

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون اداري

اشراف الدكتورة:
سلمى مانع

اعداد الطالبة:
فهيمة عبدالوهاب

السنة الجامعية

2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوْتَادَ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوْتَادَ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ الْمَوْتَادَ



إهداء

إلى كل من علمني الصبر، الشجاعة، التفاؤل العزيمة والإيمان والنجاح إلى من

ضحيا الكثير من أجلي و لا شيء في الدنيا يعوضهما

والديا العزيزين أدامهما الله لي وأطال الله في عمرهما وحفظهما لي

إلى من تذوقته معهم أجمل اللحظات إخوتي: زين الدين، أحمد عزمي، آدم الأمين،

وأختي كاميلا

إلى رفقاء دربي صديقاتي كل واحدة باسمها

إليهم أمدي ثمرة جهدي

شهادة



شكر وعرفان

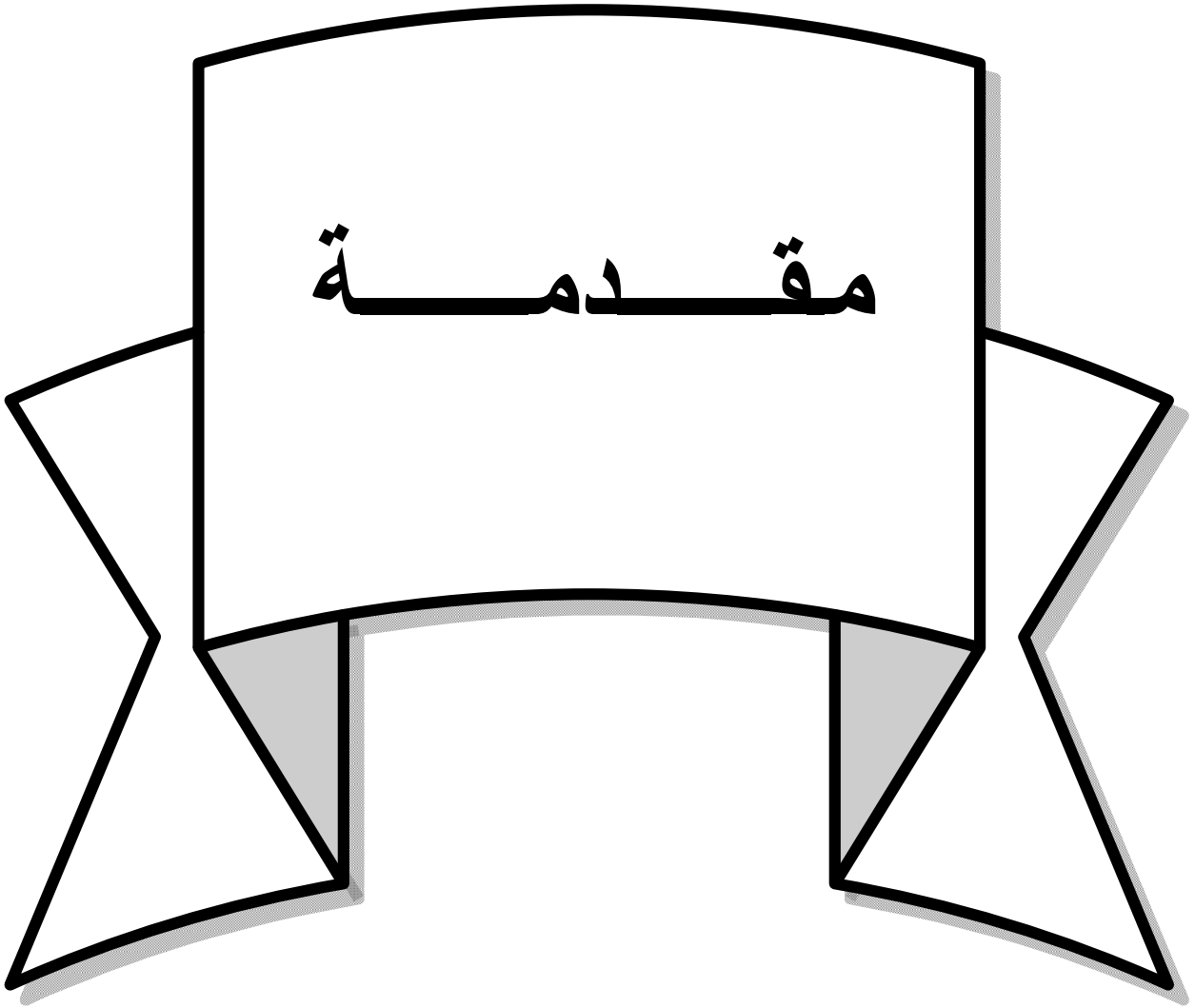


أحمد الله وأسجد له شاكراً فخله علي أنه منحني الصبر والمثابرة لأتمكن من إنجاز هذا
البحر، فله الحمد والشكر من قبل ومن بعد.

كما أتوجه بجزيل الشكر و الامتنان إلى كل أهل العلم الذين ساعدوني في إنجاز هذا
البحر وأخص بالذكر الدكتور سلمى مازع المشرفة علي هذا البحر والتي لم تبخل
علي بتوجيهاتها ونصائحها القيمة وتشجيعاتها التي كانت عوناً لي في إتمام هذا البحر
فلما مني فائق التقدير والعرفان.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من قدم لي يد المساعدة في إنجاز هذا البحر من
بعيد أو من قريب.





مقدمة

إن التطور الاقتصادي والسياسي وازدياد تدخل الدولة في مجالات مختلفة أدى بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة ونشاطها، وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة الأولى ووظيفة إيجابية تتمثل في إدارة المرافق العامة، أما الوظيفة الثانية، وهي وظيفة سلبية تتمثل في الضبط الإداري، والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام، فالضبط الإداري هو حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام، كما أنه مجموعة القواعد والتدابير التي تفرضها السلطات الإدارية بغرض كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام، فالنظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية وهي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

فالأمن العام هو تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالحوادث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد تسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور، أما الصحة العامة فهي حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذ تعتمد الإدارة على تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها، أما السكينة العامة فهي توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات، كما أن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة، وأمكن استعمال سلطة الضبط الإداري المحافظة على الآداب والأخلاق العامة.

إن الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري تخضع لأي نشاط إداري آخر لمبدأ المشروعية، فهو من المبادئ الهامة التي تقوم عليه الدولة الحديثة، والذي يقتضي خضوع جميع الأفراد وهيئات الدولة المختلفة إلى قانون هذه الدولة، ويقتضي أن تكون جميع تصرفات الإدارة العامة في حدود القانون بمعناه الواسع، وعليه فإن ممارسة هيئات الضبط الإداري لسلطاتها لا تعفيها من الخضوع لأحكام القانون والتقييد به، لا سيما أن الحقوق والحريات التي

مقدمة

تكون محلا للضبط هي بالأساس مكفولة دستوريا، قد تتعسف سلطات الضبط الإداري في تقييد حقوق وحرريات الأفراد لذلك يستوجب وجود آلية لحماية هذه الحقوق والحرريات للأفراد والتي تتمثل في الرقابة القضائية، فهي الرقابة التي تباشرها المحاكم القضائية عن طريق الدعاوى القضائية كدعوى الإلغاء، دعوى تقدير المشروعية، دعوى تفسير القرارات الإدارية، دعوى القضاء الكامل، حيث تتميز الرقابة القضائية بتعدد الضمانات الممنوحة للمدعي في مواجهة الإدارة ومن بين هذه الضمانات، مبدأ المساواة أمام القضاء، مبدأ علنية الجلسات، مبدأ وجوب التحقيق في المنازعات الإدارية، مبدأ تعدد درجات التقاضي، وهو ما يمكن المدعي أن يطعن في الحكم امام محكمة الطعن، فهدف الرقابة القضائية هو خلق التوازن بين حقوق وحرريات الأفراد وسلطات الضبط الإداري من تقييدها لهذه الحقوق والحرريات، فهي من أهم أنواع الرقابة، فهي رقابة القضاء الذي يعد الجهة المستقلة المحايدة للنظر في مختلف النزاعات التي تجمع الإدارة والأفراد على حد سواء، أي الازدواجية القضائية وهي استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي.

إن أغلب الدراسات تناولت موضوع الضبط الإداري بصفة عامة، فمعظم هذه الدراسات تعرضت للرقابة القضائية كعنصر من عناصر الموضوع فقط. أما الدراسات السابقة نجد رسالة الدكتوراه للأستاذ محمد عبدالحاميد مسعود الذي تناول اشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، فدراستنا لهذا الموضوع كانت من زاوية أخرى وهي الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري.

إن سبب اختيارنا لهذا الموضوع كونه متصلا اتصالا وثيقا بالحياة اليومية للمجتمع، كما أنه موضوع من موضوعات القانون الإداري الذي هو اختصاصي الدراسي، أما السبب الموضوعي لهذه الدراسة يتمثل في أهمية الموضوع ومكانة دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية من جهة، وعدم انحراف سلطات الضبط الإداري عن هدفها في المحافظة عن النظام العام من جهة أخرى.

تكمن أهمية الدراسة في موضوع الرقابة القضائية وسلطات الضبط الإداري من الناحية النظرية أنها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالحرريات العامة التي أصبحت محل دراسة واهتمام بالغ الأهمية في جميع الدول، كما أنها تكمن في الخطورة الكبيرة المترتبة على قرار الضبط الإداري والماسة بحقوق وحرريات الافراد، والآلية القانونية التي من خلالها يحمي

مقدمة

المشعر الجزائري الحريات العامة للأفراد والمتمثلة في الرقابة القضائية، أما أهمية الموضوع من الناحية العملية كونها تبرز أهمية الرقابة القضائية كضمانة لحل إشكالية التنازع بين سلطات الضبط الإداري وحقوق وحريات الأشخاص.

فدراستنا تهدف إلى تسليط الضوء على دور القاضي الإداري في بسط رقابته على سلطات الضبط الإداري من خلال تحقيقه للتوازن بين الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام واحترام مبدأ المشروعية.

وللوصول إلى الهدف المرجو تم طرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية رقابة القاضي الإداري على سلطات الضبط الإداري؟

ولدراسة هذا الموضوع اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، الذي من خلاله نسترشد بمعالجة مختلف العناصر الأساسية للموضوع من خلال القوانين والتنظيمات، مع تحليل بعض المواد القانونية، كما اعتمدنا على المنهج المقارن من خلال ما اتبعه المشعر الفرنسي لاعتبار أن أصل القانون الإداري بصورة عامة يرجع إلى القضاء الإداري الفرنسي.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قسم البحث إلى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الأول رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري، وقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث الأول تناول محل رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري، والثاني الرقابة القضائية على الاختصاص والمبحث الثالث الرقابة القضائية على الشكل والاجراءات، أما الفصل الثاني تناولنا فيه رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري كذلك قسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، الأول الرقابة القضائية على محل قرار الضبط الإداري، والثاني الرقابة القضائية على سبب قرار الضبط الإداري والثالث الرقابة القضائية على غاية قرار الضبط الإداري.

الفصل الأول

رقابة المشروعات الخارجية على قرار
الضبط الإداري

الفصل الأول

رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

من المسلم به أن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد وينعمون بها ليست مطلقة وبلا رقيب أو حسيب، بل هي مقيدة بعدم الاعتداء على حقوق وحريات الآخرين وتمكينهم من ممارستها، وإلا أصبح المجتمع في حالة فوضى وصراع يتفوق فيه من يملك قوة مادية أكبر من الآخرين، وللحيلولة دون ذلك فإنه يقع على عاتق الدولة مهمة تنظيم الحقوق والحريات العامة والنشاط الفردي، بما يكفل المساواة بين الجميع، ويحقق التوازن والتوفيق بين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد، وهذا التنظيم يعرف بالضبط الإداري¹، حيث يمارس الضبط الإداري عن طريق سلطات لها صلاحية ممارسة هذا النشاط الضبطي، وقد تتعسف هذه السلطات وتحد من حريات الأفراد لذلك يجب من وجود ضمانات لحماية هذه الحقوق والحريات والمتمثلة في الرقابة القضائية، والتي سنقوم بدراستها في هذا الفصل ولكن قبل التطرق لها يجب الوقوف عند محل الرقابة القضائية لقرار الضبط الإداري والمتمثلة في سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في مبحث أول، ثم نتطرق إلى رقابة المشروعية الخارجية والمتمثلة في الاختصاص في مبحث ثاني والشكل والاجراءات في مبحث ثالث.

¹ حمدي القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008، ص 213.

المبحث الأول

محل رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

تقوم سلطات الضبط الإداري بإصدار وسائل لممارسة نشاطها الضبطي في مواجهة حقوق وحرريات الأفراد، التي من خلالها قد تشكل خطرا جسيما ومحدقا بالنظام العام والمساس بمبدأ المشروعية، فكل عمل إداري تقوم به هذه السلطات ويكون خارج عن مبدأ المشروعية، فهنا ينجم عنه قيام منازعات إدارية، التي تقتضي تدخل رقابة القضاء الإداري من خلال فحص مشروعية القرار الخارجية والغائه في حالة عدم تقيدها بالنص القانوني الذي يحدد الاختصاص والشكل الواجب إتباعه عند إصدار قرارات الضبط الإداري، ولهذا يجب الوقوف عند سلطات الضبط الإداري في المطلب الأول ووسائله في المطلب الثاني من خلال ما يلي:

المطلب الأول

سلطات الضبط الإداري

إن توسع نشاط الإدارة في الوقت الحالي وتدخله في كل المجالات أصبح يهدد حقوق وحرريات الأفراد، مما يؤدي الى تدخل سلطات مختصة تضع قيود على هذه الحريات في حدود احترام القانون، ومنه تتمثل سلطات الضبط الإداري كما يلي:

الفرع الأول

سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمثل سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزير، حيث تتمتع هذه السلطات باختصاصات لممارسة الضبط الإداري.

أولا- رئيس الجمهورية

لقد اعترف الدستور الجزائري المعدل في سنة 2008، على غرار مختلف الدساتير السابقة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية الضبط الإداري¹، من خلال

¹ فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005، ص 25.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

المحافظة على كيان الدولة ووحدتها ووجودها، بتحويله اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.¹ من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري) وبالرجوع إلى الدستور نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر، وبالتالي الحفاظ على النظام العام وأهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، بمعنى تحقيق النظام العام التي أقرتها المواد 91، 92، 93 من الدستور الجزائري والمتمثلة في إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

1- حالة الحصار وحالة الطوارئ: لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 منه بين حالتَي الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمهما.

1-1- من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1-2- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لابد من اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من الدستور لمناقشة الوضعية وإبداء رأي حوله.²

كما يجب استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية، أما من حيث المدة: فنظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين والمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه حماية لتلك الحريات، ونظرا

¹ المرجع السابق، ص 25.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (تنظيم إداري، نشاط إداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 297.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

لأهميتها نصت المادة 92 من الدستور على أن "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".¹

2- الحالة الاستثنائية: إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهدد، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقاً للقواعد والشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من الدستور، والمتمثلة في ما يلي:

2-1- من حيث السبب: يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

2-2- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي، يجب التقيد والالتزام بمجموعة من الإجراءات ضماناً للحريات العامة، وهو ما يتمثل في استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، كذلك الاستماع من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية، إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، كذلك اجتماع البرلمان.

2-3- من حيث المدة: خلافاً للحالتين الحصار والطوارئ المحددتين المدة، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة معينة، ومع ذلك يمكن رئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها، تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.²

3- حالة الحرب: إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد، يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب، وفقاً للمادة 95 وما بعدها من الدستور حيث تخضع للقواعد والشروط التالية:

3-1- من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلاً أو يوشك أن يقع، وذلك كله طبقاً لقواعد القانون الدولي الواردة أساساً في ميثاق الأمم المتحدة، حتى تكتسي الحرب مشروعيتها.

¹ المادة 92 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 298.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

3-2- الإجراءات والأشكال: نظرا لأهمية وخطورة حالة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد و الالتزام بمجموعة من الترتيبات والاجراءات التي تسبق الاعلان عنها وتتمثل في:

_اجتماع مجلس الوزراء

_الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن

_استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

ويستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان، كما يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

3-3- الآثار: يؤدي إعلان حالة الحرب الى ترتيب النتائج الرئيسية التالية:

_توفيق العمل بالدستور

_تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات

_تمديد العهدة الرئاسية الى غاية نهاية الحرب

وكل هذه الآثار والنتائج المترتبة على حالة الحرب هو تخويل رئيس الجمهوري السلطات والاختصاصات التي تمكنه من اتخاذ جميع التدابير الكفيلة باستتباب الامن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، بكل ما ينجم عن ذلك من تقييد لحرية الأفراد.¹

ومنه نستنتج أن رئيس الجمهورية يمارس كل سلطاته وصلاحياته باعتماده رئيسا لكل هيئات الضبط الإداري، وذلك من خلال إصداره لمراسيم وقرارات إدارية، لائحية وتنظيمية بهدف حماية النظام العام ، وحماية ورعاية الحقوق والحرية للأفراد المقررة في الدستور، فرئيس الجمهورية هو الضامن للأمن على المستوى الوطني واستقراره، لأنه السلطة العليا في الدولة.

¹ المرجع السابق، ص 299، 300.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

ثانياً_ الوزير الأول:

بناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول وفقاً للمادة 125 فقرة 02 من الدستور التي تنص على أن "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"¹

وبموجب المادة 85 الفقرة 02 من الدستور التي تنص على أن "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، بمعنى الوزير الأول يعتبر من سلطات الضبط الإداري العامة بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات، شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماماً مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقاً لها، ذلك أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة.² ومنه نستنتج أن الدستور لم يبين صراحة سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، إلا أنه بين فيما يخص المجال التنظيمي لتنفيذ القوانين.

ثالثاً_ الوزراء:

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه، وهذا ما يمكن بتسميته بالضبط الخاص.³

فبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء، نجد الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزاري، أي أنه يتمتع أساساً بممارسة الضبط الإداري الخاص، فوزير الصناعة مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي، ووزير البيئة مخول طبقاً للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحياته، كافة التدابير والاجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث، كما يتمتع وزير الصحة

¹ المادة 125 الفقرة 02 من الدستور.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 300.

³ غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الراجحة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2012، ص 193.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

بصلاحيات معتبرة في مجال الصحة العمومية، ومع ذلك فان وزير الداخلية تتميز سلطته في مجال الضبط الاداري عن باقي أعضاء الحكومة، حيث تخوله النصوص القانونية اتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على الامن العام على المستوى الوطني واحترام الحريات العامة، خاصة عبر المديرية العامة للأمن الوطني، والولاية كمرووس لوزير الداخلية في مجال الضبط الاداري.¹

الفرع الثاني

سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تتمثل سلطات الضبط الاداري على المستوى المحلي في الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا_ الوالي:

يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الاشكال والشروط المنصوص عليها في القانون، الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية والاختصاص يعبر عن سلطة الضبط الاداري المحلي الذي ينحصر في جزء معين من إقليم الدولة كالولاية، ويهدف من خلاله الى المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 114 من قانون الولاية على ما يلي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والامن والسلامة والسكينة العمومية."²

يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112، 113، 114 من قانون الولاية تنسيق نشاطات مصالح الامن المتواجدة على اقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الامن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام، والنظام العمومي على مستوى الولاية، وتحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، حيث يملك الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الاداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة من أجل المحافظة على

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 301.

² المادة 114 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 07 أفريل 2012، الجريدة الرسمية، العدد 12، المتضمن قانون الولاية.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

النظام العام، مما يستوجب أن توضع تحت تصرفه مصالح الامن العاملة عبر تراب الولاية، من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري.¹

يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، بموجب إجراء التسخير، وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، والوالي مسؤول عن وضع وتنفيذ الاجراءات الخاصة بالحماية والدفاع المدني التي ليس لها طابع عسكري، وذلك حسب ما تحدده القوانين والتنظيمات، وفي كل الاحوال توضع تحت تصرف الوالي مصالح الامن بقصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد من 112 إلى 117 من قانون الولاية، ورغم كل ما يحوزه الوالي من سلطات في مجال الضبط الاداري، لم ترق اختصاصاته إلى اختصاصات نظيره في فرنسا، فزيادة على تمتع المحافظ في فرنسا بسلطات الضبط الاداري العام، يحوز بعض سلطات الضبط الاداري الخاص، كشرطة الاسلحة والشرطة النهرية والملاحة البحرية كما يحوز صلاحيات الضبط الانتخابي، وفي حالة الطوارئ تزداد تلك السلطات اتساعا، كما يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها ويمكنه في إطار المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به، والمقصود بالحماية هنا حماية الأشخاص والأموال من اعتداءات بشرية أو كوارث طبيعية، ويتولى الوالي مع مصالح الامن والحماية المدنية والتقنية المحلية ضبط ووضع مخطط للوقاية ومجابهة أي تهديد قد يتعرض له المواطنين وحماية ممتلكاتهم.²

كما يمكن للوالي مراقبة الأخلاق ومنع تلك المخلة بالآداب العامة عن البوليس الاداري.³

¹ شيري عزيزة، شوقي يعيش تمام، "مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 31، (مارس 2013)، ص 137.

² المرجع السابق، ص 138، 139.

³ فريجة حسين، شرح القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 186.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

ثانياً رئيس المجلس الشعبي البلدي:

في إطار تمثيله للدولة وباعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام، تنص الفقرة 02 من المادة 88 من قانون البلدية على ما يلي " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تحت سلطة الوالي ما يلي: السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"¹

وقد جاءت المادة 94 منه موضحة ومفصلة لسلطات رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري كما يلي "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

-السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات

-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها

-تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة

-السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني

-السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري

-السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات والطرقات العمومية

-السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها

-اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية والوقاية منها

-منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة

¹ المادة 88 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية، العدد37، المتضمن قانون البلدية.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

-السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع
-السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة
-ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد
-ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون والتنظيم من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي
-يمكن رئيس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة.¹

و في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الاداري، يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت السلطة الرئاسية للوالي، بل أن القانون البلدي يمنح هذا الاخير سلطة واسعة للحلول في هذا المجال ، حيث تنص المادة 100 من القانون البلدي على ما يلي: "يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ، كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"، كما خول القانون البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته ، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.²

ومن خلال ما سبق، تتمثل سلطات الضبط الاداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية، الوزير الاول، الوزراء، اما على المستوى المحلي تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه السلطات لها صلاحيات ممارسة الضبط الاداري حسب ما خول لها القانون.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 303، 304.

² المرجع السابق، ص 305.

المطلب الثاني

وسائل ممارسة الضبط الإداري

تتمتع سلطات الضبط الإداري بوسائل مختلفة تستعملها للحفاظ على النظام العام، وتتمثل هذه الوسائل لممارسة اختصاص الضبط الإداري في الوسائل المادية والتي يقصد بها الامكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط الإداري كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها، أما الوسائل البشرية تتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية¹، أما الوسائل القانونية في كالتالي:

الفرع الأول

اللوائح التنظيمية

تعتبر لوائح الضبط من اخطر انواع اللوائح، لأنها تتطوي على تقييد للحريات العامة ولأنها تتطوي على عقوبات لمن يخالفها، وتعتبر ابرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الإداري، فعن طريقها تضع هيئة الضبط الإداري قواعد عامة وموضوعية مجردة تقيدها بعض اوجه النشاط الفردي من اجل صيانة النظام العام، وتأتي لوائح الضبط ضمن اللوائح المستقلة التي تصدر عن السلطة التنفيذية ولا تستند الى تفويض تشريعي، ويتوقف مدى تدخل السلطة التنفيذية عن طريق لوائح الضبط في تقييد حرية الافراد على مدى الضمانات المكفولة لهذه الحرية او موقف المشرع منها، فكلما كانت هذه الحرية محددة من جانب المشرع كلما كانت لائحة الضبط اكثر حرصا على التزام حدودها، وعلى العكس من ذلك فان الحرية غير المحددة من جانب المشرع ليسهل على لائحة الضبط المساس بها وتقييدها.²

¹ غسان مدحت الخيري، مرجع سابق، ص 196، 197.

² حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الاسكندرية، 2011، ص 390.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

تتضمن لوائح الضبط الإداري قواعد عامة مجردة وملزمة، تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وتتضمن تقييد حريات الأفراد وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفتها.¹

وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات يكمن موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص ، ومن ثم تعد لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام، ومنها لوائح تنظيم المرور وتنظيم العمل في المجال العام، وتتخذ عدة مظاهر في تقييدها لنشاط الأفراد منها الحظر والإخطار والتنظيم ، ويرى الفقه أن أعمال الضبط الإداري تتخذ أربعة صور وتتمثل في:

أولاً: المنع

أي أن يكون قرار بالمنع من ممارسة نشاط معين أو استغلال أماكن معينة أو استعمال طرق عمومية معينة، ومثال ذلك القرار الذي يقضي بمنع ممارسته نشاط النقل مؤقتاً، أو تعليق رخصة السياقة مؤقتاً أو منع نقل المواد الكيماوية والمستحضرات الصناعية وحجزها أو المنع من الإقامة بالنسبة للأجانب.

ثانياً: الإذن المسبق (الترخيص)

ويتمثل في تدبير قبل ممارسة نشاط ما بالتقدم بطلب الإذن للسلطة المختصة والتي يجيز لها القانون تقرير هذا الطلب ومنع الإذن أو عدمه ، ونذكر على سبيل المثال الإذن المسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية في المؤسسات العامة، أو الترخيص بحيازة السلاح والذخيرة للأشخاص الطبيعيين ومنح رخصة الصيد والإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الضارة ، والتي تعد إذن مسبق بممارسة هذا النشاط وكذلك منح ترخيص لإقامة المعامل والورشات والمحاجر ورخص النقل الخاصة.²

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 195.

² المرجع السابق، ص 196.

ثالثا: الإعلان المسبق

هي إحاطة علم السلطة الادارية بممارسة نشاط معين قبل البدء فيه وذلك لها اتخاذ التدابير الامنية أو التنظيمية واستعداد لهذا النشاط أو قد ينجر عنه من فوضى أو مساس بالنظام العام من أحد جوانبه.

رابعا: تنظيم النشاط هي الاعمال التي تقوم بها السلطة الادارية بغرض تنظيم أنشطة معينة توضع لتدابير وأنظمة خاصة تطبق على ممارسة هذا النشاط ، وكثيرة هي الامثلة الخاصة بذلك في التشريع الجزائري الذي ترك الكثير من المسائل للسلطة التنظيمية للإدارة العمومية على سبيل المثال: تنظيم حركة المرور، نشاط النقل سواء الحضري أو النقل النفعي، وتنظيم نشاط الامن الداخلي في المؤسسة العمومية وتنظيم النشاط السياحي للشواطئ.¹

الفرع الثاني

القرارات الفردية

إن القرارات الفردية تقوم بإصدارها سلطات الضبط الإداري المختلفة متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها ، وذلك مثل القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو بمصادرة جريدة أو بمنع التجمهر أو التظاهر أو الاجتماع، أو بإيقاف عرض فيلم أو مسرحية ، وكذا القرارات الفردية المتعلقة بتراخيص ممارسة النشاطات المختلفة.²

والأصل أن تصدر هذه القرارات مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في قانون أو لائحة، غير أنه قد لا تصدر تلك القرارات في أحوال خاصة وبشروط معينة مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة، هذا ولقد وضع الفقه والقضاء العديد من الشروط والضوابط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية ضمانا و تأكيدا لمشروعيتها.³

¹ المرجع السابق، ص 197.

² محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة ، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، د س ن ، ص 265.

³ فريدة أبركان، "رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة"، مجلة مجلس الدولة ، العدد الاول، 2002، ص 114.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

قد تلجأ سلطات الضبط الإداري الى اصدار قرارات أو أوامر فردية تطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن أعمال أخرى ومثال ذلك الأوامر الصادرة بمنع عقد اجتماع عام أو القرار بمصادرة كتاب، والأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى قوانين أو تنظيمات، فتكون تنفيذها لها إلا أنه استنادا من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة الى قانون أو لائحة تنظيمية عامة¹، فالقانون أو التنظيم لا يمكن أن يتبأ لجميع التوقعات التي تحدث، كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديد أو إخلال لقدرة الإدارة، ولم يتم النص عليه جاز له إصدار القرار دون وجود النص بهدف الحفاظ على النظام العام.²

الفرع الثالث

التنفيذ الجبري

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم، ويعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري احد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، واستنادا لذلك لا يتم الحصول على اذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه، الا انه يجب ان تتوافر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر، ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء الى التنفيذ الجبري ان يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق، أو يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد اسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري، كما يتم اللجوء الى هذا الاسلوب في حالة الضرورة ويشترط في جميع الحالات ان يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن ان يتعرض له النظام العام.³

¹ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 123، 124.

² علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 198.

³ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 124، 125.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

تعتبر هذه الوسيلة من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط، ذلك أن الاقرار لإدارة بسلطة التنفيذ القسري المباشر ينطوي على خطر كبير يهدد الحريات العامة ويصيبها في مقتل لأنه يخشى أن تسيء الإدارة استعمال سلطتها في ذلك، ومن هنا فقد أحاط القضاء بالتنفيذ المباشر بقيود وشروط يخفف ويكبح جماح هيئات الضبط عند استخدامه، والتنفيذ المباشر هو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري الفردية بصورة خاصة، ويعني التنفيذ المباشر أن الإدارة تملك الحق في تنفيذ قراراتها جبراً، إذا لم ينفذها الأفراد اختياريًا، ولهذا يعتبر التنفيذ المباشر من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وحدها دون الأفراد وبموجبه ترجح كفتها على كفة الأفراد إذا ما دخلت معهم في علاقة ما، وتلجأ الإدارة إلى وسيلة التنفيذ المباشر في مجال الضبط الإداري لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على الامتثال لحكم القانون وذلك في الحالات التي تحتاج إلى إجراء سريع لمواجهة ما لا يجدي معه التجاء الإدارة إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد.¹

ومنه تتمثل وسائل ممارسة الضبط الإداري في اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري.

نستخلص من خلال ما سبق أن هيئات الضبط الإداري أو سلطات الضبط الإداري تتمثل في مستويين، الأول على المستوى المركزي والتي تتمثل هذه السلطات في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، أما المستوى الثاني فيتمثل في المستوى المحلي والمجسد في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه السلطات لها صلاحية إصدار القرارات الضبطية كل حسب المستوى المخول إليها، ولممارسة لهذه الصلاحيات يقتضي وجوبًا توفر وسائل والمتمثلة في اللوائح التنظيمية، والقرارات الفردية، التنفيذ الجبري وهذا مع مراعاة احترام مبدأ المشروعية، وضمان الحقوق والحريات للأفراد.

¹ عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط1، عمان، 2008، ص 147.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الاختصاص

إن عنصر الاختصاص هو العنصر الأول الذي يخضع لتقدير مشروعيته لدى بسط القضاء الإداري رقابته على مشروعية الضبط الإداري، لأن هذا العنصر متعلق بالنظام العام وفقاً للقواعد العامة، ويترتب على ذلك نتيجة قانونية هامة مفادها، أن للقاضي الإداري يثيره من تلقاء نفسه في أي مرحلة تكون عليها دعوى الإلغاء وبدون طلب من الخصوم، ويبدأ فحص مشروعيته أولاً قبل أي عنصر آخر للتحقق من صحتها ممن يملك سلطة الاختصاص بإصدارها، ويعرف عنصر الاختصاص في مجال الضبط الإداري بأنه صلاحية القيام بالتصرف المنصوص عليه في الدستور أو التشريع، وبذلك فإن إصدار أو اتخاذ قرار أو إجراء خاص بالضبط الإداري يجب أن يتم ذلك من الشخص أو الجهة الإدارية المختصة بذلك.¹

كما يعرفها اندريه لوبادير أن "قواعد الاختصاص في مجال الضبط الإداري يقصد بها صدور قرار الضبط من الهيئة الإدارية الممنوحة سلطة إصداره في الحدود المسندة إليها فقط".²

و عليه فعنصر الاختصاص يتمثل في عنصرين هما عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط، وهذا ما سنتناوله في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول

عدم الاختصاص الجسيم

عيب عدم الاختصاص الجسيم هو من أكثر العيوب جسامة وخطورة، وتتمثل في صدور القرار من هيئة لا تختص أصلاً بمزاولة هذا الاختصاص، وهذا يعني أن مصدر القرار ليست له ولاية بالنسبة لإصدار ذلك القرار، أي أن مصدر القرار ليست له صفة على الإطلاق فيعتبر هذا القرار معدوماً منذ صدوره.³

¹ عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010، ص 345.

² ANDRE DE LAUBADERE , *TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF*, LIBAN, LGDJ, 2002, P 545.

³ أبو بكر صالح بن عبدالله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة العربية، ط1، غرداية، 2005، ص 372.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

فعدم الاختصاص الجسيم هو بلوغ مخالفة القرار الإداري الضبطي لركن الاختصاص حدا من الجسامة ويكون مصدره مغتصبا لسلطة لم يعهد بها إليه المشرع.¹

حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا لذلك، فإننا نكون امام عدم اختصاص جسيم أو اغتصاب للسلطة، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرار منعدما، وكأنه لم يكن حيث لا يترتب عنه أي حق.² كما أن عيب عدم الاختصاص الجسيم، لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية الضبطية، وإنما يؤدي إلى انعدامها، أي إلى فقدانها كل من الصفة القانونية والطبيعة الإدارية و تتحول إلى مجرد أعمال مادية.³

ويظهر عدم الاختصاص الجسيم في عدة حالات هي:

الفرع الأول

اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار الضبطي

وهو أن يصدر شخص عادي قرارا إداريا ضبطيا هو من اختصاص سلطة أو هيئة لا ينتمي إليها هذا الشخص، وليست له بها أية صلة فيعتبر قراره معدوما.⁴ بمعنى هذه الصورة تفترض أن شخصا عاديا لا صلة له بالإدارة يمنح نفسه حق إصدار قرارات إدارية، مقحما نفسه في الاختصاصات الإدارية، في حين لم يمنحه القانون هذا الحق، وتقاديا للآثار المترتبة على الانعدام في حالة صدور قرار إداري من فرد عادي، وتقديرا للاعتبارات العملية، ورغبة في دوام سير المرافق العامة بانتظام، فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك مجلس الدولة الجزائري نظرية الموظف الفعلي، وتقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسوا ضمن السلطة الإدارية حماية للمتعامل مع المرفق من الغير

¹ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الاسباب والشروط، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2004، ص71.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 164.

³ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص505.

⁴ أبو بكر صالح بن عبدالله، مرجع سابق، ص 372.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

حسني النية، وتقديرا للاعتبارات العملية التي جعلت هؤلاء الأفراد موظفين فعلا، وليس قانونا، وتعامل معهم الأفراد بهذه الصفة.¹

يقوم اساس نظرية الموظف الفعلي على:

أولا: الظاهر

حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الافراد مادام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بادراك بطلان قرار تعيينه.

ثانيا: الضرورة

لقد تم تسوية سلامة القرارات الادارية الصادرة عن الموظف الفعلي ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام في حالة الظروف الاستثنائية.²

كما قد يصل عيب عدم الاختصاص الذي يصيب تدبير الضبط الاداري الى حد غصب السائد، كأن يصدر التدبير في غير حالات الظروف الاستثنائية، من فرد غير مخول أي سلطة.³

الفرع الثاني

الاعتداء على اختصاصات السلطين التشريعية والقضائية

بناء على احترام مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات يقرر الدستور اختصاص كل سلطة ، ولذلك فإن تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية كأن تشترط قانونا يوجب الدستور استشارة البرلمان فيه يعد قانونا باطلا من أصله، كما أن تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية بإصدار أحكام في المنازعات يعد عملا معيبا بعدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة.⁴

ويتجلى هذا الاعتداء في تعدي السلطة الادارية على اختصاصات السلطة التشريعية او السلطة القضائية، كأن يتناول القرار الاداري تنظيم امر لا يملك تنظيمه

¹ حاحة عبدالعالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005/2004، ص34.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، مرجع سابق، ص165.

³ محمد عبدالحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 2006/2007، ص395.

⁴ أبو بكر صالح بن عبدالله، مرجع سابق، ص 373.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

الا المشرع وفقا لأحكام الدستور، او ان تحاول الادارة حسم منازعات من اختصاص القضاء بقرارات ادارية، وان مجلس الدولة الفرنسي يتحفظ كثيرا في هذا الموضوع، وغالبا ما يكتفي باعتبار مثل هذا التعدي بمثابة عيب عدم اختصاص بسيط، ويعلل الفقهاء مسلكه هذا بغموض الدستور المحددة للاختصاص، وعدم رسمها للحد الفاصل بين ميدان القانون والقرار الاداري، كما ان صور الاختصاصات ليست ثابتة بل متحركة فهي في الظروف العادية غيرها في الاوقات الاستثنائية، حيث يكون القرار منعما اذا كانت المخالفة لقواعد الدستور واضحة، ويكون قابلا للإلغاء اذا لم تكن المخالفة واضحة.¹

قد يبدو غصب السلطة في اعتداء هيئة الضبط الإداري على اختصاص السلطة التشريعية، كأن تصدر تدبيرا يقرر عقوبة جنائية، ويتحقق القاضي العادي أو الإداري في هذه الحالة، من أن تقرير هذه العقوبة من اختصاص المشرع، وليس من اختصاص هيئة الضبط الإداري التي أصدرت التدبير محل المنازعة، وقد يتمثل غصب السلطة في اعتداء هيئة الضبط الإداري على اختصاص القضاء الإداري أو العادي، بأن تستخدم أساليب الضبط الإداري بغرض الفصل في المنازعات التي تدخل في اختصاص المحاكم، أو يتجلى الغصب في أن تعترض هيئة الضبط الإداري على اختصاص هيئة ضبط اداري أخرى أعلى منها، كما يتجلى الغصب في أن تجور هيئة ضبط إداري على اختصاص هيئة ضبط إداري أخرى مستقلة عنها، غير أن الأحكام القضائية التي صدرت في هذا الخصوص لم تجمع كلها على وصف واحد لحالة اعتداء هيئة من هيئات الضبط الإداري على اختصاصات هيئة أخرى أعلى منها أو مستقلة عنها فبعضها وصف عيب الاختصاص في هذه الحالة، بأنه بلغ حد غصب السلطة، والبعض الآخر وقف عند مجرد إقرار قيام عيب عدم الاختصاص بالتدبير المطعون فيه، ولذلك وصف التدبير بأنه باطل، ومن ثم يتعين القضاء بوقف تنفيذه والغائه، وهذا الخلاف ليس محض خلاف في الوصف ولكنه خلاف أيضا في الأثر، حسبما يبدو بوضوح في أحكام القضاء، إذ في حالة غصب السلطة يكون

¹ عبدالله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على اعمال الادارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011، ص263.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

التدبير منعدها، مع ما يترتب على ذلك من أعمال كافة آثار الانعدام، وأخصها أن يكون سبيل التخلص منه ومحو وجوده المادي من النظام القانوني للجماعة الطعن أو الدفع لتقرير الانعدام أمام الجهة القضائية المختصة ودون التقيد بأي ميعاد.¹ ومن خلال ما سبق نستنتج ان عيب عدم الاختصاص الجسيم يتمثل اساسا في اغتصاب فرد عادي سلطة اصدار القرار والاعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية، فهي من العيوب التي تشوب القرار الضبطي الذي يخضع لرقابة القضاء الاداري وبالتالي اذا ثبت او تحقق هذا العيب فانه يؤدي حتما الى بطلان القرار.

المطلب الثاني

عدم الاختصاص البسيط

إذا كانت حالة عدم الاختصاص الجسيم تتجسد دائما عند قيام فرد عادي بالاعتداء على اختصاصات الإدارة، أو قيام الإدارة بالاعتداء على اختصاص السلطتين القضائية والتشريعية، فالأمر مختلف عندما يتعلق بعدم الاختصاص البسيط، لأن هذا الأخير يقع داخل السلطة التنفيذية وبين موظفيها وهيئاتها المختلفة.² فالسلطة التنفيذية على ذلك لا تملك سلطة التقدير بشأن اختصاصات هيئاتها وموظفيها لأن مرجع المسألة هي القاعدة القانونية المنظمة لأوجه النشاط الاداري، وتحديد الشخص أو الجهة الادارية المختصة بهذا النشاط أو إصدار القرارات المتعلقة به نوعيا، ولذلك فإن صدور القرار الاداري من شخص إداري آخر غير الذي حددته قاعدة القانون يعني انتهاكا لعنصر الاختصاص، الأمر الذي يستتبع أن وصف عدم الاختصاص عندما يكون داخل السلطة التنفيذية فإنه بسيط، ليس لأنه قليل الأهمية، بل يبقى عدم الاختصاص عيب يصيب القرار الاداري ويترتب عليه بطلان القرار، لأن الاختصاص إذا تقرر قانونا لهيئة أو لموظف أصبح من النظام العام، فلا ينبغي تجاوز ذلك والانطوى الأمر على اعتداء على مبدأ المشروعية، ولكن القرار الذي

¹ محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 396-399.

² عبدالغني بسيوني، القضاء الاداري، منشأة المعارف، ط3، الاسكندرية، 2006، ص587.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

أصابه عيب عدم اختصاص بسيط يبقى قرارا محتفظا بصفته الادارية، ولا يكون معدوماً أو منحدرًا لمجرد عمل مادي، كما هو الحال في القرار الذي ينطوي على عدم اختصاص جسيم ويمثل حالة لغصب السلطة، إنما هو قرار باطل وغير مشروع لأنه يمثل تعدياً على مبدأ توزيع المهام والصلاحيات داخل الهيئة التنفيذية، حيث يذهب الرأي الفقهي إلى أن توزيع الوظائف وتصنيفها إلى عدة فئات وتحديد اختصاص كل فئة يستتبع تحديد المسؤوليات، إن حسن الإدارة يقتضي أن يكون كل موظف مختص بجانب من سلطة الوظيفة الادارية يخوله ولا بد من إصدار قرارات في حدود اختصاصه من حيث الموضوع والزمان والمكان.¹

ولعيب الاختصاص البسيط ثلاث صور بحسب النطاق الذي تجاوزه مصدر القرار كما يلي:

الفرع الأول

عدم الاختصاص الموضوعي

تتحقق هذه الصورة إذا أصدرت جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصدار القرار بشأنه لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى، ويتحقق ذلك عندما يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار مما لا يختص مصدر القرار بترتيبه قانوناً، حيث خص القانون جهة أخرى غيره، يمكنها ترتيب هذا الأثر القانوني، وهذه الجهة الأخرى المختصة بإصدار القرار، قد تكون موازية للجهة مصدرة القرار في المستوى والدرجة الوظيفية، كاعتداء وزير على اختصاص وزير آخر، أو أدنى منها كاعتداء الوالي على اختصاص رئيس إحدى المصالح التابعة له، أو أعلى منها كاعتداء مدير عام لإحدى الإدارات على اختصاص منعقد لوزير.²

ويتمثل عدم اختصاص النوعي أو الموضوعي، في أن يتخذ تدبير الضبط الإداري ممن لا تحدده قاعدة الاختصاص المقررة له، بأن تصدره سلطة ضبط إداري في مجال خارج عن مهامها، ويدخل في مجال سلطة ضبط إداري أخرى من نفس المستوى، أو مستوى أعلى، أو حتى مستوى أدنى، وهو أكثر صور عيب الاختصاص وقوعاً في العمل، وخاصة في فرنسا، ويرجع ذلك في الغالب إلى سببين:

¹ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2004، ص 390، 391.

² حاحة عبدالعالي، مرجع سابق، ص32.

أولاً: السبب الأول

تنوع حالات التزام في اختصاصات هيئات الضبط الإداري التي قد تباشرها داخل ذات الاقليم سلطات ضبط إداري من أنواع مختلفة، ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، حيث يقصد بالضبط الإداري العام مجموع السلطات والتدابير والاجراءات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري من اجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره من امن وصحة وسكينة عامة، سواء على مستوى الدولة كلها او على مستوى احد وحداتها الاقليمية، اما الضبط الإداري الخاص فيقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاطات وحريات الافراد في مجال محدد ومعين، بمعنى آخر حماية احد عناصر النظام العام كالقرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة، وتنظيم عمل بعض المحلات العامة المضررة بالصحة او المقلقة للراحة، او اماكن محددة، حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الاماكن الى سلطة ادارية معينة، كأن يعهد الى شرطة الآثار بمهمة المحافظة على النظام العام في الاماكن الاثرية.¹

ثانياً: السبب الثاني

ان هيئات الضبط الإداري هذه لا تمارس فقط سلطات ضبط إداري من أنواع مختلفة ولكنها تمارس أيضا هذه الانواع المختلفة بطريقة التدرج الرئاسي، وهناك من الفقهاء من لاحظ ان تنوع حالات التزام في الاختصاصات سواء على المستوى الافقي لهيئات الضبط الإداري او على مستوى التدرج الرئاسي، أدى الى تنوع الحلول القضائية فيما يتعلق بغيب عدم الاختصاص النوعي، فثمة أحكام قررت أن بعض تعديات سلطة ضبط إداري على اختصاصات سلطات ضبط اداري اخرى، من شأنه أن يجعل قرارات السلطة المعتدية مشوبة بغيب عدم الاختصاص، ومن ثم غير مشروعة، في حين أنه قد يحدث أحيانا ان تقرر المحاكم، تغليباً لمصلحة النظام العام مشروعية تعديات اخرى على الاختصاصات كما أنه لا يمكن استبعاد تداخل اختصاصات سلطات الضبط الإداري المتعددة الذي يوجد في حالات مزاحمة سلطات

¹ نسرين شريقي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص193.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

الضبط، وفي هذا المجال يبحث القضاء فقط عن تجنب حلول السلطات أو التعسف بالإجراءات الذي يضر بالنظام العام، وتفرض هذه الحلول لتداخل الاختصاصات نفسها بشأن الضبط الإداري العام، بسبب تشابه موضوع السلطات المعترف بها لسلطات الضبط الإداري العام المختلفة، وتجاوز من جهة أخرى بشكل كبير هذا المجال الوحيد لتطبيق كذلك بشأن أنشطة الضبط الإداري الخاص التي يبدو فيها بوضوح ان الطابع الخاص للأنشطة اللائحية يوجب مع ذلك استبعاد هذه الحلول.¹

الفرع الثاني

عدم الاختصاص المكاني

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزير) فان هيئات وسلطات الإدارة المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي) يقيد ويحدد القانون نطاق وإطار اختصاصها الاقليمي، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعد الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس البلدية قرار يمتد اثره الى بلدية او بلديات اخرى.²

ويظهر عدم الاختصاص المكاني في حالتين وهما:

أولاً: الحالة الأولى

نفهم من عدم الاختصاص المكاني الحالة التي تمارس فيها السلطة الإدارية وظائفها وهي متواجدة في مكان غير الذي كان يجب ان تتواجد فيه، وينظر فيها الى المكان الذي تتخذ فيها سلطات الضبط قراراتها، فإذا مارست اختصاصاتها في مكان آخر غير المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها لحق قرارها عيب عدم الاختصاص المحلي، وهي أيضا حالة نادرة التحقق لسببين:

1- السبب الأول:

¹ محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 391-393.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، مرجع سابق، ص 168.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

ان السلطات الادارية تمارس عموما وظائفها في المكان العادي لممارسة تلك الوظائف، اي أن سلطات الضبط الاداري تمارس بصفة عامة اختصاصاتها حيث مقر ادارتها.

2- السبب الثاني:

أنه يندر ان توجد نصوص تلزمها بذلك، حتى يتسنى لها أن تصدر ما يعن لها من تدابير أيا كان مكان وجودها وقت اتخاذها، حتى ولو كانت خارج اقليم الدولة، وتتمثل في عدم وجود تنظيم اجباري في هذا المجال، وهذا ما يسمح مثلا لرئيس الجمهورية من امضاء المراسيم سواء كان خارج القصر الرئاسي او خارج العاصمة او خارج التراب الوطني ايضا.

ثانيا: الحالة الثانية

يجب ان نفهم ايضا من عدم الاختصاص المكاني الواقعة المتمثلة في ان تتخذ السلطة الادارية قرارا بشأن موضوع يتعلق بقضايا خارجة عن اقليمها، ومثال ذلك فان رئيس البلدية وهو المختص في مادة الشرطة والنظام العام، لكن فقط فيما يخص بلديته، واذا اتخذ تدبيرا خاصا بتنظيم المرور في البلدية المجاورة، فإننا لا نكون بصدد عدم الاختصاص المادي، بل بصدد عدم الاختصاص المكاني، ونكون امام هذا النوع من عدم الاختصاص مثلا، اذا اتخذ الوالي اجراء من اجراءات البوليس يتعلق بشخص مقيم في ولاية اخرى غير ولاية متخذ الاجراء، وبخصوص هذا النوع من عدم الاختصاص المكاني يجب توضيح ما يلي:

اولا: عندما يفصل محور طريق عمومي اقليمي مجموعتين محليتين، يجب ان تنظم حركة السير على هذه الطريق سواء بواسطة قرارات ادارية مختلفة لكن متوافقة للسلطات المعنية، او بواسطة قرار وحيد لكن مشترك بينهما.¹

ثانيا: يمكن للسلطة الادارية اتخاذ التدابير المطبقة خارج اقليمها، اذا كانت تلك التدابير متعلقة بإدارة الاموال او الخدمات التابعة للشخصية المعنية التي تمثلها، وعلى ذلك فرئيس بلدية كبيرة يكون مختصا لاتخاذ التدابير المتعلقة بتسيير المقابر

¹ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية(وسائل المشروعية)، دار هومة، ط2، الجزائر، 2006، ص

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

المنشئة، وكذا ان يقوم رئيس بلدية باتخاذ تدابير بمنع المشروبات الكحولية في حدود ارض للتخيم، والمستغلة من طرف هذه البلدية على اقليم بلدية اخرى.

ثالثا: يكون مختص رئيس البلدية بحرية لاتخاذ التدابير المطبقة على الجزء البحري التابع للإقليم الارضي للبلدية.¹

وتتحدد بالنطاق الاقليمي الذي تطبق فيه قرارات الضبط الادارية، فعندما تتجاوز سلطة الضبط الاداري النطاق الاقليمي أو المحلي الخاص بها، وتتخذ تدابير تتعداه معتدية بذلك على الاختصاص المكاني أو المحلي لسلطة ضبط اخرى، فان هذه القرارات يشوبها عيب عدم الاختصاص وهي كذلك حالة نادرة الوقوع في مجال الضبط الاداري وثمة أحكام حديثة نسبيًا لمجلس الدولة الفرنسي ألغت تدابير صدرت في مجالات الضبط الاداري الخاص، لأنها كانت مشوبة بعيب عدم الاختصاص المحلي.²

الفرع الثالث

عدم الاختصاص الزمني

عدم الاختصاص الزمني يكون عندما يصدر القرار خارج حدود الاختصاص الزمني لمصدره، فاختصاص الموظف يتقرر من تاريخ معين هو تاريخ تعيينه في وظيفته أو ترقيته أو نقله إليها، وينتهي اختصاصه أيضا عند تاريخ معين قد يكون تاريخ نقله من وظيفته أو قبول استقالته أو بلوغه السن القانونية المقررة لترك الخدمة أو فصله من الخدمة، فلو انه اصدر قرار قبل بدء ولايته أو بعد انتهائها لكان قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزمني، وقد يحدث ان تسقط الولاية بصفة عرضية مؤقتة فيما بين بدء الخدمة وانتهائها، وهو ما يظهر اذا اوقف الموظف عن العمل، فاذا هو اصدر قرارا خلال فترة الوقف كان قراره مشوبا ايضا بعيب عدم الاختصاص الزمني.³

¹ المرجع السابق، ص 73.

² محمد عبد الحميد مسعود، مرجع سابق، ص 390.

³ زكريا المصري، اسس الادارة العامة (التنظيم الاداري-النشاط الاداري)، ج 1، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 442.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

إن القانون عندما يمنح الاختصاص للجهة الادارية، فانه يخولها بدون شك سلطة اصدار قرارات تتعلق بالوظيفة الموكلة لها عن طريق أحد ممثليها من الموظفين، فان هذه السلطة مرتبطة بفترة زمنية ويجمع فقهاء القانون الاداري أنها تنحصر من تاريخ تولي الموظف للمهام الى غاية انتهائها.¹

ولهذا يمكن القول ان عيب عدم الاختصاص الزمني يوجد في حالة ما إذا صدر القرار بعد انتهاء وزوال السلطات التي خولها القانون للجهة الادارية التي أصدرته، أو في حالة صدور القرار من موظف انتهت مهمته الوظيفية لأي سبب، إن عدم الاختصاص الزمني يوجد في صورتين:

أولاً: اذا صدر القرار بعد انفصام العلاقة الادارية الوظيفية بين الموظف والادارة التي كان يمثلها.

ثانياً: ان يصدر القرار بعد الميعاد الذي أوجب القانون صدوره فيه، يضاف لذلك أنه قد يصدر القرار الاداري معيباً بعدم الاختصاص الزمني، اذا صدر قبل الميعاد الذي حدده القانون، ولهذا يذهب الرأي الفقهي الى ان المقصود بعيب عدم الاختصاص الزمني، ان يزول احد رجال الادارة اختصاصه بإصدار القرار الاداري دون ان يراعي القيود الزمنية الموضوعة لذلك ، وهو الامر الذي يؤكد ان الموظف يكون مقيداً احياناً بعنصر الزمن في اصدار القرار الاداري، فاذا خالف ذلك اصبح قراره مشوباً بعيب الاختصاص الزمني، هذه الضوابط التي تحكم الاختصاص من حيث الزمن، تقابلها المبادئ القانونية التي تحكم القرار الاداري ذاته كمبدأ عدم رجعية آثار القرار على الماضي، ومبدأ عدم إرجاء آثار القرار للمستقبل، إذ يعد وجوده القانوني من تاريخ التوقيع عليه ولا علاقة له بالماضي، وهي المبادئ الموضوعة أساساً للحيلولة دون اعتداء على سلطة السلف أو الخلف.²

نستخلص مما سبق ان عيب عدم الاختصاص البسيط يتمثل في ثلاث عناصر وهي عدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص المكاني وعدم الاختصاص

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، 2004، ص487.

² ابراهيم المنجي، إلغاء القرار الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 189، 190.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

الزمني فاذا صدرت قرارات الضبط الاداري خارج هذه المجالات فهي تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط وبالتالي تكون خاضعة لرقابة القضاء الاداري.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على الشكل والاجراءات

ان المقصود بعنصر الشكل هو المظهر الخارجي الذي تسبغه الادارة على أنظمة الضبط الاداري والاجراءات التي تتبعها في اصدارها، وعليه فان صدور هذه الانظمة دون التزام الادارة الضبطية المختصة بالشكليات المقررة قانونا أو دون اتباع للإجراءات المقررة قانونا أو مخالفة لها ، فانه يصيبها عيب الشكل وتجعلها قابلة للإلغاء لعدم المشروعية ، وان الشكليات والاجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات او قواعد شكلية أو إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها تشكل ضمانات للإدارة بمنعها من التسرع وتهديد حقوق وحرريات الافراد بإصدار أنظمة ضبط اداري او قرارات واجراءات صادرة بموجبها لا تتناسب والتهديد للنظام العام أو الاخلال به موضوع الضبط، وجعلها غير متسعة وحملها على الترووي والامعان في وزن الملابس والظروف المحيطة بإصدار بهدف حماية النظام العام واعادة صيانتته، وهو الامر الذي يحقق ايضا ضمانات مقررة سلفا للأفراد ضد احتمالات تعسف الادارة، لان هذه الشكليات والاجراءات لها فائدة هامة حيث انها تصب في مصلحة الحريات العامة، وتبعد الادارة عن التحكم والاستبداد.¹

ومنه سنتناول في هذا المبحث الرقابة على الشكليات الجوهرية في مطلب اول، والرقابة على الشكليات غير الجوهرية في مطلب ثان كالاتي:

المطلب الأول

الرقابة على الشكليات الجوهرية

اتجه القضاء الاداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والاجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الافراد وبين ما اذا كانت

¹ عصام الدبس، مرجع سابق، ص 350، 351.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على اهدارها مساسا بمصالحهم ويترتب بطلان القرار الاداري في الشروط الجوهرية دون المخالفة في الشروط الغير جوهرية، وللتمييز بين هذه الشروط مسألة تقديرية تتقرر في ضوء النصوص القانونية، حيث لا يمكننا ان نحصر الاشكال والاجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الاداري، الا ان المستقر في الفقه والقضاء الاداري ان اهم هذه الشكليات والاجراءات تتمثل في:

الفرع الأول

البيانات الشكلية المؤثرة

ان البيانات الشكلية المؤثرة في قرار الضبط الاداري تتمثل في مجموعة البيانات أو العناصر اللازمة في القرار الاداري، والتي تتعلق بالمظهر الخارجي له، ويترتب عن إهمالها بطلان التصرف دون الحاجة الى نص ، ومن ثم يتعين لمعرفتها متابعة النصوص القانونية باستمرار ومن أمثلتها خاصة الكتابة، التسبيب، التاريخ، الامضاء¹، فهي تعتبر شكليات جوهرية التي يترتب على إغفالها وعدم إدراجها في متن القرار الاداري عدم صحة القرار، وعدم مشروعيته الخارجية، حيث تعتبر كتابة القرار طريقة من الطرق التي تفصح بها الادارة عن إرادتها، من خلال القرار الذي تصدره، والقانون يشترط أحيانا أن يكون القرار مكتوب في شكل تأكيد فقط لأن الادارة الحديثة غالبا ما تكتب قراراتها، ونادرا ما تفصح عن إرادتها بقرارات شفوية وأحيانا المشرع يلمح للإدارة ضمنا بأن قراراتها لا بد ان تكون مكتوبة، بما يفهم منه الالتزام الضمني ومن ذلك مثلا يلزم القانون المتعلق بالبلدية في المادة 97 بأن "لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ الا بعد اعلام المعنيين بها عن طريق النشر اذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى" كما نصت المادة 98 " تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ اصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض، ترسل هذه القرارات خلال الثماني والاربعين ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي

¹ بوحميده عطاش، الوجيز في القضاء الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 239.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

الى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام، ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الادارية للبلدية¹.

ومنه نستنتج من خلال ما سبق ان النص لم يشترط صراحة كتابة القرار ولكن نستخلص من أنه يتعين نشره أو تبليغه أو إرساله للوالي وإلصاقه في لوحة الاعلانات وغيرها من الخطوات التي لا يمكن تصورها بدون وجود قرار مكتوب، ومنه فتعتبر الكتابة بيان شكلي إلزامي وإغفالها يترتب عدم المشروعية الخارجية للقرار الاداري الذي يصدره رئيس البلدية سواء كان قرارا فرديا أو تنظيميا، كما نصت المادة 819 من قانون الاجراءات المدنية والادارية²، على أنه يجب كل من يرفع دعوى إدارية سواء كان ذلك بهدف إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية قرار إداري، أن يرفق بعريضة الدعوى نسخة من القرار الاداري، حيث يفهم من النص أن كتابة القرار مسألة تتحقق من ورائها المصلحة العامة والخاصة، فالرقابة القضائية لا تتم إلا اتجاه قرار إداري مكتوب، أما بالنسبة للتسبيب يعني عرض الاسباب القانونية والواقعية التي دفعت مصدره الى اتخاذه، ليتمكن المعنى به من الوقوف عليها وتحديد موقفه من الطعن عليه، والاصل الذي قررته أحكام القضاء الاداري في فرنسا ومصر، ويسري على سائر القرارات الادارية، بما فيها تدابير الضبط الاداري، هو عدم التزام سلطات الضبط الاداري بتسبيب ما تصدره من تدابير فالمبدأ إذن بالنسبة لهذه القرارات شأن غيرها هو انه لا تسبيب دون نص، ومع ذلك فان عدم التزام سلطات الضبط الاداري بتسبيب قراراتها يرد عليه استثناءان، فأول استثناء يتمثل في نصوص التشريع، فثمة نصوص خاصة في فرنسا وفي مصر، تلزم سلطات الضبط الاداري بتسبيب قراراتها الضابطة، وثاني استثناء أنه يوجب على سلطات الضبط الاداري ان تسبب ما يصدر عنها من قرارات ضبطية، وهذا الاستثناء موجود في فرنسا، وليس له مقابل في احكام القضاء المصري، ومصدره أحكام القضاء الاداري الفرنسي التي فرضت احيانا على

¹ المادة 98 من قانون البلدية رقم 10/11 الصادر في 22 جوان 2011.

² قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، جريدة رسمية عدد 21 لسنة 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

سلطات الضبط الإداري ان تسبب قراراتها الضابطة، كما أوجبت هذه الاحكام على بعض الهيئات الجماعية، بسبب تشكيلا وطبيعتها، واختصاصاتها تسبب ما يصدر عنها من قرارات، بيد أن الزام هذه الهيئات بالتسبب جاء بصيغة مجردة، واملته محض اعتبارات عملية، وفي حالة دفع صاحب الشأن بعد مشروعية قرار الضبط الإداري، محل منازعة المشروعية، لعدم تسببيه، أو لتسببيه بشكل غير كاف، فان القاضي المختص بالفصل في الدفع يبحث أولا ما إذا كان القرار محل الدفع من القرارات التي يتعين تسببها وفقا للنصوص، وثانيا ما إذا كان هذا التسبب في حالة وجوبه كافيا¹، كذلك من الشكليات الجوهرية والأساسية التاريخ والامضاء الذي يعطي للقرار الإداري المصادقية والرسمية.²

الفرع الثاني

رقابة اجراءات القرار الإداري الضبطي

إذا كانت الاجراءات هي مجموعة الخطوات والمراحل أو العمليات التي يتعين على الإدارة احترامها عند اتخاذ عملها الإداري، فان عيب الاجراء هو عدم احترام كلي أو جزئي لتلك المراحل المحددة قانونا لاتخاذ عمل اداري ما، ان يتعلق عيب الاجراء بكيفيات اتخاذ العمل الإداري، وبالمراحل التي يمر بها قبل إمضائه نهاية من الرئيس الإداري أو الموظف المفوض له ذلك، وعلى الإدارة مراعاتها حفاظا على الضمانات المقررة للأشخاص المخاطبين به، وحتى يكون قرارها اكثر موضوعية³، حتى يكون القرار الإداري المتعلق بالضبط صحيحا في شكله، من ذلك مثلا أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار، أو أن القرار صدر إثر تلقي اقتراح معين، أو وجوب صدور محضر تقرير سابق يكون أساسا يستند اليه القرار، أو يكون الامر متعلق بإجراء لاحق على صدور القرار مثل الاعلان والتبليغ، إلا أنه يستوجب أخذ رأي مسبق قبل اتخاذ القرار الإداري، لأن الإدارة الحديثة أصبحت تواجه أنماط متعددة ومتشعبة للحياة الاجتماعية، التي يتعين عليها أن تتعامل معها بما يناسبها، من

¹ محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 427-435.

² بوحميذة عطاء، مرجع سابق، ص 240.

³ المرجع السابق، ص 242.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

القرارات التي تهدف لحفظ النظام العام في المجتمع، ومعها بلغت درجة قدرة الإدارة على الإلهام بكل جوانب وظيفة الضبط الإداري التي تؤديها، إلا أنها في كثير من الأحيان تحتاج إلى الرأي المتخصص الذي يسمح لها باتخاذ الموقف السليم عند إصدارها للقرارات المتعلقة بوظيفتها فتضمن بذلك نجاعة وفعالية مسعاها ويتحقق لها ذلك باللجوء إلى الجهات المختصة لهذا فإن الإدارة لا يمكنها أن تستغني فعلياً عن رأي مصالح الأمن، التي يتمحور عملها في رصد الحالة الأمنية المتعلقة بالمجتمع وتحليلها واستخلاص طرق معالجتها والتصدي لها، لا يمكن للإدارة أن تستغني عن رأي مصالح الحالة المدنية المتخصصة في التدخل وحماية الأرواح والممتلكات من تهديدات المخاطر الطبيعية كالكوارث والفيضانات والحريق وانهيار المباني بفعل الزلازل وغيرها، إذ تضع مخططات مسبقة للنجدة والإسعاف وكيفية الإنقاذ في حال حدوث الكوارث الطبيعية كما أن الإدارة لا يمكن أن تستغني عن رأي مصالح البناء والتعمير، التي يركز عملها على تخطيط المناطق العمرانية ومراقبة مدى تطبيق الطرق العلمية في البناء والإنجاز وتموقع المباني حسب طبيعتها، سواء كانت للاستعمال السكني أو للاستعمال الاقتصادي كالمصانع، لقد أدرك المشرع مدى أهمية دور هذه المؤسسات وغيرها في تقديم الرأي للإدارة بقصد جعل الإدارة تتخذ القرار الإداري المناسب استرشاداً بالرأي المختص.¹

قد تكون لسلطات الضبط الإداري هيئات استشارية تتمثل في فرد واحد أو في هيئات جماعية ليس لها اختصاص بالتقرير أو مساهمة فيه ويتعين في جميع الأحوال أن يكون وجود هذه الهيئات الاستشارية قانونياً، بمعنى أن إنشائها يجب أن يتقرر من السلطة المختصة ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وبديهي أن الحكم بعدم مشروعية قرار إنشاء هيئة استشارية أو بالأحرى بإلغائه يؤدي إلى عدم مشروعية قرارات الضبط الإداري التي صدرت بناء على آرائها، وهذا النظام يستتبع من ناحية أخرى أن تكون المسائل التي تطرح على الهيئة الاستشارية داخلة في اختصاصها، وإلا اتسم القرار الضبطي الذي يتخذ بناء على رأيها بعدم المشروعية، ومع ذلك فإن هذا الرأي لا

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 438.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

يكون له ثمة اثر على مشروعية هذه القرارات مادام يخلو من أي عيب خاص به، ويحقق ضمانة إضافية لصاحب الشأن، ولم يصدر القرار من منطلق التزام سلطة التقرير به.¹

تتمثل مخالفة الشكليات الجوهرية في مخالفة البيانات الشكلية المؤثرة ومخالفة اجراءات اتخاذ القرار الاداري، فاذا كانت هذه المخالفة تكون امام عيب الشكل والاجراءات التي تؤدي الى بطلان القرار الاداري الضبطي.

المطلب الثاني

الرقابة على الشكليات غير الجوهرية

إن مخالفة الشكليات أو الاجراءات غير الجوهرية، لا يترتب على مخالفتها أي تأثير على مصالح الافراد، وانما وضعت لصالح الإدارة فقط، فان مخالفتها لا يعرض الاعمال الادارية للإلغاء.²

وعليه سنتعرض الى مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة، ثم الى مخالفة الشكليات الثانوية كما يلي:

الفرع الأول

مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة

اذا كانت القاعدة ان الشكليات مقررة لمصلحة الافراد والادارة على السواء، فقد ذهب الفقه الاداري الى ان المشرع قد يقرر بعض الاجراءات والشكليات لمصلحة الادارة وحدها، بحيث يكون لها حرية تقدير ملائمة اتباعها، أو عدم إتباعها في اصدار قرارها الاداري، دون ان يحق للأفراد التمسك ببطلان القرار الاداري، استنادا الى مخالفتها وتأسيسا على ان الشكليات المقررة لمصلحة الادارة لا يجوز لسواها التمسك باتباعها، ولا يمكن التفرقة في صدد ركن الشكل والاجراء بين الشكليات المقررة للمصلحة العامة والشكليات المقررة لمصلحة الادارة والشكليات المقررة لمصلحة الافراد، فما قد يراه القضاء الاداري أنه مقرر لمصلحة الادارة أو الافراد، هو

¹ محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 454، 455.

² عبدالله طلبة، القانون الاداري الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011، ص 275.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

في تقدير المشرع مقرر للمصلحة العامة والا لأشار المشرع صراحة الى ذلك، أما إذا لم ينص المشرع على مثل ذلك، فالأصل ان الشكليات مقررة للمصلحة العامة.¹

الأصل ان القواعد الشكلية قررت لحماية المصلحة العامة، اي مصلحة الافراد والادارة على السواء، ولكن يبدو ان مجلس الدولة الفرنسي انطلقا من ضرورة استقرار المعاملات الادارية لم يسمح للأفراد بان يستندوا الى القواعد الشكلية المقررة لمصلحة الادارة وحدها في سبيل الغاء القرارات الادارية، وبناء على هذا فانه رفض الغاء القرار الخاص بتطوع احد افراد القوات المسلحة لعدم اجراء الكشف الطبي عليه قبل تطوعه، وقد عد مجلس الدولة ان هذه الشكلية انما قررت لمصلحة الجيش.²

ان مخالفة الشكليات المقررة لصالح الادارة لا تؤثر على صحة القرار الاداري وسلامته ولا تمس بالضمانات المقررة للأفراد فإنها تعتبر غير جوهرية، ذلك ان بعضها قرر لتسهيل العمل الاداري الداخلي، اي لصالح الادارة لا الافراد، ان هناك شكليات موضوعة لمصلحة الادارة وحدها كترقيم القرار، اهمال ذكر نص قانوني في الاسانيد، عدم كتابة تاريخ تحرير القرار بالتاريخين الهجري والميلادي الموافق له.³

الفرع الثاني مخالفة الشكليات الثانوية

أقام القضاء الاداري تفرقة بين الشكليات الجوهرية، والتي يلزم على السلطة الادارية دوما احترامها واتباعها، ورتب على مخالفتها بطلان القرار الاداري المخالف لها، وبين الشكليات الثانوية التي لا يترتب على مخالفتها بطلان التعريف، وبهذا فإن إغفال وتجاهل الشكليات الجوهرية يعيب القرار ويؤدي الى بطلانه، أما الشكليات والاجراءات غير الجوهرية، فلا تعيب القرار ولا تؤدي الى الغائه، وبذلك فإذا لم ينل عيب الشكل من جوهر القرار ولم يؤثر عليه، او يغير من موضوع القرار في ذاته، كان العيب ثانويا، والحكمة من وراء ذلك هو عدم ارهاق الادارة بشكليات واجراءات قد تؤدي الى تعطيل سير المرافق العامة والاضرار بالمصلحة العامة، حيث أن القضاء الاداري هو وحده الذي يضطلع بعملية التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات

¹ حاحة عبدالعالي، مرجع سابق، ص 38.

² عبدالله طلبة، مرجع سابق، ص 282.

³ بوحميده عطائه، مرجع سابق، ص 240، 241.

الفصل الأول: رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري

الثانوية، وتعتبر الشكليات جوهرية، إذا ما كانت مقررة لحماية مصالح وحقوق الافراد مثل شكلية النشر والتبليغ وشكلية تسبيب القرارات وشكلية الكتابة، كما ان الشكليات تكون جوهرية اذا ما كانت مقررة صراحة في نص قانوني يلزم باتباعها واحترامها، عند عملية اتخاذ واصدار القرارات الادارية، وتكون الشكليات جوهرية إذا ما ساهمت في التكوين الشكلي والمادي لمضمون القرارات الادارية بصورة جوهرية، أما الشكليات الثانوية فهي تلك الاشكال التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها أو انها مقررة فقط لمصلحة الإدارة، حيث يتعين التخلي عن التفرقة التي يقيمها القضاء الاداري، لأنه مهما كانت الصلة او الحكمة من هذا التمييز فإنها لا يمكن أن تكون أساسا كافيا يبرر اهدار مبدأ المشروعية دون جزاء، وبحجة عدم جوهرية الشكل والاجراء، كما أن القول بأن هناك شكليات جوهرية وأخرى ثانوية لا قيمة لها يحمل ضمنا اتهاما غير جائز للمشرع بالعبث والتهاون.¹

تتمثل مخالفة الشكليات غير الجوهرية في مخالفة الشكليات الثانوية ومخالفة الشكليات المقررة لصالح الادارة فهي لا تعتبر حدا كبيرا من الجسامة إلا أنها تخضع للرقابة القضائية لأنها من العناصر الخارجية للقرارات الادارية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن القرارات الإدارية عامة وقرارات الضبط الإداري خاصة، تكون خاضعة للرقابة القضائية على العناصر الخارجية للقرار المتمثلة في ركن الاختصاص والشكل وهذا إعمالا بمبدأ المشروعية، فالقاضي يبسط رقابته على هذه العناصر ففي حالة وجود عيب يشوب القرار الضبطي، يصدر حكما بالإلغاء حفاظا على حقوق وحرية الافراد.

¹ حاحة عبدالعالي، مرجع سابق، ص39.

الفصل الثاني

رقابة المشروعات الداخلية على قرار
الضبط الإداري

الفصل الثاني

رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

إن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية عموماً والمتعلقة بقرارات الضبط الإداري خصوصاً، ليست مرتبطة فقط بالمشروعية الخارجية والمتمثلة في عناصر الاختصاص والشكل والاجراءات، وإنما تتسع الرقابة القضائية لتشمل رقابة العناصر الداخلية، والتي تفرض على الإدارة احترام القواعد العامة للقانون في نصها ومضمونها حتى لا يكون القرار الإداري مناقضاً للنصوص القانونية.

فالرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري تتمثل في الرقابة على عناصر المحل والسبب والغاية، والتي يطلق عليها اصطلاح الأوضاع الموضوعية، حيث يعمل القضاء الإداري على فحص مشروعيتها الداخلية بعد فحصه وتقديره للمشروعية الخارجية، والقضاء الإداري هنا غير ملزم ببحث عنصر قبل آخر، فله الحرية الكاملة بفحص مشروعية أي عنصر ابتداءً، وإن كان يفضل بحث عنصري المحل والسبب قبل عنصر الغاية لأن هذا العنصر ذو طبيعة شخصية يصعب إثبات الانحراف فيه، ولذلك فإنه يعتبر عيباً احتياطياً.¹ كما أن محل رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري والمتمثلة في سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته لا يكون فقط في المشروعية الخارجية للقرار الضبطي، وإنما يكون في المشروعية الداخلية لقرار الضبط الإداري، حيث تعرضنا له في الفصل الأول بالتفصيل لذا لا نتطرق إليه في هذا الفصل لتجنب التكرار، سنتناول في هذا الفصل رقابة المشروعية الداخلية لقرار الضبط الإداري من خلال الرقابة على المحل والسبب والغاية كما يلي:

¹ عصام الدبس، مرجع سابق، ص 353.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على محل قرار الضبط الإداري

يعتبر عنصر المحل في قرار الضبط الإداري من العناصر الداخلية للقرارات الإدارية الضبطية، حيث يترتب على مخالفة عنصر المحل إلغاء القرار الإداري الضبطي، لذلك يجب على قرارات الضبط الإداري أن تكون مشروعة وأن لا تخالف القانون، ومنه سوف نتعرض إلى ماهية المحل ثم مخالفة المحل للتشريع.

المطلب الأول

ماهية المحل في قرار الضبط الإداري

إن قرارات الضبط الإداري كغيرها من القرارات الإدارية، يجب أن تتوفر فيها شروط لصحتها لكي تنتج آثار قانونية، لكن قبل التطرق لهذه الشروط، كان لزاما منا أن نقف عند مفهوم المحل في قرار الضبط الإداري ثم إلى شروطه.

الفرع الأول

مفهوم المحل في قرار الضبط الإداري

يتمثل ركن المحل في القرار الإداري في الأثر الذي يتولد عنه حالا ومباشرة، والذي قد يؤدي إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية معينة.¹

كما ذهب الدكتور سليمان الطماوي إلى أن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وبهذا يتميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يصدر من الإدارة فهذا الأخير يكون محل دائما نتيجة واقعية، أما الآثار القانونية الغير المباشرة التي تترتب عليه فمرجعها المشرع.²

إذا كان محل القرار الإداري الضبطي هو أثر قانوني يختلف في ذاته عن الأثر المادي، فإن انتفاء هذا الأثر يترتب عليه انتفاء القرار الإداري، بينما ذهب رأي فقهي للقول أن محل القرار الإداري هو الأثر أو النتيجة التي تترتب حالا ومباشرة وهو ما يريد مصدر القرار التوصل إليه، وتطبيقه على المراكز القانونية المختلفة وقد يوصف

¹ باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص171.

² محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة، 1984، ص319.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

بأنه القرار الإداري ذاته، بينما يرى جانب من الفقه أن مفهوم محل القرار الإداري هو الأثر المترتب عليه والموجود دائماً في منطوقه يستوي في ذلك القرار الإداري اللائحي أو الفردي ورقابة القضاء تنصب على هذا المنطوق، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن محل القرار الإداري مقصود به موضوع القرار وفحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء¹، وكل الآراء التي سبقت تجمع على أن محل القرار الإداري هو الأثر الذي يترتب عليه، سواء كان هذا الأثر قد أنشأ أو عدل أو ألغى مركزاً قانونياً عام وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي، أو أنشأ أو عدل أو ألغى مركزاً قانونياً ذاتياً أو فردياً وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري الفردي.²

الفرع الثاني

شروط صحة المحل في قرار الضبط الإداري

يشترط الفقه والقضاء الإداري لمشروعية المحل في قرار الضبط الإداري شرطان، شأنه شأن كل قرار إداري³، وهو أن يكون المحل ممكناً وجائزاً قانونياً أي مشروعاً.

أولاً: أن يكون ممكناً

وهذا يعني أنه ينبغي أن يكون محل القرار الإداري غير مستحيل لا من الناحية الواقعية ولا من الناحية القانونية، فإذا أصدرت الإدارة قراراً بإزالة وهدم منزل آيل للسقوط، حتى لا يبقى مهدداً لأمن الأفراد ثم اتضح بعد صدور القرار أن المنزل قد انهار وانتهى الأمر فإنه في هذه الحالة يصبح من المستحيل واقعاً أن ينفذ القرار الذي يعتبر في هذه الحالة منعماً لأنه يستحيل تحقيق أثر القرار، أن وجود محل القرار الإداري هو شرط لوجود القرار ذاته، فإذا انعدم محله انعدم القرار، ويؤكد رأي في الفقه على أن الاستحالة المادية لمحل القرار الإداري، تعني انعدام الآثار القانونية ومثل هذا القرار يقابله الأفراد بالتجاهل وليسوا ملزمين به لتحويله لمجرد عقبة مادية، وقد

¹ عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 620.

² محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص 190.

³ عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 622.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

يكون محل القرار مستحيلا من الناحية القانونية إذا خالف بصفة جسيمة القواعد القانونية بصفة عامة.

ثانيا: أن يكون محل القرار الضبطي مشروعاً

وهذا يعني أن يكون مضمون القرار الضبطي صحيحاً من وجهة نظر القانون النافذ وقت صدوره، ويستوي أن تتكرر الإدارة القاعدة القانونية أو تعترف بوجودها ولكن تعتمد على غير مقتضى إرادة المشرع، هذا يعني أن محل القرار الإداري ينبغي أن يتقيد بالمقتضيات القانونية النافذة وقت صدور القرار الذي يبقى محتفظاً بشرعيته حتى ولو تغير القانون فيما بعد، فالشخص الذي حصل على رخصة بناء في ظل قانون معين فإن القرار الصادر بتلك الرخصة يبقى صحيحاً حتى ولو تغير القانون وأصبح يشترط مقتضيات أخرى للحصول على نفس الرخصة، لهذا ذهب الرأي الفقهي أن شرط أن يكون الأثر القانوني للقرار الإداري جائزاً قانوناً فهو تعبير عن اشتراط وجوب أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً وهذا من شروط صحة المحل في القرار الإداري، لأنه إن لم يكن جائزاً قانوناً فإنه يصبح غير مشروع.¹

ترتيباً على كل ما تقدم يمكن القول أن ركن المحل في قرار الضبط الإداري هو الأثر الذي يتولد عنه حالاً ومباشرة والذي يؤدي إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية معينة، ولكن يشترط لصحة المحل توفر شروطاً متمثلة في أن يكون ممكناً وأن يكون جائزاً بمعنى مشروعاً، فإذا لم تتوفر هذه الشروط لا يكون ركن المحل قائماً.

المطلب الثاني

مخالفة محل قرار الضبط الإداري للتشريع

يشترط في قرار الضبط الإداري أن لا يتضمن القرار أية قواعد مخالفة لأحكام التشريع بمعناه الواسع الذي يشمل الدستور والقانون العادي والعضوي والقرارات التنظيمية والمبادئ القانونية العامة، ويراقب القضاء الإداري مشروعية عنصر المحل ويقدر مشروعيته، وبعبارة أخرى صحة مضمونه بالمقارنة بأحكام القانون على تدرجه

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 519.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

فإذا خالفت أنظمة الضبط الإداري أحكام أي قاعدة قانونية ملزمة لها فإن عنصر المحل يغدو غير مشروع ولا ينتج الأثر القانوني السليم والصحيح، وهذا الأمر ينطبق سواء كانت المخالفة ناتجة عن مخالفة مباشرة لقاعدة قانونية ملزمة لها أو ناتجا عن تحريف في تفسيرها، والمخالفة في الحالة الأولى تكون مخالفة مباشرة، وفي الحالة الثانية تكون مخالفة غير مباشرة¹.

الفرع الأول

مخالفة محل قرار الضبط الإداري للدستور

إن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة وحالا ويؤدي إلى أحداث تغيير في الهيكل أو التنظيم القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، حيث يجب أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً أي غير مخالف للقانون في معناه الواسع فالقرار الإداري الذي يصادر حرية من الحريات العامة الأساسية أو يصادر حقا من حقوق الإنسان والمواطن، يعد قراراً إدارياً غير مشروع لمخالفته للدستور².

إن محل القرار المتعلق بالضبط الإداري إذا خرج على النصوص والمبادئ الدستورية، كمنعه تماماً ممارسة حرية من الحريات التي كرسها الدستور مثلاً، فإنه في هذه الحالة يشكل انتهاكاً لمبدأ المشروعية، إذ المفروض أن يقضي بعدم مشروعية القرار الضبطي الذي جاء على النحو المخالف للدستور، غير أن الفقه والقضاء الإداري يتعامل مع الأمر بنوع من الحذر والتحفظ الشديد، ومرد ذلك هو الالتزام الصارم بقواعد الاختصاص وخوفاً من أن يحل القاضي الإداري محل القاضي الدستوري إذا سمح لنفسه بمراقبة مدى مشروعية قرار الضبط الإداري المستند إلى نص قانوني غير دستوري، لهذا ذهب مفوض الدولة الفرنسية إلى القول أن الموقف الحالي في القانون العام الفرنسي بطبيعته لا يشجع على مناقشة موضوع الرقابة على دستورية القوانين أمام مجلس الدولة، هذا ربما هو السبب الذي جعل الدراسات الفقهية

¹ حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

2004، ص 288

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 222.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

في هذه المسألة تتميز بنوع من الندرة¹، فيعتبر خروج قرار الضبط الإداري على نصوص الدستور أو اعلانه أو ميثاقه أو مقدمته، التي بها قيمة دستورية مخالفة مباشرة للقواعد القانونية، ويستثنى من ذلك في فرنسا الحالة التي يوجد فيها بين تدبير الضبط الإداري والدستور حاجز تشريعي أو قانون حاجز، فإذا دفع أمام القاضي الإداري بعدم دستورية قرار الضبط الإداري، وثبت له أن الدفع يقوم على أساس عدم دستورية قانون اتخذ القرار إعمالاً له، تعين على القاضي في هذه الحالة أن يرفض الدفع، لعدم جدواه، وإلا تعدى على اختصاص المجلس الدستوري في فرنسا وليس له أن يحيل القانون أو نص فيه الذي يحكم موضوع النزاع إلى المجلس الدستوري لبحث مدى دستوريته، لأن الرقابة الدستورية في فرنسا هي رقابة سابقة، ولا يوجد ثمة نص في الدستور يجيز للقاضي اللجوء إلى إجراء المسألة الأولية الدستورية، فتدبير الضبط الإداري المتفق مع القانون، ولو كان القانون غير دستوري، لا يجوز للقاضي الإداري في فرنسا أن يقضي بعدم مشروعيته، لأن فحص وجه الطعون بعدم دستورية القانون، وهو أمر لا يختص به في فرنسا سوى المجلس الدستوري.²

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فإنه إذا تبين له أن محل قرار إداري متعلق بالضبط الإداري جاء مخالفاً لمبادئ دستورية، فإنه يلغي هذا القرار ولا يشغل نفسه أو يتحفظ من مسألة الاعتداء على اختصاص المجلس الدستوري على غرار ما يجري في القضاء الإداري الفرنسي، الذي يتعامل مع مسألة الاختصاص كثابت من الثوابت التي لا يمكن أن يتجاوزها، لتعلقها بنظام توزيع الاختصاص بين الهيئة الرقابية الدستورية والهيئة القضائية.³

الفرع الثاني

مخالفة قرار الضبط الإداري للقانون

يقصد بالقانون القواعد القانونية العامة المجردة التي تضعها السلطة المختصة بالتشريع وفقاً للإجراءات والأشكال التي يحددها الدستور، ضمن أحد الموضوعات

¹ حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 288.

² محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 489، 490.

³ لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، ط2، الجزائر، 2006، ص 216.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الحجوزة لها على سبيل الحصر، فيعتبر التشريع أعلى مرتبة من القرارات الادارية التنظيمية أو الفردية، لهذا فإن السلطات الادارية عندما تصدر قرارا إداريا تنظيميا أو فرديا يتعلق بالضبط الاداري عليها ان تحترم مقتضيات القانون وتلتزم بالحدود التي وضعها، لا تزيد فيها ولا تنقص منها ولا تتجاهلها ولا تغير فيها على غير مقتضى إرادة المشرع، وإن صور مخالفة القرار المتعلق بالضبط الاداري للتشريع قد يكون مخالفة مباشرة للتشريع حيث يحدث هذا عندما يخالف محل قرار الضبط حكم القاعدة التشريعية، بما يمثل خروجاً صريحاً على مبدأ تدرج القواعد القانونية والذي يقتضي ان يحترم القرار الاداري القاعدة القانونية الاعلى منه¹، كذلك قد تكون مخالفة القرار الاداري للقانون مخالفة سلبية وهي الحالة التي تمتنع فيها الادارة عن تطبيق القاعدة القانونية، كما لو امتنعت الادارة عن تقديم رخصة بناء بدون موجب ولا مقتضى، كما أن المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية تعتبر أمر سهل الاثبات بالنسبة لطالب الإلغاء، إذ عليه الاشارة الى القاعدة القانونية التي يستند اليها، ويبين ان الادارة قد تجاهلت هذه القاعدة كلياً أو جزئياً، بأن اتت الادارة عملاً تحرمه تلك القاعدة أو امتنعت عن القيام بعمل توجبها، ولا يؤثر في قيام عيب المحل ان تكون المخالفة المباشرة للقانون قد وقعت بصورة ايجابية أو سلبية فالنتيجة واحدة هي بطلان القرار الاداري²، كما قد يكون القرار الاداري مخالفاً للتشريع اذا فسرتة الادارة على غير مقتضى ارادة المشرع، أي وجود غموض وابهام أو عدم وضوح القاعدة القانونية موضوع التفسير، الذي جاء مخالف لإرادة المشرع فالإدارة في هذه الحالة يلتمس لها العذر لكن الامر يختلف لو أن الادارة تعاملت مع نص واضح ولكنها فسرتة على عكس ارادة المشرع، ففي هذه الحالة تكون الادارة قد تعمدت لان الخطأ مقصود من جانب الادارة³، وكما هو واضح فإنه في حالة غموض النص لا يمكن ان يوصف القرار الاداري بأنه تضمن مخالفة للقانون، لان الادارة لم تتجاهله انما فسرتة وفقاً لرؤيتها، فإذا خوصم قرارها أمام القضاء بدعوى أن تفسير الإدارة لم يأتي على النحو الذي يرضي من صدر القرار في

¹ عبدالعزيز خليفة، قضاء الالغاء(اسس الغاء القرار الاداري)، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص192.

² _____، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص198.

³ عبدالغني عبدالله بسبوني، مرجع سابق، ص 626.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

مواجهته، فإنه في هذه الحالة يحكم على مشروعية أو عدم مشروعية القرار من حيث محله استنادا للتفسير الذي يعتمده القضاء سواء جاء متوافقا مع ما ذهب إليه الإدارة أو جاء متوافقا مع وجهة نظر من اختصم القرار، أما إذا كان النص الذي استندت إليه الإدارة واضح ومع ذلك اعطته تفسيرا لا ينسجم مع وضوح النص فإنها تكون بذلك قد تجاهلت القانون وتعرضت لقرارها للإلغاء.¹

كما يقتضي مبدأ التدرج الموضوعي لقرارات الضبط الإداري، أن تخضع كل هذه القرارات، أيما كانت طبيعتها أو السلطة التي تصدرها للقوانين، والقاضي الإداري يبحث فيما إذا كان قرار الضبط الإداري محل الدفع بعدم المشروعية، قد اتخذ وفقا للقاعدة القانونية الأعلى منه تدرجا من الناحية الموضوعية، فمفهوم عيب مخالفة القانون واحد، أيما كانت جهة القضاء التي تفحصه، فهو يتحقق من مطابقة القرار محل الدفع بعدم المشروعية للقانون، أو أنه لا ينطوي على اعتداء على مرسوم بقانون، وما إذا كانت لوائح الضبط الإداري الصادرة لتنفيذ التشريع أو لائحة ضبط مستقلة، قد انطوت على اعتداء على المبادئ التي صاغتها أو خرجت على روحها، ليحكم بعدم مشروعية هذه اللوائح التنفيذية، ويمتنع عن تطبيقها، كما لا يجوز لسلطة ضبط إداري أن تصدر لوائح ضبط مستقلة تخرج فيها على تشريع ضبط إداري أو أي تشريع آخر صدر عن السلطة التشريعية وفقا لاختصاصها المقرر بالدستور، ومع ذلك فإنه يجوز للإدارة أن تخرج على القانون إذا وجد فيه نص يرخص لها صراحة بذلك، وبديهي أن يراقب القاضي ما إذا كان خروج الإدارة الاستثنائي على القانون قد تم وفقا لإرادة المشرع الصريحة أو المفترضة في نص الإجازة، وأساءة الإدارة استعمال هذه النصوص الاستثنائية دفع بالقضاء الإداري إلى أن يقرر أنه على قاضي المشروعية أن يوفق بين شكلين للمصلحة العامة، الأولى المصلحة العامة التي تحققها أعمال القاعدة العامة، الثانية المصلحة العامة التي يحققها أعمال النص الاستثنائي، بحيث يقضي بعدم مشروعية الترخيص إذا كانت المصلحة العامة من منحه استثناء، لا تتناسب مع المصلحة العامة من رفضه طبقا للقاعدة العامة، إذ يكون منح الترخيص

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 592.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

في هذه الحالة ليس ما يبرره، أو يثبت له ان الاستثناء ليس له ما يبرره على الاطلاق من المصلحة العامة.¹

الفرع الثالث

مخالفة محل قرار الضبط الإداري للقرارات التنظيمية

تتضمن القرارات التنظيمية قواعد قانونية عامة ومجردة، سواء تمثلت في القرارات التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية وفقا للمادة 125 من دستور الجزائر، هي قرارات تنظيمية مستقلة لأنها تنظم مسائل لا تدخل ضمن النطاق المخصص للسلطة التشريعية، وبالتالي فهي تصدر مستقلة وغير مرتبطة بقانون في مجالها ولكنها مرتبطة بالمبادئ التي يقرها الدستور، وهذا بخلاف القرارات التنظيمية التي يصدرها الوزير الاول بموجب المادة 125 من الدستور، إذ ان هذه القرارات التنظيمية هي غير مستقلة لأنها تصدر أساسا لوضع القوانين موضع التنفيذ فهي تدور مع القانون الذي تنفذه وجودا وعدما وهي مقيدة به لا تخرج عن مضمونه وملزمة باحترام ارادة المشرع، كما ان سلطات أخرى داخل السلطة التنفيذية هي الاخرى مخولة طبقا للقانون بإصدار قرارات تنظيمية، وهذه السلطات هي والي الولاية ورئيس البلدية لكن قراراتهم مرتبطة بمبدأ تدرج القواعد القانونية بما يعلوها، سواء جاءت في صورة قانون أو قرارات تنظيمية صادرة عن السلطة الاعلى وهم رئيس الجمهورية والوزير الأول، فمحل قرار الضبط الاداري يتقيد بما جاء في القرارات التنظيمية للسلطات العليا وخروجه على مقتضيات تلك القرارات التنظيمية يجعل القرار الضبطي مشوبا بعدم المشروعية، ان القرارات التنظيمية تعتبر هي الاخرى مصدرا من مصادر المشروعية وينبغي على سلطات الضبط الاداري عندما تصدر قرارات ان تحترم القواعد المنصوص عليها في تلك القرارات التنظيمية، التي تصدر من السلطات الادارية الاعلى وتحتم على السلطات العامة في الدولة احترامها وبالتالي يحق للأفراد الاستناد اليها، ويجب على القاضي الالتزام بها وتطبيقها، إذا كان لذلك مقتضى في

¹ محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 492-494.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الدعوى الموضوعية أمامه فالقضاء يؤسس أحكامه ليس على القانون فقط وإنما أيضا على القرارات التنظيمية بمختلف أنواعها فهي مثل القوانين تحدد الحقوق والالتزامات.¹

الفرع الرابع

مخالفة محل قرار الضبط الإداري للمبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون هي مجموعة مبادئ غير مكتوبة استخلصها القضاء مما تعارف عليه أفراد المجتمع من أنه يحقق الخير لهم جميعا سواء في علاقاتهم ببعضهم أو مع سلطات الدولة، وتحتل المبادئ العامة للقانون أهمية كبيرة في موضوع الضبط الإداري، ويلجأ إليها القضاء أحيانا ليقرر عدم مشروعية ما يصدر عن سلطات الضبط الإداري من قرارات.²

يعاقب مجلس الدولة بواسطة دعوى تجاوز السلطة على مخالفة بعض المبادئ العامة للقانون، والتي يصعب أحيانا تحديد أصولها، ويستحيل إعداد قائمة لها بدقة.³ حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبادئ العامة للقانون بأنها قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن وضمير الجماعة يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير الجماعي العام، وتلك القواعد المستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى أن يقرها، بذلك تتميز المبادئ العامة للقانون عن المبادئ الدستورية بحيث إذا نص الدستور على مبدأ من المبادئ العامة للقانون في متنه أصبح ذلك المبدأ دستوري مباشرة، ولا شك أن النص على المبادئ العامة للقانون في الدستور يقلل من فرص ظهورها في أحكام القضاء ورغم ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي مازال يبني أحكامه على مخالفة هذه المبادئ للقانون وتكون هذه القواعد القانونية الغير مكتوبة في طائفتين، طائفة متصلة بفكرة الحرية وطائفة متصلة بفكرة المساواة، فبالنسبة للمبادئ العامة المتصلة بفكرة الحرية نجد مبدأ احترام الحريات العامة، فمن خلاله يحمي القضاء الفرنسي الحريات العامة من تعسف سلطات الضبط الإداري، فيحمي حرية حرمة المسكن، وحرية الاجتماع، حرية تكوين الجمعيات، حرية العقيدة

¹ القرارات التنظيمية المأخوذة من http://www.qanouni_net.com على الساعة 9:29 يوم 2016/03/30.

² محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 494، 495.

³ لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 225.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

وممارسة الشعائر الدينية¹، ومن الحريات التي حماها بقوة القضاء الإداري الفرنسي نجد مبدأ حرية الصناعة والتجارة، حيث شغل هذا المبدأ حيزاً خاصة في القضاء الإداري الفرنسي حيث من خلال هذا المبدأ أي مبدأ حرية التجارة والصناعة، لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع النشاط المهني الخاص ولا تخصصه لنظام الترخيص السابق، بل تستطيع تنظيم النشاط فقط، وبذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي عدم شرعية قرارات الضبط الإداري المخلفة لهذا المبدأ فأقر عدم شرعية القرار الضبطي المانع لمهنة التصوير الفوتوغرافي²، أما بالنسبة للطائفة الثانية والمتمثلة في المبادئ المتصلة بفكرة المساواة، ففي هذا المبدأ يقيم القضاء الإداري الفرنسي قيمة كبيرة لهذه المبادئ المتصلة بفكرة المساواة ومن بين هذه المبادئ نجد: مبدأ المساواة أمام القانون وقد طبق كثيراً هذا المبدأ في قرارات الضبط الإداري، ورتب القضاء عدم شرعية القرارات المخالفة لهذا المبدأ، كذلك مبدأ المساواة في استعمال المال العام حيث طبق القضاء الإداري الفرنسي هذا المبدأ في عدة أحكام تخص قرارات الضبط الإداري وخصوصاً المتعلقة بقرارات الضبط التي تنظم أماكن انتظار السيارات، فقد قضى بعدم الشرعية نتيجة للتمييز في المعاملة وكذلك بالنسبة لتراخيص استعمال الطرق³.

وأخير يمكن القول أن القاضي الإداري يراقب ركن المحل إذا كان مخالفاً للتشريع، بمعنى أنه إذا خالف محل قرار الضبط الإداري للدستور، أو إذا خالف القانون، أو القرارات التنظيمية، أو المبادئ العامة للقانون، سواء خالف أحداً منها أو كلها، فهنا يكون المحل مخالفاً للقانون وبالتالي يكون محل القرار الضبطي معيباً ولا ينتج آثاره القانونية وبالتالي يحكم القاضي الإداري بإلغائه.

¹ بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007/2006، ص 104.

² حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 308.

³ بوقريط عمر، مرجع سابق، ص 105.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على سبب قرار الضبط الإداري

السبب في القرار الإداري الضبطي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، إلا أن لإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر، ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون.¹ وتقتضي دراسة الرقابة القضائية على سبب قرار الضبط الإداري، أن نتناول الرقابة القضائية على الوقائع في مطلب أول، ثم الرقابة على ملاتمة قرار الضبط الإداري في مطلب ثاني.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الوقائع

تتمثل أهم مظاهر الرقابة القضائية على ركن السبب في القرارات الإدارية في التحقق من الوجود المادي للوقائع، ثم بعد ذلك يتصدى القاضي لبحث التكييف القانوني الذي اسبغته الإدارة على هذه الوقائع، وكذلك بالنسبة لقرارات الضبط الإداري، حيث يمتد القضاء الإداري رقابته وولايته ليشمل ملاتمة تلك القرارات.²

¹ زكريا المصري، أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 446.

² أشرف إبراهيم مصطفى سليمان، التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها، دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع، ط1، د ب ن، 2008، ص 272.

الفرع الأول

الرقابة على الوجود المادي للوقائع

إن القرار الإداري لا بد وان يتصل بحالة مادية في الواقع تبرره، وهذه الحالة المادية في مجال قرارات الضبط الإداري تتمثل في وجود تهديد أو إخلال بالنظام العام، وعندما تصدر جهة الإدارة قرارها لا بد وأن تكون آخذة في الاعتبار الحالة التي تشكل تجسيدا أو تخصيصا يتيح وضع قاعدة القانون العامة والمجردة موضع التنفيذ، وعليه فإنه إذا كانت الحالة المادية غير موجودة، فإن ذلك يفرغ القاعدة القانونية من محتواها ومضمونها، لذلك يتعين على القاضي أن يبحث فيها إذا كانت الحالة المادية موجودة حقا في الواقع.¹

ينبغي التأكد على أن كل لائحة ضبط اداري لا بد أن تستند إلى سبب قانوني أو واقعي يبرر إصدارها، وقد يحدد المشرع أسباب اللائحة الضبطية على سبيل الحصر أو يتركها من اختصاص هيئة الضبط، حيث يراقب القاضي الإداري سبب اللائحة سواء في الوجود المادي للوقائع التي تسببت في صدورها، أو في التكييف القانوني لهذه الوقائع، كما يراقب ملائمتها للوقائع التي استندت إليها، فرقابة قاضي الإلغاء للوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها لللائحة، يعتبر أول درجات الرقابة القضائية على السبب، والحد الأدنى لهذه الرقابة، بحيث يحكم بالإلغاء إذا ثبت له ان هيئات الضبط الإداري استندت الى وقائع غير صحيحة، ان في مجال الضبط الإداري يقوم القضاء الإداري بمراقبة ملائمة تدابير الضبط ومدى تناسبها مع أهمية وخطورة السبب، بالنسبة لإثبات عيب السبب، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب اللائحة الا اذا أوجب القانون عليها ذلك، فإذا قامت بذكر هذه الأسباب بموجب التزامها بذكرها أو من تلقاء نفسها، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولكن صعوبة الاثبات تكون عند عدم ذكر الإدارة للأسباب المبررة لإصدار اللائحة، فيجب على الطاعن أن يثبت انعدام الوقائع المكونة لركن السبب، وبالتالي عبء الاثبات يصبح ثقيلًا على المدعي، وذلك لتمتع قرارات الإدارة بقريضة مفترضة مؤداها أن لوائح

¹ المرجع السابق، ص 113.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الضبط باعتبارها قرارات إدارية تصدر مستندة الى أسباب صحيحة، وعلى المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة، ليحكم له القضاء الاداري بإلغاء اللائحة استنادا إلى عيب السبب.¹

إن مباشرة الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع التي تشكل أسباب قرارات الضبط الاداري والتي لا تكون سلطات الضبط الاداري ملزمة قانونا بمراعاتها، بل تترخص في هذا الخصوص بما تراه لازما منها، كما لا تكون ملزمة قانونا بالإفصاح عنها، مباشرة الرقابة القضائية، في هذه الحالة تثير اشكاليين:

أولاً: تتعلق بمن يقع على عاتقه عبء إثبات وجود أسباب صحيحة

هناك مبدأ قضائي مستقر، سواء في مصر أو فرنسا، مؤداه انه يفترض في القرار الاداري الذي لا يشتمل ذكر أسبابه، أنه صدر طبقاً للقانون، فالقضاء الاداري أقام اذن قرينة على صحة كل قرار اداري لا يحمل في صلبه الوقائع التي بنى عليها، بيد ان هذه القرينة ليست قرينة قاطعة، وانما هي قرينة بسيطة يجوز اثبات عكسها، وعلى ذلك فقرار الضبط الاداري الذي لا تبين به سلطة الضبط الاداري التي اصدرته الوقائع التي تشكل ركن السبب فيه، لان القانون لا يلزمها بذلك، يظل صحيحا الى ان يثبت المدعي عكس ذلك، اي الى ان يقيم الدليل بان هذه الاسباب او تلك الوقائع غير مشروعة ولا تمت لغايات الضبط الاداري بأية صلة، وإذا اعتبر القاضي الاداري الذي يملك سلطة كاملة في تقدير الدليل، ان دليل المدعي كافيا على الاقل لزرحة قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات التي لا تلتزم سلطة الضبط الاداري بتسببها، فان عبء الاثبات ينتقل في هذه الحالة الى عاتق سلطة الضبط الاداري التي يتعين عليها ازاء هذا ولكي تثبت مشروعية قراراتها²، ان تقدم الدليل على صحة وجود الوقائع التي تشكل اسباب هذه القرارات، فالمشكلة كما هو واضح مشكلة اثبات، وثمة رأي ذهب الى ان القاضي الاداري يعول في الغالب الاعم من الحالات، على ما يرد بعريضة الدعوى أو بمذكرات دفاع المدعي من اسانيد بان القرار المطعون فيه لا يقوم

¹ قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص78.

² محمد عبد الحميد مسعود، مرجع سابق، ص634.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

على سبب صحيح لكي ينقل عبء الإثبات الى عاتق سلطة الضبط الإداري التي عليها، في هذه الحالة ان تقدم للمحكمة اسباب قرارها المطعون فيه حتى تتمكن من بسط رقابتها على وجودها المادي والقانوني، في حين يذهب رأي آخر الى انه يتعين حتى تتحمل الادارة عبء اثبات صحة السبب في قرار الضبط الإداري، ان تكون منازعة المدعي في صحة السبب جديّة بتقديم عناصر ووقائع تؤيد الادعاء ولو بطريق غير مباشر، أما إذا اقتصر على تقديم ادعاءات مرسلة مجردة من اية عناصر تؤيدها، فان ذلك يدفع القضاء الإداري الى رفض الدعوى.¹

ثانياً: الاشكالية التي تتعلق بشأن حدود رقابة القاضي الإداري على أسباب القرار

من المقرر ان قاضي الالغاء ليست له سلطة رئاسية على الادارة، ومن ثم فانه لا يجوز له ان يحل محلها، ولا ان يتدخل في اعمالها، وتتحصر مهمته في انزال حكم القانون والقضاء بالغاء القرار غير المشروع، فاذا جاوز هذه المهمة كان مخالفاً لمبدأ الفصل بين الادارة العاملة والقضاء الإداري، غير انه قد يتبين للقاضي الإداري، اثناء نظره لطعن في مشروعية قرار ضبط اداري، ان السلطة الادارية المختصة أقامت القرار المطعون فيه على سبب غير صحيح، وان ثمة سببا آخر مشروعاً تكشف عنه اوراق الدعوى، فهل يقتضي أعمال الاصل الذي تقدم ان يمتنع على قاضي الالغاء ان يحل هذا السبب المشروع محل السبب غير المشروع الذي قام عليه القرار؟ القاعدة هي انه لا يجوز احلال الاسباب الا في الحالات التي تكون فيها السلطة الادارية مقيدة باتخاذ القرار محل المنازعة، فعندما يكون اختصاص مصدر القرار مقيداً، ومن ثم يلتزم باتخاذ القرار على نحو معين، فانه اذا اتخذ القرار وطعن صاحب الشأن فيه أمام قاضي الالغاء، كان لهذا القاضي ان يقدم بإحلال الاسباب لكي يمنح القرار اساسه المشروع، ومرجع هذه السلطة التي منحها مجلس الدولة الفرنسي لقاضي الالغاء هو رغبته في ان يتحاشى اصدار احكام بالالغاء لا يكون لها اي اثر من الناحية العملية، لان السلطة الادارية المختصة يمكنها ان تصدر فوراً ذات القرار مستندة في هذه المرة على السبب المشروع.²

¹ المرجع السابق، ص 635، 636 .

² المرجع السابق، ص 637.

الفرع الثاني

الرقابة على الوجود القانوني للوقائع

المقصود بالتكييف القانوني للوقائع هو امكانية خطأ السلطات الادارية في اسناد الوقائع الثابتة والموجودة اسنادا سليما وصحيا الى مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها وتنظمها.¹

كذلك التكييف القانوني هو الحاق حالة واقعية بمبدأ قانوني، وذلك بتصنيف هذه الواقعة وردها الى الفئة القانونية التي تنطبق عليها.²

حيث لا يكفي ان تكون الوقائع التي استندت اليها الادارة لإصدار القرار موجودة وسليمة في ذاتها، وانما يجب ايضا ان تتضمن الخصائص التي يتطلبها القانون، وهذا يعني ان الادارة اذا لم تراعى الشروط والتكييف القانوني لهذه الوقائع فان قراراتها تكون قابلة للإلغاء نتيجة التكييف غير الصحيح للوقائع، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الموضوع الى مدى بعيد، فأقام من نفسه حكما فنيا، ومن أمثلة ذلك ان الادارة لها الحق في فرض بعض القيود على أصحاب العقارات بقصد حماية المناظر ذات الاهمية الاثرية والتاريخية ولها قيمة قومية وفائدة من الناحية السياحية وفي هذه الحالة لا يكون قرار الادارة صحيحا بفرض بعض القيود على أصحاب العقارات الا اذا كان تقديرها وتكييفها للمنظر او الموقع التاريخي الاثري صحيحا من الناحية العلمية والفنية، فاذا كان ما ذهبت اليه الادارة مجرد ادعاء غير قائم على اسس علمية وفنية، فان قرارها بفرض القيود على الافراد لحماية المكان او المنظر يكون قابلا للإلغاء نظرا لعدم التكييف الصحيح للواقعة التي يستند اليها.³

ان مادية الوقائع في الرقابة على الوجود القانوني للأسباب ليست محل الاعتبار فالمسألة التي يفحصها القاضي هي التحقق من صحة الوصف القانوني الذي اصفته سلطات الضبط على تلك الوقائع مثلما تطلبت القواعد القانونية لشرعية تدخل سلطات

¹ نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص112.

² MARIE CHRISTINE ROUAULT, DROIT ADMINISTRATIF, GUALINO EDITEUR, PARIS,2001,P269.

³ عبدالله طلبة، مرجع سابق، ص 289،290.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الضبط وبعبارة أخرى التحقق من ان الوقائع تدخل في الطائفة المطلوبة بواسطة القاعدة القانونية لممارسة سلطة الضبط.¹

ان عملية التكييف القانوني هي عملية قانونية، تقع وفقا لقواعد القانون، ودور القاضي الإداري في هذه الحالة، مراقبة تقدير الإدارة او بالأحرى تفسيرها لإدارة ومقاصد المشرع، وله ان يحل تقديره او تفسيره لهذه الإرادة وتلك المقاصد محل تقدير وتفسير الإدارة، ومن ثم تبقى رقابة القاضي في اطار المشروعية، وقد أرسى القضاء الإداري الفرنسي والمصري اسس هذه الرقابة، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين لضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة ان يراقب الى جانب الوجود المادي لهذه الوقائع التكييف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليها، ليتحقق من انها تتدرج فعلا داخل اطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توافر الوصف القانوني في الوقائع التي استند اليها القرار، وقد تعددت المجالات التي قرر القضاء الإداري فيها بسط رقابته على تكييف الوقائع، ومن اهم هذه المجالات وفقا لأحكام مجلس الدولة الفرنسي نذكر بعض منها:

أولاً: الرقابة على مدى توافر صفة الاباحية في المواد التي تنشرها الجرائد والمجلات، والتي يجيز القانون منع بيعها أو الاعلان عنها للأشخاص الذين تقع أعمارهم عن 18 سنة.

ثانياً: الرقابة على صحة تكييف الوقائع التي تستند اليها الإدارة وتوصف بأنها تتنافى مع الشرف والامانة، او حسن الخلق بصدد المسائل التي تستلزم فيها النصوص القانونية توافر شروط او صفات اخلاقية معينة ليتمتع الشخص فيها بمركز قانوني معين، مثل التعيين في الوظائف ومنح الأوسمة والموافقة على التجنس او سحب الجنسية بعد منحها.

¹ حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 418.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

ثالثا: الرقابة على تكييف الافلام السينمائية بانها منافية للأخلاق مما يحق معه لعمدة المدينة منع عرض الفيلم اذا كان هناك من الظروف المحلية في المقاطعة ما يسمح بتبرير هذا الاجراء.¹

ان مجلس الدولة الفرنسي يرفض احيانا على سبيل الاستثناء الرقابة على تقدير السلطة الادارية للوصف القانوني للوقائع او تكييفها وذلك بصدد بعض القرارات الادارية، بحيث يقتصر دور المجلس على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع دون التطرق الى بحث صحة التكييف الذي أضفته الادارة عليها، وذلك اخذ ببعض الاعتبارات العملية التي يفضل القاضي الاداري معها ان يترك للإدارة امر تقدير ملاءمتها دون ان يعقب عليها، ويقسم الفقه هذه القرارات المستثناة الى مجموعتين:

اولا: مجموعة من قرارات الضبط الاداري تتصل بسلامة الدولة والمحافظة على امنها:

وتتعلق اساسا بقرارات تنظيم نشاط وإقامة الاجانب، والجمعيات الاجنبية، والمطبوعات الاجنبية، حيث تقتضي المصلحة العليا للدولة ان يترك للإدارة بشأنها سلطة تقديرية اكثر اتساعا غير انه من الملاحظ من احكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة، انه يتجه الى التضييق الى اقصى حد ممكن من نطاق هذا الاستثناء، حيث اصبحت الرقابة كاملة على الوجود المادي للوقائع وعلى التكييف القانوني لها.

ثانيا: مجموعة من القرارات التي تتسم بطابع علمي معقد:

حيث يجد مجلس الدولة نفسه امامها عاجزا عن مباشرة الرقابة عليها بنفسه ودون حاجة الى الاستعانة برأي الخبراء من اهل العلم، ولذلك فانه بدلا من رفض الرقابة عليها او التظاهر بمباشرتها، يؤثر ان يترك تقدير هذه القرارات للإدارة ذاتها، باعتبارها الاكثر قدرة بما تملكه من اجهزة فنية وعلمية على اجراء التكييف الصحيح والسليم قانونا للوقائع التي يقوم عليها القرار الاداري.²

ومنه نستنتج ان رقابة القاضي الاداري على سبب قرارات الضبط الاداري تكون من خلال مرحلتين الاولى تتمثل في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والثانية تتمثل

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010، ص 210-213.

² المرجع السابق، ص 214، 215.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

في الرقابة على الوجود القانوني للوقائع، حيث يصدر القاضي الإداري حكماً بإلغاء هذه القرارات الضبطية عند تأكده من انعدام الوجود الفعلي للواقعة المادية التي يقوم عليها قرار الضبط، وكذلك تمتد رقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني للوقائع من خلال التوصل إلى التطابق بين النص القانوني والوقائع، ففي حالة عدم وجود التطابق كان القرار الضبطي معيباً بعبء انعدام السبب وبالتالي يكون الغاءه.

المطلب الثاني

الرقابة على ملاءمة قرار الضبط الإداري

الأصل أن دور القاضي الإداري يقتصر في رقابته على سبب القرار الإداري على وجود الوقائع وصحة تكييفها من الناحية القانونية، فليس له تقدير مدى أهمية الوقائع وتناسبها مع القرار الصادر بناءً عليها، بل تتولى الإدارة وحدها بحث وتقدير ملاءمة القرار للوقائع التي دفعت إلى إصداره، غير أن القضاء الإداري الفرنسي قد سمح لنفسه استثناءً بأن يقدر أهمية الوقائع وينظر في تلاؤمها مع القرار الذي صدر على أساسها، وذلك عندما تكون الملاءمة شرطاً من شروط المشروعية يتعين بحثه للتحقق من وجودها، ويحدث ذلك على وجه الخصوص عندما لا يكون القرار مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً أو لازماً للحالة التي يواجهها، غير أن الخط الفاصل بين الملاءمة التي تعتبر عنصراً من عناصر المشروعية والملاءمة المحضة ليس تاماً التحديد ويترك قدراً من التحكم للقاضي، لذلك فمن أحكام مجلس الدولة الفرنسي ما يراقب الملاءمة بجرأة، ومنها ما يرفض مراقبتها استحياء.¹

إن القاعدة العامة هي أن القاضي الإداري يقف برقابته عند حد رقابة التكييف القانوني للوقائع، دون الوصول بهذه الرقابة إلى حد الملاءمة على اعتبار أن الملاءمة من ما يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة وذلك يمكن اعتباره كقاعدة إلا أنه يدخل عليه بعض الاستثناءات حيث لم تطبق هذه القاعدة على إطلاقها، حيث أخذ مجلس الدولة المصري بهذا، حيث حرصت محكمة القضاء الإداري على إخضاع ملاءمة قرارات الضبط الإداري لرقابتها، وقيدت الإدارة في تقدير أهمية وخطورة

¹ ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2010، ص 405، 406.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الوقائع وكذا النتائج المترتبة عليها، وبذلك يكون القضاء الإداري قد صاغ نظرية عامة وتحدد من سلطات جهة الإدارة في خصوص سلطات الضبط الإداري واجراءاتها من تحريات واستيقاف وتفتيش وحتى الاعتقال الإداري وذلك بحيث لا تطغى على حقوق المواطن وحرياته، فكلما اتخذت سلطة الضبط الإداري اجراء من اجراءاتها التي تعتبر كقيود على ممارسة احدى الحريات الاساسية فالأصل أنها لا تتمتع بسلطة تقديرية، وذلك في جميع الحالات سواء الحالات التي قيد فيها المشرع سلطة الإدارة، أو الحالات التي لم يقيد المشرع فيها سلطة الإدارة بصدد هذا الاختصاص، وبذلك أصبحت سلطة جهة الإدارة مقيدة وخاصة في مجالات الضبط الإداري المختلفة، إذ تخضع لرقابة القضاء الإداري التي تشترط مثلا بمعرض التحريات ان تكون تحريات جدية وضرورية ولازمة والضرورة تقدر بقدرها، فالقضية بأي قدر من حرية المواطن يجب ان يكون مكافئا للمصلحة المشروعة التي يبتغيها البوليس وهو بصدد ممارسة سلطته الادارية وهو ما يتحقق معه التناسب والتآلف فيما بين رعاية الحقوق والحرريات ومقتضيات الصالح العام، ولما كانت رقابة القضاء الإداري ضرورة لحماية الحرية من خلال فحص الوقائع، فإنه لا يمارس هذه الرقابة الا عندما يكون الاجراء الضبطي منطويا على اعتداء على نشاط فردي له اهمية خاصة من وجهة نظر المشرع والمجتمع، ومن ثم لا يجوز لسلطة الضبط ان تفرض قيودا على الانشطة التي يكفلها المشرع الا لأسباب خطيرة، على انه مهما كان التزام الإدارة بحدود النصوص التشريعية المتعلقة بالحرريات فان هذه النصوص لا تقيد سلطة الإدارة تقيدا كاملا، وانما يكون لها قدر من الحرية في التقدير باعتبارها مسؤولة عن اقرار الامن والمحافظة على النظام العام، ومن ناحية اخرى فان عدم تنظيم حرية من اي من الحريات باي نصوص تشريعية، لا يعني اطلاق سلطة جهة الإدارة حيالها¹، فسلطة الإدارة تختلف تبعا لظروف الزمان والمكان التي تمارس فيه وتخضع في ذلك لرقابة القضاء، وقد فرض مجلس الدولة المصري رقابته على تقدير الإدارة لأهمية وقيمة خطورة الاسباب ومدى تناسبها مع الاجراء المتخذ، وذلك من منطلق ان قرارات

¹ اشرف ابراهيم مصطفى سليمان، مرجع سابق، ص 175.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الضبط الإداري من شأنها ان تؤدي الى تقييد الحرية، فقد سعى القضاء الى اقامة نوع من التوازن بين الحرية ومالها من حصانة وبين ضمانات النظام العام.¹

وعلى هذا الاساس ارسيت الضمانات القانونية والقضائية التي تؤكد التوازن بين الحرية الفردية والنظام العام وعلى هديها لم ينتقص من الحرية الا بمقدار، ولم يقال في تسويد النظام العام على حساب الحرية، ولقد استطاع القضاء الإداري تحقيق هذه الموازنة بصياغة نظرية للحد من سلطات الضبط الإداري قبل الحريات باشتراطه لكي يكون الاجراء الضبطي مشروعاً، ان يكون ضرورياً ولازماً لاتقاء الاخلال بالنظام العام، واستقرت محكمة القضاء الإداري على تطبيق هذا المبدأ، بحيث كان قضاؤها في هذا الصدد يمثل ضماناً أكيدة لحماية حقوق الافراد وحرياتهم فقد قالت انه اذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم عليها وسائل وقائية تهدف الى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فانه عليه في الوقت ذاته الى جانب المحافظة على النظام العام، واجبا آخر هو عدم التعرض لحقوق الافراد وحرياتهم أو المساس بها، الا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام، وبشرط قيام اسباب جدية تبرر تصرفه، وان يكون الاجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الامن والنظام، واذا كان مجلس الدولة قد وصل بالرقابة الى حد رقابة الملاءمة بالنسبة لقرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، فانه لم يتردد في بسط رقابته ايضا على ممارسة هذه الرقابة في الظروف الاستثنائية وتتبع أهمية هذه الرقابة من حيث اتساع المدى الزمني لتطبيق الظروف الاستثنائية وبما ينبغي عليها من التوسع في سلطات الضبط الإداري وفرض القيود على حريات الافراد، والتي قام القضاء الإداري في هذه الحالة بمحاولة التدخل لحمايتها، فبالرغم من ان سلطات الضبط الإداري تتسع لمواجهة الظروف الطارئة التي تمر بها البلاد، الا ان ذلك لا يعفيها من الخضوع للرقابة القضائية في خصوص ما تتخذه من اجراءات ضبط، والواقع ان استناد قرارات الضبط الإداري من القاعدة العامة في الرقابة، واخضاع الملاءمة فيها لرقابة القضاء الإداري انما يجد ما يبررها في الرغبة الاكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانات لحقوق

¹ المرجع السابق، ص 176.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

المواطنين وحررياتهم، ولقد اختلف الفقه حول اساس وتبرير هذه الرقابة، حيث يرى جانب من الفقه ان الرقابة على التناسب في مجال قرارات الضبط الاداري وان تمت في مجال الملاءمة الا انها لا تخرج عن كونها رقابة مشروعية حيث ينحصر دور القاضي الاداري اساسا في خصوص دعوى الالغاء في حدود فحص المشروعية.¹

وذهب جانب آخر من الفقه الى انه لا تتعارض بين ما تجريه جهة الادارة من ملاءمة وهي بصدد مباشرة سلطاتها التقديرية في مجال قرارات الضبط الاداري المختلفة وبين خضوع تلك الملاءمة للرقابة القضائية وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: الرأي الذي يرى ان المشروعية هي اساس رقابة الملاءمة في مجال الضبط الاداري، ويرى انصار هذا الرأي ان القاضي الاداري يراقب مدى ملاءمة الاجراء الاداري الذي اتخذته الادارة في مجال قرارات الضبط الاداري مع خطورة واهمية الوقائع التي استتدت اليها، وعلى الرغم من ذلك فان هذه الرقابة لا تخرج عن كونها رقابة مشروعية وذلك لان الملاءمة في قرارات الضبط الاداري تصبح عنصرا من عناصر الشرعية، حيث يضع القضاء الاداري قاعدة مؤداها انه يشترط لشرعية اجراء الضبط الاداري المتخذ ان يكون اجراء ضروريا ولازما ومتناسبا مع اهمية الوقائع الداعية لاتخاذ الاجراء الاداري، وهنا تختلط المشروعية بالملاءمة وذلك في مجال قرارات الضبط الاداري وبشكل خاص، فإذا تطلب حفاظ جهة الادارة على النظام العام تقييد الحريات بواسطة اجراءات الضبط الاداري فان هذا الاجراء لن يتحقق له المشروعية الا اذا كان اجراء ضروريا ولازما مما يقتضي معه ان يراقب القاضي الاداري الملاءمة.

ثانياً: الرأي الثاني الذي يرى انصاره انه لا يوجد اي تعارض بين ما تجريه الادارة وهي مباشرة سلطاتها التقديرية في مجال الضبط الاداري من ملاءمة وبين خضوع تلك الملاءمة لرقابة القضاء، فالقاضي الاداري هنا قاضي ملاءمة، وذهب البعض ايضا الى القول بان رقابة الملاءمة في قرارات الضبط الاداري تجد اساسها في احكام القضاء الاداري ذاتها وذلك باعتبار القضاء الاداري قضاء انشائي، وذلك بمقتضى

¹ المرجع السابق، ص 177 - 179.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

القانونية التي تم انشاؤها والتي تنص على ان يشترط في الاجراء الضبطي ان يكون ضروريا ولازما ومتناسبا مع اهمية الوقائع التي تدعو الادارة لاتخاذها وعلى اساس هذه القاعدة التي وضعها القضاء مارس رقابته على ملائمة قرارات الضبط الاداري¹، ان الملائمة هنا اصبحت موضوع تنظيم قانوني من خلال ما وصفه القضاء من قاعدة قانونية في هذا الشأن.

ثالثا: يرى انصار الرأي الثالث ان رقابة القضاء الاداري للملائمة او التناسب في مجال قرارات الضبط الاداري انما هي رقابة ملائمة وليست رقابة مشروعية وان اساسها يكمن في السياسة القضائية لمجلس الدولة، او في الاعتبارات التاريخية التي ارتبط بها تطور رقابته على اعمال الادارة للحد من سلطتها التقديرية بما يضمن حماية فعالة لحقوق الافراد وحررياتهم ودون انتقاص في ذات الوقت من فعالية وكفاءة العمل الاداري وما يهدف اليه من تحقيق للصالح العام.² رغم اختلاف الفقه حول رقابة الملائمة الا انها ليست مستقلة عن رقابة المشروعية، بل هي رقابة مشروعية تقتضي الرقابة فيها فحص الملائمة حول التناسب بين عنصري السبب والمحل.

ان هذا الشكل من الرقابة مارسه مجلس الدولة الفرنسي مبكرا وذلك قبل تقرير رقابته على عنصر السبب، وكانت هذه الرقابة تتم من خلال الرقابة على عنصر المحل وذلك اذا ما طعن في تدبير الضبط بالاعتداء على نشاط فردي هام كفله المشرع اساسا للأفراد، وهذه الرقابة تستند على ان الضبط الاداري لا يكون مشروعا الا اذا كان ضروريا لحفظ النظام العام، وهذه الانشطة الاساسية للأفراد التي حماها المشرع تتأكد فيها حماية خاصة لبعض الحريات الاساسية التي يطلق عليها البعض احيانا الحريات المحددة او المسماة او المعلنة مثل حرية الفكر والعقيدة وحرية عقد الاجتماعات³، ولقد حمل قضاء مجلس الدولة الفرنسي العديد من الاحكام والتطبيقات حول تقدير اهمية القيمة الذاتية للأسباب في مادة الحريات العامة، ومن اشهر تلك

¹ المرجع السابق، ص 180.

² المرجع السابق، ص 181.

³ عصام الدبس، مرجع سابق، ص 362.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

التطبيقات حكمه في قضية BENJAMIN والذي قرر فيه بعد تقييمه لأهمية وخطورة الاضطرابات التي قد تستتبعها المحاضرة بالنسبة للنظام العام وانها لم تكن على النحو الذي لا يمكن تداركها باتخاذ اجراءات ضبط اقل صرامة، وقد اضطرر قضاء مجلس الدولة بعد حكم BENJAMIN في نفس الاتجاه، مؤكدا التزام سلطات الضبط في المحافظة على الامن والنظام العام بضرورة احترام حرية الأفراد والتوفيق بينها وبين ضرورة الحفاظ على النظام العام.¹

فالرقابة على سبب القرار الضبطي المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني غير كافية لمواجهة الخطورة التي قد تنجم عن القرارات المقيدة للحريات العامة لذلك مد نطاق الرقابة القضائية الى تقدير مدى ملائمة اصدار القرار حيث لا يكفي لإقرار شرعيته ان يكون قائما على سبب موجود ومتفق مع القانون، بل يجب ان يكون سبب القرار متناسبا مع محله، والا كان هذا القرار غير مشروع.²

نستخلص مما سبق ان الرقابة على ملائمة قرارات الضبط الاداري ليست برقابة مستقلة عن رقابة المشروعية، وانما لا يكون قرار الضبط الاداري مشروعاً الا إذا كان ملائماً وهذا من اجل الحفاظ على النظام العام، وهذا يعني ان القاضي الاداري وسع من رقابته لكي يصل الى جوانب الملائمة خاصة في الظروف الاستثنائية.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على غاية قرار الضبط الإداري

الغاية من القرار الاداري الضبطي هي الهدف او الغرض النهائي الذي تبتغيه الادارة من اتخاذ القرار الاداري، فالقرار الاداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين هو المقصود من اتخاذه، فالغاية من قرار ضبط اداري صادر بإغلاق احد محال بيع الاغذية هو توفير الصحة العامة ومن ثم كفالة النظام العام، ولذلك فان الاهداف المحددة للوظيفة الادارية تشكل في نفس الوقت حدودا للسلطات

¹ فيصل نسيغة، مرجع سابق، ص114.

² الرقابة على الشرعية الداخلية، المأخوذة من <http://www.ahewar.org> على الساعة 9:59 يوم 2016/03/30.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الممنوحة للإدارة، بحيث يمكن القول في بعض الحالات ان الإدارة قد انحرفت بأهدافها عن الاهداف المحددة لها، وهو ما يشكل عيب الانحراف بالسلطة.¹

ان الفرض في هذا الوجه من اوجه عدم المشروعية ان النظام الضبطي المطعون فيه قد سلم من العيوب الاخرى، واحتوى بمظهر العمل الاداري الصحيح، وكمن العيب في مقاصد مصدر هذا النظام أي القرار الخفية واغراضه الحقيقية التي من اجلها اصدر هذا النظام الضبطي، فمشروعية المظهر والمضمون الموضوعي الذي صدر به النظام الضبطي لا يستبعد بذاته عيب الانحراف حتما، مما يستوجب على القاضي الاداري المنوط به تقدير شرعية الغاية بالتدقيق والتمحيص حيث يتوجه اولا الى بحث موضوعي في القواعد القانونية للتعرف على فكرة النظام العام المادية والمعنوية او احد عناصرها، حسبما يتطلبها المشرع غرضا مخصصا لنظام الضبط الاداري المطعون فيه، لاسيما ان من الضبط الخاص انواع تستهدف عنصرا فحسب من النظام العام، كالضبط الصحي، وضبط المرور وشرطة الآداب²، ثم يتجه ثانيا الى البحث عن مقاصد مصدر النظام الضبطي من اجل التوصل الى الغرض الحقيقي والفعلي الذي سخر سلطته في اصدار الضبط من اجل تحقيقه، وبطابق القاضي بين البحثين توصلا الى الحكم، ففكرة الانحراف تتعلق برغبة نفسية في مصدر النظام الضبطي يتوسل بعمله للوصول اليها، ويفترض ان تكون هذه الرغبة متفقة مع الغرض الذي اراده القانون لهذا العمل، أي مطابقة بين وجهة النظر الذاتية ووجهة النظر القانونية، فإذا حادت وجهة النظر الذاتية عن وجهة النظر القانونية وجد الانحراف.³

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص313.

² عصام الدبس، مرجع سابق، ص 364.

³ المرجع السابق، ص365.

المطلب الأول

الانحراف بسلطة الضبط الإداري

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة استخدام الإدارة لسلطتها في غير الغرض المخصص لها، فالإدارة في ممارستها لسلطتها يجب ان تهدف دائما الى تحقيق الصالح العام، فان خرجت عن هذا الغرض الى غرض آخر أيا كان السبب، فان قرارها يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.¹

إن عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها هو عيب خفي مستتر لا يحول دون ظهور القرار بمظهر الاعمال الادارية الصحيحة، وازاء ما تستلزمه الرقابة على هذا العيب من بذل اقصى درجات العناية والحرص من قبل القاضي الاداري لإثباته.² وعليه سنتطرق الى اثبات الانحراف بالسلطة وحالاتها من خلال ما يلي:

الفرع الأول

إثبات الانحراف بسلطة الضبط الإداري

بما أن عيب الانحراف في السلطة يتعلق بالهدف من القرار، فإنه يصعب على القاضي اكتشاف هذا العيب الداخلي، اذ لا تقتصر رقابته على المظهر الخارجي، بل تمتد الى البواعث الخفية، فهو من ادق العيوب ولصعوبة الاثبات جعل منه القاضي عيبا احتياطيا، بمعنى انه لو طعن في قرار اداري ما اعتمادا على أي حالة من حالات تجاوز السلطة، فان القاضي يبدأ بفحص العيب الاخر ويستغنى عن عيب الانحراف مما جعل البعض يشكك في مستقبل هذا العيب واعتبره في طريق التهميش أو الغياب، وهذا في الواقع غير صحيح، ذلك ان هذا التهميش يفسر بأسباب تقنية اكثر من افتراض التهميش، وتظهر هذه الاسباب في الاتي:

صعوبة اكتشاف الانحراف لتعلقه بنية متخذ القرار، في حالة تعدد الاهداف، يكفي ان يكون احدهما سليما ومشروعا لإبعاد عيب الانحراف، يفضل القاضي ملاحظة انعدام الاساس القانوني ليصرح بان القرار باطل ولا أثر له بدلا من الغائه لعيب الانحراف، كما يفضل القاضي احيانا ابطال القرار للغلط القانوني بدلا من الانحراف، وللوصول

¹ MARTINE LOMBARD, DROIT ADMINISTRATIF, DALLOZ, 2^{ème} Edition, PARIS, 1998, P278.

² سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 322.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الى نية الادارة استعان القضاء بالاتي: محتوى نص القرار لمعرفة ما اذا حقق هدف مشروعاً ام لا، دراسة الملف دراسة دقيقة، استخلاص ذلك من الظروف والملابسات، استخلاص ذلك من خلال اتخاذ القرار وكيفياتها.¹

يعتبر اثبات عيب الانحراف بالسلطة بلا شك، المشكلة الرئيسية في الرقابة على هذا العيب، فالقاضي قبل كل شيء يسعى الى ان يتأكد بشكل قاطع من وجود الانحراف بالسلطة، ويستلزم الفحص والتحليل من القاضي للتيقن من قيام الانحراف بالسلطة، دقة متناهية في تطبيق اساليب التحقيق القضائي، كما يقتضي ايضاً منحه سلطات قبل اطراف منازعة المشروعية في قرارات الضبط الإداري، وخاصة تجاه هيئات الضبط الإداري مصدره هذه القرارات، حتى يتمكن من الوصول بالتحقيق القضائي الى غايته، والقاضي الإداري ليس له سوى ان يستنتج قرارات الضبط الإداري موضوع الرقابة، والاوراق المكتوبة المودعة ملف الدعوى ولا يعترف لنفسه بسلطة الامر بالتحقيق مع مصدر القرار، لتقصى بواعثه، او ان يستدعيه الى المحكمة لسؤاله عن الغايات التي قصدها من القرارات المطعون فيها، غير ان هذه الحدود او القيود التي ترد على وسائل القاضي في اثبات عيب الانحراف بالسلطة، لم تمنع القاضي الإداري في فرنسا من ايجاد وسائل هامة اخرى، اخذت في التطور بوضوح وتتحصر فيما يلي:

اولاً: في البداية تتطلب احكام القضاء الإداري الفرنسي ان يبدو عيب الانحراف بالسلطة في عبارات القرار المطعون فيه ذاتها، وقد اخذ القضاء الإداري المصري بهذا الطريق للإثبات، وكانت تدابير الضبط الإداري التي تحوي في صلبها على اقرار مصدرها بأنه استهدف غايات غير مشروعة نادرة للغاية، اذ كان لا ينتمي اليها من الناحية العملية، سوى نوعية وحيدة من قرارات الضبط الإداري وهي تلك التي تهدف الى تحقيق مصلحة مالية، أما في جميع الحالات الاخرى فان السعي الى الوقوف من عبارات القرار المطعون فيه وحدها كان يعني الحيلولة دون كشف عيب الانحراف بالسلطة.²

¹ بوحميده عطاش، مرجع سابق، ص 248، 249.

² محمد عبدالحميد مسعود، مرجع سابق، ص 696.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

ثانياً: سرعان ما مد القاضي الإداري نطاق تحقيقاته للكشف عن هذا العيب، واستخدم لإثباته مجموعة المستندات المودعة ملف الدعوى، كتعليمات السلطات الرئاسية والمراسلات بين أطراف الخصومة الإدارية، ومداومات اجتماعات السلطات المتصلة بالقرار المطعون فيه، أو مذكراتها، أو عجزها عن تقديم ما يطلب منها من استفسارات لقرارها، أو مجموعة القرائن التي تستخلص من هذا الملف، وقد أدى استخدام القضاء الإداري لهذا الطريق في الإثبات إلى تزايد حالات توافر عيب الانحراف بالسلطة.

ثالثاً: أنه إذا كان إثبات عيب الانحراف بالسلطة صعباً، فإنه يمكن للمدعي أن يقيمه بمجرد أن يذكر في أسانيد دعواه عناصر تشكل قرائن جادة، وتقع الإدارة عن إثبات عكسها، بتقديم تحديدات مناسبة بالنسبة للأسباب التي تسوقها كمبرر لقرارها المطعون عليه بعيب الانحراف، فعيب الانحراف بالسلطة يمكن إثباته، إذن من مزاعم وادعاءات المدعي المحددة مادام لا يوجد في ملف القضية ما يناهضها أو لم تجدها هيئة الضبط الإداري نفسها، أو إذا كانت هذه المزاعم والادعاءات تساعد على إثبات وجود قرائن جديّة على قيام العيب، ويتعلق الأمر هنا بأحد طرق الإثبات العامة الذي مد مجلس الدولة تطبيقه إلى عيب الانحراف بالسلطة.¹

رابعاً: قد نبه الفقه إلى أنه منذ مطلع النصف الثاني من القرن العشرين اتخذ مجلس الدولة خطوة أكبر نحو توسيع سلطات القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، تتمثل في قبوله بالنسبة لبعض القرارات لوسائل الإثبات التي تستمد من خارج ملف الدعوى، ومن الظروف الخارجية للنزاع، وإن مجلس الدولة لم يعتمد فقط في الإثبات على الوقائع السابقة أو المعاصرة لصدور القرار المطعون فيه، ولكن اعتمد أيضاً على الوقائع التي تحدث بعد فترة من إيداع صحيفة الدعوى، وقبل الفصل فيها، وهذا ما يوضح أن لحدود أو القيود التي ترد على سلطات القاضي الإداري في الكشف عن مدى قيام عيب الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري قد انحسرت بشكل ملحوظ عما كانت عليه عندما ظهر هذا العيب في أحكام القضاء الإداري، فالقاضي الإداري لم يعد يقنع بمجرد فحص أوراق الدعوى، ولا حتى مجموعة

¹ المرجع السابق، ص 697، 698 .

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

القرائن المستمدة من ملف القضية، ولكنه يعترف لنفسه بالحق في ان يفحص فضلا عما تقدم الظروف التي تخرج بالكامل عن هذا الملف.¹

الفرع الثاني

حالات الانحراف بسلطة الضبط الإداري

يقرر القضاء الاداري ان عمل الضبط يشوبه الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات وهي كالتالي:

اولا: استعمال ولاية الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام

تتحقق هذه الحالة او الصورة من صور الانحراف بالسلطة في اهداف الضبط الاداري عندما تستخدم هيئات الضبط التدابير الضبطية بزعم حماية النظام العام ولكنها في الحقيقة تستخدم هذا التدبير بقصد الكيد والانتقام والمحاباة، او تحقيق مصلحة شخصية بحتة او لأغراض حزبية الى غير ذلك من الاهداف التي لا تمت للمصلحة العامة بصلة، ومن قبيل قرارات الضبط الاداري التي تصدر بدافع الانتقام اصدار العمدة قرار يعلق فيه الترخيص بإقامة احتفال بأحد الاعياد على شرط عدم تعيين شخص معين هو احد اعدائه، امينا لصندوق اللجنة المنظمة للاحتفال، ومن قبيل تدابير الضبط التي تصدرها هيئات الضبط بدافع المحاباة ان تحظر على جمعية موسيقية السير في الطريق العام بموسيقاها وهي لا تقصد بهذا الحظر الا الى محاباة جمعيات منافسة لها، ومن امثلة قرار الضبط الذي يستهدف مصلحة شخصية لمصدره القرار الصادر من العمدة بمنع عمل صالات الرقص خلال بعض ايام الاسبوع ويبرره في الظاهر بحاجة العمل، لان الرقص صرف الشباب من الجنسين عن العمل ولكن اسبابه الحقيقية كانت ترجع الى حماية مطعم له انصرف عنه الشباب الى المحلات التي تهيئ لهم فرصة الرقص، وللقاضي الاداري في سبيل تكوين عقيدته سلطة واسعة لا يقف فيها عند الادلة التي يسوقها الطاعن في القرار الضبطي ولا عند المستندات التي تقدمها الادارة، ولكن له ان يكشف عن نية الادارة بكافة طرق الاثبات ومن

¹ المرجع السابق، ص 699، 700.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

اجتماع قرائن تنطق بدلالة معينة، وقد يعمل القاضي تقديره الشخصي لاستخلاص
الباعث الدافع الى التدبير الضبطي.¹

ثانيا: إساءة استعمال السلطة في مجالات لا تعتبر من مقاصد الضبط الإداري

ان عيب الانحراف بالسلطة لا يقتصر فقط على الحالة التي تقوم فيها الادارة
بإصدار قرار اداري لأغراض بعيدة عن الصالح العام، وانما قد يتمثل هذا الانحراف
بالسلطة كذلك عندما يصدر التدبير الضبطي تحقيقا للمصلحة العامة، ولكنه في نفس
الوقت يعتبر مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة، لان تحقيق هذه المصلحة لا يعتبر
غرضا من اغراض النظام العام التي تستهدفها وظيفة الضبط الاداري، صحيح ان
اغراض الضبط الاداري هي دائما تهدف الى تحقيق مصلحة عامة للمجتمع تتمثل
هذه المصالح في عناصر النظام العام التي تستهدفها وظيفة الضبط الاداري الا ان
التدبير الضبطي عندما يصدر من الجهات المختصة،² فانه لا يمكن اعتباره مشروعا
بمجرد استهدافه مصلحة عامة، وانما يجب بالإضافة الى ذلك احترام اغراض الضبط
الاداري وفي هذه الحالة يكون القرار باطلا اذا ثبت ان مصدر القرار قصد تحقيق
مصلحة عامة غير المصلحة التي حددها القانون بالذات، والمشرع عندما يعطي
للإدارة اختصاصا معيناً، يحدد لها صراحة او ضمناً الغرض الذي من اجله انشئ
هذا الاختصاص، فيجب على الادارة ان تلتزم به طبقاً لقاعدة تخصيص الاهداف، الا
ان المشرع قد يمنح للإدارة اختصاصاً معيناً دون ان يحدد الغرض الا بصورة عامة
وفي عبارات واسعة، بل قد يسكت عن الافصاح عن الغرض، وفي هذه الحالة فان
القاضي يستنتج الغرض المحدد الذي اعطى للإدارة من اجله هذا الاختصاص، وذلك
بتفسير النصوص والنظر في طبيعة الاختصاص على اساس ذلك يقرر اذا كان
الغرض الذي استهدفه رجل الادارة يدخل ضمن الاغراض المحددة حسب الوجه
المتقدم، والا كان ثمة انحراف للسلطة، فالبحث في الانحراف بالسلطة له حدود، وهذه
الحدود تتعلق بصفة خاصة بطبيعة الانحراف بالسلطة، ويتكويّن بعض اعمال

¹ عبدالرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 100،99.

² عبدالقادر دراجي، "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري"، مجلة العلوم الانسانية، رقم 32، (نوفمبر 2013)،
ص 343.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الضبط، والامثلة على الانحراف بالسلطة في هذا المجال كثيرة، ونخص بالذكر منها ما يلي:

*في حالة ان يتجه تدبير الضبط الى حماية المجال الخاص بالإدارة، او فك نزاع قائم بين الادارة وبين الآخرين حول مدى الانتفاع بما لها، والسبب في ذلك ان الادارة تملك حماية اموالها بوسائل اخرى غير اساليب الضبط الاداري.

*كذلك لا يمكن حماية المال العام بأسلوب الضبط الاداري في إدارة هذا المال وتعيين حدوده وصيانتة وحمايته، كل هذه المقاصد تتمتع بها الادارة على اساس انها مالكة لهذا المال لا باعتبارها صاحبة ولاية الضبط، الا اذا كان استعمال المال العام قد يؤدي الى الاخلال بالنظام العام، ومن ثم فان السلطة الادارية اذا كان هدفها مجرد الحصول على مصلحة مالية دون النظر الى مقتضيات النظام العام، او صالح المرفق العام والمنتفعين به، كان هدفها غير مشروع يستوجب الالغاء، وعلى ذلك فانه يشترط لتقدير مشروعية استهداف المصلحة المالية للإدارة عند استخدام سلطة الضبط الاداري، ان تستهدف الادارة بلائحتها الضبطية تحقيق النظام العام في نفس الوقت.¹

ثالثا: الانحراف بالإجراءات:

إن العمل المطعون فيه صادر من هيئات الضبط بإجراءات قانونية تملكها، وغرضه بالفعل حفظ النظام العام او اعادته ومع ذلك يلغيه مجلس الدولة للانحراف بالإجراءات، الاستاذ ديباش حل هذه الحالة من عدم مشروعية الغرض فيقول هذا تحول في الانحراف بالسلطة، انه تصرف الادارة مستعملة اجراء غير الذي يجب اتباعه، سواء لتجنب بعض الصعوبات الخاصة او من اجل كسب الوقت، هيئات الضبط هنا تستخدم اجراءات مشروعة من اجل حفظ النظام العام او اعادته، ولكن هذه الاجراءات غير خاصة بالحالة التي استخدمت فيها، فالالتواء يكون في توجيه الاجراءات الى قرار غير المخصص لها، وبناء على ذلك، فان هذه الحالة من عدم المشروعية في موضوع الضبط الاداري، سواء اتسعت عن حالة الانحراف بالسلطة بالمعنى الضيق، فإننا يمكن ان نجد عددا من الاحكام في قضاء مجلس الدولة

¹ المرجع السابق، ص 344، 345.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

استخدمت فيها للإلغاء، فقد أعلن مجلس الدولة وجود انحراف بالإجراءات في قرار اتخذ بإجراءات سلطة ضبط المسطحات المائية يمنع التزلق على الماء في المنطقة ليس بقصد المحافظة على مجرى المياه ولكن غايته كانت الامن العام، استخدم المدير اجراءات الضبط الاداري العام الخاصة بحجز تراخيص القيادة مؤقتا، ليمتنع عن تسليم الرخصة معطيا لحجزها صفة النهائية، دون ان يكون حجزها من لجنة سحب تراخيص القيادة.¹

يستخلص مما ذكر ان قرارات الضبط الاداري لها غاية محددة لا يجب الخروج عنها، وهي متمثلة في حفظ النظام العام او اعادته، واي خروج عن هذه الغاية كاستعمال ولاية الضبط الاداري لتحقيق اهداف بعيدة عن الصالح العام او اساءة استعمال السلطة في مجالات لا تعتبر من مقاصد الضبط الاداري او الانحراف بالإجراءات، فان ذلك يعتبر انحراف بالسلطة، وبذلك يقوم القاضي الاداري برقابته الشديدة على هذه القرارات واذا وجد هذا العيب فانه يصدر حكم بإلغائها لكي يضمن حماية حقوق وحريات الافراد من تعسف سلطات الضبط الاداري.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، حيث تجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام، ففي هذه الحالة لا بد ان تتسع سلطات الضبط الاداري لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ اجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، ففي اثناء هذا الظرف الاستثنائي تكون خاضعة لرقابة القضاء، فالقاضي يراقب في هذه الظروف قرارات الادارة من حيث اسبابها والغاية التي ترمي اليها من اتخاذها، ولا يتجاوز في رقابته الى العيوب الاخرى كعيب الاختصاص والشكل والمحل وهو ما استقر عليه القضاء الاداري في العديد من الدول، تطرقنا الى هذا المطلب لان الرقابة القضائية تكون من حيث الغاية في هذه

¹ حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 330، 331.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الظروف الاستثنائية ومنه سنتعرض الى ماهية الظرف الاستثنائي ثم الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية كما يلي:

الفرع الأول

ماهية الظروف الإستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية بصفة عامة مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي الى تعطل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة، اما في مجال الضبط الاداري فان هذه النظرية تسمح لسلطات الضبط الاداري باتخاذ اجراءات وتدابير تعد في الاوقات العادية غير مشروعة وفقا لقواعد المشروعية العادية، الا انها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقا لقواعد المشروعية الاستثنائية¹، وتصبح الادارة غير ملزمة بكثير من الضوابط والاجراءات التي تفرضها القوانين العادية ذات الصلة بالحريات العامة عند ممارسة سلطاتها الضبطية، وتتبع هذه النظرية من قاعدة ان سلامة الدولة فوق القانون، ففي الظروف الاستثنائية مبدأ المحافظة على النظام العام يستدعي منح سلطات استثنائية مؤقتة لمواجهة تلك الظروف الطارئة على ان تنتهي تلك السلطات بانتهاء تلك الازمة الامر الذي جعل القضاء الاداري الفرنسي يبتدع نظرية الظروف الاستثنائية التي تبنتها معظم دول العالم.²

ولعل اوضح مثال للظروف الاستثنائية هو الحرب، اذ ان مجلس الدولة الفرنسي قد اسس هذه النظرية بمناسبة الحرب العالمية الاولى وعاد الى تطبيقها خلال الحرب العالمية الثانية، الا ان المجلس لم يقف بهذه النظرية عند ظروف الحرب، فما الحرب الا مثال على هذه الظروف، ولهذا مد مجلس الدولة الفرنسي احكام هذه النظرية الى الفترات العصيبة التي يتعرض لها المجتمع وقت السلم، وليس ضروريا ان يكون الظرف الاستثنائي عاما يشمل كافة ارجاء الدولة فقد يقتصر على جزء محدد منها او اقليم بعينه، وقد انشأ مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية ليكمل بها ما يظهر من نقص في التشريع خلال العمل، وليمكن الادارة من اداء رسالتها الخطيرة في مواجهة

¹ حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 262.

¹ خالد بالجيلالي، الضبط الاداري المأخوذ من <http://platform.almanhal.com> على الساعة 9:43 يوم 2016/03/30.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

الظروف العصبية القائمة، وهذه النظرية وان كانت غير خاصة بسلطات الضبط الإداري¹، لأنها اعم من ذلك، فهي تستهدف من جهة تأمين سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومن جهة اخرى صيانة وحفظ النظام العام بعناصره المختلفة، وذلك بجميع الوسائل المؤدية لتحقيق هذين الغرضين، ومهما بدت هذه الوسائل مخالفة لأحكام القانون في الظروف العادية، ونشير الى ان مجلس الدولة الفرنسي حين وضع هذه النظرية من خلال العديد من احكامه استطاع ان يوفق بين امرين متناقضين هما:

الاول: سيادة النظام العام في الظروف الاستثنائية من خلال تدابير واجراءات تتبعها سلطات الضبط الإداري، ما كانت تعد مشروعة في الظروف العادية.

الثاني: هو استمرارية مبدأ سيادة القانون، الذي ما كان ليتحقق لو اجبر الافراد على تنفيذ قرارات سلطات الضبط الإداري غير المشروعة، وذلك من خلال مد نطاق مبدأ المشروعية العادية الى دائرة اكبر من دائرته المعتادة الا وهي المشروعية الاستثنائية².

وهناك من قام بتعداد شروط التي ينبغي توافرها حتى يمكن ان يقال اننا امام ظرف استثنائي والمتمثلة في يجب ان يكون هناك وضع غير عادي، يجب ان يترتب على هذا الوضع الغير العادي ان يستحيل على الادارة مواجهته باتباع قواعد المشروعية الموضوعية للظروف العادية، كذلك يجب ان تنحصر الضرورة وتقدر بقدرها، فلا تمارس الادارة السلطات الاستثنائية إلا بالقدر وفي الحدود التي تتطلبها المصلحة العامة، كما يشترط كذلك انتهاء الحالة الاستثنائية بمجرد انتهاء او زوال الظروف الاستثنائية حيث يشترط اقتصار استخدام الادارة للسلطات الاضافية خلال الفترة الزمنية التي تظل الظروف الاستثنائية قائمة خلالها، كما لا يشترط ان يكون ظرف الاستثنائي شاملا لكل اقليم الدولة، وانما يكفي ان يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه تهديد النظام العام بخطر جسيم في احد اجزاء الاقليم او احدى الولايات³.

¹ حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 262.

² المرجع السابق، ص 262.

³ قروف جمال، مرجع سابق، ص 52.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرار الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن القاضي الإداري سواء في فرنسا أو في مصر لا يباشر رقابته على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية فقط، وإنما يباشرها أيضا بنفس الاتساع على القرارات الصادرة في ظروف استثنائية تطبيقا لأحكام قوانين الطوارئ أو الضرورة والاستعجال، ففي الحالتين استقر القضاء الإداري على أن قرار الضبط الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا كان ملائماً، غير أنه بصدور الدستور الفرنسي أدى إلى ظهور مشاكل جديدة في شأن تحديد نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري.¹

كما تتمتع هيئات الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة قد لا تجيزها القوانين العادية، إلا أنها تظل في كل الحالات خاضعة لرقابة القضاء مثلها مثل كافة أعمال الإدارة الأخرى، فلا تحجب من رقابته بمجرد وجود عنصر الاستثنائية، ولا تتحرر من القيود، وبالتالي فهي لا تتساوى مع أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضائية، إن الإجراءات والتدابير التي تصدر تنفيذاً لإعلان حالة الطوارئ تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وذلك لأنها مقيدة بالدستور وإعلان حالة الطوارئ، لذلك فهذه هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تلتزم ببعض الضوابط أثناء اتخاذها لتدابير الضبط الإداري، وتخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء، فلا يجوز تحصينها، ويمكن حصر هذه الضوابط في:

* أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية

* ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

* ملائمة الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية

* تحقيق المصلحة العامة.²

لقد نصت المادة 162 من دستور 2008 على أن "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي

¹ عبدالرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 294.

² قروف جمال، مرجع سابق، ص 65، 66.

الفصل الثاني: رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري

ظروف استخدام الوسائل المادية والاموال العمومية وتسييرها"¹، الا ان عبارة "... في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور في ظروف استخدام الوسائل المادية..." تفيد امكانية اخضاع السلطة التنفيذية للرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية الا ان فعالية الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية تقوم على استقلالية الجهاز القضائي، وقوته المتمثلة في خيرة رجاله.²

وأخيرا يمكن القول أن قرارات الضبط الإداري خاضعة لرقابة القضاء الإداري سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، حيث تكون الرقابة في هذه الظروف أكثر اتساعا، فهي تكون على ركن الغاية وسبب القرار الضبطي.

نستخلص مما سبق أن رقابة المشروعية لا تكون على العناصر الخارجية فقط، وإنما تتسع لتشمل العناصر الداخلية لقرارات الضبط الإداري والمتمثلة في المحل والسبب والغاية، فالقاضي الإداري في الحالات العادية يبسط رقابته على هذه القرارات ليتحقق من مدى صحة المحل والسبب والغاية، غير أنه في حالات غير عادية أي بمعنى الظروف الاستثنائية تكون رقابته مركزة على ركن الغاية وقد يشمل ركن السبب دون أن يبسط رقابته على باقي العناصر الأخرى كالاختصاص والشكل والمحل، فهناك من يعتبرها في هذه الظروف أنها رقابة ملائمة إلا أنها لا تخرج عن نطاق المشروعية، فهي رقابة مشروعية من أجل الحفاظ على حقوق وحرقات الأفراد.

¹ المادة 162 من دستور 2008.

² قروف جمال، مرجع سابق، ص 66.

الخاتمة

الخاتمة

اتضح من خلال دراستنا لموضوع الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، أن المشرع الجزائري قد منح سلطات واسعة إلى هيئات الضبط الإداري عن طريق استعمال وسائل متمثلة في اللوائح التنظيمية أو القرارات الفردية أو التنفيذ الجبري، ففي حالة وجود خطر يهدد النظام العام أو الإخلال به نتيجة ممارسة الأفراد لحرياتهم الذاتية، يجب على السلطات أن تتدخل لمنع هذا الإخلال ولها أن تتصدى لإزالة هذا الخطر حتى وإن تعارضت حقوق وحريات الأفراد، غير أنه يجب أن لا تتعسف هذه السلطات في ممارسة صلاحياتها، لأن المشرع فرض آلية الرقابة القضائية على هذه السلطات لحماية حقوق وحريات الافراد.

ومن خلال دراستنا لإشكالية البحث، توصلنا إلى أن الرقابة القضائية تعتبر أكثر فعالية على سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، وذلك بإلزام الإدارة بالخضوع للقانون بمعنى الخضوع لمبدأ المشروعية، وكذلك من خلال استقلال القضاء الإداري، لأن الرقابة القضائية على قرار الضبط الإداري تتسم بالحياد والموضوعية التي من خلالها تشكل أقوى ضمانة وأفضل وسيلة لفرض احترام القانون، وبالتالي فهي رقابة فعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف هيئات الضبط الإداري.

و منه نستنتج من هذه الدراسة أن:

- القاضي الإداري من خلال رقابته على العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري مكنته من إلغاء قرار الضبط الإداري المعيب من حيث الاختصاص سواء كان عدم الاختصاص الجسيم أو عدم الاختصاص البسيط، كذلك يلغي قرار الضبط الإداري إذا كان مخالفا للشكل والإجراءات.

- كذلك يتمتع القاضي الإداري من خلال رقابته على العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري بصلاحيات واسعة، وذلك من خلال رقابته على عنصر المحل بأن لا يخالف التشريع، وكذلك رقابته على عنصر السبب في قرار الضبط الإداري وهذا من خلال الرقابة على الوقائع وملائمة القرار الضبطي، وعنصر الغاية في قرار الضبط الإداري من خلال الرقابة على الانحراف بسلطة الضبط الإداري، فإذا كان هناك عيب يشوب القرار الضبطي فالقاضي هنا يصدر حكما بإلغائها.

الخاتمة

- كذلك يبسط القاضي الإداري رقابته في الظروف الاستثنائية ليشمل عنصر الغاية والسبب، وهناك من صنفها أنها رقابة ملائمة لكن الأرجح أنها رقابة مشروعية.
- أيضا مهما وجود قانون يحمي الحقوق والحريات للأفراد، إلا انه يجب وجود ضمانات حقيقية هي ضرورة إعطاء الفرد حق الادعاء أمام القضاء الذي يكون بدوره قضاء مستقل يعمل على تكريس دولة القانون وحماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري.
- فمن خلال هذه الدراسة نقترح:
- توعية الأفراد بجواز اللجوء إلى مقاضاة الإدارة في حالة تعسفها بإصدار قرار الضبط الإداري لأنها هي المسؤولة على الحفاظ على النظام العام.
- على الباحثين توجيه دراساتهم نحو مجال مسؤولية هيئات الضبط الإداري.
- تكريس الثقة في المواطن لإدارته، من خلال وضع ضوابط قانونية على سلطات الضبط الإداري والالتزام بها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية.

قائمة

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- 1- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري
- 2- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 الجريدة الرسمية العدد 21 لسنة 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية
- 3- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 3 يوليو 2011 الجريدة الرسمية العدد 37 المتعلق بالبلدية
- 4- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية العدد 12 المتعلق بالولاية

ثانياً: المراجع

- 1 - المراجع باللغة العربية
أ - الكتب العامة
- 1- ابو بكر صالح بن عبدالله، الرقابة القضائية على اعمال الادارة، المطبعة العربية، ط1، غرداية، 2005 .
- 2- ابراهيم المنجي، إلغاء القرار الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
- 3- بوحميده عطالله، الوجيز في القضاء الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 4- زكريا المصري، اسس الادارة العامة (التنظيم الاداري-النشاط الاداري)، دار الكتب القانونية، مصر، 2007 .
- 5- حمدي القبيلات، القانون الاداري (ماهية القانون الاداري-التنظيم الاداري-النشاط الاداري)، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008.
- 6- حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، ط2، الجزائر، 2006.
- 7- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2010.

قائمة المصادر والمراجع

- 8- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة 1984.
- 9- محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري(قضاء الالغاء)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
- 10- محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 11- _____، القانون الاداري(تنظيم اداري-نشاط اداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 12- _____، الوجيه في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 13- محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الاداري(تنظيم الادارة-نشاط الادارة-وسائل الادارة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، د س ن.
- 14- عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 15- _____، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 16- عبدالله طلبة، القانون الاداري (الرقابة القضائية على اعمال الادارة)، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2011.
- 17- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة الاسباب والشروط، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2004.
- 18- _____، قضاء الالغاء(اسس القرار الاداري)، دار الكتاب الحديث القاهرة، 2008 .
- 19- علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 20- عبدالغني عبدالله بسيوني، القضاء الاداري، منشأة المعارف، ط3، الاسكندرية، 2006.

قائمة المصادر والمراجع

- 21- عصام الدبس، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2010.
- 22- غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الاداري، دار الياية للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2012.
- 23- فريجة حسين، شرح القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 24- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2004.
- 26- _____، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية لإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
- 27- مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- 28- نسرين شريقي وآخرون، القانون الاداري (التنظيم الاداري-النشاط الاداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- ب- الكتب المتخصصة
- 1- اشرف ابراهيم مصطفى سليمان، التحريات كأساس لإصدار قرارات الضبط الاداري والرقابة القضائية عليها، دار النهضة للطبع والنشر والتوزيع، ط1، د ب ن، 2008.
- 2- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
- 3- عبدالرؤف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، ط1، الاسكندرية، 2007.
- 4- حسام مرسي، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الاسكندرية، 2011.

ج: المقالات العلمية

- 1- شبري عزيزة، شوقي يعيش تمام، مركز الوالي في النظام الاداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 31، مارس 2013.
- 2- فريدة ابركان، رقابة القاضي الاداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الاول، 2002.
- 3- عبدالقادر دراجي، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري، مجلة العلوم الانسانية، رقم 32، نوفمبر 2013.

د: الرسائل العلمية

- 1- باية سكاكني، دور القاضي الاداري في حماية الحقوق والحريات الاساسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
- 2- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2007/2006.
- 3- قروف جمال، الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.
- 4- نسيغة فيصل، الضبط الاداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005/2004.
- 5- حاحة عبدالعالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005/2004.
- 6- محمد عبدالحميد مسعود، اشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الاداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 2007/2006.

و: المواقع الالكترونية

- 1- <http://www.qanouni-net.com>
- 2- <http://platform.almanhal.com>
- 3- <http://www.ahewar.org>

2- Les ouvrages en français

1- ANDRE DE LAUBADERE , **TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF**,
LIBAN,LGDJ ,2002.

2- MARTINE LOMBARD, **DROIT ADMINISTRATIF, DALLOZ**, 2^{ème} Edition, PARIS,
1998.

3- MARIE CHRISTINE ROUAULT, **DROIT ADMINISTRATIF**, GUALINO EDITEUR,
PARIS,2001.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

مقدمة.....	أ- ج
الفصل الأول : رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري	06
المبحث الأول: محل رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الإداري	07
المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري.....	07
الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي.....	07
أولاً: رئيس الجمهورية.....	07
ثانياً: الوزير الأول.....	11
ثالثاً: الوزراء.....	11
الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي.....	12
أولاً: الوالي.....	12
ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	14
المطلب الثاني: وسائل ممارسة الضبط الإداري.....	16
الفرع الأول: اللوائح التنظيمية.....	16
أولاً: المنع.....	17
ثانياً: الاذن المسبق (الترخيص).....	17
ثالثاً: الاعلان المسبق.....	18
الفرع الثاني: القرارات الفردية.....	18
الفرع الثالث: التنفيذ الجبري.....	19
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الاختصاص	21
المطلب الأول : عدم الاختصاص الجسيم.....	21
الفرع الأول: اغتصاب فرد عادي سلطة اصدار القرار الضبطي.....	22
أولاً: الظاهر.....	23
ثانياً: الضرورة.....	23
الفرع الثاني: الاعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.....	23
المطلب الثاني: عدم الاختصاص البسيط.....	25
الفرع الأول: عدم الاختصاص الموضوعي.....	26
أولاً: السبب الاول.....	27
ثانياً: السبب الثاني.....	27
الفرع الثاني: عدم الاختصاص المكاني.....	28

فهرس المحتويات

28.....	أولاً: الحالة الاولى.....
29.....	ثانياً: الحالة الثانية.....
30.....	الفرع الثالث: عدم الاختصاص الزمني.....
32.....	المبحث الثالث: الرقابة القضائية على الشكل والإجراءات.....
32.....	المطلب الأول: الرقابة على الشكليات الجوهرية.....
33.....	الفرع الأول: البيانات الشكلية المؤثرة.....
35.....	الفرع الثاني: رقابة اجراءات قرار الاداري الضبطي.....
37.....	المطلب الثاني: الرقابة على الشكليات غير الجوهرية.....
37.....	الفرع الأول: مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة.....
38.....	الفرع الثاني : مخالفة الشكليات الثانوية.....
41.....	الفصل الثاني : رقابة المشروعية الداخلية على قرار الضبط الإداري.....
42.....	المبحث الأول: الرقابة القضائية على محل قرار الضبط الإداري.....
42.....	المطلب الأول: ماهية المحل في قرار الضبط الإداري.....
42.....	الفرع الأول: مفهوم المحل في قرار الضبط الإداري.....
43.....	الفرع الثاني: شروط صحة المحل في قرار الضبط الإداري.....
43.....	أولاً: أن يكون ممكناً.....
44.....	ثانياً: أن يكون محل قرار الضبطي مشروعاً.....
44.....	المطلب الثاني: مخالفة محل قرار الضبط الاداري للتشريع.....
45.....	الفرع الأول: مخالفة محل قرار الضبط الاداري للدستور.....
46.....	الفرع الثاني: مخالفة محل قرار الضبط الاداري للقانون.....
49.....	الفرع الثالث: مخالفة محل قرار الضبط الاداري للقرارات التنظيمية.....
50.....	الفرع الرابع: مخالفة محل قرار الضبط الاداري للمبادئ العامة للقانون.....
52.....	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سبب قرار الضبط الاداري.....
52.....	المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوقائع.....
53.....	الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....
54.....	أولاً: تتعلق بمن تقع على عاتقه عبء اثبات وجود اسباب صحيحة.....
55.....	ثانياً: الاشكالية التي تتعلق بشأن حدود رقابة القاضي الاداري على اسباب القرار.....
56.....	الفرع الثاني: الرقابة على الوجود القانوني للوقائع.....
58.....	أولاً: مجموعة من قرارات الضبط الاداري تتصل بسلامة الدولة والمحافظة على امنها.....

فهرس المحتويات

58.....	ثانيا: مجموعة من القرارات التي تتسم بطابع علمي معقد.....
59.....	المطلب الثالث: الرقابة على ملائمة قرار الضبط الاداري.....
64.....	المبحث الثالث: الرقابة القضائية على غاية قرار الضبط الاداري.....
66.....	المطلب الاول: الانحراف بسلطة الضبط الاداري.....
66.....	الفرع الاول: اثبات الانحراف بسلطة الضبط الاداري.....
69.....	الفرع الثاني: حالات الانحراف بسلطة الضبط الاداري.....
69.....	أولا: استعمال ولاية الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام.....
70.....	ثانيا: اساءة استعمال السلطة في مجالات لا تعتبر من مقاصد الضبط الإداري.....
71.....	ثالثا: الانحراف بالإجراءات.....
72.....	المطلب الثاني: الرقابة القضائية في الظروف الاستثنائية.....
73.....	الفرع الاول: ماهية الظروف الاستثنائية.....
75.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرار الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية.....
78.....	الخاتمة.....
81.....	قائمة المصادر والمراجع.....
86.....	فهرس المحتويات.....

المخلص

نتناول في هذه المذكرة موضوع الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري من خلال اشكالية بحث متمثلة في ما مدى فعالية رقابة القاضي الاداري على سلطات الضبط الاداري؟

وللإجابة على هذه الاشكالية ارتأينا تقسيم الموضوع الى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الاول رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الاداري، حيث تطرقنا فيه الى محل رقابة المشروعية الخارجية على قرار الضبط الاداري والمتمثلة اساسا في سلطات الضبط الاداري والمتمثلة في مستويين، الاول على المستوى المركزي والمتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الاول والوزراء، والثاني على المستوى المحلي والمتمثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، كذلك تناولنا الوسائل التي تمارسها هذه السلطات والمتمثلة في اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري، ثم قمنا بدراسة العناصر الخارجية لقرار الضبط الاداري المتمثلة في ركن الاختصاص وركن الشكل والاجراءات، اما الفصل الثاني تناولنا فيه العناصر الداخلية لقرار الضبط الاداري والمتمثلة في ركن المحل وركن السبب وركن الغاية، فالرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري من خلال استقلالية القضاء الاداري اثبتت فعاليتها، حيث استطاعت عن طريق رقابة الالغاء ان تحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حقوق وحرريات الافراد من تعسف سلطات الضبط الاداري.