سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

رئيس مجلس شورى الدولة

القاضي فادي الياس

أولاً: تعريف الضبط الاداري

الضابطة الادارية هي تدخل الادارة بوصفها سلطة عامة عن طريق وسائل مختلفة في اطار الحدود التي ترسمها القوانين والانظمة المرعية للحد من حرية تصرف الافراد بشكل كيفي واعتباطي من خلال وضع قواعد السلوك المطلوب وفرض النظام والانضباط الذي تتطلبه الحياة في المجتمع في الاطار الذي حدده الدستور والقوانين[1]، ويتجلى عملها من خلال الأنظمة التي تصدرها عن طريق سلطتها التنظيمية[2]. ذلك ان عمل

---

[1]- Jean Waline, Dalloz, 27 ème éd., p. 385, nº 375-"…On entend par police administrative l'ensemble des intrerventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituent et le legislateur".

[2] - **JurisClasseur Administratif**, **Fasc. 200 : POLICE ADMINISTRATIVE. – Théorie générale**, Date du fascicule : 23 Novembre 2020, Date de la dernière mise à jour : 5 Avril 2021

3. – Spécificité des missions de police administrative – Des auteurs ont relativisé la spécificité des missions de police administrative au nom d'une conception de l'autorité réduite à sa dimension de puissance publique. Maurice Hauriou a ainsi ramené le pouvoir administratif, dans son ensemble, à « un pouvoir de police centralisé dérivant du pouvoir exécutif », de sorte que « Tous les moyens de gouvernement autres que la justice répressive sont des moyens de police » *(Droit administratif : Sirey, 12e éd., 1933, p. 7 et 313)*. Dans le même sens, Charles Eisenmann a soutenu que « la police administrative est l'ensemble des activités normatrices, répressives et matérielles accomplies par les autorités administratives, soit en vue d'assurer le bon ordre dans la collectivité ou à l'intérieur des services publics, soit en vue de protéger l'intégrité matérielle du domaine public » *(Introduction générale à la théorie de la police administrative. Préface à l'ouvrage de D. Papanicalaïdis : Athènes, Thèse, 1960, p. 16)*.

II. - Modalités d'action

A. - Point de vue matériel

الضابطة الادارية يشكل بجوهره قراراً متخذاً في اطار ممارسة امتيازات السلطة العامة، بحيث لا يمكن للسلطات العامة ان تفوّض الى اشخاص القانون الخاص صلاحيات مرتبطة بعمل الضابطة الادارية.

وبالتالي فان الضابطة الادارية تتماهى مع وظيفة الادارة العامة اذ تهدف الى تطبيق النظام العام من خلال السهر على السلامة العامة، بحيث تعمد الى فرض قيود على افراد المجتمع من شأنها الحد من حرياتهم العامة بغية تحقيق الانتظام الذي تستوجبه الحياة المجتمعية[3]. ذلك ان النظام العام كما اعتبره هوريو هو النظام المادي والخارجي

V. JCl. Administratif, Fasc. 200

29. – Monopole de compétence de l'autorité publique – Une autorité publique ne peut pas déléguer par contrat à des personnes privées des *« compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice »* de la force publique *(Cons. const., 10 mars 2011, n° 2011-625 DC . - CE, ass., 17 juin 1932, Cne Castelnaudary : Rec. CE 1932, p. 595)*. Il lui est plus largement interdit d'investir unilatéralement une personne privée d'un pouvoir décisionnaire *(Cons. const., 25 févr. 1992, n° 92-307 DC, consid. 32)*.

Cette interdiction de principe n'exclut pas la mise en place de procédures de consultation ou de confier une mission de police administrative qui n'implique pas une prise de décision, un contrôle des bagages par exemple.

[3] -**375…**La police administrative apparaît ainsi comme la fonction de l'administration qui a pour but de faire régner l'ordre public, en imposant en amont aux membres de la société des restrictions à leurs libertés publiques pour assurer la discipline qu'exige la vie sociale.

Les mesures de police

§1. L'édiction obligatoire des mesures de police

507- L'importance pour les valeurs libérales de la fonction de police suppose que celle-ci intervienne dans toutes les circonstances où il est indispensable d'agir, où l'ordre public serait, sinon, gravement compromis avec tous les risques que cela comporte pour les administrés. L'intervention de la police n'est pas, le plus souvent, simplement facultative mais aussi obligatoire.

J. Petit, P-L Frier, Droit administratif, 13e éd. 2019-2020, no 482, p. 324 et s.

وكذلك:

375-…On entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur.

379 B. Les procédés de la police générale - Elle s'exerce par trois voies :

الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية معارضة للاضطراب والفوضى، دون الغوص في الافكار والمشاعر الداخلية للافراد.[4]

وفي هذا السياق سوف نفرق بين الضابطة الادارية العامة والضابطة الادارية الخاصة، فإذا كانت الاولى تهدف الى المحافظة على النظام العام، فإن الثانية هي تلك التي ينشئها المشترع بقوانين خاصة لتنظيم بعض انواع النشاطات. مثلاً: الضابطة الخاصة بالطرق العامة وقواعد استخدامها من الجمهور والسيارات، والضابطة الخاصة بالمحلات الخطرة كمصانع الكيماويات والبارود، او الضارة بالصحة، والضابطة الادارية الخاصة الهادفة الى مراقبة اسعار بعض السلع الاساسية بهدف بقائها في مستوى معين حماية للمستهلكين، والضابطة البلدية والريفية وضابطة الاحراج، وضابطة الابنية المتداعية والمعرضة للانهيار الخ...

ثانياً: وسائل الضبط الاداري

سنكتفي بالكلام عن الضابطة الادارية العامة باعتبار ان الضابطة الادارية الخاصة تحكمها نصوص خاصة تنظم عملها كما سبق بيانه.

1º La réglemetation. L'autorité de police, par le pouvoir réglementaire, peut imposer à tous des dispositions générales restrictives de liberté, et pénalement sanctionnées.

Jean Waline, Droit administratif, 27e éd. Dalloz, p. 385. et p.395.

ايضاً في الاطار ذاته:

JurisClasseur Administratif, **Fasc. 200 : POLICE ADMINISTRATIVE, op. cit.**

116. – Régulation d'une activité – L'Administration assure une mission de police administrative en régulant une activité susceptible de mettre en cause l'ordre public. Dans ce cadre, elle peut imposer aux personnes concernées, selon les situations, des restrictions, des contraintes de sécurité ou des interdictions.

[4] - M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 12ème éd., Sirey 1933, p.549.

ان الصلاحيات ضمن الضابطة الادارية العامة تتوزع بين عدة جهات La répartition des compétences entre plusiseurs titulaires، بحيث تمارسها باسم الدولة سلطات مختلفة ومحدودة العدد من خلال قرارات تنظيمية او فردية تصدرها وتكون غايتها تجنب الاخلال بالنظام العام، فيما تخضع الضابطة الادارية لقواعد القانون الاداري ويعود أمر البت في النزاعات بشأنها الى القضاء الاداري الذي تشمل صلاحيته ابطال التدابير والقرارات غير الشرعية ،[5]في حين ان التدابير التي تتخذها الضابطة

[5] **4-Les autorités de police générale**

Nombre limité d'autorité.- En raison de sa fonction même au sein de l'Etat libéral et de l'absence de tout texte autorisant la délégation, la police générale ne saurait être confiée à d'autres personnes que les autorités publiques. Elles seules sont habilitées pour prendre des mesures normatives, même si certaines collaborations pour des activités purement matérielles sont, le cas échéant, envisageables.

J. Petit, P-L Frier, Droit administratif, op. cit., n° 498, p. 335.

B. - Point de vue organique

1° Autorités de police générale

V. JCl. Administratif, Fasc. 200 et 202
31. – Premier ministre …32. – Préfet …33. – Maire

في لبنان، بغياب اي نص يمنح اختصاص الضابطة الادارية للمؤسسات العامة والمناطق، يمكن الاستنتاج ان هذا المرفق لن يتحقق الا عبر ادارة مباشرة، وفقط من قبل الدولة، المحافظات، والبلديات. هذا وقد أوكل القانون الدستوري الصادر بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٩٠ صلاحية الضابطة الادارية الى مجلس الوزراء، اذ نصت المادة ٦٥ من الدستور على:" تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها :
١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
٢- السهر على تنفيذ القوانين والانظمة والاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء ...". أما في نطاق المحافظات فتعود صلاحية الضابطة الادارية للمحافظ، ولرؤساء البلديات كل ضمن نطاق عمله.
وقد طرحت امام مجلس شورى الدولة قضية تتعلق بقرار صادر عن وزير الاقتصاد يقضي بتنظيم عمل الشاحنات التي تنقل القمح الى المطاحن وكيفية تنظيفها تلافياً لحصول اوبئة واضرار صحية لا سيما في ظل جائحة كورونا،(قرار غير منشور) وجاء في تعليل قرار المجلس ما يلي:" وبما انه في اطار الضابطة الادارية العامة، فان الوزير يشغل مركزاً ذا أهمية خاصة داخل الادارة المركزية للدولة،

فهو يتمتع بصفتين اساسيتين: الأولى سياسية باعتباره عضواً في الحكومة، والثانية ادارية تبعاً لكونه رئيساً للادارة العامة التي يتولاها.

وبما ان المادة ٦٦ من الدستور نصت في فقرتها الثانية على ما يلي:"يتولى الوزراء ادارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة الى ادارته وبما خص به".

وبما انه بمقتضى احكام الدستور ووفقاً للفقه والاجتهاد، يعتبر الوزير الرئيس التسلسلي الأعلى لكل الأجهزة الادارية التي تتألف منها وزارته، ويكون له بهذه الصفة حق تنظيم هذه الأجهزة واصدار الأنظمة الداخلية اللازمة لهذه الغاية ضمن الحدود والضوابط التي يرسمها القانون منعاً للتعسف وتجاوز حد السلطة.

وبما ان سلطة الوزير التسلسلية تجيز له وضع وتحديد شروط تنظيم وعمل الادارة التي يرأسها والدوائر الخاضعة له، على ان يتقيد في ذلك بالقوانين والأنظمة المرعية، وان هذه السلطة توليه ايضاً حق اتخاذ تدابير تنظيمية تتعلق بالمستفيدين من المرفق العام الذي يترأسه، او بالمتعاملين معه، وذلك في سبيل تأمين حسن سير هذا المرفق.

وبما ان سلطة الوزير التنظيمية انما هي النتيجة الطبيعية للسلطة التسلسلية التي يتمتع بها كرئيس تسلسلي أعلى لادارته، اذ لا يعود لأحد سواه في هذه الادارة مثل هذه السلطة التنظيمية طالما ان القانون لم ينص صراحة على خلاف ذلك، فالوزير يستمد سلطته التنظيمية من صفته كرئيس أعلى للمرفق العام الذي يتولى ادارته ومن القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطة العامة، وما يبرر ممارسة هذه السلطة من قبل الوزير هو ضرورة تأمين استمرارية المرفق العام.

يوسف سعد الله الخوري، القانون الاداري العام، الجزء الأول، صفحة ٧٣ وما يليها.

شورى لبنان ٧ تموز ١٩٧٥، قرارات مجلس شورى الدولة، الجزء الثاني ١٩٨٣ ص ٦٢٩.

René Chapus, Droit administratif général, T1, n° 166, P. 211.

En tant qu'autorité administrative suprême, relativement à ses services, chaque ministre représente l'Etat dans la vie juridique (en matière d'édiction de décisions, de conclusion de contrats ou de représentation en justice) pour les affaires entrant dans ses attributions.

العدلية تبقى خاضعة لصلاحية القضاء العدلي الذي يكون ايضاً مختصاً للنظر في الدعاوى الرامية الى طلب التعويض عن الاضرار الناتجة عن تدابير واجراءات الضابطة الادارية التي تشكل خطأً شخصياً او في حالة التعدي الحاصل من قبل السلطة الادارية وذلك في مسائل لا تدخل في وظيفتها أصلاً وبعيدة كل البعد عن هذه الوظيفة وتعتبر

Il appartient d'autre part à chacun de prendre, notamment par voie d'« arrêtés », les mesures réglementaires propres à aménager les conditions de fonctionnement de ses services…

Jean Waline, Droit administratif, 27 e éd., Dalloz, p. 76.

Section 3. Les ministres

§1. Les attributions administratives

Le ministre a des attributions importantes, même si elles ne figurent pas dans la constitution. Elles se rattachent toutes à cette idée que le ministre est le supérieur hiérarchique de son administration. Elles comprennent :

87 A. L'organisation de ses services : Il appartient au ministre, même dans le silence des textes de prendre tous les règlements nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement de ses services.

وبما ان القرار رقم ٠٠٠ الصادر عن وزير الاقتصاد، المتعلق بتنظيم كيفية تطهير الشاحنات التي تنقل الحبوب الى المطاحن وحصره بالشركة التي رسا عليها الالتزام، هو من القرارات التنظيمية الداخلة ضمن نطاق صلاحياته كونه ينظم بشكل عام وشامل نشاطاً معيناً من النشاطات الاقتصادية في البلاد وقد اتخذ لأسباب تتعلق بالصالح العام وبهدف الحفاظ على الصحة العامة، وهو بالتالي يتعلق بالنظام العام لهذه الناحية".

مجلس شورى الدولة، مجلس القضايا، قرار رقم ٧٨٨ تاريخ ٩٦/٦/٢٠، مجلة القضاء الاداري، العدد العاشر ١٩٧٧ المجلد الثاني، صفحة ٧١٩ وما يليها.

في هذه الحالة أعمالاً شخصية من الموظف الذي قام بها غير متعلقة بموضوع اداري، وهي تبقى أموراً خارجة عن اطار دراستنا الحاضرة. [6]

ان عمل الضابطة الادارية العامة ينحصر بالمراقبة الهادفة الى الحفاظ على الأمن والسلم في المجتمع، بحيث ان هذه الضابطة تعمل على تحقيق مهمتها من خلال حمايتها النظام العام "l'ordre public" في الدولة وصيانته بعناصره كافة التي هي: الأمن العام sécurité publique، والصحة العامة salubrité publique، والسكينة العامة [7]

[6] - **Enc. Dalloz, Répertoire de police administrative,** juillet 2021, Contrôle juridictionnel des mesures de police administrative, Fabrice MELLERAY

4-…On pourrait en conclure que le contentieux de la légalité des actes de police administrative relève exclusivement de la compétence des juridictions administratives. Une telle mesure de police administrative constitue en effet bien, par nature, un acte pris dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. Autrement dit, les juridictions judiciaires seraient compétentes pour les mesures de police judiciaire (que ce soit pour apprécier leur légalité ou pour engager la responsabilité, même sans faute, de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, T. confl. 8 févr. 2021, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, req. n° 4205, Lebon ; AJDA 2021. 727, chron. C. Malverti et C. Beaufils).

7. De même, certes plus rarement, le juge judiciaire peut-il être compétent pour réparer les conséquences dommageables d'une mesure de police constitutive d'une faute personnelle (la décision considérée comme à l'origine de la distinction entre faute de service et faute personnelle a d'ailleurs trait aux conditions de mise en œuvre d'une mesure dite de « haute police » : T. confl. 30 juill. 1873, Pelletier, req. n° 00035, Lebon 1er supplément, p. 117, concl. E. David) ou encore pour statuer lorsque l'autorité administrative a commis une voie de fait (sur la définition contemporaine de la voie de fait : T. confl. 17 juin 2013, req. n° 3911, M. Bergoend c/ Sté ERDF Annecy Léman, Lebon ; AJDA 2013. 1568, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; RFDA 2013. 1041, note P. Delvolvé).

[7] - Jean Waline, op. cit, p. 394

3° Par son caractère limité. On ramène à 3 chefs, d'après les indications données par l'article…: c'est le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. A la tranquillité se rattachent le maintien de l'ordre dans la rue, dans les lieux publics, la lutte contre le bruit, etc; à la sécurité, ou sûreté, les secours en cas d'accidents et de fléaux, humains et naturels, incendis, inondations, complots armés,

tranquillité publique، والبعض اضاف اليها عنصراً رابعاً هو الآداب العامة moralité[8] publique. كما اضاف مجلس شورى الدولة الفرنسي -في قرار صادر عن الغرف مجتمعة بتاريخ ٢٧ اوكتوبر ١٩٩٥ -عنصراً جديداً هو "ان مبدأ احترام الكرامة الانسانية من شأنه ان يبرر صدور قرار عن الضابطة الادارية (سلطة البوليس العائدة لرئيس البلدية Commune Morsang- sur-Orge_) بمنع مباراة تتعلق "برمي الأقزام"، واعتبر مجلس شورى الدولة في قراره ان مشهد رمي الأقزام الى مسافة بعيدة يشكل بحد ذاته انتهاكاً للكرامة البشرية ما يبرر صدور القرار عن رئيس البلدية بمنعه وان كان هذا الأمر يحصل بموافقة من القزم نفسه بمشاركته بإرادته في المباراة، واعتبر المجلس ان كرامة الشخص البشري هي مفهوم ذا قيمة دستورية لا يجوز المساس به. وقد توقف مجلس شورى الدولة امام الطابع الضار والمؤذي للشعور العام من خلال مشهد قذف القزم الى مسافة بعيدة، معتبراً ان استعمال شخص لديه اعاقة جسدية كمقذوف في معرض حفل العاب للتسلية من شأنه ان يمس الكرامة الانسانية ويؤدي الى شعور بالاهانة لهذا الشخص.[9]

---

etc…; à la salubrité, la sauvegarde de l'hygiène publique: contrôle de la salubrité des eaux, des denrées, préventions des épidémies, lutte contre les pollutions, interdiction de fumer dans les lieux publics.
En principe, le pouvoir de police ne peut s'exercer en dehors de ces ordres d'idées.

[8] -CE, Ord., 1er sept. 2017, Commune de Dannemaire, AJDA 2017, note Carpentier.

تتلخص هذه القضية بأن رئيس بلدية دانيمير في منطقة Haut-Rhin ، في إطار سنة المرأة، قام بوضع ١٢٥ لوحة إعلانية تمثل رسوماً بيانية عائدة لنساء في وضعيات مختلفة. اعتبر قاضي العجلة لدى المحكمة الادارية في ستراسبورغ ان هذا الأمر غير قانوني بصورة واضحة ويشكل انتهاكاً خطيراً لمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، ومن ثم قضى بإزالة هذه اللوحات. ولكن مجلس شورى الدولة الذي نظر في الطعن بقرار قاضي العجلة عن طريق الاستئناف قضى بإبطاله معتبراً انه لم يتبين من خلال هذه القضية وجود ارادة في التمييز بين الجنسين من قبل رئيس البلدية.

- **J. Petit, P-L Frier, Droit administratif, op. cit., p. 330, n° 492.**

[9] -Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 08/11/2017, 406256, GISTI, Rec. 460; AJ 2017.2408, Chr. Roussel et Nicolas.

تقتضي الاشارة الى ان المشترع الفرنسي كان قد كرس مبدأ احترام الكرامة الانسانية بموجب قانون تاريخ ٢٩ تموز ١٩٩٤ الذي أدخل المادة ١٦ الى القانون المدني الفرنسي والتي نصت:

Art. 16 La loi assure la primoté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie.

كما اعتبر المجلس الدستوري في فرنسا ان حماية كرامة الإنسان من جميع أشكال الاستعباد والإهانة مبدأ ذو قيمة دستورية.

CE, ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang, Ville d'Aix- en- provence , Rec. 372, conclusion Frydman, GAJA n° 91; AJDA 1995.878.

le 27 octobre 1995, le Conseil d'Etat réuni en Assemblée, annula le jugement du tribunal administratif, au motif que ce « spectacle », portait atteinte à la dignité de la personne humaine.

La protection de la dignité de la personne humaine, à été introduite de manière autonome par le Conseil d'Etat comme une composante du pouvoir de police administrative. La dignité de la personne humaine, est une notion à valeur constitutionnelle.
Le Conseil d'Etat introduit donc à la notion d'ordre public, la notion de dignité de la personne humaine, et définit, par ailleurs les pouvoirs du maire en matière de police administrative.

وتجري ممارسة مهام الضابطة الادارية باسم الدولة من قبل السلطات العامة المختصة وفقاً للحاجة التي تبررها وذلك تحت رقابة القضاء الاداري وفقاً لما سيجري بيانه لاحقاً. اذ يعود لسلطات الضابطة الادارية العامة اتخاذ كافة التدابير التي تتعلق بأحد العناصر المذكورة أعلاه، بحيث يقع على عاتقها موجب القيام بمنع ما قد يكون سبباً للمساس بالصحة العامة من خلال اتخاذ ما يلزم من اجراءات تساعد على الوقاية من الأوبئة ومن مختلف أشكال التلوث بغية الحفاظ على الصحة العامة، ذلك ان الطابع الوقائي للضابطة الادارية العامة من شأنه العمل على المحافظة على صحة المواطنين باتخاذ تدابير ضرورية وعاجلة للحد من الخطر المحدق الذي يهدد النظام العام وذلك عن طريق الاجراءات الكفيلة بالوقاية من الاصابة بشتى انواع الأمراض والأوبئة ومن أهمها

B. DROIT A LA DIGNITE

19. Valeur constitutionnelle. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un pricipe de valeur constitutionnelle.

Cons. Const. 27 juillet 1994: D. 1995. 237, note Mathieu ; 16 juillet 1996: D. 1997, 69, note Mercuzot.

الجائحة التي أصابت مختلف انحاء العالم في وقتنا الحاضر وهي وباء كوفيد ١٩ وتلك التي يمكن ان يسببها النشاط الذي يكون القرارالاداري قد صدر بشأنه.[10]

يقتضي توضيح أساليب الضابطة الادارية العامة، فهي، بشكل عام وفي الاوقات العادية، تمارس من خلال ثلاث طرق:

-التنظيم. ان سلطة الضبط الاداري، من خلال السلطة التنظيمية العائدة لها، يمكنها ان تفرض على الكافة أحكاماً عامة مقيّدة للحرية، وتكون مخالفتها معاقبة جزائياً(المادة ٧٧٠ من قانون العقوبات).

-القرارات الفردية: عادة تكون مستندة الى قاعدة عامة، وهي متعددة: تراخيص واجازات، منع او حظر (تظاهرة او تجمعات)، أوامر وتوجيهات(إعطاء أمر لمتظاهرين بالتفرق وانهاء التظاهر). عادة تكون الأوامر خطية، كما يمكن ان تكون شفهية.

-الاكراه والضغط: يمكن لسلطة البوليس ان تستخدم القوة والضغط المادي لتدارك الاضطرابات والبلبلة او لقمعهما وإنهائهما.

وفي مطلق الاحوال يجب على سلطة الضبط الاداري ان تتقيد بمبدأ الشرعية، بحيث تكون قرارتها خاضعة لرقابة القضاء الاداري، ذلك ان الحرية هي القاعدة وتدخل سلطة

[10] -CE ord. 26 février 2021 M. B et autres, req. n° 449692, L'ordonnance n° 449692 du 26 février 2021 a été rendue par le juge des référés du Conseil d'État statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.
En conséquence, le juge des référés du Conseil d'État considère qu'eu égard au niveau demeuré élevé de diffusion du virus et au risque élevé d'augmentation des contaminations dans les toutes prochaines semaines, et bien que les mesures en cause sont susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'état psychologique de la population, l'atteinte grave portée aux libertés fondamentales par la fermeture au public des cinémas, théâtres et salles de spectacles n'est pas manifestement illégale.

البوليس هو الاستثناء وهذا التدخل لا يعتبر قانونياً وشرعياً الا بقدر ما يكون ضرورياً لحفظ النظام.)[11](

ثالثا: نطاق سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية circonstances exceptionnelles في الأصل الحالة التي تكون فيها سلامة الوطن او أمنه واستقرار نظامه الدستوري او حياة المواطنين فيه او سلامتهم مهددة بأخطار جدية مداهمة يستحيل على السلطة الادارية معالجتها باستعمال الصلاحيات المقررة بمقتضى القانون العادي. وتنشأ هذه الظروف عادة عن الحروب والثورات؛ وقد توسع القضاء في مفهومها فجعلها تشمل الظروف الحرجة او الخطيرة التي تنشأ على أثر الحروب او الكوارث والأزمات التي تحدث في زمن السلم وتشكل تهديداً للنظام العام او للأمن او لمعيشة المواطنين او لصحتهم او للاقتصاد الوطني. وانه لمواجهة هذه الظروف يقتضي على السلطة الادارية اتخاذ اجراءات فعالة وحاسمة بهدف المحافظة على سلامة البلاد وحماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة فيها. وعندما لا تجد سلطة الضبط الاداري ما يوليها صلاحية اتخاذ تلك الاجراءات الضرورية ضمن نطاق القانون والانظمة النافذة، فإنها تضطر الى تجاوز الاطر القانونية واستعمال صلاحيات استثنائية شاذة لمواجهة الاخطار الداهمة ودرء الأضرار الممكنة، بحيث انه في هذه الحالة تتوسع صلاحيات السلطة الادارية وتعتبر تصرفاتها قانونية ومشروعة رغم خروجها عن نطاق الشرعية العادية وتخطي الحدود المرسومة لها، على ان يحصل كل ذلك بهدف الحفاظ على السلامة العامة وصيانة النظام العام

[11] -E. Untermaier-Kerlo, “Tout ce qui n’est pas interdit est permis”: L’application du principe aux autorités publiques”, RDpubl. 2017. 321.
Pour être légale une mesure portant atteinte à une liberté doit être “adaptée, necessaire et proportionnée”.

وتحقيق المصلحة العامة، مع الاشارة الى ان قرارات السلطة الادارية في هذه الظروف تبقى خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة وفقاً لما سنوضحه لاحقاً.)[12](

وقد نشأت نظرية الظروف الاستثنائية وتطورت من خلال اجتهاد القضاء الاداري، ومن ثم جرى تبنيها من قبل المشترع بموجب قوانين اعتمدت هذه النظرية)[13](، الى ان جرى تكريسها في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨ بموجب المادة ١٦ منه.)[14](

اعتمد القضاء الاداري نظرية الظروف الاستثنائية التي اطلقها مجلس شورى الدولة الفرنسي بمناسبة ظروف الحرب العالمية الأولى كنظرية قانونية من شأنها توسيع نطاق شرعية أعمال الادارة، وذلك لأنها تبدو حينذاك ضرورية لتأمين النظام وحسن سير المرافق العامة؛ بحيث انه في مثل هذه الظروف تحل مكان الشرعية العادية شرعية

---

[12] -R. Odent, contentieux administartif, T1, P.293 et s.: "**Les circonstances exceptionnelles**
…Elle est toute entière fondée sur la prédominance de la notion d'intétrêt général, de la sauvegarde de l'Etat qui l'emporte sur toute considération. Lorsque la vie du pays est menacée, les exigences du moment prévalent sur les scrupules juridiques de légalité. La finalité des institutions l'emporte alors sur le formalisme; la légitimité l'emporte sur la légalité et l'esprit des institutions sur la lettre des textes".
-CE Ass. 23 décembre 1959, Louet, p. 712.
Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz 23 ème édition. l'arrêt Heyriès(Conseil d'Etat, 28 juin 1918), n° 29 p. 193 et s. **Observations** II:- Les circonstances exceptionnelles, dont le Conseil d'Etat apprécie souverainement l'existence, modifient les règles normales de compétence, de forme et d'objet des actes administratifs, mais ne sauraient avoir pour effet de valider un acte unitile ou un acte qui ne serait pas conforme au but dans lequel les pouvoirs exceptionnels sont reconnus.
ان دراسة النظام القانوني الذي يرعى تحضير وصدور القرار الاداري تحتم تحديد المرجع المختص للقيام بهذا الأمر(قواعد الاختصاص) ومن ثم الشكليات والاصول التي يجب ان تمر بها عملية صدور القرار، وكذلك تاريخ بدء نفاذه؛ وهي التي تسمى الاركان الخارجية للقرار الاداري.

[13] -Ordonnance du 10 janvier 1944 sur les pouvoirs des commissaires de la république, loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence.

[14] - l'article 16 de la Constitution « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République **prend les mesures exigées par ces circonstances**, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel »
كما كرس المشترع اللبناني نظرية الظروف الاستثنائية بموجب نصوص قانونية عديدة من بينها المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ٥ آب ١٩٦٧ المتعلق بإعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية عند تعرض البلاد لخطر داهم ناتج عن حرب خارجية او ثورة مسلحة او أعمال او اضطرابات تهدد النظام العام والامن او عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة.

استثنائية لتستفيد السلطة الادارية في ظلها من امتداد صلاحياتها وتوسعها الى أمور لم يلحظها القانون أصلاً[15]. وانطلاقاً من هذه الأسس فقد اعتبر الاجتهاد انه يحق للسلطة التنفيذية وسائر الاجهزة الادارية المتفرعة عنها، طوال فترة الظروف الاستثنائية، ان تتخذ كافة التدابير الضرورية لتحقيق المهمة المسندة اليها، وان تكن هذه التدابير هي أصلاً ضمن صلاحية السلطة التشريعية.

اذاً يترتب على قيام الظروف الاستثنائية تحلل الادارة في ممارسة سلطتها من القيود القانونية بقصد اتخاذ ما تقتضيه سلامة المجتمع وأمنه من اجراءات فعالة لدرء الاخطار

---

[15] -§2 LES AMENAGEMENTS JURISPRUDENTIELS L'existence de circonstances exceptionnelles impose d'adapter la légalité. C'est en ce sens que la jurisprudence a forgé la théorie des circonstances exceptionnelles. A) La notion de circonstances exceptionnelles Le juge administratif a tout d'abord dégagé, lors de la première guerre mondiale, une théorie des pouvoirs de l'administration en temps de guerre (théorie des pouvoirs de guerre) afin d'admettre que, de façon exceptionnelle est justifiée par des circonstances particulières, l'administration puisse prendre une décision qui dans des conditions normales n'aurait pas été acceptée. S'agissant d'une atténuation du principe de légalité, le juge applique cette solution avec beaucoup de rigueur. Deux décisions fixent les conditions : CE, 28 juin 1918, Heyriès et CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent. Il s'agit notamment d'une situation grave, anormale et imprévue et exorbitante : guerre, émeutes, grève générale, cataclysme naturel. Ces circonstances doivent avoir mis l'autorité administrative dans l'impossibilité de respecter la légalité normale pour des raisons matérielles et juridiques.

R. Odent, Contentieux administrative, T1, op cit., P293 : « Sect. 5- Les circonstances Exceptionnelles
La théorie des circonstances exceptionnelles est, à un double point de vue, intéressante à étudier. Elle l'est tout d'abord au point de vue de la philosophie du droit public : elle est tout entière fondée sur la prédominance de la notion d'intérêt général, de la sauvegarde de l'Etat qui l'emporte sur toute autre considération. Lorsque la vie du pays est menacée, les exigences du moment prévalent sur les scrupules juridiques de légalité. La finalité des institutions l'emporte alors sur le formalisme ; la légitimité l'emporte sur la légalité et l'esprit des institutions sur la lettre des textes.
-René Chapus, Droit administratif général, T 1, 15e éd., op. cit., p.1088 : « D'une part, elle permet que l'autorité administrative empiète sur la compétence même du législateur et, par exemple, que le gouvernement décide par décret la suspension de l'application d'une loi ».
https://www.lagbd.org/index.php/Circonstance_exceptionnelle_en_droit_administratif_(fr)

D'après elle, les circonstances exceptionnelles n'entraînent pas un abandon, même provisoire de la légalité, mais plus exactement une adaptation de la légalité. Le fondement profond de la théorie réside dans le devoir des autorités administratives d'assurer en toutes circonstances le fonctionnement des services publics. On estime alors que la légalité des périodes exceptionnelles ne peut être la même que celle qui régi les périodes normales et que les pouvoirs définis pour une période normale ne peuvent être ceux qui sont exigés pour une période d'exception.

المداهمة والاضرار التي تهدد حياة المواطنين والنظام العام. فهي تملك طوال مدة قيام هذه الظروف، صلاحيات واسعة تتجاوز الصلاحيات العائدة لها في الظروف العادية وتختلف عنها احياناً في طبيعتها. اذ يمكنها اتخاذ اجراءات تتخطى السلطة العائدة لها في الاحوال العادية كأن تكون داخلة في نطاق السلطة التشريعية او السلطة القضائية وذلك بالقدر الذي تقتضيه معالجة الظروف الاستثنائية. كما تستطيع اتخاذ اجراءات تخالف قواعد الشكل والاختصاص في الظروف العادية ولكنها تعتبر مشروعة في الظروف الاستثنائية.[16]

المسألة المطروحة هنا تكمن في معرفة ما اذا لم تتمكن الجهة صاحبة الاختصاص الطبيعي كضابطة ادارية عامة من القيام بمهامها، فهل يمكن لجهة ادارية عامة أخرى ان تقوم بالعمل الاداري مكانها، وهل يبقى عملها متصفاً بالمشروعية؟

١)يمكن معالجة هذه المسألة من ناحية الصلاحية

---

[16] - R. Odent, Contentieux administratif, T1, op cit., P299 :…Le pouvoir exécutif peut ainsi prendre des mesures qui ne se rattachent même pas à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administation et, ce faisaint, empiéter sur le domaine réservé soit au législateur, soit à l'autorité judiciaire.

- Conseil d'Etat, Assemblée, du 2 mars 1962, 55049 55055, publié au recueil Lebon.: "Considérant que, par décision en date du 23 avril 1961, prise après consultation officielle du Premier Ministre et des présidents des Assemblées et après avis du Conseil constitutionnel, le Président de la République a mis en application l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; que cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'Etat ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application ; que ladite décision a eu pour effet d'habiliter le Président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivée et, notamment, à exercer dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution le pouvoir législatif et dans les matières prévues à l'article 37 le pouvoir réglementaire" ;

يبقى ان نشير الى ان هناك فارقاً ملحوظاً بين الظروف الاستثنائية والاعمال الحكومية التي تشكل خروجاً تاماً على مبدأ الشرعية ولا تخضع لرقابة القضاء الاداري وهي تختلف بالتالي، بطبيعتها عن المهام التي تمارسها الادارة في الظروف الاستثنائية ويجب عدم الخلط بينهما، اذ ان هذه الأخيرة تبقى خاضعة لرقابة القضاء ضمن نطاق من الشرعية الاستثنائية من شأنها توسيع صلاحيات سلطة الضبط الادارية ولكنها لا تمنحها اطلاقاً الحصانة التي تتمتع بها الأعمال الحكومية في مواجهة الرقابة القضائية والتي تبقى خارج اطار تلك الرقابة.

ان المسألة تتعلق بتحديد الجهة صاحبة الصلاحية او الاختصاص لاصدار هكذا قرار اداري (مرسوم او قرار...).

من المعلوم ان تحديد صلاحية كل من السلطات وارد مبدئياً في الدستور وفي القوانين والأنظمة. ولكن هذه النصوص قد لا تتضمن كل قواعد الاختصاص الضرورية، الأمر الذي يشكل فراغاً لا بد من معالجته. لذا قام الاجتهاد في المجال الاداري بدور بارز اذ وضع قواعد اختصاص غير منصوص عنها في المصادر المذكورة أعلاه، مستنداً على مبادئ قانونية غير مكتوبة. ومن هذه القواعد قاعدة التوازي في الصلاحية Parallélisme des compétences التي تعني انه اذا حدد النص المرجع الصالح لاصدار قرار وسكت حول المرجع الذي يعود له تعديله او الغاؤه، فإن هذا المرجع يكون هو المرجع الاول نفسه[17]. مع الاشارة الى ان قواعد الاختصاص ملزمة للادارة بصورة

[17] - Enc. Dalloz, Répertoire du contentieux administratif, Acte administratif : identification , Bertrand SEILLER, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II),octobre 2015.

365. Hormis cette dernière hypothèse où a été mise en œuvre une simple faculté, les conditions de modification ou d'abrogation des décrets découlent de la forme de leur adoption, dans la mesure où s'imposent les principes du respect du parallélisme des compétences et des procédures (V. *Acte administratif : régime [Cont. adm.]* et CE 27 avr. 1994, Époux Allamigeon, préc. [*supra,* nº 362]. – CE 19 juin 2013, M. C., préc. [*supra,* nº 362]). Le juge administratif, contrairement à sa traditionnelle indulgence en la matière, a même retenu une conception particulièrement formaliste en exigeant la consultation du Conseil d'État pour modifier un décret portant à tort la mention « le Conseil d'État entendu » et en annulant pour incompétence le décret simple pris pour le modifier (CE, ass., 3 juill. 1998, req. nº 177248, nº 177320 et nº 177387, Syndicat national de l'environnement CFDT et autres, Lebon 272, AJDA 1998. 780, chron. Raynaud et Fombeur , LPA 12 janv. 1999, nº 8, p. 19, note Moniolle).

لا تحتمل اي جدل، بحيث ان مخالفتها تتعلق بالانتظام العام(d'ordre public) ويمكن اثارتها في اي درجة من درجات المحاكمة، وحتى عفواً من قبل القاضي نفسه.

ولكن من ضمن الاستثناءات على قواعد الصلاحية تأتي نظرية الظروف الاستثنائية وهي التي يمكن تطبيقها على اساس حالة الضرورة (**La nécessité**)

نظرية الظروف الاستثنائية La théorie des circonstances exceptionnelles وهي نظرية قضائية اطلقها مجلس شورى الدولة الفرنسي بمناسبة ظروف الحرب العالمية الأولى. وانه بموجب هذه النظرية، يمكن ان تعتبر بعض التدابير الادارية الخارقة للقواعد القانونية العادية وغير الشرعية في الظروف العادية، شرعية في بعض الظروف، وذلك لأنها تبدو حينذاك ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة، اذ تبقى السلطات الادارية ملزمة بتسيير عمل هذه المرافق في كافة الظروف. وهكذا وفي مثل هذه الظروف، تحل شرعية استثنائية محل الشرعية العادية، بحيث تستفيد السلطة الادارية في ظلها من تمدد وتوسع في الصلاحيات لم يلحظه القانون أصلاً.[18]

---

[18] - R. Odent, Contentieux administratif, T1, op cit., P293 : « Sect. 5- Les circonstances Exceptionnelles
La théorie des circonstances exceptionnelles est, à un double point de vue, intéressante à étudier. Elle l'est tout d'abord au point de vue de la philosophie du droit public : elle est tout entière fondée sur la prédominance de la notion d'intérêt général, de la sauvegarde de l'Etat qui l'emporte sur toute autre considération. Lorsque la vie du pays est menacée, les exigences du moment prévalent sur les scrupules juridiques de légalité. La finalité des institutions l'emporte alors sur le formalisme ; la légitimité l'emporte sur la légalité et l'esprit des institutions sur la lettre des textes.

-René Chapus, Droit administratif général, T 1, 15e éd., op. cit., p.1088 : « D'une part, elle permet que l'autorité administrative empiète sur la compétence même du législateur et, par exemple, que le gouvernement décide par décret la suspension de l'application d'une loi ».

https://www.lagbd.org/index.php/Circonstance_exceptionnelle_en_droit_administratif_(fr)

D'après elle, les circonstances exceptionnelles n'entraînent pas un abandon, même provisoire de la légalité, mais plus exactement une adaptation de la légalité. Le fondement profond de la théorie réside dans le devoir des autorités administratives d'assurer en toutes circonstances le fonctionnement des services publics. On estime alors que la légalité des périodes exceptionnelles ne peut être la même que celle qui régi les périodes normales et que les pouvoirs définis pour une période normale ne peuvent être ceux qui sont exigés pour une période d'exception.

- Conseil d'Etat, Assemblée, 16 avril 1948, Laugier, Rec. p. 161; CE, Sect., 5 mars 1948, Marion, Rec. 113.

شروط الظروف الاستثنائية:

١- يجب ان تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية وظاهرة، فإذا زالت هذه الظروف لا يبقى من موجب لبقاء الصلاحيات الاستثنائية.

٢- يجب ان تكون السلطة الصالحة أصلاً، أمام استحالة مادية وقانونية للتدخل، اي ان تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل والادوات القانونية العادية.[19]

٣- يجب ان تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه، ومن جهة أخرى، يجب ان تكون مفاعيلها محصورة بالمدى الزمني الذي يجب ان تستغرقه الظروف الاستثنائية.

٤- يجب ان يكون الهدف المذكور مهماً، لدرجة انه اذا لم يتحقق، تكون احدى المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة؛ كما يجب ان تكون المصلحة -التي استوجبت صيانتها تجاوز مبدأ الشرعية- على درجة كبيرة من الأهمية لتبرر هذا التجاوز، كأن تتعلق بالدفاع الوطني، او باستعادة فرض النظام، او باستمرارية المرافق العامة الاساسية .[20]

---

[19] - CE 31 janv. 1958, “chambre syndicale du commerce d’importation en indochine », Rec. P. 63 ; AJ 1958.2.90, note « Fournier et Braibant »

-il faut, d’autre part que l’autorité normalement compétente n’ait pas la possibilité matérielle ou juridique d’intervenir, et par conséquent, de prendre elle-même les mesures propres à pallier ces circonstances**. (Odent, p.295).**

[20] -**https://www.lagbd.org/index.php/Circonstance_exceptionnelle_en_droit_administratif_(fr)**

Le juge recherche d'abord et vérifie s'il y a bien dans une espèce donnée circonstances exceptionnelles
De ceci découle le problème de la définition de la circonstance exceptionnelle. Sans doute la notion de circonstance exceptionnelle reste-t-elle dominée par des questions de fait et il est donc difficile d'en dégager les caractéristiques juridiques. On peut pourtant dégager au moins trois idées essentielles.

Il n'y a circonstances exceptionnelles que s'il y a situation anormale, c'est-à-dire situation telle que l'application intégrale du droit positif normal ne puisse être raisonnablement envisagée par l'opinion

وان توافر هذه الشروط، من شأنه ان يخوّل السلطات الادارية اتخاذ التدابير التي يتطلبها الظرف الاستثنائي، والتي من شأنها ان تبرر تجاوز قواعد توزيع الصلاحية بين السلطات وكذلك الشكل والأصول.

وفي مطلق الأحوال، يمارس القضاء الاداري رقابته على طبيعة التدابير المتخذة وعلى الوجود المادي لكل من هذه الشروط مجتمعة في آن واحد.[21]

ان الصلاحيات الاستثنائية التي تمنح للسلطات الادارية نتيجة الظروف الاستثنائية، يمكن ادراجها تحت عنوانين، وذلك وفقاً لتناولها القواعد العادية في الصلاحية او قواعد الشكل.

commune. La jurisprudence montre qu'il peut s'agir de situations très diverses: **guerre, libération du territoire, destruction d'une ville bombardée, grèves, troubles coloniaux**. Conseil d'État 7 janvier 1955 *Andriamisera* : Rec. p. 13.

2- Il faut ensuite qu'un intérêt général justifie l'action de l'administration. Ce peut être le fonctionnement des services publics (Heyriès) ou le maintien de l'ordre public (Delmotte et San Martin).
3- Il faut enfin que l'administration ait été contrainte de recourir à une procédure anormale. Il n'y a pas circonstance exceptionnelle si l'administration pouvait agir en restant dans le cadre de la légalité.Conseil d'État *Lecoq*, Conseil d'État 19 mai 1944 *Delle Idessesse* : Rec. p. 143.

[21] - Les circonstances exceptionnelles peuvent donc étendre démesurément les pouvoirs des autorités administratives ou de certaines d'entre elles, mais elles ne peuvent jamais avoir pour effet, quelle que soit leur gravité, de soustraire une activité administrative au contrôle juridictionnel. Odent. Op. cit., p. 302.

https://www.lagbd.org/index.php/Circonstance_exceptionnelle_en_droit_administratif_(fr)

C'est donc à la jurisprudence qu'il appartient de définir la légalité d'exception et de contrôler les pouvoirs d'exception. On est en présence d'une source jurisprudentielle de la légalité. La théorie des circonstances exceptionnelles ne traduit pas un abandon de la légalité, mais une adaptation par le juge du concept de légalité en période exceptionnelle.

On pourrait se demander si, dans la démarche qu'il accomplit, le juge administratif reste bien un juge de la stricte légalité. L'appréciation de la situation exceptionnelle et des pouvoirs exceptionnels ne conduit-elle pas le juge à apprécier l'opportunité? Nous avons vu que le droit restait toujours présent et qu'il s'agissait en plus d'un droit jurisprudentiel. Disons que la théorie des circonstances exceptionnelles n'entraîne pas une exception véritable au principe de légalité, mais plutôt un complément du principe.

-قواعد الصلاحية:

وفي حال تحقق شروط الظروف الاستثنائية يمكن لسلطة اخرى ان تحل محل السلطة الأصلية المختصة اساساً بإصدار المرسوم التنظيمي، بحيث يمكن اصدار مرسوم عادي بدلاً من المرسوم الذي يجب ان يصدر عن مجلس الوزراء.[22]

٢) معالجة المسألة من ناحية الأصول الواجبة لاصدار القرار الاداري

من المعلوم ان العيب في الأصول يؤدي ايضاً الى ابطال القرار الاداري (المرسوم في الحالة الحاضرة) لعلة في الشكل.

فالقرار الاداري يخضع لكثير من المراسم والأصول التي تعلق صحته على مراعاتها. وقد وضعت هذه المراسم والأصول في سبيل تلافي التسرع وما ينتج عنه من ضرر للقضايا العامة، ولكي تراعى في اصدار القرار الاداري الاحكام القانونية والتنظيمية المرعية. ومجموع قواعد الشكل والأصول هذه يطلق عليها اسم "الأصول الادارية غير القضائية". وهي تنبثق عن النصوص التشريعية والتنظيمية المكتوبة ولكنها في مجملها تجد مصدرها في القرارات القضائية.

[22] - En cas de circonstances exceptionnelles, les autorités administratives peuvent prendre des mesures excédant les limites non seulement de leur propre compétence administrative, en vue de pourvoir sur- le-champs aux nécessités du moment. Le pouvoir exécutif dispose donc, pour la durée des circonstances exceptionnelles, des moyens d'action qui, à la fois, sont plus étendus que ceux dont il dispose en période normale, et sont d'une nature différente. Le pouvoir exécutif peut ainsi prendre des mesures qui ne se rattachent même pas à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'Administration, et, ce faisant, empiéter sur le domaine réservé soit au législateur, soit à l'autorité judiciaire.

Odent, op. cit., p. 299.

بالاضافة الى حالة الظروف الاستثنائية او الطارئة، يمكن للقاضي الاداري ان يعتبر لاسباب عدة ان الاجراء الحاصل لا يشكل حالة من عدم المشروعية او مخالفة لمبدأ الشرعية عندما تجري مخالفة قواعد الأصول وان تكن لها صفة جوهرية وذلك عندما لا يكون لها تأثير على القرار الاداري المتخذ او ليس من شأنها ان تحرم المتقاضين من الضمانات التي لهم الحق بها.[23]

ومن ناحية أخرى لا يشكل عيباً في الأصول (الذي من شأنه أصلاً ان يفضي الى ابطال القرار الاداري) اذا كان احترام قاعدة الاجراءات مستحيلاً تحقيقه وهو ما يعرف بقاعدة الشكليات المستحيلة التي يصار الى إعمالها في حال كانت الهيئة المختصة بإصدار القرار

---

[23]- CE, Section, 28 juin 1918, Sieur Heyriès, GAJA 23e éd. no 29, p. 193 et s.; CE 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, GAJA 23e éd. no 31 p. 209 et s.

-CE, ass., 23 déc. 2011, Danthony et autres, req. no 335033 , Lebon. – CE, sect., 23 déc. 2011, Danthony et autres, req. no 335477 , Lebon ; RFDA 2012. 284, concl. G. Dumortier ; RFDA 2012. 296, note P. Cassia ; AJDA 2012. 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau .

-Enc. Dalloz, Répertoire de police administrative, Fabrice MELLERAY, Contrôle juridictionnel des mesures de police administrative, juillet 2021, no37. La jurisprudence Danthony, suivant laquelle « un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie »

-Législation Lab https://www.legislationlab.org/jurisprudence-danthony/Jurisprudence Danthony – Principe et évolutions récentes, 12 mai, 2022 par Juriste anonyme 4.6/5 - (7 votes)

Dans un arrêt d'assemblée du 23 décembre 2011, le Conseil d'État rendait l'arrêt Danthony. Cet arrêt est significatif en matière de procédure administrative, puisqu'il énonce qu'un vice de procédure n'entraîne l'illégalité d'une décision administrative qu'en deux situations : soit s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, soit s'il a privé les intéressés d'une garantie (CE Ass. 23 déc. 2011, Danthony).

De fait, les années suivantes ont été consacrées à en préciser les diverses applications, tant pour les vices de procédure que pour les vices de forme : par exemple, l'absence de motivation constitue un vice de forme qui n'est pas « danthonysable » (CE 1e & 6e Ch. 7 déc. 2016 req. n°386304). Récemment, un arrêt portant application de l'arrêt Danthony ayant été rendu le 24 juillet 2019 (2), nous avons l'occasion de revenir sur la solution dégagée dans cette décision éponyme (1).

-CE 18 mai 1983, Rodes, Rec. 199.

قد فقدت النصاب القانوني المطلوب لانعقادها أصولاً، او كأن يرفض اعضاء الهيئة المطلوب منها اتخاذ القرار الاجتماع لاتخاذه، بحيث يحق عندها لرئيس الهيئة الحلول مكانها واتخاذ القرار بدلاً عنها.[24]

ومن الطبيعي ان تنسحب مفاعيل الظروف الاستثنائية على مضمون العمل الاداري المتخذ في ظلها، وان يكون هذا العمل قد توخى في ظرفه المصلحة العامة.[25]

رابعاً: رقابة القضاء الاداري على قرارات الضبط الاداري الصادرة في الظروف الاستثنائية

يمكن ان تمارس الرقابة القضائية تحت اوجه وأشكال عدة. اذ يمكن ان تحصل من خلال مراجعة قضاء العجلة (قاضي العجلة لدى المحاكم الادارية) في المسائل الداخلة ضمن صلاحية هذه المحاكم ، اذ يتخّذ قاضي العجلة، دون ابطاء، بناء على عريضة مقدمة امامه ودون حاجة لاستصدارقرار اداري مسبق، تدابير ذات طابع مؤقت دون التعرّض لأساس النزاع. كما يمكن ان تحصل عن طريق طلب وقف تنفيذ يقدمه المستدعي ليصار الى البت به من قبل القضاء الاداري قبل البت في اساس النزاع، وهذا الأمر يحصل على الطريقة المستعجلة وحسب الأصول الموجزة وضمن مهلة قصيرة لا تتعدى الاسبوعين. اما الحالة الثالثة فهي تقديم مراجعة ابطال امام مجلس شورى الدولة ليصار الى ابطال قرار الضبط الاداري لتجاوز حد السلطة .[26]

---

[24] - **René Chapus**, Droit administratif général, T 1, 15e éd., op. cit., p.1030 et s., n°1226.

[25] - CE 4 juin 1947, Entreprise Chemin, Rec. 246.

[26] -CE, 23 avril 1997, requête n° 115523, Commune des Gets : Rec. p. 662: “Le juge contrôle que l’acte contesté émane bien de l’autorité compétente, et que les règles de forme et de procédure ont été respectées. S’il s’agit d’une mesure prise dans le cadre de la police administrative générale, il vérifie qu’elle a bien pour objet la protection de l’ordre public, à défaut de quoi elle sera annulée pour détournement de pouvoir”.

١) رقابة قضاء العجلة: يمكن مراجعة قضاء العجلة بهدف تعليق نفاذ قرار صادر عن الضابطة الادارية (سلطة البوليس)، او لوقف تدبير من شأنه ان يشكل مساساً خطيراً بالحريات الاساسية.

وهنا يظهر قضاء عجلة الحريات كمرجع طبيعي للطعن في تدابير الضابطة الادارية بما تتخذه من قرارات بوليسية، لا سيما بالنسبة للقرارات السلبية بمعنى التي تحرم من ممارسة حق. مثلاً: إغلاق الملاهي الليلية ومحلات السهر، ما يتعلق بحرية التنقل، او ارتداء الكمامة سواء في المحلات المغلقة او في الأماكن العامة.[27]

---

[27] - Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, ord. 22/03/2020,n° 439674, Syndicat Jeunes médecins, GAJA 23e éd. n° 94.12

61-01-01-02 1) a) Le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée.... ,,b) En outre, en vertu de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique (CSP), le ministre chargé de la santé peut, dans un tel cas, prescrire toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population ().,,,Dans cette situation, il appartient à ces autorités de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie.... ,,2) Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

Il est enjoint au Premier ministre et au ministre de la santé, de prendre dans les quarante-huit heures les mesures suivantes :
- préciser la portée de la dérogation au confinement pour raison de santé ;
- réexaminer le maintien de la dérogation pour " déplacements brefs, à proximité du domicile " compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;
- évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des marchés ouverts, compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

وفي هذا الاطار فقد نص مشروع قانون القضاء الاداري في لبنان، المعد من قبل مجلس شورى الدولة، والذي هو حالياً أمام لجنة الادارة والعدل في مجلس النواب على ما يلي:

الفصل الأول: قضاء العجلة في الحالات الطارئة

القسم الأول: قضاء العجلة في قضايا الحريات

المادة ٤٨٢:لقاضي العجلة ان يتخذ التدابير الآيلة الى ازالة التعدي الواضح للسلطة العامة على الحريات الأساسية.

وفي قضية صادرة عن القضاء الفرنسي تتعلق بفرض ارتداء الكمامة في الأماكن العامة غير المغلقة بموجب قرار اصدره رئيس بلدية احدى المدن الفرنسية[28]، جرى تقديم طعن بقراره امام المحكمة الادارية كقاضي عجلة فأصدرت قراراً قضى بوقف تنفيذ قرار رئيس البلدية، وقد حصل طعن من ثم بالقرار امام مجلس الدولة الذي أكد على قرار وقف التنفيذ كما قضى بإبطال قرار رئيس البلدية وذلك بالاستناد الى سببين: الأسباب القاهرة المرتبطة بالظروف المحلية من جهة والتي لا تبرر اتخاذ هذا التدبير، ومن جهة اخرى تناسق وفعالية التدابير الصحية المتخذة على الصعيد الوطني العام، اذ اعتبر هذا القرار ان عمدة البلدة المذكورة تخطى في فرضه وضع الكمامة في الأماكن العامة غير المغلقة كالطرقات والساحات العامة القرار الصادر عن الضابطة الادارية الخاصة التي كانت قد انشئت بقانون لمعالجة الأوضاع المتعلقة بوباء كوفيد ١٩.

٢) قرار وقف التنفيذ

يتّخذ قاضي العجلة، بناء على طلب مباشر يتوافر فيه شرط العجلة، التدابير اللازمة لحفظ حرية أساسية حصل مساس بها بصورة جسيمة وبمخالفة فادحة للقانون من احد أشخاص القانون العام أو احد اشخاص القانون الخاص المكلفين بادارة مرفق عام.

يصدر قاضي العجلة قراره خلال مهلة لا تتعدى ٤٨ ساعة من تاريخ تقديم الطلب. يعفى هذا الطلب من تعيين محام ولا تراعى فيه قاعدة القرار المسبق.

[28] -(Conseil d'Etat, Ordonnance n° 440057 du 17 avril 2020, Port d'un masque de protection, commune de Sceaux), la Haute Juridiction Administrative a entendu limiter les leviers d'action des maires dans la lutte contre le Covid-19, en leur imposant, entre plus de l'existence de circonstances locales impérieuses, le respect de la « *cohérence nationale* ».

نصت المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة على انه للمجلس تقرير وقف التنفيذ بناءً على طلب صريح من المستدعي اذا تبين من ملف الدعوى ان تنفيذ القرار موضوع الطعن قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وان المراجعة ترتكز الى اسباب جدية هامة.

ان اللجوء الى هذا الحل هو لإعطاء فاعلية وسرعة لقرارت القضاء الاداري مما يعزز بشكل فعال الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الاداري.

في هذه الحالة اذا رأى مجلس شورى الدولة ما يوجب وقف تنفيذ القرار الصادر عن الضابطة الادارية بالنظر لوجود اسباب جدية تبرره ولما قد يلحقه تنفيذه من ضرربليغ بالمستدعي فإنه يستجيب لطلب هذا الأخير.

٣) رقابة مجلس شورى الدولة على قرار الضبط الاداري عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة

يتمثل دور مجلس شورى الدولة في مراقبة شرعية قرار الضبط الاداري من خلال مراقبته مدى انطباقه على القاعدة القانونية التي تعلوه في التطبيق بحسب سلم تسلسل القواعد القانونية، وهو ما يعرف بالخطأ القانوني.[29]

كما ان مجلس الدولة يقوم بمراقبة قرارات الضبط الاداري من الناحية الواقعية لجهة الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع او الخطأ في الواقع، فبعد ان شرع قاضي الابطال أولاً في إعمال رقابته على الاسباب القانونية التي يرتكز عليها قرارالضبط الاداري معتبراً ان رقابة هذه الأسباب تدخل في نطاق الرقابة على شرعية القرار، وانه طالما يعود للقضاء ان يراقب صحة الأسباب التي يستند اليها قرار الضبط الاداري من الناحية

[29] -J. Petit, P-L Frier, Droit administratif, 13 e éd. 2019-2020, p. 665-672.
ان تدرج رقابة القضاء على أعمال الادارة هو كالتالي: رقابة حد أدنى تشتمل على الخطأ القانوني، عدم صحة الوقائع انحراف السلطة والخطأ الساطع في التقدير. رقابة عادية: كل ما يوجد في رقابة الحد الادنى بالاضافة الى التكييف القانوني للوقائع Qualification juridique des faits. رقابة حد أقصى: كل الأمور التي جرى تعدادها بالاضافة الى رقابة عدم التناسب بين الاجراء المتخذ والعمل المشكو منه. هذا بالاضافة الى حالة انتفاء الرقابة Absence de contrôle ou contrôle infra minimum مثلاً بالنسبة للرقابة على علامات التقييم التي تضعها لجان التصحيح في الامتحانات والمباراة فهي تكون منتفية لأن هذه اللجان تتمتع بسلطة تقديرية مطلقة.

القانونية وان يبطل هذا القرار في حال ارتكازه على اسباب خاطئة قانوناً، فلا يكون من المنطقي ان يظل قرار الضبط الاداري المستند الى سبب واقعي خاطئ خارجاً عن الرقابة. ولذا فقد وسع القضاء الاداري نطاق رقابته على شرعية قرارات الضبط الاداري فجعلها تشمل اولاً صحة الوقائع التي يستند اليها قرار الضبط الاداري من الناحية المادية اي ان تكون الواقعة التي يستند اليها قرار الضبط الاداري قائمة وصحيحة والا اعتبر مجرداً من السبب وبالتالي فاقداً الأساس القانوني، وقد حذا مجلس الشورى اللبناني حذو المجلس الفرنسي في هذا الصدد وقضى بإبطال قرار اداري قضى برفض طلب المستدعي اعطاءه اجازة بفتح دار حضانة لأن تحويل البناء الى هكذا دار من شأنه ان يضر بالصحة العامة وصحة الأولاد بينما تبين من الملف الاداري ان مصلحة الصحة البلدية أثبتت بتقرير مقدم منها انتفاء اي مانع صحي من اعطاء الترخيص المطلوب.

وقد شملت الرقابة التكييف القانوني للوقائع اي الوصف المعطى لها من قبل سلطة البوليس مصدرة القرار، كما جعلها تشمل ايضاً الاخطاء الظاهرة (erreurs manifestes)التي ترتكبها الضابطة الادارية في تقديرها للوقائع التي تسند اليها قرارها[30]، فيما عمد مؤخراً الى تقدير الملاءمة بعد ان كان هذا الأمر مستبعداً في السابق بحيث يعود لقاضي الابطال ان يتأكد مما اذا كانت التدابير المتخذة ملائمة وضرورية ومتناسبة مع الغاية منها .[31]

---

[30] - CE 24 oct. 1990, Ragusi, Rec. 290; CE Ass. 19 avr. 1991. Belgacem et Mme Babas, Rec. 152, concl. Abraham.

[31] -CE ASS. 6 juillet 2016, Napo; et autres, Thomas et autres, Rec. 320, concl. Bourgeois-Machureau; AJ 2016. 1635, chr. L.Dutheillet de Lamothe et G. Odinet.: “Il appartient au juge administratif d’exercer un entier contrôle sur le respect de cette condition, afin de s’assurer,…que la mesure ordonnée était adaptée , nécessaire et proportionnée à sa finalité, dans des circonstances particulières qui ont conduit à la déclaration de l’Etat d’urgence…”.

-Conseil d'État, Juge des référés, 14/11/2005, 286835, Publié au recueil Lebon: “49-06-01 a) 1) Le décret par lequel le Président de la République déclare l'état d'urgence en vertu de la loi du 3 avril 1955 n'est pas un acte de gouvernement dès lors que l'intervention du Parlement appelé à décider de la prorogation de ce régime d'exception n'est pas certaine au moment de l'édiction du décret. Le juge administratif est dès lors compétent pour en connaître.,,2) La loi du 3 avril 1955 a eu pour objet de permettre aux pouvoirs

ففي حقل الحريات العامة عمد قضاء الابطال الى ممارسة رقابته على التدابير التي تقيد هذه الحريات ومن ثم على الوقائع التي تعتمد كمبرر لتلك التدابير وعلى التكييف القانوني المعطى لها. فحرية الاجتماع مثلاً يكفلها الدستور ولا يجوز المساس بها الا اذا كان من شأن استخدامها في ظروف معينة ان يؤدي الى اضطراب الأمن الاجتماعي والصحة العامة الى درجة خطيرة لا تكفي معالجتها بتدابير الشرطة التي يعود للسلطة الادارية اتخاذها، فيراقب القاضي الاداري عندئذ ما اذا كان في استطاعة هذه السلطة ان تكفل حرية الاجتماع في ضوء وسائل الوقاية التي تملكها ومعتداً بخطورة الاوضاع التي قد تواجهها وتترتب عليها، بحيث ان الظروف الخطيرة بشكل غير طبيعي وفائق للمعقول

publics de faire face à des situations de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui constituent une menace pour la vie organisée de la communauté nationale. Dans son texte initial, l'appréciation à porter sur l'opportunité de sa mise en oeuvre était réservée à la représentation nationale. Sous l'empire du texte présentement en vigueur, la responsabilité de ce choix incombe au chef de l'Etat, sous réserve, en cas de prorogation au-delà du délai de douze jours de ce régime, de l'intervention du Parlement. Il s'ensuit que le Président de la République dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il décide de déclarer l'état d'urgence et d'en définir le champ d'application territorial. Le juge de l'excès de pouvoir n'exerce dès lors qu'un contrôle restreint en la matière.,,3) Dans ce contexte et eu égard à l'aggravation continue des violences urbaines, à leur propagation sur une partie importante du territoire et à la gravité des atteintes portées à la sécurité publique, ne peuvent être regardés comme étant propres à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret du 8 novembre 2005 déclarant l'état d'urgence les moyens tirés de ce que la déclaration de l'état d'urgence n'était pas nécessaire sur l'ensemble du territoire métropolitain, de ce que la pratique suivie depuis l'adoption de la loi de 1955 conduit à limiter la mise en oeuvre de l'état d'urgence à des situations de guerre civile ou de tentative de coup d'Etat et enfin, de la méconnaissance du principe de proportionnalité dès lors que l'autorité de police n'a pas épuisé tous les autres moyens à sa disposition.,,b) Eu égard tout à la fois à la circonstance que les mesures dont l'application est autorisée par le décret du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi du 3 avril 1955 ont pour fondement une loi dont il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier la constitutionnalité, à la limitation de leur application aussi bien dans le temps que dans l'espace ainsi qu'au contrôle dont leur mise en oeuvre est assortie, le moyen tiré du défaut de proportionnalité entre les mesures autorisées au titre de l'état d'urgence et la situation du pays n'est pas de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité du décret litigieux. Au titre du contrôle s'exerçant sur les mesures individuelles prises dans le cadre du régime d'état d'urgence, il convient de noter, d'une part, que les décisions d'interdiction de séjour ou d'assignation à résidence doivent pouvoir faire l'objet d'un recours gracieux examiné par une commission départementale où siègent des représentants du conseil général et, d'autre part, que l'exercice par le ministre ou le préfet de missions relevant de la police judiciaire, telles que les perquisitions à domicile, demeure soumis au contrôle de l'autorité judiciaire.,,c) Dès lors que l'article 1er du code civil permet l'entrée en vigueur d'un décret dès sa publication, le moyen tiré de ce que les décrets litigieux n'auraient pu prévoir leur entrée en vigueur dès zéro heure le jour de leur publication n'est pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de ces décrets".

هي فقط التي تبرر لسلطة الضبط الاداري ان تتعرض للحريات الاساسية وتنال منها بتقييدها والحد من مداها.

وقد جاء في قرار حديث لمجلس الشورى قضى بمنع اجراء تجمعات في اماكن عامة كان صدر بمناسبة وباء كوفيد(غير منشور)، اعتبر انه في ما يتعلق بالحريات العامة التي كفلها الدستور لا تقتصر رقابة مجلس الشورى على صحة الوقائع والوصف المعطى لها وانما تشمل ايضاً تقدير العمل الاداري خطورة الوقائع للنظر فيما اذا كانت تبرر التدبير المتخذ على ضوء ظروف الزمان والمكان بخلاف الحريات الأخرى التي لا تتمتع بالأهمية ذاتها اذ تنحصر الرقابة فيها على صحة الوقائع فحسب. ولما كانت حرية الاجتماع هي من الحريات الدستورية ضمن دائرة القانون فهي اذا من الحريات الهامة التي يجب تنظيم حمايتها. وبهذه الصفة وعملاً بالمبادئ القانونية العامة المشار اليها فإن القرارات الادارية المتعلقة بها تخضع لرقابة مجلس الشورى المطلقة التي تشمل الوصف والملاءمة معاً سواء كانت هذه الحريات مقيدة او طليقة من كل قيد.

وبالتالي يكون المجلس قد مارس رقابة قصوى في هذا المجال كون القرار يتعلق بالحريات العامة.