السبب في قرارات الضبط الإداري ومدى الرقابة القضائية عليه

إعداد

د./ يوسف ناصر حمد الظفيري

دكتوراه في القانون العام

الملخص

يعد السبب أحد عناصر المشروعية الداخلية للقرار الإداري، فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري والتي تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذه، ويشترط في السبب أن يكون موجوداً عند اتخاذ القرار الإداري وأن يكون مشروعاً، وأن يكون محدداً بوقائع محددة يقوم عليها، فإذا ما اختل أحد هذه الشروط فإن القرار الإداري يكون باطلاً لعيب في السبب وعرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

وتتجلى أسباب قرار الضبط الإداري في الوقائع الدافعة إلى اتخاذه، والتي تتبدى من خلال حالات واقعية تهدد بالإخلال بالنظام العام أو تشكّل إخلالاً به وتبرر تدخل الإدارة لاتخاذ إجراء ضبطي.

ونظراً لأن قرارات الضبط الإداري تمس بحقوق وحريات الأفراد، لذلك فإن مدى الرقابة القضائية يتسع عندما تتعلق بأسباب قرارات الضبط الإداري، ولا تقتصر على التحقق من الوجود المادي للأسباب، وإنما تتعداها إلى الرقابة على التكييف القانوني للأسباب، بل وتمتد إلى الرقابة على الملائمة أو التناسب.

ويأتي هذا البحث لإيضاح ماهية السبب في قرارات الضبط الإداري ومدى اتساع نطاق الرقابة القضائية عليه.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، السبب في القرار الإداري، الضبط الإداري، النظام العام، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

المقدمة

يعرِّف الدكتور سليمان الطماوي الضبط الإداري بأنه:" حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام "[١].

كما يعرِّفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه:" مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد، بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع "[٢].

ويعرِّف الدكتور زين العابدين بركات النظام العام بأنه يعني:" المحافظة على الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة، وعلى ذلك يدخل ضمن أغراض الضابطة الإدارية كلما دعت الضرورة المحافظة على النظام العام "[٣].

وتعد وظيفة الضبط الإداري ضرورةً لازمة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي، وصيانة نظم الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، وبدون قيام الإدارة العامة بهذه الوظيفة تعمّ الفوضى وتتصادم إرادات الأفراد ومصالح أثناء ممارستهم لحرياتهم، وهو ما يؤدي إلى اختلال التوازن في المجتمع، ومن هنا يأتي الارتباط الوثيق بين وظيفة الضبط الإداري وحرية الأفراد.

ولئن كان من واجب الإدارة العامة أن تقوم بوظيفة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام في المجتمع، أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة

---

(١)- د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩ ص٥٧٤.

(٢)- د. طعيمة الجرف: القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٧٨، ص٤٨٧.

(٣)- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩، ص ٤٩١.

اضطرابه أو اختلاله، أي وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى، والمحافظة على استقرار نظام المجتمع، فإن على رجل الإدارة عندما يتخذ القرارات المتعلقة بالضبط الإداري أن يستند إلى أسباب واقعية وقانونية سليمة.

ولما كان القضاء هو الحارس لحقوق وحريات الأفراد، لذلك فإنه ينهض بواجب الرقابة على قرارات الضبط الإداري، لمنع الإدارة العامة من الانحراف بالسلطة التي تتمتع بها، أو الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد، وقد فرض القضاء الإداري رقابة صارمة على أعمال الضبط الإداري لسببين، الأول: أن أعمال الضبط الإداري لها ارتباط وثيق بحريات الأفراد، والثاني هو أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرارات الضبط الإداري [١]، ولما كانت سلطات الضبط الإداري تتخذ قراراتها استناداً على قيام سبب الإخلال بالنظام العام بغية المحافظة عليه، لذلك فإن القضاء الإداري يمارس رقابته للتحقق من وجود إخلال بالنظام العام أو تهديد به من الناحية الواقعية، فهو يتأكد من صحة الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة العامة، ويقوم بفحص سلامة التكييف القانوني لها، ويفحص مدى التناسب بين الخطر الذي يهدد النظام العام وبين إجراءات الضبط التي اتخذتها الإدارة[٢].

وسيحاول الباحث تسليط الضوء على السبب في قرارات الضبط الإدارية والرقابة القضائية عليه من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية السبب في قرارات الضبط الإداري.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري.

---

(١)- عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٦- ٢٠٠٧، ص ٦.

(٢)- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦، ص٢٠٧.

أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في أنه يوضح ماهية السبب في قرارات الضبط الإداري، بوصفه أحد عناصر المشروعية الداخلية للقرار الإداري، ويبين أهمية الرقابة القضائية على هذا العنصر في قرارات الضبط الإداري، بما يكفل حماية المشروعية وصيانة حقوق وحريات الأفراد، من خلال التأكد من استناد هذه القرارات إلى أسباب واقعية تتمثل في الإخلال بالنظام العام، والتحقق من مدى ملائمة هذه القرارات التي اتخذتها الإدارة مع الوقائع.

هدف البحث: يهدف هذا البحث إلى دراسة ماهية السبب في قرارات الضبط الإداري كونه يمثِّل الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري والتي تدفع رجل الإدارة العامة إلى اتخاذه، وإيضاح شروط صحة القرار الإداري وكيفية إثباته، وأهمية الرقابة القضائية عليه التي ومدى اتساعها فهي لا تقتصر على التحقق من الوجود المادي للأسباب، وإنما تتعداها إلى الرقابة على التكييف القانوني للأسباب، بل وتمتد إلى الرقابة على الملائمة أو التناسب.

مشكلة البحث: رغم أهمية قرارات الضبط الإداري في مواجهة حالات الإخلال بالنظام العام، إلا أن الإدارة العامة قد تنحرف أحياناً بسلطتها التقديرية الواسعة التي تتمتع بها في هذا المجال، فتتخذ بعض القرارات التي لا تستند إلى أسباب واقعية أو أنها تتخذ قرارات لا تتناسب مع الأسباب التي تشكل إخلالاً بالنظام العام، وهو ما يستدعي اتساع الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، فلا تبقى رقابة مشروعية وإنما تتحول إلى رقابة ملائمة، ويأتي هذا البحث لإيضاح نطاق هذا الاتساع.

منهجية البحث: سيتبع الباحث في هذا البحث المنهج الاستنتاجي التحليلي، من خلال دراسة ماهية السبب في القرار الإداري الضبطي، والنهج الذي يتبعه القضاء الإداري في الرقابة على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري.

المبحث الأول
ماهية السبب في قرارات الضبط الإداري

يمثِّل السبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري والتي تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذه، فعلى سبيل المثال حدوث اضطرابات في الأمن العام تمثّل الحالة الواقعية التي تدفع الإدارة العامة إلى اتخاذ الإجراءات الضيطة للمحافظة على الأمن العام، والنظام العام، وتقديم أحد الموظفين لاستقالته يمثل الحالة القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار بقبولها(١).

ويقصد بأسباب قرار الضبط الإداري الوقائع الدافعة إلى اتخاذه، ومدى جديتها وتهديدها للنظام العام، فيجب أن تكون هناك أسباب حقيقية جدية واقعية تهدد بالإخلال بالنظام العام وتبرر تدخل الإدارة لاتخاذ إجراء ضبطي(٢).

فالسبب عبارة عن إشارة لرجل الإدارة، تبين له أنه لا يوجد ما يمنعه من اتخاذ القرار، وأنه يجب عليه أن يباشر سلطاته إذا ما توافرت الشروط الأخرى، ولئن كان السبب لا يتوقف على إرادة متخذ القرار، وهو يسبق اتخاذه، فإن ذلك لا يكفي لإبعاد كل أثر له عليه، لأنه لا يمكننا أن نتصور عملاً إدارياً صحيحاً لا يستند إلى سبب معقول، ويفترض في كل قرار إداري، حتى ولو خلا من ذكر أسبابه أن يستند إلى دواع لدى الإدارة التي اتخذته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر

(١)- د. أنيس فوزي عبد المجيد، السبب في القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر وسورية، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي، عمان، الأردن، ٢٠١٨، ص٢٣.

(٢) – د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، الكتب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧، ص٩٠.

إصداره، ويكون مشوباً بعيب السبب، وسيحاول الباحث إيضاح ماهية السبب من خلال ما يلي:

المطلب الأول: تعريف السبب.

المطلب الثاني: شروط صحة السبب.

المطلب الثالث: إثبات سبب القرار الإداري.

المطلب الأول

تعريف السبب

لقد وجدت عدة تعاريف لسبب القرار الإداري، سواء من جانب الفقهاء أم من جانب القضاء الإداري، وسيحاول الباحث ذكر هذه التعاريف من خلال ما يلي:

الفرع الأول: التعريف الفقهي:

اهتم الفقه في فرنسا بتعريف سبب القرار الإداري، حيث عرف الفقيه موريس هوريو (Hauriou) السبب القانوني بأنه:" الواقعة التي تدرج هذا القرار في طائفة قانونية معينة، ففكرة السبب القانوني ترتبط بفكرة الطائفة القانونية "[١].

في حين عرّف فيدل Vedel السبب بأنه:" حالة موضوعية واقعية أو قانونية تعتبر أساس القرار "[٢].

---

(1)- Hauriou (M), Précis de droit administratif et de droit public, 12, édit, Paris, 1933, p25.

" La cause juridique est le fait que cette décision est incorporée dans une communauté juridique spécifique. L'idée de la raison juridique est liée à l'idée de la communauté juridique ".

(2)- Vedel (G), Essai sur la notion de cause en droit administratife, Thèse, University de Toulouse, Facultè de droit, 1934, p360.

=

وعرفه بونارد Bonnard بأنه:" عبارة عن حالة معينة أو عمل قانوني أو مادي يوحي بالقرار ويشكل سبب وجوده "[١].

كما عرَّفه ديلوبادير Delubadère بأنه:" الواقعة الموضوعية السابقة على القرار والخارجة عنه ويكون وجودها هو الذي دفع مصدر القرار إلى إصداره والقيام به "[٢].

ومن الفقه العربي عرَّف الدكتور سليمان الطماوي السبب بأنه:" حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما "[٣].

كما عرَّفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه:" حالة واقعية (مادية) أو قانونية تسبق القرار وتدفع الإدارة للتدخل بإصدار قرارها "[٤].

وعرَّفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه:" الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار "[٥].

=

" La cause en est un cas objectif factuel ou juridique qui est à la base de la décision".

(1)-Bonnard (R), Précis de droit public, 6 édit , Paris, 1944, p28.

(2)-Delubadère (A.), Traitè èlèmentaire de administratife, 3, édit, L.G.D.J – T.1- 1967- p483.

" La cause en est le bien-fondé objectif avant et en dehors de la décision, et son existence est ce qui a incité la source de la décision à émettre et à le faire".

(٣)- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص١٩٤.

(٤)- د. ماجد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٩٥.

(٥)- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة الأولى دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٥١٠.

وعرَّفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه:" الحالة الواقعية (الوقائع والظروف المادية) أو القانونية – الوضع القانوني – التي تبرر إصدار القرار، وطبقاً لمبادئ القانون العام لا يكون القرار الإداري صحيحاً إلا إذ كان له سبب يقره القانون "(١).

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن السبب في القرار الإداري إما أن يكون حالة قانونية أو حالة واقعية، وتتتمثل الحالة القانونية في القاعدة أو العمل القانوني السابق الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها، وقد تشترط هذه القاعدة قيام حالات معينة لإصدار القرار وقد لا تشترط، وينبغي أن تكون الحالة القانونية موجودة دائماً وسابقة على القرار الإداري، وأن تكون شرعية.

ثانياً- التعريف القضائي:

عرَّفت محكمة القضاء الإداري المصري السبب تعريفاً مشابهاً للتعاريف الفقهية السالفة الذكر فجاء في أحد أحكامها أن السبب هو :" الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوّغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة فيتجه في قراره لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "(٢).

وهو ما أكَّدته المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، ومن أوائل أحكامها في هذا الخصوص حكمها الذي جاء فيه:" إن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "(٣).

---

(١)- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني، المجلد الثاني - دون ذكر دار نشر، ١٩٦٧، ص١٠٣٣.

(٢)- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في الدعوى رقم ١٣٨٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١٢/٢٣، أشار إليه د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨، ص٤٩٧.

(٣)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم ١٥٩، ق ١، تاريخ ١٩٥٥/١١/١٥، س١، ص٤٣، أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص٤٩٦.

وقضت في حكم آخر:" هذا القرار شأنه شأن سائر القرارات الإدارية، يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحقاً في الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، وإذا ما ذكرت الإدارة بقرارها أسباباً، فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو عدم مطابقتها له، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي فيما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، وكان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب، ووقع مخالفاً للقانون "[١].

وخلاصة القول أن السمة الغالبة على السبب في القرار الإداري هي أنه عنصر موضوعي، فهو يجب أن يبقى خارج متخذ القرار، وهو ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً تتحكم فيه إرادة رجل الإدارة المخول باتخاذ القرار، فالسبب هو ضوء أخضر يعطي رجل الإدارة الرخصة في أن يمارس سلطاته، والسبب يظهر بشكل حالة قانونية، وبين عنصري الموضوعية والقانونية في السبب يكون السبب كقوة تدفع رجل الإدارة نحو التفكير باتخاذ القرار، بما يلائم ظروف ومقتضيات العمل الإداري والمرفق العام.

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى أن السبب كركن من أركان القرار الإداري يختلف عن التسبيب، حيث عرَّف الفقيه الفرنسي فيدل Vedelتسبيب القرار الإداري بأنه:" التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرار إداري "[٢].

---

(١) – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم ٢٧٧، ٣٣ ق، تاريخ ١٩٩٣/٢/٢٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ٣٥، قاعدة رقم ٣٤٢، ص٩٩٦.

(٢)- انظر: محمد بن مرهون بن سعيد الذيب المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، ٢٠٠٢، ص٦٧.

وقد عرَّفه الدكتور علي خطار الشطناوي بأنه:" أن يتضمن القرار في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره "[١].

ولئن كان السبب واجباً توافره في أي قرار إداري لأنه من أركانه التي يؤسس عليها، فإن التسبيب هو مجرد قاعدة شكلية غير ملزمة في معظم الحالات[٢]، ويمارس القضاء الإداري رقابته على أسباب القرار الإداري باعتباره ركناً مستقلاً وقائماً بذاته، ويشكّل أحد أوجه الإلغاء، في حين لا يمارس القرار الإداري رقابته على تسبيب القرارات الإدارية، إلا إذا أوجب القانون تعليلها وتسبيبها صراحة أو فرضها القضاء، كما أن تسبيب القرار يتندرج ضمن عيب الشكل [٣].

المطلب الثاني

شروط صحة السبب

يشترط الفقه والقضاء عدة شروط يجب توافرها في الأسباب التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها حتى يغدو السبب صحيحاً والقرار الإداري صحيحاً هو الأخر، وتنطبق هذه الشروط على قرارات الضبط الإداري شأنها في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية الأخرى، وهذه الشروط هي:

---

(١)- د. علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، المجلد الثاني والعشرين، كانون الأول، ١٩٩٥، العدد السادس والعشرين، ص ٣٠٩١.

(2)-Guillaume Bhanc: – "Motifs et motivation des decisions administratives" – R.A. 1998 – p. 496.

(٣)- د. علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مرجع سابق، ص ٣٠٩٤.

أولاً- أن يكون السبب قائماً وموجوداً عند إصدار القرار الإداري:

يجب أن يكون سبب القرار الإداري قائماً حتى تاريخ صدور القرار الإداري، فإذا زالت الأسباب التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار معين، وصدر القرار بالرغم من ذلك كان القرار غير مشروع لانعدام الأسباب [١].

وقد أكَّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الشرط حيث جاء في أحد أحكامها:" رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية النهائية تقتصر على مراقبة السبب الذي استندت إليه جهة الإدارة عند إصدارها للقرار، والبحث عن مشروعية القرار يدور حول الملابسات التي أحاطت به وقت صدوره فإن كانت تبرر القرار، وتؤدي مادياً وقانونياً إلى النتيجة التي انتهت إليها كان القرار سليماً وقائماً على سبب صحيح "[٢].

ولا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً لحظة صدور القرار الإداري، ولكنه تحقق في ميعاد لاحق على صدوره، لأن العبرة هي بوقت إصدار القرار، فحيث أن السبب لم يكن قائماً وقتها فلا يجدي في إسناده وتأسيسه ظهور السبب فيما بعد، وهو ما قررته محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها الذي جاء فيه:" إنه متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه وكان هو علة صدوره، فإن من شأن عدم صحة هذا السبب أو عدم انطباق السند، أن يصبح القرار معيباً في ذاته غير سليم بحالته، وليس يجدي في تصحيحه بعد ذلك وتغيير سببه أو تعديل سنده في تاريخ لاحق، وإن جاز أن يكون هذا مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح "[٣].

---

(١)- د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٩٤، ص١٨٥.

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٦١٦ لسنة ٣٧ ق، تاريخ ١٩٩٩/٤/٤، اشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ١٢٥.

(٣)- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في ١٩٥٥/١/١٨، السنة التاسعة، ص ٢٤٨.

٢- يجب أن يكون السبب مشروعاً:

إن صدور القرار الإداري استناداً إلى سبب موجود وقائم في تاريخ صدوره لا يكفي لصحته، بل يجب أن يكون هذا السبب مشروعاً أي مطابقاً للقانون.

ونميز هنا بين حالة السلطة المقيدة للإدارة ـ حيث يحدد المشرع أسباباً معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، فإذا ما توافرت هذه الشروط كانت الإدارة ملزمة بإصدار القرار الإداري وإلا كان قرارها معيباً لقيامه على سبب غير مشروع – وحالة السلطة التقديرية التي لا يحدد المشرع للإدارة أسباباً يجب أن يستند إليها القرار الإداري، أو قد يحددها ويترك للإدارة حرية اختيار نوعية القرار الذي يصدر بناء عليها، كما هو الحال فيما يتعلق بواجب الإدارة في المحافظة على النظام عند حدوث ما يخل به [١].

ويشكل هذا الشرط استثناءً من الأصل العام، الذي بموجبه تتمتع الإدارة بحرية اختيار أسباب قراراتها، حيث يورد على تلك القاعدة قيداً مهماً، مفاده أن المشرع إذا حدد للإدارة سبباً أو أسباباً معينة لإصدار بعض قراراتها، فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب عند إصدارها لتلك القرارات، فإن خالفتها وأصدرت القرارات استناداً إلى سبب أجنبي عنها كان قرارها في هذا الشأن باطلاً لقيامه على سبب غير مشروع [٢].

فقررات الضبط الإداري التي تستند إلى وقائع لا تمت إلى النظام العام بعناصره المعروفة، كالصحة العامة، والسكينة العامة والأمن العام، تكون قراراتها معيبة في سببها، وتطبيقاً لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار ضبط إداري، بإغلاق سوق يوم الإثنين من كل أسبوع حيث اتضح لها أن سبب الإغلاق هو إعطاء الفرصة

(١)- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٤.
(٢)- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٢٠٧.

لرواج سوق عمومي، وهو سبب لا علاقة له بالمحافظة على النظام العام، وهو السبب الذي يجب أن تقوم عليه قرارات الضبط الإداري [١].

والعبرة في تقدير مدى مشروعية السبب الذي بني عليه القرار، يكون بالنظر إلى السبب الحقيقي الذي صدر استناداً إليه القرار المطعون فيه.

ولا يقتصر تطلب مشروعية القرار الإداري على الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة في إصداره مقيدة بأسباب معينة، وإنما يجب توافر هذا الشرط حتى ولو كانت للإدارة سلطة تقديرية في اختيار سبب قرارها، حيث يجب أن يكون هذا السبب متفقاً مع أحكام الدستور والقانون بمعناه الواسع.

٣- يجب أن يكون السبب محدداً بوقائع يقوم عليها:

يجب أن يكون سبب القرار الإداري محدداً وواضحاً، فلا يكفي السبب العام المجهل وغير الواضح [٢]، وهذا الشرط يتضح في القرارات التي يشترط المشرع على الإدارة ذكر أسباب إصدار قراراتها، بالإضافة إلى القرارات التي تصدرها مسببة دون أن يلزمها المشرع بذلك.

وفي التحديد الواضح لسبب القرار الإداري، تمكين لصاحب الشأن من أن يحدد موقفه من هذا القرار، إما بقبوله أو التظلم منه أو الطعن فيه، كما أن أسباب القرار الإداري المحددة التي لا يشوبها لبس أو غموض الخالية من التعميم أو التجهيل تمكِّن القاضي الإداري من إعمال رقابته على هذا القرار إرساءً لمبدأ المشروعية [٣].

---

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٧٤، السنة ١٤ ق، جلسة ١٩٧٨/١/٢٨، ص ٨٤٥.

(٢)- د. محمد عبد العال السناري، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، دون ذكر دار النشر، ١٩٨٨، ص ٥٣٧.

(٣)- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

المطلب الثالث

إثبات سبب القرار الإداري

الأصل أن الإدارة العامة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، فإذا ألزمها القانون بذلك أصبح التسبيب شرطاً شكلياً في القرار الإداري يترتب على تخلفه بطلان القرار الإداري(١).

ولا تثور مشكلة إثبات سبب القرار الإداري في حالة ذكر الإدارة العامة لسبب القرار الإداري، سواء من تلقاء نفسها أو لأن القانون ألزمها بذلك، وهو ما يسهل مهمة القضاء في بسط رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية أنه:" حيث إنه من المقرر أن القرار الإداري بحسب الأصل قائم على قرينة الصحة وأن جهة الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها القانون بهذا، إلا أنه من المسلم به أن جهة الإدارة متى أفصحت عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي عليه أن يمحصها والتأكد مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة، وما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من عدمه، وما إذا كانت هذه الوقائع مادية أو قانونية تصلح سبباً قانونياً لإصدار القرار "(٢).

وكانت المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قضت بأنه:" يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب

(١)- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٢)- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الخامس والسادس، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، الدعوى رقم ٤٢ لسنة ٥ قضائية، حكم صادر بجلسة ٢٠٠٥/٦/٢١، ص ٧٣٢.

قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار الإداري فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس – لئن كان كذلك إلا أن القرار الإداري، سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في القرار الإداري هو حالة اقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار "[١].

فإذا لم تفصح الإدارة عن أسباب قرارها في الحالات التي لا يلزمها القانون بذلك، فإن القاضي الإداري يستطيع إلزامها بذلك لبسط رقابته على القرار الإداري وعنصر السبب، وهذا ينبع من الدور الإيجابي الذي يلعبه القاضي الإداري في تنظيم عبء الإثبات بين أطراف الخصومة الإدارية، وسلطة القاضي في إلزام الإدارة في أيضاح أسباب قرارتها الإدارية ينسجم أيضاً مع واقع أن الإدارة مزودة بامتيازات السلطة العامة وتحوز بحكم وظيفتها المستندات والوثائق الإدارية التي قد تثبت سبب القرار الإداري، وقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه:" ... لذا من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً و نفياً متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم "[٢].

(١)- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، السنة ٣ الطعن رقم ٥٨ لسنة ٤ قضائية، جلسة ١٩٥٨/٧/١٢، ص ١٧٢٩.

(٢)- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، السنة ١٣، الطعن رقم ١٠٨ السنة ١٢ قضائية، جلسة ١١/١١/ ١٩٦٧، ص ٤٥.

والحقيقة أنه يفترض صحة القرارات الإدارية، وتبقى قرينة الصحة قائمة إلى أن يثبت المدعي عدم مشروعية الأسباب التي استند إليها القرار الإداري المطعون فيه، فإذا اما اقتنعت المحكمة بحجج المدعي وإثباته انتقل عبء إثبات صحة أسباب القرار إلى الإدارة وصار على عاتقها[1].

(1)- عامر بن محمد بن عامر الحجري، الرقابة القضائية على عيب السبب، بحث من منشورات محكمة القضاء الإداري العمانية، ٢٠١١، ص ١٩.

المبحث الثاني
نطاق الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري

لا يخفى على أحد مدى خطورة وظيفة الضبط الإداري على حريات الأفراد إذا ما أسيء استخدام السلطات الممنوحة للقيام بهذه الوظيفة، الأمر الذي يوجب على هيئات الضبط الإداري العمل على تحقيق التوازن بين متطلبات المحافظة على النظام العام في المجتمع وبين تمكين الأفراد من ممارسة حرياتهم، بحيث لا تقيد الحريات ولا تمنعها إلا ضمن ضوابط الصالح العام، والواقع أن ضمان تحقيق هذه الموازنة (بين الحريات العامة والنظام العام)، ومنع تعسف الهيئات الضابطية وإهدارها للحريات لن يكون فعالاً ومستقلاً بدون إمكانية مراجعة أعمالها بواسطة رقابة قضائية فعالة، تضمن بقوة أحكامها التزام هيئات الضبط حدود سلطانها، وبذلك يمكن القول إن هناك حريات مصانة دستورياً وقانونياً...

وتمثّل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانة مهمة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين، فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بغرض حماية النظام العام بعناصره المعروفة، وتحقيقاً لهذا الغرض تقوم السلطات الضبطية بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم، فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليهم من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، فإنه يبقى واضحاً أن نشاطه في هذا الخصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع للرقابة القضائية التي تضمن حياده في قيامه بوظائفه[1]، وتعد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار

(١)- د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٨٨.

الإداري الضبطي من أهم الضمانات الأساسية لاحترام سلطات الضبط لمبدأ المشروعية في تصرفاتها.

وقد بسط القضاء الإداري في مصر رقابته على عيب السبب على خطى مجلس الدولة الفرنسي، حيث بدأ رقابته على الوقائع المادية التي تستند إليها القرارات الإدارية، بوصفها سبباً لها، ثم تطور قضاؤها بعد ذلك فمد نطاق هذه الرقابة إلى التكييف القانوني للوقائع، ثم بسطها على ملائمة القرار الإداري للوقائع [١].

ويتحقق القضاء عند قيامه بالرقابة على إجراءات الضبط الإداري التي قامت بها الإدارة من مدى كون ظروف الحادث الواقعية تؤكّد أو تنفي خطر الإخلال بالنظام العام، وهو لا يكتفي من التأكد من الوجود المادي لعنصر السبب، بل يتجاوز ذلك إلى فحص سلامة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة الضبط الإداري على هذه الوقائع، وكذلك يقوم بفحص مدى التناسب بين شدة الإجراء الضبطي المتخذ وخطورة الوقائع التي تهدد النظام العام، وهو ما يسمى برقابة الملائمة التي تتميز بها قرارات الضبط على وجه الخصوص[٢].

سيحاول الباحث شرح نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري من خلال ما يلي:

المطلب الأول: الرقابة على الوجود المادي للأسباب.

المطلب الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للأسباب.

المطلب الثالث: الرقابة على الملائمة أو التناسب.

---

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٦٣١.

(٢) - د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٥١-١٥٣.

المطلب الأول

الرقابة على الوجود المادي للأسباب

تتمثل الرقابة على الوجود المادي للأسباب الرقابة في التأكد من وجود الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة في إصدار قراره، نظراً لكون تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار الإداري، بل هي الدافع لإصداره، ويقع القرار الإداري باطلاً إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها من وقائع.

وتقوم قرارات الضبط الإداري عادة على وقائع تشكّل إخلالاً بالنظام العام بمكوناته المعروفة، أو تشكل تهديداً له، وانطلاقاً من ذلك فإن القضاء يراقب الوجود المادي لهذه الوقائع، التي عدتها سلطات الضبط الإداري أسباباً لاتخاذ قراراتها [١].

وقد عمل القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك القضاء المصري على فرض رقابته على الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة، لاتخاذ قرار الضبط الإداري من حيث وجودها المادي، وللقضاء هنا أن يتحقق من الوجود الفعلي للواقعة المادية التي تكون سبب قرار الضبط الإداري، فإذا ثبت للقاضي أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرار الضبط الإداري لم تكن قائمة أصلاً كان قرار الضبط الإداري معيباً بعيب السبب ويتحتم إلغاؤه [٢]، ورقابة القضاء الإداري على صحة تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تفترض أولاً التثبت من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها هيئات الضبط كأسباب لعملها، وفي جميع الأحوال سواء أكانت سلطة الإدارة في اتخاذ القرار الإداري مقيدة أم تقديرية، فإن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب السبب، إذا ثبت أن الإدارة استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، سواء أكانت

(١)- عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) – د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٩٠.

الإدارة حسنة النية، أي كانت تعتقد بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت سيئة النية وتعلم بعدم توافرها [١].

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي قد استثنى من الرقابة على الوجود المادي للوقائع قرارات الضبط الإداري المتخذة تطبيقاً لنصوص القوانين الاستثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة، ذلك أنه بالنسبة إلى إجراءات الضبط المتخذة تطبيقاً لهذه القوانين، التي يطلق عليها بعض الفقهاء اصطلاح (إجراءات الضبط العليا) كان المجلس يكتفي بافتراض أن تكون الإدارة قد استندت في إصدارها إلى وقائع تكفي مع افتراض صحتها لتبرير هذه الإجراءات دون أن يقوم المجلس بالتحقق من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، وهذه هي حالات إجراءات الضبط التي اتخذتها الإدارة تطبيقاً لنصوص المرسوم الصادر في ١٤ أكتوبر ١٩٤٤، الخاص بالأشخاص الخطرين على الدفاع الوطني، أو الأمن القومي، وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي المسلك نفسه في خصوص إجراءات الضبط التي اتخذتها السلطات العرفية في الجزائر تطبيقاً للقانون الصادر في ١٩٥٥/٤/١٣ بإعلان الأحكام العرفية في الجزائر، ففي هذه الحالات وأمثالها كان المجلس يكتفي بالتحقق من أن الواقعة المدعاة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح سنداً للقرار الإداري في ظل نصوص الضرورة، إلا أن المجلس ابتداءً من سنة ١٩٥٨ عدل عن موقفه هذا، وشرع بفرض رقابته ليس فقط للتحقق من أن الواقعة المدعاة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح تبريراً للقرار الإداري، وإنما التأكد من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، وكانت بداية هذا التطور حكمه في قضية **Grange** وفي هذه القضية أخذ مجلس الدولة الفرنسي برأي مفوض الدولة **Chareau** الذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق الصادر بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقام أحد المحامين استناداً إلى القانون الصادر في ١٦ مارس ١٩٥٦، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة،

(١)- د. خالد المحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٣، العدد الثاني، ٢٠١٧، ص ٢٠٨.

وقرر فرض رقابته لتتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، وحكم بإلغاء تحديد إقامة السيد Grange [١].

وقد أكَّد مفوضو الحكومة في فرنسا على أن التحقق من الوجود المادي للوقائع يعد أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في جميع الحالات، وبخصوص جميع القرارات الإدارية، وابتداءً من الحكم المشار إليه أعلاه فقد أصبحت قاعدة استناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة مادياً، قاعدة تنطبق على سائر القرارات الإدارية وعلى رأسها قرارات الضبط الإداري، ولا يرد عليها أي استثناء [٢].

إذاً يجب قانوناً لصحة القرار الإداري أن يقوم على وقائع صحيحة وثابتة، وإلا انعدم أساسه وكان مخالفاً للقانون، وينسحب هذا الأمر على أي قرار إداري بغض النظر عن موضوعه باعتبار أن ذلك يعتبر الحد الأدنى من الرقابة على القرار الإداري.

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ إنشائها سنة ١٩٥٥ ذات النهج في مراقبة الوقائع المبررة لإصدار القرارات الإدارية للتحقق من صحة وجودها، حيث عبَّرت عن نهجها في أحد أحكامها:" إن رقابة القضاء الإداري تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة، وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً أم لا، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذه الأصول أو فسادها، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بغرض وجودها مادياً أو عدم صحة هذا التكيف، يتوقف على

(١) – مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام ١٩٥٩، الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٣٠، ص ٨٥.

(٢)- د. حسنين عبد العال محمد، الرقابة القضاية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون ذكر تاريخ)، ص ١٠.

هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري، ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون"[١].

وقد أصدرت المحكمة بعد ذلك العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بقرارات الضبط الإداري تطبيقاً لهذه المبادئ التي حددتها في هذا الحكم، ولا سيما قرارات إبعاد الأجانب وإقامتهم، والقرارات المتصلة بالترخيص أو عدم الترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج، وكذلك في مجال القرارات الإدارية المقيدة للحريات العامة والمتعلقة بالمحافظة على النظام العام والمستندة إلى مجرد شبهات قوية دون أن تستلزم قيامها على وقائع محددة تبرر اتخاذها[٢].

وقد استقرت أحكام محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها على ضرورة أن تقوم قرارات الضبط الإداري المتعلقة برفض الترخيص بسفر المواطنين للخارج على أسباب صحيحة، حيث جاء في حكمها الصادر في ١٧ أيار (مايو) من سنة ١٩٦٠ ما يلي:" ... سلطة الادارة في تقييد حرية المواطنين في السفر مقيدة بقيام أسباب في طالب السفر بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج، وأن تستند هذه الأسباب طبقا لما استقر عليه قضاء تلك المحكمة الى أصول ثابتة في الأوراق تؤيدها وتوصل إليها للتأكد من قيام القرار على سببه الصحيح "[٣]. ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارتها، ولا سيما تلك المتعلقة بالضبط الإداري مجموعة من الشروط تتلخص بما يلي[٤]:

(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٣٥١ السنة الثامنة لعام ١٩٦٥، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة العاشرة سنة ١٩٦٥.

(٢) - د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧١، ص١٤٣ وما بعدها.

(٣)- حكمها في القضية رقم ١٣١٣ لسنة ١٣ ق ، الصادر بجلسة ١٩٦٠/٥/١٧، س١٤، ص٣٣٢ .

(٤)- د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ١٥٩.

١- أن تكون الوقائع محققة الوجود، وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها بوصفها، وقائع صادقة وحقيقية ولها وجود في الواقع، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يتم الرجوع إليه لتقدير مشروعية هذا القرار، أو عدم مشروعينه.

٢- أن تكون الوقائع محددة، ولذلك فقد اتجه الفقه والقضاء في مصر وفرنسا إلى اعتبار القرار الإداري المبني على أسباب عامة ومجهولة قراراً خالياً من الأسباب، وبالتالي يكون معيباً بعيب السبب وجديراً بالإلغاء [١].

٣- أن تكون الأسباب المادية جدية ومشروعة، حيث جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه:"... يصبح القرار الصادر بإزالة المباني التي أقامها المطعون ضده – بحسب الظاهر – غير قائم على أساس سليم من الواقع والقانون ويكون مرجح الإلغاء عند الفصل في الموضوع، مما ينتفي معه ركن الجدية فضلاً عن توافر ركن الاستعجال المتمثل في الأضرار التي يتعذر تداركها فيما لو فقد القرار المطعون فيه، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب وقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإنه يكون قد أصاب الحق والصواب "[٢].

(١)- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٩٥٦/٣/٤، قضية ١٥٠ لسنة ٨ق، المجموعة، السنة العاشرة، القاهرة، جزء ثاني ١٩٥٦، ص ٢٢٢.

(٢)- الطعن رقم ٣٣٥٩ لسنة ٣٤ ق جلسة ١٩٩٤/٣/٢٧، المجموعة، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

المطلب الثاني

الرقابة على التكييف القانوني للأسباب

بعد أن يتأكد القاضي من الوجود المادي للأسباب فإنه ينتقل إل المرحلة التالية في رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، حيث يراقب القاضي الإداري في هذا الصدد الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة أو سلطات الضبط الإداري في إصدار قرارها، فالتكييف القانوني للوقائع، عمل قانوني يتضمن تفسير القانون بغرض تطبيقه على واقعة محددة، بناءً على ذلك فإن عملية التكييف التي تقوم بها الإدارة أصبحت كقاعدة عامة خاضعة لرقابة القضاء، بعد أن كانت لفترة طويلة من الزمن تعتبر مسألة واقع لا مسألة قانون، ويرى جانب من الفقه أن وصف عملية التكييف بأنها مسألة واقع أو مسألة قانون أصبح أمراً لا قيمة له، ذلك أن القاضي الإداري أصبح قاضي قانون وقاضي وقائع في نفس الوقت[١].

وتبدو الحاجة للتكييف القانوني عندما يحدد القانون أوصافاً معينة وشروطاً محددة في الوقائع التي تشكّل سنداً للإدارة في إصدار قراراتها، بحيث يجب أن تستجمع هذه الوقائع الشروط التي تطلبها القانون، وإلا لن تكون مبرراً شرعياً للقرار، وعملية التكييف القانوني تعني إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية[٢].

وهذه العملية تستلزم جهداً إنشائياً مهماً من قبل الإدارة والقاضي الإداري، مما يبعدها عن كونها مجرد عمل آلي يتم بإسقاط النصوص على الوقائع بحيث تقتضي من القائم بها تخصيص القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد، بإعطائها معنى أقل عمومية وأكثر تحديداً، ثم بتجريد الواقعة الفردية إلى مستوى عمومية النص من

(١) - د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، ١٩٩٢، ص٤٢٩.

(٢)- د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص٤٩.

خلال إهمال الجوانب والعناصر قليلة الجدوى، وإبراز الخصائص التي تميز هذه الواقعة، وصولاً لإجراء التطابق بين النص والواقعة[١]

وإذا كان الهدف المحدد لسلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره المتعارف عليها، لذا يقوم القاضي الإداري بممارسة رقابته للتحقق من أن الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار قراراتها الضبطية يتوافر فيها وصف الإخلال أو التهديد بالإخلال بالنظام العام، أي معرفة ما إذا كانت الوقائع – التي وجدت فعلاً – تندرج ضمن الطائفة التي يستلزمها القانون لممارسة سلطات الضبط، فالقاضي يقوم بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية، وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة لقرارات الضبط الإداري المتخذة.

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة هذا النوع من الرقابة عندما أصدر حكمه الشهير Gomel سنة ١٩١٤ الذي تدور وقائعه حول رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد المواطنين في منطقة ميدان Beauveau باعتبار هذا الميدان من المواقع الأثرية، إلا أن المجلس ألغى هذا القرار بعد أن اتضح أن الميدان لا يعتبر موقعاً أثرياً، أي أن القضاء الإداري مارس رقابته على التكييف القانوني للوقائع [٢].

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد أن هناك مجموعة من الأنشطة التي لا تستطيع الإدارة منعها بموجب قرارات ضبط إداري، وأن قرارات الضبط الإداري المتخذة في هذه الحالة ستكون باطلة لتخلف عنصر السبب، ومن هذه الأنشطة المسيرات الدينية التي قرر المجلس أنها لا تهدد السكينة العامة، كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد امتنع عن التكييف القانوني لأسباب في بعض قرارات الضبط الإداري،

(١) - د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص١٧٢ وما بعدها.
(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٢٥٦.

واكتفى بالرقابة على الوجود المادي للوقائع فقط، حيث استثنى الرقابة على التكييف القانوني في القرارات الضبطية المتعلقة بالأجانب، كالجمعيات الأجنبية، وكذلك بالنسبة لتدابير المنع المتعلقة بدخول وتوزيع الجرائد والمجلات الأجنبية، كما أنه امتنع عن التكييف القانوني للأسباب في بعض القرارات التي تتسم بطابع فني معقد يستلزم الاستعانة بالخبراء، ففي هذه القرارات كان يكتفي بالتحقق من الوجود المادي للأسباب دون التكييف القانوني لها، ومن الأمثلة على ذلك أن المجلس رفض التحقق من صحة وصف محلول طبي بأنه سام، كانت سلطات الضبط الإداري قد أصدرت قراراً بمنع بيعه للجمهور، حيث قرر المجلس في تقرير الحالة الفنية أن القرار أصدره الوزير بناء على تقرير لجنة فنية حفاظاً على الصحة العامة [١].

وفي مصر يبسط القضاء الإداري المصري، رقابته على التكييف القانوني للوقائع في معظم الأحوال ليطمئن إلى انطباق الوصف القانوني الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارات الضبط الإداري على الوقائع، وامتدت هذه الرقابة إلى العديد من المجالات، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية:" إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره ويدفع الجهة الإدارية إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها في أن يكون حقيقياً لا وهمياً وصورياً، وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتجة وقانونية بأن تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً "[٢].

ونشير أخيراً إلى أن التكييف القانوني للوقائع يوجد عندما يعطي المشرع للإدارة سلطة تقديرية في إصدار القرار، أما في حالة تحديد المشرع القرار الواجب

(١)- د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩، ص ٤٥٢، ٤٥٣.

(٢) - قضية رقم ٦٨٩ لسنة ١٤ ق، لمجموعة لعام ١٩٦١، ص٢١٥.

اتخاذه عند حدوث وقائع معينة ومحددة فإن سلطة الإدارة التقديرية تنعدم في هذه الحالة ويكون تصرفها إما موافقاً للقانون، أو مخالفاً له، غير أنه حتى في إطار السلطة التقديرية للإدارة يمتنع القضاء الإداري في حالات استثنائية عن مراقبة تكييف الإدارة للوقائع بصدد بعض قرارات الضبط الإداري، بحيث يقتصر دوره على التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون البحث في صحة الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع حرصاً من القضاء على منح الإدارة سلطة واسعة عندما تتعلق هذه القرارات بأمن الدولة وسلامتها.

المطلب الثالث

الرقابة على الملائمة أو التناسب

يعد هذا الشكل من الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الإداري، أقصى درجات الرقابة القضائية على الإطلاق وأوسعها مدى، فالحالة العامة في القانون العام أن القاضي الإداري لا يملك سلطة التعقيب على مدى ملائمة قرارات الإدارة وإجراءاتها للوقائع والظروف التي استدعت إصدارها، لأن معنى رقابة الملائمة أن يقوم القاضي بالرقابة على أهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع القرار الصادر ومضمونه، وفي نطاق الضبط الإداري فإن القاضي الإداري سيراقب درجة خطورة قرار الضبط الإداري، ومدى تناسب شدة الإجراء المتخذ من سلطات الضبط الإداري مع خطورة تهديد النظام العام[1].

وواضح هنا أن القاضي الإداري في هذه الحالة سيتدخل في نطاق محظور عليه كقاعدة عامة، لأن تقدير مضمون القرار وشدة الإجراء هي مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة كأصلٍ عام، ولا تدخل في سلطة القضاء.

(١)- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني، الطبعة التاسعة عشرة، منشورات جامعة دمشق ٢٠١٩، ص٢٠٤.

ولكن هناك بعض الحالات الاستثنائية قرر فيها القضاء الإداري بسط رقابته حتى تشمل رقابة الملائمة، نظراً لحساسية هذه الحالات واتصالها بمصالح جوهرية للأفراد، وهو ما جعل القضاء يذهب بعيداً في رقابته للسبب إلى حد إدخال بعض عناصر السلطة التقديرية للإدارة إلى حقل المشروعية، ومن هذه الحالات ما يتعلق بالقرارات التأديبية والقرارات المتصلة بالحريات العامة[١]، وهذه الأخيرة هي التي تهمنا في إطار رقابة القضاء على عنصر السبب في نطاق قرارات الضبط الإداري.

وتعرَّف رقابة الملائمة بأنها:" رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر"[٢].

فقد امتدت رقابة القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على عنصر السبب لتشمل مدى تناسب أهمية وخطورة الوقائع التي كانت سبباً لقرار الضبط الإداري مع الإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري، وبذلك أصبحت الرقابة القضائية تشمل مدى ملائمة وتناسب القرار الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري والإجراء الذي قامت به مع الوقائع، فالتدبير الذي تتخذه سلطة الضبط الإداري يجب أن يكون فعلاً وضرورياً ومتناسباً مع الحالة الواقعية التي تريد سلطة الضبط الإداري مواجهتها، أي أن يكون التدبير الضبطي المتخذ كفيلاً بتوقي الإخلال بالنظام العام أو التهديد به [٣].

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة طويلة على أنه ليس للإدارة أية سلطة تقديرية بصدد قرارات الضبط الإداري، حتى ولو لم يقيدها المشرع بصدد هذا

(١)- د. رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٣، ص٢١٢.

(٢)- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٦٣٠.

(٣) – د. عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص٤٣٦.

الاختصاص، لأن تعلق تدابير الضبط بالحريات العامة يجعلها بعيدة عن السلطة التقديرية للإدارة، فهو مقيدة دوماً بالقيام بما هو ضروري للحفاظ على النظام العام[١].

والمبدأ أنه إذا ما طعن في أحد تدابير الضبط الإداري المتخذة من سلطات الضبط الإداري والمتضمن اعتداءً على نشاط فردي مهم كفله المشرع أساساً للأفراد، فإن القاعدة القضائية التي يطبّقها القاضي بموجب اختصاصه في الرقابة، هي تلك القاعدة التي عبرّ عنها الفقيه الفرنسي ريفيرو بأن " تدبير الضبط لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً لحفظ النظام العام "، وذلك لأن الأنشطة الأساسية للأفراد التي حماها المشرع تتأكد فيها حماية خاصة لبعض الحريات الأساسية التي يطلق عليها البعض أحياناً (الحريات المحددة) أو المسماة مثل حرية الفكر والعقيدة، وحرية عقد الاجتماعات، في هذه الحالات فإن القاضي يراقب الملائمة ليس من أجل ممارسة العملية الإدارية، وإنما باعتبارها شرطاً للمشروعية في هذا المجال، أي أنه يبحث في مسألة قانونية هي الشروط المشروعة لتقييد الحريات العامة التي كفلها القانون [٢].

وتبعاً لذلك، فإن تلك النشاطات، التي كفلها القانون، لا يمكن أن تتعرض للاعتداء من جانب سلطة الضبط الإداري إلا في حالة الضرورة، ويتفرغ عن ذلك أن جميع إجراءات الضبط الإداري التي تستهدف تلك الفئة من النشاطات والتي جعلت منها النصوص حريات عامة لا يمكن أن تكون قانونية ومشروعة إلا إذا كانت ضرورية لحفظ النظام العام، مما يستتبع البت في مسألة ضرورتها أو ملاءمتها، ولذلك يكون من اختصاص القاضي تقييم طابع ضرورة الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة وعليه في سبيل ذلك تقييم مدى أهمية السبب لتحديد مدى مشروعية الحالة المطروحة أمامه،

(١) – فهيمة عبد الوهاب، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، والجزائر، ٢٠١٥ – ٢٠١٦، ص ٦٠.

(٢)- د. حلمي الدقدوقي، رقابة المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص٤٦٢.

وهنا نصل لذات النتيجة السابقة من أن مراقبة ملائمة الأسباب للوقائع المادية ما هي إلا مراقبة للمشروعية.

ونجد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام والتطبيقات حول ملائمة أو تناسب القرار الإداري الضبطي مع الوقائع في مجال الحريات العامة، وأشهر تلك التطبيقات حكمه في قضية (بنجامين Benjamin) في ١٣ مايو ١٩٣٣ والذي قرر فيه بعد تقييمه لأهمية وخطورة الاضطرابات التي قد تستتبعها المحاضرة بالنسبة للنظام العام أنها لم تكن على النحو الذي لا يمكن معه تداركها باتخاذ إجراءات ضبط أقل وطأة من الخطر، وتتلخص وقائع الحكم في أن عمدة بلدة (Noud) منع المحاضر بنيامين من إلقاء محاضرة خاصة، بحجة مخاطر الإخلال بالنظام العام التي يمكن أن يسببها الاجتماع الذي تستدعيه هذه المحاضرة.

ولدى فحص مجلس الدولة الفرنسي للظروف المحيطة بالاجتماع تبين له أنه كان بإمكان السلطات المحلية المحافظة على النظام العام باستخدام قوات البوليس المتوافرة لديها ودون الحاجة إلى منع الاجتماع، وأعلن المجلس في حيثياته:" اتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة الوقوع والتي تذرع بها العمدة ليست من الجسامة بالدرجة التي لا يستطيع معها حفظ النظام، بما له من إصدار تدابير ضبط مناسبة بدون منع المحاضرة "، وتوصل المجلس بالنتيجة إلى إلغاء قرار العمدة(١).

هذا الحكم وغيره من الأحكام التي سار فيها مجلس الدولة الفرنسي في نفس الاتجاه الذي كرسه في حكم بنجامين في التزام سلطات الضبط في أداء واجبها في المحافظة على النظام العام بوجوب احترام حريات الأفراد في عقد الاجتماعات والتوفيق بينها بين المحافظة على النظام العام بما يستوجب عدم تقييد حرية الاجتماع إلا في حالة وجود اضطرابات جسيمة تهدد النظام العام بحيث لا تستطيع سلطات الضبط بما لديها من سلطة اتخاذ تدابير ضبطية مناسبة تفاديها، ففي هذه الحالة وحدها يمكن

(١) - د. ثائر معين أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٣.

للإدارة منع الحريات، ويخضع تقدير الإدارة لأهمية وخطورة السبب لرقابة مجلس الدولة...

فإذا تبين للقاضي قيام التناسب بين الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة والوقائع المادية قرّر رفض الطعن، ولم يقرر إلغاء قرار الضبط الإداري ومن ذلك حكمه في قضية (Bueard)، برفض طلب إلغاء قرار بخطر الاجتماعات حتى الخاصة التي تعقد في أماكن متفرقة في إحدى محافظات الحدود، لأنه لم يكن لدى المديرية قوات بوليس كافية لتحقيق المحافظة على النظام العام في كل مكان.، وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي برفض الطعن على قرار عقد المؤتمر الإفريقي الديمقراطي، لأن المؤتمر كان يجري في إقليم (فولتا العليا) الإفريقي وكان من شأنه، في ظروف ذلك الإقليم، تهديد النظام بخطر جسيم يستحيل معه مواجهته بتدبير ضبط مناسب، فمجلس الدولة راغب مشروعية القرار المطعون فيه في ظروف الإقليم الذي كان سيتم الاجتماع على أرضه سنة ١٩٤٨، وأنه كان من شأنه انعقاده حدوث اضطرابات كثيرة وخطيرة، نظراً لاتساع المنطقة، وأن سلطة الضبط لا تملك القوات الكافية للمحافظة على النظام العام، خاصة أن المؤتمر كان يرفع عقد بعض الاجتماعات في الطرق العامة على ما ورد في تنظيمه[١].

وكذلك فإن مجلس الدولة المصري قد بسط رقابته هو الآخر على ملائمة أو تناسب أسباب قرارات الضبط الإداري، ففيما يتعلق بالقرارات المتصلة بالحريات العامة جرى قضاء مجلس الدولة المصري على إخضاع ملاءمة أو تناسب قرارات الضبط الإداري لرقابته سواء بالنسبة لحريات العبادة أو بشأن المحافظة على الصحة العامة وكذلك فيما يتعلق بحرية النشر والصحافة[٢].

(١) – محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٣، ص١٥٢.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٦٤٨.

ويراقب القضاء الإداري في هذه الحالات إلى جانب صحة الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني، وملائمة سبب القرار الضبطي لخطورة الوقائع المتذرع بها، وتطبيقاً لذلك فرضت محكمة القضاء الإداري المصرية رقابتها للتحقق من ملائمة قرارات الضبط الصادرة في مجال حرية الصحافة والنشر وعلى هذا الأساس قضت بإلغاء قرار الإدارة بمصادرة إحدى الصحف، وأنها تمثل خطراً داهماً على الأمن والنظام العام مما يحتم مصادرتها فوراً بالطريق الإداري ذلك لا شيء في هذه التصرفات ينم عن الخطر الداهم الذي لا سبيل إلى دفعه إلا بالإلغاء الفوري، وبخاصة بعد أن التجأت الحكومة إلى القضاء وأصبح واجباً عليها أن تتريث حتى يقول القضاء كلمته[1].

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري المصري أكَّدت فيه بأن يقتصر تقييد الحريات العامة على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً وضرورياً حيث جاء في الحكم: " إذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم على وسائل وقائية تهدف إلى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فإن عليه في الوقت نفسه إلى جانب واجب المحافظة على النظام العام واجباً آخر هو عدم التعرض لحريات الأفراد وحقوقهم العامة أو المساس بها إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام وبشرط قيام أسباب جدية تبرر تصرفه، وأن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن والنظام العام، فإذا كان من المستطاع دفع هذا الخطر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية فليس يسوغ الالتجاء إلى الإجراءات الشاذة الاستثنائية متى تساوت النتائج التي توصل إليها كلتاها، وكانت الأولى كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها التي شرعت من أجلها الثانية وهي

(١) - حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٨٧ السنة ٥ من العام ١٩٥١ منشور في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص١٠٩٩.

ضمان سلامة النظام العام في نهاية الأمر، وذلك لانتقال الضرورة التي تحتم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية"[١].

وقد استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا المصرية على فرض رقابة الملائمة على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحرية الصحافة فأخضعت المحكمة قرارات الضبط التي تتعلق بإلغاء الصحف بالطريق الإداري لرقابة الملائمة من حيث ضرورة قرار الالغاء لحماية النظام العام، حيث جاء في أحد احكامها"...إلغاء الصحيفة بالطريق الإداري غير جائز إلا إذا كان ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعي "[٢].

وكذلك الحال في مجال حرية الاجتماع، حيث جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية:" ... سلطة الحكومة في هذا المنع هي قيد استثنائي وارد على أصل حق هو أحد الحريات العامة فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور في أضيق حدوده، فلا تستعمله الحكومة إلا للضرورة القصوى، وذلك عندما تقوم لديها أسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على أن هذا الاجتماع من شأنه حقاً الإخلال بالأمن العام، وهي في هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت شعار الرخصة الاستثنائية..."[٣].

وقبل أن نختم الحديث عن موضوع الرقابة على ملائمة أو تناسب قرارات الضبط الإداري نشير إلى أن عيب عدم تناسب محل تدبير الضبط مع أسبابه الواقعية ليس عيباً في السبب، لأنه إذا كان صحيحاً أن عدم مشروعية تدبير الضبط الإداري، لعدم تناسب محلّه مع سببه، يتقرر بعد تقدير القاضي أسباب التدبير ومحلَّه إلا أن الأمر يتعلق، في الواقع، بالمبالغة في محل التدبير أكثر من عدم كفاية أسبابه ومن ثم يتعين

(١) - حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٨٠٦ السنة ٨ ق لعام ١٩٥٥ منشور في مجموعة الأحكام القضائية التي قررتها المحكمة، السنة التاسعة، ص٢٤٦.
(٢)- حكمها في الطعن رقم ٦٧ لسنة ٢ق، الصادر بجلسة ١٩٥٨/٧/٢٢، س٣، ص١٥٧٤.
(٣)- حكمها في الطعن رقم ٥٩٧ لسنة ٣ق ، الصادر بجلسة ١٩٦١/١/١٣ ،س٦ ، ص١٠٢٠.

قصر تقرير عدم مشروعية التدبير، لعيب السبب الواقعي على حالات عدم الوجود المادي للوقائع، أو عدم صحتها، أو الخطأ في تكييفها القانوني، في الحالات التي ينطبق فيها هذا السبب وذلك دون حالة قيام عدم التناسب بين الأسباب الواقعية وبين محل تدبير الضبط لاختلاف أثر الحكم في الحالتين، آية ذلك أنه في غير الحالات التي يقوم فيها قاضي المشروعية، بعد أن يقوم بتقرير عدم مشروعية القرار، لعدم التناسب، بتقدير محل القرار المناسب مع أسبابه، فإن تقرير عدم مشروعية القرار لهذا السبب، يحول دون مُصدر القرار وبين العودة إلى ذات التدبير الذي تقرر إلغاؤه قضائياً، لعدم التناسب، أما في حالة تقرير عدم المشروعية لعدم كفاية الأسباب فإن ذلك لا يحول بين مُصدر التدبير وبين إعادة إصدار ذات التدبير، بذات محله محمولاً على أسباب كافية.

على أي حال ومن خلال استقراء اتجاهات الفقه والقضاء، يجب على سلطة الضبط الإداري بأن تقدر، ورغم سلطتها التقديرية، تقديراً مناسباً التدبير الذي تتخذه بحيث يتفق مع ما تنطوي عليه أسبابه من تهديد وخطر على النظام العام ذلك أنها وإن كانت حرة في هذا التقرير، إلا أنها مقيدة بألا يكون هذا التقدير جائراً، بل يجب أن يأتي بالقدر الذي يحمي المجتمع ككل، ولا يهدر أو يضحي بما تحرص عليه دساتير وتشريعات المجتمعات المتحضرة من حقوق وحريات وأنشطة أساسية للمعنيين بتدابير الضبط الإداري، لهذا قرر القضاء أحقيته في رقابة تناسب محل قرارات الضبط الإداري مع أسبابها، وذلك ما لم يوجد نص صريح يتفق والدستور والقوانين بالاختصاص التقديري لسلطة الضبط الإداري الذي يعفيها من مراعاة هذا التناسب.

وحيث توجد منطقة الملائمات الإدارية، والسلطة المقيدة، حيث يمارس القاضي رقابة المشروعية، ولا يجوز التخوف من هذا الدور للقاضي، لأن القضاء هو أحد السلطات في الدولة ويحرص شأن السلطات الأخرى على سلامة المجتمع ككل من خلال حقوق وحريات وأنشطة أفراده الأساسية وفقاً للدستور والقانون، وفي هذا المعنى يقول الدكتور حلمي الدقدوقي:

" إن المبدأ القانوني هو أن الحرية العامة التي يصونها القانون ليست مطلقة إذ يجوز تقييد ممارستها في حدود احتياجات النظام العام، بمعنى أن تقييد الحرية الزائد عن احتياجات النظام العام يشكل اعتداء على الحرية التي يحميها القانون، أي عدم مشروعية، بعبارة أخرى إن القانون الذي يكفل الحرية تنتهي حمايته لممارستها من حيث الإخلال الحال أو المتوقع بالنظام العام، أي من حيث يجب أن تبدأ سلطة الضبط بالتدخل، فإذا ما تعدت سلطة الضبط هذا الحد وجاءت على الحرية المصونة بأكثر ما تقتضيه المحافظة على النظام العام كان عملها غير مشروع. وتحديد هذا الحد هو ملائمة التصرف الضبطي بعينها..."[١].

ولا بد من أن نذكر أخيراً أن الرقابة القضائية على الوجود المادي للأسباب في قرارات الضبط الإداري، والتكييف القانوني للأسباب في تلك القرارات تصنف على أنها رقابة مشروعية، في حين أن الرقابة على الملائمة أو التناسب في قرارت الضبط الإداري فإن الفقهاء مختلفون على تصنيفها فهناك من يرى أنها رقابة مشروعية وهناك من يرى أنها رقابة ملائمة، إلا أن الأستاذ الدكتور محمد فوزي نويجي يرى أن الطبيعة المميزة لقرارات الضبط الإداري تستدعي أن يمارس القاضي رقابة أعمق، ولو وصفت بأنها رقابة ملائمة لأن الأمر يتعلق هنا بحريات الأفراد، فالملائمة تدخل في هذا المجال ضمن الشرعية[٢].

(١)- د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٥.

(٢)- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

الخاتمة

لقد تبين لنا من خلال دراستنا للسبب في قرارات الضبط الإداري ومدى الرقابة القضائية عليه، أن السبب في القرار الإداري إما أن يكون حالة قانونية أو حالة واقعية، وتتمثل الحالة القانونية في القاعدة أو العمل القانوني السابق الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها، وقد تشترط هذه القاعدة قيام حالات معينة لإصدار القرار وقد لا تشترط، وينبغي أن تكون الحالة القانونية موجودة دائماً وسابقة على القرار الإداري، وأن تكون شرعية، وبالنسبة لقرارات الضبط الإداري يجب أن يكون السبب الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذه هو وجود إخلال أو تهديد للنظام العام، وأن تسعى الإدارة إلى إعادة الأمور إلى أمنها والمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

وتعد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري الضبطي من أهم الضمانات الأساسية لاحترام سلطات الضبط لمبدأ المشروعية في تصرفاتها، فيقوم القاضي الإداري بممارسة رقابته للتحقق من وجود الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار قراراتها الضبطية، ثم ينطلق للتحقق من أن هذه الظروف يتوافر فيها وصف الإخلال أو التهديد بالإخلال بالنظام العام، أي معرفة ما إذا كانت الوقائع – التي وجدت فعلاً – تندرج ضمن الطائفة التي يستلزمها القانون لممارسة سلطات الضبط، فالقاضي يقوم بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية، وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة لقرارات الضبط الإداري المتخذة.

ونظراً لخطورة قرارات الضبط الإداري وتأثيرها على حقوق وحريات الأفراد فقد امتدت رقابة القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على عنصر السبب لتشمل مدى تناسب أهمية وخطورة الوقائع التي كانت سبباً لقرار الضبط الإداري مع الإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري، وبذلك أصبحت الرقابة القضائية تشمل مدى

ملائمة وتناسب القرار الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري والإجراء الذي قامت به مع الوقائع التي تشكل إخلالاً أو تهديداً للنظام العام.

يجدر بنا في ختام هذا البحث أن نورد ما توصلنا إليه من نتائج، وما نراه من توصيات:

أولاً- النتائج:

١- يمثّل السبب في القرارات الإدارية ومنها قرارات الضبط الإداري حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار الضبطي، وتغلب عليه السمة الموضوعية، وحتى يعد السبب في قرار الضبط الإداري صحيحاً فلا بد من توافر شروط فيه منها أن يكون موجوداً، وأن يكون مشروعاً، وأن يستند على وقائع ثابتة.

٢- فرض القضاء الإداري رقابة صارمة على قرارات الضبط الإداري لسببين، الأول: أن أعمال الضبط الإداري لها ارتباط وثيق بحريات الأفراد، والثاني هو أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرارات الضبط الإداري، وقد راقب القضاء الإداري عند بسط رقابته على أسباب القرار الضبطي الوجود المادي للوقائع، والتكييف القانوني للوقائع التي تعد سبباً لقرارات الضبط الإداري، وهي رقابة مشروعية، وقد ذهب القضاء الإداري بعيداً في الرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري فراقب الملائمة أو التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي كانت سبباً لقرار الضبط الإداري وبين الإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري.

ثانياً- التوصيات:

١- يدعو الباحث الجهات القضائية التي تمارس الرقابة على أعمال سلطات الضبط الإداري - سواء في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد، أو النظام القضائي المزدوج - إلى تعميق الرقابة القضائية على عنصر السبب في

القرارات الإدارية المتخذة مجال الضبط الإداري وجعلها في جميع الحالات رقابة ملائمة وتناسب لأن ذلك سيؤدي إلى حماية حقوق وحريات الأفراد.

٢- يدعو الباحث المشرع ولا سيما في دولة الكويت إلى سن تشريع يوضح فيه الحالات التي تمثل إخلالاً بالنظام العام أو تهديداً له، والتي تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمواجهتها وهو ما يؤدي إلى الحد من السلطة التقديرية الواسعة الإدارة في هذا المجال، بما يكفل حماية وحقوق الأفراد من تغول الإدارة عليها، فتصبح قراراتها في مجال الضبط الإداري مستندة إلى أسباب قانونية بدلاً من الأسباب الواقعية التي تكون متروكة لتقديرها، وإن كان ذلك صعب المنال بصورة مطلقة إلا أن وجود تشريع من هذا النوع يخفف من اعتداء الإدارة على حقوق وحريات الأفراد مستندة إلى أسباب تزعم أنها تشكّل إخلالاً أو تهديداً للنظام العام، وقد لا تكون كذلك من الناحية الواقعية.

المراجع

أولاً- باللغة العربية:

١- د. أنيس فوزي عبد المجيد، السبب في القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر وسورية، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي، عمان، الأردن، ٢٠١٨،

٢-د. حسنين عبد العال محمد، الرقابة القضاية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون ذكر تاريخ).

٣- د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩.

٤- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨.

٥- د. خالد المحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٣، العدد الثاني، ٢٠١٧.

٦- د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، الكتب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧.

٧- د. رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣.

٨- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩.

٩- د. سامي جمال الدين:

قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الأولى، منشورات جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢.

الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.

١٠- د. سليمان محمد الطماوي:

النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.

الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

١١- د. طعيمة الجرف: القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٧٨.

١٢- د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، ١٩٩٢.

١٣- د. عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.

١٤- عامر بن محمد بن عامر الحجري، الرقابة القضائية على عيب السبب، بحث من منشورات محكمة القضاء الإداري العمانية، ٢٠١١.

١٥- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٦- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.

١٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله:

القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٩١.

ولايــة القـضاء الإداري علـى أعمــال الإدارة، قـضاء الإلغـاء، منـشأة المعـارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.

١٨- د. عبد الله طلبـة، مبـادئ القـانون الإداري الجزء الثـاني، الطبعـة التاسـعة عشرة، منشورات جامعة دمشق ٢٠١٩.

١٩- د. علـي خطـار شـطناوي، تـسبيب القـرارات الإداريـة فـي فرنـسا والأردن، بحـث منشور في مجلة دراسات، المجلد الثـاني والعشرين، كـانون الأول، ١٩٩٥، العدد السادس والعشرين.

٢٠- عمـر بـوقريط، ومحمـد زعـداوي، الرقابـة القـضائية علـى تـدابير الـضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٦- ٢٠٠٧.

٢١- فهيمــة عبـد الوهـاب، الرقابـة القـضائية علـى سـلطات الـضبط الإداري، رسـالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، والجزائر، ٢٠١٥ – ٢٠١٦.

٢٢- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة الأولى دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٢٣- د. ماجـد رفعت عبـد الوهـاب، القـضاء الإداري، الكتـاب الثـاني، الطبعـة الأولـى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٢٣- محمد بن مرهون بن سعيد الذيب المعمري، تسبيب القرارات الإداريـة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، ٢٠٠٢.

٢٤- د. محمـد حـسنين عبـد العـال، فكـرة الـسبب فـي القـرار الإداري ودعـوى الإلغـاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧١.

٢٥- د. محمد عبد العال السناري ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٩٩٤.

٢٦- د. محمد عبد العال السناري، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، دون ذكر دار النشر، ١٩٨٨.

٢٦ - د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني، المجلد الثاني - دون ذكر دار نشر، ١٩٦٧.

٢٧ - د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦.

٢٨ - د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٨٥.

٢٩ - محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٣.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

1- Bonnard (R), Précis de droit public, 6 édit , Paris, 1944.

2- Delubadère (A.), Traitè èlèmentaire de administratife, 3,edit, L.G.D.J – T.1- 1967.

3- Guillaume Bhanc: – "Motifs et motivation des decisions administratives" – R.A. 1998

4- Hauriou (M),Précis de droit administratif et de droit public, 12, edit, Paris, 1933.

5- Vedel (G), Essai sur la nation de cause en droit administratife, Thèse, University de Toulouse, Facultè de droit, 1934.