الضبط الإداري

الدكتور
صفوت احمد حسن محمد

٢٠٢١ م

مقدمة:

تحرص الديمقراطيات الحديثة على تأكيد الحقوق والحريات العامة للأفراد، التي ينبغي أن يتم ذلك في إطار نظام الدولة وقوانينها دون تعريض النظام العام للخطر. لذلك كان من الضروري وجود جهاز أو تنظيم معين يعمل على استتباب الأمن والطمأنينة عن طريق وقاية المجتمع من مخاطر التجاوزات في حماية هذه الحقوق والحريات، ويتمثل هذا في مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد في حياتهم العادية بقصد حماية النظام العام. وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات عادية تنظيمية عادة تصدرها جهة الإدارة، يترتب عليها تقييد الحريات العامة [١]، والضبط الإداري هو الجهاز الذي من خلاله تحرص الدولة على حماية كل ما يتعلق بالنظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن – الصحة – السكنية)، وتحقق فكرة الضبط الإداري التوازن بين حق الأفراد في ممارستهم لحرياتهم وحق المجتمع في البقاء والنظام.

وقد مرت المواثيق الدولية وإعلانات الحقوق ونصوص الدساتير العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد وواجبات هذه التشريعات ضرورة تنظيم ممارسة هذه الحقوق بما لا يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ونتيجة لذلك كان الضبط الإداري لتحقيق نوع من التوازن بين مصالح الجماعة والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد وقوام ذلك سيادة القانون لحسم الصراع الأبدي بين السلطة

---

(١) د/ توفيق شحاتة – مبادئ القانون الإداري – ص٣١٧.

د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دكتوراه – ١٩٧٩ – ص٤٢ وما بعدها .

د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – سبتمبر :ديسمبر ١٩٧٨ – العدد ٣، ٤ – السنة ٤٨ – مطبعة جامعة القاهرة – ١٩٨٠ – ص١٠ وما بعدها.

والحرية [١]، وفي سبيلها لذلك تقوم سلطات الضبط باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحيلولة دون الإخلال بالنظام ولو ترتب على ذلك الانتقاص من حقوق وحريات الأفراد[٢]، والنظام العام ليس مجرد حالة نفسية لرجل الإدارة وإنما هو حالة واقعية للقضاء على كل ما يهدد أمن المجتمع من خلال الضبط الإداري، ويتأثر النظام العام بالتقدم التكنولوجي الذي أدى إلى ظهور بعض المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة [٣].

أهمية البحث:

ضرورة الموازنة بين الحريات العامة والحفاظ علي النظام العام من خلال إجراءات الضبط الإداري واتساقها مع مبدأ الشرعية القانونية بخضوعها لرقابة القضاء

منهج البحث :

انهج الباحث المنهج الوصفي لتحديد مدلول الضبط الإداري وخصائصه وصولا لأهدافه ووسائله.

خطة البحث :

سوف يتم تناول هذا البحث في ثلاثة مباحث كالتالي:

المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري وقواعده وتمييزه عن غيره.

المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري والنظام العام.

---

(١) د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – دار أبو المجد للطباعة – القاهرة – ٢٠٠٧/٢٠٠٨– ص٢٩٧ وما بعدها

(٢) د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق – ص٤٢ وما بعدها، د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – ١٩٨٠ – ص١٠ وما بعدها.

(٣) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – دكتوراه في العلوم الشرطية – أكاديمية الشرطة – ١٩ – ص١ وما بعدها.

المبحث الثالث : أهداف الضبط الإداري ووسائله.

المبحث الأول

تعريف الضبط الإداري (أنواعه وتمييزه عن غيره)

لم يهتم المشرع في مصر وفرنسا بوضع تعريف محدد للضبط الإداري، واهتم فقط بأغراضه بصورة عارضة، وساير القضاء الإداري – المصري والفرنسي – المشرع في عدم تعرضه لتعريف الضبط الإداري، على الرغم من أن نظرية الضبط الإداري صاغها القضاء الإداري من كثير من أحكامه ووضع ضوابطها وحدودها وإزاء ذلك حاول الفقه القيام بتعريف الضبط الإداري، حيث تفردت وتنوعت التعريفات الفقهية لاختلاف الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إلى وظائف الضبط وسلطاته [١]. والضبط الإداري: نشاط ينظم أنشطة وحريات الأفراد للحد من وقوع الجرائم وحماية النظام العام [٢].

المطلب الأول

التعريف

---

(١) د/ منيب محمد ربيع – ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري – دكتوراه – ١٩٨١-

عين شمس – ص٣٢ وما بعدها، د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق– ص١٠ وما بعدها، د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري– مرجع سابق– ص١٢ وما بعدها، د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – مرجع سابق – ص٢٩٨ وما بعدها.

(٢) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٦ وما بعدها.

اصطلاح الضبط الإداري يقصد معنيين أحدهما: موضوعي أو وظيفي وهو النشاط الذي تتولاه الجهات الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام – السكينة العامة – الصحة العامة). وثانيهما : معنى شكلي أو عضوي: ويقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في جهة الإدارة وموظفيها الذين يمارسون هذا النشاط وفقاً لهذا التصوير المتقدم فإن الضبط الإداري يتناول "مجموعة القواعد والتدابير الفردية التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد تنظيم كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة السابق ذكرها، وتباشر السلطات الإدارية هذه الوظيفة عن طريق ما تصدره من قرارات تنظيمية ولوائح ضبط أو قرارات فردية أو تراخيص"[١]، وبصفة عامة فإن الضبط الإداري "مجموعة القواعد والإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة وتتضمن تقييداً للحريات العامة بهدف حماية النظام العام في الدولة"[٢]

وتقتضي صيانة النظام العام فرض قيود على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، وتضيق سلطات الضبط الإداري متى تعلق الأمر بحريه ضمنها القانون وحدد شروط ممارستها (حرية الصحافة وحرية ممارسة الشعائر الدينية)، أما إذا قلت موانع المشروعية اتسعت سلطات الضبط الإداري (سلطة طرد الأجانب وإزالة العوائق التي تعترض الطرق العامة) [٣].

---

(١) د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادئ القانون الإداري، "أساليب العمل الإداري – ٢٠٠٥–ص٩٨ وما بعدها.

(٢) د/ علي عبد العال سيد أحمد، د/ محمود أبو السعود حبيب – القانون الإداري – التنظيم الإداري – المرفق العام، المال العام – الضبط الإداري – التنفيذ المباشر – نزع الملكية للمنفعة العامة – المحمدية للطباعة – طوخ – قليوبية – ب.ت. ص٢٧٣

(٣) د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري ١٩٧٨ حيث عرف الضبط الإداري بأنه "مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين،بهدف حماية النظام العام في المجتمع" ص٤٨٧، وقد عرفه د/ سليمان الطماوي بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد فيها من حرياتهم بقصد حماية

ويعرف الضبط الإداري في اللغة:

- الضبط في اللغة العربية بمعنى : الحفظ والإحكام. الإتقان. فكلمة ضَبْط مشتقة من فعْل ضَبَطَ وضَبَطَه ضبْطا أي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً. وبمعنى أحكمه واتقنه، ويقال ضبط البلاد، وضبط المتهم أي قبض عليه والضابط لقب رئاسي في الجيش والشرطة، والمضبطة سجل يدون ما يقع في جلسة رسمية[١].

النظام العام" – مؤلفة الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – طبعة ١٩٧٨– دار الفكر العربي ص٦٠٤

كما عرفه د/ رمزي الشاعر بقوله "أن الضبط الإداري هو النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام في المجتمع" مؤلفه قضاء التعويض – مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – دار النهضة العربية – ص٤٨٨، عرفه د/ محمد حسنين عبد العال بأنه "ذلك النشاط الذي تباشره السلطة الإدارية المختصة في شأن تنظيم ومراقبة مباشرة النشاط الفردي وما قد يتطلبه ذلك من فرض قيود على ممارسة المواطنين لحرياتهم وحقوقهم العامة بقصد حماية النظام العام" مؤلفه مبادئ القانون الإداري الكتاب الثاني صور النشاط الإداري (الضبط الإداري والمرافق العامة)، وسائل النشاط الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة) ب.ن ١٩٩٢ ص٥

- وعرفه A.De Laubadére بقوله "أن الضبط الإداري هو شكل من أشكال تدخل السلطات الإدارية بقصد فرض قيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام".

A. De Laubadere, Traité élémentaire de droit administratif L.G.D.J .b, ١٩٧٥, p.٥٢٩

- وعرفه الفقيه "M.Hauriou" بأنه "السلطة التي تستهدف المحافظة على النظام العام لمنع ..... التي تقع بالقوة أي بالتهديد باستعمال القوة العامة، وباستعمال هذه القوة مباشرة في حالات معينة"

- Maurice Hauriou précis de droit administratif, p.٥٣

(١) المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة وزارة التربية والتعليم – ١٩٩٢– ص٣٧٦.

- الضبط في اللغة الفرنسية: فله عدة مرادفات : ما يعني ضبط أو إحكام Ajustage [١]، واستقر الفقه القانوني على أن مصطلح الضبط الإداري يقابله في اللغة الفرنسية مصطلح "La Police administrative" ويعني لفظ Police "شرطة" أي مجموع الأنظمة التي تحافظ على السلامة العامة، وقد تعني إدارة الشرطة أو رجال الشرطة أو البوليس[٢] وهم حفظة الأمن في البلاد[٣].

المطلب الثاني

أنواع الضبط الإداري

ميز الفقه الفرنسي بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري المحلي. حيث يهدف الضبط الإداري العام إلى المحافظة على النظام العام على مستوى الدولة ككل. في حين أن الضبط الإداري المحلي يهدف إلى المحافظة على النظام العام على المستوى المحلي في بلدة ما أو مدينة ما بتخويل السلطات المحلية اختصاصات هامة في مجال النشاط الضبطي [٤]. ولكن هذا لا ينفي الطبيعة القومية للنشاط الضبطي من الناحية الموضوعية، وقد انتقد الفقه هذا التمييز، أما التقسيم الشائع يمكن تقسيمه

---

(١) قاموس المنيل فرنسي عربي – تأليف د/ جبور عبد النور، سهيل إدريس – دار العلم للملايين– بيروت– دار الآداب – الطبعة العاشرة – ١٩٨٩– ص٣٢.

(٢) المرجع السابق ص٧٩٤

(٣) المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – مرجع سابق – ص٣٤٠.

(٤) د/ منيب محمد ربيع – ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري – دكتوراة– مرجع سابق ص٢٧ وما بعدها

- A.DE - Laubadere, Traite de droit administratif, T.I.١٩٧٦, P٥٩٦.

إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص[١] وسوف نتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع كالتالي:

الفرع الأول : الضبط الإداري العام

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.

الفرع الثالث : الضبط الإداري والمرفق العام

الفرع الأول

الضبط الإداري العام

يستهدف الضبط الإداري العام المحافظة على النظام العام بمدلوله التقليدي على مستوى الدولة أو الأقاليم، ويتم ذلك بإنشاء هيئة أو هيئات ذات اختصاص عام يسند إليها القيام باتخاذ كافة التدابير اللازمة طبقاً لنصوص عامة[٢] وأن تكون هذه الحماية لعناصر الضبط الإداري الثلاثة (الأمن والصحة والسكنية) .

الفرع الثاني

---

(١) د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣٠١، د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري، الحياد الوظيفي – دراسة مقارنة – دكتوراه – مرجع سابق – ص١٣ وما بعدها والمراجع المشار إليها في الهوامش.

(٢) د/ محمد حسنين عبد العال – مبادىء القانون الإداري – الكتاب الثاني – صور النشاط الإداري –الضبط الإداري المرافق العامة ص١٥

د/ أنور رسلان – وجيز القانون الإداري – مطابع الطوبجي – ١٩٩٩ – ص٢٩١، د/ رمضان محمد بطيخ – الوسيط في القانون الإداري –النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٧ – ص٧٣٥، د/ علي عبد العال سيد أحمد د/ محمود أبو السعود حبيب – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣٧٤، د/ فرحات محمد فهمي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص١٣ وما بعدها والمراجع الواردة بالهوامش.

الضبط الإداري الخاص

يقرر الفقه بأنه إلى جانب الضبط الإداري العام يوجد ضبط إداري خاص[١] وهو الذي يقتصر على حماية النظام العام من زاوية معينة بالذات (قوانين حماية الآثار والغابات) وكذلك القوانين التي تنظم (المحلات الخطرة والملاهي العامة، والتشريعات والقرارات المنظمة لصيد بعض الحيوانات والطيور النادرة) ويضع المشرع قيودًا على النشاط الفردي المنصوص عليه في هذه القوانين لتحقيق النظام العام في المجال المحدد[٢] ويلاحظ أن المشرع عند تنظيمه للضبط الإداري الخاص لا يتقيد بتحقيق النظام العام بعناصره التقليدية (الأمن والصحة والسكينة) وإنما يفرض القيود التي يراها لتحقيق أهداف وأغراض أخرى للضبط الإداري مثال ذلك (قوانين حماية الآثار أو تجميل المدن) [٣].

الفرع الثالث

الضبط الإداري والمرفق العام

---

(١) د/ محمد فؤاد البنا – القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي العربي القضائي ١٩٦٣/١٩٦٤ ص٩٣٥، د/ سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – ١٩٨٤ ص٥٧١، د/ طعيمة الجرف – مرجع سابق ص٢٧ وما بعدها. ومن الفقه الفرنسي: دي لوبادير – مرجع سابق ص٥٩٣، جورج فيديل ١٩٧٣ G.VEDEL, Droit administrative ص٧٨٣ : ٧٨٧ .

(٢) De Laubadere (A): Traite droit administartif T.I. ١٩٧٦,P.٥٩٥ – د/ محمود أبو السعود حبيب، د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادئ القانوني الإداري – امتيازات وسلطات الإدارة – العقد الإداري – ٢٠٠٣ – ص١٣ وما بعدها.

(٣) د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – مرجع سابق ص٣٠١، د/ علي عبد العال، د/ محمود أبو السعود حبيب – القانون الإداري – مرجع سابق ص٣٧٥، د/ محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – ١٩٩٢– ص١٣٩.

الضبط الإداري كما سبق وأن عرفناه يستهدف حماية النظام العام عن طريق وضع قيود على الأنشطة الفردية أو الحريات دون الوصول إلى درجة مصادرة كافة الأنشطة الفردية ولكن يضمن حماية النظام العام.

أما المرفق العام فتسعى الإدارة من خلاله إشباع حاجات عامة بشكل مباشر "إذن المرفق العام هو مشروع يعمل بانتظام واطراد لأداء خدمة عامة للجمهور ويخضع لنظام قانوني معين وهو إجراء إيجابي" [١].

وتبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والمرفق العام في اختلاف القواعد التي تحكم التنظيم المرفقي عن تلك التي تحكم الضبط الإداري.

فسلطة الإدارة أوسع وتقديرية في مجال التنظيم المرفقي عنه في مجال التنظيم الضبطي، كما أن قواعد المسئولية الإدارية في مجال الضبط الإداري قد تطورت حيث كان الأصل مسئولية الإدارة عن الضبط الإداري وتطورت إلى مسئولية الإدارة عن الخطأ الجسيم. أما مجال النشاط المرفقي فالأصل مسئولية الدولة عن النشاط المرفقي ولو كان يسيراً ثم تطور إلى المسئولية عن المخاطر في المجال المرفقي ولا مسئولية عن امتناع الإدارة عن القيام بالنشاط المرفقي حتى ولو كان ضرورياً [٢].

وتختلف أيضا قواعد الاختصاص، فالضبط الإداري مرتبط بمظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بصورة أوضح من ارتباط المرفق العام بهذه المظاهر فالضبط الإداري أسلوبه واحد وهو القهر والإجبار وحتى عندما يؤدي خدمة إيجابية[٣] أما

---

(١) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري – الحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٢٨ وما بعدها.

(٢) د/ محمد بدران – الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها – دراسة في القانونين المصري والفرنسي – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩ – ص١٠٠.

(٣) د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – مرجع سابق – ص٣٨٥: ٣٨٦

المرفق العام فكثيراً ما يلجأ إلى أساليب القانون الخاص[١].ويمكن إجمال الفوارق بين الضبط الإداري والمرفق العام في عدة نواحي:

الهدف:

- الضبط الإداري نشاط إداري هدفه وقاية النظام العام في المجتمع.
- المرفق العام يشمل المصلحة العامة بكافة مظاهرها

الوسيلة :

- الضبط الإداري يلجأ إلى عنصر السلطة بصفة عامة
- المرفق العام قد يلجأ إلى أسلوب القانون الخاص.

سلطة الإدارة في التدخل بكل منها:

- الضبط الإداري ضرورة حتمية عند وجود دواعيه لممارسة الالتزام القانوني الواجب عليها.
- تتمتع الإدارة بسلطة مطلقة في إنشاء المرافق العامة بما لها من سلطة تقديرية واسعة.

ولكن لا يعني هذا التعارض عدم وجود تداخل وتعاون بين الضبط الإداري والمرفق العام (قيام الضبط بحماية المرافق العامة وتمكينها من أداء عملها – كإضراب العاملين) [٢] وسوف نبين أساس التمييز بينها ثم تلى ذلك نتائج هذا التمييز.

---

(١) د/ فرحات محمد فهمي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٢٩.

(٢) د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣١١: ٣١٢، د/ عادل أبو الخير – القانون الإداري – القرارات الإدارية – الضبط الإداري – العقود الإدارية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ص٢٤٨ وما بعدها.

أولاً : أساس التمييز بينهما: التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام ليس تمييزاً مطلقاً لذلك يجيز أغلب الفقهاء إلى إبراز الفروق بينها كالتالي:

١- اختلاف الغايات:

- الضبط الإداري: نشاط هدفه النظام العام في المجتمع عن طريق تنظيم أنشطة الأفراد المتعددة، وتتدخل الإدارة بسلطة الضبط للمحافظة على المدلولات التي يتكون منها النظام العام دون تقاضي رسوم عن هذا النشاط.
- المرفق العام : هو نشاط يشهد المصلحة العامة (مالية أو غير مالية) ويهدف إلى إشباع حاجة عامة عن طريق تأدية خدمة،وأهداف المرفق العام أهداف مرنة ومتطورة وتختلف باختلاف تقدم الدول من الناحية السياسية [١].

٢- اختلاف طبيعة الخدمة المؤداه للأفراد : الإيجابية المطلوبة منهم فسمة الضبط الإداري الأمر والنهي، وبالتالي يتدخل لتنظيم الأنشطة الخاصة بهدف حماية النظام العام في المجتمع. أما المرفق العام فهو قائم على فكرة أن الخدمة تؤدى للجميع وتؤدى لأفراد معينين بذاتهم.

وبالتالي لا توجد صلة واضحة ومحددة بين سلطة الضبط والمنتفع بالنشاط الضبطي حتى ولو تحدد الإجراء بفرد معين فإنه يتوجه إليه باعتباره مصدرا للإخلال بالنظام العام، ونشاطه قد يكون سلبي وقد يكون إيجابي.

أما المرفق العام فالصلة واضحة بين المرفق والمنتفع بخدماته بما يفسر الإيجابية المطلوبة من المتعاملين مع المرفق العام[١].

---

(١) د/ ثروت بدوي – القانون الإداري – ص١٨، د/ محمد بدران – الطبيعة الخاصة – مرجع سابق– ص١٠٨.

٣- اختلاف الوسيلة: السلطة متغلغلة في الضبط الإداري والمرفق العام، لكن طابع السلطة أكثر بروزاً وقوة في الضبط الإداري والبالغ ذروتها في التنفيذ الجبري عند الاقتضاء.

أما المرفق العام فهو يستهدف إشباع حاجة من حاجات الجماعة واستخدامه يكون بصورة متدرجة حسب طبيعة المرفق (فتكون السلطة واضحة في المرافق الإدارية، ولكنها أخف في المرافق الاقتصادية [٢].

ثانيا : النتائج المترتبة على التفرقة بين الضبط الإداري والمرفق العام:

- **جواز التنازل عن النشاط :**

- لا يجوز لهيئات الضبط الإداري التنازل عن مسئوليتها ووظيفتها، لأن الدولة محتكرة للسلطة – وهو مظهر من مظاهر السيادة.

- المرافق العامة يجوز بالنسبة للمرافق الاقتصادية التنازل عن إدارتها واستغلالها إلى أحد الأفراد ولا يعني ذلك تنازل الإدارة عن حقها في تعديل أركان تنظيم المرفق العام وأوضاع تأدية خدماته للمنتفعين [٣].

- نوع التصرف في النشاط:

- – النشاط الضبطي تصرف من جانب واحد ولذلك ينشأ الأثر القانوني بإرادة الإدارة وحدها فهي تأمر وتنهي وترفض وتفترض وتصدر لوائح الضبط بإرادتها

([١]) د/ محمود سعد الدين الشريف – النظرية العامة للضبط الإداري ص١٥١، د/ عادل السعيد محمد أبو الخير – الضبط الإداري والمرفق العام – مقال – مجلة الأمن العام – العدد ١٤٨ ص٧٤، د/ حلمي الدقدوقي – رقابة القضاء على المشروعية الداخلية – مرجع سابق ص١١٩.

([٢]) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٣١.

([٣]) د/عادل السعيد محمد أبو الخير – مرجع سابق ص٧٥.

المنفردة – المرفق العام تستطيع الإدارة إلى اللجوء للعقود الإدارية كأسلوب في عقود الأشغال العامة والتوريد والقرار الإداري [١].

- مدى لزوم كل نوع من نوعي النشاط:

- مجال النشاط الضبطي مفروض على الإدارة ولازم بحيث يتعين عليها القيام به، لأن وقاية النظام واجب محتم على الإدارة (دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة).
- المرافق العامة يرجع إنشاءها لمحض اختيار الإدارة وسلطتها التقديرية، ولا رقابة عليها من القضاء في إنشاء هذه المرافق [٢].

المبحث الثاني

خصائص الضبط الإداري والنظام العام

يتميز الضبط الإداري بالصفة الذاتية والصبغة المحافظة، وصبغة القهر أو الجبر. ويتميز النظام العام بالصفة الآمرة، وهي فكرة اجتماعية ليست من صنع المشرع وحده، وهي متطورة ومرنة وتخضع للدور الإنشائي للقاضي الإداري كما يشترط

---

(١) د/ محمد بدران – مرجع سابق ص١١٠، د/ عادل السعيد محمد أبو الخير – مرجع سابق – ص٧٥، د/ منصور محمد أحمد – العقود الإدارية – الجزء الأول – مفهوم العقد الإداري وقواعد إبرامه – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – ٢٠٠٠م – ص١٤١:١٨٥.

(٢) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٣٢ وما بعدها والمراجع المشار إليها في الهوامش.

في النظام العمومية والحياد والديناميكية. ولتوضيح ذلك سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول: خصائص الضبط الإداري.

المطلب الثاني : خصائص النظام العام .

المطلب الأول

خصائص الضبط الإداري .

ينصب نشاط الضبط الإداري على الحريات والأنشطة الفردية والعامة، وبالتالي فهو يملك من الاختصاصات الخطيرة الذاتية أو التلقائية، حيث تظهر فكرة السلطة بصورة واضحة في مجال الضبط الإداري عنها في أي مجال آخر وينظر للضبط الإداري من الناحية الواقعية على أنه جزء من الاختصاص الطبيعي للسلطة التنفيذية حيث تصدر ما تراه ضرورياً من التدابير للمحافظة على النظام بما تملك من سلطة التقدير والمبادأة[١]، حيث تتصرف دائماً طالما لا يوجد نص يمنعها من ذلك. فسلطة الضبط الإداري تملك سلطة التدخل لقمع أوجه الإخلال التي تقدر مساسها بالنظام العام.

إضافة إلى ذلك تملك سلطة الضبط الإداري جانباً من ولاية تشبه القضاء حيث تملك حسب تقديرها إنفاذ رأيها على الرغم من اعتراض الأفراد، وتملك تعطيل عمل المشرع نفسه – كما تملك قوة الإكراه أو القهر فهي مستودع قوة الدولة الإكراهية، وقد تلجأ إلى المصدر الأخير للقوة العسكرية لتنفيذ ما انتهى إليه من تصرفات سواءً كانت قوانين أو أحكام أو قرارات[٢]، ولتوضيح ذلك سوف نتناول هذا المطلب في النقاط التالية:

---

(١)A. De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif

(٢) د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مطبعة الاستقلال – طبعة ١٩٧٢ – ص٣٠.

أولاً: الصفة الذاتية للضبط الإداري:

الصفة الذاتية تعني أنها ليست في حاجة إلى نص يقررها لاتصالها بكيان الجماعة، لأن سلطة الضبط سلطة سابقة على القانون الشكلي، حيث تقوم هيئات الضبط بتصرفات أولية لا يأمر بها نص تشريعي أو لائحي سابق [١]. وقد أدلى الفقه برأيه في هذه النقطة:

– ذهب البعض إلى أن إجراءات الضبط الإداري تتسم بذاتية خاصة لصلتها الوثيقة بين الإدارة والحريات العامة، لأن الهدف وقاية النظام العام وبالتالي يؤدي إلى تقييد الحريات بوسائل إدارية قانونية أو مادية قد تصل إلى الاعتقال الإداري دون نص قانوني خاص، وهذا ما يخولها التدخل بسرعة وفاعلية للمحافظة على النظام العام، ولا يجب أن تقف مكتوفة الأيدي بمجرد غياب النص المخول بالتدخل غير ان إجراءات وتدابير الضبط يجب أن يكون لها سند قانوني وأن تكون لازمة حتماً لحماية النظام العام. [٢]

ويذهب رأي آخر إلى أن سبب تمييز الضبط الإداري عن غيره من سلطات القانون العام يرجع إلى أن النظام العام هو أساس الضبط، ويجب أن تترجم عن رد فعل الجماعة للدفاع عن نفسها، بهدف قمع أوجه الإخلال وحل المنازعات ومواجهة المخاطر التي تهدد الجماعة. [٣]

---

(١) المرجع السابق ص٣٧٨.

(٢) د/ محمد بدران – الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها – دراسة في القانون المصري والفرنسي – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩– ص١١٤، د/ محمود أبو السعود، د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادىء القانون الإداري امتيازات وسلطات الإدارة ، العقد الإداري – ٢٠٠٣–ص١٨.

(٣) p- Bernard, La Notion d'ardre public en droit administratif, thése Montpellier, ١٩٥٩,p.٢٧٨.

– د/ محمود سعد الدين الشريف – مقال – النظرية العامة للضبط الإداري – مجلة مجلس الدولة – السنة ١١، ص١١٢ وما بعدها.

ذهب فريق ثالث إلى أن سلطة المحافظة على النظام العام سابقة على كل النظم السياسية والإدارية، وسابقة على كل الحريات وسابقة على حقوق الأفراد، ويرى هذا الاتجاه إلى أن الصفة البارزة للضبط التلقائية والمبادأة أو الذاتية وهذه الصفة كامنة في طبيعة سلطة الضبط ذاتها[١] بوصفها المظهر الحقيقي للأمة لارتباطها الوثيق بوجودها بهدف حماية المواطنين من العدوان الخارجي والمحافظة على النظام العام في الداخل[٢]، وممارسة سلطة الضبط واجب على الإدارة يتم ممارسته بقدر من السلطة التقديرية تخضع لرقابة قضائية لاحقة لأن المحافظة على النظام العام تخضع للظروف الواقعية وبالتالي تكون الإدارة ملزمة بالتدخل في هذه الحالة[٣] .

ثانياً: الضبط الإداري سلطة سياسية:

ذهب البعض إلى القول بأن طبيعة الضبط الإداري طبيعة سياسية لأنه هو بطبيعته جهاز سياسي، لأن السلطة الحاكمة هي التي تحدد النظام الذي يحقق لها الاستمرار والبقاء، وبالتالي عندما تقوم بذلك تقوم لحماية النظام الحاكم، ويرى هذا الاتجاه أن الضبط الإداري هو وسيلة الدولة في حماية أوضاع الحكم وفرض إرادتها على الأفراد وهو ما يجعل من الضبط الإداري وظيفة سياسية في جوهره.

كما يرى هذا الاتجاه أن استغلال الدولة لسلطاتها البوليسية لأغراض سياسية أمر طبيعي نابع من طبيعة النشاط السياسي لأن الحريات هي حقوق سياسية وتمارس لأغراض سياسية وتتم هذه الممارسة من خلال منظمات قوية تخشاها الدولة وبذلك من الطبيعي استخدام الدولة لجهاز الضبط الإداري لمواجهة أي نشاط سياسي يشكل

---

(١) محاضرات الأستاذ/ جوزيف بارتيلمي في دبلوم الدراسات العليا ١٩٣٥/ ١٩٣٦ ص٢١٣: ٢١٤ المشار إليه في د / محمد عصفور – البوليس والدولة – مرجع سابق ص٣٧٩.

(٢) F.fleiner, Les principes Généraux du droit administratife allemande, p.٢٣٥.

(٣) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – دكتوراه مرجع سابق ص٣٩: ٤٠ والمراجع المشار إليها في الهوامش.

خطورة على النظام القائم [١]، إلا أن هذا الرأي قد وجهت إليه انتقادات على أساس أنه لا يجب أن نجعل الصفة السياسية للضبط الإداري مبدأ عاماً لأن طبيعة الشعوب لا تتفق مع طبيعة الدولة البوليسية. [٢]

ثالثاً: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة:

يذهب رأى من الفقه إلى أن الضبط الإداري سلطة عامة بجانب سلطات الدولة الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية لتوافر عناصر ومقومات السلطة العامة، وهذا الرأي وجه إليه النقد لأن السلطة العامة لابد أن ينص عليها في الدستور وهذا الأمر غير متوافر للضبط الإداري، كما أن هذا الرأي يتناسى حقيقة هامة أن الضبط الإداري فرع من السلطة التنفيذية لأنه يشكل وظيفة متميزة للدولة وبالتالي فالضبط الإداري ليس سلطة مستقلة، فإن "تحديد طبيعة الضبط الإداري إنه وظيفة قانونية محايدة ولكنه ليس بعيد عن الاعتبارات والتيارات السياسية"[٣] .

المطلب الثاني

خصائص النظام العام

فكرة النظام العام من الأمور التي أخذت محورا في القوانين الوضعية , لذلك تظل نبت بيئة فكرية فلسفية معينة ونتاج علاقات صراع حضاري , ودلالة ذلك إن فكرة النظام العام قامت علي أساس حقيقة التمييز داخل أي نظام قانوني بين مجموعتين من القواعد القانونية تتسم احدهما بالمرجعية الشرعية داخل المجتمع لأنها

---

(١) د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – ١٩٧٢– ص٢٥٠.

(٢) د/محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق– ص٢٥ وما بعدها.

(٣) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري ٢٠٠٨/٢٠٠٧ – ص٣٠٤، ص٣٠٥ المراجع المشار إليها في الهوامش.

انعكاساً قانونياً لأصول هذا المجتمع [١]، ويقصد بالنظام في اللغة العربية والفقهية : الانتظام أو الاتساق والاستقامة . ويعني الضبط السيطرة علي النظام العام [٢].

فالنظام العام هو مجموع الأسس التي يقوم عليها المجتمع (اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية) ولذلك يتميز بأنه عبارة عن مجموعة من القواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها. كما أن المشرع والأعراف والتقاليد لها دور كبير في تحديده، إضافة إلى أن النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف العصور، وأخيراً يختلف نطاق النظام في الدولة باختلاف المذهب السائد وسوف نوضح هذا المطلب في عدة نقاط كالتالي:

أولاً: النظام العام عبارة عن مجموعة من القواعد الآمرة والتي لا يجوز مخالفتها.

يستهدف النظام العام المحافظة على القيم والمثل العليا في المجتمع ولا يجوز مخالفتها[٣] والنظام العام ليس نتاج النصوص وحدها وإنما هو فكرة اجتماعية حيه، يختلف دور النظام العام في القانون العام عنه في القانون الخاص، لأن فكرة النظام العام في مجال القانون الإداري ذات حدين، فهي تارة تظهر كقيد على سلطات الأفراد والإدارة معاً، وتارة أخرى تؤدي إلى توسيع سلطات الضبط الإداري، ففي مجال الحرية تحتوي على تحديد مزدوج للحرية (ثابت عن طريق المنع، وحركي عن طريق توسيع سلطات الإدارة) [٤] ، كما يرى رأي آخر أن اختلاف فكرة النظام في القانون الخاص عنها في القانون الإداري ينتج عنه نتيجتين في مجال الضبط الإداري:

---

(١) د/هويدا احمد عبد الله حنفي – الموازنة بين الحريات العامة وحماية النظام العام – دراسة مقارنة بين القانون الإداري والدستوري والفقه الإسلامي – دكتوراه –عين شمس – ٢٠١٩ – ص ٧٩ وما بعدها .

(٢) المعجم الوسيط – المؤلف –مجمع اللغة العربية بالقاهرة – للأساتذة /إبراهيم مصطفي ،احمد الزيات ،حامد عبد القادر ، محمد النجار – الجزء الثاني – ص ٩٣٣.

(٣) د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق – ص٧١، د/ فرحات محمد فهمي السبكي الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٤٢ والمراجع الواردة بالهامش.

(٤) د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مرجع سابق – ص٤٨.

- قد يتسامح الضبط الإداري في نشاط يقيده القانون الخاص عملاً ضاراً يستتبع التعويض.
- أن أي إخلال بقواعد القانون الخاص لا يعتبر إخلال بالنظام العام [١]. ويمكن القول بأن جميع قواعد النظام العام تتعلق بالنظام العام أما القانون الخاص يجب التفرقة بين أمرين:
- ما يتعلق بالأحوال الشخصية يعتبر من النظام العام.
- ما يتعلق بالمعاملات المالية، بعض القواعد تتعلق بالنظام العام، وبعضها الآخر لا يتعلق بالنظام العام. [٢]

والنظام العام مجموعة من القواعد التي تأمر بتصرفات معينة تتطابق مع غايات اجتماعية، وتستخدم كأداة قانونية لحل التنازع والصعوبات التي تنشأ عن طريق القاضي بوضع قاعدة لتلك الصعوبات. كما ينطوي النظام العام على سلطة مقيدة بتضييق سلطة الأفراد والإدارة، وسلطة موسعة بما يسمح بالتصرف الآمر بتوسيع مجال تصرفات الإدارة [٣].

ثانياً: النظام العام ليس من صنع المشرع وحده:

يقوم المشرع بدور هام في التعبير عن النظام العام وتطوره وهذا لا يطغى على دور التقاليد والأعراف المحلية والقضاء في تكوين النظام العام. إذن النظام العام ليس نتاج النصوص وحدها، وإنما هو فكرة اجتماعية حية، ولا يكون النظام العام قابلاً

---

(١) د/ محمود سعد الدين الشريف – نظرية الضبط الإداري ص١٣٣.

(٢) د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق ص٧٣.

(٣) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري، الحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٤٢ وما بعدها– المراجع المشار إليها في الهامش.

للاستمرار في جماعة حية نشطة إلا إذا اتحدت إرادة السلطة وثقة المحكومين لأن رضا المواطنين يضفى على مبادئ اجتماعية معينة قوة ملزمة [١].

ولذلك يوجد تباين واضح للنظام العام في النظام الديمقراطي يكون أكثر استجابة للتطور ويقوم القضاء بدور في هذا التطور أما النظام الديكتاتوري فلا يكون للقضاء دور لأن النظام العام يكون جامداً وغير متطور [٢].

وتوجد نظرية كانت سائدة في القرن التاسع عشر يميل إلى فكرة النظام العام يجب أن يتم تحديدها "مقصوراً" على القانون وحده ولابد أن يحدد الشارع المسائل المتعلقة بالنظام العام ولا يجب تركه للقاضي خشية تعسفه[٣]، ولكن يذهب الرأي الراجح إلى أن الشارع ليس وحده الذي يحدد النظام العام، كالتقاليد والأعراف لها دور كبير في تكوين النظام العام ويترك للقضاء والفقه تحديد التصرفات التي تعتبر مناهضة للنظام العام[٤].

ثالثاً: النظام العام فكرة متطورة: كما قلنا في النقطة السابقة لا يستطيع الشارع من رسم صورة كاملة للنظام العام، لأنه فكرة متطورة لا تتفق مع استقرار النصوص التشريعية، وقد أشار إلى ذلك الفقيه "بيوردو" إلى أن القضاء الفرنسي قد فسر المادة (٦) من القانون المدني الفرنسي تفسيراً واسعاً واعتبر أن الاتفاق يمكن أن يقع تحت

---

(١) P.Bemaed. op. cit ٢٥٨.

(٢) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق، ص٤٢ وما بعدها والمراجع الواردة بالهامش.

(٣) د/ عبد الحي حجازي – النظرية العامة للالتزام – ١٩٥٣ ص١٠١: ١٠٤

(٤) د/ محمد شريف إسماعيل – الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق ص٧٣: ٧٤، المراجع الواردة في الهوامش.

طائلة المادة (٦) ولو لم يخالف نصاً تشريعياً. [١] وأدت مرونة النظام العام إلى إحجام بعض الدول على النص عليه في قوانينها [٢].

كما يلاحظ أن قابلية النظام العام للتطور باستمرار يعبر دائماً عن مظاهر التغيير في النظم القانونية وتطورها، فالمشرع يؤدي دوره في تكوين النظام العام، والتقاليد والأعراف التي يعتاد عليها الناس تؤدي دورها أيضاً في تكوين النظام العام، ويأتي دور القاضي بترجمته لهذا التطور في المسائل المعروضة عليه للبت فيها، ولذلك ذهب كثير من الفقه إلى القول بأن النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي[٣] لذلك يرى الفقه المصري إلى أن "أن تفسير القاضي للقانون يجب أن يكون ملائماً لروح عصره، فالقاضي في هذه الدائرة يكاد يكون مشرعاً، ولكنه مشرع يتقيد بآداب عصره ونظم أمنه الأساسية" ويرى خضوع القاضي لرقابة محكمة النقض في تحديده ما يعتبر من النظام العام[٤] والواقع يؤيد ذلك لأنه لا يجب ترك ما يعقد من النظام العام للقاضي بدون رقابة، لأن هذا قد يؤدي إلى انحرافه بآرائه الخاصة لاعتناقه مذهباً معيناً يخالف المذهب الذي تدين به الجماعة.

رابعاً: اختلاف نطاق النظام باختلاف المذهب السائد في الدولة:

تختلف فكرة النظام العام باختلاف الزمان والمكان، لذلك يختلف النظام العام من دولة إلى أخرى، ويختلف كذلك باختلاف المذهب السائد في الدولة حيث يسود المذهب الفردي ويترتب على ذلك فك القيود على الحريات وتضييق دائرة النظام العام، أما إذا ساد المذهب الاجتماعي يترتب عليه تدخل الدولة في الشئون الاجتماعية

---

(١) George Burdeau op. cit.١٤٤.

(٢) د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مرجع سابق – ص٥٣ – هامش ٢.

(٣) "ببيوردو" المؤلف السابق ص١٤٧ بند ١٢٢ والمشار إليه في د/محمد شريف إسماعيل – مرجع سابق ص٧٥.

(٤) د/ عبد الرازق السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني – الجزء الأول – مصادر الالتزام – طبعة ١٩٥٢–ص٤٠١ البند رقم ٢٢٨.

والاقتصادية والسياسية لتحقيق المساواة ويترتب على ذلك الحد من الحريات ويتسع نطاق النظام العام [١]. أما العصر الحديث فيلاحظ ازدياد تدخل الدولة في سائر الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية وتصبح الدولة مسئولة عن أمن ورفاهية وصحة السكان ويترتب على ذلك اتساع نطاق النظام العام.

خامساً: خضوع فكرة النظام العام للدور الإنشائي للقاضي:

فقد كان للقضاء الإداري دور بالغ الأثر في جعل فكرة النظام العام معبرة عن تطور النظام القانوني، وجعلها تساير تطوير ضمير الأمة، وظهر ذلك عندما سلم مجلس الدولة الفرنسي بذلك في قضية "Quiteas" سنة ١٩٢٣ وقرر أن للحكومة أن تمتنع بسبب ظروف جسيمة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي، ويعني هذا جواز خروج القاضي عن القانون الوضعي تحت ضغط النظام العام، ويجب أن يكون هذا الدور مقيد بقيدين:

- توفير ضمانات معينة في تكوين القاضي من الناحيتين المهنية والروحية مشبعاً بفكرة القانون القومي للجماعة ويُغلبه في كل مناسبة.
- الاحتياط من انحراف القاضي في تفسير ما هو متفق أو مناهض للنظام العام أو الآداب، فيتقيد القاضي بآداب عصره ومصالح أمته "فالواجب يقتضيه أن يطبق مذهباً عاماً تدين به الجماعة بأسرها لا مذهباً فردياً خاصاً"[٢].

---

(١) د/ منصور مصطفى منصور – المدخل في العلوم القانونية – ١٩٥٩ – ص٤٧. د/ احمد فتحي سرور – الحماية الدستورية للحقوق والحريات – نادي القضاة – طبعة ١٩٩٩ – ص ٩١ وما بعدها ، د/ محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي – جامعة القاهرة – دار النهضة العربية – ١٩٩٢ – ص ١٧ ، ٢٣ .

(٢) د/ عبد الرازق السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني – مرجع سابق – ص٢٠١، د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مرجع سابق – ص٥٨. د/ فرحات محمد فهمي السبكي – القيود الإدارية والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٤٤ وما بعدها.

المبحث الثالث

أهداف الضبط الإداري ووسائله

يستهدف الضبط الإداري حماية النظام العام بمعناه المستقر في الفقه عندما يتعرض النظام العام للاضطراب وتهدده الفوضى، فإنه يلزم اتخاذ تدابير تقيد النظام حال اضطرابه، وتزيل الفوضى التي تهدده بالانهيار، مما جعل المشرع يهتم بهذه الحالة فجعل تدخل رجال الضبط لوقاية النظام ضرورة مُلحَّة[١]

إذن الهدف الأساسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام وإعادته إلى نصابه إذا اختل، فليس لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف غير حماية النظام العام وإن تعلقت بالمصالح العامة (كتحقيق موارد مالية للدولة).

وترد إجراءات الضبط الإداري غالباً على الحريات والحقوق العامة فتقيدها، وقد اتسمت إجراءات الضبط بالذاتية النابعة من الصلة القائمة بين ممارسة الحريات وتقييدها، ولهذا يكون ضرورياً إقامة التوازن بين صيانة النظام العام وبين ممارسة الحرية[٢]، وبما للإدارة من سلطة عامة، فلها أن تتدخل في مجال الحريات العامة، وتختلف حريتها في مواجهة الحريات تبعاً لوجود نصوص تشريعية منظمة لممارسة هذه الحرية أو عدم وجود مثل هذه النصوص[٣]، ففي حالة وجود نصوص تشريعية

---

(١) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٦٥ وما بعدها.

(٢) د/محمود عاطف البنا – الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام – مقال منشور – مجلة الأمن والقانون – كلية الشرطة بدبي – السنة الثانية – العدد الأول يناير ١٩٩٤– ص١٤٢.

(٣) د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطات الضبط الإداري – مقال منشور – مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – سبتمبر – ديسمبر– ١٩٧٨– العدد ٣، ٤– السنة ٤٨ – مطبعة جامعة القاهرة –١٩٨٠–ص٤٣٥.

تضع قيود على الحرية يجب تفسيرها تفسيراً في صالح الحرية، وبالتالي لا يجوز لسلطة الضبط وضع قيود على ممارسة الحرية أشد من النصوص التشريعية في ظل ظروف المشروعية العادية التي تبرر الخروج عليها.

وفي حالة عدم تنظيم حرية من الحريات بنصوص تشريعية، فإن سلطة الإدارة ليست مطلقة إزائها، لأن رقابة القضاء تمتد لمراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها [١].

ويجمع الفقه الإداري على أن أهداف الضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام، فما هو المقصود بالنظام العام، وما هي عناصره، وهل تكفلت القوانين بتحديد هذه العناصر.

فأول ما نلاحظه في فرنسا ومصر أن القوانين لم تتكفل بتحديد عناصر النظام العام تحديداً تفصيلياً، فالمادة ٩٧ من القانون الصادر ١٨٨٤ والخاص بتحديد اختصاصات السلطات المحلية في فرنسا نصت على "اختصاص البوليس المحلي بالأمن العام الصحة العامة" ولم تذكر السكينة العامة وثم الإجماع عليها [٢]. وكذلك القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة في مصر تنص على أن "اختصاص هيئة الشرطة المحافظة على النظام العام – الأمن العام – الآداب العامة وبحماية الأرواح والأعراض، وخصوصاً منع وقوع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين" [٣].

---

(١) د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطات الضبط الإداري – مقال – المرجع السابق – ص٤٣٧.

(٢) د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري – مرجع سابق – ص٥٥. د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف – دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره علي الحريات – دراسة مقارنة– القاهرة – فرع بني سويف – دار النهضة العربية – ١٩٩٨ – ص ٥٢ وما بعدها . د/ هويدا احمد عبد الله – الموازنة بين الحريات العامة وحماية النظام العام – دكتوراه – مرجع سابق – ص ١٧٠ وما بعدها .

(٣) ورد هذا الاختصاص في القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥، القانون ١٩٦٤/٦١ الخاص بهيئة الشرطة ويلاحظ أن هذين القانونين لم يذكرا السكينة العامة باعتبارها من أغراض الضبط الإداري

وأمام ذلك الوضع فقد تدخل الفقه والقضاء في تحديد ماهية النظام العام وعناصره، وتوسع القضاء الإداري الفرنسي في ذلك، وبناء عليه سوف توضح هذا المبحث في مطلبين كالتالي:

المطلب الأول : الأهداف من حيث الغاية.

المطلب الثاني: الأهداف من حيث الوسائل.

المطلب الأول

أهداف الضبط الإداري من حيث الغاية

حدد المشرع الفرنسي عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري في المادة (٩٧) من قانون ٥ من أبريل سنة ١٨٨٤ المسمى تقنين البلديات بأنها "حسن النظام والأمن والصحة العامة". وقد استخدم القضاء الفرنسي عبارة حُسن النظام كمرادف للسكينة العامة[١]، وبالتالي تكون السكينة العامة، والأمن العام، والصحة العامة هي العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام.

أما المشرع المصري فيم يجمع العناصر التقليدية في نص واحد، فقد نصت المادة (٣) من قانون هيئة الشرطة رقم ٩ لسنة ١٩٧١ على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة، والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وبتنفيذ ما تعرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".

ويلاحظ أن المشرع المصري في قانون الشرطة قصد تنظيم جهاز الشرطة ولم يقصد تحديد أغراض الضبط الإداري أو وسائله، ويلاحظ غموض نص المادة (٣) سالفة الذكر، حيث ورد بها النص على الأمن العام فقط، دون عنصر

---

(١) C.E., ١٩ nov. ١٩٠٩, Abbe Meurgey, Rec, ٣٧٢.

السكينة العامة والصحة العامة، وأضاف عنصر آخر وهو حماية الآداب العامة وهو محل خلاف في الفقه. [١]

وترجع أهمية فكرة النظام إلى ما تمثله من أساس لتدخل سلطة الضبط لوقاية المجتمع وتحقيق آمنه وسكينته، لأن هذا السند الشرعي لهيئات الضبط في تقييد حقوق وحريات الأفراد من أجل استقرار المجتمع وسلامته. [٢]

وتختلف فكرة النظام العام باختلاف الزمان والمكان، فهي فكرة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى ومن زمن لآخر وفقاً لفلسفة النظام السياسي والاقتصادي السائد.

وقد تبنى القضاء الفرنسي في البداية الرأي الذي تزعمه الفقيه "هوريو" ورفض تدخل سلطة الضبط الإداري لحماية الآداب العامة، إلا إنه عدل عن هذا الاتجاه ووسع من مفهوم النظام العام بحيث يشمل النظام المادي والأدبي معاً. [٣]

وقد تبنى المشرع المصري المفهوم الواسع للنظام العام وذلك بنصه صراحة في المادة (٣) من القانون (١٠٩) لسنة ١٩٧١[٤]، والاتجاه الغالب في الفقه والقضاء والمؤيد تشريعياً الأخذ بالمدلول الواسع للنظام العام والذي يشمل معناه المادي والأدبي، إذن عناصر النظام العام التقليدية هي: الأمن العام، السكينة العامة، والصحة العامة، وسوف نتناولها بشيء من التفصيل في ثلاثة فروع كالتالي:

---

(١) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٦٧ والمراجع المشار إليها في الهامش.

(٢) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – ٢٠٠٨/٢٠٠٧ – مرجع سابق ص٣١٣.

(٣) Hauriou (M.): Précis élémentaire de droit administratif, ed ١٩٠٦, p٢٠٠- Burdean (G):- Trate de science politique, ١٩٤٩, p ١٤٣.

(٤) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣١٥. د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف – دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره علي الحريات – دراسة مقارنة– القاهرة – فرع بني سويف – مرجع سابق – ص ٥٦ ما بعدها . د/ هويدا احمد عبد الله – الموازنة بين الحريات العامة وحماية النظام العام – دكتوراه – مرجع سابق – ص ١٧٥ وما بعدها .

الفرع الأول : الأمن العام

يقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وما له من خطر الاعتداء سواء كان مصدره الطبيعة أو مصدره الإنسان أو مصدره الحيوان[١]، وهذا يلقي على سلطة الضبط واجب القيام بكافة التدابير لوقاية المجتمع من هذه الاعتداءات. وقد جاء في وثيقة إعلان دستور ١٩٧١ " أن كرامة الفرد انعكاس طبيعي لكرامة الوطن ذلك أن الفرد وهو حجر الأساس في بناء الوطن وبقيمة الفرد وبعمله وكرامته تكون مكانة الوطن وقوته وهيبته"[٢] ، ويعني هذا حماية الأرواح والأموال من أي عداءات أو خطر يمنع الاعتداء عليها بصرف النظر عن مصدر سبب هذا الاعتداء. [٣].

الفرع الثاني: السكينة العامة

ويقصد بها المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج خاصة في أوقات راحتهم[٤] فيقع على سلطة الضبط القضاء على الضوضاء أياً كان مصدرها[٥] لأن الضوضاء لها آثار سلبية فهي تضر صحة الفرد وتؤدي إلى الإخلال بالأمن العام بسبب الضغط العصبي وزيادة الميل للتعدي واختلال التوازن النفسي والجسدي الذي يؤدي إلى ارتكاب الجرائم، مما يؤكد مقولة

---

(١) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – مرجع سابق – مرجع سابق – ص٣١٦ – والمراجع الواردة في الهامش.

(٢) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٦٨– الدستور المصري الصادر ١٩٧١ المواد (٣٢–٣٣–٤١–٤٤–٤٥–٧٤–١٨٤) .

(٣) د/ بكر القباني – القانون الإداري – نشاط الإدارة العامة – وقراراتها وعقودها – دار النهضة العربية – ص٨٤، د/ محمود عاطف البنا – مرجع سابق – ص١٨٣ : ١٨٤.

(٤) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣١٧.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا – القضية رقم ٣٧ لسنة ٢ق – الصادر بجلسة ١٩٦٢/٤/٢٦ مجموعة أحكام السنة الخامسة – ص٧٨٠، د/ محمود أبو السعود وآخرين – مرجع سابق ص٢٨

- C.E. ١٥ Mars ١٩١٢ Abbe Meurgey, Rec. ٣٧٢.
- C.E. ١٩ Nov ١٩٥٩, Blevec, s. ١٩١٢-٣-١٥.

تداخل عناصر النظام العام مع بعضها البعض [١]، وقد نص المشرع المصري في قانون العقوبات بمعاقبة المخالف لحدود الضوضاء بموجب نص المادة (٣٧٧، ٣٧٩) عقوبات مصري.

الفرع الثالث :الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة حماية الأفراد من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة والأخطار الناجمة عن غياب علم الصحة، والتي تزايدت نتيجة للإشعاعات النووية وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة، كما زاد من ذلك سهولة الانتقال بين البلدان مما أدى إلى انتقال العدوى وانتشار الأمراض المعدية والتي تعد من أخطر عوامل الإخلال بالنظام العام.

ويقع على سلطة الضبط واجب القيام برعاية الصحة الجماعية بوضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد ومكافحة الأمراض المعدية وعزل المرضى المصابين بالأمراض المعدية، ومراقبة نظافة الأطعمة، وفرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج [٢]، وقد أصبح تدخل الدولة ضرورياً للوقاية من انتشار الأوبئة مثل التطعيم الإجباري، وعزل المناطق الموبوءة[٣] . وقد توسع القضاء في أغراض الضبط نظراً لاتساع ومرونة هذه الفكرة وأعترف بحق هيئات الضبط في التدخل لحماية الآداب

---

(١) د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مرجع سابق ص٨٠، د/ محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام – مرجع سابق – ص٧٥.

(٢) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٣١٧ ، د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٧٧: ٧٨ والمراجع الواردة بالهوامش. د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف – دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره علي الحريات – دراسة مقارنة– مرجع سابق – ص ٨١ ما بعدها . د/ هويدا احمد عبد الله – الموازنة بين الحريات العامة وحماية النظام العام – دكتوراه – مرجع سابق – ص ١٩١ وما بعدها .

(٣) د/ محمد محمد بدران – المرجع السابق – ص٨٠ والمراجع الواردة بالهامش.

العامة، فللإدارة حق التدخل للحفاظ على الآداب العامة كمنع الأفلام المنافية للأخلاق، ومن تشريعات الضبط في مصر ما يتصل مباشرة بحماية الأخلاق والآداب العامة[١] .

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري من حيث الوسائل

تستعين هيئات الضبط الإداري[٢] بعدة وسائل أو أساليب حتى تتمكن من تحقيق الهدف المنوط بها والمحافظة على النظام العام في عناصره السابقة التعرض لها في المطلب السابق، ومن أهم تلك الوسائل أو الأساليب: لوائح الضبط الإداري، القرارات الفردية،القوة المادية [٣]، حق التنفيذ المباشر،الجزاء الإداري وبناء عليه سوف نوضح ذلك في ثلاثة أفرع كالتالي:

الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري

تعد لوائح الضبط الإداري إحدى الوسائل الهامة لسلطات الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، وهي قواعد مجردة، وغير شخصية وتقيد بها أوجه النشاط الفردي ولذلك تسمى لوائح البوليس.

يتفق الجميع على أن الحرية هي الغاية التي يسعى إليها جميع الأفراد في جميع الدول، وضرورة أن يمارس الفرد حريته ولكن بضوابط حتى لا يترتب على هذه

---

(١) المادة ٢٣ من القرار بقانون ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ في شأن المحال العامة، المادة ٢٧ من القرار بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ بشأن الملاهي.

(٢) د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – القاهرة – ١٩٨٠ – مرجع سابق ص١٨٣، ١٨٤.

(٣) د/ سليمان محمد الطماوي – مبادىء القانون الإداري – طبعة ١٩٧٣ – ص٩٠، د/ شريف محمد إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع سابق ص٧٧ والمراجع المشار إليها في الهامش.

الحرية إضرار بحرية الآخرين، لذا يلزم ضرورة تنظيمها عن طريق التشريع كأصل عام، لكن التطبيق العملي أثبت أن القانون لا يستطيع وحده إتقان تنظيم الحريات،ومن هنا نشأت الحاجة إلى وسيلة تكمل النقص في التشريع، لذلك ظهرت لوائح الضبط كأسلوب وقائي يفرض وقاية النظام العام [١] . ومن أمثلة لوائح الضبط لوائح المرور والمحال العامة، ووقاية الأغذية، تنظيم مكبرات الصوت، وكيفية التخلص من القمامة لحماية الصحة العامة [٢] . وتنص المادة (٤٥) من الدستور المصري ١٩٧١ على تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار لوائح الضبط، ولا يجوز إصدار لوائح ضبط تتعارض مع الدستور أو القوانين، والمعروف أن اللائحة حسب التدرج القانوني تعتبر في مركز أدنى من التشريع، ومن هنا يشترط فيها الآتي:

- عدم مخالفة لوائح الضبط للقواعد القانونية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، فهي شُرعت لإكمال النقص في التشريع ومن ثم يجب ألا تعارض التشريع. [٣]
- يشترط أن تتصف أحكامها بالعمومية والتجريد وبالتالي لا يجوز إصدار اللائحة لتقييد حريات بعض الأفراد على ملاحظة أن ارتباط اللائحة بمكان معين، أو زمن معين لا يغير من عموميتها، كما لا ينفي عمومية اللائحة عند تحديد وقت معين تطبق خلاله اللائحة [٤]، ويتخذ تنظيم الأفراد بواسطة لوائح الضبط الإداري عدة مظاهر هي:

---

(١) د/ شريف محمد إسماعيل – سلطات الضبط الإداري – مرجع سابق – ص٧٨ وما بعدها.

(٢) د/ بكر القباني – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٨٦ ، د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري –ص٣٢٢ وما بعدها.

(٣) محكمة القضاء الإداري – الحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٣/٣٠– مجموعة أحكام مجلس الدولة السنة الثانية ص١١٢٧، د/ بكر القباني – القانون الإداري – مرجع سابق ٨٧، د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٨٢، د/ علي عبد العال سيد أحمد، د/ محمود أبو السعود حبيب – القانون الإداري – مرجع سابق – ص٢٩٠.

(٤) د/ محمود سعد الدين الشريف – نظرية الضبط الإداري لطلبة الدارسات العليا – مرجع سابق – ص١٥٥، د/ شريف محمد إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – مرجع

أ- الحظر أو المنع: ويقصد به الأمر والنهي بعدم اتخاذ إجراء معين أو مباشرة نشاط محدد أو التواجد في أماكن معينة (عقد اجتماع عام - التظاهر في الطرق العامة - خطر الصيد في منطقة معينة)، ويكون الحظر جزئياً أو مؤقتاً، بأن يكون محدداً من حيث الغرض والزمان والمكان، وبالتالي يكون الحظر مشروعاً، أما إذا كان الحظر والمنع مطلق مثل أن تصدر لائحة تحظر مرور نوع معين من العربات في الطرق العامة فتعتبر هذه اللائحة غير مشروعة [١].

ب- الترخيص أو الإذن المسبق: ويقصد به الترخيص من جانب الإدارة بمزاولة نشاط معين[٢] ، مع ضرورة الحصول على إذن أو تصريح لممارسة النشاط من سلطة الضبط (الحصول على ترخيص من إدارة المرور قبل قيادة السيارة - الحصول على إذن باستخدام مكبرات الصوت في الأفراح والمناسبات)، الحكمة من ذلك هو تمكين الإدارة من التدخل مقدماً في كيفية القيام ببعض الأنشطة، وهي التي ترتبط بكفالة النظام العام بعناصره[٣]. وسلطة الإدارة في ذلك مقيدة بالآتي:

- لا يمكن تطبيق هذه الوسيلة إلا بالنسبة للحريات التي لم ينظمها الدستور أو القانون.
- ويشترط في حالة النص عليها في الدستور والقانون أن تتقيد بالشروط الموضوعية المنصوص عليها في الدستور أو القانون للحصول على الإذن.

سابق- ص٨٠ وما بعدها - والمراجع الواردة في الهامش، د/ سعيد السيد علي - القانون الإداري - مرجع سابق ص٣٢٣: ٣٢٤ والمراجع الواردة بالهامش.

(١) د/ أنور سلامة - وجيز القانون الإداري - مرجع سابق ص٢٩٤

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - مرجع سابق - ص٧٤٥

(٣) د/ سعيد السيد علي - القانون الإداري - مرجع سابق - ص٣٢٥ وما بعدها، د/ شريف محمد إسماعيل - سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية - مرجع سابق ص٨٢.

- في حالة عدم النص عليها في الدستور أو القانون أن تتقيد الإدارة بوجود ضرورة وتقدر يقدرها ويراقبها القضاء الإداري في ذلك.
- تتقيد الإدارة بمنح الإذن أو الترخيص بتوافر شروط الحصول عليه الواردة باللائحة. [١]

ج- الإخطار : ويعني هذا ضرورة إخطار الإدارة بالرغبة في ممارسة نشاط معين، تتخذ جهة الإدارة الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام ولمنع وقوع ما يهدده في الوقت المناسب [٢] ، يعد أسلوب الإخطار السابق أقل صور إجراءات الضبط مساساً بالحريات الفردية. [٣]

د- تنظيم النشاط : تكتفي اللائحة بتنظيم النشاط الفردي مثال ذلك إقرار الدستور، حرية المواكب في الحدود التي رسمها القانون مع العلم بأن الحرية هي الأصل، ويجب أن يتمشى تنظيم الحرية مع النظام العام وضرورة المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة[٤].

الفرع الثاني:القرارات الفردية

وهي الأوامر والنواهي التي تخاطب بها جهة الإدارة شخصاً مبيناً بذاته أو جملة أشخاص معينين بذواتهم، كالأمر بالاستيلاء على عقار أو منزل، أو الأمر بهدم منزل آيل للسقوط، أو الأمر بمصادرة جريدة، أو الأمر بمنع اجتماع معين أو أحياء مناسبة معينة وتصدر هذه القرارات تنفيذاً للقوانين واللوائح ، فالأمر الفردي

---

(١) د/ زكي محمد النجار – مبادىء وأحكام القانون الإداري ١٩٩٣/١٩٩٤ ص ٤٦٥، د/ رمضان محمد بطيخ – الوسيط في القانون الإداري – مرجع سابق ص٧٤٥.

(٢) د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري – مرجع سابق ص٣٢٦.

(٣) د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق – ص٨٣ وما بعدها.

(٤) د/ فرحات محمد فهمي السبكي– الضغط الإداري والحياد الوظيفي – مرجع سابق ص٨٤.

عبارة عن تجسيد لقاعدة ضبطية ترسمها اللوائح أو يضعها القانون، وهذه الإجراءات لها عدة صور منها.

- الإيجابي: إصدار أوامر سلطة الضبط وصريحة كتابية مثل الأمر بهدم أحد المنازل الآيلة للسقوط حفاظاً على الأرواح.
- السلبي : مثل إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام العام أو الأمن العام[١] ويقرر غالبية الفقه استناد القرار الفردي في الأصل إلى قاعدة تنظيمية عامة تتمثل في قانون أو لائحة.

وقد اشترط الفقه عدة شروط :

- أن تصدر التدابير في الحدود التي يرسمها القانون أو اللوائح حتى تكون مشروعة، وقد أوجب حكم محكمة القضاء الإداري[٢] ضرورة أن يكون التدبير متفقاً مع روح القانون ومقاصد الشارع، وضرورة المساواة في المعاملة بين الناس، وإذا ترتب على هذه المساواة إخلال بالأمن العام يمكن التغاضي عن هذه المبدأ [٣].
- أن يكون القرار الفردي موضوع محدد وهو المحافظة على النظام العام ولذلك لابد أن يبنى على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره ، وتطبيقاً لذلك

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي – الضبط الإداري – دراسة مقارنة – مقال – مجلة الأمن والقانون – كلية الشرطة – دبي – العدد الأول – السنة الأولى – ١٩٩٢ – ص٢٧٨، د/ مصطفى عفيفي – الوسيط في مبادىء القانون الإداري – مرجع سابق – ص٤٣: ٤٤ المراجع المشار إليها في الهوامش.

(٢) د/ محكمة القضاء الإداري ١٩٤٩/٦/٩ – القضية رقم ٥٠٨ لسنة ٢ ق المنشورة في مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري السنة الثالثة ص٩٨٥.

(٣) محكمة القضاء الإداري الحكم الصادر بجلسة ١٩٥٠/٢/٢١ – القضية رقم ٦٠٨ السنة الرابعة –ص٣٩١

قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار رفض ترخيص بإقامة دار للسينما في حي شبرا [١].

- يشترط أن يصدر التدبير الفردي من هيئة الضبط المختصة محلياً لأنها أقدر من غيرها من معرفة ظروف المكان والبيئة وطبيعة المكان واحتياجاتهم.
- يجب أن يكون التدبير الضبطي لازماً لوقاية النظام العام وأن يتناسب مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالأمن والنظام.
- يشترط في التدبير الفردي أن يكون مجدياً.

وقد أجمع الفقه الإداري المصري ومن ورائه القضاء الإداري على أن هذه التدابير لا تعتبر من أعمال السيادة، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء وقضى المشرع على هذا الجدل بالقانون ١٩٥٥/١٦٥ والذي نص على المبدأ العام وترك تقدير ذلك للقضاء وأكد ذلك القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م الخاص بمجلس الدولة المصري.

وقد اتخذ القضاء الفرنسي موقفاً مضاداً ووضع ضوابط لذلك هي:

- عدم اشتراط المشرع صدور لائحة قبل اتخاذ الأوامر الفردية.
- أن يكون الأمر داخلاً في دائرة الضبط الإداري العام.
- أن يكون الإجراء الذي اتخذ هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة.
- أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ الإجراء الفردي.

الفرع الثالث:القوة المادية

يجوز الهيئات الضبط الإداري استخدم القوة المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري، مثل إزاحة سيارة معطلة من الطريق العام تسهيلاً للمرور، وقد أباح القانون

---

(١) محكمة القضاء الإداري – الحكم الصادر في ١٩٤٨/٢/٢٤ – منشور في مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة الثانية ص٣٧٨ : ٣٨٣ – القضية رقم ٢٢٠/ ١ق.

اللجوء إلى القوة المادية لمنع الإخلال بالنظام العام، ونظراً لخطورة هذه الوسيلة على حقوق وحريات الأفراد فإنه يشترط لاستخدامها ما يلي:

- أن يكون الإجراء المطلوب فيه استخدام القوة المادية لتنفيذه مشروعاً.
- أن يتم طلب التنفيذ اختياراً أولاً مع إعطاء فرصة معقولة للتنفيذ الاختياري.
- ألا يتم اللجوء لاستخدام القوة المادية إلا إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة المتاحة [١].
- يكون استخدام القوة المادية مرتبطاً بتوافر حالة الضرورة وبالقدر الذي تتضمنه الضرورة [٢].

التوصيات:

- يجب علي المشرع ضرورة عدم إدراج طائفة الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي ضمن أعمال السيادة وبالتالي خضوعها لرقابة القضاء.

---

(١) نص المادة (١٠٢) من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١.

(٢) وقد حددت المادة (١٠٩) من قانون هيئة الشرطة حالات استعمال السلام على سبيل الحصر وهي:

– عند القبض على كل محكوم عليه بعقوبة جنائية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهروب – عند حراسة المحجوزين في الأحوال والشروط المنصوص عليها في قانون السجون – فض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا تعرض الأمر للخطر – د/ سعيد السيد علي – القانون الإداري– مرجع سابق ص٣٢٧ : ٣٢٨.

الخاتمة :

لم يهتم المشرع في مصر وفرنسا بوضع تعريف محدد للضبط الإداري واهتم فقط بأغراضه بصورة عارضة ، لذلك حاول الفقهاء في مصر وفرنسا وضع تعريف محددة للضبط الإداري، ولكنهم لم يتوصلوا لوضع تعريف محدد ، ويرجع ذلك إلي مرونة فكرة النظام العام واختلاف مفهومها باختلاف الزمان والمكان ، لذلك تم استعراض مفهوم الضبط الإداري وأنواعه ثم بيان خصائص الضبط الإداري مقارنة بالنظام العام وصولا لأهداف الضبط الإداري ، وخلصنا إلي المعني القائل بان طبيعة الضبط الإداري هي وظيفية ضرورية ومحايدة والجهة المنوط بها القيام بتلك الوظيفة هي السلطة التنفيذية بضوابط ، بهدف الحفاظ علي النظام العام بمدلولاته ، ولا تتحول إلي وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت السلطة التنفيذية في استعمال صلاحياتها وارتبطت بنظام الحكم . ونخلص إلي إن سلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال يجب أن تكون في أطار من الشرعية وتخضع للرقابة القضاء .

أهم المراجع :

المعاجم:

- المعجم الوسيط – المؤلف –مجمع اللغة العربية بالقاهرة – للأساتذة /إبراهيم مصطفي ،احمد الزيات ،حامد عبد القادر ، محمد النجار – الجزء الثاني.
- المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة وزارة التربية والتعليم – ١٩٩٢.
- قاموس المنيل فرنسي عربي – تأليف د/ جبور عبد النور، سهيل إدريس – دار العلم للملايين– بيروت– دار الآداب – الطبعة العاشرة – ١٩٨٩.

المراجع العربية :

- د/ احمد فتحي سرور – الحماية الدستورية للحقوق والحريات – نادي القضاة – طبعة ١٩٩٩ .
- د/ أنور رسلان – وجيز القانون الإداري – مطابع الطوبجي – ١٩٩٩ .
- الفقية/ دي لوبادير
- جورج فيديل ١٩٧٣ G.VEDEL, Droit administrative .
- د/ بكر القباني – القانون الإداري – نشاط الإدارة العامة – وقراراتها وعقودها – دار النهضة العربية.
- د/ توفيق شحاتة – مبادىء القانون الإداري .
- د/ حلمي الدقدوقي – رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري – دراسة مقارنة فرنسا ومصر ومبادىء الشرعية الإسلامية – دار المطبوعات الجامعة – الإسكندرية – ١٩٨٩ .

- د/ رمضان محمد بطيخ – الوسيط في القانون الإداري –النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٧ .
- د/ زكي محمد النجار – مبادىء وأحكام القانون الإداري ١٩٩٣/١٩٩٤
- د/ سعيد السيد علي – أسس وقواعد القانون الإداري – دار أبو المجد للطباعة – القاهرة – ٢٠٠٧/٢٠٠٨.
- د/ سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – ١٩٨٤ .
- د/ سليمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة – طبعة ١٩٧٨– دار الفكر العربي .
- د/ رمزي الشاعر – قضاء التعويض – مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – دار النهضة العربية .
- د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف – دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره علي الحريات – دراسة مقارنة– القاهرة – فرع بني سويف – دار النهضة العربية – ١٩٩٨.
- د/ سليمان محمد الطماوي – مبادىء القانون الإداري – طبعة ١٩٧٣
- د/ طعيمة الجرف – القانون الإداري
- د/ عادل أبو الخير – القانون الإداري – القرارات الإدارية – الضبط الإداري – العقود الإدارية ٢٠٠٥/٢٠٠٦
- د/ علي عبد العال سيد أحمد، د/ محمود أبو السعود حبيب – القانون الإداري – التنظيم الإداري – المرفق العام، المال العام – الضبط الإداري – التنفيذ المباشر – نزع الملكية للمنفعة العامة – المحمدية للطباعة – طوخ – قليوبية – ب.ت.
- د/ عبد الحي حجازي – النظرية العامة للالتزام – ١٩٥٣.
- د/ عبد الرازق السنهوري – الوسيط في شرح القانون المدني – الجزء الأول – مصادر الالتزام – طبعة ١٩٥٢.

- د/ محمد حسنين عبد العال مبادئ القانون الإداري الكتاب الثاني صور النشاط الإداري (الضبط الإداري والمرافق العامة)، وسائل النشاط الإداري (الأموال العامة والوظيفة العامة) ب.ن ١٩٩٢.
- د/ محمد عصفور – البوليس والدولة – مطبعة الاستقلال – طبعة ١٩٧٢ .
- / محمد فؤاد البنا – القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي العربي القضائي ١٩٦٣/١٩٦٤.
- د/ محمد شريف إسماعيل – سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دكتوراه – ١٩٧٩ .

د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادئ القانون الإداري، "أساليب العمل الإداري – ٢٠٠٥.

- د/ محمد محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – ١٩٩٢.
- د/ محمد محمد بدران – الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها – دراسة في القانونين المصري والفرنسي – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩.
- د/ منصور محمد أحمد – العقود الإدارية – الجزء الأول – مفهوم العقد الإداري وقواعد إبرامه – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – ٢٠٠٠م .
- د/ محمد محمد بدران – الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها – دراسة في القانون المصري والفرنسي – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩.
- د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – ١٩٨٠ .
- د/ محمود أبو السعود حبيب، د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادئ القانوني الإداري – امتيازات وسلطات الإدارة – العقد الإداري – ٢٠٠٣.
- د/ محمود سعد الدين الشريف – النظرية العامة للضبط الإداري .

- د/ محمود أبو السعود، د/ محمد سعيد حسين أمين – مبادىء القانون الإداري امتيازات وسلطات الإدارة ، العقد الإداري – ٢٠٠٣.
- د/ منصور مصطفى منصور – المدخل في العلوم القانونية – ١٩٥٩.
- د/ محمود سعد الدين الشريف – نظرية الضبط الإداري لطلبة الدارسات العليا

الدكتوراه والماجستير:

- د/هويدا احمد عبد الله حنفي – الموازنة بين الحريات العامة وحماية النظام العام – دراسة مقارنة بين القانون الإداري والدستوري والفقه الإسلامي – دكتوراه –عين شمس – ٢٠١٩ – ص ٧٩ وما بعدها .
- د/ فرحات محمد فهمي السبكي – الضبط الإداري والحياد الوظيفي – دكتوراه في العلوم الشرطية – أكاديمية الشرطة .
- د/ منيب محمد ربيع – ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري – دكتوراه – ١٩٨١– عين شمس .

القوانين:

- القرار بقانون ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ في شأن المحال العامة.
- القرار بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ بشأن الملاهي.
- القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥، القانون ٦١/١٩٦٤ الخاص بهيئة الشرطة

احكام المحاكم :

مصر :

- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري السنة الثالثة .
- مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري – السنة الثانية
- المحكمة الإدارية العليا – مجموعة أحكام السنة الخامسة .

فرنسا

- C.E. ١٥ Mars ١٩١٢ Abbe Meurgey, Rec. ٣٧٢.
- C.E. ١٩ Nov ١٩٥٩, Blevec, s. ١٩١٢-٣-١٥.
- C.E., ١٩ nov. ١٩٠٩, Abbe Meurgey, Rec, ٣٧٢.

المجلات :

- د/ سليمان محمد الطماوي – الضبط الإداري – دراسة مقارنة – مقال – مجلة الأمن والقانون – كلية الشرطة – دبي – العدد الأول – السنة الأولى – ١٩٩٢.
- د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطات الضبط الإداري – مقال منشور – مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – سبتمبر – ديسمبر – ١٩٧٨ – العدد ٣، ٤ – السنة ٤٨ – مطبعة جامعة القاهرة – ١٩٨٠.
- د/محمود عاطف البنا – الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام – مقال منشور – مجلة الأمن والقانون – كلية الشرطة بدبي – السنة الثانية – العدد الأول يناير ١٩٩٤.
- د/ محمود عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الإداري – مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية – سبتمبر :ديسمبر١٩٧٨ – العدد ٣، ٤ – السنة ٤٨ – مطبعة جامعة القاهرة – ١٩٨٠.
- د/ محمود سعد الدين الشريف – مقال – النظرية العامة للضبط الإداري – مجلة مجلس الدولة – السنة ١١.
- محاضرات الأستاذ/ جوزيف بارتيلمي في دبلوم الدراسات العليا ١٩٣٥/ ١٩٣٦
- د/ عادل السعيد محمد أبو الخير– الضبط الإداري والمرفق العام – مقال – مجلة الأمن العام – العدد ١٤٨ .

المراجع الاجنبية :

Hauriou (M.): Précis élémentaire de droit administratif, ed ١٩٠٦, p٢٠٠- Burdean (G):- Trate de science politique, ١٩٤٩, p ١٤٣.

- (١) George Burdeau op. cit.١٤٤.
-) p- Bernard, La Notion d'ardre public en droit administratif, thése Montpellier, ١٩٥٩,p.٢٧٨.
- (١)A. De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif
- (١) De Laubadere (A): Traite droit administartif T.I. ١٩٧٦,P.٩٥

- A.DE - Laubadere, Traite de droit administratif, T.I.١٩٧٦, P٥٩٦.

- De Laubadere, Traité élémentaire de droit administratif L.G.D.J .b, ١٩٧٥, p.٥٢٩
- الفقيه "M.Hauriou"

- Maurice Hauriou précis de droit administratif, p.٥٣