الضبط الإدارى وأثره فى الحريات العامة

عقيد دكتور

محمد على حسونة

دكتوراه فى القانون العام - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق
محاضر بأكاديمية الشرطة - كلية الشرطة - قسم القانون العام

مقدمة عامة

موضوع البحث :

تعتبر وظيفة الضبط الادارى من أولى واجبات الدولة وأهمها ، فهى ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها ، فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعى ، وتعتبر وظيفة ضرورة ولازمة لحماية المجتمع ، ووقاية للنظام العام ، إذ بدونها تعم الفوضى ، ويسود الاضطراب ويختل التوازن فى المجتمع ، فالجماعة لا يتصور لها وجود من غير نظام بضبط سلوك أفرادها وأوامر تحيط بالنشاط الفردى ، وتدفعه إلى غاياته المحددة ولهذا يقال إن ضعف الدولة كان بشيراً بالفوضى بدوره يهدد المساواة الواجبة فى المجتمع وقد تعتبر تهديداً للدولة ذاتها ، لذا فلقد كانت هذه الوظيفة بحق عصب السلطة العامة وجوهرها وكانت مهمتها مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى ، ولذلك لم يكن غريباً أن تكون هذه الوظيفة من أقدم الوظائف التى أضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن .

وقد وجدت سلطات الضبط الادارى نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غايتها فى الحفاظ على النظام العام الذى يتمثل فى تحقيق الأمن ، والصحة والسكنية والآداب العامة ، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق فى الواقع إلا بمنع أى فرد أو جماعة من الإخلال بالنظام العام ، وإتخاذ وسائل القوة المشروعة ، وفى ذلك تقييد لحرية الأفراد التى تمثل أساس النظام العام فحتى تصان الحرية لابد وان يتحقق الشعور بالأمن والأمن لا يتحقق إلا بأمرين متناقضين هما:

الحرية بما تعنيه من ضمان حق الاختيار للفرد ، والنظام العام بما يعنيه من منع كل إنسان يريد أن يمارس من التصرفات التى يعتقد أن فى حريته ممارستها فى حين أن ذلك يحدث خللاً فى النظام العام .

فالحرية هى منطلق الإنسان ففى أجواء الحرية ، والأمن ، والطمأنينة يبنى الإنسان ويفكر ، ويبدع ، وتحقيق النظام العام هو جزء جوهرى من أساسيات تحقيق الحرية وضرورة إجتماعية وهدفاً لأى تقدم إجتماعى ، فالحرية اللامسئولة تتحول إلى فوضى ، وتشكل خطراً يبدد المجتمع وغالباً ما تنتهى إلى نوع من العبودية ، أو مصادرتها كلية . هذه المعادلة الصعبة للضبط الادارى تكمن فى أمرين أثنين هما :

الأمر الأول : الحفاظ على الأمن العام فى المجتمع بفرضه وإجبار الأفراد على احترامه ، ومنع كل ما من شأنه أن يخل به ، وذلك باستخدام وسائل الشرطة المشروعة ، والمصرح بها قانوناً للسلطات الضبطية .

الامر الثانى : التزام السلطات بمبدأ المشروعية ، لانها لو ساءت إستخدام تلك الوسائل وتجاوزت سلطاتها ، أو أنحرفت عن أهدافها فإنها ستخلق الرعب ، وثبت الخوف فى نفوس المواطنين فينتفى أهم عنصر من النظام العام ، والذى لا يتحقق إلا بالاستقرار النفسى ، وإحترام الحريات الاساسية للافراد . وما منحت هيئات الضبط الادارى من سلطات تقديرية واسعة إلا لتمنع الناس من تحطيم بعضهم بعضاً ، ومن تحويل المجتمع إلى غابة يسيطر فيها القوى على الضعيف فتفرض بعض الإجراءات الوقائية ، والتدابير الأمنية ليتحقق للمجتمع الأمن والسلامة .

إن الضبط الادارى نابع من رغبة الأفراد أنفسهم فى تنظيم شئونهم وأنشطتهم والحفاظ على حقوقهم ، وحريتهم فالضبط الادارى لا يسلب الفرد حريته أو يصادرها، ولكن ينظم ممارستها إلى حد معين ينتهى عند الحدود المملوكة للغير ، ولا يتعداها فإذا تعداه إلى الإضرار بحقوق وحريات الأخرين وجب على الإدارة وقفه عند

حده بإتخاذ إجراءات ضبطيه فى مواجهتة بما تملكه من سلطة بمقتضى نص قانونى ، أو لائحى فالإدارة تمارس وسائلها الضبطية فى مواجهة الإفراد وفق ضوابط وقيود تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حقوقهم وعدم إنتهاك حرياتهم ، وهى تخضع فى ذلك لرقابة القضاء الادارى بالإضافة إلى خضوعها لمبدأ المشروعية الذى يمثل الضمانه الاساسية لعدم خروج الادارة على قواعد المشروعية التى من شأنها الحد من سلطات الادارة وتضمن عدم أنحرافها .

ولقد عرفت الدولة الاسلامية نظاماً إدارياً أستطاع ان يضبط أمور الدولة ضبطاً متقناً نظراً لما عرف عنه من متانة ومرونة حيث كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة الإسلامية .

ولقد تقررت للحريات حماية قانونية حتى تصبح حقوقاً قانونية محددة يمكن المطالبة بها ، وتحقيق هذه الحماية بوضع قواعد دستورية،وقانونية تكفل الحريات فى مواجهة سلطة الدولة .

وأخيراً فإن للضبط الادارى أثاراً على حريات الافراد قد تكون فى ظل الظروف العادية أو الاستثنائية وقد تم تقسيم هذا البحث إلى فصلين على النحو التالى :

الفصل الأول : مقتضيات الضبط الادارى

الفصل الثانى : حدود سلطات الضبط الادارى

الفصل الأول

مقتضيات الضبط الادارى

تمهيد :

إن مهمة الضبط الادارى قد تزايدت أهميتها وضرورتها فى الآونة الأخيرة وباتت مهمتها فى تنظيم الحريات أمراً حتمياً وضرورياً حتى لا يتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى لأنة إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة فإن الحرية المطلقة هى بدورها مفسده مطلقة أو فوضى مطلقة وبالتإلى يتعين تحقيق التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الملائم لتحقيق غاياتها .

ونظراً لأن أعمال الضبط الادارى تتعلق مباشرة بحقوق وحريات الأفراد لذلك لا يمكن ان يكون مطلقة بل يجب أن يكون مقيده بحيث يحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام والحريات العامة للأفراد وإن هذا التقييد يكون بموجب القوانين ووفقاً لمبدأ المشروعية أى بمعنى ان الضبط الادارى يجب أن يلتزم بمبدأ المشروعية فى تصرفاته وإن السلطات التى يتمتع بها هيئات الضبط الادارى يختلف باختلاف المكان والزمان وان السلطات التى يتمتع بها الضبط الادارى فى الظروف الاعتيادية يختلف عن السلطات التى يتمتع بها فى الظروف الاستثنائية وفى كلا الحالتين يجب أن تتقيد بمبدأ المشروعية .

وان المحافظة على النظام العام فى الدولة فى ظل الافراط من بعض المواطنين فى استقلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده ، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الادارية فى الدولة سميت بالضبط الادارى او البوليس الادارى لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام .

وسوف نتكلم عن مقتضيات الضبط الادارى فى مبحثين على النحو التإلى .

المبحث الأول

ماهية الضبط الادارى

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

وعلى هذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب .

المطلب الأول

الضبط فى اللغة والتشريع

سنعـــرض فى هذا المطلب لتعريف الضبط فى اللغة والتشريع وذلك على النحو التإلى :-

أولاً : التعريف اللغوى والاصطلاحى للضبط : للضبط فى اللغة عدة مفاهيم فهو يعنى أولاً دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى أن حدده على وجه الدقة ، وهو يعنى ثانياً وقوع العينين ثم إلقاء إليدين على شخص كان خافياً ويجرى البحث عنه ، فيقال انه قد ضبط فلاناً أو ضبط الشخص الهارب أو هذا الشىء ، ويقال أيضاً فى تعريف الضبط فى اللغة ضبط الشىء حفظه بالحزم وبابه ضبط ورجل (ضابط) اى حازم [1]، ويقال أيضاً الضبط لزوم الشىء وحبسه لا يفارقه فى كل شىء [2] .

(١) قاموس مختار الصحيح ، الطبعة الثالثة ، ص ٤٠٠

(٢) قاموس لسان العرب ، الجزء التاسع ، القاهرة ، الدار المصرية للتاليف والترجمه ص ٢١٤ ، فصل الضاد ، حرف الظاء .

ويعنى ثالثاً التدوين الكتابى المشتمل على معالم يخشى لو ترك امرها دون تسجيل لها ان تتبدد معالمها ويزول اثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها ، ولذا يقال قانوناً أن ضبط الواقعه يعنى تحرير محضر لها ،والمعنى الرابع للضبط يفهم من العود بالأمور إلى وضعها الطبيعى المنسجم مع القانون الحاكم فيها وذلك عقب خلل أو أضطراب أصابها منحرفاً بها عن حكم هذا القانون [١].

أما أصطلاحياً فالضبط الادارى عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الافراد من ناحية أو عدة نواحى من الحياة البشرية ونشاط الانسان يتبدى من نواحى عده فمثلا قد يستعمل حريته الشخصيه التى تخوله التنقل من مكان إلى أخر مستعملاً سيارته الخاصة فلو أننا تركنا الافراد أحراراً فى السير على إليمين وإليسار كما يحلو لهم فإن ذلك سوف يؤدى إلى التضارب والتصادم ولذلك يجب أن تحدد قاعدة واحده يلتزم الجميع باحترامها فتسير كل العربات الذاهبة فى إتجاه معين على إليمين أو كلها على إليسار هذا التحديد فى حقيقته قيد وضعناه على النشاط الفردى ومثل هذا القيد يكون ما يمكن تسميته بالضبط الادارى .

فالضبط الادارى مرادف لمعنى التنظيم وهو بهذا الشكل لا يتصور فى مجال واحد فحسب بل يمكن تصوره فى عديد من نواحى الحياه البشرية فحرية الانسان فى إنشاء إدارة المصانع والملاهى او المطاعم او المقاهى .... هذه الحريات لو تركت على إطلاقها بغير تنظيم قد ينجم عنها تضارب فى المصالح وخروج على القانون ولكن لو قيدت ووضعت لها بعض الضوابط فإنها ستكون أيسر إستعمالاً وأقل تسبباً للجرائم .. وفى هذا المجال ما زالت الحرية هى الاصل والقيود الوارده عليها بمثابة الاستثناء ولعل فى هذا ما يميز بوضوح فكرة الضبط الادارى عن فكرة المرفق العام . فإذا نظرنا إلى الضبط الادارى نرى النشاط الفردى ما زال قائماً وكل ما فى الامر أن بعض القيود قد دخلت عليه . أما فى المرفق العام فإن الاداره تحل محل النشاط الفردى وتتولى هى إشباع الحاجات العامة [٢] .

---

(١) الدكتور رمسيس بهنام ، علم النفس القضائى ، الاسكندرية . منشاة المعارف ، سنةالنشر غير مذكوره ص ١٥ .

(٢) د / محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الادارى ، مقالة منشوره بمجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية عشرة ، ١٩٦٢ ، ص ١٥٣

ثانياً : الضبط فى التشريع : من الملاحظ أن النصوص التشريعية فى كل من مصر وفرنسا لم تتعرض لتعريف الضبط الادارى ، وإنما تناولت فقط لاغراضه وهى فى هذا النطاق لم تتعرض لتحديد أغراضه بصورة واضحة محدده وإنما تناولتها بصورة عارضة وذلك على التفصيل الآتى :-

١ - فى مصر :

صدر أمر عال عام ١٨٩٤م ينص على اختصاصات البوليس « بالمحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأعراض والأرواح والأموال ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، الاختصاصات الواردة فى الأمر العالى المذكور تناقلتها كل قوانين الشرطة المتعاقبة وهى ، م٣ من قانون ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ [١] ، م٣ من قانون ٦١ لسنة ١٩٦٤ [٢] ، من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ [٣] الحالى والتى تنص على » تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الاخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، ونلاحظ على هذا النص الاخير تناوله لكثير من الأغراض المتعلقة بالضبط إلا أن هذه الأغراض جاءت فى عبارات مبهمة وبالتالى لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة ، كما يؤخذ عليه تكراره لبعض الأغراض دون داع لذلك .

٢ - فى فرنسا :

من المفيد فى هذا المجال أيضاً ان نتعرض للنصوص التشريعية والتى تناولت أغراض الضبط فى فرنسا وذلك على غرار ما أتبعناه بالنسبة للوضع فى مصر فنجد المادة رقم ٥٠ من مرسوم ١٤ ديسمبر ١٧٨٩ [٤] تنص على أن السلطات البلدية يقع

---

(١) منشور فى الوقائع المصرية بتاريخ ٢٧ أبريل ١٩٥٥ ليعمل به إعتباراً من ١/٥/١٩٥٥ .

(٢) منشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٤ ليعمل به اعتباراً من ٢٢/٣/١٩٦٤ .

(٣) أنظر قانون الشرطة وقراراته التنفيذية الصادر عن الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية الطبعة الثالثة ، ١٩٨٩ ، ص ٣ .

(٤) KLEIN (c) : La police du domaine public " paris , L.G.D. J., 3e- ed , 1966 , p 37 .

على عاتقها أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصه النظافه والصحة والامن بالشوارع والاماكن والمنشآت العامة هذا ولقد عاود هذا النص للظهور فى قانون ٢٨ سبتمبر ١٩٧١ والخاص بالتنظيم البلدى .

واستكمالا لعرض النصوص التشريعية والتى تعرضت لاغراض الضبط فى فرنسا نجد المواد من رقم ١٦ إلى رقم ٢٠ من قانون ٣ برومير – السنة الرابعة من الثورة تنص على الاتى أنشئت الشرطه لحفظ النظام العام والحريه والملكيه وأمن الافراد ، وتنقسم إلى شرطه إداريه وشرطه قضائيه والشرطه الاداريه موضوعها حفظ النظام العام فى كل مكان وفى كل جزء من الاداره العامه وتهدف أساسا إلى منع الجرائم وتبحث الشرطه القضائية عن الجرائم التى لم تتمكن الشرطه الاداريه من منع أرتكابها . وتجمع الادله وتسلم الفاعلين إلى المحاكم التى عهد إليها القانون بمعاقبتهم.

هذا ولقد أنتهى ذلك الاتصال التدريجى لتشريعات الضبط فى فرنسا بالمادة رقم ٩٧ فقره رقم ١ من قانون ٥ ابريل ١٨٨٤ والتى تنص على ان هدف الضبط البلدى هو حسن النظام ، والامن ، والصحة العموميه [١] وهذه الماده ايضا مثالها فى ذلك مثل نظيرها فيالتشريع المصرى ، م ٣ من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ لم تتناول اغراض الضبط بصوره واضحه ومحدده حيث لم تتكفل بسرد كل أغراضه فالهدوء الذى يعتبر أحد التزامات الضبط الاساسية بتجنيب المواطنين الازعاج الذى يجاوز ذلك الذى تنطوى عليه عادة الحياه فى المجتمع لم يرد له ذكر فى المادة رقم ٩٧ ولعل ذلك ما دفع CASTAGNE إلى ان يقرر فى رسالته بأن خاتمة المادة ٩٧ لم تعد تسمح بالشك فى ان تلك المادة بيانية ودلإلية فقط فقد جاء فيها : أنه أى الضبط البلدى يشمل بوجه خاص ..... ثم عددت خاتمة المادة المختلفة للضبط البلدى ، واذا عرفنا أن عبارة بوجة خاص ليست مجرد إنشائية فى أسلوبها بل أدرجت فى القانون بناء على اقتراح PEUVELEY المقرر ، حتى لايبدو التعداد تحديديا لادركنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة ٩٧ ، ويستطرد قائلاً

(١) CASTAGNE (J.) Le controle juridictonnel de la legalite des actes de police administrative " th, paris , 1961 , Bordeaux , ed 1964 , p 32 .

أن القضاء الادارى الفرنسى لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة ٩٧ وذلك بوجه خاص فى حالات عديدة حيث ان نصوص قانون ١٨٨٤ لا تفى بالغرض بشكل واضح ، وأيضا ولذات السبب نجد مفوض الحكومة CORNEILIE فى قضية BALDY فى ١٠ أغسطس ١٩١٧ يوضح فى مذكرته مبينا ان حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهى الامن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو إطار مفهوم النظام العام[١] .

(١) د . عادل السيد محمد أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، دار النشر غير مذكورة ، ١٩٩٣ ، ص ٩٦ .

المطلب الثانى

الضـبـط فـى الفـقـه

لم تتعرض النصوص التشريعية فى كل من مصر وفرنسا لتعريف الضبط الادارى ، وإنما تناولت فقط لأغراضه وهى فى هذا لم تتكفل بتحديد أغراضه بصورة واضحة ومن ثم كان لزاماً على الفقه استكمال ما نقص ، وتوضيح ما غمض لذا نستعرض فى هذا المطلب لتعريف الفقه المصرى والفرنسى للضبط على النحو التإلى :-

أولاً : تعريف الفقه المصرى للضبط الادارى :- نحاول فى هذه الفقرة عرض مجموعة من التعاريف التى وردت بشأن الضبط الادارى فى المصادر التى أطلعت عليها ومن أهم هذه التعاريف التى قدمت بهذا الشأن ، فذهب البعض إلى أن الضبط الادارى مهمة وقائية ، تنحصر فى المحافظة على النظام العام ، والحيلوله دون وقوع الجرائم ، ومن ثم يعرف بأنه حق الادارة فى أن تفرض على الافراد قيود تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام [١] . وذهب البعض إلى أن الحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها الافراد ليست مطلقه بل هى مقيده بعدم أضرارها بحقوق وحريات الغير من ناحية ، وبعدم أهدارها للقواعد العامة التى يستقر عليها التنظيم الاجتماعى العام من ناحية أخرى ، ولذا يعرف هذا الرأى الضبط الادارى بأنه مجموعة ما تفرضة السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للافراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين ، بهدف صيانة النظام العام فى المجتمع [٢] ، ويرى البعض بأن الضبط الادارى بأنه مجموعة الانشطة التى تتخذها الاداره منفرده بهدف المحافظة على النظام العام أو أعادة هذا النظام فى حالة أضطرارية [٣] ، ويمكن أن نستخلص من التعاريف السابقه أن الضبط الادارى هو ذلك الضابط الذى يقوم بتنظيم وتحديد حريات الافراد بغية تحقيق المنفعه العامة وضمان حماية النظام العام .

---

(١) د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٧٩ ، ص ٥٧٤ ومابعدها .

(٢) د. طعيمة الجرف ، القانون الادارى والمبادىء العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الادارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ ، ص ٤٨٧ .

(٣) د. سعاد الشرقاوى ، القانون الادارى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ١٣ .

تعريف الفقه الفرنسى للضبط الادارى :-

يتمثل الضبط فى إحدى نشاطات السلطة الإدارية فيكون الضبط الادارى وهذا المعنى هو الأهم فى القانون الادارى لانه يمثل إحدى النشاطات الأساسية لهذه السلطات وهذا النشاط هو مجموع التدخلات الإدارية التى تجسد فى شكل التنظيمات ، ومن أقدم التعريفات فى الفقه الفرنسى للضبط الادارى تعريف الفقيه NICLAS DELAMARE الذى حدد أغراض الضبط فى أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام وهى الدين ، النظام ، الاداب ، الصحة ، الاغذية ، الامن ، السكينه العامه ، الطرق ، العلوم والفنون الحره ، التجاره ، الصناعات والفنون الميكانيكية ، المرافق المحلية ، العمال غير المختصين (عمال إليومية) والفقراء [١] ، وبهذا المعنى المتسع يستغرق الضبط متطلبات النظام الاجتماعى ، هذا ولقد كان التعريف الفقيه DELAMARE أهمية بالغه فى تحديد وظيفة الضبط حول ذلك الثلاث (الامن والصحة والسكينه) والذى أحتواه تعريف DELAMARE فى هذا الموقف المبكر ومن التعريفات الحديثه فى الفقه الفرنسى ، تعريف الفقيه LAVBADERE الذى يعرف الضبط الادارى بأنه شكل من أشكال عمل الادارة والذى يتمثل فى تنظيم نشاط الأفراد من اجل ضمان حفظ النظام العام [٢] .

إذن ومن جملة التعاريف التى عرضناه فى الفقه المصرى والفرنسى على حد سواء يتبين لنا بأن الضبط الادارى هو مجموعة من الإجراءات التى تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام فى المجتمع وضمان سلامة كيانها واستقرارها وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام ولبلوغ هذه الغاية تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية التى تحدد الاطار التنظيمى للحريات العامة ورسم الحدود اللازمة لها موائمة بين النظام وممارسة الحرية، فالحرية هى القاعدة والتقيد هو الاستثناء وإن كان هذا يختلف من بلد لأخر بحكم مدى تدخل الدولة فى مختلف مجالات الحياة الاجتماعية .

---

(1) La religion la discipline , les moeurs , la santé , les vivres , la sûrete et la tranquillite publique , la voirie , les sciences et les arts liberaux, le commerce , les manufactures et les arts mecaniques , les servitudes domestiques , les manoeuvriers et les pauvres " - NICOLAS. DELAMARE : Traite de la police , 1722 , t.1 p 1 , KLEIN (c.) : " La police du domaine public " , paris , L. G. D. J. 3e - d 1966 , p 36 .

(2) Une forme d action de ladministration qui consiste a reglementer lactivite des particuliers en vue dassurer le maintien de lordre public .

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

المطلب الثالث

الضبط فى القضاء والشريعة الاسلامية

سنتعرض فى هذا المطلب لتعريف القضاء للضبط وكذا التعريف وفقا للشريعة الاسلامية وذلك على النحو التالى :-

أولاً : تعريف الضبط فى القضاء :

بالرغم من ان النظرية العامة للضبط الادارى نظرية قضائية صاغ القضاء الادارى كثيرا من أحكامها وضوابطها وحدودها الا أننا مع ذلك نلاحظ مسايرة القضاء الادارى المصرى والفرنسى للمشرع فى عدم تعرضه لتعريف الضبط الادارى ، هذا ولقد تعرض القضاء للعديد من أحكامه لاغراض الضبط ، وهو فى هذا تدرج على التوسع فى اغراض الضبط الادارى وقد سايره فى ذلك قضاؤنا الادارى .

ثانيا : تعريف الضبط الادارى فى الشريعة الإسلامية .

الضبط فى الإسلام يجد أساسه فى التضامن فى تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى الله عنه وذلك بقصد تحقيق المقاصد الشرعية المتعلقة بالمحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال وهو بهذا المعنى شامل لكل نظم الحياة الدينية والدنيوية [١]، واذا كان الضبط يقوم فيالقانون الوضعى على أساس تحقيق الاغراض المتعارف عليها وهى الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، والتى اتخذت طابعا أكثر توسعه بسبب التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة على ما سبق ان بيناه من قبل الا أنه مع ذلك لا نجد صوره يتسع لها التدخل بالضبط فى القانون الوضعى ولا يتسع لها الاساس الاسلامى [٢] .

ولقد اتجه البعض إلى أن غايات الحسبة فى غالبها هى غايات الضبط الادارى الحديث المستهدف تحقيق النظام فى المجتمع [٣] ،وعلى ذلك يمكن اعتبار الحسبة

---

(١) أنظر الدكتور منيب محمد ربيع : ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، ١٩٨٠ ، ص ٥٢٤ .

(٢) انظر الدكتور مصطفى كمال وصفى : مصنفة النظم الإسلامية لله الدستورية والدولية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٧ ، ص ٥٤٥ .

(٣) انظر الدكتور السيد عبدالعليم ابوزيد : الضبط الإدارى فى النظم القانونية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، دون سنة وناشر ، ص ١٣ .

أحدى الصور المشابهه للتنظيم الضبطى الحديث وذلك بالمقابلة بين كل من الاختصاص المنوط بكل منهما والذى يبين منه ان وظائف المحتسب تعد أحدى الصور المثالية الشبيهه بوظائف الضبط والقائمة على العمل الوقائى المانع لكل الاعمال التى تخل بالنظام العام [١] .

وبناء على ما تقدم يعرف الضبط الادارى فيالنظام الاسلامى بانه لله نوع من الولاية الضابطة تخول القائم بها اما على وجة الاصالة او بطريق الانابة تنفيذ ما امر الله به ومنع ما نهى الله عنه ، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية وانزال العقاب الزاجر على المخالفين وذلك فى حدود الاختصاص الشرعى [٢] ايضا فقد عرف الفقهاء المسلمون الضبط الادارى الاسلامى بمعنى الحسبة وذلك عند تعرضهم للولايات الإسلامية [٣] فيعرف الماوردى الحسبة بأنها أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهى عن المنكر إذا ظهر فعلة .

ويلاحظ أن القيام بوظيفة الضبط الادارى الاسلامى – حسب الراى الغالب لا تقتصر على الموظفين المعينين رسميا من قبل الدولة ، بل ويشمل أيضا الأفراد العاديين ذلك فتتميز الشريعة الإسلامية بأنها تجعل للفرد المسلم حقوقا مستمدة من السلطة العامة إلا إذا كان عضوا فى الهيئة المسئولة عن الضبط [٤] .

المبحث الثانى

وسائل الضبط الادارى

تمارس هيئات الضبط الادارى اختصاصها فى إقامة النظام العام ووقاية من اى تهديد وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية وتتمثل فى القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبرى (اللجوء إلى القوة المادية) إذا توافرت شروط أعمالها وسنتناول ذلك فى ثلاث مطالب على النحو التإلى.

(١) انظر الدكتور منيب محمد ربيع : المرجع السابق ، ص ٥٢٢ .

(٢) انظر الدكتور السيد عبدالعليم ابوزيد المرجع السابق ، ص ٩ .

(٣) انظر المرجع السابق ، ص ٢ .

(٤) انظر الدكتور منيب محمد ربيع : المرجع السابق ، ص ٥٢٥ .

المطلب الأول

القرارات التنظيمية اللوائح الضبط

يقصد بلوائح الضبط تلك اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتعد وظيفة الضبط الادارى على قدر كبير من الأهمية لأنها تمثل ضرورة اجتماعية تلمسها كل المجتمعات ، بإعتبار أن توقى الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها وتعتبر لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الادارى وأبرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الادارى وذلك أن عن طريقها تضع هيئة الضبط الادارى قواعد عامة وموضوعية مجرده تقيد بها أوجه النشاط الفردى فى سبيل صيانة النظام العام وهى بذلك تمس حقوق الافراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر او نواهى وتقرر فى الغالب عقوبات توقع على مخالفتها .

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

– ويمكن التمييز فى مجال توزيع لاختصاصات فى مجال الضبط بين القانون واللائحة بين ثلاثة أنواع من الاختصاص على النحو التإلى :–

النوع الاول : الاجراءات التى تمس الحريات التى يضمنها الدستور وهذة يختص بتنظيمها الدستور والتشريع التحديد المبدئى للحريات ، والنوع الثانى الاجراءات التى تتخذ تنفيذا لتشريع نظم الحرية ، وهذه تدخل فى اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور ، والنوع الثالث الاجراءات التى لا تمس حريات وإنما مجرد رخص

FACULTES وهذه الاجراءات يمكن أن تتخذها السلطة التنفيذية ابتداء (اللوائح المستقلة) لانها لا تتعارض مع الدستور ولا تتعرض للحريات التى تضمنتها النصوص الدستورية ، بل ان إتخاذ هذه الاجراءات يعتبر أمراً واجبا على السلطة التنفيذية لاداء المهمة التى عهد بها الدستور إليها وهى المحافظة على النظام العام [١] .

المطلب الثانى

قرارات الضبط الادارى

قد تلجأ الإدارة إلى ممارسة سلطة الضبط الادارى عن طريق اوامر فردية والمقصود بالاوامر الفردية القرارات التى تصدرها الادارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الافراد محددين بذواتهم ، وتأخذ هذه الأوامر صوراً متباينة فقد تتضمن أمراً بعمل شىء كالامر بهدم منزل أيل للسقوط والأمر الصادر بالاشتراك فى مقاومة فيضان وقد تتضمن هذه الاوامر معنى الامتناع عن القيام بعمل معين كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة فى الطرق العامة ، والامر الصادر بالامتناع عن عرض فيلم او مسرحية فاضحة لاحتمال إخلالها بالنظام العام والامن العام ونجد أن نشاط الضبط الادارى يتحول كله أو يكاد هذه القرارات والاهل ان تصدر قرارات الضبط الفردية مستنده إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء فى القانون أو فى لائحة . والسؤال هنا هل يجوز لهيئة الضبط الادارى أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء فى القانون أو فى لائحة ؟إن هذا هو ما ذهب إلية كثير من الفقهاء فى فرنسا إذا يقررون أن قرارات الضبط الفردية التى تصدرها الادارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمى عام سواء كان نصاً تشريعيا أو نصاً لائحياً وهذا ما يؤدى إليه مبدأ المشروعية فى شقة الشكلى وفى شقة الموضوعى وعلى هذا النحو لا يجوز لسلطات الضبط أن تصدر أوامر فردية مستقلة أى دون ان تستند إلى نص تشريعى أو لائحى [٢] .

---

(١) أنظر الدكتورة / سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها .

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، دار النشر غير مذكورة ، ١٩٩٣ ، ص ٣٠٤ وما بعدها .

وفى هذا فلقد ذهب البعض إلى ان كل قرار إدارى خاص فى موضوع معين يجب أن يكون مسبوقا بنص عام ، تشريعى او تنظيمى صدر بصدد ذلك الموضوع ، بحيث يكون الخاص خاضعا للنظام العام [١] وبنفس المعنى كتب البعض يقول أن الاوامر والنواهى يجب أن تستند دائما إلى نص عام ، قانون أو لائحة [٢].

ومن الناحية العملية نجد أن ذلك الموقف الفقهى يصطدم باعتبارات لا يجوز التهوين من أهميتها وهى ان اللائحة لا يمكن ان تتنبأ بكل شىء وان تواجه أحكامها كل تفصيل دقيق من تفصيلات الحياه الواقعية كما ان هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لانها نادرة الوقوع فاذا لم تصدر لائحة او لم تنص لائحة على الحكم الواجب تطبيقة فى حالة معينة ووقع اضطراب خاص فلا ينبغى فى مثل تلك الظروف ان تبقى هيئة الضبط مكتوفة الايدى[٣] وفى هذا فلقد ذهب البعض إلى ان اللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التى قد تحدث واذا كان الضبط نشاط يمارس من اجل المحافظة على النظام العام أو اعادته ونظرا لان مضمون ذلك المفهوم متغير وبالتإلى فاذا ظهر تهديد أو اخلال خاص لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعتاه وتطلبنا ان كل قرار فردى يجب أن يكون مستندا إلى قاعدة تنظيمية عامة لكان معنى ذلك تجريد سلطة الضبط من فاعليتها [٤].

---

(1) Toute decision administrative particutiere sur une matiere donnee doit avoir ete precedee d'une disposition generale par voie legislative ou par voie reglementaire, edictee sur la meme matiere, de facon a ce que le particulier soit soumis au general-"

- HAURIOU (M-) : Precis de droit admmislratif, 12eed, 1933, p 577 .

(2) "Les ordres et les defenses doivent toujours s'appuyer sur une disposition generale, loi ou reglement-"

- HOLLAND (L-) : prscis de droit admmistratif, 9eed, 1953, p 472-

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

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

- CASTAGNE (J.) : op. cit-, p 40 .

لهذا السبب يرفض مجلس الدولة الفرنسى وجهة النظر الفقهية ويعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة ولكن يشترط لذلك توافر الشروط الاتية [١] :

١- أن يكون القرار الفردى قد استدعاه موقف واقعى خاص يفرض اتخاذ قرار خاص ولذلك فقد سلم مجلس الدولة الفرنسى[٢] لعمدة قرية أن يصدر قرارا فرديا بحظر مظاهرة معينة على الرغم من انه لم يكن قد وجد بعد تنظيم عام للمظاهرات فى القرية ولقد كان المبرر لذلك الحظر انه نتج عن الظروف المحلية حيث ان هذه المظاهرة ذات طبيعة من شانها الإخلال بالنظام العام .

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

٣- ان يكون القرار الفردى داخلا فى نطاق الضبط العام اى محققا لأحد اغراضة وهى الامن والسكينة والصحة .

وترتيبا على ذلك فان مجلس الدولة الفرنسى لا يتمسك بمبدأ ضرورة وجود تنظيم سابق فى مادة الضبط لانة يسلم بامكانية اتخاذ سلطة الضبط لقرارات الضبط الفردية فى غياب وجود قاعدة تنظيمية عامة غير ان ذلك مشروط بضرورات حفظ النظام العام وايضا طالما انه لا يوجد نص قانونى معارض .

وامام ذلك الموقف المخالف لمتطلبات مبدأ الشرعية المادية حاول بعض الفقهاء ايجاد تفسير يوفق بين الحلول القضائية والمواقف الفقهية التى تستند لمبدأ الشرعية المادية فذهب FENET إلى ان قرارات الضبط الفردية تنتمى إلى فئتين :

الأوامر : ويعرفها فيقول ان الأمر أمر شكلى وهو يعادل انذار أو الاعذار بوقف حالة ضارة بالنظام العام .

---

(1) Ibid., p 40.

(2)- C-E- 5 decembre I92E, Catelaud et Laulaguent, Rec 1106 .

- C-E- 4 Janvier 1935, Dame Baron, fiec 16 .

تدابير الضبط الخاصة : ويعرفها فيقول تكليف او التزام يحد من ممارسة حق او حرية ويخل بمبدأ المساواة بين المواطنين .

ويرى FENET ان الأوامر تعفى من ضرورة ان تكون مستنده إلى لائحة سابقة وأن سلطة الضبط اذ تصدر تلك الأوامر لا تكون قد اتخذت فى الواقع قرارا فرديا دون ان يكون مستندا إلى قاعدة تنظيمية عامة ويضيف بان النصوص ذاتها والتى تعهد لسلطة الضبط بمهمة كفالة النظام العام تنطوى على سلطة الامر ويقول أيضاً بأن القضاء يعترف دائما لسلطات الضبط بامكانية توجيه الاوامر إلى الافراد الذين يخلون بالنظام العام .

اما بالنسبة لتدابير الضبط الخاصة فيرى FENET ضرورة ان تكون مستنده إلى لائحه سابقة حيث انها تقيد الحرية الفردية ويضرب FENET مثال لتدابير الضبط الخاصة فيشير إلى تدابير الضبط التى ترمى إلى أن تفرض على الرعية اتخاذ وسيلة معينة لانهاء اضطراب منسوب إليهم [١] ويلاحظ أنه فى هذا النطاق الضيق يسلم FENET بعدم تطبيق مبدأ التنظيم السابق فى حالة الظروف الاستثنائية أو عندما تكون الوسيلة التى تقررها سلطة الضبط هى الوسيلة الوحيدة التى يمكن أن توقف سبب الاضطراب .

ويوجز FENET وجهة نظره السابقة فيقول فى مادة الضبط يطبق مبدا اللائحة المسبقة الإلزامية بطريقة شبة ثابتة وانه وإن لم يقرر القضاء ذلك صراحة الا أنه يقره ضمنا ويستثنى من ذلك حالات الظروف الاستثنائية وأيضا حالة ما اذا كانت الوسيلة التى لجات إليها سلطة الضبط هى الوسيلة الوحيدة لإنهاء الإخلال [٢] .

---

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

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

هذا ويوجه البعض الانتقادات التالية لما ذهب إلية FENET :

١ – ان التمييز بين تدابير الضبط الخاصة والأوامر تمييز غامض وغير محدد ومن الصعب استخدامه مليا هذا فضلا عن ان عدد كبير من قرارات الضبط الخاصة يكشف عن مظهر الأمر أو الأعذار وعلى العكس من ذلك تبدو كثير من الأوامر عن أنها تدابير ضبط خاصة .

٢ – مع افتراض صحة التمييز فان كثير من قرارات الضبط الفردية هى أوامر وبالتالى تعفى من ضرورة أن تكون مستنده إلى لائحة سابقة وهو ما يؤدى إلى هدم التفرقه التى ذكرها . FENET

٣ – فى أطار التطبيق الضيق والقاصر على قرارات الضبط الفردية يتعرض المبدأ لاستثناءات كما يعترف بذلك FENET نفسه [١] .

نخلص من ذلك إلى أن مجلس الدولة الفرنسى يسلم بشرعية تدابير الضبط الفردية المستقلة وذلك فى حدود الشروط والضوابط التى أرساها .

المطلب الثالث

القـــوة المـــاديـــة

تعتبر هذه أكثر وسائل الضبط شده وعنفا باعتبارها تعتمد وسائل القوة والقهر وتمثل اعتداء على حريات الأفراد وحقوقهم وبهذه الوسيلة لا تقوم الإدارة بعمل قانونى بل بعمل مادى وذلك حيث تقوم هيئات الضبط باستخدام القوة الجبرية لإرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط وذلك لحماية النظام العام [٢] .

وللادارة استخدام القوة المادية دون لجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة لمنع اختلال النظام العام وإجبار الإفراد على احترام أحكام القانون غير انه لا يجوز لها ذلك الا فى حالة الضرورة وحالة تصريح القانون لها بذلك وحالة وجود نص خال من الجزاء ويجب أن يكون الاجراء المراد تنفيذه مشروعا وأن يمتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً استجابة لطلب الادارة [٣] .

(١) CASTAGNE (j .) op. cit., p 42 .

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الادارى وحدوده ، ١٩٩٣ ، بدون ناشر ، ص ٣٣٢ وما بعدها .

(٣) د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ١٩٨٤ ، ص ٥٧٤ وما بعدها ، د . محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الادارى ، دار النشر غير مذكورة ، وسنة النشر غير مذكورة ، ص ٤٠٧ وما بعدها .

تنحصر حالات التنفيذ الجبرى فى ثلاث حالات فى فرنسا وحالتين فى مصر ونظرا لما فى وسيلة التنفيذ الجبرى لقرارات الضبط من قهر للأفراد وخروج على القاعدة العامة التى تقضى بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق فإنة لابد من توافر عدة شروط فى العملية المادية للتنفيذ الجبرى ، ومن اهم هذه الشروط :

١ - التنفيذ الجبرى لا يكون الا لقرار مشروع سواء كان ذلك القرار تطبيقا لنص تشريعى أو نص لائحى ولا عبرة بالشكل الذى يتخذه قرار الضبط لا يشترط لقرار الضبط الفردى أن يكون مدونا ومنشورا فيمكن أن يكون شفويا .

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

٣ - يجب ان تقتصر عملية التنفيذ الجبرى على ماهو ضرورى لتفادى الخطر الوشيك والناجم عن عدم تنفيذ قرار الضبط [١] ويراقب القاضى الادارى اكتمال الشروط السابقة عند نظر الطعن بتجاوز السلطة ذلك أن القاضى الادارى يلغى العمل الذى نفذ بالقوة اذا ما ثبت تخلف احد الشروط السابقة ، وهو ما ذهب إلية مجلس الدولة الفرنسى فى قضية السيدة KLEIN وتتلخص وقائع تلك القضية [٢] فى ان تلك السيدة كانت تملك قطعة أرض يفصلها عن جارها طريق عمومى ضيق ثم قام خلاف بين السيدة وجارها وزعمت وقوع اعتداء منه على أرضها فقامت بنقل سورها بطريقة انتقصت بها من عرض الطريق مما دعا العمدة إلى اصدار قرار باعادة الحالة إلى ما كانت عليه وقيامة بتنفيذه اذ لم تذعن السيدة المذكورة له وقامت السيدة KLEIN طعنا فى تصرف العمدة أمام مجلس الدولة الذى قضى بحكمة بعدم مشروعية تنفيذ العمدة لهذا القرار لعدم توافر شروط التنفيذ الجبرى .

---

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

(2) L'execution de 1'acte doit avoir rencontre une resistance- Cela entrame pour l'autonte de police 1'obligation d'adresser- aux mteresses 1'mjonction don on veut assurer 1'execution et celle de leur laisser un delai raisonnable d'execution avant de passer a l'emploi de la force-3-

أيضا ينعقد الاختصاص للقضاء المدنى وذلك عندما يكون التنفيذ الجبرى مكونا لفعل غصب حيث يملك ذلك القضاء الامر بوقفة والتعويض عنه ولقد وضعت نواه الفكرة التقليدية لاعمال الغصب فى الحكم المشهور لمحكمة التنازع والصادر فى ٨ ابريل سنة ١٩٣٥ فى قضية ACTION FRANCAIS وتتلخص وقائع تلك القضية[١] فى أن مدير الضبط بباريس كان قد اصدر تدبيرا ضبطيا نفذ فور صدوره بمصادره جميع اعداد صحيفة ACTION FRANCAIS حيثما وجدت داخل حدود مدينة باريس وقد اقام أصحاب الصحيفة المشار إليها دعوى تعويض امام المحاكم العادية ضد كل من مدير الضبط والدولة بطريق التضامن فدفعت الادارة بعدم اختصاص المحاكم القضائية بنظر دعوى المسئولية بالنسبة إلى الدولة عملا بمبدأ فصل السلطات ولكن محكمة التنازع رفضت قرار الاستشكال وأيدت أختصاص المحاكم العادية مؤسسة قضاؤها على ان مصادره اعداد الصحيفة اداريا بهذه الكيفية وبالتعميم الذى اتسم به قرار المصادرة هو عمل لا يعد مجافيا للقانون فحسب ، بل بالغا فى عدم المشروعية إلى درجة انه ينحدر إلى مستوى الغصب والعدوان ومن ثم فلا يعتبر قرارا اداريا وتكون المحاكم العادية مختصة بنظر دعوى التعويض المرفوعة بشأنة .

ويلخص CASTAGNE رقابة كل من القضاء الادارى والقضائى المدنى على عملية التنفيذ الجبرى بقولة .... واكتمال الشروط المتقدمة يراقبة القاضى الادارى عن طريق الطعن لتجاوز السلطة وكذلك القاضى القضائى وفقا لنظرية فعل الغصب ، ذلك أن الاستخدام اللاشرعى للتنفيذ الجبرى يعتبر مكونا لفعل غصب مما يستتبع اختصاص القضاء القضائى [٢].

---

(1) L'operation d'execution forcee doit etre strictement limitee a ce qui est indispensable pour eviter le pejil immediat qui eut resulte de l'mexecution de 1'acte de police-" - CASTAGNE (J-) : op- cst-, pp 45-46-

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

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

(2) "La reunion des conditions precitees est controlee par le juge administratif par la voie du recours pour exces de pouvoir, ainsi que par le juge judiciaire en vertu de la theorie de la voie de fait- car Pemploi illegal de l'execution d'office constituei une voie de fait entrainant la competence judiciaire-"

- CASTAGNE (J-) : op. cit- p 46-

ويتضح لنا ان وظيفة الضبط الادارى من اهم الوظائف فى الدولة وترجع أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى قيامها على أكثر الامور حيوية فى المجتمع فهى تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة فالأمن العام يقصد به تأمين أفراد المجتمع فى أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من أخطار الكوارث سواء كانت عامة وطبيعية ,كالحرائق والفيضانات وانهيارات المبانى القديمة أو الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها والزلازل...أو كانت من فعل الإنسان كالتزام سلطات الأمن العام بمنع الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة او حوادث الطرق وحماية الأفراد أيضا من الحيوانات الضالة او الخطرة على الإنسان ومن حوادث الطرق من خلال تنظيم السير على الطرقات العام بمنح تراخيص النقل والقيادة...الخ[١] .

اذن يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام فى المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى جمهور المواطنين على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من خطر الاعتداءات والانتهاكات عليها فى الطرق والشوارع والأماكن العامة [٢].

فالمحافظة على السكينة العامة يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مظاهر الازعاج والمضايقات فى الطرق والأماكن العامة ..) يتحقق هذا الغرض باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون فى الطرق والأماكن العامة ومنع الضوضاء والجلبة فى الاحياء السكنية والقضاء على مصادر الازعاج فى الشوارع والطرقات ومنع الوسائل المقلقة للراحة من مكبرات الصوت او آلات مزعجة او غيرها وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التى تخل بالهدوء والسكينة العامة [٣] .

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانونالإدارى فى ظل الإتجاهات الحديثة ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٨ ، ص ٥٧٨ .

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

(٣) د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإدارى ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة ،ص ٣٥٨ وما بعدها .

اذن المقصود بالمحافظة على السكينة العامة هى المحافظة على حالة الهدوء والسكون فى الطرق والأماكن العامة لكى لايتعرض المواطنون لمضايقات الغير فى اوقات الراحة .

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

وحتى ان المحافظة على الصحة العامة تخول هيئات الضبط تقيّد حرية الانتفاع بالملك تحقيقاً لأغراض صحية وحماية المواطنين ضد الاخطار التى تهدد صحتهم من الاوبئة وأخطار العدوى والاخطار الناجمة عن غياب علم الصحه ,وهذا ما أكدته أحكام القضاء الادارى [1] .

اذن المقصود بالمحافظة على الصحة العامة هى وقاية صحة الجمهور من اخطار المرض ولهذا يقع على سلطات الضبط الإدارى اتخاذ الإجراءات الوقائية لمقاومة أسباب المرض .

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٣٢ لسنة ٤ ق ، جلسة ١٢/١٢/١٩٥٠ ، مجموعة أحكام السنة الخامسة ، ص ٢٦٦ .

الفصل الثانى
حـدود سلطات الضـبط الإدارى

تمهيد :

أن تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطة الضبط الإدارى فى تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة يجب ان يتم فى اطار مبدأ أساسى بحكم القانون العام مؤداهُ ان الاصل صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وان الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الادارى .

إن استخدام الادارة لسلطة الضبط الادارى يعد أقوى مظاهر السلطة العامة واكثرها تقيداً لحريات الأفرادومع غيبة القيود والضوابط ذات المصدر التشريعى التى يتحتم على الادارة مراعاتها تدخل القضاء الادارى بما لديه من سلطة منشئة وخلاقة لسد هذه الثغرة حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم [١] .

أن القيود والضوابط التى تدخل على حريات الأفراد لتنظيم استعمالها وتمنعها من التضارب يجب ان يكون لها حدود تقف عندها فمهمة الضبط الإدارى الأولى هى التنظيم يختلف مداه – باختلاف الزمان والمكان – ويختلف عمقه من نطاق إلى آخر وهو فى مجموعه لايصل إلى حد مصادرة النشاط الفردى أو إلغائه [٢] .

ينتج مباشرة من ممارسة الضابطة الإدارية تقييد الحريات العامة وحقوق المواطنين وقد ينجم عن تطبيق الأوامر الضابطية اتخاذ تدابير ذات طابع قهرى وهنا نكون امام الصراع القديم بين السلطة والحرية والذى لايمكن ان يلد له حلاً عادلاً الا باحقاق التوازن بين ضرورات العمل الادارى والنظام العام من جهة وحمايةالحريات الاساسية لكل مواطن من جهة اخرى [٣] .

---

(١) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحه ، القضاء الإدارى ، مبدأ المشروعيه ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٦ ، ص ١١٢ وما بعدها .

(٢) د . زين العابدين بركات ، الموسوعة الإدارية فى القانون الإدارى والسورى والمقارن ، دار الفكر ، سنة ١٩٧٤ ، ص ١٢١ وما بعدها .

(٣) د . حسين عثمان محمد عثمان ، دراسة متعمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدوليه ، برامج التعليم المفتوح ، بلا سنة طبع ، ص ١٠٤ وما بعدها .

وان حدود سلطات الضبط الادارى يختلف باختلاف الحالات والظروف التى تتم ممارستها فيها ففى الظروف العادية تتقيد سلطة الضبط الادارى بمبدأ المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الادارى اما فى الظروف الاستثنائية حيث لاتكفى السلطات الممنوحة للادارة فى الظروف العادية لمواجهتها تتمتع سلطات الضبط الادارى بسلطات اوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية وسنتناول الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذى يستهدفه الضبط والتميز بين ممارسة سلطات الضبط الإدارى فى الظروف العادية وسلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية ,وسوف نتناول ذلك من خلال ثلاثة مباحث على النحو التإلى .

المبحث الاول

الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذى يستهدفه الضبط

أمكن لقضاء مجلس الدولة الفرنسى أن يستخلص جملة مبادىء ومؤشرات أعملها فى أحكامه وهو يتصدى لرقابة مشروعية إجراءات الضبط الادارى فمن ذلك ما قرره من ان مدى الاجراء الذى تتخذه سلطة الضبط يتوقف على تقدير النشاط الفردى الذى تواجهه فمن الانشطة الفردية ماهو محظور بحيث لا تجوز ممارسته قانونا وقد تكون مزاولة النشاط الفردى نتيجة لاستعمال رخصة اذن بها القانون لا ممارسة لاحدى الحريات العامة وأخيرا فقد تكون مزاولة النشاط الفردى نتيجة ممارسة لاحدى الحريات العامة التى يكفلها الدستور أو القانون [1] .

ترتيبا على ما تقدم ستكون دراستنا فى هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التإلى :-

المطلب الأول

النشاطات غير المشروعة

هناك من الأنشطة الفردية ماهو محرم قانونا ومعاقب عليه جنائيا ، ومثل هذه الأنشطة لا يمكن أن يتقرر للفرد حرية مزاولتها ، ثم هناك أنشطة وإن لم تعتبر جرائم

(١) د . عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الادارى وحدوده ، دار النشر غير مذكوره ، ١٩٩٣ ، ص ٤٥٩ وما بعدها .

معاقبا عليها الا ان ممارستها تتسم بتعريض السكينة الاجتماعية للخطر ، وبالتإلى حق لسلطة الضبط أن تمنعها وهى فى هذا المنع لا تتجاوز التذكير بما يحرمه القانون[١] فإذا صدر قرار بمنع الضوضاء أثناء الليل أو بمنع إلقاء القاذورات فى الطريق العمومية أو بحظر البضائع المتراكمة التى تعوق حركة المرور فى الطريق العام فإن مثل هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون تذكيرا للإفراد بالنصوص التشريعية التى تحظر مثل تلك المخالفات ، ولهذا فلقد ذهب البعض إلى أنه .

ليست هناك مشكلة بالنسبة للنشاطات غير المشروعة ذلك أنه ليس لسلطة الضبط مجرد سلطة المنع فحسب بل أيضاً لن يكون تدخلها ضروريا حيث أن تلك النشاطات محظورة منذ البداية فليست هناك حاجة لاتخاذ قرار بلدى لمنع أحداث ضوضاء ليلاً حيث ان مخالفة اقلاق راحة النائمين منصوص عليه فى القانون الجنائى[٢] .

تأسيساً على ما تقدم فإذا ما أرتكب الافراد النشاطات الممنوعة كان للادارة تردهم بالطريق الادارى او أن تقدمهم للمحاكمة الجنائية ، وتجدر الاشارة إلى ان الأنشطة المحرمة قانونا وتوقيع الجزاء الادارى عند اللزوم على مخالفتها لا يعتبر من أساليب الضبط الادارى ، فهو لا يعتبر كذلك الا إذا كان الهدف منه هو المحافظة على النظام العام[٣] .

---

(١) أنظر الدكتور توفيق شحاته ، مبادىء القانون الإدارى ، القاهره ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٥ ، ٣٦٥ .

(2) il n'y a pas de probleme non seulement l'autorite de police A tout pouvoir pour les interdire, mais encore son intervention ne serait meme pas necessaire, puis-qu'elles sont illicites au depart- il n'est pas besoin quun arrete municipal soit pris pour interdire de faire du bruit la nuit etant donne que la contravention de. tapage nocturne est deja prevue dans le code penal".

- VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) : lleed, 1990, Droit administrative, paris, presses universaires de franc , tome 1., p 681- !

(٣) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، القاهرة ، دار النشر غير مكوره ، سنة النشر غير مذكوره ، ص ٧٩ وما بعدها .

المطلب الثانى
النشاطات المتسامح فيها

قد تكون مزاولة الانشطة الفردية الفردية نتيجة لاستعمال رخصة مسموح بها بصفة عامة دون ان ينص القانون أو الدستور على انها من الحريات الفردية فهى نشاطات لا تشكل حريات عامة حقيقية ونجد أن سلطة هيئات الضبط إزاء هذه الانشطة تكون متسعة حيث تملك تنظيم النشاط كما تملك تقييد ممارسته باشتراط الحصول على إذن سابق كما يكون لها أيضا ان تمنعه اذا اقتضى الحال ذلك [١] .

ومن امثلة تلك الانشطة اقامة الاجانب ذوى الاقامة المؤقته فهى ، لا تنشىء للاجنبى حقا فى مواجهة الادارة يلزمها بمد مدة إقامته حتى ولو لم يقم به سبب يدل على خطورته ذلك أن الدولة بما لها من سيادة اقليمية تتمتع بسلطة عامة مطلقة فى تقدير مناسبات اقامة أو عدم اقامة الاجنبى فى أراضيها ولا تلتزم قانونا بالسماح له بالدخول فيها ولا بمد اقامته بها إلا إذا كانت تشريعاتها ترتب حقا من هذا القبيل بحسب الاوضاع والشروط التى تقررها فإن لم يوجد وجب عليه مغادرته البلاد مهما تكن الأعذار حتى ولو لم يكن به سبب يدل على خطورته على الامن أو الآداب إذ أن إقامته العارضة لا تعدو ان تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم الا على مجرد التسامح الودى من جانب الدولة [٢]،وتطبيقا للمعانى السابقة فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى حكمه الصادر بتاريخ ٢٧ / ١٠ / ١٩٨٩ رفض الطعن المقدم من قرار إبعاد السيد PICABEA BURUNZ ولقد أسس مجلس الدولة الفرنسى قضاؤة على ان عملية الابعاد لا تنطوى على اى إعتداء على الحرية الأساسية وأنها تعتبر من مقتضيات المبادىء العامة للقانون[٣] .

أيضاً ومن أمثلة النشاط الذى تكون مزاولته نتيجة لاستعمال رخصة أذن بها القانون وقوف السيارات بملحقات الاملاك العامة الغير مخصصة للمرور، فتملك سلطة الضبط ان ترخص به إذا كان وقوف تلك السيارات موافقا للاستخدام العادى لتلك الملحقات ويكون لها أيضا ان تمنعه كما تملك أن تسحب الترخيص به والسابق منحه[٤] .

---

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

(٢) أنظر حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٧٥٣ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ٧ / ٤ / ١٩٥٦ منشور بمجموعة المكتب الفنى لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الأولى تحت رقم ٧٦ صفحة ٦٥٧ أنظر كذلك حكم المحكمة الادارية العليا فيالقضية رقم ١٦٧٩ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ٤ / ٨ / ١٩٥٦ منشور بمجموعة المكتب الفنى لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الأولى تحت رقم ١٢٢ صفحة ١٠٠٦ .

(3)C.E . 27 Octobre 1989, M. Picabea Burunza , A. J. D. A., 1990. 107711

(4) C . E. 23 Mars 1973, Ass. " Les droits du pieton " , R.DP., 1974. 271.

هذا ويمكن القول بأن شرعية إجراءات الضبط التى تقيد ممارسة نشاطات غير محظورة فى ذاتها ولكنها لا تشكل حريات عامة ، مستقلة عن موضوع ملاءمتها والتى ليس من إختصاص قاضى تجاوز السلطة ان يراقبها غير ان وجود حقوق تطابق الحريات العامة لا يجوز تقبله الا بتحفظ فالواقع ان الحرية فى حالات معينه تفترض وتنشأ من ان القانون لم يقيدها ولذلك يلاحظ اتجاه مجلس الدولة إلى ان يضع فى مصاف الحريات العامة نشاطات معينة كانت تعتبر من قبل مجرد حقوق .

وهكذا كان الحال بالنسبة للمواكب والمظاهرات على الطريق العام فقد ظل الطريق العام لمدة طويلة ينظر إليه باعتباره مخصص للمرور والتنقل الفردى فلم يوضع تحت تصرف المواكب والمظاهرات الا على سبيل التسامح ولقد طبق القضاء الفرنسى شرعية اجراءات التنظيم او المنع بصدد المواكب والمظاهرات وكان الدافع الاساسى للرقابة يرجع إلى التمييزات التى عومل بها أصحاب الشان والتى ترجع فى الغالب إلى اعتبارات سياسية[١]. غير ان مجلس الدولة الفرنسى قد اتجه فى قضاؤه اللاحق إلى منح المواكب والمظاهرات وضع الحريات العامه ذلك فلقد اخضع المرسوم بقانون الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٣٥ تلك النشاطات لنظام الاخطار المسبق ، أيضا فلقد مارس مجلس الدولة الفرنسى بصدد تلك النشاطات رقابة تماثل فى أساسها وتلك التى يمارسها بالنسبة للاجراءات التى تمس الحريات العامة [٢].

وهناك مثل أخر لذلك التطور نجده فى موضوع اقامة المخيمات والمعسكرات فلقد اعتبر مجلس الدوله الفرنسى هذا النشاط من قبيل المتسامح فيه لمده طويلة وبالتإلى فلقد أقر لسلطات الضبط بالحق فى إتخاذ اجراءات تتجه إلى منع اقامتها [٣] ، غير أن القضاء اللاحق لمجلس الدوله الفرنسى لم يعد يعتبر اقامة

(1) " La legalite des mesures de police limitant 1'exercice d'a viiesnon illicites par elles- memes mais non garanties comme libertes publigues est independante de 1'opportunite de ces mesures qu'il n'appartie ntau juge pas de Lexces de pouvoir de ontroler- Cependant 1'existencede facultes ne correspondant pas a des libertes publiques ne doit accueillie etre qu'avec reserve- En effet, dans un etat de droit la liberte se presume et resulte de ce que la loi ne 1'a pas limitee- Aussi peut-on noter une tendance du conseil d'Etat a faire acceder au de rang libertes publiques certaines activites jadis comme considerees correspondent a de simples facultes."

- VEDEL (GO et DELVOLVE (P-) : 11eed, 1990, op- cit-, p 682.

(2) C-E- 6 decembre 1933, Ste L'Avenir d'Oyonnax, D-, 1936-3-9.

(3) VEDEL (G-) et DELVOLVE (P-) : 11eed, 1990, op- cit-, p 682.

C.E. 19 Fevrier 1954, Union des Syndicats ouvriers de la region parisienne, Rec 113.

- C.E. 21 Janvier 1966, Legastelois, Rec 45, A.J., 1966. 435.

-C.E. 12 Octobre 1983, Commune de Vertou, Rec 406.

C. E. 3 Juin 1932, Dulaurens Preticille, D.H., 1932. 416.

المخيمات والمعسكرات من قبيل النشاط المتسامح فيه ، ذلك فلم يعد من المقبول أن يكون هذا النشاط وقد أستقر فى عادات الناس محل إجراء ضبطى مانع او معلق على ترخيص سابق [١] ، وتمشيا مع هذا الاتجاه فلقد صدر المرسوم بقانون رقم ٢٧٥ فى ٧ فبراير عام ١٩٥٩ مؤكدا حرية اقامة وتنظيم المخيمات [٢] .

ومما تجدر الاشارة إليه فى هذا الصدد انه لا يوجد معيار للتمييز بين الحرية والنشاط الذى يتسامح فيه القانون فلا يمكن القول بان الحريات ينص عليها الدستور أو القانون ذلك ان الحرية تفترض من عدم النص كما ان من اوجه الانشطة التى لم ينص عليها صراحة ما يمكن اعتباره حرية عامة بوصفة امتدادا لحرية من الحريات المنصوص عليها . كما يمكن اعتباره على العكس مجرد رخصه وذلك بحسب نظرة القضاء والفقه إلى مدى أهمية هذا النشاط وقيمته من الناحية الخلقية او الاقتصادية او السياسية بل أن هذه النظرة للانشطة قد تختلف من وقت لأخر [٣] .

المطلب الثالث

نشاطات تشكل حريات يضمنها الدستور او القانون

حينما تكون مزاولة النشاط الفردى نتيجة ممارسة لاحدى الحريات العامة التى يكفلها الدستور أو القانون، يتجه القضاء إلى ان يحتم على الادارة ضرورة العمل على التوفيق بين مقتضيات حفظ النظام العام واحترام الحريات الفردية اى أنه يحتم ايجاد تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام [٤] .

غير أن الحريات العامة ليست كلها على قدم المساواه بل تتفاوت فى درجاتها تبعا لأهميتها وعلى أساس نص الدستور بشانها لهذا يتعين التمييز بين الاتى :

---

(1) C. E. 14 Fevrier 1958, Abisset, A.J., 1958. 221.

- C.E. 10 Juillet 1964, Jeanjean, A.J., 1964. 634.

(2) VEDEL (G .): ed 1980, op. cit., p 1002 .

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

(٤) د . عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الادارى وحدوده ، دار النشر غير مذكوره ، ١٩٩٣ ، ص ٤٦٣ وما بعدها .

أولا : الحريات المطلقة والحريات النسبية :

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

فبالنسبة للحريات من النوع الاول وهى تلك التى وردت فى الدستور مطلقة لا يجوز تقييدها او تنظيمها ولو من جانب المشرع اما بالنسبة للحريات من النوع الثانى وهى التى أباح الدستور فيها التنظيم للمشرع، فيجوز ان تنظم بقانون ، ويجوز ايضا للادارة ان تتدخل فيها [١] .

هذا ولقد أقرت محكمة القضاء الادارى[٢] التمييز بين الحريات المختلفة وتفاوتها فى درجاتها فتقول ان هذه النصوص التى تقرر الحقوق العامة للمصريين أنما هى خطاب من الدستور للمشرع يقيد فيه من حرية المشرع ذاته ، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع تنظيمها من غير نقص او انتقاص وطورا يطلق الحرية اطلاقا لا سبيل إلى تقييدها أو تنظيمها ولو بتشريع .

وقد عرض مفوض الدولة MICHEL للتفرقة السابقة فى مذكرته بصدد دعوى BENJAMIN أذ يقول أن ما للعمدة من سلطات ضبط مقيد بضرورة احترام مختلف الحريات المعترف بها للمواطنين :

الحرية الشخصية ، حرية الصحافة ، حرية التعليم ، حرية انشاء الجمعيات ، حرية العقيدة ،حرية العمل ، حرية التجارة والصناعة ، وستكون القيود التى ترد على السلطات البلدية اكبر عندما يكون القانون قد نظم فى مزيد من الدقة الشروط التى يتعين بها ممارسة الحرية العامه فاذا كانت النصوص المتعلقة بممارسة الحرية معلنة بعبارات عامة كما هو الحال بالنسبة لحرية التجارة ، فانة يمكن

---

(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

(٢) أنظر حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، والصادرة بجلسة ١٩٥١/٦/٢٦ ، مجموعة السنة الخامسة ، ص ١٠٩٨ .

ممارسة سلطات العمد فى الضبط بمزيد من الحرية وعلى العكس من ذلك ففى حالات أخرى عندما ترد النصوص المتعلقة بالحرية مطلقة واورد المشرع من الأحكام ما يهدف به ضمان احترامها ، فانكم تبدون اشد قسوة إزاء العمد [١] .

ذومن امثلة الحقوق والحريات التى أطلقها الدستور المصرى السابق والصادر عام ١٩٧١ ما قرره من ان المصريين لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة (م ٤٠) وانه لا يجوز إجراء اى تجربة طبية او علمية على اى إنسان بغير رضائه الحر (م ٤٣) وان تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية (م ٤٦) وانه لا يجوز ابعاد اى مواطن عن البلاد او منعه من العودة إليها (م ٥١)وان تسليم اللاجئين السياسيين محظور (م٥٣ / ٢) وان للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق (م ٥٤ / ١) ان لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة (م ٦٣ / ١) .

ومن الحريات التى اباح فيها الدستور التنظيم للمشرع ما ورد فى نصوصة من ان للمساكن حرمه فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها الا بأمر قضائى مسبب وفقا لأحكام القانون (م ٤٤) ، وان لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون (م ٤٥) وسرية المراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمه ، وسريتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها او رقابتها الا بأمر قضائى مسبب ولمده محدودة وفقا لأحكام القانون (م ٤٥) وحرية الرأى والتعبير فى حدود القانون (م ٤٧) ، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة وفقا للقانون [٢] (م ٤٨) .

---

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

- Conclusfons Michel sous C-E- 19 Mai 1933, Benjamin, cite in S-, 1934-3-1-

(٢) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، مرجع سابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

ثانياً : نظرية الحقوق المحددة :

تتمتع بعض الحريات بحماية خاصة تجاه الإدارة وهى تلك الحريات التى عنى المشرع بوضع نظامها القانونى وذلك بتحديد مضمونها وملامحها وإطارها ، فالمشرع يرسم الاطار القانونى لهذه الحريات أما لانها كانت محل تهديد خاص او نظرا لأهميتها السياسية فى تحديد الجو الفلسفى والاجتماعى والاقتصادى لنظام الحكم القائم[١].

ويطلق على الحريات التى يعنى المشرع بوضع نظامها القانونى فى زمان ومجتمع معينين الحقوق المحددة ، ويترتب على نظرية الحقوق المحددة ابراز أهمية الحرية المحددة مما يضفى عليها حماية وكفالة إزاء تصرفات الادارة فقد استقر القضاء الادارى الفرنسى على ان قيام المشرع بتنظيم ممارسة حرية من الحريات يوجب من جانب الادارة قدرا أكبر من الحرص على تلك الحرية والحذر فى تصرفاتها تجاهها مما يخفف على الفرد عبء اثبات ان الادارة قد تجاوزت سلطتها فواقعه اخلال الادارة بحرية محددة اى بحرية عامة كفلها ونظمها القانون ، تعتبر خطأ أفدح من واقعة أخلالها بحرية أخرى لم يتناولها المشرع بالنص والتنظيم [٢] أيضاً فإن تلك النظرية ترتب على عاتق الإدارة التزامات ايجابية إلى جانب التزامها السلبى فالالتزام السلبى يتمثل فى وجوب امتناع الإدارة عن التدخل بصورة تعوق ممارسة الحرية . إما الالتزام الايجابى فيعنى انه يقع على عاتق الإدارة ان تتخذ الاجراءات الضرورية لحماية الحرية ضد التهديد الخارجى[٣]، وعلى هذا الاساس فعلى سلطات الضبط أن تتخذ كل الاجراءات اللازمة لكفالة ممارستها وأبعاد العقبات من طريقها ولا تتدخل فى شأنها الا بالقدر الضرورى جدا لحفظ النظام العام [٤] .

---

(١) انظر المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها .

(٢) أنظر الدكتور نعيم عطية : مساهمة فى دراسة النظريات العامه للحريات الفردية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٣-١٩٦٤ ، ص ١٧٨ وما بعدها .

(٣) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، مرجع سابق ، ص ٨٨ ، الدكتورة سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة

وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٤٩ وما بعدها .

(٤) BOURJOL (M.) : OP. cit ., p 281 .

وتجدر الاشارة إلى ان لاتباع أسلوب الحريات المحددة على النحو سالف الذكر فائدة كبيرة تكمن فى توضيح الحدود التى يقف عندها تقييد الحرية والاوضاع التى يتم بها هذا التقييد مما يعد ضمانا للافراد فى مواجهة الإدارة غير أن هذا الضمان لا يتحقق إلا إذا كان التدخل التشريعى لصالح الحرية وفى جانبها .

ثالثاً : نظرية الحريات الاساسية :

وفقا لتلك النظرية توجد حريات أساسية وحريات أخرى تعتبر بالنسبة لها ثانوية ونجد ان الحريات الاساسية لا تقتصر على تلك التى يتدخل المشرع لتعريفها وتحديد مضمونها وإطارها فاعتبار حريات معينة من قبيل الحريات الاساسية يتوقف على مدى ما يكون لها من أهمية إجتماعية او سياسية او اقتصادية بالنظر إلى المبادىء السائدة فى المجتمع .

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

وتجدر الاشارة إلى ان من الحريات التى يقررها الدستور ما يقبل التدخل التشريعى بشأنها كحرية الاجتماع ، وحرية الصحافة ، وحرية ممارسة الشعائر الدينية غير أنه اذا لم يتدخل المشرع لتنظيمها فإن ذلك لا يمنع من الاعتراف بها كحريات أساسية[1] .

ومؤدى هذه النظرية أن الحريات الاساسية أولى وأجدر بالحماية من الحريات غير الاساسية ومن ثم يتعين على القضاء أن يحمى الحريات الاساسية ولا يسمح بالاعتداء عليها أيضا فإن ايراد القيود على الحريات الاساسية يكون – كقاعدة – من إختصاص السلطة التشريعية بحيث لا يجوز للسلطة الادارية الاعتداء عليها باجراءات لائحية او فردية[2] .

---

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

(٢) انظر الدكتورة سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

وبصفة عامة فإن سلطة الادارة إزاء الحريات تختلف فى مداها تبعاً لاختلاف الحرية موضع التقدير فتضيق سلطة الادارة كلما زادت أهمية الحرية وقد يحدث ان تتعارض الحريات فيما بينها ومن ثم يجب على الادارة المفاضلة بينها لتغليب أجدرها وأولاها بالرعاية والحماية على غيرها ولذا فإن التضييق من نطاق حرية ما يصبح مشروعا متى كان من أجل توفير حرية أخرى أكبر أهمية [١].

وتطبيقا لما تقدم فإن حرية ممارسة شعائر الاديان وهى حرية عزيزة على المشرع وأجدر بالرعايه فإن سلطة الضبط إزاءها تكون ضيقه فليس للادارة ان تمارس سلطتها الضبطية داخل دور العبادة الا استثناء وفى أضيق الحدود [٢]. لذا فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء منع قداس دينى فى أحد الفنادق الخاصة وبمنع دخول الأهالى وذلك خوفاً من مخاطر الحريق [٣].

أيضاً ولما كانت حرية الاجتماع تعتبر من الحريات الأساسية فى النظام الديمقراطى لارتباطها الحريات الفكريه . لذا فإن القضاء لا يجيز لسلطة الضبط منع الاجتماع العام الا بقدر افتقار سلطة الضبط للوسائل الضرورية لضمان حفظ النظام العام والا كان ذلك مساعدة للمظاهرات المضادة [٤].

---

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

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

(3)C. E. 14 Mai 1982, Association iniernationale pour la conscience de Krisna, Rec 179, D., 1982 .516

(4) C. E. 23 Janv 1953, Naud, S-. 1953.3.46.

- C.E. 29 Avril 1964, mm de 1'int-, R.D.P., 1965.120.

وخلافا لما تقدم نجد ان حرية العروض السينمائية أقل أهمية من حريات أخرى كحريات الاجتماع والصحافة ومن ثم يباح لسلطة الضبط ان تقيد تلك الحرية بإجراءات أشد [١]، ولذا فلقد ذهب البعض أنها لا تعتبر حرية عامة حقيقة فهى لا تعدو ان تكون رخصة من الرخص [٢] .

وإذا كانت سلطة الضبط تتفاوت على الوجه المتقدم وفقا لأهمية الحرية وخطورتها الا ان ذلك لا يجوز ان يقتصر على تقدير الحرية من الناحية النظرية فحسب بل يجب ان يجرى ذلك التقدير واقعياً وفقا لظروف وملابسات الحالة المعروضة فيجب ان يراعى مقدار المضايقة التى سببها الاجراء الضابط للفرد ولهذا فلقد اصدر مجلس الدولة الفرنسى العديد من الاحكام [٣]التى تبرز ان التبعه او المضايقات التى تلحقها اجراءات الضبط بالافراد ينبغى ان توضع موضع الاعتبار [٤] .

---

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

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

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

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

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

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

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

والحكم أعلاه خاص بمنع مزاولة مهنة سائقى سيارات الاجره عمن جاوز سن الخامسة والستين .

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

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

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

المبحث الثانى

سلطات الضبط الإدارى فى الظروف العادية

الضبط الإدارى نشاط تقوم به الادارة إلى جانب أنشطة أخرى وهو يخضع لما تخضع له أعمال الادارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون أى لمبدأ المشروعية لا بل ان احترام الادارة لمبدأ المشروعية يجب ان يظهر فى احلى فى حالة الضبط الادارى ذلك ان الضبط الادارى يتعلق بحريات الأفراد ونشاطه لذلك فان قرارات انظمة ضبط بالشكل الذى رتبه القانون [١] .

ويترتب على ماتقدم ان كافة التصرفات التى تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق الضبط يقضى ان تكون خاضعة لقواعد المشروعية التى تحكم القرارات الادارية الأخرى فاجراءات الضبط الادارى فى الواقع تتصدى لحريات الأفراد وحقوقهم العامة وبذلك تثور مشكلة كبيرة فى هذا المجال هى التعارض بين متطلبات الادارة الحديثة والمحافظة على النظام العام ومن جهة اخرى بين الاحترام الواجب والضرورى للحريات والنشاط الفردى .

خضوع اجراءات الضبط الادارى لرقابة القضاء :

ان قرارات الضبط الادارى واجراءته هى فى الواقع اجراءات ادارية فاذا كان الأمر كذلك وهو كذلك طبعاً فانها تخضع لجميع قواعد المشروعية التى تحكم كافة القرارات الادارية وهى من ناحية اخرى تخضع لرقابة القضاء .

يرى مجلس الدولة الفرنسى ان سلطة الضبط الادارى هى سلطة مقيدة لا مطلقة ولهذا لايجوز للبوليس الادارى (الضبط الادارى) ان يتخذ أى اجراء كان للمحافظة على النظام العام بل يجب عليه ان يتخذ الاجراء الضرورى لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الادارى ان توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الأفراد [٢].

---

(١) د . ماهر صالح علاوى الجبورى ، مبادىء القانون الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الكتب للطباعة والنشر ، سنة ١٩٩٦ ، ص ٢١١ وما بعدها .

(٢) د . مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المكتبه القانونيه ، بلا سنة طبع ، ١١٤ وما بعدها .

وتمتد رقابة القضاء الادارى فى البلدان التى يوجد فيها قضاء ادارى مثل فرنسا ومصر إلى ابعد من مراقبة المشروعية فى قرارات الضبط ,فيراقب ملائمة اجراءات الضبط ووسائله للظروف التى استدعت تدخل السلطات الضبط. ((وهكذا فان القاضى الادارى قد وضع وهو يراقب الملائمة قاعدة جديدة باعتبار الملائمة فى قرارات الضبط عنصراً من عناصر المشروعية فيشترط فى صحة الأجراء الضبطى ان يكون ضرورياً ولازما ومتناسبا مع اهمية الوقائع التى تدعو الادارة لاتخاذها, ويراقب القضاء اهداف اجراءات الضبط للتأكد من كونها تدخل فى اهداف الضبط الادارى ,كما يراقب اسباب التدخل ويلزم الادارة ببيان اسباب اجراءاتها كما يراقب تناسب الوسائل المستخدمة مع المسبب [١] .

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

أ - أهداف الضبط الادارى :

يشكل حدود سلطة الضابطة الادارية من حيث الهدف عنصراً اساسيا فى هذا الموضوع اذ ان تجاوز الضابطة الادارية للهدف الذى وجدت من اجله يجعل التدبير الذى اتخذته معرضاً للالغاء . . وقد رأينا ان الهدف من الضابطة الادارية ينحصر فى هدف اقرار النظام العام [٢] .

وهذا يعنى ان هيئات الضبط الادارى لايجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها لتحقيق غرض اخر ، وبعكسه يقيم القضاء الادارى ولايته على ابطال القرارات التى ترمى إلى تحقيق اهداف اخرى بحجة انحراف السلطة وان كانت هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة وهناك امثلة تطبيقية فى القضاء الادارى الفرنسى بهذا الصدد كالقرار الصادر من هيئة الضبط الادارى بقصد اجبار متعاقد لتنفيذ التزاماته التعاقدية .

---

(١) د . مصطفى محمود الشربينى ، بطلان إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الجامعة للنشر ، سنة ٢٠٠٦ ، ص ١٢١ وما بعدها .

(٢) د . نواف كنعان ، القانون الإدارى ، ك ١ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٣ ، ص ١١٨ وما بعدها .

ب - الرقابة على الأسباب

الأسباب هى الدوافع المادية والقانونية التى حملت الادارة على اتخاذ القرار وعليه ثمة اسباب حقيقية تهدد النظام العام وبالتإلى يقرر تدخل الادارة والقضاء هو الذى يقرر مدى جدية هذه الاسباب ومشروعية الاجراءات المتخذة من خلال وقائع القضية .

ومن هذه الناحية الغى مجلس الدولة الفرنسى فى قراره المؤرخ فى ١٩٤١/٨/٦ التدبير الضابطى الذى يتخذ لمنع القاصرين والقاصرات من حضور حفلات الرقص العامة لان ظروف الحادث لاتمنع الضابطة الادارية أى سبب مقبول يستدل منه فعلاً ان التدابير اتخذت فعلًا لضرورة المحافظة على النظام العام [١].

اذن الاسباب لاتفترض افتراضا بل يجب ان تؤيد بدليل ثابت ومادى .

ج- الرقابة على الوسائل :

تشمل رقابة القضاء الادارى على مشروعية الوسيلة التى لجأت إليها الادارة بذاتها وهذا يعنى ان هيئات الضبط الادارى يمكنها استعمال وسائل الضبط الادارى بشرط ان لايؤدى ذلك إلى المنع الكامل والمطلق لاحدى الحريات لان الاصل هو السماح للافراد بممارسة الحريات الفردية ومنعهم من ذلك يجب ان يكون بشكل مؤقت وضمن ظروف معينة .

اذن القاضى الادارى هو الذى له الحق بالتأكد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه أى مدى صلاحية تقدير تناسب الاجراء مع الحالة ومن تهديدها للنظام العام بمراعات الشروط التإلية :

١ – ان لايترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة .

٢ – ان يتم التفسير لمضمون وسائل الضبط الادارى تفسيراً ضيقاً وان يتم تغليب الحرية على تقييدها .

٣ – ان يعتمد مبدأ المرونة فى استخدام وسائل الضبط الادارى بما يتلائم مع طبيعة النشاط الفردى المطلوب تقيده ، وان لايلجأ هيئات الضبط الادارى إلى وسائل صارمة او قاسية لمواجهة ما يهدد النظام العام [١].

---

(١) د . سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ ، ص٢٢٣ وما بعدها .

(٢) د . عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القانون الإدارى ، دراسة تطبيقية ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٥ ، ص ٢٢٤ وما بعدها .

المبحث الثالث
سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية

لقد تطرقنا فى المبحث الثانى إلى سلطات الضبط الادارى فى الظروف العادية ولكن السلطات التى يتمتع بها هيئات الضبط الادارى فى الظروف العادية قد لاتكفى لمواجهة ظروف استثنائية خطيرة والتى تهدد الأمن والنظام العام وتعطل سير المرافق العامة ,كأن يهدد امن الدولة خطر حرب خارجية او اضطرابات داخلية كالفتن والتمرد والعصيان والازمات الاقتصادية او بسبب ظروف طبيعية او بيئية كالفيضانات والاعاصير والجفاف والزلازل والاوبئة وغير ذلك ما يستوجب اتخاذ تدابير واجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة .

لذلك ان هذه الاخطار يجب مواجهتها بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئات الضبط الإدارى على حساب حريات الأفراد فيكون لها بصورة مؤقتة تنتهى بانتهاء الازمة فرض القيود على اختلاف اوجه النشاط الفرد وفى كافة المجالات .

وتجد هذه القواعد القانونية اساسها فى نصوص تشريعية (التشريعات الاستثنائية) وفى نظرية الضرورة التى ابتدعها القضاء الادارى لرفع الحرج عن الادارة وتمكينها من معالجة الظروف المستمدة وقت الازمات واتخاذ القرار المناسب عند غياب النص[١] .

وقبل ان ندخل فى تفاصيل حدود سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية لابد ان نتطرق إلى مضمون الظروف الاستثنائية اولاً .

تتضمن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع سلطات الضابطة الادارية عندما تقتضى ذلك ظروف استثنائية وبالقدر التى تقتضيه تلك الظروف ,وينتج عن ذلك ان الاحكام المقررة فى النصوص القانونية المختلطة بشأن الضابطة الادارية تتوقف تماما ويحل محلها احكام اخرى تتناسب مع الظروف الاستثنائية ويدخل ضمن اختصاصات القضاء الادارى تقدير توسيع تلك السلطات بما يتلائم مع حاجة الضابطة الادارية [٢] .

---

(١) د . عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القضاء الإدارى ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص١٣٢ وما بعدها .

(٢) د . عبدالله طلبه ، مبادىء القانون الإدارى ، ج٢ ، ط٢ ، جامعة دمشق ، سنة ١٩٩٧، ص٢١٦ وما بعدها .

ان مجلس الدولة الفرنسى هو اول من ابتدع نظرية الظروف الاستثنائية لكى يسمح باعتبار القرارات الادارية التى تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة رغم مايشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة فى الظروف العادية وبذلك يكون المجلس قد عمل على توسعة نطاق مبدأ المشروعية فى الظروف الاستثنائية ليستوعب ما تصدره الادارة من قرارات لمجابهة هذه الظروف [١] .

اذن ان الظروف الاستثنائية فى مجال الضبط الادارى تعنى السماح لسلطات الضبط الدارى باصدار قرارات واوامر تعتبر فى الاوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها فى اطار ظروف استثنائية للمحافظة على النظام العام ,وبذلك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص او الشكل او الموضوع كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية اخرى .

ولكن على الرغم من ذلك فان سلطات الضبط الادارى لايستطيع ان تعمل بما يشاء وانه ليس طليقة الايدى فى التصرف بل ان سلطاته مقيدة بمشروعية تسمى بمشروعية الازمات وتخضع اعمال هيئات الضبط الادارى لرقابة القضاء .

من كل ذلك يتبين لنا بأن نتائج التى تؤدى إليها نظرية الظروف الاستثنائية هى [٢]:

١- ذهب مجلس الدولة الفرنسى إلى اعفاء الادارة من التقيد بالاحكام القانونية السارية المفعول اذا كان اعمال هذه الاحكام يعيقها عن اداء وظيفتها فى المحافظة على النظام العام .

٢- تخضع الادارة إلى القواعد المشروعية الخاصة بالازمات بالشكل الذى يحدده القاضى .

---

(١) د . عدنان عمرو ، القضاء الإدارى ، مبدئ المشروعية (دراسة مقارنه) ، منشئة المعارف بالاسكندرية ، ط٢ ، سنة ٢٠٠٤ ، ص ١٢٥ وما بعدها.

(٢) د . على محمد بدير ، د . عصام عبدالوهاب البرزنجى ، د . مهدى ياسين السلامى ، مبادىء وأحكام القانون الإدارى ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، سنة ١٩٩٣، ص ١٢٨ وما بعدها .

وتتضمن المشروعية الخاصة بالازمات عنصرين رئيسين وهما:- ان الهدف الذى تسعى الادارة إليه يجب ان يكون مواجهة الازمة أولاً كما يجب ان تكون الوسائل المستخدمة ملائمة للهدف الذى تسعى إلى تحقيقه ثانياً .

٣- قد تسأل الادارة عن تعويض الأفراد على اساس نظرية المخاطر .

اما من حيث رقابة القضاء الادارى لسلطة الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية عنها فى ظل الظروف العادية اذ لايكفى ان تدعى سلطات الضبط الادارى بوجود ظروف استثنائية حاصلة لكى تبرر الاجراءات غير المشروعة التى اتخذتها .

وهذا يعنى ان القضاء الادارى يتولى رقابة التناسب بين الاجراء الضبطى وجسامة الخطر الذى يهدد النظام العام فيتعين ان يكون هناك تناسب واضح بين جسامة الاجراء الضبطى المتخذ وبين جسامة التهديد بالاخلال بالنظام العام [١] .

وهذا يعنى ان القضاء الإدارى لايقتصر دوره على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة وانما يراقب كذلك ملامتها لأسباب التدخل، فيوجب على الادارة اختيار الوسيلة الملائمة لسبب التدخل أى ان تناسب شدة الاجراءات المتخذة مع خطروة الظروف الاستثنائية ,فالتوسع فى سلطة الضبط الادارى يجب ان يكون بالقدر اللازم لمجابهة الظروف الاستثنائية وفى فترة حدوث دون ان يتعداها [٢].

فالقاضى الادارى يتحقق من وجود الظروف الاستثنائية والتى قد تكون سبب ظروف خارجية كالعدوان او ظروف داخلية كالاضطرابات والتى لا تجدى مواجهتها بالقوانين الموضوعة للظروف العادية حيث يتحقق من وجود الخطر ودرجة جسامته وهى من المسائل الموضوعية التى تختلف من حالة لاخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر المسائل الموضوعية التى تختلف من حال لأخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر .

(١) د . على خطار شمطاوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، ط ١ ، دار الوائل للنشر ، سنة ٢٠٠٣ ، ص ١١٣ وما بعدها.

(٢) د . فوزى الجبورى ، دراسة معمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدوليه ، بلا سنة طبع، ص ١٢٢ وما بعدها .

فاذا ما تأكد من وجود هذه الظروف الاستثنائية فانه يقضى بمشروعية بعض الأعمال التى قد تكون غير مشروعة وفقاً للظروف العادية ,أما اذا تحقق القاضى الادارى فى عدم وجود كل الظروف والحظر ليس عل درجة معينة من الجسامة وبالتإلى عدم وجود المبررات التى تسمح للأدارة بالخروج عن مبدأ المشروعية فانه يقضى بعدم مشروعية هذه الأعمال [١].

فرقابة القضاء الادارى تنصب أولاً على عنصر السبب فيتحقق من وجود الظروف الاستثنائية الذى يبرر الخروج على قواعد المشروعية ويتأكد من صحة الحالة الواقعية التى وقعت الادارة إلى استخدامها لسلطاتها الاستثنائية ومن صحة وصفها القانونى باعتبارها تمثل ظرفا استثنائياً .

كما وتنصب رقابة القضاء على شرطى عجز الوسائل العادية عن مواجهة الظرف الاستثنائى [٢] .

من كل ماتقدم يتبين لنا بأن سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية هى ليست مطلقة بل مقيدة وهناك رقابة قضائية على اعمال هيئات الضبط الادارى والقرارات الصادرة منه من حيث مدى تناسب القرارات الصادرة من الادارة فى حالة ما اذا تحقق للقاضى عدم التناسب بين القرار المتخذ والظرف الاستثنائى أو إذا ثبت لديه إن الادراة كان بوسعها الالتجاء إلى الوسائل العادية دون الوسائل الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية حين اذ يلجأ إلى إلغاء القرار .

كما وان رقابة القضاء الإدارى تنصب اخيراً على عنصر الغاية فى القرارات الصادرة فى الظروف الاستثنائية على انه يجب ان نضيف ان قرارات الصادرة من الضابطة الإدارية فى حالة الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ تخصيص الهدف وبمعنى أنها يجب أن يكون صادرة بقصد مواجهة الخطر القائم .

نستنتج ونقول ان الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية ليست ولاشك طليقة من كل قيد بل تخضع لاصول وضوابط فيجب ان تقوم ظروف الاستثنائية وهناك حالة الخطورة ويجب أن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف. وأخيراً أن يكون الهدف من التصرف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة .

(١) د. شاب توما منصور، القانون الإدارى، دراسة مقارنة، ج١، دار الطبع والنشر الأهليه، سنة ١٩٧٠ – ١٩٧١، ص ١٤١ وما بعدها.

(٢) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإدارى، دراسة مقارنه، ج٢، ط١، دار المسيره للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٧، ص ١١٩ وما بعدها.

الخاتمة

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

وقد أختلف الفقه الإدارى الفرنسى والمصرى حول تعريف الضبط الإدارى ، ويرجع ذلك الإختلاف إلى تباين وجهات النظر حول هذه الوظيفة ، لذا فقد تعددت وتنوعت تعاريف الفقهاء وذلك بسب نظرة كل منهم للضبط ، ونرى فى الضبط الإدارى نظاماً قانونياً يتميز بخصائص معينه ، تبعاً لذلك فلقد عرفنا الضبط الإدارى بأنه نشاط وقائى مخصص الهدف ، ذو حدود وضوابط ، تمارسه الإدارة بإستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل حفظ النظام العام .

وتستعين هيئات الضبط الإدارى بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها فى وقاية النظام العام ، هذه الوسائل والأساليب يسودها غرض واحد وتقوم على عنصر إدارى واحد لتحقيق هذا الغرض ، ويمكن رد هذه الوسائل والأساليب إلى أسلوبين متميزين فهى إما تصرفات قانونية (القرارات التنظيمية – قرارات الضبط الفردية – الجزاءات الإدارية) وإما أعمال مادية (التنفيذ المباشر) ، فتلك الوسائل والاساليب يناط بهيئات الضبط الإدارى إستخدامها وفقاً لضوابط الإختصاص من أجل القيام بوظائفها فى حفظ النظام العام .

وأخيراً فإن سلطة الضبط الإدارى لكى تكون فى إطار الشرعية والقانونية وهى تواجه ممارسة الحرية فى ظل الظروف العادية أن تكون ضرورية ولازمة وأن تكون متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل والإضطراب المراد تفاديه وأن تكون أيضاً متصفه بالعمومية محققه للمساواة ، أما فى ظل الظروف الإستثنائية فإنه يشترط فى التدبير الضابط أن يكون قد إتخذ خلال الظروف الاستثنائية وأن يكون ضرورياً ولازماً وأن يكون متناسباً وملاءماً لمتطلبات هذه الظروف بأن يكون بالقدر الذى يكفى لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط .

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

هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجاً على القواعد العامة وذلك إعمالاً لنظرية الضرورة فالضرورات تبيح المحظورات وبذلك نكون قد وصلنا إلى أهمية الضبط الإدارى التى تتمثل فى انه يؤدى إلى ضبط سلوك العامة للوصول إلى غاياته المحددة ، كما أنه ذا إرتباط بالصحة والإقتصاد والسياسة داخل أى دولة فيمكن عن طريق الضبط الإدارى بالمداخل والمخارج ان تمنع إنتشار وباء وأن تحافظ على الصحة العامة ، كما أنه ذات علاقة بالإقتصاد ، فكلما أمن الناس على أرواحهم وأموالهم كلما زادة القدرة الإنتاجية .

كما أنه عن طريق الضبط الإدارى تراقب الأسعار والاوزان وتكافح الجريمة ويحافظ على كيان الدولة وأمنها وإستقرارها .

ولقد أثر القضاء الإدارى فى كل من فرنسا ومصر على المعانى السابقة والتى تقتضى بضرورة أن تكون هناك حدود وضوابط على سلطة الضبط وممارستها ، إذاً فلقد أستقر هذا القضاء على خضوع أعمال الضبط الإدارى لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التى يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية ، وتجد هذه السياسة القضائية تفسيرها من خطورة أعمال الضبط الادارى وانعكاسها المباشر على حريات الافراد ويقوم القضاء بالبحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقى الذى سخرت تلك السلطة من أجله وهو حفظ النظام العام ، وهذه الخاتمة لن تكون ترديد لما سبق ذكره فى هذا البحث

وإنما سوف نكتفى بوضع مجموعة من التوصيات وهى :

١ – إن الضبط الادارى هو مجموعه الضوابط والقيود التى تفرضها الإدارة على الإفراد وأنشطتهم وتقيد حرياتهم فى حدود القانون لحفظ النظام العام فى المجتمع.

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

٣ – لايجوز إصدار لوائح الضبط إلا بناء على نص دستورى يجيز إصدارها ويحدد لها حق إصدار مثل هذه اللوائح .

٤ – أن الدولة وبواسطة سلطات الضبط الإدارى تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم وأيضا يهدف إلى حمايتهم من مخاطر الإمراض وانتشارها والمحافظة على الهدوء فى المدن والأماكن العامة .

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

٦ – وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإدارى من حيث الهدف إذ يجب أن يهدف الضبط حماية النظام العام وإذا لم يهدف إلى حماية النظام العام نكون إمام انحراف فى استعمال السلطة وأيضا يجب أن يكون السبب موجوداً وحقيقياً وان يكون الوسيلة المستعملة فى حماية النظام العام لا تؤدى إلى تقيد الحريات تقيداً مطلقاً لأنها إهدار للحريات العامة .

٧ – عندما تحدث ظروف الاستثنائية غير عادية لا تكفى السلطات الممنوحة للإدارة فى الظروف العادية لمواجهتها مما يتطلب إعطاءها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف ويراقب القضاء الإدارى سلطة الضبط الإدارى فى إثناء الظروف الاستثنائية ولكن بطريقة مختلفة عن رقابته فى الظروف الاعتيادية .

٨ – إن المشروعية التى يجب الالتزام بها فى الظروف الاعتيادية من قبل هيئات الضبط الإدارى يختلف عن المشروعية الموجودة فى أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية فالمشروعية فى الظروف الاستثنائية هى مشروعية الأزمات. أى وجود قوانين خاصة بهذه الظروف وهذا يعنى أن الإدارة مقيدة وغير مطلقة فى السلطة.

٩ – نناشد المشرع المصرى لوضع ضوابط معينة للقضاء على الفساد الإدارى والتفتيش الدورى وإتخاذ مبدأ الثواب والعقاب ، والتزام سلطات الضبط الإدارى بذلك.

١٠ – نأمل بوضع أليه معينة لاختيار القائمين على تنفيذ القوانين وأن يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون وأهداف الضبط الإدارى .

١١ – نناشد المشرع المصرى بإنشاء قضاء إدارى مستقل لحل المنازعات الإدارية لكون الجهاز الإدارى أصبح ذو اختصاصات واسعة فيما يصدره من قرارات إدارية .

١٢ – نأمل من المشرع المصرى بإنشاء مراكز أبحاث فى الجهاز الإدارى وتفعيلها للقيام بدراسة أسباب الانتهاكات للنظام العام فى الواقع العملى ومحاولة معالجتها ووضع الحلول المناسبة لها .

المـــراجـــع

أولاً : المراجع باللغة العربية :

د. رمسيس بهنام ، علم النفس القضائى ، الاسكندرية . منشاة المعارف ، سنة النشر غير مذكوره .

د. محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الادارى ، مقالة منشوره بمجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية عشرة ، ١٩٦٢ .

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

د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٧٩ .

د. طعيمة الجرف ، القانون الادارى والمبادئ العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الادارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ .

د. سعاد الشرقاوى ، القانون الادارى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .

د.منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، ١٩٨٠ .

د. مصطفى كمال وصفى ، مصنفة النظم الإسلامية الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٧ .

د. السيد عبدالعليم ابوزيد ، الضبط الإدارى فى النظم القانونية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، دون سنة وناشر .

د. توفيق شحاته ، مبادى القانون الإدارى ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ،١٩٥٥ .

د. سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ١٩٨٤ .

د . محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الادارى ، دار النشر غير مذكورة ، وسنة النشر غير مذكورة.

د . محمد فؤاد مهنا : مبادىء وأحكام القانونالإدارى فى ظل الإتجاهات الحديثة ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٨ .

د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإدارى ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة .

د . إبراهيم عبدا لعزيز شيحه ، القضاء الإدارى ، مبدأ المشروعيه ، منشاة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٦ .

د . زين العابدين بركات ، الموسوعة الإدارية فى القانون الإدارى والسورى والمقارن ، دار الفكر ، سنة ١٩٧٤ .

د . حسين عثمان محمد عثمان ، دراسة متعمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدوليه ، برامج التعليم المفتوح ، بلا سنة طبع .

د .نعيم عطية : مساهمة فى دراسة النظريات العامه للحريات الفردية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٣-١٩٦٤ .

د .سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ .

د . ماهر صالح علاوى الجبورى ، مبادىء القانون الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الكتب للطباعة والنشر ، سنة ١٩٩٦ .

د . مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المكتبه القانونيه ، بلا سنة طبع.

د . مصطفى محمود الشربينى ، بطلان إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الجامعة للنشر ، سنة ٢٠٠٦ .

د . نواف كنعان ، القانون الإدارى ، ك ١ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٣ .

د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ .

د . عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القانون الإدارى ، دراسة تطبيقية ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٥

د .عبد الغنى بسيونى عبدالله ، القضاء الإدارى ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، بلا سنة طبع .

د . عبد الله طلبه ، مبادىء القانون الإدارى ، ج٢ ، ط٢ ، جامعة دمشق ، سنة ١٩٩٧ .

د . عدنان عمرو ، القضاء الإدارى ، مبدئ المشروعية (دراسة مقارنه) ، منشئة المعارف بالاسكندرية ، ط٢ ، سنة ٢٠٠٤ .

د . على محمد بدير ، د . عصام عبدالوهاب البرزنجى ، د . مهدى ياسين السلامى ، مبادىء وأحكام القانون الإدارى ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، سنة ١٩٩٣ .

د.على خطار شمطاوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، ط ١ ، دار الوائل للنشر ، سنة ٢٠٠٣ .

د . فوزى الجبورى ، دراسة معمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدوليه ، بلا سنة طبع.

د . شاب توما منصور ، القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، ج ١ ، دار الطبع والنشر الأهلية ، سنة ١٩٧٠ – ١٩٧١ .

د.خالد خليل الظاهر ، القانون الإدارى ، دراسة مقارنه ، ج٢ ، ط ١ ، دار المسيره للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٧ .

قاموس لسان العرب ، الجزء التاسع ، القاهرة ، الدار المصرية للتاليف والترجمه فصل الضاد ، حرف الظاء .

قاموس مختار الصحيح ، الطبعة الثالثة .

ثانياً : المراجع باللغة الأجنبية

1 - OUVRAGES GENERAUX ATSPECIEUX

* KLEIN (c):La police du domaine public " paris , L.G.D. J., 3e- ed , 1966 , p 37 .

* CASTAGNE (J.) Le controle juridictonnel de la legalite des actes de police

administrative " th, paris , 1961 , Bordeaux , ed 1964 , p 32 .

* NICOLAS. DELAMARE : Traite de la police , 1722 , t.1 p 1 .

* KLEIN(c.):" La police du domaine public ", paris , L. G. D. J. 3e - d 1966, p 36.

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

* HAURIOU (M-) : Precis de droit admmislratif, 12eed, 1933, p 577 .

* HOLLAND (L-) : prscis de droit admmistratif, 9eed, 1953, p 472 .

* FENET (M-) : Le reglement prealable a la decision individuelle, Th, Dijon, 1937, p 85.

* CORNU (G) : vocabu laire juridi gne paris, p. v. f., ed, 1987 , p 730.

* VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) : lleed, 1990, Droit administrative, paris, presses universaires de franc , tome 1., p 681.

2- ARRETS DU CONSEIL D'ETAT :

* C-E- 15 decembre l92E, Catelaud et Laulaguent, Rec 1106 .

* C-E- 4 Janvier 1935, Dame Baron, fiec 16 .

* C-E- 8 Avr 1961, Dame Klein, Rec 216, D-, 1961- 58 .

* T-C- 8 Avr 1935, Action francais. D-, 1935-3.25 .

* C.E . 27 Octobre 1989, M. Picabea Burunza , A. J. D. A., 1990. 107711

* C . E. 23 Mars 1973, Ass. " Les droits du pieton " , R.DP., 1974. 271 .

* C-E- 6 decembre 1933, Ste L'Avenir d'Oyonnax, D-, 1936-3-9 .

* C.E. 19 Fevrier 1954, Union des Syndicats ouvriers de la region parisienne, Rec 113

* C.E. 21 Janvier 1966, Legastelois, Rec 45, A.J., 1966. 435 .

* C.E. 12 Octobre 1983, Commune de Vertou, Rec 406 .

* C. E. 3 Juin 1932, Dulaurens Preticille, D.H., 1932. 416 .

* C. E. 14 Fevrier 1958, Abisset, A.J., 1958. 221 .

* C.E. 10 Juillet 1964, Jeanjean, A.J., 1964. 634 .

* C-E- 19 Mai 1933, Benjamin, cite in S-, 1934-

* C. E. 7 Mars 1934, Rec 309.

* C. E. 14 Mai 1982, Association iniernationale pour la conscience de Krisna, Rec 179, D., 1982 .516

* C. E. 23 Janv 1953, Naud, S-. 1953.3.46 .

* C.E. 29 Avril 1964, mm de 1'int-, R.D.P., 1965.120 .

* C.E. 23 Fevr 1966, Societe Franco - London film et Societe les films gibe, Rec 1121, J.C.P., 1966.11.14608 .

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

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

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

* C.E. 24 Juillet 1987 , Damman et Rohner , Rec 849 .

الملخص

يدور هذا البحث حول الضبط الإدارى وأثره فى الحريات العامة بأن وظيفة الضبط الإدارى قديمة قدم الدولة ذاتها وتعتبر وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع ، ووقاية النظام العام ، إذ بدونها تعم الفوضى ، ويسود الاضطراب ويختل التوازن فى المجتمع ، وقد وجدت سلطات الضبط الإدارى نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غايتها فى الحفاظ على النظام العام الذى يتمثل فى تحقيق الأمن ، والصحة ، والسكينة والآداب العامة ، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق فى الواقع إلا بمنع أى فرد ، أو جماعة من الإخلال بالنظام العام ، واتخاذ وسائل القوة المشروعة ، وفى ذلك تقييد لحرية الأفراد التى تمثل أساس النظام العام فحتى تصان الحرية لابد وأن يتحقق الشعور بالأمن ، فالحرية اللا مسئولة تتحول إلى فوضى ، وتشكل خطرا يبدد المجتمع وغالبا ما تنتهى إلى نوع من العبودية ، أن الضبط الإدارى نابع من رغبة الأفراد أنفسهم فى تنظيم شئونهم وأنشطتهم والحفاظ على حقوقهم ، وحرياتهم ، فالضبط الإدارى لا يسلب الفرد حريته ، أو يصادرها ولكن ينظم ممارستها إلى حد معين ينتهى عند الحدود المملوكة للغير ، ولا يتعداها فإذا تعداها إلى الإضرار بحقوق وحريات الآخرين وجب على الإدارة وقفه عنده باتخاذ إجراءات ضبطية فى مواجهته بما تملكه من سلطة بمقتضى نص قانونى أو لائحى ، وقد منح القانون سلطات ضبطية معينة لتسهيل مهمة الإدارة لقيامها بوظيفة الضبط الإدارى باستخدامها وسائل فى مواجهة الأفراد سواء كانت هذه الوسائل القرارات التنظيمية ، أو القرارات الفردية ، أو استخدام التنفيذ الجبرى ، وذلك لتقييد أنشطتهم وحرياتهم فى حدود معينة وفقا للقانون ، فالإدارة تمارس وسائلها الضبطية فى مواجهة الأفراد وفق ضوابط ، وقيود تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حقوقهم وعدم انتهاك حرياتهم ، وهى تخضع فى ذلك لرقابة القضاء الإدارى ، بالإضافة لخضوعها لمبدأ المشروعية الذى يمثل الضمانة الأساسية لعدم خروج الإدارة على قواعد المشروعية التى من شأنها الحد من سلطات الإدارة ، وتضمن عدم انحرافها .

وأخيرا فإن للضبط الإدارى آثار على حريات الأفراد قد تكون فى ظل الظروف العادية أو الاستثنائية ، بمعنى أن هيئات الضبط الإدارى عند ممارستها لسلطاتها تتقيد بالقانون ، وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية ، ولكنت ذلك لا يعنى التقييد على إطلاقه أنما هناك استثناء فى حالة الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات ، هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجا عن القواعد العامة ، وذلك أعمالا لنظرية الضرورة ، فالضرورات تبيح المحظورات وبذلك نكون قد وصلنا لأهمية الضبط الإدارى التى يتمثل فى أنه يؤدى إلى ضبط سلوك العامة للوصول إلى غاياته المحددة ، كما أنه ذات ارتباط بالصحة والاقتصاد والسياسة داخل إى دولة ، وعن طريق الضبط الإدارى يحافظ على كيان الدولة وأمنها واستقرارها .

Abstract

Administrative control

and its impact on civil liberties

The function of administrative control is as old as the state itself and it is considered a vital and a necessary function for the protection of the society and for safeguarding public order, thus without it, chaos prevails , disorder spreads, and balance in the society gets upset.

The authorities of administrative control found themselves before a hard trial as law has decided on their end as for keeping the public order which is represented in achieving security, health, tranquility, nirvana and public morals. The legislator realizes that security can not be achieved in fact unless any individual or any community are to be prevented from the prejudice of the public order, and legal power means have to be taken but in that there is a kind of restriction of the individuals' freedom which resembles the basis of the public order, however in order to safeguard freedom, feeling security should be achieved.

Hence, irresponsible freedom turns into chaos which forms a jeopardy that dispels the society and that often ends with a kind of slavery.

Administrative control stems from the desire of individuals themselves to organize their affairs and activities and to safeguard their rights and their freedoms. Administrative control does not take away the individual's freedom or confiscates it, but it organizes its practice to a certain extent that ends with the extents owned by others, the individual does not exceed such extents, and if he does so and harms the rights and freedoms of others, the administration has to stop them by seizure action to face them with its authority under the text of the law or statute. Law granted certain seizure actions to facilitate the job of the administration to do its job as for Administrative control by using certain means to face individuals whether these means are regulatory decisions, i vidual decisions, or using compulsory implementation to restrict their activities and freedoms within certain limits according to the law. The administration practices the means available to seizure to face individuals according to controls and constraints which represent guarantees for individuals to maintain their

rights and in order not to violate their freedoms, and it is subject to the judicial administrative oversight besides being subject to the principle of legality which represent the main guarantee that the administration will not come on the rules of legitimacy, which would limit the powers of the administration and guarantee that it will no deviate as well.

At last, administrative control has impacts on the freedoms of individuals which may be under normal circumstances or exceptional ones; that means when administrative control bodies practices their authority they comply with law as pursuant to the principle of legality, but that does not mean restriction to the fullest. There are exceptions during exceptional circumstances like war and disasters such as floods; here certain necessary procedures can be taken to face such case even if that would be out the general rules, that is pursuant to the theory of necessity as necessity knows no law.

By this, we reached the importance of administrative control which is in the control of the public manners to reach certain goals and ends, and that has something to do with health, economy, and politics inside any country. Through administrative control, we can maintain the state's entity, its security and its stability.

D.r. / Mohamed Ali Mohamed Hassona