

الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري

ملخص:

تتميز قرارات الضبط الإداري بطبيعة خاصة تعلقها بالنظام العام، حيث تخضع لرقابة القاضي الإداري من خلال رقابة شرعية أركان القرار الإداري وخاصة في ركن السبب حيث انصبت الرقابة على الوقائع المادية، التكييف القانوني وكذلك رقبة القيمة الذاتية للأسباب وبذلك مارس القاضي الإداري رقابة شرعية ورقابة ملائمة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية ; قرارات

الضبط الإداري

بوقريط عمر

كلية الحقوق

جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة

مقدمة:

يُعتبر الضبط الإداري من الأنشطة الهامة التي تقوم بها الإدارة قصد المحافظة على النظام العام بمكوناته الثلاث الأمن العام، الصحة العامة و السكينة العامة من خلال اتخاذ قرارات إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري إلغاء وتعويضاً. لقد عرفت الرقابة القضائية على نشاط الإدارة تطورات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة وخاصة القانون الفرنسي، فوصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوع تحت مجهر القضاء الإداري يراقب من خلاله شرعية هذا النشاط عبر الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في شرعية الأعمال الإدارية بصفة عامة وبصفة خاصة أعمال الضبط الإداري.

Abstract :

Les mesures de police administrative ont une nature spécifique, tirée de leur finalité qui est celle de servir l'intérêt générale. ces mesures sont soumises au contrôle de juge administratif qui apprécie la légalité des éléments constitutifs de ces mesures de police et particulièrement les motifs , ce contrôle touche également les faits matériels, la qualification juridique ainsi que la valeur intrinsèque des motifs .le juge administratif exerce un contrôle de légalité et un contrôle d'opportunité sur certains aspects des mesures de police administrative

إن تدابير الضبط الإداري لا تعدو أن تكون قرارات إدارية تتوفر فيها العناصر المكونة للقرار الإداري من اختصاص ، شكل ، سبب ، محل وهدف ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراء الضبطي والتأكد من توفر الأسباب أو الظروف التي تمثل إخلالا جديا و حقيقيا للنظام العام وبذلك تشكل هذه العناصر أوجه الطعن في قرارات الضبط الإداري ، لكن السؤال الذي يتبادر إلى ذهن هل قرارات الضبط الإداري تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى لكي نميزها بدراسات خاصة.

إن الجواب على هذا السؤال يستدعي البحث عن الطابع المميز لقرار الضبط الإداري ففي هذا الصدد انقسم الفقه الفرنسي إلى رأيين رأي يرى أن قرارات الضبط الإداري ليست فيها ما يميزها عن بقية القرارات الإدارية الأخرى ورأي آخر وهو الأرجح يقول بخصوصية قرارات الضبط الإداري وعصر التمييز يكمن في ركن السبب الذي ميزه القاضي الإداري الفرنسي برقابة صارمة تجاوزت الحدود وبذلك تبرز إشكالية بحثنا المتمثلة في حدود هذه الرقابة ، فما هو مضمونها وهل هي رقابة شرعية أو ملائمة ؟

وقد تم تقسيم الموضوع إلى محورين، محورين ، الأول نتناول فيه محتوى الرقابة ومحور يخص لطبيعة الرقابة.

المحور الأول : محتوى الرقابة على عنصر السبب

تنصب هذه الرقابة على الوجود المادي للوقائع و التكليف القانوني وأيضا على رقابة القيمة الذاتية للأسباب، وعليه سنعالج كل نوع على حدة.

أولا : الرقابة على الوجود المادي للوقائع

الرقابة على الوجود المادي للوقائع بصفة عامة، هي التأكد من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، باعتبار تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار، بل هي الدافع لإصداره، ومن ثم يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت عليه الإدارة في إصداره من وقائع⁽¹⁾.

قرارات الضبط الإداري تركز على وقائع تشكل إخلال بالنظام العام في مكوناته الثلاثة، أو تهديد له، وعلى هذا الأساس يراقب القضاء الوجود المادي لهذه الوقائع، التي شكلت سبب لسلطات الضبط الإداري لاتخاذ قراراتها، غير أن القضاء الإداري الفرنسي لم يمارس أي رقابة على الوقائع المادية لتدبير الضبط الإداري، ثم لحق بعد ذلك تطور عميق، ففي الحالة التي لم يمارس فيها أي رقابة على الوجود المادي للوقائع، و اعتبرها الحالات التي يعطي فيها المشرع للإدارة سلطة تحكمية تتعدى السلطة التقديرية، فيمتنع بذلك القاضي عن مراقبة الوقائع. ونجد ذلك في التدابير التي وصفت بالضبط الأعلى (Haute police) التي تتخذ تطبيقا للقوانين التي لها صفة استثنائية وبذلك تخول لسلطات الضبط اتخاذ تدابير صارمة تفيد الحرية الفردية.

فكل القرارات الصادرة تطبيقا لهذه النصوص الاستثنائية، رفض مجلس الدولة رقابة الوقائع التي أدت إليها، مثال ذلك التدابير الصادرة تطبيقا لأمر 4 أكتوبر 1944 الخاص بالأشخاص الخطرين على الدفاع الوطني والأمن القومي، ففي هذه الحالات اكتفى مجلس الدولة بالوقائع التي ذكرتها الإدارة دون التحقق من صحة وجودها.

و نفس الأمر طبق في التدابير التي اتخذتها السلطات الاستعمارية الفرنسية في الجزائر، بموجب قانون 3 أبريل 1955 بشأن حالة الاستعجال، وأمام الانتقادات التي وجهت لمجلس الدولة، من أن النصوص الاستثنائية تعطي للإدارة سلطة تقديرية ولكنها لا تعوق الرقابة على الوجود المادي للوقائع، كرقابة حد أدنى يجب على المجلس ممارستها، وفي هذا الصدد قرر **كاسانيه** - "هذه الرقابة لا تتطلبها الرقابة القانونية وحدها إنما أيضا اعتبارات المنطق فالرقابة على الوجود المادي لا تعد عنصرا تقديريا".

ولهذا عدل المجلس عن هذا الموقف القضائي المنعقد في هذا الاستثناء الوحيد، وبدأ في بسط رقابته على الوقائع التي دفعت إلى صدور تلك التدابير منذ قضية **Grange** في 30 جانفي 1959⁽²⁾.

وفي الجزائر فإننا نجد هذه التدابير المتخذة في الظروف الاستثنائية في قرارات الوضع في المراكز الأمنية والإقامة الجبرية وتفتيش الأشخاص والأماكن ليلا ونهارا، فالملاحظ على هذه التدابير أن سلطة الضبط الإداري تتمتع بسلطة تحكمية كبيرة، فنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 92-75

على ما يلي :

"يتخذ تدبير الوضع في مركز أمن وزير الداخلية والجماعات المحلية أو السلطة التي يفوضها ويتخذ هذا التدبير بناء على اقتراحات مصالح الأمن".

وفي المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 92.44 المتعلق بحالة الطوارئ نجد أن وزير الداخلية يمكنه اتخاذ قرار بوضع أي شخص يتضح أن نشاطه يمس بالنظام العام والأمن العموميين وانطلاقاً من هذه النصوص، نجد أن السلطة الإدارية تستطيع أن تصدر قرارها بوضع أي فرد في مركز أمن، بناء على ما اتضح لها من أن نشاط الفرد يمس بالنظام العام ويتسم بالخطورة، وبذلك ترجع لسلطة الضبط الإداري سلطة تقديرية كبيرة في تقرير نشاط الفرد هل هو خطير أم غير خطير، لكن ما هي الوقائع التي تشكل خطورة ومساس بالأمّن العام؟

فالمرسوم السالف ذكره لم يبين ذلك، وبناء على ذلك تستطيع سلطة الضبط أن تعتقل أي شخص بمجرد الاشتباه، ففي تقدير الخطورة نجد أن الاجتهاد القضائي المصري بين معنى الخطورة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "ولئن كان لا يشترط في النشاط الذي يضافي على القائم به حالة الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام أن يكون سابقاً على الاعتقال مباشرة لأنها حالة تقوم في الشخص بماضيه البعيد والقريب على السواء، إلا أنه ينبغي أن تكون الحالة قائمة بالشخص وقت صدور قرار الاعتقال، فلا يمكن التسليم بأن من قامت به هذه الحالة في وقت معين يفترض أن تستمر معه إلى ما لا نهاية ويكون عرضة للاعتقال كلما أعلنت حالة الطوارئ وإنما يتعين أن تتوافر الدلائل الحجية على استمرار الحالة المذكورة به بوقائع جديدة تكشف عنها".

وقد جاء هذا التوضيح بمناسبة اعتقال شخص استندت الإدارة في ذلك في أن نشاطه الشيوعي يجعله خطراً على الأمن والنظام⁽³⁾، فمن غير المعقول أن تبين الإدارة سبب وضع شخص في مركز أمن بناء على أسبابية انتمائه إلى حزب معين، فأين تكمن الخطورة هنا⁽⁴⁾؟

ولكن الشيء الملاحظ في التدابير الخاصة بحالة الطوارئ التي ذكرناها من قبل وخاصة الوضع في المراكز الأمنية، أن القرار الإداري بالوضع قابل للطعن لدى والي ولاية إقامة المعني بالأمر الذي يقدم الطعن إلى المجلس الجهوي حسب المادة 4 من المرسوم ويتكون المجلس الجهوي من رئيس يعينه وزير الداخلية ممثلاً له و ممثل لوزارة الدفاع الوطني، ثلاثة شخصيات مستقلة تعينها جبهة حقوق الإنسان معروفة بتمسكها بالمصلحة الوطنية، فهي تشكيلة أمنية، عسكرية، مدنية ولا تشير النصوص إلى الرقابة القضائية في حالة رفض الطعن الإداري⁽⁵⁾.

إن الآلية التي جاء بها المرسوم هنا كآلية رقابة هي في حقيقة الأمر فارغة من محتواها، ولا تشكل آلية جدية وفعالة لمراقبة قرارات الضبط الإداري الصادرة في هذا الخصوص من حيث كون هذا المجلس الجهوي من حيث التشكيل يغلب عليه الطابع الأمني فمن غير المعقول تصور استقلالية وحياد في دراسته هذه الطعون.

ومن جهة أخرى كان بالأحرى النص في المرسوم على الرقابة القضائية عن طريق الطعن بالإلغاء مثلما نصت النصوص القانونية التي تعالج الجانب الأمني على رقابة التعويض.

غير أن عدم النص لا يعني استبعاد الرقابة القضائية لعدة أسباب منها أن الطعن بالإلغاء حق ومبدأ عام طالما لا يتعلق بأعمال السيادة ولذلك فإن رقابة هذه التدابير لا يمكن أن يضمنها إلا القضاء⁽⁶⁾. هذا أول شكل في محتوى الرقابة على السبب في قرارات الضبط الإداري فكل قرار ضبط إداري لا يستند إلى وقائع جدية وحقيقية يعد باطلا ويتم إلغائه لانعدام السبب .

ثانياً : الرقابة على الوجود القانوني للسبب (التكييف القانوني)

بعد أن يراقب القاضي الإداري الوجود المادي للوقائع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية في رقابة السبب وتنصب على التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أصبغته الإدارة على هذه الوقائع فإذا كان هذا الوصف سليماً من الناحية القانونية كان القرار صحيحاً أما عكس ذلك فإن القرار معيب بعيب انعدام السبب⁽⁷⁾.

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة هذا النوع من الرقابة عندما أصدر حكمه الشهير

Gomel سنة 1914 الذي كانت تدور وقائعه حول رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد المواطنين في ميدان -Beauveau- باعتبار هذا الميدان من المواقع الأثرية، إلا أن المجلس ألغى هذا القرار بعد أن اتضح أن الميدان لا يعتبر موقعا أثريا⁽⁸⁾.
في قرارات الضبط الإداري فإن القاضي الإداري لا يتحقق من الوجود المادي للوقائع فقط، بل يتحقق كذلك من أن طبيعة الوقائع الثابتة تصلح لتبرير التصرف وفقا للشروط التي حددها القانون، إذن المشكلة في التكيف هي الإجابة على السؤال هل الوقائع الثابتة تعد إخلال أو تهديد بالنظام العام؟
وطبعا فإن الإجابة على هذا السؤال لا تنسنا صعوبة التعريف بالنظام العام خاصة في جانبه الأدبي، والأمثلة على ذلك كثيرة فهل لمشاركة القصر في المراقص العامة لها طبيعة تخل بالأخلاق العامة. منظر طبيعي يدخل في جمال الرواء، مظاهرة تلحق مخاطر بالنظام العام.
غير أن القاضي الإداري الفرنسي حل مشكلة التكيف بصفة نهائية لمجموعة من الأنشطة ويسلم في الموضوع بقرينة تخلف الأسباب فيها مثل المسيرات الدينية، موكب جنائزي، مسيرة خاصة بعبادة محلية، الصلاة الجماعية في مكان طلق، فمجلس الدولة هنا أقام قرينة على أن المسيرات الدينية لا تهدد السكينة العامة.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن القضاء الإداري الفرنسي امتنع عن التكيف القانوني في بعض القرارات الضبطية واكتفى بالرقابة على الوجود المادي للوقائع فقط، ففي مجال الضبط العام استثنى الرقابة على التكيف القانوني في الضبط في مادة الأجانب وكذلك بالنسبة لتدابير المنع المتعلقة بدخول وتوزيع الجرائد والمجلات الأجنبية، أما مجال الضبط الخاص نجده قد امتنع عن التكيف في القرارات التي تتسم بطابع فني معقد يستلزم فيه الاستعانة بالخبراء ومن ثم التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون التكيف القانوني.

ففي هذا الصدد رفض المجلس التحقق من صحة وصف محلول طبي بأنه سام وما ترتبه سلطة الضبط الخاص من منع بيعه للجمهور فقد قرر المجلس في تقرير الحالة الفنية ان القرار قد أصدره الوزير بناء على تقرير لجنة فنية من أجل الصحة العامة⁽⁹⁾.

ففي مجال رقابة القضاء لقرارات الضبط الإداري في عنصر السبب من خلال التكيف القانوني نورد القرار الذي أصدره المجلس الأعلى سابقا بتاريخ 25 فيفري 1989 بمناسبة قضية (م.ل) ضد (وزير الداخلية، والي الجزائر)، وتتمثل هذه القضية فيما يلي :

- أصدر والي الجزائر بتاريخ 15 ماي 1985 متضمن سحب رخصة مخزن للمشروبات من الفئة الثانية، حيث يؤسس الوالي قراره على أن الحانة، واقعة بمحاذاة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني بالقبة وفي منطقة محمية.

- وتمسك الطاعن في طعنه بانعدام الأسباب وانعدام الأساس القانوني أي أن الأسباب التي أصدر على أساسها الوالي القرار ليس لها تكيف قانوني، يمكن على ضوءها سحب الرخصة فقد جاء في حيثيات القرار (وأنه ما دامت المسألة متعلقة برخص بيع المشروبات الكحولية فإن اختيار أماكنها واستعمالها يتقرر من جهة على ضوء الحاجة إلى حماية بعض المناطق، ومن جهة أخرى على ضوء بعض المناطق المحددة في الزمان والمكان (كالطابع السياحي لبعض المناطق ووجود الرعايا الأجانب).

..... حيث أنه وبخصوص هذه القضية وعلى ضوء التشريع المالي المتعلق بمخازن المشروبات والمناطق المحلية ولاسيما المرسوم رقم 60-75 في مادته الأولى والثالثة فإن مجاورة مقر قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات منع الرخصة أو سحب رخصة الاستغلال المحددة قانونا على سبيل الحصر، ففضى بذلك المجلس الأعلى بإلغاء القرار لانعدام السبب⁽¹⁰⁾.

ثالثا : الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب

امتدت رقابة القضاء في كل من فرنسا ومصر في الرقابة على عنصر السبب لتشمل -إضافة إلى ما ذكر- رقابة مدى تناسب أهمية وخطورة الوقائع والإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري، وبذلك فإن عملية الرقابة تمتد إلى رقابة ملائمة القرار الذي اتخذته سلطة الضبط.

فقد وجد مجلس الدولة الفرنسي أن رقابته التقليدية 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 رقابته إلى تقدير مدى ملائمة إصدار القرار حيث لا يكفي لإقرار شرعيته أن يكون قائما على سبب موجود ومتفق مع القانون، بل يجب أن يكون سبب هذا القرار متناسبا مع محل، وإلا كان هذا القرار غير مشروع⁽¹¹⁾.

فالرقابة على القيمة الذاتية للأسباب تكتسي أهمية بالغة في تقرير شرعية قرارات الضبط الإداري فالتدبير الضبطي يستلزم أن يكون فعال وضروري ومتناسب مع الحالة الواقعية التي تريد سلطة الضبط مواجهتها، أي أن يكون الإجراء المتخذ كفيلا يتوقى الاضطراب أو الإخلال بالنظام العام⁽¹²⁾. فمن الغير المنطقي أن تواجه مسيرة أو تظاهرة سلمية انقلبت إلى أعمال شغب بسيطة لا تتعدى منطقة صغيرة يسهل السيطرة عليها باستخدام الأسلحة النارية فيعتبر هذا الإجراء غير متناسب مع القيمة الحقيقية للسبب أو الوقائع، فالسبب هو إخلال بسيط بالنظام العام وقرار التصدي لها كان قاسيا، في حين يمكن التصدي لذلك بطرق أخرى كاستخدام الهراوات أو الغاز المسيل للدموع.

قضاء مجلس الدولة الفرنسي يحمل العديد من التطبيقات في مراقبة القيمة الذاتية للأسباب، ومن أشهر هذه التطبيقات نجد التدابير المتخذة في مجال الحريات العامة والتي تحمل اعتداء على هذه الحريات، نذكر قضية BENJAMIN. (مجلس الدولة - 13 ماي 1933)، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن عمدة بلدة منع المحاضر BENJAMIN من إلقاء محاضرة خاصة بزعم مخاطر الإخلال بالنظام العام التي قد يثيرها هذا الاجتماع فدفع المدعي بأن الأسباب التي أباها العمدة لا ترقى إلى حد منع الاجتماع فأعلن مجلس الدولة في حثيئات الحكم أنه اتضح من التحقيق أن الاضطرابات المحتملة التي تدرج بها العمدة ليست من الجسامة بالدرجة التي لا يستطيع معها فقط النظام بما للعمدة من تدابير ضبط مناسبة بدون منع المحاضرة فألغى قرار المنع⁽¹³⁾.

وقد تبع هذا الحكم أحكام أخرى منها قضية NEVEN، وكذلك قضية HOUFHOULE BOIGNY، راقب فيها القاضي الإداري قيمة الأسباب وتناسبها مع تدبير الضبط المتخذ، وبذلك فإن هذا الشكل من الرقابة يمثل أقصى درجة الرقابة على عنصر السبب.

المحور الثاني : طبيعة الرقابة على عنصر السبب

من المستقر عليه أن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدبر والأساس الأول الذي يحكم اختصاص القضاء الإداري هو مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء ومعنى ذلك حين يطلب من القاضي أن يتدخل في منازعات الإدارة أن ينطبق بالقانون في هذه المنازعات وهو بذلك لا يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من حيث مخالفته أو مطابقتها للشرعية، دون أن يمتد بولايته إلى الملائمة الإدارية لأن ذلك من أخص وظائف الإدارة⁽¹⁴⁾.

غير أنه كما رأينا من قبل في رقابة القضاء على عنصر السبب عن طريق الأشكال الثلاثة من رقابة للوجود المادي للأسباب أو رقابة التكييف القانوني إلى أقصى درجة الرقابة المتمثلة في رقابة ذاتية أو قيمة الأسباب، طرحت هذه الرقابة سؤال حول طبيعتها على عنصر السبب في قرارات الضبط الإداري هل هي رقابة شرعية؟ أم رقابة ملائمة؟

ومن أجل تحليل هذه الإشكالية بطريقة منهجية سنقسم هذا المحور إلى فقرات كل فقرة ندرس فيها طبيعة الرقابة على عنصر السبب من خلال الأشكال التي راقب بها القاضي الإداري عنصر السبب وهي الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للأسباب ثم الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب.

أولا : طبيعة الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للسبب

يكاد يجمع فقهاء القانون الإداري على أن طبيعة الرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للسبب على أنها رقابة شرعية.

فبالنسبة للرقابة على الوجود المادي للوقائع، فمن وجهة نظر بسيطة ومنطقية فإنه يجب معرفة أن كل قرار إداري يستلزم استناده على وقائع فعلية وصحيحة، فمن غير المتوقع صدور قرار إداري لا يرتكز على أسباب واقعية، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ BONNARD "قرار إداري بدون سبب لا يعتد به

وبذلك فإن لزوم السبب هو مبدأ أساسي له قيمة مبدأ شرعي، وبذلك فإن القرار بدون سبب يكون غير شرعي ويجب أخذ كلمة غير شرعي بمعنى واسع يستلزم معها فهم عدم الشرعية لا بخرق قاعدة قانونية فقط بل أيضا خرق قاعدة عرفية، لأن مبدأ استناد القرار لوقائع صحيحة تشكل سبب القرار يعتبر كذلك قاعدة لنظام عرفي⁽¹⁵⁾.

هذا التحليل السابق الذي يبين أن لزوم توفر السبب من خلال وقائع صحيحة في أي قرار إداري هو شرعي لصحة القرار الإداري وبذلك فإن القاضي الإداري عندما يمارس الرقابة على الوجود المادي للوقائع فإنه يمارس رقابة شرعية.

أما بالنسبة للتكييف القانوني للوقائع في قرارات الضبط الإداري فإن القاضي الإداري يتحقق من أن الوقائع المادية تشكل تهديد أو إخلال بالنظام العام فاعتبر معظم فقهاء القانون الإداري أن هذه الرقابة تعتبر رقابة شرعية وفي هذا الصدد بين الأستاذ Vellhienini- أنه في قرارات الضبط الإداري الوقائع والتكييف القانوني عند فضحهما من طرف مجلس الدولة فإنهما يشكلان فحصا لشرعية تدبير الضبط الإداري، لا يمكن القول أن القاضي قد خرج عن مهمته كقاضي شرعية ويضيف أنه في مجال الضبط الإداري العام نجد أن القانون لم ينص على الأسباب وبذلك أعطى لسلطات الضبط سلطة تقديرية ولكن الأمر لا يتعلق إلا بنظام عام واحد الذي تبينه المادة 97 من قانون 5 أبريل 1884.

ومعنى ذلك أنه لو ترك المشرع لسلطات الضبط الإداري سلطة تقديرية فيما يخص الأسباب فإن الرقابة على هذه السلطة تبقى دائما رقابة شرعية، هذا من خلال مراقبة الأسباب التي قدرتها سلطة الضبط في اتخاذها لقرار ما، وبذلك يراقب القاضي تكييف الوقائع التي شكلت سببا لاتخاذ القرار، وهل تصلح هذه الوقائع لكي تكون وقائع كافية على أساس أنها مهددة للنظام العام أو مخلة به أو العكس، حيث أن تدخل سلطات الضبط الإداري لا يكون شرعي إلا داخل هذا الإطار⁽¹⁶⁾.

وبذلك يكون تكييف الوقائع من طرف القاضي هو من صميم عمله ولا يخرج عن مهمته. ولا بأس أن نورد ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها فيما يخص الرقابة الشرعية على عنصر السبب من خلال رقابة الوقائع والتكييف القانوني حيث عبرت عن ذلك بقولها "إن رقابة القضاء الإداري تجد حدها الطبيعي في التحقق هنا إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا أم لا، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذه الأصول أو فسادها، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بفرض وجودها ماديا أو عدم صحة هذا التكييف يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون"⁽¹⁷⁾.

ثانيا : طبيعة الرقابة على القيمة الذاتية للسبب

القاضي الإداري عندما يمارس رقابة على القيمة الذاتية للسبب هل يمارس رقابة شرعية ؟ أم أنه يتدخل في صلاحيات موكلة لسلطة الضبط الإداري ؟

بخصوص الجواب على هذه الإشكالية، ظهر في الفقه اتجاهين اتجاه يعتبر هذه الرقابة خارجة عن الشرعية واتجاه آخر يعتبرها رقابة شرعية في بعض الأحيان.

1- رقابة القيمة الذاتية للسبب لم تعد رقابة شرعية

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القاضي عندما يفحص الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، فهو يبقى داخل مهمته المتمثلة في الرقابة على الشرعية ولكن عند مراقبته وفحصه لقيمة الأسباب فإنه ينزل إلى رقابة ملائمة، وبذلك ينصب نفسه كسلطة رئاسية عليا للإدارة⁽¹⁸⁾.

وقد برر البعض استثناء قرارات الضبط وإخضاعها لرقابة ملائمة إنما تجد مبررها في الرغبة الأكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانات لحقوق المواطنين وحرياتهم، ولذلك فإن سلك مجلس الدولة حيال قرارات الضبط الإداري المحلي في فرنسا لا تفسره أية اعتبارات قانونية، وإنما تبرره اعتبارات عملية تتعلق في مجموعها بأن السلطات المحلية باعتبارها سلطات منتخبة، كثيرا ما تدفعها الظروف المحلية إلى إساءة استخدام سلطتها إرضاء للناخبين ولاتجاهات الرأي العام المحلي حتى ولو كان على

حساب الحريات العامة أحيانا⁽¹⁹⁾.

فالرقابة التي يمارسها القاضي على الأسباب من حيث مدى أهمية وخطورة السبب، وضرورة تناسبه مع تدبير الضبط الذي يجب أن يكون فعالا ومناسبا، تدخل في صميم عمل الإدارة، فمن حيث المبدأ فإن سلطة الضبط الإداري تعرف وقت تدخلها، ومناسبات هذا التدخل والكيفية التي تتدخل بها، فعندما يأتي القاضي الإداري فيما بعد ويراجع ويمحص في ظروف اتخاذ القرار وأسبابه، وهل كان إجراء الضبط متناسبا مع الخطر، فإنه بذلك يمارس رقابة ملائمة وبيّتعد بذلك عن رقابة الشرعية.

2- رقابة شرعية

أصحاب هذا الرأي أو الاتجاه يرون أن الرقابة على قيمة الأسباب قد تكون في بعض الأحيان رقابة شرعية، وعلى هذا الأساس فإنه نميز بين نوعين من قرارات الضبط الإداري نميز فيها بين قرارات ضبط فيها ارتباط بين الشرعية والملائمة وأخرى لا يوجد فيها ارتباط واستنادا إلى هذا التمييز فإننا نجد نوعين من قرارات الضبط الإداري :

- أ- قرارات ضبط إداري لا تكون فيها الملائمة شرط للشرعية، فهناك استقلال تام بين الفكرتين وتكون هذه القرارات شرعية حتى ولو كانت غير ملائمة، وبذلك فإن الرقابة على قيمة الأسباب التي تأخذ طابع رقابة ملائمة لا تكون لها علاقة بالشرعية، وبذلك يستنتج أن القاضي لا يمكنه رقابة قيمة الأسباب في هذه القرارات من زاوية الشرعية بل يتعلق الأمر برقابة ملائمة.
- ب- قرارات ضبط إداري تكون فيها الملائمة شرط للشرعية ولا تكون هذه القرارات شرعية إلا إذا كان يتوفر فيها عنصر الملائمة.

فبالنسبة للنوع الثاني من القرارات فهو يتعلق بالأنشطة الأساسية للأفراد التي حماها الدستور وبذلك تتأكد حماية بعض الحريات الأساسية التي يطلق عليها الحريات "المحددة" أو "المسماة" مثل حرية الفكر والعقيدة، وحرية عقد الاجتماعات، وفي هذه الحالات سلطات الضبط الإداري لا يمكنها المساس بهذه الحريات إلا في حالة الضرورة، أما عكس ذلك فإنها تخالف إرادة المشرع أو الدستور، والقاضي عندما يفحص قيمة الأسباب من حيث خطورتها ومن حيث ملائمة التدبير مع الظروف التي اتخذ فيها القرار. وبذلك فهو يراقب الملائمة باعتبارها شرطا للشرعية، أي البحث في مسألة قانونية تتمثل في الشروط الشرعية لتقييد هذه الحريات التي كفلها القانون فيمكن وصف هذه الرقابة بأنها رقابة شرعية على القيمة الذاتية للأسباب.

أما بالنسبة للنوع الأول فيجد تطبيقاته في الأنشطة التي يكون لها قيمة أقل ولا تتمتع بتنظيم خاص من طرف المشرع أو الدستور، فأسباب تدخل سلطات الضبط الإداري هنا تكون لها قيمة ضئيلة ومحدودة والقرارات بخصوصها لا تكون بجراحة لعنصر الملائمة حتى تكون شرعية.

فحرية التظاهر، والمواكب في الطرقات العامة لا تحض بضمانة المشرع ففي حالة منع التظاهر من طرف سلطات الضبط الإداري في الطرقات العامة المشكل هنا يطرح على أساس معرفة هذا المنع إن كان بسبب وقائع مادية أمّلت هذا القرار وبذلك فإن الرقابة لا تكون رقابة شرعية بما أن القانون ترك لسلطة الضبط الإداري اتخاذ القرار بناء على ما تراه كافيا من الأسباب التي تشكل مساس بالنظام العام، فعند رقابة القضاء للقيمة الذاتية للأسباب فإنه يمارس رقابة ملائمة بما أن عنصر الملائمة لا يرتبط بشرعية القرار، عكس الفئة الأولى من الحريات المعرفة التي يوجد فيها ارتباط بين عنصر الملائمة والشرعية⁽²⁰⁾.

وعلى ضوء هذا التمييز بنا أصحاب هذا الاتجاه رأيهم فيما يخص طبيعة الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب عبر تفريقهم بين الأنشطة التي تشكل حريات أساسية معرفة ومحددة وأخرى لها قيمة أقل. ونخلص مما تقدم أنه رغم الاختلاف حول طبيعة الرقابة على عنصر السبب من حيث كونها رقابة شرعية أو كونها رقابة ملائمة فإنه يمكن القول أن الطبيعة المميزة لقرار الضبط الإداري تستدعي أن يمارس القاضي الإداري رقابة أعمق، ولو وصفت بأنها رقابة ملائمة، لأن الأمر بتعلق هنا بحريات الأفراد، فالملائمة تدخل في هذا المجال ضمن الشرعية، وبذلك فإن القاضي يؤدي دوره الإيجابي ويمارس سلطاته الكاملة كحامي للحريات العامة والتمكين لدولة القانون.

الخاتمة

إن تعلق قرارات الضبط الإداري بالمحافظة على النظام العام وتمتع الإدارة بسلطات واسعة في عملية اتخاذ القرارات الضبطية ، لا يسوغ ذلك الخروج عن مبدأ الشرعية ولن يتأتى ذلك إلا من خلال فرض رقابة صارمة على هذه القرارات وخاصة على عنصر السبب لما قد يشكله من خطورة ، لذلك نجد أن القاضي الإداري قد تجاوز في رقابته على هذا العنصر دوره كمرقب للشرعية إلى رقابة ملائمة وهذا نظرا للطبيعة المميزة لقرارات الضبط الإداري التي تفرض إعمال رقابة قضائية عميقة استنادا للدور الإيجابي الذي يمارسه القاضي كحامي للحريات العامة.

التهميش:

- 1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصر، دار الفكر العربي، 2001 ، ص 228.
- 2- الدقوقي حلمي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1989. ص 422.
- 3- عرفت الجزائر هذا النوع من الاعتقال في سنة 1992 باعتقال مناضلين الحزب المنحل (الجبهة الإسلامية للإنقاذ) ووضعهم في مراكز اعتقال بالصحراء.
- 4- شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، 1998، ص 46.
- 5- المرجع نفسه، ص 430.
- 6- المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- 7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 236.
- 8- الدقوقي حلمي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1989، ص 255.
- 9- حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 452-453.
- 10- قرار منشور .
- 11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 244.
- 12- البنا عاطف محمد، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1992، ص 436.
- 13- البنا محمود عاطف، حدد سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، 1980، ص 67.
- 14- سامي جمال الدين، وسيط القانون الإداري، مصر مطابع الطويجي التجارية، 1993 ص 299.
- 15- Jean Castagne, le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964. p 176.
- 16- Ibid. p177.
- 17- بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، 1997، ص 252.
- 18- Jean Castagne. Op. Cit. p 180.
- 19- محمود عاطف البنا (حدود سلطة الضبط الإداري)، المرجع السابق، ص 69.
- 20- Jean Castagne. Op. Cit. p 187.