

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور "مولاي الطاهر" ولاية سعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر « القانون العام » موسومة بـ:

سلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة (الجزائر/مصر)

الأستاذ المشرف:

أ. رقراقي محمد زكرياء

إعداد الطالب:

داهنين تجيني

لجنة المناقشة:

رئيسا

مقررا ومناقشا

مناقشا

أ. حمادو دحمان

أ. رقراقي محمد زكرياء

أ. طاهيري العيد

السنة الجامعية: 2015/2014

إهداء

إلى الوالدين الكريمين

إلى إخواني وأخواتي

إلى كل الأهل والأقارب

إلى كل من يعرف تجيني

تشكرات

نحمد الله تعالى حمدا كثيرا على توفيقنا لإنجاز هذا العمل.
أتقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف رقراقي محمد زكرياء على احتضانه لهذه
المذكرة، وعلى نصائحه وتوجيهاته لي طيلة إنجاز العمل.

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.
وأتقدم بالشكر الجزيل إلى والدي اللذين طالما شجعاني.

مقدمة

مقدمة

يتولى زمام الدولة ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وفي إطار السلطة التنفيذية تباشر الدولة نشاطين تهدف من خلال النشاط الأول إلى توفير خدمة للجمهور عن طريق نظام المرافق العامة وتهدف إلى حماية المجتمع في أمانة وسكينة من خلال وظيفة الضبط الإداري .

وتعتبر وظيفة الضبط الإداري من أقدم وظائف الدولة التي عرفت تطورا في مفهومها، إذ في بدايتها امتزج مفهومها بسلطة الحكم ذاته لأنها تهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهدافه وغاياته وفي ظل الدولة الحديثة وانتشار الفكر الديمقراطي انفصلت فكرة الضبط الإداري عن سلطة الحكم وأصبح مفهومها ينصرف إلى حماية النظام العام في المجتمع .

ولحماية النظام العام في المجتمع تقوم السلطة بتنظيم نشاط الأفراد ورقابته ويظهر ذلك في صورة قيود تفرضها على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم العامة كأن تمنع هيئات الضبط الأفراد من التظاهر أو ممارسة حرية التجارة والصناعة عن طريق لوائح الضبط، فتتعرض بذلك الحريات العامة لاعتداءات جسيمة من جانب سلطات الضبط الإداري بحكم أن السلطة بصفة عامة ميالة إلى الزلل في بعض الأحيان وتحلها كثيرا ما يمس بالحريات الفردية ويهددها لا شيء إلا لأنها تملك وسائل القهر وتملك تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا دون اللجوء إلى القاضي. وانطلاقا من الارتباط القائم بين سلطات الضبط الإداري في حفظ النظام العام وحق الفرد في ممارسة حريته المقررة بموجب نصوص الدستور والقانون كان موضوع " سلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة بين الجزائر-مصر " عنوانا لبحث مذكرتنا خاصة وأن سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر هي المخولة دستوريا لحفظ الحقوق والحريات العامة هي أقدم شيء يمكن أن يتمتع به الفرد من جهة ومن جهة ثانية فإن النظام العام كغاية لوظيفة الضبط الإداري يشكل أحد أهم دعائم الدولة إذ لا نتصور تنمية في دولة تفتقد لمقومات الأمن العام ، والحرية نفسها لا نضمن لها ممارسة فعلية وحماية إلا في ظل المجتمعات التي يسودها الأمن والاستقرار الداخلي وقد عالجتنا موضوع بحثنا ضمن إشكالية رئيسية تبحت في: ما هي القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر ؟

والتي تتفرع بدورها إلى إشكاليات فرعية صغناه على هذا النحو

- ماهي سطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر ؟

- ما هي القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر؟

أولاً: أهمية الموضوع

يكتسي موضوع سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر أهمية بالغة لانه يعالج العلاقة التفاعلية بين مدلولين في غاية من الحساسية والدقة وهما الضبط الإداري والحريية، خاصة وأن النص القانوني يخول سلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في مجال حفظ النظام العام ويلزمها في ذات الوقت بمراعاة حدود وضوابط معينة عندما تتقاطع غاية الضبط الإداري مع ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم المكرسة دستورياً ، وبذلك يتمحور دور سلطة الضبط في الإجهاد للموازنة بين مقتضيات الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات العامة باعتبارها أسمى القيم القانونية.

كما تظهر عملياً أهميته في كونه من المواضيع التي طفت للسطح في ظل تزايد وعي الفرد بحقوقه وحرياته العامة المقررة إن على المستوى الوطني بموجب الوثيقة الدستورية أو على المستوى الدولي بموجب المواثيق الدولية وتجاهه إلى مطالبة السلطة بالتجسيد الفعلي لذلك الكم الهائل من الحقوق والحريات العامة المعترف به ودفعها لتكريس ضمانات ممارستها ومن ثم فالفرد اليوم قد انتقل من مرحلة المطالبة بالحقوق والحريات إلى مرحلة المطالبة بتكريسها وخلق الإطار المناسب لممارستها. وفي المقابل نجد الطرف الثاني السلطة تتجه إلى التقييد أكثر على الحقوق والحريات العامة محتجة في ذلك بمبررات ومقتضيات النظام العام خاصة في ظل إعلان حالة الظروف الاستثنائية التي عادة ما تستند عليها السلطة لسن تدابير وإجراءات فعلية، بل أكثر من ذلك تتجه أغلب الدول المتهمه بانتهاكات حقوق الإنسان وحرياته إلى تبرير موقفها بأن حالة الظروف الاستثنائية معلنة فيها وهذا ما يسوغ لها حق الاعتقال للأشخاص دون محاكمة لآجال طويلة ومنع التظاهر والاجتماع العمومي وتقييد حرية الإعلام بحيث أصبحت حالة الظروف الاستثنائية الغطاء القانوني لانتهاكات الحقوق والحريات العامة في كثير من الدول.

وتبرز أهميته أيضاً عند معالجته من مختلف الزوايا التشريعية، التنظيمية والقضائية والفقهية، فنجد أن أغلب القيود التي تحد من الحريات العامة مصدرها النص التشريعي والتنظيمي " لوائح الضبط الإداري " في حين أن الفقه والقضاء هما من صاغ الحدود والضوابط التي تخضع لها سلطة الضبط في تنظيمها وتقييدها

للحريات العامة لذلك تنوعت دراستنا بين اتجاهات المشرع وموقف الفقه والقضاء بما في ذلك موقف الفقه والقضاء المقارن في كل من فرنسا ومصر.

ثانيا : أهداف الدراسة

نهدف من دراستنا لموضوع سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر إلى تنبيه القائمين على سلطات الضبط والأجهزة الساهرة على التنفيذ كمرقق الأمن بتحري المرونة عند إصدار تدابير الضبط وأخذ الحيطة والحذر عند التنفيذ لأنهم بصدد مواجهة أقدس ما يمكن أن يتمتع به الفرد وهو الحقوق والحريات العامة ومن جهة ثانية نهدف إلى تحسيس المجتمع المدني بمدى التعقيد الذي تتسم به العلاقة بين مباشرة وظيفة الضبط وممارسة الحرية من الناحية العملية وبالتالي وجوب التحلي بالمسؤولية عند عقد العزم على ممارستها كالوقوف مسبقا على مختلف الإجراءات والاحتياطات الوقائية التي يفرضها النص التشريعي واللائحي ولما لا تنظيم دورات لتوعية الفرد بها. وأخيرا تجلية بعض السلبيات والنقائص التي تشوب النص القانوني وانعكاساتها من الناحية العملية واقتراح الحلول المناسبة من أجل ضمان ممارسة إيجابية وفعالة لهذه الوظيفة الإدارية.

ثالثا: المنهج المتبع في طريقة البحث

اعتمدنا في بحثنا منهج تحليل المضمون أثناء تناولنا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية في مجال الضبط الإداري سواء تلك المحددة لهيئات الضبط واختصاصاتها أو تلك التي تنظم وتقيد نشاط الفرد ، وإعتمدناه أيضا أثناء تحليلنا لبعض الأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع أما المنهج المقارن استعنا به قدر الحاجة التي تخدم موضوع البحث بمناسبة مقارنتنا لبعض مواقف الفقه والقضاء في الجزائر بم ورد عنهما في كل من فرنسا ومصر.

رابعا: أسباب اختيار الموضوع

يرجع اختيارنا لموضوع سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر إلى أسباب ذاتية تعود إلى رغبتنا في معالجة ما أفرزه الواقع العملي من اتجاه الأفراد نحو المطالبة بالحقوق والحريات العامة عن طريق الأساليب القانونية التي تسمح بذلك وفي المقابل تصدي السلطة لهذه المطالب بأساليب القمع وعدم قدرتها على ضبط وحفظ النظام العام، مما ترتب عنه فوضى داخل المجتمعات من جهة وتعسف في استعمال سلطة الضبط في مواجهة ممارسة الفرد لحرية من جهة ثانية.

أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في فقر الدراسات التي تناولت تأثير أعمال وتدابير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وإن وجدت فهي تعالجها من زاوية العلاقة الفلسفية بين السلطة والحرية بدلا من إبراز حدود هذا التأثير في إطار المنظومة القانونية المقررة للحقوق والحريات العامة والمحددة لحدود ممارستها، لذلك حاولنا في بحثنا إبراز أساليب وتدابير الضبط الإداري التي تحد وتتنقص من الحقوق والحريات بموجب النصوص القانونية المنظمة لها خاصة في ظل تبني الجزائر للنهج الديمقراطي بعد صدور دستور 1989 وتدخّل المشرع في تكييف النصوص القانونية المتعلقة بها بمقتضيات هذه المرحلة، ثم معالجة تدابير الضبط الإداري المطبقة في ظل إعلان الجزائر لحالتي الحصار والطوارئ سنة 1991 ومدى تأثيرها على بعض الحقوق والحريات العامة.

خامسا: خطة البحث

للإجابة على الإشكالية الرئيسية والإشكاليات الفرعية المشار إليها أعلاه أستقر رأينا على دراسة الموضوع إلى: الفصل التمهيدي: بعنوان النظام القانوني للضبط الإداري عالجنا ضمنه ماهية الضبط الإداري من حيث تعريفه وتحديد خصائصه وتميزه عما يشبهه من أنظمة وذلك كله في المبحث الأول وتناولنا في المبحث الثاني أهداف الضبط الإداري .

أما الفصل الأول المعنون سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر في المبحث الأول سلطات الضبط الإداري في الجزائر المبحث الثاني سلطات الضبط الإداري في مصر.

أما الفصل الثاني بعنوان وسائل وحدود الضبط الإداري في الجزائر ومصر حيث تطرقنا في المبحث الأول وسائل وحدود الضبط الإداري في الجزائر، والمبحث الثاني وسائل وحدود الضبط الإداري في مصر .

يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة .

وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تغم الفوضى وينهار النظام الجماعي¹.

¹ - حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة ن مصر، 2011، ص1-

فالضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا ألتصق وجوده بالدولة في حد ذاتها. فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها وتتحكم في سلوكيات أفرادها إذا لم تلجأ إلى استعمال إجراءات ووسائل الضبط لفرض نظام معين وضمن حد أدنى من الاستقرار.

وبذلك يمثل الضبط الإداري مظهرا من مظاهر وجود الدولة، وغيابه كفيل بزوالها².

على أن الضبط الإداري له معنيين أحدهما، عضوي والآخر موضوعي. فالضبط الإداري من الناحية العضوية يعني مجموع الأعوان والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام. أما من الناحية الموضوعية فإنه يتمثل في مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفظا على النظام العام³.

مهما تعددت تعريفات الضبط لدى الفقهاء إلا أن مفهومه ظل واحدا، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد وفقا لمقتضيات النظام العام. فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء سواء داخل الوطن أو خارجه. غير أن السلطة العامة وهدف المحافظة على النظام العام، قد تحد من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة، أو أن تلزمه بعد التنقل لاعتبارات أمنية¹.

إن الغرض من الضبط الإداري إذن هو خلق نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة والاحترام الواجب نحو نشاط فرد، وهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون، حيث يجسد دائما الصراع الأبدي بين السلطة والحرية، أي ما ينبغي أن تتوافر للدولة من سلطات للحفاظ على الناظم العام من ناحية، وبين ما يجب أن يتمتع به الأفراد من حريات و ضمانات كافية لممارسة حقوقهم الدستورية من ناحية أخرى².

ويتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي. فالقرارات المتخذة لها الصفة الوقائية، أي لا تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ الإجراءات الضرورية مسبقا أي قبل الإخلال بالنظام العام.

وهذا يعني أن تجنب الإخلال يكون من خلال التزام المواطنين بالأعمال والتصرفات التي يمنع عليهم القيام بها¹.

كما أن الإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطرا، تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام. فمثلا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام لأنها رأت أن هناك مخاطر ستننتج عن هذا النشاط الجماعي. ففي جميع الحالات يعتبر الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، حيث لا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط آثارها القانونية. وتبعاً لذلك وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية².

ويترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصها آثارا مهمة خاصة فيما يخص تنظيم وتقييد ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم، ولذلك تدخل المشروع بموجب نصوص قانونية ملزمة تفصل وتحدد بشكل واضح وصريح مسألة تحديد الهيئات الإدارية المنوط إليها مباشرتها، وبالتالي فكل إخلال بالنظام العام في المجتمع سوف يؤدي إلى المساءلة الإدارية والمتابعة القضائية

للجهة المتهاونة في حفظ النظام العام خاصة إذا كان السبب هو تقاعس هيئات الضبط في القيام بواجبها، أو تعسفا في المساس بالحقوق والحيريات¹.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن الضبط الإداري يصنف عدة تصنيفات وذلك حسب المعيار الذي يؤخذ كأساس للتصنيف، فيصنف الضبط الإداري وفقا لمعيار المدى الإقليمي إلى ضبط إداري وطني يشمل كافة إقليم الدولة، وضبط إداري محلي يشمل جزء فقط من إقليم الدولة.

وتأسيسا على ما سبق، تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء. فقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها. ومن أجل ذلك خول له الدستور إقرار حالة الطوارئ² وإقرار الحالة الإستثنائية³. والهدف من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية إتباع إجراء معيناً بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد، ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها⁴.

غير أن الأحكام الدستورية لم تنشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها،

بالإضافة إلى الوظيفة الاستشارية التي يقدمها الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة¹.

أما الوزراء فليس لهم حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنهم لا يتمتعون بالصفة التنظيمية كما هو الشأن لرئيس الجمهورية والوزير الأول اللذان يباشران هذه السلطة المقررة لهما بموجب الدستور، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، ولذا فهم يمثلون هيئة ضبط إداري خاص، فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني².

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط بل يمارس هذه المهام وزراء آخرون كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف، ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين. ويباشر وزير الفلاحة أيضا مهام الضبط عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا. كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا.

ويباشر وزير التجارة بعض إجراءات الضبط عندما يخطر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة. وكذلك الحال بالنسبة لوزير السكن إذ بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران¹.

في حين تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يستطيع كل منهما بمقتضى القوانين والتنظيمات التي تنظم اختصاصاتهما مباشرة أعمال الضبط الإداري، ومن ثم يجوز لهما اتخاذ كل التدابير والإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام في حدود إقليمي الولاية والبلدية.

فالوالي يمارس وظيفته في مجال الضبط الإداري بصفة أصلية من أجل حفظ النظام العام في حدود إقليم الولاية²، ويعد المسؤول على صيانتها وحفظه فله على سبيل المثال مراقبة الاجتماعات والتظاهرات التي تقوم بها الفئات السياسية وذلك من خلال صلاحيته في منح ترخيص التجمع أو التظاهر في حدود إقليم الولاية.

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة الوحيدة التي تتمتع بصلاحيات إصدار تدابير الضبط الإداري بغرض حفظ وصيانة النظام العام في حدود إقليم البلدية وذلك تحت سلطة الوالي³.

وقد أنيط إليه بموجب القوانين والتنظيمات مباشرة هذه الوظيفة في عدة مجالات كالصحة والنظافة العامة¹.

إن هدف سلطات الضبط الإداري سواء المركزية أو المحلية واحد يتمثل في المحافظة على النظام العام، ومن ثم فإن ما يميز هذه الهيئات ليس هو موضوع النشاط الضبطي بل إنفراد كل هيئة بمجال إقليمي تعمل في حدوده، وهو ما يعني خضوعها في هذا الشأن لقاعدة الاختصاص المكاني.

وعند تطبيق هذه القاعدة نجد أن القانون قد حدد لكل هيئة مجال نفاذ التدابير الضبطية الصادرة عنها. فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعمل في حدود إقليم البلدية، والوالي في حدود لإقليم الولاية، والسلطات المركزية تنفذ أعمالها على مستوى إقليم الدولة. غير أنه قد يحصل أن تبادر السلطات المحلية بتنظيم نشاط معين، وفي نفس الوقت يكون ذات النشاط موضع تنظيم بموجب هيئة مركزية. فهنا تطرح مسألة تنازع الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري المركزية والمحلية.

وفيها الصدد تبنى الفقه حلا مفاده أن السلطات الإدارية المحلية لها تدخل لتنظيم أي نشاط كل محل تنظيم مسبق من طرف السلطة المركزية متى استدعت الظروف المحلية ذلك، مع اشتراط أن تكون التدابير المحلية أشد صرامة عن تلك التي تضمنتها الهيئة المركزية².

ويترتب على اتصال وظيفة الضبط الإداري وجود علاقة وثيقة بينهما، ذلك لأن الحريات مقيدة بحدود أبرزها تلك التي تفرضها مقتضيات الضبط الإداري. وإذا كان الضبط الإداري وظيفته ضرورية من وظائف الإدارة، فإن تدخل الإدارة كثيرا ما يمس الحريات والحقوق الفردية نظرا لما تملكه من وسائل القهر زائلة، إذ تستطيع أن تلزم الأفراد..... المنفردة، وأن تصدر من جانبها وحدها قرارات تكون نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد أو رضائهم³.

1- محمد صغير بعللي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 270.
2- جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ج1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 343.
3- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي، مصر، 1993، ص 345.

لذلك فرغم أهمية وظيفة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد، وإلا كان في ذلك إهدار للحريات، لذلك يجب أن توضع حدود لممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها من خلال تحديد الضوابط التي يجب على السلطات الإدارية أن تلتزمها إزاء حقوق الأفراد وحرياتهم، خاصة أن سلطات الضبط الإداري لا يلزم أن تستند دائما إلى وجود نص قانوني من أجل المحافظة على النظام العام، لأنه قد تنشأ ظروف مفاجئة متغيرة قد لا يكون المشرع نظمها بموجب نصوص قانونية، وبالتالي يكون للإدارة حق التصرف إزاء ما تثيره ضرورة المحافظة على النظام العام.

فصلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف. ففي الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وفي الحدود الدنيا التي تكفي للمحافظة على النظام العام في ظل سلطان المشروعية العادية. أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الاستثنائية، على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد انتهاء الأزمة.

وبناء على ما سبق، يتجلى الهدف من موضوع هذه المذكرة، حيث يتمثل في تبيان القيود التي تخضع لها سلطات الضبط الإداري وذلك حتى لا تتجاوز حدودها في استخدام سلطاتها فتتقلب وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تهدر حقوق الأفراد وحرياتهم.

وعليه فيم تتمثل حدود سلطات الضبط الإداري؟ وهل تختلف هذه الحدود باختلاف الظروف؟ أي متى تتسع ومتى تضيق سلطات الضبط الإداري؟ وما هو دور القضاء في الرقابة على ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاته؟.

للإجابة على هذه الإشكاليات سيتم إتباع المنهج التحليلي باعتباره يسمح بالإجابة على التساؤلات المطروحة، على أن التحليل سيكون وفق القانون الجزائري كأصل عام، ما لم تفرض الضرورة اللجوء إلى القانون الفرنسي مما يجعل اللجوء إلى المنهج المقارن كلما دعت الضرورة لذلك .

ولهذا فسيتم تقسيم هذه الدراسة إلى عنصرين، العنصر الأول يتمثل في حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية(الفصل الأول)، أما العنصر الثاني فيتمثل في حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية(الفصل الثاني).

الفصل التمهيدي
مفاهيم أولية حول الضبط الإداري

الفصل التمهيدي: مفاهيم أولية حول الضبط الإداري

يعتبر نظام الضبط الإداري أحد أهم محاور القانون الإداري وقد أولى له الفقه والقضاء الإداريين أهمية بالغة فلا يكاد يخلو مؤلف في هذا القانون الإداري من النظرية العامة للضبط الإداري التي عرفت أتساعاً في نطاقها، بسبب تشعب صور الضبط الإداري الذي نظمته نصوص بعض القوانين واللوائح وهو ما يجعل من تحديد مضمون نظام الضبط الإداري أمراً يتسم بنوع من التعقيد لذا حاولنا تجليته ضمن عناصر هذا الفصل على هذا النحو:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري.

المبحث الثاني: أهداف الضبط الإداري.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

إن البحث في ماهية الضبط الإداري، تقتضي منا عدم التوقف فقط عند مفهومه البسيط والذي يمثل بصفة عامة النشاط الإداري الذي تتولاه هيئة إدارية بهدف حماية النظام العام عن طريق وسائل وقائية مانعة. نظراً لما يطرحه مفهوم الضبط الإداري من اختلافات لدى الفقه والقضاء إن على مستوى تعريفه أو تحديد طبيعته، فيكفي أن الفقه لم يستقر على تعريف جامع مانع يمكن من خلاله حصر مختلف خصائصه، بالإضافة إلى تبنيه لأكثر من نظرية لتحديد طبيعته ناهيك عن عدم دقة عملية التفرقة بين أنواع الضبط.

ومحاولة منا للإمام بماهية الضبط الإداري وتجليته للإشكاليات التي يطرحها مفهومه، ارتأينا تفصيل هذا المبحث بإفراد المطلب الأول لتعريفه وتحديد خصائصه والمطلب الثاني نعالج فيه طبيعة الضبط الإداري ونبرز من خلاله أنواعه والمطلب الثالث خصصناه لتمييزه عن غيره من أنظمة الضبط المشابهة.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتحديد خصائصه.

أولاً: تعريف الضبط الإداري.

لم يضع المشرع سواء في الجزائر أو في التشريع المقارن كالتشريع الفرنسي والمصري تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما اكتفى فقط بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الضبط الإداري يهدف للمحافظة على النظام العام، ولا خلاف في أن هذا الأخير يمثل فكرة مرنة، قابلة للتطور الزماني

والمكاني . فيكون المشرع بذلك تجنب وضع تعاريف قد تبدو مستقبلا جامدة، نظرا لنتاقيها مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري المرنة.

وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف الضبط الإداري تصدى الفقه لذلك، غير أن التعاريف التي جاء بها أئمت بالتباين في مضامينها، ومرد هذا التباين إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل فقيه للضبط الإداري، فمنهم من يراه فقط من زاوية غاياته وأساليبه، ومنهم من يعتبره قيد على حريات ونشاط الفرد وفريق آخر يراه بأنه سلطة سياسية. كما يرجع هذا الاختلاف إلى كون القانون العام يعطي لمفهوم الضبط معنيين أحدهما عضوي يركز في تعريفه على هيئات الضبط التي تتولى ممارسة النشاط الضبطي وآخر مادي يركز على نشاط الضبط.

ونظرا لكثرة هذه التعاريف وتشابهها أحيانا ارتأينا التطرق فقط لبعض محاولات الفقه الجزائري والفقه المقارن في فرنسا ومصر الواردة بصدد تعريف الضبط الإداري فرع أول ثم تحديد خصائصه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

بالاعتماد على ما سبق ذكره سنتناول أولا تعريف الضبط الإداري لغة، ثم المحاولات الفقهية لتعريفه اصطلاحا.

أولا: تعريف الضبط الإداري لغة

إن كلمة الضبط أو البوليس الإداري¹ تعني

« لزوم الشيء وحبسه، ضبط عليه وضبطه ضبطا و ضبطا، وقال الليث: الضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل ضابط حازم.

ورجل ضابط وضبطي: قوي، شديد، وفي التهذيب شديد البطش والقوة والجسم، ورجل أضبط يعمل بيديه جميعا، وتضبط الرجل أخذه على حبس وقهر أما الضابط: القوي على عمله»².

¹ - كلمة بوليس مشتقة من الكلمة الإغريقية (POLITEIA) ومن الكلمة اللاتينية (POLICIA) اللتان تعنيان إدارة الحكم، للتوسع أنظر:

S MARS 1976, .E.KADRI Abdelatif «Attribution du wali en matière de police administrative» De université d'Alger institut de droit et des sciences administratives et politique p

2-العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب/ المجلد التاسع، لبنان، بيروت، دار صادر للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، 2005، ص 12.

ثانيا: المحاولات الفقهية لتعريف الضبط الإداري

أشرنا فيما سبق إلى أن الفقه الإداري سواء في فرنسا أو في مصر كفقه مقارن وفي الجزائر اختلف في تعريف الضبط الإداري وبيننا سبب لاختلاف وسنتعرض في هذا العنصر للتعريف الواردة عن الفقه الفرنسي والمصري والفقه الجزائري.

1-تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي

الأستاذ ريفرو عرفه من الناحية العضوية التي يركز فيها على هيئة الضبط والأعضاء القائمين عليها والمكلفين بالتدخل لفرض الانضباط داخل المجتمع، لذا جاء تعريفه بهذه الصفة « الضبط هو مجموع التدخلات الإدارية التي توجب على النشاط الحر للأفراد الانضباط الذي تقتضيه الحياة في المجتمع»¹.

أما الأستاذ هوريو ورد عنه تعريفين ويلاحظ في تعريفه الأول للضبط الإداري بأنه يفقد الضبط أي خاصية أو ميزة إذ يقول بأنه « سيادة النظام والسلام»².

غير أن الفقيه هوريو سرعان ما عدل عن هذا التعريف على إثر الإنتقادات التي وجهه للتعريف الأول فاعتبره غاية وهدف تسعى سلطات الدولة تحقيقها فقال « أن الضبط هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام في الدولة»³.

وعرفه الأستاذ أندري دي لوبادار بأنه « شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام»⁴.

ويلاحظ على هذا التعريف أنه جامع للعناصر المكونة لفكرة الضبط الإداري، إذ من الناحية العضوية أسند النشاط إلى السلطات الإدارية ومن الناحية الوظيفية هو عبارة عن قيود تفرض حدود على حريات الأفراد، ومن حيث موضوعه أو محله فحسب الفقيه يهدف إلى حماية النظام العام ومن ثم يكون تعريف دي لوبادرا قد شمل كافة عناصر مفهوم الضبط العضوية والمادية والوظيفية.

¹ - JEAN rivero Droit administratif 2^{ème} Edition , paris , précis ,Dalloz , 1962 , p358.

²- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مصر، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2008ص.20

³-نفس المرجع، ص 20.

⁴- د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، براق، دار متيجة للطباعة، الطبعة الثالثة، 2006، ص 154

هذا فيما يخص التعريفات التي وردت في الفقه الفرنسي وقد أخذنا بعضها فقط على سبيل المثال لننتقل إلى التعاريف التي جاء بها الفقه المصري.

2-تعريف الضبط الإداري في الفقه المصري:

الأستاذ سليمان محمد الطماوي في معرض حديثه عن الضبط الإداري عرفه بأنه « حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها حرياتهم بقصد حماية النظام العام»¹.

أنتقد الأستاذ عبد المنعم محفوظ هذا التعريف لكون الأستاذ أستخدم كلمة « حق الإدارة» في حين أن الإدارة على حد قوله لا تباشر حقوقا بل اختصاصات محددة بموجب الدستور والقانون والفرق جوهرى بين الحق والإختصاص².

أما الأستاذ الدكتور محمد عاطف البنا عرفه بأنه « النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام»³.

ونلاحظ أن الأستاذ ركز في تعريفه على عنصرين هامين وهما الهدف الذي تسعى الدولة تحقيقه من مباشرتها لنشاط الضبط و هو حفظ النظام والآثار المترتبة عن ممارسته و هو تقييد حرية الأفراد.

ويرى الدكتور محمد عاطف البنا أن استثنائ وظيفية الضبط الإداري بنظام قانوني خاص ومتميز يبرز قيمة الهدف المراد تحقيقه من مباشرة هذه الوظيفة، ومدى خطورة آثار ممارستها والمتمثلة في تقييد نشاط الفرد والحد من حقوقه وحرياته، وهو ما إستخلصناه من تحليله لعنصر حدود سلطة الضبط الإداري في مقاله السابق الذكر إذ يقول

« يتحدد الضبط بمحلّه وغايته وهذا ما يعطي الضبط الإداري طابعا متميزا ويبرز استثنائه بنظام قانوني خاص»¹.

أما الأستاذة سعاد الشرقاوي فتعرفه بأنه:

¹د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، ص 625.

²د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 22

³د. محمد عاطف البنا، " حدود سلطة الضبط الإداري" مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، مصر، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، السنة الثامنة والأربعون، العددان الثالث والرابع، سبتمبر- ديسمبر 1978، ص 4

¹ - المقال نفسه، المرجع نفسه، ص 02.

« مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه»².

وهي بذلك تركز على الهدف من النشاط الضبطي دون الأخذ بعين الاعتبار إن كان التدبير الضبطي قد يؤثر على نشاط الفرد وحرياته.

وينصرف مفهوم الضبط الإداري في نظر الدكتور محمود سعد الدين الشريف³ إلى معنى قهر مظاهر النشاط الفردي وكتبتها وتقييدها وتنظيمها إلى جانب توافقه مع معنى آخر تحرص الدولة على سيادته وهو حماية النظام العام.

إن تعدد التعاريف الواردة بصدد مصطلح الضبط الإداري تشير إلى عجز الفقه الإمام بمفهوم محدد ويرجع ذلك إلى كون الضبط الإداري لا يعرف بمحله كما يقع هذا بالنسبة لمعظم التصرفات الإدارية بل يعرف أساسا بغاياته.

3- تعريف الضبط الإداري في الفقه الجزائري:

عرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه « كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام»¹.

ونلاحظ أن الدكتور عمار عوابدي في تعريفه للضبط الإداري ركز على الوسائل والأعمال بنوعها المادية والقانونية المعتمد عليها من طرف هيئات الضبط لأداء الوظيفة الضبطية لأجل صيانة النظام العام، ومن ثم يكون قد جمع بين العنصرين العضوي الشكلي والمادي الوظيفي.

أما الأستاذ أحمد محيو ورد عنه تعريفين يحمل الأول المعنى العضوي لمفهوم الضبط الإداري وجاء فيه « أن الضبط مجموعة الأشخاص المكلفين بتنفيذ الأنظمة القانونية وحفظ النظام العمومي».

²- د. عاشور سليمان شوايل ، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2001-2002، ص 90.

³- د. محمود سعد الشريف، « فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات»، مجلة مجلس الدولة، مصر، القاهرة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، السنة 16-17، 1969، ص 09.

¹- د. عمار عوابدي « الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، 1984، ص 1031.

أما التعريف المؤسس على المعنى المادي للضبط هو « إحدى نشاطات السلطات الإدارية» وفي رأيه أن التعريف الأخير هو الأهم أنه يمثل إحدى النشاطات الأساسية لهذه السلطات¹.

وقد ورد كذلك للأستاذ عمار بوضياف تعريفين أعتمد فيهما على المعيارين المادي والعضوي الكمونييين لمفهوم الضبط الإداري.

فجاء في التعريف الأول أن الضبط الإداري هو « مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام».

ويمثل هذا التعريف المعنى العضوي للضبط الإداري أما من الناحية الموضوعية المادية هو « هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام»².

الملاحظ على التعريفات الواردة في الفقه الجزائري أنها لم تحمل في صياغتها ما يفيد أن ممارسة الضبط الإداري يقيد نشاط الأفراد على خلاف ما ورد في الفقه المقارن خاصة الفقه المصري الذي ركز على آثار ممارسة نشاط الضبط الإداري.

بناء على ما تقدم وبالإستناد إلى التعاريف السابقة نقترح التعريف التالي:

«الضبط الإداري نشاط إداري وقائي تتولاه هيئات إدارية محددة قانونا بواسطة وسائل قانونية ومادية ينصب موضوعه أو محله على تنظيم ممارسة الفرد لنشاطاته في حدود ما يسمح به القانون، يهدف إلى حفظ وصيانة النظام العام».

يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة. وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي¹.

¹- د. أحمد محيو ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2006، ص 398.

²- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، حي الصنوبر البحري المحمدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007، ص 368.

1-حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 65.

فالضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا ألتصق وجوده بالدولة في حد ذاتها. فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها وتتحكم في سلوكيات أفرادها إذا لم تلجأ إلى استعمال إجراءات ووسائل الضبط لفرض نظام معين وضمان حد أدنى من الاستقرار، وبذلك يمثل الضبط الإداري مظهرا من مظاهر وجود الدولة، وغيابه كفيل بزوالها¹.

على أن الضبط الإداري له معنيين أحدهما، عضوي والآخر موضوعي. فالضبط الإداري من الناحية العضوية يعني مجموع الأعوان والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام. أما من الناحية الموضوعية فإنه يتمثل في مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام².

ومهما تعددت تعريفات الضبط لدى الفقهاء إلا أن مفهومه يظل واحدا، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد وفقا لمقتضيات النظام العام. فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل فله أن يستعملها متى شاء سواء داخل الوطن أو خارجه. غير أن السلطة العامة وهدف المحافظة على النظام العام، قد تحد من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة، أو أن تلزمه بعدم التنقل لاعتبارات أمنية¹.

إن الغرض من الضبط الإداري إذ هو خلق نوع من التوازن بين المصالح التي تستهدفها الجماعة والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد، وهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون، حيث يجسد دائما الصراع الأبدي بين السلطة والحرية، أي ما ينبغي أن يتوافر للدولة من سلطات للحفاظ على النظام العام من ناحية، وما يجب أن تتمتع به الأفراد من حريات و ضمانات كافية لممارسة حقوقهم الدستورية من ناحية أخرى².

ويتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي. فالقرارات المتخذة لها الصفة الوقائية، أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ الإجراءات الضرورية مسبقا أي قبل الإخلال بالنظام العام.

2-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص 478.

3-ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط2، الجزائر، 2007، ص 153

1-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 479.

2-سعيد السيد علي، أسس وقاعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر ، 2009، ص 277

يقصد بالضبط الإداري "la Police administrative" المحافظة على "النظام العام" l'Ordre public " والمتمثل -أساسا- في ما يلي:

1- **الحفاظ على الأمن العام** "sécurité publique" والذي يعني اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم، مثل: تنظيم عمليات المرور في الطرق العامة (شرطة المرور).

2- **الحفاظ على الصحة العامة** "salubrité publique" ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، مثل: السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وتطهير مياه الشرب من طرف المصالح الإدارية المختصة.

3- **الحفاظ على السكينة العامة** "Tranquillité publique" ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء، مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت، خاصة بالليل؛ وتنظيم المظاهرات العمومية.

ونظرا لازدياد تدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات، فقد اتسع مفهوم الضبط ليمتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع-مثلا-:

-بالاختصاص بضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة المنصوص عليها في المادة 37 من الدستور

-بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة).

-بالإزام المواطنين بالتلقيح ضد الأمراض منذ الصغر.

وتدل الدراسة المقارنة¹ على أن أهداف الضبط الإداري لم تعد تقتصر على المفهوم التقليدي (الثلاثي) للنظام العام (أمن عام، صحة عامة، سكينة عامة) الذي يتسم بطابع مادي هو تفادي الاضطراب الظاهري للنظام العام، بل أصبحت تتجه-

1- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 626 وما بعدها

-laubadaire(A,de),op,cit,ppM848 et S.

-Mahiou(A),cours d'institutions adm,i,istratives ;o.p.u,op.cit,pp264 et S.

أيضا- لحماية الأخلاق والآداب العامة (منع عرض الأفلام الخليعة في الأماكن العامة)، أو ضمان قدر معين من الجمال (لافتات المحلات والمتاجر)، وذلك كله مراعاة لطبيعة النظام القائم بالدولة ومشروع المجتمع السائد بها.²

الضبط الإداري فكرة لها حدود واسعة في مجالات كثيرة، تزداد مع الأيام سعة تبعاً للملابسات والظروف.

والضبط في اللغة: يعني الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل والتصحيح، ويمكن تعريفه أيضا في اللغة، بأنه حفظ الشيء بالجزم حفظا بليغا أي إحكامه وإتقانه.¹

ويترادف أحيانا مع الرقابة، فيعني توجيه السلوك سلبيا أو إيجابيا، والضبط بهذا المعنى اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعملية والقانونية²

واختلف الفقه الإداري في تعريف الضبط، ويرجع هذا الاختلاف إلى تباين النظرة إلى هذه الوظيفة. فلقد نظر فريق إليه على أساس أنه غاية في ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، ونظر فريق آخر على أنه قيد على الحريات العامة التي كفلها الدستور والقانون، وذهب آخرون بالنظر إليه على أساس أنه وظيفة سياسية ترتبط بنظام الحكم. وسوف نتناول في هذا المطلب آراء الفقهاء حول تعريف الضبط الإداري .

الضبط الإداري: وهو ما يسمى في فرنسا "البوليس الإداري" ويمارس سلطة الضبط الإداري هيئات السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه، ثم بعض الوزارات المعنية وتأتي على رأسها وزارة الداخلية، ويشاركها في ذلك بعض الوزارات الأخرى كوزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم، وفي الأقاليم، يساهم المحافظ ومدير الأمن ورئيس المجلس البلدي، كل في إطار القوانين ومراسيم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.²

ويتفرق الرأي في تعريف الضبط الإداري، وذلك لعدم وضع تعريف محدد بمعرفة المشرع ونتناول ذلك من خلال تعريفات بعض الفقهاء.

2- عرفت الحضارة الإسلامية، عبر مختلف عصورها، نظام "الحسبة" الذي يقوم على أساس الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

1- الوسيط المعجم "مادة الضبط" مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، مطبعة دار المعارف طبعة 1980، ص 553

2- د. محمد محمد مصطفى الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 10

1- د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 230.

- 1-د.محمود سعدالدين الشريف . عرفه بأنه :وظيفة محايدة من وظائف السلطة العامة ،تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بوسائل في ظل القانون¹.
- 2-د.سليمان المطاوي . عرفه بأنه:"حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"² .
- 3-د.محمد مرغني خيربي. عرفه بأنه:"السلطة المعترف بها للإدارة لتمكينها من حماية النظام العام في المجتمع"³.
- 4-د.محمد عاطف البناء. عرفه بأنه :"النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تحديد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"⁴.
- 5-د. سعاد الشرقاوي . عرفته بأنه :مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة ،بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه ،وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بالغاية منه وهي حماية النظام العام"⁵.
- 6-د.إبراهيم شيحا . عرفه بأنه :مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة،أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع،أى لتنظيم المجتمع تنظيميا وقائيا،وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة وحدها ويترتب عليها تقيد الحريات الفردية"⁶.
- وإزاء عدم تحديد الضبط الإداري في فرنسا، اتجه الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف محدد للضبط الإداري، إلا أنهم قد اختلفوا في ذلك حيث اتجه كل فقيه إلى وضع تعريف للضبط من الوجهة التي يراها.
- 1-اتجه "هوريو" إلى تعريف الضبط بأنه: "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون، وإن كافة وسائل الحكم فيما عدا القضاء الجنائي، تعتبر

²-د.محمود سعد الدين الشريف :النظرية العامة للضبط الإداري ،مقال منشور بمجلة مجلس الدولة السنة الحادية عشر 1926،ص

11

³-د.سليمان الطماوي :الوجيز في القانون الإداري ،القاهرة ،دار الفكر العربي ،طبعة 569.

⁴-د.محمد مرغني :المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الطبعة الثالثة 1982،ص275.

⁴- د.محمود عاطف البناء:الوسيط في القانون الإداري ،طبعة 1984،ص340.

⁵- د.سعاد الشرقاوي:القانون الإداري -النشاط الإداري،طبعة 1984،ص3

¹-د.إبراهيم شيحا:مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني دراسة مقارنة،طبعة 1983م.

وسيلة ضبط ومن يراه غاية من جهة أهدافه، وقيدا على الحرية الفردية، اعتبارا بنتيجة نشاطه وآثاره¹.

2- ويعرفه "دي لابادير" بأنه أحد أشكال تدخل الإدارة التي تمارس السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية، بهدف حماية النظام العام².

3- ومن أحدث تعريفات الفقه الفرنسي تعريف "جاكوبيت" حيث عرفه بأنه: "أحد أشكال التدخل للسلطة العامة لتنظيم الأنشطة الخاصة بقصد حماية النظام العام"³.

ونحن نرى بعد استعراض آراء الفقه المصري والفرنسي، أن الضبط الإداري هو نشاط إداري تمارسه السلطات التنفيذية، في إطار القواعد التنظيمية والتدابير الفردية لتقييد الحريات العامة، مما يهدف إلى حماية النظام العام والآداب، وتمارسه تحت رقابة القضاء والذي يراقب مشروعيته ومدى ملاءمته للظروف الواقعية التي تبرزه .

ثانيا: طبيعة الضبط الإداري.

اختلف الفقه في تحدي الضبط الإداري، فهل هو السلطة سياسية تسخر لخدمة نظام الحكم؟ أم يعتبر سلطة إدارية محايدة هدفها حماية الأمن والنظام في الدولة تمارس سلطتها في حدود القانون؟

إن جهاز الضبط الإداري والمتمثل في السلطة التنفيذية، يعد أكثر أجهزة الدولة احتكاكا بالجمهور' لأن غايته الأولى والتي يتفق عليها الفقهاء جميعا هي تحقيق الأمن والسكينة والصحة العامة للأفراد، وسوف نتناول آراء الفقهاء حول تحديد طبيعة الضبط الإداري.

الاتجاه الأول: الضبط الإداري سلطة سياسية:

(1) يرى الدكتور/ محمد عصفور. أن هدف الضبط الإداري، هو حماية النظام العام الذي يبدو في ظاهره الأمن العام في الشوارع، إلا أنه في حقيقة الأمر، هو الأمن الذي تشعر به السلطات الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام، ثم أخذ بعد ذلك في شرح طبيعة وظيفة الضبط الإداري، فقال

²-د. محمود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر طبعة 1962، ص109

³-د. محمد محمد مصطفى الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص13
⁴-د. محمد محمد مصطفى الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص13.

"إن هناك في كل مجتمع قيما وأوضاعا مشتركة مع المجتمعات الأخرى، كما أن هناك قيما تختلف فيها المجتمعات وأن كل هذه القيم تدخل في نطاق النظام العام، وأن لهذا النظام حدين:
الحد الأول:

وهذا الحد يكاد تتفق المجتمعات عليه، ويتمثل في توقي أوجه العنف والقوة والعدوان المادي، فضلا عن أن المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة أمر لا تختلف فيه المجتمعات.
الحد الثاني:

وهو يتعلق بحماية السلطة في المجتمع، ويقصد به حماية أوضاع الحكم الخاصة، أو أوضاع طوائف معينة في الحكم، وهذا الحد تتفاوت فيه المجتمعات من حيث درجة الحماية، ويبدو ذلك بوضوح في القيود التي تفرض على الحريات بدعوى حماية الأمن والنظام، في حين أنها تنصرف إلى حماية نظام الحكم، كما أنه إذا أقرت بعض سلطات الحكم بأن عمل " البوليس " هو تنفيذ ما تمليه القواعد الدستورية العليا والقوانين، فذلك يرجع إلى أن هذه القواعد القانونية تعكس مصالح هذه الفئة الحاكمة، والدليل على ذلك أنه في الثورات والانقلابات تقوم الجماعة التي استولت على الحكم بتعطيل الدستور والقوانين القائمة، وتقوم بإصدار القوانين التي تعكس آرائها وفلسفتها¹.

وانتهى الدكتور/ محمد عصفور بأنه يرى أن استغلال الدولة لسلطتها في مجال الضبط لأغراض سياسية، أمر طبيعي نابع من طبيعة النشاط السياسي الذي يفرضه النظام الديمقراطي، يترتب على ذلك أن الدولة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي، يعتبر خطرا على النظام السياسي والاجتماعي، وبالتالي على سلطات الحكم في الدولة².

(1) يرى الفقيه الفرنسي "جوليو باسكو" أن الضبط الإداري بطبيعته وظيفة سياسية، حيث إنه يعد أحد المظاهر الرئيسية لسيادة الدولة، فإذا كان للإدارة الحق في التنظيم والتوجيه، فإن للضبط الحق في الرقابة والدفاع عن الدولة، وهو أيضا وسيلة لقهر الناس على تنفيذ إرادتها بالإكراه³. وقد ذهب "Pascu" في الدفاع عن رأيه إلى حد بعيد حتى إنه كاد يعتبر الضبط سلطة

1-د/محمد عصفور : البوليس والدولة، القاهرة، طبعة 1973م، ص250 وما بعدها.

2-د/ محمد عصفور: البوليس والدولة، المرجع السابق ص258 وما بعدها

3- مشار إليه في رسالة د.محمد محمد مصطفى الوكيل:السابق الإشارة إليها ص21

رابعة ذات صبغة سياسية بحتة بجانب السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية.

تقدير هذا الاتجاه:

1- إن هذا الرأي يعكس التجارب التي مرت بها الدول الحديثة "الديمقراطية" وهي دول نامية ومعظمها كانت تخضع تحت نفوذ الاستعمار الأجنبي، فإذا كانت الصورة الظاهرة لفكرة الضبط في هذه الدول هو أنه وظيفة سياسية، فإنه يجب ألا نسلم بأن ذلك يعتبر مبدأ عام يصدق على جميع الدول، وإنما يصدق على الدول ذات الحكم البوليسي¹.

2- القول بأن النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية قول بعيد عن الحقيقة، فالنظام العام تعبير عن الأسس والمفاهيم والعقائد السائدة في الدولة وهي قابلة للتطوير والتغيير بمرور الوقت، وهذا يبرر التوسع في فكرة النظام العام التقليدي. فالقول بأن النظام العام يبدو في ظاهره أمن السلطة السياسية لا ينطبق إلا على الدولة البوليسية وهو نمط لا يستمر كثير².

3- القول بأن الدولة تستغل سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية تحكم مصالحها فقط، قول غير مسلم به، لأن القواعد الدستورية والقانونية لا تعبر عن مصالح الفئة الحاكمة فقط بل تعبر عن مصالح الشعب بأثره، والدليل على ذلك أن الدستور والقوانين لا تصدر إلا بموافقة الشعب عليها وموافقة ممثليه في البرلمان، وهذا ما رأيناه في الأيام الأخيرة حالة تغير بعض مواد الدستور، وإن ادعى بعض المعارضين بأن ذلك التغير تم لخدمة الفئة الحاكمة ولجعل الدولة دولة بوليسية، بل كان الغرض الأول منه هو إصلاح الفساد في المجتمع، فالقول بأن طبيعة الضبط الإداري وظيفة سياسية قول غير مسلم به.

⁴ - د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، طبعة 1979، ص 26.

¹ - د. محمد مصطفى الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 20.

الاتجاه الثاني: الضبط الإداري سلطة إدارية محايدة.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الضبط سلطة إدارية محايدة، تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع، وتمارس سلطاتها في حدود القانون فهي لا ترتبط بالحكم، حيث تخضع أعمالها لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها .

والضبط الإداري وفقا لهذا الاتجاه يعد سلطة إدارية محايدة، تمارس في نطاق العمل الإداري كأحد أنشطة الوظيفة الإدارية في حدود القانون، وهذه الوظيفة لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذ انحرفت في استعمال صلاحيتها وارتبطت بنظام الحكم¹.

ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور/ محمود سعد الدين الشريف، حيث عرف الضبط الإداري بأنه "وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة، تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة بوسائل القسر التي نص عليها القانون"².

ويستفاد من هذا التعريف أن هذه الوظيفة تتسم بخصائص متميزة، فهي ضرورية ومحايدة، تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع في ظل سيادة القانون وبوسائل السلطة العامة، وهذا ما نتولى بيانه بتعقب هذه الخصائص بالبحث والتحليل³.

(أ) الضبط الإداري وظيفة ضرورية.

ترجع ضرورة وظيفة الضبط الإداري إلى أنه الجهاز المنوط به حماية الناظم العام في المجتمع، إذ لا يستقيم أي مجتمع بدون ضبط تمارس سلطاته أعمالها في حدود القانون.

وترمى هذه الوظيفة إلى ضبط حدود الحريات العامة التي ينجم عن إطلاقها قيام الفوضى المؤدية إي انتكاسها، وعلى أساس ذلك فكل تدبير تتخذه سلطات الضبط يجب أن يكون الغرض منه وقاية النظام العام، وإلا انحرف الضبط عن وظيفته الأساسية ويترتب على ذلك نتيجتان⁴:

الأولى: ضرورة تفسير قدرات الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً احتراماً للحرية.

الثانية: عدم المساس بالحريات العامة، إلا إذا دعي إلى ذلك النظام العام وبأقل التدابير شدة إذا كان التدبير الملطف كافياً.

¹ د/ محمود عاطف البنا : حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة الأزهر، طبعة 1980م، ص4

² د/ محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الإداري، القاهرة، طبعة 1964م، ص 77

³ د/ محمود سعد الدين الشريف النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق، ص112.

⁴ د/ محمد شريف إسماعيل عبد المجيد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 21.

بيد أنه ينبغي التحرز من إعمال مبدأ الإيثار الحرية، في غير مواطنه، ذلك أنه استبان وجه المصلحة في تغليب مقتضى النظام العام، وجب تضحية الحرية، لأنه من غير المعقول أن يربو احترام الحرية الفردية على مطالب الصالح الجماعي إذا اتصل هذا الصالح بالنظام العام.

ويقال إن صراع المصالح يحسم في التقدير دوماً للصالح العام باعتباره الأجدر بالرعاية مما عداها¹.

(ب) الضبط الإداري وظيفته محايدة.

إن وظيفة الضبط الإداري، هي حماية الأوضاع الرتيبة في المجتمع من أي خلل، ولا تصطبغ بالصيغة السياسية إلا في الأحوال التي يرتبط فيها النظام العام في المجتمع بنظام الحكم، وبهذا القيد لا تتفاوت المجتمعات في فهم مدلول هذا النظام ومراميه، فهو نظام يراد حمايته من التهديد بالإخلال به بأي وجه من وجوه العنف والعدوان المادي، وذلك بتعكير السكينة العامة، أو بالمساس بالصحة العامة التي يحرص على حمايتها فيما بين أفراد المجتمع².

وبهذا المفهوم المحايد لفكرة النظام العام كغرض أساسي من أغراض الضبط الإداري، تنصرف الوظيفة إلى حماية الأوضاع الرتيبة لحياة المجتمع من أي خلل أو انتكاس، فلا ترتبط غايات هذه الوظيفة بفلسفات عقائدية خاصة أو بقيم سياسية معينة تنسلخ عن النظام العام المجتمعي³.

(ج) خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون

مما لا شك فيه أن وظيفة الضبط الإداري تخضع لسيادة القانون، حيث يستمد سلطاته من القانون الوضعي ومن الدستور. فهذه الوظيفة تخلع على الهيئات التي نيظت بها مكانات تعتمد على سند قانوني، ففي دائرة القانون الوضعي تستند صلاحيات الضبط الإداري إلى نصوص تمدها بهذا الأساس القانوني.

أما فيما يتعلق بالوثائق الدستورية فإن السلطة العامة، التي يعتمد عليها الضبط الإداري، لا تنصرف إلا إلى مجموع اختصاصات خارجة على القواعد العامة، وهي اختصاصات نجد سندها في الوثيقة الدستورية، التي وزعت بمقتضاها

¹ -د/ محمد باهي أبو يونس : وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، مطبعة دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية 2008م، ص 253.

² -د/ محمود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق، ص 113.

³ -د/ محمد عصفور: في رسالته وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيما على الحريات العامة، طبعة 1961م، ص 133.

الوظائف على الهيئات التي تتولى شئون الدولة، ومن هذه الهيئات السلطة التنفيذية التي تتكفل بتنفيذ القوانين بحكم الدستور.

(د) اعتماد الضبط الإداري على وسيلة السلطة العامة.

لا شبهة في أن تدابير وقرارات الضبط الإداري، تشفع للسلطة المعهود إليها باتخاذها في استخدام القوة لتنفيذها طوعاً أو كرهاً على المحكومين، لأنها تقتضي الخضوع لها فوراً، وأقل تردد في إطاعتها مخل بالنظام العام المادي، وهذا يتمشى مع جوهر السلطة التنفيذية بحسبانها سلطة تعتمد في التنفيذ على نفسها¹.

تقدير هذا الاتجاه.

يرى البعض أن هذا الاتجاه خيالي لا يتسم بالواقعية، حيث إنه لا يتحقق إلا في المجتمع المثالي، لأنه من الناحية العملية نلاحظ أن السلطة الحاكمة تفرض النظام الذي يحقق لها البقاء أكبر مدة ممكنة والنظام العام ما هو إلا ذريعة لفرض آرائها وفلسفتها. وبالتالي فالضبط عندما يقوم بحماية النظام العام فهو يحقق مصالح الطبقة الحاكمة. ومن ثم القول بأن الضبط وظيفة لحماية الأوضاع الرتيبة في المجتمع قول يجافى الواقع والحقيقة، فهو يتطلب وجود مجتمع مثالي وهذا لم يتحقق في أي مجتمع من الأزمنة الماضية وقد لا يتحقق أبداً².

ونحن نؤيد الدكتور/محمود سعد الدين الشريف في لجنة نظره في هذه المسألة بأن طبيعة الضبط الإداري ووظيفة ضرورية ومحايدة والجهة المنوط بها القيام بتلك الوظيفة هي السلطة التنفيذية بالاشتراك مع بعض الهيئات الأخرى، بهدف حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، وهذا الهدف هو المرجو منها إلا أنه في بعض الأحيان تصطبغ بصبغة سياسية تخضع لآراء وفلسفة الفئة الحاكمة بهدف حماية النظام العام وليس حماية مصالح فئة معينة.

3- الضبط في اللغة والتشريع

أولاً: الضبط في اللغة:

للضبط لغة عدة مفاهيم، فهو يعني أولاً دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدد على وجه الدقة، وهو يعني ثانياً وقوع العينين ثم التقاء اليدين على شخص كان خافياً

¹ -د/ محمد شريف إسماعيل عبد المجيد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، ص 22.

² -د/ محمد عصفور: البوليس والدولة، مرجع سابق، ص 250.

ويجرى البحث عنه، فيقال أنه قد ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء، ويعني ثالثا التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها ولذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، والمعنى الرابع للضبط يفهم منه العود بالأمر إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها منحرفا بها عن حكم هذا القانون¹، ويقال أيضا في تعريف الضبط لغة، ضبط الشيء حفظه بالحزم وبابه ضبط الرجل (ضابط) أي حازم²، ويقال أيضا الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء³.

ثانيا: الضبط في التشريع:

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

1- في مصر

صدر أمر عال سنة 1894م 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 م3 من قانون 234 لسنة 1900⁴، م3 من قانون 61 لسنة 1964⁵، م3 من قانون 109 لسنة 1971⁶ الحالي والتي تنص على تخصص 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 مبهمه في عبارات مبهمه وبالتالي لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة، كما يؤخذ عليه تكراره لبعض الأغراض دون داع لذلك.

¹ - أنظر الدكتور رمسيس بهنام: علم النفس القضائي، الإسكندرية، منشأ المعارف، سنة النشر غير مذكورة، ص 15.

² - قاموس مختار الصحاح، الطبعة الثالثة، ص 400.

³ - قاموس لسان العرب، الجزء التاسع، القاهرة، دار المصرية للتأليف والترجمة، ص 214 فصل الضاد، حرف الطاء.

⁴ - منشور في الوقائع المصرية بتاريخ 27 أبريل 1955 ليعمل به اعتبارا من 1955/5/1.

⁵ - منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 21 مارس 1964 ليعمل به اعتبارا من 1964/3/22.

⁶ - انظر قانون الشرطة وقراراته التنفيذية، الصادرة عن الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية الطبعة الثالثة، 1989، ص 3.

2-في فرنسا:

من المفيد في هذا المجال أيضا أن نتعرض للنصوص التشريعية والتي تناولت أغراض الضبط في فرنسا وذلك على غرار ما اتبعناه بالنسبة للوضع في مصر فنجد المادة رقم 5 من مرسوم 14 ديسمبر 1789¹ تنص على أن السلطات البلدية يقع على عاتقها، أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة، هذا ولقد عاود هذا النص للظهور في قانون 28 سبتمبر 1971 والخاص بالتنظيم البلدي².

واستكمالا لعرض النصوص التشريعية والتي تعرضت لأغراض الضبط في فرنسا نجد المواد من رقم 16 إلى رقم 20 من قانون 3 برومير- 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 تتمكن الشرطة الإدارية من منع ارتكابها، وتجمع الأدلة وتسلم الفاعلين إلى المحاكم التي عهد إليها القانون بمعاقتهم³.

هذا ولقد انتهى ذلك الاتصال التدريجي لتشريعات الضبط الإداري في فرنسا بالمادة رقم 97 فقرة رقم 1 من قانون 5 ابريل 1884 والتي تنص على أن هدف الضبط البلدي هو حسن النظام، والأمن والصحة العمومية⁴ وهذه المادة أيضا مثالها في ذلك ذلك مثل نظيرتها في التشريع المصري، م 3 من قانون 109 لسنة 1971، لم تتناول أغراض الضبط بصورة واضحة وحدده 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 97 ولعل ذلك ما دفع CASTAGNE إلى أن يقرر في رسالته بأن خاتمة المادة 97 لم تعد تسمح بالشك في أن تلك المادة بيانية ودلالية فقط، فقد جاء فيها: أنه أي الضبط البلدي يشمل بوجه خاص... ثم عدت خاتمة المادة المهام المختلفة للضبط البلدي، وإذا عرفنا أن عبارة 'بوجه خاص' ليست مجرد إنشائية في أسلوبها، بل أدرجت في

¹-KLEN (C.) :la police du domaine public,Paris L.G.D.J.3^e éd,1966, p37 .

²- Ibid.p37

³-Idem.

⁴ CASTAGNE(J): le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, Th, Paris, 1991 ; Bordeaux, éd , 1964,p32.

القانون بناء على اقتراح PEUVELEY المقرر حتى لا يبدو التعداد تحديداً، لأدركنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة 97¹ ، ويستطرد قائلاً أن القضاء الإداري الفرنسي لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة 97 وذلك بوجه خاص في حالات عديدة حيث أن نصوص قانون 1884 لا تفي بالغرض بشكل واضح²، وايضا ولذات السبب نجد مفوض الحكومة CORNELLIE في قضية BALDY في 10 أغسطس 1917 يوضح في مذكرته مبيّنا أن حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهي الأمن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو إطار مفهوم النظام العام³، وهو ما سوف نوضحه تفصيلاً عند التعرض للنظام العام.

¹ -Ibid.p32.

² -Ibid.p32.

³ -Idem.

الفصل الأول

سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر

نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، عادة ما يحدد القانون السلطات الإدارية المركزية واللامركزية التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري العام منه والخاص، إلى جانب أعوان للضبط الإداري تتولى السلطة التنظيمية تحديد مراكزهم القانونية وصلاحياتهم.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري في الجزائر

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمتع السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزير) بالاختصاص في ممارسة الضبط الإداري.

1/ رئيس الجمهورية:

يعتبر رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والحكم الأعلى بين السلطات والضامن الأول لاحترام الدستور وهو أيضا رئيس السلطة التنفيذية وفيما يخص وظيفة الضبط الإداري فإنه لا يوجد¹ نص صريح يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري سواء في ظل دستور 1989 أو دستور 1996، إلا أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها إذ تنص المادة 125 من دستور 1996 «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية² في المسائل غير المخصصة للقانون»

إن لرئيس الجمهورية صلاحية واسعة في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري، لأجل المحافظة على النظام العام في الدولة، وبالرجوع إلى الدستور له أن يتخذ في حالة التهديد للأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة لدرء ذلك الخطر³.

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

¹ - د. ناصر لباد، مرجع سابق، ص 165.

² - يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في صورة مراسيم رئاسية. للتوسع راجع مؤلف د. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 196.

³ - أ. العربي بن مهدي مرزق الله، لحاق عيسى «سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام النظري والتطبيقي»، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية بجامعة عمار ثلجي الأغواط، العدد الأول، ماي 2006، ص 13.

وبالرجوع إلى الدستور، نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك، يمكن الإشارة خاصة إلى السلطات القانونية المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان:

- حالة الحصار - état de siège
- وحالة الطوارئ- état d'urgence
- والحالة الاستثنائية état d'exception
- وحالة الحرب- état de guerre

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية، التي تكيف على أنها من أعمال السيادة Actes de souveraineté ، مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها.

2/ الوزير الأول:

لا تعود السلطة التنظيمية في دستور 1989 ودستور 1996 لرئيس الجمهورية وحده، لأن الوزير الأول أيضا يتمتع بمقتضى المواد 02/116 من دستور 1989 والمواد 125 و 3/85 من دستور 1996 بصلاحيات في المجال التنظيمي. ويمارس سلطة الضبطية بموجب مراسيم تنفيذية¹ تنظم نشاط الأفراد وتقيّد من ممارستهم للحقوق والحريات العامة و تهدف إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري شريطة أن تكون منسجمة تماما مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقا لها ذلك أن السلطة التنظيمية لرئيس الوزراء مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة عنها².

إن الأصل المتمثل في ضرورة ان يصدر العمل الضبطي متفقا مع التشريع كما هو ورا د في القوانين المنظمة لمجال الضبط، لا يسلب هيئات الضبط أن تتصرف في بعض الظروف باستقلال عن التشريع، ويترتب عن ذلك إدخال لوائح للضبط التي تصدرها في نطاق لوائح الضبط المستقلة³.

¹ - يعد هذا الصنف من المراسيم عملا تنفيذيا يستند على قوانين معينة، ولهذا يجب أن يتطابق المرسوم التنفيذي مع القانون الذي يرتكز عليه، وما يميزها انها تصدر من طرف الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية وأنها اقل مرتبة من القانون فهو تابع لهذا الأخير ومتم له ويخضع تنفيذه للقانون ولا يجوز أن يكون مخالفا له من حيث المضمون. للتوسع انظر د. عبد الله بوقفه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية(اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري) دراسة مقارنة، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع 2009، ص 252 وما بعدها.

² -أ. بن العربي بن المهدي مرزق الله، لحاق عيسى، المقال السابق، المرجع السابق، ص54.

³ - إن حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح ضبط غداري مستقلة اعترف به غالبية الفقه في فرنسا دون نص وكذلك في مصر قبل النص عليه في الدستور المصري لسنة 1923. راجع في هذا الصدد د. محمد عاطف ألبنان المقال السابق، المرجع السابق، ص17.

3/ الوزراء:

- بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء، نجد الوزير الأول مخول لاتخاذ التدابير التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته، أي يتمتع-أساس- بممارسة الضبط الإداري الخاص:
- فوزير الصناعة مخول، بموجب صلاحياته، باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي.
 - ووزير البيئة مخول، طبقا للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحياته، كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث.
 - كما يتمتع وزير الصحة بصلاحيات معتبرة في مجال الصحة العمومية.
- ومع ذلك ، فإن وزير الداخلية تتميز سلطته في مجال الضبط الإداري عن باقي أعضاء الحكومة، حيث تخوله النصوص القانونية اتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على الأمن العام على المستوى الوطني واحترام الحريات العامة، خاصة عبر: المديرية العامة للأمن الوطني(D.G.S.N)، والولاية كمرؤوسين لوزير الداخلية في مجال الضبط الإداري.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي.

- يتبين من التشريع الجزائري أن هيئات وسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي إنما تنحصر في: الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.
- أما باقي الأشخاص والهيئات (جهاز الدرك، الشرطة، حراس الغابات، الجمارك، الشرطة البلدية....)، المكلفة بتنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري، فإنها تبقى مجرد " أعوان للضبط الإداري". Agents de police administrative.

1/ الوالي:

تنص المادة 96 من قانون الولاية ما يلي :

" الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

وفي ممارسة سلطته في مجال الضبط على المستوى الولائي، توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن، طبقاً للمادتين 97 و 98 من قانون الولاية، حيث ينسق بينها.

كما تتوسع صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية على درجة تسخير تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزين في إقليم الولاية¹، أو تسخير الأشخاص والممتلكات² لمواجهة التهديد الذي يحيق بالنظام العام.

باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية ورئيس المجلس التنفيذي الولائي مكلف بممارسة الضبط الإداري الخاص في عدة مجالات، سنذكر بعضها على سبيل المثال فقط لا الحصر.

ففي مجال تنظيم الحياة الجموعية، منح الوالي سلطات واسعة لتنظيم ومراقبة الاجتماعات والتظاهرات التي تقود تقوم بها الفئات السياسية وذلك من خلال صلاحيته في منح ترخيص التجمع أو التظاهر في حدود إقليم الولاية في أجل خمسة أيام من إيداع ملف طلب الترخيص³.

وأيضاً ألزم القانون أعضاء الهيئة القيادية المبادرة إلى تأسيس جمعية، بإيداع تصريح بتأسيسها أمام الوالي إذا تعلقت الأمر بجمعية يهتم مجالها الإقليمي بلدية واحدة أو عدة بلديات في الولاية الواحدة.

وتخضع بعض المعاملات المدنية التي يقوم بها الأجانب على مستويات إقليم الولاية لترخيص مسبق يسلمه الوالي⁴.

¹ - طبقاً للمادة 99 من قانون الولاية.

² - طبقاً للمادة 101 من قانون الولاية.

³ - انظر المادة 15 فقرة 2 من القانون رقم 89-28 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 04 الصادرة بتاريخ 1990/01/24 المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19 المؤرخ في 1991/12/02، الجريدة الرسمية، عدد 62 الصادرة بتاريخ 1991/12/04

⁴ - انظر المواد 1، 2، 5 من المرسوم رقم 83-344 المؤرخ في 1981/05/21 المعدل لبعض أحكام المرسوم رقم 64-15 المؤرخ في 1964/04/20 المتعلق بحرية المعاملات، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 1983/05/24.

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي

في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام¹.

تنص إحدى فقرات المادة 69 من القانون البلدي- رغم عدم دقتها- على ما يلي:

" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الولي ما يأتي:

-السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية".

وقد جاءت المادة 75 منه موضحة ومفصلة لسلطات رئيس البلدية في مجال الضبط حينما نصت على ما يلي:

" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص ما يأتي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها .
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
- السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير"

¹ - انظر خاصة المواد من 67 إلى 78 القانون البلدي، وكذا المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة(النظافة) والطمأنينة(السكنية) العامة.

وفي ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت السلطة الرئاسية للوالي، بل أن القانون البلدي يمنح هذا الأخير سلطة واسعة للحلول في هذا المجال، حيث تنص المادة 81 من القانون البلدي على ما يلي:

" يمكن الوالي أي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديا الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

يمكن الوالي أن يمارس هذا الحق، باستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة، بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي"

كما تنص المادة 82 منه على ما يلي:

" يمكن الوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، بموجب قرار معلل، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاوزة"

كما خول القانون البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين في ذلك بهيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في مصر

الضبط الإداري في مصر سواء كان قوميا أو محليا يعتبر مرفقا قوميا. أي أنه مركز في يد السلطة المركزية، ولا يمارس من قبل السلطات المحلية إلا في نطاق ضيق وبناء قانون وبالتالي فالدولة تسأل عن الأضرار الناتجة عن إجراءات الضبط الإداري بكامل الإقليم وستعرض هيئات الضبط الإداري في مصر على النحو التالي:

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

1/ رئيس الجمهورية:

منح الدستور المصري وفق المادة 145 لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار لوائح الضبط التي تتعلق بالمحافظة على النظام العام، وله إصدار لائحة ضبط دون الاستناد إلى قانون يخوله سلطة إصدارها، بمعنى أن اللوائح الصادرة عن رئيس الجمهورية هي لوائح مستقلة وأن أي جهة إدارية لا تملك إصدار لائحة أو قرار ضبط مبتدأه، ولكن يمكنها ذلك في حالة استنادها إلى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية¹.

وبما أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة رئاسية على هيئة الشرطة ذات الاختصاص الأصيل في مجال الضبط الإداري، وفق ما جاء في نص المادة¹ من قانون الشرطة.

"المادة(146):

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء.

المادة(147):

يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم، ويعين الممثلين السياسيين للدولة ويقيلهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة(148):

يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة، حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية.

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى، وذلك كله

¹ - د. عبد الرؤوف بسيوني، المرجع السابق، ص 61.

مراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، ولا تمد إلى مدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

المادة(149):

لرئيس الجمهورية العفو عن العقوبة أو تخفيفها.

ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون.

المادة(150):

لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا.

ونتيجة الاستفتاء ملزمة لجميع سلطات الدولة ولكافة في جميع الأحوال.¹

2/ هيئة الشرطة:

تعتبر هيئة الشرطة في مصر هي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في مجال الضبط الإداري حيث جاء في المادة 184 من الدستور بأن (الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية وتؤدي الشرطة واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين في القانون)².

وينظم هيئة الشرطة القانون رقم 109 لسنة 1971ف والذي نص في المادة 1 على (الشرطة هيئة مدنية نظامية تابعة لوزارة الداخلية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لكافة شؤونها ونظام عملها، ويساعده في عمله مساعدو الوزير ورؤساء المصالح.

¹-المواد 150، 149، 148، 147، 146 الجمعية التأسيسية لوضع مشروع دستور جديد للبلاد، مشروع الدستور الجديد للدولة المصرية الحديثة، الخميس 2012/11/29، ص 31 و32.

²- النشرة التشريعية لسنة 1971 فن المرجع السابق، ص 3100.

النشرة التشريعية لسنة 1971م التابعة للوزارة ورؤساء الوحدات النظامية ومديرو الأمن. ومأمورو المراكز والأقسام وضباط وأمناء الشرطة وغيرهم من الجنود والخفر¹.

كما حددت المادة 3 اختصاصات هيئة الشرطة فنصت على (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن و الآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها. كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذها تفرضه عليها القوانين واللوائح والواجبات)².

كما تنص المادة 102 من ذات القانون إن لرجال الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبهم، إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب، ويقوم وزير الداخلية بتحديد الإجراءات التي تتبع في جميع الحالات³.

ومن خلال هذه النصوص فإن هيئة الشرطة يتولى رئاستها رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، وتتبع وزارة الداخلية ويتولى وزير الداخلية إدارة شؤونها، وبذلك يحق لكل من رئيس الجمهورية ووزير الداخلية تولى سلطات الضبط الإداري العام وإصدار اللوائح التنفيذية والقرارات التي تهدف للمحافظة على النظام العام في الدولة، وقد منح المشرع أفراد الشرطة على اختلاف رتبهم الضبط الإداري لمعاونة وزير الداخلية في أداء مهامه، والمتمثلة في منع وقوع الجرائم والمحافظة على الأمن والنظام العام.

"المادة (199):

الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي واجبها في خدمة الشعب، وولائها للدستور والقانون، وتتولى حفظ النظام والأمن والآداب العامة، وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح، وتكفل للمواطنين طمأنينتهم وحماية كرامتهم وحقوقهم وحررياتهم، وذلك كله على الوجه الذي ينظمه القانون، بما يكفل قيام أعضاء الشرطة بواجباتهم."⁴

1- د. محمد الوكيل، المرجع السابق، ص 92.

2- د عاشور شوايل، المرجع السابق، ص 94

3- د. عبد الرؤوف بسيوني، المرجع السابق، ص 63 .

4- المادة 199، الجمعية التأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد، مشروع الدستور الجديد للدولة المصرية الحديثة، الخميس 2012/11/29، ص 41.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

1/المحافظ:

أشار قانون الإدارة المحلية¹ المصري رقم 43 لسنة 1979 ف في المادة 26 منه على (المحافظ مسؤول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، ويعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فورا عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما².

ومن خلال هذا النص فإن المحافظ يعتبر مسؤولا عن الأمن والأخلاق والقيم العامة في المحافظة، وهي ضمن مكونات النظام العام الذي تتولى سلطات الضبط الإداري وصيانتهن وبما أن مرفق الأمن مرفق قومي تهيمن عليه وزارة الداخلية، وأن المحافظ لم يعد من ضمن أعضاء هيئة الشرطة وفقا لنص المادة 1 من قانون الشرطة المصري. الذي عدد الأشخاص الذين يتولون رئاسة الشرطة وليس من ضمنهم المحافظ، إلا أنه المسؤول في محافظته ويمثل السلطة التنفيذية في نطاقها، وهو ما نصت عليه قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة من أن المحافظ مسؤول عن الأمن والأخلاق ويعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وهو ما يعني أن الاختصاص الاصيل بالمحافظة على الأمن والنظام العام بالمحافظة يكون لمدير الأمن، مع التزامه بأن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بصيانة الأمن العام في المحافظة، وإخطاره بالحوادث ذات الأهمية لاتخاذ التدابير اللازمة في شأنها بالاتفاق بينهما.

وقد أشار إلى ذلك القضاء في إحدى أحكام المحكمة العليا، حيث قضت (تدابير الضبط الفردية في مجال المحافظة على النظام والأمن العام من اختصاص مديري الأمن العام بالمحافظات بصفة أصلية يتخذونها تحت إشراف وزير الداخلية المباشر، ومن ثم لم يعد للمحافظ بعد أن سلب المشرع اختصاصه على الوجه المتقدم سلطة إصدار تدابير الضبط الفردية في هذا المجال وذلك اعتبارا أن مهمة

¹- عدلت بعض أحكام قانون الإدارة المحلية في مصر رقم 43 لسنة 1979 ف بالقانون رقم 707 لسنة 1979، و القانون 187 لسنة 1986 ف، وأخيرا بالقانون رقم 13 لسنة 2000 ف. د طارق الجيار، المرجع السابق، ص 26.
²- د. طارق الجيار، المرجع السابق، ص 26.

الأمن حسبما كشفت عنه المذكرة الإيضاحية لقانون الإدارة المحلية مهمة قومية اثر القانون أن يعهد بها كلها إلى الإدارة المركزية)¹.

2/ العمدة:

لم يشر قانون الشرطة رقم 109 لسنة 1971 ف للعمد، رغم كونهم من رجال الضبط القضائي وفق قانون الإجراءات الجنائية، أما في مجال الضبط الإداري فإن القانون الخاص بالعمد اعتبرهم ممثلين للسلطة المركزية في القرية، ومكلفين بالمحافظة على الأمن والنظام.

تنص م 23/أ من قانون الإجراءات الجنائية المصري على:

أ. يكون مأمورو الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم: أعضاء النيابة العامة ومعاونوها، ضباط الشرطة وأمنائها والكونسيالات والمساعدين، رؤساء نقطة الشرطة، العمد ومشايخ البلد ومشايخ الخفراء، نظار ووكلاء محطات السكك الحديدية الحكومية. ولمديري أمن المحافظات ومفتشي مصلحة التفتيش العام بوزارة الداخلية أن يؤديوا الأعمال التي يقوم بها مأمور الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم.

ب. وهؤلاء يمتد اختصاصهم إلى جميع أرجاء الدولة وهو مديرو وضباط إدارة المباحث العامة بوزارة الداخلية وفروعها وبمديريات الأمن. مديرو الإدارات والأقسام ورؤساء المكاتب والمفتشون والضباط والكونستايالات والمساعدون ومباحث الشرطة العاملون بمصلحة الأمن العام وفي شعب البحث الجنائي بمديريات الأمن، ضباط مصلحة السجون، مديرو الإدارة العامة لشرطة السكك الحديدية والنقل والمواصلات وضباط هذه الغدارة، قائد وضباط أساس هجانة الشرطة، مفتشو وزارة السياحة.²

¹ - قضية رقم 465/11، بتاريخ 1967/12/02 ف، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة عشر، العدد الأول، ص 179، بند 27.

² - د. محمد عبيد سيفن المرجع السابق، ص 199 وما بعدها.

الفصل الثاني
وسائل وحدود الضبط الإداري في
الجزائر ومصر

إن تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط وحرريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة، يجب أن تتم في إطار مبدأ أساسي يتمثل في أن الأصل هو صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وأن الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري¹.

فمن أهم الآثار التي تنجم عن ممارسة الإدارة لسلطتها الضبطية، تقييد الحريات العامة للأفراد في مختلف المجالات. ولكن خشية تجاوز الإدارة لحدود المشروعية، ومنعا لتعسفها أو استبدادها، فإن الفقه متفق على ضرورة خضوعها للعديد من الضوابط والقيود سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية².

ففي الظروف العادية تفرض على سلطات الضبط الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارسة الإدارة لسلطتها في المحافظة على النظام، وذلك بشكل مستمر ودائم ومتطور، حيث تستخدم في سبيل تحقيق ذلك التدابير التي تحدها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحررياتهم، وهي مقيدة بقواعد المشروعية وتلزم بنطاقها ومشروعية حدودها. فإذا خرجت عن الحدود التي رسمها لها القانون، فإن أعمالها تكون غير مشروعة. كما يجب أن تهدف سلطات الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام بجميع جوانبه بالشكل الذي يجعل من النظام العام والحقوق والحريات العامة فكرتين متلازمتين ومتكاملتين³، لذلك إذا ما انحرفت أو تعسفت سلطات الضبط في ممارسة سلطتها خضعت لرقابة القضاء.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والتوزيع، عمان 2006، ص 300.

² - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص 249.

³ - عوايدي عمار، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 4، الجزائر 1987، ص 999.

المبحث الأول: وسائل وحدود الضبط الإداري في الجزائر

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري في الجزائر

تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب التي تمكنها من تحقيق غرضها والقيام بواجبها في المحافظة على النظام العام بعناصره المتعارف عليها والسابق ذكرها¹.

فلا تتم ممارسة إجراء الضبط من جانب الإدارة إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها².

وهذه الوسائل تتمثل إما في التصرفات القانونية والمتمثلة في لوائح الضبط الإداري أو القرارات الفردية، وإما في الأعمال المادية حيث تتجلى في استعمال القوة، وهذا ما سيتم شرحه فيما يلي:

أولا- لوائح الضبط الإداري:

هي القواعد التي تضعها السلطة الإدارية في شكل مراسيم (رئاسية أو تنفيذية) أو القرارات الوزارية أو الولائية أو البلدية للمحافظة على النظام العام³. فتصدر قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة⁴ تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها⁵.

ويعتبر التنظيم أبرز مظاهر ممارسة الضبط الإداري، فعن طريقه توضع قواعد قانونية تطبق على الجميع بهدف تقييد الحريات في سبيل صيانة النظام العام⁶.

ومن أمثلة اللوائح:

¹ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 300.
² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 383.
³ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 170.
⁴ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة منقحة، مصر، 2006، ص 465.
⁵ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 280.
⁶ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171.

- لوائح مراقبة المواد الغذائية من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-363 الذي يحدد كفايات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية المخصصة للاستهلاك البشري¹.
- لوائح المحافظة على الصحة العمومية من ذلك القرار المؤرخ في 15 جويلية 1999 الذي يتضمن منع سقي الاراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية²، والقرار رقم 94 المؤرخ في 30 مارس 1997 الصادر عن المكلف بتسيير المندوبية التنفيذية البلدية (بلدية باتنة) المتضمن إلزام طلاء وتزيين واجهات البنايات والسكنات العمومية والخاصة الكائنة بالمحيط العمراني لبلدية باتنة.
- لوائح المحافظة على السكنية العامة من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 93-184 الذي ينظم إثارة الضجيج³.

ثانيا: القرارات الإدارية الفردية:

تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة سلطات الضبط الإداري إلى إصدار أوامر فردية وهي القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم⁴ من أجل الحفاظ على النظام العام. وهي تتم إما في صورة حظر لممارسة نشاط ما وفي وقت ما أو على شكل ترخيص إداري سابق للممارسة النشاط وقد تأخذ شكل إخطار الإدارة قبل ممارسة النشاط. كما أن القرارات الإدارية صورة أخرى تتمثل في وضع تنظيم للنشاط يبين أوضاعه وكيفية ممارسته، وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

1- الحظر (المنع):

ومؤداه أن تصدر سلطة الضبط الإداري قرارا فرديا تلزم به شخصا أو مجموعة من الأشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما⁵ بهدف المحافظة على النظام العام ولتحقيق مقصد يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع. مثال ذلك منع استعمال المنبهات الصوتية غلا في حالة الضرورة لوجود خطر فوري كالقرب من

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 95-363 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 (ج ر ج ، العدد 4 لسنة 1989) المعدل والمتمم بموجب قانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج ، العدد 62 لسنة 1991).

² - القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي سطيف يتضمن منع سقي الاراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج (ج ر ج ، العدد 50 لسنة 1993)، ص 13.

⁴ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 73.

⁵ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281.

المستشفيات¹ أو منع اجتماع أو مظاهرات أو مسيرة² إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق.

وتجدر الإشارة إلى أن الحظر أو المنع ينبغي أن يكون جزئياً وليس مطلقاً لأن الحظر المطلق يؤدي إلى تعطيل الحريات فيكون غير مشروع. أما الحظر الجزئي فغنه مشروع لانه يستهدف الحد منها فقط مثال ذلك تحديد وقت سير العربات في الطرق العامة من اتجاه واحد لا في اتجاهين، وكذلك الحظر الذي يقضي بعدم وقوف السيارات في أماكن معينة ولأوقات محددة³، والقرار الذي يقضي بمنع ممارسة نشاط النقل مؤقتاً⁴، أو منع نقل المواد الكيماوية والمستحضرات الصناعية وحجزها⁵.

2- الترخيص (الإذن):

قد يتطلب التنظيم الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة نشاط. فهو بذلك يشكل نظاماً أقل شدة من المنع المطلق⁶. والحكمة من فرض نظام الترخيص هو تمكين الغدارة من التدخل مسبقاً في كيفية القيام ببعض الأنشطة التي ترتبط بكفالة النظام العام⁷، مثال ذلك الحصول على إذن بعرض فيلم أو مسرحية⁸ أو الحصول على إذن باستخدام مكبرات الصوت في الأفراح والمناسبات أو الحصول على ترخيص بفتح محل الإذن المسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية في المؤسسات العامة أو الترخيص بحيازة السلاح والذخيرة وذلك بالنسبة للأشخاص الطبيعيين⁹ ومنح رخص الصيد، أو الإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الضارة والتي تكون بإذن مسبق لممارسة هذا النشاط¹⁰.

¹ - القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور، الطرق وسلامتها وأمنها (المادة 31) ج ر ج رقم 46 لسنة 2001.

² - القانون رقم 28-89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 (ج ر ج رقم 04) المعدل والمتمم بموجب قانون 19-91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج ر ج رقم 62).

³ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 77.

⁴ - المادة 62 من القانون رقم 13-01 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر ج رقم 44 لسنة 2001.

⁵ - المادة 118 من القانون رقم 03-83 المتعلق بحماية البيئة، ج ر ج رقم 06 لسنة 1983.

⁶ - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص 279.

⁷ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 303.

⁸ - القانون رقم 267-81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنفاوة والطمأنينة العمومية حيث تنص المادة 16 أن " يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية...".

⁹ - المواد 61، 76، 91 من المرسوم التنفيذي رقم 96-98 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 06-97 المتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، ج ر ج العدد 17 لسنة 1998.

¹⁰ - المادة 08 من القانون 07-04 المتعلق بالصيد، ج ر ج العدد 51، لسنة 2004.

وجدير بالذكر أن القاعدة العامة هي أن الإدارة لا تستطيع أن تتدخل في النشاط الفردي أو الحريات عن طريق فرض نظام الترخيص إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك صراحة، ومن ثم إذا تدخلت الإدارة في الحريات العامة عن طريق فرض نظام الترخيص دون أن يجيز لها المشرع فرض هذا النظام ففي هذه الحالة يكون تدخل الإدارة غير مشروع.

وقد ذهب رأي الفقه إلى القول بأنه إذا كان الترخيص الإداري تقديريا بحيث يكون من سلطة الإدارة أن تمنح أو تتمنع عن منح الترخيص، فإن هذا النوع من التراخيص يكون أشد خطورة على الحرية، وهو يقترب على حد كبير من نظام الحظر أو المنع¹.

3- الإخطار السابق:

ومعناه إمكانية ممارسة النشاط الفردي في موضوع معين غير محظور، كما يشترط لممارسة سبق الحصول على إذن بها بذلك من السلطات المختصة. ولكنه بحكم اتصاله المباشر بالنظام العام²، فإنه يجب أن نخطر به السلطات الضبطية المختصة من أجل الاعتراض على النشاط في حالات معينة أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديد النظام العام³. ويلاحظ أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض نظام الإخطار على ممارسة حرية من الحريات عن طريق لائحة ضبطية لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك ويحدد الحريات التي يفرض عليها نظام الإخطار⁴.

4- تنظيم النشاط:

هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية بغرض تنظيم أنشطة معينة وذلك بوضعها لتدابير وأنظمة خاصة تطبق على ممارسي هذا النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين. وهذه الصورة أقل مساسا بالحريات العامة⁵ مقارنة بالصور السابقة.

¹ -- دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 91.

² - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، مصر 2007، ص 287.

³ - هاني علي طهراوين القانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص 244.

⁴ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 354.

⁵ - علاء الدين عشرين مدخل للقانون الإداري، ج2ن دار اهدى، الجزائر 2010، ص 41.

وكثيرة هي الأمثلة الخاصة بتنظيم النشاط، على سبيل المثال تنظيم حركة المرور¹ و نشاط النقل سواء النقل الحضري أو النقل النفعي²، وتنظيم نشاط الأمن الداخلي في المؤسسة العمومية³.

ثالثا- استعمال القوة:

لا نجد في وسائل الضبط الإداري ما هو اشد عنفا وقسرا من هذه الوسيلة التي تهدد حريات الأفراد وتعد اعتداء صارخا على حقوقهم ، لأننا هنا أمام أساليب القهر واستعمال القوة بل إجبار الأفراد على الامتثال للأنظمة قصرا ورغما عنهم بهدف حماية النظام العام⁴.

وبناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري فيما تكون مخولة باللجوء إلى التنفيذ المباشر دون الذهاب إلى القضاء مسبقا⁵ وذلك من اجل تفادي أو إلى المساس بالنظام العام⁶.

مثال ذلك استعمال السلطات العمومية للقوة المادية لتفريق مواطنين أرادوا إقامة مسيرة ولم يقدموا طلبا للإدارة أو قدموه ورفض طلبهم⁷.

إن استخدام القوة من قبل سلطات الضبط الإداري يجب أن يعتبر إجراء استثنائيان فلا يجب أ تلجأ الإدارة إليه إلا إذا ثبت امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط بالطريق الاختياري⁸، لذلك تعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا على حرياتهم⁹.

فالأصل العام يقتضي لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على إذن سابق بالتنفيذ شأنها في ذلك شأن الأفراد العاديين، ولكن استثناء من الأصل فإن الإدارة يمكنها اللجوء إلى التنفيذ المباشر لمنع الإخلال بالنظام العام أو لإعادة هذا النظام لما كان عليه. وقد اختلف الفقه بشأن مبررات التنفيذ المباشر على النحو التالي:

¹ - المادتين 49 و 91 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر ج جرقم 46، العدد 76، لسنة 2004.

² - المادة 29 و 43 من القانون 01-13 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر ج ج العدد 44، سنة 2001.

³ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 96-158 يحدد شروط تطبيق احكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في المرسوم رقم 95-24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج ر ج ج العدد 28 سنة 1996.

⁴ - عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 150.

⁵ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 282.

⁶ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 173.

⁷ - المادة 19 من قانون العقوبات، المعدل والمتمم: " كل مظاهرة تجرى بدون ترخيص تعتبر تجمهرا".

⁸ - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 78.

⁹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 42.

أ-إذا تعلق الأمر بالمرافق العامة فغن التنفيذ المباشر تبرره وتمليه ضرورة احترام مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد.

ب-إذا كان القرار تعبيراً عن السلطة العامة فإن هذه السلطة تقوم عادة بتنفيذ إرادتها على الأفراد بوسائلها دون اللجوء إلى وسائل خارجية.

ج-افتراض المشروعية في القرارات التي تقوم الإدارة بتنفيذها.

بينما ذهب رأي آخر إلى أن الاعتبارات العملية التي تبرر التنفيذ المباشر تكمن في أن المحافظة على النظام العام وإعادته إلى حالته الطبيعية في حالة الإخلال به تتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات مادية سريعة¹.

رغم تعدد الآراء وتباين وجهات النظر التي تبرر اللجوء إلى التنفيذ الجبري، إلا أن هناك ضوابط يتعين احترامها حتى يكون استعمال القوة مشروعاً. هذه الضوابط تتمثل فيما يلي:

1-وجود قانون يجيز لهيئات الضبط استعمال حق التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري.

2-أن استخدام القوة المادية لا يبرر إلا إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ أوامر سلطة الضبط الإداري أو التمرد عليها، مما يتطلب الأمر تبليغ المعني وترك الفرصة له من أجل التنفيذ الطوعي.

3-وجوب تضيق دائرة استخدام القوة إلى أدنى حد بحيث يجب أن يكون متوافقاً مع الضرورة التي دعت إليها.

فمن خلال ما سبق يبدو أن التنفيذ الجبري تحتمه الضرورات الاجتماعية وتأتي استكمالاً طبيعياً لسلطة الدولة القائمة على وجوب احترام وتنفيذ وطاعة قوانينها على الرغم من تداعياتها في تهديد أو تضيق الحريات².

المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في الجزائر.

الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

¹ - دايماً بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 98.

² - عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 158.

يشكل احترام حريات الأفراد التزاما قانونيا تلتزم به سلطة الضبط، لذا فلقد لزم تقييد تلك السلطة بقيود تعتبر بمثابة ضمانات قانونية للحرية. ويتحقق هذا الضمان للحرية بوضع قواعد دستورية وقانونية تكفل الحريات في مواجهة سلطة الضبط، وتشكل تلك القواعد حدودا وقیودا على سلطة الضبط بما تضعه من أسس وضوابط تحكم سلامة الإجراء الضابط¹.

فالقاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور. غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيود تفرضها مصلحة المجتمع. ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد، فإنه يجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها². لذلك يجب ان تقييد سلطات الضبط بكل من مبدأ المشروعية والنظام العام.

وفي مجال التقييد القانوني لسلطة الضبط، فإن الملاحظ أن إجراءات الضبط الإداري تخضع كلها لمبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن سائر الأعمال الإدارية. لذلك يجب ان تصدر تلك الإجراءات من جهة مختصة وفقا للإجراءات والأشكال المقررة، وأن ترد على محل جائز قانونا ولسبب يبرره³.

و بالإضافة إلى تقييد سلطات الضبط بالحفاظ على النظام العام وفقا لما يقتضيه هذا المبدأ، فليس لهيئات الضبط أن تستخدم سلطتها لتحقيق أهداف أخرى كالموارد المالية للدولة، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري هي مخصصة ولي للإدارة الخروج عنها أو أن تتخذ منها ستارا للتوصل إلى أهداف أخرى تسعى إليها سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة وذلك عملا بقاعدة تخصيص الأهداف⁴.

إن دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تتطلب التعرض إلى تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، ثم تقييد سلطات الضبط بالنظام العام.

أولاً: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 349.

2- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 385.

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 348.

4- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 292.

إن السمة البارزة للدولة الحديثة هي أن دولة قانون تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية¹. فإذا كان على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية عند مباشرتها لأي نشاط إداري، فإن ذلك يصدق بصفة خاصة عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط على حقوق الأفراد وحريتهم².

فلقد أصبح مبدأ المشروعية من مبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول، وذلك بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة وتتخذ منها أهدافها وغاياتها المستقبلية.

فلقد استقر في الفكر القانوني والسياسي أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون ثم هي لا تستطيع أن تتعامل مع الخاضعين لها إلا بالقانون وعلى مقتضاه³.

لذلك يتعين تحديد مضمون مبدأ المشروعية، ثم انعكاسات هذا المبدأ على سلطات الضبط الإداري.

1/ مضمون مبدأ المشروعية:

يتعلق مبدأ المشروعية بحدود سلطة الدولة وخضوعها لقواعد ملزمة، لذلك يعتبر هذا المبدأ الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جور الإدارة وتعسفها. فلقد انتهت عهود الدولة المستبدة أين كان الحكام يمارسون حكما مطلقا وكانت الدولة تقوم على أساس أن أوامر الحكام ونواهيها هي القانون. فالقانون في تلك العهود مجرد تعبير عن إرادة الحاكم الذي يعمل على خضوع الأفراد له دون أن يلتزم هو به، لذلك لا مجال في هذا النظام للحقوق والحريات الفردية، ما دام أن إرادة الحاكم طليقة من كل قيد فيما يجريه من تصرفات، والسلطة في هذا النظام تبتغي دائما تحقيق مصالحها الشخصية. وقد شهد العصر الحديث ظهور الدولة القانونية التي يخضع فيها الحكام والمحكومين لأحكام القانون⁴.

وإذا كان على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية بصفة عامة عند مباشرتها لأي نشاط إداري، فإن ذلك يصدق بصفة خاصة عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط نظرا لتأثير تلك السلطة على حقوق الأفراد وحررياتهم⁵، إذ لا يكفي أن يخضع

1- عمار بوضياف، دعوى إلغاء، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2009، ص8.

2- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 309.

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 351.

4- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر 2009، ص 07.

5- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 310.

الأفراد وخدمهم للقانون في علاقاتهم الخاصة بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره¹.

1-1 تعريف مبدأ المشروعية

يعني مبدأ المشروعية بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة بحيث تعلق أحكامه، وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم²، وخضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، ومعنى ذلك أن كل تصرف تجريه السلطات العامة وتخالف به قواعد القانون يقع باطلا وغير نافذ مما يجعله قابلا للإلغاء³.

فمبدأ المشروعية يقتضي تقييد إرادة كل من الحاكم والمحكوم بقواعد القانون بدون تمييز بينهم. ومن ثم لا يكفي أن يخضع الأفراد وخدمهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل غنه من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة بحيث يجب أن تأتي تصرفات وقرارات وعلاقات تلك الهيئات فيما بينها أو فيما بينها وبين الأفراد متفقة مع أحكام القانون⁴. فالسلطات العامة ملزمة بالخضوع لأحكام القانون حيث يجب على السلطة التشريعية الالتزام بأحكام الدستور والقواعد القانونية العامة. كما أن القضاء مطالب باحترام كافة القوانين والالتزام بأحكامه سواء بوصفها حكومة في مستواها الأعلى أو باعتبارها إدارة بمختلف مستوياتها⁵. لذلك يعتبر مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة لحقوق وحرريات الأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء⁶.

1- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 9.

2- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1 مصرن ص 12.

3- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط1، مصر، 2008، ص 178.

4- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2007، ص 40.

5- سالم بن راشد العلوي، القضاء الغدارين دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج1، عمان 2009، ص 40.

6- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 09.

ثانيا: تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام.

إن الهدف من القيود الصادرة على سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام¹، فليس لهيئات الضبط استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك، وإن تعلقت بالمصلحة العامة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري تعتبر مخصصة وليس للإدارة أن تخرج عليها أو أن تتخذ منها ستارا للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة وذلك عملا بقاعدة تخصيص الأهداف².

وترجع أهمية فكرة النظام العام إلى ما تمثله من أساس لتدخل سلطة الضبط لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه وسكينته، فهي السند الشرعي لهيئات الضبط الإداري في تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم من أجل تلبية حاجة المجتمع للاستقرار والسلام³.

1-تحديد فكرة النظام العام:

إن الغرض الذي تهدف إليه سلطات الضبط الإداري، هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال⁴. وتعتبر فكرة النظام العام من الأفكار النسبية ذات المدلول العام المرن، فهي تختلف من دولة إلى أخرى بل ومن منطقة لأخرى داخل الدولة الواحدة، ومن زمن لآخر وذلك وفقا للنظام السياسي والاقتصادي السائد⁵.

إن تحديد فكرة النظام العام تتطلب التعرض إلى تعريفه ثم تحديد عناصره وذلك على الشكل التالي:

أولاً: تعريف النظام العام.

نظرا لمرونة فكرة النظام العام أو استقرارها فغن المشرع لا يملك أن يحدد لها مضمونا لا يتغيرن كما أنه ليس بإمكانه أن يعرفها على وجه محدد يمنعها من أن تؤدي وظيفتها⁶، وكل ما يستطيع فعله ان يعرفها بمضمون فحسب تاركا للفقه والقضاء أمر تحديد الأمور المناهضة للنظام العام⁷

وفيما يلي سيتم التعرض إلى تعريف كل من الفقه والقضاء للنظام العام، وذلك على الشكل التالي:

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 181.

³ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 292.

⁴ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5 الجزائر، 2008، ص 28.

⁵ - حسام مرسين التنظيم القانوني للضبط الإداري دار الجامعة الجديدة، مصرن 2011، ص 165 .

⁶ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 157.

⁷ - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص 182.

أ-التعريف الفقهي: هناك اتجاه يتزعمه الفقيه " هوريو " يرى أن فكرة النظام العام يجب أن تحمل معنى النظام المادي الملموس الذي يعد بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى. أما حفظ النظام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس فلا يدخل في ولاية الضبط الإداري إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه تهديد النظام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وهناك اتجاه يتزعمه الفقيه " فالين " يذهب إلى ضرورة إعطاء النظام العام مدولا واسعا ليشمل المظهر المعنوي بجانب المظهر المادي. فالنظام العام يقصد به مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين.

ويرى الفقيه "بورديو" أن فكرة النظام العام ذات مضمون واسع بحيث تشمل النظام المادي الأدبي والاقتصادي وبذلك تشمل جميع نواحي النشاط الاجتماعي.

ب-التعريف القضائي:

اتجه القضاء في البداية إلى الأخذ بالمعنى الضيق للنظام العام، فلم يعتد بالنظام العام المادي ذي المظهر الخارجي، إلا أن هذا النظام لم يستمر لمدة طويلة¹، حيث أن القضاء تراجع عن هذا الاتجاه فتوسع في تفسير أغراض الضبط الإداري إذا لم يعتبر هيئات الضبط قاصرة على حفظ النظام العام في مظهره الخارجي أو المادي، وإنما تتسع هذه الوظيفة لتشمل مظهره المعنوي²

فمن خلال ما سبق يمكن القول أن النظام العام هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها³.

ثانيا: العناصر المكونة للنظام العام.

استنادا إلى ما سبق ذكره، وبالرغم من الصفة النسبية لمفهوم النظام العام إلا أن أغلب الفقهاء يتفقون على وجود عناصر ثابتة مكونة لمفهوم النظام العام⁴ تتمثل في النظام العام الشامل والذي يتكون من النظام العام المادي (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة) والنظام العام الأدبي (الآداب العامة) والنظام العام

¹ - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 98.

² - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 75.

³ - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص 188.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 376.

المتخصص (النظام العام الاقتصادي، النظام العام الجمالي)، وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

أ- **النظام العام الشامل:** إن النظام العام الشامل يشمل النظام العام المادي (التقليدي) والنظام العام الأدبي، وهو ما سيتم التعرض له فيما يلي:

النظام العام المادي (التقليدي):

استقر الرأي في الفقه التقليدي على أن مدلول النظام العام يتضمن الأمن العام والصحة والسكينة العامة وهذا ما أكد عليه قانون البلدية¹ لسنة 2011 حيث تنص المادة 88 في فقرتها الثانية على مايلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي السهر على حسن النظام والسكينة والنظافة العمومية"، وكذلك قانون الولاية² لسنة 2012 إذ تنص المادة 114 منه على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

يعني الأمن العام اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم³ وبالتالي اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء واتخاذ كل الإجراءات اللازمة للوقاية من الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم⁴ سواء كانت من صنع الطبيعة كتوقّي الفيضانات الخطرة والحرائق⁵، وانهيار المباني أو المظاهرات العنيفة⁶.

ويلقى على سلطة الضبط واجب القيام بكافة التدابير اللازمة لمنع الجرائم والاجتماعات والتظاهرات التي تخل بالأمن والقيام بالإجراءات القانونية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن⁷.

ولم يقتصر النظام على ذلك، بل تعداه إلى صور أخرى كتنظيم الحرف والمهن التي تمارس في الطريق بقصد حماية المرور، وكذلك منع عرض أشياء من النوافذ خوفا من سقوطها على المارة في الطريق العام، وعدم إلقاء أي شيء يعرض المارة للضرر أو بسبب انبعاث الروائح الكريهة، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحريق.

¹ - قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية، ج ر ج العدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011.
² - قانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، ج ر ج العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 260.
⁴ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، موسوعة القضاء والفقه، ج1، منشأة المعارف، مصر 1983، ص 219.
⁵ - دايم بلقاسم، الحماية القانونية السكينة العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 2 جامعة تلمسان، الجزائر 2004، ص 99.
⁶ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دار الفكر العربي، مصر 1996، ص 540.
⁷ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 296.

أما الصحة العامة فتعني حماية المواطنين من خطر الأمراض ومن انتشار الأوبئة وذلك بقيام سلطات الضبط بمنع ما قد يكون سببا في المساس بالصحة العامة فتتخذ ما يلزم من الإجراءات¹ اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء كانت الحيوانات أو المياه أو أي مادة أخرى²، وبالإضافة إلى نظافة البنايات القديمة والجديدة ونظافة المؤسسات الصناعية التجارية ومحاربة الأمراض المعدية وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطنين كتوفير التطعيم والأدوية³.

أما السكنية العامة فيقصد بها توفير حالة السكون والهدوء في الطرقات العامة والأماكن العامة حتى لا يتعرض الجمهور للمضايقات أو الانزعاج في أوقات راحتهم⁴ مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت وضوضاء الاحتفالات وأصوات الباعة المتجولين⁵. فهذه الأعمال وإن كانت تبدو تافهة إلا أنها تسبب للأفراد مضايقات على درجة من الجسامة تستلزم التدخل لإيقافها⁶.

وحفاظا على السكنية العامة تقوم الإدارة بتخصيص أماكن الأسواق العامة الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية للمحافظة على الهدوء فيها، ويقع على سلطة الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من الأفراد أو الأشغال العامة⁷.

2- النظام العام الأدبي(الخلقي):

الآداب العامة هي أحد مكونات النظام العام بشرط اقترانها بأفعال مادية أو خارجية من شأنها تهديد النظام العام في نظهره المادي حيث يحرص الضبط الإداري على صوب. وهذه الأخلاق العامة ليست الأخلاق المثالية بل الحد الأدنى الذي إذا لم يحرص عليه أدى ذلك إلى انتشار الحياد في الجماعة مما يترتب عليه إضرار بنظامها العام المادي وإن يهدده تهديدا مباشرا⁸. ومن هنا للضبط الإداري التدخل

¹-ياسين بن بريح، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، مصر، 2014، ص54.

²- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 376.

³- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 162.

⁴- طاهري حسين، المرجع السابق، ص 74.

⁵- محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص 261.

⁶- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 541.

⁷- سامي جمال الدين أصول القانون الإداري، شركة مطابع الدويجي التجاري، مصر 1993، ص 155.

⁸- حسام مرسي، المرجع السابق، ص 114.

لوقف هذا التهديد بكل وسائله¹. مثال ذلك منع عرض الأفلام الخليعة²، ومنع عرض
عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة واتخاذ ما يلزم
لحماية الناس من تأثير المشروبات.

ولقد نص المشرع الجزائري في المادة 14 من المرسوم المتعلق بصلاحيات رئيس
المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة على ما يلي: "
يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل
الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ
على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب عليه أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل
بذلك "

ب- النظام العام المتخصص:

لقد اتسعت فكرة النظام العام اتساعا كبيرا، فإذا كانت الفكرة قد حصرت قديما في
حماية أسس المجتمع وأمنه، فإن التطور الاجتماعي الكبير الذي أصاب دور الدولة
الحديثة في المجتمع قد وسع كثيرا من الفكرة³.

ويتمثل النظام العام المتخصص في النظام العام الاقتصادي الذي يحقق مصالح
الأفراد، والنظام العام الجمالي الذي يحقق السكينة النفسية للأفراد. إن هذا التطور
الحديث لفكرة النظام العام هو الذي سيتم التعرض له فيما يلي:

1- النظام العام الاقتصادي:

لقد ازداد تدخل الدولة في مختلف الأنشطة وعلى وجه الخصوص مجال النشاط
الاقتصادي الذي يعكس مدى استقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية داخل الدولة⁴
الدولة⁴. فلقد كان لهذا التدخل أثره في ظهور نظام اقتصادي يمنع المجتمع
والاقتصاد من الوقوع في مخاطر كبيرة، فهو يهدف إلى حماية المنافسة الحرة
والنظام في الإنتاج وفي التوزيع وكذلك الأسعار. إن هذا التدخل يكون من الإدارة
من أجل العمل على تطبيق القانون، ومن ثم تتسع فكرة النظام العام لتشمل عنصرا
جديدا هو النظام العام الاقتصادي الذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية أو ملحة
ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات معينة⁵.

1- عبد الرؤف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 91.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 261.

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 298.

4- حسام مرسي، المرجع السابق، ص 116.

5- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 32.

ويتصل هذا التوسع في مدلول النظام العام بمجموعة من الأهداف الضرورية التي تتعلق بتوفير المواد الغذائية الضرورية وتنظيم عملية الاستيراد والتصدير، وكذا التعامل بالعملات الحرة والاتجار فيها¹.

فهذا الازدياد الواضح في تدخل سلطات الضبط الإداري في النواحي الاقتصادية يقلل من خطورة الفوضى العارمة إذا تركنا الأفراد يمارسون حرياتهم الاقتصادية دون رقيب، ذلك أن هذه الحالة تترك تداعيات خطيرة تززع الأمن وكيان الدولة ونظامها العام، مما ينعكس سلباً على النظام الاجتماعي بمجمله. وهذا ما دفع أغلب الدول في العصر الحديث إلى توجيه الاقتصاد الوطني بغية السيطرة عليه من أجل فرض قيود على تصرفات الأفراد والنهوض بمؤسسات الدولة².

2- النظام العام الجمالي للبيئة:

يمكن تعريف النظام العام الجمالي للبيئة بأنه النظام الذي يهدف إلى الحفاظ على جمال ورونق الأماكن العامة والمحافظة على الجمال والتنظيم والتنسيق في المدن أو في الأحياء و الشوارع³.

لذلك فإن إشاعة جمال الرواء في الشارع يؤدي إلى تحقيق السكينة النفسية للأفراد نظراً لحاجة الإنسان إلى حماية إحساسه بالجمال بقدر حاجته إلى حماية لوازمه المادية. إن شيوع الفوضى في جماليا المكان يؤدي إلى الضيق والاضطراب وتوتر الأعصاب بدلاً من أن تكون الأماكن العامة مصدراً للبهجة والتمتع بجمال الطبيعة وبناء المعمار. ومن ثم فإن بعض الفقهاء لم يترددوا في وضع جماليات الأماكن العامة في نطاق مفهوم النظام العام الذي يجب على سلطات الضبط الإداري صيانته⁴.

وعلى عكس ما تقدم ذهب جانب آخر من الفقه إلى ان مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار أو لتبرير تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاققت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، مثال ذلك إلزام مالك أرض بتسويرها محافظة على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأتربة المتركمة عليها من أن تثيرها الرياح، فتزيد نسبة التلوث بما يضر الصحة العامة⁵.

1- دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 32.

2- عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 45.

3- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 299.

4- دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 33.

5- عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق ص 260.

أما في مجال التطبيقات القضائية، فإن مجلس الدولة الفرنسي أصدر ب سنة 1936 حكمه الصادر في قضية اتحاد نقابات مطابع باريس، والتي تتلخص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحظر بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الطريق العام نظرا لأن إلقاءها عقب الاطلاع عليها يسبب تشويها للمنظر العام الجملي الذي يجب الحفاظ عليه، حيث طعن اتحاد نقابات المطابع في هذه اللائحة مطالبا بإلغائها نظرا لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري وهي المحافظة على النظام العام. وقد رفض مجلس الدولة ذلك مؤكدا أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض الضبط الإداري لكونها من عناصر النظام العام الجديرة بالحماية، وبذلك اعترف المجلس واستقر قراره على مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض جمالية لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام¹.

الفرع الثاني: تقيد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

قد تبقى النصوص القانونية الموضوعية لتنظيم المجتمع عاجزة أمام ما يطراً من مستجدات يجب مجابتهها بهدف الحفاظ على النظام العام. ذلك ما تفرضه الضرورة تحت إلحاح الظروف غير العادية، الأمر الذي يدفع بالدولة للخروج على قواعد المشروعية المقررة للظروف العادية بهدف التمكن من التصدي لما من شأنه تهديد كيان الدولة واضطراب نظامها العام².

وتتمثل الظروف الاستثنائية المنظمة بنصوص قانونية في حالة الطوارئ، و حالة الحصار، الحالة الاستثنائية.

أولاً: حالة الطوارئ (L'état d'urgence):

لقد تعددت التعاريف وتباينت بخصوص تعريف نظام حالة الطوارئ فقد عرفها الفقيه لوبادير على أنها:

"système exceptionnel justifié par l'idée du danger national"

وبذلك تعتبر حالة الطوارئ نظاما استثنائيا للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني. بينما ذهب فريق آخر إلى تعريف حالة الطوارئ على أنها: "نظام استثنائي يمكن تطبيقه على كل أو جزء من الإقليم المهدد أو الذي يوجد في أزمة، ومن آثاره أن يمنح سلطات معتبرة لرجا البوليس المشكلين للسلطة المدنية، إذ تتمتع هذه الأخيرة

¹ - عادل السعيد محمد ابو الخير، المرجع السابق، ص 207.

² - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، مصر 1976، ص 17.

في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار"¹.

وإذا كانت معظم الدول الحديثة ذات النظام السياسي القائم على مبدأ الديمقراطية مرت بحالة الطوارئ ومن بينها فرنسا والجزائر، إلا أن ظهورها في فرنسا كان مرتبطاً بالحرب التحريرية الجزائرية كتحصيل للمرحلة التي عرفتها مؤسسات الدولة الفرنسية حينها، نظراً لعدم قدرتها واستطاعتها التصدي لمواجهة أوضاعها في الجزائر، وذلك بواسطة توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة أثناء وقوع مساس خطير بالنظام العام².

وتتخذ حالة الطوارئ في الظروف الصعبة وأثناء تفاقمها باعتبار أن أمن وسلامة الدولة تقتضي ذلك، أي أن يكون لها التفوق من حيث الأولوية على حقوق وحريات الأفراد من أجل الحفاظ على كيان الدولة وضمان استمرارية وحماية مؤسساتها، من الأخذ بعين الاعتبار معيار التوازن من حيث ضرورة الاهتمام بالصالح العام المشترك للحد من تدهور الوضع، وكذا الانزلاق الخطير الذي قد يؤدي إلى تصعيد العنف الذي سوف يتولد عن حالة أكثر خطورة من الحالة القائمة³.

وبعد عالج المؤسس الدستوري الجزائري حالة الطوارئ بداية من دساور 1976 في مادته 119 التي تنص على ما يلي: "في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة حالة الطوارئ أو الحصار ويتخذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع"

كما نص دستور 1989 في مادته 86 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.

ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

¹ - حبشي لزرق، مرجع سابق، ص 129.

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي، دار الهدى، الجزائر، ص 267.

³ - سحنين أحمد، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 22.

كما نجد أن نفس الأحكام وردت في المادة 91 من دستور 1996، إلا أن الجديد الذي أتى به ها الدستور يكمن في أنه: " لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

وبالإضافة إلى ذلك فقد تضمن دستور سنة 1996 في مادته 91 على حالة الطوارئ بقولها: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

فمن خلال هذه النصوص نلاحظ أن العامل المشترك بالنسبة لهذه الحالة هو أن تقرير حالة الطوارئ يعود إلى رئيس الجمهورية حيث بإمكانه أن يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ثانيا: حالة الحصار (L'état de siège)

يمكن تعريف حالة الحصار على أنها:

" الوضع الذي يوجد فيه مكان حرب بين دولتين، فتحتل دولة من قبل دولة أخرى وحينها تتركز السلطة بين قائد الجيش المحتل، وتلك هي الأحكام العرفية العسكرية.

بينما تعلن الأحكام العرفية السياسية بمعرفة السلطة التنفيذية سواء بمناسبة قيام حرب بين دولة وأخرى أو في حالة قيام ثورة مسلحة داخل الدولة.

وتنتقل بذلك السلطات من الهيئات المدنية إلى الهيئات العسكرية، غير أنه في الحالة الثانية تلتزم حدود الدستور وفق الظروف القائمة"¹.

ويعرفها الدكتور مسعود شيهوب بأنها: " حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية"².

¹ - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1979، ص 213.

² - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 35.

بمفهوم آخر فإن حالة الحصار تستطيع مواجهة اشد الظروف قساوة التي تمر بها الدولة قبل اللجوء إلى حالة الحرب، والتي لا تستطيع فيها السلطات المدنية من مباشرة مهامها ومواجهة هذه الظروف. وبذلك تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية، كما يقوم كذلك القضاء العسكري محل القضاء العادي في كثير من الحالات¹.

وقد تم تقرير حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 4 جوان 1991² حيث أن الإعلان عنها يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية ومنحها سلطات خاصة تستمد من طبيعة الظرف الاستثنائي المحيط بالدولة، ويحررها من بعض القيود التي وضعت للحالات العادية المألوفة، كما يرخص لها بتقييد بعض الحريات والحقوق وفقا لم يستلزمه أمر مجابهة الظرف الاستثنائي.

وعليه ليس الغرض من حالة الحصار إقامة حكم ديكتاتوري عسكري ذلك أن النظام الجزائري يمنح السلطات العسكرية كل الصلاحيات المخولة لها في هذه الظروف، لأن الهدف من ذلك هو حماية المؤسسات العامة والخاصة وتوفير الأمن³.

وبما أن مسألة استتباب الأمن وحفظ النظام العام تنتقل إلى السلطة العسكرية بمجرد إعلان حالة الحصار، فإن مسألة الحقوق والحريات العامة تخضع حتما لتنظيمين مختلفين، حيث لا تغفل من تدخل السلطة العسكرية إذ تتجلى لغة الأوامر والتي ينتفي في ظلها الاهتمام بحريات الأفراد مما يقتضي الانصياع فقط⁴. ولا يتوقف التنظيم عن ذلك التدخل للسلطة العسكرية بل يتعداه ثانيا إلى بقاء السلطة المدنية محتفظة ببعض الصلاحيات والمعتبرة تقييدا للحقوق والحريات العامة، كتوفير نشاط الجمعيات أو تقديم طلب حلها إلى القضاء⁵. وعليه يمكن القول أن تأثير حالة الحصار على الحقوق والحريات العامة أمر حتمي بالنظر إلى هذا التدخل المزدوج.

ثالثا: الحالة الاستثنائية (L'état d'exception):

تعتبر الحالة الاستثنائية أكثر تعقيدا من حالة الطوارئ وحالة الحصار، حيث نصت عليها المادة 93 من دستور 1996 بقولها:

¹ - تقييد عبد الرحمن، نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة عنابة، الجزائر 1990، ص 76.

² - ج ر ج ج، العدد 29 الصادرة بتاريخ 12 جوان 1991.

³ - المادة 1 و 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المتضمن تقرير حالة الحصار.

⁴ - حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 128.

⁵ - تنص المادة 9 من المرسوم الرئاسي 91-96 في 4 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار على أنه: "تتعرض للتوقيف كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي للجمعيات مهما كان القانون الأساسي أو وجهتها التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين...."

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة، والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

ونلاحظ في الفقرة الأولى من هذه المادة بأنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل هناك خطر يوشك أن يصيب البلاد ويهدد مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها.

ونظرا لجسامة خطورة ما قد تحدثه هذه الحالة من آثار سلبية تهدد حقوق وحرريات الأشخاص داخل المجتمع، أشترط المؤسس الدستوري إلزامية تقييدها بإجراءات خاصة تتعلق بمواجهة أحداث خارجية، لأنه بمجرد الإعلان عنها تعرقل الأداء العادي لعمل السلطات العامة الدستورية. كما تخول هذه الصلاحيات جد هامة لرئيس الجمهورية ابتداء بأخذ رأي المجلس الدستوري، ورئيسي غرفتي البرلمان والاستماع إلى رأي المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية في توسع سلطات الضبط الإداري.

ليس من شك أن حماية الحرية و لإشفاق من التضييق عليها لا ينبغي أن يبالغ فيه إلى الحد الذي يقضي إلى التضحية بالنظام العام كما ينبغي كذلك الإصاغة لمقتضيات النظام العام بحيث نسقط من الاعتبار ما ينبغي للحرريات من حماية ورعاية وللكرامة الإنسانية من تقدير وعناية، وعلى ما أرسيت الضمانة القضائية¹ كحل لهذه المسألة الدقيقة التي تصادفنا عند بحث نشاط سلطات الضبط الإداري والعلاقة التي يطرحا بشأن لزوم الموازنة و التوفيق بين سلطة الضبط من ناحية والفرد وحماية حقوقه وحرياته من ناحية أخرى إذ يلعب القاضي دورا كبيرا مهما في تحقيق توازن هذه المعادلة عند مراجعته لأعمال هيئات الضبط الإداري بصفته الحامي الأول لمبدأ المشروعية وكفالة حماية الحقوق والحرريات العامة.

¹ - د. محمود سعد الدين الشريف، المقال السابق، ص 45.

وقد حرص القاضي الإداري على خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يبسطها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية حيث يخضع ملائمة قرارات الضبط الإداري لرقابته ومن ثم لا يعتبر قرار الضبط مشروعاً إلا إذا كان ملائماً، أي جاء بالقرار الذي يكفل النظام العام دون أن يتجاوز ذلك إلى الانتقاص من حريات الأفراد وتقييدها بلا مبرر.

ويبسط القضاء إلى جانب رقابته على أعمال الضبط الإداري التي تأتيها هيئات الضبط في ظل الظروف العادية رقابته على أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية. وستتصدر دراستنا على رقابة الإلغاء التي تمثل الوسيلة الفعالة والهامة في مواجهة أعمال وسلطات الضبط الإداري ونستبعد دعوى التعويض والدفع لعدم الشرعية.

أولاً: مدلول الرقابة القضائية وأهدافها.

الرقابة القضائية هي الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة لما لها من ولاية على الأشخاص العامة والخاصة وهي لا تتحرك إلا من خلال الطعون التي يتقدم بها ذوا المصلحة وتهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم وإلى إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية عن طريق إلغاء التصرفات القانونية أو التعويض عنها أو كليهما¹.

وعرفها الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف بأنها الرقابة التي تباشرها المحاكم، على اختلاف أنواعها ودرجتها على أعمال الإدارة المختلفة سواء كانت تصرفات قانونية أو أعمال مادية، وذلك بناء على دعوى ترفع إلى المحكمة المختصة من ذوي الشأن، يطلبون من المحكمة إلغاء العمل الإداري غير المشروع أو التعويض عن الأضرار التي أصابتهم من جراء هذا العمل².

نلاحظ من التعريف شموليتها لكافة العناصر والنقاط المتعلقة بالرقابة القضائية سواء من حيث الإشارة على الجهة المختصة بها وتحديد محلها وموضعها ووسائل تحريكها والهدف المنشود منها. وبصدد الحديث عن الرقابة القضائية يثور التساؤل عن كيفية مباشرتها في مواجهة أعمال الإدارة غير المشروعة، وهل يعهد بهذه الرقابة إلى القضاء العادي أم يتولاها القضاء الإداري؟

فالدول لا تتبع أسلوباً واحداً في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وذلك وفقاً لتاريخها وتقاليدها وظروفها فمنها من يأخذ بالنظام القضائي الموحد ومنها من يأخذ بالنظام المزدوج، وهذا النظام الأخير يقترن بفرنسا إذ هي مهد القضاء

¹ -د. اظين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 189.

² -د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 315.

الإداري في العصر الحديث وقد أخذت به العديد من الدول بعدها منها الجزائر التي تبنت نظام الازدواجية القضائية في ظل أحكام دستور 1996 حيث أشارت المادة 152 منه إلى مجلس الدولة وجهات قضائية إدارية أخرى كهزم قضائي إداري بجانب الهرم القضائي العادي.

وقد عرف نظام الازدواجية القضائية انتشار واسعاً بصفته أفضل نظام لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وتحقيق التوازن بين الصالح العام والخاص¹.

وهدف الرقابة القضائية هو إعلاء قاعدة القانون فوق إرادة الأفراد والهيئات عن طريق ضمان سيادة القانون فيها². وتشكل هذه الغاية ضماناً فعالة لصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم³ من تعسف الإدارة إذا ما تجاوزت حدود سلطتها، فهي تعد فعلاً وقانوناً اقوي الضمانات المعاصرة لإقرار مبدأ المشروعية وبالتالي حماية الحقوق والحرريات العامة.

ثانياً: صور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري.

كما سبق الإشارة تخضع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز الرقابة العادية التي يمارسها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية، ويرجع السبب في ذلك إلى خطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

1- الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري:

إن مقتضى الشرعية الخارجية فحص سلامة عنصري الشكل والاختصاص، مما يفيد أن الرقابة بشأنها تنصب على المشروعية الشكلية ولا تمتد إلى فحوى القرار الإداري وبواعثه.

ويقول الأستاذ **Bourjoi** في هذا الشأن المشروعية الخارجية بأن أهميتها أقل لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعيته تحت مظهر خارجي مشروع⁴.

¹ - د. سعد محمد الخطيب، مرجع سابق، ص 253.

² - حيث نصت في هذا الصدد المادة 140 من الدستور «أساس القضاء بمبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون»

³ - تأكدت هذه الغاية في أحكام النص الدستوري إذ تنص المادة 139 «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحرريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية».

⁴ - د. حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 17.

وتختلف هذه الرقابة عندما تتخذها الإدارة استنادا إلى سلطتها الواسعة في مواجهة الظروف الاستثنائية عنها إذا باشرها في ظل الظروف الإدارية، لذلك سنتطرق للرقابة على المشروعات الخارجية في الحالات العادية و ثم في ظل الظروف الاستثنائية.

1-1 **الرقابة في الحالة العادية:** سنتناول في هذا العنصر الرقابة على عنصر الاختصاص ثم الرقابة على ركن الشكل.

1-1-1 **الرقابة على الاختصاص:**

يقوم القانون العام الحديث على فكرة الاختصاص وتحديد اختصاصات محددة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطة العامة الثلاث فحسب وإنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة¹.

و ورد بصدد عيب الاختصاص الذي يلحق القرار الإداري عدة تعاريف، فعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه « حالة من حالات عدم شرعية القرار الإداري التي تصيب القرار في ركن الاختصاص بحيث يصبح هذا الركن غير مشروع وبالتالي سببا من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء»². وعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه « عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر»³.

ونستخلص من كلا التعريفين أن عيب الاختصاص يقوم على أن هيئة أو فردا مارس عملا قانونيا من اختصاص هيئة أو فرد آخر.

2-1-1 **الرقابة على الشكل:**

قد يتطلب القانون أو لائحة إتباع إجراء أو شكل معين عنه إصدار بعض القرارات الإدارية، والحكمة من ذلك تحقيق الصالح العام وصالح الأفراد في آن واحد فمراعاة الشكليات والإجراءات تؤكد حسن سير الأفراد ورعاية حقوقهم من تسرع الغدارة وتحكمها⁴. فإذا تجاهلت الإدارة الشكليات التي تفرضها القوانين واللوائح وهي بصدد إصدار قرار معين فإن هذا القرار يكون معيبا بعيب الشكل ويكون قابلا للطعن بالإلغاء. ويقصد بعيب الشكل العام عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي للطبع والنشر 1986، ص 695.

² - د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة 2005، ص 501.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 698.

⁴ - د. سعيد الحكيم، مرجع سابق، ص 418.

المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً¹.

وقواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على أكبر جانب من الأهمية. إذ تلعب دوراً حيوياً في حماية مصالح وحقوق وحرريات الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وارتجال السلطات الإدارية أثناء القيام بأعمال وظائفها، إذ جل الإجراءات الجوهرية في القرارات الإدارية قررها المشرع والقضاء الإداري بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحرريات ومصالح الأفراد من تعسف السلطات الإدارية في ممارسة السلطة العامة أثناء القيام بوظائفها².

2-1 الرقابة في الحالات الاستثنائية:

إذا كان القاضي الإداري لا يستثنى من رقابة المشروعية أعمال الغدارة بصفة عامة وتدابير الضبط الإداري بصفة خاصة التي تباشرها تطبيقاً للقوانين الاستثنائية المنظمة لحالة الظروف الاستثنائية. وبمضى آخر فإن حالة الظروف الاستثنائية لا يترتب عنها تعطيل العمل بالمشروعية فغن لهذه الرقابة خصوصيتها وتختلف عن الرقابة في ظل الظروف العادية من حيث نطاقها، إذ تبرز متممة بالمرونة وبنوع من التساهل إذا ما قارناها بالرقابة في ظل الظروف العادية وذلك لاعتبارات تملئها طبيعة الظروف الاستثنائية التي تقتضي السرعة في مواجهتها وإعادة استتباب الأمن والنظام ودفع الخطر. وكلها اعتبارات يأخذها القاضي بعين الاعتبار عند فحصه لمشروعية القرار الإداري بصفة عامة وقرار الضبط الإداري بصفة خاصة.

2- الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري:

الرقابة على الشرعية الداخلية للقرار الإداري تستهدف التحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة و بالإجراءات أي التأكد من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل وان السبب والغاية هما شروط الموضوع، ويقدرها الأستاذ Bourjoi بقوله

«بأنها رقابة لها أهمية بالغة، إذ تتيح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة التي يكشف بها عن أخف عيوب المشروعية بواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه»³.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 751.
² - د. عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ص 510.

³ - د. حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص 17-18.

ويعتبر الأستاذ الدكتور حلمي الدقوقي أن عناصر المشروعية الداخلية هي وحدها التي تحمل خصائص نظرية الضبط الإداري ونظامه القانوني الأصيل الخاص به الذي ميزه القضاء بسلطته التقديرية والمقيدة معا و تستدعى البحث إذ تجري عليه نماذج الرقابة القضائية المتنوعة والمتطورة¹.

المبحث الثاني: وسائل وحدود الضبط الإداري في مصر

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري في مصر

تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام، هذه الوسائل والأساليب يسودها غرض واحد وتقوم على عنصر إداري واحد لتحقيق هذا الغرض، تلك الوسائل والأساليب تتميز عن غيرها من سائر الأساليب المشابهة في أنها تهدف إلى غرض مخصص وهو وقاية النظام العام في عناصره المتعارف عليها لا حماية المصلحة العامة في قطاعاتها العديدة.

هذه الوسائل والأساليب يمكن ردها إلى أسلوبين متميزين، فهي إما تصرفات قانونية (القرارات التنظيمية- قرارات الضبط الفردية- الجزاءات الإدارية)، إما أعمال مادية (التنفيذ المباشر)، تلك الوسائل والأساليب يناط بهيئات الضبط الإداري استخدامها- وفقا لقواعد الاختصاص- من أجل القيام بوظائفها

لذا سنقوم بتناول أساليب الضبط الإداري على النحو التالي:

الفرع الأول: القرارات التنظيمية.

الفرع الثاني: قرارات الضبط الفردية

الفرع الثالث: الجزاء الإداري الوقائي.

الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري.

الفرع الأول: القرارات التنظيمية.

¹- المرجع نفسه، ص 18.

سنتعرض في هذا الفرع لصور وأشكال التنظيم الضبطي، وذلك وفقا لترتيب القيود التي يفرضها على حريات الأفراد وذلك على النحو الآتي:

أولا: الإخطار السابق:

وهذا يستوجب التنظيم اللائحي على الأفراد والهيئات الخاصة أخطار هيئات الضبط قبل مزاوله النشاط أو الحرية¹، فالقانون مثلا قد ينص على ضرورة الإخطار فيما يتعلق بالموكب على الطرق العمومية، ويلاحظ أن الإخطار لا يمكن أن تشترطه سلطات الضبط إلا إذا نص القانون على ضرورته لممارسة الحرية أو النشاط، وذلك فيما عدا الظروف الاستثنائية.

1-تعريفه:

الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون- سلفا وبصفة موحدة- لشرعية مزاولته، ومن شأنه تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقا مع الصالح العام²، فهو بذلك ليس طلبا أو التماسا بالموافقة على ممارسة النشاط، إنما هو يحوي بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مقدما بما يراد ممارسته من نشاط، وتقتصر سلطة الإدارة على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفاءه الإجراءات التي قررها القانون³، والأصل أن نظام الإخطار لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط، حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار، أما عندما يكون مصحوبا بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدة معينة، فإنه يقترن من نظام الترخيص⁴، إلا أنه يبقى بينهما بعض الفروق .

2-الطبيعة القانونية لنظام الإخطار:

اختلف الفقه في ذلك، فالبعض يذكر الصفة الوقائية لنظام الإخطار، ويرى أنه يدخل في نطاق القانون، أي النظام العقابي، وذلك على عكس الترخيص الذي يدخل في نظام الضبط، أي النظام الوقائي، ويرى البعض أن الإخطار بالرغم من أنه على خلاف الترخيص لا يعوق ممارسة الحرية إلا أنه مع ذلك نظام وقائي وذلك لأن

¹ - انظر الدكتور حلمي عبد الجواد الدقوقي : المرجع السابق،ص83.

² -انظر المرجع السابق،ص 501.

³ - انظر الدكتور محمود عاطف أبنا : الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق،ص 389.

⁴ - انظر المرجع السابق، ص 389.

للإدارة إزاء سلطة المعارضة فيه، وهي سلطة مقررة لوقاية المجتمع من الأضرار التي تنتج حتما عن ممارسة الحريات بغير استيفاء الشروط التي قررها المشرع سلفا بشأنها لتحقيق هذه الغاية الوقائية، وعلى هذا الأساس تعتبر المعارضة في الإخطار من الناحية العملية القانونية كرفض الترخيص ويكون الإخطار بذلك نظاما وقائيا لا عقابيا.

وذهب البعض إلى نظام الإخطار نظام مجنس وذلك لأنه إذا كان عادة نظاما غير وقائي فإنه أحيانا يقترب من النظام الوقائي¹.

ونحن نتفق مع ما ذهب إليه البعض² من القول بأن نظام الإخطار قيد على ممارسة الحريات الفردية وذلك لأنه يقيد باستيفاء شروط معينة، وإتباع أحكام خاصة كشرط المؤهل الفني والخلقي والجنسية وتحديد موقع النشاط ووقته وغير ذلك، كما أنه إجراء مقيد للحريات لأنه يخول للإدارة سلطة المعارضة في ممارستها إذا رأت في حدود سلطتها التقديرية أن الشروط المطلوبة بشأنها غير متوافرة، ولا يغير من هذا الوصف اكتفاء المشرع بالنسبة لنشاط معين بالإخطار عنه دون أن يكون للإدارة سلطة المعارضة في ممارستها وذلك لأنه بهذا الإخطار يخضع النشاط لسلطة الضبط العامة باعتباره إجراء ضبطيا، وبالتالي فإنه يقيد حتما من ممارسة النشاط الفردي.

ثانيا: تنظيم النشاط:

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معيناً أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق، أو لضرورة إخطار الإدارة مقدما، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تبيّن أوضاع وكيفية ممارسته³، فتحدد لوائح المرور مثلا السرعة المسموح بها، وأماكن الوقوف، وأوقات لمرور وسائل النقل البطيء وهكذا، غير أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطويا على أقل القيود إعاقة للحرية، ففي هذه الصورة من صور التدخل اللائحي نجد أن الحرية هي الأصل، ولكن يوجد تنظيم لها، يشترط أن يكون مطابقاً لغرض النظام العام وضرورات حفظ النظام.

ثالثا: الإذن السابق (الترخيص):

¹ - انظر الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف : المرجع السابق، ص 487 وما بعدها.

² - انظر المرجع السابق، ص 498.

³ - انظر الدكتور توفيق شحاتة : المرجع السابق، ص 341.

قد يتطلب التنظيم ألبطبي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط، فهو بذلك يشكل نظاما اقل شدة من المنع المطلق، إلا أنه مع ذلك يعتبر نظاما أكثر تقييدا للحريات، لذا فإن الفقه والقضاء يتجهان إلى التضييق من سلطة الإدارة في فرض نظام الترخيص، وهذا ويخضع فرض نظام الترخيص للقواعد الآتية:

-أنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون أو الدستور، فإذا كان القانون أو الدستور يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيصا سابقا.¹

-في الحالات التي يسلم فيها بالترخيص السابق، سواء صراحة بالقانون، أم لأن الأمر لا يتعلق بحرية عامة يكفلها القانون، يتعين على سلطة الضبط في إصدارها للتراخيص أو فيما تتخذه من قرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية.

1-تعريفه:

عرف البعض الترخيص بأنه قيام الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن يا مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه ضرر، و ذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة، أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفا.²

2-الطبيعة القانونية لنظام الترخيص:

الترخيص إجراء بوليس وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم، وهو لهذا السبب يعتبر نظاما ضروريا، وذلك لأن الحرية التي تمارس في ظل النظام العقابي فقط قد تؤدي إلى كارثة اجتماعية، وتتمثل ضرورة هذا النظام في وجوب تدخل الإدارة مقدما في النشاط المطلوب مزاولته، وذلك بفحصه ووزن ظروفه التي قد تختلف تبعا للشخص والزمان والمكان ثم تقرير كيفية ممارسته على ضوء تقديرها لهذا الظروف ووزنها لأهمية الحرية التي يتصل بها النشاط المذكور، ويترتب ذلك

¹ -قضى في الحكم أعلاه بأنه يجوز للعمدة تنظيم مرور السيارات الإعلانية، ولكن ليس له أن يمنعها أو أن يخضعها لنظام الترخيص.
² -انظر الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف : المرجع السابق، 427.

أن الترخيص نظام يتفق مع طبيعة الوظيفة الإدارية للدولة، وذلك لأن تخويل الهيئات الإدارية سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدما وتدخلها في كفيته ونطاقه، إنما هو لتحقيق الغاية الوقائية من الوظيفة المذكورة. غير أن الترخيص بالرغم من ضرورته يعتبر استثناء من الأصل العام وهو الحرية وذلك لأنه ينال من استقلال الفرد بما يقيد من حريته ونشاطه، لأن الترخيص استثناء من الحرية فإنه يجب ألا يتقرر أصلا إلا بقانون، وأن يكون فرضه لمبررات قوية مستمدة من ضرورة كفالة الأمن والسكينة ووقاية الصحة العامة وفي حدود مواجهة ما قد يضر بالمجتمع فعلا، ويترتب على ذلك، أنه يجوز للمشرع فرض نظام الترخيص على ممارسة الحريات التي لا تتصل بهذه الغايات والتي لا تقبل بطبيعتها فرض الترخيص عليها كحرية التعليم والصحافة وباقي الحريات المعنوية¹.

رابعاً: الحظر:

يمكن أن يعرف الحظر بأنه المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط ويجب أن يظل ذلك الإجراء استثنائياً في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام، ومن جهة النظر القضائية، فإن الحظر لا يجيزه القضاء إلا في حالة استحالة حفظ النظام باستخدام الإجراءات الأخرى، على أن هذا الحظر إذا كان مطلقاً شاملاً، أو إذا انصب على نشاط جائز قانوناً، ومن باب أولى، إذا انصب على ممارسة إحدى الحريات العامة، فإنه يعتبر غير مشروع²، وترجع هذه القاعدة إلى أن الحظر المطلق لممارسة الحرية يعادل إلغاءها، وهو ما لا تملكه سلطة الضبط، وترجع من ناحية أخرى، إلى أن صيانة النظام العام لا تستلزم بالضرورة أن يصل تقييد الحرية إلى درجة الحظر المطلق، لذا فإن القضاء لا يقر الحظر المطلق، وفي هذا فقد كتب المفوض "LETOURNEUR" في مذكرته حول قرار مجلس الدولة في دعوى الشركة الجديدة للطباعة والنشر والإعلان يقول «لما كانت الحرية الجوهرية التي نظمها القانون، موضوع الخلاف، فإن السلطات التي تملكها سلطة الضبط إزاءها تكون مقيدة، وبالتالي فلا يمكن أن تمارس إلا في حالة وجود تهديد للنظام العام، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز إصدار لوائح مطلقة ودون تحديد للزمان، أما الحظر النسبي والذي يقتصر منع ممارسة النشاط فيه على مكان معين أو وقت معين فإن القضاء يجيزه إذا وجد ما يبرر ذلك من مقتضات المحافظة على النظام العام في تلك الظروف».

الفرع الثاني: قرارات الضبط الفردية.

¹ - انظر المرجع السابق، ص 403 وما بعدها.

² - انظر الدكتور توفيق شحاتة، المرجع السابق 339.

وضع الفقه والقضاء للعديد من الشروط والضوابط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية وذلك تأكيدا لمشروعيتها، ويمكن إجمال تلك الشروط والضوابط في الآتي:

1- يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في نطاق من الشرعية القانونية، بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين أو اللوائح المنظمة للنشاط المبتغى بالإجراء¹ ، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري « لا شبهة في أن للدولة حق إبعاد الأجانب، ولكن هذا الحق مقيد بأن يكون الإبعاد مشروعاً، أي قائماً على أسباب جدية تبرره وتدل على أن في وجود الأجنبي على إقليم الدولة خطراً يهدد الأمن أو النظام العام فيها، والقرار الصادر في هذا الشأن يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري فلها أن تفحصه إذا ما طعن فيه صاحب الشأن وأن تفحص الأسباب التي بني عليها لتبين مدى مطابقتها للقانون والواقع»²

أيضا يجب أن يكون قرار الضبط قرار فردي متفقا مع القواعد التشريعية القائمة سواء في نصها أو روحها، ولقد فسر القضاء الإداري تلك النصوص التشريعية تفسيراً واسعاً، فقرر أن صلاحيات الإدارة تزداد بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام، وسلامة الدولة ذاتها، وأنها تختلف تبعاً لما يحيط بها من ظروف استثنائية، ومن ثم فإن السلطة المخولة لهيئات الضبط لا يمكن أن تكون واحدة من حيث المدى في حالتي السلم والحرب³، ولهذا فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة القرار الصادر من مدير "TOULON" والخاص بمنع أصحاب الحانات من استخدام الفتيات الشاردات في خدمة العملاء أو استقبالهم في تلك الحانات وذلك بالرغم من أن النصوص التشريعية لم تكن لتسمح للمدير بذلك، حيث اعتبر القضاء الإداري أن هذا القرار متوافقاً تماماً مع الروح العامة لتشريع الضرورة في حالتي الحرب والظروف الاستثنائية بالرغم من تعارضه مع النصوص التشريعية.

2- يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي محدداً، ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية أو صفة واقعية تستلزم إصداره وإلا عد القرار معيباً، ومن ثم توافر ركن الصحة في القرار إذا قام ظرف خاص أو وصف معين بالأشخاص المعنيين

الذين يخاطبهم القرار أو بالشيء الذي يسري عليه وقد يتوقف على مركز خاص له علاقة وثقي بموضوع هذا التدبير، فالتجهر مثلا الذي يجمع أشخاصا في الطريق

¹ - انظر الدكتور منيب محمد ربيع، المرجع السابق، ص 102.
² - انظر حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1954/02/21 في القضية رقم 842 لسنة 5ق، مجموعة الخمس عشر عاما(1946-1961) الجزء الأول، ص 64.
³ - انظر الدكتور محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها، مقالة سابقة، ص 39.

العام والإسراع في قيادة السيارة مثلا وتوافر شروط خاصة في طالب الترخيص، كل هذه الأوصاف وحالات متعلقة بأشخاص معينين تكون شروطا موضوعية تتوقف عليها سلامة تدابير فض التجمهر وتوقيف السيارة أو منح الترخيص، وقد يكون شرط القرار ناشئا عن وضع أو ملابسة يستلزم اتخاذ قرار ضبطي بسبب قيام صلة مباشرة بين تلك الملابس أو ذلك الوضع وبين القرار الضبطي، فمثلا نجد أن القانون يكفل حرية الاجتماع، ولكن تبين لهيئات الضبط أن عقد الاجتماع سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام كان لها أن تتخذ الإجراءات اللازمة لمنع هذا الاجتماع¹.

3- يجب أن يكون لقرار الضبط الفردي غاية محددة وهي منع الإخلال بالأمن، أو المساس بالصحة أو بالسكينة العامة، وهذا وقد يبدو أن تقدير هيئة الضبط لا وجه الإخلال المبررة لاتخاذ قراراتها الضبطية يقع مطلقا، غير أن هذا النظر غير مقبول ذلك أن التقدير الضبطي مقيد، فهو مقيد بما يهدف إليه المشرع²، لذلك فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطلان قرار ضبطي بحظر اجتماع على أساس أن ما تمسكت به هيئة الضبط من احتمال قيام اضطرابات غير مقبول لأن هذا الاحتمال لا ينشئ حالة من الخطورة بحيث كان يتعذر اتقاء هذا الاضطراب بغير منع الاجتماع.

4- يجب أن يصدر القرار الضبطي من سلطة الضبط المختصة بإصداره بسبب ارتباط شخص معين أو أشخاص معينين بمكان معين، ونجد أن هذا الارتباط أكثر وضوحا في تدابير الضبط الفردية والمتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملائمة البناء للمنطقة الموجودة بها، ففي تلك الأمور، نجد أن سلطة الضبط المحلية اقدر من غيرها على اتخاذ التدابير حيث أنها أكثر معرفة بظروف المكان والبيئة و طبيعية السكان واحتياجاتهم³.

5- يجب أن يكون القرار الضبطي ضروريا ولازما ومتصفا بالعمومية محققا للمساواة ومتناسبا مع جسامه الخلل المراد تفاديه.

الفرع الثالث: الجزاء الإداري الوقائي.

1- التعريف بالجزاء الإداري:

¹ - انظر الدكتور محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها، مقالة سابقة، ص 35.

² - انظر الدكتور محمود سعد الدين الشريف، المقالة السابقة، ص 36.

³ - انظر الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 90.

يقصد بالجزاء الإداري الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال النظام العام ظهرت بوادره وخيفت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب¹.

وقد يكون الجزاء الإداري ماليا كالمصادرة، وقد يكون مقيدا للحرية كالاعتقال وإبعاد الأجانب، وقد يكون مهنيا كسحب الترخيص، ووصف الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، ذلك أن هذه الجزاءات تنقرر بنصوص صريحة تشريعية أو لائحية ولكن تستقل الإدارة بتوقيعها، فهي تعتبر من قبيل الجزاءات بالنظر إلى نتائجها الخطيرة وشدة وطأتها على الحريات لذلك فإن هذه الجزاءات تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية².

2- طبيعة الجزاء الإداري :

الجزاء الإداري إجراء وقائي يراد به اتقاء الإخلال بالنظام العام وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر، بذلك فهو أسلوب قاهر لأرادته مصدر التهديد يلزمه إزالة أسباب التهديد اتقاء لإخلال قد يقع بالنظام العام، ولهذا فإنه غالبا ما يكون مؤقتا، وهو أسلوب يختلط فيه التدبير بالتنفيذ حيث يصاحبه النفاذ المباشر بحكم طبائع الأشياء³.

ومما تجدر ملاحظته والإشارة إليه، أن الجزاءات الإدارية الوقائية ليست كلها من أساليب الضبط، ذلك أن هناك نوعا من الجزاءات الإدارية الوقائية توقعها الإدارة حماية للصالح العام الاقتصادي للدولة يثور الشك حول طبيعتها، فلقد ترتب على تزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي اتخاذ كثير من الجزاءات الوقائية التي تستهدف تحقيق الصالح العام الاقتصادي والاجتماعي، ومن ذلك إلغاء الترخيص في إقامة مشروع صناعي أو تكبير حجمه أو تغيير غرضه في نطاق خطة التنمية الاقتصادية، إذا تخلف صاحب الشأن بغير سبب معقول عن تنفيذ الأعمال المرخص بها خلال المهلة المحددة له، ومن ذلك أيضا، المصادرة الإدارية للسلع التي تستورد من الخارج بدون تراخيص استيراد، مثل هذه الجزاءات الإدارية الوقائية لا تعد من قبيل أساليب الضبط الإداري لأن الغرض فيها ليس المحافظة

¹ - انظر الدكتور محمود عاطف ألبنا، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 395.

² - انظر الدكتورة سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 79.

³ - انظر الدكتور محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها، مقالة سابقة، ص 58.

على النظام العام بمعناه المعروف، وإنما تستهدف تحقيق مصالح عامة، اقتصادية واجتماعية متباينة¹.

الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري

يعرف التنفيذ الجبري بأنه « حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء²» كما يعرف مفوض الدولة "ROMIEU" « وسيلة لازمة تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى، تجديريها الشرعي في ضرورة لطاعة الأفراد للقانون».

التنفيذ الجبري إجراء استثنائي لا يجوز لهيئة الضبط أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة، فهو استثناء من الأصل العام والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها وإجراء التنفيذ في حدود ما يحكم به القضاء، وهذه القاعدة التي يعتنقها مجلس الدولة الفرنسي ويردها في أحكامه باستمرار، كما أن أحكام محكمة التنازع في فرنسا تؤيدها، أيضا فلقد أعلن القضاء الإداري المصري هذا المبدأ في العديد من أحكامه، ومن أوضح أحكامه في ها الخصوص حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 24 نوفمبر سنة 1962 وفيه تقرر «أن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة- شأنها في ذلك شأن الأفراد- إلى القضاء لاستيفاء حقوقها³» هذا وتنحصر حالات التنفيذ الجبري في الآتي:

الحالة الأولى: إذا وجد نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح لجهة الضبط استعمال هذا الحق⁴. وهذه النصوص كثيرة في التشريع المصري ومن أمثلتها الحالات المنصوص عليها في قانون المحال العامة رقم 381 لسنة 1956ن طبقا للمادة 30 منه يغلق الملهي إداريا في حالة وقوع أفعال مخالفة للآداب أو النظام العام أكثر من مرة، ومن أمثلة ذلك أيضا، ما قضت به المادة رقم 6 من القانون رقم 14 لسنة 1956 والمعدل بالقانون رقم 174 لسنة 1960 بشأن أشغال الطرق العامة من أن للسلطة المختصة وفقا لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور

¹ - انظر الدكتور محمود عاطف ألبنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 398.

² -انظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1984، ص 573.

³ -انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في 24 نوفمبر 1962 السنة الثامنة، ص 95.

⁴ -انظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة 1984، ص 574.

أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قرارا بإلغاء الترخيص وفي حالة رفض المرخص له إزالة الأشغال فيكون للسلطة المختصة إزالته بالطريق الإداري على نفقة المخالف¹، ففي هذه الحالات وأمثلتها على الأفراد أن يخضعوا لأوامر جهة الضبط ولكن لهم أن ينازعوا في شرعيتها أمام القضاء.

الحالة الثانية: إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفهما. فلقد أباح القضاء لجهة الضبط أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية وإلا تعطل تنفيذ القانون والإدارة هي المكلفة بتنفيذه².

الحالة الثالثة: حالة الضرورة. ويقدر بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية، الأمر الذي يبيح للإدارة التدخل لاتخاذ كل إجراء تتبين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه في الأوقات العادية، وبناء على ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة، دون حاجة لانتظار حكم من القضاء، أن تلجأ إلى استعمال القوة المادية لدفع الخطر ولو لم يوجد في القانون.

المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في مصر

من الثابت أن المشرع وحده هو المناط به أمر تنظيم الحريات، فو المختص بتحديد المجال الذي تتم فيه ممارسة الحقوق والحريات، ويعني هذا بداهة أنه ليس لجهات الإدارة اختصاص ما في شأن إيراد قيود على استعمالات الأفراد لحقوقهم وحرياتهم.

غير أن الأمر ليس دائماً على النحو المتقدم، ذلك أن الإدارة وهي مكلفة بالمحافظة على النظام العام فإنه يكون من الضرورة منحها السلطات التي تمكنها القيام بوظائفها في هذا الصدد.

ونجد أن سلطات الإدارة في سبيل أدائها لوظيفتها سألقة الذكر تختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية وفي أوقات الأزمات.

ترتيباً على ما تقدم فسوف نتناول هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: سلطة الإدارة في الظروف العادية.

الفرع الثاني: سلطة الإدارة في الظروف غير العادية.

¹ - انظر الدكتور قدرى عبد الفتاح الشهاوي، المرجع السابق ص 520 وما بعدها بالهامش.
² - انظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، 1984، ص 575.

الفرع الأول: سلطة الإدارة في الظروف العادية¹.

الإدارة بما لها من سلطة عامة ي كفالة النظام العام تملك أن تتدخل في مجال أية حرية من الحريات، غير أن مدى سلطتها في مواجهة الحريات تختلف تبعاً لوجود نصوص تشريعية خاصة تنظم ممارسة الحرية أو عدم وجود مثل هذه النصوص.

1- حالة وجود نصوص تشريعية خاصة. إذا كانت هناك نصوص تشريعية خاصة في شأن تنظيم حرية ما فإن جهات الإدارة تلتزم بما ورد فيها من قيود وبالتالي فإن كل إجراء تتخذه الإدارة متجاوزة به تلك النصوص التشريعية الخاصة ينطوي على تجاوز للسلطة، أيضاً فإنه يتعين أن تفسر القيود التي توردها النصوص التشريعية تفسيراً ضيقاً.

ويجب التقصي في مواجهة الإدارة عن الغرض المستهدف من النص القانوني الذي تطبقه الإدارة، فإذا جاء النص صريحاً في بيان الغرض المستهدف التزمت الإدارة في تطبيقها للقانون بذلك الغرض، فإذا انحرفت عن حدود ذلك الغرض تعرض قرارها للإبطال.

غير أنه في معظم الحالات قد لا ينص القانون على الغرض الذي يستهدفه المشرع من إصداره، وليس معنى ذلك أن السلطة التي تكون لجهة الإدارة في هذا الصدد سلطة مطلقة، إذا يتعين خضوع نشاط الغدارة لفكرة الصالح العام.

وتجدر الإشارة إلى أن النصوص التشريعية المنظمة للحريات قد توسع من سلطات الإدارة في مواجهة حرية من الحريات مع تخويل الأفراد ضمانات مقابلة لهذا التوسع، ومن ثم تكون سلطة الإدارة مقيدة بوجوب مراعاة الضمانات المقررة، فإذا لم ترغب في مراعاة تلك الضمانات فليس لها أن تستعمل تلك السلطات الإضافية.

2- حالة عدم وجود نصوص تشريعية خاصة. أما في حالة عدم وجود نصوص تشريعية خاصة فإن سلطات الإدارة تختلف ضيقاً أو اتساعاً حسب الظروف الزمانية والمكانية الحيطة بممارسة الحرية، دون أن يعني ذلك أن سلطات الإدارة مطلقة من كل قيد، فهي مقيدة بقيدتين، أحدهما مستمد من طبيعة سلطة الضبط، والآخر مستمد من طبيعة فكرة الحرية.

¹ - انظر الدكتور نعيم عطية، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها، الدكتور حسن أحمد علي، المرجع السابق ص 22 وما بعدها، الدكتور محي شوقي أحمد: المرجع السابق، ص 326.

الفرع الثاني: سلطة الإدارة في الظروف غير العادية.¹

قد تطرأ على حياة الدولة ظروف استثنائية متعددة الصور، مختلفة المصادر كمنشوب حرب، أو وقوع كوارث، أو حدوث اضطرابات داخلية أو أزمات اقتصادية أو فتنة طائفية، وهي كلها ظروف تتصف بالفجائية وعدم التوقع ومن خصائصها الخطورة وعدم الاستمرار، ومهما اختلفت هذه الظروف من حيث مصدرها أو صورتها فإنها تتحد في الأثر والنتيجة، فهي تمثل خطراً على كيان الدولة وبقائها، ولذلك وجب إعلاء سلامة الدولة على كل اعتبارات الأخرى، ومن ثم تكون كل الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق تلك السلامة مشروعة في الظروف الاستثنائية حتى ولو خالفت في ذلك قانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام، وفي هذا فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا «بأن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، ومادام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها. وغنى عن البيان في هذا المجال هناك قاعدة تنظيم القوانين جميعها وتفوقها. ومحصلها وجوب الإبقاء على الدولة، فحماية مبدأ المشروعية يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفي حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي، مادامت تبغي الصالح العام. غير أن سلطة الحاكم في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط».²

ترتبط على ما تقدم، نجد أن المشروع الدستوري في معظم الدول يعترف للإدارة بسلطات استثنائية تصدر بموجبها أنواع معينة من اللوائح هي لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، وتمتاز هذه اللوائح بطابع عام وهو أن لها قوة القانون، فهي ترقى إلى مرتبة القوانين العادية من حيث القوة ويترتب على ذلك أنها تستطيع المساس بالقوانين سواء بالتعديل أو الإلغاء.

¹ - انظر الدكتور محي شوقي أحمد : المرجع السابق، ص 328. وما بعدها، الدكتور حسن أحمد على: المرجع السابق، ص 23 وما بعدها، الدكتور نعيم عطية: المرجع السابق، ص 213 وما بعدها.

² - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 956 ق،. والصادرة بجلسة 14/04/1962، مجموعة أحكام محكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، رقم 61، ص 201.

ونظرا لما لهذه اللوائح من خطورة على حقوق الإنسان وحرياته فيما تمنحه من سلطات خطيرة للإدارة، فإن الدساتير تحيط إصدارها وتنفيذها بقيود كثيرة وتحدد لممارستها شروط معينة.

وإذا كانت السلطة اللائحية السابقة سلطة بالغة الخطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم إذا تعسفت أو أساءت الإدارة في استعمالها، فغنه تبدو الحاجة إلى رقابة قضائية فعالة أمرا ملحا في ظل الظروف الاستثنائية، فالقضاء هو الملاذ الأخير لحقوق الأفراد ضد تعدي الإدارة وافتياتها وهو الضمان الأكبر لسيادة القانون، وكلما تراخت المحاكم في بسط رقابتها على أعمال الإدارة كلما شجع ذلك جهات الإدارة على الاستخفاف بحقوق الأفراد ومصالحهم والعبث بالقوانين، إن لم يكن بمخالفة نصوصها فبمجانبة روحها، وعلى العكس، كلما شددت المحاكم رقابتها الحكيمة كلما أدى ذلك بالإدارة إلى لزوم حدودها وتحري المصلحة العامة وحدها في لوائحها وأعمالها¹. فالأمر الهام والمؤكد الذي يجب أن يضعه القضاء نصب عينيه هو أن الفرد يحتاج حمايته أكثر من الإدارة وأن اعتبارات الحرية ولا حسن الإدارة يجب أن يكون لها عند الشك الأولوية والترجيح².

¹ - انظر الدكتور وحيد رافت: مسؤولية الإدارة عن أعمالها، مقالة منشورة بمجلة القانون والاقتصاد، السنة التاسعة، العدد الثالث، ص 328.

² - انظر الدكتور محمد عصفور: مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، القاهرة 1957، ص 364.

الخاتمة

الخاتمة:

إن تمكين هيئة الضبط الإداري، تنفيذ قراراتها بإرادتها المنفردة وإجبار المخاطبين بها على الخضوع لسلطتها بوسائل القسر، ينم عن تمكينها من ممارسة مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها المقررة للسلطات الإدارية بصفة عامة كما يعد خروج عن الأصل المعمول به هو التنفيذ عن طريق القضاء.

وتجدر الإشارة إلى التنفيذ المباشر الجبري لإجراءات الضبط الإداري يعتبر تطبيقاً خاصاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية.

أما بالنسبة للجوء الإدارة إلى توقيع الجزاء الإداري الوقائي على الفرد ففيه خرقاً لأحد أهم الضمانات المكرسة دستورياً وهو حق الدفاع.

ونظراً لما في الأسلوبين من اعتداء على الحريات وخروج على الأصل وهو التنفيذ عن طريق القضاء وحق الدفاع، فإنه لا بد من توافر حالات خاصة وشروط معينة حتى تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى الأسلوبين.

يتضح مما تقدم أن الضبط الإداري يعد الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تشمل السلطة التنفيذية في كل دولة، ولا يتصور للمجتمع الإنساني وجود بدون نام يضبط سلوك الفرد داخل المجتمع في ممارسته لحقوقه الطبيعية يهدف حماية النظام العام وعدم الإخلال به.

وإذا كان لهيئات الضبط الإداري السلطة في إصدار الأوامر التي تراها مناسبة اتجاه الأفراد بما تملكه من وسائل قصد حماية النظام العام والمحافظة عليه، فإن ذلك لا يعني أن لها الحرية المطلقة في ذلك حيث يجب أن تلتزم سلطة الضبط الإداري في ممارستها باختصاصاتها بمجموعة من الحدود والضوابط وذلك حتى لا تتقلب وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تهدر حقوق الأفراد وحررياتهم.

وتبعاً لذلك، تتقيد سلطة الضبط بمبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن سائر الأعمال الإدارية، فيلزم أن ترد على محل جائز قانوناً ولسبب يبرره، وأن تستهدف هيئات الضبط الإداري الهدف الذي من أجله منحت الاختصاص وهو المحافظة على النظام العام.

ويترتب على أعمال مبدأ المشروعية العديد من القيود والحدود التي ترد لصلاحيات الضبط الإداري. فوفقاً لقاعدة التدرج، يتعين على سلطة الضبط أن ترعي القواعد القانونية الأعلى وذلك عند قيامها باستخدام صلاحياتها. كما يتعين على سلطات الضبط الإداري الالتزام بالمبادئ العامة للقانون، فعن طريق تلك المبادئ يتم وضع

الحدود التي يجب أن تتوقف عندها تدخل سلطة الضبط في حقوق الأفراد وحررياتهم ومن أمثلة هذه المبادئ، المبدأ القائل بأن الحرية هي الأصل وان القيود الواردة عليها هي استثناء.

كما تتقيد سلطات الضبط الإداري بالهدف الذي تسعى إليه والمتمثل في حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به. فليس لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطتها لتحقيق أهداف أخرى لأن أهدافها مخصصة، ففكرة النظام العام تعتبر من الأفكار النسبية ذات المدلول العام والمرن، فهي فكرة غير مستقرة.

كما أن النظام العام لا يقتصر على مظهره المادي المتمثل في الأمن والصحة والسكينة، بل قد اتسع ليشمل الآداب العامة والحفاظ على النظام العام الاقتصادي لمواجهة المشكلات الاقتصادية كما اتسع النظام العام ليحقق بعض الاعتبارات الجمالية والمتعلقة بجمال الرونق والرواء.

وتستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام. ويمكن رد هذه الوسائل غما إلى تصرفات قانونية أو أعمال مادية تستخدمها هيئات الضبط الإداري وفقا لقواعد الاختصاص من أجل القيام بوظائفها.

وبالإضافة على ذلك قد يحدث ان تطرأ ظروف استثنائية تهدد كيان الدولة واستقرارها فهنا يجب ان تتخذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لإبقاء على الدولة وسلامتها، فتنسج تبعا لذلك سلطات الضبط الإداري من خلال وضع المشرع لنصوص قانونية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وبالإضافة إلى الحلول القضائية التي تسمح بالتفسير الواسع لنصوص الدساتير والقوانين بحيث يجعلها أكثر ملائمة مع الضرورات الملحة والعاجلة التي تفرضها الظروف الاستثنائية، فإن تلك الحلول تشمل كذلك الترخيص للإدارة بتقرير اختصاصات جديدة لها.

كما يقوم القضاء بدور هام في الرقابة على أعمال الضبط الإداري وذلك يرجع إلى ضرورة استناد هيئات الضبط في قراراتها الضبطية إلى دواع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها، فيقوم القاضي بالتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة ورقابة صحة التكييف القانوني، كما يقوم القضاء بالبحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الحقيقي للإجراء الضابط.

وبالإضافة إلى ذلك، يراقب القاضي صحة التدبير الضبطي من خلال تحقق مجموعة من الشروط في ظل الظروف العادية كأن يكون التدبير الضبطي ضرورياً ولازماً، وأن يكون متناسباً مع طبيعة وجسامة الخلل المراد تفاديه، كما يجب أن يكون متصفاً بالعمومية محققاً للمساواة.

أما في الظروف الاستثنائية فيشترط في التدبير الضبطي أن يكون قد اتخذ خلال تلك الظروف، وأن يكون متناسباً وملائماً لمتطلبات الظرف الاستثنائي.

كما يقوم القاضي بتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري إما على أساس الخطأ وذلك إذا توفرت شروطه (الخطأ، الضرر، العلاقة السببية) أو بدون خطأ (المخاطر أو الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة).

قائمة المراجع

1-المراجع باللغة العربية:

- 1- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- 2- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر 1993.
- 3- سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف، مصر 2003.
- 4- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
- 5- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 6- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي ، مصر، 1996.
- 7- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ط 3 ، مصر 1976.
- 8- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 2001.
- 9- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
- 10- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، مصر 2003.
- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (أسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، مصر 1991.
- 12- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر 1997.
- 13- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2001.
- 14- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2006.
- 15- عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976.

- 16- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج 2 ، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 17- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- 18- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي ، ط 1، الإسكندرية، 2008.
- 19- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر 1993.
- 20- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 21- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر 2007.
- 22- عمار بوضياف، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2008.
- 23- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 24- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2009.
- 25- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 26- عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، ط 2 ، الجزائر، 1999.
- 27- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية من ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر 2004.
- 28- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط 1 ، مصر 2008.
- 29- عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1 ، لبنان، 2011.

- 30- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 31- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ن ط 1 ن لبنان، 2005
- 32- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر ن 2007.
- 33- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000.
- 34- محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة للطباعة والنشر، ط 1 ، مصر 2007.
- 35- ناصر أباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط 2، الجزائر 2007.
- 36- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

2-المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- Alain Plantey , la preuve devant le juge administratif, Dalloz, Paris, 1998.
- 2- André de LAUBADERE , traité élémentaire de droit administratif, le G .D .J, Paris 1996.
- 3- André de LAUBADERE , Manuel de droit administratif, L. G. D. J , 11ème édition ,Paris1978.
- 4- Charles Debbach, jean Claude Ricci, contentieux administratif, 7 ème édition, Dalloz ,1999.
- 5- G.BURDEAU, traité de science politique , ed , 1959.

- 6- G.VEDEL- P. DELVOLVE, droit administratif, 7 éme édition, P. U. F, Paris, 1980.
- 7- J. RIVERO.J.WALINE. droit administratif, 14éme édition .Daloz, Paris, 1999.
- 8- R-BONNAR, Précis de droit administratif, 3éme édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1940.

-3 الرسائل والمذكرات:

- 1- العاصمي سورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة، 2011-2012.
- 2- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، 2007.
- 3- تقيدة عبد الرحمن، نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة عنابة، 1990.
- 4- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام المعمق، جامعة تلمسان، 2014- 5 2015.
- 5- محمد الشريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، 1997.

الفهرس

01	مقدمة
11	الفصل التمهيدي: مفاهيم أولية حول الضبط الإداري
11	المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري
11	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتحديد خصائصه
12	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
12	أولاً: تعريف الضبط الإداري
12	أ- تعريف الضبط الإداري لغة
13	ب- المحاولات الفقهية لتعريف الضبط الإداري
23	ثانياً: طبيعة الضبط الإداري
23	- الإتجاه الأول: الضبط الإداري سلطة سياسية
25	- الإتجاه الثاني: الضبط الإداري سلطة إدارية محايدة
28	ثالثاً: الضبط الإداري في اللغة والتشريع
28	- الضبط في اللغة
28	- الضبط في التشريع
29	- في مصر
29	- في فرنسا
31	الفصل الأول: سلطات الضبط الإداري في الجزائر ومصر
31	المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري في الجزائر
32	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي
32	1- رئيس الجمهورية
33	2- الوزير الأول
34	3- الوزراء
34	المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
34	1- الوالي
37	2- رئيس المجلس الشعبي البلدي
37	المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في مصر
38	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي
38	1- رئيس الجمهورية
39	2- هيئة الشرطة
41	المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
41	1- المحافظ
42	2- العمدة

45	الفصل الثاني: وسائل وحدود الضبط الإداري في الجزائر ومصر
45	المبحث الأول: وسائل وحدود الضبط الإداري في الجزائر
45	المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري في الجزائر
45	الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري
46	الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية
46	1- الحظر
47	2- الترخيص
48	3- الإخطار السابق
48	4- تنظيم النشاط
49	الفرع الثالث: استعمال القوة
50	المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في الجزائر
50	الفرع الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية
51	أولاً: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية
52	أ- مضمون مبدأ المشروعية
53	- تعريف مبدأ المشروعية
54	ثانياً: تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام
54	أ- تحديد فكرة النظام العام
54	1- تعريف النظام العام
55	- تعريف فقهي
55	- تعريف قضائي
55	ب- العناصر المكونة للنظام العام
56	أ- النظام العام الشامل
56	1- النظام العام المادي "التقليدي"
57	2- النظام العام الأدبي "الخلقي"
58	ب- النظام العام المتخصص
58	1- النظام العام الاقتصادي
59	2- النظام العام الجمالي للبيئة
60	الفرع الثاني: تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
61	أولاً: حالة الطوارئ
62	ثانياً: حالة الحصار
64	ثالثاً: الحالة الاستثنائية
65	الفرع الثالث: الرقابة القضائية في توسع سلطات الضبط الإداري
65	أولاً: مدلول الرقابة القضائية وأهدافها
67	ثانياً: صور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري
67	أ- الرقابة على الشرعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري
68	1- الرقابة في الحالة العادية

68	- الرقابة على الاختصاص
68	- الرقابة على الشكل
69	2- الرقابة في الحالات الاستثنائية
69	ب- الرقابة على الشرعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري
70	المبحث الثاني: وسائل وحدود الضبط الإداري في مصر
70	المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري في مصر
70	الفرع الأول: القرارات التنظيمية
70	أ- الإخطار السابق
71	1- تعريف الإخطار
71	2- الطبيعة القانونية لنظام الإخطار
72	ب- تنظيم النشاط
72	ت- الإذن السابق
73	1- تعريف الإذن السابق
73	2- الطبيعة القانونية لنظام الترخيص
74	ث- الحظر
76	الفرع الثاني: قرارات الضبط الفردية
77	الفرع الثالث: الجزاء الإداري الوقائي
77	1- تعريف بالجزاء الإداري
77	2- طبيعة الجزاء الإداري
78	الفرع الرابع: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري
79	المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في مصر
80	الفرع الأول: سلطة الإدارة في الظروف العادية
80	1- حالة وجود نصوص شرعية خاصة
80	2- حالة عدم وجود نصوص شرعية خاصة
81	الفرع الثاني: سلطة الإدارة في الظروف الإستثنائية
83	الخاتمة
87	قائمة المراجع
92	الفهرس

