



# المجلة القانونية الإقتصادية

دورية - علمية - محكمة

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل  
من خلال دعوى الإلغاء:  
دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي

إعداد

د/ محمد حمدي عبد العليم علام

دكتورة في القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة طنطا

كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

العدد ٥٢ - سبتمبر ٢٠٢٥



# المجلة القانونية الاقتصادية

مجلة علمية محكمة تصدرها

كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

المجلد السابع والثلاثون - العدد الثاني والخمسون

الموقع الإلكتروني للمجلة



[jle.journals.ekb.eg](http://jle.journals.ekb.eg)

حجم الإصدار: ربع سنوية

الترقيم الدولي الموحد للطباعة (ISSN) : 1110-6964

الترقيم الدولي الموحد الإلكتروني (e-ISSN) : 2805-2730

# مجلس إدارة المجلة القانونية الاقتصادية

رئيس مجلس ادارة المجلة

**أ.د/ شيماء عبد الغني عطا الله**

نائب رئيس مجلس ادارة المجلة

**أ.د/ أحمد إبراهيم دهشان**

رئيس هيئة التحرير

**أ.م.د/ محمد محروس سعدوني**

مدير التحرير

**د/ يحيى إبراهيم دهشان**

سكرتير التحرير

**د/ أحمد محمد سمير**

المشرف الإداري

**د/ عياد محمد عياد - د/ مصطفى محمد جلال**



جامعة الزقازيق  
كلية الحقوق  
المجلة القانونية الاقتصادية

# الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل من خلال دعوى الإلغاء: دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي

إعداد

د/ محمد حمدي عبد العليم علام

دكتورة في القانون العام

كلية الحقوق - جامعة طنطا

## مقدمة

تُعد حرية التنقل من الحريات العامة التي أولتها النظم الدستورية اهتمامًا خاصًا، نظرًا لارتباطها الوثيق بحقوق الإنسان وممارسة باقي الحريات الأساسية. ومع ذلك، قد تتدخل السلطة الإدارية لتقييد هذه الحرية بدافع الحفاظ على النظام العام، مما يثير إشكالات تتعلق بمدى مشروعيتها قراراتها<sup>(١)</sup>، وهنا يبرز دور القضاء الإداري، ولا سيما من خلال دعوى الإلغاء، كأداة قانونية فعالة لمراقبة مدى مشروعيتها هذه التدخلات<sup>(٢)</sup>.

تُعد مسألة تصنيف أوجه عدم المشروعية في دعوى الإلغاء من القضايا الجوهرية التي تؤثر في نطاق رقابة القاضي الإداري. ويمكن التمييز، من الناحية النظرية، بين نوعين من أوجه عدم المشروعية: أوجه خارجية تتصل بالشروط الشكلية والإجرائية للقرار الإداري، مثل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وأوجه داخلية تتعلق بجوهر القرار ذاته، كغياب الأساس القانوني أو الانحراف في استعمال السلطة. وقد ساهم هذا التصنيف في توجيه عمل القضاء الإداري عند فحص مشروعيتها القرارات المطعون فيها<sup>(٣)</sup>. ومع ذلك، يلاحظ أن النظام القانوني الفرنسي لا يتضمن نصوصًا صريحة تحدد هذه الأوجه بشكل منضبط، الأمر الذي يترك هامشًا واسعًا لاجتهاد القضاء والفقهاء في تفسير وتحديد شروط قبول دعوى

(١) أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٣

(2) Bruno LASSERRE, « Recours », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, novembre 2001, actualisation janvier 2015, n° 36, p 8.

(٣) سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٢٧ وما بعدها. عبد العزيز سعد ربيع، آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر، المجلد ٣٦، العدد ٤٤، ٢٠٢٤، ص ٤٩٩.

الإلغاء. ويزداد هذا الإشكال وضوحًا عند مقارنة الوضع الفرنسي بأنظمة قانونية أخرى تأثرت بالنموذج الفرنسي، لكنها عمدت إلى تنظيم هذه المسائل بصورة أكثر تفصيلاً وتشريعاً<sup>(4)</sup>.

يؤثر تصنيف أوجه عدم المشروعية بشكل مباشر في نطاق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري. فبخصوص حالات عيب عدم الاختصاص، يمتلك القاضي القدرة على إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، دون حاجة إلى دفع من أطراف النزاع. ومع ذلك، يندر أن تتاح للقاضي الفرصة للاختيار بين رقابة الأوجه الخارجية أو الداخلية، إذ يتعامل القاضي عادةً مع ما يُعرض عليه من دفع. في هذا السياق، يقوم قاضي الإلغاء بفحص مدى توافر الأوجه الخارجية والداخلية لعدم المشروعية في القرارات الإدارية محل الطعن، فإن تبين له التزام القرار بالقانون، يقرّ بمشروعيته، بينما إذا ثبتت المخالفة، يقرر إلغائه. وفيما يتعلق بالرقابة على الأوجه الخارجية، تقتصر صلاحية القاضي غالبًا على فحص التزام السلطة الإدارية بالنصوص القانونية المقررة، وهي رقابة قد تبدو ظاهريًا بسيطة، حيث تقتصر على التحقق من توافق القرار مع القانون. إلا أن هذه الرقابة قد تواجه بعض التحديات في حالات معينة. أما الرقابة على الأوجه الداخلية، فهي تمثل مجالًا أوسع للقاضي الإداري، إذ يتعين عليه مواجهة السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة عند إصدار قرارات تقيد حرية التنقل، خاصةً عندما تستند هذه القرارات إلى اعتبارات ترتبط بالمصلحة العامة كحماية النظام والأمن العام. لذلك،

(4) Fabrice MELLERAY, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, janvier 2007, actualisation janvier 2019, n° 2, p 3

تُعد هذه الرقابة أداة حيوية لضمان التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق الأفراد، مما يجعلها ذات أهمية كبيرة لجميع الأطراف المعنية<sup>(5)</sup>.

- **أهمية البحث:** تتبع أهمية هذا البحث من المكانة الجوهرية التي تحتلها حرية التنقل باعتبارها إحدى الحريات الأساسية التي كفلها الدستور والقانون، والتي تُعد شرطاً لازماً لممارسة العديد من الحقوق الأخرى، كحرية العمل، وحرية اختيار محل الإقامة، وحرية المشاركة في الحياة العامة. وتزداد أهمية هذا الموضوع في ظل التوسع في استخدام القرارات الإدارية التقييدية – خاصة في الأوقات الاستثنائية – مما يفرض ضرورة إخضاع هذه القرارات للرقابة القضائية الفعالة.

ويُبرز هذا البحث الدور المحوري الذي يؤديه القاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء في حماية حرية التنقل، حيث تشكل هذه الدعوى آلية قانونية فعالة لمواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة. كما يُسلط البحث الضوء على أوجه عدم المشروعية التي يمكن من خلالها الطعن على هذه القرارات، سواء من حيث الاختصاص، أو الشكل والإجراءات، أو السبب.

وتتجلى الأهمية العلمية للبحث في كونه يُجري دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، مما يسمح برصد أوجه التلاقي والاختلاف بينهما، والاستفادة من التجربة الفرنسية الرائدة في مجال القضاء الإداري، وهو ما يفتح المجال لتطوير الممارسات القضائية والإدارية في السياق المصري. كما يُمكن أن يُسهم هذا البحث في دعم المشرّع والباحثين في إعادة تقييم الضمانات القانونية والقضائية المتعلقة بحرية التنقل، وتعزيز أدوات الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.

---

(5)PÉANO Didier, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité externe », JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. n° 1150, Date du fascicule: 27 novembre 2006, p 15.

- **أهداف البحث:** تتمثل أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على حرية التنقل كحق دستوري أساسي، وعلى الدور الذي تلعبه دعوى الإلغاء في حماية هذا الحق من تعسف الإدارة. كما تظهر الأهمية في توضيح الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تقيد حرية الأفراد في التنقل، خاصة في ظل الظروف التي قد تبرر فرض قيود مثل حماية النظام العام. ويُضيف البعد المقارن بين النظامين المصري والفرنسي قيمة علمية، من خلال إبراز أوجه التشابه والاختلاف في كيفية حماية هذه الحرية قضائياً. وتكمن أهداف البحث في عدة نقاط أهمها:
  - أ) التعرف على الإطار القانوني والدستوري لحرية التنقل.
  - ب) بيان دور دعوى الإلغاء في التصدي للقرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل.
  - ت) تحليل أوجه عدم المشروعية التي يستند إليها القاضي الإداري في إلغاء القرارات المقيدة للحرية.
  - ث) إبراز أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين المصري والفرنسي في مجال الرقابة القضائية على قرارات تقييد حرية التنقل.
- **مشكلة البحث وتساؤلاته:** تُعد حرية التنقل من الحقوق الأساسية التي كفلها الدستور، غير أن هذه الحرية قد تتعرض للتقييد من قبل الإدارة لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الأمن، ما يفتح الباب أمام الطعن في مشروعية هذه القرارات. وفي هذا الإطار، تبرز أهمية دعوى الإلغاء كوسيلة قانونية فعالة يلجأ إليها الأفراد للدفاع عن حريتهم في التنقل ومواجهة أي تعسف إداري. وتزداد الإشكالية تعقيداً بالنظر إلى تنوع أوجه عدم المشروعية في القرارات الإدارية، ومدى فاعلية الرقابة القضائية في التصدي لهذه القرارات، وهو ما يثير الحاجة إلى دراسة دور القاضي الإداري في حماية هذا الحق، خاصة في ضوء التجارب المقارنة بين النظامين المصري والفرنسي. ويأتي التساؤل الرئيسي: إلى أي مدى تسهم دعوى الإلغاء في

حماية حرية التنقل من خلال الرقابة القضائية على أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية في النظامين المصري والفرنسي؟ ويتفرع منه عدة أسئلة أهمها:

أ) ما هو الإطار الدستوري والقانوني الذي يحكم حرية التنقل؟

ب) ما هي أبرز أوجه عدم المشروعية التي يمكن أن تُثار ضد القرارات المقيدة لحرية التنقل؟

ت) كيف يتعامل القاضي الإداري في كل من مصر وفرنسا مع هذه الأوجه عند نظر دعوى الإلغاء؟

ث) ما حدود سلطة القاضي الإداري في الرقابة على هذه القرارات؟

- **منهج البحث:** يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية والأحكام القضائية التي تناولت حرية التنقل ودعوى الإلغاء في كل من النظامين المصري والفرنسي، وذلك لبيان كيفية تعامل القضاء الإداري مع القرارات الإدارية التي تمس هذا الحق الأساسي، وتحديد أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين. كما يستند البحث إلى المنهج الوصفي في استعراض المفاهيم العامة المرتبطة بحرية التنقل، وأوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، إضافة إلى المنهج التطبيقي من خلال تناول نماذج قضائية توضح كيفية ممارسة القاضي الإداري لرقابته على هذه القرارات

• خطة البحث:

المبحث الأول: الأساس الدستوري والقانوني لحرية التنقل ورقابة المشروعية الخارجية على القرارات المقيدة لها.

المطلب الأول: الإطار الدستوري لحرية التنقل ودور القضاء في حمايتها.

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على عيب عدم الاختصاص في القرارات المقيدة لحرية التنقل.

المطلب الثالث: رقابة القاضي الإداري على عيب الشكل ومخالفة الإجراءات في هذه القرارات.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل.

المطلب الأول: عيب السبب كوجه لعدم مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثاني: صور وآليات رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في القرارات المقيدة لحرية التنقل.

## المبحث الأول

### الأساس الدستوري والقانوني لحرية التنقل ورقابة المشروعية الخارجية على القرارات المقيدة لها

أوجه عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري تتوافق مع الأركان الخارجية التي يتكون منها هذا القرار، وهي ركن الاختصاص، ركن الشكل، وركن الإجراءات. وبالتالي في جميع الحالات، يقوم القاضي الإداري بفحص أوجه عدم المشروعية الخارجية إذا أثارها المدعي، باستثناء عيب عدم الاختصاص الذي يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه<sup>(٦)</sup>.

## المطلب الأول

### الإطار الدستوري لحرية التنقل ودور القضاء في حمايتها

نظرًا للمكانة المحورية التي تحتلها الحقوق والحريات العامة في صلب الدساتير الحديثة، فقد تولّى القضاء الدستوري مسؤولية توضيح الأساس القانوني لحرية التنقل، وذلك في إطار وظيفته الرئيسية المتعلقة بالرقابة على مدى التزام النصوص القانونية بالأحكام الدستورية. وفي هذا السياق، لعب القضاء الإداري أيضًا دورًا فعالًا في حماية هذا الحق، لاسيما مع التطورات التي طرأت على اختصاص قاضي الاستعجال الإداري، والتي مكنته من اتخاذ تدابير فورية تضمن صون الحريات الأساسية، وفي مقدمتها حرية التنقل<sup>(٧)</sup>.

(6) Fabrice MELLERAY, op.cit, n° 13, p 7.

(٧) محمد بكر حسين، الحقوق والحريات العامة حرية التنقل والسفر (دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٠ وما بعدها.

## الفرع الأول

### موقف القضاء الدستوري من حرية التنقل

تعتبر حرية التنقل من الحقوق الأساسية التي يحظى بها الأفراد في العديد من الأنظمة القانونية، بما في ذلك النظام الفرنسي والنظام المصري، حيث يتمتع هذا الحق بحماية دستورية قوية. في فرنسا، يتم التأكيد على حماية حرية التنقل كحق أساسي في الدستور، حيث لا يمكن فرض قيود على هذا الحق إلا في حالات استثنائية تتطلبها المصلحة العامة، على أن تكون تلك القيود متوافقة مع مبادئ الضرورة والتناسب. ويقوم القضاء الفرنسي بدور مهم في مراقبة مدى مشروعية أي تقييد لهذا الحق، من خلال التأكد من أنه يستند إلى مبررات قانونية واضحة. في مصر، ينص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن حرية التنقل حق مكفول لجميع المواطنين، ولا يجوز تقييده إلا وفقاً للقانون وبموجب مبررات قانونية مشروعة. من هنا، يتضح أن القضاء في كلا البلدين يولي اهتماماً بالغاً لحماية حرية التنقل، ويؤكد على ضرورة أن تتماشى أي قيود تطرأ عليها مع المبادئ الدستورية التي تحكم حقوق الأفراد.

### أولاً: موقف القضاء الدستوري الفرنسي علي حرية التنقل:

رغم أن دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ لم يتضمن نصاً صريحاً يُقر بحرية التنقل، إلا أن هذه الحرية اكتسبت مكانة راسخة ضمن المنظومة القانونية الفرنسية، باعتبارها من أبرز الحقوق المرتبطة بالحرية الشخصية. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في أكثر من مناسبة على الأهمية الدستورية لهذا الحق، مستنداً في ذلك إلى مبادئ أعمق ترسخت في التاريخ الدستوري الفرنسي<sup>(٨)</sup>.

(٨) نعيم عطية، حسن محمد هند، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٤.

و تُعد حرية التنقل من الحريات العامة ذات الجذور التاريخية العميقة، إذ تعود أصولها إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة ١٧٨٩، الذي تضمن في مادته الرابعة إشارات ضمنية إلى هذا الحق ضمن إطار الحرية الفردية. وقد تعزز هذا المفهوم لاحقاً بشكل صريح في دستور عام ١٧٩١، الذي نص في أحد أبوابه على حق كل إنسان في التنقل والاستقرار بحرية داخل أراضي الدولة<sup>(٩)</sup>. ومن خلال قراراته، اعتبر المجلس الدستوري أن حرية التنقل تُعد من المبادئ الأساسية التي كرّستها قوانين الجمهورية، رغم عدم وجود نص دستوري مباشر، مستنداً في ذلك إلى ارتباطها الوثيق بالحرية الفردية التي تُعد من القيم المحمية دستورياً<sup>(١٠)</sup>.

في أحد أبرز قراراته الصادرة بتاريخ ١٣ مارس ٢٠٠٣ والمتعلق بالنظر في مدى دستورية قانون الأمن الداخلي، تناول المجلس الدستوري الفرنسي مسألة التوفيق بين متطلبات النظام العام وضمان ممارسة الحقوق والحريات، وعلى رأسها حرية التنقل. وقد أرسى المجلس في هذا القرار توجهاً جديداً يقوم على ضرورة تحقيق توازن دقيق بين حماية النظام العام – لا سيما من خلال التدابير التي يضعها المشرع للبحث والتحري عن المخالفين – وبين صون الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، ومنها حرية التنقل وحرمة الحياة الخاصة. وبذلك أكد

(9) Gilles LEBRETON, Libertés publiques et droits de l'homme, 4ème éd, Armand Colin, Paris, 1997, p 305.

(10) C.C, décision n°79-107 DC, 12 juillet 1979, Ponts à péage, cité par Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Éric OLIVA, André ROUX, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 17ème, Dalloz, Paris, 2013, p 326.

المجلس أن المشرّع يتحمل مسؤولية إيجاد حلول قانونية تحقق التعايش المتوازن بين متطلبات الأمن وضمن ممارسة الحقوق الدستورية دون إفراط أو تفريط<sup>(١١)</sup>.

واصل المجلس الدستوري الفرنسي التأكيد على اعتبار حرية التنقل من الحريات الأساسية، حتى في ظل تطبيق نظام حالة الطوارئ. وقد تجلّى هذا الموقف عند إحالة مجلس الدولة لمسألة تتعلق بأولوية دستورية تخص المادة السادسة من القانون رقم ٣٨٥-٥٥ بشأن حالة الطوارئ، بصيغتها المعدلة بالقانون رقم ١٥٠١-٢٠١٥. وقد أثير الجدل حول مدى مشروعية السلطات الاستثنائية الممنوحة لوزير الداخلية بموجب هذا القانون، لا سيما في ما يتعلق بالإجراءات الخاصة بفرض الإقامة الجبرية، وكذلك حول نطاق رقابة القاضي الإداري على هذه السلطات. وفيما يتعلق بالادعاء بأن هذه التدابير تمس بحرية التنقل أو تنطوي على تخلٍ من المشرّع عن صلاحياته، تمسك المجلس الدستوري بمبادئه المستقرة، مشيرًا إلى أن مسؤولية تحقيق التوازن بين حفظ النظام العام من جهة، وضمن احترام الحريات والحقوق المكفولة، ومن بينها حرية التنقل، من جهة أخرى، تقع على عاتق المشرّع. كما جدّد المجلس التأكيد على أن حرية التنقل ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالحرية الشخصية المنصوص عليها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة ١٧٨٩، موضحًا في ذات القرار أن الدستور لا يمنع المشرّع من سن إطار قانوني خاص بتنظيم حالة الطوارئ<sup>(١٢)</sup>.

(11) Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n° 15, janvier 2004, commentaire de la décision n° 2003-467, du 13 mars 2003, relative à la loi pour la sécurité intérieure, p 2.

(12) C.C, commentaire de décision n° 2015-527, QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, JORF n° 0299, du 26 décembre 2015.

فيما يتعلق بوضعية حرية التنقل بالنسبة للأجانب، فقد تناول المجلس الدستوري الفرنسي هذه المسألة في سياق دراسته لدستورية القانون رقم ٢٠١١-٦٣١ الخاص بالهجرة والاندماج، وتحديدًا في مادته السابعة والأربعين، التي تنص على إمكانية وضع الأجانب قيد الاعتقال الإداري في أماكن لا تتبع إدارة السجون، وذلك عقب صدور قرار بالزامهم بمغادرة الإقليم. وفي هذا الإطار، أكد المجلس أن من واجب المشرع تحقيق توازن عادل بين متطلبات حماية النظام العام وضمان احترام حرية التنقل<sup>(١٣)</sup>.

### ثانياً: موقف القضاء الدستوري المصري علي حرية التنقل

أكدت المحكمة الدستورية العليا على أهمية حرية التنقل، وأقرت بعدد من المبادئ الأساسية في هذا الشأن، من أبرزها أن حرية التنقل تُعتبر حقًا عامًا لا يجوز تقييده إلا لضرورة مشروعة. كما أوردت المحكمة أنه رغم أن هذه الحرية مكفولة لكل فرد، إلا أنه يجوز للمشرع التدخل لتنظيمها بما يتناسب مع متطلبات الحفاظ على الأمن العام للدولة<sup>(١٤)</sup>.

تُعد حرية التنقل إحدى الركائز الجوهرية للحرية الشخصية، ولا يمكن تصور تحققها بمعزل عنها. ويتضح من نص المادة (٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ أن تقييد حرية الفرد في التنقل أو القبض عليه لا يكون مشروعًا إلا إذا صدر بشأنه أمر قضائي مسبب، تفرضه ضرورات التحقيق أو مقتضيات الحفاظ على الأمن العام. كما أن المادة (٦٢) من الدستور ذاته تكفل لكل مواطن الحق في التنقل، وتضمن حريته في مغادرة الدولة والعودة إليها، وفقًا لما ينظمه القانون.

(13) C.C, commentaire de décision n° 2011-631, DC du 9 juin 2011, loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139, du 17 juin 2011.

(١٤) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٤.

وتدل هذه النصوص مجتمعة على أن حرية التنقل تمثل حقاً عاماً لا يجوز المساس به إلا استثناءً وبشروط محددة، وأن أي تقييد غير مبرر لها يفرغ مضمون الحرية الشخصية من جوهرها، ويهدم أسسها الدستورية.

شكّل حكم المحكمة الدستورية العليا المذكور سابقة هامة في تعزيز حماية حرية التنقل، حيث قضت بعدم دستورية نص المادتين ٨ و ١١ من قانون جوازات السفر رقم ٨٧ لسنة ١٩٥٨، موضحة أن حق المواطن في استخراج وحمل جواز السفر لا يقتصر على كونه دليلاً على مصريته التي يفخر بها داخل وطنه وخارجه، بل يعد أيضاً جزءاً من حرّيته الشخصية التي يكفلها الدستور في المادة ٥٤ حيث يضمنها ولا يجوز المساس بها.

كما أكدت المحكمة الدستورية العليا على المبادئ التي أرستها بشأن أوامر المنع من السفر الصادرة عن النائب العام في إطار التحقيق القضائي. وقد نص الحكم على أن حرية التنقل تعد جزءاً من الحريات العامة، وأن تقييدها يجب أن يتم بناءً على مبرر مشروع، حيث أن أي تقييد غير مبرر يضر بالحرية الشخصية ويفوض جوهرها. كما أن جميع الدساتير المصرية قد أولت اهتماماً كبيراً بالحقوق المرتبطة بحرية التنقل<sup>(١٥)</sup>.

من خلال ما سبق، يتضح أن القضاء الدستوري المصري يعامل حرية التنقل كجزء من الحرية الشخصية المضمونة دستورياً، مما يعني أنه لا يجوز تقييد هذه الحرية إلا إذا كانت هناك دواعي مرتبطة بسير التحقيق القضائي، والتي تستدعي تقييد حرية تنقل المتهم في مراحل مختلفة من الإجراءات الجزائية. ومن ثم، قرر القضاء مبدأ الاختصاص الحصري للسلطة القضائية في فرض تقييد على هذه الحرية.

(١٥) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية، مرجع سابق.

## الفرع الثاني

### دعوى الإلغاء كآلية لحماية حرية التنقل

يُعد تمتع المواطن بحرية التنقل داخل الدولة أحد المقومات الأساسية لممارسة باقي الحقوق والحريات، ولا يجوز للإدارة تقييد هذه الحرية إلا في إطار الحفاظ على النظام والأمن العام. ويظهر تدخلها من خلال قرارات تنظيمية أو فردية قد تطل التنقل الداخلي أو السفر إلى الخارج.

نظرًا لتعدد أشكال ممارسة حرية التنقل واختلاف صورها، فإن الأفعال والقرارات التي تتخذها الجهات الإدارية المختصة تجاه الأفراد أثناء ممارستهم لهذه الحرية تتنوع تبعًا لذلك. كما أن التفاوت في مدى الحماية الدستورية المقررة لممارسة حرية التنقل، والذي يمنح الوطني حماية مباشرة تختلف عن تلك التي يتمتع بها الأجنبي، والتي تعتمد على نصوص دولية وتشريعية دون الدستور، يؤدي إلى أن يتمتع الوطني بهامش أوسع في ممارسة هذه الحرية، مما يجعل نطاق تدخل الإدارة في تقييدها محدودًا. أما بالنسبة للأجنبي، فتمارس الدولة سلطاتها بشكل أوسع، حيث تحتفظ الإدارة بصلاحيات كبيرة في مراقبة تنقله وإقامته، بدءًا من مرحلة ما قبل دخوله البلاد، وخلال إقامته، وحتى مغادرته أراضي الدولة<sup>١٦</sup>.

على عكس المواطن الذي يتمتع بحريته في التنقل بشكل يكاد يكون كاملاً، فإن حرية تنقل الأجانب تخضع للكثير من القيود التي تنبع من مبدأ سيادة الدولة على إقليمها، لهذا نجد أن القاضي الإداري كرس مبدأ مفاده أن حرية التنقل المعترف بها للأجنبي لا تعطي له الحق في الدخول بشكل مطلق للإقليم الوطني للدولة، فهي

(١٦) منى سليمان عبيد الخنبولي، عيوب القرارات الإدارية المتعلقة بإبعاد الأجانب ورقابة القضاء عليها في القانون المصري والإماراتي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ١٤، العدد ٨٨، ٢٠٢٤، ص ٢٧.

حرية تخضع للتقييد عن طريق النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها<sup>(١٧)</sup>. والأجنبي هو الشخص الذي لا يتمتع بجنسية الدولة التي يقيم فيها، بغض النظر عما إذا كان وجوده فيها بقصد العبور فقط أو بقصد الإقامة، وسواء دخل إليها بحريته أو كان لاجناً، فهو على هذا الحال لا يُعد من مواطني الدولة ما لم يكتسب جنسيتها<sup>(١٨)</sup>.

إن اتخاذ أي إجراء ينطوي على مساس بحرية التنقل لا بد أن يكون له ما يبرره، والدلائل في نطاق الاستيقاف الإداري تعني أن الظروف التي تحيط بالشخص قبل استيقافه توحى بخطورته على الأمن والنظام العموميين، وتعكسها المظاهر المادية الخارجية التي تثير الشك والريبة القوية، مثل محاولة الهروب، أو التواجد في ساعات متأخرة من الليل في أماكن غير مألوفة أو محظورة<sup>(١٩)</sup>.

لم يغفل المشرع الفرنسي أهمية الرقابة القضائية في سياق تنظيم حالة الطوارئ الصحية، إدراكاً منه لما تحمله هذه الحالة من تهديد كبير للحقوق والحريات العامة. فقد حرص من خلال القانون رقم ٢٩٩-٢٠٢٠ على ضمان أن تخضع جميع التدابير التي تتخذها السلطات الإدارية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، لرقابة صارمة من حيث التناسب مع المخاطر الصحية القائمة،

(17)C.E, 11 avril 2018, Mme A.B c/Ministre de l'Intérieur, A.J.D.A, 23 avril 2018, p 820.

(١٨) محمد عبد على سوادي، كريم مزعل شبي الساعدي " الوضع القانوني للأجانب في ضوء قانون إقامة الأجانب العراقي (٧٦) لسنة ٢٠١٧ ، مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، المجلد ١٢ العدد ٠١، ٢٠٢٠، ص٩.

(١٩) رؤوف عبيد ، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٦٧.

وضرورة ارتباطها بالزمان والمكان الذين تفرض فيهما، مع التأكيد على إنهاء تلك الإجراءات فور انتفاء الحاجة إليها<sup>(٢٠)</sup>.

وفي السياق ذاته؛ كرّس المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ التوازن بين حماية الحرية الفردية وضرورة الحفاظ على النظام العام، واعتبر أن إجراء الاستيقاف الإداري لمراقبة الهوية لا يُعدّ اعتداءً على حرية التنقل، طالما أن الشخص المستوقف يمكنه إثبات هويته بجميع الوسائل المتاحة، وتوافرت الشروط القانونية لهذا الإجراء، خصوصاً الأسباب الواقعية المبررة للاستيقاف<sup>(٢١)</sup>. وقد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في قراره بتاريخ ١٠ مارس ٢٠١٠ ليقضي بعدم دستورية مادة أدرجت الشرطة البلدية ضمن الأسلاك التي لها صلاحية القيام بالاستيقاف ومراقبة الهوية، بحجة أن الشرطة البلدية تخضع للسلطات المحلية ولا تُعدّ من جهات الضبطية القضائية المخوّلة قانوناً، مما يشكل ضماناً للأفراد ضد التعسف<sup>(٢٢)</sup>. كما أتاح القانون الفرنسي بصفة استثنائية مشاركة القوات المسلحة في عمليات الاستيقاف، مثلما حدث في إطار خطة Vigipirate التي فعلت عقب الهجمات الإرهابية في باريس سنة ١٩٩٥، والتي سمحت للعسكريين بالمشاركة في مراقبة الهوية في الأماكن الحساسة<sup>(٢٣)</sup>.

(20 ) Art 2 de la Loi n° 2020-290, du 23 mars 2020, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n° 0072, du 24 mars 2020.

(21) Christophe SOULLEZ, «Forces de police : Définition et missions », JursiClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. 201, date du fascicul 1er août 2019, n° 98, p 22.

(22) C.C, décision n° 2011-625, DC du 10 mars 2011, loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, JORF n° 0062, du 15 mars 2011.

(23 ) Arlette HEYMANN-DOAT, Libertés publiques et droits de l'homme, 6ème éd, L.G.D.J, Paris, 2000, p 271.

أما في مصر لا ينظم التشريع المصري صراحة ما يُسمى بـ"الاستيقاف الإداري" كمصطلح قانوني، إلا أن الواقع العملي يشهد ممارسات مشابهة من جانب رجال الشرطة تحت مظلة الحفاظ على الأمن العام. وقد أكدت أحكام محكمة النقض المصرية أن الاستيقاف يظل إجراء مشروعًا متى كان مبررًا بقرائن تثير الشك في سلوك الشخص، ولكن يجب ألا يتحول إلى وسيلة للتعسف أو انتهاك الحريات، ولا يجوز أن يُفضي إلى احتجاز الشخص إلا وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية<sup>(٢٤)</sup>. وتؤكد المحكمة الدستورية العليا على أن أي مساس بحرية المواطن في التنقل يجب أن يكون في إطار مبدأ الشرعية، فلا يجوز تقييد هذه الحرية إلا بموجب قانون، ووفقًا لضوابط تحقق التناسب بين الإجراء المتخذ والغاية الأمنية المرجوة منه<sup>(٢٥)</sup>، مما يضع الاستيقاف في مصر في موضع حساس يتطلب مراقبة قضائية صارمة لعدم الخروج عن مبدأ سيادة القانون.

(٢٤) محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ٦٠٤٢ لسنة ٨١ قضائية، السنة ٦٣، بتاريخ ٢٠١١/١/٢٣، ص ١٣٧.  
(٢٥) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية، مرجع سابق.

## المطلب الثاني

### رقابة القاضي الإداري على عيب عدم الاختصاص في القرارات المقيدة لحرية التنقل

تحكم جميع إدارات الدولة وهيئاتها، سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية، قواعد الاختصاص المنصوص عليها في الدستور والقانون والتنظيم. ووفقاً لهذه القواعد يتعين على كل هيئة من هذه الهيئات الالتزام بنطاق الاختصاصات المحددة لها قانونياً. ولذلك لكي تكون القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة، يجب أن تصدر عن الهيئات الإدارية المخولة بذلك. وإذا صدر قرار إداري عن سلطة لا تملك الاختصاص لإصداره، فإن هذا القرار يصبح غير مشروع ويشوبه عيب عدم الاختصاص، مما يجعله قابلاً للطعن بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة. وفي مجال القرارات الإدارية يشير الاختصاص إلى السلطة اللازمة لإصدار القرار، ولضمان صحة القرار يجب أن يصدر عن موظف عام يمتلك هذه السلطة، وإلا فإن القرار يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص. بمعنى آخر عيب عدم الاختصاص يعني عدم القدرة القانونية على تنفيذ عمل معين<sup>(٢٦)</sup>.

## الفرع الأول

### حالات وقوع عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل

تتنوع القرارات التي تقيد حرية التنقل وتعتمد على كيفية ممارسة هذه الحرية، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وقد تشمل كل من المواطنين والأجانب. وقد تم تحديد مجموعة من القرارات والتصرفات التي يمكن للسلطات

(٢٦) محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٨٤

الإدارية من خلالها تقييد حرية التنقل، بالإضافة إلى توضيح السلطات التي منحها المشرع الصلاحية القانونية لإصدار هذه القرارات<sup>(٢٧)</sup>. وفي الواقع نادرًا ما يظهر عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية التي تقييد حرية التنقل، حيث يحدد المشرع بوضوح السلطات المختصة ويمنع تداخل الاختصاصات بين السلطات الإدارية المختلفة. ومع ذلك لا يمنع ذلك من إمكانية تحقق هذا العيب في بعض الحالات، حيث يمكن للفاضي الإداري إلغاء القرارات المقيدة لحرية التنقل إذا ثبت وجود عيب عدم الاختصاص<sup>(٢٨)</sup>.

**أولاً: عيب عدم الاختصاص في قرارات المنع من السفر:** يُعتبر منع السفر إلى خارج البلاد أحد الإجراءات التي تقييد الحرية الشخصية، التي تشمل حرية التنقل. لذلك يتطلب المشرع أن يكون هذا الإجراء مشروعًا وأن يصدر بموجب أمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفقًا لما ينص عليه القانون. وفي ظل العمل بالدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل، أصبحت هذه القرارات ذات طبيعة قضائية ويختص بإصدارها قاضي التحقيق أو النيابة العامة. وهذا يعني أنه لا يجوز إصدار هذا الأمر من أي جهة غير قضائية، وإلا فإن القرار الصادر يعتبر في حكم المعلوم<sup>(٢٩)</sup>. وقضت المحكمة الإدارية العليا في ٧ سبتمبر ٢٠١٩ بما يلي: "... كان يتعين على جهة الإدارة، إذا رأت أن الطاعن يشكل خطرًا على الأمن العام كما ورد في دفاعها، أن تتبع الإجراء الذي ينص عليه الدستور، وهو تقديم مذكرة للنيابة العامة للتحقيق، لكي تصدر أمرًا بمنع الطاعن من السفر إذا وجدت مبررًا لذلك. لكنها لم تفعل، بل تجاوزت السلطة المخصصة للقضاء وفقًا لأحكام المادة ٦٢

(٢٧) محمد الروبي، إخراج الأجانب من إقليم الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٤٧  
(٢٨) كريم ناصر حسناوي كاظم المحنة، الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد والترحيل الخاصة بالأجانب، دار الفكر والقانون للتوزيع والنشر، المنصورة، ٢٠١٦، ص ١٢٩.  
(٢٩) حمدي ياسين عكاشة، حرية التنقل في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ٣٧٩.

من الدستور. ومن ثم فإن القرار المطعون فيه الصادر من وزارة الداخلية بإدراج الطاعن على قائمة الممنوعين من السفر يشوبه عيب جسيم في الاختصاص، مما يجعله منعدماً. لذا، يتعين القضاء بإلغائه<sup>(٣٠)</sup>.

### ثانياً: عيب عدم الاختصاص في قرارات طرد الأجانب إلى خارج الحدود:

يظهر عيب عدم الاختصاص في حالات طرد الأجانب إلى خارج الحدود عندما يتم مخالفة القواعد المتعلقة بإصدار هذا القرار. ويتضح ذلك من خلال قرارات القاضي الإداري الفرنسي، حيث يشير إلى أن عيب عدم الاختصاص قد يظهر بسبب تعدد السلطات المختصة بهذا القرار على الصعيد الإقليمي. فبالنسبة لقرار الطرد الصادر عن المحافظ نتيجة رفض طلب رخصة الإقامة أو اللجوء لا يثار إشكال، حيث تكون السلطة المختصة هي المحافظة التي يقيم فيها الأجنبي أي التي لديه فيها عنوان ثابت. ولكن الأمر يختلف عندما يتعلق الأمر بالتحقق من عدم قانونية إقامة الأجنبي<sup>(٣١)</sup>، في هذه الحالة تكون السلطة الإدارية المختصة هي محافظ المحافظة التي يتم فيها اكتشاف مخالفة قانون الإقامة والتنقل، وليس بالضرورة مكان إقامة الأجنبي. وبالتالي، لا يتعين أن يصدر قرار الطرد عن المحافظ الذي رفض إصدار رخصة الإقامة، والتي كانت أساس عملية ترحيل الأجنبي<sup>(٣٢)</sup>.

(٣٠) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥١٩٢٤ لسنة ٦٢ قضائية عليا، جلسة ٧ سبتمبر ٢٠١٩، نقلاً عن: حمدي ياسين عكاشة، حرية التنقل في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٧٨ وما بعدها.

(31)POULY Christophe, « Étranger : contentieux de l'obligation de quitter le territoire française », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, juin 2019, p34. CE, 13 janvier 1997, n° 176410, préfet des Yvelines c/ Ayed, JurisData n° 1997-050110.

(32)Vincent TCHEN, « Étrangers -Entrée en France : Régime général », JurisClasseur Administratif, LexisNixis, Fasc. 233.54, date du fascicule

**ثالثاً: عيب عدم الاختصاص في قرارات إبعاد الأجانب:** أصدر المشرع المصري قانوناً مستقلاً بشأن التفويض في الاختصاصات، وهو قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧<sup>(٣٣)</sup>، وينص هذا القانون على أنه يمكن للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم المنصوص عليها في التشريعات، إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم، أو إلى غيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص<sup>(٣٤)</sup>. وبموجب هذا النص، يستطيع وزير الداخلية في جمهورية مصر العربية تفويض اختصاصه في إصدار قرارات إبعاد الأجانب إلى أي من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة. وقد تساءلت المحكمة الإدارية العليا عن إمكانية تفويض وزير الداخلية لشخص لم يرد ذكره في هذه المادة. وأوضحت المحكمة أن الأشخاص المذكورين في المادة هم أمثلة وليسوا على سبيل الحصر، مشيرة إلى أن عبارة "أو غيرهم" تفتح المجال لتفويض أشخاص آخرين لم يُذكروا بالنص<sup>(٣٥)</sup>. أما فيما يتعلق بإمكانية تفويض الأشخاص المذكورين في المادة الثانية من قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ إلى آخرين في إصدار قرارات إبعاد الأجانب، فقد بحثت محكمة النقض المصرية هذا التساؤل، وقررت أن التفويض يتعلق بالاختصاصات الأصلية التي يملكها الشخص الأصيل، حيث يمكنه تفويض الآخرين ضمن الأشخاص المنصوص عليهم في القانون. ومع ذلك لا يمكن تفويض الاختصاصات التي يمارسها بناءً على تفويض آخر، إلا إذا نص القانون أو قرار التفويض على جواز تفويض آخرين للقيام بالعمل الذي تم تفويضه فيه.

1er novembre 2017, mis à jour 11 juillet 2019, p37. C.E, 29 octobre 2001, n° 226802, préfet Territoire de Belfort c/ Ndiaye

(٣٣) الجريدة الرسمية، العدد ٨٣، بتاريخ ١٢/١٠/١٩٦٧.

(٣٤) المادة ٣ من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ الخاص بالتفويض في الاختصاصات.

(٣٥) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٨٦٦ لسنة ٣١ قضائية، بتاريخ ١٣/١/١٩٩١، مكتب فني ٣٦، الدائرة الثانية، ص ٤٧١.

وبالتالي لا يمكن تفويض آخر إلا إذا أجاز ذلك القانون أو القرار الصادر بالتفويض  
(٣٦).

**رابعاً: عيب عدم الاختصاص لمخالفة قواعد التفويض الإداري:** يقصد بالتفويض في ممارسة الاختصاص الأسلوب الإداري الذي يمكّن موظفاً من تفويض جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر، سواء كان في نفس المستوى الوظيفي أو في مستوى أدنى، وذلك وفقاً لما يسمح به النصوص القانونية<sup>(٣٧)</sup>. ويُستخدم التفويض كوسيلة للتعامل مع تراكم المسؤوليات الإدارية وضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، حيث يكون من الصعب عملياً أن تتولى سلطة إدارية واحدة، مثل الوزير، جميع الاختصاصات الموكلة إليها. لذلك يُعتبر التفويض ضرورة عملية. كما أن تحويل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية إلى السلطات الأقرب من القضايا والمسائل الجارية يعزز من دقة وسرعة معالجتها. وهذا يعكس كيفية تقليل الحمل على السلطة الأصلية وتسهيل عمليات الإدارة العامة من خلال التفويض الفعال<sup>(٣٨)</sup>.

ويمكن للمحافظ باعتباره السلطة المختصة بإصدار قرارات الطرد إلى خارج الحدود، وأن يفوض اختصاصه في هذا الشأن إلى الموظفين تحت سلطته. وتكون عملية التفويض قانونية، يجب أن يتم نشره بشكل رسمي؛ وإلا فإن القرار الصادر سيكون من جهة غير مختصة<sup>(٣٩)</sup>، بالإضافة إلى ذلك يجب تحديد نطاق التفويض

(٣٦) محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ٢٥٨٩ لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٢.  
(٣٧) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٣. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٩.

(38) Jean WALINE, Droit administratif, 25ème éd, Dalloz, Paris, 2014, p 425.

(39) C.E, 21 octobre 2005, n°269361, Rec. C.E, cité par Christophe POULY, « Étranger: contentieux de l'obligation de quitter le territoire », op.cit, n°119, p 34..

بدقة، سواء كان تفويضًا للاختصاص أو تفويضًا للتوقيع، وفي حالة التفويض بالتوقيع، يجب تحديد نوعية القرارات التي يحق للمفوض له توقيعها<sup>(٤٠)</sup>. وفي هذا السياق يشير Christophe Pouly إلى أن من النادر أن يتصرف مسؤول إداري بخصوص إجراءات ترحيل الأجانب دون الحصول على تفويض خاص<sup>(٤١)</sup>. وحتى في إطار ما يُعرف بنظرية "الموظف الفعلي"، فقد وافق مجلس الدولة الفرنسي على التفويض بالتوقيع المتعلق بقرار الإلزام بالخروج من الإقليم الفرنسي ضد أجنبي يقيم بشكل غير شرعي، على الرغم من تجاوز المحافظ للسن القانونية لممارسة وظيفته. وقد وافق على إلغاء الإدارة للقرار المعيب، وذلك ضمناً لمبدأ انتظام واستمرار سير المرفق العام<sup>(٤٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### إقرار القاضي الإداري بانعدام القرار كعقوبة لغيب عدم الاختصاص

عندما يقوم القاضي الإداري بفحص مشروعية القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص، مستنداً إلى مختلف المصادر التي تستمد منها السلطات الإدارية صلاحياتها، ويتبين له وجود عيب في الاختصاص، ينتقل بعد ذلك إلى تحديد الجزء المناسب لهذا العيب. وفي هذه المرحلة تتضح السلطات الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري في معالجة عيب الاختصاص مقارنة بغيره من عيوب عدم المشروعية. هذا الاختلاف في شدة المخالفة لقواعد الاختصاص، والتي قد تتراوح

(40)C.A.A Nantes, 17 janvier 2013, n° 12NT01499, cité par Vincent TCHEN, « Étrangers: Obligation de quitter le territoire-Réadmission», JurissClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. 233.65, date du fascicule 7 février 2020, p 38

(41)Christophe POULY, « Étranger : contentieux de l'obligation de quitter le territoire», op.cit, n°120, p 34.

(42)C.E, 3 décembre 2001, n° 234018, Ngbanda ; C.E, 28 décembre 2001, n° 231671, préfet de police c/ Hussen ; C.E, 26 février 2003, n° 234217, préfet de police c/ Oueslati, JurisData n° 2003-065072.

بين مخالفة بسيطة وأخرى جسيمة وواضحة، يجعل القاضي الإداري يتبنى مواقف مختلفة تتدرج في شدتها، ففي بعض الحالات قد يصل القاضي إلى حد إقرار انعدام القرار الإداري بدلاً من الاكتفاء بإلغائه، مما يعكس مدى خطورة عيب عدم الاختصاص وتأثيره على القرار الإداري.

**أولاً: مفهوم القرار الإداري المنعدم:** يُعتبر الفقيه الفرنسي البارز Edouard Laferrière أول من قدم مفهوم الانعدام بشكل واضح في القانون الإداري. وفقاً لرأيه هناك بعض القرارات التي لا تحمل صفة القرار الإداري، بحيث لا يكفي وصفها بالبطلان، من بين هذه القرارات تلك التي تصدر عن فرد عادي أو عن سلطة إدارية تتجاوز حدود اختصاصها بالتعدي على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية. ويرى Laferrière أن هذه الأعمال تُعد منعدمة ولا تترتب عليها أي آثار قانونية<sup>(٤٣)</sup>، ورغم أن Laferrière استند إلى عدد محدود من قرارات مجلس الدولة الفرنسي، فإن أفكاره ما زالت تعكس الاتجاه العام في هذا الموضوع، كما كان لأفكاره تأثير كبير على القضاء الفرنسي وفقهاء القانون الإداري الذين جاءوا من بعده: WALINE - BONNARD - HAURIOU – DUGUIT<sup>(٤٤)</sup>.

ويُعرّف القرار الإداري المنعدم بأنه القرار الذي شابته مخالفة جسيمة تجرده من صفته كقرار إداري، بحيث ينحدر إلى مجرد عمل مادي لا يتمتع بأي حصانة قانونية مخصصة للقرارات الإدارية<sup>(٤٥)</sup>، ثمة تعريف آخر يشير إلى أن الانعدام

(43)Edouard LAFEEIÈRE, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Tome 1, 2ème éd, Berger-Levrault, Paris, 1896, pp 479-480.

(٤٤) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦، ص ٣٧٨.

(٤٥) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٦٧٧. للمزيد ينظر: رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٨، ص ٥٣ — ٦٥. محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٥.

في القرار الإداري يتحقق عندما يكون العيب في القرار جسيماً إلى حد يجعله يفقد أحد أركانه أو أكثر، مما يؤدي إلى اختلاله بشكل يصل إلى حد الانعدام. في هذه الحالة، يُعتبر القرار بمثابة واقعة مادية لا يترتب عليها أي أثر قانوني، فلا تُكسب حقاً ولا تُنشئ التزاماً<sup>(٤٦)</sup>. ومن خلال هذه التعاريف يُلاحظ أن هناك إجماعاً على أن القرار الإداري المنعدم هو ذلك القرار الذي يصيبه عيب جسيم يجعله ينحدر إلى مستوى الانعدام، بحيث يصبح مجرد عمل مادي لا يترتب عليه أي حقوق أو التزامات، ولا يتمتع بالحصانة القانونية التي تُمنح عادةً للقرارات الإدارية. من الجدير بالذكر أن أفضل تعريف للقرار الإداري المنعدم جاء من الفقيه الفرنسي Prosper WEIL، حيث يرى أن القرار المنعدم هو القرار الذي لا يستند إلى أي نص تشريعي أو تنظيمي، أو بصفة عامة، لا يرتبط بأي اختصاص قانوني للإدارة<sup>(٤٧)</sup>. وهذا التعريف هو الذي اعتمدته محكمة التنازع الفرنسية<sup>(٤٨)</sup>.

**ثانياً: حالات انعدام القرار الإداري:** ترتبط حالات انعدام القرار الإداري بمخالفة قواعد مشروعية أحد أركان القرار أو أكثر. إلا أن الفقه يجمع على أن السياق الأكثر شيوعاً وملاءمة لظهور حالات الانعدام يكمن في ركن الاختصاص،

(٤٦) نايف بن سعد بن محمد الغامدي، الرقابة علي القرارات الإدارية في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جمعة الأزهر، العدد ٤٣، ٢٠٢٣، ص ١٣٠٨. للمزيد ينظر: سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٥٤.

Pierre DE MONTE, « La " Septimanie " face à la théorie de l'inexistence », A.J.D.A, 2008, p 753

(47) Prosper WEIL, « une résurrection : la théorie de l'inexistence en droit administratif », D, 1598, chor 49, cité par - André LEGRAND, « Incompétence », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, février 2001 (Dernière mise à jour: juin 2014), n°198, p12.

(48) T.C , 27 juin 1966, Guigon, Rec. C.E, p 830, A.J.D.A, 1966, p 547, note André DE LAUBADÈRE, D, 1968, p 7.

وبالأخص في العنصر الموضوعي لهذا الركن<sup>(٤٩)</sup>. وعندما تصل مخالفة القرار الإداري للقواعد المتعلقة بركن الاختصاص إلى حد كبير من الجسامة، فإنه يفقد صفته الإدارية ويصبح مجرد عمل مادي، حيث يعتبر القرار مغتصباً لسلطة لم يمنحها له المشرع. وتُعد حالة اغتصاب السلطة من أقدم وأبرز حالات الانعدام وأكثرها خروجاً على قواعد المشروعية<sup>(٥٠)</sup>. ويمكن تعريف اغتصاب السلطة بأنه العيب الذي يصيب القرار الإداري بجسامة تجرده من صفته وطبيعته الإدارية، بحيث لا يُعتبر القرار مجرد قرار باطل قابل للإلغاء، بل قراراً منعدياً يفقد مقومات صحته كقرار إداري، مما يجعله مجرد واقعة مادية. وينشأ هذا العيب عندما لا يمتلك مصدر القرار أي اختصاص قانوني لإصداره، أو عندما يتم الاعتداء على اختصاص مخول قانوناً لسلطة أخرى<sup>(٥١)</sup>. ومن خلال التعريف يتبين أن حالة اغتصاب السلطة تتجسد في ثلاث صور رئيسية باختصار: اغتصاب الوظيفة الإدارية. اعتداء الإدارة على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بصلة. والاعتداء على اختصاص السلطة القضائية<sup>(٥٢)</sup>.

وفيما يتعلق بتقرير الانعدام في القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل، يمكن الإشارة إلى التطبيقات القضائية التي أرسى القضاء الإداري المصري بشأنها،

(٤٩) عبد الكريم بودريوه، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٤، ص ١٠٧. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٨١.

(٥٠) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٦٠.

(٥١) سعد عصفور، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٤٤٦.

(٥٢) للمزيد حول حالات انعدام القرار الإداري بشكل مفصل ينظر: ٢٨. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٩٧. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٧، ص ٨٩. نبيلة عبد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٢٣٥. محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدي، مرجع سابق، ص ٣٤٣. المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٦٥، لسنة ١٢ قضائية، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ١٩٦٩. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

خصوصًا فيما يتعلق بقرارات المنع من السفر. ويتضح ذلك من حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١ سبتمبر ٢٠٠١، الذي جاء فيه: "القرار المطعون فيه الذي يتضمن إدراج اسم الطاعن على قوائم الممنوعين من السفر، قد صدر بناءً على طلب مصلحة الأمن العام، واستند إلى نص المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم ٢٢١٤ لسنة ١٩٩٤، الذي تم الحكم بعدم دستوريته. وبناءً على ذلك، يُعتبر القرار مشوبًا بالانعدام، لأنه بالإضافة إلى صدوره عن سلطة غير مختصة، استند إلى قرار تنظيمي يستند بدوره إلى نص تشريعي غير دستوري<sup>(٥٣)</sup>. والاتجاه الحالي للقضاء الإداري المصري يقر بأن قرارات المنع من السفر تعتبر من اختصاص السلطة القضائية فقط، حيث يُعتبر المنع من السفر قيدًا على الحرية الشخصية، بما في ذلك حرية التنقل. بناءً على ذلك لا يجوز قانونًا إصدار قرار بالمنع من السفر إلا من الجهات القضائية التي منحها النص الدستوري هذا الاختصاص. وفي حال صدور القرار من جهة غير مختصة، يُعتبر هذا القرار منعدم الأثر<sup>(٥٤)</sup>.

**ثالثًا: أثر القرار الإداري المنعدم:** تتجلى آثار القرار الإداري المنعدم بوضوح بالنسبة للقاضي الإداري، خاصة في مجالات الاختصاص القضائي وإجراءات الطعن، فضلاً عن تأثيرها على الأحكام الصادرة. ويبرز الاختلاف بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل من حيث الاختصاص القضائي، حيث يتعلق الأمر بتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرار

(٥٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٨٩، لسنة ٤٧ قضائية عليا، بتاريخ ١ سبتمبر ٢٠٠٢؛ الطعن رقم ٤٣٨٣ لسنة ٥٣ قضائية عليا، بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠٠٨، نقلاً عن: محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الإشارة للأساس الإسلامي لحقوق الإنسان، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، من ٤٧٥ وما بعدها.

(٥٤) حيثيات حكم بإلغاء قرار منع من السفر صادر عن وزير الداخلية، يتضمن إدراج اسم مواطن على قوائم الممنوعين من السفر، للإطلاع ينظر:

<https://www.elwatannews.com/news/details/4469758>

المنعدم. بينما القاعدة العامة تنص على أن القضاء الإداري هو المختص بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية الباطلة، فإن القضاء العادي قد يكون له اختصاص في النظر في القرارات الإدارية المنعدمة. وفي الواقع يتسع دور القضاء العادي في تقرير حالات الانعدام لتجاوز قواعد الاختصاص القضائي التقليدية<sup>(٥٥)</sup>. فإذا تأكد خروج القرار الإداري عن قواعد المشروعية بصفة جسيمة تجعله في منزلة القرار المنعدم فإن الاختصاص القضائي يعود للقضاء العادي أو الإداري على حد سواء، ويميل الأمر غالباً إلى منح الاختصاص للقضاء العادي باعتباره الحامي الطبيعي لحقوق وحريات الأفراد<sup>(٥٦)</sup>، فتسترد المحاكم العادية كامل اختصاصاتها في مواجهة مثل هذا القرار<sup>(٥٧)</sup>، وفقاً لقرار المحكمة النقض المصرية، يمكن للمحاكم العادية أن تستعيد كامل اختصاصاتها في مواجهة مثل هذه القرارات، حيث يشترط أن يكون القرار الإداري قد تضمن عيباً ينحدر به إلى درجة الانعدام لتخضع آثاره لاختصاص المحاكم العادية<sup>(٥٨)</sup>.

يرى رأى آخر أن القضاء العادي هو الجهة الوحيدة المختصة بالنظر في القرارات الإدارية المنعدمة، بحجة أن هذه القرارات تُعتبر تصرفات مادية بحتة وليست قرارات إدارية<sup>(٥٩)</sup>. ورأى آخر يرى أن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر في القرارات الإدارية المنعدمة دون اللجوء إلى القضاء العادي. ويستند هذا الرأي إلى أن رقابة مشروعية هذه القرارات هي من اختصاص القضاء الإداري، ولا يمكن سلبه هذا الاختصاص تحت ذريعة أن القرار المنعدم هو مجرد

(٥٥) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٨٤

(٥٦) عبد الكريم بودريوه، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٥٧) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٠٥.

(٥٨) محكمة النقض المصرية، الطعن رقم ١٧٥٠ لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١١ مارس

١٩٨٣، نقلاً عن: محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٥٩) محمود الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨، ص ٨٩.

عمل مادي معدوم الأثر. ويؤكد هذا الرأي أن دعوى تقرير الانعدام تهدف إلى تقييم مشروعية القرار الإداري، وتعمل جنباً إلى جنب مع دعوى الإلغاء. ومع ذلك يُستثنى من ذلك حالة الدفع الفرعي أمام المحاكم العادية في حال الاعتداء المادي، حيث تسمح المحاكم العادية بالتحقق من عيوب جسيمة في القرار الإداري وفقاً لهذه الحالة<sup>(٦٠)</sup>.

ويبقى التداخل بين اختصاصات القضاء الإداري والعادي محدود القيمة العملية، حيث حسم الاجتهاد القضائي لمحكمة التنازع الفرنسية في قرارها الشهير في قضية Guigon، فقد أكد القرار على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في القرارات التي تشكل اعتداء مادياً، وكذلك في القرارات الإدارية المنعدمة<sup>(٦١)</sup>، وهذا الاجتهاد القضائي يرسخ نقطتين أساسيتين: أولاً أن القاضي الإداري وحده يختص بنظر الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية، سواء للحكم بإلغائها أو لتقرير انعدامها واعتبارها كأن لم تكن؛ وثانياً أن قرار إداري يشكل اعتداء مادياً يجب أن يؤدي حتماً إلى تقرير انعدام القرار من قبل القاضي الإداري<sup>(٦٢)</sup>، وهذا ما أكدته محكمة التنازع الفرنسية في قضية Guigon، حيث ثبتت اختصاص القضاء الإداري في تقرير انعدام القرارات التي تشكل اعتداء مادياً<sup>(٦٣)</sup>.

وتتأثر إجراءات الطعن القضائي في مواجهة القرار الإداري المنعدم من ناحية عدم التقيد بميعاد محدد لرفع دعوى تقرير الانعدام من جهة وإعفاء الطاعن

---

(٦٠) رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٨٤ وما بعدها.

(61) Jacques MOREAU, « Inexistence », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, avril 2002, mise à jour mars 2013, p6.

(62) Sandrine BIAGNINI-GIRARD, L'inexistence en droit administratif : contribution à l'étude de la fonction des nullités, thèse pour le doctorat en droit public, Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), 2007, p 266.

(63) Ibid, p 279.

من إجراء التظلم الإداري من جهة أخرى<sup>(٦٤)</sup>. وفيما يتعلق بالحكم الصادر بشأن القرار الإداري المنعدم، فإنه إذا لجأ الأفراد إلى القاضي الإداري لإزالة الشبهة المرتبطة بالقرار المنعدم، ويجب قبول الدعوى، ولكن القاضي الإداري لا يجب عليه إصدار حكم بإلغاء القرار المنعدم. بدلاً من ذلك يكفي القاضي بإعلان انعدام القرار، حيث إن قرار الإلغاء ينطبق على القرارات غير المشروعة التي كانت سارية في الأصل، بينما القرار المنعدم يُعتبر منذ البداية كأن لم يكن، ولا يستدعي إصدار حكم بإلغائه. فالحكم بالإلغاء يفترض وجود القرار قيد التنفيذ قبل النطق بالحكم<sup>(٦٥)</sup>. بينما القرار المنعدم يعتبر كعمل مادي لم يكن له أي أثر قانوني منذ البداية وبالتالي فإن الدعوى في هذه الحالة تستهدف التصريح بانعدام القرار الإداري<sup>(٦٦)</sup>، على الرغم من التقارب الكبير بين دعوى الإلغاء ودعوى تقرير الانعدام من حيث شروط قبول عريضة افتتاح الدعوى<sup>(٦٧)</sup>.

---

(٦٤) للمزيد حول أثر القرار الإداري المنعدم على إجراءات الطعن القضائي ينظر سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٤٨. كذلك ينظر لحكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٤٧ لسنة ٢٧ قضائية، بتاريخ ٢/ ٢/ ١٩٩٢، نقلاً عن: محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، مرجع سابق، ٢٥٠. كذلك الطعن رقم ١٥٩٤ لسنة ٣١ قضائية، بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٨٩، نقلاً عن: سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٢٨.

Sandrine BIAGNINI-GIRARD, op.cit, p 369 – 371.

(٦٥) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٣١. للمزيد ينظر: عبد الكريم بودريوه، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، مرجع سابق، ص ١١١.

(66)Jaques MOREAU, « Inexistence », op.cit, n°43, p 5

(67)Sandrine BIAGNINI-GIRARD, op.cit, p 41. - LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, G.A.J.A, 19ème éd, Dalloz, Paris, 2013,p 502 – 503.

## المطلب الثالث

### رقابة القاضي الإداري على عيب الشكل ومخالفة الإجراءات في هذه القرارات

تخضع جميع القرارات الإدارية أثناء عملية إصدارها لعدد من الشكليات مثل التوقيع، ومراعاة التوازي في الأشكال، وتقديم الأسباب في الحالات التي يحددها القانون. وتشكل هذه الشكليات القانونية أساساً ضرورياً لتكوين القرار الإداري والكشف عن نية الإدارة في إحداث أثر قانوني تجاه المعنيين به<sup>(٦٨)</sup>. ويقصد بالشكليات في القرار الإداري الشكل الذي تُعبّر من خلاله الإدارة عن إرادتها عند صدور القرار. وبشكل عام حسبما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، فإن الإدارة ليست ملزمة باتباع شكل محدد عند إعلان إرادتها، إلا إذا نص القانون على ذلك، حيث لا يُشترط أن يصدر القرار الإداري بصيغة معينة<sup>(٦٩)</sup>.

## الفرع الأول

### رقابة القاضي الإداري على عيب الشكل

أولاً: عيب عدم التسبب في القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل:

١. مفهوم التسبب: يقصد بالتسبب أن تقوم الإدارة بتوضيح مختلف المبررات التي استندت إليها عند إصدار قراراتها الإدارية، وذلك بهدف إعلام المعنيين

(٦٨) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، عيب الشكل في القرار الإداري (دراسة تحليلية)، مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٥، ص ٦٩٩.

(٦٩) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢١٣ لسنة ٣٥ قضائية عليا، بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٩٠، نقلاً عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود للنشر، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٧١

بالأسباب التي دفعتها لاتخاذ تلك القرارات. كما يشمل التسبب التزام الإدارة بتوضيح الاعتبارات والأسانيد القانونية والواقعية التي استندت إليها في اتخاذ القرار. وبذلك فإن التسبب يعني تضمين القرار الأسباب الضرورية والكافية التي قادت إلى إصداره، مما يضمن أن يكون القرار قائماً على أسس قانونية وواقعية<sup>(٧٠)</sup>. والأصل في ذلك هو أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا كان هناك نص قانوني يفرض ذلك، فإذا لم تلتزم بالتسبب المطلوب يعد قرارها معيباً من حيث الشكل، وبالتالي يعتبر تسبب القرار الإداري إجراءً جوهرياً، ويؤدي عدم الالتزام به إلى إلغاء القرار الإداري<sup>(٧١)</sup>، حيث لا يكفي أن يصدر القرار من السلطة الإدارية المختصة فقط، بل يجب أيضاً مراعاة الشكليات التي حددها المشرع<sup>(٧٢)</sup>.

## ٢. التفرقة بين التسبب والسبب في القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل:

يرتبط التسبب كأحد شكليات القرار الإداري بركن السبب. فالتسبب يعد جزءاً من الجانب الشكلي للقرار الإداري ويحدث بالتزامن مع إصدار القرار، بينما يمثل سبب القرار الإداري أحد العناصر الموضوعية له ويأتي قبل اتخاذ القرار<sup>(٧٣)</sup>. ورغم التشابه اللفظي بين تسبب القرار الإداري وسببه، إلا أن هناك فرقاً جوهرياً؛ حيث يتمثل سبب القرار الإداري في الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو عنصر أساسي لا يمكن للقرار أن يقوم بدونه. وفي المقابل فإن تسبب القرار الإداري الذي يتضمن ذكر مبررات إصداره، لا يؤثر غيابه على صحة القرار إلا إذا كان القانون يلزم الإدارة بذكره، وذلك

(٧٠) إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥٧٣.  
(٧١) عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، الدار المصرية الحديثة، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢١٧.  
(٧٢) صفاء محمود السوليميين، وآخرون، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤٠ الملحق ١، ٢٠١٣، ص ١٠١٣.  
(٧٣) عبد الله الرقاد، تسبب القرار الإداري، مجلة صوت القانون، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٧٠٦.

استناداً إلى قرينة الصحة التي يُفترض توافرها في جميع القرارات الإدارية. ومع ذلك يجب أن تستند جميع القرارات الإدارية إلى سبب قائم ومشروع ومحدد بالوقائع، سواء كان التسبب مطلوباً قانونياً أم لا. لذلك لا توجد علاقة حتمية بين غياب التسبب وقرينة قيام القرار على سبب صحيح<sup>(٧٤)</sup>. يرى الباحث أن عدم التزام الإدارة بالتسبب يؤثر فقط على السلامة الشكلية للقرار الإداري دون أن يؤثر ذلك على الرقابة على الأسباب الواقعية والقانونية للقرار. وهذا ينطبق على الحالات التي يتمكن فيها المدعي من إثبات وجود عيب في سبب القرار الإداري.

ولا يُعتبر التسبب هدفاً بحد ذاته، بل هو وسيلة لضمان جودة إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية، مما يساعدها في تحقيق أهدافها المرجوة. لذلك من الضروري احترام مجموعة الضوابط التي استقر عليها القضاء الإداري، والتي تساهم في تحقيق الغاية من فرض التسبب. وبناءً عليه لا يكفي لصحة القرار الإداري أن يتضمن التسبب المطلوب قانونياً من الناحية الشكلية فقط، بل يجب أن يكون هذا التسبب كافياً كمبرر لإصدار القرار، بحيث يكون له تأثير فعلي في النتيجة التي توصل إليها القرار. كما يجب أن يكون التسبب معاصراً لصدور القرار الإداري وأن يتضمن تفصيلاً يتناسب مع طبيعة القرار. وقد أوجب القضاء لصحة تسبب القرار الإداري أن يكون محددًا بواقعة معينة أو بشخص محدد أو بمجموعة من الأشخاص تتشابه الوقائع المنسوبة إليهم نوعياً وظرفياً. ولا يجوز أن يكون التسبب عامًا بحيث يشمل مجموعة غير محددة من الأشخاص أو حالات متباينة

---

(74) Pierre-Laurent FRIER, « Vice de forme », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2004, actualisation octobre 2014, n° 69, p 12.

حتى وإن كانت ترتبط بواقعة مشتركة طالما اختلفت ظروفهم وتباينت مراكزهم<sup>(٧٥)</sup>.

٣. تكريس تسبب القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل في القانونين الفرنسي والمصري:

(أ) **تكريس التسبب في التشريع الفرنسي:** لحقبة زمنية طويلة كان القانون الإداري الفرنسي يتبع قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها<sup>(٧٦)</sup>، وحتى فترة متأخرة لم تكن السلطات الإدارية مجبرة على توضيح أسباب قراراتها، باستثناء حالة واحدة فقط وهي عندما يُطلب من الإدارة الكشف عن أسباب قراراتها للقاضي الإداري. ومع مرور الوقت بدأت بعض النصوص القانونية الخاصة بتسيخ مبدأ التسبب الإجباري، كما هو الحال في المنازعات المتعلقة برخص البناء. بالإضافة إلى ذلك ألزم القضاء الإداري الإدارة بتسبب قراراتها في حالات معينة مثل المنازعات المتعلقة بتدابير الضبط الإداري، والقرارات الصادرة عن الهيئات الجماعية ذات الاختصاص المهني والتي تمتلك صلاحيات ممارسة امتيازات السلطة العامة، وكذلك تلك الصادرة عن الهيئات الشبيهة بالهيئات القضائية. ومع ذلك وحتى في مراحل متأخرة من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، كان لا يزال يُعتقد أنه لا يوجد مبدأ عام في القانون يفرض على الإدارة التزامًا بتسبب قراراتها، حتى لو تعلق الأمر

(٧٥) المحكمة الإدارية العليا المصرية:

- الطعن رقم ٤٨٩٨ لسنة ٤٦ قضائية عليا، بتاريخ ١٦/٦/١٩٩٤.
- الطعن رقم ٤٥٥ لسنة ٢٤ قضائية عليا، بتاريخ ١/٧/١٩٨٠.
- الطعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٨ قضائية عليا، بتاريخ ٢٢/٥/١٩٨٠. للمزيد ينظر: محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٠.

(76)C.E, 5 juillet 1919, Fighiera, Rec. CE, p 605 ; C.E, 7 juill. 1978, Comité d'étude et de vigilance des artisans, petits industriels et commerçants, D, 1979, p 187, note J.-F. Couzinet.

بمجالات معينة<sup>(٧٧)</sup>. ولهذا السبب أقر المشرع الفرنسي قانوناً رقم ٥٨٧-٧٩ في عام ١٩٧٩، الذي يتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور. أنشأ هذا القانون التزاماً عاماً على السلطات الإدارية بتقديم تسبيب تلقائي لقراراتها، خاصةً تلك القرارات الإدارية الفردية التي لا تكون في صالح المواطن، والتي تفرض قيوداً على ممارسة الحقوق والحريات العامة. ويستفيد من هذا الالتزام كل من المواطنين والأجانب، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين<sup>(٧٨)</sup>.

أوجبت المادة L 211-5 من القانون رقم ٢٠١٥-١٣٤١ المتعلق بالعلاقات بين الجمهور والإدارة أن يكون تسبيب القرارات الإدارية مكتوباً، وأن تُذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري ضمن نص القرار نفسه<sup>(٧٩)</sup>. وقد أرسى المشرع الفرنسي من خلال هذا القانون والقانون رقم ٧٩-٥٨٧ الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩ المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتحسين

---

(٧٧) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١٣٧ وما بعدها.

(78)Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF n° 33, du 30 septembre 1979, modifiée et complétée. (Abrogé)

للإشارة قليل المشرع الفرنسي ألغى القانون رقم ٥٨٧-٧٩ سنة ٢٠١٥، عن طريق الأمر رقم ١٣٤١-٢٠١٥، ونقل أحكامه القانون العلاقات بين الجمهور والإدارة.

Cette disposition législative a été abrogée par l'ordonnance 2015-1341 du 23 octobre 2015, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. -Ordonnance n° 2015-1341, du 23 octobre 2015, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, JORF n° 0248, du 25 octobre 2015.

(79)Art L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration, op.cit, dispose que : « La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision »

العلاقة بين الإدارة والجمهور لمبدأ التسبب الإلزامي لبعض القرارات الإدارية. حيث حدد قائمة بالقرارات التي يجب أن تكون مبررة، وعلى رأس هذه القائمة القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة. وتنص المادة 2-211 L من القانون المذكور على حق الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين في أن يتم إبلاغهم دون تأخير بأسباب القرارات الإدارية الفردية غير المواثبة التي تخصهم<sup>(80)</sup>.

معني ذلك أن المشرع الفرنسي وضع قاعدة عامة تلزم الإدارة بتسبب قراراتها التي تتضمن تقييداً لأي من الحريات العامة. ولذلك يجب أن تكون جميع القرارات التي تقيد حرية التنقل مبررة. وتعتبر هذه القاعدة ضماناً تشريعية هامة تحقق الهدف الذي يسعى إليه نظام التسبب في القرارات الإدارية، خاصةً فيما يتعلق بالقرارات التي تمس الحقوق والحريات العامة.

إذن، المبدأ العام الذي أقره المشرع الفرنسي عبر القانون رقم 2015-1341، والذي ينص على إلزامية تسبب القرارات الإدارية التي تقيد الحريات العامة، وتم تجسيده بشكل واضح في حالات متعددة. فبالنسبة للقرارات المتعلقة بمنع مغادرة الإقليم، اشترط المشرع أن يكون قرار وزير الداخلية مكتوباً ومسبباً<sup>(81)</sup>. كما نص المشرع الفرنسي على وجوب تسبب قرارات المحافظين المتخذة في إطار حالة الطوارئ، والتي تتيح للسلطات القضائية توقيف

(80) Art L.211-2 du code des relations entre le public et l'administration, op.cit, dispose que : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police... ».

(81) Art L.224-1 du code de la sécurité intérieure, op.cit. « L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée... ».

الأشخاص ومراقبة هوياتهم، وكذلك فحص المركبات على الطرق العامة والأماكن العامة<sup>(٨٢)</sup>، ويُشترط أيضًا تسبب التدابير التنظيمية التي يتخذها وزير الصحة بخصوص تنظيم النظام الصحي في حالات الطوارئ الصحية<sup>(٨٣)</sup>. بالإضافة إلى ذلك فرض المشرع الفرنسي التسبب على قرارات تقييد حرية تنقل الأجانب. ففيما يتعلق برفض تأشيرات الدخول، ينص النظام رقم ٢٠١٦-٣٩٩ للبرلمان والمجلس الأوروبي المؤرخ في ٩ مارس ٢٠١٦، المتعلق بنظام عبور الحدود من قِبَل الأشخاص (قانون شنجن للحدود)، على أن قرار رفض منح تأشيرة الدخول من السلطات المختصة يجب أن يكون مسببًا وفقًا للقانون الداخلي لكل دولة من دول الاتحاد الأوروبي<sup>(٨٤)</sup>.

(82) Dans les zones mentionnées à l'article 2 de la présente loi, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale ... à procéder aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 dudit code, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ». Abrogé par C.C, décision n° 2017- 677, QPC, du 1er décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme (Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence), JORF n°0281, du 2 décembre 2017

(83) Art 2 de la loi n° 2020-290, du 23 mars 2020, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n° 0072, du 24 mars 2020 « Art. L. 3131-16 Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 ».

(84) Art 14 du Règlement (UE) 2016/399, du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE, n° 77/1, du 23 mars 2016. «... 2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente

كما يجب أن يُصدر قرار رفض الدخول إلى الإقليم في شكل مسبب وفقاً لما تنص عليه المادة L.332-2 من قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء<sup>(٨٥)</sup>، بالإضافة إلى ذلك، نص المشرع الفرنسي على ضرورة تسبب الإجراءات الجديدة المتعلقة بالمنع الإداري من دخول الإقليم<sup>(٨٦)</sup>. كما ألزم المشرع الفرنسي بتسبب القرارات المتعلقة بإقامة الأجانب، سواء كان ذلك لرفض إصدار سند الإقامة أو لتجديده أو لسحبه، كما تحدد ذلك المواد L.432-1 و L.432-2 و L.432-4 من قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء<sup>(٨٧)</sup>. وأخيراً فرض المشرع الفرنسي تسبب جميع القرارات المتعلقة بترحيل وإخراج الأجانب من الإقليم؛ حيث تنص المادة L.613-1 من قانون دخول وإقامة

---

habilité à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement. La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire... ».

(85) Art L.332-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit. « La décision de refus d'entrée, qui est écrite et motivée... »

(86) Art L.321-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit. « L'interdiction administrative du territoire fait l'objet d'une décision écrite rendue après une procédure non contradictoire. Elle est motivée, à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent... ».

(87) Art L.432-1, L.432-2 et L.432-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), op.cit. « La délivrance d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle ou d'une carte de résident peut, par une décision motivée... », « Le renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle peut, par une décision motivée... », « Une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle peut, par une décision motivée, être retirée... ».

الأجانب وحق اللجوء على وجوب تسبب قرار الإلزام بالخروج من الإقليم<sup>(٨٨)</sup>، وكذلك جميع القرارات المرتبطة به مثل قرار المغادرة الطوعية، ومنع العودة، وتمديد منع العودة<sup>(٨٩)</sup>، كما فرض المشرع ضرورة تسبب الرأي الصادر عن لجنة الإبعاد في حالات قرار الإبعاد<sup>(٩٠)</sup>.

ب) **تكريس التسبب في التشريع المصري:** في الدستور المصري المعدل لعام ٢٠١٤، خصص المشرع باباً مستقلاً للحقوق والحريات والواجبات العامة الأساسية للمواطنين، والتي تمتد من حيث تقريرها وحدودها والضمانات المقررة لها إلى مبادئ سامية تتضمنها أحكام الشريعة الإسلامية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويتضمن هذا التنظيم الدستوري نوعين من الحقوق والحريات العامة الأولى: حقوق مطلقة غير مقيدة؛ والثاني: حقوق وحريات عامة يخضع تنظيمها لقيود قانونية تهدف إلى الحفاظ على النظام العام والآداب العامة من ناحية، ولتأكيد الواجبات العامة على المتمتعين بهذه الحقوق من ناحية أخرى. ويُعتبر حق المواطنين في التنقل والسفر من الحقوق التي ارتقى

(88) Art L.613-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit. « La décision portant obligation de quitter le territoire français est motivée... ».

(89) Art L.613-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit. « Les décisions relatives au refus et à la fin du délai de départ volontaire prévues aux articles L. 612-2 et L. 612- 5 et les décisions d'interdiction de retour et de prolongation d'interdiction de retour prévues aux articles L. 612-6, L. 612-7, L. 612-8 et L. 612-11 sont distinctes de la décision portant obligation de quitter le territoire français. Elles sont motivées ».

(90) Art L.632-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit. « ...Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis motivé de la commission, à l'autorité administrative compétente pour statuer. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé. ... ».

بها المشرع الدستوري إلى مصاف الحقوق والحريات العامة، حيث يتيح لهم حرية التنقل والإقامة والهجرة، ويكفل لهم ذلك دون إبعادهم عن الإقليم أو منعهم من العودة إليه<sup>(٩١)</sup>، ولا يجوز منعهم من مغادرة الدولة أو فرض الإقامة الجبرية عليهم إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محدودة. ويُعد هذا الحق دستورياً، ولا يجوز المساس به دون مبرر أو تقليصه بغير مقتضى. وقد تدخل المشرع الدستوري لتنظيم هذا الحق، مع التأكيد على أن أي تنظيم تشريعي يجب ألا يمس جوهره أو ينقص منه<sup>(٩٢)</sup>.

وحيث إن من حق المواطن في استخراج وحمل جواز السفر لا يمثل فقط رمزاً لمصريته التي يعتز بها داخل وطنه وخارجه، بل هو أيضاً جزء من حرите الشخصية التي أكد عليها الدستور المصري في المادة ٥٤، حيث نصت على أن هذه الحرية مصونة ولا يجوز المساس بها إلا في حالات التلبس. ولا يمكن القبض على أي شخص أو منعه من التنقل إلا بأمر صادر وفقاً لما تقتضيه الضرورة للتحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون. ويشير هذا إلى أن حرية الانتقال تُعتبر من الحريات العامة، وأن تقييدها بدون مبرر قانوني يعطل بعض خصائص الحرية الشخصية ويقوض أساسها. وقد أوكل الدستور للسلطة التشريعية وحدها تقدير هذه الضرورات، مما يعني أن تحديد شروط إصدار وثيقة السفر يعود إلى هذه السلطة، حيث أن الأصل هو منح هذه الوثيقة، والاستثناء هو المنع، ولا يجوز أن يكون المنع من التنقل إلا بقرار من قاضٍ أو عضو في النيابة العامة، دون تدخل من

(٩١) المادة ٦٢ من الدستور المصري ٢٠١٤ المعدل.

(٩٢) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ١١٨٥٧ لسنة ٧١ قضائية، الدائرة الثانية، بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٠. المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ٢٧٣٠٠ لسنة ٦٧ قضائية، الدائرة الأولى، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠٢١.

- الطعن رقم ١٢٢٥١ لسنة ٥٧ قضائية، دائرة توحيد المبادئ، بتاريخ ٦/٤/٢٠١٣.

السلطة التنفيذية. كما أن الدستور قد أكد على الحقوق المتعلقة بحق التنقل في المادة ٦٢، التي تقر بحق المواطن في الهجرة الدائمة أو المؤقتة، شريطة أن ينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد. هذا يعني أن الدستور لم يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات تنظيم ما يتعلق بهذه الحقوق، بل يجب أن تتولى السلطة التشريعية إصدار القوانين المنظمة لها. وقد استقر قضاء المحكمة على أن السلطة التشريعية لا يمكنها التنازل عن اختصاصها بتنظيم حق من الحقوق وإحالاته بالكامل إلى السلطة التنفيذية دون وضع ضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بها<sup>(٩٣)</sup>.

إن نص المادتين ٨، ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩، بما يتضمنانه من تفويض لوزير الداخلية بتحديد شروط منح جواز السفر ومنحه سلطة رفض منح الجواز أو تجديده، بالإضافة إلى سحبه بعد منحه<sup>(٩٤)</sup>، ويُظهر تجاوزاً لصلاحيات المشرع في وضع الأسس العامة لتنظيم جوازات السفر، رغم أن الجواز هو الوسيلة الوحيدة للمواطن لمغادرة بلده والعودة إليه. يرتبط هذا ارتباطاً وثيقاً بالحقوق التي يضمنها الدستور، وبالتالي فإن هذا التنظيم من قبل المشرع يعتبر مخالفاً للدستور. كما أن المادة ٣ من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ التي نظمت منح وتجديد جواز السفر للزوجة وحددت الشروط اللازمة لذلك، مما يتيح إلغاء الموافقة السابقة على إصدار أو تجديد الجواز، تستند إلى الصلاحيات الممنوحة للوزير بموجب المادتين ٨، ١١. لذلك فإن القضاء بعدم دستورية هاتين المادتين يؤدي بالضرورة إلى سقوط المادة الثالثة من ذلك القرار<sup>(٩٥)</sup>. ومع ذلك لا يمنع هذا من أن يتولى المشرع إصدار تشريع أصلي ينظم منح وتجديد جواز السفر للزوجة وسحبه، مع مراعاة التوازن بين حرية التنقل، بما

(٩٣) المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٠.

(٩٤) الجريدة الرسمية، العدد ٩٩، بتاريخ ١٦/٥/١٩٥٩.

(٩٥) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ٩٥٧٩ لسنة ٥٣ قضائية، بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٠.

يشمل الحق في مغادرة الوطن والعودة إليه، وبين ما تنص عليه المادة ١١ من الدستور المصري من كفالة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، مع مراعاة مساواتها بالرجل دون الإخلال بأحكام الشريعة الإسلامية. كما يجب الالتزام بالمادة الثانية من الدستور التي تنص على أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع.

بناء عليه فإن مبدأ تسبب القرارات الإدارية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ ديمقراطية الإدارة. وفي هذا السياق، خلص أحد الباحثين إلى أن فرض التسبب الإلزامي للقرارات الإدارية سيساهم في تغيير العلاقة التقليدية بين المواطن العربي والإدارة، والتي غالباً ما تتميز بالإحساس بالتبعية وعدم الثقة من جهة، والرغبة في السيطرة والتحكم من جهة أخرى. وهذا يشير إلى إمكانية بدء حوار في إطار مفهوم إنساني جديد<sup>(٩٦)</sup>، ومع ذلك يشير باحث آخر إلى أن مبدأ عدم التسبب الإلزامي للقرارات الإدارية سيظل يعبر عن البيروقراطية السائدة في النظام الإداري بالدول المتخلفة، التي تبرر ذلك تحت مبررات مثل السرية والهيمنة الإدارية<sup>(٩٧)</sup>.

ثانياً: تقييم القاضي الإداري لعبع الشكل في القرارات الإدارية التي تقيد حرية

التنقل:

١. رقابة القاضي الإداري الفرنسي لعبع الشكل في القرارات الإدارية المقيدة الحرية التنقل: نظراً لأهمية القواعد المتعلقة بركن الشكل في القرارات الإدارية، قام مجلس الدولة الفرنسي بتوسيع نطاق تفسير النصوص المرتبطة بهذا الركن. الهدف من هذه القواعد الشكلية هو حماية المصلحة العامة ومصالح الأفراد على

(96) Pierre-Laurent FRIER, « Vice de forme », op.cit, n° 72, p 13.

(٩٧) أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٧٢ وما بعدها.

حد سواء، وذلك لتجنب وقوع الإدارة في الأخطاء أو التصرف بتسرع<sup>(٩٨)</sup>. وفي هذا السياق يجب الإشارة إلى أن تدخل القاضي الإداري يلزم الإدارة بتوضيح أسباب اتخاذ قراراتها. طلب الإفصاح عن الأسباب يعد جزءاً من إجراءات دعوى الإلغاء، وإذا امتنعت الإدارة عن الإفصاح عن سبب القرار الإداري، فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء القرار بسبب انعدام السبب<sup>(٩٩)</sup>.

ومن أشهر التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي قراره في قضية Belkacem Abina، حيث قضى بإلغاء حكم المحكمة الإدارية بباريس التي أيدت قرار الإبعاد الصادر عن وزير الداخلية الفرنسي بحق السيد بلقاسم. استند مجلس الدولة في إلغائه للقرار إلى عدم التزام الإدارة بتسبيب قرار الإبعاد، وفقاً لما ينص عليه قانون ١١ يوليو ١٩٧٩ المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتعزيز العلاقة بين الإدارة والجمهور. هذا القانون يُلزم بتسبيب القرارات المرتبطة بالحريات العامة، مع منح الإدارة إعفاءً من هذا الالتزام في حالات الاستعجال القصوى<sup>(١٠٠)</sup>. والسؤال هنا هو ما إذا كان قرار الإبعاد قد صدر في ظروف استعجال مطلق وفقاً لنص المادة ٢٦ من المرسوم رقم ٤٥-٢٦٥٨، والذي يعني الإدارة من وجوب تسبيب القرار، إضافةً إلى المادة الرابعة من القانون رقم ٧٩-٥٨٧ التي تسمح بعدم التقيد بالشكلية في تلك الحالات. ففي هذه القضية رأى مفوض الحكومة أن التسبيب غير ضروري في حالات الاستعجال القصوى، حتى في سياق إبعاد الأجانب. ومع ذلك في قضية السيد بلقاسم، وهو جزائري الأصل، وُجد أن الحالة تقع بين الاستعجال المطلق والعادي، مما يعني أنه لا يوجد مبرر لعدم تسبيب قرار الإبعاد الصادر عن وزير الداخلية، وكان بالإمكان تقديم التسبيب وقت إصدار القرار. وعليه يمكن القول إن غياب التسبيب لا يؤدي دائماً إلى إلغاء

(٩٨) سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤٩

(٩٩) عبد الله الرقاد، تسبيب القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧١٦

(100) C.E, 13 janvier 1988, req n° 65856, A.J.D.A, 1988, p 225.

القرار الإداري في حالات الاستعجال القصوى. هذه الوضعية تدفع القاضي الإداري إلى التسامح مع عدم تسبب الإدارة لقراراتها إلا في حالات نادرة، نظراً لأنه في معظم الحالات يكون لدى السلطة الإدارية الوقت الكافي لتوضيح الأسباب<sup>(١٠١)</sup>، كما طبّقه القاضي في قضية إبعاد السيد Abdul<sup>(١٠٢)</sup>. فمبدأ تسبب القرارات الإدارية ذات الصلة بحرية التنقل يعتبر من المبادئ الثابتة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيراقب مدى التزام الإدارة بتسبب قراراتها الفردية المتعلقة بإبعاد الأجانب، كما في قضية Rezzouk<sup>(١٠٣)</sup>، أو في رفض تجديد بطاقة الإقامة لأجنبي كما في قضية Malley<sup>(١٠٤)</sup>.

٢. رقابة القاضي الإداري المصري لعب الشك في القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل: اتجه القضاء الإداري المصري إلى أن الأصل هو عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها إلا إذا كانت ملزمة بذلك بموجب نص قانوني. ومع ذلك، فإن الأسباب التي تقدمها الإدارة تصبح خاضعة لرقابة القاضي الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها، طالما أنها قُدمت للمحكمة وأصبحت جزءاً من الدعوى المرفوعة أمامها<sup>(١٠٥)</sup>. وعلاوة على ذلك قد يلزم القاضي الإداري الإدارة بتسبب بعض القرارات الإدارية دون وجود نص صريح يلزمها بذلك، مثل القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، حيث استلزم مجلس الدولة الفرنسي تسببها، وكذلك

(101) Pierre-Laurent FRIER, « Vice de forme », op.cit, n° 102, p 20.

(102) C.E, 6 mai 1988, Abdul, Rec. CE, p 182

(103) C.E, sect, 11 juin 1982, Rezzouk, A.J.D.A 1982, p 599.

(104)- C.E, 30 juin 1982, Malley, Rec. CE, p 504 ; T.A Nantes, 31 décembre 2013, n° 12247, cité par Denis SEGUIN, op.cit, p 21.

(١٠٥) المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ٣٩٤٥ لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ١/٢٩/١٩٩٤.

- الطعن رقم ٧٩٨ لسنة ٣٦ قضائية، بتاريخ ١/٢٩/١٩٩٤.

جميع القرارات ذات الطابع التأديبي، استنادًا إلى المبادئ العامة للقانون (١٠٦).  
وحكمت محكمة القضاء الإداري في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٩٩  
بقبول الالتماس بإعادة النظر شكلاً، في الالتماس رقم ٩٤٨٧ لسنة ٥٣ ق،  
والمعلق بالحكم الصادر في الدعوى رقم ٦٠٣٢ لسنة ٥٣ ق. وفيما يخص  
موضوع الالتماس، قررت المحكمة إلغاء الحكم الملتمس فيه فيما يتعلق برفض  
طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بشأن الصغيرين. وقد ترتب على ذلك وقف  
تنفيذ قرار جهة الإدارة المتعلق برفض إصدار جوازي سفر بدل فاقد للصغيرين  
ومنعهما من السفر، بما يترتب عليه من آثار قانونية. وتجدر الإشارة إلى أن الحكم  
لم يتضمن في منطوقه أو أسبابه أي قصر لصلاحيه جوازي السفر الخاصين  
بالصغيرين على دولة محددة فقط، مثلما زعمت جهة الإدارة، بل لم يقصره على  
دولة واحدة دون غيرها. وما ورد في أسباب الحكم من ذكر "إنجلترا" جاء فقط  
في سياق الإشارة إلى ما ذكرته المدعية في دعواها بأنها مرشحة لبعثة علمية إلى  
"إنجلترا"، وأنها ترغب في اصطحاب أبنائها معها دون أن يتضمن الحكم أي قيد  
على سفر الصغيرين إلى إنجلترا فقط (١٠٧).

## الفرع الثاني

### رقابة القاضي الإداري على عيب مخالفة الإجراءات

يقصد بعنصر الإجراءات مجموعة القواعد التي تلتزم الإدارة باتباعها عند  
إصدار القرارات الإدارية. وبالتالي إذا صدر القرار الإداري دون أن تلتزم الإدارة  
بالإجراءات المنصوص عليها قانوناً، فإن ذلك يترتب عليه وجود عيب في  
الإجراءات، مما يجعله عرضة للإلغاء لعدم المشروعية. وفي الأصل لا تكون

(١٠٦) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص  
٤٧٠.

(١٠٧) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١٢١٠ لسنة ٥٤ ق، بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٠.

الإدارة ملزمة باتباع إجراءات محددة عند إصدار قراراتها الإدارية، إلا إذا نص القانون أو التنظيم على خلاف ذلك. في مثل هذه الحالات، تكون الإدارة ملزمة باتباع الإجراءات القانونية المقررة، حيث تكون سلطتها مقيدة ولا يجوز لها تجاوز تلك الإجراءات المحددة في النصوص القانونية<sup>(١٠٨)</sup>. ولحماية حقوق الأفراد وحياتهم وضمان تحقيق المصلحة العامة، قد يشترط القانون أو التنظيم اتباع إجراءات معينة، ويترتب على مخالفتها أن يصبح القرار الإداري معيماً من حيث الإجراءات، مما يتيح للقاضي الإداري إمكانية إلغاء القرار بناءً على هذا العيب<sup>(١٠٩)</sup>.

جدير بالذكر أن هناك خطأً بين الفقهاء حول التمييز بين عيب الشكل وعيب الإجراءات. فقد تأثر البعض بأراء الفقيه الكبير Lafferrière الذي دمج عيب الإجراءات ضمن ركن الشكل في إصدار القرار الإداري<sup>(١١٠)</sup>، وفي الوقت الراهن يرى بعض الفقهاء مثل Ricci و Debbasch ضرورة الجمع بين العيبين<sup>(١١١)</sup>. لكن فئة أخرى من الفقهاء وعلى رأسهم Chapus، ترى أن هناك تمايزاً واضحاً بين العيبين. فعلى عكس عيب الإجراءات الذي يتعلق بالخطوات الإجرائية لإعداد القرار الإداري، يرتبط عيب الشكل بالمظهر الخارجي للقرار، والذي يتجلى من خلال نموذج معين. ولضمان حماية أكبر لحقوق الأفراد في مواجهة سلطات الإدارة وامتيازاتها، ينبغي على المشرع أن يفرق بين قواعد الشكل والإجراءات، بحيث تصبح كل منهما سبباً مستقلاً لإلغاء القرار الإداري. هذا التمييز يمثل دعوة إلى الإدارة لتوخي الحذر والحرص على تحقيق المصلحة العامة

(108) Fabrice MELLERAY, op.cit, n° 13, p 7.

(١٠٩) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(110) Pierre-Laurent FRIER, « Vice de forme », op.cit, n° 102, p 20.

(111) Charles DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1999, p 677

عند اتخاذ القرارات، حتى وإن كان ذلك يزيد من العبء الواقع على القاضي الإداري<sup>(١١٢)</sup>.

الغصن الأول

مفهوم عيب الإجراءات في القرار الإداري

**أولاً: تعريف عيب الإجراءات:** عيب الإجراءات هو العيب الذي يصيب مجموعة الإجراءات والمراحل التي تسبق عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتساهم في تكوينها وتشكيل محتواها. أو هو تلك الإجراءات المنصوص عليها قانوناً والتي تؤثر بشكل مباشر على مشروعية القرارات الإدارية في جميع الأحوال، كونها جزءاً لا يتجزأ من القرار الإداري. فإذا تم تجاوز هذه الإجراءات أو تخلفت، فإن القرار يعد باطلاً، مما يتيح الفرصة للطعن فيه إدارياً وقضائياً<sup>(١١٣)</sup>. ويمكن أيضاً تعريف الإجراءات في القرار الإداري على أنها تعبير الإدارة عن إرادتها وفقاً للطرق التي حددها القانون. وبصفة عامة لا تكون الإدارة ملزمة باتباع إجراءات معينة عند إصدارها للقرار الإداري، إلا إذا قيدها نص قانوني بذلك. ويكون منهج المشرع هو العامل الحاسم في تحديد بطلان القرار الإداري إذا شدد على إجراء معين وجعله في صيغة قاعدة أمره تُلزم الإدارة باتباعها. أما القاضي الإداري بصفته المطبق للنصوص القانونية على المنازعات، فهو الذي يستنتج مدى هذا التشدد، وبالتالي يحدد ما إذا كان الإجراء جوهرياً أم لا<sup>(١١٤)</sup>.

**ثانياً: أهمية الإجراءات في القرار الإداري:** تبرز أهمية الإجراءات المتبعة في إصدار القرارات الإدارية في دورها في حماية المصلحة العامة التي تسعى الإدارة

---

(112) René CHAPUS, Droit administrative général, T 1, 13 ème édition, Montchrestien, L.G.D.J, Paris, 1999, p 912.

(١١٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٧٥.  
(١١٤) وائل عاطف محمد حامد، تعريف قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلا من الفقه والقضاء الفرنسي والمصري من التعريف ونطاق تطبيق القاعدة، مجلة كلية الحقوق جامعة المنيا، المجلد ٤، العدد ١، ٢٠٢١، ص ٢٥.

إلى تحقيقها. إضافة إلى ذلك، تسهم هذه الإجراءات في تكريس ضمانات أخرى تهدف إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد، مما يعزز مبدأ الشرعية ويضمن توازناً بين سلطة الإدارة وحقوق المواطنين.

١. **حماية المصلحة العامة:** تبرز أهمية الإجراءات في عملية إصدار القرار الإداري في أن المشرع يفرضها عادة لضمان تحقيق المصلحة العامة. فهي تساعد على حماية الإدارة من مخاطر التسرع، وتجبرها على اتخاذ قراراتها بعد دراسة متأنية، بما يحافظ على مبدأ مشروعية النشاط الإداري<sup>(١١٥)</sup>. فالإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات بيروقراطية لا قيمة لها، بل هي في جوهرها ضمانات للإدارة، تمنعها من التسرع وتجنبها تهديد حريات الأفراد باتخاذ قرارات غير مدروسة. كما أنها تدفع الإدارة إلى التروي في اتخاذ قراراتها ووزن الملاحظات المحيطة بها، وذلك بما يخدم المصلحة العامة. هذا النهج يوفر أيضاً للأفراد ضمانات تحميهم من احتمالات تعسف الإدارة. وكما قال بحق الفقيه الألماني الكبير Ihering: "إن الشكليات والإجراءات تعد الأخت التوأم للحرية، وهي العدو اللدود للتحكم والاستبداد"، وذلك على خلاف الرأي الشائع الذي يعتبر القواعد الإجرائية مجرد تعقيدات بلا فائدة<sup>(١١٦)</sup>.

٢. **حماية حقوق وحرريات الأفراد:** لا شك أن المشرع عندما يضع إجراءات محددة لإصدار القرار الإداري، فإنه يسعى لتحقيق أهداف عامة تتجسد في حماية حقوق وحرريات الأفراد، مما يشكل ضمانات مهمة تحميهم من احتمالات تعسف الإدارة<sup>(١١٧)</sup>. وعلى الرغم من أن السلطات الإدارية تتمتع بحق التنفيذ المباشر، وبسلطة تقديرية، إضافة إلى قرينة السلامة التي تُفترض لصالحها، إلا أنه يتعين

(١١٥) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عناية، ٢٠٠٥، ص ٧٣.

(١١٦) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٣٧.

(١١٧) سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٣٤.

عليها الالتزام بالمسار الذي تحدده القوانين والتنظيمات. ومن ثم فإن القواعد المتعلقة بالإجراءات في إصدار القرارات الإدارية تهدف إلى حماية المصلحة العامة ومصالح الأفراد على حد سواء<sup>(١١٨)</sup>.

الفصل الثاني

حالات تحقق عيب الإجراءات

**أولاً: الإجراءات الاستشارية:** أصبحت الاستشارة سمة بارزة في العمل الإداري، حيث يفرض المشرع في كثير من الأحيان على الإدارة الالتزام بهذا الإجراء، وقد تلجأ الإدارة إلى تطبيقه بشكل تلقائي. ومع تعقيد الحياة الإدارية في الدولة الحديثة، بات من المعتاد أن يفرض المشرع على الإدارة استشارة جهة معينة قبل إصدار بعض قراراتها. تتحدد هذه الجهة بحسب موضوع القرار ومضمونه، وقد تكون هيئة إدارية أخرى، لجنة خاصة تُشكل لهذا الغرض، أو أفراداً أو مكاتب فنية متخصصة<sup>(١١٩)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن بعض القرارات الإدارية، بحكم طبيعتها الخاصة، لا يجوز للإدارة إصدارها إلا بعد عرض موضوعها على جهة معينة حددها المشرع. ويؤثر عدم الالتزام بهذا الإجراء على صحة القرار الإداري، لأنه قد وُضع لتحقيق هدف محدد قصده المشرع<sup>(١٢٠)</sup>.

ويختلف الرأي الاستشاري في كونه قد يكون اختيارياً أو ملزماً للإدارة. ففي الحالة الأولى يشترط المشرع لصحة إصدار بعض القرارات، خاصة تلك المتعلقة

---

(١١٨) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي،

القاهرة ١٩٨٦، ص ٧٥٣

(١١٩) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٤٠ وما بعدها.

(120) Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2004, actualisation octobre 2014, n° 17, p 6. Bertrand SEILLER, « Acte administratif: Identification », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2015, actualisation avril 2019, n° 434, p 109.

بتوقيع عقوبات إدارية أو بممارسة الضبط الإداري، أخذ رأي جهات أو لجان معينة. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان مصداقية وصحة القرار، نظراً لما تمتلكه هذه اللجان من مقومات فنية لا تتوفر لدى مصدر القرار الإداري، بالإضافة إلى حيادها الذي قد يفترق إليه من يملك سلطة اتخاذ القرار<sup>(١٢١)</sup>. لكن لا يكفي أن تلتزم الإدارة بالإجراء الاستشاري فقط؛ فيجب أيضاً أن يكون القرار الإداري مشروعاً من حيث تشكيل اللجنة التي يُطلب رأيها، وفقاً لما ينص عليه القانون. ويجب أن يتم الالتزام بالأحكام التي تنظم طرق انعقاد اللجنة من حيث نصاب الأعضاء ورئاسة العضو الذي حدده القانون. وعلى الرغم من أن رأي اللجان الفنية الذي يستلزم المشرع طلبه قد يكون استشارياً في بعض الأحيان، مما يتيح للإدارة أن تأخذ به أو تتجاهله، فإن إغفال طلب هذا الرأي من البداية قد يؤدي إلى إلغاء القرار من قبل القاضي الإداري، باعتباره مخالفاً لإرادة المشرع ويشكل خللاً في الشكل الجوهرى للقرار<sup>(١٢٢)</sup>. ويمكن أن يكون الرأي الاستشاري ملزماً في حالتين: الأولى إذا نص القانون بوضوح على ضرورة طلب الرأي، والثانية إذا كان إغفاله سيؤدي إلى إضعاف المصلحة التي حرص القانون على تأمينها<sup>(١٢٣)</sup>.

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أبعد من ذلك، حيث اعترف للإدارة بإمكانية إنشاء لجان استشارية ضمن نطاق اختصاصها. فقد قضى المجلس بأنه لا يوجد نص قانوني يمنع الوزير الأول من إنشاء لجنة استشارية خاصة بتنظيم وسير مرفق العدالة، بشرط عدم التعدي على اختصاص السلطات والهيئات الأخرى<sup>(١٢٤)</sup>. ومن ناحية أخرى فإن الاستشارة التلقائية لجهة أو لجنة معينة لا تكون قانونية إلا

(١٢١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٣١. (122)C.E 3 septembre 1997, Syndicat national négoce indépendant des produits sidéurgiques, req n° 156599, Rec. C.E, p 644

(١٢٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢١١٨ لسنة ٣١ ق، بتاريخ ٢٢ - ١٢ - ١٩٨٧. (124) C.E, sect, 25 février 2005, Syndicat de la magistrature, req n° 265482, A.J.D.A, 2005, p 995.

إذا كانت السلطة الإدارية صاحبة سلطة التقرير لا تعتبر نفسها ملزمة بالرأي الذي تم طلبه. لذلك، رفض مجلس الدولة الفرنسي مراقبة امتناع الإدارة عن تنظيم إجراء استشاري خارج نطاق اختصاصها، مما يشير إلى أن الاستشارة يجب أن تلتزم بالقانون ولا تتجاوز اختصاصات الإدارة<sup>(١٢٥)</sup>.

في الحالة الثانية توجد بعض القرارات الإدارية التي يعتبر المشرع أن مجرد أخذ رأي لجنة أو جهة معينة لا يكفي كضمانة لإصدارها. ففي هذه الحالات، لا تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بما توصل إليه الرأي الاستشاري فحسب، بل يتعين أن تحصل اللجنة المعنية على موافقة واضحة على مضمون القرار. إذا صدر القرار على خلاف مضمون الرأي الاستشاري الملزم، فإنه يكون عرضة للإلغاء<sup>(١٢٦)</sup>. مثال على ذلك هو ما نصت عليه المادة ٢٦ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المعدل والمتعلق بدخول وإقامة الأجانب في مصر، حيث تنص المادة على أنه لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إلا إذا كان وجوده يشكل تهديداً لأمن الدولة أو سلامتها، وذلك بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة ٢٩ والحصول على موافقتها<sup>(١٢٧)</sup>. هذا النص يثير تساؤلاً حول مدى إلزامية رأي اللجنة بالنسبة للإدارة صاحبة الاختصاص. وقد اختلف الفقه في تفسير النص القانوني المذكور، لكن الرأي الغالب يذهب إلى أن الإدارة تلتزم برأي اللجنة، سواء

(125) Bertrand SEILLER, « Acte administratif: Régime », op.cit, n° 127, p 39

(١٢٦) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص ٣٦. للمزيد ينظر:

Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », op.cit, n° 29, p 8.

(١٢٧) القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ في شأن دخول وإقامة الأجانب بأراضي جمهورية مصر العربية والخروج منها، الجريدة رسمية العدد ٧١، صادرة في ٢٤ مارس ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٥، الجريدة رسمية العدد ١٨ (مكرر)، صادرة في ٧ مايو ٢٠٠٥، المعدل بالقانون رقم ٧٧ لسنة ٢٠١٦، الجريدة رسمية العدد ٣٨ مكرر (ج)، صادرة في ٢٦ سبتمبر ٢٠١٦، معدل بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠١٩، الجريدة رسمية العدد ٣٠ مكرر (ب)، صادرة في ٣٠ يوليو ٢٠١٩.

كان بالموافقة أو الرفض لقرار الإبعاد. ينص الحكم الوارد في المادة ٢٦ على اشتراط موافقة اللجنة لإصدار قرار الإبعاد، مما يعني ضمناً التزام جهة الإدارة بالرأي الاستشاري. فإذا رفضت اللجنة، لا يمكن للإدارة إصدار القرار، أما إذا وافقت على إبعاد الأجنبي، فيمكن للإدارة حينها إصدار وتنفيذ قرار الإبعاد<sup>(١٢٨)</sup>. ويميل الباحث إلى هذا الرأي.

ويظهر الإجراء الاستشاري بشكل واضح في القرارات المتعلقة بترحيل الأجانب، حيث نص المشرع الفرنسي على أن الإدارة المختصة لا يمكنها إصدار قرار الإبعاد إلا بعد عرض الأمر على لجنة الإبعاد ("Commission d'expulsion"). تتكون هذه اللجنة من رئيس المحكمة الابتدائية لمقر المقاطعة أو من ينوب عنه، قاضٍ معين من المحكمة الابتدائية، ومستشار من المحكمة الإدارية، وتُعد بناءً على طلب السلطة الإدارية المختصة<sup>(١٢٩)</sup>. ونص المشرع الفرنسي على أن إجراء استشارة لجنة الإبعاد لا يُطبق في حالات الاستعجال القصوى، مما يسمح للإدارة بتجاوز هذا الإجراء في ظروف استثنائية<sup>(١٣٠)</sup>. وعلى الرغم من أن المادة ٢-٦٣٢ L من قانون دخول وإقامة الأجانب تنص على أن لجنة الإبعاد تحيل محضر سماع الأجنبي مع رأي مسبق حول قرار الإبعاد للسلطة الإدارية المختصة لاتخاذ اللازم، فإن النص لا يحدد بوضوح ما إذا كان رأي اللجنة استشارياً اختيارياً أو ملزماً. يظهر النص وكأنه يفرض على الإدارة طلب الرأي، ولكن لا يلزمها

(١٢٨) أمل لطفي حسن جاب الله، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الخاصة بالأجانب دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة حلوان ٢٠٠٤، ص ٢١٤  
(129) Art L.632-1, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit.  
(130) Art L.632-1, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit.

بتطبيق محتواه<sup>(١٣١)</sup>. أما بالنسبة لقرار الإلزام بالخروج من الإقليم، فقد حددت المادة ٣-611.L من قانون دخول وإقامة الأجانب الحالات التي تمنع إصدار هذا القرار ضد الأجنبي، بما في ذلك الحالة التي نصت عليها النقطة رقم ٩ من هذه المادة، والتي تمنع طرد الأجنبي إذا كانت حالته الصحية تتطلب رعاية خاصة لا يمكن ضمان توافرها بشكل كافٍ في بلده الأصلي<sup>(١٣٢)</sup>.

وفي الجانب المصري يتم تنظيم الإجراء الاستشاري المتعلق بقرار إبعاد الأجانب من خلال طلب رأي لجنة الإبعاد بخصوص القرار الصادر عن وزير الداخلية. ينص القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المتعلق بدخول وإقامة الأجانب في مصر على أنه لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إلا إذا كان وجوده يشكل تهديداً لأمن الدولة أو سلامتها، وذلك بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة ٢٩ وموافقها<sup>(١٣٣)</sup>. أما بالنسبة لقرار الطرد الذي نصت عليه المادة ٣١ مكرر من نفس القانون، فلم ينص المشرع المصري على وجوب عرض هذا القرار على لجنة خاصة بالطرد. لذلك فإن إجراءات الاستشارة لا تنطبق بشكل محدد على قرارات الطرد بموجب هذا النص، مما يشير إلى تباين في كيفية معالجة القرارات المتعلقة بالإبعاد والطرد من حيث الإجراءات الاستشارية المطلوبة.

### ثانياً: الوجاهية وحق الدفاع:

الإدارة تهدف من خلال إصدار القرارات الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة. وفي القرارات التي تتضمن فرض عقوبات إدارية أو تقييد حقوق وحريات

(131) Art L.632-2, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit.

(132) Art L.611-3, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit

(١٣٣) المادة ٢٦ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المتعلق بدخول وإقامة الأجانب بمصر.

الأفراد، ويجب على الإدارة أن تُطلعهم على المخالفات المنسوبة إليهم وأن توضح نيتها في اتخاذ القرار الإداري ضدهم. لذلك ألزم المشرع الإدارة في بعض الحالات بإصدار إخطار مسبق للشخص المعني قبل اتخاذ القرار، بهدف منحه فرصة لمراجعة وضعه، خصوصاً إذا كان القرار يمس حقوقاً وحرّيات عامة مثل حرية التنقل، حق العمل، أو حرية التجارة<sup>(١٣٤)</sup>. ويجب أن يتم التحقيق الإداري وفقاً للمعايير القانونية الصحيحة، مع توفير جميع الضمانات اللازمة، كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية - فقد أشارت في حكمها إلى ضرورة استدعاء الموظف مواجهته بالتهم، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، بما في ذلك استجواب شهود الإثبات واستدعاء شهود النفي. وإذا افتقر التحقيق الإداري إلى هذه الضمانات، لا يمكن اعتباره تحقيقاً بالمعنى القانوني<sup>(١٣٥)</sup>. ولا يكون التحقيق الإداري مستوفياً من حيث موضوعه وهدفه إلا إذا تناول الواقعة موضوع الاتهام بشكل دقيق، بحيث يجب تحديد عناصرها بوضوح وبقين من حيث الأفعال، الزمان، المكان، الأشخاص، وأدلة الإثبات. فإذا قصر التحقيق في استيفاء أي من هذه العناصر، بما يؤدي إلى غموض الواقعة من حيث وجودها أو عدمه، أو عدم وضوح أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم، يصبح التحقيق غير كافٍ، ويكون القرار التأديبي المبني عليه غير سليم أيضاً<sup>(١٣٦)</sup>.

وأكد المشرع الفرنسي على مبدأ الدفاع من خلال ربط القرارات التي تخضع لمبدأ التسبب الإلزامي، وذلك بموجب المادة 2-211 L من قانون العلاقات بين

(١٣٤) حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد ٤٤، ٢٠١٨ ص ١٢٧  
(١٣٥) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٩٦٨ لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ١٥ - ٤ - ٢٠٢٣.  
(١٣٦) المحكمة الإدارية العليا:

- القضية رقم ٦٠٦١ لسنة ٤٤ قضائية، بتاريخ ١٣ - ٥ - ٢٠٠١.

- القضية رقم ٣٤١٠٤ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ١٣ - ٥ - ٢٠١٥.

الجمهور والإدارة<sup>(١٣٧)</sup>، ووفقاً لهذا المبدأ يجب أن تمر هذه القرارات بإجراء مسبق يتيح للأطراف المعنية تقديم ملاحظاتهم الكتابية، وفي بعض الحالات طلباتهم الشفوية. كما يُسمح لهم بالاستعانة بمستشار قانوني لتقديم المساعدة. هذا الإجراء يهدف إلى ضمان حق الدفاع قبل اتخاذ أي قرار إداري يمس بحقوق الأفراد<sup>(١٣٨)</sup>. ويتجسد حق الدفاع في المرحلة الإدارية من خلال تمكين الفرد من الاطلاع على القرارات الإدارية، كما يظهر هذا الحق أمام اللجان التأديبية عبر السماح للفرد بالاطلاع على ملفه في القضية التأديبية ومنحه الفرصة للدفاع عن مصالحه بنفسه أو بواسطة محامٍ. ويُعد إغفال هذا الإجراء عيباً في الإجراءات، مما يبرر إبطال القرار من قبل القاضي الإداري، خاصة في القرارات التي تقيّد حرية التنقل. ولهذا يُعتبر إجراء الواجهية وحق الدفاع من المبادئ الأساسية التي تتمتع بأهمية بالغة في ضمان العدالة الإدارية:

- **ترسيخ مبدأ الواجهية وحق الدفاع في القانون الفرنسي:** أقر المشرع الفرنسي مبدأ الواجهية وحق الدفاع فيما يتعلق بقرار منع مغادرة الإقليم، والمعروف في الفقه العربي بالمنع من السفر. ورغم الطبيعة الحساسة لهذا الإجراء الإداري، نظراً لارتباطه بالاعتبارات الأمنية ومكافحة الإرهاب، لم يغفل المشرع الفرنسي ضمان احترام الإجراءات الواجهية. فقد نص على تمكين المواطن، سواء بنفسه أو من خلال محامٍ أو وكيل، من تقديم ملاحظاته أمام الجهة الإدارية التي أصدرت قرار المنع، وذلك في غضون ثمانية أيام من تاريخ إبلاغه بالقرار، وفقاً للمادة L.224-1 من قانون الأمن الداخلي<sup>(١٣٩)</sup>. كما نص المشرع

(137) Art L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration, op.cit.

(138) Art L.122-1 du code des relations entre le public et l'administration, op.cit.

(139) Art L.224-1, du code de code de la sécurité intérieure, op.cit.

الفرنسي على ضمانات التحقيق في قرار الإبعاد، حيث لا يجوز إصدار هذا القرار إلا بعد إبلاغ الأجنبي وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون. يتم ذلك عن طريق استدعائه للاستماع إليه من قبل لجنة الإبعاد<sup>(١٤٠)</sup>. ويتم إرسال الاستدعاء قبل موعد اجتماع اللجنة بخمسة عشر (١٥) يوماً على الأقل. يحق للأجنبي الاستعانة بمحامٍ أو أي شخص يختاره، ويُضمن له حق الاستماع بحضور مترجم. كما أتاح المشرع للأجنبي تقديم كل الأدلة والأسباب التي قد تحول دون تنفيذ قرار الإبعاد، بهدف إقناع الإدارة بالتراجع عن القرار بعد الحصول على رأي إيجابي من اللجنة<sup>(١٤١)</sup>.

- ترسيخ مبدأ الوجاهية وحق الدفاع في التشريع المصري: لم ينص المشرع المصري على إجراء الوجاهية وحق الدفاع في القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المعدل، لذا لا تلتزم الإدارة بإخطار الأجنبي الذي تعتبر وجوده مهدياً للأمن أو النظام العام، أو لأي أسباب أخرى تُستند إليها في إصدار قرار الإبعاد. ومع ذلك، يرى بعض الفقهاء أنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من إخطار الأجنبي الذي تنوي إصدار قرار الإبعاد بحقه، وذلك بهدف تحقيق معه وتمكينه من الدفاع عن نفسه، مما يساهم في تجنب شبهة التعسف في اتخاذ قرار الإبعاد<sup>(١٤٢)</sup>.

### الفرع الثالث

#### رقابة القاضي الإداري لعيوب الإجراءات التي تقيد حرية

#### التنقل

(140) Art L.632-1, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit.

(141) Art L.632-2, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (C.E.S.E.D.A), op.cit.

(١٤٢) عصام الدين القسبي، ضمانات الأجنبي في مواجهة الإبعاد دراسة مقارنة، ١٩٨٥، ص

يندرج عيب الإجراءات، مثل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، ضمن أوجه عدم المشروعية الخارجية، مما يستدعي إلغاء القرار من قِبَل القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء. أما بالنسبة لطبيعة العيب الناتج عن مخالفة القواعد الإجرائية، فإنه لا يرتبط بالنظام العام، وبالتالي لا يمكن للقاضي إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه<sup>(١٤٣)</sup>.

١. موقف القاضي الإداري الفرنسي من عيب الإجراءات في القرارات الإدارية المقيدة الحرية التنقل: في فرنسا، يستقر الموقف على أن القاضي الإداري يتولى فحص مدى احترام القرار الإداري للإجراءات المنصوص عليها في القانون. يتضمن ذلك مراقبة مدى تشكيل لجنة الإبعاد وفقاً للقواعد القانونية التي ينص عليها قانون دخول وتنقل الأجانب، بما في ذلك المواعيد المحددة لإصدار قرار اللجنة. بناءً على ذلك، يعتبر مجلس الدولة الفرنسي قرار إبعاد أجنبي باطلاً إذا أصدره وزير الداخلية قبل إعلان لجنة الإبعاد رأياً، أو إذا تأخر الوزير في إصدار القرار لفترة طويلة بعد تلقيه رأي اللجنة<sup>(١٤٤)</sup>. ويشترط القاضي الإداري أن يكون الوقت الفاصل بين إرسال الرأي الاستشاري وإصدار القرار الإداري معقولاً، بحيث لا يكون طويلاً، لتجنب ظهور معلومات جديدة تتطلب رأياً استشارياً جديداً. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في حالة إصدار قرار إبعاد أجنبي بعد سنتين من تاريخ تلقي لجنة الإبعاد رأياً الاستشاري<sup>(١٤٥)</sup>. وفي الحالات التي تكون فيها الاستشارة اختيارية، تبقى السلطة

(143) LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, SIRINELLI Jean, Droit administratif, 10ème éd, Dalloz, Paris, 2013.p.240

(144)C.E, Ass, 18 juin 1976, Moussa Konta, A.J.D.A, 1976, p 582 ; Jean-Claude BONICHOT, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans l'expulsion et l'extradition des étrangers », R.I.D.C, 1986, vol 38, n° 2, p 701

(145)C.E 11 décembre 1987, Min. Intérieur c/ Stasi, Rec. C.E, p 410.

الإدارية المختصة حرة في قبول أو رفض الرأي الاستشاري. وعليه، فإن العيب الإجرائي في هذه الحالات يظهر بوضوح للقاضي الإداري، كما في حالة استشارة السلطات القنصلية قبل إصدار تأشيرة الدخول<sup>(١٤٦)</sup>. بالإضافة إلى ذلك، فإن تلاوة التقرير الذي يتضمن المخالفات المرتكبة من قبل سائق المركبة تعتبر إجراءً جوهرياً أمام لجنة تعليق رخصة القيادة، ويترتب على مخالفة هذا الإجراء إلغاء القرار الإداري بسبب عيب في الإجراءات<sup>(١٤٧)</sup>.

ويسمح القاضي الإداري بتجاوز الإجراءات الواجبة في حالات الاستعجال، فوفقاً للمادة L.224-1 من قانون المرور يمكن للسلطات الإدارية إصدار قرار إداري دون الحاجة إلى استدعاء الشخص المعني للمثول أمام الإدارة وشرح وجهة نظره. على سبيل المثال، تنص المادة L.224-1 على الاحتفاظ برخصة القيادة كإجراء احترازي في حالات مثل القيادة تحت تأثير الكحول. وفي هذه الحالة يمكن للمحافظ تعليق الرخصة لمدة تصل إلى ستة أشهر خلال فترة تصل إلى اثنتين وسبعين ساعة إذا ثبتت حالة السكر. وعلى الرغم من أن هذا الإجراء يؤثر على حقوق وحريات الأفراد، إلا أن إجراءً وجاهياً يجب أن يسبق القرار للسماح للسائق بتقديم ملاحظاته المكتوبة والشفوية. ومع ذلك، يمكن للمحافظ تجاوز هذه الشكلية في حالات الاستعجال، خاصة إذا كان سلوك السائق يشكل خطراً جسيماً على نفسه أو على الآخرين<sup>(١٤٨)</sup>.

٢. موقف القاضي الإداري المصري من عيب الإجراءات في القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل: اتجه القضاء الإداري المصري إلى تبني الرأي الفقهي

(146) C.E, 19 janvier 2011, Mazroui, req. n° 332635, Rec. C.E, p 429 ; J.C.P A, 2011, n° 2064.

(147) C.E, 7 octobre 1994, Ministre. Intérieur c/M. Charles, Rec. C.E, p 429.

(148) C.E, 28 septembre 2016, n° 390438, JurisData n° 2016-020261 ; C.E, 28 septembre 2016, n° 390439, JurisData n° 2016-020361

الذي يرى أن رأي لجنة الإبعاد ليس ملزماً لجهة الإدارة عندما يكون هذا الرأي يوصي بالموافقة على إصدار قرار الإبعاد. أما في الحالات التي يتضمن فيها رأي اللجنة عدم الموافقة على الإبعاد، فإن رأيها يكون ملزماً ويجب على وزير الداخلية الامتناع عن إصدار قرار الإبعاد. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الموقف في أحد أحكامها، حيث نص الحكم على أن القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ اشترط أخذ موافقة لجنة الإبعاد، مما يعني أن وزير الداخلية يلتزم برأي اللجنة عندما يتوافق مع إجراء الإبعاد، بينما يصبح رأيها استشارياً في حال عدم الموافقة<sup>(١٤٩)</sup>.

من خلال ما سبق، يمكن القول إن القاضي الإداري يدرك أن الإفراط في اشتراط الإجراءات والشكليات المعقدة قد يؤثر سلباً على فعالية النشاط الإداري للسلطات، حيث يركز على مراقبة الانتهاكات للشكليات والإجراءات الجوهرية فقط. ويبدو أن المبدأ الذي يتبعه القاضي الإداري هو التحقق مما إذا كانت المخالفات المرتكبة تؤثر فعلاً على القرار المطعون فيه<sup>(١٥٠)</sup>. من الضروري التأكيد على أن هناك احتمالاً لعدم وجود جزاء على مخالفة القواعد الإجرائية في عملية إصدار القرار الإداري، خاصة تلك المتعلقة بإجراء الاستشارة. وبالتالي فإن هذه المخالفات تخضع لتقدير القاضي الإداري بشأن تأثير الخلل الإجرائي المثار في الدعوى<sup>(١٥١)</sup>، كما يتضح من خلال القرارات الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي<sup>(١٥٢)</sup>.

(١٤٩) المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ٢٤ لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ٢٨ - ٣ - ١٩٦٤.

- الطعن رقم ٥٣١٧ لسنة ٤٧ قضائية، بتاريخ ٢٢ - ٣ - ٢٠٠٣.

(150) Fabrice MELLERAY, op.cit, n° 13, p 11

(151) Bertrand SEILLER, « Acte administratif: Régime », op.cit, n° 127,

p 36

---

(152)C.E 22 juin 2012, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés, req. n° 352904, Rec. C.E, p 544 ; C.E 23 juillet 2012, Association générale des producteurs de maïs, req. n° 341726, A.J.D.A, 2013, p 1733

## المبحث الثاني

### الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية المقيدة

#### لحرية التنقل

تهدف الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري إلى التأكد من عدم مخالفة القرار للقانون، وكذلك من عدم وجود انحراف في استعمال السلطة. وتعني هذه الرقابة فحص مدى توافق موضوع القرار الإداري مع أحكام القانون، حيث يُعتبر الموضوع هو جوهر العمل الإداري، ويُضاف إلى ذلك أن السبب والغاية يشكلان جزءاً من الشروط الضرورية لصحة الموضوع. وتكمن أهمية الرقابة الداخلية في تمكين القاضي الإداري من تحديد الوسائل المناسبة للكشف عن أبسط مظاهر عدم المشروعية من خلال فحص القرار المطعون فيه<sup>(١٥٣)</sup>. أما فيما يتعلق بالانحراف في استعمال السلطة، فإنه يمثل عيباً غير ظاهر يصعب على القاضي الإداري كشفه نظراً لارتباطه بالنوايا الخفية لمصدر القرار. نتيجة لذلك انخفضت أهمية هذا العيب ضمن أوجه عدم المشروعية التي يدرسها القاضي الإداري، وأصبح يُعتبر عيباً ثانوياً يلجأ إليه فقط عندما لا يمكن إثبات العيوب الأخرى. ومع تطور الرقابة القضائية على عيب السبب، أصبح عيب الانحراف في أزمة، ما أدى إلى تراجع دوره بعدما كان له تأثير بارز في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. ومن خلال استعراض القرارات القضائية الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، لا سيما تلك المتعلقة بقرارات الضبط الإداري المرتبطة بالحريات العامة، يتضح أن القاضي الإداري لم يعد مضطراً للبحث في هذا العيب بعمق<sup>(١٥٤)</sup>.

(١٥٣) نايف بن سعد بن محمد الغامدي، الرقابة على القرارات الإدارية في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ١٢٢٨.

(١٥٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠١، ص ٥٩.

## المطلب الأول

### عيب السبب كوجه لعدم مشروعية القرار الإداري

تُعد رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري إحدى الضمانات الرئيسية لضمان التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، كما تُعتبر من أبرز الأسباب التي تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية. ورغم الأهمية الكبيرة التي يحظى بها هذا النوع من الرقابة في المجال القضائي اليوم، إلا أن ظهوره جاء متأخرًا نسبيًا. فقد كان عيب انعدام الأسباب هو آخر عيوب عدم المشروعية التي تبناها مجلس الدولة الفرنسي خلال القرن الماضي، في إطار سياسة قضائية تهدف إلى تعزيز الرقابة على أعمال الإدارة العامة. ويأتي ذلك في سياق تجسيد مبدأ دولة القانون وحماية مبدأ المشروعية، فضلاً عن صيانة حقوق وحرريات الأفراد التي تُعتبر من سمات الدولة الحديثة<sup>(١٥٥)</sup>.

## الفرع الأول

### تعريف عيب السبب في القرار الإداري

**أولاً: التعريف الفقهي:** قُدمت العديد من المحاولات الفقهية لتعريف ركن السبب في القرار الإداري. فقد رأى بعض الفقهاء أن السبب هو حالة واقعية أو قانونية خارجة عن إرادة المسؤول الإداري ومستقلة عنها، تدفعه إلى إصدار القرار الإداري بهدف تحقيق أثر قانوني معين يمثل محل القرار، سعياً لتحقيق مصلحة عامة تعتبر الغاية الأساسية من القرار<sup>(١٥٦)</sup>. وعرفه الفقيه بونارد (Bonnard) على أنه العنصر الأول في القرار الإداري، أي الحالة السابقة التي

---

Charles DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, op.cit, p 788

(١٥٥) حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٦.  
(١٥٦) سليمان الطماوي، نظرية التصنف في استعمال السلطة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٦٩.

تسبق اتخاذ القرار وتدفع إلى وجوده<sup>(١٥٧)</sup>. بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف السبب على أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة للتدخل لإصداره، أي الظروف المادية أو القانونية التي تبرر اتخاذ القرار الإداري<sup>(١٥٨)</sup>. وبذلك إن السمة الغالبة على السبب في القرار الإداري هي أنه عنصر موضوعي، فهو يجب أن يبقى خارج إرادة متخذ القرار، فهو ليس عنصرًا شخصيًا أو نفسيًا يتحكم في إرادة رجل الإدارة، فهو بمثابة الضوء الأخضر، يعطي لرجل الإدارة الرخصة في أن يمارس سلطاته. وبين عنصرَي الموضوعية والقانونية يكون السبب كقوة تدفع اتجاه التفكير باتخاذ القرار<sup>(١٥٩)</sup>.

ويري الباحث ووفقاً لما سبق؛ عيب السبب في القرار الإداري يشير إلى الحالة التي يكون فيها السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها غير قانوني أو غير موجود. ويُقصد بالسبب الواقعة المادية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار، ويجب أن يكون السبب صحيحًا وحقيقيًا ومتوافقًا مع القانون. فإذا اتضح أن السبب غير موجود، أو غير مشروع، أو غير ملائم، يُعد القرار الإداري مشوبًا بعيب السبب، مما يجعله عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

**ثانيًا: التعريف القضائي:** أما فيما يخص تعريف القضاء الإداري للسبب، فإنه يتفق إلى حد كبير مع التعريف الفقهي، حيث يشتركان في نفس العناصر الأساسية. فقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر السبب بأنه العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار القرار. بمعنى أنه حالة واقعية أو قانونية

(١٥٧) محسن خليل، قضاء الإلغاء. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١١٧.  
(١٥٨) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٦، ص ٤٢٥.  
(١٥٩) يوسف ناصر حمد الظفيري، السبب في قرارات الضبط الإداري ومدى الرقابة القضائية عليه، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ١٠، العدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٩٢٣

تدفع الإدارة إلى التدخل بهدف إحداث أثر قانوني محدد، وهو ما يشكّل محل القرار، وذلك تحقيقاً للصالح العام الذي يمثل الغاية الأساسية من إصدار القرار<sup>(١٦٠)</sup>.

وتُعد الرقابة القضائية على عيب السبب إحدى وسائل التحقق من مشروعية القرار الإداري، وهي تعد سبباً من أسباب الإلغاء. ويأتي ذلك في إطار توسيع مفهوم الرقابة وتجسيد فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية<sup>(١٦١)</sup>. ويعتمد القرار الإداري على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تدفع الإدارة للتدخل وإصدار القرار. فلا تقوم الإدارة باتخاذ القرار اعتباطاً، بل بناءً على مجموعة من الظروف الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار، والتي تشكل الأساس الذي يدفع المسؤول الإداري لإصدار القرار<sup>(١٦٢)</sup>. إذ لا يُعتبر السبب مجرد تصور أو حالة نفسية، بل يجب أن يكون هناك تحقق من الحالة الواقعية أو القانونية. فإذا ثبت أن هذه الحالة غائبة أو غير صحيحة، أو أن هناك خطأ في تكييفها القانوني، يكون السبب غير مشروع، وبالتالي يكون القرار الإداري معيباً بعبء السبب. ويختلف السبب في القانون العام عن السبب في القانون الخاص، حيث يركز السبب في القانون العام على الوضعية

(١٦٠) المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ١٠٩٨٨٥ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٣ - ٢ - ٢٠١٦.

- الطعن رقم ١١٣٤٣ لسنة ٧٦ قضائية، بتاريخ ٢٤ - ١٢ - ٢٠٢٢.

للمزيد ينظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. مرجع سابق، ص ٢٠١. ٣٨. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٦.

(١٦١) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٦، ص ٦٣٢.

(١٦٢) مصطفى أبو زيد فهمي القضاء الإداري ومجلس الدولة الجزء الأول دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٧٥٧.

الحقيقية وله مفهوم موضوعي، بينما في القانون الخاص يكون له مفهوم شخصي، يرتبط بالأفراد بشكل مباشر (١٦٣).

وبناءً عليه، يتمثل عيب السبب أو انعدام السبب الموجب للإلغاء، باعتباره ركناً من أركان القرار الإداري في الحالات التي تستند فيها الإدارة إلى سبب غير موجود. على سبيل المثال قد تدعي الإدارة وجود اضطرابات كانت سبباً في تدخلها، ثم يتبين للقاضي عدم وجود هذه الاضطرابات، وهو ما يُسمى بالخطأ في الواقع. كذلك، يمكن أن يتخذ القرار الإداري بناءً على اعتقاد خاطئ، مثل قرار بهدم منزل ظناً منه بأنه ملوث، بينما يكون المنزل في الحقيقة سليماً. أما في ما يتعلق بالحالة القانونية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها، مثل توقيع عقوبة تأديبية على موظف لم يرتكب أي خطأ تأديبي، فيُعتبر ذلك خطأً في القانون.

## الفرع الثاني

### شروط صحة السبب وأهميته في القرار الإداري

أولاً: شروط صحة سبب القرار الإداري:

١. قيام سبب القرار الإداري وقت إصداره: لا يكفي لصحة القرار الإداري توافر الحالة الواقعية أو القانونية فقط، بل يجب أن تكون هذه الحالة قائمة وقت إصدار القرار الإداري، بمعنى أن تكون معاصرة لتاريخ اتخاذه. ويُعتبر هذا التاريخ معياراً يستند إليه القاضي الإداري عند الحكم على مشروعية القرار. وبالتالي لا يُعتمد بالسبب الذي كان قائماً ثم زال قبل صدور القرار الإداري. على سبيل المثال، لا تُعتبر الاستقالة سبباً مبرراً لإصدار قرار بإنهاء الخدمة إذا تبين أن

---

(163) Georges Vedel, << La soumission de l'administration a la loi >> .Revue du droit et économie N o :01, année 22, Caire université Fouad, mars 1952, P.109.

الموظف قد تراجع عنها قبل صدور القرار<sup>(١٦٤)</sup>، وفي هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية النهائية تقتصر على فحص السبب الذي استندت إليه الجهة الإدارية عند إصدار القرار، والتحقق من مشروعيته استناداً إلى الظروف التي أحاطت به وقت صدوره. فإذا كانت تلك الملابسات تبرر القرار وتؤدي مادياً وقانونياً إلى النتيجة التي انتهت إليها الإدارة، كان القرار سليماً ومبنياً على سبب صحيح<sup>(١٦٥)</sup>.

٢. **مشروعية سبب القرار الإداري:** إن توافر السبب الذي تستند إليه الإدارة وقت إصدارها للقرار الإداري لا يكفي لتجنب عيب السبب، بل يجب أن يكون هذا السبب مشروعاً، أي متوافقاً مع القانون. فإذا أصدرت الإدارة قراراً بفصل موظف عمومي، ويجب أن يكون السبب الذي استندت إليه في إصدار هذا القرار مشروعاً وواضحاً. بمعنى أنه يجب أن يتضمن القرار بياناً بالخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف، وأن يكون هذا الخطأ مُصنفاً ضمن الأخطاء الجسيمة التي تبرر اتخاذ قرار الفصل وفقاً للنصوص القانونية المعمول به<sup>(١٦٦)</sup>. وفي تطبيق لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية قراراً إدارياً يقضي برفض تعيين أحد المرشحين لوظيفة مساعد نيابة إدارية استناداً إلى المركز الاجتماعي المتواضع لوالده، رغم أن المرشح كان يتمتع بسمعة طيبة. وقد خلصت المحكمة إلى أن قرار التخطي في التعيين يفتقر إلى سبب قانوني سليم، حيث اعتبرت أن الاعتماد على المكانة الاجتماعية ليس سبباً مشروعاً لتجاوز المرشح. وقد جاء

(١٦٤) عبد العزيز سعد ربيع، آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص ٢٤٥٥.

(١٦٥) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٩٢٩ لسنة ٣٨ قضائية، بتاريخ ٢٨ - ٣ - ١٩٩٥.

(١٦٦) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. مرجع سابق، ص ٢٠٧.

هذا الحكم بناءً على الإخلال بالمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة في الحقوق العامة، بما في ذلك الحق في شغل الوظائف العمومية<sup>(١٦٧)</sup>.

٣. **تحديد سبب القرار الإداري:** يجب أن يكون سبب القرار الإداري محدداً وواضحاً بناءً على وقائع ظاهرة، حيث يُعتبر القرار مشوباً بعيب السبب إذا استند إلى أسباب عامة أو غير محددة. وينطبق هذا الشرط بشكل خاص على القرارات الإدارية التي ينص المشرع على ضرورة توافر تسببها لتحقيق مشروعيتها. وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن كلما ألزمت القوانين جهة الإدارة بتسبب قراراتها، ويجب ذكر الأسباب التي بُني عليها القرار. كما يسري هذا الشرط أيضاً على القرارات التي تقوم الإدارة بتسببها من تلقاء نفسها، حتى وإن لم يكن المشرع ملزماً بذلك. حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه في حال إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها، حتى لو لم تكن ملزمة قانوناً بذلك، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>(١٦٨)</sup>.

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية في قضية تتعلق بقرار بمنع أحد الأشخاص من السفر بسبب تسجيله في نشاط التجارة غير المشروعة للمخدرات، بأن السبب الذي استند إليه القرار، على الرغم من أهميته وخطورته إن صح التحقيق فيه، يعتبر مجرد أقوال مرسلة تفنقر إلى دليل يدعمها أو قرينة تدل على صحتها. فقد أوضحت المحكمة أن الإدارة لم تكشف عن وقائع محددة تتعلق بالمدعي، مثل ضبطه

(١٦٧) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٠٨٤ لسنة ٤٥ قضائية، بتاريخ ٢٨ - ٩ - ٢٠٠٢.  
(١٦٨) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٥٠٦٤ لسنة ٦٨ قضائية، بتاريخ ٢٥ - ١ - ٢٠٢٣.

في حالة تلبس أو التحقيق معه بشأن هذه الوقائع، مما يجعل السبب غير كافٍ لتبرير القرار<sup>(١٦٩)</sup>.

### ثانياً: أهمية السبب في القرار الإداري:

كما تم بيانه سابقاً فإن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة وتسمح لها باتخاذ القرار الإداري. بعبارة أخرى يُعتبر السبب حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار، وتدفع الإدارة إلى اتخاذه. ومع ذلك يمكن أن يكون هناك عيب في السبب إذا كانت الواقعة التي يستند إليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني، مما يعني أن السبب يكون غير مشروع.

ركن السبب في القرارات الإدارية هو كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتقوم بشكل خارجي ومستقل عن إرادة السلطة الإدارية المختصة، مما يدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين استجابة لهذه الواقعة. بمعنى آخر السبب هو عنصر خارجي وموضوعي يدفع الإدارة إلى إصدار القرار، وليس مجرد عنصر نفسي داخلي لدى من أصدر القرار. والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها، استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن القرارات تُصدر بناءً على سبب مشروع، وعليه يكون على صاحب الشأن إثبات عكس ذلك. ومع ذلك إذا أفصحت الإدارة عن سبب قرارها من تلقاء نفسها، فإن هذا السبب يجب أن يكون صحيحاً وحقيقاً، ما لم يكن القانون يلزم الإدارة بذكر سبب القرار، ولا بد من توفر عناصر ثلاثة مهمة حتى يكون هناك سبب للقرار الإداري<sup>(١٧٠)</sup>:

- عنصر الوجود المادي للوقائع القانونية أو المادي.

(١٦٩) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ٣٣٩ لسنة ٤٧ قضائية، بتاريخ ٢٨ - ٩ - ١٩٩٣. نقلاً عن: سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

(١٧٠) حسام الدين محمد مرسى، ضوابط القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٥.

- عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الواقعة القانونية أو المادية.
- عنصر التقدير السليم لمدى ملائمة وأهمية أو خطورة هذه الوقائع المادية أو القانونية.

بما أن السبب يُعتبر عيباً من عيوب القرار الإداري إذا كان غير مشروع، فإن رقابة القضاء الإداري على السبب تُعتبر وسيلة من وسائل التحقق من مشروعية القرار الإداري وأحد أسباب الإلغاء. يُسهم ذلك في توسيع مفهوم الرقابة وتجسيد فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية. وكما رأينا يقوم القرار الإداري على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تدفع الإدارة إلى التدخل وإصدار القرار. فالإدارة عند اتخاذها للقرار لا تفعل ذلك اعتباطاً، بل تستند إلى مجموعة من الظروف الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار، والتي تشكل الأساس الذي يدفع المسؤول الإداري إلى إصدار القرار<sup>(١٧١)</sup>.

---

(١٧١) حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٦١.

## المطلب الثاني

### صور وآليات رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في القرارات المقيدة لحرية التنقل

من خلال دراسة عيب السبب في القرارات الإدارية بشكل عام، وخاصة فيما يتعلق بحرية التنقل، يتبين أن هناك نوعين من الأساليب التي يستخدمها القاضي الإداري لممارسة رقابته. ففي البداية وخلال ما يمكن وصفه بالمرحلة التقليدية، اقتصر دور القاضي على التحقق من وجود الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة لتبرير قراراتها. ومع مرور الوقت تطورت هذه الرقابة لتشمل التكيف القانوني لتلك الوقائع. ومع ظهور قصور في الأساليب التقليدية للتعامل مع عيب السبب، اتجه القاضي الإداري إلى تبني أساليب رقابية أكثر حداثة لضمان حماية أفضل لحرية التنقل، وتمكين رقابته من الوصول إلى السلطة التقديرية الكاملة للإدارة، التي شهدت توسعاً كبيراً في هذا المجال.

## الفرع الأول

### أساليب الرقابة القضائية التقليدية

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع: يتطلب هذا النوع من الرقابة أولاً تعريفها، ثم استعراض كيفية نشأتها وتطورها عبر الزمن، وصولاً إلى تكريس القاضي الإداري لرقابة الوجود المادي للوقائع، خاصة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل.

١. تعريف الرقابة على الوجود المادي للوقائع: عند تحقق القاضي الإداري من صحة الأسس الواقعية التي تستند إليها السلطة الإدارية لتبرير قراراتها، وكذلك

تقييمه لهذه الحقائق عند الضرورة<sup>(١٧٢)</sup>. ويصبح من البديهي أن يقوم القاضي عند فحص مشروعية القرارات الإدارية التي تقيد ممارسة حرية التنقل، بالنظر أولاً في مدى صحة الوقائع التي اعتمدت عليها الإدارة في اتخاذ قرارها. كما يتحقق مما إذا كانت تلك الوقائع موجودة بالفعل أم لا، إذ يمثل ذلك خطوة جوهرية في تحديد مدى مشروعية القرار الإداري وضمان عدم تجاوز الإدارة لسلطتها<sup>(١٧٣)</sup>.

وتشكل الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع الحد الأدنى من الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على ركن السبب في القرارات الإدارية، إذ تشمل جميع القرارات الإدارية دون استثناء. ويقوم القاضي الإداري بإلغاء القرارات التي تفتقر إلى وجود الوقائع المادية أو القانونية التي تبرر صدورها<sup>(١٧٤)</sup>. ومن المهم الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري على الوقائع في القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة قد استقرت منذ زمن طويل. فحينما ينص القانون على ضرورة تحقق وقائع أو توافر ظروف معينة لصحة القرار، فإن غياب أو عدم صحة هذه الوقائع يجعل القرار غير قانوني. على سبيل المثال إذا اشترط القانون تسوية أوضاع موظفين يحملون مؤهلات متوسطة أو عليا، ولكن الموظف المعني يحمل مؤهلاً أقل من المتوسط، فإن قرار التسوية يكون باطلاً لأن الواقعة المستندة إليها مخالفة للقانون. ومع ذلك لا تكمن الإشكالية في القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، وإنما تظهر التحديات الحقيقية في الرقابة على القرارات الصادرة بناءً على سلطة تقديرية. ففي هذه الحالة، لا يُعلق القانون صحة القرار على وجود وقائع

---

(172)Didier PÉANO, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité interne », JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. n° 1152, date du fascicule : 27 novembre 2006, date de la dernière mise à jour : 6 juillet 2009, n° 111, p 32

(١٧٣) كريم ناصر حسناوي كاظم المحنة، الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد والترحيل الخاصة بالأجانب، مرجع سابق، ص ١٣٧

(١٧٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص ٧١

محددة، ولا توجد علاقة قانونية واضحة بين الوقائع والقرار الإداري. لذلك، إذا تدخل القاضي الإداري بفحص وجود الوقائع وتكييفها وتبريرها، فإنه بذلك يتدخل بشكل مباشر في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، مما يثير مسألة مدى مشروعية هذا التدخل وحدوده<sup>(١٧٥)</sup>.

وبدأت الرقابة على الوجود المادي للوقائع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ أوائل القرن الماضي، وتحديدًا في القضية الشهيرة Monod. وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار بإحالة المحافظ Monod إلى التقاعد بناءً على طلب مزعوم منه للإحالة، إلا أن Monod طعن في القرار بحجة أنه لم يقدم أي طلب للتقاعد، مما جعل القرار غير مشروع لأنه استند إلى واقعة ادعتها الإدارة دون وجود حقيقي لها. اعتبر ذلك بمثابة فصل تأديبي مستتر تحت غطاء قرار إداري. وعلى الرغم من أن مجلس الدولة انتهى إلى صحة الواقعة المدعاة، إلا أن القاضي الإداري خالف اجتهاده السابق وأجرى تحقيقًا في صحة الوقائع، وهو ما كان تطورًا جديدًا في مسار الرقابة<sup>(١٧٦)</sup>. ومنذ ذلك الحين أصبح مفوضو الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي يعبرون عن هذا المبدأ الجديد في تقاريرهم، مشيرين إلى أن التحقق من الوجود المادي للوقائع هو جزء أساسي من الحد الأدنى للرقابة التي يجب على القاضي الإداري ممارستها في جميع الأحوال. فإذا استندت الإدارة إلى وقائع غير صحيحة، سواء عن حسن نية أو نتيجة خطأ في التقدير، فإن قراراتها تصبح غير مشروعة<sup>(١٧٧)</sup>. وفي مجال الضبط الإداري، تبنى مجلس الدولة

(١٧٥) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٣٩.  
Pierre-Laurent FRIER, « Motifs : contrôle », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, septembre 2005, actualisation octobre 2014, n° 33, p 11

(176) C.E, 28 juin 1907, Monod, Rec. C.E, p 616

(١٧٧) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٨، ص ٣١٤.

الفرنسي مبدأ عامًا يلزم السلطات الإدارية بالاستناد إلى وقائع حقيقية وموجودة فعليًا عند اتخاذ قراراتها. وأكد المجلس أن تدخل الإدارة يكون مشروعًا فقط في حالة وجود تهديد فعلي للنظام العام، مما يدفع القاضي الإداري إلى تقدير ما إذا كانت الظروف المادية التي استندت إليها الإدارة تشكل تهديدًا حقيقيًا للنظام العام أم لا<sup>(١٧٨)</sup>.

ومن القضايا التي امتنع فيها مجلس الدولة الفرنسي عن رقابة الوجود المادي للوقائع كانت تلك المتعلقة بقرارات الاعتقال الإداري التي تتخذها الإدارة بموجب المادة ١٦ من الدستور<sup>(١٧٩)</sup>. وقد تعرض هذا الموقف لانتقادات حادة من الفقه، حيث اعتُبر أنه رغم أن القرارات الصادرة في إطار الحالات الاستثنائية تمنح الإدارة سلطات واسعة، فإن التحقق من الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة يمثل الحد الأدنى من الرقابة التي يجب على القاضي الإداري ممارستها<sup>(١٨٠)</sup>. وبسبب هذه الانتقادات، تخلى مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق وبدأ في ممارسة رقابة على الوجود المادي للوقائع حتى في القرارات الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية. وقد ساهم هذا التطور في توضيح رقابة القاضي الإداري على عيب السبب بشكل أكبر. وجاء تعزيز هذا الاتجاه بعد تدخل المشرع الفرنسي بإصدار القانون رقم ٧٩-٥٨٧ في ١١ يوليو ١٩٧٩، والمتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور. حيث ألزم هذا القانون الإدارة بتسبيب قراراتها الفردية التي قد تلحق الضرر بالحقوق

---

(١٧٨) أشرف إبراهيم سليمان التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٢٣ وما بعدها.

(179) - C.E, 22 avril 1966, Touchou, R.D.P, 1966, p 594

(١٨٠) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٣١٧. للمزيد ينظر: محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٨ وما بعدها.

والحريات العامة للأفراد، وأصبح من الواجب على الإدارة إثبات مشروعية أسباب تلك القرارات، مما أدى إلى تكريس مبدأ رقابة القاضي الإداري على الأسباب<sup>(١٨١)</sup>.

٢. موقف القاضي الإداري من رقابة الوجود المادي للوقائع في القرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل:

أ. موقف القاضي الإداري الفرنسي: يتعين على المحافظ عند إصدار قرار الطرد خارج الحدود أن يستند إلى أسباب واقعية مذكورة بدقة. فإذا أخطأت الإدارة في وصف المدعي الأجنبي بأنه أعزب وهو في الواقع متزوج<sup>(١٨٢)</sup>، أو اعتبرت أن الأجنبي دخل البلاد بطريقة غير قانونية بينما يحمل تأشيرة دخول صحيحة، فإن ذلك يجعل قرار الطرد مبنياً على وقائع مادية غير صحيحة<sup>(١٨٣)</sup>. أما فيما يتعلق بقرار الإبعاد، فإن القاضي الإداري يمارس رقابة عادية على هذا الإجراء، ويظهر ذلك من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٣ نوفمبر ١٩٨٥ في قضية Barrutiabengon، حيث قام القاضي بمراجعة ما إذا كان قرار الإبعاد المطعون فيه يستند إلى سبب صحيح من خلال التحقق من صحة وجود الوقائع المادية التي قدمتها الإدارة كتبرير لهذا القرار<sup>(١٨٤)</sup>.

وفي إطار رقابة القاضي الإداري على وجود الوقائع المادية التي يستند إليها قرار إبعاد أجنبي، يتأكد القاضي من أن السلطات الإدارية المختصة قد قامت فعلياً بدراسة خاصة لأوضاع وتصرفات الشخص المعني والتي اعتبرت الإدارة أنها

(181)C.E, 13 juillet 1965, Magne de la Croix, Rec.C.E, p 461 ; C.E, 22 avril 1965, Ministre de l'Intérieur c/ Mony, La Revue administrative, 19 ème Année, n° 111 (mai-juin 1966), p 277.

(182)C.E, 11 octobre 1991, Préfet Doubs c/ Aslandogna, req n° 125404.

(183) C.E, 29 novembre 1991, Préfet Aisne c/ Strzyzowski, req n° 126277

(184) C.E, 13 novembre 1985, barrutiabengoa Zabarte, Rec.C.E, p 321.

تشكل تهديداً للنظام العام. ففي قضية Omer Kilic، تحقق القاضي من الوقائع المنسوبة للأجنبي، والمتعلقة بالاعتداء بالعنف على قاصر، وكذلك من أن المؤسسة التي كان يعمل بها قامت بإعادة إدماجه بعد خروجه من السجن. كما أخذ القاضي بعين الاعتبار كونه أباً لستة أطفال، من بينهم أربعة قُصّر، وسعيه للاندماج في المجتمع<sup>(١٨٥)</sup>. وفي مثال بارز على هذه الرقابة، قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار طرد أجنبي إلى خارج الحدود بسبب خطأ المحافظ في تقدير الوقائع المادية المبررة للقرار، حيث زعم أن إقامة الأجنبي غير قانونية، بينما كان الأجنبي يحمل تأشيرة دخول قصيرة الأمد تخول له الإقامة<sup>(١٨٦)</sup>.

ب. **موقف القاضي الإداري المصري:** إذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد رسخ مبدأ رقابة وجود وصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في قراراتها كأول قيد تقليدي يحد من السلطة المطلقة التي كانت تتمتع بها الإدارة في هذا المجال، فإن القضاء الإداري المصري لم يتأخر عن تبني هذا الاتجاه. منذ نشأته، اعتمد القضاء المصري على هذا المبدأ، مسترشداً بالمبادئ والأسس التي استقر عليها نظيره الفرنسي<sup>(١٨٧)</sup>. وقد قام مجلس الدولة المصري برقابة دقيقة على وجود الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في قراراتها، خاصة في القرارات المتعلقة بالضبط الإداري. وحرص على ضرورة أن تستند هذه القرارات إلى وقائع صحيحة تُظهر وجود إخلال فعلي أو تهديد للنظام العام. كما شدد القاضي

(185)C.A.A, Lyon, 19 février 1998, Omer Kilic, req n° 97LY01076.

(186)C.E, 29 novembre 1991, n° 126277, Préfet Aisne c/ S. Juris-Data n° 1991-049592.

(١٨٧) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٤٦.

الإداري على أن تكون القرارات مبنية على أسباب جدية، نظرًا لتعلقها بالحريات العامة للأفراد<sup>(١٨٨)</sup>.

وفيما يتعلق بالرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها قرارات المنع من السفر، دأبت محكمة القضاء الإداري على التمسك بحقها في مراقبة صحة الوقائع التي تستند إليها الإدارة كأساس لمثل هذه القرارات. وذلك انطلاقًا من أن حرية التنقل والسفر تُعد جزءًا من الحرية الشخصية، وبالتالي لا يجوز تقييدها أو مصادرتها دون وجود مبرر قانوني واضح. وقد أكدت المحكمة في رقابتها على قرارات المنع من السفر بضرورة إلغاء تلك القرارات عندما تستند الإدارة فقط إلى شبهات تستند إلى تحريات إدارية غير مجدية وغير موثوقة المصدر، دون تقديم أي دليل واضح. حيث قضت المحكمة بأنه، وبناءً على ما ورد في الأوراق، فإن القرار المطعون فيه لا يقوم على أسباب جدية أو قرائن مادية تبرر للإدارة تقييد حرية المدعي في التنقل والسفر إلى الخارج<sup>(١٨٩)</sup>.

أما بالنسبة لموقف المحكمة الإدارية العليا، فقد امتنعت في بعض الأحيان عن بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارات المنع من السفر إلى الخارج، وهو ما يختلف عن موقف محكمة القضاء الإداري الذي كان أكثر تشددًا في هذا الجانب<sup>(١٩٠)</sup>. فقد قررت المحكمة الإدارية العليا، في سياق امتناعها عن رقابة الوجود المادي للوقائع، أن "منح الترخيص أو رفضه للسفر إلى الخارج هو من الأمور التي تُترك لتقدير الإدارة، وفقًا لما تراه متماشيًا مع المصلحة العامة. فللإدارة الحق في رفض الترخيص إذا توفر لديها ما يبرر

(١٨٨) محمد محمد بدران مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٠٣.  
(١٨٩) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ١٧٦٦٧ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٦ - ٢٠٠٧.  
(١٩٠) أحمد جاد منصور، المنظور الدولي والإقليمي لحماية حرية التنقل والإقامة مجلة الفكين الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، المجلد ١٤ العدد ٣، ٢٠٠٥، ص ٤٧٧.

ذلك. كما استندت المحكمة في حكمها إلى أن وزارة الداخلية قد اعتمدت على تحريات إدارة المباحث العامة، وأنه لا لوم عليها إذا كانت قد اطمأنت إلى ما خلصت إليه من هذه التحريات<sup>(١٩١)</sup>.

لكن هذا الموقف تغير بعد صدور دستور ١٩٧١ الملغي حيث تخلت المحكمة الإدارية العليا عن موقفها السابق واتجهت إلى فرض رقابة فعّالة على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها قرارات المنع من السفر. وقد قضت المحكمة بأن سحب جواز سفر المطعون ضدها وإدراج اسمها في قوائم المنوعين من السفر جاء بناءً على أسباب ودوافع لها أصول ثابتة في الأوراق والبيانات الرسمية الموجودة في ملف الدعوى والتي تشير إلى الانزلاق في مسالك مشبوهة والتردي في مجالات السوء، مما يبرر إصدار القرار<sup>(١٩٢)</sup>، وتؤكد هذا الاتجاه في أحكام أخرى للمحكمة حيث قررت أن صحة القرار بسحب جواز السفر تستند إلى وجود دلائل جديّة وقرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار<sup>(١٩٣)</sup>. وبهذا تكون المحكمة الإدارية العليا قد فرضت رقابتها على الوجود المادي للوقائع، مؤيدة أن الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة في قراراتها بالمنع من السفر قامت على أساس دلائل جديّة أو قرائن مادية، أو تحريات إدارية وأمنية كافية، تثبت صحتها في أوراق ملف الدعوى.

وفيما يتعلق بالرقابة على الوجود المادي للوقائع المرتبطة بقرارات ترحيل الأجانب، استقر القضاء الإداري المصري على إلغاء القرارات الإدارية التي تستند إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية. فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن

(١٩١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٩٧٧ لسنة ٦ قضائية، بتاريخ ١ - ١٢ - ١٩٦٠  
(١٩٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٧٩ لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ٢٧ - ١١ - ١٩٨٢  
(١٩٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ١٤ - ٤ - ١٩٨٤

من المبادئ الراسخة في القانون الدولي أن للدولة حق إبعاد الأجانب الذين ترى أنهم غير مرغوب في بقائهم، استنادًا إلى خطورتهم، وذلك لحماية أمن الدولة وضمان سلامة مجتمعها. ويُعتبر هذا الحق جزءًا من سيادة الدولة وسلطانها التقديرية في الإبعاد، ولا يُقيد إلا بشرط أن يكون الإبعاد مبنياً على أسباب جديّة تملّحها المصلحة العامة<sup>(١٩٤)</sup>. ومن هنا يتضح أن القاضي الإداري، رغم اعترافه بالسلطة التقديرية الواسعة للإدارة في اتخاذ قرار إبعاد الأجنبي، يشترط أن يستند هذا القرار إلى أسباب حقيقية ترتبط بحماية النظام العام، ليكون مشروعًا وقانونيًا.

موقف المحكمة الإدارية العليا لم يختلف كثيرًا عن موقف محكمة القضاء الإداري، حيث اشترطت المحكمة أن يكون قرار الإبعاد مستندًا إلى تحريات وأسباب جديّة تستمد من وقائع حقيقية، وليست وهمية أو صورية، بحيث تكون الوقائع المنسوبة للأجنبي مرتبطة بشكل مباشر بما يُراد الاستدلال عليه. كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا موقفها تجاه مسلك الإدارة في تأسيس قراراتها على تحريات الجهات الأمنية دون فحص أو التحقق من صحتها. وقد صرحت المحكمة في هذا السياق بأن مسألة تلك الأسباب متروكة لتقدير الجهة الإدارية المختصة، وتتمتع لجنة الإبعاد بسلطة تقديرية بناءً على ما تظمن إليه من قرائن ودلائل، وفي مقدمتها ما ورد في تقرير إدارة مكافحة المخدرات وإدارة المباحث العامة بوزارة الداخلية<sup>(١٩٥)</sup>.

وجه الفقه نقدًا لاتجاه المحكمة الإدارية العليا في الحكم السابق، حيث أشار إلى أن المحكمة قد خلطت بين مجال السلطة التقديرية للإدارة في تقدير أهمية السبب وبين دور القاضي الإداري في التحقق من الحالة الواقعية التي يمكن أن تشكل سببًا لقرار الإبعاد. وقد اعتبر الفقه أن هذا التمييز ضروري، وأن ما ذهبت

(١٩٤) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٨١٣ لسنة ٥ قضائية، بتاريخ ٢١ - ٣ - ١٩٥٤.  
(١٩٥) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٥٢٤ لسنة ٢٠ قضائية، بتاريخ ٢٠ - ٦ - ١٩٨٧.

إليه محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن كان أكثر دقة، إذ اعتبرت أن التحقق من صحة الوقائع يدخل ضمن الحد الأدنى من الرقابة القضائية التي يجب أن يمارسها القاضي على قرارات الإبعاد<sup>(١٩٦)</sup>.

**ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:** تمثل الرقابة على الوجود المادي لأسباب القرار الإداري الحد الأدنى من الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على هذا العنصر والتي تمنحه القدرة على إلغاء القرار الإداري في حال وجود خطأ في الوقائع. أما الرقابة على التكييف القانوني، وهي رقابة تفترض أن تسبقها رقابة الوجود المادي، فتعد المستوى العادي أو الطبيعي الذي تُخضع له جميع القرارات الإدارية كقاعدة عامة. إذ يستطيع القاضي الإداري، في حالة عدم التزام الإدارة بالتوصيف القانوني الصحيح للوقائع، أن يصدر حكماً بإلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في التكييف القانوني<sup>(١٩٧)</sup>. وتبرز أهمية التكييف القانوني للوقائع عندما يشترط القانون وصفاً محدداً للوقائع التي تعتمد عليها الإدارة في اتخاذ قرارها. فعندما تتوفر أمام القاضي الإداري الوقائع المادية التي استند إليها القرار، ينتقل بعد ذلك للتحقق من مدى تطابق هذه الوقائع مع ما نص عليه القانون كسبب للقرار. وبهذا يكون القاضي الإداري قد أضاف بعداً جديداً إلى جانب رقابة الوجود المادي للوقائع، للحد من السلطة التقديرية للإدارة<sup>(١٩٨)</sup>.

١. **المقصود بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع:** يقصد بالتكييف القانوني قيام رجل الإدارة بمقارنة الواقع مع نصوص القانون، حيث يتم من خلال هذه العملية إدراج الحالة الواقعية ضمن إطار القاعدة القانونية، مما يؤدي إلى تحقيق تطابق

(١٩٦) أشرف إبراهيم سليمان التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(١٩٧) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥١٧.

(١٩٨) أشرف إبراهيم سليمان التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٦٤.

بين الواقع والقانون. كما يُعبّر القضاء عن هذا المفهوم بالقول: "إذا كانت الوقائع تبرر إصدار القرار"<sup>(١٩٩)</sup>. ويمكن تعريف التكييف القانوني بأنه عملية إدراج واقعة معينة ضمن مفهوم قانوني، أو إعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة تسمية أو تصنيفاً يحدد موقعها داخل نطاق القاعدة القانونية المراد تطبيقها. وبالتالي، فإن عملية التكييف القانوني تتطلب من القائم بها إجراء مقارنة بين الوقائع المعروضة ونصوص القانون<sup>(٢٠٠)</sup>. ومن هنا يتضح أن القاضي الإداري لا يركز بحثه على الوقائع المادية نفسها، بل ينصب بحثه على التوصيف القانوني لهذه الوقائع المعترف بها مادياً، أي أنه يسعى لمعرفة ما إذا كانت الوقائع تندرج ضمن الفئة التي يشترطها القانون لممارسة الضبط الإداري. وبالتالي يتحقق القاضي من صحة التوصيف الذي أعطته السلطات الضبطية للوقائع التي تستند إليها في اتخاذ قراراتها الضبطية<sup>(٢٠١)</sup>.

٢. **طبيعة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:** شهدت رقابة التكييف القانوني للوقائع تطوراً ملحوظاً على مر الزمن، حيث كانت تُعتبر في السابق مسألة تتعلق بالوقائع وليس بالقانون. إلا أن هذا الفهم تطور فيما بعد، وأصبحت تُعد عملية قانونية بحتة. وفي مجال الضبط الإداري، يُعرف أن الهدف الرئيسي هو الحفاظ على النظام العام. لذا، يتولى القاضي الإداري التحقق من مدى صحة التوصيف القانوني الذي تعتمده الإدارة للوقائع التي تقدمها كأسباب لقراراتها

---

(199) Jean-François LACHAUME, « Violation de la règle de droit », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, juin 2013, actualisation janvier 2015, n° 361, p 121. Didier PÉANO, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité interne », op.cit, n° 126, p 35

(٢٠٠) أشرف إبراهيم سليمان التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٦٥

(٢٠١) نوال إبرلين حافة العروسي، دور القاضي الإداري في ملاءمة الوقائع القانونية مع القرار الإداري، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة الخضراء، الوادي، بتاريخ ٦-٧ مارس ٢٠١٨، ص ٣٨٠.

المختلفة. هذا الإجراء يهدف إلى التأكد من أن الوقائع تفي بالشروط القانونية اللازمة التي تبرر اتخاذ القرار الإداري (٢٠٢).

أ. **الرقابة على التكييف القانوني للوقائع رقابة مشروعية:** يذهب غالبية الفقهاء إلى أن رقابة القاضي الإداري على عملية التكييف القانوني للوقائع تدخل ضمن نطاق دوره الطبيعي كقاضٍ للمشروعية. فهم يرون أن عملية التكييف القانوني للوقائع سنتزل دائماً، بغض النظر عن تداخل بعض الاعتبارات الشخصية، عملاً قانونياً مستنداً إلى أساس تشريعي. بينما يرى آخرون أن هذه العملية تعتبر قانونية بشكل مطلق، ولا يؤثر على هذا الوصف تدخل أي اعتبارات شخصية، حتى وإن نشأت عن غموض النص التشريعي أو عدم وضوحه. وهنا يبرز دور القاضي الإداري في تفسير النص التشريعي وتحديد المعنى المقصود من قبل المشرع. ولا يُعتبر هذا تجاوزاً لدور القاضي في رقابة المشروعية، إذ إنه عندما يستبدل تقديره بتقدير الإدارة، فإنه يقوم بذلك استناداً إلى تفسيره للمعنى الذي قصده المشرع (٢٠٣). ويذهب بعض الفقه إلى القول بأنه رغم أن عملية التكييف القانوني للوقائع تتطلب إجراء مقارنة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، إلا أنه يجب الاعتراف بأن هذه العملية تنطوي على جهد إبداعي وخلاق، مما يجعلها تتجاوز كونها مجرد عملية آلية تعتمد على مطابقة الوقائع مع النصوص القانونية (٢٠٤).

ب. **الرقابة على التكييف القانوني للوقائع رقابة ملاءمة:** يرى جانب من الفقه أن الرقابة على التكييف القانوني الذي تجريه الإدارة للوقائع تقع ضمن نطاق رقابة

---

(٢٠٢) محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٢٠٣) أشرف إبراهيم سليمان، التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٢٠٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها. وللمزيد ينظر: محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، الكتاب الأولى، مرجع سابق، ص ٨٨٧.

الملاءمة، وأول من نادى بهذا الرأي هو الفقيه الفرنسي موريس أوريو (Maurice AURIUO)، وذلك في تعليقه على قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Gomel". حيث اعتبر أن القاضي الإداري في هذا القرار تجاوز دوره التقليدي في رقابة المشروعية واتجه نحو نوع من رقابة الملاءمة، مما جعل من الصعب اعتبار قضاء تجاوز السلطة مجرد قضاء مشروعية (٢٠٥). وينتهي هذا الرأي إلى اعتبار أن الرقابة على التكييف القانوني للوقائع تُعد نوعاً من رقابة الملاءمة، حيث أن التكييف يتعامل مع واقعة أو مجموعة من الوقائع التي لا يمكن تحديدها إلا وفقاً لتقديرات شخصية تقوم بها الإدارة. ثم يأتي دور القاضي الإداري لاحقاً في الرقابة على مدى صحة هذه التقديرات، لتحديد القاعدة القانونية التي تحكم هذه الوقائع. هذه التقديرات، سواء من جانب الإدارة أو القاضي، تفتح المجال أمام الرقابة القضائية على الملاءمة (٢٠٦). وعليه فإن عملية التكييف القانوني تشمل جانبين: الأول هو تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع، وهي عملية لا تتضمن تقديراً للوقائع أو تدخلاً في الملاءمة إذا كانت الوقائع تنتمي بوضوح إلى الفئة القانونية المعنية دون النظر إلى مدى جسامتها أو أهميتها. أما الجانب الثاني فيتعلق بإدراج الواقعة ضمن الفئة القانونية بناءً على درجة خطورتها أو أهميتها، وهنا يتطلب التكييف نوعاً من تقدير ووزن الوقائع، مما يفتح الباب لرقابة الملاءمة. هذا يظهر بشكل خاص في قرارات الضبط الإداري التي تتعلق بتهديد النظام العام، حيث يعتمد تحديد هذا التهديد على مدى أهمية وخطورة الوقائع (٢٠٧).

(٢٠٥) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٨٧.  
(٢٠٦) ثروت عبد العال هريدي، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة أسيوط، ١٩٩٢، ص ١٦٩.  
(٢٠٧) أشرف إبراهيم سليمان، التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٦٩ وما بعدها.

نرى أن عملية التكيف القانوني، بهذا الشكل، لم تعد حكرًا على رجل الإدارة وحده، بحيث يقوم بها بناءً على سلطته التقديرية دون أي رقابة قضائية. فقد كانت هذه العملية تُعتبر سابقًا مجرد تفسير للواقع من قِبَل الإدارة. إلا أن القاضي الإداري أصبح الآن يمارس رقابة على هذه العملية، للتحقق من مدى صحة التوصيف القانوني الذي قامت به الإدارة على الوقائع التي اعتمدها في قراراتها. بمعنى آخر، يقوم القاضي الإداري بمراجعة مسلك رجل الإدارة في هذه المسألة، لضمان سلامة التكيف القانوني للوقائع وفقًا للمعايير القانونية.

### ٣. دور القاضي الإداري من رقابة التكيف القانوني للوقائع المتعلقة بالقرارات

#### الإدارية المقيدة لحرية التنقل:

أ. موقف القاضي الإداري الفرنسي: بدأ مجلس الدولة الفرنسي ممارسة رقابته على التكيف القانوني للوقائع منذ قراره البارز في قضية "Gomel"، حيث ألغى قرار محافظ مقاطعة "Seine" الذي رفض الترخيص ببناء قرب ساحة "Beauvau" في باريس، مبررًا رفضه بالطابع الأثري للساحة. وبعد التحقيق، وجد القاضي الإداري أن الساحة لا تندرج ضمن المواقع الأثرية<sup>(٢٠٨)</sup>. وبموجب قانون ١٩١١، يمتلك المحافظ سلطة رفض رخصة البناء إذا كان ذلك سيؤثر على معلم أثري. وعليه، كان القانون يربط رفض الترخيص بمفهوم المعلم الأثري، وهو التكيف القانوني الذي كان على الإدارة أن تراعيه<sup>(٢٠٩)</sup>. وفي هذه القضية أظهر مجلس الدولة الفرنسي التزامًا قويًا برقابة التكيف القانوني للوقائع، مما عزز من فعالية رقابته على مشروعية القرارات الإدارية<sup>(٢١٠)</sup>.

(208)C.E, 4 avril 1914, Gomel, G.A.J.A, op.cit, n° 28, p 167.

(209)Jean-François LACHAUME, op.cit, n° 366, p 122

(210)René CHPUS, Droit administratif général, tome 1, op.cit, p 917 et s

ومنذ صدور قرار "Gomel"، أصبحت العديد من المجالات تخضع لرقابة التكييف القانوني، مما أتاح للقاضي الإداري ممارسة الرقابة حتى في غياب مرجع واضح يحدد شروط ممارسة سلطات الضبط الإداري. هذا الأمر يبرز بشكل خاص في ظل غموض أو عدم تحديد مفهوم النظام العام. في بعض الحالات، قد لا يحدد المشرع بوضوح الحالات التي تستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري، أو قد يضعها بطريقة عامة تتطلب من القاضي الإداري التدخل لتفسيرها<sup>(٢١١)</sup>. ورغم هذا التطور، امتنع مجلس الدولة الفرنسي عن ممارسة رقابة التكييف القانوني للوقائع في بعض القرارات الإدارية المتعلقة بحرية التنقل، مثل رفض منح الترخيص بالسفر إلى الخارج أو رفض إصدار جواز السفر. اعتبرت المحكمة أن الإدارة المختصة هي المخولة بتقدير ما إذا كان سفر المواطن خارج الإقليم قد يضر بالأمن العام<sup>(٢١٢)</sup>. ومع ذلك إذا تبين أن الإدارة قد ارتكبت خطأ في تطبيق الأساس القانوني الصحيح على الوقائع المادية، فإن مجلس الدولة الفرنسي يلغي القرار الإداري. يظهر ذلك، مثلاً، في الحالات التي تستند فيها الإدارة إلى نص قانوني غير ملائم لرفض إصدار جواز سفر<sup>(٢١٣)</sup>. وينطبق الأمر نفسه على دخول الأجانب إلى فرنسا وإقامتهم فيها. فقد رفض القاضي الإداري التحقق من مدى صحة التكييف القانوني للوقائع التي تستخدمها الإدارة لمنع دخول أجنبي أو إصدار قرار بإبعاده، حيث اعتبر مجلس الدولة أن هذه القرارات تعتمد على وقائع تتعلق بالأمن العام، وهي وقائع لا يجوز مناقشتها أمام القضاء الإداري<sup>(٢١٤)</sup>.

(211) C.E, 16 mars 1949, Boimond, Rec.C.E, p 128

(212) Jean-François LACHAUME, op.cit, n° 347, p 117.

(213) C.E, 20 avril 2005, Association « Triangle génération humanitaire », req. n° 267416, Rec.C.E, p 718. - C.E, 21 novembre 1952, Marcon, Rec.C.E, p 524.

(214) C.E, 12 juin 1953, Dame Savitch-Ritchgorsky, Rec.C.E, p 281.

لكن هذا الموقف لم يستمر طويلاً، حيث بدأ القاضي الإداري يخضع عملية التكييف القانوني لوقائع القرارات الإدارية لرقابته. ويتجلى ذلك بوضوح في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Barrutiabengoa، حيث راقب وجود وصحة الوقائع المادية التي استند إليها قرار الإبعاد، وتحقق مما إذا كانت مشوبة بخطأ في التكييف القانوني، كما فحص ما إذا كان قرار الإبعاد يمثل ضرورة لحماية الأمن العام<sup>(٢١٥)</sup>، وفي سياق آخر راقب القاضي الإداري أيضاً رفض الإدارة إلغاء قرار الإبعاد في الحالات التي ينص عليها القانون<sup>(٢١٦)</sup>، وقام بتقييم مدى استقرار وكفاية الموارد المالية للأجنبي عندما تطلب زوجته أو أطفاله الإذن بالبقاء في فرنسا بموجب إجراءات التجمع العائلي<sup>(٢١٧)</sup>. وفيما يتعلق بقرارات الإبعاد التي تستند إلى اعتبارات تتعلق بالخطر الجسيم والمحدد بالنظام العام، أكد مجلس الدولة الفرنسي أن هذه القرارات تخضع بطبيعتها لرقابة التكييف القانوني للوقائع التي تدعيها الإدارة، بما في ذلك مدى وجود هذا الخطر فعلياً<sup>(٢١٨)</sup>.

ب. **موقف القاضي الإداري المصري:** يكاد الفقه يجمع على أن مجلس الدولة المصري اتبع النهج نفسه الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي قبل إقرار رقابته على التكييف القانوني للوقائع. حيث استبعد من نطاق هذه الرقابة بعض القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، وخاصة تلك المرتبطة بمنع السفر وترحيل الأجانب. ومع ذلك فإن التطورات الحديثة في القضاء الإداري المصري تجاوزت هذا الاتجاه القضائي القديم. فالاطلاع على الأحكام القضائية الحديثة يوضح أن القاضي الإداري لم يعد يستثنى أي نوع من

(215)C.E, 13 novembre 1985, Barrutiabengoa Zabarte, précité.

(216)C.E, 19 novembre 1990, R. Rec. C.E, 1990, p 939

(217) C.E, 7 décembre 1990, K. : Juris-Data n° 1990-047485.

(218)C.E, 12 février 2014, Min. Intérieur, req. n° 365644 A.J.D.A, 2014, p 373, obs. Poupeau.

القرارات من رقابته، حيث امتدت رقابة التكيف القانوني إلى كافة القرارات التي كانت فيما مضى لا تخضع لهذه الرقابة<sup>(٢١٩)</sup>. وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ضرورة رقابة التكيف القانوني للوقائع، حيث قضت بأن السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل الإدارة لإصدار قرارها، بهدف إحداث تغيير في المركز القانوني، ويكون الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة. وللقضاء الإداري الحق في مراقبة صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيفها القانوني<sup>(٢٢٠)</sup>.

فيما يتعلق بقرارات منع السفر، قامت المحكمة الإدارية العليا برقابة تكيف الوقائع التي تدعيها الإدارة للتحقق من مدى صلاحيتها القانونية لتبرير قرار المنع. من أمثلة هذه الوقائع ما أشارت إليه الإدارة من تحرياتها حول سمعة طالبة السفر في الخارج، والتي كشفت عن تكرار سفرها للعمل في أماكن سيئة السمعة، وزواجها من شخص أردني يعمل هو وأسرته في ملهى ليلي، مما أدى إلى إثبات صورية الزواج واستخدامه كغطاء للخروج من البلاد. بناءً على ذلك، قضت المحكمة بأن حماية أمن البلاد لا يقتصر فقط على الأمن السياسي، بل يمتد ليشمل الأمن الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك الحفاظ على سمعة البلاد<sup>(٢٢١)</sup>. وأكدت المحكمة أن الأجهزة المعنية، مثل وزارة الداخلية والدفاع، مسؤولة عن تقييم مصلحة البلاد واتخاذ القرارات المتعلقة بمنع السفر إذا رأت أن ذلك يخدم الصالح العام. ويجب أن يكون قرارها مستنداً إلى أسباب واضحة ومؤيدة بمستندات، وليس فقط إلى تحريات غير مدعومة بأدلة ملموسة. في هذه الحالة، رأت المحكمة أن

(٢١٩) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٠١.  
(٢٢٠) المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ١٠٩٨٨٥ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٣ - ٢ - ٢٠١٦.

- الطعن رقم ١٠٥٣٤ لسنة ٤٦ قضائية، بتاريخ ٢٧ - ٤ - ٢٠١١.

(٢٢١) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١١١٥ لسنة ١٥ قضائية عليا، بتاريخ ٢٩ - ١٢ - ١٩٧٣.

القرار كان مطابقاً لأحكام الدستور ومتفقاً مع قواعد المشروعية (٢٢٢). أما بالنسبة لقرارات منع الدخول إلى الإقليم، فقد جاء في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٧ مايو ٢٠٠٣، أن المدعية وهي مغربية الجنسية، كانت قد ضبطت في قضية دعارة وتم إدراج اسمها على قوائم منع الدخول وترحيلها من البلاد. وقد تقدمت لاحقاً بطلب للإقامة بناءً على زواجها من مصري، ولكن المحكمة رأت أن هذا الزواج كان مجرد ستار للحصول على إقامة غير شرعية بهدف ممارسة أعمال مخلة بالشرف، مما يؤثر على أمن المجتمع واستقراره. وبالتالي، اعتبرت المحكمة أن القرار المطعون فيه قائم على سبب قانوني صحيح (٢٢٣).

ويتضح أن عملية التكييف القانوني للوقائع تتطلب دقة بالغة من القاضي الإداري عند تقييم التحريات والوقائع المادية التي تقدمها الإدارة. هذه الدقة تُمكن القاضي من الوصول إلى رؤية قانونية موضوعية، تحقيقاً لمبادئ العدالة وضمن حماية حقوق الأفراد وحررياتهم. فالسلطة الإدارية، رغم أهميتها في حفظ النظام، لا يمكنها أن تحل محل سلطات التحقيق والمحاكمة التي تُعنى بملاحقة وإدانة المجرمين (٢٢٤). والافتراض بأن سلطة الضبط الإداري تغني عن هذه السلطات يعد انتهاكاً للمبادئ الدستورية وسيادة القانون، حيث يجب على كل سلطة الالتزام بالحدود القانونية المرسومة لها (٢٢٥). وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن قرار النائب العام بمنع شخص من السفر استناداً إلى قرار محكمة الجنايات ليس قراراً إدارياً بحتاً، بل هو تنفيذ لقرار قضائي صدر عن

(٢٢٢) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١١٤٤٩ لسنة ٥٣ ق، جلسة ٢٩/١٢/٢٠٠٩.

(٢٢٣) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٣٦٤٢ لسنة ٥٥ ق، جلسة ٢٧/٥/٢٠٠٣.

(٢٢٤) أشرف إبراهيم سليمان، التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١٧٤ وما بعدها.

(٢٢٥) محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٦٢.

محكمة الجنايات في إطار النظر في قضية جنائية. وبناءً على ذلك، يكون الطعن على قرار المنع خارج اختصاص المحكمة الإدارية، لأنه ليس قراراً إدارياً صادراً عن النيابة العامة يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري، بل هو تنفيذ لقرار قضائي<sup>(٢٢٦)</sup>.

## الفرع الثاني

### أساليب الرقابة الحديثة

تم تطوير رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في القرار الإداري ليشمل رقابة الملاءمة. فلم يعد القاضي الإداري يقتصر على فحص المشروعية فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى التحقق من مدى ملاءمة القرار الإداري. وهذا يمثل خطوة متقدمة في الحماية القضائية للقرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل، حيث يتم من خلال ذلك تقييم أهمية وخطورة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار تلك القرارات. وللتغلب على الثغرات التي ظهرت في مراقبة التكييف القانوني للوقائع، أبدع مجلس الدولة الفرنسي مفهوم "الخطأ الواضح في التقدير" ليتحقق من التناسب بين الوقائع والقرارات التي اتخذتها الإدارة.

**أولاً: رقابة الملاءمة على التقدير المادي للوقائع:** إلغاء القرارات الإدارية يُعتبر أداة هامة للحد من السلطات الواسعة والامتيازات التي تمتلكها الإدارة، ويشكل أحد أهم نتائج رقابة القاضي الإداري على القرارات والتصرفات الإدارية. وتزداد أهمية الفصل في منازعات الأفراد مع السلطات الإدارية مع اتساع نشاط سلطات الضبط الإداري، وذلك نتيجة لتدخلها في مجالات كانت في السابق حكراً على الأفراد ومرتبطة بممارسة الحقوق والحريات العامة إلى جانب الطبيعة

(٢٢٦) المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ٣٤٩٧١ لسنة ٧٤ ق، بتاريخ ٢٢/٨/٢٠٢١.

السلطوية التي تميز العمل الإداري. لهذا السبب فإن القضاء الإداري في الدول التي تعتمد نظام الازدواجية القضائية لا يكتفي برقابة مشروعية القرارات الإدارية، بل يمتد إلى مراقبة ملاءمتها. بهذه الرقابة، يضمن القضاء أن تكون القرارات والتصرفات الإدارية متناسبة مع الظروف التي أُصدرت فيها، مما يتطلب تقييم مدى التناسب بين القرار الإداري والوضع الواقعي الذي استدعى صدوره<sup>(٢٢٧)</sup>.

١. **تعريف رقابة الملاءمة:** الملاءمة هي عملية عملية تقوم الإدارة من خلالها بتحديد القرار المناسب للحالة الواقعية التي لا يوجد لها وصف قانوني محدد. تعتمد الإدارة في هذا السياق على سلطتها التقديرية لاختيار القرار الذي يتماشى مع الظروف الخاصة بتلك الحالة. وتمتلك الإدارة حرية تقدير الوقائع دون فرض قيود قانونية على كيفية تكييفها، وأحياناً تكون لها حرية الاختيار بين عدة قرارات محتملة<sup>(٢٢٨)</sup>. وقد تصل رقابة القاضي الإداري على مسألة الملاءمة إلى مستوى التدقيق الكامل، حيث يقوم بفحص مدى دقة التناسب بين الإجراء المتخذ والوقائع الفعلية، حتى لو قامت الإدارة بتكييف الوقائع بشكل قانوني صحيح، إلا أن القرار قد يُعتبر غير مشروع إذا كان غير متناسب مع تلك الوقائع<sup>٢٢٩</sup>. ويلعب عنصر السبب في القرار الإداري دوراً محورياً في هذه الرقابة، حيث تتأثر الملاءمة إلى حد كبير بمبررات اتخاذ القرار ومدى إمكانية تبريره. ومن ثم يقتضي فحص أسباب القرار أن يتعمق القاضي الإداري في جوهره، ليبحث في الأسس والدوافع الموضوعية التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار. وهذا يدفع الإدارة إلى التأكد من أن أسبابها قانونية وسليمة نظراً لعلمها بأنها ستخضع

(٢٢٧) محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، القاهرة ٢٠١٧، ص ٢٥١ وما بعدها.  
(٢٢٨) كمال جعلاب، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ١٥.

(229) Pierre-Laurent FRIER, « Motifs : contrôle », op.cit, n° 80, p 27.

لرقابة قضائية صارمة<sup>(٢٣٠)</sup>. وبالتالي فإن فكرة السلطة التقديرية أصبحت إلى حد كبير تاريخية، حيث أصبح القاضي الإداري هو الذي يحدد حدود ونطاق تلك السلطة. فعندما تقتصر رقابته على مجرد التحقق من وجود الوقائع، تحتفظ الإدارة بسلطة كبيرة في تكييفها وملاءمتها. ولكن عندما تمتد رقابته إلى التكيف القانوني للوقائع، تحتفظ الإدارة بسلطة تقديرية فيما يتعلق بملاءمتها. أما عندما يصل البحث إلى مسألة الملاءمة، فإن سلطة الإدارة التقديرية تقل بشكل كبير، وعند فحص التناسب تتلاشى هذه السلطة بالكامل<sup>(٢٣١)</sup>.

٢. **تطور رقابة الملاءمة:** إيمانًا من مجلس الدولة الفرنسي بأن سياسته القضائية يجب أن تمثل ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة، فقد اتخذ خطوة كبيرة أخرى في مجال رقابته على قرارات وتصرفات الإدارة. تمثلت هذه الخطوة في ممارسة رقابة على أهمية وخطورة الوقائع بالمقارنة مع القرار أو الإجراء المتخذ، بهدف التحقق من مدى التناسب بينهما، وهي ما يعرف برقابة الملاءمة. هنا، تنتقل الرقابة القضائية من مجرد رقابة عادية إلى رقابة دقيقة وشاملة. ويُعد قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Benjamin نقطة البداية في تطبيق رقابة الملاءمة، حيث تعلق بحرية عقد الاجتماعات العمومية. وفي هذا القرار قام مجلس الدولة بإلغاء قرار صادر من رئيس بلدية Nevers كان يتضمن منع عقد اجتماع عمومي بناءً على طلب السيد Rene Benjamin، بحجة التخوف من وقوع اضطرابات تمس بالنظام العام. قام المجلس بفحص الظروف المحلية المحيطة بالدعوة لعقد الاجتماع، وتوصل إلى أن السلطات

(٢٣٠) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

(٢٣١) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٨٣٨.

المحلية كان بإمكانها الحفاظ على النظام العام باستخدام إمكانيات قوات الأمن المتاحة لديها، دون الحاجة إلى منع عقد الاجتماع (٢٣٢).

وسعى الفقه إلى إيجاد تبرير لرقابة الملاءمة في إطار التوفيق بينها وبين القاعدة العامة في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وجاء ذلك انطلاقاً من فهم شائع يرى أن فكرة المشروعية تتعارض مع فكرة الملاءمة، حيث تعني السلطة التقديرية للإدارة حرية تقدير ملاءمة قراراتها في كل ما يتجاوز نطاق المشروعية. وبما أن رقابة القاضي الإداري هي رقابة مشروعية بالأساس، فمن المفترض أن تقتصر هذه الرقابة على حدود المشروعية دون أن تتعداها إلى مجال الملاءمة، الذي يُترك لتقدير الإدارة (٢٣٣). وعبر الفقيه الفرنسي Marcel WALINE عن هذه العلاقة في ضوء قضاء مجلس الدولة بقوله: "كلما حد إجراء من إجراءات البوليس الإداري من حرية عامة، فإن هذا الإجراء لا يكون قانونياً إلا إذا كان ضرورياً، وبمعنى آخر، ملائماً". وأكد أن القضاء بوصفه حامياً للحريات العامة ووفقاً لمبدأ مشروعية العمل الإداري، يتعين عليه عند النظر في النزاع أن يبحث في ضرورة وملاءمة الإجراء. وهذا يؤدي بالتبعية إلى تقليص سلطة الإدارة التقديرية في مثل هذه الحالات (٢٣٤).

### ٣. تطبيق القاضي الإداري الرقابة الملاءمة في القرارات الإدارية المقيدة الحرية

**التنقل:** تُعد رقابة الملاءمة قيداً على السلطة التقديرية للإدارة، وفي هذا السياق،

---

(232)C.E, 19 mai 1933, Benjamin, G.A.J.A, op.cit, n° 44, p 280

(٢٣٣) وليد محمد الشناوي "التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة). مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٥٩٩.

(234)Marcel WALINE, « Étendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration », E.D.C.E, n° 10, 1956, p 29

حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ١٨٥.

كرّس مجلس الدولة الفرنسي أسلوبين لممارسة هذه الرقابة. الأسلوب الأول يتمثل في رقابة الموازنة بين المنافع والأضرار، بينما الثاني يتمثل في رقابة الخطأ الواضح في التقدير. وقد اعترف الفقه بأن الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في مجالات مثل التخطيط العمراني ونزع الملكية للمنفعة العامة هي المجال الخصب لتطبيق أسلوب الموازنة بين المنافع والأضرار. أما رقابة الخطأ الواضح في التقدير، فنُطبق بشكل واسع على تدابير الضبط الإداري، وخاصة في ما يتعلق بالحقوق والحريات العامة للأفراد<sup>(٢٣٥)</sup>. وفي هذا المجال يصل القاضي الإداري إلى أقصى درجات الرقابة، حيث يفحص أهمية الوقائع التي تشكل ركن السبب في القرار الإداري ومدى تناسبها مع خطورة القرار المتخذ. وبعبارة أخرى يراقب القاضي درجة خطورة القرار الإداري وما إذا كانت الوقائع التي استند إليها تناسب من حيث الأهمية مع خطورة القرار نفسه. وهذا يعتبر تدخلاً في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، وهو ما يعد أمراً محظوراً بشكل عام. وفقاً للقواعد العامة، يُفترض أن يقتصر القاضي الإداري على رقابة الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، دون أن يتدخل في تقدير أهمية هذه الوقائع أو مدى تناسبها مع مضمون القرار، حيث يُعتبر هذا جزءاً من الملاءمة التي تندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة<sup>(٢٣٦)</sup>. وقد طبّق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ بخصوص حرية تنقل مشجعي كرة القدم، حيث قرر أن قرار منع دخول المشجعين للملاعب لا يمكن تبريره فقط بالاتجاه الذي تتبناه جمعية رياضية معينة، بل يجب أن يعتمد على مدى الخطورة التي يشكلها سلوك

(٢٣٥) عبد القادر عدو، الجديد في قضاء الاستعجال الإداري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٣، ص ١٧٣ وما بعدها.  
(٢٣٦) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١ وما بعدها.

المشجعين على النظام العام<sup>(٢٣٧)</sup>، وفي قضايا أخرى مثل قرار إبعاد أجنبي، يتعين على القاضي التحقق من مدى توافق هدف حماية النظام العام مع الحق الأساسي للفرد في الحفاظ على حياة عائلية طبيعية مع أسرته، وذلك لتفادي أي اعتداء غير متناسب على هذا الحق<sup>(٢٣٨)</sup>.

**ثانياً: رقابة الخطأ الواضح في التقدير:** في بعض الحالات التي تمارس فيها الإدارة سلطتها التقديرية، يقتصر القاضي الإداري على ممارسة "الرقابة الدنيا" على عيوب عدم المشروعية الداخلية، مما يعني أن القاضي يمتنع عن تفعيل رقابته على التكييف القانوني للوقائع. ولتعويض هذا النقص، تبنى مجلس الدولة الفرنسي أسلوباً جديداً يعرف باسم "رقابة الخطأ الواضح في التقدير" ( *Contrôle d'appréciation de l'erreur manifeste*). وبموجب هذه الرقابة أصبحت القاعدة أن القرارات الإدارية في المسائل التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية تكون غير مشروعة إذا استندت إلى وقائع مادية غير صحيحة، أو إذا تضمن التكييف القانوني للوقائع خطأ، أو إذا كانت تنطوي على خطأ واضح في التقدير<sup>(٢٣٩)</sup>. وبدأ هذا التطور القضائي منذ صدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Lagrange بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٦٢، حيث قام المجلس بابتداع مفهوم "رقابة الخطأ الواضح"، والتي أطلق عليها في البداية "رقابة الخطأ الواضح في تقدير الوقائع". غير أن مجلس الدولة سرعان ما توسع في رقابته لتشمل أهمية

(237)- C.E, 8 novembre 2013, Olympique lyonnais, req. n° 373129, A.J.D.A, 2013, p 2472.

(238)C.E, 19 mars 2003, Ascone, req. n° 235605, A.J.D.A, 2003, p 1055, concl. M. Guyomar

(٢٣٩) عبد القادر عدو، الجديد في قضاء الاستعجال الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨.

الوقائع التي تستند إليها الإدارة ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ، فأصبح يُطلق على هذا النوع من الرقابة "رقابة الخطأ الواضح في التقدير" (٢٤٠).

١. تعريف الخطأ الواضح في التقدير: يُعرّف الخطأ الواضح في التقدير بأنه عيب يصيب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع التي استندت إليها في اتخاذ قرارها، وذلك عندما تتجاوز الإدارة حدود المعقولة في تقييم تلك الوقائع، إلى درجة تتعارض مع الفطرة السليمة. بمعنى آخر تكون الإدارة قد اتخذت حكمًا على الوقائع بشكل غير منطقي أو غير مبرر (٢٤١). وقد عرّفه Vedel و Delvolves بأنه الخطأ الذي يكون واضحًا وجليًا للشخص العادي، أو ذلك الذي لا يوجد أدنى شك حوله لمن يملك عقلًا مستنيرًا. بالإضافة إلى ذلك يُعرف هذا النوع من الأخطاء بأنه جسيم وفاحش إلى حد يجعله ظاهرًا بوضوح، بحيث يمكن حتى لغير المتمرس في القانون اكتشافه بسهولة (٢٤٢). ويمكن أيضًا تعريف الخطأ الواضح في التقدير بأنه الخطأ الذي يكتشفه القاضي من خلال استعراضه لملف الدعوى والظروف المحيطة بتقدير الوقائع، بحيث يتجاوز هذا الخطأ الحدود المعقولة ويصل إلى درجة البداهة. بمعنى آخر، يكون هذا الخطأ واضحًا إلى الحد الذي يسمح للقاضي بالتعرف عليه بسهولة عند فحص الأدلة والمعطيات المتعلقة بالقرار الإداري (٢٤٣).

---

(240)Didier PÉANO, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité interne », op.cit, n° 133, p 37.

(٢٤١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، مرجع سابق، ص ١٧٥.

(242)Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, T.1, P.U.F, Paris, 1992, p 327.

(٢٤٣) رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٦، ص ٢٣٢

وكانت الانطلاقة الفعلية لمجلس الدولة الفرنسي في تطبيق رقابة الخطأ الواضح في التقدير تتعلق بالقرارات المتعلقة بحرية التنقل، خاصة تلك الناتجة عن تدابير الضبط الإداري كحالات سحب جواز السفر وإبعاد الأجانب، وذلك تحديداً في قضية Pardov<sup>(٢٤٤)</sup>. ولجأ مجلس الدولة إلى هذه الرقابة لتعويض غياب رقابة التكييف القانوني للوقائع. كما تشير العبارة فإن الخطأ الواضح في التقدير يتعلق بتقدير الأسباب، لكنه لا يؤدي إلى الإلغاء إلا إذا كان هذا الخطأ واضحاً، جسيماً، أو سافراً<sup>(٢٤٥)</sup>، ولهذا عمل المجلس على تصحيح هذه الوضعية الشاذة من خلال ابتكار مفهوم الخطأ الواضح في التقدير الذي ترتبه الإدارة عند تقييمها للوقائع، مؤكداً أن مثل هذا الخطأ يمكن أن يؤثر على مشروعية القرار الإداري ويجعله خارجاً عن حدود المنطق والتفكير السليم<sup>(٢٤٦)</sup>.

يمكن القول إن فكرة الخطأ الواضح في التقدير قد امتدت لتشمل جميع مجالات النشاط الإداري، مما جعل منها نظرية قضائية حقيقية. وقد أثبتت هذه الفكرة قدرتها على استيعاب التطورات التي شهدتها مختلف جوانب النشاط الإداري في السنوات الأخيرة. لذا، يمكن اعتبار أن هذه الفكرة قد شقت طريقها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بفضل الدعم القضائي والمساندة الفقهية، لتصبح في النهاية نظرية قضائية متكاملة. واستقر الخطأ الواضح في التقدير كعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري، مما يسمح برقابة الخطأ الذي يتعارض مع الفطرة السليمة ويتجاوز حدود المعقول. وبهذا، أعادت هذه النظرية صياغة مفهوم السلطة

(244)C.E, Ass, 3 février 1975, Ministre de l'Intérieur c/ Pardov, Rec. C.E, p 83

(245)André DE LAUBADÈRE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome 1, droit administratif générale, L.G.D.J, 16 ème éd, Paris, 2001, p 502.

(٢٤٦) مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١، ص ٧٤ وما بعدها.

التقديرية لتصبح سلطة أكثر عقلانية ووعياً<sup>(٢٤٧)</sup>. ومعني ذلك أن الخطأ الواضح في التقدير بهذا المعنى هو أداة فنية يتمكن من خلالها القاضي الإداري من ممارسة الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بركن السبب في القرار الإداري، بحيث إذا جاء هذا التقدير متجاوزاً للحد المعقول كان مشوياً بخطأ واضح في التقدير.

٢. معيار تحديد الخطأ الواضح في التقدير: يجمع الفقه على وجود معيارين لتحديد وجود خطأ واضح في التقدير: المعيار اللغوي والمعيار الموضوعي.

أ. المعيار اللغوي: يرى أصحاب هذا الرأي أن وصف الخطأ بأنه "واضح" أو "ساطع"، كما يُعبّر عنه بالتعبير الفرنسي Manifeste، يدل على أن الخطأ قد بلغ درجة من الوضوح كافية لإقناع القاضي بوجوده وإزالة أي شك يتعلق به. ويعتبرون أن تحقيق الخطأ الواضح في التقدير يعتمد على توافر خاصيتين رئيسيتين: الجسامة والوضوح. من حيث الجسامة، يجب أن يكون الخطأ الجسيم أكثر من مجرد خطأ بسيط، حيث يُسمح للإدارة بارتكاب أخطاء بسيطة، لكن لا يجوز لها مطلقاً أن ترتكب خطأ جسيماً<sup>(٢٤٨)</sup>. أما بالنسبة للوضوح، فيجب أن يكون الخطأ جلياً، ويُقاس مستوى الوضوح بمعيار الرجل العادي. ويتحقق هذا الوضوح إذا كان الخطأ بديهياً، أو صارخاً، أو خطيراً، أو فاحشاً. فإذا توافرت في الخطأ أي من هذه الصفات، يصبح خطأً واضحاً ويجعل القرار الإداري المتضمن له جديراً بالإلغاء<sup>(٢٤٩)</sup>.

(٢٤٧) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩١٤ - ٩١٩.

(٢٤٨) رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(249) Jean-Marie AUBY, Roland DRAGO, Traité de contentieux administratif, vol 2, 2 ème éd, L.G.D.J, Paris, 1975, p 394.

ب. **المعيار المادي:** يرى هذا الجانب أن معيار الخطأ الواضح في التقدير لا يتعلق بمدى خطورة أو وضوح الخطأ، أو بكونه بارزاً، بل يتمثل في عدم الانضباط أو الكفاية بالنسبة للعناصر التقييمية التي تأخذها الإدارة في الاعتبار أثناء عملية التقييم. وتُشير الموضوعية هنا إلى أهمية طريقة التقدير وكيفية الاستدلال على الخطأ الواضح، بحيث لا يخضع هذا الاستدلال لتقدير ذاتي من القاضي، بل يستند إلى تقدير موضوعي يُستخلص من ملف الدعوى ومحتوياته. ويؤكد هذا الرأي على ضرورة أن يكون الخطأ الواضح ناتجاً عن تصوّر موضوعي، مما يعني الابتعاد عن التوصيفات المعتمدة على تقديرات شخصية، حيث يعتمد الاستدلال على وجود الخطأ الواضح على تقدير موضوعي يُستخلص من وثائق القضية وظروفها، وليس من وجهة نظر ذاتية للقاضي (٢٥٠).

ومن الواضح أنه من الصعب فرض معيار ثابت يتبعه القاضي الإداري في جميع المنازعات التي يتناولها، حيث يعتمد التقييم على وجود خطأ واضح في التقدير. فقد يُعتبر خطأ واضحاً في نزاع معين، بينما لا يُعتبر كذلك في نزاع آخر. فمن الضروري أن يتضمن هذا الخطأ درجة معينة من الجسامة، حتى لا يتعطل النشاط الإداري بسبب أخطاء بسيطة قد ترتكبها الإدارة. ومع ذلك، يجب عدم الاعتماد فقط على صفة الوضوح التي ينبغي أن يتحلى بها الخطأ، بحيث يمكن أن يكتشفه الشخص العادي، إذ إن جسامة الخطأ تجعل حالات وقوعه من قبل موظف الإدارة نادرة، نظراً لخبرته وتخصصه في الشؤون الإدارية.

٣. **الأساس القانوني لنظرية الخطأ الواضح في التقدير:** يعتبر بعض الفقهاء أن الأساس القانوني لتطبيق القاضي الإداري لنظرية الخطأ الواضح في التقدير لا يزال غامضاً، إذ في بعض الحالات تظهر هذه الرقابة كدخول مباشر في سلطة

(٢٥٠) رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

الملاءمة التي تتمتع بها الإدارة. ومع ذلك يمكن اعتبارها تطبيقاً لمبدأ التناسب، حيث يشير الخطأ الواضح إلى وجود عدم تناسب بين محتوى القرار وأسبابه. كما يمكن رؤية رقابة الخطأ الواضح في إطار رقابة المشروعية كأحد متطلبات المعقولة<sup>(٢٥١)</sup>. إن الحدود بين المشروعية والملاءمة قد تتغير ليس بفعل تدخل المشرع، بل عبر حركة الاجتهاد القضائي، حيث يؤدي الدور الإنشائي للقاضي الإداري في صياغة المبادئ والقواعد القانونية إلى تغيير تلك الحدود. وعندما يشترط القاضي الإداري لشرعية القرار أن يكون ملائماً، فإن ذلك يعكس رغبته في حماية حقوق وحرريات الأفراد بشكل أقصى. وبالتالي فإن تصرفات القاضي الإداري لا تُفسر بالاعتبارات القانونية فحسب، بل تتبرر أيضاً باعتبارات عملية تهدف إلى مواجهة إساءة استخدام سلطة الضبط الإداري في تقييد ممارسة الحقوق والحرريات العامة<sup>(٢٥٢)</sup>.

#### ٤. تطبيق القاضي الإداري لمعيار الخطأ الواضح في التقدير بالنسبة للقرارات المقيدة الحرية التنقل:

أ. **القضاء الإداري الفرنسي:** تعتبر نظرية الخطأ الواضح في التقدير وسيلة طعن حديثة النشأة، وقد تجلت بشكل واضح في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Maspero. وفي هذه القضية بدأ القاضي الإداري باستخدام مصطلح "الخطأ الواضح في التقدير"، حيث توصل إلى أن قرار وزير الداخلية يمنع تداول وتوزيع مجلة "La revue tricontinental, édition française" يستند إلى وقائع غير صحيحة مادياً. ومع ذلك، أقر بأن تقييم الإدارة للخطر الذي تشكله

---

(251) Jean-Marie WOEHLING « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France », La Revue administrative, n° spécial 7, 1999, p 86.

(٢٥٢) عمر بوقريط، الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، المجلد ٢٧، العدد ٣، ٢٠١٦، ص ٧٤.

هذه المجلة على النظام العام لا يمكن مناقشته أمام القضاء الإداري (٢٥٣).  
ويتضح من هذا القرار أن مجلس الدولة الفرنسي قد تجاوز قضائه المعتاد، حيث  
درس التقدير الذي قام به وزير الداخلية بشأن خطورة تداول المجلة الأجنبية  
(٢٥٤)، وانتهى إلى عدم وجود خطأ واضح في هذا التقدير (٢٥٥).

وكان من الضروري إدخال آلية الخطأ الواضح في التقدير في مجال الضبط  
المتعلق بحرية التنقل، حيث استمر مجلس الدولة الفرنسي لفترة طويلة في منح  
الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال. لذلك، كان يفرض دائماً فحص تقدير  
الإدارة للأسباب المتعلقة بالنظام العام في قرارات إبعاد الأجانب، ولم يكن يراقب  
أيضاً تقدير أسباب منع الأجانب من الدخول إلى الإقليم (٢٥٦). وكان المجلس يكتفي  
بفحص ما إذا كانت الأسباب التي تدعيها الإدارة تتناسب مع النصوص القانونية  
المطبقة على إجراءات الضبط، دون الحاجة إلى أن يحل القاضي الإداري تقديره  
محل تقدير الإدارة عندما تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تقديرية واسعة. ساهم قرار  
مجلس الدولة الفرنسي في قضية Maspero في تعزيز اللجوء إلى رقابة الخطأ  
الواضح في التقدير في الحالات التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً تقديرياً دون  
أن تخضع الشروط القانونية. وقد كان لهذا التطور تأثير مباشر على رقابة قرارات  
ترحيل الأجانب، حيث ألغى مجلس الدولة العديد من قرارات الإبعاد بسبب الخطأ  
الواضح في التقدير، كما في القضية المتعلقة بـ Pardov (٢٥٧).

(253)C.E, Ass, 2 novembre 1973, Société Anonyme « Librairie François Maspero », Rec. C.E, p 611.

(254)C.E, 13 juin 1952, Meyer, Rec. C.E, p 312

(٢٥٥) مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(256)C.E, 21 novembre 1952, Marcon, Rec. C.E, p 524.

(257)C.E, Ass, 3 février 1975, Ministre de l'Intérieur c/ Pardov, Rec. C.E, p 83.

فمنذ زمن طويل كان تقدير وجود التهديد للنظام العام وملاءمة قرار الإبعاد من اختصاص وزير الداخلية، لكن هذا الوضع تغير بعد صدور قرار Maspero. حيث بدأ القاضي الإداري بعدها في ممارسة رقابة الخطأ الواضح في التقدير، بفضل اقتراح مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة، السيد Braibant، الذي دعا إلى تمديد هذه الرقابة لتشمل القرارات المتعلقة بالضبط الإداري. في قضية Pardov، لجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى رقابة الخطأ الواضح في التقدير بالنسبة للتدابير الضبطية المتخذة ضد السيد Pardov، وهو لاجئ سياسي بلغاري. وأدرك المجلس أن إغفال رقابة التكييف القانوني للوقائع يُضعف فعالية القاضي الإداري، وقرر إخضاع السلطة التقديرية للإدارة لرقابته استنادًا إلى نظرية الخطأ الواضح في التقدير. حيث لاحظ القاضي الإداري أن الطاعن قد حسن سلوكه منذ سنوات عديدة، وأنه توقف عن السلوكيات السيئة التي كانت تحت مراقبة رجال الأمن، مما يدل على أن تواجده في الإقليم الفرنسي لم يعد يشكل خطرًا على النظام العام. وبذلك، اعتبر أن رفض وزير الداخلية سحب قرار الإبعاد يُعتبر خطأ واضحًا في تقدير الوقائع. فيما يتعلق برقابة الخطأ الواضح في التقدير بالنسبة لقرار الطرد إلى خارج الحدود، يراقب القاضي الإداري عواقب هذا الإجراء على الوضع الشخصي للأجنبي، وقد توصل في إحدى الحالات إلى إلغاء قرار طرد امرأة حامل، حيث أثبتت شهادتها الطبية أنها غير قادرة على تحمل رحلة الطائرة<sup>(٢٥٨)</sup>.

وفيما يتعلق بقرار رفض إصدار تأشيرة الدخول، يقتصر القاضي الإداري على ممارسة رقابة الخطأ الواضح في التقدير الناتج عن أسباب تتعلق بالمصلحة العامة<sup>(٢٥٩)</sup>، مثل الشبهة في القيام بزواج صوري<sup>(٢٦٠)</sup>، أو وجود سجل إجرامي

(258) C.E, 28 septembre 1990, préfet Corrèze : Juris-Data n° 1990-044025; Rec. CE, 1990, p 777

(259) C.E, 28 février 1986, Ngako Jeuga, Rec. C.E, p 49.

(260) C.E, 30 décembre 2009, n° 308718.

يشير إلى تهديد للنظام العام<sup>(٢٦١)</sup>. وتبرز قيمة هذه الرقابة عندما تستخدم الإدارة سلطتها التقديرية التي تُعتبر واسعة في جوهرها. الجديد هنا هو أن الخطأ الواضح يمثل حدًا تقف عنده السلطة التقديرية؛ إذ تكون الإدارة حرة في إجراء عملية التقدير، لكنها ليست حرة في ارتكاب خطأ واضح في هذا التقدير. وبذلك، ينتهي نطاق السلطة التقديرية عندما يبدأ الخطأ الواضح، مما يجعل لهذا الخطأ أهمية بارزة كعيب يعكس محدودية هذه السلطة<sup>(٢٦٢)</sup>.

ب. **القضاء الإداري المصري:** تحقيقًا لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، أدرك مجلس الدولة المصري أن الرقابة التقليدية على سبب القرار الإداري، والتي تقتصر على التحقق من الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، غير كافية لمواجهة المخاطر المحتملة من القرارات التي تقيد الحريات العامة. لذا، قام بتوسيع نطاق رقابته لتشمل تقدير مدى ملاءمة القرارات الإدارية. وتبرر المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الخضوع للرقابة الملاءمة بأن مبدأ المشروعية يتطلب من الإدارة الالتزام ببعض القواعد. فإذا كان القانون يمنح الإدارة قدرًا من الحرية في وزن ملابسات إصدار القرار، يتعين عليها أن تسعى لوضع نفسها في أفضل الظروف واختيار الطول الأنسب، مع ممارسة هذا التقدير بروح موضوعية. وبالتالي يجب أن يقوم تقدير الملاءمة على أسباب مقبولة، حيث يخضع ذلك لرقابة القاضي الإداري، الذي يتناول الظروف المحيطة بالتقدير بدلاً من تقدير جهة الإدارة في حد ذاته<sup>(٢٦٣)</sup>.

وقضت المحكمة بخصوص قرارات الاعتقال الإداري بأنه رغم أن الإدارة تتمتع بحرية تقدير ملابسات العمل وأهمية النتائج المترتبة على الوقائع المثبتة، إلا

(261) C.E, 11 avril 2008, n° 304045.

(٢٦٢) مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨٦ وما بعدها.

(٢٦٣) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ قضائية، بتاريخ ١٢ - ٣ - ١٩٩٥.

أنه في الحالات التي تتداخل فيها مناسبة العمل مع مشروعيتها، خاصة فيما يتعلق بالحريات العامة، يجب أن يكون تدخل الإدارة مبررًا بأسباب جدية. وبالتالي، يتعين أن يكون القرار الإداري ضروريًا لمواجهة حالات معينة تهدد الأمن العام والنظام العام، وأن يُعتبر هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر. ومن هنا، يحق للقضاء الإداري ممارسة الرقابة على مدى توفر هذا المسوغ من عدمه (٢٦٤).

وتُعتبر رقابة القاضي الإداري ضرورية لحماية حرية التنقل، حيث يمارس هذه الرقابة فقط عندما ينطوي الإجراء الضبطي على اعتداء على نشاط فردي ذي أهمية خاصة من منظور المشرع والمجتمع. لذا، لا يجوز لسلطات الضبط الإداري فرض قيود على حرية التنقل إلا لأسباب جسيمة (٢٦٥). وفيما يتعلق بقرارات منع السفر إلى الخارج، رغم ارتباطها بحرية التنقل التي يكفلها الدستور، لم يلتزم القضاء الإداري بمبدأ الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط المرتبطة بهذا المنع، حيث رفض في بعض الأحكام ممارسة رقابة الملاءمة، بينما فرضها في حالات أخرى.

وذكرت محكمة القضاء الإداري أنه يحق للجهة الإدارية منع شخص من السفر إذا كان يشكل خطرًا إجراميًا يلحق ضررًا جسيمًا بالمصلحة العامة أو يسيء إلى سمعة البلاد (٢٦٦)، ومع ذلك أشارت المحكمة إلى أن مرور وقت طويل على الوقائع المنسوبة إلى المدعى عليه، دون حدوث أي سلوك يخل بسلوكه، يجعل حرمانه من جواز السفر ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق هدف الإدارة في رعاية المصلحة العامة. وبذلك، أصبح مبدأ الملاءمة في القرار الإداري بعدم منح جواز

(٢٦٤) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ قضائية، بتاريخ ٢٦ - ١١ - ١٩٨٣.  
(٢٦٥) محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧١.  
(٢٦٦) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ٢٤٧٩٦ لسنة ٥٧ قضائية، بتاريخ ١٣ - ٤ - ٢٠٠٤.

السفر شرطاً من شروط صحته. وإذا اشترط القانون لمشروعية قرار الإدارة وجود أسباب هامة تستدعي اتخاذ هذا الإجراء، فإن القضاء الإداري له الحق في مراقبة تحقق هذا المسوغ من عدمه<sup>(٢٦٧)</sup>.

أما بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا فقد حسمت موقفها بشأن ازدواجية اتجاه محكمة القضاء الإداري، حيث غلبت السلطة التقديرية للإدارة، وامتنعت عن فرض رقابتها على الملاءمة<sup>(٢٦٨)</sup>. وهذا ما يتبين في حكمها الذي جاء فيه " الترخيص أو عدم الترخيص في السفر إلى خارج البلاد هي من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه منفقا مع الصالح العام، فلها أن ترفض الترخيص إذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك... وقد بان للمحكمة من الأوراق المقدمة أن وزارة الداخلية استخلصتها من التحريات التي تجمعت لدى إدارة المباحث العامة إذ هي حرة في اختيار مناسبة إصدار قرارها بغير معقب عدا إساءة استعمال السلطة<sup>(٢٦٩)</sup>.

ويثبت لدى المحكمة الإدارية العليا أنه لا يحق للقضاء الإداري مراقبة الموازنة والترجيح في اعتبارات الإدارة التي قدرت بموجبها ملاءمة إصدار القرار، طالما أن هذا التقدير يستند إلى وقائع ثابتة في أوراق الدعوى<sup>(٢٧٠)</sup>. ويتضح من ذلك أن أحكام المحكمة الإدارية العليا تميل إلى مصلحة الوطن على

(٢٦٧) محكمة القضاء الإداري، الدعوي رقم ٤٩٣٤ لسنة ٤١ قضائية، بتاريخ ٢٧ - ١١ - ١٩٩٣.

(٢٦٨) أشرف إبراهيم سليمان، التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٢٦٩) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٣٠٨ لسنة ٥٠ قضائية، بتاريخ ٢٢ - ٦ - ٢٠٠٨.

(٢٧٠) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٨٢ لسنة ٢٨ قضائية، بتاريخ ٨ - ٢ - ١٩٨٦.

حساب مصلحة الأجنبي المبعد، إذ لا يجوز للقاضي الإداري التدخل في ملاءمة قرار الإبعاد أو تقدير خطورة الأسباب التي تستند إليها الإدارة<sup>(٢٧١)</sup>.

وأقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية مبدأً يُتيح للإدارة سلطة تقديرية واسعة في إصدار قرارات ترحيل الأجانب، مما يمنع القاضي الإداري من بحث ملاءمة هذه القرارات. وقد أكدت المحكمة ذلك في حكمها حيث جاء فيه: "... ليس للقضاء الإداري، في إطار رقابته القانونية على مشروعية قرار الإبعاد، أن يتجاوز الحدود المرسومة لهذه الرقابة. يتعين عليه التأكد من أن القرار قد صدر عن الجهة المختصة، وبالطريقة التي حددها القانون، وأن يكون مستنداً إلى أسباب صحيحة وثابتة دون إساءة استعمال السلطة. ولا يجوز له التطرق إلى ملاءمة الإبعاد أو تقدير خطورة الأسباب التي استندت إليها الإدارة، أو أن يحل محل وزارة الداخلية في ما هو متروك لتقديرها<sup>(٢٧٢)</sup>.

---

(٢٧١) أحمد سلامة أحمد بدر الإبعاد الإداري للأجانب في ضوء القضاء الإداري والدستوري دراسة مقارنة تحليلية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والنشر، السنة ١٠٧، العدد ٥٢١، ٢٠١٦، ص ١٥٣.

(٢٧٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٣٣٣٨ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٤ - ٣ - ٢٠١٨.

## خاتمة

في الختام، تمثل مرحلة الفصل في دعوى الإلغاء المرحلة النهائية للحكم على مشروعية القرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل. يسعى المدعي للحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري المتنازع عليه، بينما يسعى القاضي الإداري لتحقيق مبدأ مشروعية العمل الإداري من خلال إزالة القرارات غير المشروعة. وإصدار الحكم بإلغاء القرار يجب على القاضي الإداري فحص عيوب عدم مشروعية القرارات والتي يمكن تصنيفها إلى عيوب عدم مشروعية خارجية وداخلية. أما بالنسبة لعيوب عدم المشروعية الخارجية، فيفحص القاضي مدى توافر عيب عدم الاختصاص، وهو عيب متعلق بالنظام العام يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه أو من قبل الطاعن في أي مرحلة من مراحل الدعوى. وبخصوص عيب الشكل، يركز على رقابة مجموعة من الشكليات، وأهمها تسبب القرار الإداري. أخيراً، يفحص القاضي عيب الإجراءات، خصوصاً فيما يتعلق بالإجراءات الاستشارية والإجرائية وحق الدفاع.

بالنسبة لعيوب عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية التي تقيد حرية التنقل، تبرز رقابة القاضي الإداري بشكل خاص في عيب السبب، والذي يتعلق بتحقيق الحالة الواقعية أو القانونية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها. وقد تطورت رقابة هذا العيب بمرور الوقت، حيث بدأت برقابة الوجود المادي للوقائع، تلتها رقابة صحة التكييف القانوني. ونظراً لأن معظم القرارات الإدارية المقيدة لحرية التنقل ترتبط بمفاهيم حماية النظام العام، التي تمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة، ظهرت أساليب حديثة للرقابة على هذا العيب، أبرزها رقابة الملاءمة ورقابة الخطأ الواضح في التقدير. وتوصل الباحث إلي عدة نتائج وتوصيات لعل أهمها:

## أولاً: النتائج:

١. أظهرت الدراسة أن حرية التنقل ليست مجرد حق منعزل، بل هي حجر الزاوية الذي تمكن الأفراد من ممارسة حقوقهم المدنية والاقتصادية والاجتماعية. وتقييد هذا الحق من قبل الإدارة يجب أن يكون استثناءً مقنناً بدقة، وضمن ضوابط صارمة تحمي التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحريات الفردية.
٢. تبين أن دعوى الإلغاء تمثل الأداة القانونية الأكثر فعالية في مواجهة التعسف الإداري، حيث تمكن القاضي الإداري من التحقق من مدى شرعية القرارات على ضوء معايير موضوعية تتضمن الأهلية، الشكل، والسبب. وتوضح أهميتها في ضمان محاسبة الإدارة على تجاوز حدود سلطتها.
٣. التمييز بين الأوجه الخارجية (كالاختصاص والشكل) والأوجه الداخلية (كالسبب والمصلحة العامة) هو عنصر جوهري لفهم نطاق الرقابة. فقد كشفت المقارنة أن القضاء الفرنسي يتسم بمرونة أوسع في تفسير هذه الأوجه، مما يسمح له بتكثيف الرقابة وفقاً للظروف، بينما يسعى القضاء المصري إلى اعتماد قواعد أكثر تحديداً، ما يعكس اختلافات منهجية بين النظامين.
٤. تشير الدراسة إلى أن القاضي الإداري يقف أمام تحدٍ حقيقي يتمثل في موازنة ضرورة احترام الإدارة لسلطتها التقديرية وبين حماية الحقوق الفردية من التعسف. خصوصاً في حالات قرارات تقييد حرية التنقل التي تتعلق بأمن الدولة والنظام العام، حيث تتطلب الرقابة موازنة دقيقة بين المصالح المتعارضة.
٥. تبين أن الاستفادة من التجربة الفرنسية في مجال الرقابة القضائية يمكن أن تعزز حماية حرية التنقل في مصر، من خلال اعتماد مزيد من المرونة في التعامل مع أوجه عدم المشروعية، وتوسيع صلاحيات القاضي في الرقابة الموضوعية، مما يدعم حماية الحقوق دون الإخلال بأهمية الحفاظ على النظام العام.

## ثانياً: التوصيات:

١. نوصي بإصدار قانون خاص ينظم حرية التنقل يلتزم بشكل مباشر بأحكام بالمادة ٦٢ من الدستور المصري، بحيث يحدد بوضوح شروط تقييدها، ويضمن أن تكون القيود مؤقتة ومبررة قانونياً. كما يشمل القانون آليات رقابية قضائية فعالة للطعن على القرارات الإدارية التعسفية. ويهدف لتعزيز حماية الحقوق الفردية وتحقيق التوازن بين النظام العام وحرية التنقل.
٢. ينبغي للقضاء الإداري المصري أن يتبنى ممارسات أكثر مرونة في فحص أوجه عدم المشروعية الداخلية، خاصة المتعلقة بالسبب والمصلحة العامة، مع الحفاظ على توازن مناسب بين احترام سلطة الإدارة والحقوق الفردية، مستفيداً من الاجتهادات الفرنسية كنموذج تطبيقي.
٣. نوصى بمنح القاضي الإداري صلاحية أوسع لإثارة الأوجه الخارجية لعدم المشروعية من تلقاء نفسه، ما يعزز فعالية الرقابة ويقلل من إمكانية تمرير قرارات إدارية تعسفية بسبب تقادم أو تغافل الأطراف.
٤. على الإدارة أن تعتمد إجراءات واضحة وشفافة قبل إصدار قرارات تقييد التنقل، مع توفير حق الطعن الفعال للأفراد المتضررين، بما يضمن سيادة القانون وحماية الحقوق.
٥. يجب إطلاق حملات توعوية تستهدف المواطن والإدارة على حد سواء، لتعزيز الفهم بحقوق حرية التنقل، والسبل القانونية المتاحة للطعن في القرارات التعسفية، مما يرفع من وعي الجميع ويعزز دور القضاء الإداري.

## قائمة المراجع (٢٧٣)

أولاً: المراجع العربية:

### - الكتب:

١. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧.
٢. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣. أشرف إبراهيم سليمان التحريات ورقابة القضاء في النظم المقارنة مع إطلالة على النظام القضائي الإنجليزي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
٤. إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٥. حمدي ياسين عكاشة، حرية التنقل في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠.
٦. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٧. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣.
٨. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٦.
٩. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٨.
١٠. سليمان المطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦.
١١. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦.
١٢. سليمان الطماوي، نظرية التصنف في استعمال السلطة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٧.

(٢٧٣) مع حفظ جميع الألقاب.

١٣. سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، ٢٠١٥.
١٤. سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
١٥. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٦. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٧. سعد عصفور، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
١٨. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥.
١٩. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٢٠. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠١.
٢١. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان- الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٦.
٢٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٦.
٢٣. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، الدار المصرية الحديثة، الإسكندرية، ١٩٨٢.
٢٤. كريم ناصر حسناوي كاظم المحنة، الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد والترحيل الخاصة بالأجانب، دار الفكر والقانون للتوزيع والنشر، المنصورة، ٢٠١٦.
٢٥. لحسين بن شيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٣.
٢٦. محمد الروبي، إخراج الأجانب من إقليم الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
٢٧. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ٢٠٠٧.

٢٨. محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا مع الإشارة للأساس الإسلامي لحقوق الإنسان، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
٢٩. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٣٠. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
٣١. محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعقد، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٣٢. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، ٢٠٠٧.
٣٣. محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٣٤. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٣٥. محمود الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨.
٣٦. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عناية، ٢٠٠٥.
٣٧. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٨. محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، القاهرة ٢٠١٧.
٣٩. محسن خليل، قضاء الإلغاء. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.
٤٠. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة الجزء الأول دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٤١. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٨.
٤٢. مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١.
٤٣. نبيلة عبد الحليم كامل، دعاوى الإدارية والدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.

**رسائل الماجستير والدكتوراة:**

١. أمل لطفي حسن جاب الله، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الخاصة بالأجانب دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة حلوان ٢٠٠٤.
٢. ثروت عبد العال هريدي، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة أسيوط، ١٩٩٢.
٣. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٧.

**المجالات والمقالات:**

١. أحمد سلامة أحمد بدر الإبعاد الإداري للأجانب في ضوء القضاء الإداري والدستوري دراسة مقارنة تحليلية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة ١٠٧، العدد ٥٢١، ٢٠١٦.
٢. أحمد جاد منصور، المنظور الدولي والإقليمي لحماية حرية التنقل والإقامة مجلة الفكين الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، المجلد ١٤ العدد ٣، ٢٠٠٥.
٣. حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد ٤، ٢٠١٨.
٤. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، عيب الشكل في القرار الإداري (دراسة تحليلية)، مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٥.
٥. صفاء محمود السوليميين، وآخرون، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤٠ الملحق ١، ٢٠١٣.
٦. عبد العزيز سعد ربيع، آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر، المجلد ٣٦، العدد ٤، ٢٠٢٤.
٧. عبد الكريم بودريوه، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٤.
٨. عبد القادر عدو، الجديد في قضاء الاستعجال الإداري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٣.
٩. عبد الله الرقاد، تسبب القرار الإداري، مجلة صوت القانون، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٩.

١٠. عمر بوقريط، الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، المجلد ٢٧، العدد ٣، ٢٠١٦.
١١. كمال جعلاب، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٣.
١٢. نايف بن سعد بن محمد الغامدي، الرقابة على القرارات الإدارية في ضوء أحكام القضاء الإداري السعودي، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، جمعة الأزهر، العدد ٤٣، ٢٠٢٣.
١٣. نوال إبراهيم حافة العروسي، دور القاضي الإداري في ملاءمة الوقائع القانونية مع القرار الإداري، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة الخضراء، الوادي، بتاريخ ٦-٧ مارس ٢٠١٨.
١٤. وائل عاطف محمد حامد، تعريف قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلا من الفقه والقضاء الفرنسي والمصري من التعريف ونطاق تطبيق القاعدة، مجلة كلية الحقوق جامعة المنيا، المجلد ٤، العدد ١، ٢٠٢١.
١٥. وليد محمد الشناوي "التطورات الحديثة للرقابة القضائية على التناسب في القانون الإداري (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)". مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٦.
١٦. يوسف ناصر حمد الظفيري، السبب في قرارات الضبط الإداري ومدى الرقابة القضائية عليه، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، المجلد ١٠، العدد ٣، ٢٠٢٠.

#### ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. Pierre-Laurent FRIER, « Motifs: contrôle », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, septembre 2005, actualisation octobre 2014.
2. André DE LAUBADÈRE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome 1, droit administratif générale, L.G.D.J, 16<sup>ème</sup> éd, Paris, 2001.

3. Georges VEDEL, Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, T.1, P.U.F, Paris, 1992.
4. Jean-Marie AUBY, Roland DRAGO, Traité de contentieux administratif, vol 2, 2 ème éd, L.G.D.J, Paris, 1975.
5. Jean-Marie WOEHLING « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France », La Revue administrative, n° spécial 7, 1999.
6. Marcel WALINE, « Étendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration », E.D.C.E, n° 10, 1956.
7. Jean-François LACHAUME, « Violation de la règle de droit », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, juin 2013, actualisation janvier 2015
8. C.E, 13 juillet 1965, Magne de la Croix, Rec.C.E, p 461 ; C.E, 22 avril 1965, Ministre de l'Intérieur c/ Mony, La Revue administrative, 19 ème Année, n° 111 (mai-juin 1966.
9. Didier PÉANO, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité interne », JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. n° 1152, date du fascicule : 27 novembre 2006, date de la dernière mise à jour : 6 juillet 2009.
10. Georges Vedel ,<< La soumission de l'administration a la loi>> .Revue du droit et économie N o :01, année 22, Caire université Fouad, mars 1952.
11. Jean-Claude BONICHOT, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans l'expulsion et l'extradition des étrangers », R.I.D.C, 1986, vol 38, n° 2.

12. C.E 23 juillet 2012, Association générale des producteurs de maïs, req. n° 341726, A.J.D.A, 2013.
13. C.E, Ass, 18 juin 1976, Moussa Konta, A.J.D.A, 1976.
14. Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2004, actualisation octobre 2014.
15. Bertrand SEILLER, « Acte administratif: Identification », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2015, actualisation avril 2019.
16. Charles DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1999.
17. Pierre-Laurent FRIER, « Vice de forme », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2004, actualisation octobre 2014.
18. Sandrine BIAGNINI-GIRARD, op.cit, p 41. - LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, G.A.J.A, 19ème éd, Dalloz, Paris, 2013.
19. Jacques MOREAU, « Inexistence », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, avril 2002, mise à jour mars 2013.
20. Sandrine BIAGNINI-GIRARD, L'inexistence en droit administratif : contribution à l'étude de la fonction des nullités, thèse pour le doctorat en droit public, Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), 2007.
21. Pierre DE MONTE, « La " Septimanie " face à la théorie de l'inexistence », A.J.D.A, 2008.
22. Prosper WEIL, « une résurrection : la théorie de l'inexistence en droit administratif », D, 1598, chor 49, cité par - André

- LEGRAND, « Incompétence », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, février 2001 (Dernière mise à jour: juin 2014).
23. Jean WALINE, Droit administratif, 25ème éd, Dalloz, Paris, 2014.
24. C.A.A Nantes, 17 janvier 2013, n° 12NT01499, cité par Vincent TCHEN, « Étrangers: Obligation de quitter le territoire- Réadmission», JurissClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. 233.65, date du fascicule 7 février 2020.
25. Edouard LAFEEIÈRE, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Tome 1, 2ème éd, Berger-Levrault, Paris, 1896.
26. POULY Christophe, « Étranger : contentieux de l'obligation de quitter le territoire française », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, juin 2019, p34. CE, 13 janvier 1997, n° 176410, préfet des Yvelines c/ Ayed, JurisData n° 1997.
27. Vincent TCHEN, « Étrangers -Entrée en France : Régime général », JurisClasseur Administratif, LexisNixis, Fasc. 233.54, date du fascicule 1er novembre 2017, mis à jour 11 juillet 2019, p37. C.E, 29 octobre 2001, n° 226802, préfet Territoire de Belfort c/ Ndiaye.
28. PÉANO Didier, « Recours pour excès de pouvoir : Contrôle de la légalité externe», JurisClasseur Administratif, LexisNexis, Fasc. n° 1150, Date du fascicule: 27 novembre 2006.
29. Fabrice MELLERAY, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, janvier 2007, actualisation janvier 2019.

30. Bruno LASSERRE, « Recours », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, novembre 2001, actualisation janvier 2015.
31. T.C , 27 juin 1966, Guigon, Rec. C.E, p 830, A.J.D.A, 1966, p 547, note André DE LAUBADÈRE, D, 1968.
32. C.E, 5 juillet 1919, Fighiera, Rec. CE, p 605 ; C.E, 7 juill. 1978, Comité d'étude et de vigilance des artisans, petits industriels et commerçants, D, 1979.