الفصل الثالث

الرقابة القضائية على سلطة وزير الداخلية في رفض منح الإذن أو سحبه

تمهيد وتقسيم:

الرقابة القضائية هى الرقابة التي تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وهي الضمان العام الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية الذي يقتضي إخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية، التي تتم عن طريق سلطة متخصصة يكفل لها المشرع الحيدة والاستقلال. فرقابة القضاء هى التي تكفل تقيد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هى تجاوزت تلك الحدود[١٢٢].

والأصل هو خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء كنتيجة طبيعية للأخذ بمبدأ المشروعية، ذلك المبدأ الذي يعتبر الطابع المميز للدولة الحديثة، الدولة القانونية[١٢٣].

والغرض الأساسي للرقابة القضائية هو حماية الأفراد من تعسف الإدارة وعنتها من خلال إلغاء قراراتها المخالفة للقانون، وتعويض الضرر الواقع عليهم جراء تلك القرارات. وتشكل الرقابة القضائية الضمانة الفعالة لحقوق الإدارة والأفراد على السواء، حيث تقيم التوازن والتكافؤ بين المصالح المتعارضة[١٢٤].

وكما أوضح الفصل الأول من هذا الباب الطبيعة القانونية لإذن العمل وأنه يعد تصريحاً أمنياً من الدرجة الاولى، إذ أوكل المشرع سلطة إصداره وسحبه لوزير الداخلية دون غيره بهدف المحافظة على الأمن القومي للبلاد. وفى سبيل ذلك قد يلجأ وزير الداخلية إلى رفض منح الإذن لأحد المواطنين أو سحبه منه بعد صدوره، مبرراً ذلك بضرورات المحافظة على المصلحة العامة والأمن القومي للبلاد، أو للمحافظة على سمعة

---

[١٢٢] خالد سيد محمد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ص ٤٣٥-٤٣٧.

وقد قضت المحكمة العليا بأن :" الرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية، فهي التي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود الشرعية إن هي تجاوزت تلك الحدود، وغنى عن البيان أن أى تضييق في تلك الرقابة ولو اقتصر هذا التضييق على دعوى الإلغاء سوف يؤدي حتماً إلى الحد من مبدأ الشرعية وسيادة القانون".

حكم المحكمة العليا في الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ ق دستورية، جلسة ١٩٧٦/٤/٣م، المجموعة الأولى، القسم الأول، ص ٤٤٢.

[١٢٣] محمود محمد حافظ: القرار الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، صـ ١٢٣.

[١٢٤] حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الرياض، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ١٦٨.

الوطن في الخارج. وتخضع سلطة وزير الداخلية في هذا الشأن لرقابة القضاء الإدارى للوقوف على مدى مشروعية وملاءمة هذا القرار.

فإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في سبيل الحفاظ على الأمن والنظام العام، إلا أنه يجب عليها أن تسلك السبل التي رسمتها لها القوانين واللوائح في إصدارها للقرارات الادارية المختلفة، وأن تراعى المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء. وللأفراد التظلم من قرارات الإدارة المعيبة أو غير الملائمة من وجهة نظرهم إلى جهة إصدار القرار أو الجهة التي ترأسها لسحب القرار أو تعديله[١٢٥].

وقد اشترط قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تقديم هذا التظلم ضد بعض القرارات الادارية النهائية قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء هذه القرارات كشرط لقبول الدعوى، ولم يشترط ذلك في البعض الآخر[١٢٦].

وانطلاقاً من هذا المفهوم، فإن قرار وزير الداخلية برفض منح إذن العمل لطائفة معينة من الأشخاص ممن يسيئون لسمعة مصر فى الخارج مثل النشالين والمتسولين الذين يسافرون فى مواسم معينة لدول محددة لممارسة نشاطهم، يجب أن يتضمن الأسباب السائغة والدلائل الكافية التي تدين هذه الطائفة حتى يتسنى للقضاء فرض رقابته على هذه القرارات، وهو ما يوجب بالطبع أن تكون هذه القرارات مكتوبة كي يتسنى مراقبة مشروعيتها[١٢٧].

ويتناول هذا الفصل الرقابة القضائية على سلطة وزير الداخلية في رفض منح الإذن أو سحبه من خلال مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على مشروعية قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه.

المبحث الثاني: رقابة مجلس الدولة على ملاءمة قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه.

---

[١٢٥] سليمان الطماوى: النظرية العامة للقرارات الادارية، مرجع سابق، ص ٣٠. وانظر كذلك، محمد مرغنى خيرى: القضاء الادارى ومجلس الدولة، بدون ناشر، طبعة ١٩٨٩م، ص٤٥.

[١٢٦] تنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢ م على عدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الخاصة بالموظفين بشأن التعيين أو الترقية أو منح العلاوات أو الاحالة للمعاش أو الفصل بغير الطريق التأديبى أو القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

[١٢٧] وقد أيدت المحكمة الادارية العليا قرار وزير الداخلية برفض منح طائفة محترفى البغاء والنشالين والمتسولين جوازات سفر للحيلولة دون سفرهم لدول بعينها للممارسة نشاطهم. المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٥٥٠ لسنه ٣٣ق، جلسة ١٩٩٠/١١/٢٤م.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على مشروعية قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه

تمهيد وتقسيم:

تعد القرارات الإدارية الأداة الفاعلة لإنجاز نشاطات الإدارة في المجتمع، ووسيلتها الرئيسية لإنفاذ القانون وتحقيق المصلحة العامة[١٢٨].

وكما لم يشترط المشرع شكلاً معيناً في قرار منح إذن العمل، فإنه كذلك لم يشترط شكلاً محدداً لقرار سحب هذا الإذن، كما لم يشترط تسبيب هذا القرار. إلا أن قرار سحب الإذن باعتباره قراراً إدارياً يجب أن يكون له سبب يقره القانون، وأن يبتغي دائماً تحقيق الصالح العام.

فإذا كانت جهة الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب قرارها برفض منح الإذن، إلا أن ذلك لا يعنى إعفاءها من بيان هذه الأسباب أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى، وهو الالتزام الناشئ عن حق الرقابة القضائية الممنوحة لمجلس الدولة على قرارات الإدارة، وهو أمر لا غنى عنه لممارسة هذه الرقابة التي يمارسها القضاء في حدود التأكد من أن القرار الإداري صدر للصالح العام ويستند إلى سبب قانوني وموضوعي سليم[١٢٩].

ومن المقرر أن قضاء الإلغاء هو بالأساس قضاء مشروعية من جهة تسليط رقابة القاضي الإداري على القرارات المطعون عليها، استظهاراً لمدى انضباطها في إطار المشروعية الحاكمة وذلك بوزنها بميزان القانون، فيلغيها إن تلمس مجاوزة القرار لهذا الإطار. ووجه ذلك إما مخالفة أحكام القانون أو تجاوز ما يتعين استواء تصرفات الإدارة على هدى من شرعيته، وإما انحرافه عن جادة الصالح العام الذي هو المبرر والغاية لعمل الإدارة وتدخلها[١٣٠].

---

[١٢٨] رجب حسن عبد الكريم: مرجع سابق، ص ٢١.

[١٢٩] محكمة القضاء الإدارى ، الدعوى رقم ٧١٣لسنه ٢٦ق، جلسه١٩٧٣/٥/٢ ، مجموعة السنة٢٧، صـ٢٤١. وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٥٣٤ لسنه ٤٦ ق.ع.، جلسة ٢٠١١/٤/٢٧م ، مجموعة السنتين ٥٥، ٥٦، ص٩٨٤.

[١٣٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢١٩ لسنة ٤٨ق.ع.، جلسة ٢٠٠٧/٦/٩م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها دائرة توحيد المبادئ في ثلاثين عاماً(منذ إنشائها إلى نهاية أغسطس سنة ٢٠١٥م، الجزء الثاني، ص ٨٦٢.

وبمتابعة الأحكام الصادرة في هذا الصدد نجد أن القاضي يراقب القرار ويقضى بإلغائه إذا لم يقم على سبب يبرره، أو جاء بناءً على مجرد شبهات وأقوال مرسلة، بينما يؤيد قرار وزير الداخلية إذا ثبتت خطورة الشخص الإجرامية، أو إساءته للوطن فى الخارج.

وتتلخص وظيفة القضاء في التحقق من عدم إساءة جهة الإدارة لسلطتها، والتأكد من توافر الوقائع التي بني عليها القرار أو عدم توافرها، ثم التأكد من أن هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سبباً لإصدار القرار[١٣١].

ويتناول هذا المبحث الرقابة القضائية على مشروعية قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع المادية.

[١٣١] قضت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الإداري يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع وفي القانون باعتباره ركن من أركان وجوده ونفاذه، وباعتبار أن القرار تصرف قانوني لا يقوم بغير سبب، وتجد الرقابة القضائية حدها الطبيعي فيما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو السبب ووقع مخالفاً للقانون. طعن رقم ٢٧٧ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٩٧/٢/٢٧م، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٣٥، ص ٩٩٦ وما بعدها، قاعدة رقم ٣٤٢. وانظر كذلك الطعن رقم ٦٤٠٧ لسنة ٥٧ ق.ع.، جلسة ٢٠١١/٧/٣م، مجموعة السنتين ٥٥، ٥٦، ص ١١١٩.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة

تنشأ الإدارات والمؤسسات وهي تحمل أغراضها في طيات تكوينها، من خلال نظامها الأساسي أو من خلال القوانين واللوائح التي تنظم العمل بها، هذه الأهداف تشكل في الوقت ذاته حدود السلطات الممنوحة لهذه الإدارات وتلك المؤسسات، فإذا هي انحرفت بأغراضها عن الأغراض التي حددتها لها القوانين واللوائح، كنا أمام إساءة استعمال السلطة أو ما يعرف بالانحراف بالسلطة[١٣٢].

فجميع التصرفات القانونية ليست سوى وسائل للوصول إلى أهداف معينة، وعلى أساس ذلك وجدت فكرة الانحراف بالسلطة في القضاء الإداري باعتبارها عيباً يصيب عنصر الغاية أحد عناصر القرار الإداري.

وعلى ذلك يقصد بالانحراف بالسلطة كما يطلق عليه في الفقه الفرنسي، أو عيب إساءة استعمال السلطة كما ورد في قانون مجلس الدولة المصري، أن جهة الإدارة يجب أن يكون هدفها في جميع الأحوال هو تحقيق الصالح العام، وفي الوقت ذاته فإنها مقيدة بالقانون وعليها احترامه لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن ثم فهي ملزمة بأن تكون غاية قراراتها متسقة مع الغاية التي يحددها القانون وهي تحقيق الصالح العام[١٣٣].

فالانحراف بالسلطة عيب نفسي ذاتي مستتر يقع على عنصر النية لدى مصدر القرار للوقوف على سلامة هذه النية ومقاصدها، ولذلك فهو عيب عسير الإثبات يلتزم المدعي بإثباته ويؤكد ادعاءه ضد الإدارة بأنها لم تستهدف تحقيق المصلحة العامة، لأنه يدعي خلاف قرينة الصحة المفترضة في هذا الشأن[١٣٤].

ومن هذا المنطلق انتهى القضاء الإداري في مصر وفرنسا إلى اعتبار عيب الانحراف عيباً احتياطياً يمكن الالتجاء إليه فحسب حال عدم وجود عيب آخر يشوب القرار الإداري ويصلح أساساً لإلغائه[١٣٥].

---

[132] Hauriou, La jurisprudence administrative, note sous L,arret Maugras.t.2, P.334et s.

[١٣٣] طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري-دعوى الإلغاء)، بدون بلد نشر، بدون ناشر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ص٣٣٤،٣٣٥. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بأن:" الإدارة إذا استهدفت غرضاً عاماً يخالف الغرض الذي صرح به المشرع كان قرارها معيباً حقيقاً بالإلغاء". حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢ أبريل ١٩٥٦م، السنة العاشرة، ص ٣٣، مشار إليه برسالة د/ العارف صالح الخوجة: مرجع سابق، ص ٣٥٨.

[١٣٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٥٨ لسنة ١١ق.ع.، بتاريخ ١٩٦٩/٥/٣، مجموعة السنة ١٤، ص ٦٤.

[١٣٥] خالد سيد محمد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية" دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص ٥٧٢.

وفي هذا الإطار قضي بأنه:" مادام أن المدعي لم يقم دليلاً على أن الجهة الإدارية عند إصدار قرارها في حدود سلطتها التقديرية باختيار المطعون في ترقيته دونه قد انحرفت بسلطتها عن مراميها وأهدافها، فالقرار المطعون فيه لا شائبة فيه... ولا يغني المدعي التحدث بالأقدمية وكبر سنه واجتهاده في عمله لأن هذه الأمور لا تدل على إساءة استعمال السلطة ما دامت الوزارة قد راعت الصالح العام في اختيار من يصلح للقيام بأعباء الوظيفة، كما لا يجدي الاحتجاج بكثرة ندب الموظف المرقى لجهات غير مصلحته التي يعمل بها، إذ هذا الندب إن دل على شئ فإنما يدل على كفاية تبرر هذا الندب"[١٣٦].

ويتلمس القاضي الدليل على وجود عيب الانحراف في القرار المطعون فيه ذاته، أو في ملف الدعوى حيث تكشف بعض الأوراق الأغراض التي سعت الإدارة إلى تحقيقها بإصدار قرارها كالمحاضر المسجلة، أو المراسلات المتبادلة والتعليمات الموجهة، وغير ذلك من المستندات التي من شأنها المساعدة في كشف نوايا الإدارة الحقيقية.

ومن منطلق حرص القضاء الإداري على إعلاء المشروعية، فقد توسع في مجال إثبات عيب الانحراف من ملف الدعوى إلى غيره من الأدلة التي يمكن للمدعي تقديمها، وهي مجموعة القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة ذاتها، فإذا سكتت أو لم تقدم الإجابة الشافية التي تقنع القاضي، اعتبر ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي، وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن لها " أن تقدر امتناع الوزارة عن نقض القرائن التي يقدمها المدعي للتدليل على أن القرار لا يمت للمصلحة العامة، وتعقب عليه بما تستنتجه من أوراق الدعوى"[١٣٧].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:"إذا ما تقاعست الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات الدالة على نفي ادعاء المدعي، فإن هذا يكون قرينة على صحة ما يدعيه رافع الدعوى، إذا ما أكدتها شواهد وقرائن أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون"[١٣٨].

---

[١٣٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٣ لسنة ٣ق.ع.، بتاريخ ١٩٦١/٥/١١م، مجموعة السنة السادسة، ص ٩٩٠.
[١٣٧] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٦٥٠ لسنة ٢ق، بتاريخ ١٩٤٩/٦/٧م، مجموعة السنة الثالثة، ص ٩٣٣.
[١٣٨] حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - في الطعن رقم ٢٧٤١٢ لسنة ٥٢ ق.ع.، بتاريخ ٢٠١٠/٤/٣م، مجموعة السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين، ص ٥٨.

وعلى الرغم من ذاتية عيب الانحراف، إلا أن البحث في الكشف عن النية الحقيقية لمصدر القرار يمكن أن يؤدي إلى اكتشاف مخالفة هذا القرار للقانون في أركانه الأخرى.

ومن أبرز التطبيقات القضائية لعيب الانحراف ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم جواز اتخاذ النقل كجزاء تأديبي حيث قضت بأن:" تلاحق قرارات النقل المكاني وصدورها بغير مقتضى من الصالح العام وفي أعقاب رفع الموظف لتقريره الخاص بصناديق النذور إلى السيد رئيس الوزراء، فإن الجهة الإدارية إنما قصدت مجازاة المدعي لأنها لم تكن راضية عن التقرير الذي رفعه... ولذلك تكون الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب، وبذلك تكون قد ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وأوقعته على المدعي بغير سبب يبرره، وما كان يجوز للجهة الإدارية أن تضيق بهذا النقد البناء، وأن تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعي ومن ثم كان قرارها مخالفاً للقانون مشوباً بسوء استعمال السلطة"[١٣٩].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:"الرقابة على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها لتزنها بميزان القانون والشرعية والمصلحة العامة، فتلغيها وتوقف تنفيذها لو تبين صدورها مخالفة لأحكام القانون بصفة عامة، أو انحرافها عن الغاية التي حددها القانون لسلامة تصرفات الإدارة وهي تحقيق المصلحة العامة إلى استهداف غير ذلك من الأغراض غير المشروعة"[١٤٠].

---

[١٣٩] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١٩ لسنة ١٥ق.ع.، بتاريخ ١٩٧٠/٤/١٨م، مجموعة السنة ١٤، ص ٢٩١.
[١٤٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٠٧ لسنة ٥٧ ق.ع.، جلسة ٢٠١١/٧/٣م، مجموعة السنتين ٥٥، ٥٦، ص ١١١٩.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

يعتبر السبب أحد أركان القرار الإداري، وأحد العناصر الجوهرية في عملية اتخاذ القرار الإداري[١٤١]، ويقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارها[١٤٢]، فكل قرار إداري يجب أن يكون له سبب، وإلا فقد علة وجوده ومبرر إصداره وفقد بالتالي أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه[١٤٣].

فسبب القرار التأديبي هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار القرار التأديبي، وسبب القرار الصادر بمنح الترخيص أو برفض منحه، هو استيفاؤه أو عدم استيفاؤه للشروط التي تطلبها القانون، والأسباب بهذا المفهوم تعد من العناصر الموضوعية المستقلة عن إرادة مصدر القرار، الأمر الذي يجعلها تحتل مرتبة الصدارة عند النظر في مشروعية القرار[١٤٤].

ويختلف سبب القرار عن تسبيبه سواء من حيث التعريف أو مدى نطاق كل منهما وأهميته، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار كإجراء شكلي يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده. فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة حتى يثبت العكس، إلا أن القرار سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون"[١٤٥].

---

[141] Gorges Dupuis, Maie-Jose Guedon, Droit administrative,8 ed, 1998, P.434.

[١٤٢] حكم المجكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧م.

[١٤٣] السيد محمد إبراهيم سليمان: الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، ١٩٩١،ص ١١١.

[١٤٤] سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، ١٩٩٦م، ص ٩٣٧.

[١٤٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٠٦ لسنة ٤٥ق، جلسة ٢٠٠١/١٢/٨م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١، قاعدة رقم ٢٨، ص ١١٩.

ويجب أن تقدر مشروعية القرار الإداري بالنظر إلى وقت إصدار القرار، أي أنه يشترط أن تكون الوقائع التي بني عليها القرار الإداري محققة الوجود وقائمة لحظة صدور القرار، لأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يعتد به في تقرير مشروعية القرار الإداري من عدمه[١٤٦].

وفي ذلك المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:" مشروعية القرار الإداري توزن بمجموع النصوص القانونية الحاكمة والظروف والأوضاع القائمة وقت صدوره، دون تلك التي تطرأ بعد ذلك. فالعبرة في كون القرار صحيحاً أو غير صحيح هي بكونه كذلك وقت صدوره لا بما يجد بعد ذلك من نصوص أو وقائع من شأنها أن تغير وجه الحكم عليه"[١٤٧].

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩٥٩م على أن الإدارة لا يمكنها الاستناد في قرارها الضبطي إلى وقائع غير صحيحة، وأن على المجلس في دعوى تجاوز السلطة التحقق دائماً من صحة الوقائع التي دفعت الإدارة إلى التدخل، فإذا ثبت عدم صحتها حق للمحكمة إلغاء القرار لعدم مشروعيته[١٤٨].

وفي مصر، حرصت محكمة القضاء الإداري منذ السنوات الأولى لقضائها على إلزام الإدارة بأن تستند دائماً فيما تصدره من قرارات إلى وقائع صحيحة تكشف عن وجود تهديد للأمن العام أو الإخلال به، وكانت المحكمة تتشدد في التثبت من صحة الوقائع التي تذرعت بها الإدارة لإصدار قرارها[١٤٩].

ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها أن تكون محققة الوجود، ومحددة ليست غامضة أو مجهلة، وأخيراً يجب أن تكون مشروعة[١٥٠].

وفي هذا الإطار قضت محكمة القضاء الإداري بأن سلطة الإدارة في تقييد حرية المواطنين في السفر مقيدة بقيام أسباب تقطع بخطورة طالب السفر على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج وحماية

---

[146] Long, Weill et Braibant:Les grands arrest de la jurisprudence administrative,7ed,1979,P.194. Waline: Le retrait des actes administrative l'evolution du droit public Mélange mestre S. 1956, P.566.

[١٤٧] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٥٧٣ لسنة ٥٥ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٩/١٢/٢٠م ، مجموعة السنتين ٥٥، ٥٦، ص٢٣٣. وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٠٧ لسنة ٥٧ ق.ع.، جلسة ٢٠١١/٧/٢م ، مجموعة السنتين ٥٥، ٥٦، ص١١١٥.

[148] Odent,Contentieux administrative, 1965-1966, fasc.1,P.1253.

[١٤٩] محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٩١م، ص ١٦.

[١٥٠] سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ١٩٦.

الاقتصاد القومي، ويجب أن تستند هذه الأسباب طبقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة إلى أصول ثابتة في الأوراق تؤيدها وتوصل إليها للتأكد من قيام القرار على سببه الصحيح[١٥١].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار وزير الداخلية بحفظ الطلب المقدم من المدعية لاستخراج جواز سفر جديد، أي الامتناع عن منحها جواز سفر جديد لسوء سلوكها بساحل العاج ومزاولتها مهنة الدعارة بها، واستندت المحكمة في قضائها على أن الأوراق لا تكشف عن وجه ثبوت أو دليل لصحة ذلك السبب إلا ما جاء ببرقية سفير مصر بدار السلام لمصلحة الجوازات والهجرة والجنسية من أن المدعية قام زوجها بطلاقها لسوء سلوكها، وأن السفارة لاحظت في عدة مناسبات أن المذكورة تقوم بأعمال مخلة بالآداب والأخلاق في المحلات العامة، ولما كانت هذه المعلومات قد ذكرتها السفارة بعد واقعة طلاق المدعية وعودتها للقاهرة، ولم يسبق للسفارة قبل ذلك أن أبلغت السلطات المحلية المصرية بشيء عن سوء سلوك المدعية، وأن الأوراق خالية من أي بلاغ أو تقرير من السفارة بهذا المعنى في تاريخ سابق على الطلاق، الأمر الذي لا يوفر دواعي الاطمئنان إلى صحة المصدر الذي استقت منه السفارة معلوماتها عن المدعية ويشكك من ثم في سلامتها، خاصة أن الأمر يتعلق في هذا المجال بالأعراض مما يتعين معه أن يكون التعرض لها قائماً على اليقين أو في القليل على سلامة الاستدلال..... وخلصت المحكمة إلى خلو الأوراق مما يشهد على ثبوت السبب الذي قام عليه القرار وصحته مادياً[١٥٢].

وقضت المحكمة بأنه:" إذا كان الثابت أن جميع الاتهامات التي أسندت إلى المدعي ومن أجلها قام عليها قرار اعتقاله قد قال فيها القضاء كلمته الأخيرة وبرأ ساحته وأزال عنه كل الشوائب، ومن ثم فليس للجهة الإدارية أن تعاود بحث هذه التهم من جديد، وأن تتخذ من هذه التهم المنهارة ذريعة لتلويث سمعة المدعي وتقييد حريته، إذ إنه ليس لجهة الإدارة أن تتناول بالتعقيب على الأحكام القضائية النهائية الصادرة بالبراءة وتهدر حجيتها الواجبة الاحترام من الكافة والتي أصبحت عنوان الحقيقة"[١٥٣].

---

[١٥١] حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٣١٣ لسنة ١٣ ق، جلسة ١٩٦٠/٥/١٧م، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص ٣٣٢، مشار إليه بكتاب الأستاذ الدكتور/ محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

[١٥٢] حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٣٧ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٠/١/١٧م. مشار إليه بكتاب المستشار دكتور/ خالد عبد الفتاح محمد: الرقابة القضائية على قرارات وأوامر المنع من السفر، القاهرة، دار الحقانية للطبع والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص ٣٦٦ وما بعدها.

[١٥٣] حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣٩٣ لسنة ٢ق، جلسة ١٩٧٢/١/١٩م، مجموعة السنة الثالثة، ص ٢٤٨.

وفي مجال القرارات الخاصة برفض منح إذن العمل، قضت محكمة القضاء الإداري برفض الدعوى رقم ٣٤٩٥٤ لسنة ٥٩ ق المقامة ضد كل من وزير الداخلية بصفته، ورئيس مكتب تصاريح العمل بصفته وألزمت المدعى بالمصروفات.

وتتلخص وقائع الدعوى في أن المدعى حصل على عقد عمل بالمملكة العربية السعودية براتب شهري قدره سبعمائة ريال سعودي، وعليه تقدم لاستخراج إذن عمل من الإدارة العامة لتصاريح العمل، إلا أنه تم رفض منحه الإذن لكونه مسجل شقي خطر مخدرات وسرقات، وسبق ضبطه في العديد من القضايا، وأنه محكوم عليه بالحبس ستة أشهر غيابياً في إحدى الجرائم.

وقد رأت المحكمة أن الامتناع عن منح الإذن قد قام على صحيح سنده من القانون، إذ إن الثابت للمحكمة أن سجل المدعى قد حفل بالعديد من جنايات إحراز وتعاطى المخدرات والسرقات. وأنه وإن كان قد حكم ببراءته في العديد منها إلا أنه تم حبسه في إحدى الجنح، وبذلك يكون قرار جهة الإدارة بعدم التصريح له بالسفر للخارج قد قام على سببه الصحيح من الواقع والقانون مما ينتفي معه ركن الخطأ في جانب جهة الإدارة، وتنهار أركان مسئوليتها عن تعويض المدعى عما لحقه من أضرار مهما بلغت، مما يتعين معه الحكم برفض الدعوى دونما حاجة لبحث باقي أركان المسئولية لعدم جدواه[١٥٤].

وإذ لم يلق هذا القضاء قبولاً لدى الطاعن فقد أقام طعنه بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣م أمام المحكمة الإدارية العليا، ناعياً على الحكم المطعون فيه مخالفته للقانون والخطأ في تطبيقه وتأويله والفساد في الاستدلال وذلك من عدة أوجه **أولها:** خطأ المحكمة في تقرير مدى الضرر الذي وقع على الطاعن، و**ثانيها:** أن المحكمة لم تلتفت للأحكام الصادرة للطاعن بالبراءة في قضايا المخدرات، والأحكام التي نفذها والأخرى التي عارض عليها.

وقد قيد الطعن برقم ١٩٤٣١ لسنة ٥٥ ق.ع.، وأحيل لهيئة مفوضي الدولة لإعداد تقريراً بالرأي القانوني حيث أفادت بأنه:" من حيث إن الطاعن يطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً: بإلزام المطعون ضدهما بالتضامن بأن يؤديا للطاعن مبلغ وقدره مائة ألف جنيه تعويضاً

---

١٥٤ حكم محكمة القضاء الإدارى – الدائرة العاشرة – فى الدعوى رقم ٣٤٩٥٤ لسنة ٥٩ ق، جلسة ٢٠٠٩/٣/١٥م. وقد قام المدعي بالطعن على هذا الحكم بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣م أمام المحكمة الإدارية العليا للخطأ فى تطبيق القانون ومخالفة الثابت بالمستندات، ولم يتم الفصل في الطعن حتى تاريخ طبع الرسالة على الرغم من صدور تقرير مفوض الدولة في الطعن منذ ديسمبر ٢٠١١م.

عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته من جراء إصدار قراراً سلبياً بمنعه من السفر مع حفظ كافة الحقوق الأخرى للطاعن مع إلزام المطعون ضده في أي الحالات المصروفات عن درجتي التقاضي.

ومن حيث إنه عن شكل الطعن:-

فإن الثابت أن الحكم المطعون فيه صدر بجلسة ٢٠٠٩/٣/١٥م، وأقيم الطعن الماثل بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣م أي خلال الميعاد القانوني المقرر بمقتضى نص المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، وإذ استوفى سائر أوضاعه الشكلية الاخرى المقررة قانوناً، فمن ثم يكون مقبولاً شكلاً، ومن حيث إن البحث في موضوع الطعن يغني بحسب الأصل عن البحث فى الشق العاجل منه.

ومن حيث إنه عن موضوع الطعن:-

فإن المادة (٨) من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١١/٣/٣٠م تنص على أن:" الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة ولا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون".

ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي.

ومن حيث إن المادة " ١٦٣" من القانون المدني رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م تنص على أنه:

" كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض"

ومن حيث إن قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على أن:" مناط المسئولية للإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها هو قيام خطأ في جانبها بأن يكون القرار غير مشروع لعيب من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرراً، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وحيث أنه وعن ركن الخطأ، فإن الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١م، ومن بعده حالياً الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠م، أوصى بالحرية فى التنقل والسفر ورفعها في مدارج المشروعية، ودفعها إلى مصاف الحريات والحقوق الدستورية مع ما ينتجه ذلك من حقيق الضرب في واسع أرض الله والسعي في

عريض مناكبها، كما جرى على أن:" حرية التنقل من مكان إلى آخر، ومن جهة إلى أخرى وكذا السفر خارج البلاد مبدأ أصيل للمواطن وحق دستوري مقرر له، ولا يجوز المساس به دون مسوغ، ولا الانتقاص منه بغير مقتضى، ولا تقييده إلا لصالح المجتمع وحمايته وفى حدود التشريعات المنظمة لهذا الحق، إلا أنه من الأمور المسلمة أيضاً أنه بحكم ما للدولة من سيادة على رعاياها فإن لها مراقبة سلوكهم سواء داخل البلاد أو خارجها للتثبت من التزامهم الطريق السوي في مسلكهم، والتعرف على مدى إدراكهم لمسئولياتهم الوطنية وما تفرضه عليهم من الاخذ بأسباب النهج القويم فى تحركاتهم وتصرفاتهم، وتجنب كل من شأنه أن يسئ إلى سمعة الوطن أو كرامته أو يؤثر بأي وجه فى علاقته بالدول الاخرى – أساس ذلك – تتمكن سلطات الاختصاص في الوقت الملائم من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الوقائية الكفيلة بمنع أى انحراف قد يهدد كيان البلاد وأمنها الداخلي أو الخارجي، أو يضر بمصالحها السياسية أو يمس سمعتها أو غير ذلك من الأسباب المتصلة برعاية الصالح العام (في ذات المعنى الطعن رقم ٣٦٣٩ لسنة ٤٠ق٠ع – تاريخ الجلسة ١٩٩٨/٣/٢٢م، والطعن رقم ٥٢٧٣ و٥٦٢٥ لسنة ٤٤ق٠ع – تاريخ الجلسة ٢٠٠٠/١٢/١٠ م، والطعن رقم٥٩٠ لسنة ٤٤ق٠ع– تاريخ الجلسة ٢٠٠٠/٣/٢٤م).

ومن حيث أنه متى كان ما تقدم والثابت من الاوراق أن الطاعن حصل على عقد عمل بالمملكة العربية السعودية براتب شهري قدره ٧٠٠٠ ريال وعند استخراجه لتصريح العمل من مكتب تصاريح العمل لوزارة الداخلية فوجئ بوقف استخراج تصريح العمل له على سند أنه مسجل شقى خطر مخدرات وسرقات ووجود ملف معلومات له تحت رقم ٧٦٠١٥ القاهرة، وسبق ضبطه في العديد من القضايا الخطرة وأنه محكوم عليه بالحبس ستة أشهر غيابياً في الجناية رقم ٦٤١١ سنة ٢٠٠٣م سرقة أحداث القاهرة في ٢٠٠٣/٩/١٧م، وتم حبسه في الجنحة ٢/٣٢٥١ جنح قصر النيل ونفذ عليه من ١٩٩٣/٢/١٧م إلى ٨/٨/ ١٩٩٣م، وكان متهماً في الجنحة ٣٨١٦ سنة ١٩٩٢م جنح أحداث "سرقة" وحكم فيها بجلسة ١٩٩٢/١١/٤م بستة أشهر مع الشغل والنفاذ، وتأيد الحكم في المعارضة والاستئناف ونقض الحكم فى ١٩٩٣/٤/١م فقضى بالقبول ونقض وإعادة ثم تأييد الحكم بجلسة ٢٠٠٣/٩/١٧م، وعارض المتهم(الطاعن) في ٢٠٠٦/١٠/١٨م وقضى فيها بالقبول والالغاء وانقضاء الدعوى الجنائية بمضي المدة، ومن ثم فيكون قرار الجهة الادارية – الإدارة العامة لتصاريح العمل لوزارة الداخلية – وقت تقديم طلب الموافقة على استخراج تصريح عمل بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٧م برفض الطلب استناداً إلى صدور حكم جنائي بالحبس ستة أشهر مع الشغل والنفاذ في الجنحة رقم ٣٨١٦ سنة ١٩٩٢م جنح الأحداث

ضد الطاعن وكان على ذمة التنفيذ حتى صدور حكم نهائي في ٢٠٠٦/١٠/١٨م وبذلك يكون القرار المطعون فيه قائماً على سند صحيح من الواقع والقانون مما ينتفى معه ركن الخطأ في جانب الإدارة وتنهار معه أركان مسئوليتها عن تعويض الطاعن عما لحقه من أضرار خاصته.

وإذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى ذات النتيجة فمن ثم يكون جديراً بتأييده، ويكون الطعن الماثل قد جاء غير قائم على سنده خليقاً بالرفض.

ومن حيث أنه من يخسر الطعن يلزمه مصروفاته عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية

فلهذه الاسباب

نرى الحكم/ بعد إعلان تقرير الطعن للمطعون ضده.

بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً وإلزام الطاعن المصروفات."[١٥٥].

وبإنشاء المحكمة الإدارية العليا عام ١٩٥٥م، تراجعت رقابة مجلس الدولة المصري على القرارات الخاصة بالحريات، حيث تخلت المحكمة المذكورة عن فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع بالنسبة لقرارات المنع من السفر بحجة أن الترخيص أو عدم الترخيص بالسفر إلى خارج البلاد من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، فلها أن ترفض الترخيص إذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك[١٥٦]، وألغت المحكمة حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الصادر بمنع أحد المواطنين من السفر إلى الخارج استناداً إلى أن الأسباب التي قدمتها إدارة المباحث العامة جاءت في عبارة عامة مرسلة، ولم تقم على وقائع محددة منسوبة إلى المدعي. وأقرت المحكمة مسلك الإدارة في تأسيس القرار على تحريات المباحث العامة، دون أن تقوم بالتحقق من صحة الوقائع التي استند إليها القرار[١٥٧].

---

[١٥٥] صدر تقرير مفوض الدولة من السيد المستشار/ عبد المجيد أحمد حسن المقتن نائب رئيس مجلس الدولة بتاريخ ديسمبر ٢٠١١م.

[١٥٦] محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧١م، صـ ١٥٣.

[١٥٧] حكم الحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٧ لسنة ٦ ق، مجموعة السنة الثامنة، صـ ١٥٩، مشار إليه بكتاب الأستاذ الدكتور/ محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، صـ ٢٩.

وفي المعنى ذاته قضت المحكمة بأن للإدارة أن ترفض الترخيص بالسفر للخارج إذا كان سلوك طالب الترخيص يضر بمصلحة البلاد أو يؤذي سمعتها في الخارج، أو لغير ذلك من الأسباب المتعلقة بالمصلحة العامة[١٥٨].

وفي ١٩٨٢/٢/٢٧م، انتهجت المحكمة الإدارية العليا نهجاً مغايراً وأفصحت عن بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع، وأخضعت سلطة الإدارة في الترخيص بالسفر للخارج لرقابتها حماية لحق المواطنين وحريتهم في التنقل والسفر، وأن هذا الحق الدستوري لا يجوز مصادرته أو تعطيله أو الادعاء بأن سلطة الإدارة في شأنه هي من الأمور المتروكة لمطلق تقديرها كما كان يذهب قضاء مجلس الدولة في مرحلة سابقة[١٥٩].

وقضت المحكمة في هذا الشأن بأنه:" ومن حيث إن سوء السمعة وهي حالة تلحق بالشخص وتحيط به لا تتطلب بحكم اللزوم توافر أدلة قاطعة تقيم إدانته في وقائع أو أحكام جنائية توصمه، وإنما يكفي في ذلك قيام دلائل جدية وشبهات قوية لها أصول ثابتة بالأوراق والبيانات الرسمية المودعة ملف المطعون ضدها تبرر إصدار القرار المطعون فيه. ولا شك أن سفارات مصر بالخارج هي أقرب وأقدر الجهات الرسمية على مراقبة سلوك المصريين وتصرفاتهم بالخارج والتعرف على أحوالهم، فإذا ما توافر لديها من المعلومات والشواهد ما يريب سمعة وسلوك أحد المصريين بالخارج، فإن ما يرد منها من تقارير في هذا الشأن يتعين أخذه في الاعتبار عندما تكون جهة الإدارة بصدد تقرير مدى ملاءمة اتخاذ قرار إداري لمواجهة هذه الحالات حفاظاً على سمعة الوطن وكرامته.

وإذا ساغ القول في بعض الأحوال إنه يلزم توافر وقائع معينة لإمكان وصم شخص ما بسوء السمعة والسلوك أو الانحراف، فإن هذا القول لا يستقيم على إطلاقه إذا ما كان الأمر يتعلق بسمعة وسلوك مصري خارج مصر. ذلك أن لكل دولة نظامها القانوني والأمني والاجتماعي وتقاليدها الأخلاقية التي قد تتسامح في بعض التصرفات أو لا تحفل بملاحقتها وتأثيمها، ومن ثم في مثل هذه الحالات يتعذر ضبط وقائع معينة ونسبتها إلى الشخص للتدليل على سوء سمعته أو انحراف سلوكه في الخارج"[١٦٠].

---

[١٥٨] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٢٠ لسنة ٢٣ ق.ع، جلسة ١٩٧٨/٢/١١م. وكذلك الطعن رقم ٤٤٢ لسنة ١١ ق.ع، جلسة ١٩٦٦/١١/١٢م. مشار إليهما بكتاب المستشار دكتور/ خالد عبد الفتاح محمد: الرقابة القضائية على قرارات وأوامر المنع من السفر، مرجع سابق، صـ ٣٢٣ وما بعدها.

[١٥٩] محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ص ٤٤،٤٥.

[١٦٠] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٤٨٣لسنة ٢٦ ق.ع، جلسة ١٩٨٤/٤/١٤م.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع المادية

يقصد بعملية التكييف القانوني للوقائع إدراج الوقائع المادية المعينة التي تحقق القاضي من وجودها داخل إطار قانوني معين، بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعاً مشروعاً لاتخاذه[١٦١].

أي أن القاضي في تكييفه القانوني للوقائع يتحقق بأن تلك الوقائع تكفي لتبرير القرار الصادر من جهة الإدارة في ضوء الشروط التي حددها القانون، وأن الإدارة قد أعطتها تكييفاً صحيحاً، كما يتحقق من مشروعية الواقعة، ومشروعية القاعدة التي وضعتها الإدارة وطبقتها على الحالة المعروضة[١٦٢].

وبذلك تظل عملية التكييف القانوني للوقائع داخل إطار رقابة المشروعية دون الاقتراب من رقابة الملاءمة، من حيث إن القاضي في رقابته للتكييف قد يقوم بإحلال تقديره الشخصي للوقائع محل تقدير الإدارة[١٦٣].

وقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي مسلكاً مزدوجاً بشأن الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، حيث بسط رقابته للتحقق من أن قرارات الضبط الإداري الصادرة من جهة الإدارة تستند إلى وقائع تصلح قانوناً لتبريرها، بينما اقتصر دوره على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع دون التطرق إلى بحث صحة التكييف القانوني الذي خلعته الإدارة عليها في مجموعتين من القرارات:

الأولى- مجموعة القرارات الصادرة بشأن تنظيم نشاط وإقامة الأجانب في فرنسا، وكذا الجمعيات الأجنبية والمطبوعات الأجنبية، رغبة منه في أن يترك للإدارة قدراً واسعاً من حرية التصرف في هذا الشأن نظراً لخطورة هذه القرارات ومساسها بأمن وسلامة الدولة[١٦٤].

---

[١٦١] محمود سلامة جبر: الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد ٤، السنة ٢٨، ١٩٨٤م، ص ١١٣.

[١٦٢] السيد محمد إبراهيم سليمان: مرجع سابق، ص ١٣٧.

[163] Castagne (J): Le controle juridicitionnel de la legalite des actes de police administrative, these, Paris, 1961, P.125. Auby et Drago, Traite de Contentieux administrative, 1962, T.3, P. 74 et s.

[١٦٤] محمود سلامة جبر: رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ٧٣.

ومع ذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى التضييق من هذا الاستثناء وبسط رقابته على قرارات الإدارة برفض منح الرعايا الأجانب من دول المجموعة الأوروبية تصريحاً بالإقامة في فرنسا لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد وفقاً للقانون، وذلك دون حاجة إلى إثبات وقوع أي خطأ ظاهر في هذا الشأن، وكذلك قرارات الإدارة برفض الجمع بين أفراد الأسرة الواحدة إذا كان عائلها من الأجانب المقيمين في فرنسا، ويرغب في استحضار أسرته وفقاً لمرسوم ٢٩ إبريل ١٩٧٦م المعدل بمرسوم ٤ ديسمبر ١٩٨٤م المنظم لحق تجميع الأسرة، حيث غدت رقابة المجلس كاملة على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني على تلك القرارات.

الثانية– مجموعة القرارات التي تتسم بطابع علمي معقد، حيث يجد مجلس الدولة نفسه أمامها عاجزاً عن مباشرة الرقابة عليها بنفسه دون الاستعانة برأي الخبراء، ولذلك ترك تقديرها للإدارة ذاتها باعتبارها الأكثر قدرة بما تملكه من أجهزة فنية وعلمية على إجراء التكييف الصحيح والسليم قانوناً للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري[١٦٥].

وفي مصر، انتهجت محكمة القضاء الإداري المصرية نهجاً مزدوجاً بشأن رقابتها على قرارات الإدارة بخصوص المنع من السفر، حيث بسطت رقابتها على التكييف القانوني للوقائع في بعض الأحكام دون الأخرى، بحجة أن للدولة حق مراقبة سلوك رعاياها داخل البلاد وخارجها، لتتخذ في الوقت المناسب الإجراءات والاحتياطات الكفيلة بمنع أي انحراف في سلوكهم يهدد كيانها وأمنها الداخلي والخارجي، أو يمس معالمها السياسية والاقتصادية، وأنها تملك في هذا المقام منع رعاياها من السفر للخارج كلما قام مبرر لذلك عملاً للسلطة التقديرية المخولة لها قانوناً.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار الصادر من وزير الداخلية بإدراج اسم إحدى السيدات وزوجها على قوائم ترقب الوصول، لاتهامهما بالإخلال بأمن الدولة من خلال الاشتراك في تنظيم مناهض للبلاد في الخارج، ورأت المحكمة أن ما استندت إليه الإدارة لا يصلح سبباً يبنى عليه القرار المطعون فيه، حيث لا يجوز أن يؤخذ المدعي بجريرة زوجته[١٦٦].

---

[١٦٥] سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ص ٢١٥،٢١٤.

[١٦٦] حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٢٧٣٤ لسنة ٧٥ ق، جلسة ١٩٩١/١٢/٢٤م.

في حين اكتفت المحكمة بتأييد القرار الصادر بالمنع من السفر لاستناده إلى وقائع ثابتة في الأوراق، دون أن تتحقق من توافر الوصف القانوني لهذه الوقائع.[١٦٧]

ولم يختلف مسلك المحكمة الإدارية العليا عن محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، حيث اتجهت في بعض أحكامها إلى بسط رقابتها على التكييف القانوني للوقائع للتثبت من أن الأسباب التي استند إليها قرار الإدارة في هذا الخصوص من شأنها أن تؤدي إلى النتيجة التي رتبتها عليها الإدارة، في حين امتنعت عن ذلك في بعض الأحكام الأخرى.

فقضت بأنه:" إذا كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون"[١٦٨].

كما قضت بإلغاء قرار وزير الداخلية بسحب جواز سفر أحد المواطنين لوجوده في بيروت دون أن تتوافر لديه نفقات العودة إلى أرض الوطن مما تطلب ترحيله على نفقة الدولة وكذا إكثاره التنقل بين دولتي سوريا ولبنان إبان اشتعال الحرب الأهلية في لبنان، لأن واقعة وجود المواطن في الخارج دون أن تكون معه مصاريف العودة لا تحمل بذاتها معنى الإساءة للوطن، أو الإضرار بسمعة البلاد، إلا إذا كان مردها انحراف سلوك ذلك الشخص، وهو ما لم تقم الإدارة الدليل عليه، وأما واقعة تردده بين سوريا ولبنان إبان اشتعال الحرب الأهلية في لبنان، فلا تعتبر بذاتها شيئاً منكراً، ما لم يثبت أنه كان له صلة بأي من الفريقين المتقاتلين، أو أنه أتى في هذا المجال فعلاً أو أفعالاً من شأنها أن تسيء إلى سمعة وطنه[١٦٩].

وقضت كذلك بأن:" القيد في سجل الخطرين يعتبر قراراً إدارياً قوامه إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها بما لها من سلطة في إدراج شخص ما في سجل الخطرين على الأمن اقتناعاً منها باعتوار مسلكه وانحراف سلوكه ورجحان النزعة الإجرامية في منهجه، وذلك استناداً لما ارتكبه من جرائم وصدر ضده من أحكام أو في ضوء ما تجمع لديها من معلومات نتيجة التحريات التي تقوم بها في مجال مكافحة الجريمة... وليس من ريب في أنه يتعين أن يكون القيد مستنداً إلى أصول ثابتة في عيون الأوراق من شأنها أن تؤدي إلى استخلاص النتيجة التي تبنتها الإدارة استخلاصاً سائغاً ومنتجاً في إمكان إسناد صفة المجرم الخطر في هذه الحالة وحشره جنباً إلى جنب مع أولئك الذين دمغوا بأحكام جنائية، ولا جدال في امتداد الرقابة القضائية لما استندت إليه الجهة

---

[١٦٧] حكم محكمة القضاء الإداري فى الدعوى رقم ١١١٧ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٥/٣/٢م، مجموعة مبادئ السنة السابعة، بند ٣٢٥، ص ٣٤.

[١٦٨] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٤٦ لسنة ٩ ق.ع، جلسة ١٩٦٧/٢/٢٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٢، ص ٦٧٩.

[١٦٩] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٦ ق.ع، جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٧، ص ٣٥٩.

الإدارية من أسباب سواء في مجال قيامها بأن تستمد من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً، أو بالنسبة لتكييفها بفرض وجودها وكونها تؤدي إلى النتيجة التي خلصت إليها"[١٧٠].

وأخيراً، وفي مجال امتناع المحكمة عن بسط رقابتها على التكييف القانوني للوقائع قضت المحكمة في صدد تنظيم التجارة في السلاح بأن:" المشرع قد خول جهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال تقديراً منه لخطورة هذا النوع من التجارة، وذلك حماية للمجتمع ووقاية للأمن العام ودرءًا للمخاطر قبل وقوعها، ومن ثم فإن هذه السلطة التقديرية لا معقب عليها طالما خلت من إساءة استعمال السلطة واستهدفت الصالح العام"[١٧١]. وقضت بأنه:" قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن منح الترخيص أو سحبه أو إلغاءه (في شأن الأسلحة والذخائر) من الملاءمات المتروكة لتقدير الإدارة تترخص فيه حسبما تراه متفقاً مع صالح الأمن العام بناءً على ما تطمئن إليه من الاعتبارات التي تزنها والبيانات والمعلومات التي تتجمع لديها، لا قيد عليها في هذا الشأن سوى أن يكون قرارها مسبباً، ولا يعقب عليه ما دام مطابقاً للقانون بعيداً عن الانحراف بالسلطة"[١٧٢].

ويأتي المسلك القضائي السابق في كل من مصر وفرنسا في إطار الموازنة بين المصلحة العامة للدولة والحفاظ على الأمن القومي للبلاد، وبين المصالح الخاصة للأفراد وحماية الحقوق والحريات، وضرورة التفرقة بين الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

---

[١٧٠] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٩٧ لسنة ٢٥ ق.ع، جلسة ١٩٨١/١٢/١٢م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٧، ص ٨٩.

[١٧١] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٥٠ لسنة ٢٨ ق.ع، جلسة ١٩٨٥/٣/٣٠م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٠، ص ٨٦٩.

[١٧٢] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٣٨٢ لسنة ٢٧ ق.ع، جلسة ١٩٨٣/١١/١٩م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٩، ص ٨٥.

المبحث الثاني

رقابة مجلس الدولة على ملاءمة قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه

تمهيد وتقسيم:

إذا كان للقضاء الإداري وفقاً لما سبق تناوله مراقبة الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها، فإن رقابته يجب أن تنتهي عند هذا القدر، وليس له كقاعدة عامة التدخل لبسط رقابته على التناسب بين الإجراء الذي اتخذته الإدارة والسبب الذي دعاها لاتخاذ هذا الإجراء. ذلك أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والإجراء المتخذ بشأنها[١٧٣].

فللإدارة وهي بصدد إصدار قراراتها في نطاق سلطتها التقديرية أن تزن قيمة الأسباب وتناسبها مع الإجراء المتخذ، ويتحدد دور القاضي الإداري في الرقابة على وجود السبب الذي بني عليه القرار والتحقق من صحة قيامه من الناحية المادية، ومن صحة التكييف من الناحية القانونية[١٧٤].

ذلك أن المشرع حين يمنح جهة الإدارة السلطة التقديرية بشأن ما، فإنه يخولها الحق في تقدير مدى ملاءمة التصرف المناسب للوقائع والأحداث في هذا الشأن لتختار حياله الإجراءات الناجحة، وهو بذلك يساعد الإدارة على القيام بأعبائها على الوجه الأكمل، أي إن الإدارة هنا تترخص في تقدير ملاءمة القرار الإداري[١٧٥].

لذلك يتمثل مفهوم السلطة التقديرية لدى بعض الفقهاء في أنها قسط من الحرية تتمتع به الإدارة ويمتنع القاضي من بسط رقابته عليه، وتبعاً لذلك فإن جوهر السلطة التقديرية يقوم في نظرهم على الإطلاق، فهي تأبى التقيد بالنسبة للعنصر الذي تلازمه ولا تقبل الزيادة أو النقصان، فهي إما موجودة أو غير موجودة. وعلى ذلك فإن الإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية تكون بمنجاة عن كل رقابة قضائية[١٧٦].

---

[١٧٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤٦ لسنة ٨ ق.ع.، بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٥م، مجموعة السنة ١٢، ص ٦٧٩.

[١٧٤] عامر محمد عامر الحجري: الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القرار الإداري، سلطنة عمان، بدون ناشر، أبريل ٢٠١١م، ص ٤٦.

[١٧٥] رمضان محمد بطيخ: الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ٣٦.

[١٧٦] ثروت عبد العال: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط، ١٩٩٢م، ص ٧١٠.

إلا أن القضاء الإداري في مصر وفرنسا خالفا هذا الرأى وأخذا يراقبان مدى ملاءمة تقدير الإدارة للتصرف الذي اتخذته، وبسطا رقابتهما على ملاءمة هذا القرار في بعض الحالات الخاصة، لضمان التناسب بين سبب القرار ومحله، ولضمان ألا يشوب استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ما يعرف بالغلو[١٧٧].

وحكمت المحكمة الإدارية العليا بأن السلطة التقديرية للإدارة لا يصح وصفها في أي موضع أو مقام بالإطلاق، لأنها تتقيد دوماً بالمصلحة العامة، وبالضمانات التي يقررها القانون لأصحاب الحقوق المستمدة من المراكز القانونية المشروعة[١٧٨].

ويتناول هذا المبحث رقابة مجلس الدولة على ملاءمة قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الأساس القانوني للرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: رقابة مجلس الدولة على ملاءمة القرارات الإدارية.

---

[١٧٧] طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري-دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص ص ٣٦٩،٣٧٠.

[١٧٨] حكم المحكمة الإدارية العليا(دائرة توحيد المبادئ) في الطعن رقم ٢٨٤٦ لسنة ٤٦ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٣/٥/٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها دائرة توحيد المبادئ في ثلاثين عاماً(منذ إنشائها إلى نهاية أغسطس سنة ٢٠١٥م)، الجزء الأول، ص ٦٣٧.

المطلب الأول

الأساس القانوني للرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية

تعني رقابة التناسب أو رقابة الملاءمة، رقابة القاضي الإداري على تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ على أساسها[١٧٩].

وتكمن خطورة هذا النوع من الرقابة في أن القاضي لا يباشر مهمته فيها بالنظر إلى قواعد القانون فحسب، وإنما كذلك إلى الظروف والمعطيات التي أحاطت بالقرار ومدى تقدير الإدارة لهذه الظروف وتلك المعطيات، الأمر الذي دفع البعض إلى تشبيهه بالرئيس الإداري الأعلى أو باعتباره كذلك[١٨٠].

فالملاءمة فكرة نسبية، تعني أن تصرف الإدارة كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظرف والاعتبارات المحيطة. أي إنها معيار لقيمة التصرف مقدرة بالنسبة لأسس واعتبارات قد تختلف من شخص لآخر بحسب اختلافهما الفكري، وبحسب اختلاف وتفاوت وضوح الرؤية وصفاء الذهن ومدى الإحاطة بالموقف من كل جوانبه. فقد يوجد شخصان مشهود لهما بحسن التقدير، ومع ذلك يختلفان في اختيار الإجراء الملائم لموقف واحد. وعلى ذلك فإن التوصل إلى تقدير ملاءمة قرار معين إنما هو في جانب منه نتيجة تقدير شخصي، هذا التقدير قد يكون جديراً بالاحترام، ولكنه غير ملزم على كل حال[١٨١].

لذلك فقد اتجه رأي في الفقه يقضي بأن دور القاضي في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص شرعية القرار الإداري دون أن يتعدى ذلك إلى الملاءمة، على أن تؤخذ الشرعية هنا بمعناها الواسع لتشمل جميع القواعد التشريعية وقواعد القانون، حيث يندرج في هذا الاصطلاح القواعد القانونية التي تجد مصدرها في أحكام القضاء[١٨٢].

---

[١٧٩] خالد سيد محمد: مرجع سابق، ص ٦٦٥.

[180] Waline: Etendue et limites du controle du juge administratif, sur les actes de l,administration, E.D.C.E,1956.

[١٨١] خالد سيد محمد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ص ٧٠٤،٧٠٣.

[١٨٢] محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ص ٦٩، ٧٠.

ذلك أن القانون عندما يمنح للإدارة سلطة تقديرية، فإنه بذلك يترك لها حرية تقدير مدى ملاءمة أعمالها، وفي هذه الحالة لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء الإداري، على أساس أن القاضي الإداري، هو قاضي مشروعية دون الملاءمة[١٨٣].

وقد صدرت عدة أحكام تؤيد هذا الاتجاه، حيث قضي بأن:" جهة الإدارة تستقل بتقدير خطورة الوقائع وما يترتب عليها من اضطراب الأمن، وهي صاحبة التقدير الأول والأخير في هذا الشأن. كما يجب التنبيه في هذا المقام إلى أنه ليس من حق القضاء الإداري أن يستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى جهة الإدارة من اعتبارات قدرت على مقتضاها ملاءمة إصدار القرار، مادام هذا التقدير قد استخلص استخلاصاً سائغاً من الوقائع الثابتة في الأوراق، وإلا كان ذلك مصادرة للإدارة على تقديرها وغلاً ليدها عن مباشرة وظيفتها في الحدود الطبيعية التي تقتضيها هذه الوظيفة، وما تستلزمه من حرية في وزن ملابسات القرارات التي تصدرها، وتقدير ملاءمة إصدارها"[١٨٤].

وأكدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه بقولها:" إذا كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني، إلا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة أو الخطورة الناجمة عنها، والتصرف الذي تتخذه حيالها"[١٨٥].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:"لا محل لرقابة القضاء الإداري على الملاءمات التقديرية التي تباشرها السلطة الإدارية المختصة عند إصدار قراراتها، سواء من حيث اختيارها لمحل القرار أو وقت وأسلوب إصداره، ما دام أن ذلك يكون في إطار الشرعية وسيادة القانون"[١٨٦].

وعلى الرغم من ذلك، تطورت رقابة القضاء الإداري في مصر وفرنسا على قرارات الضبط الإداري من رقابة مشروعية إلى رقابة الملاءمة، مما أدى إلى إحلال تقدير القاضي محل تقدير الإدارة، رغبة منه في ضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، وثار البحث حول أساس وتبرير هذه الرقابة، فذهب بعض الفقه إلى أن الرقابة على التناسب في مجال الضبط الإداري لا تخرج عن كونها رقابة مشروعية، بينما ذهب البعض الآخر إلى القول إن

---

[١٨٣] قريمس إسماعيل: محل دعوى الإلغاء (دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين)، رسالة ماجستير، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، ٢٠١٣م، ص ٨٥.

[١٨٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٠١ لسنة ٤ ق.ع.، بتاريخ ١٩٥٩/٤/٢٥م، مجموعة السنة الرابعة، ص ١١٦٢.

[١٨٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٤ لسنة ١٠ ق.ع.، بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٥م، مجموعة مبادئ السنة الثانية عشر، ص ٦٧٩.

[١٨٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٩٦٩ لسنة ٥٥ ق.ع.، بتاريخ ٢٠١٠/٦/٥م، مجموعة مبادئ السنتين ٥٦،٥٥ ، ص ص ٥٤٠، ٥٤١.

قاضي الإلغاء لم يعد كما كان في الماضي مجرد قاضي مشروعية، وإنما أصبح أيضاً قاضي ملاءمة وذلك على النحو التالي[١٨٧]:

أولاً– المشروعية أساس الرقابة على الملاءمة:

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن رجل الإدارة أمام واجبين: واجب احترام الحريات الفردية من ناحية، وواجب صيانة النظام العام من ناحية أخرى. فإذا تطلب الحفاظ على النظام العام تقييد الحريات عن طريق الإجراء الضبطي فإن هذا الإجراء لن يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ولازماً، مما يقتضي معه أن يراقب القاضي الملاءمة[١٨٨].

أي إنه على الرغم من وجوب منح الإدارة قسطاً من الحرية تمارس فيه اختصاصاتها ذات الطابع الفني الذي ليس لغيرها معرفة به، إلا أنه يشترط لجواز ذلك ولعدم تحول الإدارة بسلطتها التقديرية إلى إدارة تحكمية وسلطة تعسفية أن تلتزم بعدم الانحراف في استعمال السلطة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف التي تؤدي إلى صحة التقدير السليم.[١٨٩]

فإذا كان القضاء الإداري قد انتهى إلى وجوب فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، وصحة تكييفها القانوني، وأن دور القاضي يجب أن يقف عند هذا الحد فلا يتعداه إلى بحث ملاءمة قرار الإدارة وتقدير مدى التناسب بينه وبين الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى إصداره، غير أن القاضي الإداري يقيم أحياناً درجة جسامة الظروف الواقعية التي أدت إصدار القرار المطعون فيه لبحث التناسب بين الأسباب ومحل القرار، وإذا كانت تلك الرقابة تشكل أقصى ما يمكن أن يمارسه قاضي تجاوز السلطة، إلا أنها لا تمارس في جميع الأحوال، حيث يلزم لممارستها أن يكون القرار موضوع الفحص منطوياً على اعتداء على نشاط فردي له أهميته الخاصة من وجهة نظر المشرع، ومن ثم فلا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض قيوداً على الحقوق والحريات العامة الجوهرية التي يكفلها المشرع إلا لأسباب خطيرة.

---

[١٨٧] خالد سيد محمد: مرجع سابق، صـ ٦٩٥ وما بعدها. وللمزيد حول تأصيل الرقابة القضائية على الملاءمة، انظر، ثروت عبد العال: مرجع سابق، ص ٣٧٢ وما بعدها.

[١٨٨] محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠م، ص ٧١، محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠ وما بعدها، السيد محمد إبراهيم سليمان: الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠٨.

[١٨٩] العارف صالح الخوجة: القضاء الإداري ودوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، مرجع سابق، ص ٣٢١.

ويتفرع على ذلك أن جميع القرارات الإدارية التي تستهدف تلك الحقوق والحريات والتي جعل منها المشرع حريات عامة، لا يمكن أن تكون قانونية إلا إذا كانت ضرورية لحفظ النظام العام، ويستتبع ذلك لإبداء الرأي حول شرعية هذه القرارات البت في مسألة ضرورتها، أي ملاءمتها. ولذلك يكون من اختصاص القاضي في شأن الحقوق والحريات العامة تقييم ضرورة القرارات المتخذة بشأنها، وعليه من أجل ذلك تقييم جسامة وأهمية السبب لأجل حل مسألة الشرعية المطروحة أمامه، في ذلك المجال تعتبر مراقبة الملاءمة مراقبة للمشروعية.[١٩٠]

وفي هذا المجال قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرار مدير الشرطة بمنع تنظيم قداس في الهواء الطلق في ساحة قصر CHAILLOT معلناً أن ذلك الاحتفال لم يكن من شأنه الإخلال بالسكينة العامة أو الأمن العام في ظروف لا يمكن فيها تدارك الخطر بإجراءات ضبط ملاءمة.[١٩١]

كما أقر المجلس بمشروعية قرار بمنع مسيرة دينية عندما تبين للمجلس وجود تهديد خطير للنظام العام من جرائها، حيث تسببت مسيرات دينية مماثلة في البلديات المجاورة من إلحاق أضرار خطيرة بالنظام العام.[١٩٢]

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:" ولئن كانت الإدارة تملك في الأصل حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصاً 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 لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر"[١٩٣].

---

[١٩٠] عادل السعيد أبو الخير: رقابة السبب في القرارات المتعلقة بالحريات بقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، القاهرة، بحث منشور بمجلة كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، العدد ١٤، يناير ٢٠٠٦م، ص ص ٤٠، ٤١.

[191] C.E.,5 Mars 1949, Jeunesse independante chretienne, Rece 121.
مشار إليه ببحث لواء د./ عادل السعيد أبو الخير: مرجع سابق، ص ٤٣.

[192] C.E.,2 Juillet 1942, Guillerm, Rce, 293.
مشار إليه ببحث لواء د./ عادل السعيد أبو الخير: مرجع سابق، ص ٤٣.

[١٩٣] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥١٧ لسنة ٢ ق.ع.، بتاريخ ١٩٥٧/٤/١٣م، مجموعة السنة الثانية، ص ٨٨٦.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:"الرقابة القضائية في حقيقتها لا تمثل حلولاً بدلاً عن الإدارة، وإنما هي تطبيق واضح وصريح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي توضحه الرقابة القضائية على تنفيذ السلطة التنفيذية لقواعد السلطة التشريعية في أوضح مظاهره للحدود الصحيحة بين السلطات المختلفة"[١٩٤].

ثانياً– الاعتبارات العملية أساس الرقابة على الملاءمة في القرارات الإدارية:

يذهب بعض أنصار هذا الاتجاه إلى أن مسلك مجلس الدولة تجاه فرض رقابته على الملاءمة لا تفسره أية اعتبارات قانونية، وإنما يجد ذلك القضاء تفسيره في اعتبارات عملية تتعلق بإساءة استخدام السلطات المحلية بوصفها سلطات منتخبة لسلطتها تمشياً مع اتجاهات الرأي العام حتى ولو كان على حساب الحريات العامة[١٩٥].

كما ذهب البعض الآخر إلى أن رقابة الملاءمة على قرارات الضبط الإداري لا تجد أساسها في الشرعية، ولكن في القاعدة القضائية التي وضعها القضاء الإداري في هذا الشأن باعتباره قضاءً إنشائياً، أنشأ قاعدة قانونية مقتضاها أنه يشترط في الإجراء الضبطي أن يكون ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لاتخاذه. وعلى أساس هذه القاعدة التي وضعها القضاء مارس رقابته على ملاءمة قرارات الضبط الإداري[١٩٦].

وتفصيل ذلك أن التسليم المطلق بعدم جواز تعدي رقابة القضاء الإداري إطار المشروعية فيما يتعلق بمجال الحريات، يعني إطلاق يد الإدارة من كل قيد، ولها بذلك أن تصدر القرار تلو الآخر بحجة تقديرها لما يترتب عن أحداث معينة من خطورة على الأمن والنظام العام، فيكون القضاء والإدارة في موضع واحد، حيث الأول لا يحرك ساكناً حيال إجراءات الثاني ولو تعرضت لحريات الأفراد، تاركاً لها أمر تقديرها، فتصبح بذلك خصماً وحكماً في آن واحد. فتصير الحكم بانفرادها بتقدير خطورة الوقائع بعد أن كانت الخصم بمصادرتها الحريات، ويزيد من قتامة الصورة إحجام القضاء عن مراقبة هذه الإجراءات الأمر الذي يزيد من اجتراء وافتئات الإدارة على حقوق الأفراد، ويجعل منها سيداً متبوعاً وليس تابعاً للقانون[١٩٧].

---

[١٩٤] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٩٦٩ لسنة ٥٥ ق.ع.، بتاريخ ٢٠١٠/٦/٥م، مجموعة السنتين ٥٦،٥٥، ص ٥٤٠.

[195] Auby et Drage: Traite de contentieux administrative, op. cit., t.3, P.81.

[١٩٦] خالد سيد محمد: مرجع سابق، ص ٧٠٠، ٧٠١.

[١٩٧] العارف صالح الخوجة: مرجع سابق، ص ٣٢٠.

لذا بدت الحاجة ماسة إلى ضرورة حماية فعالة تحفظ حقوق الأفراد وحرياتهم، خاصة مع اتساع حجم المخاطر التي تحيط بهذه الحقوق. فمع تطور أعمال الإدارة وتشعب مجالاتها تطورت الرقابة القضائية على أعمالها من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة[١٩٨].

ويذهب المستشار الدكتور/ خالد سيد محمد إلى أن القول إن الملاءمة ما هي إلا عنصر من عناصر الشرعية، بحيث لا يكون إجراء الضبط مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ولازماً وأن القضاء لم يخرج عن حدود رقابة المشروعية يعتبر من قبيل الحيل التي لا تفيد، ويفضلها الاعتراف بحقائق الأشياء وتسمية الأشياء بأسمائها الحقيقية والقول بأن القضاء قد راقب فعلاً ملاءمة هذه التصرفات.

ويضيف أن القاضي الإداري يمارس رقابة الملاءمة في مناسبات كثيرة بإحدى وسيلتين: **الأولى** مستترة تحت ستار التكييف وتقدير أهمية السبب وهل يكفي لاتخاذ القرار أم لا، وهل كان القرار ضرورياً ومفيداً وغير ذلك من العبارات التي لا حصر لها والمؤدية إلى معنى واحد يفيد البحث في ملاءمة العمل الإداري، وإن لم يصرح بحقيقة ما يقوم به، **والثانية** صريحة يدعي فيها المجلس لنفسه صراحة رقابة ملاءمة تصرفات الإدارة الماسة بحريات الأفراد[١٩٩].

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال، أن هذه الرقابة لملاءمات العمل الإداري قد قوبلت بالترحيب من جانب الفقهاء، حتى تبارروا في تقديم الحجج والمبررات لامتداد الرقابة القضائية إلى ملاءمات العمل الإداري[٢٠٠].

ويتضح موقف الباحث إزاء الخلاف السابق من خلال تقسيم هذا الفصل لمبحثين منفصلين، تناول الأول رقابة مشروعية القرار الإداري من خلال بحث قانونية أركانه، واستعرض الثاني الرقابة القضائية على ملاءمة هذا القرار التي استحدثها القاضي الإداري في مواجهة تغول الإدارة على الحقوق والحريات العامة في سبيل إنجاز ما يثقل كاهلها من ضرورة حماية النظام العام، وكفالة سلامة المجتمع.

---

[١٩٨] عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس: رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م، ص ١٩٨.

[١٩٩] خالد سيد محمد: مرجع سابق، ص ٧٠٢.

[٢٠٠] محمد مرغني خيري: نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٢م، ص ٦٨٦.

المطلب الثاني

رقابة مجلس الدولة على ملاءمة القرارات الإدارية

لا يجوز أن يفهم من العرض السابق لأسس الرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية أن هناك تعارضاً بين المشروعية والملاءمة، أو بعبارة أخرى بين المشروعية والسلطة التقديرية، لأن القضاء له سلطة فحص مشروعية العمل الإداري في حين أن تقدير ملاءمة هذا العمل متروك للإدارة كقاعدة عامة، غير أنه قد يتدخل القضاء الإداري أحياناً ويبحث في ملاءمة بعض عناصر القرار الإداري التي كانت متروكة في الأصل لتقدير الإدارة، وأن التعرف على الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة لا يتأتى إلا من خلال بيان تطور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية في القانون المقارن وخاصةً في القضاء الإداري الفرنسي، حيث اقتصرت رقابة القضاء الإداري في البداية على فحص عناصر المشروعية الخارجية ثم امتدت في فترة لاحقة إلى عناصر المشروعية الداخلية، ثم حدث تطور مهم في أحكام مجلس الدولة الفرنسي عندما استحدث عدداً من النظريات والمبادئ عززت دور القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة تتمثل في الرقابة على الخطأ الظاهر في التقدير، مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار، ومبدأ التناسب[٢٠١].

وقد مارس مجلس الدولة الفرنسي رقابة التناسب بين أهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة لقراراتها والإجراءات التي تتخذها بناءً على تلك الوقائع، أو بمعنى آخر رقابة التناسب بين إجراء الضبط وبين الخطر الذي اتخذ من أجله، وقد أرسى المجلس المبادئ الأساسية في هذا الصدد في الحكم الشهير بنجامين Benjamin الصادر بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات، وقد ألغى المجلس في هذا الحكم القرار الصادر من عمدة مدينة Nevers بمنع عقد أحد الاجتماعات بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام، وقام المجلس بفحص الظروف المحلية التي أحاطت بالدعوة إلى عقد الاجتماع، وتبين له أن السلطات المحلية كانت تستطيع المحافظة على النظام العام باستخدام قوات البوليس المتوفرة لديها مع السماح بعقد الاجتماع، ولذلك حكم المجلس بإلغاء قرار العمدة.

---

[٢٠١] محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩ وما بعدها.

وتتلخص وقائع الحكم السابق في اعتزام السيد رينيه بنجامين إلقاء محاضرة أدبية بمدينة Nevers، ومعارضة نقابة المعلمين بالمدينة لإقامة هذه المحاضرة من شخص قام بتشويه صورة هيئات التعليم هناك من خلال كتاباته التي وصفتها بالعلمانية، وقامت النقابة من خلال الصحافة والمنشورات بدعوة المدافعين عن المدارس الحكومية والنقابات والهيئات اليسارية للقيام بمظاهرة معاكسة لإقامة المحاضرة، مما أدى إلى قيام الجهة المسئولة عن تنظيم المحاضرة بتخصيص دعوات لحضور المحاضرة بعدما كانت الدعوة عامة للحضور.

وعلى الرغم من ذلك قام رئيس بلدية المدينة باتخاذ قرار بمنع إقامة المحاضرة بدعوى تسببها في اضطراب النظام العام، مما أدى إلى لجوء السيد بنجامين إلى مجلس الدولة الفرنسي للطعن على قراري المنع الصادرين من رئيس بلدية المدينة معللاً ذلك بمخالفتهما لقانون الحريات الصادر عام ١٩٠٧م، ومعيبان بعيب انحراف السلطة Detournement de pouvoir.

وعلى أثر ذلك جاء حكم مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء القرار حيث أنه كان يتوجب على رئيس البلدية التوفيق بين ممارسة سلطاته وبين احترام حرية الاجتماع المنصوص عليها بقانون الحريات الصادر عام ١٩٠٧م، وأنه من خلال التدقيق في احتمالية الاضطرابات التي يدعيها رئيس البلدية تبين عدم خطورة إقامة المحاضرة، وأن رئيس البلدية كان يستطيع ضبط النظام العام بإصدار قرارات الضبط التي يحق له اتخاذها دون منع المحاضرة، وعليه رأت المحكمة أن قرار المنع قد جاء معيب بعيب تجاوز السلطة[٢٠٢].

ويتضح مما سبق أن القاضي الإداري في مجلس الدولة الفرنسي يراقب في منازعات الضبط الإداري مدى التناسب بين كل من خطورة الوقائع المدّعاة من قبل الإدارة على الأمن أو النظام العام، والإجراءات البوليسية المتخذة لمواجهة تلك الوقائع، والاعتداء الذي تحدثه هذه الإجراءات على الحريات العامة وما قد يترتب عليها[٢٠٣].

وفي مصر ابتكر مجلس الدولة المصري هذه الرقابة وجسدها في نظرية الغلو التي تعد من أبرز ملامح القضاء الإداري المصري، كما أنها تعد من مبتكراته التي لا نجد لها مقابلاً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولعل من أبرز خصائصها أنها مصرية في أصلها ومنبتها، فلم يستعرها قضاؤنا من القضاء الفرنسي أو غيره، كما هو شأن معظم نظرياتنا القانونية.

---

[202] C.E. 19 Mai 1933,Rec.P.541-Conclusions du C,g. Michel S. 1934. 3.1- (grands arrgts) P. 209 et S.
مشار إليه بكتاب الأستاذ الدكتور/ محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٤.

[٢٠٣] رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص ص ١٥٤، ١٥٥.

وعلى الرغم من استقرار نظرية الغلو في قضاء مجلس الدولة المصري، إلا أن نطاق تطبيقها لا يزال محدوداً للغاية، إذ يقتصر مجال إعمالها على القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع الجزاءات التأديبية ولا تمتد إلى غير ذلك من مجالات النشاط الإداري على تعددها، وذلك على عكس نظرية الخطأ الظاهر في التقدير التي يطبقها مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لسائر القرارات الإدارية[٢٠٤].

ولقد أرست المحكمة الإدارية العليا أصول هذه النظرية بمقتضى الحكم الشهير الذي أصدرته بتاريخ ١٩٦١/١١/١١م والذي قضى بأن: " الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً ونوعاً، وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء وإنما ترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يناسبه من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر، والمحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني وتسند قضاءها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه، ذلك أنه هو النظام القانوني الواجب التطبيق في هذا الخصوص فينبغي - إذا هي انتهت من وزن الأدلة إلى ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري - أن تقيم الإدانة على أساس رد هذا الفعل إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وأن تقيم تقديرها للجزاء الذي توقعه على أساس التدرج بحسب درجة جسامة الذنب،.....، إنه ولئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليهما في ذلك، ألا أن مناط مشروعية هذه السلطة- شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى - ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره. ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين النظام في المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة. فركوب متن الشطط في القسوة يؤدى إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدى إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين. فكل من طرق النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب. وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة

---

[٢٠٤] ثروت عبد العال: مرجع سابق، ص ٢٨٣.

ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره ، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة"[٢٠٥].

فمن خلال الحكم السابق نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد بينت معالم الرقابة على التناسب بين الخطأ

الإداري والعقوبة الموقعة عليه، وذلك من خلال ما يشوب استعمال الإدارة من غلو في تقدير الجزاء، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وهذا كله منطلقاً من الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة وسيرها بانتظام واطراد، فضلاً عن أن المحكمة الإدارية العليا قد بلورت في حكمها فكرة الغلو في مجال التأديب، وأوضحت صياغة معالم هذه الفكرة وأبعادها، مما يمكن وصفه بأنه وضع الأساس العام لنظرية الغلو.

وفي مجال الحريات العامة، حرص مجلس الدولة المصري منذ تأسيسه على إخضاع ملاءمة قرارات الضبط الإداري لرقابته للتحقق من سلامة وزن الإدارة وتقديرها لأهمية وخطورة الوقائع التي استند عليها قرارها، ومدى التناسب بين هذه الوقائع والنتائج التي رتبتها عليها سلطة الضبط الإداري، وأفصح في أحكامه بعبارات قاطعة الوضوح عن أن ملاءمة قرارات الضبط الإداري شرط لمشروعيتها لما تتضمنه من تقييد للحريات العامة، ومن ثم وجب أن تقتصر على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام[٢٠٦].

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري بأن:" إجراءات الاعتقال وتحديد الإقامة يجب ألا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يستعصي فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية، وأن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للمحافظة على الأمن"[٢٠٧].

وقضت كذلك بأنه:" حق التنقل وهو فرع من الحرية الشخصية للفرد لا يجوز مصادرته دون علة ولا مناهضته دون مسوغ أو تقييده بلا مقتضى. والمدعي سبق وأن صرح له بالسفر خارج القطر لأعماله التجارية

---

[٢٠٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق.ع.، بتاريخ ١٩٦١/١١/١١م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص ٢٧.

[٢٠٦] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٣/٤/٢٩م، مجموعة السنة السابعة، ص ١٠٢٧. وأيضاً القضية رقم ٣١٢٧ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٦/٣/٢٥م، مجموعة السنة العاشرة، ص ٢٥٨.

[٢٠٧] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٠٢٤ لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٥٦/١/٣م.

مرتين ولا خطر من مغادرته البلاد على أمن الدولة وسلامتها وقد وافقت إدارة الأمن العام على التصريح له بتجديد جواز سفره ... ولهذا فما كان هناك مبرر لتقييد حريته الشخصية والامتناع عن تسليمه جوازه"[٢٠٨].

وأخيراً، قضت محكمة القضاء الإداري بأنه:"إذا كان الثابت من الأوراق صدور أحكام قضائية ضد المدعي بلغ عددها على الوجه الوارد بمذكرة النيابة العامة المرفقة بحافظة المستندات ثمانية عشر حكماً قضائياً بالحبس عن جرائم شيكات بدون رصيد، وهو ما يقطع بأن المدعي تحت ملاحظة قضائية لا ينفيها عنه قيامه باستئناف هذه الأحكام القضائية، فتعدد الأحكام القضائية مع وحدة نوعها يقطع بأن ما قام لدى جهة الإدارة من خشية هروبه من البلاد مرتكزاً إلى واقع صحيح يبرره"[٢٠٩].

وترددت المحكمة الإدارية العليا في بسط رقابتها على ملاءمة تصرفات الإدارة، فامتنعت عن بسط رقابتها على ملاءمة تصرفات الجهة الإدارية في بعض أحكامها وقضت بأنه :" ومن حيث إن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في القرار الإداري، تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في الأوراق أم لا... ولما كانت الوقائع التي قام عليها قرار الاعتقال المطعون فيه والتي تكون ركن السبب في هذا القرار، لها أصل ثابت في الأوراق والتحريات والاستدلالات، التي تضافرت على استجماع عناصرها وتأكيد صحتها أجهزة الأمن المختصة... وأقر هذه الخطورة وزير الداخلية بوصفه المسئول عن الأمن العام، فإن قراره قد أصاب صحيح القانون"[٢١٠].

كما قضت بأن:"الترخيص أو عدم الترخيص في السفر إلى خارج البلاد وهو من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، فلها أن ترفض الترخيص إذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك، وذلك كما لو كان في سلوك طالب الترخيص ما يضر بمصلحة البلاد أو يؤذي سمعتها في الخارج أو لغير ذلك من الأسباب المتعلقة بالمصلحة العامة"[٢١١].

---

[٢٠٨] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٤٧٤ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٣/١/١٢م.
[٢٠٩] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٥٧٦٢ لسنة ٥٦ ق، جلسة ٢٠٠٣/٥/٢٠م.
[٢١٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣١٥ لسنة ٧ ق.ع.، بتاريخ ١٩٦٣/١٢/١٤م.
[٢١١] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٠ لسنة ٢٣ ق.ع.، بتاريخ ١٩٧٨/٢/١١م.

وأخيراً، قضت بأن:" الترخيص أو عدم الترخيص للأفراد في السفر إلى الخارج من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، وللدولة حق مراقبة سلوك رعاياها داخل وخارج البلاد لتتخذ في الوقت المناسب الإجراءات الكفيلة بمنع أي انحراف بسلوكهم يهدد كيانها وأمنها الداخلي والخارجي"[٢١٢].

ومن جهة أخرى قررت المحكمة أنه:" وإن كانت أجهزة الأمن تترخص في تقدير الخطورة الناشئة عن الحالة الواقعية التي يصح لها أن تتدخل لمواجهتها بالإجراء الضبطي المناسب، إلا أنه يشترط أن يكون لهذه الحالة وجود حقيقي بأن تكون ثمة وقائع محددة من شأنها أن تنبئ– في التقدير المنطقي السليم للأمور– بأن ثمة خطر يتهدد الأمن العام، وبأن الاحتياط له يقتضي التدخل من جانبها بالإجراء الضبطي الذي تم"[٢١٣].

---

[٢١٢] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٨٢ لسنة ٢٨ ق.ع.، بتاريخ ١٩٨٦/٢/٨م.

[٢١٣] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥- ١٩٨٠م، الجزء الأول، ص ٧٢٥، مشار إليه بكتاب د/ محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ص ٩٣،٩٤.