكارهم بتبني بعض النظريات والتحليلات القانونية، حيث هناك العميد« **فالين**» الذي أسس لنظريته في تنازع القوانين وكذلك توجه العميد« **جورج فيديل**» الذي استند في نظريته على السلطة الانشائية التي يتمتع بها القضاء الإداري في خلق قواعد قضائية تضيق من سلطة الإدارة التقديرية وتوسع من مجال المشروعية[57].

في المقابل لا يرى الاتجاه الفقهي المتحرر في إعمال القضاء لرقابته على التناسب في القرارات التأديبية أي اعتداء أو تسلط من جانب القضاء على الاختصاصات التقديرية للإدارة، لأن هذا الأخير يبقى غير مضطر لمحاولة تبرير هذه الرقابة ومحاولة إقحامها في مجال المشروعية.

ويشكل هذا التوجه مرحلة متقدمة من مراحل تطور الرقابة القضائية على اعتبار أن ضرورة تحقيق عدالة إدارية وحماية فعالة لحقوق وحريات الموظفين تشكل المحرك والوازع، بإخضاع حرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة في هذا الإطار إلى رقابة قضائية كاملة.

هذه النقاشات الفقهية التي واكبت نشأة رقابة التناسب دليل على الأهمية التي تحضى بها هذه الأخيرة في مجال رقابة القضاء الإداري، وذلك راجع إلى الجرأة والعمق الذي يتميز بهما القاضي الإداري. كما أن اتساع رقابة القضاء الإداري، لتشمل التناسب بين سبب القرار ومحله كان له الدور البارز في ظهور نظريات أكثر تطورا وعقلانية، حيث ثبت من خلالها أن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية لا يتنافى مع إعمال رقابة القضاء على هذه السلطة بشكل يحفظ للإدارة استقلاليتها وحريتها في تقدير التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية[58].

الهوامش:

[1] : عصام بنجلون: الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في مراقبة جوهر ملاءمة القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص 110.

[2] : عبد المجيد مليكي: الرقابة القضائية على سلطة تقدير الإدارة للقرار الإداري، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد 2019/5، مطبعة سجلماسة، مكناس، ص106.

[3] : هشام العقراوي: رقابة التناسب في القرارات الإدارية وتقييد السلطة التقديرية للإدارة: دراسة تحليلية في توجهات الفقه والقضاء الإداري المغربي والمقارن، منشور بمجلة القضاء الإداري، العدد 18/17 السنة التاسعة، شتاء/ خريف 2021، ص 114.

[4] : كارين الدغيدي: القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية، النصوص القانونية والآراء الفقهية والاجتهادية، مطبعة الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2019، ص 35.

5 : **التناسب في اللغة**: البحث في قواميس اللغة العربية نجد أن لفظ التناسب مشتق من أصل كلمة (نسب) والنسب يعني القرابة، وانتسب واستنسب، أي ذكر نسبه، وناسبه شاركه في نسبه، وناسب مناسبة، ماثله وشاكله ولاءمه، وتناسبا، أي تماثلا وتشاكلا، واستنسب الشيء، وجده مناسبا ملائما، والنسبة، القرابة وإيقاع التعلق والارتباط بين شيئين، والتماثل بين علاقات الأشياء والكميات، والنسبة تعني الصلة، وتناسب الشيئين أي تشاكلا، والتناسب التشابه. في اللغة الفرنسية: تشير قواميس اللغة الفرنسية، إلى أن كلمة التناسب (La proportionnalité) تعني في فحواها، العلاقة أو الصلة بين شيء وآخر، أو بين أجزاء بعضها البعض، أو بينها وبين الكل، كما تعني أيضا في أحد استخداماتها اللغوية، جعله متناسبا أو متكافئا، هكذا يتبين أن تعبير التناسب في اللغة، يمكن استخدامه للدلالة على أكثر من معنى، إن كان يجمع بينها، إنها تعبر جميعا عن علاقة ما، أو رابطة معينة بين شيئين أو أمرين، تتصف بالمماثلة أو التكافؤ أو التوازن أو التوافق أو الملاءمة، أنضر قاموس لسان العرب لأبن منظور، دار المعارف ، مصر، ص 4405.

[6] **Helmut MAURER**,Droit administratif allemand,L.G.D.J,1987,p.73.

[7] . سامي جمال الدين، **قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة**، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2010، ص259.

[8] **DELVOLVE Goerges.VEDEL et P**.، Droit administratif، Paris، ed, 1992, 12ème P.U.F, p1003.

[9] . حنان حجال، **رقابة التناسب في اجتهاد القضاء الإداري" دراسة مقارنة"**، رسالة اعدت لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام مقدمة إلى الجامعة الاسلامية في لبنان، 2005، ص3.

[10] . محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الغرامة _الحل_ الوقف_ الإزالة، الإسكندرية، الدار الجامعة الجديدة، 2000، ص113.

[11] . خليفة سالم الجهمي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة (رقابة التناسب)، مقال منشور على الموقع الالكتروني https:Khalifasalem.wordpress.com/page/2 تاريخ الزيارة 2019/2/9.

[12] . محمد مهدي، دور القاضي الإداري في رقابة تناسب الجزاء التأديبي، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الرابع، 2015، ص105.

[13] . عصام عبد الوهاب البرزنجي، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، دار النهضة العربية، 1971، ص418.

[14]. وليد محمد الشناوي، التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري، دار الفكر والقانون، مصر، 2017، ص17.

[15] : **DUBISSON Michel**: La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir، Thèse Paris، L.G.D.J., 1958، P. 35 Ets.

[16]. محمد فريد سيد سليمان الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة المنصورة، 1989، ص411. وكذلك سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، ط2، دار النهضة العربية، 2002، ص219.

[17]. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2010، ص125.

[18]. محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص143.

[19]. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص29.

[20]. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة،1971، ص61.

[21] **Roger BONNARD**، Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir، R.D.P، Paris, 1923 ، p363.

نقلاً عن سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص28.

[22]. محمد فريد سيد سليمان الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص21.

[23]. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص154.

[24]. محمد ناصر راشد محمد الطنيجي، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 2016، ص20.

[25]. محمد حسنين عبدالعال، **الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري**، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص72.

[26]. محمد فريد سيد سليمان الزهيري، **الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري**، مرجع سابق، ص25.

[27]. سامي جمال الدين، **الرقابة على أعمال الإدارة "القضاء الإداري"، مبدأ المشروعية _تنظيم القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص119.

[28]. سعاد الشرقاوي، **الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب**، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد 3 لسنة 11، 1969، ص150.

[29]. جورجي شفيق ساري، **رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري" دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة لبعض الأنظمة"**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص23.

[30]. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب" دراسة في القانون الإداري العربي المقارن"، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2009، ص101.

[31]. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1971، ص72.

[32] : المبادئ العامة للقانون يرجع الأصل التاريخي لضهورها إلى سنة 1940، عندما اجتاحت القوات الألمانية فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية وسقوط الجمهورية الثالثة وقيام حكومة فيشي التي انهارت معها مؤسسات الدولة وسلطة الدستور والقانون، مما دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى اللجوء الى تقنية المبادئ العامة للقانون كمنفذ للرقابة على القرارات الإدارية حماية لحقوق وحريات الأفراد، أنظر عبد المجيد مليكي: الرقابة القضائية على سلطة تقدير الإدارة للقرار الإداري، مرجع سابق، ص 107.

[33] : عصام بنجلون: الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في مراقبة جوهر ملاءمة القرارات الإدارية، ص 45.

[34] : عصام بنجلون: مرجع سابق، ص 45.

[35] : سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، منشورات دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة 1984، ص 78.

[36] : اسماعيل علم الدين: التزام الإدارة في ممارسة السلطة التقديرية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، سنة 1971، ص 47.

[37] : طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، منشورات مطبعة دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 1977، ص 6 و7.

[38] : هشام العقراوي: رقابة التناسب في القرارات الإدارية وتقييد السلطة التقديرية للإدارة: دراسة تحليلية في توجهات الفقه والقضاء الإداري المغربي والمقارن، منشور بمجلة القضاء الإداري، العدد 18/17 السنة التاسعة، شتاء/ خريف 2021، ص 115.

[39] : محمد مصطفى حسن: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، منشورات مطبعة عاصف القاهرة، الطبعة الأولى 1974، ص 116 و117.

[40] : محمد فريد سليمان الزهيري: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة المنصورة، كلية العلوم السياسية والقانونية، السنة الجامعية 1989، ص250

[41] : محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، منشورات دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 1991، ص 70.

[42] : محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 48

[43] : سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، منشورات دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة السادسة 1991، ص 90.

[44] : سامي جمال الدين: قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، جامعة الإسكندرية القاهرة، كلية الحقوق عين الشمس، 1992، ص 244.

[45] **DUBISSON Michel** : la distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir، LGDJ، Paris 1958 p 38.

[46] : حنان محمد القيسي: الرقابة القضائية على الملاءمة في القرارات التأديبية، منشورات المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، ص 115.

[47] **Marcel Waline**, Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel, Paris, M. Giard, 1930, p 222.

[48] **VIDEL Georges**: Essai sur la notion de cause en droit administratif français thèse Toulouse 1 Sirey 214.934 P .

[49] : عصام بنجلون: مرجع سابق، ص 48.

[50] **Dubisson Michel**: la distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir، LGDJ، Paris 1958 p 38.

[51] : هشام العقراوي: رقابة التناسب في القرارات الإدارية وتقييد السلطة التقديرية للإدارة: راسة تحليلية في توجهات الفقه والقضاء الإداري المغربي والمقارن، منشور بمجلة القضاء الإداري، العدد 18/17 السنة التاسعة، شتاء/ خريف 2021، ص 117.

[52] : مجيد دسوقي محمود حسين: المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 342.

[53] : محمد مصطفى حسن: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 115.

[54] : محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 73.

[55] : محمد مصطفى حسن: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

[56] : ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى 1994، ص 442.

[57] : حنان محمد القيسي: الرقابة القضائية على الملاءمة في القرارات التأديبية، منشورات المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، ص 113

[58] : هشام العقراوي: رقابة التناسب في القرارات الإدارية وتقييد السلطة التقديرية للإدارة: مرجع سابق، ص 122.