الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية

إعداد

د/ يوسف ناصر حمد الظفيري

دكتوراه في القانون العام

الملخص:

تنهض الإدارة العامة بوظيفة الضبط الإداري، لتحافظ على النظام العام بعناصره المختلفة داخل المجتمع والدولة، فتحمي حقوق وحريات الأفراد من كل اعتداءٍ عليها.

وتتمتع الإدارة العامة في سبيل تحقيق ذلك بسلطات واسعة، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة لأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، حيث يجب على الإدارة العامة في الظروف العادية أن تمارس سلطات الضبط الإداري في نطاق مبدأ المشروعية وهي تخضع لرقابة القضاء على سلطاتها تلك، أما في الظروف الاستثنائية فإن سلطات هيئات الضبط الإداري، تتسع كثيراً حيث تجيز نظرية الظروف الاستثنائية لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العام وضمان سلامة الدولة، وهذه النظرية هي نظرية منظَّمة دستورياً، بنصوص واضحة الدلالة، وذلك لأن قواعد المشروعية العادية لا تتيح لهيئات الضبط الإداري القيام بمهامها في الحفاظ على النظام العام، ولا توفر لها الوسائل القانونية التي تكفل لها القيام بمهامها، إلا أن هذه النظرية لا تؤدي إلى تحرر الإدارة من رقابة القضاء على أعمالها.

ويأتي هذا البحث لتسليط الضوء على وظيفة الضبط الإداري، وحدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، حتى لا تتجاوز هذه الهيئات الحدود المرسومة لها وتعتدي على حقوق وحريات الأفراد.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الظروف الاستثنائية، المشروعية، النظام العام، حقوق وحريات الأفراد.

المقدمة:

لقد فطر الله سبحانه وتعالى البشر على الحاجة لبعضهم بعضاً، فالإنسان اجتماعي بطبعه لا يستطيع أن يعيش منعزلاً عن أقرانه، ولذلك نجده ينتظم ضمن نسق من الحياة الاجتماعية التي يتفاعل من خلالها مع أبناء جنسه، ولكنه يسعى في مجتمعه إلى الحصول على أكبر قدر من الحقوق والحريات، ولو تم ذلك عن طريق ظلم الآخرين وحرمانهم من حقوقهم وحرياتهم، وهو ما يؤدي إلى حدوث التصادم والخلاف بين مصالح وحريات أفراد المجتمع، وهو ما يُنذر إذا ما تم التغاضي عنه بوقوع أسوء النتائج، فتعم الفوضى والتناحر، ويصبح المجتمع والدولة عرضة للتدمير والزوال، ولذلك كان لا بد من أن يتدخل المشرع لتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وحقوقهم، وكذلك كان لا بد من تدخل الإدارة العامة هي الأخرى لتقيد بعض أنشطة الأفراد، للحفاظ على النظام العام، وهو ما يسمى بالضبط الإداري.

وتنهض الإدارة العامة بممارسة وظيفة الضبط الإداري، من خلال القيام بعدد من الإجراءات التي تقيد بموجبها حريات وحقوق والأفراد، باستعمال أسلوب الزجر والإجبار والحظر كنشاطات تحقق السلطات الإدارية من خلاله وظيفتها في الحفاظ على النظام العام [١].

وتتمتع الإدارة العامة في مجال ممارسة وظيفة الضبط الإداري بسلطات خولها إياها القانون بمعناه الواسع، تمكنها من اتخاذ تدابير تقيد من خلالها حريات الأفراد، إلا أن حدود هذه السلطات تختلف ضيقاً واتساعاً وفقاً لتغير الظروف والأحوال، فهي في الظروف العادية أضيق منها في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والاضطرابات

(١) د. مصلح محمود الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٣١٧.

وغيرها، وسواء مارست الإدارة العامة هذه السلطات في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية، فإنها تخضع للرقابة القضائية، وذلك لكي لا تسيء استعمال هذه السلطات، فتعتدي على حقوق وحريات الأفراد وتهدرها بدلاً من حمايتها، ذلك أن تدخل الإدارة في تقييد تلك الحقوق والحريات يجب أن يكون في أضيق الحدود، وبما يضمن الحفاظ على النظام العام في الدولة.

سيحاول الباحث دراسة حدود سلطات الضبط الإداري من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري وأهدافه وأساليبه.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في أنه يسلط الضوء على وظيفة الضبط الاداري، وهي وظيفة مهمة تقوم بها الإدارة العامة في المجتمع لحماية النظام العام في الدولة، ويوضح هذا البحث حدود السلطات التي تتمتع بها الإدارة العامة في مجال الضبط الإداري، في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، حيث تتسع هذه السلطات في الظروف الاستثنائية، إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية، حتى لا تعتدي الإدارة على حقوق وحريات الأفراد.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى إيضاح مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه، والأساليب التي تمارس بها الإدارة العامة الضبط الإداري، وحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، المتمثلة في الخضوع لمبدأ المشروعية، والرقابة

القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، وكيف تتسع هذه السلطات في ظل نظرية الظروف الاستثنائية، والنصوص الدستورية الناظمة لتلك الظروف، والرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

مشكلة البحث:

تتمتع الإدارة العامة في مجال ممارسة وظيفة الضبط الإداري، بسلطات واسعة بهدف حماية النظام العام في المجتمع، والحفاظ على كيان الدولة، وتتسع هذه السلطات في ظل الظروف الاستثنائية كثيراً على نحو غير مألوف في ظل الظروف العادية، إلا أن الإدارة العامة قد تعتدي بتلك السلطات على حقوق وحريات الأفراد، وهو ما يتنافى مع وظيفة الضبط الإداري، ولذلك فلا بد من إيضاح الحدود التي يجب على الإدارة العامة عدم تجاوزها، عندما تمارس وظيفة الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية.

منهج البحث:

سيتبع الباحث في هذا البحث، المنهج التحليلي الاستنتاجي المقارن، من خلال دراسة النصوص الدستورية المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية وتحليلها، وتحليل بعض الأحكام القضائية المتعلقة بالرقابة على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية في عدة دول، بغية الوصول إلى تصور حول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري وأهدافه وأساليبه

تمارس الإدارة العامة وظيفة الضبط الإداري انطلاقاً من واجبها في المحافظة على النظام العام، والحيلولة دون وقوع أي خطر يهدد أو ينذر بتهديده، وبدون هذه الوظيفة يتزعزع استقرار المجتمع والدولة ويتعرض المواطنون لخطر كبير، وتعد ممارسة وظيفة الضبط الإداري مظهراً من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة مجموعة من الامتيازات والسلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري، بهدف المحافظة على أمن وصحة وسكينة المجتمع، ومن الثابت أن نشاط الضبط الإداري يعد من أشد أساليب تدخل السلطات الإدارية خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم، وذلك بسبب ما تتمتع به من سلطات الزجر والمنع[1].

سيحاول الباحث إيضاح ماهية الضبط الإداري، وأهدافه، ووسائله، من خلال ما يلي:

المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري.

المطلب الثالث: أساليب الضبط الإداري.

(١) – محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري الإداري بالإدارة الجزائر (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، ٢٠١٧ – ٢٠١٨، ص ١.

المطلب الأول

ماهية الضبط الإداري

تقتضي منا دراسة ماهية الضبط الإداري تسليط الضوء على تعريفه، وأنواعه، وذلك من خلال ما يلي:

أولاً- تعريف الضبط الإداري: يعرَّف الضبط الإداري من الناحية العضوية بأنه:" الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السلطة التنفيذية، ومجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط "[١].

وقد عرَّفه الفقيه الفرنسي موريس هوريو Maurice Hauriou من الناحية الوظيفية بأنه:" كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة "[٢].

أما الفقيه الفرنسي دي لوبادير André Delaubadére فقد عرَّفه بأنه:" شكل من أشكال عمل الإدارة، والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام "[٣].

وعرَّفه الدكتور أحمد كمال أبو المجد بأنه:" الوسائل القانونية السليمة، والمقصود بها عادة مجموع السلطات الحكومية العامة، التي تهدف إلى المحافظة على

(1)- R.Zouaimia, M.-Ch. Rouault, droit administratif, les sources et principes généraux – l' organization administrative – l'activité administrative – le contrôle de l' administration, BERTI edition, Alger, 2009, p.197.

(2)-Hauriou (M): précis De droit administrative et de Droit public, sirey, 12e éd, 1933. P.549

(3)-Delaubadére (André), Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7e éd, 1976, p.589.

الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية، التي تتيح للدولة في سبيل ذلك، أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة "[١].

أما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله فقد عرَّفه بأنه:" تنظيم الدولة بطريقة وقائية، لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي، وهو بهذا المعنى يختلف عن الضبط القضائي الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع منهم من جرائم أو مخالفات"[٢].

كما عرَّفه الدكتور عاطف البنا بأنه:" النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتضمن تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعكس ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية، بما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع "[٣].

أما الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني فيعرِّفه بأنه:" مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي تمثل قيداً على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام "[٤].

---

(١)- د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٢٨٦.

(٢)- د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٣٧٨.

(٣)- د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان ٣ و ٤، السنة ٤٨، ص ٣٧٦.

(٤)- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦.

وكذلك فإن الدكتور عمار عوابدي فقد عرَّفه بأنه:" كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة، على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته، ولتقيد حرياتهم في حدود القانون، بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده "[١].

نلاحظ من خلال التعاريف السالفة الذكر أن الضبط الإداري هو مجموعة من التدابير والإجراءات، التي تظهر في شكل وسائل تدخل مختلفة، كالقرارات الفردية والقرارات التنظيمية والأوامر والقوة الجبرية، التي تتضمن فرض قيود على حقوق وحريات الأفراد ونشاطاتهم، تفرضها السلطات الإدارية المختصة في الدولة سواء كانت مركزية أم محلية، وتكون الغاية منها الحفاظ على النظام العام من كل ما يهدده، وتتخذ التدابير في حدود القانون ومبدأ المشروعية، وتتميز وظيفة الضبط الإداري بالصفة الانفرادية والتقديرية والوقائية [٢].

ثانياً- أنواع الضبط الإداري:

هناك نوعان للضبط الإداري هما:

١- الضبط الإداري العام:

يعرِّفه الفقيه فالين Valine بأنه:" مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط، للمحافظة على النظام العام والأمن العام، وصون الصحة العامة "[٣].

---

(١)- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٠.

(٢)- د. إلهام خرشي، محاضرات في القانون الإداري، ألقيت على طلاب السنة الثالثة حقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين صطيف، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١١.

(٣)- انظر د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري في النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، (دون ذكر دار نشر)، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٦٦.

وهناك من يعرِّفه بأنه:" مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام، للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديدها في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى، باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام، أو الإضرار بحريات الأفراد الآخرين " [١].

ويُعهد بالضبط الإداري العام إلى مختلف السلطات الإدارية في الدولة، وفيكون قابلاً لأن يمارس بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع كان معه نشاط الأفراد[٢].

وينقسم الضبط الإداري العام بهذا المفهوم إلى مستويين:

أ- ضبط إداري عام مركزي: تقوم به الهيئات المركزية في الدولة.

ب- ضبط إداري عام لا مركزي: تقوم به وحدات الإدارة المحلية.

ونظراً لتتعدد الجهات والهيئات التي تتولى الضبط الإداري العام، من مركزية أو محلية، لذلك فإن تداخل الاختصاص بين هذه الجهات هو أمر وارد، ولذلك فقد تم وضع ضوابط تحول دون التضارب والتعارض بين الإجراءات المتخذة على مستوى مركزي والتي تتخذ على مستوى محلي، وذلك على النحو التالي:

أ- لا يمكن للهيئة ذات الاختصاص المكاني والجغرافي، الأقل اتساعاً أن تصدر تدابير ضبط تخالف إجراءات صادرة عن جهة إدارية ذات اختصاص أشمل.

(١)- د. عبد المجيد سليمان، د. أنس جعفر، أصول القانون، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢١١ – ٢١٤.

(٢)- د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص١٢١.

ب- إن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص المكاني الأقل اتساعاً، يمكنها اتخاذ إجراءات أكثر تشدداً من تلك التي تبادر بها الهيئات المركزية، دون أن تخالفها عندما تتطلب الظروف المحلية ذلك [١].

٢- الضبط الإداري الخاص:

يتميز الضبط الإداري الخاص بأنه نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل أنواعاً خاصة من الضبط الإداري، ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به الذي يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها، والضبط الإداري الخاص بهذا المعنى إما أن يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام، وإما أن يستهدف أغراضاً أخرى [٢].

وقد عرَّفه البعض بأنه:" الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة، قصد الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقة وإحكاماً، وأكثر ملاءمة لهذه الناحية الخاصة، وإذا كان ميدان الضبط الإداري الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلا أن الضبط الخاص يسبغ على الهيئات التي تتولاه أكثر وأقوى فعالية، من هيئات الضبط الإداري العام "[٣].

---

(١)- د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص٢٦٦.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٣٤.

(٣) – عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١١، ص ٣١.

ويشير بعض الفقهاء إلى أن الغاية من الضبط الإداري الخاص هي صيانة النظام العام، بطريقة معينة، في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة، وحركة المرور(١).

ويرى جانب من الفقه أن للضبط الإداري الخاص معنيان هما:

أ- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام إلى تحقيقها، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومثال ذلك الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية.

ب- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، ومثال ذلك الضبط الاداري المتعلق بحماية الآثار.

وهذا النوع من الضبط يكون منظماً بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تمنح لهيئات الضبط الإداري الخاص سلطات أقوى، لتحقيق الأهداف المنوطة بها(٢).

ونظراً لوجود تداخل في الاختصاصات بين هيئات الضبط الإداري العام، وهيئات الضبط الإداري الخاص، فيتم حل مشكلة التداخل على النحو التالي:

أ – إذا كان هدف المشرع من تنظيم ضبط إداري خاص هو منع هيئات الضبط الإداري العام من التدخل في تنظيم هذا الموضوع، كما هو الحال في ضبط

(١) - د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣، ص٦٧١.

(٢)- د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠.

السكك الحديدية في فرنسا، حيث أسند هذا التنظيم لوزير النقل ومفتشو الرقابة مهمة الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة في هذه المرافق، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري العام أن تتدخل.

ب – إذا لم تمنع النصوص الخاصة هيئات الضبط الإداري العام من التدخل فعندها تكون الأفضلية والأولوية في التنظيم للهيئات الخاصة، وتتدخل هيئات الضبط العام لسد النقص الذي يتكشف عنه تطبيق الأنظمة الخاصة، بدون تناقض أو إعاقة للهيئة الخاصة[1].

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري

إن الهدف الرئيس الذي يسعى الضبط الإداري لتحقيقه هو المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة، أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله، أي وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى، والمحافظة على استقرار نظام المجتمع.

وتأسيساً على ذلك فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستخدم سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى تتجاوز المحافظة على النظام العام، حتى وإن تعلقت بالمصلحة العامة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري هي أهدافاً مخصصة، ليس للإدارة أن تخرج عليها، أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أم غير مشروعة، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف، وهو ما دفع بعض الفقه إلى اعتبار أن المعيار الوحيد الذي

(١)- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦، ص٥٤٠.

يميز أعمال الضبط الإداري هو عنصر الغاية[١]، وهذا يقتضي تحديد إطار فكرة النظام العام باعتبارها أساس تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة للأفراد، لذلك اتجه الفقه والقضاء إلى تحديد عناصر النظام العام وحصرها في ثلاثة عناصر هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بيد أن النظام العام لا يقتصر على هذه العناصر التقليدية الثلاث، وإنما يتسع ليشمل عناصر أخرى جديدة، ظهرت نتيجة للتطورات التي تحدث في المجتمع، ذلك أن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة، فهي تتغير بتغير الزمن، وكذلك تختلف من مجتمع إلى آخر، ويرجع هذا إلى أن النظام العام مرتبط بعدة جوانب اقتصادية وسياسية واجتماعية وأخلاقية [٢].

أولاً- تعريف النظام العام:

يعرِّف الدكتور صلاح الدين فوزي النظام العام بأنه:"حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظَّم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليس قانوناً، وأحياناً تكون مادية فتوجد في المجتمع وفي الأشياء، كما أنها تكون أحياناً أخرى معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وأحياناً تكون هذه الحالة هي الأمران معاً "[٣].

---

(١)- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارنة، المجلد الثالث، مرجع سابق، ص١٧٨.

وأيضاً: د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩، ص ٤٨٦.

وكذلك: د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧، ص٣٣.

(٢)- د. هندون سليماني، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه في القانون العام مقدمة إلى جامعة الجزائر الأولى، ٢٠١٢ – ٢٠١٣، ص ٥٢.

(٣)- د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩١ ص٤٨.

أما الدكتور زين العابدين بركات فيعِّرفه بقوله:" النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة، وعلى ذلك يدخل ضمن أغراض الضابطة الإدارية، كلما دعت الضرورة للمحافظة على النظام العام "[١].

وأما الفقيه جورج بيردو George Burdeau فيرى أن فكرة النظام العام تتسع لتشمل النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي، وجميع صور النشاط الاجتماعي[٢].

والحقيقة أن النظام العام لا يقتصر مضمونه على الأمن العام والصحة العامة والراحة العامة، وإنما يمتد ليشمل جميع مجالات النشاط الحر للأفراد، فالأمن الغذائي والأمن الاقتصادي، والأمن المائي، والمحافظة على قيمة العملة الوطنية وغيرها.. كلها عناصر تبدو على نفس الدرجة من الأهمية مع العناصر التقليدية سالفة الذكر للحفاظ على حياة مستقرة للجماعة في الدولة الواحدة [٣].

ثانياً- العناصر التقليدية للنظام العام:

١- الأمن العام: يقصد به اطمئنان الأفراد على أنفسهم وعلى أموالهم، من خطر الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليهم في الطرق والأماكن العامة [٤].

---

(١)- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩١.

(2)-Burdeau (G), Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed 1980, p.143

(٣)- محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٢، ٢٠١٣، ص٤٠.

(٤)- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٥٧٨.

وهو يقتضي توفير الأمن والحماية لأرواح السكان وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء عليها، وسواء كان مصدر الاعتداء الإنسان أم الحيوان، أم من فعل الطبيعة سواء كان الظرف الذي تمر به الدولة عادياً أم استثنائياً.

وتقوم سلطات الضبط الإداري بحماية الأمن العام من خلال عدة إجراءات منها: دوريات الأمن والشرطة، للوقاية من جرائم السرقة والسطو وغيرها، ومنع الاجتماعات والمظاهرات المخلة بالأمن، وتقييد حركة بعض الأشخاص، وإبعاد الأجانب الذين يشكّلون خطراً على الأمن العام، وتنظيم المرور وأماكن وقوف السيارات، والتدابير الاحتياطية للوقاية من الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين[١].

٢ – الصحة العامة: وتعني وقاية الأفراد من خطر الأمراض، ومن انتشار الأوبئة، بقيام سلطات الضبط الإداري بمنع ما قد يكون سبباً للمساس بالصحة العامة، فتتخذ كل ما يلزم من إجراءات تكفل مراقبة الأغذية والمحافظة على المياة وحمايتها من التلوث[٢].

وتقوم سلطات الضبط الإداري بحماية الصحة العامة من خلال عدة إجراءت نذكر منها: وضع الشروط الصحية لرعاية الأماكن العامة، والتخلص من النفايات والفضلات، وتوفير الشروط الصحية للمنشآت الصناعية، ومكافحة الحشرات الناقلة للأوبئة [٣].

---

(١) – عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٩.

(٢)- محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري بالإدارة الجزائر (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٩.

(٣)- د. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٧٤.

٣- السكينة العامة: وتعني منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز حدود المضايقات المألوفة للحياة الاجتماعية، والحفاظ على تمتع الإنسان بالهدوء والراحة والقضاء، على جميع مصادر الضوضاء.

وتقوم سلطات الضبط الإداري بحماية السكينة العامة عن طريق منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم استعمالها في وقت محدد لمنع الإزعاج، وتنظيم استعمال السيارات لمنبهاتها الصوتية في أوقات محددة، وتنظيم أوقات الحفلات [١].

ونشير أخيراً إلى أن المفهوم التقليدي الذي يقصر عناصر النظام العام على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، قد تطور فأضاف إليها عناصر معنوية، وفي ذلك يقول الفقيه بول برنارد Paul Bernard :" إن النظام العام التقليدي يعد قاصراً، نظراً لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي، لأنه نتيجة وثمرة لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة، وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل، فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية، والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة "[٢].

وبالتالي فقد أصبح مفهوم النظام العام يشمل: النظام العام الأخلاقي أو الأدبي، والنظام العام الاقتصادي والاجتماعي، وجمال المظهر(جمال الرونق والرواء)، وهو ما يضيق المجال عن شرحه في هذا البحث.

---

(١)- د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الجزء الثاني)، الطبعة التاسعة عشرة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٨، ص ١٨٩.

(٢)- د. السعيد سليماني، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، العدد الثالث، جامعة الجزائر، ٢٠١٢، ص ٧.

المطلب الثالث

أساليب الضبط الإداري

تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استخدام عدد من الأساليب لتحقيق أهدافها، تتجلي بما يلي:

أولاً- القرارات التنظيمية (اللوائح) والقرارات الفردية للضبط الإداري:

١- القرارات التنظيمية للضبط الإداري (اللوائح): تعد لوائح الضبط الإداري أهم الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري لتحقيق النظام العام في المجتمع، والتي تضع من خلالها قواعد عامة مجردة، تنظم فيها وتقيد بعض أوجه النشاط الفردي، تحت طائلة العقوبة، وبالتالي فهي تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم[١]، ومن أمثلة هذه اللوائح، اللوائح الخاصة بتنظيم السير، ولوائح مراقبة الأغذية، والمحلات الخطرة، والمقلقة للراحة[٢].

وتحدد النصوص الدستورية والقانونية في كل دولة الجهة التي تملك وضع لوائح الضبط الإداري، ففي فرنسا أناطت المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ برئيس الوزراء إصدار لوائح الضبط الإداري، وكذلك الحال في مصر فقد نصت المادة (١٧٢) من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ على أنه:" يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء ".

(١)- عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، ص ٢٣.
(٢)- د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٢.

أما صور تنظيم النشاط الفردي بموجب لوائح الضبط فهي: الحظر، أو المنع من ممارسة نشاط معين، والترخيص أو الأذن المسبق، الإخطار، تنظيم النشاط الفردي [١].

٢- قرارات الضبط الإداري الفردية: وهي القرارات التي تصدرها الإدارة، بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته، أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم [٢]".

وقرارات الضبط الإداري الفردية، إما أن تكون تطبيقاً لتنظيم عام سابق (تشريع أو لائحة)، وهو القاعدة العامة، أو أن تكون قرارات فردية لا ترتبط بتنظيم سابق، وتأخذ صوراً متعددة، فقد تتضمن الأمر بالقيام بعمل محدد، أو النهي عن عمل، أو منح إذن أو رخصة[٣].

ثانياً- التنفيذ المباشر الجبري لقرارات الضبط الإداري:

وهو يعني حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء، دون الحصول على إذن من السلطة القضائية، ويعد التنفيذ المباشر الجبري من أخطر وسائل الضبط الإداري التي خوَّلها القانون للإدارة، وأكثرها تهديداً لحقوق الأفراد.

ولما كان التنفيذ الجبري المباشر يشكِّل خطورة على حريات وحقوق الأفراد، لذلك كان لا بد من تحقق شروط في الأمر أو الإجراء محل التنفيذ الجبري، وإلا كان غير مشروع، وهذه الشروط هي:

---

(١) – د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢)- المرجع نفسه، ص١٩٢.

(٣)- د. مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، ٢٠٠١، القاهرة، ص١٢٩ وما بعدها.

- أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الإجراء.

- أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختيارياً، وأن تكون الإدارة أعطت لهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ.

- أن يكون استخدام القوة المادية الجبرية، هو الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام، وأن يتم استخدامها بالقدر الذي تقتضيه للضرورة [١].

ولا يتم اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر إلا في حالتين لخصتهما فتوى صادرة عن مجلس الدولة المصري في عام ١٩٥٥: " أولاهما: أن يوجد نص صريح في قانون أو لائحة يبيح لجهة الإدارة ممارسة هذا الحق، وثانيهما: قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أهمها: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، ويطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه، أو تتوافر مصلحة عامة لا تحتمل الإبطاء، ويترتب على عدم التعجيل بتحقيقها وقوع ضرر جسيم "[٢].

ثالثاً- الجزاءات الإدارية الوقائية:

الجزاء الإداري هو الجزاء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري، بهدف صيانه النظام العام في إحدى نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء الإخلال بالنظام العام، إذا ظهرت بوادره وخيفت عواقبه وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب[٣].

(١)- جبار جملية ، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٥٦.

(٢)- الفتوى رقم ١٠٢٢، مجموعة الفتاوى، س١٠، ص١٧٥.

(٣) – د. عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

توصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية، وغالباً ما تتقرر بنصوص صريحة، والإدارة تستقل بتوقيعها بصفتها سلطة ضبط، وبهدف وقاية النظام العام، وتخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها مبدأ المشروعية، من صورها الاعتقال الإداري، وسحب ترخيص مزاولة نشاط معين، والإغلاق الإداراي، والمصادرة الإدارية [1].

بعد أن تعرفنا على ماهية الضبط الإداري وأهدافة وأساليبه، ننتقل لدراسة حدود الضبط الإداري في الظروف العادية وحدوده في الظروف الاستثنائية.

(١)- د . هندون سليماني، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص١٥٠.

المبحث الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

نظراً للاتصال الوثيق بين الضبط الإداري وحريات وحقوق الأفراد - حيث يشكّل قيداً على هذه الحقوق والحريات - لذلك كان لا بد من وضع قيود يتوجب على هيئات الضبط الإداري الالتزام بها أثناء قيامها بممارسة وظيفتها، خاصة وأن هيئات الضبط الإداري تملك من وسائل القهر والإجبار - كالتنفيذ الجبري - ما يشكّل خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد، ولذلك كان لا بد من فرض القيود على سلطة الإدارة، وهذه القيود تعد حدوداً يجب على هيئات الضبط الإداري عدم تجاوزها تحت طائلة وصف أعمالها بعدم المشروعية، وتختلف هذه الحدود في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، وتكمن الغاية من وضع هذه الحدود في تحقيق التوازن بين تحقيق متطلبات الضبط الإداري، ومتطلبات الحفاظ على حريات الأفراد، التي لم يوجد الضبط الإداري إلا لحمايتها وتنظيمها.

وتتمثل حدود الضبط الإداري في الظروف العادية، بوجوب احترام سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، وهو ما يراقبه القضاء لضمان التزام هيئات الضبط الإداري به:

المطلب الأول: الالتزام بمبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.

المطلب الأول

الالتزام بمبدأ المشروعية

يجب على هيئات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية مراعاة مبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع سلطات الدولة ومنها السلطة الإدارية بصورة عامة، وسلطات الضبط الإداري على وجه الخصوص لسيادة القانون، فيجب أن تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كافة قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها، مكتوبة كانت أم غير مكتوبة....[١].

ويعد مبدأ المشروعية من أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، حيث ينص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (٩٤) منه على أن:" سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون ..."، ويكفل هذا المبدأ حماية الأفراد في مواجهة السلطة العامة ويجعلهم في مأمن من تعدّي السلطة عليهم على نحو يخالف القانون، أو يتجاوز الحدود التي رسمها القانون [٢]، ولذلك فإن الفقيه دي لوبادير De laubadére يؤكّد على أن مبدأ المشروعية، ومبدأ مسؤولية السلطة العامة، يعتبران الدعامتين الأساسيتين لكفالة حريات المتعاملين مع الإدارة[٣].

(١)- د. حمدي القبيلات، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار وائل، عمان، ٢٠١٩، ص ١٨.

(٢)- د- عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص٢١٣.

(3)- André De laubadére: «Manuel do Droit Adminstrative, Op.cit, p. 125

ويُحقق مبدأ المشروعية، نوعاً من التنسيق والتوازن بين المتطلبات المتعارضة والتي هي حرية المواطنين من ناحية، وفاعلية الإدارة في تحقيق غاياتها والقيام بمهامها من ناحية أخرى.

ويقصد بالقانون كمصدر للمشروعية كل قاعدة قانونية موجودة في الدولة سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، ويستوي أن تكون القواعد المكتوبة دستورية أم تشريعية أم لائحية، أم اتفاقيات دولية، وبالتالي فلا يجوز أن يصدر قراراً فردياً في مجال الضبط الإداري خلافاً لقاعدة قانونية أعلى، وإلا ترتب على ذلك بطلان التصرف أو الإجراء المخالف.

ولما كان يترتب على مبدأ المشروعية وجود تدرج في القواعد القانونية في الدولة، لذلك فقد وجب على سلطات الضبط الإداري مراعاة هذا التدرج سواء من الناحية الموضوعية، والذي بمقتضاه تكون القاعدة القانونية الأعلى واجبة النفاذ في مواجهة القاعدة الأدنى درجة، أم من الناحية الشكلية والذي يعتمد على صفة الجهة التي أصدرت القاعدة القانونية، وكذلك الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً لإصدار هذه القاعدة، وهذا يعني إعطاء الأولوية للقواعد الصادرة من جهة أعلى على تلك الصادرة من جهة أدنى [1].

ويفترض مبدأ المشروعية لضمان تطبيقه تطبيقاً صحيحاً أن توجد سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على من يخرق أحكام القانون أو يتجاوزه، فلو أصدرت سلطات الضبط الإداري قراراً غير مشروع يقيد حرية من الحريات بدون سند من القانون، فإنها تكون بذلك قد خرقت مبدأ المشروعية، ويعد قرارها باطلاً، ويحكم

(١)- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، (دون ذكر دار نشر)، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١١٥.

القضاء بإلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته والتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر منه [١].

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

تعد الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري إحدى النتائج المترتبة على مبدأ المشروعية، وتمثِّل ضمانة مهمة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين، فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بغرض حماية النظام العام بعناصره المعروفة، وتحقيقاً لهذا الغرض تقوم السلطات الضبطية بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم، فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليهم من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام، فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، فإنه يبقى واضحاً أن نشاط الإدارة العامة في هذا الخصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع للرقابة القضائية التي تضمن حياد سلطات الضبط الإداري في قيامها بوظائفها، كما تضمن التزامها بمبدأ المشروعية وعدم خرقه.

ومن المعلوم أن القضاء الإداري يبسط رقابته في مجال القرارات الإدارية على عنصر الاختصاص والشكل وهو ما يمثِّل المشروعية الخارجية للقرار الإداري، والسبب والمحل والغاية وهو ما يمثل المشروعية الداخلية للقرار الإداري، ولا تثير عناصر المشروعية الخارجية إشكالاً في مجال الرقابة على قرارات الضبط الإداري، إنما عناصر المشروعية الداخلية ولا سيما السبب والغاية هي التي تثير الإشكال، حيث أن هيئات الضبط الإداري قد تنحرف بالسلطة الممنوحة لها في إصدار قرارات الضبط

(١) – د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٢٥.

الإداري، فلا تراعي السبب الذي يعد الواقعة المادية أو القانونية التي يجب أن يستند عليها القرار الضبطي، كما أنها قد تنحرف عن الغاية التي يتوجب على سلطات الضبط الإداري تحقيقها وهي المحافظة على النظام العام، ولذلك فإن الرقابة على قرارات الضبط الإداري تتجلى أهميتها في الرقابة على هذين العنصرين، وهو ما سيتم شرحه فيما يلي:

أولاً- الرقابة على السبب في قرارات الضبط الإداري:

عرَّف الدكتور سليمان الطماوي سبب القرار الإداري بأنه:" حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما "[١].

كما عرَّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية سبب القرار الإداري في أحكامها بأنه:" الحالة الواقعية أو القانونية، التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "[٢].

ويشترط في سبب القرار الإداري أن يكون موجوداً عند إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً، وأن يكون محدداً بالوقائع التي يقوم عليها [٣].

(١)- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص١٩٤.

(٢)- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم ١٥٩، ق ١، تاريخ ١٩٥٥/١١/١٥، س١، ص٤٣، أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص٤٩٦.

(٣)- د. حمدي القبيلات، الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، ٢٠١٤، ص ٨٩.

ويمارس القضاء الإداري فيما يتعلق بالسبب رقابته على:

١- الرقابة على الوجود المادي للأسباب: حيث يتأكد القضاء الإداري من وجود الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة في إصدار قراره الضبطي، والمتمثلة في حدوث وقائع تشكّل إخلالاً بالنظام العام، نظراً لكون تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار الإداري الضبطي، ويقع قرار الضبط الإداري باطلاً، إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها من وقائع، وقد تجلى ذلك في مسلك المحكمة الإدارية العليا المصرية، في أحكامها المتعلقة بالقرارات التأديبية وقرارات إبعاد الأجانب وإقامتهم، والقرارات المتصلة بالترخيص أو عدم الترخيص للمواطنين بالسفر إلى الخارج، وكذلك في مجال القرارات الإدارية المقيدة للحريات العامة والمتعلقة بالمحافظة على النظام العام، والمستندة إلى مجرد شبهات قوية دون أن تستلزم قيامها على وقائع محددة تبرر اتخاذها [١].

٢- الرقابة على التكييف القانوني للأسباب: بعد أن يتأكد القاضي من الوجود المادي للأسباب، ينتقل إل المرحلة التالية في رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري، حيث يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة أو سلطات الضبط الإداري في إصدار قرارها، فالتكييف القانوني للوقائع، عمل قانوني يتضمن تفسير القانون بغرض تطبيقه على واقعة محددة[٢]، وقد جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية: " إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره، ويدفع الجهة الإدارية إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات التي تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها في أن يكون حقيقياً لا وهمياً وصورياً، وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من

(١)- د. حسنين عبد العال محمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون ذكر تاريخ)، ص ١٤٣.

(٢) - د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص٤٢٩.

أصول ثابتة ومنتجة وقانونية، بأن تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها قانوناً "[١].

٣- الرقابة على الملائمة أو التناسب: حيث يقوم القاضي بالرقابة على أهمية الوقائع المكونة لركن سبب قرار الضبط الإداري، ومدى تناسبها مع القرار الصادر ومضمونه، فيراقب درجة خطورة قرار الضبط الإداري، ومدى تناسب شدة الإجراء المتخذ من سلطات الضبط الإداري مع خطورة تهديد النظام العام[٢]، حيث أكَّدت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها على أن يقتصر تقييد الحريات العامة على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام، فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً، إلا إذا كان لازماً وضرورياً، حيث جاء في الحكم: " إذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم على وسائل وقائية، تهدف إلى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فإن عليه في الوقت نفسه إلى جانب واجب المحافظة على النظام العام واجباً آخر هو عدم التعرض لحريات الأفراد وحقوقهم العامة، أو المساس بها إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام، وبشرط قيام أسباب جدية تبرر تصرفه، وأن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن والنظام العام، فإذا كان من المستطاع دفع هذا الخطر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية، فليس يسوغ الالتجاء إلى الإجراءات الشاذة الاستثنائية متى تساوت النتائج التي توصل إليها كلتاها، وكانت الأولى كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها التي شرعت من أجلها الثانية، وهي ضمان سلامة النظام العام في نهاية الأمر، وذلك لانتقال الضرورة التي تحتم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية"[٣].

---

(١) - قضية رقم ٦٨٩ لسنة ١٤ ق، لمجموعة لعام ١٩٦١، ص٢١٥.

(٢)- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٢٠٤.

(٣) - حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٨٠٦ السنة ٨ ق لعام ١٩٥٥ منشور في مجموعة الأحكام القضائية التي قررتها المحكمة، السنة التاسعة، ص٢٤٦.

ثانياً- الرقابة على الغاية في قرارات الضبط الإداري:

تعرّف الغاية بأنها الهدف النهائي أو البعيد الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري من إصدار قراره، فهي تمثّل الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة الوصول إليه عقب إصدار قراره [١]، ويكون الهدف من قرارات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

وتكون قرارات سلطات الضبط الإداري غير مشروعة لعيب في الغاية، وبالتالي مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، إذا استهدفت هذه السلطات، وهي بمعرض ممارستها لاختصاصاتها الضبطية، أهدافاً أخرى غير المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة، أو إعادته إلى الاستقرار، أو انحرفت عن الغاية التي تحددها أنشطة الضبط الإداري الخاص، ويظهر عيب الغاية في القرارات المستندة إلى السلطة التقديرية للإدارة التي تعتبر المجال الطبيعي أو الحقيقي والوحيد لظهور عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ومعلوم أن قرارات الضبط الإداري هي أحد مجالات السلطة التقديرية للإدارة، ويكون قرار الضبط الإداري معيباً بعيب الانحراف بالسلطة في حالتين:

- إذا هدف القرار تحقيق مصلحة خاصة، أو بقصد الانتقام، أو لتحقيق أهداف سياسية.
- إذا هدف القرار تحقيق مصلحة عامة لا تعتبر من غايات الضبط الإداري.

ويوجد إلى جانب هاتين الصورتين من صور الانحراف بالسلطة صورة ثالثة، وهي حالة استخدام هيئة الضبط إجراءات إدارية لا يجوز لها قانوناً استخدامها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وهو ما أطلق عليه الفقه اسم الانحراف بالإجراءات [٢].

---

(١)- د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص٤٦٣.

(٢)- محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٨.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطلان كثير من قرارات الضبط الإداري لخروجها عن الهدف المخصص لسلطة الضبط النهائي، واستخدام سلطة الضبط من أجل تحقيق مصالح شخصية لمصدر القرار، حيث قضى ببطلان قرار العمدة برفض حفلات الرقص خلال بعض أيام الأسبوع ليقلل منافسستها لمحل يملكه العمدة، كما قضى ببطلان قرار منع ممارسة جمعية موسيقية من مباشرة نشاطها محاباة لجمعيات أخرى منافسة [١].

ومن الأمثلة على قيام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرارات تتعلق بالضبط الإداري لاستهدافها تحقيق مصلحة عامة لا تعتبر من غايات الضبط الإداري، أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بإلغاء قرار العمدة بمنع البيع في بلدته بواسطة سيارات البضائع، لأن الغرض من وراء هذا القرار هو حماية التجارة المحلية، وليس الحفاظ على النظام العام متمثلاً في تنظيم حركة المرور سيارات [٢].

كما أعلن مجلس الدولة الفرنسي وجود انحراف في الإجراءات، وألغى قرار اتخذ بإجراءات سلطة ضبط المسطحات المائية، بمنع التزحلق على الماء في إحدى المناطق ليس بقصد المحافظة على مجرى المياه ولكن غايته كانت حماية الأمن العام [٣].

(١)- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦، ص١٢١.

(٢)- المرجع نفسه، ص١٢٢.

(٣)-عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣١.

المبحث الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تمر الدول بظروف مختلفة عن ظروفها العادية التي تحكمها النصوص القانونية العادية، تسمى ظروفاً استثنائية، وتكون هذه الظروف خطيرة تهدد كيان الدولة وتزعزع أمنها واستقرارها، فتجد أجهزة الدولة ومنها سلطات الضبط الإداري، نفسها عاجزة عن مواجهتها إلا بإجراءات وتدابير استثنائية، تمليها عليها الضرورة، وقد عرَّف الدكتور محمد عبد الوهاب الظروف الاستثنائية بأنها:" ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها، أو أحداث فتنة مسلحة، أو كوارث أو انتشار وباء فتاك "[١].

أما الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني فقد عرَّفها بأنها:" أحوال تمر بها الدولة، وتطبِّق أثناءها قواعد شاذة غير مألوفة تجيز لها الخروج مؤقتاً عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف "[٢].

(١)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٣٤.

(٢)- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري، في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مرجع سابق، ص ٢١٥.

ويقول الدكتور محسن خليل:" نظرية الظروف الاستثنائية ترتبط بمشروعية تتسع قواعدها عن المعهود تطبيقها بالظروف العادية، بشرط ألا تتجاوز القدر الذي يمكن للإدارة من مواجهتها، وتحت إشراف القضاء ورقابته "[١].

ويشير الفقيه الفرنسي موريس هوريو إلى إن الظروف الاستثنائية تشكّل دفاع شرعي من حق الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها، حتى وإن خرجت عن إطار المشروعية، فإنها لا تخرج عن إطار القانون طالما كانت في حالة دفاع شرعي [٢].

ويؤدي تطبيق هذه النظرية إلى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، فتصبح التصرفات التي كانت غير مشروعة للإدارة في الأوقات العادية، تصرفات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام، ولضمان حسن سير المرافق العامة أو الدفاع عن الأمن القومي [٣]، لأن هذا الوضع الاستثنائي يتطلب من الهيئات الضبطية اللجوء إلى سلطات أوسع مدى وأكثر فاعلية وذلك من أجل السرعة في التعامل مع الموقف والوضع الخطير الذي يلمّ بالبلاد وذلك للوصول إلى حماية النظام العام أو إعادته إلى نصابه الطبيعي[٤].

وفي ظل الظروف الاستثنائية تغيب قواعد المشروعية العادية لتظهر قواعد المشروعية الاستثنائية، وتصبح الإدارة غير ملزمة بكثير من الضوابط والإجراءات

---

(١)- د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، (دون ذكر دار نشر)، ١٩٦٨، ص١١١.

(٢)- أنظر: نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريلت العامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٣٩

(٣) - د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٤)- د. نعيم عطية، الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرين، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٩، ص٧.

التي تفرضها القوانين العادية ذات الصلة بالحريات العامة عند ممارسة سلطاتها الضبطية، وتنبع هذه النظرية من قاعدة أن (سلامة الشعب فوق القانون)، لأنه في ظل الظروف الاستثنائية تقتضي المحافظة على النظام العام منح سلطات استثنائية مؤقتة لمواجهة تلك الظروف الطارئة، على أن تنتهي تلك السلطات بانتهاء تلك الأزمة.

والحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسي عندما وضع نظرية الظروف الاستثنائية، فقد وضعها لمواجهة الحالات الاستثنائية، والتي كانت الحرب العالمية الأولى مثالاً واضحاً لها، حيث طبقها لأول مرة في حكمه الصادر في ٣ يونيو ١٩١٥ في قضية General Verrier، وأيضاً في حكمه الصادر في ٦ أغسطس ١٩١٥ في قضية Jenmartin De lmott [(١)]، ثم عاد لتطبيقها خلال الحرب العالمية الثانية، ولم يقف المجلس عند ظروف الحرب بل طبَّق أحكام هذه النظرية على الفترات العصيبة التي يتعرض لها المجتمع وقت السلم، ولم يشترط أن يكون الظرف الاستثنائي عاماً يشمل كافة أنحاء الدولة، بل اكتفى بأن يقتصر على جزء محدد منها أو إقليم بعينه [(٢)].

سيحاول الباحث دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من خلال ما يلي:

المطلب الأول: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: النصوص الدستورية الناظمة للظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

---

(١)- محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٢)- فهيمة عبد الوهاب، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ٢٠١٦، ص ٧٣.

المطلب الأول

شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لما كانت نظرية الظروف الاستثنائية تشكل خطراً على حقوق وحريات الأفراد، لذلك فقد سعى الفقه في فرنسا إلى وضع شروط لتطبيق هذه النظرية، وتعد هذه الشروط ضوابط تنظم استخدامها، كما تعد ضمانات للأفراد توفر الحماية اللازمة لهم لكفالة حقوقهم وحرياتهم العامة، وهذه الشروط هي:

أولاً- وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة:

يجب لقيام حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها، بحيث لا تجدي القواعد القانونية العادية لمواجهته، ومن الممكن أن يكون هذا الخطر داخلياً كالعصيان المسلح أو خارجياً كالحروب، وقد يكون مصدر هذا الخطر الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين، وقد يكون مصدره اقتصادياً كحدوث مجاعة في البلاد[١].

ثانياً- استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية:

أي أن تعجز القوانين العادية كما تعجز الوسائل القانونية العادية التي تملكها الإدارة في الأوقات العادية عن مواجهة الخطر، بحيث تستلزم مواجهته إجراءات ووسائل استثنائية[٢].

---

(١) – د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٤٧٦.

(٢)- د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٦، ص ٨٦.

ثالثاً- يجب أن يكون الهدف من وراء تصرف الإدارة هو تحقيق الصالح العام:

يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون هدف الإدارة فيما تتخذه من تصرفات استثنائية هو تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة، والحفاظ على النظام العام، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء، وكذلك التعويض عن الأضرار التي تحيق بالأفراد [1].

رابعاً- أن تقدر الضرورة بقدرها:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة، فلا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه الظرف الاستثنائي، فيجب على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، بشرط أن تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت الإدارة فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبح تصرفها غير مشروع، وقد أكَّدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها ذلك، حيث جاء فيه:" ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما 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

(١)- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٤.

باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً "[١].

خامساً- عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية:

يجب على الإدارة العامة عندما تتخذ التدابير الاستثنائية أن تلتزم بالمدة الزمنية التي يوجد فيها الظروف الاستثنائي، فلا تمتد إجراءاتها وتدابيرها خارج الحدود الزمنية للظرف الاستثنائي، بحيث تنتهي تلك التدابير والإجراءات بزوال الظرف الاستثنائي، ويتم العودة من جديد إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، وإلا اعتبر استخدام الإجراءات الاستثنائية بعد زوال الظرف الاستثنائي تصرفاً غير مشروع، وبناءً على ذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً عن محافظ (السين) بفرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غير محددة [٢].

فإذا ما توافرت الشروط السالفة الذكر، ترتب عليها عدد من الآثار منها: مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية، كأن تقوم الإدارة في ظل الظرف الاستثنائي بالاعتداء على اختصاص السلطة القضائية فتأمر بحبس بعض الأشخاص تنفيذاً لأمر اعتقال إداري دون صدور حكم قضائي، ومن الآثار أيضاً مشروعية بعض القرارات الإدارية المعيبة بعيب من العيوب التي تصيب القرارات

(١)- حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ١٥١٧ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٧/٤/١٣ المجموعة، السنة الثانية، ص ٨٨٦،أشار إليه د. د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري،مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٢)- حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩ مايو ١٩٤٤، مجموعة سيري الجزء الثالث، ص ١٢، أشار إليه د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري،مرجع سابق، ص ١٣٥.

الإدارية كعيب الشكل، ومن الآثار أيضاً قيام مسئولية الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعة وهي التي تسمى (المسئولية بدون خطأ)، فتلتزم الإدارة بالتعويض للمتضرر من الإجراءات التي اتخذتها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، حتى لو حكم القضاء بسلامة تلك الإجراءات وعدم وجود أي خطأ، ومن الآثار أيضاً الاعتداد بتصرفات الموظف الفعلي [1].

المطلب الثاني

النصوص الدستورية الناظمة للظروف الاستثنائية

تتطلب الظروف الاستثنائية قيام هيئات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات استثنائية عاجلة وحاسمة لحماية النظام العام واستقراره، لذلك فقد عالجت النصوص الدستورية حالة الظروف الاستثنائية، وسمحت لسلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة، أو وحدة إقليمها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، كما أجازت لها في بعض الأحيان، ممارسة الوظيفة التشريعية بدلاً عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وهو ما سنشرحه من خلال ما يلي:

أولاً- في فرنسا:

تنص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أنه:

" إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ معاهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ترتب عليه توقف السير المنتظم

(١)- حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٤ – ٢٠١٦.

للسلطات العامة الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف، وذلك بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول ورئيسي مجلس البرلمان، والمجلس الدستوري، ويوجه الرئيس بياناً إلى الأمة ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، هو تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن، ويجب أخذ رأي المجلس الدستوري بخصوص هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته هذه السلطات الاستثنائية ".

كما تنص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أنه:" يجوز للحكومة- في سبيل تنفيذ برنامجها- أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها في أن تتخذ- بواسطة أوامر خلال مدة محددة- إجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس، الدولة ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون بالتصديق عليها لدى البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض، وبانتهاء المدة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة فإنه لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون، وذلك إذا كانت متعلقة بالموضوعات الداخلة في النطاق التشريعي ".

ثانياً - في مصر:

تنص المادة (١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه:" يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنها، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محدودة لا تجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة عليه، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ ".

كما تنص المادة (١٥٦) من الدستور المصري على أنه:" إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض ولم تناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار ".

ثالثاً- في الكويت:

تنص المادة (٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أنه:" للأمير أن يعلن الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية للبت في مصير الحكم العرفي، وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم، وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة، وبالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر ".

كما تنص المادة (٧١) من الدستور نفسه على أنه: " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة يوماً من صدورها ..... ".

ويتضح من خلال النصوص الدستورية سالفة الذكر، أن نظرية الظروف الاستثنائية التي توسع من صلاحيات هيئات الضبط الإداري، وتجيز لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العام وضمان سلامة الدولة، هي نظرية منظَّمة دستورياً، بنصوص واضحة الدلالة، وذلك لأن قواعد المشروعية العادية لا تتيح لهيئات الضبط الإداري القيام بمهامها في الحفاظ على النظام العام، ولا توفر لها الوسائل القانونية التي تكفل لها القيام بمهامها، ولذلك فإن المشرع الدستوري في معظم الدول حرص على وضع النصوص الدستورية التي تنظم مواجهة الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

سبق أن ذكرنا أن حدود سلطات الضبط الإداري تتسع في ظل الظروف الاستثنائية، على نحو يجعل تصرفاتها التي كانت غير مشروعة في ظل الظروف

العادية، مشروعة إذا ما مارستها في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن هذا لا يعني خروج سلطات الضبط الإداري عن حدود مبدأ المشروعية، بل إن أعمالها يجب أن تبقى ضمن حدود هذا المبدأ الذي يتسع نطاقه في ظل الظروف الاستثنائية، ويؤدي إلى إحلال مبدأ المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، إلا أن ذلك لا يخلصها من رقابة القضاء لأنه الحارس للحقوق والحريات(١)، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية أن نظام الأحكام العرفية في مصر هو " نظام استثنائي إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه وبيَّن القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزاً لهذا الحد أو منحرفاً عنها، ويكون عملاً مخالفاً للقانون تنبسط عليه رقابة هذه المحكمة، وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته مهما يكن نظاماً استثنائياً لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء "(٢)، وهو ما أكَّدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الصادر في عام ١٩٧٨ الذي جاء فيه: " إن نظام الطوارئ في أصل مشروعيته نظام استثنائي يستهدف غايات محددة ليس فيها ما يولّد سلطات مطلقة، أو مكنات بغير حدود، ولا مناص من التزام ضوابطه والتقيد بموجباته، ولا سبيل إلى أن يتوسع في سلطاته الاستثنائية أو أن يُقاس عليها، فهو محض نظام خاضع للدستور والقانون يتحقق في نطاق المشروعية، ويدور في فلك القانون وسيادته ويتقيد بحدوده وضوابطه المرسومة، والثابت في هذا الصدد أن حق رئيس الجمهورية في إصدار

(١)- د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول ١٩٨٩، ص٥٨.
(٢)- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٦٨، لسنة ٣ ق، المجموعة ص ٦، ص ١٢٦٦.

أوامر القبض والاعتقال مقيد قانوناً، لا يتناول سوى المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام، فيما خلا هاتين الحالتين لا يسوغ التغول على الحريات العامة، والمساس بحق كل مواطن في الأمن والحرية وضماناته الدستورية المقررة ضد القبض والاعتقال التعسفي، فكرامة الفرد وعزته وحريته دعامة لا غنى عنها في مكانة الوطن وقوته وهيبته "[١].

والقاضي في ظل الظروف الاستثنائية يمارس دوره الرقابي ليتأكد من أن الإدارة بصورة عامة، وسلطات الضبط الإداري على وجه الخصوص، كانت تواجه ظروفاً استثنائية فعلاً، وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية، ثم يتأكد من أن ما اتخذته سلطات الضبط الإداري من تدابير، كان لا بد منها لتحقيق المصلحة العامة المتوخاة ألا وهي حماية النظام العام بعناصره المختلفة، وأن سلطات الضبط الإداري ولم تفرض تدابيراً تتجاوز الفترة التي تعتبر ظرفاً استثنائياً[٢].

وبالتالي فإن القضاء عندما يبسط رقابته على إجراءات وتدابير الضبط الإداري، فإنه يتأكد من أن سلطات الضبط الإداري قد راعت الضوابط التالية:

١- أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية.

٢- ضرورة الإجراء الضبطي ولزومه.

٣- ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية.

---

(١)- ورد في مؤلف د. محمد باهي يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ١٩٩٦، ص١٤٣، ١٤٤.

(٢)- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص٢٧٦.

٤- أن تكون سلطات الضابطة الإدارية قد توخت فيما قامت به من إجراءات وتدابير ضبطية تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة[١].

ويُفرق القضاء في معرض رقابته على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بين مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والتدابير والقيود التي تمارسها تلك الإدارة، فيعتبر الأول عملاً من أعمال السيادة، وبالتالي يخرج عن رقابة القضاء، بينما يُكيف الثاني على أنه من القرارات الإدارية التي تخضع للرقابة إذا ما شابها أحد العيوب كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفتها للقواعد القانونية، أو عيب الانحراف بالسلطة، وللقاضي إلغاء تلك القرارات إذا ما كانت مُعيبة، لا بل ويحكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذها أضراراً بالأشخاص أو الممتلكات[٢].

(١)- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مختار، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٦٦.

(٢)- فهيمة عبد الوهاب، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥.

الخاتمة

في ختام دراستنا لموضوع الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، نورد ما توصلنا إليه من نتائج وما نراه من توصيات:

أولاً-النتائج:

١- يعد الضبط الإداري وظيفة لا بد منها في المجتمع، لأنه يقيد بعض أنشطة وحريات الأفراد بغية الحفاظ على النظام العام، وعلى أمن واستقرار المجتمع.

٢- تراعي سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية مبدأ المشروعية فتلتزم باحترام النصوص القانونية الموجودة في الدولة، كما تسعى لكي تكون التدابير والإجراءات الضبطية التي تتخذها محققة للغاية التي تسعى إليها وهي الحفاظ على النظام العام في الدولة والمجتمع، وتخضع هذه السلطات لرقابة القضاء الذي يتأكَّد من مدى مشروعية وملائمة الإجراءات والتدابير الضبطية التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري.

٣- تتسع حدود سلطات الضبط الإداري كثيراً في ظل الظروف الاستثنائية، وتظهر قواعد جديدة للمشروعية هي المشروعية الاستثنائية التي تبيح لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الكثير من تدابير وإجراءات الضبط الإداري الكفيلة بمواجهة الظرف الاستثنائي، والتي لا تنسجم مع قواعد المشروعية العامة.

٤- تخضع سلطات الضبط الإداري فيما تتخذه من تدابير وإجراءات في ظل الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، لأن الظروف الاستثنائية لا تعني خروج سلطات الضبط الإداري على مبدأ المشروعية، وإنما تؤدي إلى إحلال قواعد المشروعية الاستثنائية محل قواعد الاستثنائية العادية، بما يتلائم مع مواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

ثانياً- التوصيات:

١- يدعو الباحث هيئات الضبط الإداري في جميع الدول، ولا سيما في دولة الكويت إلى عدم التوسع في استعمال السلطات الممنوحة لها في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، إلا بما يكفل الحفاظ على النظام العام.

٢- يدعو الباحث هيئات الضبط الإداري إلى احترام النصوص الدستورية والقانونية التي تمنحها صلاحياتها في ظل الظروف الاستثنائية، وعدم تجاوز الحدود المرسومة لها بموجب هذه النصوص.

٣- يدعو الباحث إلى تعميق الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، لأن ذلك يكفل حماية حقوق وحريات الأفراد وعدم تجاوز الإدارة العامة لحدود سلطاتها.

المراجع

أولاً- باللغة العربية:

١- د. إلهام خرشي، محاضرات في القانون الإداري، ألقيت على طلاب السنة الثالثة حقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين صطيف، الجزائر، ٢٠١٦.

٢- جبار جملية، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، ٢٠١٤.

٣- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مختار، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٦.

٤- د. حسنين عبد العال محمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون ذكر تاريخ).

٥- د. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٢.

٦- د. حمدي القبيلات، الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، ٢٠١٤.

٧- د. حمدي القبيلات، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار وائل، عمان، ٢٠١٩.

٨- حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٤ – ٢٠١٦.

٩- د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ١٩٩٧.

١٠- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩.

١١- د. السعيد سليماني، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، العدد الثالث، جامعة الجزائر، ٢٠١٢.

١٢- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.

١٣- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.

١٤- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة.

١٥- د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩١.

١٦- د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، (دون ذكر دار نشر)، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

١٧- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، الطبعة الأولى، (دون ذكر دار نشر)، القاهرة، ١٩٧٣.

١٨- د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.

١٩- د. عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان ٣ و ٤، السنة ٤٨.

٢٠- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦.

٢١- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري، في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٢- د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٢٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.

٢٤- د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الجزء الثاني)، الطبعة التاسعة عشرة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٨.

٢٥- د. عبد المجيد سليمان، د. أنس جعفر، أصول القانون، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.

٢٥- عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١١.

٢٦- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، الجزائر، ٢٠٠٧.

٢٧- عمر بوقريط، ومحمد زعداوي، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٧.

٢٨- د. محمد باهي يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦.

٢٩- محمد رضا عبورة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري الإداري بالإدارة الجزائر (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، ٢٠١٧ – ٢٠١٨.

٣٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٣١- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٣٢- د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٦.

٣٣- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٨.

٣٤- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦.

٣٥- د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول ١٩٨٩.

٣٦- محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٢، ٢٠١٣.

٣٧- د. مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠١.

٣٨- د. مصلح محمود الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

٣٩- د. نعيم عطية، الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرين، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٩.

٤٠- نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣.

٤١- د. هندون سليماني، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه في القانون العام مقدمة إلى جامعة الجزائر الأولى، ٢٠١٢ – ٢٠١٣.

٤٢- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

1- Burdeau (G), Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed 1980. 2- Delaubadére (André), Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7^{e} éd, 1976.

3- Hauriou (M): précis De droit administrative et de Droit public, sirey, 12^{e} éd.

4- R.Zouaimia, M.-Ch. Rouault, droit administratif, les sources et principes généraux – l' organization administrative – l'activité administrative – le contrôle de l' administration, BERTI edition, Alger, 2009.