

تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها

الكتاب: تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها

الكاتب: برهان زريق

الطبعة الأولى: 2017

جميع الحقوق محفوظة لورثة المؤلف

الكتاب صدر بعد وفاة الكاتب يرحمه الله

لذا لم يحظ بالتدقيق من قبله

يرجى موافاتنا بملاحظاتكم واقتراحاتكم

على البريد الإلكتروني:

Burhan_zraik@yahoo.com

موافقة وزارة الإعلام في سوريا على الطباعة

رقم/114636/تاريخ 2017/10/17

د. برهان زريق

تنظيم هيئات الضبط الإداري

ووسائل اختصاصاتها

أعيش... لأكتب

الحاج الدكتور
مهدي زريق



تنظيم هيئات الضبط الإداري

يقصد بتنظيم هيئات الضبط الإداري تحديد الهيئات الإدارية والأشخاص الذين لهم حق استخدام وسائل الضبط الإداري هذا وتبرز الحاجة لتحديد هيئات الضبط بسبب كثرة رجالهم وتنوع الاختصاصات التي يضلعون بها، الأمر الذي يتعذر معه وجود معيار عام لتحديد رجال الضبط الإداري العام تحديداً حاسماً ودقيقاً.

فليس كل عامل من العاملين في الجهاز الإداري من رجال الضبط الذين يملكون اختصاصاته، بل أن الضبط الإداري منوطه بموظفين تحدد واجباتهم واختصاصاتهم القوانين واللوائح، وتحدد القوانين المنظمة للضبط الخاص المختصين به، وما يملكون اتخاذه من إجراءات وفيما يلي أهم الرجال المختصين بهذه الوظيفة.

ويتركز الضبط الإداري العام في سوريا Police في يد السلطة المركزية أي وزير الداخلية ومرؤوسيه.

أما الوزراء فسلطتهم في شؤون الضبط استثنائية بحثة تقتصر على حالات معينة ينص عليها القانون.

ويختص بالضبط العام المحلي فيضطلع به المحافظون والمجالس المحلية في الحدود المبينة في قانون الإدارة المحلية وبعض القوانين الأخرى، وقد يتداخل اختصاص سلطة من سلطات الضبط العام مع اختصاص سلطة من سلطات الضبط الخاص أو مع سلطة أخرى من سلطات الضبط العام.

والقاعدة أن تدخل السلطة العليا لا يمنع السلطة الأدنى من التدخل، فقد ترى السلطة الأدنى أن الأمر يستلزم بعض الإجراءات الضرورية في نطاق اختصاصها بالإضافة إلى ما تقرره السلطة الأعلى من إجراءات عامة على أنه لا يجوز للسلطة الأدنى أن تقرر التحقيق أو الإعفاء من القيود التي تضعها السلطة الأعلى وبالعكس فإن سلطة الضبط الإداري العام لا تتدخل في نطاق الضبط الخاص إذا تبين أن القانون قد خص سلطة الضبط الخاص بالاختصاص المطلق في الحالة المطروحة¹.

¹ د . محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص9.

هيئات الضبط الإداري في سوريا

وسنوجز قدر الإمكان معرجين فقط على المفاصل الآتية:

رئيس الجمهورية

تضمنت المادة/145/ من الدستور المصري ما يلي:

يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط، كذلك فالمادة/95/ من الدستور السوري

الصادر 1950 والذي تبناه الدستور الصادر 1961 تضمنت أن ((رئيس

الجمهورية يصدر موافقة مجلس الوزراء مراسيم بالأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين

بما ليس فيه يفضل لها أو إعفاء من تنفيذها أو تعديل أحكامها¹)).

والدستور الحالي لم ينص نصاً مماثلاً بيد أن غالبية الفقه يرى أن من حق

السلطة التنفيذية إصدار هذه اللوائح ولو لم يتضمن الدستور نصاً يجيزها، وقد

¹ نعوم سيوي: آمالي ومحاضرات في الحقوق الإدارية، ج2، جامعة حلب 1964.

اتفق الرأي في مصر على مشروعية هذا النوع من اللوائح في ظل دستور 1923 بالرغم من خلو ذلك الدستور من خص بشأنها¹.

والسؤال المطروح هو: هل أن سكوت الدستور السوري عن النص على سلطة رئيس الجمهورية بإصدار مثل هذه اللوائح اعتمد على أن الموضوع محسوم لأنه أدخل بسلطة التنفيذ على أن هذه السلطة منحت لرئيس الجمهورية عندنا بموجب المادة/93 من الدستور السوري الصادر 1973 الحالي.

يقول "مارسيل بريلو" الأستاذ بجامعة باريس: ((يجب أن يعرف القانون الدستوري بأنه أداة السلطة أو تقنية السلطة))².

ولقد اتخذ هذا الموقف ذاته العميد "جورج فيدل" في محاضراته حول القانون الدستوري سنة 1960³.

ولكن أليس هذا التعريف يقوي الاعتقاد بأنه الغاية من القانون ترسيخ السلطة⁴.

¹ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص13، وانظر د. سليمان الطماوي: القرارات الإدارية، ط3 1957، ص490، القاهرة، دار الفكر العربي.

² مارسيل بريلو: مدخل إلى دراسة القانون، 1953، جامعة باريس.

³ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص41.

⁴ المرجع السابق، ص42.

هذا فضلاً عن أن القانون الدستوري ولد إبان عصر كانت السلطة الحاكمة قوية، ومن جهة أخرى فإن أنصار الحرية يعرفون القانون الدستوري بأنه تقنية الحرية¹.

هذا الاختلاف أفسح مجالاً لشق طريقاً ثالثاً توفيق بين التوأمين، وبالتالي عرف القانون الدستوري بأنه تقنية التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة - الأمة².

وفي جميع الأحوال فإذا كنا نرى التقنيات الدستورية أفسحت مجالاً لتقنين دور السلطة في العملية الدستورية، فذلك يعود الحر أن السلطة لم تستقر وتقف على عودها وتفنن اختصاصاتها إلا على إثر نضال طويل ظهرت منه العملية الصياغية، هذا فضلاً عن أن الكثير من الدساتير تظهر تماماً دور الحرية.

والخلاصة فالبشرية استطاعت خلال بحران من الدموع الآلام معينة السلطة وتشبيد الدولة وتتخلص من دوامة الصراع والأهواء والمطامع وتجعل من الطاعة أكثر نبلاً ومحتوى وهدفاً، والسلطة أقل هشاشة وعطباً، تتحرك في إطار الغاية والهدف العام والواجب المرتجى.

هكذا ارتفعت قامة الإنسان ولم تعد السلطة المتوحشة تسير الناس على المسامير وإنما بين المسامير، كما أن الشعب استطاع أن يلجم السلطة ويضع لها كل كاجح ولجام وراذع ويضبط نزاعاتها وغرائزها.

¹ اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص42.

² المرجع السابق، ص43.

ونحن في هذه الرقعة الضيقة من البحث سندرس الوجه المضيء "لجانوس" (الأسطورة اليونانية) لأنه أدخل وألصق في المنطقة القانونية أداة الصقل والتهذيب، أما دراسة الوجه الثاني "لجانوس" (السلطة غير المشروعة) فهو أدخل في منطقة السلب التي ليس لها حدود وقرار وقاع.

والحقيقة فقواعد التفسير تحدد المنحى العام لاتجاه النصوص والثمرات التي تقنيها النظام السياسي، أي هل يقف هذا النظام لصالح الحرية أم العكس، أم اتفاقاً وانسجماً واتساقاً بين الحرية والسلطة في لعبة شطرنج تاريخية كما حدد ذلك الفقيه الكبير "اندريه هوريو".

سنفرض هنا لحزمتي أطر نتحدث في أحدهما عن التنظيم والتقييد في الفقه العربي ولكننا سنمهد لذلك بحزمة أطر نتحدث فيها عن رأي المذهب الديمقراطي الحر في ذلك.

وفي النهاية نفتح بحثاً عن كيفية معالجة الفقه الإداري للموضوع وخاصة امكان تصرف سلطة الضبط دون وجود نص قانوني.

الفقه الديمقراطي الحر في يؤسس الدولة على الحرية

والواقع أن الفقه اعتمد في ذلك على طبيعة تنفيذ القوانين التي لا تعني التنفيذ الحر، كما لا تعني تنفيذ كل مادة على حدتها وإنما تعني تنفيذ مجمل القوانين، ويرجع ذلك إلى عرف دستوري وإلى طبيعة السلطة التنفيذية¹. لذلك نحن في صف الفقه الذي يعطي رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لا سيما أنه في سوريا رئيس السلطة التنفيذية حسب الدستور السوري (النظام الرئاسي).

ثم لنا أن نتساءل كيف لا يملك رئيس الجمهورية هذا الحق طالما أن التنفيذ منوط به وأن لوائح التنفيذ ونخرج على أحكام النصوص إن السلطة التنفيذية مكلفة بوظيفة صيانة النظام (غاية) فإذا لم تسعفها النصوص فكيف لا تمتلك الوسيلة أليس من يمتلك الغاية يمتلك الوسيلة، كما يقول المبدأ المشهور: حيثما تكمن المسؤولية تكمن السلطة، ولكن يجب ألا نبالغ في الرأي فهذا الحق لا يعطى إلا لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية².

¹ د . محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، 1968، دار النهضة العربية، ص316-317، وانظر احكام مجلس الدولة العديدة المستشهد بها .

² د . عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد 2، ص519.

رئيس الوزراء:

يملك حق إصدار تدابير ضابطة بموجب الدستور¹.

الوزير:

يملك الوزير في سوريا استثنائياً سلطات ضابطة تنظيمية تتعلق بضابطة المحطات والسكك الحديدية (المواصلات)²، لكن الوزراء - بما فيهم وزير الداخلية - فلا يحق لهم إصدار أنظمة في أمور الضابطة.

أجل لقد ورد في المادة/1/ من المرسوم التشريعي رقم 76 لعام 1947 المتضمن الملاك الخاص لوزارة الداخلية أن هذه الوزارة تمارس صلاحية حفظ النظام العام والأرض وصيانة الحريات الشخصية ضمن الأحكام النافذة.

بيد أن هذا النص لم يتضمن منح وزير الداخلية إصدار قرارات تنظيمية في أمور الضابطة.

المحافظ:

ويتمتع بسلطات الضابطة الإدارية بصفته مسؤولاً عن الأمن العام والصحة العامة والراحة العامة، وقد خوله قانون الإدارة المحلية (المادة 28) أن يتخذ قرارات تنظيمية بأمور الضبط التي تدخل في صلاحياته، وهو بموجب قانون الإدارة

¹ د. الخاني: القانون الإداري، مجلد 2، ص511.

² المرجع السابق، ص519.

المحلية له حقان فهو يمثل الضابطة المركزية بتبليغ الأوامر وتوجيهها من السلطة التنفيذية المركزية إلى الجهات ذات العلاقة، ويتابع تنفيذها، ويقوم بالمهام التي تفوضه بها السلطة التنفيذية المركزية، ولا يمنع القانون التفويض بها/المادة 28/وهو في ذلك يتخذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمر في حدود القوانين والأنظمة المحلية الضابطة، ففيما يتعلق بمهمة المحافظ كامل للسلطة المركزية أي الضابطة المركزية بغير ضابطة إدارية عامة¹.

أما مهمة الرؤساء الإداريين الذين يشكلون السلطات المركزية، فيعتبرون ضابطة إدارية خاصة.²

هيئة الشرطة ودوائرها:

وتختص بتنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالأمن الداخلي وإن كان لا يتمتع بسلطة تنظيمية في أمور الضابطة³.

وهذه الهيئة تختص بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال والأخص من الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح، كل ذلك برئاسة وزير

¹ د. الخاني: القانون الإداري، ص511، وانظر الأستاذ نعوم السيوي: أمالي ومحاضرات في الحقوق الإدارية، ص16.

² د. الخاني: القانون الإداري، مجلد 2، ص511.

³ نعوم سيوي: أمالي ومحاضرات في القانون الإداري، ص22.

الداخلية وتحت قيادته فهو الذي يصدر القرارات المنظمة لكافة شؤونها ونظم عملها .

ويتولى مساعده وزير الداخلية ورؤساء المصالح ورؤساء الوحدات النظامية ومأمورو المراكز والأقسام رئاسة الشرطة في حدود اختصاصهم.

ويعين بقرار من وزير الداخلية والوسائل التي يمكن اتباعها وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار¹.

وينتج عن ذلك:

1- يختص وزير الداخلية في سبيل المحافظة على النظام العام بإصدار قرارات أو أوامر فردية وتدابير وقتية.

2- يختص رؤساء الشرطة ومساعده وزير الداخلية ورؤساء المصالح ورؤساء الوحدات النظامية ومأمورو المراكز والأقسام بإصدار أوامر فردية وتدابير وقتية. البلديات:

إن هدف الضابطة البلدية هو تأمين النظام العام في أقسام المناطق والوحدات الريفية، حيث تعجز الضابطة العامة بمركزيتها عن بسط ولايتها في هذه المجال، ومرد هذه الولاية هو قانون البلديات رقم 172 تاريخ 23/10/1956، وقانون الإدارة المحلية².

¹ د . فؤاد العطار: القانون الإداري، ص340.

² يراجع بشأن الأنظمة الناظمة للبلديات في سورية قبل صدور قانون الإدارة المحلية يراجع الأستاذ نعوم السيوفي، المرجع السابق.

تنازع الاختصاصات على صعيد الضابطة الإدارية وتزاحمها

إنها السلطات التي تتمتع بحق إصدار أنظمة الضابطة الإدارية وحددنا بصورة عامة وبإيجاز اختصاص كل منها .

وغير كما في أن المراسيم التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية بموافقة رئيس الوزراء لها الأولوية وتطبق في جميع أراضي الجمهورية العربية السورية. ويلي ذلك القرارات التنظيمية التي يصدرها الوزراء ضمن حدود اختصاصهم، والقرارات التنظيمية التي يصدرها المحافظون وأخيراً القرارات التي يصدرها رؤساء البلدية¹ .

ولا حاجة للقول إن التنظيم - مفهوماً وعلماً - يعني التطبيق والتفسير ووضع شرائط التنفيذ بما ليس فيه تفصيل للنص أو الانتقاص منه وفسر معناه وتغيير مدلوله .

ومن المعلوم حسب المبادئ والأصول الإدارية أنه إذا كانت الرابطة بين عضوين إداريين هي رابطة تدرج رئاسي فالمرؤوس يخضع لمطلق سلطة الرئيس .

¹ نعوم السيوفي: أمالي ومحاضرات في القانون الإداري، ص23.

ولا يكن قد يحدث أن يكون أمر معين من اختصاص سلطتين مختلفتين إحداهما ذات اختصاص عام والآخر ذات اختصاص خاص.

فقد يحدث أن يكون موضوع ما من اختصاص سلطتين مختلفتين أحدهما عام والآخر خاص أو محلي، والمثال التقليدي لهذه الحالة في القانون الفرنسي هو مسألة البوليس أو المحافظة على الأمن، ففضلاً على الاختصاص العام لرئيس الحكومة يمارسه على جميع أنحاء الدولة يوجد اختصاص مدير الإقليم (أو المحافظ) يمارسه على إقليمه واختصاص العمدة يمارسه على بلده، فمن ثم تكون هناك ثلاث سلطات مختلفة ومتدرجة فيما بينها لكل منها سلطة المحافظة على الأمن في نطاق معين، فبينما يستطيع رئيس الحكومة إصدار لوائح بوليس تسري على مجموع البلاد فإن المدير أو المحافظ يستطيع أن يصدر لوائح تسري فقط في داخل حدود الإقليم الذي يديره، وأخيراً فإن إجراءات البوليس الذي يتخذها العمدة تكون مقصورة على البلدة التي هو عمدتها، فكيف التوفيق بين هذه الاختصاصات المختلفة.

القاعدة أن الإجراءات التي تتخذها السلطة العليا (في هذا المثال رئيس الحكومة بالنسبة للمدير أو المحافظ أو العمدة، والمدير بالنسبة للعمدة) تلزم السلطة الأدنى، وهذه تلتزم بأن تطابق إجراءاتها مع إجراءات السلطة العليا ولكنها -أي السلطة الدنيا- تحتفظ باختصاصها بالقدر الذي لا يتعارض مع الإجراءات الصادرة عن السلطة العليا وبذلك تستطيع أن تكمل الإجراءات الأخيرة لولا أن تتخلص منها أو تخرج عنها، فمثلاً لائحة المرور عامة تسري على جميع جهات

القطر، ومن ثم لا يستطيع العمدة أن يخالف القواعد التي تضعها هذه اللائحة فلا تستطيع مثلاً أن تجعل المرور في بلدة على الشمال بدلاً من اليمين¹.

وبما سبق القول إن ممارسة السلطة العليا لا اختصاصاتها لا يرمي السلطة الدنيا من ممارسة اختصاصها هي الأخرى بالقدر الذي لا يتعارض مع القواعد التي وضعتها السلطة العليا كما أن سلطة البلديات المحلية (العمدة مثلاً) تستطيع أن تضيف إلى الإجراءات التي قررتها السلطة العليا بما لا يتعارض معها وبما يتفق مع الظروف المحلية الخاصة.

وقد قام مجلس الدولة الفرنسي أن حصول أحد الأفلام السينمائية على حيز الرقابة من السلطة المركزية (وزارة الإرشاد القومي) فإن هذه الفيذا (السماح التي تعتبر إجراء عاماً يسري على جميع أنحاء البلاد لا تمنع السلطة المحلية في جهة من الجهات من رفض التصريح بعرض هذا الفلم وتلك الجهات لظروف محلية خاصة².

¹ C.E. May: 1918, Société Nicasse de Transportes Automobiles, Recueil, p7.

² راجع د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968-1969، ص109.

اختصاصات الضابطة الإدارية

وبالاحظ أننا أخذنا بهذا الجهاز المفاهيمي وفضلناه على الجهاز المفاهيمي (غرض أو هدف) المستعمل كثيراً لدى الفقه الإداري لأن كلمة غرض أو هدف تعتبر القصد وقد يكون ذلك من مقاربات التشريع أما كلمة الاختصاص فهي أكثر تحديداً واتساقاً مع معطيات القانون الإداري.

ولقد قلنا سابقاً أن الضبط الإداري يستهدف حماية النظام العام *order Public* وقلنا أيضاً أن النظام العام مثلث الشعب والأغراض¹.

بقي علينا أن نقدم للقارئ نبذة بسيطة عن هذه الأغراض وفقاً لما يلي:

1- الأمن العام *la security publique*:

ويقصد به نشر النظام والاستقرار والطمأنينة وذلك يمنع الاضطراب والفتن والقلق والتجمعات في الطرق العامة ومنع الكوارث العامة ودرء الفيضانات الطبيعية والحرائق وانهيار الأبنية وتوقي منع حدوث الجرائم والمحافظة على نظام المرور وسلامة المواطنين من خطر الحيوانات وحجر المصابين بأمراض عقلية².

¹ أخذ د. فؤاد العطار بهذا الاستخدام (اختصاص) ونحن نؤيده كتابه القانون الإداري، ص326.

² د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ص838.

د. فؤاد العطار: القانون الإداري، ص335.

2- الصحة العامة Soubrite publique :

ويقصد بذلك وقاية الجمهور من الأمراض واتخاذ الإجراءات الوقائية المتعلقة بالأكل والشرب وغير ذلك.

3- السكينة العامة La tranquillité publique :

وتستهدف الحفاظ على حال الهدوء في الطرق والأماكن العامة وذلك وفق مظاهر المتسولين ومكبرات الصوت والأصوات المقلقة للهدوء مثل أصوات السيارات والأصوات المنبعثة من الراديو والمضايقات التي يسببها الباعة والمتسولين في الطرق¹.

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي أن النظام العام هو ذلك النظام ذو المظهر المادي ordre material ولا شأن للبوليس بالمعتقدات والعواطف²، ولكن الأحكام الحديثة للمجلس أجازت للإدارة التدخل للحفاظ على النظام الأدبي، ordre moral وذلك عندما يأخذ مظهراً مادياً فقضت بشرعية قرار الإدارة بمنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة³.

¹ د. حلمي: نشاط الإدارة، ص 13.

² د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط 8، ص 839.

³ مجلس الدولة الفرنسي: 1923/6/29 قضية (Socite publication)، القسم الثالث.

كما قضت دائرة النقض الجزائرية الفرنسية بسلامة لائحة بوليس تحرم ارتداء النساء لباس الرجال¹.

ونعود للتأكيد بأن الضبط لا علاقة له بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية، ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي، بل إن وظيفة الضبط الإداري مقصورة على حفظ النظام العام من الناحية المادية الخارجية فقط...

فإذا اقترنت الحالة الفكرية أو الروحية بمظهرها الخارجي المهدد للنظام العام كان لهيئة الضبط أن تتدخل للقضاء على هذا العامل المادي كما هو الحال بالنسبة لعرض رواية سينمائية إذا كان من شأنها أن تثير الجمهور².

والشرط أن تكون الأفعال المادية من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة، فإذا كان ذلك يضر بمصالح أفراد معينين بذواتهم فإن منع مثل هذه الأعمال، لا يدخل في اختصاص الضبط، وعلى هذا فإذا وجد منزل آيل للسقوط وكان سقوطه يهدد أحياء الساكنين فقط لا الجمهور، فمثل ذلك لا يدخل في وظيفة الضبط

¹ قضية Delauard، 1928.

² د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، ص 901.

د. نعيمة الجرف: القانون الإداري، ص 216.

وانسجاماً مع هذا الاتجاه حكم مجلس الدولة الفرنسي بحماية أبناء المستعمرات من تأثير المشروبات الكحولية¹.

ولقد سار القضاء العربي على هذا المنوال، فقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بصحة القرار الصادر عن مدير عام الرقابة بأن المدعى انتحى في كتابه ناحية تخالف الدين وتعاليمه وأحكام الشرع، بأن أوراقه ما يعتبر دعوة إلى الإلحاد، وعدم الاعتداء بالأديان السماوية، وأن فيه أخطاء فاحشة وزلات لا تحتمل، وأن المدعي قصد بكتابه هذا إلى هدم الأديان وتزيين وتحبيب الإلحاد والإباحية إلى النفوس باطراد الملحين وتمجيدهم وتسجيل فضائلهم وعرض وتسجيل الفضائح والمخازي التي ارتكبتها بعض المنتسبين للدين، والكتاب على هذه الصورة فيه مناهضة للنظام العام الذي من أخص عناصره الدين، كما فيه إخلال بالآداب العامة².

وتلك التي تنص الجرائم وتدلل حوادثها بشكل يثير أنها تنمي نزعة الجرائم عند الشباب³.

وقد بلغت الجرأة فإذا به يجيز للإدارة اتخاذ الإجراءات للمحافظة على جمال الرواد¹، ومن القرارات المتعلقة بمنع الملاكمة في حال عنفها وتوحشها².

¹ الحكم الصادر في 1941/9/5 قضية derloo.

² مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات حكم رقم 108 جلسة 1963/7/9، ص 217.

³ مجلس الدولة الفرنسي قضية 1923/6/29 قضية (Ste publication.L.E).

ولقد أثير النقاش حول مشروعية هذه اللوائح واختصاص السلطة التنفيذية في إصدارها في حال خلو الدستور من نص يبيح مثل هذه اللوائح، فقد ذهب رأي الفقه الفرنسي والمصري إلى أنه لا يجوز إصدار مثل هذه اللوائح التي يجب أن تصدر معتمدة على نص في القانون ومن أصحاب هذا الرأي الأخير في فرنسا الفقيه الكبير "كاري دي مالبرج".

والرأي الغالب في الفقه الإداري إعطاء السلطة التنفيذية هذا الحق ولو لم يتضمن الدستور نصاً يجيز ذلك ومن القائمين بهذا الرأي الفقيه الفرنسي (دي.جي)³.

ولقد أثير هذا الأمر في مصر بسبب خلو دستور 1923 من نص ينظم الموضوع وطبعاً تنفيذ الحريات -لقد غير لأغراض الضبط -يجب أن يكون في حدود القانون⁴.

ولقد كانت حجة هذا الفريق ما يلي:

أولاً:

ليس هنالك خطورة من وراء هذه اللوائح لأن العقوبات التي تفرض عادةً تكون عقوبات بسيطة (عقوبات المخالفة).

¹ مجلس الدولة الفرنسي 1924/11/7 قضية (Indelendent).

² الحكم الصادر في 1941/9/5 قضية (Derloo).

³ د. فؤاد العطار: القانون الإداري، ص347.

⁴ د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص219.

ثانياً:

إن العرف الدستوري في فرنسا نص على إصدار مثل هذه اللوائح وذلك فقد نهج الفقه المصري على مشروعية هذه اللوائح في ظل دستور 1923 تأسيساً على فكرة العرف الدستوري.

ثالثاً:

وهناك الاحتياجات في العملية حسبما يقرره الدكتور "عثمان خليل" نظراً لدقة مسائل البوليس تشعبها واحتياجاتها إلى سرعة التنظيم فضلاً عما فيها من الكثرة مما لا يتحملة عمل البرلمان.

وجدير بالذكر أنه لا خطر من هذا الترخيص للإدارة بذلك لأن اللائحة لا تعطل القانون إذ تستطيع السلطة التشريعية أن تتدخل لتعدل ما قرره واجب التعديل وأياً كان الأمر فإن السلطة التنفيذية تستمد من طبيعة اختصاصاتها ووظائفها للنظام العام وهي إذ تمارس هذه السلطة بما تخوله من حق إصدار لوائح ضبط إنما تؤدي حقاً واحداً دستورياً أصلياً لا تستمده من القوانين ولا تحتاج فيه إلى نص خاص في الدستور¹.

وتؤدي لوائح الضبط الإداري وظيفة هامة في حفظ النظام فهي تعني هيئات الضبط من ابتداء قواعد يرسمها تدبير الضبط الفردي كلما اقتضاها ظرف

¹ د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري، ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1960، ص376.

مفاجئاً أو سبب طارئ، إذن المصلحة أن يعرف سلفاً القاعدة التي يمارسون بها حقوقهم ليعلموها ويقفوا عند حدودهم.

فالتنظيم اللائحي يمنع هيئات الضبط من يحكمها في حريات الأفراد¹، ويتفضل هذا التنظيم بيد أن تدبيرها في الغالب من معايب التحيز والمجاملة².

¹ د . حلمي: نشاط الإدارة، ص12 .

² د . محمود سعد الدين الشريف: أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه في مجلس الدولة في مصر، السنة 12، ص12 .

د . فؤاد العطار: القانون الإداري، ص347 .

وسائل هيئات الضبط الإداري

تلجأ هيئات الضبط من أجل ممارسة اختصاصها إلى وسائل من شأنها إجبار الأفراد على احترام إرادتها.

وهذه الوسائل قد نفذت أشكال القرارات العامة التنظيمية (لوائح الضبط) – القرارات الإدارية الفردية – استخدام القوة المادية (التنفيذ المباشر)¹.

لوائح الضبط الإداري

الأصل أن تختص الهيئة التشريعية بالتشريع وأن تختص الهيئات التنفيذية بتنفيذ القوانين وكفالة حفظ النظام والهيمنة على المرافق العامة، وطبعاً تستلزم هذه الوظيفة التنفيذية إصدار أنواع من القواعد العامة المجردة الشبيهة بالتشريع والتي تسمى اللوائح...

واللوائح أنواع متعددة، منها ما يصدر بتنفيذ القانون وتطبيقه، ومنها ما يصدر مستقلاً عن التشريع، ومن هذا النوع الأخير لوائح الضبط الإداري التي تصدرها السلطات الإدارية للمحافظة على النظام العام.

¹ د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص 218، نعوم سيوي: محاضرات وأمالي في القانون الإداري، ص 29، د. الخاني: القانون الإداري مجلد 2، ص 517.

وفي الحقيقة هذه المسألة تحتاج إلى شرح وتبيان لا سيما بجهة تحديد معنى الشرعية وتوسع هذا المفهوم وأخره معنى موسعاً لا مضيقاً فقد اختلطت -بادئ ذي بدء - فكرة الشرعية بفكرة سيادة القانون فالقانون -في معناه الشكلي - هو مصدر وأساس النظام القانوني في فرنسا، وما يتفق مع القانون (الصادر من البرلمان) يكون مشروعاً، وما لا يستند إلى القانون يكون غير مشروع، وبذلك تحددت مصادر الشرعية في ذلك القانون الصادر عن السلطة التشريعية المختصة.

وقد كانت هذه الأفكار التي تحصر مبدأ الشرعية في هذا النطاق الضيق نتيجة لما خلفه "روسو" للفقه القانوني من أن القانون تعبير الإرادة العامة:

" La loi expression de la volonté générale "

فقد كان لهذه النظرية أكبر الأثر في فقه الثورة الفرنسية: فكان يرددها "سييز Sieyes" فقيه الثورة الفرنسية الذي لعب دوراً أساسياً في صياغة دساتير وقوانين الثورة.

وتأسيساً على نظرية "القانون تعبير الإرادة العامة" تقرر مبدأ سيادة القانون، أو سمو العمل التشريعي الصادر عن البرلمان، وأحبطت أعمال البرلمان - بصرف النظر عن مضمونها - بهالة من القدسية والاحترام منعت كل رقابة على دستورية القوانين في فرنسا، وأصبح القانون الصادر عن البرلمان المصدر الرئيسي والمركزي لجميع القواعد القانونية الملزمة التي تتبع كلها منه، وأصبح كل نشاط في الدولة - خاصاً كان أو عاماً - خاضعاً خضوعاً كلياً للقانون، واقتصر النظام العام في فرنسا - في بداية الأمر - على تفسير مبدأ الشرعية تفسيراً ضيقاً محدوداً جعله

مرادفاً لمبدأ سيادة القانون الصادر عن البرلمان صاحب المكانة السامية بين مختلف السلطات، أي مبدأ خضوع الإدارة للقانون¹.

وقد كان من النتائج التي ترتبت على هذه الفكرة التي سادت فقه الثورة الفرنسية أن أصبح البرلمان - الجهاز المنتخب من الشعب لسن القوانين - ينفرد وحده بتقرير القواعد التنظيمية العامة، بحيث لا يكون للسلطة التنفيذية إلا اتخاذ القرارات والإجراءات الفردية اللازمة لتطبيق هذه القواعد التي وضعها المشرع. ومعنى ذلك أن البرلمان كان يحتكر سلطة التشريع بمعناه الموضوعي، وأن القانون هو المصدر الوحيد للشرعية، وأن سيادة القانون تماثل في مدلولها مبدأ الشرعية. وفي عبارة أخرى يمكن القول إن الثورة الفرنسية لم تعرف التفرقة بين القانون الشكلي والقانون الموضوعي.

فالقانون *Le droit* هو القانون *la loi* الصادر من السلطة التشريعية على أنه يلزم التنبه إلى أن فقه الثورة الفرنسية كان يستلزم بالقانون أن يكون متضمن

¹ راجع ذلك بالتفصيل:

M. *Charles* Hamen: le droit administratif et le principe, de légalité et documents du C.E.F, 1957, p25,ets.

Georges Vedel: La soumission de l'administration à la loi, 1952, p10 et, suermonne l'evolution de la hiérarchie des actes juridiques, précitée, p30 ets.

لقواعد عامة مجردة، ولم يكن يجول بخاطر أحد من فقهاء ومفكري الثورة أن يصدر البرلمان قانوناً خالصاً بحالة فردية.

فقد كان "مونتسكيه" يرى عدم إلزام المواطنين إلا تطبيقاً لقواعد عامة مجردة موضوعة سلفاً، منعاً للتحكم والاستبداد، وضماناً للحرية والعدالة، وتحقيقاً لمبدأ الشرعية، وحتى تستقر الأوضاع القانونية.

كذلك كان "روسو" صاحب نظرية القانون تعبير الإرادة العامة لا يعترف بوصف القانون إلا حيثما تتحقق العمومية¹.

ويؤكد "روسو" هذه الفكرة في إصرار وعناء، ويبين أن موضوع القانون يكون دائماً عاماً، وأنه يتضمن قواعد مجردة لا تنظر إلى أشخاص بذواتهم².

¹ Jean Jacques: Les grandes oeuvres politiques, librairie Armand Colin, Paris, P194, Il statue est générale comme la volonté qui statue.

² Jean-Jacques Rousseau: DU CONTRAT SOCIAL, Livre II, chap VI, Livre III, chap I: quand je dis que l'objet des lois toujours général, l'essentiel que la loi considéré les sujets en corps et les actions comme abstraites jamais un homme comme individu ni une nation particulière, Ainsi la loi peut bien statuer qu'il y aura des privilèges, mais elle n'en peut donner nommément: la loi peut faire plusieurs classes de citoyens, assigner même les qualités qui donneront droit à ces classes, mais elle ne peut nommer tel ou tel pour y être admis

وقد كان من نتيجة انفراد البرلمان - وصفه ممثل الإرادة العامة - بعمل القانون أن أنكر فقه الثورة الفرنسية على السلطة التنفيذية سلطة وضع اللوائح، فالسلطة التنفيذية تقتصر على تطبيق القوانين على الحالات الفردية، دون أن يكون لها حق التشريع، أو سلطة سن قواعد عامة.

والسلطة التشريعية هي وحدها التي تملك التشريع، وعنها وحدها يصدر القانون. وبهذا أقامت الثورة الفرنسية بين القانون الصادر عن المشرع والقرارات الإدارية نوعين من الفوارق: فارقاً بالدرجة، وفارقاً بالطبيعة.

فالقرارات الإدارية تخضع للقانون الذي يعلوها بالدرجة من ناحية، والذي يختلف عنها بالطبيعة من ناحية أخرى ذلك إن الثورة إذ حصرت مصادر التشريع في مصدر واحد، هو القانون، قد حرمت على السلطة الإدارية وضع قواعد عامة وقصرت وظيفتها على تطبيق القانون دون أن يكون لها خلق القواعد القانونية¹.

ولكن هذه الفكرة كانت فكرة خيالية، وسرعان ما تبين ضرورة العدول عنها والاعتراف للإدارة بحق إصدار اللوائح نظراً إلى استحالة استيعاب القانون لجميع الحالات، وعجز المشرع (أي برلمان) عن مواجهة الكثير من الأمور.

..en un mot toute fonction qui se rapporte un objet individuel n, appartient point a la puissance législative.

¹ د. ثروت بدوي: القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، القاهرة، مكتبة النهضة الغربية 1969، ص15.

وتبين أن المشرع لا بد أن يترك مجالاً ولو محدوداً للسلطة التنفيذية، تمارس فيه قدراً من الاختصاص التقديري، وتتمتع فيه بشيء من الحرية.

وهكذا استطاعت الإدارة أن تمارس نشاطاً لائحياً أخذ يتسع شيئاً فشيئاً.

فقد أدى اتساع مجالات النشاط العام في الدولة الحديثة إلى عدم امكان الاكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية، وإلى ضرورة الاعتراف للإدارة ولأجهزتها الفنية المتخصصة بحق التشريع في تلك المجالات التي يعجز عن مواجهتها ممثلو الأمة في البرلمان لأسباب مختلفة: فمن ناحية، قد تطرأ لظروف استثنائية تقتضي تنظيماً سريعاً لا يحتمل التأخير، وتتطلب إجراءات تتخذها السلطة الإدارية بما لها من قدرة على سرعة الحركة، على عكس البرلمان الذي لا يكون في حالة انعقاد مستمر والذي لا يستطيع مواجهة الكثير من الأمور بنفس السرعة والكفاءة، ومن ناحية أخرى كان للتقدم الهائل في شتى فروع العلوم والمعرفة، والأخذ بالأساليب الفنية المعقدة أثره الواضح في تخلي السلطة التشريعية المنتخبة عن حقها في احتكار التشريع إلى هيئات وأجهزة إدارية أقدر على تنظيم بعض الأمور الفنية التي تحتاج إلى خبرات معينة.

وقد كان التحول الاشتراكي في الكثير من الدول المعاصرة أثره الكبير في هذا المجال أيضاً، فقد ساد التنظيم السياسي المعاصر مبدأ التدخل، ودالت دولة المذهب الفردي الحر الذي كان يضيق في نطاق النشاط العام ويقصره على أمور محدودة.

ومع التحول الاشتراكي والأخذ بمذهب التدخل، لم يعد ممكناً أن ينفرد البرلمان بصياغة التشريعات، واتخذ مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة الحديثة مدلولاً جديداً يختلف تماماً عن المدلول الذي ساد في ظل المذهب الحر¹.

ولم يعد ثمة مكان للتفرقة التقليدية الجامدة بين التشريع والتنفيذ²، وكما يقول الأستاذ "رنيه كابيتان": ((الحكومة لم تعد تعني مجرد تطبيق القوانين القائمة وإنما أصبحت تعني توجيه التشريع نفسه، أو هي باختصار التنظيم والتشريع³)). وقد أصبح دور السلطة التنفيذية واضحاً في توجيه التشريع وفي المشاركة فيه، فالسلطة - كل السلطة - للشعب وحده، والشعب يختار أجهزته المختلفة التي تمارس السلطة باسمه، دون أن يعنى بوضع الحواجز والقيود التي تحد من اختصاصات هذه الأجهزة، وإنما يخضع هذه الأجهزة لرقابته وتوجيهه.

لذلك كانت الظاهرة العامة التي سادت النظم السياسية المعاصرة، وعلى الأخص النظم الاشتراكية منها، هي ظاهرة انهيار مبدأ الفصل بين السلطات، وزوال الحواجز التي كانت تفصل بين أجهزة التشريع وأجهزة الإدارة قد فتح الطريق أمام هذه الأخيرة لكي توسع سلطتها اللائحية.

¹ راجع في ذلك مؤلفنا في النظم السياسية، طبعة 1964، ص 267-270-302-303.

² الفقيه الفرنسي جان لوي كيرمون Quermonne.

³ Reni capitant: la rolornne du parle mentarisme, Paris,1934, P11, "Gouverner n'est plus agir dans le cadre lois existantes, gouverner c'est diriger législation elle meme, gouverner en un mot, c'est légiférer".

ذلك لأن التغييرات التي طرأت على التنظيمات السياسية المعاصرة كانت جميعاً في صالح الحكومة وعلى حساب السلطة التشريعية، فالحكومة (أو السلطة التنفيذية) لم تعد سلطة مساوية للسلطة التشريعية، وإنما أصبحت الحكومة - في دول الشرق وفي دول الغرب على السواء - هي السلطة الأكثر فعالية والأقوى تأثيراً، وحيثما تكون الحكومة نابعة من البرلمان وممثلة للأغلبية البرلمانية فإنها لا تكون تابعة له، وإنما تكون امتداداً فعلاً له، وتعد بمثابة الجماعة القيادية أو الطليعة الأكثر فعالية بالنسبة للأغلبية البرلمانية¹.

وقد كانت الفكرة السائدة قديماً تعتبر البرلمان وحده الذي يتمتع بالصفة الشعبية، وتصف أعضائه وحدهم بوصف ممثلي الشعب، لذلك اتجه الفكر في القرنين الثامن والتاسع عشر إلى وضع الحواجز والقيود أمام الحكومة، وإخضاعها للبرلمان الذي يحتل المركز الأسمى في الدولة.

لكن مع تقدم الفكر الديمقراطي لم يعد من الممكن أن يتولى السلطة - سواء السلطة التشريعية أو التنفيذية أو أي سلطة - غير ممثلي الشعب.

فالديمقراطية تقوم على أساس جعل السلطة كلها بجميع مظاهرها في أيدي الشعب أو في أيدي ممثليه، ومن ثم أصبحت الأجهزة الحاكمة المختلفة في الدولة الديمقراطية الحديثة أجهزة شعبية يتولاها أشخاص يتمتعون بصفة ممثلي الشعب، ومادامت أجهزة الإدارة تتمتع بالصفة الشعبية فلا ضير من الاعتراف لها ببعض الاختصاصات التشريعية التي تتلاءم مع ظروفها والتي تتفق مع التخصصات الفنية لكل منها.

¹ الفقيه الفرنسي جان لوي كيرمون.

وقد كان للتقدم الهائل الذي حققته البشرية في القرن العشرين أثره في تطوير طبيعة المشكلات السياسية، وفي اكتسابها طابعاً فنياً يزداد تعقيداً مع زيادة التقدم العلمي، فلم تعد البرلمانات قادرة على حل هذه المشكلات السياسية، وأصبح من اللازم أن تتخلى البرلمانات عن جانب كبير من اختصاصاتها التشريعية، كلما تعلقت بأمر من الأمور الفنية المعقدة، التي تحتاج إلى خبرات فنية متخصصة، وتستلزم قدرات علمية لا تتوفر لأكثرية أعضاء البرلمان¹.

وإذا كان التطور التكنولوجي قد أدى بالبرلمانات إلى التخلي عن جانب من اختصاصاتها كيما تمارس الأجهزة التنفيذية.

فإن هذه الأجهزة قد اضطرت - أمام التقدم التكنولوجي الهائل - بدورها إلى التخلي على جانب من اختصاصاتها إلى أجهزة فنية متخصصة تقع خارج نطاق التنظيم التقليدي للسلطة التنفيذية.

وبذلك ظهرت أشخاص جديدة لا تنطبق عليهم الخصائص التقليدية للأشخاص الإدارية، وقامت أجهزة كثيرة تمارس بعض مظاهر السلطة العامة التي تخلت عنها السلطة الإدارية، هذه الأشخاص الجديدة وتلك الأجهزة الكثيرة، تخصص كل منها في مجال محدود، وأصبح كل منها على بينة بأسرار هذا المجال، ومع التقدم الحضاري والتكنولوجي، تعددت المجالات وتعددت بالتالي الأجهزة القائمة على العمل فيها، وصار لازماً أن تتمتع هذه الأجهزة بسلطة تنظيم هذه المجالات والتشريع فيها، لأنها وحدها التي تعرف أسرارها.

¹ د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، ص 18.

وفوق ذلك، فإن النشاط النقابي والمهني قد اتسع وازداد قوة في الدولة العصرية، وكان لابد من الاعتراف للأجهزة النقابية والمهنية بدور يزداد ضخامة يوماً بعد يوم في تنظيم شؤون المهنة، بعد أن كان المشرع يحتكر وحده سلطة إجراء هذا التنظيم، وبذلك أخلى القانون مكاناً في شؤون التنظيم المهني والنقابي كيما تمارس فيه الأجهزة النقابية والمهنية نشاطها عن طريق اللوائح¹.

وهكذا اتسعت المجالات التي تمارس فيها الإدارة وأجهزتها الفنية والمهنية المتخصصة نشاطاً تشريعياً في صورة ما يسمى اللوائح الإدارية.

واكتسب التشريع اللائحي في الدولة الحديثة أهمية أكبر ومجالاً أوسع من الأهمية التي يحظى بها التشريع الأصلي، أي الذي يصدر في صورة قوانين من السلطة التشريعية.

وقد ترتب على ذلك أن أصبحت اللوائح -التي لا تعدو أن تكون قرارات إدارية صادرة عن جهات إدارية- جزءاً أساسياً في كتلة القواعد القانونية الملزمة، التي تعد مخالفتها إهداراً لمبدأ الشرعية، فلم يعد القانون المصدر الوحيد لقواعد الشرعية، بل تعددت المصادر، واحتلت اللوائح الإدارية مكاناً بارزاً بين هذه المصادر.

ولئن كانت اللوائح قد بقيت خاضعة للقانون، وفي مرتبة أدنى من المرتبة التي يحتلها، فإنها قد اقتتبت منه سواء من حيث طبيعة كل من اللائحة والقانون، أو من حيث الحماية التي يتمتع بها كل منهما، فاللائحة والقانون كلاهما يتضمن

¹ د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، ص19.

قواعد عامة مجردة وملزمة، كما أن مخالفتها قد يعرض المخالف لعقوبات جنائية، فضلاً عن أن كلاً منهما يصلح أساساً شرعياً للقرارات الإدارية الفردية، أو للأحكام القضائية، فالخلاف بين القانون واللائحة قد انحصر في اختلاف مرتبة كل منهما، أي انه مجرد خلاف في الدرجة، وليس خلافاً في الطبيعة، وإذا كانت اللائحة قد تصلح أساساً شرعياً للقرارات الإدارية الفردية، فإنها تظل خاضعة للقانون، مقيدة بأحكامه، وإذا كانت اللائحة تسمو على القرار الإداري التطبيقي، فإنها تبقى في مرتبة أدنى من مرتبة القانون¹.

على أن التطور لم يقف عند الاعتراف للإدارة وللأجهزة الفنية والمهنية بسلطة إصدار اللوائح وتضمينها قواعد قانونية عامة من طبيعة القواعد التي تتضمنها نصوص القوانين، بل استمرت عجلة التاريخ في الدوران، بل أن كانت فلسفة المذهب الحر تنكر على القرارات الإدارية الطبيعية القانونية، وتعدّها مجرد قرارات تنفيذية مادية لا تنشئ أو تعدل آثاراً قانونية، اكتسبت هذه القرارات -بعد أن دالت دولة المذهب الحر -طبيعية قانونية واضحة، وانخرطت في سلسلة المصادر التي تتكون منها فكرة الشرعية.

فالقرارات الإدارية الفردية لم تعد مجرد قرارات تطبيقية لا تحدث أثراً قانونياً، وإنما أصبحت تكون قواعد سلوك فردية وتنتج آثاراً قانونية معينة، ومن ثم أصبح القرار الإداري الفردي مصدراً من مصادر الشرعية.

وبلغ اتخاذ مبدأ الشرعية مدلولاً جديداً أكثر اتساعاً وشمولاً من المدلول الذي ساد في فقه الثورة الفرنسية، فالشرعية لم تعد تعني مجرد احترام القواعد

¹ الفقيه الفرنسي جان لوي كيرمون.

القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بل أصبحت تشمل أيضاً احترام القواعد الصادرة عن السلطة التنفيذية، سواء كان مصدر هذه القواعد لوائح عامة، أم كان مصدرها قرارات فردية¹.

وكان لهذا التطور أثره وانعكاسه على فهم التشريع، فهي هو المشرع الدستوري في مصر يعطي في دستور 1956 ودستور 1971 رئيس الجمهورية صلاحية إصدار اللوائح المستقلة.

¹ يكاد يجمع الفقه المعاصر على تفسير الشرعية وفق المدلول الواسع الذي يدخل ضمن عناصرها أو مصادرها، إلى جانب القانون والدستور القرارات الإدارية بنوعها: التنظيمية والفردية، والمبادئ العامة للقانون وأحكام القضاء والعرف...

التنظيم الضابطي في الفقه السوري

تمارس الضابطة وظيفتها أولاً عن طريق اللائحة، فتضع بقواعد عامة وغير شخصية بعض القيود على نشاط الأفراد في سبيل تأمين النظام العام والأمن العام، وهذه الوسيلة هي أوسع الوسائل استعمالاً، وبخاصة في المدن الكبيرة الكثيفة بالسكان، وتتصف بصفتين في وقت معاً، أولها اختصار أعمال الإدارة المتخصصة، وثانيهما إنشاء ضمانات كافية لحقوق الأفراد، فهي بما تنشئه من قواعد عامة مولدة للمشروعية، أي الصور الإفرادية تجاه الأفراد، وفي الوقت ذاته تلازمها مسؤولية أكبر بما يحتمل أن يتمخض عنها من نتائج ذات أثر بالغ في حياتهم المادية المعاشية، لأنها تتناول بشكل عام زمراً كاملة من الأفراد.

فمن الأهمية بمكان إذن، أن يحاط استعمال الضابطة لهذه السلطة بضمانات المصلحة الأفراد لدرء مساوئ سلطة التنظيم الضابطية.

هذه الضمانات هي في حدود الخمسة:

أولاً- الضمانة الأولى:

لا تمارس الضابطة سلطتها في التنظيم إلا بنص في القانون يسمح لها بذلك. تقع الحريات الفردية في القانون العام الحالي تحت حماية القانون والقيود لا تفرض على هذه الحريات إلا بنص بالقانون، أو بتحويل صريح من هذا القانون، وبالتالي فلا يسوغ للسلطات الإدارية إصدار تنظيم ضابطي إلا في هاتين الحالتين وبدائرة تقع في اختصاصها.

وتنتج عن هذه الضمانة نتيجتان:

النتيجة الأولى: لا تملك الإدارة سلطة التنظيم الضابطي إلا إذا القانون يمنحها ذلك الحق صراحة أو ضمناً.

هذه القاعدة تنطبق على كل السلطات الإدارية، استثنت رئيس الجمهورية التي يحق له إصدار لوائح ضابطة بمقتضى سلطاته الخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية وبدون نص في القانون.

فالوزراء ورئيس الوزارة يملكون حق إصدار تدابير ضابطة بموجب أحكام الدستور، والمحافظ يتمتع بذلك الحق عملاً بالفقرة د/من المادة 28/من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/15/تاريخ 11/5/1971 المعدل بالقانون رقم/12/تاريخ 20/6/1971 ونصها:

((يتولى المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية المهمات التالية... اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية، وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي)).

وللقضاء طبعاً، صاحب الرقابة على هذه التدابير، أن يلغيها إذا لم يجد لها أصلاً
بالقانون¹.

¹ حكم المحكمة العليا السورية رقم 26 في 22/4/1963 (غرفة الطعون) وجاء في هذا الحكم "إن المادة الثالثة من القانون رقم 165 تاريخ 27/9/1958 حَوَّلَ وزارة الأشغال العامة بالاستناد إلى إمكانيات الموارد المائية في كل حوض تعيين الحد الأقصى للمياه التي يمكن

ويتفرع عن هذا الأصل:

أ- أن المشروعية، مشروعية التنظيم الذي تصدره الضابطة إذا كان مناطها القانون، فإن مناطها القانون القائم الذي هو نافذ فعلاً وقت صدور التنظيم لا النافذة بعد صدوره.¹

ب- إن تصرف الإدارة تجاه الحقوق المكتسبة لا يكون إلا بنص صريح في القانون.

النتيجة الثانية: لا تملك السلطة الإدارية الموكلة بالتنظيم الضابطي صلاحية هذا التنظيم إلا ضمن الحدود المرسومة في القانون.

ثانياً - الضمانة الثانية:

خضوع التنظيم الضابطي لمبدأ المشروعية:

إن التنظيم الضابطي بسبب من أنه تنظيم محض أداة أقل مستوى من القانون ولا يرقى إلى مرتبته، لا يسوغ أن تعارض أحكامه أحكام القانون.

الترخيص باستعمالها، وتطبيقاً لهذا المبدأ ألغى الحكم قرار المحافظ بشأن إلغاء تراخيص نصب المحركات على حرم موارد المياه هذا التنظيم الذي حاول المحافظ أن يستمد من القانون المذكور وذلك الإلغاء لأن النص القانوني لا يسوغ له إصدار هذا التنظيم.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بدعوى شركة مسلماني وحليبي وطباع بالعملاء الحمر كيقين المفضول بها عام 1962 وفيها أصدرت المحكمة المبدأ التالي: إن مشروعية القرار الإداري مناط بها القوانين القائمة وقت صدوره، أما تصرف الإدارة تجاه حق مكتسب فلا يكون إلا بنص قانوني، ويتعين على الإدارة أن تقوم بتنفيذ القوانين ولا يحق لها أن تتصرف تصرفاً من شأنه الحيلولة بين الإنسان وبين حقوقه المقررة في أحكام القانون، وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرار العمدة بتحديد الحد إلا على سعر بيع اللبن في منطقتة مع انتفاء وجود نص قانوني يسوغ ذلك، حكمه في 1923/7/6، نشرة المجلس عام 1923، ص 458.

وهذا التسلسل بالغ مرتبة الإلزام، ينتقل إلى مجال آخر هو عدم جواز مخالفة التنظيم الضابطي الصادر عن سلطة دنيا التنظيم الضابطي الصادر عن سلطة عليا، فتتطلب العمدة يشترط ليكون حائزاً شروط مشروعيتها أن يكون غير مخالف لتنظيم المحافظ.

وتأسيساً على ذلك، يأتي في رأس التسلسل الهرمي للتنظيم الضابطي اللائحة أي القواعد التي توضع لتنفيذ القانون ثم التنظيم الذي يصدر عن الوزير، فالمحافظ، فرئيس البلدية أو المكتب التنفيذي.

وبعد أن حددنا هذا التسلسل بالوضوح اللازم، نقول:

أ- لا يسوّغ للسلطات الدنيا أن تخفف من التدابير المتخذة من قبل السلطات العليا أو أن تجزئها، أو أن تصدر التعليمات التي تعيق من تطبيقها¹، وينجم عن ذلك أن تعليمات المحافظ تلغي ضمناً تلك التعليمات الصادرة عن رئيس البلدية، إذا كانت هذه الأخيرة أخف منها بالشدّة.

ب- ما لم يكن هنالك نص تشريعي مخالف، فإن تنظيم السلطات الدنيا المحلية تستطيع أن تصنف إلى تعليمات الضابطة العليا تعليمات أخرى ذات نوعية مماثلة، أو أن تشدد منها إذا كانت الحاجات والظروف المحلية تقتضي ذلك.

ثالثاً - الضمانة الثالثة:

ضرورة نشر النظام الضابطي لكي يمكن إلزام الأفراد به.

¹ حكم مجلس الدولة في 1918/5/3، نشرة المجلس عام 1918، ص 407.

فالأنظمة الضابطة لا يمكن إلزام الأفراد بها ما لم تنشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو الخاصة إن وجدت والتي تصدرها المصالح العامة والمؤسسات أو بطريقة الإعلان لصقاً على جدار دار الحكومة.

ولا مجال هنا لإعادة البحث في نشر النظم، فقد سبق أن عالجناه في بحث إعلان القرار الإعدادي، ونكتفي هنا بأن نضيف أن قانون البلديات رقم/172/قضى بأن للقرارات التي يتخذها رئيس البلدية في المسائل النابعة لاختصاصه في داخل منطقة البلدية طابع الإلزام لشرائع الدولة وأنظمتها بعد أن عري نشرها من قبل رئيس البلدية أو أمين السر العام إذا كان لها صفة تنظيمية.

رابعاً - الضمانة الرابعة:

وجود مراقبة إدارية على أنظمة الضابطة هذه المراقبة وجدت بموجب المرسومين التشريعيين رقم/147/148/الصادرين في 1967/10/23 وهي نوعان:

○ رقابة أفقية.

○ رقابة عمودية أو هرمية¹.

ويشترط الأستاذ "نعوم السيوي" في الأنظمة التي تضعها السلطات الضابطة الإدارية الشروط التالية²:

¹ د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص521.

² كتابه آمالي ومحاضرات في القانون الإداري، ص30.

1- لا يجوز للسلطات الإدارية أن تضع أنظمة إلا بالاستناد إلى نص قانوني وتخول لها هذا الحق ويستثنى في ذلك رئيس الجمهورية السورية الذي له هذا الحق بموجب المادة (93) من الدستور وقد خولت له هذه الصلاحية بموجب المادة/95/ من الدستور السابق وبموافقة رئيس مجلس الوزراء.

2- لا يجوز أن تضيف الأنظمة التي تضعها سلطة دنيا أحكاماً تخالف أحكام الأنظمة الصادرة عن سلطات عليا .

3- إن أنظمة الضابطة الإدارية الصادرة عن سلطات دنيا تخضع لرقابة السلطات الإدارية العليا .

4- إن أنظمة الضابطة الإدارية الصادرة عن سلطات دنيا تخضع لرقابة السلطات الإدارية العليا .

5- تخضع أخيراً أنظمة الضابطة الإدارية لرقابة القضاء الجزائي والإداري .
فالقضاء الجزائي يراقب الخرق الواقع للأنظمة الضابطة على ضوء المادة/756/ من قانون العقوبات السوري المتضمنة:

يعاقب بالحبس التكميري وبالغرامة حتى عشر مرات أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الأنظمة أو القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية أو البلدية وفقاً للقوانين.

أما القضاء الإداري فيسلط رقابته على القرارات الإدارية المعيبة التي تخالف أنظمة الضبط الإداري¹ .

¹ نعوم السيوي: القانون الإداري، ص32.

مظاهر تقييد النشاط الفردي في لوائح الضبط الإداري

تتلخّص لوائح الضبط الإداري Les réglement de police مظاهر مختلفة في تقييد النشاط الفردي نوجزها في الآتي:

1- مظاهر الحظر:

وهذا الحظر قد يفرض بقانون أو بناءً على قانون فيخرج على نطاق الضبط الإداري، فيلتزمه ضرورات المحافظة على النظام فيصدر بناءً على لائحة في لوائح الضبط الإداري وهذا الحظر إذا كان مطلقاً وشاملاً وانتصب على نشاط جائز قانونياً، فهو يدخل في معنى فرد، وبالتالي يكون غير مشروع، أما إذا كان حظراً جزئياً ومؤقتاً ولا يصل إلى حد إلغاء الحريات العامة فيكون مشروعاً¹.

وهذا الحظر interdiction له تطبيقات متعددة كالأوامر: order التي تصدرها الإدارة بعقد اجتماع عام، أو مظاهرة في الطرق العامة أو إيقاف عرض فلم أو مسرحية².

¹ د . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص218.

² د . فؤاد العطار: القانون الإداري، ص383.

2- شرط الحصول على إذن مسبق:

ومؤدى ذلك أن تتطلب اللائحة لممارسة نشاط فردي معين وجوب سبق الحصول على إذن خاص بذلك من هيئة الضبط الإداري واللائحة التي تشترط الحصول على إذن سابق لممارسة الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون هي لائحة غير مشروعة، ولكنها تكون مشروعة إذا كان القانون المنظم لهذه الحرية ينص صراحة على إمكان اشتراط ضرورة الحصول على هذا الإذن¹.

ويلاحظ أن اختصاص هيئة الضبط في هذا المجال اختصاص مقيد فلا نستطيع أن نطبقه على فلان ونمسك تطبيقه على فرد آخر، فإذا فعلت ذلك اعتبر فعلها مغللاً لمبدأ المساواة وأخيراً الطعن بذلك أمام القضاء الإداري لهذا السبب والمثال على أخذ الإذن المسبق لارتياح بعض الأماكن أو لا تستخدم مكبرات الصوت في مناسبة من المناسبات، وهذه اللائحة التي تشترط الإذن بشأن حرية من الحريات العامة التي يكفلها الدستور هي لائحة غير مشروعة ولكنها تكون مشروعة من نص القانون على ذلك².

3- الإخطار:

وذلك حين تقدر الإدارة وجوب علمها مباشرةً بنشاط حتى يتسنى لها أن تتخذ في الوقت المناسب ما تراه لازماً لمنع التهديد أو احتمال تهديد بالنظام العام، مثال ذلك ما جاء في المادة/54/ من الدستور المصري بأن للمواطنين حق

¹ د . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص218.

² المرجع السابق، ص418.

الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، ومفهوم هذا النص أن الإخطار مقدماً لا يكون إلى بالنسبة للاجتماعات العامة التي تتم في حدود القانون¹.

كما أن تقييد النشاط الفردي لللائحة من لوائح الضبط قد يتخذ مظهر ضرورة إخطار السلطة الإدارية مقدماً، كما هو شأن اجتماع الجمعيات العمومية بالجمعيات والأندية.

والغرض من هذا الإخطار أن تكون هيئة الضبط الإداري على علم بمباشرة النشاط فتتخذ ما تراه كفيلاً بمنع الاضطراب².

4- التوجيه:

ومقتضى ذلك أن تصدر اللائحة متضمنة توجيهات معينة بشأن تنظيم بعض أوجه النشاط الفردي مثل ارشاد إلى السير على اليمين أو عبور الطرق في الأماكن المخصصة.

¹ د . فؤاد العطار: القانون الإداري، ص344.

² حكم مجلس الدولة الفرنسي: 1923/6/29، قضية:

. (Société leublication de E.D)

أوامر الضبط الفردية

الأمر الإداري هو القرار الإداري الذي يصدر بقصد تطبيقه على فرد معين أو على عدد من الأفراد المعينين بذواتهم، مثال ذلك الأمر الصادر بالاستيلاء أو بمنع تجمهر أو اجتماع أو بمصادرة جريدة أو الترخيص بشكل جزء من الطريق العام من بعض المواطنين¹.

وتعتبر الأوامر الفردية الصورة الغالبة لنشاط الضبط الإداري، وهي كما قلنا لا تختلف عن بقية القرارات الإدارية إلا لجهة الفرض، وبالتالي فهي تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية لقاعدة تنظيمية².

بيد أنه نظراً للأهمية الخاصة لمرفق البوليس وغايته، فالقضاء الإداري الفرنسي أعاره نظرة خاصة، سواء في قضاء الإلغاء أو التعويض، ففي المجال الأول يجري القضاء الفرنسي على أنه يجوز سحب القرارات الصادرة في مجال البوليس على أنها تنشئ حقاً، كما أنه لا يجوز الاحتجاج بمواجهتها بحقوق الدفاع العادية.

وأخيراً فإن المحاكم الإدارية لا تستطيع الأمر بوقوف تنفيذها¹، أما في مجال قضاء التعويض فلا يحكم ضد الإدارة إلا إذا توفرت خطأ جسيم من قبل الإدارة².

¹ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص14.

² د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط7، 1965، ص841.

د. نعومي سيوي: القانون الإداري، ص32.

وطبعاً فأهداف سلطات البوليس محددة الأهداف، فإذا تجاوزت الإدارة هدفها شاب عملها عيب الانحراف بالسلطة³.

وإذا قلنا إن القرارات الإدارية (لائحية أو فردية) هي وسيلة الضبط فالضبط لا يباشر إذن عن طريق العقد، كما أنه لا يجوز بالمقابل أن يتخذ وسيلة لإجبار المتعاقد مع الإدارة على تنفيذ التزاماته⁴.

وقد جرى النقاش حول ما إذا كان يجوز إصدار قرار لا يعتبر تطبيقاً للقاعدة التنظيمية العامة، وقد ذهب أغلب الفقه إلى أن ذلك لا يجوز لأنهم يرون أن الأوامر والنواهي التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمي عام سواء أكان قانوناً أم لائحة⁵.

¹ دي لوبادير: مطوله في القانون الإداري، ط3، 1963، ص508.

² د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري- مبادئ القانون الإداري، ط8، ص841.

³ د. الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط8، ص841.

⁴ د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، ص512.

⁵ د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص222، د. هوريو: الوجيز في القانون الإداري، ط12،

ص551.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن خطر تشغيل مطبعة بذاتها قد تم بقرار فردي قبل أن يكون مسبقاً بهذا التنظيم العام الذي ترتب بطلان هذا القرار¹.

وما قضت به محكمة النقض الفرنسية من أن منع شركة موسيقية من المرور بطريق عام أو غير مشروع².

وما جاء بحكم مجلس الدولة الفرنسي من أن العمدة يمكنه أن يمنع بقرار عام خروج شركات الرياضة في الطرق والأماكن العامة، ولكن لا يجوز أن يمنع شركة معينة من ذلك³.

والأصل أن تصدر الأوامر الفردية استناداً إلى قاعدة عامة تنظيمية سواءً تمثلت في قانون أو لائحة، مثال ذلك القرار الصادر بالاستيلاء أو بهدم منزل آيل للسقوط وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن حظر تشغيل مطحنة بذاتها ليلاً قد تم بقرار فردي قبل أن يكون مسبقاً بهذا التنظيم العام الأمر الذي يرتب بطلان هذا القرار الفردي لانطوائه على مجاوزة السلطة⁴.

¹ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر السنة 5، حكم رقم 79، ص 50.

² Cass, crhm, 19 Avril 1890, licaras, S, 1892, 1-425.

³ د. حلمي: نشاط الإدارة، ص 15.

⁴ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة حكم رقم 79/.

إلا أن المعارضين لوجهة النظر هذه يرون أنه من المتعذر تنظيم الأشياء الدقيقة والحادث الفردي البسيط يمكن أن يتولد حادثاً أكبر ولا يسوغ ترك الضابطة مجردة من السلطة.

وهذا هو مسلك القضاء الإداري¹.

ويستخلص الدكتور "شحاته" قاعدة عامة لصدور العمل الفردي وذلك بالشروط الآتية:

1- ألا يكون المشرع اشترط صراحة صدور هذا التنظيم اللائحي السابق.

2- أن يكون الأمر الفردي داخلياً في نطاق الضبط العام.

3- أن يكون موضوع القرار طرفاً واقعياً ذا طابع استثنائي يستلزم اتخاذ إجراء خاص.

وهذا الظرف الاستثنائي هو الذي يبرز للإدارة الخروج على قواعد المشروعية وإصدار القرار الفردي².

¹ د. الخاني: القانون الإداري، مجلد 2، ص 529، وفضلاً عن ذلك فقد حدد شروط الإدارة:

أ- ألا يكون المشروع اشترط قيام التنظيم.

ب- أن يكون الفردي داخلياً في إطار الضابطة.

ت- أن يكون هنالك ظروف خاصة اقتضت التدبير الخاص، راجع أيضاً الأستاذ نعوم

سيوي: القضاء الإداري، ص 32.

² د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ص 343.

ويرى "د. فؤاد العطار" بأنه ليس ثمة ما يمنع هيئة الضبط من أن تصدر أوامر فردية بتنظيم نشاط فردي لم يكن هذا الأمر داخلاً في نطاق الضبط الإداري العام أو أن يكون هنالك ظرف استثنائي يستلزم ذلك وأن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة¹.

أضف إلى ذلك فقد ترى سلطات الضبط أن ترخص باستثناءات فردية مخالفة للقاعدة التنظيمية العامة وعندئذ يشترط المشروعية ذلك أن يتوافر الشرطان الآتيان:

أ- أن تكون القاعدة التنظيمية نفسها تجيز هذا الاستثناء.

ب- ألا يكون هذا الترخيص بالاستثناء ولأغراض تعسفية بل ينبغي أن يتجه إلى

تحقيق غرض يبيحه النظام العام على أن تسوي الإدارة التمتع بصفة الاستثناءات².
ويضيف الدكتور "الخاني" شرطاً ثالثاً هو يقترن التنظيم الضابطي بضمانات لمصلحة المواطن.

هذا وقد ذكر الدكتور "طعيمة الجرف" أن الإدارة تتخذ على القرارات التنظيمية العامة (لوائح الضبط) أو القرارات الفردية أو الترخيص.

ويعتقد أن التراخيص هي قرارات فردية وتدخل في عداد النظرية العامة للقرار الفردي وبالتالي لأفرادها بنظام خاص عن القرارات الفردية.

¹ كتابه القانون الإداري، ص344.

² د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص222، وانظر حكم مجلس الدولة الفرنسية 1932/1/13، ص3، وانظر د. الخاني: القانون الإداري، مجلد 2، ص529.

التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري ومسألة استخدام القوة المادية

لا يقف حق الإدارة عند إصدار قرارات لائحية أو أوامر فردية ملزمة للأفراد، بل أنها تملك فوق ذلك تنفيذ هذه الأوامر جبراً، إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً.

ونشير إلى أن القضاء الفرنسي والجانب الأكبر من الفقه الفرنسي يستخدم اصطلاح *exécution d'office* (التنفيذ المباشر) واصطلاح *exécution force* (التنفيذ الجبري) دون تمييز بينهما¹.

والواقع أن التنفيذ المباشر هو ذلك الامتياز الذي بمقتضاه تستطيع الإدارة أن تصدر بإرادتها المنفردة قرارات تكون نافذة قبل الأفراد دون حاجة إلى تدخل القضاء.

أما التنفيذ الجبري فهو خاص بالحالة التي يمتنع منها الأفراد عن التنفيذ ويكون للإدارة حق تنفيذ قراراتها على الأفراد مستخدمة القوة المادية عند الاقتضاء، أي أننا نفضل أن نقصر اصطلاح التنفيذ الجبري على الحالات التي تلجأ الإدارة إلى استخدام القوة المادية في تنفيذ قراراتها.

¹ جين ريفيرو: القانون الإداري، ط3، دالوز، باريس 1965، ص91.

إن اندراج التنفيذ المباشر، فيقصد به حق الإدارة في اتخاذ قرارات بإدارتها المنفردة، وأن تكون هذه القرارات نافذة قانوناً وملزمة للأفراد دون توقف على رضائهم ويسمى *privilège du préalable* الفقهاء الفرنسيون هذا الامتياز الأخير¹.

ويعتبر التنفيذ الجبري امتيازاً من امتيازات الإدارة، بل يعتبر من أهم امتيازاتها، فالأصل أن الأفراد لا يتنازعون حقوقهم بأنفسهم إذا نازعهم الغير في تلك الحقوق، ولكن عليهم أن يلجؤوا على القضاء ليقرر لهم حقوقهم، ثم إلى السلطات العامة لتنفيذ لهم حكم القضاء، أما الإدارة فإنها تخرج عن هذه القاعدة بحديها - فهي تصدر بنفسها قراراً تنفيذياً، ثم تنفذ بنفسها على الأفراد، ومن ثم كان هذا الامتياز للإدارة في غاية الخطورة².

وينادر إلى التنبيه إلى أن هذا الأسلوب الخطير، ليس هو الأصل، بل الأصل أن تلجأ الإدارة كالأفراد إلى القضاء لتحصل على حقوقها، ولكن القانون حولها هذه الرخصة في أحوال استثنائية تبررها المصلحة العامة³.

¹ دي لوبادير: مطول القانون الإداري، ج1، ص264، دار النهضة العربية، ص50، محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، سنة 1963 مجلد 2، ص1245.

² د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط2، ص84 وما بعدها، د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص222.

³ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص222، د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص223.

ومن مظاهر التنفيذ المباشر ما لا يحتاج إلى القصر والإكراه، ولا تفتقر إلى استعمال القوة لتنفيذها، كالترخيص باستعمال المال العام، أو رفض الترخيص بممارسة نشاط، ولذلك يجب التمييز بين تنفيذ تدابير الضبط الإداري تنفيذاً مباشراً وبين تنفيذها قسراً وجبراً¹.

فالتنفيذ الجبري يفترض أن الموجه إليه تدبير الضبط الإداري لا يريد طواعية تحقيق أثره بالامتناع عما نهى عنه، أو بالإقدام إيجاباً على مخالفة هذا النهي بإتيان ما نهى عنه، أو بوضع العوائق في طريق تنفيذ التدبير الضابط، أو بمقاومة هذا التنفيذ بالفعل.

فتلجأ الإدارة إلى تحقيق أثر هذا التدبير الضبطي بصورة قاهرة لإرادة المحكوم، وبذلك تفعل هي ما كان ينبغي على المخاطب بتدبيرها أن يفعله، وتحقق الآثار التي كان يتعين عليه تحقيقها، أو تحقق هذه الآثار في ذاتها².

على أن هذا التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري ليس معناه إعفاء الإدارة من الخضوع لرقابة القضاء، بل من نتيجته أن يغير الوقت الذي يتدخل فيه القضاء، فبدلاً من أن يتدخل قبل التنفيذ، يتدخل بعد التنفيذ، فمن حق الأفراد دائماً اللجوء إلى القضاء لوقف اعتداء الإدارة.

ومع ذلك فإنه قد يترتب على التنفيذ الجبري لتدابير الضبط الإداري نتائج خطيرة لا يسهل تداركها، كما لو منعت الإدارة اجتماعياً سياسياً في مناسبة من

¹ د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، ص345.

² د. محمود سعد الدين الشريف: المقال المشار إليه في مجلس الدولة، ص46.

المناسبات، فليس يجدي بعد ذلك إلغاء القضاء لهذا المنع، حتى ولو قضى بالتعويض للجماعة التي طلبت عقد الاجتماع.

من أجل هذا كان من الضروري إحاطة التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري بسياج من الضمانات، وألا تلجأ إليه الإدارة إلا في أحوال استثنائية تبررها المصلحة العامة، إذ أن القاعدة العامة تقضي بتدخل القضاء مقدماً لإمكان استخدام القوة العامة ذلك أن الفرد الذي يخالف أحكام لائحة من لوائح الضبط أو أمراً فردياً من أوامر الضبط يرتكب مخالفة تستلزم تدخل القضاء بشأنها حتى يوقع عليه الجزاء ويأمر بإعادة النظام، وحينئذ يجوز استخدام القوة المادية، ولكن استعمالها في هذه الحالة يكون لتنفيذ حكم القضاء، أما استعمال القوة لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري فمقتضاه أن تستغني الإدارة عن التدخل السابق للقضاء، إذ أن هيئة الضبط تلجأ إلى القوة المادية مباشرة لا تنفيذاً لحكم قضائي، لذلك يجب أن يبقى الإجراء استثنائياً ولا يباشر إلا بقيود وفي حدود، بسبب ما ينطوي عليه من مساس بالحريات الفردية¹.

ولقد أتيح لمحكمة التنازع الفرنسية أن تصدر حكماً هاماً سنة 1902 يتضمن الحالات التي يجوز فيها للإدارة تطبيق التنفيذ الجبري وشروط تنفيذه وجزاء الاستعمال غير المشروع للتنفيذ الجبري، ولا يزال هذا القضاء محتفظاً بقيمته حتى الآن هذه الحالات هي:

¹ د . توفيق شحاتة: المرجع السابق، ص345.

د . محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص19.

الحالة الأولى:

حالة وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة استخدام هذه الرخصة، فقد يخول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبراً دون أن تلجئ إلى القضاء مقدماً وذلك بالنظر إلى خطورة بعض الموضوعات وضرورة الإسراع بشأنها .

من ذلك ما جاء بقانون المحال العامة رقم 371 لسنة 1956 من جواز غلق المحل ادارياً في بعض الحالات، وما جاء في القانون رقم 308 لسنة 1955 في شأن الحجز الإداري من جواز تحصيل أموال الدولة بغير القضائي المرسوم.

أما إذا كان المشرع قد رسم طريقاً لتنفيذ أحكام القانون بغير طريق التنفيذ الجبري، كأن اشترط صدور حكم قضائي بهذا التنفيذ، فلا تملك الإدارة إلا أن تتقيد بالطريق الذي رسمه المشرع، فتقدم المخالف إلى القضاء لإصدار الحكم الملأتم.

الحالة الثانية:

حالة مخالفة الأفراد لقانون لم يتضمن عقوبات على مخالفته، فقد أباح القضاء الفرنسي للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة لتكفل احترام القانون، وإلا تعطل تنفيذه¹.

ولا يكاد يوجد في مصر أمثلة على هذه الحالة، لأن المادة/395/من قانون العقوبات تنص على جزاء كل المخالفات التي تقع ضد أحكام اللوائح بوجه عام.

¹ د . سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص944.

فإذا لم ينص في لائحة ما على العقوبة التي توقع على من يخالف أحكامها طبق نص المادة 395 عقوبات، ووقعت على المخالف العقوبة المنصوص عليها فيها.

فإذا صدر قانون لم يتضمن عقوبات على مخالفته كان على السلطة التنفيذية أن تصدر لائحة تنفيذية لذلك القانون يعاقب المخالف لأحكامها بعقوبة المخالفة بناءً على نص المادة 395 عقوبات.

أما لم تصدر السلطة التنفيذية تلك اللائحة التنفيذية وهي حالة نادرة كان لها -في رأينا- أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لإجبار الأفراد على احترام القانون ويكيف الفقهاء حق الإدارة في هذه الحالة استناداً إلى حالة الضرورة لأن عدم وجود وسيلة منظمة لتنفيذ القانون يجعل الإدارة أمام حال الضرورة تخولها اللجوء إلى التنفيذ المباشر، ومن الطبيعي بمكان ما أن تطالب هيئة الضبط الإداري بالتنفيذ اختيارياً وأن يترك لصاحب العلاقة من جهة معقولة للتنفيذ¹.

وتطبيقاً لذلك يقتضي نص المادة/102/ من قانون هيئة الشرطة (مصر) على أن لرجة الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم أداء واجبه بشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك.

كما حددت الحالات التي يجوز لهيئة الشرطة استعمال السلاح وهي:

¹ د . العطار: القانون الإداري، ص345.

فض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث على الأقل من خمسة أشخاص إذا عرض الأمن العام للخطر وذلك بعد إنذار المتجمهرين للتفرق ويصدر الأمر في هذه الحال من رئيس يجب طاعته ويراعى أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة.

ويبرأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار ثم يلجأ بعد ذلك إلى الإطلاق وتعين بقرار من وزير الداخلية الوسائل التي يمكن إتباعها في هذا الصدد¹.

الحالة الثالثة:

حالة الضرورة والاستعجال، ويقصد بها وجود خطر داهم يستوجب دفعه اتخاذ إجراءات إدارية مباشرة، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري حتى ولو كان المشرع يمنعها صراحة من اللجوء إليه، فالقاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات، ونظرية الضرورة ليست مقصورة على القانون الإداري، ولكنها نظرية عامة شاملة تمتد إلى جميع فروع القانون، فالقانون الدولي العام يبيح للدولة في حالة الضرورة أن تقوم بأعمال يحرمها القانون في الأحوال العادية، والقانون الدستوري يسمح للسلطة التنفيذية أن تبرم تصرفات هي في حقيقتها غير دستورية وقانون العقوبات يعفي الأفراد من العقوبة في حالة الضرورة.

على أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تدخلها، والمتفق عليه أن المشرع في هذه الحالات لا ينشأ للإدارة حقاً جديداً ولكنه يؤكد لها

¹ د . عطار: القانون الإداري، ص345.

حق ثابتاً من قبل وكل ما يترتب على نص المشرع في هذه الحالات هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها¹.
ونظراً إلى أن تذرع الإدارة بحالة الضرورة لالتجاء إلى إجراء التنفيذ الجبري لتدابير الضبط الإداري من شأنه أن يهدد الأفراد في حرياتهم وأشخاصهم وأموالهم بأكبر خطر، فقد عمل القضاء والفقهاء في مصر على تحديد الشروط الواجب توافرها لقيام حالة الضرورة التي تبرر اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري.

ويمكن إجمال هذه الشروط فيما يأتي²:

أ- تعذر درأ هذا الخطر بالوسائل العادية.

ب- أن يكون رائد الإدارة من الإجراء الذي تتخذه تحقيق المصلحة العامة وحدها.

ت- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاث -الأمن والسكينة والصحة.

ث- ألا تضحي مصالح الأفراد إلا بقدر اللازم الذي تقتضيه حالة الضرورة لتحقيق المصلحة العامة.

¹ د . سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص945.

² د . محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص21.

ج- يخضع تقدير حالة الضرورة والاستعجال وملائمة الإجراءات المتبعة إلى رقابة القضاء.

ويضيف "د. طعيمة الجرف" إلى ذلك شرط أن يثبت لدى الإدارة امتناع الأفراد عن التنفيذ¹.

واستطراداً فالنصوص عادة تنظم أسلوب وحدود وحالة استعمال القوة والسلاح.

فالقانون رقم 234 لسنة 1955 (مصر) الخاص بنظام هيئة الشرطة استعمال القوة دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء واجبهم بشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك وقد أعاد القانون رقم/61 لسنة 1964 تأكيده فنص على أنه لا يجوز اللجوء لاستعمال القوة إلا إذا كانت تلك الوسيلة هي الوحيدة لذلك على ألا تستعمل إلا بالقدر اللازم لأداء الواجب²، وقد حددت المادة السادسة من هذا القانون حالات اللجوء إلى السلاح.

ويراعى أن يكون إطلاق السلاح هو الوسيلة الوحيدة، يبدأ رجال الشرطة بالإنداز إلى أنه سيطلق، ثم يلجأ بعد ذلك لإطلاق النار، ويعين بقرار من وزير الداخلية كيفية إنداز وإطلاق النار³.

¹ د . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص223.

² المرجع السابق، ص223.

³ د . الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط8، ص842.

جزاء عدم مشروعية التنفيذ الجبري

حين تلجأ الإدارة إلى التنفيذ الجبري للمحافظة على النظام، فإن ذلك يكون على مسؤوليتها، ويتحمل ما قد يلحق بالغير من أضرار نتيجة لهذا التنفيذ إذا لم يكن مشروعاً، بل قد تتحمل نتائج التنفيذ إذا ألجأت إليه الضرورة وكان ملائماً ولكنه سبب ضرراً للأفراد وذلك على أساس نظرية المخاطر¹.

الجزاء الإداري

يضيف بعض الفقهاء لهذه الأساليب الثلاثة من أساليب الضبط الإداري أسلوباً رابعاً.

ويقصد بالجزاء الإداري، تبعاً لما يراه أستاذنا الدكتور "محمود سعد الدين الشريف" رئيس مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة²، كأسلوب منشئ من أساليب الضبط الإداري - التدبير الشديد الوقف على الصالح المادي والأدبي للفرد - هذا الجزاء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام على التحديد الذي أسلفناه والطبيعة الأصلية للجزاء الإداري هو أنه تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام ظهرت بوادره وخفيت عواقبه.

فالغرض من إيقاعه وقائي هو صون النظام، وهو أسلوب يختلط فيه التدبير بالتنفيذ، وسمي جزاء لأن فيه مساساً خطيراً بحرية فرد أو بماله أو بنشاطه،

¹ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص22.

² في المقال المشار إليه بمجلة مجلس الدولة - السنة الثانية عشرة، ص54 وما بعدها.

وهذا المعنى وإن اشترك فيه مع الجزاء القامع إلا أن الجزاء الإداري الوقائي ينطوي على أمر آخر هو وضع مصدر التهديد بحيث لا يمكن الإضرار بالغير.

فقائد السيارة التي لا تتوافر فيها شروط الأمن والمتانة ينشئ حالة مهددة للأمن تتطلب إيقاف مصدر التهديد بسحب رخصته.

ومدير المحل العمومي أو الصحي غير المطابق للشروط يهدد الصحة العامة ببيعه بعض الأشربة أو الأطعمة الملوثة مما يستلزم إيقاف نشاطه بإغلاق المحل.

والجزاء الإداري قد يكون مالياً كالمصادرة وقد يكون مقيداً للحرية كالاقتال وإبعاد الأجانب، وقد يكون مهنياً كسحب الترخيص.

وقد رأينا أن الجزاء الإداري لا يخرج في طبيعته عن الأساليب الثلاثة المشار إليها فيما سبق، فقد يكون تنفيذاً لللائحة من لوائح الضبط أو قد يتضمن أمراً فردياً تقوم الإدارة بتنفيذه بتنفيذاً جبرياً.

حدود استخدام أساليب الضبط الإداري

ذكرنا أن الضبط الإداري حدود وقيود على الحريات العامة تضعها السلطات الإدارية المختصة بقصد حماية النظام العام.

على أن هذا لا يعني أن تكون الحريات العامة تحت رحمة الضبط الإداري يقيدتها ويحددها بغير ضابط، بل إن ممارسة الحريات العامة هي التي تقيد صلاحيات الضبط الإداري إلى حد كبير.

ولهذا تتفاوت إجراءات الضبط الإداري بتفاوت سعة الحريات وأقذارها، كما تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية ويمكن تركيز حدود وقيود الضبط الإداري حول تحقيق الهدف منها وملائمة الأسلوب لظروف الزمان والمكان، وعدم مخالفة قاعدة قانونية عليا.

أولاً- الهدف من تدابير الضبط الإداري:

ذكرنا أن أساليب الضبط الإداري لا تستخدم إلا لحماية النظام العام بمدلوله السابق الإشارة إليه، وهو حماية الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة. ولا يجوز للإدارة أن تستخدم أساليب الضبط الإداري لهدف خلاف هذه الأهداف المحددة، ولو كان القصد منها تحقيق مصلحة عامة أو إشباع حاجة عامة، فلا

يجوز استخدام أساليب الضبط الإداري لزيادة موارد المدينة أو لنشر الثقافة أو غير ذلك من الأهداف الحميدة¹.

والنظام الذي يتعين على الضبط الإداري صيانتته هو النظام العام، أي ذلك الذي يتعلق بمجموعة من أفراد الجمهور، ويعدد من المصالح غير محدد، فالضبط الإداري يحمي مجموعة من المصالح الفردية المتجزئة المبعثرة، هذه المصالح التي تعتبر كل واحدة منها الضالة بحيث يصعب على كل فرد على حدة المطالبة بالدفاع عنها أمام القضاء، يجمعها الضبط الإداري ويركزها ويتولى رعايتها وحمايتها، فليس من شأنه إذن أن التدخل لحماية مصلحة فرد معين بالذات، فلا يتدخل مثلاً لتنظيم العلاقات بين مالكين متجاورين، أو بين مالك ومستأجر.

فهذه علاقات فردية خاصة لا تهم مصلحة عدد من الأفراد كمجموع. ولقد أدخل القضاء الإداري الفرنسي تحت مدلول السكنية العامة التأمين على مقتضيات الأخلاق العامة أو الآداب العامة، أي الأوضاع التي اصطلاح الأمن قبلها ومراعاتها في وقت ما، ومن جهة معينة بالذات فقد وافق مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار منع حفلات الملاكمة من قبيل الضبط الإداري بسبب ما تتسم به من عنف، كما وافق على منع تداول المطبوعات التي تقص الجرائم وتسردها بشكل مثير، كما أقرت محكمة النقض الفرنسية مشروعية قرار ضبط إداري بمنع النساء من ارتداء ملابس الرجال.

على أن النظام العام الذي تتولى الإدارة صيانتته يقتصر على النظام المادي الخارجي الملموس، فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية،

¹ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص24، د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص226.

ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي بأكمله، لأن وظيفة الضبط الإداري مقصورة على حفظ الأمن والنظام من الناحية المادية الخارجية فقط، فإذا اقترنت الحالة الفكرية أو الروحية بمظهر خارجي يهدد النظام العام أو السكينة، كما هو الحال بالنسبة لعرض رواية سينمائية مثلاً كان من شأنها أن تثير الجمهور وتخل بالسكينة العامة¹، جاز اتخاذ إجراءات الضبط الإداري بشأنها.

وليس يفهم من هذا أن حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة يخرج من اختصاص الدولة، لأن المعروف أن من أخص وظائف الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، ولكن الدولة تستخدم لتحقيق هذه الغاية وسائل غير وسائل الضبط الإداري على أنه من حق المشرع أن ينشئ بجوار الضبط العام أنواعاً خاصة من الضبط الخاص ينيط بها تحقيق أهداف محددة بالإضافة إلى الأهداف العامة للضبط الإداري العام، ويمنحها من السلطات ما يساعدها على أداء رسالتها وما يتلاءم مع تلك الأغراض، ومن ذلك الضبط الخاص بالآثار وبشؤون الأجانب والسياحة.

¹ د . محمود فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ص939.

أساليب تدخل الإدارة بأساليب الضبط الإداري

ويختلط بأهداف الضبط الإداري السبب في التدخل، فلا يعتبر القضاء الإداري تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان ثمة أسباب جدية تهدد قيامها بالإخلال بالنظام العام.

وإذا كانت القاعدة أن تصرفات الإدارة يفترض قيامها على سبب صحيح يبررها، فإن مجلس الدولة الفرنسي - مغالاة منه في حماية الحرية الفردية - قد أنشأ قرينة عكسية في بعض الحالات، فافتراض أن تدخل الإدارة بناء على سلطات الضبط الإداري ليس له ما يبرره حتى تقيم الإدارة نفسها الدليل على سبب تدخلها وعلى جديته¹، وقد أخذ القضاء الإداري بهذا المبدأ في أحكام كثيرة².

ثانياً - ملائمة الأسلوب:

في سبيل التوفيق بين الحريات الفردية ومقتضيات النظام العام، يفرض القضاء رقابة شديدة على قرارات وإجراءات سلطات الضبط الإداري فلا يكتفي بالتأكد من القرار أو الإجراء الي اتخذ جائز قانوناً، وأنه بني على أسباب حقيقية، بل يتدخل لمراقبة ملائمة القرار للظروف التي صدر فيها ومدى لزومه لصيانة النظام العام في الظروف التي لابتست إصداره.

¹ د . سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص846، د . محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص26.

ود . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص227.

² المرجع السابق.

ويبدو من مراجعة أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر أنها تحرص على توكيد حقها في مراقبة أعمال الضبط الإداري مراقبة دقيقة، سواء من حيث شرعيتها أو من حيث وملاءمتها للأسباب والوقائع التي اقتضت اتخاذها .

ومعنى هذا أنها لا تكتفي بالبحث فيما إذا كان القرار أو الإجراء الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري مشروعاً تجيزه نصوص القوانين أم لا ، ولكنها تنظر أيضاً فيما إذا كان القرار أو الإجراء ملائماً للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذها .

من ذلك حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 25 مارس 1956 ، وفيه تقول المحكمة¹ :

((... أنه وإن كانت جهة الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتي من أجلها تتدخل لإصدار قرارها ، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بشرعيته ، ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور ، خصوصاً فيما يتصل بالحرريات العامة ، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جديّة تبرره ، فلا يكون العمل الإداري عندئذ مشروعاً إلا إذا كان لازماً ، وهو في ذلك يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري...)).

¹ مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة العاشرة، ص258، وقد تأييد المبدأ في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 13 أبريل سنة 1957 ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية، ص886.

اختلاف حدود سلطات الضبط الإداري باختلاف الظروف

تقف سلطة الضبط الإداري عند الحدود التي رسمناها فيما تقدم في الظروف العادية حيث يسود سلطان القانون العادي، أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تتطلب تعزيز نفوذ الضبط ومنحه سلطة استثنائية، سنتكلم عنها في الفصل الثالث.

على أنه في الظروف العادية، يختلف اختيار الأسلوب الملائم للمحافظة على النظام العام تبعاً لظروف الزمان والمكان الذي تباشر فيها تدابير الضبط الإداري، كما تختلف باختلاف مراتب الحريات التي تحددها.

1- اختلاف الأساليب باختلاف الزمان والمكان، ففيما يتعلق بالزمان ينبغي التمييز بين اللوائح التي تفرض تنظيماً مؤقتاً وتلك التي تفرض تنظيماً دائماً، فالأولى بحكم كونها مؤقتة تزول بعد مدة، قد تتطوي على أحكام لا يمكن أن تشمل عليها اللوائح الدائمة، ومن ناحية أخرى فمن إجراءات الضبط الإداري ما يعتبر مشروعاً ولو تم أثناء الليل، ولا يعتبر كذلك لو تم خلال النهار، فمن الجائز للإدارة أن تقبض على أشخاص لو ساروا ليلاً حاملين متاعاً، ولا يكون مثل هذا الإجراء مسموحاً به أثناء النهار.

وتختلف إجراءات الضبط أيضاً باختلاف المكان، فما يعتبر مشروعاً من إجراءات الضبط في مناطق الحدود، وقد لا يعتبر كذلك داخل المدن.

2- تفاوت أساليب الضبط الإداري بتفاوت مراتب الحريات فإذا كانت ممارسة النشاط الفردي استعمالاً لحق من الحقوق العامة أو لإحدى الحريات التي كفلها الدستور، كانت الإدارة مقيدة في استخدام وسائل الضبط الإداري تقييداً كبيراً¹. وتضييق سلطات الضبط الإداري إذا كانت الحرية من الحريات التي كفلها الدستور بصفة مطلقة، كحرية العقيدة والحرية الشخصية، وكذلك تضييق سلطات الضبط الإداري إذا ما ترك الدستور تحديد الحرية للمشرع، وقام المشرع بهذا التحديد بقانون.

ففي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة مقصورة على تطبيق الأحكام العامة التي ينظمها القانون.

على أن هذا لا يمنع من أن تتدخل الإدارة لتضييق الأحكام التشريعية أو الدستورية قيوداً تتطلبها حماية النظام العام، وهنا تكون رقابة والوسائل والاختصاص... فإذا لم يصدر التنظيم التشريعي لوضع حدود الحريات العامة يتلاءم مع المحافظة على النظام العام، كان على الإدارة أن تضع القواعد الكفيلة بحماية النظام ومنع الاضطراب.

وقد تكون مزاولة النشاط الفردي نتيجة لاستعمال رخصة أذن بها القانون لا ممارسة لإحدى الحريات العامة، فالدساتير والقوانين تقرر للأفراد الحق في الغدو والروح، ولكنها لا تقرر لهم الحق في التظاهر الجماعي على الطريق العام،

¹ د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص 226.

د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص 28.

فالمواكب العامة التي تسير في الطرق العامة بمناسبة أحد الأعياد الدينية مثلاً تعتبر مجرد رخصة، فإذا تدخلت الإدارة لتقييد مظاهره في الطريق العام أو لحظرها، فإنها بذلك لا تمس حقاً، وإنما تقتصر على استعمال سلطتها في إلغاء رخصة أذن بها القانون للأفراد، على أن هذا لا يعني حق الإدارة في الحظر التعسفي لهذا النشاط، بل المقصود بذلك أن سلطاتها تتسع تجاه الرخص المسموح بها للأفراد وتضيق تجاه الحريات والحقوق العامة.

وأخيراً قد يكون النشاط الفردي غير مشروع، وهنا تكون سلطة الإدارة في حظره ومنعه مطلقة، وتمارس الإدارة بشأن هذا سلطات مختلفة فتصدر اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق التشريع الخاص بالتحريم وتتخذ الوسائل الكفيلة بمنع النشاط المخالف بوسائل الجبر والإكراه.

ثالثاً - عدم مخالفة أساليب الضبط الإداري لقاعدة قانونية عليا :

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تخالف الإدارة عن طريق أساليب الضبط الإداري قاعدة عليا - سواء أكانت هذه القاعدة دستورية أو تشريعية أو كانت لائحة صادرة من سلطة أعلى من السلطة التي تتخذ الإجراء.

فإذا رسمت قاعدة قانونية عليا طريقاً معيناً تتخذه الإدارة في حالة معينة، لم يكن للإدارة إلا أن تسلك هذا الطريق، فإذا قضى قانون أو لائحة عامة بضرورة الالتجاء إلى القضاء أو أخذ ترخيص من جهة معينة لاتخاذ إجراء معين، كان على الإدارة أن تسلك هذا السبيل، وذلك إلا في حالات الضرورة حيث لا تجد الإدارة مفرّاً من مخالفة القاعدة العليا إعمالاً لحكم الضرورة.

وفي حالة سكوت القانون عن تنظيم ما يتبع من إجراءات، كان على الإدارة أن تزن الأمور وتراعي كافة الظروف وتتخذ ما تراه مناسباً تحت رقابة القضاء. وينبغي أن تتوافر في قرارات الضبط الإداري جميع الشروط التي تقتضيها مشروعية القرارات الإدارية بصفة عامة، أي أنه يجب صدورها من سلطة مختصة طبقاً للإجراءات الشكلية المقررة، مستهدفة تحقيق المصلحة العامة، وبصفة أخص تحقيق غرض من أغراض الضبط الإداري.

النظرية العامة للضبط الإداري

مظاهر تدخل الإدارة العامة

قدمنا أن تدخل الإدارة العامة في النشاط الفردي يتخذ مظهرين: المظهر الأول سلبي، ومثاله الضبط الإداري، والآخر إيجابي، ومثاله المرفق العام.

والأول يهدف إلى ترك الوفاء بالحاجات العامة في أيدي الأفراد، ومن ثم، تقتصر وظيفة الإدارة على مجرد تنظيم النشاط الفردي ورقابته، ويقوم هذا النظر على أساس أن الأفراد يستطيعون الوفاء بهذه الحاجات الجماعية على الوجه المرضي، أو بمعنى آخر، يمكن - بواسطة المشروعات الخاصة - التوفيق بين الصالح الخاص الذي يستهدفه الأفراد والصالح العام الذي تتغياها الإدارة عن طريق الرقابة التي تجريها الإدارة على المشروعات الخاصة.

وبذلك تهدف الإدارة بهذا الإشراف والرقابة الحيلولة دون تجاوز المشروعات الخاصة النطاق المرسوم لها، أو وقوع اعتداء من بعض الأفراد مزاولة نشاطهم على حريات البعض الآخر، وذلك بما تتخذه من إجراءات تكفل تحقيق النظام العام.

واستناداً إلى ما تقدم، لا يعدو الضبط الإداري أن يكون تنظيماً لممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، يستهدف إيجاد نوع من التوازن أو التوفيق بين النشاط الفردي

وكفالة النظام العام، هذا التوازن بين المبدئين يعمل الشارع على تنظيمه، وتعمل الإدارة على تطبيقه، ويعمل القاضي على رقابته في القضايا التي تطرح عليه.

أما **المظهر الثاني**، أي المظهر المباشر أو الإيجابي لتدخل الإدارة ومثاله المرفق العام، فمن مقتضاه أن تتولى الإدارة وحدها أو بالاشتراك مع الأفراد الوفاء بالحاجات الجماعية للجمهور، وبذلك يختلف مدى تدخل الإدارة في هذا الصدد ضيقاً واتساعاً تبعاً لاقترار الإدارة على الوفاء ببعض هذه الحاجات أو امتداده بحيث يشمل كل أوجه النشاط الفردي.

على أن الأخذ بأحد هذين المظهرين السلبي أو الإيجابي أو كليهما معاً، يتوقف على الاعتبارات السياسية والاقتصادية الخاصة بكل دولة، وبذلك يختلف مدى وظيفة الإدارة ضيقاً واتساعاً من دولة لأخرى، بل وفي داخل الدولة الواحدة، ويختلف هذا المدى من زمان لآخر تبعاً للاعتبارات التي تقدم ذكرها.

ففي عهد المذهب الفردي كانت وظيفة الدولة قاصرة على أمور معينة تتحصل في المحتفظة على الأمن الخارجي والداخلي وإقامة العدل، أما اشباع حاجات الشعب، فكان أمره متروكاً للأفراد يزاولونه في حرية تامة.

ثم تبدل هذا الوضع نتيجة النيل من المذهب الفردي، فتدخلت الدولة بمهمة التوجيه والأشراف على المشروعات الخاصة ذات النفع العام، كما تناول اشباع حاجات الشعب التي عجزت المشروعات الخاصة عن القيام على الوجه الأكمل، أو تلك التي امتنع الأفراد عن القيام بها لأسباب مالية أو غيرها.

وأخيراً تطورت فكرة تدخل الدولة في ظل المذهب الاشتراكي، فشملت جميع الميادين الصناعية والتجارية والزراعية، غير أن تطبيقات هذا المذهب اختلفت من دولة لأخرى تبعاً لظروف كل منها: فبينما اتجهت بعض الدول صوب الأخذ

بالمظهرين السلبي والايجابي معاً عن طريق اشتراك الأفراد مع الإدارة في اشباع الحاجات العامة، نرى البعض الآخر اتجه نحو إيكال هذا الأمر للإدارة وحدها. وترتيباً على ما تقدم، نتناول في باين متالين:

الضبط الإداري، ثم المرفق العام.

نخلص من كل ما تقدم للقول إن مهمة الإدارة الضبط الإداري والمرفق العام وهو ما عبرت عنه القاعدة الفقهية بقولها: درء المفسدة وجلب المنفعة. هذا وإن بحثنا سيتحدد في الشق الأول الذي هو درء المفسدة أي الضبط الإداري، فما هو هذا الضبط الإداري.

الضبط بمعناه العام

الضبط لغة:

يعني لزم، قهر، قوي على، حفظ، حبس. وطبعاً فالكلمة المفهومية المصطلحية غير الكلمة بمعناها اللغوي، وإلا ما كان للعلوم المختلفة أن ترسم وتضع مصطلحاتها ومفاهيمها ...

وعلى ضوء ذلك فالضبط بالمعنى القانوني العام هو تنظيم الدولة تنظيمياً وقائياً يكفل سلامة المجتمع، ويدخل في هذا المعنى الواسع تنظيم وضمان سير المرافق العامة في الدولة إذ بمقتضى الضبط العام تتولى السلطة العامة تنظيم المجتمع تنظيمياً وقائياً فتراقب نشاط الأفراد واحتمال الإخلال بالنظام، وتعمل على منعها قبل وقوعها ...

ووظيفة الضبط بهذا المعنى تقوم به الدولة عن طريق التشريع.

أما الضبط الإداري فيعني وضع القيود والحدود على النشاط الفردي بمعرفة السلطة الإدارية، ويظل هذا النشاط رغم القيود والحدود نشاطاً فردياً، وإذ تكتفي السلطة الإدارية بتنظيمه دون أن نصل بهذا التنظيم إلى تخريبه ومنعه. فالحرية في نطاق الضبط الإداري هي الأصل، وتحديدها بإجراءات الضبط هو الاستناد¹.

وليس كل تقييد للحريات العامة يتم بإجراءات الضبط الإداري، بل أن الحريات لا يجوز تقييدها الأصل إلا بالقانون أو بناء على قانون. ولا يعتبر تقييد المشرع للحريات من قبيل الضبط الإداري، بل من قبيل الضبط التشريعي.

على أنه داخل إطار الضبط التشريعي، يوجد الضبط الإداري، فبالإضافة إلى مهمة السلطة التنفيذية تنفيذ القانون وتطبيقه، فإن من واجبها أن تضيف إلى الأحكام التشريعية العامة أحكاماً لائحية تقيد من الحريات الفردية، وتعتبر من قبيل إجراءات الضبط الإداري...

فالضبط بهذا المعنى تنظيم مباشرة الحقوق والحريات بما يمنع جميع الأفراد بهذه الحقوق والحريات على قدم المساواة، ومن ثم فإن ممارسته لحقوقه وحرياته التي قررها الدستور تجد حدها الطبيعي في كفالة تمنع أفراد الجماعة بنفس الحقوق والحريات، ولذا وجب أن تنظم الحقوق والحريات على نحو يمنع الإسراف فيها أو إساءة استعمالها بحيث تتخذ الحدود التي يقتضيها هذا التنظيم صفة العمومية أي أن توضع هذه الحدود لجميع الأفراد في صورة قواعد عامة تلزمها جميعاً دون تفرقة.

¹ د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ط1، القاهرة، دار الفكر العربي، 1968، ص6.

وقد تتخذ هذه القواعد العامة شكل قانون أو قرار مما يستتبع تقسيم الضبط إلى قسمين: أحدهما الضبط التشريعي والآخر الضبط الإداري¹. والضبط الإداري بهذا المعنى نوع من التوازن والتوفيق بين مصالح الجماعة، ولنتصور كيف تكون النتيجة عند عدم وجود هذا الضابط المحقق للمساواة بين الأفراد وانحراف هذا التوازن الدقيق لصالح فرد دون آخر².

¹ د. فؤاد العطار: القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ط3، ص328.
د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، ص327، د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، ج1، ص484، د. محمد سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة السنة 11، ص32.
² انظر مقارنة لذلك د. العطار: القانون الإداري، ص328.

أنواع الضبط ومسألة تمييز الضبط الإداري عن بعض أنواع الضبط

استناداً إلى التقديم يمكننا أن نميز الأنواع الآتية من أنواع الضبط وفقاً لما يلي:

الضبط التشريعي

وبمقتضى هذا الضبط العام تتولى السلطة العامة تنظيم المجتمع تنظيمياً وقائياً فتراقب نشاط الأفراد وتدرس احتمالات الإخلال بالنظام العام وتعمل على منعها قبل وقوعها، ووظيفة الضبط بهذا المعنى تقوم بها الدولة عن طريق التشريع. الأصل أن الحريات الفردية تجد مصدرها في الدستور، ثم هي العمل بعد ذلك في حدود القانون، ومن ثم فهي تخضع أولاً للتشريعات التي تحدد المبادئ العامة لها وترسم الخطوط الرئيسية لنطاق ممارستها وتسمى القوانين الصادرة في شأن تقييد وتنظيم الحريات العامة بالضبط التشريعي¹.

وتمارس السلطة التشريعية هذا النشاط بواسطة قوانين تنظم فيها نشاطاً محدداً (كحمل الأنظمة وفتح المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة) أو نشاط فئة

¹ د . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص214.

معينة من الأشخاص كالأجانب والمتسولين والمتشردين والمشتبه بهم، وكافة القوانين التي تفرض قيوداً على نشاط الأفراد تعتبر قوانين مثل¹ :

- المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة بالراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة.
- الطرق العامة.
- تحديد أماكن الوقوف وقواعد المرور.
- منع السير في الشوارع الضيقة.
- تنظيم الإعلانات.
- تنظيم الاجتماعات.
- قيد المواليد والوفيات.
- تنظيم سير المركبات ووضع حد السرعة.
- تنظيم نشاط المحال العامة.

¹ انظر مقارنة لذلك د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، ص510، وانظر د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي 1967، دار المعارف، ص897.

M. de Laubadère: Traite du droit administrative, p5 4e.

M. de Laubadère: Traite du droit administrative, p532.

- تنظيم الملاحة الداخلية.
- تنظيم الملاهي.
- منع الإقامة في الطريق.
- الجبايات.
- المباني الآيلة للسقوط.
- حجر المصابين بأمراض عقلية.
- هدم المنازل الآيلة للسقوط.
- تنظيم سباق الدراجات.
- تنظيم المعارض العامة.

الضبط القضائي (العدلي)

تقسيم الضابطة إلى إدارية وقضائية، فهو في حد ذاته تقسيم وظيفي ليس أكثر، ومع ذلك، فقد باعد الزمن والتوغل في الممارسة الوظيفية بين الأخوين: الإداري والقضائي، حتى لقد صار لكل منهما استقلال في كل شيء، وحتى اضطررنا إلى أن نقيم التمييز بينهما.

إن التمييز بين هذين الفرعين من الضابطة هو تمييز في الهدف:

1- فالضابطة القضائية تستقصى الجرائم الجزائية وتجمع أدلتها وتسلم فاعليها إلى المحاكم الجزائية (المادة 6 من الأصول الجزائية) فهي مرتبطة مباشرة بالتحقيق الجنائي والعقاب الجزائي، وتصرفاتها وتتخلص في العمليات التي تقوم بها في سبيل العدالة.

يقوم بمهمات الضابطة القضائية (أو العدلية، حسب تعبير قانون الأصول الجزائية) ضباط الضابطة العدلية، وقد جاء تعدادهم في المادة 6-9/ من قانون الأصول الجزائية وعلى رأسهم النائب العام، وقضاة الصلح، وقضاة التحقيق، والعاملون الإداريون كالمختير وغيرهم.

ولكن بين يقوم هؤلاء بهذه المهمات يفعلون ذلك تحت اشراف وسلطة محكمة الاستئناف، لهذا يفقدون صفتهم كعاملين إداريين مؤقتاً ليكتسبوا محكمة الضابطة العدلية، وبخاصة أن النظام المستخلص من القانون العادي المسؤولية الإدارية يفترق هنا إلى التطبيق على تصرفاتهم وقراراتهم، ومسؤوليتهم الشخصية، فلا يؤخذ بها إلا بشكل طلب ردهم حسب قواعد رد القضاة¹.

¹ نصت المادة السادسة من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن: موظفي الضابطة العدلية مكلفون باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها واحالتهم على المحاكم الموكل إليها أمر معاقبتهم.

كما قضت المادة/7/ بأن يقوم بوظائف الضابطة العدلية النائب العام... ووكلاء ومعاونوه وقضاة التحقيق، ويقوم بها أيضاً قضاة الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها نيابة عامة، كل ذلك ضمن القواعد المحددة في القانون.

2- أما الضابطة الإدارية فإنها بعكس ذلك، ترتبط بالقانون الإدارية ولا علاقة لها بالنظام الجزائي بل بالنظام الوقائي، فهي تهدف فقط وبشكل أساسي، لمنع الفوضى والإساءة للنظام، وذلك المنع بواسطة وسائل وقائية خاصة بها. إننا في أبحاثنا الآتية سنهتم بهذه الفكرة الأخيرة، لأنها في الحقيقة والواقع موضوع هذا الفصل من الكتاب.

والضابطة الإدارية، ترتبط -بعكس الضابطة القضائية- بالقانون الإداري، ولا علاقة لها بالنظام الجزائي، بل بالنظام الوقائي.

والفائدة من التمييز بين هذين النوعين من الضابطة، تتجلى في: أن الضابطة القضائية تمارس تحت إشراف رجال قضائيين، فالمسؤولية الناجمة عن ممارسة هؤلاء الرجال لهذه الوظيفة تقع تحت تمحيص المحاكم القضائية حصراً، دون حاجة إلى استخدام التفريق التقليدي بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المصلحي المرتكب من قبلهم¹ -بينما الضابطة الإدارية هنا تحدد مسؤولية رجالها في ضوء هذا التفريق بين هذين النوعين من الخطأ، فالضابطة الإدارية ليست إذن سوى أداة في يد المشروع الإداري أو المهمة الإدارية Enterprise administrative ويدخل النظر في هذا الخطأ في اختصاص القضاء الإداري إذا كان متصلاً بنشاط المرفق العام. وقد يتفق أن يكون تدبير متخذ من قبل الضابطة القضائية مؤهلاً لأن يعتبر داخلاً في اختصاص القضاء الإداري وإن كان هذا نادراً.

¹ حكم محكمة الخلافات الفرنسية في 15/12/1883.

وبخصوص نشاط شخصي متجاوز دواعي الوظيفة، وبالعكس، فإن عمل الضابطة الإدارية من نوع العمل غير المشروع يدخل النظر فيه اختصاص القضاء العدلي¹.

3- بخصوص العلاقات فيما بين هذين النوعين من الضابطة القضائية والضابطة الإدارية: أول علاقة بينهما هي أنهما، في غالب الأحيان لهما الأدوات نفسها ونقصد أن رجال الضابطة القضائية هم أنفسهم في مهماتهم رجال الضابطة الإدارية (كما رأينا) كما أن لهم، إذا اشتركوا بوضع حاجز في الشارع لمنع التظاهر، صفة الضابطة الإدارية، وإذا أوقفوا سارقاً كانوا هم من الضابطة العدلية.

ولكن لا نكران في أن بعض رجال الضابطة العدلية لا يكتسبون صفة الضابطة الإدارية مهما كان الوضع، فالنائب العام من الضابطة الإدارية.

كما أن أمين سر المحافظة (محافظ دمشق مثلاً) هو من الضابطة الإدارية، وليس له أي ذكر في المادة/8 من قانون أصول المحاكمات الجزائية كواحد من أفراد الضابطة العدلية.

ومن جهة أخرى، فإن علاقة الضابطتين تتجلى في أنه رغم تباعد في الأهداف نظرياً بينهما، فإن النتيجة الاجمالية واحدة للثنتين يبدو ذلك مثلاً في أن عقاب الجرائم يسهل مهمة الضابطة الإدارية.

¹ حكم مجلس الدولة في 1960/6/24 جوريسكلاسور العملي عام 1961 رقم/16/.

وبالعكس فإن حسن سير الضابطة الإدارية يؤدي إلى انخفاض معدل الإجرام في البلاد، وأبرز مثال في هذا السبيل هو أن حسن إنارة الشوارع يقلل من فرص قد يقع من اعتداءات.

ويمكننا تلخيص الفرق بين نوعي الضبط في الآتي:

1- من حيث السلطة:

وظيفة الضبط الإداري تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها، مع ما يرتبه ذلك من خضوع هؤلاء الموظفين - في مباشرة هذه الوظيفة - رئاسياً للهيئات الإدارية.

أما وظيفة الضبط القضائي، فيتولاها القضاة ممثلاً في القضاة وأعضاء النيابة. ولئن كان كثير من رجال الإدارة يقومون - إلى جانب وظيفتهم الإدارية - بوظيفة الضبط القضائي، إلا أنهم، حين يباشرون هذه الوظيفة الأخيرة يتولونها بوصفهم ممثلين للقضاء وليس للسلطة التنفيذية.

وهذا هو الاتجاه الذي انتهجه قضاؤنا الإداري، فاعتبر أعضاء الرقابة الإدارية¹، ورجال وزارة الصحة² - وهم من رجال الإدارة - حين يقومون بوصفهم من رجال الضبطية القضائية بالتحفظ على الأشياء المضبوطة بصدد تحقيق في جريمة من

¹ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، حكم رقم/103/، ص200.

² مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، حكم رقم/231/، ص452.

جرائم القانون العام أو بضبط مادة معينة على ذمة قضية جنائية، إنما يقومون بهذا العمل باعتبارهم ممثلين للقضاء والنيابة العامة.

2- من حيث الغرض:

يختلف كل من نوعي الضبط من حيث الهدف وهو منع وقوع الإخلال بالأمن العام، فالضبط الإداري -سابق على وقوع الإخلال بالنظام- يرمي إلى توجيه سير مباشرة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم بطريقة تكفل صيانة النظام العام، وذلك عن طريق ما تضعه الهيئات الإدارية من توجيهات وأوامر ونواهي، فالضبط الإداري بهذا المعنى يستهدف غرضاً وقائياً يتمثل في تفادي كل ما من شأنه وقوع الاضطراب أو الكوارث أو إثارة الفتنة أو انتشار الوباء... الخ، أما الضبط القضائي -وهو لاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام- فيرمي إلى تتبع الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها عن طريق جمع الاستدلالات التي يستلزمها التحقيق وتتطلبها الدعوى توطئة لمحاكمة المتهمين، وتوقيع العقوبات على من تثبت ادانته منهم، والضبط القضائي بهذا المعنى يستهدف غرضاً علاجياً يتحصل في صيانة النظام العام عن طريق الزجر والردع الذي تحدثه العقوبة في نفوس أفراد الجمهور.

3- من حيث الطبيعة:

إن قرارات التي تضعها الهيئات الإدارية في شأن الضبط الإداري تعتبر قرارات إدارية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، في حين أن القرارات التي تصدر في شأن وظيفة الضبط القضائي -حتى ولو كان مصدرها من رجال الإدارة- تعتبر قرارات قضائية، ومن ثم لا تخضع لما تخضع له القرارات الأولى. وتأسيساً على ما تقدم، اعتبر القضاء الإداري قرارات قضائية تخرج عن اختصاصه، كل إجراء من إجراءات التحقيق في جريمة من الجرائم المنصوص

عليها في القانون، والقرار الصادر بالتحفظ على الأشياء المضبوطة بصدد التحقيق في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون¹، والقرار الصادر بتحرير المضبوطات في دعوى جنائية والتحفظ عليها لحين صدور الحكم فيها أو الأفراج عنها باعتبارها عنصراً من عناصر التحقيق²، والقرار الصادر بضبط مادة معينة على ذمة قضية جنائية³.

التعريف بالضبط (البولييسي) الإداري

هنالك تصويبان ومنهجان للتعامل مع التعريف، الطريقة أو المنهج الأول، يزجي التعريف في بداية البحث ويكون بمثابة موجه له يقود خطواته وفي الوقت نفسه يتصحح ويتبلور على ضوء التفاعل الديالكتيكي في الموضوع.

أما المنهج الثاني فيفضل سوق التعريف في نهاية البحث بعد أن يكون الموضوع قد استوفى وكملت أرجاؤه وتوضحت جوانبه...

¹ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات حكم رقم/103/، ص200.

² مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات حكم رقم/202/، ص389.

³ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات حكم رقم/231/، ص452.

ونحن بدورنا آثرنا أن نقدم التعريف في بداية البحث كمفهوم تأكل مفتاح:
erosion Key يقودنا في الطريق الشائك المتعثر، ويدلنا على الجوانب المظلمة.
ولقد لاحظنا أن التعاريف بالضبط الإداري متقاربة حول الحد التام ((صيانة
النظام العام)) وفق الآتي بيانه:

- عرف الدكتور "طعيمة الجرف" بما يلي: ((مجموعة ما تفرضه السلطة العامة
في أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد بقصد تنظيم حرياتهم العامة، أو
بمناسبة ممارستها لنشاط معين، بقصد صيانة النظام العام في المجتمع¹)).

- وعرفه الدكتور "عبد الفتاح حسن" بأنه فرض القيود على نشاط الأفراد
وحرياتهم بقصد تنظيم مباشرتها حماية للمجتمع من الاضطراب بصورة
المختلفة².

- وعرفه الدكتور "سليمان الطماوي" بأنه: ((حق الإدارة في أن تفرض على
الأفراد قيوداً على حرياتهم بقصد حماية النظام العام (order public'))).

- والضبط الإداري عند الدكتور "محمد فؤاد مهنا": ((هو تنظيم الدولة تنظيمياً
وقائياً يكفل سلامة المجتمع، ويشمل هذا المعنى الواسع تنظيم وضمان سير جميع

¹ كتابه القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص214.

² كتابه: مبادئ القانون الإداري، المنصورة، مكتبة الجلاء، 1980، ص501.

المرافق العامة في الدولة والنظام الذي يسود في الدولة وفقاً لهذا التنظيم الوقائي يطلق عليه اسم نظام الضبط¹)).

✓ وهذا التعريف الوظيفي الموضوعي لا الشكلي عند الدكتور "فؤاد العطار" هو: مجموعة القواعد والتدابير الفردية التي تفرضها السلطات الإدارية بقصد تنظيم كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام.²

✓ وعرفه الدكتور "الخاني" - بعد انتقاده تعريف "فيدل" المستهدف حماية النظام العام - تعريفاً يشمل الوسيلة والغاية وفقاً لما يلي: الضابطة الإدارية وتقوم على فرض قيود على الأفراد بغية تأمين النظام العام ببعض التدابير التي من شأنها أن تمنع الاضطراب العام قبل وقوعه وتمنع استمراره عند وقوعه.³

والنظام العام الذي يسهر الضبط الإداري على صيانتة وحمايته وتنظيمه هو كل ما يتعلق بجمهور الأفراد أو بمجموعة من بينهم مفتوحة وغير محددة بذواتها فهو إذن لا يتدخل لحماية مصلحة فرد معين بالذات أو لمصلحة فئة معينة لأشخاصها

¹ كتابه: الوجيز في القانون الإداري السلطة الإدارية، القاهرة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، 1960، ص280.

² كتابه: القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ط3، ص329، وانظر د. عبد الإله الخاني: القانون الإداري، مجلد2، ص501.

³ د. الخاني: القانون الإداري، ج4، ص505.

أو بذواتها من الأفراد ولذلك فإن الضبط الإداري لا يتدخل بتنظيم العلاقة بين المالكين المتجاورين أو بين مالك ومستأجر فهذه علاقة خاصة لا تهم مصلحة الأفراد جميعاً باتجارهم مجموعة غير محددة ومن ثم فلا تكون مجالاً لسلطات الضبط¹.

وزيادة في الإيضاح فالقاعدة القانونية هي قاعدة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، وبالتالي فليس المعيار في القاعدة عدد الأفراد الذين تنطبق عليهم القاعدة، إذ قد تنطبق القاعدة على شخص واحد دون أن يؤثر في طبيعتها وجوهرها والضبط الإداري بالمعنى المحدد سابقاً نوع من أنواع التدخل في شؤون الأفراد لصيانة النظام.

ولهذا السبب يدرس بعض الفقهاء في فرنسا الضبط الإداري بوصفه طريقاً من طرق تدخل الإدارة في شؤون الأفراد².

والتعاريف السابقة توضح الأهمية التي يتمتع بها الضبط الإداري باعتبارها كانت أول واجبات الدولة عند ظهورها، ولأن توقي الأضرار والجرائم أنجع من علاجها بعد وقوعها.

¹ د . طعيمة الجرف القانون الإداري، المرجع السابق، ص216.

² د . محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ص899.

فالإدارة لا تستطيع أن تتخلى عن مسؤولياتها هذه مهما كانت الظروف، وهكذا فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا لجأت إحدى البلديات: *une commune* إلى إدارة بلاجاتها بطريق الامتياز، فهي تظل مسؤولة عن سلامة المستحتمين بمقتضى سلطات البوليس.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يجرى على إلزام الإدارة بالتصرف إذا قامت دواعي البوليس الإداري حتى لو لم ينص القانون بعينه لمواجهة الحالة بحيث يصبح امتناع الإدارة على خلاف القواعد العامة والتي تقضي بأن حق اختيار وقت التدخل هو من صميم السلطة التقديرية¹.

ويظل هذا النشاط رغم القيود والحدود نشاطاً فردياً، إذ تكتفي السلطة الإدارية بتنظيمه دون أن نصل بهذا التنظيم إلى تحريمه ومنعه، فالحرية في نطاق الضبط الإداري هي الأصل وتحديدها بإجراءات الضبط هو الاستثناء².

وليس كل تقييد للحريات العامة يتم بإجراءات الضبط الإداري، بل إن الحريات العامة لا يجوز تقييدها بحسب الأصل إلا بقانون، ولا يعتبر تقييد المشرع للحريات من قبيل الضبط الإداري، بل من قبيل الضبط التشريعي على أنه في داخل إطار

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي 1959/10/23 قضية *dueblet* مجلة القانون العام سنة 1959، ص1235، مع تقرير المفوض: Bernard .

² د. محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص60، لائحته وإن كنا لا نتفق مع الدكتور حلمي حول أن غاية الضبط تحقيق الصالح العام، فالصالح العام هو هدف المرفق العام كما أوضحنا سابقاً من المقارنة بين النظام العام والصالح العام.

الضبط التشريعي يوجد الضبط الإداري الذي تمارسه الإدارة، فبالإضافة إلى مهمة السلطة الإدارية بتنفيذ القانون وتطبيقه، فإن من واجبها أن تضيف إلى الأحكام التشريعية العامة أحكاماً تقيد الحريات الفردية وتعتبر من قبيل إجراءات الضبط الإداري¹.

والضبط الإداري إذ يقوم على تحديد الملاءمة بين الفرد والجماعة وبين الحرية والنظام العام يعتبر من الضرورات الاجتماعية التي لا تقوم فكرة الدولة بدونها².

واستطراداً فالضبط الإداري يتميز في طبيعته وغايته عن الضبط القضائي فهو يهدف إلى منع الاضطراب قبل وقوعها وذلك باتخاذ الإجراءات لردعه الإلزام لذلك (الوظيفة الوقائية) أما الضبط القضائي فيهدف للبحث عن مرتكبي الجرائم بعد وقوعها كما يقوم بأثبات وقوع الجريمة وجمع الاستدلالات التي تلزم لذلك وطبعاً فهناك اتحاد عضوي إذ قد يقوم الضبط بالمظهرين: الإداري والقضائي.

¹ د . محمود حلمي: نشاط الإدارة، ص7.

² د . طعيمة الجرف: القانون الإداري، ص215، ود . الخاني: القانون الإداري، ص501-502.

المحتويات

5.....	مقدمة
7.....	المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري في سوريا
11.....	الفقه الديمقراطي الحر في يؤسس الدولة على الحرية
15.....	تتازع الاختصاصات على صعيد الضابطة الإدارية وتزاحمها
19.....	اختصاصات الضابطة الإدارية
27.....	وسائل هيئات الضبط الإداري
39.....	التنظيم الضابطي في الفقه السوري
45.....	مظاهر تقييد النشاط الفردي في لوائح الضبط الإداري
53.....	التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري
65.....	المبحث الثاني: حدود استخدام أساليب الضبط الإداري
75.....	المبحث الثالث: النظرية العامة للضبط الإداري
81.....	أنواع الضبط ومسألة تمييز الضبط الإداري عن بعض أنواع الضبط