حدود سلطات الضبط الإداري
وأثرها على الحريات العامة

د. محمد علي حسونة

(ISSN: 2537- 0758)

حدود سلطات الضبط الإداري وأثرها على الحريات العامة

د. محمد علي حسونة

ملخص بحث

يدور هذا البحث حول الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة بأن وظيفة الضبط الإداري قديمة قدم الدولة ذاتها وتعتبر وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع، ووقاية النظام العام، إذ بدونها تعم الفوضى، ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع، وتشكل خطرا يبدد المجتمع وغالبا ما تنتهي إلى نوع من العبودية.

إن الضبط الإداري نابع من رغبة الأفراد أنفسهم في تنظيم شئونهم وأنشطتهم والحفاظ على حقوقهم، وحرياتهم، فالضبط الإداري لا يسلب الفرد حريته، أو يصادرها ولكن ينظم ممارستها إلى حد معين ينتهي عند الحدود المملوكة للغير، ولا يتعداها فإذا تعداها إلى الإضرار بحقوق وحريات الآخرين وجب على الإدارة إيقافه عنده باتخاذ إجراءات ضبطية في مواجهته بما تملكه من سلطة بمقتضى نص قانوني أو لائحي.

وللضبط الإداري آثار على حريات الأفراد قد تكون في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، بمعنى أن هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها تتقيد بالقانون، وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية، ولكن ذلك لا يعني التقييد على إطلاقه إنما هناك استثناء في حالة الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات. هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجا عن القواعد العامة، وذلك إعمالا لنظرية الضرورة، وبذلك نكون قد وصلنا لأهمية الضبط الإداري التي يتمثل في أنه يؤدي إلى ضبط سلوك العامة والوصول إلى غاياته المحددة، كما أنه ذو ارتباط بالصحة والاقتصاد والسياسية داخل أي دولة، وعن طريق الضبط الإداري يحافظ على كيان الدولة وأمنها واستقرارها.

The limits of administrative control powers and their impact on public freedoms

D.r./ Mohamed Ali Mohamed Hassona

Abstract

This research revolves around administrative control and its impact on public liberties that the function of administrative control is as old as the state itself and is considered a necessary and necessary function to protect society and protect public order,

because without it chaos reigns, and disorder prevails and imbalance is disturbed in society, and it constitutes a danger that dissipates society and often ends in a kind of From slavery. Others, the administration must stop him with by taking seizing measures against him with the authority it has in accordance with a legal text or regulation.

Administrative control has effects on the freedoms of individuals that may be under normal or exceptional circumstances, meaning that administrative control bodies, when exercising their powers, abide by the law, in implementation of the principle of legality, but this does not mean a restriction on its release, but there is an exception in the case of exceptional circumstances such as war and disasters such as floods. Here, necessary measures can be taken to confront this situation, even if it is a departure from the general rules, in accordance with the theory of necessity, and thus we have reached the importance of administrative control, which is that it leads to controlling the behavior of the public to reach its specific goals, and it is also related to health, economy and politics within Any state, through administrative control, maintains the entity, security and stability of the state.

مقدمة عامة

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أن نظرية الضبط الإداري رغم قدمها؛ إذ تعتبر من أول وأقدم نظريات القانون الإداري إلا أنها مازالت مجال دراسة خصب نظرًا للإهتمام المتزايد بحماية الحريات خصوصًا في ظل التغيرات التي تعرفها معظم دول العالم العربي– الحريات العامة في حد ذاتها موضوعًا شائكًا ومعقدًا من حيث آليات حمايتها– دراسة علاقة التأثير بين الضبط الإداري والحريات العامة تقتضي دراسة عمل الإدارة الضبطية ومدى تجاوبها مع تطلعات المواطنين لحرية أوسع لممارسة نشاطات قد يراها هؤلاء لا تؤثر على كيان الدولة.

ومن الأسباب التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع كونه يتناول أهم نظريات القانون الإداري الذي هو من جوهر إختصاصنا، فضلًا عن ارتباطه بالحياة العملية للمواطن من خلال نشاط الإدارة المستمر في تقديم الخدمات.

(ISSN: 2537- 0758)

إشكالية البحث:

بالنسبة للإشكالية التي يدور حولها البحث فهي تنقسم إلى إشكالية جوهرية تنبثق عنها مجموعة من الإشكاليات الفرعية التي تخدم موضوع البحث وتمثل إثراءًا له.

فبالنسبة للإشكالية الجوهرية تتمثل فيما يلي: ما مدى قدرة سلطات الضبط الإداري على تحقيق الموازنة بين تحقيق النظام العام والمحافظة على الحريات العامة؟. تتفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية على النحو التالي:- ما ماهية الضبط الإداري وما ماهية أهدافه؟. وماهي الوسائل القانونية الممنوحة للضبط الإداري والتي تمكنه من تحقيق أهدافه؟. وماهي الضمانات القانونية الممنوحة للحريات العامة والتي تحميها من تعسف السلطات الإدارية في الدولة؟.

منهج البحث:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التاريخي من خلال الوقوف على التطور التاريخي كلما دعت الضرورة لذلك للضبط الإداري وعناصره من أجل تدعيم البحث وإثرائه بجميع الأفكار السابقة والحالية، كما اعتمدنا أيضًا على المنهج المقارن نظرًا لما لهذا الأخير من أهمية في إثراء البحث من خلال مستويات إجراء المقارنة بين أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري للوقوف على مواطن التداخل والاختلاف والاتفاق بين كل منهما باعتبار أن أصل القانون الإداري بصورة عامة يرجع إلى القضاء الإداري الفرنسي، والمقارنة بين التشريعات المصرية والفرنسية التي تناولت موضوع الضبط الإداري والحريات العامة خاصة في ظل الظروف الاستثنائية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والآراء والأفكار الفقهية والأحكام القضائية التي جاءت في مجال الضبط الإداري والحريات العامة ومحاولة تسليط الضوء عليها مع إبداء بعض الملاحظات والتعليقات عليها كلما دعت الضرورة لذلك وازالة الغموض الذي قد يكتنفها.

خطة البحث:-

قسم هذا البحث إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: مقتضيات الضبط الإداري.

الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري.

وشمل الفصل الأول على مبحثين كان الأول منها لتعريف الضبط الإداري في اللغة والتشريع وكذا في الفقه والقضاء والشريعة الإسلامية.

وشمل المبحث الثاني وسائل الضبط الإداري ومنها القرارات التنظيمية للوائح الضبط وقرارات الضبط الإداري والقوة المادية.

وخصصنا الفصل الثاني لحدود سلطات الضبط الإداري وتم تقسيمه لثلاثة مباحث، شغل المبحث الأول الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط من حيث النشاطات غير المشروعة والنشاطات المتسامح فيها ونشاطات تشكل حريات يضمنها الدستور أو القانون.

وشمل المبحث الثاني سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وأخيراً شمل المبحث الثالث سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

والله ولي التوفيق..

الفصل الأول
مقتضيات الضبط الإداري

تمهيد:

إن مهمة الضبط الإداري قد تزايدت أهميتها وضرورتها في الآونة الأخيرة وباتت مهمتها في تنظيم الحريات أمراً حتمياً وضرورياً حتى لا تتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى، لأنه إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة فإن الحرية المطلقة هي بدورها مفسدة مطلقة أو فوضى مطلقة؛ وبالتالي يتعين تحقيق التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الملائم لتحقيق غاياتها.

ونظراً لأن أعمال الضبط الإداري تتعلق مباشرة بحقوق وحريات الأفراد لذلك لا يمكن أن تكون مطلقة بل يجب أن تكون مقيدة بحيث تحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام والحريات العامة للأفراد، وإن هذا التقييد يكون بموجب القوانين ووفقاً لمبدأ المشروعية أي بمعنى أن الضبط الإداري يجب أن يلتزم بمبدأ المشروعية في تصرفاته وإن السلطات التي يتمتع بها هيئات الضبط الإداري يختلف باختلاف المكان والزمان وإن السلطات التي يتمتع بها الضبط الإداري في الظروف الاعتيادية تختلف عن السلطات التي يتمتع بها في الظروف الاستثنائية وفي كلا الحالتين يجب أن تتقيد بمبدأ المشروعية.

وإن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الافراط من بعض المواطنين في استقلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة

(ISSN: 2537- 0758)

سميت بالضبط الإداري أو البوليس الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام.

وسوف نتكلم عن مقتضيات الضبط الإداري في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري

المبحث الأول
ماهية الضبط الإداري

الضبط الإداري من أول الوظائف العامة التي اضطلعت بها الدولة الحديثة، وتمثل هذه الوظيفة حماية المجتمع وكيانه والأسس التي يقوم عليها من أي عدوان أو تمهيد فقد كانت الإدارة ومنذ القدم وستبقى مكلفة بواجب مواجهة أي مخاطر تهدد المجتمع وتوفر الأمن والصحة والسكينة لأبنائه، وهي وظيفة مستمرة لا يتصور أن تنتهي بتحقيق أمرها أو فوات مدة معينة إذ يمثل المجتمع المنظم ضرورة لا غنى عنها لكل المجتمعات باعتبار توقي الأضرار والجرائم وإنهاء أي اعتداء أو إخلال بنظام المجتمع من دعائم قيام الدولة التي تنهار بانهيار هذه الدعامة.

وعلى هذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: الضبط في اللغة والتشريع.

المطلب الثاني: الضبط في الفقه.

المطلب الثاني: الضبط في القضاء والشريعة الإسلامية.

المطلب الأول
الضبط في اللغة والتشريع

سنعرض في هذا المطلب لتعريف الضبط في اللغة والتشريع، وذلك على النحو التالي:

أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي للضبط.

ثانياً: الضبط في التشريع.

أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي للضبط: للضبط في اللغة عدة مفاهيم فهو يعني أولاً دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى أن حدده على وجه الدقة، وهو يعني ثانياً وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافياً ويجري البحث عنه، فيقال إنه قد ضبط فلاناً أو ضبط الشخص الهارب أو هذا الشيء، ويقال أيضاً في تعريف الضبط

في اللغة ضبط الشيء حفظه بالحزم وبابه ضبط، ورجل (ضابط) أي حازم[١]، ويقال أيضاً الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء[٢].

ويعني ثالثاً التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، ولذا يقال قانوناً أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، والمعنى الرابع للضبط يفهم من العود بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم فيها وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها منحرفاً بها عن حكم هذا القانون[٣].

أما اصطلاحياً فالضبط الإداري عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد من ناحية أو عدة نواحٍ من الحياة البشرية، ونشاط الإنسان يتبدى من نواحٍ عدة، فمثلا قد يستعمل حريته الشخصية التي تخوله التنقل من مكان إلى آخر مستعملاً سيارته الخاصة فلو أننا تركنا الأفراد أحراراً في السير على اليمين واليسار كما يحلو لهم فإن ذلك سوف يؤدى إلى التضارب والتصادم، ولذلك يجب أن تحدد قاعدة واحدة يلتزم الجميع باحترامها فتسير كل العربات الذاهبة في اتجاه معين على اليمين أو كلها على اليسار، هذا التحديد في حقيقته قيد وضعناه على النشاط الفردي ومثل هذا القيد يكون ما يمكن تسميته بالضبط الإداري.

فالضبط الإداري مرادف لمعنى التنظيم، وهو بهذا الشكل لا يتصور في مجال واحد فحسب بل يمكن تصوره في عديد من نواحي الحياة البشرية فحرية الإنسان في إنشاء إدارة المصانع والملاهي أو المطاعم أو المقاهي.... هذه الحريات لو تركت على إطلاقها بغير تنظيم قد ينجم عنها تضارب في المصالح وخروج على القانون، ولكن لو قُيدت ووضعت لها بعض الضوابط فإنها ستكون أيسر استعمالاً وأقل تسبباً للجرائم.. وفي هذا المجال ما زالت الحرية هي الأصل والقيود الواردة عليها بمثابة الاستثناء، ولعل في هذا ما يميز بوضوح فكرة الضبط الإداري عن فكرة المرفق العام. فإذا نظرنا إلى الضبط الإداري نرى النشاط الفردي ما زال قائماً وكل ما في الأمر أن بعض القيود قد

---

[١] قاموس مختار الصحيح، الطبعة الثالثة، ص ٤٠٠

[٢] قاموس لسان العرب، الجزء التاسع، القاهرة، الدار المصرية للتأليف والترجمة ص ٢١٤، فصل الضاد، حرف الظاء.

[٣] الدكتور رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، الاسكندرية. منشأة المعارف، سنة النشر غير مذكورة ص ١٥.

(ISSN: 2537- 0758)

دخلت عليه. أما في المرفق العام فإن الإدارة تحل محل النشاط الفردي وتتولى هي إشباع الحاجات العامة[٤].

ثانياً: الضبط في التشريع: من الملاحظ أن النصوص التشريعية في كل من مصر وفرنسا لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري، وإنما تناولت فقط أغراضه، وهي في هذا النطاق لم تتعرض لتحديد أغراضه بصورة واضحة محددة وإنما تناولتها بصورة عارضة، وذلك على التفصيل الآتي:

١- في مصر:

صدر أمر عال عام ١٨٩٤م ينص على اختصاصات البوليس "بالمحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأعراض والأرواح والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، الاختصاصات الواردة في الأمر العالي المذكور تناقلتها كل قوانين الشرطة المتعاقبة وهي، م٣ من قانون ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥[٥]، م٣ من قانون ٦١ لسنة ١٩٦٤[٦]، من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١[٧] الحالي والتي تنص على "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب، وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات"، ونلاحظ على هذا النص الأخير تناوله لكثير من الأغراض المتعلقة بالضبط، إلا أن هذه الأغراض جاءت في عبارات مبهمة وبالتالي لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة، كما يؤخذ عليه تكراره لبعض الأغراض دون داع لذلك.

٢- في فرنسا:

من المفيد في هذا المجال أيضاً أن نتعرض للنصوص التشريعية والتي تناولت أغراض الضبط في فرنسا، وذلك على غرار ما اتبعناه بالنسبة للوضع في مصر، فنجد

---

[٤] د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة منشوره بمجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢، ص ١٥٣.

[٥] منشور فى الوقائع المصرية بتاريخ ٢٧ أبريل ١٩٥٥ ليعمل به اعتباراً من ١٩٥٥/٥/١.

[٦] منشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٤ ليعمل به اعتباراً من ١٩٦٤/٣/٢٢.

[٧] أنظر قانون الشرطة وقراراته التنفيذية الصادر عن الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية الطبعة الثالثة، ١٩٨٩، ص ٣.

المادة رقم ٥٠ من مرسوم ١٤ ديسمبر ١٧٨٩[٨] تنص على أن السلطات البلدية يقع علي عاتقها "أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة" هذا ولقد عاود هذا النص للظهور في قانون ٢٨ سبتمبر ١٩٧١ والخاص بالتنظيم البلدي.

واستكمالا لعرض النصوص التشريعية والتي تعرضت لأغراض الضبط في فرنسا نجد المواد من رقم ١٦ إلى رقم ٢٠ من قانون " ٣ بروميرـ السنة الرابعة من الثورة تنص على الآتي: "أنشئت الشرطة لحفظ النظام العام والحرية والملكية وأمن الأفراد، وتنقسم إلى شرطة إدارية وشرطة قضائية، والشرطة الإدارية موضوعها حفظ النظام العام في كل مكان وفي كل جزء من الإدارة العامة، وتهدف أساسا إلى منع الجرائم، وتبحث الشرطة القضائية عن الجرائم التي لم تتمكن الشرطة الإدارية من منع ارتكابها. وتجمع الأدلة وتسلم الفاعلين إلى المحاكم التي عهد إليها القانون بمعاقبتهم.

هذا ولقد انتهى ذلك الاتصال التدريجي لتشريعات الضبط في فرنسا بالمادة رقم ٩٧ فقرة رقم ١ من قانون ٥ إبريل ١٨٨٤ والتي تنص على أن "هدف الضبط البلدي هو حسن النظام، والامن، والصحة العمومية "[٩] وهذه المادة أيضا مثالها في ذلك مثل نظيرها في التشريع المصري، م ٣ من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ لم تتناول أغراض الضبط بصورة واضحة ومحددة حيث لم تتكفل بسرد كل أغراضه، فالهدوء الذي يعتبر أحد التزامات الضبط الأساسية بتجنيب المواطنين الإزعاج الذي يجاوز ذلك الذي تنطوي عليه عادة الحياة في المجتمع لم يرد له ذكر في المادة رقم ٩٧ ولعل ذلك ما دفع "CASTAGNE" إلى أن يقرر في رسالته بأن خاتمة المادة ٩٧ لم تعد تسمح بالشك في أن تلك المادة بيانية ودلالية فقط، فقد جاء فيها: أنه أي الضبط البلدي يشمل بوجه خاص..... ثم عددت خاتمة المادة المختلفة للضبط البلدي، وإذا عرفنا أن عبارة "بوجه خاص" ليست مجرد إنشائية في أسلوبها بل أدرجت في القانون بناء على اقتراح "PEUVELEY" المقرر، حتى لا يبدو التعداد تحديديا لأدركنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة ٩٧، ويستطرد قائلاً "أن القضاء الإداري الفرنسي لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة ٩٧ وذلك بوجه خاص في حالات عديدة

(8) KLEIN (c): La police du domaine public " paris, L.G.D. J., 3e- ed, 1966, p 37.
(9) CASTAGNE (J.) Le controle juridictonnel de la legalite des actes de police administrative " th, paris, 1961, Bordeaux, ed 1964, p 32.

(ISSN: 2537- 0758)

حيث أن نصوص قانون ١٨٨٤ لا تفي بالغرض بشكل واضح، وأيضا ولذات السبب نجد مفوض الحكومة "CORNEILIE" في قضية "BALDY" في ١٠ أغسطس ١٩١٧ يوضح في مذكرته مبينا أن حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهي الأمن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو إطار مفهوم النظام العام[١٠].

المطلب الثاني
الضبط في الفقه

لم تتعرض النصوص التشريعية في كل من مصر وفرنسا لتعريف الضبط الإداري، وإنما تناولت فقط لأغراضه وهي في هذا لم تتكفل بتحديد أغراضه بصورة واضحة ومن ثم كان لزاماً على الفقه استكمال ما نقص، وتوضيح ما غمض لذا نستعرض في هذا المطلب لتعريف الفقه المصري والفرنسي للضبط على النحو التالي:

أولاً: تعريف الفقه المصري للضبط الإداري: نحاول في هذه الفقرة عرض مجموعة من التعاريف التي وردت بشأن الضبط الإداري في المصادر التي اطلعت عليها ومن أهم هذه التعاريف التي قدمت بهذا الشأن، فذهب البعض إلى أن الضبط الإداري مهمة وقائية، تنحصر في المحافظة على النظام العام، والحيلولة دون وقوع الجرائم، ومن ثم يعرف بأنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام[١١]. وذهب البعض إلى أن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد ليست مطلقة بل هي مقيدة بعدم إضرارها بحقوق وحريات الغير من ناحية، وبعدم إهدارها للقواعد العامة التي يستقر عليها التنظيم الاجتماعي العام من ناحية أخرى، ولذا يعرف هذا الرأي الضبط الإداري بأنه مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهٍ وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع[١٢]، ويرى البعض بأن الضبط الإداري هو مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو

---

[١٠] د. عادل السيد محمد أبو الخير، الضبط الإدارى وحدوده، دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٣، ص٩٦.

[١١] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربى، ١٩٧٩، ص ٥٧٤ وما بعدها.

[١٢] د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الادارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٤٨٧.

إعادة هذا النظام في حالة اضطرارية[١٣]، ويمكن أن نستخلص من التعاريف السابقة أن الضبط الإداري هو ذلك الضابط الذي يقوم بتنظيم وتحديد حريات الأفراد بغية تحقيق المنفعة العامة وضمان حماية النظام العام.

تعريف الفقه الفرنسي للضبط الإداري:

يتمثل الضبط في إحدى نشاطات السلطة الإدارية فيكون الضبط الإداري، وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري لأنه يمثل إحدى النشاطات الأساسية لهذه السلطات وهذا النشاط هو مجموع التدخلات الإدارية التي تتجسد في شكل التنظيمات، ومن أقدم التعريفات في الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الفقيه " NICLAS DELAMARE" الذي حدد أغراض الضبط في أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام وهي "الدين، النظام، الآداب، الصحة، الأغذية، الأمن، السكينة العامة، الطرق، العلوم والفنون الحرة، التجارة، الصناعات والفنون الميكانيكية، المرافق المحلية، العمال غير المختصين (عمال اليومية) والفقراء[١٤]، وبهذا المعنى المتسع يستغرق الضبط متطلبات النظام الاجتماعي، هذا ولقد كان لتعريف الفقيه DELAMARE أهمية بالغه في تحديد وظيفة الضبط حول هذه الثلاث (الأمن والصحة والسكينة) والذي احتواه تعريف DELAMARE في هذا الموقف المبكر، ومن التعريفات الحديثة في الفقه الفرنسي، تعريف الفقيه "LAVBADERE" الذي يعرف الضبط الإداري بأنه "شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام"[١٥].

إذن ومن جملة التعاريف التي عرضناها في الفقه المصري والفرنسي على حد سواء يتبين لنا بأن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع وضمان سلامة كيانها واستقرارها وتوفير الخدمات اللازمة

---

[١٣] د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ١٣.

[14] "La religion la discipline, les moeurs, la santé, les vivres, la sûrete et la tranquillite publique, la voirie, les sciences et les arts liberaux, le commerce, les manufactures et les arts mecaniques, les servitudes domestiques, les manoeuvriers et les pauvres"

- NICOLAS. DELAMARE: Traite de la police, 1722, t.1 p 1, KLEIN (c.): "La police du domaine public", paris, L. G. D. J. 3e– d 1966, p 36.

[15] Une forme d action de ladministration qui consiste a reglementer lactivite des particuliers en vue dassurer le maintien de lordre public.

- LAUBADERE (A.de.) et VENEZIA (j.c) et GAUDEMET (Y): Traite de droit Administratif, paris, L. G. D. J,. T.1, 10 e ed, 1988, p 643.

(ISSN: 2537- 0758)

لمواطنيها وكل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام ولبلوغ هذه الغاية تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية التي تحدد الإطار التنظيمي للحريات العامة ورسم الحدود اللازمة لها موائمة بين النظام وممارسة الحرية، فالحرية هي القاعدة والتقيد هو الاستثناء وإن كان هذا يختلف من بلد لآخر بحكم مدى تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية.

المطلب الثالث

الضبط في القضاء والشريعة الإسلامية

سنتعرض في هذا المطلب لتعريف القضاء للضبط وكذا التعريف وفقا للشريعة الإسلامية وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف الضبط في القضاء.

ثانيا: تعريف الضبط في الشريعة الإسلامية.

أولاً: تعريف الضبط في القضاء:

بالرغم من أن النظرية العامة للضبط الإداري نظرية قضائية صاغ القضاء الإداري كثيرا من أحكامها وضوابطها وحدودها إلا أننا مع ذلك نلاحظ مسايرة القضاء الإداري المصري والفرنسي للمشرع في عدم تعرضه لتعريف الضبط الإداري، هذا ولقد تعرض القضاء للعديد من أحكامه لأغراض الضبط، وهو في هذا تدرج على التوسع في أغراض الضبط الإداري وقد سايره في ذلك قضاؤنا الإداري.

ثانيا: تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية.

الضبط في الإسلام يجد أساسه في التضامن في تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى الله عنه وذلك بقصد تحقيق المقاصد الشرعية المتعلقة بالمحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال وهو بهذا المعنى شامل لكل نظم الحياة الدينية والدنيوية[١٦]، وإذا كان الضبط يقوم في القانون الوضعي على أساس تحقيق الأغراض المتعارف عليها وهي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والتي اتخذت طابعا أكثر توسعة بسبب التدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة على ما سبق أن بيناه من قبل إلا أنه مع

[١٦] أنظر الدكتور منيب محمد ربيع: ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس، ١٩٨٠، ص ٥٢٤.

ذلك لا نجد صورة يتسع لها التدخل بالضبط في القانون الوضعي ولا يتسع لها الأساس الإسلامي[١٧].

ولقد اتجه البعض إلى أن غايات الحسبة في غالبها هي غايات الضبط الإداري الحديث المستهدف تحقيق النظام في المجتمع[١٨]، وعلى ذلك يمكن اعتبار الحسبة إحدى الصور المشابهة للتنظيم الضبطي الحديث وذلك بالمقابلة بين كل من الاختصاص المنوط بكل منهما والذي يبين منه أن وظائف المحتسب تعد إحدى الصور المثالية الشبيهة بوظائف الضبط والقائمة على العمل الوقائي المانع لكل الأعمال التي تخل بالنظام العام[١٩].

وبناء على ما تقدم يعرف الضبط الإداري في النظام الإسلامي بأنه "نوع من الولاية الضابطة تخول القائم بها إما على وجه الأصالة أو بطريق الإنابة تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى الله عنه، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية وإنزال العقاب الزاجر على المخالفين وذلك في حدود الاختصاص الشرعي[٢٠] أيضا فقد عرف الفقهاء المسلمون الضبط الإداري الإسلامي بمعنى الحسبة وذلك عند تعرضهم للولايات الإسلامية[٢١] فيعرف الماوردي الحسبة بأنها "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله".

ويلاحظ أن القيام بوظيفة الضبط الإداري الإسلامي– حسب الرأي الغالب لا تقتصر على الموظفين المعينين رسميا من قبل الدولة، بل ويشمل أيضا الأفراد العاديين، ذلك فتتميز الشريعة الإسلامية بأنها تجعل للفرد المسلم حقوقا مستمدة من السلطة العامة إلا إذا كان عضوا في الهيئة المسئولة عن الضبط[٢٢].

---

[١٧] انظر الدكتور مصطفى كمال وصفى: مصنفة النظم الإسلامية "الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"، القاهرة، مكتبة وهبة، الطبعة الاولى، ١٩٧٧، ص ٥٤٥.

[١٨] انظر الدكتور السيد عبدالعليم ابوزيد: الضبط الإداري فى النظم القانونية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر، دون سنة وناشر، ص ١٣.

[١٩] انظر الدكتور منيب محمد ربيع: المرجع السابق، ص ٥٢٢.

[٢٠] انظر الدكتور السيد عبدالعليم أبوزيد المرجع السابق، ص ٩.

[٢١] انظر المرجع السابق، ص ٢.

[٢٢] انظر الدكتور منيب محمد ربيع: المرجع السابق، ص ٥٢٥.

(ISSN: 2537- 0758)

المبحث الثاني
وسائل الضبط الإداري

تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصها في إقامة النظام العام ووقاية من أي تهديد وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية وتتمثل في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري (اللجوء إلى القوة المادية) إذا توافرت شروط أعمالها، وسنتناول ذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: القرارات التنظيمية "لوائح الضبط"

المطلب الثاني: قرارات الضبط الإداري

المطلب الثالث: القوة المادية

المطلب الأول
القرارات التنظيمية "لوائح الضبط"

يقصد بلوائح الضبط تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتعد وظيفة الضبط الإداري على قدر كبير من الأهمية لأنها تمثل ضرورة اجتماعية تلمسها كل المجتمعات، باعتبار أن توقي الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها، وتعتبر لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الإداري؛ وذلك أن عن طريقها تضع هيئة الضبط الإداري قواعد عامة وموضوعية مجرده تقيد بها أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامرَ أو نواهيَ وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها.

غير أنه ينبغي ملاحظة أن النشاط الضبطي لا يقتصر على السلطة التنفيذية، فقد يتحقق تنظيم أمور الضبط الإداري بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية بهدف تحقيق مقاصد الضبط المتفق عليها وهو أمر في نظر البعض لا يتحمل جدالاً ولا يقبل مناقشة بحيث يتحتم قيام الهيئة التشريعية بالتنظيم الضبطي إذا كان له قدر من الخطر والأهمية، لأنها أحق من غيرها بالتنظيم إذا كان يتعلق بالحريات العامة أو يمس بعض الأوضاع المتعلقة بالملكية الفردية بما يحسن معه أن تتولاه السلطة التشريعية.

– ويمكن التمييز في مجال توزيع الاختصاصات في مجال الضبط بين القانون واللائحة بين ثلاثة أنواع من الاختصاص على النحو التالي:

النوع الأول: الإجراءات التي تمس الحريات التي يضمنها الدستور، وهذه يختص بتنظيمها الدستور والتشريع التحديد المبدئي للحريات، والنوع الثاني الإجراءات التي تتخذ

تنفيذا لتشريع نظم الحرية، وهذه تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور، والنوع الثالث الإجراءات التي لا تمس حريات وإنما مجرد رخص "FACULTES" وهذه الإجراءات يمكن أن تتخذها السلطة التنفيذية ابتداء من (اللوائح المستقلة) لأنها لا تتعارض مع الدستور ولا تتعرض للحريات التي تضمنتها النصوص الدستورية، بل إن اتخاذ هذه الإجراءات يعتبر أمراً واجبا على السلطة التنفيذية لأداء المهمة التي عهد بها الدستور إليها وهي المحافظة على النظام العام[٢٣].

المطلب الثاني
قرارات الضبط الإداري

قد تلجأ الإدارة إلى ممارسة سلطة الضبط الإداري عن طريق أوامر فردية والمقصود بالأوامر الفردية القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، وتأخذ هذه الأوامر صوراً متباينة فقد تتضمن أمراً بعمل شيء كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط، والأمر الصادر بالاشتراك في مقاومة فيضان، وقد تتضمن هذه الأوامر معنى الامتناع عن القيام بعمل معين كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة، والأمر الصادر بالامتناع عن عرض فيلم أو مسرحية فاضحة لاحتمال إخلالها بالنظام العام والأمن العام، ونجد أن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد تتحول هذه القرارات والأصل أن تصدر قرارات الضبط الفردية مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو في لائحة. والسؤال هنا هل يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو في لائحة؟

إن هذا هو ما ذهب إليه كثير من الفقهاء في فرنسا إذ يقررون أن قرارات الضبط الفردية التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمي عام سواء كان نصاً تشريعيا أو نصاً لائحياً وهذا ما يؤدي إليه مبدأ المشروعية في شقه الشكلي وفي شقي الموضوعي، وعلى هذا النحو لا يجوز لسلطات الضبط أن تصدر أوامر فردية مستقلة أي دون أن تستند إلى نص تشريعي أو لائحي[٢٤].

---

[٢٣] أنظر الدكتورة/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص ٧٢ وما بعدها.

[٢٤] د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٣، ص٣٠٤ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

وفي هذا فقد ذهب البعض إلى أن كل قرار إداري خاص في موضوع معين يجب أن يكون مسبوقا بنص عام، تشريعي أو تنظيمي صدر بصدد ذلك الموضوع، بحيث يكون الخاص خاضعا للنظام العام[٢٥] وبنفس المعنى كتب البعض يقول: "أن الاوامر والنواهي يجب أن تستند دائما إلى نص عام، قانون أو لائحة"[٢٦].

ومن الناحية العملية نجد أن ذلك الموقف الفقهي يصطدم باعتبارات لا يجوز التهوين من أهميتها وهي أن اللائحة لا يمكن ان تتنبأ بكل شيء وأن تواجه أحكامها كل تفصيل دقيق من تفصيلات الحياة الواقعية كما أن هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لأنها نادرة الوقوع، فإذا لم تصدر لائحة أو لم تنص لائحة على الحكم الواجب تطبيقه في حالة معينة ووقع اضطراب خاص فلا ينبغي في مثل تلك الظروف أن تبقى هيئة الضبط مكتوفة الأيدي[٢٧]، وفي هذا فلقد ذهب البعض إلى أن اللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث، وإذا كان الضبط نشاطاً يُمارس من أجل المحافظة على النظام العام أو إعادته ونظرا لان مضمون ذلك المفهوم متغير وبالتالي فإذا ظهر تهديد أو إخلال خاص لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه وطلبنا أن كل قرار فردي يجب أن يكون مستندا إلى قاعدة تنظيمية عامة لكان معنى ذلك تجريد سلطة الضبط من فاعليتها[٢٨].

---

(25) "Toute decision administrative particutiere sur une matiere donnee doit avoir ete precedee d'une disposition generale par voie legislative ou par voie reglementaire, edictee sur la meme matiere, de facon a ce que le particulier soit soumis au general-"
- HAURIOU (M-): Precis de droit admmislratif, 12ᵉed, 1933, p 577.

(26) "Les ordres et les defenses doivent toujours s'appuyer sur une disposition generale, loi ou reglement-"
- HOLLAND (L-): prscis de droit admmistratif, 9eed, 1953, p 472-

(٢٧) انظر الدكتور توفيق شحاته: مبادى القانون الإداري، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٥٥، ص ٣٤٣ وما بعدها.

(28) "Le reglement ou la loii on le salt, ne peuvent tout prevoir- Or la police est une activite qui s'exerce en vue du maintien ou du retablissement de 1'ordre public et on a vu que le contenu de cette derniere notion est loin d'etre immuable- Si bien qu'un trouble, un desordre particulier, peuvent fort bien apparaitre alors qu'ils n'ont pas ete prevus par le legislateur ou par 1'autorice reglementaire– Admettre que toute mesure mdividuelle de police suppose un acte-regle preetabli/ c'est nsquer de laisser souvent 1'autorite de police desarmee"-
- CASTAGNE (J.): op. cit-, p 40.

لهذا السبب يرفض مجلس الدولة الفرنسي وجهة النظر الفقهية ويعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة ولكن يشترط لذلك توافر الشروط الآتية[٢٩]:

١- أن يكون القرار الفردي قد استدعاه موقف واقعي خاص يفرض اتخاذ قرار خاص ولذلك فقد سلم مجلس الدولة الفرنسي[٣٠] لعمدة قرية أن يصدر قرارا فرديا بحظر مظاهرة معينة على الرغم من أنه لم يكن قد وجد بعد تنظيم عام للمظاهرات في القرية ولقد كان المبرر لذلك الحظر أنه نتج عن الظروف المحلية حيث إن هذه المظاهرة ذات طبيعة من شأنها الإخلال بالنظام العام.

٢- ألا يكون المشرع نفسه قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار فردي مستقل متطلبا على النقيض من ذلك إصدار لائحة مسبقة.

٣- أن يكون القرار الفردي داخلا في نطاق الضبط العام أي محققا لأحد أغراضه وهي الأمن والسكينة والصحة.

وترتيبا على ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يتمسك بمبدأ ضرورة وجود تنظيم سابق في مادة الضبط لأنه يسلم بإمكانية اتخاذ سلطة الضبط لقرارات الضبط الفردية في غياب وجود قاعدة تنظيمية عامة غير أن ذلك مشروط بضرورات حفظ النظام العام، وأيضا طالما أنه لا يوجد نص قانوني معارض.

وأمام ذلك الموقف المخالف لمتطلبات مبدأ الشرعية المادية حاول بعض الفقهاء إيجاد تفسير يوفق بين الحلول القضائية والمواقف الفقهية التي تستند لمبدأ الشرعية المادية فذهب FENET إلى أن قرارات الضبط الفردية تنتمي إلى فئتين:

- الأوامر: ويعرفها فيقول إن الأمر "أمر شكلي وهو يعادل إنذارًا أو الأعذار بوقف حالة ضارة بالنظام العام.
- تدابير الضبط الخاصة: ويعرفها فيقول: "تكليف أو التزام يحد من ممارسة حق أو حرية ويخل بمبدأ المساواة بين المواطنين.

ويرى FENET أن الأوامر تعفي من ضرورة أن تكون مستندة إلى لائحة سابقة وأن سلطة الضبط إذ تصدر تلك الأوامر لا تكون قد اتخذت في الواقع قرارا فرديا دون أن يكون مستندا إلى قاعدة تنظيمية عامة ويضيف بأن النصوص ذاتها والتي تعهد

---

(29) Ibid., p 40.

(30)- C-E- 15 decembre I92E, Catelaud et Laulaguent, Rec 1106.
- C-E- 4 Janvier 1935, Dame Baron, fiec 16.

(ISSN: 2537- 0758)

لسلطة الضبط بمهمة كفالة النظام العام تنطوي على سلطة الأمر ويقول أيضاً بأن القضاء يعترف دائما لسلطات الضبط بإمكانية توجيه الأوامر إلى الأفراد الذين يخلون بالنظام العام.

أما بالنسبة لتدابير الضبط الخاصة فيرى FENET ضرورة أن تكون مستندة إلى لائحة سابقة حيث أنها تقيد الحرية الفردية، ويضرب FENET مثال لتدابير الضبط الخاصة فيشير إلى تدابير الضبط التي ترمي إلى أن تفرض على الرعية اتخاذ وسيلة معينة لإنهاء اضطراب منسوب إليهم[٣١] ويلاحظ أنه في هذا النطاق الضيق يسلم FENET بعدم تطبيق مبدأ التنظيم السابق في حالة الظروف الاستثنائية أو عندما تكون الوسيلة التي تقررها سلطة الضبط هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن توقف سبب الاضطراب.

ويوجز FENET وجهة نظره السابقة فيقول: "في مادة الضبط يطبق مبدأ اللائحة المسبقة الإلزامية بطريقة شبه ثابتة وأنه وإن لم يقرر القضاء ذلك صراحة إلا أنه يقره ضمنا ويستثني من ذلك حالات الظروف الاستثنائية وأيضا حالة ما إذا كانت الوسيلة التي لجأت إليها سلطة الضبط هي الوسيلة الوحيدة لإنهاء الإخلال[٣٢].

هذا ويوجه البعض الانتقادات التالية لما ذهب إليه FENET:

١- إن التمييز بين تدابير الضبط الخاصة والأوامر تمييز غامض وغير محدد ومن الصعب استخدامه عمليا، هذا فضلا عن أن عدداً كبيراً من قرارات الضبط الخاصة يكشف عن مظهر الأمر أو الأعذار وعلى العكس من ذلك تبدو كثير من الأوامر كأنها تدابير ضبط خاصة.

٢- مع افتراض صحة التمييز فإن كثيراً من قرارات الضبط الفردية هي أوامر، وبالتالي تُعفى من ضرورة أن تكون مستندة إلى لائحة سابقة، وهو ما يؤدي إلى هدم التفرقة التي ذكرها FENET.

---

(31) FENET (M-): Le reglement prealable a la decision individuelle, Th, Dijon, 1937, p 85 et s

(32) "En matiere de police, le principe du reglement prealable obligatoire s'applique en /ait d'une facon a peu pres constante- La jurisprudence ne prononce pas le mot mais elle consacre implicitement la chose- La principe souffre seulement une derogation dans les circonstances exceptlonnellement graves, peut-etre une autre en cas d'unicite de moyens"
- Ibid-, p 91-

٣- في إطار التطبيق الضيق والقاصر على قرارات الضبط الفردية يتعرض المبدأ لاستثناءات كما يعترف بذلك FENET نفسه[٣٣].

نخلص من ذلك إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يسلم بشرعية تدابير الضبط الفردية المستقلة وذلك في حدود الشروط والضوابط التي أرساها.

المطلب الثالث
القوة المادية

تعتبر هذه أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تعتمد وسائل القوة والقهر وتمثل اعتداء على حريات الأفراد وحقوقهم وبهذه الوسيلة لا تقوم الإدارة بعمل قانوني بل بعمل مادي وذلك حيث تقوم هيئات الضبط باستخدام القوة الجبرية لإرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط وذلك لحماية النظام العام[٣٤].

وللإدارة استخدام القوة المادية دون لجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون غير أنه لا يجوز لها ذلك إلا في حالة الضرورة وحالة تصريح القانون لها بذلك وحالة وجود نص خال من الجزاء، ويجب أن يكون الإجراء المراد تنفيذه مشروعا وأن يمتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً استجابة لطلب الإدارة[٣٥].

تنحصر حالات التنفيذ الجبري في ثلاث حالات في فرنسا وحالتين في مصر، ونظرا لما في وسيلة التنفيذ الجبري لقرارات الضبط من قهر للأفراد وخروج على القاعدة العامة التي تقضي بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق فإنه لابد من توافر عدة شروط في العملية المادية للتنفيذ الجبري، **ومن اهم هذه الشروط:**

١- التنفيذ الجبري لا يكون إلا لقرار مشروع سواء كان ذلك القرار تطبيقا لنص تشريعي أو نص لائحي، ولا عبرة بالشكل الذي يتخذه قرار الضبط لا يشترط لقرار الضبط الفردي أن يكون مدوناً ومنشوراً فيمكن أن يكون شفوياً.

---

(33) CASTAGNE (j.) op. cit., p 42.

[٣٤] د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ١٩٩٣، بدون ناشر، ص ٣٣٢ وما بعدها.

[٣٥] د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة الخامسة ١٩٨٤، ص ٥٧٤ وما بعدها، د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر غير مذكورة، وسنة النشر غير مذكورة، ص ٤٠٧ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

٢- أن تكون هناك مقاومة لتنفيذ قرار الضبط وهذا يستتبع التزاماً على جهة الضبط بأن توجه إلى صاحب الشأن أمرا بالتنفيذ وأن تترك له مهلة معقولة للتنفيذ قبل أن تنتقل إلى استخدام القوة.

٣- يجب أن تقتصر عملية التنفيذ الجبري على ما هو ضروري لتفادي الخطر الوشيك والناجم عن عدم تنفيذ قرار الضبط[٣٦] ويراقب القاضي الإداري اكتمال الشروط السابقة

عند نظر الطعن بتجاوز السلطة ذلك أن القاضي الإداري يلغي العمل الذي نفذ بالقوة إذا ما ثبت تخلف أحد الشروط السابقة، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة "KLEIN" وتتلخص وقائع تلك القضية[٣٧] في أن تلك السيدة كانت تملك قطعة أرض يفصلها عن جارها طريق عمومي ضيق، ثم قام خلاف بين السيدة وجارها وزعمت وقوع اعتداء منه على أرضها فقامت بنقل سورها بطريقة انتقصت بها من عرض الطريق مما دعا العمدة إلى إصدار قرار بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه وقيامه بتنفيذه إذ لم تذعن السيدة المذكورة له وقامت السيدة KLEIN طعنا في تصرف العمدة أمام مجلس الدولة الذي قضى بحكمة بعدم مشروعية تنفيذ العمدة لهذا القرار لعدم توافر شروط التنفيذ الجبري.

أيضا ينعقد الاختصاص للقضاء المدني وذلك عندما يكون التنفيذ الجبري مكونا لفعل غصب حيث يملك ذلك القضاء الأمر بوقفه والتعويض عنه، ولقد وضعت نواة الفكرة التقليدية لأعمال الغصب في الحكم المشهور لمحكمة التنازع والصادر في ٨ إبريل سنة ١٩٣٥ في قضية ACTION FRANCAIS وتتلخص وقائع تلك

(36) "1- L'execution forcee d'un acte de police ne peut etre que 1'execution d'un acte legal- Get acte pourra etre soil 1'application de prescriptions legislatives, soit celle d'actes administratifs euxmemes edictes pour 1'application de la loi- Peu importe d'ailleurs. a ce sujet, la forme de la decision de police a executer (qui ne sera pas toujours un arrete de police ecnt et publie, mais pourra etre un ordre verbal)-

2- L'execution de 1'acte doit avoir rencontre une resistance- Cela entrame pour l'autonte de police 1'obligation d'adresser- aux mteresses 1'mjonction don on veut assurer 1'execution et celle de leur laisser un delai raisonnable d'execution avant de passer a l'emploi de la force-3- 3- L'operation d'execution forcee doit etre strictement limitee a ce qui est indispensable pour eviter le pejil immediat qui eut resulte de I'mexecution de 1'acte de police-"- CASTAGNE (J-): op- cst-, pp 45-46-

(37) C-E- 8 Avr 1961, Dame Klein, Rec 216, D-, 1961- 58?.

القضية[٣٨] في أن مدير الضبط بباريس كان قد أصدر تدبيرا ضبطيا نفذ فور صدوره بمصادرة جميع أعداد صحيفة ACTION FRANCAIS حيثما وجدت داخل حدود مدينة باريس، وقد أقام أصحاب الصحيفة المشار إليها دعوى تعويض أمام المحاكم العادية ضد كل من مدير الضبط والدولة بطريق التضامن فدفعت الإدارة بعدم اختصاص المحاكم القضائية بنظر دعوى المسئولية بالنسبة إلى الدولة عملا بمبدأ فصل السلطات ولكن محكمة التنازع رفضت قرار الاستشكال وأيدت اختصاص المحاكم العادية مؤسسةً قضاءها على أن مصادرة أعداد الصحيفة إداريا بهذه الكيفية وبالتعميم الذي اتسم به قرار المصادرة هو عمل لا يعد مجافياً للقانون فحسب، بل بالغاً في عدم المشروعية إلى درجة أنه ينحدر إلى مستوى الغصب والعدوان، ومن ثم فلا يعتبر قراراً إدارياً وتكون المحاكم العادية مختصة بنظر دعوى التعويض المرفوعة بشأنه.

ويلخص "CASTAGNE" رقابة كل من القضاء الإداري والقضائي المدني على عملية التنفيذ الجبري بقوله.... واكتمال الشروط المتقدمة يراقبه القاضي الإداري عن طريق الطعن لتجاوز السلطة وكذلك القاضي القضائي وفقا لنظرية فعل الغصب، ذلك أن الاستخدام اللاشرعي للتنفيذ الجبري يعتبر مكونا لفعل غصب مما يستتبع اختصاص القضاء القضائي[٣٩].

ويتضح لنا أن وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف في الدولة وترجع أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع فهي تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، **فالأمن العام** يقصد به تأمين أفراد المجتمع في أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها.

"وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من أخطار الكوارث سواء كانت عامة وطبيعية، كالحرائق والفيضانات وانهيارات المباني القديمة أو الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها والزلازل...أو كانت من فعل الإنسان كالتزام سلطات الأمن العام بمنع الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة أو حوادث

(38) T-C- 8 Avr 1935, Action francais. D-, 1935-3.25-

(39) "La reunion des conditions precitees est controlee par le juge administratif par la voie du recours pour exces de pouvoir, ainsi que par le juge judiciaire en vertu de la theorie de la voie de fait- car Pemploi illegal de I'execution d'office constituei une voie de fait entrainant la competence judiciaire-"
- CASTAGNE (J-): op. cit- p 46-

(ISSN: 2537- 0758)

الطرق وحماية الأفراد أيضا من الحيوانات الضالة أو الخطرة على الإنسان ومن حوادث الطرق من خلال تنظيم السير على الطرقات العام بمنح تراخيص النقل والقيادة... إلخ[٤٠]".

إذن يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى جمهور المواطنين على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من خطر الاعتداءات والانتهاكات عليها في الطرق والشوارع والأماكن العامة[٤١].

فالمحافظة على السكينة العامة يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات في الطرق والأماكن العامة.

(يتحقق هذا الغرض باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، ومنع الضوضاء والجلبة في الأحياء السكنية ,والقضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات، ومنع الوسائل المقلقة للراحة من مكبرات الصوت أو آلات مزعجة أو غيرها، وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التي تخل بالهدوء والسكينة العامة)[٤٢].

إذن المقصود بالمحافظة على السكينة العامة هي المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة لكي لا يتعرض المواطنون لمضايقات الغير في أوقات الراحة.

والمحافظة على الصحة العامة يقصد بهذا الهدف اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تتهدد صحتهم، ولقد ازدادت أهمية هذا الهدف في الوقت الحاضر نتيجة ازدياد عدد السكان وسهولة انتشار الأمراض.

وحتى أن المحافظة على الصحة العامة تخول هيئات الضبط تقيّد حرية الانتفاع بالملك تحقيقاً لأغراض صحية وحماية المواطنين ضد الأخطار التي تهدد صحتهم من

---

[٤٠] د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨، ص ٥٧٨.

[41] CORNU (G): vocabu laire juridi gne paris, p. v. f., ed, 1987, p 730. etc.

[٤٢] د. محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، القاهرة، دار النشر غير مذكورة، سنة النشر غير مذكورة، ص ٣٥٨ وما بعدها.

الأوبئة وأخطار العدوى والأخطار الناجمة عن غياب علم الصحة، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري[٤٣].

إذن المقصود بالمحافظة على الصحة العامة هي وقاية صحة الجمهور من أخطار المرض ولهذا يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الوقائية لمقاومة أسباب المرض.

الفصل الثاني
حدود سلطات الضبط الإداري

تمهيد:

إن تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي بحكم القانون العام مؤداهُ أن الأصل صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وأن الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري.

إن استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري يعد أقوى مظاهر السلطة العامة وأكثرها تقييداً لحريات الأفراد، ومع غيبة القيود والضوابط ذات المصدر التشريعي التي يتحتم على الإدارة مراعاتها يتدخل القضاء الإداري بما لديه من سلطة منشئة وخلاقة لسد هذه الثغرة حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم[٤٤].

إن القيود والضوابط التي تدخل على حريات الأفراد لتنظيم استعمالها وتمنعها من التضارب، يجب أن يكون لها حدود تقف عندها، فمهمة الضبط الإداري الأولى هي التنظيم يختلف مداه– باختلاف الزمان والمكان– ويختلف عمقه من نطاق إلى آخر، وهو في مجموعه لا يصل إلى حد مصادرة النشاط الفردي أو إلغائه[٤٥].

ينتج مباشرة من ممارسة الضابطة الإدارية تقييد الحريات العامة وحقوق المواطنين وقد ينجم عن تطبيق الأوامر الضابطية اتخاذ تدابير ذات طابع قهري، وهنا نكون أمام

---

[٤٣] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٣٢ لسنة ٤ ق، جلسة ١٩٥٠/١٢/١٢، مجموعة أحكام السنة الخامسة، ص ٢٦٦.

[٤٤] د. إبراهيم عبدالعزيز شيحه، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، ص ١١٢ وما بعدها.

[٤٥] د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري والسوري والمقارن، دار الفكر، سنة ١٩٧٤، ص ١٢١ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

الصراع القديم بين السلطة والحرية والذي لا يمكن أن يلد له حلاً عادلاً إلا بإحقاق التوازن بين ضرورات العمل الإداري والنظام العام من جهة وحماية الحريات الأساسية لكل مواطن من جهة أخرى[٤٦].

وإن حدود سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الحالات والظروف التي تتم ممارستها فيها، ففي الظروف العادية تتقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري، أما في الظروف الاستثنائية حيث لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها، تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية وسنتناول الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط والتميز بين ممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وسوف نتناول ذلك من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

المبحث الثالث: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط

أمكن لقضاء مجلس الدولة الفرنسي أن يستخلص جملة مبادئ ومؤشرات أعملها في أحكامه وهو يتصدى لرقابة مشروعية إجراءات الضبط الإداري، فمن ذلك ما قرره من أن مدى الإجراء الذي تتخذه سلطة الضبط يتوقف على تقدير النشاط الفردي الذي تواجهه، فمن الأنشطة الفردية ما هو محظور بحيث لا تجوز ممارسته قانوناً، وقد تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة لاستعمال رخصة أذن بها القانون لا ممارسة لإحدى الحريات العامة، وأخيرا فقد تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة ممارسة لإحدى الحريات العامة التي يكفلها الدستور أو القانون[٤٧].

---

[٤٦] د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسة متعمقة في القانون الإداري، جامعة العلاقات الدولية، برامج التعليم المفتوح، بلا سنة طبع، ص ١٠٤ وما بعدها.

[٤٧] د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٣، ص٤٥٩ وما بعدها.

ترتيبا على ما تقدم ستكون دراستنا في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: النشاطات غير المشروعة.

المطلب الثاني: النشاطات المتسامح فيها.

المطلب الثالث: نشاطات تشكل حريات يضمنها الدستور أو القانون.

المطلب الأول
النشاطات غير المشروعة

هناك من الأنشطة الفردية ما هو محرم قانوناً ومعاقب عليه جنائياً، ومثل هذه الأنشطة لا يمكن أن يتقرر للفرد حرية مزاولتها، ثم هناك أنشطة وإن لم تعتبر جرائم معاقبًا عليها إلا أن ممارستها تتسم بتعريض السكينة الاجتماعية للخطر، وبالتالي حق لسلطة الضبط أن تمنعها وهي في هذا المنع لا تتجاوز التذكير بما يحرمه القانون[٤٨] فإذا صدر قرار بمنع الضوضاء أثناء الليل أو بمنع إلقاء القاذورات في الطريق العمومية أو بحظر البضائع المتراكمة التي تعوق حركة المرور في الطريق العام فإن مثل هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون تذكيرا للأفراد بالنصوص التشريعية التي تحظر مثل تلك المخالفات، ولهذا فلقد ذهب البعض إلى أنه "ليست هناك مشكلة بالنسبة للنشاطات غير المشروعة ذلك أنه ليس لسلطة الضبط مجرد سلطة المنع فحسب بل أيضاً لن يكون تدخلها ضروريا حيث أن تلك النشاطات محظورة منذ البداية فليست هناك حاجة لاتخاذ قرار بلدي لمنع إحداث ضوضاء ليلاً حيث إن مخالفة إقلاق راحة النائمين منصوص عليها في القانون الجنائي[٤٩].

تأسيساً على ما تقدم فإذا ما ارتكب الأفراد النشاطات الممنوعة كان للإدارة ردهم بالطريق الإداري أو أن تقدمهم للمحاكمة الجنائية، وتجدر الإشارة إلى أن الأنشطة

---

[٤٨] أنظر الدكتور توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٥٥، ٣٦٥.

[49] "il n'y a pas de probleme non seulement I'autorite de police A tout pouvoir pour les interdire, mais encore son intervention ne serait meme pas necessaire, puisqu'elles sont illicites au depart- il n'est pas besoin quun arrete municipal soit pris pour interdire de faire du bruit la nuit etant donne que la contravention de. tapage nocturne est deja prevue dans le code penal".
- VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): lleed, 1990, Droit administrative, paris, presses universaires de franc, tome 1., p 681- !

(ISSN: 2537- 0758)

المحرمة قانونا وتوقيع الجزاء الإداري عند اللزوم على مخالفتها لا يعتبر من أساليب الضبط الإداري، فهو لا يعتبر كذلك إلا إذا كان الهدف منه هو المحافظة على النظام العام [٥٠].

المطلب الثاني
النشاطات المتسامح فيها

قد تكون مزاولة الأنشطة الفردية نتيجة لاستعمال رخصة مسموح بها بصفة عامة دون أن ينص القانون أو الدستور على أنها من الحريات الفردية، فهي نشاطات لا تشكل حريات عامة حقيقية ونجد أن سلطة هيئات الضبط إزاء هذه الأنشطة تكون متسعة حيث تملك تنظيم النشاط كما تملك تقييد ممارسته باشتراط الحصول على إذن سابق كما يكون لها أيضا أن تمنعه إذا اقتضى الحال ذلك[٥١].

ومن أمثلة تلك الأنشطة إقامة الأجانب ذوي الإقامة المؤقتة، فهي لا تنشئ للأجنبي حقاً في مواجهة الإدارة يلزمها بمد مدة إقامته حتى ولو لم يقم به سبب يدل على خطورته، ذلك أن الدولة بما لها من سيادة إقليمية تتمتع بسلطة عامة مطلقة في تقدير مناسبات إقامة أو عدم إقامة الأجنبي في أراضيها، ولا تلتزم قانوناً بالسماح له بالدخول فيها ولا بمد إقامته بها إلا إذا كانت تشريعاتها ترتب حقاً من هذا القبيل بحسب الأوضاع والشروط التي تقررها، فإن لم يوجد وجب عليه مغادرته البلاد مهما تكن الأعذار حتى ولو لم يكن به سبب يدل على خطورته على الأمن أو الآداب؛ إذ أن إقامته العارضة لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم إلا على مجرد التسامح الودي من جانب الدولة[٥٢]، وتطبيقاً للمعاني السابقة فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢٧ رفض الطعن المقدم من قرار إبعاد السيد " PICABEA

---

[٥٠] انظر الدكتور محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، القاهرة، دار النشر غير مكوره، سنة النشر غير مذكورة، ص ٧٩ وما بعدها.

[٥١] أنظر الدكتور محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٠.

[٥٢] أنظر حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٧٥٣ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ١٩٥٦/٤/٧ منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الأولى تحت رقم ٧٦ صفحة ٦٥٧ أنظر كذلك حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٦٧٩ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ١٩٥٦/٨/٤ منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الأولى تحت رقم ١٢٢ صفحة ١٠٠٦.

BURUNZA" ولقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قضاءه على أن عملية الابعاد لا تنطوي على أي اعتداء على الحرية الأساسية وأنها تعتبر من مقتضيات المبادئ العامة للقانون(٥٣).

أيضاً ومن أمثلة النشاط الذي تكون مزاولته نتيجة لاستعمال رخصة أذن بها القانون وقوف السيارات بملحقات الأملاك العامة الغير مخصصة للمرور، فتملك سلطة الضبط أن ترخص به إذا كان وقوف تلك السيارات موافقاً للاستخدام العادي لتلك الملحقات ويكون لها أيضاً أن تمنعه كما تملك أن تسحب الترخيص به والسابق منحه(٥٤).

هذا ويمكن القول "بأن شرعية إجراءات الضبط التي تقيد ممارسة نشاطات غير محظورة في ذاتها ولكنها لا تشكل حريات عامة، مستقلة عن موضوع ملاءمتها والتي ليس من اختصاص قاضٍ تجاوز السلطة أن يراقبها، غير أن وجود حقوق تطابق الحريات العامة لا يجوز تقبله إلا بتحفظ فالواقع أن الحرية في حالات معينه تفترض وتنشأ من أن القانون لم يقيدها ولذلك يلاحظ اتجاه مجلس الدولة إلى أن يضع في مصاف الحريات العامة نشاطات معينة كانت تعتبر من قبل مجرد حقوق.

وهكذا كان الحال بالنسبة للمواكب والمظاهرات على الطريق العام فقد ظل الطريق العام لمدة طويلة يُنظر إليه باعتباره مخصصاً للمرور والتنقل الفردي فلم يوضع تحت تصرف المواكب والمظاهرات إلا على سبيل التسامح، ولقد طبق القضاء الفرنسي شرعية إجراءات التنظيم أو المنع بصدد المواكب والمظاهرات وكان الدافع الأساسي للرقابة يرجع إلى التمييزات التي عومل بها أصحاب الشأن والتي ترجع في الغالب إلى اعتبارات سياسية(٥٥). غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد اتجه في قضائه اللاحق إلى منح

(53) C.E. 27 Octobre 1989, M. Picabea Burunza, A. J. D. A., 1990. 107711
(54) C. E. 23 Mars 1973, Ass. " Les droits du pieton ", R.DP., 1974. 271.
(55) "La legalite des mesures de police limitant 1'exercice d'activiiesnon illicites par elles- memes mais non garanties comme libertes publigues est independante de 1'opportunite de ces mesures qu'il n'appartie ntau juge pas de Lexces de pouvoir de ontroler- Cependant 1'existencede facultes ne correspondant pas a des libertes publiques ne doit accueillie etre qu'avec reserve- En effet, dans un etat de droit la liberte se presume et resulte de ce que la loi ne 1'a pas limitee- Aussi peut-on noter une tendance du conseil d'Etat a faire acceder au de rang libertes publiques certaines activites jadis comme considerees correspondent a de simples facultes."
- VEDEL (GO et DELVOLVE (P-): 11eed, 1990, op- cit-, p 682.

(ISSN: 2537- 0758)

المواكب والمظاهرات وضع الحريات العامة، لذلك فلقد أخضع المرسوم بالقانون الصادر في ٢٣ أكتوبر ١٩٣٥ تلك النشاطات لنظام الإخطار المسبق، أيضاً فلقد مارس مجلس الدولة الفرنسي بصدد تلك النشاطات رقابة تماثل في أساسها تلك التي يمارسها بالنسبة للإجراءات التي تمس الحريات العامة(٥٦).

وهناك مثل آخر لذلك التطور نجده في موضوع إقامة المخيمات والمعسكرات فلقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا النشاط من قبيل المتسامح فيه لمده طويلة، وبالتالي فلقد أقر لسلطات الضبط بالحق في تخاذ إجراءات تتجه إلى منع إقامتها(٥٧)،غير أن القضاء اللاحق لمجلس الدولة الفرنسي لم يعد يعتبر إقامة المخيمات والمعسكرات من قبيل النشاط المتسامح فيه، لذلك فلم يعد من المقبول أن يكون هذا النشاط وقد استقر في عادات الناس محل إجراء ضبطي مانع أو معلق على ترخيص سابق(٥٨)، وتمشياً مع هذا الاتجاه فلقد صدر المرسوم بقانون رقم ٢٧٥ في ٧ فبراير عام ١٩٥٩ مؤكدا حرية إقامة وتنظيم المخيمات(٥٩).

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أنه لا يوجد معيار للتمييز بين الحرية والنشاط الذي يتسامح فيه القانون فلا يمكن القول بأن الحريات ينص عليها الدستور أو القانون ذلك أن الحرية تفترض من عدم النص كما أن من أوجه الأنشطة التي لم ينص عليها صراحة ما يمكن اعتباره حرية عامة بوصفه امتداداً لحرية من الحريات المنصوص عليها. كما يمكن اعتباره على العكس مجرد رخصة وذلك بحسب نظرة القضاء والفقه إلى مدى أهمية هذا النشاط وقيمته من الناحية الخلقية أو الاقتصادية أو السياسية بل أن هذه النظرة للأنشطة قد تختلف من وقت لآخر(٦٠).

---

(2) C-E- 6 decembre 1933, Ste L'Avenir d'Oyonnax, D-, 1936-3-9.
(3) VEDEL (G-) et DELVOLVE (P-): 11eed, 1990, op- cit-, p 682.
(56) C.E. 19 Fevrier 1954, Union des Syndicats ouvriers de la region parisienne, Rec 113.
- C.E. 21 Janvier 1966, Legastelois, Rec 45, A.J., 1966. 435.
-C.E. 12 Octobre 1983, Commune de Vertou, Rec 406.
(57) C. E. 3 Juin 1932, Dulaurens Preticille, D.H., 1932. 416.
(58) C. E. 14 Fevrier 1958, Abisset, A.J., 1958. 221.
- C.E. 10 Juillet 1964, Jeanjean, A.J., 1964. 634.
(59) VEDEL (G.): ed 1980, op. cit., p 1002.

(٦٠) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الادارى، مرجع سابق، ص ٨٠.

المطلب الثالث
نشاطات تشكل حريات يضمنها الدستور أو القانون

حينما تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة ممارسة لإحدى الحريات العامة التي يكفلها الدستور أو القانون، يتجه القضاء إلى أن يحتم على الإدارة ضرورة العمل على التوفيق بين مقتضيات حفظ النظام العام واحترام الحريات الفردية، أي أنه يحتم إيجاد تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام[٦١].

غير أن الحريات العامة ليست كلها على قدم المساواة، بل تتفاوت في درجاتها تبعاً لأهميتها وعلى أساس نص الدستور بشأنها، لهذا يتعين التمييز بين الآتي:

أولا: الحريات المطلقة والحريات النسبية:

قد يجرى التمييز بين الحريات المختلفة ودرجاتها على أساس كيفية نص الدستور بشأنها، فقد تكون نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالا للمشرّع أو الإدارة لتقييدها، وتارة أخرى يقرر الدستور بعض الحريات العامة ويبيح للمشرّع تنظيمها.

فبالنسبة للحريات من النوع الأول وهي تلك التي وردت في الدستور مطلقة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها ولو من جانب المشرع، أما بالنسبة للحريات من النوع الثاني وهي التي أباح الدستور فيها التنظيم للمشرع، فيجوز أن تنظم بقانون، ويجوز أيضا للإدارة أن تتدخل فيها[٦٢].

هذا ولقد أقرت محكمة القضاء الإداري[٦٣] التمييز بين الحريات المختلفة وتفاوتها في درجاتها فتقول "إن هذه النصوص التي تقرر الحقوق العامة للمصريين إنما هي خطاب من الدستور للمشرّع يقيّد فيه من حرية المشرّع ذاته، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع تنظيمها من غير نقص أو انتقاص وطوراً يطلق الحرية إطلاقا لا سبيل إلى تقييدها أو تنظيمها ولو بتشريع.

وقد عرض مفوض الدولة "MICHEL" للتفرقة السابقة في مذكرته بصدد دعوى "BENJAMIN" إذ يقول "إن ما للعمدة من سلطات ضبط مقيد بضرورة احترام مختلف

---

[٦١] د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٣، ص٤٦٣ وما بعدها.

[٦٢] أنظر الدكتور محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٣.

[٦٣] أنظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق، والصادرة بجلسة ١٩٥١/٦/٢٦، مجموعة السنة الخامسة، ص ١٠٩٨.

(ISSN: 2537- 0758)

الحريات المعترف بها للمواطنين: الحرية الشخصية، حرية الصحافة، حرية التعليم، حرية إنشاء الجمعيات، حرية العقيدة، حرية العمل، حرية التجارة والصناعة، وستكون القيود التي ترد على السلطات البلدية أكبر عندما يكون القانون قد نظم في مزيد من الدقة الشروط التي يتعين بها ممارسة الحرية العامة، فإذا كانت النصوص المتعلقة بممارسة الحرية معلنة بعبارات عامة كما هو الحال بالنسبة لحرية التجارة، فإنه يمكن ممارسة سلطات العمد في الضبط بمزيد من الحرية، وعلى العكس من ذلك، ففي حالات أخرى عندما ترد النصوص المتعلقة بالحرية مطلقة وأورد المشرع من الأحكام ما يهدف به ضمان احترامها، فإنكم تبدون أشد قسوة إزاء العمد(٦٤).

ومن أمثلة الحقوق والحريات التي أطلقها الدستور المصري السابق والصادر عام ١٩٧١ ما قرره من أن المصريين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة (م٤٠) وإنه لا يجوز إجراء أي تجربة طبية أو علمية على أي إنسان بغير رضائه الحر (م٤٣) وأن تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية (م٤٦) وأنه لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها (م٥١) وإن تسليم اللاجئين السياسيين محظور (م٢/٥٣) وأن للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق (م١/٥٤) إن لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة (م١/٦٣).

ومن الحريات التي أباح فيها الدستور التنظيم للمشرع ما ورد في نصوصه من أن للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون (م ٤٤)، وإن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون (م ٤٥) وسرية المراسلات

(64)" Les pouvoirs de police du maire sont done limites par la necessite de respecter les diverses libertes reconnues aux citoyens: liberte individuelle. Liberte de la pressei liberte d'enseignement, liberte d'associationr liberte des cultes, liberte du travail, du commerce et de 1'industrie- Et les restrictions apportees aux pouvoirs de 1'autorite municipale seront d'autant plus grandes que la loi aura elle- meme regle avec plus de minutie les conditions dans lesquelles telle ou telle liberte publique devra s'exercer- Si 1'exercice d'une liberte est simplement proclame en termes generaux, comme c'est le cas pour la liberte du commerce les pouvoirs de police du maire pourront plus librement s'exercer- Dans d'autres cas, au contraire, ou le principe d'une liberte es inscrit dans la loi en termes particulierement imperatifs et ou le legislateur a edicte des prescriptions de detail destinees a assurer le respect de cette liberte, vous vous montrez plus severes a 1'egard des municipalites"-
- Conclusfons Michel sous C-E- 19 Mai 1933, Benjamin, cite in S-, 1934-3-1-

البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محدودة وفقاً لأحكام القانون (م ٤٥) وحرية الرأي والتعبير في حدود القانون (م ٤٧)، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة وفقا للقانون(م ٤٨)[٦٥].

ثانياً: نظرية الحقوق المحددة:

تتمتع بعض الحريات بحماية خاصة تجاه الإدارة وهي تلك الحريات التي عني المشرع بوضع نظامها القانوني وذلك بتحديد مضمونها وملامحها وإطارها، فالمشرع يرسم الإطار القانوني لهذه الحريات إما لأنها كانت محل تهديد خاص أو نظراً لأهميتها السياسية في تحديد الجو الفلسفي والاجتماعي والاقتصادي لنظام الحكم القائم[٦٦].

ويطلق على الحريات التي يعنى المشرع بوضع نظامها القانوني في زمان ومجتمع معينين الحقوق المحددة، ويترتب على نظرية الحقوق المحددة إبراز أهمية الحرية المحددة مما يضفي عليها حماية وكفالة إزاء تصرفات الإدارة، فقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن قيام المشرع بتنظيم ممارسة حرية من الحريات يوجب من جانب الإدارة قدراً أكبر من الحرص على تلك الحرية والحذر في تصرفاتها تجاهها مما يخفف على الفرد عبء إثبات أن الإدارة قد تجاوزت سلطتها، فواقعة إخلال الإدارة بحرية محددة أي بحرية عامة كفلها ونظمها القانون تعتبر خطأ أفدح من واقعة إخلالها بحرية أخرى لم يتناولها المشرع بالنص والتنظيم[٦٧]، أيضاً فإن تلك النظرية ترتب على عاتق الإدارة التزامات إيجابية إلى جانب التزامها السلبي فالالتزام السلبى يتمثل في وجوب امتناع الإدارة عن التدخل بصورة تعوق ممارسة الحرية. إما الالتزام الإيجابي فيعني أنه يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ الإجراءات الضرورية لحماية الحرية ضد التهديد الخارجي[٦٨]، وعلى هذا الأساس فعلى سلطات الضبط أن تتخذ كل الإجراءات اللازمة

---

[٦٥] انظر الدكتور محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٣ وما بعدها.

[٦٦] انظر المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعدها.

[٦٧] أنظر الدكتور نعيم عطية: مساهمة في دراسة النظريات العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٣-١٩٦٤، ص ١٧٨ وما بعدها.

[٦٨] انظر الدكتور محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٨، الدكتورة سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ١٤٩ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

لكفالة ممارستها وإبعاد العقبات من طريقها ولا تتدخل في شأنها إلا بالقدر الضروري جدا لحفظ النظام العام(٦٩).

وتجدر الإشارة إلى أن لاتّباع أسلوب الحريات المحددة على النحو سالف الذكر فائدةً كبيرةً تكمن في توضيح الحدود التي يقف عندها تقييد الحرية والأوضاع التي يتم بها هذا التقييد مما يعد ضماناً للأفراد في مواجهة الإدارة، غير أن هذا الضمان لا يتحقق إلا إذا كان التدخل التشريعي لصالح الحرية وفي جانبها.

ثالثاً: نظرية الحريات الأساسية:

وفقا لتلك النظرية توجد حريات أساسية وحريات أخرى تعتبر بالنسبة لها ثانوية ونجد أن الحريات الأساسية لا تقتصر على تلك التي يتدخل المشرع لتعريفها وتحديد مضمونها وإطارها فاعتبار حريات معينة من قبيل الحريات الأساسية يتوقف على مدى ما يكون لها من أهمية اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية بالنظر إلى المبادئ السائدة في المجتمع.

وتأسيساً على ذلك نجد طائفة من الحقوق والحريات العامة لا يتدخل المشرع لتعريفها وتحديد مضمونها حيث أنها لا تقبل بطبيعتها هذا التدخل ومع ذلك فإنها تعتبر في مقدمة الحريات الأساسية ومثالها حرية الاعتقاد وحرية المسكن.

وتجدر الإشارة إلى أن من الحريات التي يقررها الدستور ما يقبل التدخل التشريعي بشأنها كحرية الاجتماع، وحرية الصحافة، وحرية ممارسة الشعائر الدينية، غير أنه إذا لم يتدخل المشرع لتنظيمها فإن ذلك لا يمنع من الاعتراف بها كحريات أساسية(٧٠).

ومؤدى هذه النظرية أن الحريات الأساسية أولى وأجدر بالحماية من الحريات غير الأساسية ومن ثم يتعين على القضاء أن يحمي الحريات الأساسية ولا يسمح بالاعتداء عليها أيضا فإن إيراد القيود على الحريات الأساسية يكون– كقاعدة– من اختصاص السلطة التشريعية بحيث لا يجوز للسلطة الإدارية الاعتداء عليها بإجراءات لائحية أو فردية(٧١).

---

(69) BOURJOL (M.): OP. cit., p 281.

(٧٠) انظر المرجع السابق: ص ٩٠ وما بعدها.

(٧١) انظر الدكتورة سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني مرجع سابق، ص ١٤٩.

وبصفة عامة فإن سلطة الإدارة إزاء الحريات تختلف في مداها تبعاً لاختلاف الحرية موضع التقدير فتضيق سلطة الإدارة كلما زادت أهمية الحرية وقد يحدث أن تتعارض الحريات فيما بينها ومن ثم يجب على الإدارة المفاضلة بينها لتغليب أجدرها وأولاها بالرعاية والحماية على غيرها؛ ولذا فإن التضييق من نطاق حرية ما يصبح مشروعاً متى كان من أجل توفير حرية أخرى أكبر أهمية(٧٢).

وتطبيقاً لما تقدم فإن حرية ممارسة شعائر الأديان وهي حرية عزيزة على المشرع وأجدر بالرعاية فإن سلطة الضبط إزاءها تكون ضيقه فليس للإدارة ان تمارس سلطتها الضبطية داخل دور العبادة الا استثناء وفي أضيق الحدود(٧٣). لذا فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء منع قداس ديني في أحد الفنادق الخاصة وبمنع دخول الأهالي وذلك خوفاً من مخاطر الحريق(٧٤).

أيضاً ولما كانت حرية الاجتماع تعتبر من الحريات الأساسية في النظام الديمقراطي لارتباطها بالحريات الفكرية. لذا فإن القضاء لا يجيز لسلطة الضبط منع الاجتماع العام إلا بقدر افتقار سلطة الضبط للوسائل الضرورية لضمان حفظ النظام العام وإلا كان ذلك مساعدة للمظاهرات المضادة(٧٥).

وخلافاً لما تقدم نجد أن حرية العروض السينمائية أقل أهمية من حريات أخرى كحريات الاجتماع والصحافة ومن ثم يباح لسلطة الضبط أن تقيد تلك الحرية بإجراءات أشد(٧٦)، ولذا فلقد ذهب البعض أنها لا تعتبر حرية عامة حقيقية فهي لا تعدو أن تكون رخصة من الرخص(٧٧).

وإذا كانت سلطة الضبط تتفاوت على الوجه المتقدم وفقاً لأهمية الحرية وخطورتها إلا أن ذلك لا يجوز أن يقتصر على تقدير الحرية من الناحية النظرية فحسب بل يجب أن يجري ذلك التقدير واقعياً وفقا لظروف وملابسات الحالة المعروضة فيجب أن يراعي

---

(٧٢) أنظر الدكتور نعيم عطية: المرجع السابق، ص ٢٠٩.

(73) C. E. 7 Mars 1934, Rec 309 (مشار اليه فى المرجع السابق ص ٢١٠)

(74) C. E. 14 Mai 1982, Association iniernationale pour la conscience de Krisna, Rec 179, D., 1982.516

(75)- C. E. 23 Janv 1953, Naud, S-. 1953.3.46.
- C.E. 29 Avril 1964, mm de 1'int-, R.D.P., 1965.120.

(76) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): 11éed, 1990, op. cit., p 684.

(77) Conclusions Rigaud sous C.E. 23 Fevr 1966, Societe Franco– London film et Societe les films gibe, Rec 1121, J.C.P., 1966.11.14608.

(ISSN: 2537- 0758)

مقدار المضايقة التي سببها الإجراء الضابط للفرد، ولهذا فلقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام(٧٨) التي تبرز أن التبعة أو المضايقات التي تلحقها إجراءات الضبط بالأفراد ينبغي أن توضع موضع الاعتبار(٧٩).

المبحث الثاني
سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الضبط الإداري نشاط تقوم به الإدارة إلى جانب أنشطة أخرى وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون أي لمبدأ المشروعية لا بل ان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يجب ان يظهر في احلى في حالة الضبط الإداري ذلك ان الضبط الإداري يتعلق بحريات الأفراد ونشاطه لذلك فان قرارات انظمة ضبط بالشكل الذي رتبه القانون(٨٠).

ويترتب على ما تقدم ان كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق الضبط يقضي ان تكون خاضعة لقواعد المشروعية التي تحكم القرارات الإدارية الأخرى، فإجراءات الضبط الإداري في الواقع تتصدى لحريات الأفراد وحقوقهم العامة وبذلك تثور مشكلة كبيرة في هذا المجال هي التعارض بين متطلبات الإدارة الحديثة والمحافظة على النظام العام ومن جهة أخرى بين الاحترام الواجب والضروري للحريات والنشاط الفردي

خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء:

---

(78) C-E- 8 Decembre 19?2, Ville de Dieppe, A-J-, 1973-53

والحكم أعلاه خاص بالمضايقة التي يتعرض لها سائقي السيارات نتيجة تحديد أيام معينه أو ساعات معينة لطرق المشاه.

- C-E- 1 Fevrier 1978, Coing et Association francaise des transporteurs routiers internationaux, Rec 41

والحكم أعلاه خاص بالمضايقات التى يتعرض لها عمال النقل بسبب منع المرور بالتجمعات السكانية.

- C-E- 16 Juin 1978, Ville de Clermont- Ferrand, Rec 260

والحكم أعلاه خاص بمنع مزاولة مهنة سائقي سيارات الاجرة عمن جاوز سن الخامسة والستين.

- c. e. 24 Juillet 1987, Damman et Rohner, Rec 849.

والحكم أعلاه بصدد المضايقة التى تنتج من الالزام بتركيب وصلة تليفونية مع السماح لأفراد خدمات الامن بدخول مجمع عقاري.

(79) VEDEL(G.) et DELVOLVE (p.): lléed 1990, op. cit., p 684.

(٨٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنه، دار الكتب للطباعة والنشر، سنة ١٩٩٦، ص ٢١١ وما بعدها.

إن قرارات الضبط الإداري وإجراءاته هي في الواقع إجراءات إدارية، فاذا كان الأمر كذلك، وهو كذلك طبعاً، فإنها تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الإدارية وهي من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء.

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن سلطة الضبط الإداري هي سلطة مقيّدة لا مطلقة، ولهذا لا يجوز للبوليس الإداري (الضبط الإداري) أن يتخذ أي إجراء كان للمحافظة على النظام العام بل يجب عليه أن يتخذ الإجراء الضروري، لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الأفراد[٨١].

وتمتد رقابة القضاء الإداري في البلدان التي يوجد فيها قضاء إداري مثل فرنسا ومصر إلى أبعد من مراقبة المشروعية في قرارات الضبط، فيراقب ملاءمة إجراءات الضبط ووسائله للظروف التي استدعت تدخل سلطات الضبط. ((وهكذا فإن القاضي الإداري قد وضع وهو يراقب الملاءمة قاعدة جديدة باعتبار الملاءمة في قرارات الضبط عنصراً من عناصر المشروعية فيشترط في صحة الإجراء الضبطي أن يكون ضرورياً ولازما ومتناسبا مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لاتخاذها، ويراقب القضاء أهداف إجراءات الضبط للتأكد من كونها تدخل في أهداف الضبط الإداري، كما يراقب أسباب التدخل ويلزم الإدارة ببيان أسباب إجراءاتها، كما يراقب تناسب الوسائل المستخدمة مع المسبب))[٨٢].

إذ مما تقدم يتبين لنا بأن مراقبة القضاء على إجراءات الضبط الإداري ينصب على:

أ- أهداف الضبط الإداري:

تشكل حدود سلطة الضابطة الإدارية من حيث الهدف عنصراً أساسيا في هذا الموضوع، إذ إن تجاوز الضابطة الإدارية للهدف الذي وجدت من أجله يجعل التدبير الذي اتخذته معرضاً للإلغاء.. وقد رأينا أن الهدف من الضابطة الإدارية ينحصر في هدف إقرار النظام العام[٨٣].

---

[٨١] د. مصطفى أبو زيد فهمى، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، بلا سنة طبع، ١١٤ وما بعدها.

[٨٢] د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنه، دار الجامعة للنشر، سنة ٢٠٠٦، ص١٢١ وما بعدها.

[٨٣] د. نواف كنعان، القانون الإداري، ك ١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٣، ص١١٨ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

وهذا يعني أن هيئات الضبط الإداري لا يجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها لتحقيق غرض آخر، وبعكسه يقيم القضاء الإداري ولايته على إبطال القرارات التي ترمي إلى تحقيق أهداف أخرى بحجة انحراف السلطة وإن كانت هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة، وهناك أمثلة تطبيقية في القضاء الإداري الفرنسي بهذا الصدد كالقرار الصادر من هيئة الضبط الإداري بقصد إجبار متعاقد لتنفيذ التزاماته التعاقدية.

ب- الرقابة على الأسباب

الأسباب هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار، وعليه ثمة أسباب حقيقية تهدد النظام العام وبالتالي يقرر تدخل الإدارة والقضاء هو الذي يقرر مدى جدية هذه الأسباب ومشروعية الإجراءات المتخذة من خلال وقائع القضية.

ومن هذه الناحية ألغى مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في ١٩٤١/٨/٦ التدبير الضابطي الذي يتخذ لمنع القاصرين والقاصرات من حضور حفلات الرقص العامة، لأن ظروف الحادث لا تمنع الضابطة الإدارية أي سبب مقبول يستدل منه فعلاً أن التدابير اتخذت فعلًا لضرورة المحافظة على النظام العام[٨٤].

إذن الأسباب لا تفترض افتراضاً بل يجب أن تؤيد بدليل ثابت ومادي.

ج- الرقابة على الوسائل:

تشمل رقابة القضاء الإداري على مشروعية الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة بذاتها، وهذا يعني أن هيئات الضبط الإداري يمكنها استعمال وسائل الضبط الإداري بشرط ألا يؤدي ذلك إلى المنع الكامل والمطلق لإحدى الحريات، لأن الأصل هو السماح للأفراد بممارسة الحريات الفردية ومنعهم من ذلك يجب أن يكون بشكل مؤقت وضمن ظروف معينة.

إذن القاضي الإداري هو الذي له الحق بالتأكد من ملاءمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه، أي مدى صلاحية تقدير تناسب الإجراء مع الحالة ومن تهديدها للنظام العام بمراعاة الشروط التالية:

١- ألا يترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة.

٢- أن يتم التفسير لمضمون وسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً وأن يتم تغليب الحرية على تقييدها.

---

[٨٤] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٤، ص٢٢٣ وما بعدها.

٣- أن يعتمد مبدأ المرونة في استخدام وسائل الضبط الإداري بما يتلاءم مع طبيعة النشاط الفردي المطلوب تقييده، وألا تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى وسائل صارمة أو قاسية لمواجهة ما يهدد النظام العام[٨٥].

المبحث الثالث
سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد تطرقنا في المبحث الثاني إلى سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية ولكن السلطات التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية قد لا تكفي لمواجهة ظروف استثنائية خطيرة والتي تهدد الأمن والنظام العام وتعطل سير المرافق العامة، كأن يهدد أمن الدولة خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية كالفتن والتمرد والعصيان والأزمات الاقتصادية أو بسبب ظروف طبيعية أو بيئية كالفيضانات والأعاصير والجفاف والزلازل والأوبئة وغير ذلك، مما يستوجب اتخاذ تدابير وإجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة.

لذلك فإن هذه الأخطار يجب مواجهتها بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئات الضبط الإداري، على حساب حريات الأفراد فتكون لها بصورة مؤقتة فرض القيود على اختلاف أوجه النشاط الفردي وفي كافة المجالات.

وتجد هذه القواعد القانونية أساسها في نصوص تشريعية (التشريعات الاستثنائية) وفي نظرية الضرورة التي ابتدعها القضاء الإداري لرفع الحرج عن الإدارة وتمكينها من معالجة الظروف المستمدة وقت الأزمات واتخاذ القرار المناسب عند غياب النص[٨٦].

وقبل أن ندخل في تفاصيل حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لابد أن نتطرق إلى مضمون الظروف الاستثنائية أولاً.

تتضمن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع سلطات الضابطة الإدارية عندما تقتضي ذلك ظروف استثنائية، وبالقدر التي تقتضيه تلك الظروف، وينتج عن ذلك أن الأحكام المقررة في النصوص القانونية المختلطة بشأن الضابطة الإدارية تتوقف تماما ويحل

---

[٨٥] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٥، ص٢٢٤ وما بعدها.

[٨٦] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع، ص١٣٢ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

محلها أحكام أخرى تتناسب مع الظروف الاستثنائية، ويدخل ضمن اختصاصات القضاء الإداري تقدير توسيع تلك السلطات بما يتلاءم مع حاجة الضابطة الإدارية[٨٧].

إن مجلس الدولة الفرنسي هو أول من ابتدع نظرية الظروف الاستثنائية لكي يسمح باعتبار القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة رغم ما يشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية، وبذلك يكون المجلس قد عمل على توسعة نطاق مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية ليستوعب ما تصدره الإدارة من قرارات لمجابهة هذه الظروف[٨٨].

إذن فالظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري تعني السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية للمحافظة على النظام العام، وبذلك تُعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى.

ولكن على الرغم من ذلك فإن سلطات الضبط الإداري لا تستطيع أن تعمل بما يشاء وإنها ليست طليقة الأيدي في التصرف، بل إن سلطاتها مقيدة بمشروعية تسمى بمشروعية الأزمات، وتخضع أعمال هيئات الضبط الإداري لرقابة القضاء .

من كل ذلك يتبين لنا أن النتائج التي تؤدي إليها نظرية الظروف الاستثنائية هي[٨٩]:

١- ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إعفاء الإدارة من التقيد بالأحكام القانونية السارية المفعول إذا كان إعمال هذه الأحكام يعوقها عن أداء وظيفتها في المحافظة على النظام العام.

---

[٨٧] د. عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج٢، ط٢، جامعة دمشق، سنة ١٩٩٧، ص٢١٦ وما بعدها.

[٨٨] د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدئ المشروعية (دراسة مقارنه)، منشئة المعارف بالإسكندرية، ط٢، سنة ٢٠٠٤، ص ١٢٥ وما بعدها.

[٨٩] د. على محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدى ياسين السلامى، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، كلية القانون، سنة ١٩٩٣، ص ١٢٨ وما بعدها.

٢- تخضع الإدارة إلى القواعد المشروعية الخاصة بالأزمات بالشكل الذي يحدده القاضي. وتتضمن المشروعية الخاصة بالأزمات عنصرين رئيسيين وهما: أن الهدف الذي تسعى الإدارة إليه يجب أن يكون مواجهة الأزمة أولاً كما يجب أن تكون الوسائل المستخدمة ملائمة للهدف الذي تسعى إلى تحقيقه ثانياً.

٣- قد تسأل الإدارة عن تعويض الأفراد على أساس نظرية المخاطر.

أما من حيث رقابة القضاء الإداري لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عنها في ظل الظروف العادية، إذ لا يكفي أن تدّعي سلطات الضبط الإداري بوجود ظروف استثنائية حاصلة لكي تبرر الإجراءات غير المشروعة التي اتخذتها.

وهذا يعني أن القضاء الإداري يتولى رقابة التناسب بين الإجراء الضبطي وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، فيتعين أن يكون هناك تناسب واضح بين جسامة الإجراء الضبطي المتخذ وبين جسامة التهديد بالإخلال بالنظام العام[٩٠].

وهذا يعني أن القضاء الإداري لا يقتصر دوره على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لأسباب التدخل، فيوجب على الإدارة اختيار الوسيلة الملائمة لسبب التدخل، أي أن تناسب شدة الإجراءات المتخذة مع خطورة الظروف الاستثنائية، فالتوسع في سلطة الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر اللازم لمجابهة الظروف الاستثنائية وفي فترة حدوثها دون أن يتعداها[٩١].

فالقاضي الإداري يتحقق من وجود الظروف الاستثنائية والتي قد تكون بسبب ظروف خارجية كالعدوان أو ظروف داخلية كالاضطرابات والتي لا تجدي مواجهتها بالقوانين الموضوعة للظروف العادية حيث يتحقق من وجود الخطر ودرجة جسامته، وهي من المسائل الموضوعية التي تختلف من حالة لأخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر والمسائل الموضوعية التي تختلف من حال لأخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر.

فإذا ما تأكد من وجود هذه الظروف الاستثنائية فإنه يقضي بمشروعية بعض الأعمال التي قد تكون غير مشروعة وفقاً للظروف العادية، أما إذا تحقق القاضي

---

[٩٠] د. على خطار شمطاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار الوائل للنشر، سنة ٢٠٠٣، ص١١٣ وما بعدها.

[٩١] د. فوزي الجبوري، دراسة معمقة في القانون الإداري، جامعة العلاقات الدولية، بلا سنة طبع، ص ١٢٢ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

الإداري في عدم وجود كل الظروف والخطر ليس عل درجة معينة من الجسامة وبالتالي عدم وجود المبررات التي تسمح للإدارة بالخروج عن مبدأ المشروعية فإنه يقضي بعدم مشروعية هذه الأعمال[٩٢].

فرقابة القضاء الإداري تنصب أولاً على عنصر السبب فيتحقق من وجود الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج على قواعد المشروعية ويتأكد من صحة الحالة الواقعية التي وقعت الإدارة إلى استخدامها لسلطاتها الاستثنائية ومن صحة وصفها القانوني باعتبارها تمثل ظرفا استثنائياً.

كما وتنصب رقابة القضاء على شرطي عجز الوسائل العادية عن مواجهة الظرف الاستثنائي[٩٣].

من كل ما تقدم يتبين لنا أن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هي ليست مطلقة بل مقيدة وهناك رقابة قضائية على أعمال هيئات الضبط الإداري والقرارات الصادرة منه من حيث مدى تناسب القرارات الصادرة من الإدارة في حالة ما إذا تحقق للقاضي عدم التناسب بين القرار المتخذ والظرف الاستثنائي أو إذا ثبت لديه إن الإدارة كان بوسعها الالتجاء إلى الوسائل العادية دون الوسائل الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية حينها إذ يلجأ إلى إلغاء القرار.

كما وأن رقابة القضاء الإداري تنصب أخيراً على عنصر الغاية في القرارات الصادرة في الظروف الاستثنائية، على أنه يجب أن نضيف أن القرارات الصادرة من الضابطة الإدارية في حالة الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ تخصيص الهدف بمعنى أنها يجب أن تكون صادرة بقصد مواجهة الخطر القائم.

نستنتج ونقول إن الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ليس ولا شك طليقاً من كل قيد بل يخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم ظروف استثنائية وهناك حالة الخطورة ويجب أن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف. وأخيراً أن يكون الهدف من التصرف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة.

---

[٩٢] د. شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج١، دار الطبع والنشر الأهلية، سنة ١٩٧٠– ١٩٧١، ص ١٤١ وما بعدها.

[٩٣] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنه، ج٢، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٧، ص ١١٩ وما بعدها.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث الوجيز أود التذكير بأن وظيفة الضبط الإداري حيوية وضرورية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة هي (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة).

ونظراً لخطورة الآثار المترتبة على ممارسة سلطات الضبط الإداري ومساسها بالحقوق والحريات فإن القانون يحدد دائماً الهيئات التي يكون لها ممارسة هذه السلطات، وهذه السلطات ليست مطلقة بل مقيدة لتحقيق الهدف والمحافظة على النظام العام وكذلك مقيدة بالقانون، بمعنى أن هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها تتقيد بالقانون وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية كما تتقيد بأهداف الضبط الإداري العام أو الخاص ولابد من وجود أسباب واقعية أو قانونية تلجئ الإدارة لاتخاذ إجراءات الضبط كما تتقيد السلطات بمشروعية الوسيلة وملاءمتها وتناسبها مع الظروف التي لجأت الإدارة لاتخاذ إجراءات لحماية النظام العام ولكن ذلك لا يعني التقييد على إطلاقه، وإنما هناك استثناء في حالة الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات.

هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجاً على القواعد العامة وذلك إعمالاً لنظرية الضرورة فالضرورات تبيح المحظورات، وبذلك نكون قد وصلنا إلى أهمية الضبط الإداري التي تتمثل في أنه يؤدي إلى ضبط سلوك العامة للوصول إلى غاياته المحددة، كما أنه ذو ارتباط بالصحة والاقتصاد والسياسة داخل أي دولة، فيمكن عن طريق الضبط الإداري بالمداخل والمخارج أن تمنع انتشار وباء وأن تحافظ على الصحة العامة، كما أنه ذو علاقة بالاقتصاد، فكلما أمن الناس على أرواحهم وأموالهم كلما زادت القدرة الإنتاجية.

كما أنه عن طريق الضبط الإداري تُراقَب الأسعار والأوزان وتكافح الجريمة ويحافَظ على كيان الدولة وأمنها واستقرارها.

ولقد أثر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على المعاني السابقة والتي تقتضي بالضرورة أن تكون هناك حدود وضوابط على سلطة الضبط وممارستها، إذاً فلقد استقر هذا القضاء على خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز

(ISSN: 2537- 0758)

نطاق الرقابة العادية التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، وتجد هذه السياسة القضائية تفسيرها من خطورة أعمال الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حريات الأفراد ويقوم القضاء بالبحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقي الذي سخرت تلك السلطة من أجله وهو حفظ النظام العام.

النتائج والتوصيات

نتائج البحث

يمكننا أن نستعرض النتائج التي خلصنا إليها على التفصيل التالي:

أولاً: إن الضبط الإداري هو مجموعة الضوابط والقيود التي تفرضها الإدارة على الأفراد وأنشطتهم وتقيد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع.

ثانياً: قيام هيئات الضبط الإداري من أجل تحقيق غاياتها ووقاية النظام العام بأسلوبها من تصرفات قانونية مثل القرارات التنظيمية وقرارات الضبط الفردية أو الجزاءات الإدارية أو تصرفات مادية، فلا يحق لهيئة الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المنوط بها.

ثالثاً: لا يجوز إصدار لوائح الضبط إلا بناء على نص دستوري يجيز إصدارها ويحدد لها حق إصدار مثل هذه اللوائح.

رابعاً: إن الدولة وبواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم وأيضا تهدف إلى حمايتهم من مخاطر الأمراض وانتشارها والمحافظة على الهدوء في المدن والأماكن العامة.

خامساً: فإذا كانت الإدارة في نطاق ممارستها لسلطات الضبط لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد، إذ تخضع إجراءات الضبط وباعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية القانونية، كما لما كانت إجراء ووسائل الضبط من شأنها أن تضع قيوداً على حريات الأفراد فإنها تخضع لعدة قيود تحدد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات.

سادساً: وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإداري من حيث الهدف إذ يجب أن يهدف الضبط إلى حماية النظام العام وإذا لم يهدف إلى حماية النظام العام نكون أمام انحراف في استعمال السلطة، وأيضا يجب أن يكون السبب موجوداً وحقيقياً وأن

تكون الوسيلة المستعملة في حماية النظام العام لا تؤدي إلى تقيد الحريات تقيداً مطلقاً لأنها إهدار للحريات العامة.

سابعاً:عندما تحدث ظروف استثنائية غير عادية لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها، مما يتطلب إعطاؤها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف ويراقب القضاء الإداري سلطة الضبط الإداري في أثناء الظروف الاستثنائية ولكن بطريقة مختلفة عن رقابته في الظروف الاعتيادية.

ثامناً: إن المشروعية التي يجب الالتزام بها في الظروف الاعتيادية من قبل هيئات الضبط الإداري تختلف عن المشروعية الموجودة في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية فالمشروعية في الظروف الاستثنائية هي مشروعية الأزمات. أي وجود قوانين خاصة بهذه الظروف وهذا يعني أن الإدارة مقيدة وغير مطلقة في السلطة.

تاسعاً: نناشد المشرع المصري لوضع ضوابط معينة للقضاء على الفساد الإداري والتفتيش الدوري واتخاذ مبدأ الثواب والعقاب، والتزام سلطات الضبط الإداري بذلك.

توصيات البحث

أولًا: نأمل بوضع آلية معينة لاختيار القائمين على تنفيذ القوانين وأن يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون وأهداف الضبط الإداري.

ثانيًا: نأمل من المشرع المصري بإنشاء مراكز أبحاث في الجهاز الإداري وتفعيلها للقيام بدراسة أسباب الانتهاكات للنظام العام في الواقع العملي ومحاولة معالجتها ووضع الحلول المناسبة لها.

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

رابعًا: تعميق الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، لأن ذلك يكفل حماية حقوق وحريات الأفراد وعدم تجاوز الإدارة العامة لحدود سلطاتها.

وليس هناك أفضل من آيات الله في اختتام هذا البحث، فأختمها بقوله سبحانه وتعالى: "**رَبَّنَا لا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا**" *"صدق الله العظيم"* (سورة البقرة الآية (٢٨٦)).

(ISSN: 2537- 0758)

مراجع البحث

المراجع باللغة العربية:

- د. رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، الإسكندرية. منشأة المعارف، سنة النشر غير مذكورة.
- د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة منشورة بمجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢.
- د. عادل السيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار النشر غير مذكورة، ١٩٩٣.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.
- د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
- د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس، ١٩٨٠.
- د. مصطفي كمال وصفي، مصنفة النظم الإسلامية "الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"، القاهرة، مكتبة وهبة، الطبعة الاولى، ١٩٧٧.
- د. السيد عبدالعليم أبوزيد، الضبط الإداري في النظم القانونية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر، دون سنة وناشر.
- د. توفيق شحاته، مبادى القانون الإداري، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٥٥.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة ١٩٨٤
- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر غير مذكورة، وسنة النشر غير مذكورة.
- د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨.
- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، القاهرة، دار النشر غير مذكورة، سنة النشر غير مذكورة.

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحه، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦.
- د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري والسوري والمقارن، دار الفكر، سنة ١٩٧٤.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسة متعمقة في القانون الإداري، جامعة العلاقات الدولية، برامج التعليم المفتوح، بلا سنة طبع.
- د. نعيم عطية: مساهمة في دراسة النظريات العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٣-١٩٦٤.
- د. سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، سنة ١٩٩٦.
- د. مصطفي أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، بلا سنة طبع.
- د. مصطفي محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة للنشر، سنة ٢٠٠٦.
- د. نواف كنعان، القانون الإداري، ك ١، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٣.
- د. سامى جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة٢٠٠٤.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٥.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع.
- د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج٢، ط٢، جامعة دمشق، سنة ١٩٩٧.
- د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبادئ المشروعية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط٢، سنة ٢٠٠٤.
- د. على محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدى ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، كلية القانون، سنة ١٩٩٣.

(ISSN: 2537- 0758)

- د. علي خطار شمطاوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار الوائل للنشر، سنة ٢٠٠٣.
- د. فوزي الجبوري، دراسة معمقة في القانون الإداري، جامعة العلاقات الدولية، بلا سنة طبع.
- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج١، دار الطبع والنشر الأهلية، سنة ١٩٧٠– ١٩٧١.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج٢، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٧.
- قاموس لسان العرب، الجزء التاسع، القاهرة، الدار المصرية للتأليف والترجمة فصل الضاد، حرف الظاء.
- قاموس مختار الصحاح، الطبعة الثالثة.

المراجع باللغة الأجنبية:

OUVRAGES GENERAUX ATSPECIEUX

- **KLEIN (c):**La police du domaine public "paris, L.G.D. J., 3e-ed, 1966.
- **CASTAGNE (J.)** Le controle juridictonnel de la legalite des actes de police administrative " th, paris, 1961, Bordeaux, ed 1964.
- **NICOLAS. DELAMARE:** Traite de la police, 1722, t.1 p 1.
- **KLEIN(c.):**" La police du domaine public ", paris, L. G. D. J. 3e– d 1966.
- **LAUBADERE (A.de.) et VENEZIA (j.c) et GAUDEMET (Y)**: Traite de droit Administratif, paris, L. G. D. J,. T.1, 10 e ed, 1988.
- **HAURIOU (M-):** Precis de droit admmislratif, 12eed, 1933.
- **HOLLAND (L-):** prscis de droit admmistratif, 9eed, 1953.
- **FENET (M-):** Le reglement prealable a la decision individuelle, Th, Dijon, 1937.
- **CORNU (G):** vocabu laire juridi gne paris, p. v. f., ed, 1987.
- **VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.):** lleed, 1990, Droit administrative, paris, presses universaires de franc, tome 1., p 681.