الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

د. تامر محمد إبراهيم

كلية الرشيد الجامعة

المستخلص:

إنَ وظيفة الضبط الإداري من الوظائف القديمة قدم الدولة ذاتها، فهي من أقدم الوظائف التي تضطلع بها الدولة منذ قدم التاريخ وحتى عصرنا الحالي، وأيضاً تعد من الوظائف الضرورية واللازمة لحماية المجتمع ككل، وأيضاً من الوظائف التي تستعمل لحماية النظام العام داخل الدولة ووقايته، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، إذْ انه بدون وظيفة الضبط الإداري تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع .وقد توسعت وظيفة الضبط الإداري في العصر الحديث، سواء للدول النامية التي تعد الضبط الإداري إلى حد كبير هو أداة الحكم، أو للدول المتقدمة التي أصبح الضبط الإداري فيها وسيلة الإدارة لضمان احترام الأفراد لنظم الدولة وقوانينها، فوظيفة الضبط الإداري تعد من أولى واجبات الدولة وأهمها، إذْ تعد وظيفة الضبط الإداري ضرورة اجتماعية نلمسها في كلَ المجتمعات الحديثة، ويرجع ذلك إلى أنَ الوقاية من الضرر أنجح من علاجه بعد وقوعه.

Abctract:

The function of administrative control is one of the old jobs as old as the state itself, as it is “one of the oldest functions carried out by the state since ancient history until know time, and also” it is one of the necessary and necessary functions to protect society as a whole, and also one of the functions that are used to protect and protect public order within the state. , whether in normal circumstances or in exceptional circumstances, since without the function of administrative control, chaos prevails, turmoil prevails, and the balance is disturbed in society. The function of administrative control has expanded in the modern time, both for developing countries that “administrative control is largely a tool of governance, and as for the developed countries in which administrative control has become a means of management to ensure that individuals respect the state’s systems and laws, the function of administrative control is one of the first The duties of the state and the most important of them, as “the function of administrative control is a social necessity that we see in all modern societies, and this is due to the fact that preventing harm is more successful than treating it after it has occurred.

المقدمة

من المبادئ المسلم بها إنَ الدولة تقوم بوظائف ثلاث هي ,التشريعية ,التنفيذية ,والقضائية ,وهذه الوظائف الثلاث تباشرها سلطات محددة ,هي السلطة التشريعية ,السلطة التنفيذية ,والسلطة القضائية ,وتمارس هذه السلطات وظائفها طبقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ,ولكن الفصل بين هذه السلطات الثلاث ليس فصلاً جامداً أو تاماً ,وإنما هو فصل مرن ,وهو ما يعنى وجود تعاون بين هذه السلطات ,ووجود نوع من الرقابة المتبادلة بينهما وتمارس الدولة في إلا طار التنفيذي نوعين من النشاط، النشاط الأولَ يتمثل في المرفق العام، والنشاط الثاني يتمثل في الضبط الإداري .

إشكالية البحث:

إنَ وظيفة الضبط الإداري من الوظائف القديمة قدم الدولة ذاتها، فهي ُتعد من أقدم الوظائف التي تضطلع بها الدولة منذ قدم التاريخ وحتى عصرنا الحالي، وأيضاً ُ تعد من الوظائف الضرورية اللازمة لحماية المجتمع ككلَ، وأيضاً من الوظائف التي تستعمل لحماية النظام العام داخل الدولة ووقايته، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، إذْ انَه من غير وظيفة الضبط الإداري تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع، ونظرا لذلك فان للرقابة القضائية دورا مهم في تحديد مشروعية الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة لما في ذلك من تحجيم لحرية الأفراد بالمجتمع مع ما يمنحه الدستور والقانون للأفراد من حريات وحقوق أحيانا في نطاق سلطات الضبط الإداري الذي تمارسه الإدارة اتجاه الأفراد بالمجتمع .

نطاق البحث:

لقد توسعت وظيفة الضبط الإداري في العصر الحديث، سواء للدول النامية التي ُ تعد إلى حد كبير هي أداة الحكم، أو للدولة المتقدمة التي أصبح الضبط الإداري فيها وسيلة الإدارة لضمان احترام الأفراد لنظم الدولة وقوانينها، فوظيفته ُ تعد من أولى واجبات الدولة وأهمها، حيث ُ تعد ضرورة اجتماعية نلمسها في كلَ المجتمعات الحديثة، أنَ الوقاية من الضرر أنجح من علاجه بعد وقوعه، فالضبط الإداري يشمل كلَ ما يتصل بحماية النظام العام وكفالة الاطمئنان ورفاهية المواطنين، ومن خلال وسائلة يستطيع تحقيق أغراض جليلة للمجتمع، وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، والآداب العامة، كما أنَه عن طريقه ُيشعر الأفراد بالراحة والاطمئنان.

فرضية البحث:

مما لا شك فيه إنَ ممارسة الإدارة العامة لوظيفة الضبط الإداري تنعكس آثارها بطريقة أو بأخرى على الحريات العامة للأفراد، إذْ توجد صلة وثيقة بين الضبط الإداري والحريات العامة ٠لأنَنا نستطيع أن نقف على مدى سلطة الضبط الإداري من واقع طبيعة الحرية ذاتها وأسلوب صياغتها وكيفية حمايتها، وقد يترتب على ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة أن يحدث إخلال بالنظام العام أو تهديد بالإخلال به، وهنا لا جدال في تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام أو إعادته إلى نصابه، ممَا قد يؤدى في أحيان كثيرة إلى المساس بحريات الأفراد بطريقة أو بأخرى، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة،

ونتيجة لذلك قد تتعرض الحريات العامة لاعتداءات جسيمة من جانب سلطات الضبط الإداري من غير أن يكون هناك مبرر لذلك من الواقع أو القانون، لذلك اتجه الفقه والقضاء إلى إرساء حدود وضوابط معينة يتعين على سلطات الضبط الإداري الالتزام بها ومراعاتها، وإلا كانت إجراءاتها غير مشروعة ومعرضة للإلغاء من القضاء .

مشكلة البحث :

إن الرقابة القضائية تشكل دورا أساسي في إجراءات الإدارة بنطاق لضبط الإداري ، إذ تعد الجهة التي يمكن لها حصرا القيام بالإلغاء لأعمال الضبط الإداري الموجهة للأفراد في حال عدم مشروعيتها لذا فقد وجدت سلطات الضبط الإداري نفسها أمام معادلة صعبة، حدد القانون غاياتها، وذلك بالحفاظ على النظام العام، الذي يتمثل بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. حيث نجد أن القضاء يدرك بلا شك من خلال القوانين التي وضعها المشرع أنَ الأمن لا يتحقق في واقع الناس إلا بمنع كلَ فرد أو جماعة من الأفعال التي يمكن أن تخل بالنظام العام داخل الدولة، وتتخذ السلطات ضد الفرد أو الجماعة جميع وسائل القوة المشروعة لإيقاف هذا الإخلال، وفى ذلك تقييد لحرية الأفراد، في حين أن الأمن لا يتحقق إلا بأمرين متناقضين، هما حرية الأفراد بما تحويه من حقَ الاختيار، والنظام العام بما يحويه من منع كل إنسان يريد أن يتخذ من الأفعال التي يعتقد أنها من صميم حريته، وهى تعد إخلالاً بالنظام العام ,وهذه هي المعادلة الصعبة للضبط الإداري، فالنظام العام بمعناه الواسع ؛ هو الأمن العام والسكينة العامة والأخلاق والآراء العامة من ناحية، والتزام السلطات في الدولة بمبدأ المشروعية من ناحية أخرى، من خلال قيام الجهات الرقابية القضائية بالوقوف على إتباع الإدارة في كافة إجراءاتها للمشروعية، ومن خلال مشكلة البحث التي سنحاول جاهدين معالجتها، والتي شغلت على مدى سنوات طويلة فقهاء وفلاسفة القانون، كذلك شغلت المجتمعات العربية في مصر والعراق وغيرها من الدول.

منهج البحث:

سنقوم بمشيئة الله تعالى من خلال دراستنا لموضوع البحث باستعمال المنهج التحليلي الإستقرائى ، إذ إنَ الدراسة اعتمدت على تحليل النصوص القانونية الخاصة بالموضوع، من خلال الاستعانة بأدوات البحث المختلفة من مصادر أساسية ومراجع معاصرة ومؤلفات قانونية، وفقهية لفقهاء معاصرين للوصول إلى إجابات لإشكالية الدراسة.

خطة البحث :

تتكون خطة البحث من مبحثين :

المبحث الأولَ :الرقابة القضائية على السبب في أعمال الضبط الإداري.

المبحث الثاني :الرقابة القضائية على الغاية في أعمال الضبط الإداري.

المبحث الأوَل

الرقابة القضائية على السبب في أعمال الضبط الإداري

تعتمد رقابة القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو العراق لتحقيق مشروعية أعمال سلطات الضبط الإداري، على مراقبة ركن السبب في القرارات الإدارية الضبطية، إذ تلزم الإدارة بالاستناد إلى أسباب واقعية أو قانونية في اتخاذ قراراتها الضبطية، وتتحقق هذه الرقابة من صحة وجود حالة التهديد للنظام العام، وتدقيق صحة التكييف القانوني لها، كما تتحقق من سلامة التناسب بين مقدار التهديد وبين الإجراء الضبطي المتخذ(١).

وسنتناول رقابة القضاء الإداري على السبب في سلطات الضبط الإداري في مطلبين، نبحث في المطلب الأول حدود الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري، ونتناول في المطلب الثاني سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب وفي إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرارات الضبطية، وذلك على النحو الأتي:

المطلب الأوَل

حدود الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري

يراقب القضاء الإداري قرارات الضبط الإداري من خلال فحص ركن السبب فيها، إذ يعرف السبب بأنَه الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، فهو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار الإداري تحمل الإدارة على إصداره، ويكون السبب غير مشروع عندما يثبت للقضاء عدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية المسببة لاتخاذ القرار الإداري أو عدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار(٢).

وعلى هذا الأساس فإنَ رقابة القضاء الإداري على أعمال سلطات الضبط الإداري المتعلقة بركن السبب في قراراته الضبطية، تنصب على الوجود المادي للوقائع، وعلى صحة تكييفه القانوني لها، وعلى أهمية وخطورة السبب، وهذا ما سنتناوله تباعا:

أوَلا :رقابة القضاء الإداري على الوجود المادي للوقائع.

يمارس القضاء الإداري رقابته على السبب كركن في القرارات الإدارية الضبطية من خلال فحصه للوقائع التي استندت إليها سلطة الضبط كسبب لاتخاذ قرارها، والتحقق من الوجود الفعلي لها، فإذا ثبت له عدم وجودها قضى بإلغاء هذه القرارات لعدم مشروعيتها(٣).

ففي فرنسا رفض مجلس الدولة في البداية مراقبة ركن السبب في القرار الإداري، لكنَه عدل عن هذا الموقف وبدأ بمراقبة ركن السبب في القرارات الصادرة عن الإدارة(٤)، وأصبح يقرر إلغاء القرار الإداري في حالة ثبوت استناد الإدارة في إصدار قرارها إلى وقائع غير صحيحة أو غير ملائمة، باستثناء القرارات الضبطية الصادرة وفقا للقوانين الاستثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة، لكنَه تراجع عن هذا الاستثناء بسبب الانتقادات وقرر إخضاع جميع القرارات الضبطية لرقابة ركن السبب عموما ورقابة الوجود المادي

للوقائع خصوصا ومدى ملائمتها في هذه القرارات بلا استثناء()، فقد قضى مجلس الدولة بأنَه " إذا كان العمدة مكلفاً بالمادة ٩٧ من قانون /٥ ابريل ١٨٨٤ /بحفظ النظام في بلدته، فعليه أن يوافق بين أداء مهمته وبين احترام الحريات التي كفلها القانون، وان لمجلس الدولة عند نظر طعن تجاوز السلطة في قرار صدر تطبيقاً للمادة سالفة الذكر،أن يبحث ليس فقط ما إذا كان هذا القرار ورد على محل داخل في الاختصاصات المقررة للسلطة البلدية، ولكن أن يقدر حسب ظروف القضية، ما إذا كان العمدة في واقعة الحال لم يستعمل سلطاته استعمالا لا يجيزه القانون "(٥).

أمَا في مصر فإنَ مجلس الدولة فرض رقابته على ركن السبب والوجود المادي للوقائع في القرارات الضبطية منذ نشأته()، ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري فرضت المحكمة رقابتها على الوجود المادي لوقائع القرار الإداري الضبطي وقررت في (٣٠/٦/١٩٥٩)بان .." القرار المطعون فيه قد خلا من الأسباب أي الوقائع المعينة التي تثبت قيام الصلة الروحية والمادية بين المطعون ضدها وبين إسرائيل حتى تصبح في نظر القانون صهيونية، ومن ثم يكون القرار باطلا لمخالفته للقانون..." (٦). وفي العراق يؤيد القضاء والفقه الإداري وجوب استناد القرار الإداري الضبطي إلى سبب حقيقي وصحيح من الناحيتين المادية والقانونية(٧) إذ قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري المتضمن منع المدعي من السفر إلى خارج العراق بسبب وجود قضايا تحقيقيه تتعلق بفقدان مركبة حكومية كانت بعهدة المدعي التي انتزعت منه بالقوة تحت تهديد السلاح في منطقة داقوق وإقامته للشكوى بذلك وقيامه بتسديد مبلغ المركبة من قبله، وتم تصديق الحكم من قبل المحكمة الاتحادية العليا) عندما كانت جهة التمييز لقرارات محكمة القضاء الإداري(، وجاء في القرار التمييزي ما يأتي .." إنَه صحيح وموافق للقانون ذلك إن منع سفر المدعي) المميز عليه (لا سند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر إلى خارج العراق والعودة إليه وإنَ أحكام الفقرة (١) من المادة (٨٣)من قانون المرافعات رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل التي بني المميز الطعن عليها لا تحكم هذه الواقعة إذ لم يكن للمدعي يد في الحادثة ومنعه من السفر يعدُ تجريداً من حقوقه الأساسية التي صانتها القوانين العراقية لذا يكون الحكم المميز القاضي بإلغاء الفقرة (١) من كتاب الدائرة الإدارية في وزارة العدل صحيحاً وموافقاً للقانون" (٨).

ثانيا :رقابة القضاء الإداري على التكييف القانوني للوقائع.

تخضع عملية التكييف القانوني للوقائع من جانب الإدارة كقاعدة عامة لرقابة القضاء الإداري، وذلك عندما تجد الإدارة في هذه الوقائع ما يدفعها إلى اتخاذ قرار إداري، إذ يراقب القضاء مدى اتفاق تلك الوقائع مع الوصف القانوني الذي حدده المشرع ليكون سببا في اتخاذ قراراتها(٩).

وقد استقر القضاء الإداري في كلَ من فرنسا ومصر والعراق على مراقبة صحة التكييف القانوني للوقائع بالنسبة للقرارات الإدارية الضبطية.

إذ فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التكييف القانوني للوقائع في قرارات الضبط الإداري من خلال فحص هذه الوقائع وتدقيق مدى ملائمتها قانونا لتتخذ سبباً في اتخاذ القرار الإداري الضبطي الهادف لمنع الإخلال بالنظام العام، حيث قضى مجلس الدولة ب .." إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته سلطة الضبط

والمتضمن منع قداس في الهواء الطلق في ميدان "parais dechail" وذلك لأنَ الاحتفال المذكور لم يكن من طبيعة تهدد النظام العام بحيث تعجز معها سلطات الضبط في مواجهتها من خلال تدابير الضبط المتاحة أمامها.. "(١٠)، وبذلك ألغى المجلس القرار المذكور بسبب خطأ الإدارة في تكييف واقعة القداس بأنها من الوقائع التي تشكل تهديدا للنظام العام .

أمَا في مصر، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في احد أحكامها بالآتي..." إنَ وجود أحد المواطنين في بيروت من غير أنْ تتوفر لديه نفقات العودة إلى أرض الوطن، مما تطلب ترحيله على نفقة الدولة وإكثاره من التنقل بين دولتي سوريا ولبنان أبان اشتعال الحرب الأهلية في لبنان، لا يمثل أسبابا تبرر لوزير الداخلية سحب جواز السفر ,لأن واقعة وجود المواطن بالخارج من غير أنْ يكون معه مصاريف العودة لا تحمل بذاتها معنى الإساءة إلى الوطن أو الإضرار بسمعة البلاد ...فما كان هناك موجب لتقييد حريته بإصدار قرار سحب جواز سفره وعدم تسليمه له.."(١١).

وفي العراق قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة) مجلس الدولة حاليا، وتنظر بتمييز أحكام محكمة القضاء الإداري حاليا المحكمة الإدارية العليا (بأنَ..." المدعي" المميز عليه"، كان قد قدم مسودة كتابه الموسوم الأديان والمعتقدات وجزاء الثواب والعقاب في الحياة الدنيا، إلى وزارة الثقافة والإعلام ؛ لغرض الموافقة على نشره، إلاَ إنَ هذه الوزارة لم توافق على ذلك بسبب الملاحظات التي أبداها الخبير الذي عرضت علية مسودة الكتاب المذكور ...لذلك طلبت محكمة القضاء الإداري من وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ترشيح ثلاثة خبراء من الثقاة المختصين بالعلوم الإسلامية والشرعية ..الذين بينوا في تقريرهم المقدم إلى المحكمة المذكورة بان الكتاب) مفيد للقراء وأنَه يحذر المجتمع من غائلة إرتكاب الموبقات أو مخالفة شرع الله، وأنَه ليس فيه ما يتقاطع مع مبدأ السلامة الفكرية أو ما يشم فيه رائحة الإخلال بنظام المجتمع أو إحداث الشقاق والتفرقة بين شرائحه ويصلح للنشر(، إذ إن للمحكمة أن تستعين برأي الخبراء إذا اقتضى موضوع الدعوى ذلك ...كما إنَ لها أن تتخذ من تقرير الخبراء سببا للحكم في الدعوى تطبيقاً لحكم المادة /١٤٠ من قانون الإثبات ,لذلك يكون الاستنباط الذي توصلت إليه محكمة الموضوع سائغاً ويتفق مع الأصول المقررة قانوناً، إذ إنَ القرار المميز القاضي بإلغاء أمر منع نشر الكتاب الصادر من وزارة الثقافة والإعلام صحيح وموافق للقانون..."(١٢)، وعليه فإنَ المحكمة ألغت قرار الإدارة بسبب الخطأ في تكييفها القانوني لأنَ مسودة الكتاب لا تشكل إخلالا بنظام المجتمع.

ثالثا :رقابة القضاء الإداري على ملائمة الوقائع .

تعرف رقابة الملائمة بأنَها " رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر"(١٣)، وينكر البعض على القضاء الإداري سلطته في مراقبة عنصر الملائمة في سبب القرار الإداري لأن ذلك يشكل تجاوزا على اختصاصات الإدارة العامة(١٤)، بيد إنَ القضاء الإداري في كلَ من فرنسا ومصر والعراق مارس هذه الرقابة حفاظا على الحريات العامة من التجاوزات التي قد تتعرض لها بسبب قرارات الضبط الإداري(١٥).

واستقر مجلس الدولة الفرنسي منذ حكمه في قضية(Benjamin)على مراقبة أهمية الوقائع ومدى تناسبها مع إجراءات الضبط الإداري في حماية النظام العام(١٦)، ففي حكم له قرر المجلس " إنَه إذا كان ينبغي بالسلطات البوليسية اتخاذ إجراءاتها حفظا للنظام العام، فيجب عليها أنْ تقيم التوازن بين إجراءاتها احترام حريات النشر، فحتى مع التسليم بادعاء الإدارة بأنَ عرض الجريدة وتوزيعها في الطرق العامة يمثل بسبب طبيعتها وطبيعة المقالات التي تنشرها خطرا على النظام العام، فإنَه لا يتضح من ملف الدعوى إنَ هذا الخطر كان من شأنه إن يبرر قانونا ذلك القرار المانع من العرض والتوزيع على كلَ المنطقة من غير تحديد لوقت سريانه "(١٧).

أمَا في مصر فقد قررت محكمة القضاء الإداري في قرار لها..." ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها إلا حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، لاسيما فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازما لمواجهة حالات معينة مع دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، يعدَ هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع الخطر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه "(١٨).

وفي حكم آخر أقرت المحكمة توجه الإدارة برفض منح ترخيص لبناء كنيسة بعد ما تأكدت المحكمة ملائمة القرار الضبطي مع متطلبات المحافظة على النظام، إذ جاء في الحكم..." قد يؤدي بناء كنيسة في مكان غالبيته من المسلمين إلى الاحتكاك بين الطوائف، وهو الأمر الذي قصدت الإدارة تلافيه عندما وضعت القواعد المنظمة للترخيص بإقامة الكنائس والمعابد، وإذا كان الثابت إنَ الإدارة قدرت ما في الأمر من خطورة فتدخلت بموجب سلطتها الأصلية في حفظ الأمن ودرء كلَ ما قد يتولد عنه الإخلال به فرفضت الترخيص بإقامة الكنيسة الجديدة في المكان المقترح، لما استبان لها من ظروف الحال توقع حصول احتكاك بسبب بناء كنيسة في وسط آهل بالسكان المسلمين في بلد كأسيوط، الأمر الذي بدرت بوادره منذ التفكير في حفظ الأمن والنظام، وحرصا على إشاعة السلام بين الطوائف، بعد إن عجزت عن إقناع المدعين ببناء الكنيسة في أي مكان آخر أو ترميم الكنيسة القديمة أو هدمها وإقامة أخرى جديدة مكانها لاسيما أنَها لا تبعد عن المكان الجديد بأكثر من خمسين مترا، كَل ذلك يجعل قرارها في عدم الترخيص مشروعا تقتضيه ظروف الأحوال، ما دام قائما على ما يبرره من أسباب تتصل بالأمن والنظام العام وهي أسباب حقيقية مستمدة من أصول تنتجها.."(١٩).

أمَا في العراق فقد بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها على عنصر الملائمة في ركن السبب في قرارات الضبط الإداري، ففي قرار لها جاء فيه بأنَ..." ترحيل أصحاب محلات بيع اليابسات (البقوليات) بالجملة من منطقة الميدان في الموصل بسبب الازدحام الذي تسببه هذه المحلات من زخم مروري في وسط المدينة كان بتوجيه من مجلس الشعب المحلي في قضاء الموصل إلى المنطقة الصناعية القديمة بعد إنشاء

علاوي متخصصة لأصحاب هذه المحلات ...إذ إنَ استعمال الأبنية يكون بموافقة البلدية استناداً لأحكام المادة (٣٢)من نظام الطرق والأبنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٤٥ لذا فلا يعد مدير بلدية الموصل متعسفاً في منع المدعي من العمل في محلة الواقع في منطقة الميدان وسط الموصل والمعد لبيع اليابسات بالجملة ومن حقه تخصيص علاوي خاصة لهذا الغرض في منطقة لا تسبب ازدحاماً أو زخماً مرورياً وليس من حقَ المدعي عدم الاستجابة لأمر الترحيل لاسيما وإنَ مجلس الشعب المحلي قد أوصى بذلك..عليه قرر الحكم برد دعوى المدعي.... "(٢٠)، وفي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في٢٠١٠ /٧/٤ ، الذي قضى فيه بأنَ " العقوبة يقتضي أن تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة من خلال تنزيل العقوبة من العزل إلى إنقاص الراتب لكي تتناسب مع الفعل"(٢١).

المطلب الثاني

سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب والإفصاح عنه

لا تقتصر سلطة القضاء الإداري عند رقابته للقرارات الضبطية من خلال ركن السبب فيها على الوجود المادي للوقائع أو تكييفها القانوني أو على ملائمة السبب للقرار، بل يتعدى ذلك إلى إحلال الأسباب التي يراها صحيحة لقرارات الإدارة وإلزامها بالإفصاح عن أسباب قراراتها الضبطية رغم عدم إلزام القوانين لها بهذا الإفصاح.

وبذلك سنتناول هاتين السلطتين على النحو الأتَي :

أَوَلا :سلطة القاضي الإداري في إلغاء السبب غير المشروع وإحلال السبب المشروع.

كانت القاعدة العامة هي إنَ القاضي الإداري إذا وجد أنَ السبب غير مشروع في القرار الإداري قضى بإلغائه، لكنه لا يستطيع السبب مشروع محله، وإلا اعتبر ذلك تدخلا في عمل الإدارة العامة(٢٢)، بيد إن مجلس الدولة الفرنسي خالف هذه القاعدة وقرر إحلال السبب المشروع محل السبب غير المشروع في القرار الإداري إذا وجد لذلك سبيلا، كون هذا التوجه يعدُ تأكيدا يعدَ القاضي الإداري حاميا للمشروعية، على فرض إنَ الإلغاء إذا ما صار رغم وجود سبب صحيح يستطيع القاضي الإداري إحلاله محل السبب غير الصحيح، قد يقود إلى عزوف الإدارة عن اتخاذ نفس قرارها بسبب صحيح، وهذا يشكل إخلالا بالعمل الإداري.

كما إنَ الإدارة إذا عادت واتخذت نفس القرار ولكن بسبب صحيح فهذا يشكل مضيعة للوقت والجهد، حتى بالنسبة للقضاء الإداري، إذ من الممكن أن يطعن الطاعن الأوَل مرة ثانية بهذا القرار، وعليه فان عدم جدوى الإلغاء القضائي لهذا القرار ولدوافع عملية أخرى، اتخذ مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه (٢٣).

ومن تطبيقات الاتجاه أعلاه قرار مجلس الدولة الفرنسي برد دعوى الإلغاء المقدمة لإلغاء القرار الإداري الصادر عن السلطة الضبطية والمتعلق بهدم أحد العقارات الآيلة للسقوط استناداً للقانون المؤرخ ١٣/٢/١٩٠٢، ودفع الطاعن بحقَ بأنَ القانون المذكور لا يمثل سببا قانونيا يجيز للإدارة اتخاذ هذا القرار، وبدلا من إلغاء القرار لعدم مشروعية السبب القانوني قام المجلس بإحلال السبب القانوني الصحيح للقرار وهو

نص المادة (٩٧) من قانون /٥ ابريل١٨٨٤ /، الذي يجيز لسلطة الضبط الإداري المختصة اتخاذ القرار المذكور(٢٤).

أمَا في مصر فقد حاولت محكمة القضاء الإداري انتزاع حقَ إحلال السبب في القرار الإداري لنفسها عند ممارسة الإدارة اختصاصا تقديريا استنادا إلى انه " إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر كان كافيا لصحة ذلك القرار "(٢٥).

بيد إنَ المحكمة الإدارية العليا رفضت الإقرار للقاضي الإداري بسلطة إحلال السبب المشروع محل السبب غير المشروع في القرار الإداري، إذ قضت بأنَه .." ما كان يسوغ على أية حال أن يقوم القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب الصحيح الذي قام عليه القرار ...ذلك أنَه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية يترك فيها القانون للجهة الإدارية قدراً من الحرية تزن على مقتضاها ملائمة منح الترخيص أو رفضه، لم يجز للقاضي أن يترجم عنها إحساسها واقتناعها بتحقق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التي بنيَّ عليها تصرفها التقديري، ولا أن يصادر حريتها في اختيار الأسباب التي يقوم عليها قرارها، لأنَ هذا المسلك من شأن الإدارة وحدها ولا يجوز فيه قيام القضاء مقامها، فيما هو حريَّ بتقديرها ووزنها، وعلى ذلك يقتصر دور القضاء الإداري على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة في رفضها للترخيص، فإذا كانت من الأسباب الداخلة ضمن المبررات التي تحتم رفضها للترخيص استناداً إلى سلطتها المقيدة، لم يصح له بعد ذلك أن يتعداها إلى ما وراء ذلك، بافتراض أسباب ظنية أخرى قد تحمل عليها سلطتها التقديرية، بل تقتصر ولايته على رقابة صحة السبب المزعوم، فإذا تبين له عدم صحته وجب الحكم بإلغاء القرار الذي قام على هذا السبب "(٢٦).

وفي العراق فإنَ أحكام القضاء الإداري درجت على إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب السبب، بيد أنَ جانباً من الفقه العراقي يرى بأنَ " المشرع العراقي أُسند لمحكمة القضاء الإداري في قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل في المادة/٧) ثانيا/ط (سلطة ردَ الطعن بالقرار الإداري أو إلغاءه أو تعديله مع إمكانية الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي، وإذا كانت محكمة القضاء الإداري تمتلك سلطة تعديل القرار الإداري فإنَ المشرع لم يبين لأي شيء يعدل القرار، وبما إنَ المطلق يجري على إطلاقه فان المحكمة تمتلك سلطة تغيير سبب القرار الإداري"(٢٧).

ونتفق مع هذا الرأي وندعو القضاء الإداري العراقي إلى بسط رقابته في إحلال السبب المشروع محل السبب غير المشروع في القرارات الإدارية الضبطية مراعاة للدوافع العملية التي استند إليها مجلس الدولة الفرنسي .

ثانيا:إلزام الإدارة بالإفصاح عن السبب في القرار الإداري الضبطي.

على الرغم من أنَ الأصل عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية إَلا إذا ألزمها القانون، إَلا إنَ الطابع الايجابي للقاضي الإداري في توجيه الإجراءات، خرقت هذا الأصل من خلال إلزام القاضي للإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها الإداري حتى يتسنى له النظر في مدى مشروعيته(٢٨).

ففي فرنسا مارس مجلس الدولة الدور الايجابي له من خلال مطالبة الإدارة العامة بالإفصاح عن ركن السبب في قراراتها الإدارية، وتجلى هذا الدور في حكمه بقضية السيد باريل سنة(١٩٥٤ ، وكذلك حكمه في قضية (Balnce)، إذ ألزم المجلس الإدارة بالإفصاح عن سبب رفض مجموعة من المتقدمين للالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية، إذ سكتت الإدارة في قرارها عن ذكر الأسباب التي دفعتها لاتخاذه، كما خلى القرار من أي قرائن أو ملابسات تساعد المدعي في إثبات دعواه، واكتفى بالادعاء بأنَ قرار استبعاده قد جاء لأسباب سياسية، لذلك مارس المجلس دوره الايجابي وطالب الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قرارها فلما امتنعت الإدارة عن إجابة المجلس حكم بإلغاء القرار الإداري([٢٩]).

أمَا في مصر فقد سار القضاء الإداري بنفس الطريق الذي اختطه القضاء الإداري الفرنسي، إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنَ " من المبادئ المقررة في القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض فيه أنَه صدر وفقا للقانون وأنَه يهدف لتحقيق المصلحة العامة وهذه القرينة التي تصحب كلَ قرار إداري إذا لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أنَ الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، وللمحكمة كامل السلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد ولها إذا أرادت وجها لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافيا في الأقل لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري فينتقل عبء الإثبات عن عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة "([٣٠]).

وفي العراق يرى جانب من الفقه بان القضاء الإداري ساير توجه القضاء الإداري الفرنسي والمصري، من حيث إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها الإدارية وتقديم الوثائق والمستندات المتعلقة بالدعوى، وفي حالة امتناعها عدَ حجة عليها يبرر الحكم بإلغاء قراراتها، ولهذا التوجه سند من القانون، فقد نصت المادة التاسعة من قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنَ " للقاضي أن يأمر أيا من الخصوم بتقديم دليل الإثبات الذي يكون بحوزته، فإذا امتنع عن تقديمه جاز عد امتناعه حجة عليه"، أما قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل فقد جاءت المادة ٤٩/٢ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل لتنص" على الخصم أن يجيب على الدعوى بعد تبليغه بعريضتها وقبل حلول الجلسة المحددة لنظرها، وللمحكمة أن تتلخص من عدم إجابته قرينة تساعدها على حسم الدعوى"([٣١]).

وما يؤيد هذا الرأي هو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في قضية لها بقولها" وعند دعوة المدعى عليه) مدير بلدية بعقوبة (للحضور في المرافعة تخلف عن الحضور رغم التبليغ، وطلبت المحكمة منه إرسال نسخة من التعليمات الخاصة بالبناء في منطقة بعقوبة فلم يستجب ولم يبين للمحكمة المنابة) محكمة بداءة بعقوبة (عند إجراء الكشف على دار المدعي، ماهية هذه التعليمات والسند القانوني لتوجيه الإنذار للمدعية فاضطرت هذه المحكمة إلى مفاتحة مديرية البلديات العامة لإرسال نسخة من التعليمات إن وجدت، رغم وصول الطلب بدفتر اليد والتأكيده ثلاث مرات، فلم تستجب مديرية البلديات العامة لطلب المحكمة...لذا تتلخص المحكمة واستنادا إلى أحكام المادة (٤٩/٢) من قانون المرافعات المدنية قرينة تساعدها على حسم

الدعوى وهذه القرينة هي الإنذار المشار إليه في أعلاه الصادر من المدعي عليه ولم يكن له سند من القانون وكان المدعى عليه متعسفا في إصداره" ([٣٢]).

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الغاية في أعمال الضبط الإداري

تمثل غاية القرار الإداري الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، والقاعدة العامة في غاية القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة، بيد إنَ غاية القرار الإداري الضبطي هي الحماية الوقائية للنظام العام([٣٣]).

ويراقب القضاء الإداري الغاية من اتخاذ الإدارة العامة لقراراتها الضبطية مراقبة موضوعية من خلال البحث والتحري في البواعث النفسية التي دفعتها لإصدار هذه القرارات، ولصعوبة إثبات هذا العيب فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدَه سببا احتياطيا للإلغاء لا يلزم القاضي الخصوم بإثباته إلا إذا تعذر إثبات عيب أخر في القرار محل الطعن([٣٤]).

ففي قرارات الضبط الإداري يجب أن تكون الغاية هي المحافظة على أغراض النظام العام(٣٥)، فإذا عجز المدعي عن إثبات عدم مشروعية أحد العيوب الأخرى، فحص القاضي الإداري ركن الغاية في هذا القرار ليتأكد من عدم الانحراف في استعمال السلطة من جانب الإدارة، بأن تكون غاية هذا القرار هو المحافظة على النظام العام، فإذا ثبت من خلال وقائع الدعوى أنَ الإدارة سعت لهدف آخر عدَ عملها مخالفاً لمبدأ المشروعية ([٣٦])، وهذا يعني أنَ سلطات الضبط الإداري مقيدة بقاعدة تخصيص الأهداف، بالنظر إلى أن القانون حصر غايتها في المحافظة على النظام العام([٣٧]).

ومن خلال ما تقدم نبين أنَ حالات الانحراف بسلطات الضبط الإداري تأتي في إحدى صورتين نتناولهما تباعا في مطلبين، نخصص المطلب الأول لبحث استعمال سلطات الضبط الإدارية لغايات بعيدة عن المصلحة العامة، وفي المطلب الثاني نتناول استعمال سلطات الضبط الإداري بنحو مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأوَل

استعمال سلطات الضبط الإدارية لغايات بعيدة عن المصلحة العامة

قد تلجأ الإدارة الضبطية إلى استعمال سلطات الضبط الإداري لغايات لا علاقة لها بتحقيق المصلحة العامة أو حفظ النظام العام، رغم أنَ الإدارة تدعي استهداف المصلحة العامة، لكنها تسعى لتحقيق غايات أخرى قد تتضمن نفع شخصي أو محاباة أو انتقام أو غايات سياسية غير مشروعة، وبذلك تعد القرارات الضبطية المستهدفة للغايات الأخيرة غير مشروعة وعرضه للإلغاء من جانب القضاء الإداري([٣٨]).

كما إنَ استهداف سلطات الضبط الإداري لغاية أخرى بعيدة عن غايات النظام العام والمصلحة العامة تفقد رجل الإدارة وصفه الوظيفي، كما تزيل الوصف القانوني عن أعماله وتجعلها مجرد أعمال مادية(٣٩)، ولذلك استقر القضاء الإداري على عدَ هذه الأعمال غير مشروعة مهما كانت الغاية التي تستهدفها([٤٠]).

ففي فرنسا أكـــد مجلس الدولة هذا التوجه في العديد من قراراته، ففي قراره المؤرخ في ٢٦ نوفمبر ١٨٧٥في قضي Pariset جاء فيه ..." أنه يـــتضح من خلال التحقيق، أنَ المحافظ بأمره غلق مصنع الكبريت المملوك للسيدPariset ، إستادا إلى ســـلطاته الضـــبطية المستمدة من القوانين والتنظيـــمات المتعلقة بالمنشآت الـــخطيرة، لم يهدف إلى تحقيق الأغراض التي قصدت هذه القوانين والتنظيمات حـــمايتها، بل تـــصرف تـــنفيذا لتعليـــمة صادرة من وزير المالية، على إثر صدور قانون ٢ مايو ١٨٧٢ ولصالح مـــؤسسة مالية تابعة للدولة، وعليه فإنه أستعمل ســـلطاته الضبـــطية المستمدة من القوانين المتعلقة بالمنشآت الخطيرة لتحقيق هدف غير الهدف الذي مـــنحت له هذه الســـلطة من أجـــل تـــحقيقه وبالتالي، فإن السيد PARISET محق في طلب إلـــغاء قرار المحافـــظ، تـــطبيقا لقانون ٧ أكتوبر ١٧٩٠ وقانون ٢٤ مايو ١٨٧٢ "(٤١)، وتتلخص وقائع هذه القضية في " أنَ الحكومة الفرنسية أرادت في سنة ١٨٧٢ أن تحتكر صناعة عيدان الثقاب لكي تضيف موردا جديدا للدولة، وكان هذا الإجراء يستلزم أن تنتزع الحكومة ملكية المصانع القائمة في فرنسا في ذلك الوقت التي تباشر هذا النوع من الصناعة، ولما رأى وزيـــــر الماليـــــة أن ذلـــــك سيكلـــــف الدولـــــة مبالغ طائلـــــة، قرر أن يلجأ إلى طريقة ملتوية توفر على الخزينة العامة الكثير من المبالغ، لذلك جعل الإدارة تأمر بناءً علـــــى سلطات البوليس بإغلاق المصانع التي لم تكن قد حصلت علـــــى ترخيـــــص سليم بمباشرة أعمالها، وهو إجراء يدخل في الظروف العادية فـــــي سلطـــــة البوليـــــس الإداري، ولكن في الظروف التي أشرنا إليها، لم يكن مقصودا بـــه إلا الرعايـــــة المالية للإدارة على حساب الأفراد، لذلك ألغاه مجلس الدولة"(٤٢).

كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في ١٤ يناير..." ١٩١٠ إلغاء قرار العمدة بتعليق منح ترخيص إقامة احتفال بأحد الأعياد على شرط عدم تعيين شخص معين ثبت أنَه أحد خصومه في وظيفة أمين عام لصندوق اللجنة المنظمة للاحتفال..."(٤٣).

كما قرر مجلس الدولة في ٤ جويلية ..." ١٩٢٤ إلغاء القرار الصادر من العمدة بمنع خلع المستحمين لملابسهم علـــى الشـــواطئ إلاَ داخل وحدات خلع الملابس التابعة للمؤسسات الخاصة بالاستحمام حماية للأخلاق العامة، لكن تبين من الوقائع إنَ هذا التدبير هو من أجل مصلحة ماليـــة لأصـــحاب مؤسســـات الاستحمام والبلدية التي تحصل على رسوم، مما يعني انحراف بالسلطة "(٤٤).

وفي قرار آخر صدر في ١١ يناير .." ١٩٥٧ إلغاء القرار الضبطي المتضمن منع جمعية موسيقية من أداء بعض القطع الموسيقية في الطريق العام، إذ تبين أنَ الغرض من القرار لم يكن الحفاظ على النظام العام كما ادعت الإدارة وإنما كان لمنع جذب الأصوات لصالح حزب سياسي..."(٤٥).

كما قرر مجلس الدولة في ٢٣ نوفمبر ..." ١٩٥١ إلغاء القرار الضـــبطي المتضمن حضر اجتماع ؛لأنَ الاجتماع ينظمه حزب غير الحزب الحاكم "..وكذلك .." إلغاء القرار الضبطي الذي يمنع بيع جريدة في الطريق العام ؛ لأنَ هذه الجريدة تحمل أفكاراً معارضة "(٤٦).

وفي حكم آخر له في ٢٢ يناير ١٩٧٥ قضى فيه .." إلغاء قرار العمدة بمنع الباعة المتجولين من ممارسة تجارتهم إلا في السوق المخصص لهم في الميدان العام بالبلدة وفي صباح كلَ أسبوع فقط، إذ تبين أنَ القرار كان يبغى حماية مصالح تجار المنطقة وليس الحفاظ على المرور والنظام البلدة..."(٤٧).

أمَا في مصر فقد سار مجلس الدولة على نفس خطى مجلس الدولة الفرنسي في مراقبة ركن الغاية في القرارات الضبطية، ففي قرار له صدر في ٤ مارس ١٩٧٨ قضى فيه " أنَ رقابة القضاء الإداري على غاية الإجراء الضبطي رقابة دقيقة ومشددة إذ يبحث في نوايا مصدر القرار وبالتالي يلغي كلَ القرارات الإدارية الضبطية التي تخرج عن الغرض المحدد والمتمثل في حماية وصيانة النظام العام..."([٤٨]).

كما قررت محكمة القضاء الإداري في .." ٨/١٢/١٩٥٦ عدم مشروعية قرار الضبط الإداري على أساس إنَ المكلفين بالحفاظ على الأمن قد انحرفوا بالسلطة التي خولها لهم القانون ابتغاء صيانة الأمن واستغلوها ليشفوا أحقادا شخصية.."(٤٩).

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا قررت فيه ..." إلغاء القرار الضبطي المتضمن إغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كلَ أسبوع، ذلك أن القرار مصاب بعيب الانحراف بالسلطة لأنَ القرار كان يستهدف رواج سوق مجلس قروي أصابه الركود"...، كما قررت المحكمة..." إلغاء القرار الضبطي المتضمن ترخيص سوق عمومي يستهدف مصلحة مالية بتحويل المرخص له تحصيل مقابل إشغال الطريق العام للمجلس المحلي.."([٥٠]).

وفي حكم آخر لها بتاريخ ٢٦/١١/١٩٦٦ قررت فيه .." عدم مشروعية القرار الصادر بإلغاء تراخيص ممنوحة لبعض الأفراد، إذ تبين أنَ القرار انطوى على تمييز بعض الناس على حساب الآخر ولم يبغ النظام العام كما كانت تدعي الإدارة.."(٥١).

أما في العراق فقد ساير القضاء الإداري قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، ففي قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة) سابقا (جاء فيه .." السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنَما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة.."([٥٢]).

ولكن على الرغم من صلاحية القضاء الإداري في العراق في مراقبة ركن الغاية في القرارات الإدارية الضبطية، بيد إن قراراته في هذا المجال تكاد تكون معدومة، والسبب في ذلك هو حداثتة في العراق، إذ إنَ محكمة القضاء الإداري أنشأت عام١٩٨٩ ، كما إنَ النظام القانوني العراقي كان قبل دستور٢٠٠٥ ، يتضمن الكثير من الاستثناءات على الولاية العامة للقضاء الإداري، وعلى الرغم من وجود نص المادة ١٠٠ من دستور٢٠٠٥ ، التي جاء فيها " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن" ، إلا إنَ بعض الإدارات لا زالت تعمل بنصوص تبيح تحصين القرارات الإدارية من الطعن، كالقرارات السياسية والسيادية مثلا.

المطلب الثاني

استعمال سلطات الضبط الإداري بنحو مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف

إنَ الهدف العام لممارسة الإدارة العامة سلطاتها الضبطية هو تحقيق المصلحة العامة من خلال المحافظة على النظام العام، بيد إنَ القوانين قد تحدد أهدافا معينة بذاتها في إطار حماية النظام العام، إذ لا تستطيع الإدارة أن تمارس سلطة تقديرية في هذا الشأن فتبقى سلطتها مقيدة الأهداف والغايات المذكورة، فإذا ما خرجت في أعمالها عن قاعدة تخصيص الأهداف عدت هذه الأعمال مخالفة لمبدأ المشروعية، ويلجأ على القضاء الإداري إلغائها، حتى لو كانت غاية مصدر القرار تحقيق المصلحة العامة، وحتى لو ثبت للقاضي الإداري أنَه حسن النية في استعمال سلطات الضبط الإداري في غير الأهداف المخصصة لها(٥٣).

فإذا اتخذت الإدارة الضبطية قراراتها لتحقيق غايات غير التي خصصها المشرع حتى ولو كانت هذه الغايات تتصل بالمصلحة العامة، تعد قراراتها غير مشروعة، كونها خرجت عن الإطار المحدد لها والهدف الخاص والذي يدور في إطار المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة(٥٤).

فلا يجوز مثلا أن تجبر الإدارة الضبطية الأفراد على التبرع لمشروع خيري تحقيقا للمصلحة العامة، حتى لو ثبت صدق نيتها، إذ تعد هذا الإجراء انحرافا في السلطة وانتهاكا لقاعدة تخصيص الأهداف(٥٥).

وعليه تظهر هذه الحالة من حالتي عيب الغاية في القرارات الضبطية في صورتين نتناولهما في ما يأتي:

الصورة الأولى :أن تكون الغاية غير المشروعة للقرار الضبطي تستهدف هدفاً متصلاً بالمصلحة العامة وليس بأحد أغراض النظام العام(٥٦).

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر والعراق على إلغاء مثل هذه القرارات.

ففي فرنسا قضـــــى مجلس الدولة في حكـــمه الصادر بتاريخ ٣٠ أبريل ١٨٦٣ بإلغاء قرار يقضي بمنح احتكار لبلدية "Boulogne" بتسيير عربات للشاطئ، وهذا بقصد تحقيق غايات مالية(٥٧).

كما ألغى المجلس قرار عمدة إحدى البلديات بمنع مرور الشاحنات الثقيلة على طرق معينة بهدف تنظيم المرور، لكن تبين للمجلس أنَ الهدف الحقيقي من المنع هو تقليل نفقات صيانة هذه الطرق(٥٨).

ويرى جانب من الفقه أنَ مجلس الدولة الفرنسي أقر منذ عام ١٩٣٠ مبدأ جديدا، شكل تحولا قضائيا في موقفه، وقرر في العديد من أحكامه أنَ حماية المصلحة المالية للهيئات العامة من خلال سلطات الضبط الإداري لا تعد انحرافا في السلطة، إذ قضى في حكم " Rolquin " الصادر بتاريخ ٠٥/٠٦/١٩٣١ بأنَ " القرار الصادر بجعل المرور في إحدى الطرق على عربات النقل العام التي لا تزيد عن ثقل معين ؛ لحماية للطريق إنما هو قرار مشروع "(٥٩)،إذ يرى هذا الرأي بأنَ سلطة الضبط الإداري استهدفت مصلحة مالية تمثلت في حماية الطريق من الضرر وليس هدفها أحد أغراض الضبط الإداري، كما يرى بأنَ الإدارة الضبطية ينبغي ألآ تقتصر على الهدف المالي في قراراتها الضبطية، وإلاعدت غير مشروعة، أما إذا أخذت بعين الاعتبار كلا الهدفين، عدت أعمالها مشروعة(٦٠).

والواقع إن هذا الرأي محل نظر، فلا نعتقد بوجود أي تحول في موقف مجلس الدولة الفرنسي، وكلَ ما حدث وسيحدث، انه في بعض الحالات تجتمع غايتين في نفس القرار، كما حصل في القرار أعلاه، فتجتمع الغاية الضبطية مع الغاية المالية، وهنا يستحيل على القاضي الإداري فصلهما، أو ترجيح أحدهما في ذهنية مصدر القرار الضبطي، لذلك يبقى القرار مشروعا ولا يمثل انحرافا في السلطة.

أمَا في مصر فقد تواترت أحكام القضاء الإداري على إلغاء القرارات الضبطية التي تنتهك قاعدة تخصيص الأهداف في المجال الضبطي، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ٨/٤/١٩٦٩بأنَه " لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها الشارع، لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساس الذي قصد إليه الشارع، ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل، وذلك تطبيقا لقاعدة أصولية هي المصطلح على تسميتها قاعدة تخصيص الأهداف ...وجزاء مخالفة تلك القاعدة أنَه إذا أصدرت الهيئة التي خولها الشارع قرارات تتضمن أيا من تلك التدابير والإجراءات في حدود ما فرضت فيه وقصدت من ذلك إلى تحقيق هدف يجاوز نطاق الغاية التي قصد إليها الشارع، كانت تلك القرارات مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، الذي يتمثل في عدم احترام الإدارة، باعدها معبرة عن رأي الشارع، لركن الغاية من التشريع، ومن ثم تكون تلك القرارات باطلة "([٦١]).

أما في العراق فقد صادقت المحكمة الاتحادية العليا على قرار محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار وزارة العدل المتضمن منع موظف) المدعي (من السفر خارج العراق بحجة إنَ له علاقة بحادثة وقعت في دائرته، فقررت " إنَ منع سفر المدعي) المميز عليه (لا سند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر لخارج العراق والعودة..."([٦٢]).

إذ يتبين أنَ قرار المنع هو من سلطات الضبط الإداري، ولكن تم استعماله في غير محله حتى لو كانت الغاية في إطار المصلحة العامة، لذلك صدر الحكم بإلغائه.

الصورة الثانية :عيب الانحراف بالإجراءات.

يحدث هذا العيب في إجراءات الضبط الإداري عندما تستعمل الإدارة العامة إجراءات غير الإجراءات المحددة في القانون، وهذا يشكل انتهاكا لمبدأ المشروعية، إذ يراقب القاضي الإداري هذا الانحراف ويكشفه بشكل أسهل من صور الانحراف الأخرى، كونه لا يبحث في نية مصدر القرار ومقصده، إنَما يكون الانحراف في الإجراء هو الدليل على الانحراف في استعمال السلطة([٦٣]).

وعلى رغم أنَ الإدارة الضبطية تستهدف في الإجراءات غير المشروعة غايات مشروعة تتمثل بالمحافظة على النظام العام، لكَنها باستعمالها إجراءات غير تلك المنصوص عليها في القانون تعد متجاوزة على القانون بهدف تجنب الإجراءات المعقدة أو لتوفير الوقت أو المال، علما أنَ هذا الانحراف لا علاقة له بعيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري، ذلك إنَ القرار الضبطي محل الرقابة القضائية يكون سليما ومشروعا في ركن الشكل والإجراءات، لكن الخلل يبرز في إنَ هذه الشكليات والإجراءات المشروعة

استعملت لغير الغايات التي حددها القانون لها، ولذلك فان علاقة هذه العيب بعيب الغاية تظهر في أنَ الإدارة بهذا السلوك كانت لها غاية داخلية غير مشروعة تمثل انحرافا في السلطة(٦٤).

وقد يحدث الانحراف بالإجراءات في صور عدة كما في استعمال وسائل الضبط القضائي لتحقيق أغراض الضبط الإداري، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية" Frampar" ، " أنَه على الرغم من إشارة قرار محافظة الجزائر بحجز أعداد الجريدة إلى نص قانون الإجراءات الجنائية المتعلقة بسلطات المحافظين في إثبات الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة وتقديم مرتكبيها للمحاكمة، ونص قانون العقوبات المتعلق بهذه الجرائم ورغم إحالة المحافظ الأوراق إلى النائب العام خلال الأربع والعشرين ساعة التالية طبقا للقانون، إلَا إنَ مجموع الوقائع وظروف الحال تدل بجلاء على أنَ إجراء المصادرة لم يكن يستهدف جنايات أو جنحا ضد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي وتسليم مرتكبيها للمحكمة المختصة لتوقيع العقاب، وإنَما كان يستهدف منع نشر مقال تضمنه العدد المصادر من الجريدة لتوقي ما قد يحدث من اضطراب في النظام العام من جراء ذلك النشر "(٦٥).

كما قد يكون الانحراف من خلال استعمال سلطات الضبط الإداري لتحقيق غاية تتعلق بالنظام العام لكَنها ليست الغاية التي حددها القانون لهذه السلطات، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي وجود انحراف في الإجراءات في قرار صدر وفق إجراءات سلطة ضبط المسطحات المائي، يمنع التزحلق على الماء في المنطقة، لكن ليس بغرض المحافظـــة علـــى مجـــرى المياه، وإنَما غايته كانت حماية الأمن العام(٦٦).

ويذهب جانب من الفقه إلى القول إنَ عيب الانحراف بالإجراءات يعدُ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي عيباً مستقلاً من عيوب الانحراف بالسلطة، أمَا في قضاء مجلس الدولة المصري، فقد اختلف الرأي بين من يعتقد أنَه تعدُ الانحراف بالإجراءات يمثل إحدى صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وليس عيبا مستقلا(٦٧)، ومن يرى بعض الفقه أنَ قضاء مجلس الدولة المصري ساير قضاء مجلس الدولة الفرنسي في توجهه(٦٨).

أمَا في العراق فقد قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة) سابقا (إلغاء قرار المديرية العامة لتربية محافظة ذي قار المتضمن إعفاء أحد المشرفين التربويين من وظيفته وإعادته إلى مدرس بناء على مقتضيات الصالح العام، إذ جاء في القرار" المدعي يعمل كاختصاص تربوي في المديرية العامة لتربية) ذي قار (التابعة إلى المدعى عليه الأول وإنَ المدعى عليه قد اصدر الأمر الوزاري ...بناء على كتاب تربية ذي قار ...يقضي بإعفائه من منصب اختصاصي تربوي وإعادته إلى مدرس كونه عضوا عاملا في حزب البعث المنحل ... ومشمولا بإعفائه من منصب قيادي كما يدعي وكيل المدعى عليه الثاني باللائحة المؤرخة في٧/٢/٢٠٠٦ ، إذ إنَ قرار الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث ...قد حددت المناصب الخاصة والمسؤولية التي لا يجوز منحها لمن كان بدرجة عضو فرقة فما فوق أو ما يعادلها من المستشارين والخبراء من النظام السابق ولم تكن من بين هذه الوظائف وظيفة المشرف التربوي أو الاختصاصي، لذلك فان تغيير المدعى عليه لعنوان المدعي من اختصاص تربوي إلى مدرس لا سند له من القانون، وتأسيسا على ما تقدم قرر المجلس بالاتفاق إلغاء قرار

المدعى عليه فضلاً عن وظيفته ...والكتاب المرقم ...القاضيان بتغيير عنوان المدعي من اختصاصي تربوي إلى مدرس والمشار إليهم في التسلسل "([٦٩]).

إذ يتبين لنا أنَ موضع الاجتثاث ذات طبيعة أمنية، والسلطات الممنوحة للإدارة تعد من قبيل سلطات الضبط الإداري، والاجتثاث هو هدف مشروع في القانون العراقي الحالي، لكن القضاء العراقي ألغى قرار الإدارة بسبب الانحراف في الإجراءات بسبب عدم التطابق بينهما.

الخاتمة

تمارس الإدارة العامة وظيفة الضبط الإداري من خلال مجموعة من السلطات في سبيل حماية النظام العام، وتستمد هذه السلطات من التشريعات العادية، وأحيانا يمنحها الدستور هذه السلطات في إطار ما يعرف بالأنظمة المستقلة، وبغض النظر عن الأساس القانوني لهذه السلطات، فإنَها تبقى مقيدة في إطار تحقيق المصلحة العامة عموما والمحافظة على النظام العام خصوصا، وقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نتناولها على النحو الآتي:

أولا :النتائج.

١-الأصل أنَ الحريات العامة لها الأولوية في الممارسة من قبل الأفراد، وأنَ تقييدها لمقتضيات الضبط الإداري هو الاستثناء، لذلك يجب أن لا يتم التوسع في هذا التقييد.

٢-يجب أن تمارس سلطات الضبط الإداري في إطار المحافظة على النظام العام بأغراضه فقط، من غير التوسع في المجالات التي تقود إلى استعمالها في تصفية حسابات سياسية أو شخصية.

٣-يجب على المشرع العادي إقامة التوازن بين ممارسة الحريات العامة استعمال سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام.

٤-يجب على القاضي الإداري أن يكون الحارس الأمين بما يضمن الترجمة العملية للتوازن الذي يقره المشرع العادي سلطات الضبط الإداري ممارسة الحريات العامة.

٥-إنَ سلطات الضبط الإداري سلطات وقائية هدفها حماية النظام العام من الاعتداء، لذلك لا ينبغي استعمالها كوسائل عقابية، وإلا أصبحت قراراتها مخالفة لمبدأ المشروعية .

٦- تستعمل الإدارة العامة سلطتها في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية في المجال ألضبطي، بهدف انجاز وظيفتها في مجال الضبط الإداري لحماية النظام العام، وتتخذ سلطة الإدارة العامة في إصدار القرارات المتعلقة بالضبط الإداري عدة أشكال من القرارات الإدارية تتمثل بإصدارها القرارات الإدارية التنظيمية الضبطية، والقرارات الإدارية الفردية الضبطية.

ثانيا : التوصيات .

١-ندعو القضاء الإداري في العراق إلى بسط رقابته بنحو أكثر بما ينسجم وحجم القرارات الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري.

٢-ندعو المشرع العراقي إلى ترجمة حقيقية لتطبيق المادة ١٠٠ من الدستور في منع تحصين أي قرار إداري لاسيما في المجال الضبطي - من الطعن القضائي.

٣-كما ندعو السلطات الضبطية عدم الخلط بين الضبط الإداري والضبط القضائي، وحذف فقرة " فرض غرامات مالية على المخالفين للحظر وحجز المركبات المخالفة طيلة مدة الحظر"، من قرار فرض حظر التجول.

٤-ندعو سلطات الضبط الإداري في العراق إلى تحقيق المساواة في التعامل مع أغراض الضبط الإداري المختلفة السعي إلى تحقيقها، وعدم التركيز على غرض بعينه كالأمن العام.

المصادر

المصادر العربية

أولا:الكتب

-احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ١٩٧١.

-أنسام فالح حسن حمزة الأحمدي، السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨.

-ثروت عبد العال احمد، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.

-جاسم كاظم كباشي العبودي، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٥.

-جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

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

-حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الأول، ماهية القرار الإداري وأحكامه، ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،٢٠١٨.

-رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.

-سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

-سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، بدون دار للنشر، ١٩٨٧.

-طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، بدون دار نشر، ٢٠٠٢.

-طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.

-طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.

-عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.
-عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٨.
-عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ١٩٩٣ .
-عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، -دراسة تحليلية على ضوء الفقه وأحكام القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .
-عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر العربي، مصر،٢٠٠١.
-عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة السعدني، ٢٠٠٧.
-عبد الفتاح عبد الحليم البر، الانحراف في استعمال الاجراءات في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٢٢، ديسمبر ١٩٨٠.
علاء صبري التميمي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة، بغداد، ٢٠٠٩.
-عمر محمد الشوبكي،القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧.
-ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤ .
-محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩.
-محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
-محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة لقرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩١.
-محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
-محمد علي جواد، القضاء الإداري، العاتك، بغداد،بدون سنة نشر.
-محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩.
-محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية عشر، ١٩٦٤.
-محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
-محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٩.
-محي أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٣.
-مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري- الوظيفة الإدارية للشرطة، الطبعة الثانية، مطبعة كلية الشرطة،١٩٩٧.

-يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢ .

ثانيا :الرسائل

-خظر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، مطبعة الحوادث، بغداد، ١٩٧٦.

-قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، قسم القانون العام / جامعة باجي مختار، ٢٠٠٦.

ثالثا: البحوث

-علي احمد حسن، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ للوقائع في مجال تأديب الموظفين، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٤، العدد ٢، بغداد، ٢٠١١.

-ماهر صالح الجبوري، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع / معياره ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية مجلد التاسع، عدد١-٢،١٩٩٠.

-محمد سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، مصر، ١٩٧٩.

-محمود سلامة جبر، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٢٨، العدد الرابع ديسمبر ١٩٨٤.

رابعا: مجموعة الأحكام والفتاوى

-قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦.

-مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٢.

-مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة ٧.

المصادر الأجنبية

-L'arrêt laumonier , cariol, Rec, ١٨٧٥.

-VINCENT-LEGOUX (M-N), L'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, Université de Bourgogne, Faculté de droit et des Sciences Politique, ١٩٩٦-١٩٩٧ .

الهوامش

(١) د.أنسام فالح حسن حمزة الأحمدي، السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨، ص ٩٥ .

(٢) د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، العاتك، بغداد، دون سنة نشر، ص٨٢.

(٣) د.أنسام فالح حسن حمزة الأحمدي، المرجع السابق، ص ٩٩ .

(٤) مشار اليه عند ، د.رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص٧٤.

(٥) C.E١٩ ,FEVR, ١٩٠٩, ABBE, Olivier, rec.١٨١.M.long et outres،p.١٢٢.

(٦) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٣٤ لسنة ١٢ ق، الصادر بجلسة ١٩٥٩/٦/٣٠، س١٣، ص١٢٣٤.

(٧) د.ماهر صالح الجبوري، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع / معياره ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية مجلد التاسع، عدد١-٢،١٩٩٠، ص٢٠٧ وما يليها.

(٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية المرقم ٣/ اتحادية / تمييز /٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٢٩ غير منشور.

(٩) د.محمود سلامة جبر، الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٢٨، العدد الرابع ديسمبر، ١٩٨٤، ص١١٤.

(١٠) قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ ١٩٤٧/٧/٢، أشار إليه د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٢١.

(١١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٦ ق، الصادر بجلسة ٢٧ /١٩٨٢/١، س٢٧، ص٣٥٩.

(١٢) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم ٨١/قضاء إداري /٢٠٠٥ في ٢٠٠٦/١/١٨ / غير منشور.

(١٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣ص٢١١

(١٤) د.ثروت عبد العال احمد، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص١٨٤.

(١٥) د.سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص٢١٨.

(١٦) مشار اليه عند د.رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص١٥٢.

(١٧) أشار إليه د.عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٨ ، ص٢١٢.

(١٨) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ ق، والصادر بجلسة ١٩٥٣/٣/٢٩، س٢٧.

(١٩) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٨٩١ لسنة ٦ ق، والصادر بجلسة ١٩٥٦/١٢/١٤، س١٠.

(٢٠) قرار محكمة القضاء الإداري العراقية المرقم ٤/إداري/تمييز/١٩٩٣، غير منشور.

(٢١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي (مجلس الدولة حاليا) رقم ١٣٦ / انضباط /٢٠١٠ في ٢٠١٠/٤/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، وزارة العدل.

(٢٢) د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – دعوى الإلغاء، بدون دار نشر، ٢٠٠٢، ص٤٣٢ .

(٢٣) مشار اليه عند د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص٥٣٤.

(٢٤) قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ ١٩٦٩/٦/٢٧، أشار إليه، د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص٤٥٠.

(٢٥) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم ١٢٠٣ لسنة ٥ق، الصادر بجلسة ١٩٥٣/٣/٢٦، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة ٧، ص٧٦٦ .

(٢٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم ٦٢٠، لسنة ١١ق، الصادر بجلسة ١٩٦٦/١٢/١٩ مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٢، ص٢٢٩ .

(٢٧) د.علي احمد حسن، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ للوقائع في مجال تأديب الموظفين، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٤، العدد ٢، بغداد، ٢٠١١، ص٤٧ .

(٢٨) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ١٩٧١، ص٢٤١.

(٢٩) C. E ٣١ Decembre ،١٩٦٠، prymier minister vlcat ،Balnce ،D. ١٩٦١ p.٢٢١ . notc chapns .

(٣٠) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٤٩/٦/٧، ذكره حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الأول، ماهية القرار الإداري وأحكامه، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،٢٠١٨، ص٥٢٠.

(٣١) جاسم كاظم كباشي العبودي، سلطة القاضي الإداري في تقدير عيوب الإلغاء في القرار الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٥، ، ص١٣٧.

(٣٢) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية المرقم ١١٦، قضاء إداري ٩٤ في ١٩٩٤/١٢/٢٤ أشار إليه، جاسم كاظم كباشي العبودي، المرجع السابق، ص ١٣٨ .

(٣٣) VINCENT-LEGOUX (M-N), L'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, Université de Bourgogne, Faculté de droit et des Sciences Politique, ١٩٩٦-١٩٩٧ , P.٦ .

(٣٤) مشار اليه عند د.طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٢٥٩ .

(٣٥) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٣٥١.

(٣٦) C.E, ١٣ Fevrier ١٩٥٣ , Hvbert de ternay , L ٦٠ .

(٣٧) محمد سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، مصر، ١٩٧٩، ص ٢٩ .

(٣٨) عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٦٥ .

(٣٩) د.سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، بدون دار للنشر، ١٩٨٧، ص٣٣٨ .

(٤٠) د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٥١٤ .

(٤١) C.E, ٢٦ novembre ١٨٧٥, PARISET, WEIL (P) et autres, Les GAJA, ١٦ : éme éd, p. ٢٥.

(٤٢) L'arrêt laumonier , cariol, Rec, ١٨٧٥, P. ٩٣٧.

(٤٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه ، د.مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري– الوظيفة الإدارية للشرطة، الطبعة الثانية، مطبعة كلية الشرطة،١٩٩٧، ص١٠٢.

٤٤) قرار مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه، محي أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٣، ص ١٩٣ .

(٤٥) قرار مجلس الدولة الفرنسي ، أشار إليه، د.مصطفى ممدوح محمد، المرجع السابق، ص١٠٣.

(٤٦) قرار مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه، حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩، ص ٣٣٨

(٤٧) قرار مجلس الدولة الفرنسي ، أشار إليه، د.مصطفى ممدوح محمد، المرجع السابق، ص١٠٢.

(٤٨) قرار مجلس الدولة المصري، أشار إليه، د.يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢ ، ص ٢١٢.

(٤٩) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٢١ لسنة ٢ق، الصادر بجلسة ١٩٥٦/١٢/٨، س ١٢، ص١٧٧.

(٥٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، أشار إليه، د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠١، ص ١٨٩.

(٥١) حكم المحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم ١٣٦٢ لسنة ١٠ق، الصادر بجلسة ١٩٥٦/١٢/٢٦، س١٢، ص٢٨٢.

(٥٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية /٢٤ انضباط/تمييز ف ٦/٢ ي / ٢٠٠٦، وهو غير منشور .

(٥٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ١٨٥ .

(٥٤) د.محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٦٤.

(٥٥) د. عمر محمد الشوبكي،القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧، ص٣٥٤.

(٥٦) د.محمود سعد الدين الشريف، اساليب الضبط الاداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية عشر، ١٩٦٤، ص١٣٧.

(٥٧)C. E. ٣٠ Avril ١٨٦٣, ville de boulogne, Rec. ٤٠٤.

(٥٨) C. E. ١٥ Nov ١٩٢٧, Bellescize, rec ١٠٤٨

(٥٩) C. E. ٠٥ Juin ١٩٣١, Rolquin et autres, rec ٣٩٦, ٥, ١٩٣٢. ٣. ٦٩

(٦٠) قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق /قسم القانون العام / جامعة باجي مختار، ٢٠٠٦، ص ١٠٢ .

(٦١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، أشار إليه، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطبعة السعدني، ٢٠٠٧، ص ٢٨١ . وحكم محكمة القضاء الإداري المصرية، أشار إليه، د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦٣٨.

(٦٢) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، العدد ٤/اتحادية /تمييز /٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٢٩، أشار إليه علاء صبري التميمي، قرارات وأراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤٤.

(٦٣) د.محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩، ص ٣٧٥ .

(٦٤) خظر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، مطبعة الحوادث، بغداد، ١٩٧٦، ص٣٧٤ .

(٦٥) قرار مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه، د.محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩، ص٣١٥.

(٦٦) قرار مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه، حلمي الدقدوقي، المرجع السابق، ص ٣٣١ .

(٦٧) د.عبد الفتاح عبد الحليم البر، الانحراف في استعمال الاجراءات في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٢٢، ديسمبر ١٩٨٠، ص٢١٥ وما بعدها .

(٦٨) د.محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٩، ص٢٣٦.، دعبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، –دراسة تحليلية على ضوء الفقه وأحكام القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٢ .

(٦٩) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦، في الطعن المرقم ٤٤٢، انضباط / تمييز في ٢٠٠٦/١٢/٧، ص٤٥٩ .