الرقابة القضائية على عيب السبب بين الشرعية و الملائمة في قرارات الضبط الإداري

الدكتور / زغدود جغلول
أستاذ بجامعة العربي بن مهيدي أم البواقي
zdjaghloul@gmail.com

لربس سمراء
طالبة دكتوراه ،جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي
larbes.univ.droit@gmail.com

ملخص:

إن الهدف من توسيع الرقابة القضائية في مجال أعمال الضبط الإداري ،هو الحد من السلطة التقديرية للإدارة التي تظهر خصوصا من ناحية تقديرها لخطورة الوقائع المخلة بالنظام العام المؤدية لاتخاذ التدابير الضبطية اللازمة، هذه الأخيرة الذي يتسم في بعض الأحيان بعدم التناسب مع الأسباب القائمة، و من هنا جاءت ضرورة تسليط الضوء على طبيعة هذه الرقابة و التساؤل حول المدى الذي تصل إليه في سبيل التحري عن هذه الأسباب و ما يمكن أن يشوبها من عيوب؟ و كذا تحديد دور هذه الرقابة في إعمال التوازن بين المحافظة على النظام العام من جهة و عدم المساس بحقوق و حريات الأفراد من جهة أخرى ؟ و لعل أبرز النتائج المتوصل إليها هو القول بأن ازدواجية الرقابة بين النظر في مشروعية القرار الضبطي و كذا ملائمته يعد من أسمى درجات ضمان هذه الحقوق و الحريات في هذا المجال الحساس.

Résumé:

L'objectif de l'expansion de contrôle judiciaire dans le domaine du travail de la police administrative, est de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui apparaît notamment en termes d'appréciation de la gravité des faits contraires à l'ordre public , conduisant à prendre les mesures de dissuasion nécessaires, ces dernières qui sont parfois disproportionnées aux causes existantes.

De là est venu le besoin de faire la lumière sur la nature de ce contrôle et la question de la mesure dans laquelle il atteint afin d'enquêter sur ces raisons et ce qui peut être pénétré par des défauts? Ainsi que de déterminer le rôle de ce contrôle dans la mise en œuvre de l'équilibre entre le maintien de l'ordre public d'une part et ne pas porter atteinte aux droits et libertés des individus d'une autre part ?

La conclusion la plus importante est peut-être que la double censure entre la considération de la légalité de la décision et son proportionnalité est l'un des plus hauts degrés de garantie de ces droits et libertés dans ce domaine sensible.

www.manaraa.com

مقدمة:

إن القاعدة الأساسية التي تحكم القضاء الإداري في رقابته على القرارات الإدارية هي رقابة المشروعية، تاركا بذلك جانب الملائمة للسلطة التقديرية للإدارة، إلا أن هذه القاعدة تحظى بطابع خاص في قرارات الضبط الإداري و بالتحديد في الرقابة على عيب السبب ،نظرا لعلاقتها الوطيدة بالحريات العامة و إمكانية المساس بها في سبيل الحفاظ على النظام العام.

و تكتسي الرقابة القضائية على سبب القرار الضبطي أهمية كبيرة باعتبارها من أهم الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ الشرعية، فتحديد الوقائع و الظروف الخارجية المؤدية إلى إصدار القرار و تقدير الإجراءات الضبطية المتناسبة معه تنطوي تحت لواء السلطة التقديرية للإدارة ، و هذه الأخيرة تعد ضرورة حتمية منحت للإدارة لكي لا تصاب بركود لا يتماشى و المستجدات التي يتميز بها النشاط الإداري ، إلا أن الإدارة أحيانا تبالغ في استعمال اختصاصها التقديري والذي يعد المجال الخصب لحريتها في تقدير مدى خطورة هذه الوقائع على الإخلال بالنظام العام ما يؤدي بذلك إلى وقوع قراراتها تحت طائلة البطلان، و ذلك راجع في تقديرها للسبب الذي يخرج عن نطاق الصواب فيرتكز القرار على سبب غير جدي أو غير حقيقي، و لا يستدعي تدخل سلطات الضبط في حالات أخرى .

و من هنا يجد القاضي الإداري نفسه أمام مهمة صعبة و هي ضرورة تحقيق التوازن بين أعمال الضبط الإداري بالنظر إلى ضرورة المحافظة على النظام العام، و من جهة أخرى ضمان حقوق و حريات الأفراد، و من هذا المنطلق **نطرح الإشكال التالي:**

إلى أي حد تمتد رقابة القاضي الإداري في فحص عيب السبب في قرارات الضبط الإداري، و ما هي طبيعة هذه الرقابة ؟ و ماهو دور هذه الرقابة في المحافظة على النظام العام من جهة و ضمان حقوق و حريات الأفراد من جهة أخرى ؟

و تتفرع عن هذا الإشكال الرئيس **تساؤلات فرعية** يمكن أن تساعدنا في الوصول إلى الأهداف المتوخاة ، تتمحور حول **ما هي أوجه الرقابة على المشروعية التي يفحصها القاضي الإداري في سبيل التحري عن الوقائع المؤدية لإصدار القرار الضبطي ؟ و هل ينظر القاضي الإداري في مدى التناسب بين الواقعة المخلة بالنظام العام و الإجراء الضبطي المتخذ ؟ و هل تختلف شروط التدبير الضبطي في الحالات العادية عن اتخاذه في الحالات الاستثنائية ؟**

و للإجابة على الإشكالية المطروحة نعمد إلى إتباع **المنهج الوصفي و التحليلي** هذا الأخير الذي يظهر من خلال تحليل و مناقشة أوجه الرقابة على عيب السبب في القرار الضبطي و محاولة الوصول إلى معرفة الحد الذي تمتد إليه هذه الرقابة وكذا الاستعانة بالمنهج المقارن و ذلك بطرح بعض القرارات القضائية المتعلقة بالموضوع في فرنسا و الجزائر.

www.manaraa.com

و للإجابة على الإشكالية السابقة عمدنا **إلى تقسيم خطة الدراسة إلى المبحثين الآتيين:**

الأول نتطرق فيه إلى **الرقابة القضائية على مشروعية السبب في القرار الضبطي** كأدنى درجات الرقابة ،أما **المبحث الثاني فسنتناول فيه الرقابة القضائية على ملائمة الوقائع مع الإجراء الضبطي المتخذ**، مع تدعيم ذلك ببعض التطبيقات القضائية في كل من فرنسا و الجزائر رغبة منا في إيضاح فحوى الدراسة بما سلكه القضاء في هذا الموضوع.

I المبحث الأول : الرقابة القضائية على مشروعية السبب في القرار الضبطي

لقد ابتكر القضاء الإداري المقارن عدة أساليب و آليات قضائية فعالة لمراقبة كل ركن من أركان القرارات الإدارية المطعون فيها قضائيا بعدم الشرعية حتى تغطي رقابته الشاملة ، و هذه الأساليب و المراحل تتمثل في فحص و تحقيق القاضي المختص لمدى توفر جميع أركان القرار الإداري و مدى سلامتها من كافة العيوب[1] ، فالقضاء الإداري يسلط رقابته على الوقائع المادية و ذلك بالتحقق من وجودها و صحتها و من سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع عند وجودها [2] ، و من هنا نصل إلى رقابة شرعية القرار الضبطي من خلال العنصرين التاليين:

1 المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع :

تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري و الحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان[3] ، فلا يكفي ليكون مبدأ المشروعية محترما، أن تكون الوقائع التي اتخذ على أساسها بإمكانها تبريره من الناحية القانونية، بل يجب أيضا إثبات واقعية تلك الوقائع فلا يمكن أن لا تنجر عن رقابة الوصف القانوني للوقائع ، رقابة الواقعية المادية لها [4]، فيقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو الواقعية التي بني عليها القرار ، فإذا وجده قائما يرفض الطعن لعدم التأسيس و إذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء [5]، و غالبا ما يكون تدخل القاضي الإداري في نشاط الضبط الإداري بإلغاء القرارات الغير شرعية بناء على طلب المواطنين و كذا إشراك مسؤولية الإدارة في الأضرار الناجمة على التدابير الضبطية ، و هنا للقاضي الإداري الصلاحية الكاملة في أمر الإدارة بدفع تعويضات عن الأضرار الناجمة عنها [6]

---

[1]- عوابدي عمار، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري ،الجزائر،2007، دار هومة للنشر و التوزيع ،ص 76 -77 .

[2]- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق ، عمان (الأردن)،2005، دار الثقافة للنشر و التوزيع،ص 377.

[3]- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ، مصر،1993،الدار الجامعية للطباعة و النشر،ص 342.

[4]- لحسين بن الشيخ آث ملويا ،دروس في المنازعات الإدارية –وسائل المشروعية –الجزائر ، 2006، دار هومة للطباعة و النشر،ص 364.

[5]- محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري –دعوى الإلغاء- الجزائر ،2007 ، دار العلوم للنشر و التوزيع، ص 352.

[6]-MANUEL GROS ,DROIT ADMINISTRATIF , CANADA, L'ANGLE JURISPRUDENTIEL,1998, EDITION L'ITARMATTAN INC RUE SAINT JACQUES MONTREAL,p 280.

www.manaraa.com

1-1 الفرع الأول : موقف القضاء الفرنسي من رقابة الوجود المادي للوقائع

لقد بدأ تحول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الامتناع عن رقابة مادية الوقائع المبررة لاتخاذ القرار و المكونة لركن السبب فيه إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم MONOD سنة 1907 (CE.16 JUIN 1907) ، وتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم DESSAY سنة 1910 (CE.14 MAI 1910)، و حكم كامينو CAMINO في 14 يناير1916[1]،و تتمثل وقائع تلك القضية في عزل الحكومة لرئيس بلدية عن منصبه ، بسبب كونه لم يسهر كما يلزمه القانون على حرمة موكب جنائزي ، و لقد اوجد مجلس الدولة مبدءا يتمثل في انه "يكون له ان يفحص مادية الوقائع" التي بررت ذلك التدبير ، و عندما تبين له بأن أوراق الملف أثبتت عدم صحتها أبطل العقوبة[2] ،و منذ قرار 14 يناير 1916 في قضية "كامينو" الصادر عن مجلس الدولة ،صرح هذا الأخير بأنه من صلاحيته في حالة ثبوت تلك الوقائع أن يبحث ان كان في مقدورها أن تكون سببا مشروعا للقرار الإداري المهاجم[3] ،و توالت القرارات القضائية الآخذة بالمبدأ و نجد منها قرار مجلس الدولة في 03 نوفمبر 1989 ، قضية شيناتون CHINA TOWNو الذي اثبت عدم الوجود المادي للوقائع المقحمة و التي كانت أساسا لقرار غلق مطعم[4].

1-2 الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من رقابة الوجود المادي للوقائع

أما عن القضاء في الجزائر فقد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر عنها بتاريخ 1981/07/11 ، فصلا في القضية التي جمعت السيد: أوعمران رابح مدعي و السيد: وزير الداخلية مدعى عليه ، و جاء في فحوى القرار مايلي : " و لكن حيث انه كان في الإمكان قانونا رفض تسليم رخصة البناء أو منحها مع التحفظ بخصوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة ، و ذلك في حالة ما إذا كانت طبيعة البناءات من شأنها أن تخل من حيث موقعها و أبعادها بالصحة العامة و الأمن العام فانه يتعين على الإدارة معاينة و فحص كل حالة على انفراد للتوصل على ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البناء بالصحة العامة أو بالأمن العام .....حيث انه كان على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيد " أوعمران " حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية انه لا مجال هناك لرفض منح رخصة البناء ، و لا لربطها باحترام مقتضيات خاصة ، و من ثم فان قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح ...و مادام كذلك ، مستوجب الإبطال ، و بناء على ما سبق ، صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار السالف الذكر " [5].

نلاحظ من خلال هذه القرارات أن القضاء الإداري استقر على ضرورة الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع في قرار الضبط الإداري ، فيجب أن تكون الوقائع صحيحة و غير وهمية ،و إلا كان القرار مشوبا بعيب

[1]- عبد الغني بسيوني عبد الله،المرجع السابق ،ص 342.

[2]- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 364،365.

[3]- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 371.

[4]- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص 364،365.

[5]- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير ، جامعة باجي مختار،عنابة ، الجزائر،سنة 2006، ص 86،87.

www.manaraa.com

السبب و يقع تحت طائلة البطلان ، فيجب أن تكون هذه الأخيرة قائمة وقت إصدار القرار، فمهمة القاضي الإداري تكون في البداية بالتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع ، و يعد ذلك من أدنى درجات الرقابة القضائية على عيب السبب.

2 المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع :

بعد أن يراقب القاضي الإداري الوجود المادي للوقائع فانه ينتقل إلى المرحلة الثانية في رقابة السبب و تنصب على التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أصبغته الإدارة على هذه الوقائع فإذا كان هذا الوصف سليما من الناحية القانونية كان القرار صحيحا أما عكس ذلك فان القرار معيب بعيب انعدام السبب[1].

2-1 الفرع الأول: موقف القضاء الفرنسي من رقابة التكييف القانوني للوقائع

لقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة هذا النوع من الرقابة عندما اصدر قراره الشهير في قضية السيد GOMEL المؤرخ في 04 افريل 1914 الذي كانت تدور وقائعه حول رفض الإدارة منح رخصة البناء للسيد غومال في ميدان BEAUVEAU باعتبار أن العقار الذي يريد المعني انجاز الأشغال فيه،يعتبر موقعا محتملا لانجاز نصب تذكاري،وفقا لأحكام المادة 118 من قانون 1911/07/31 التي تسمح للإدارة رفض منح رخصة البناء في مثل هذه الحالة ، إذ أنها يمكن أن ترفض تسليم رخصة البناء بحجة أن الأشغال يمكن أن تؤدي إلى عرقلة انجاز النصب التذكاري المحتمل و هو سبب مذكور في قانون 1911 ، إلا أن السؤال المطروح : هل هذه الساحة كانت مكانا يحتمل إقامة نصب بها ؟و قد أجاب مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك بالنفي و ألغى قرار الرفض ، و بالتالي فان القاضي أصبح يراقب ما إذا كانت الوقائع موضوع الدعوى تبرر اتخاذ القرار المطعون فيه ، أي ما إذا كانت الإدارة قد فكرت بطريقة سليمة في مواجهة الوقائع المعروضة[2].

يتضح من قرار "غومال" انه قفزة نوعية اتخذها القضاء الفرنسي في تحسين رقابة المشروعية على القرار الإداري ، و خطوة جيدة في سبيل الحد من التجاوزات و الأخطاء المرتكبة من طرف الإدارة .

---

[1]- بوقريط عمر ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر ،2007/2006، ص 114.

[2] - Conseil d'états statuant au contentieux N°55125 -04 Avril 1914–Gomel, Publié au Recueil Lebon P :488
http://www.conseil-etat.fr/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil

أنظر موقع مجلس الدولة الفرنسي ، تاريخ الرجوع للموقع : 2017/09/20.

و للمزيد انظر : http://www.bibliotdroit.com/2016/06/blog-post_97

عن موقع المكتبة القانونية العربية ، الأحكام و القرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي المؤسسة لأهم قواعد القضاء الإداري، منشور بتاريخ : 2016/01/06، تاريخ الرجوع للموقع : 2017/09/20.

www.manaraa.com

2-2 الفرع الثاني: موقف القضاء الجزائري من رقابة التكييف القانوني للوقائع

أما عن القضاء في الجزائر فقد أصدر المجلس الأعلى -سابقا-بتاريخ 1989/02/25 قرار في (قضية (م .ل) ضد وزير الداخلية – والي الجزائر) و تتمثل هذه القضية فيما يلي : " حيث ان المدعي طعن بالبطلان في مقرر والي الجزائر المؤرخ في 1985/05/15 المتضمن سحب رخصة استغلال الرخصة الممنوحة للسيدة أرملة –ر.ع- بتاريخ 1984/05/25 في محل مخزن المشروبات من الفئة الثانية الكائن بالقبة، حيث أن المقرر الآنف الذكر منتقد من اجل عدم استناده على أي أساس قانوني ، ذلك أن النصوص المحتج بها لا تشمل موقع المحل، حيث انه و بخصوص هذه القضية ، و على ضوء واقع التشريع الحالي المتعلق بمخازن المشروبات و المناطق المحمية و لا سيما المرسوم رقم 75/60 المؤرخ في 1975/04/29 في مادته الأولى و الثالثة ، فان مجاورة و محاذاة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات منع منح الرخصة أو سحب رخصة الاستغلال ، المحددة قانونا و على سبيل الحصر حيث انه يستخلص انه مما سبق ، أن الطاعن محق في مطالبته بالاعتماد على الوجه الذي أثاره لإبطال المقرر المطعون فيه، لهذه الأسباب يقضي المجلس الأعلى بإبطال مقرر والي ولاية الجزائر المؤرخ في 1985/05/15 [1].

فإذا توفر الوجود المادي للوقائع يبقى على القاضي الإداري التحقق من اندراج هذه الوقائع ضمن الوصف القانوني الذي يصوغه المشرع و يقصده بهدف حماية النظام العام، و هنا نجد ارتباطا وثيقا بين عيب السبب و عيب المحل أو عيب مخالفة القانون في القرار الإداري، فقد تنتج عدم شرعية القرار إما عن طريق تطبيق خاطئ لنص قانوني أو تفسير خاطئ له لذلك يأتي القاضي الإداري هنا ليتحرى صحة الأسباب التي بني عليها القرار و مدى مطابقتها مع أحكام القانون و إلغائها في حال مخالفتها له.

II المبحث الثاني : الرقابة القضائية على ملائمة الوقائع مع الإجراء الضبطي المتخذ .

إن القاعدة العامة بشأن التزام الأشخاص العامة بالتدخل للقيام بالعمل الإداري ، أنها تتمتع بالسلطة التقديرية في ملائمة التدخل للقيام بالعمل الإداري أو الامتناع عن آدائه ،و لكن لا يعني هذا أن السلطة التقديرية التي حبا بها المشرع الإدارة مطلقة بل إن ثمة التزام عليها أن تضع نفسها في أفضل الظروف و انسب الحلول للقيام بهذا التقدير و أن تجريه بروح موضوعية بعيدا عن البواعث الشخصية و بشرط أن يكون تقدير الملائمة على أسباب مقبولة[2].

لذلك لم يقنع القضاء الإداري في ميدان الحريات العامة بمراقبة الوقائع فقط بل عمل على مد رقابته إلى تقدير هذه الوقائع أي بحث ظروف و مناسبات إصدار القرار[3].

---

[1]- لحسين بن الشيخ آث ملويا ،المرجع السابق ، ص 369،370.

[2]- محمد أبو بكر عبد المقصود، سلطة الإدارة بين التقييد و التقدير -التزام الأشخاص العامة بالتدخل-،مصر،2014 ، دار الجامعة الجديدة ، ص 100،101 .

[3]- فهد عبد الكريم ابو العثم، المرجع السابق ، ص 378.

www.manaraa.com

و سنتطرق إلى دراسة ذلك من خلال المطالب التالية :

1- المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على القيمة الذاتية للأسباب (تقدير أهمية الوقائع)

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة و قراراتها تقف عند المستويين السابقين أي رقابة مادية على الوقائع و رقابة على تكييفها القانوني ، حيث انه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع و تناسبها مع مضمون القرار إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة مصدرة القرار[1]، إلا أن القضاء لم يلتزم هذه القاعدة في كثير من الحالات التي رأى فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري و محل هذا القرار[2].

فقد طرح مجلس الدولة الفرنسي امتناعه السابق عن مراجعة تقدير الإدارة لأهمية و خطورة السبب،و مدى تناسبه مع القرار الإداري المؤسس عليه ، و أخذ يراقب الملائمة بين السبب و القرار المبني عليه ، و خاصة إذا كانت الملائمة تكون شرطا من شروط المشروعية ، و تركزت أحكام المجلس في هذا الشأن على القرارات المتعلقة بالحريات العامة على وجه الخصوص[3].

و بالتالي فإن القاضي الإداري لا يتجه مباشرة إلى النظر في ملائمة القرار إلا بعد النظر في مشروعيته و بعدها يرى ما إذا كانت مناسبة القرار تتلائم و الإجراء المتخذ خصوصا إذا أدى عدم التلاؤم إلى انعدام مشروعية القرار في حد ذاته أي أن تكون الملائمة عنصرا من عناصر المشروعية في حد ذاتها ، فالإدارة حرة في اتخاذها للقرار بهدف المحافظة على النظام العام لأنها لها سلطة تقديرية في ذلك إلا أن المشكلة تقع في نوع القرار المتخذ و مدى تحقيقه لهذا الهدف و مدى ضرورة اتخاذه و تناسبه مع الوقائع القائمة و بالتالي القاضي الإداري يجد نفسه يتدخل في السلطة التقديرية للإدارة و ذلك لعلاقة هذا القرار بخرق مبدأ المشروعية و تكون هنا ملائمة مناسبة القرار مع التدابير المتخذة جزءا لا يتجزأ من مشروعية القرار نفسه .

فلا يقصد بالملائمة تقدير الإدارة لملائمة إقدامها على التصرف أو الامتناع عنه فحسب، بل اختيار الإجراء الملائم أيضا الذي يتفق و يتناسب مع أهمية الوقائع[4].

من خلال ما سبق اتضح أن رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي للوقائع و على تكييفها القانوني في قرارات الضبط الإداري لا تعد رقابة كافية لمجابهة ما قد ينجم عن التدابير الضبطية المتخذة في مواجهة الأفراد ،

---

[1]- محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 354.

[2]- حاحة عبد العالي و يعيش تمام آمال " الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء" ، مجلة المنتدى ، العدد الخامس ، جامعة محمد خيضر بسكرة، مقال منشور ، ص 137.

[3]- عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ،ص 350.

[4]- مايا محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، لبنان ،الطبعة الأولى سنة 2011، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ص 64،65.

www.manaraa.com

فقد تبتعد الإدارة بسلطتها التقديرية إلى درجة انتهاكها لحقوقهم و حرياتهم ، و ذلك ما يزيد من صعوبة مهمة القاضي في فرض رقابته .

و هذا يقودنا إلى معرفة ما إذا كانت الإجراءات الضبطية المتخذة لها شروط معينة أو قيود مفروضة عليها أم لا ؟، و يمكن أن يتضح لنا ذلك من خلال معرفة هذه الشروط في الحالات العادية ثم القيود الواردة في الحالات الاستثنائية ، و سنتطرق إلى ذلك في المطلبين الآتيين.

2- المطلب الثاني : الرقابة القضائية على شروط الإجراء الضبطي في الظروف العادية

إن إجراءات الضبط الإداري المتخذة من طرف السلطات المختصة تقتضي توافر شروط لكي تكتسي طابع الشرعية ، و التي يفرض القاضي الإداري رقابته عليها ، و كما سبق رأينا أن هذا الأخير تمتد رقابته إلى مدى ملائمة التدابير الضبطية المتخذة مع أهمية الوقائع القائمة، و هذه التدابير لها شروط معينة في الحالات العادية نوردها كما يلي :

2-1 الفرع الأول: شروط الاجراء الضبطي في تقييد الحرية .

2-1-1 أولا : عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية

إن القضاء الإداري لم يطلق يد الإدارة فيما تتخذه من إجراءات ضبطية و لكن حتى يكون الإجراء مشروعا يجب أن يلتزم شروطا و أوضاعا رسمها القضاء هي في الواقع قيود على سلطات الضبط الإداري[1].

حيث أن القضاء الإداري يتشدد في الضوابط و القيود الواجب توافرها في إجراء الضبط الإداري الذي يتدخل في تنظيم الحريات الأساسية و المكفولة بموجب أحكام الدستور كحرية العقيدة و المعتقد و ممارسة الشعائر الدينية و حرية الاجتماع[2].

و قد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية في العديد من أحكامه نذكر منها:

الحكم الصادر بتاريخ 12 مارس سنة 1949 حول القرار التنظيمي الذي اتخذه عمدة إحدى المدن و الذي منع بموجبه المصورين منعا مطلقا من ممارسة مهنة التصوير في الطرقات العامة حيث يشكل ذلك مضايقة للمارين في هذه الطرق و يعيق حركة المرور ، و قضى فيه بعدم مشروعية الحظر المطلق لهذه الحرية بحجة أن الإدارة لها أن تحظر ممارسة المصورين لنشاطهم في أماكن و أوقات معينة و الحظر يكون نسبيا ، بعدما تتأكد من ضرورة الإجراء لمنع الازدحام و إعاقة المرور و ليس لها أن تمنعه بصورة مطلقة[3].

---

[1]- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، مصر ، سنة 2008، دار الفكر الجامعي ، ص 313.

[2]-عصام الدبس، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة –دراسة مقارنة -، عمان (الأردن)، سنة 2010، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ص 196.

[3]- عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص 197.

مجلة الحقوق و العلوم السياسية
جامعة عباس لغرور - خنشلة
www.manaraa.com

2-1-2 ثانيا: الالتزام بعدم تعدد الجزاءات الإدارية عن مخالفة واحدة، مع عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام.

فأما عن عدم تعدد الجزاءات، فإنه إذا كان يجوز ازدواجية الجزاء الجنائي و الإداري على ذات الواقعة ، فإنه نزولا على مقتضيات مبدأ التناسب يجب ألا يزيد الجزاءان عند التماثل بينهما و المثال على ذلك :يكون للإدارة غلق المحل إذا ترتبت على إدارته خطر داهم على الصحة العامة فإذا استمر المخالف في إدارته رغم الغلق يحق لها أن تطبق في مواجهته جزاء آخر[1].

أما عن عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام، فإنه لا يتصور ترك الحرية للأفراد في اختيار وسيلة توقي الخطر عندما يكون الاضطراب الذي تتوقعه الإدارة خطيرا ، فترك الحرية للأفراد في اختيار وسيلة تجنب الخطر يكون مفهوما في حالات الاضطراب التي تهدد إلا بأضرار هينة أما في الحالات الخطيرة فيكون لسلطات الضبط الإداري بل يتعين عليها أن تتدخل بالوسائل التي ترى فاعليتها في درء الخطر[2].

2-1-3 ثالثا : تناسب الإجراء الضبطي مع خطورة التهديد للنظام العام وكذا تناسبه مع نوع الحرية المراد تقييدها.

إذا تقيدت الحريات العامة بسبب ممارسة تدابير الضبط الإداري فيجب أن يكون هذا الإجراء ضروريا و لازما و مجديا لمواجهة حالات معينة من دفع خطر يهدد النظام العام و بذلك تتحقق الموازنة بين الحرية و النظام العام و بذلك تتحقق قاعدة التناسب و هذه القاعدة لها عناصرها :

- تقدير جسامة الاضطراب أو الخلل
- تقدير إجراء الضبط في حد ذاته [3].

و من أشهر التطبيقات القضائية على ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية "BENJAMIN" الصادر بتاريخ 1933/05/19 الذي قضى:"بإلغاء قرار رئيس بلدية NEVERS الذي منع السيد بنجامين من إلقاء محاضرة عامة في اجتماع عام بحجة أن هذا الاجتماع العام و المحاضرة العامة تهديد للأمن العام ، فلما بسط قضاء مجلس الدولة رقابته على مسألة مدى خطورة هذا التجمع و المحاضرة على النظام العام اكتشف و قرر أنها لا تشكل خطرا و تهديدا على النظام العام لأن رئيس البلدية يملك من الوسائل و الإمكانية الأمنية ما يؤهله إلى تنظيم هذا التجمع و المحاضرة العامة بدون الإخلال بالنظام العام "[4].

---

[1]- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على الجزاءات العامة ، الإسكندرية (مصر)، سنة 2000، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 125 .

[2]- صلاح يوسف عبد العليم ، المرجع السابق ، ص 315.

[3]- عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص 198.

[4]- العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق و الحريات العامة ،مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2012/2011،ص 166 .

www.manaraa.com

بالإضافة إلى ذلك فإن إجراءات الضبط الإداري تتنوع وفقا لنوع الحرية المراد تقييدها للحفاظ على النظام العام فنجدها مقيدة إذا كانت الحرية المراد تقييدها مكفولة بنصوص دستورية أو تشريعية ، أما إذا كانت الحرية أو النشاط المراد تقييدهما مجرد رخصة و لا تشكل حريات عامة حقيقية ، فإن سلطة الضبط إزاء هذه النشاطات تكون تقديرية وواسعة ، و لا يمكن اعتبار تلك الإجراءات مشروعة إلا إذا كانت ضرورية"[1].

2-2 الفرع الثاني : شروط إجراءات الضبط وفقا لظروف الزمان و المكان .

تتنوع إجراءات الضبط حسب الظرف الزماني الذي أصدرت فيه و كذا تختلف أيضا باختلاف الظرف المكاني فأما :

2-2-1 أولا : من حيث الزمان

سلطات الضبط الإداري تتسع في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف العادية، حيث انه في فترات الأزمات فان الظرف الاستثنائي يهدد النظام العام بصورة أشد.

2-2-2 ثانيا : من حيث المكان

تختلف القيود التي ترد على الحريات من قبل سلطات الضبط تبعا للمكان الذي تمارس فيه ، فبعض إجراءات الضبط على الحدود مثلا تكون مشروعة و تعد غير مشروعة إذا اتخذت داخل المدن[2].

3 المطلب الثالث : الرقابة القضائية على قيود الإجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية

إن الإدارة في الظروف الاستثنائية تصبح لها صلاحيات واسعة مقارنة بالظروف العادية،و ذلك في سبيل مواجهة الأمور الطارئة التي تستدعي درء أي خطر يهدد الأمن العام في البلاد ، لذلك نجد القضاء متصديا لهذا الأمر بوضع قيود على الظرف الاستثنائي حتى لا تطلق الإدارة حريتها في انتهاك حريات الأفراد و يمكن تلخيص هذه القيود فيما يلي :

3-1 الفرع الأول: أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية

يتعين في إجراء الضبط حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية أن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية و لإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفات هيئات الضبط يتعين على هذه الهيئات أن تثبت أن هناك ظروفا استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية ، و أن تلك الإجراءات الاستثنائية قد اتخذت خلال تلك الظروف ، و ترتيبا على ما تقدم فعندما تطرح على القاضي الإداري قضية تدعي فيها الإدارة قيام ظروف استثنائية

[1]- عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص 199.

[2]- عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص 200.

www.manaraa.com

لتبرر ما اتخذته من إجراءات ، فانه يتحقق من خلالها ، فالمسألة أولا و أخيرا مسالة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية و المكانية التي تحيط بها، هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية Veuve Goguet بتاريخ 1946/05/03 من عدم مشروعية القرار الذي اتخذه عمدة مدينة Nantes بالاستيلاء على شقة مملوكة لإحدى السيدات لتقيم بها إحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحا للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية ذلك أن المصاعب و الظروف التي واجهتها الإدارة في تلك المدينة لا تبرر إصدار قرار الاستيلاء ".[1]

3-2 الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه

يقوم القاضي الإداري بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب إجراء استثنائي لا تسعف به التشريعات السارية و هو ما يعني ضرورة الإجراء الاستثنائي و لزومه لمتطلبات الحالة ، فإذا ثبت له أن الإدارة كانت تستطيع أن تتغلب على المصائب الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات و وسائل تنص عليها التشريعات السارية و مع ذلك اتخذت إجراء استثنائيا لا تجيزه هذه التشريعات ، فانه يحكم بإلغاء هذا الإجراء"[2] و في ذلك نذكر قرار مجلس الدولة (الجزائري) : في قضية والي ولاية ميلة ضد الشركة الوطنية للمحاسبة في 1999/04/19 :أجاب مجلس الدولة بتأييده للقرار المستأنف و سبب قراره على سببين:

1. **السبب الأول** : أن نص المادة 92 من قانون الولاية لا تخول للوالي سلطة تسخير محل مشغول بطريقة قانونية من شركة وطنية .

2. **السبب الثاني** : أن الوالي لم يثر أية حالة تسمح له بتسخير مدير ديوان الترقية و التسيير العقاري لولاية ميلة لوضع المحلات الممنوحة للشركة المستأنف عليها تحت تصرف الولاية ، و أن الأمر بالتسخير لا يكون إلا في الحالات الاستثنائية"[3].

أي أن حالات الاستعجال و الحالات الاستثنائية فقط هي التي من شانها تبرير إصدار الهيئات الضبطية لقرارات غير مسموح بها عادة و تبيحها فقط في الحالات الطارئة .

3-3 الفرع الثالث : ملائمة الإجراء الضبطي للحالات الاستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائما و مناسبا لما تتطلبه هذه الظروف ، و أن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط .

---

[1]- غلاي حياة ، حدود سلطات الضبط الإداري ،مذكرة ماجستير، ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان،2015/2014 ، ص 138،139.

[2]- غلاي حياة ، نفس المرجع ، ص 140،141.

[3]- لحسين بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في قضاء مجلس الدولة"الجزء الثاني" ،الجزائر، 2005، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ،ص 42.

www.manaraa.com

و يقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة لأهمية و خطورة الاضطرابات في ظل تلك الظروف ، و ذلك للتحقق من مدى ملائمة الإجراء الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد و ما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء اخف وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق ذلك الهدف، و تطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1962/10/19 في قضية CANAL بإلغاء الأمر الذي صدر عن رئيس الجمهورية في أول أكتوبر 1962 بإنشاء محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة المتهمين بالاشتراك في التمرد الذي قام به الجيش الفرنسي المرابط بالجزائر بتاريخ 1961/04/21 ذلك أن " الظروف التي تم إنشاء هذا القضاء الاستثنائي طبقا لها لم تكن على درجة كبيرة من الخطورة تبرر الاعتداء على المبادئ العامة للقانون و بصفة خاصة فيما يخص حقوق الدفاع "[1].

من خلال ما سبق يتضح أن فكرة الملائمة ووجوب توافرها تستوي في الحالات العادية مع الحالات الاستثنائية في ضرورة توافرها ، و مدى نظر القاضي فيها فمثلما هناك شروط يجب توافرها في الإجراءات الضبطية في الحالات العادية هناك أيضا قيود يجب أن تحترمها السلطات في إصدارها لتدابيرها في الحالات الاستثنائية فلا يجب أن تتحجج بالظرف الاستثنائي لتطلق العنان لسلطتها التقديرية و هذا ما يجب على القاضي الإداري التأكد منه ووضع حد له .

خاتمة:

من خلال تطرقنا لموضوع عيب السبب في قرارات الضبط الإداري و كيفية الرقابة القضائية عليه سواء من جانب المشروعية أو الملائمة توصلنا إلى **النتائج** التالية:

- أن القضاء الإداري يتجاوب مع واقع المستجدات التي تعترضه فيكون بذلك بحاجة إلى إيجاد وسائل قانونية تتماشى مع واقع تطور أعمال الإدارة التي تتسم بالمرونة بالدرجة الأولى لذلك كان مبدأ الملائمة في رقابة القاضي على هذه الأخيرة - خصوصا في مجال الضبط الإداري – و النظر في مدى التناسب بين أسباب القرار الضبطي و مدى أهمية خطورة الوقائع الدافعة لذلك من أهم مظاهر إرساء التوازن بين ضمان الحريات العامة ، و تحقيق النظام العام .

- يمارس القاضي الإداري هذا النوع من الرقابة لوضع حد لمبالغة الإدارة في فرض سلطتها التقديرية في تقدير الأسباب الدافعة لاتخاذ الإجراءات الضبطية التي تكون أحيانا غير متناسبة مع الوقائع القائمة.

- مما سبق اتضح أن القاضي الإداري في مجال القرارات الضبطية لا يعد قاضي مشروعية فقط بل هو قاضي ملائمة أيضا ، لكن بالعودة إلى الأصل نجد أن القاضي الإداري ما هو إلا قاضي مشروعية و هذه التفاصيل التي ينظر فيها لا تعدو أن تكون جانبا من جوانب الوصول إلى إرساء الشرعية الإدارية، إلا أن هذا التحليل يبقى نسبي إلى حد ما، كون الرقابة القضائية في هذا المجال تتسع من جانب و تتعقد من جانب آخر في عنصر السبب و

[1]- غلاي حياة ، المرجع السابق ، ص 142، 143.

www.manaraa.com

ذلك بالنظر إلى الحالات التي ترك فيها المشرع الحرية للإدارة في تحديد الأسباب التي تبني عليها قرارها على خلاف الحالات الأخرى التي تحكمها نصوص قانونية حينما تكون سلطة الإدارة مقيدة ، كذلك تتعقد مهمة القاضي الإداري للعلاقة الشديدة التي تربط سبب القرار الضبطي بالحريات العامة للأفراد .

- و لعل أهم نتيجة حققتها الرقابة القضائية في هذا المجال هي وضع حد للسلطة التقديرية للإدارة و إبقائها تحت مجهر السلطة القضائية التي تنفصل عن باقي السلطات ما يمنحها فرصة تحقيق العدالة و حماية حقوق و حريات الأفراد و عدم تقييدها لأي سبب كان .

- فرقابة المشروعية التي تتعدى إلى رقابة الملائمة في قرار الضبط الإداري ما هي إلا عناصر متداخلة مع بعضها يصعب فصلها إلا أن ما يمكن قوله حول ذلك هو كون رقابة الملائمة تكون أكثر الشيء عنصرا لا يتجزأ من الرقابة على المشروعية حينما يتعلق الأمر بالإجراءات المتخذة ضد الحقوق و الحريات العامة المكفولة قانونا و نميز هنا بين الحالات العادية و الحالات الاستثنائية حيث لاحظنا أن القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية ينظر أكثر الشيء في مشروعية القرار دون ملائمته نظرا لضرورة الإجراء المتخذ لدرأ الضرر الخاص بالظرف الطارئ ، إلا أن الإجراء مرتبط بقيود متمثلة في ضرورته و كذا مزامنته لهذا الظرف سواء زمانيا أو مكانيا و بالتالي ينظر في ملائمته تلقائيا .

أما **عن التوصيات** التي يمكن طرحها:

فما يمكن قوله في هذا المقام هو وجوب سمو القضاء بمهمته في تحقيق كل المهام المنوطة به في هذا الموضوع الحساس وهو ضرورة العمل على إدخال عناصر الملائمة في نطاق مشروعية القرار الضبطي، و بالتالي النظر في تناسب الوقائع القائمة التي أصدر على أساسها القرار و تحديد مدى خطورتها ، و بالتالي معرفة ما إذا كانت التدابير المتخذة بشأنها تتناسب مع حجمها أم لا ، فإن كانت جسيمة كان الإجراء المتخذ مبررا أما إن كانت هينة و تحتمل اتخاذ تدابير أبسط من التي اتخذتها السلطات الضابطة، نجد القاضي الإداري هنا يتدخل في تقدير جسامة الخطر المهدد للنظام العام ومدى تناسبه مع الإجراءات المتخذة ، و بالتالي الوصول إلى حد بعيد في تحقيق الهدف المنشود و هو تحقيق التوازن بين ضمان تحقيق هدف الإدارة في المحافظة على النظام العام بعناصره و في نفس الوقت عدم المساس بحريات الأفراد.

المراجع:

1- العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق و الحريات العامة ، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2012/2011 .
2- بوقريط عمر ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير،جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
3- حاحة عبد العالي و يعيش تمام آمال ، الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء ، مجلة المنتدى ، العدد الخامس ، جامعة محمد خيضر بسكرة، مقال منشور.

www.manaraa.com

4- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مصر، دار الفكر الجامعي سنة 2008.

5- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مصر ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، سنة1993 .

6- عصام الدبس،القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة –دراسة مقارنة-، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2010.

7- عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري ،الجزائر، دار هومة للنشر و التوزيع،سنة 2007.

8- غلاي حياة ، حدود سلطات الضبط الإداري ،مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان،2015/2014 .

9- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق ، عمان (الأردن)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، سنة 2005.

10- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار ،عنابة، سنة 2006.

11- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية -وسائل المشروعية- الجزائر،الطبعة الأولى، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، سنة 2006.

12- لحسين بن الشيخ آث ملويا ،المنتقى في قضاء مجلس الدولة"الجزء الثاني" ،الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، سنة 2005 .

13- مايا محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري لبنان ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب سنة 2011.

14- محمد أبو بكر عبد المقصود ، سلطة الإدارة بين التقييد و التقدير -التزام الأشخاص العامة بالتدخل- مصر،د.ط، دار الجامعة الجديدة، سنة 2014.

15- محمد الصغير بعلي،القضاء الإداري –دعوى الإلغاء- ،عنابة –الجزائر- ، دار العلوم للنشر و التوزيع،سنة 2007.

16- محمد باهي أبو يونس،الرقابة القضائية على الجزاءات العامة، الإسكندرية (مصر)، الجامعة الجديدة للنشر سنة 2000.

17- MANUEL GROS, DROIT ADMINISTRATIF, L'ANGLE JURISPRUDENTIEL, CANADA, EDITION L´ITARMATTAN INC RUE SAINT JACQUES MONTREAL ,1998.

18- Conseil d'états statuant au contentieux N°55125 -04 Avril 1914–Gomel, Publié au Recueil Lebon P :488

انظر : http://www.conseil-etat.fr/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil

عن موقع مجلس الدولة الفرنسي ، تاريخ الرجوع للموقع : 2017/09/20.

– http://www.bibliotdroit.com/2016/06/blog-post_97 للمزيد أنظر موقع المكتبة القانونية العربية

الأحكام و القرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي المؤسسة لأهم قواعد القضاء الإداري، منشور بتاريخ : 2016/01/06، تاريخ الرجوع للموقع : 2017/09/20.

www.manaraa.com