

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

المرجع: سجل رقم 08

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

الشعبة: حقوق

تحت إشراف الاستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

محمد كريم نور الدين

حمو زازة

### أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)..... عباسي عبد القادر..... رئيسا

الأستاذ(ة)..... محمد كريم نور الدين..... مشرفا مقرر

الأستاذ(ة)..... بوسحبة جيلالي..... مناقشا

السنة الجامعة : 2019/2018

نوقشت يوم: 2019/07/01

# الاهداء

إلى شعاع النور ودافعي في الحياة إلى أعظم الأمهات .... أمي  
إلى الحزن و الأمان.....أبي .....  
إلى.....أختي و إخواني  
إلى من شاركوني دربي.....أصدقائي و أحبتي  
حفظهم الله أكرمهم و أطال عمرهم  
إلى كل هؤلاء اهدي هذا العمل

# شكر وتقدير

نحمد الله ونشكره على فضله و نعمه ، وعملا بسنة نبينا محمد  
صلى الله عليه وسلم وتبعاً لهديه فشكر الناس من  
شكر الله تعالى .

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

: لهذا أتقدم بخالص الشكر الجزيل و الامتنان إلى

" الأستاذ

"محمد كريم نور الدين "

على قبوله الإشراف على مذكرة تخرجي لنيل شهادة الماستر وعلى كل  
ما قدمه لي من عون الذي لم يبخل علينا بنصائحه و إرشادته و الذي  
معلوماته القيمة كما أتوجه بشكري العميق الى كل أساتذتي في أفادني  
جامعة الحقوق والعلوم

السياسية وكل من مد لي يد العون من قريب أو بعيد بالكثير او القليل  
أتقدم بالشكر.

لا مرأ في أن الحقوق والحريات اليوم أضحت مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي وقد صدرت من أجلها الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشأت الهيئات وعدلت الدساتير .

وإن كان من حق الفرد أن ينعم ببعض الحريات فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط فأى حرية وأي حق إذا ما أطلق إستعماله لصاحبه إنقلبت دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين فالتقيد بالنظام، والإلتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى وهذا الإلتزام يعد سلوكاً حضارياً ومظهراً من مظاهر التمدن ولا شيء في علم القانون إسمه المطلق.

حيث كانت وظيفة الدولة في العهود السابقة تنحصر في المحافظة على أمنها الداخلي والدفاع عن كيانها أمام الأخطار الخارجية وإقامة العدل بين الناس.

وتأسيساً على هذا المفهوم الضيق لوظيفة الدولة الحارسة يترك المجال واسعاً للنشاط الفردي للعمل في كافة المجالات الأخرى الإقتصادية والإجتماعية.

لكن الدولة الحديثة تخلت عن فكرة حيادها في ولوج هذه الميادين وأخذت تتدخل في جميع مجالات الأنشطة العامة على إختلاف أنواعها مستهدفة بذلك الصالح العام وخاصة بعد أن أصبح مفهوم الوظيفة الإدارية في الدول المتقدمة يقوم على أساس أن الإدارة تهدف إلى جعل حياة الأفراد أكثر يسراً ومن أجل تحقيق هذه الأهداف المتمثلة في توفير الحاجات الأساسية والخدمات العامة للجمهور وتأمين إستقرار المجتمع تلجأ الدولة إلى أحد الأسلوبين الأسلوب الأول أن تترك الإدارة للأفراد أمر الوفاء ببعض الحاجات العامة وتقتصر وظيفتها عندئذ على وضع التنظيمات والضوابط والقيود الخاصة بممارسة هذا النشاط حتى لا يجنح للمساس بالمصلحة العامة أو النظام العام وتمارس الإدارة نشاطها في هذه الحالة عن طريق سلطات الضبط الإداري التي تستهدف حماية النظام العام.

ومهمة الضبط الإداري لا تعدو التوفيق بين ممارسة الحريات الفردية ومقتضيات النظام العام وتعد هذه الصورة من المظاهر السلبية لتدخل الإدارة لتحقيق المصلحة العامة إذ تقتصر مهمتها فقط على مجرد تنظيم النشاط الفردي ورقابته.

الأسلوب الثاني أن تتولى الإدارة بنفسها إشباع الحاجات العامة إذ تبين لها أن النشاط الفردي عاجز عن القيام بهذا النوع من النشاط أو كان بإستطاعته الوفاء به ولكن المصلحة العامة تحتم تدخلها للقيام بهذا النشاط على نحو معين.

ولكي لا يساء إستعمال الحرية تعين أن تضبط من قبل السلطة العامة وفقا للكيفية

التي رسمها القانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يسمى بالضبط الإداري.

إن القانون هو القاعدة الأساسية التي تحكم وتنظم سلوكات الأفراد والأشخاص وتصرفاتهم

الإدارية فيما بينهم ومثالنا في هذا هو المحافظة على النظام العام بإتخاذ الإجراءات الكفيلة

بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم وراحتهم ونظرا لإزدياد تدخل الدولة في مختلف

المجالات و إتسع هذا المفهوم ليشمل كل الميادين.

إن وظيفة الضبط الإداري هي من أولى واجبات الدولة وأهمها فهي ضرورية

ولازمة لإستقرار النظام العام وصيانة الحياة الإجتماعية والمحافظة عليها فبدونها تعم

الفوضى وينهار النظام الإجتماعي لذا فإن هذه الوظيفة تعد عصب السلطة العامة

وجوهرها.

تخضع إجراءات الضبط شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية لقواعد المشروعية

فيلزم في تدابير الضبط أن تصدر من مختص وفقا للإجراءات والأشكال المقررة وإن ترد

على محل جائز قانونا ولسبب يبرره وأن تستهدف الإدارة تحقيق الهدف الذي من اجله

الإدارة منحت الإختصاص ومنعا من تعسف الإدارة في إستعمالها سلطات كانت لا بد من

خضوعها للرقابة على أعمالها ويختلف مدى هذه الرقابة في الظروف العادية عنها في

الظروف الإستثنائية. إن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط من بعض

المواطنين في إستغلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى

ضده أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت بالضبط الإداري أو البوليس الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء إستعمالها من أجل المحافظة على النظام العام.

كلمة البوليس مشتقة من الكلمة الإغريقية بوليتا و الكلمة اللاتينية بوليتياء اللتان كانتا تعنيان في حكم المدينة ومن الكلمة الإغريقية التي تعني المدينة.

يتمثل البوليس أو الضبط في إحدى نشاطات السلطة الإدارية فيكون الضبط الإداري وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري لأنه يمثل إحدى النشاطات الأساسية لهذه السلطات وهذا النشاط هو مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل تنظيمات نجد في الحقيقة عدة تعريفات للبوليس الإداري منها:

حسب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : يقصد بالضبط الإداري مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع<sup>1</sup>.

الدكتور جمال مطلق الذنبيات: الضبط الإداري مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الأخلاق والآداب العامة<sup>2</sup>.

تعريف الأستاذ جين ريفيرو: هو مجموع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض على حرية الأفراد للإنضباط المطلوب للعيش في المجتمع الإطار المحدد للمشرع.

تعريف الأستاذ أندري ديلوبادار الذي جاء فيه: أن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الفرد بغرض ضمان حماية النظام العام.

1- عبد الغني بسيوني عبد الله ، قانون الإداري ، المعارف ، الإسكندرية ، ص 20.

2- جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003، صفحة 23.

ويعرفه جانب آخر من الفقه<sup>3</sup>: بأنه تعبير أصطلح إطلاقه على معنيين متباينين أحدهما وظيفي والآخر عضوي.

فمن خلال التعريف الوظيفي يقصد به: النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية مستهدفة في ذلك الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث وهي: إقرار الأمن العام، وتوفير السكنية العامة، وصيانة الصحة العامة.

التعريف العضوي فيقصد به: السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها الذين يضطلعون بمزاولة هذا النشاط.

كما يذهب جانب آخر في تعريف الضبط الإداري بأنه<sup>4</sup>: وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام، الصحة العامة، والسكنية العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية و إستخدام القوة المادية مع ماسيتبع ذلك من فرض قيود على الحريات العامة تلزمها الحياة الإجتماعية . ويمكن أن نستخلص من التعريفات السابقة أن الضبط الإداري هو ذلك الضابط الذي يقوم بتنظيم وتحديد حريات الأفراد بغية تحقيق المنفعة العامة وضمان حماية النظام العام.

يتميز الضبط الإداري بالسرعة ويعتبر من أولى واجبات الدولة بل أهمها: إذا به يتحقق الإستقرار الذي يمكنها من مباشرة إهتماماتها و واجباتها داخليا و خارجيا لذلك أصبح الضبط الإداري ضرورة ملموسة في كل الدول لتحقيق الطمأنينة سواء في الظروف العادية و غير العادية والضبط الإداري لا يتضمن في مختلف الحالات الإخلال بحقوق الأفراد وتقييد حرياتهم بل يلجأ إلى التقيد في الحالة التي تسمح بالمحافظة على النظام العام فقط بل يتعداها إلى غير ذلك وقد إرتبط تغير مفهوم النظام العام بتطور الدولة وذلك من خلال تدخلها في جوانب عدة اقتصادية و إجتماعية وثقافية.

3- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2006، صفحة 228.

4 ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، صفحة 471.

الأمر الذي إنعكس إيجابيا على النظام العام لذلك خرج النظام العام من طابع الإستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى و الإضطراب ، وأصبح بذلك نظاما متحركا يشمل جميع الميادين والمجالات التي تشمل حريات ونشاطات الأفراد وهذا راجع إلى التطور السريع في عديد جوانب المجتمع ومن هنا خرج النظام العام من الحيز التقليدي الذي كان قاصرا على النظرة السلبية حيث ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العام، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة.

يتضح مما تقدم أن الضبط الإداري ضرورة إجتماعية لا غنا عنها في كل المجتمعات فهو يعتبر من أهم وأقدم واجبات الدولة وترجع أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى غايته الأساسية والتي تتمثل في حماية النظام العام.

تتمثل فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري الهدف أو الغاية التي تسعى سلطات الضبط الإداري لتحقيقها ومن ثمة لا يجوز لهذه الأخيرة أن تبتغي بإجراءاتها الضبطية تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت تتصف بالمصلحة العامة وإلا كانت هذه الإجراءات مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة.

وتلجأ سلطات الضبط الإداري إلى العديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام في المجتمع بصورة مستمرة ودائمة في الوقت نفسه نجد أن الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري لإختصاصها الضمانة الأكبر لحماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف هذه الأخيرة من إستخدام سلطاتها أو الإنحراف بإستعمال السلطة.

الوضع العادي أي الطبيعي يحتاج إلى منح هيئات الضبط الإداري سلطات عادية،بينما يحتاج الوضع الإستثنائي،إعطاء هذه الهيئات سلطات إستثنائية ،واسعة لمعالجة الأمر وتحقيق النظام العام لكن هذا الوضع الإستثنائي لا يعفي هذه السلطات، من إحترام مبدأ المشروعية الذي يبقى موجودا و محترما من قبل الجميع.

كما وضعت مجموعة من القيود على سلطات الضبط الإداري و هذا حتى يتم تحقيق التوازن بين سلطات الضبط الإداري التي تهدف للمحافظة على النظام العام وبين مقتضيات حماية الحقوق و الحريات.

وتتخذ قرارات الضبط الإداري شكل القرارات التنظيمية العامة أو القرارات الإدارية الفردية أو إستخدام وسائل التنفيذ الجبري في بعض الظروف، غير أن تنظيم الحريات الفردية لا ينشأ عن الضبط الإداري فحسب فالأصل أن تجد الحريات الفردية مصدرها في الدستور، ثم يأتي و عقب ذلك دور القانون، حيث تنظم الحريات الفردية ورسم الحدود العامة لها و يطلق على هذه القوانين الضبط التشريعي.

فصلاحيات الضبط الإداري، تختلف باختلاف الظروف ففي الظروف العادية تمارس أضيق نطاق، و في الحدود الدنيا التي تكفي للمحافظة على النظام العام، في ظل سلطات المشروعية العادية.

أما في الظروف الإستثنائية ، فإن صيانة النظام العام، تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري، ومنحها سلطات إستثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الإستثنائية على أن تنتهي لتلك السلطات الإستثنائية بمجرد إنتهاء الأزمة.

لا شك أن موضوع الضبط الإداري له أهمية كبيرة في كون أن الأمم والمجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره و التمسك بهذا النظام، لأنه ضروري حماية المجتمعات.

كما أن نظرية الضبط الإداري من أهم وأقدم نظريات القانون الإداري ولا زالت محل الدراسة في وقتنا الحاضر، و ذلك نظرا للظروف و الأوضاع و التغييرات التي شهدتها المجتمع.

و كذلك تبرز الأهمية في مختلف أشكال الرقابة القضائية على حدود الضبط الإداري في الظروف العادية و الإستثنائية التي تهدف على المحافظة و حماية النظام العام. تتجلى أسباب إختيار موضوع حدود الضبط الإداري في الحالة العادية و الإستثنائية من خلال توسع فكرة الضبط الإداري، و إرتباط هذا التوسع من قبل النظام العام. ومن أبرز الأسباب كذلك تجاوز هيئات الضبط الإداري، حدودها وإستخدام إمتياز لها لغير الصالح العام، و رفضها للإمتثال بالقيود التي فرضها النظام و القانون عليها.

بمأن القانون الإداري يعتبر من أهم فروع القانون لذا نجد أن هذا الموضوع مهم لنا دراسته لنتعرف على أهم الحقوق و الحريات و الضوابط المهمة في مجتمعنا في ظل قانون أساسي ينظمها بالنظر إلى ما لهذه الوظيفة من ضرورة و حيوية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور أهمية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية النظام العام للدولة وكيانها الإجتماعي، و السياسي، و الإقتصادي.

فهي تتولى حماية المجتمع، و وقايته من جميع الأخطار التي تهدد أمنه، و صحته و سكينته بما تفرضه من قرارات و أوامر تنفذ قسرا على ذوي الشأن.

كما يتجلى الهدف من موضوع المذكرة حيث يتمثل في تبيان القيود التي تخضع لها سلطات الضبط الإداري، و ذلك حتى لا تتجاوز حدودها في إستخدام سلطات الضبط، فتقلب وظيفتها إلى وظيفة إستبدادية تهدر حقوق الأفراد و حرياتهم.

يتضح لنا مما سبق إن النظام العام هو أساس حماية الحقوق و الحريات فمن هنا نطرح الإشكال أو السؤال الذي من خلاله نبين سلطات الضبط الإداري، ففيما تتمثل حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية و الإستثنائية؟

للإجابة على الإشكالية سيتم إتباع المنهج التحليلي بإعتباره يسمح بالإجابة على التساؤلات المطروحة على أن التحليل سوف يكون وفق القانون الجزائري كأصل عام مالم تفرض الضرورة اللجوء إلى القانون الفرنسي فإذا دعت الضرورة نلجأ إلى المنهج المقارن.

للإجابة على الإشكال المطروح الذي يدور حول موضوع بحثنا حدود سلطات

الضبط الإداري في الظروف العادية و الإستثنائية، عرضنا عليكم الإجابة في خطة تفصيلية نقسم من خلالها عناصر موضوع البحث، ففي الفصل الأول سوف نتناول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، أما الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.

الفصل الأول: قسمناه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا قيود الضبط الإداري في الظروف العادية، وقسم إلى مطلبين أساسيين، المطلب الأول، مبدأ المشروعية، و المطلب الثاني، النظام العام، أما المبحث الثاني سنتناول الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، و قسم إلى مطلبين: المطلب الأول الرقابة على شروط التدبير الضبطي، و المطلب الثاني الرقابة على أسباب وأهداف الضبط الإداري.

الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، و قسم إلى مبحثين المبحث الأول: إتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، كما يتفرع إلى مطلبين أساسيين: المطلب الأول، دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري، المطلب الثاني، دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري.

فمبحثه الثاني يتناول: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، وقسم إلى مطلبين أساسيين هما: المطلب الأول الرقابة على قيود إجراءات الضابط في الظروف الإستثنائية، و المطلب الثاني، أساس مسؤوليات هيئات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.

تكمن المعضلة الرئيسية التي تواجه سلطات الضبط الإداري حال قيامها بواجبها وممارستها لاختصاصاتها في الظروف العادية في مدى هذه السلطات أي الحدود التي تقف عندها وبعبارة أخرى كيف يمكن التوفيق بين حماية الحريات العامة التي تكفلها المشرع الدستوري وأفصحت عنها القوانين وأنظمة الضبط وبين صيانة النظام العام والمحافظة عليه؟

وعلى سبيل المثال، نلاحظ ان الدستور الأردني قد نص على كفالة الحريات العامة في العديد من مواده : الحرية الشخصية مصونة م للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في قانون م 10 تكفل الدولة حرية الرأي بشرط ألا يتجاوز حدود القانون م15 يتضح لنا من خلال النصوص الدستورية ان الجهة المختصة بتنظيم الحريات العامة هي السلطة التشريعية .

ونلاحظ من جهة اخرى، ان للسلطة الإدارية الحق في إصدار لوائح الضبط أيضا استنادا على عرف دستوري جرى اتباعه في الأردن<sup>1</sup>.

ففي الظروف العادية ، تفرض على سلطات الضبط الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها في المحافظة على النظام العام وذلك بشكل مستمر دائم ومتطور حيث تستخدم في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من التدابير التي تحققها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم وهي مقيدة بقواعد المشروعية وتلتزم بنطاق مشروعية حدودها فإذا خرجت عن الحدود التي رسمها القانون فإن أعمالها تكون غير مشروعة كما يجب أن تهدف سلطات الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام بجميع جوانبه بالشكل الذي يجعل من النظام العام والحقوق والحريات العامة فكرتين

1- هاني علي طاهر، القانون الإداري ( ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري ، طبعة أولى دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان 2006، ص 249.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

متلازمتين لذلك إذا ما انحرفت أو تعسفت سلطات الضبط في ممارسة سلطات خضعت لرقابة القضاء<sup>1</sup>.

إن دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تتطلب التعرض إلى تقييد سلطات الضبط في الظروف العادية ( المبحث الأول) ، ثم الرقابة القضائية على سلطات الضبط في الظروف العادية (المبحث الثاني).

---

1- عبد المنعم الصنوي ، الضبط الإداري في الظروف العادية و الاستشارية ، طبعة أولى ،مكتبة الوفاء القانونية،الإسكندرية ، 2016،ص152.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

### المبحث الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

يعتبر الضبط الإداري المجال الأساسي للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) وباعتباره بالغ الأهمية يقتضي أن يسير وفق القانون المتبع وأن لا يحيد عن ذلك ولهذا وضع القضاء الإداري حدود على سلطات الإدارة في ممارستها لأعمال الضبط الإداري وبيّن لها القيود الواردة التي تقف أمام سلطاتها الواسعة وستبين من خلالها هذا المبحث القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والمتمثلة في الخضوع لمبدأ المشروعية ومراعاة فكرة النظام العام وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول سنتناول مبدأ المشروعية وفي المطلب الثاني فكرة النظام العام<sup>1</sup>.

### المطلب الأول مبدأ المشروعية

إن كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة تتطلب منها الخضوع لمبدأ المشروعية وتبرز أهمية الالتزام بهذا المبدأ كون القرارات والتصرفات التي تقوم بها صحيحة ومشروعة وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القاضي فتقييد الإدارة بمبدأ المشروعية يحمي المصالح الخاصة وكذا المصلحة العامة ويشكل قيوداً على سلطتها في استعمال امتيازاتها، كما أنه يحكم الأشخاص المعنوية العامة الدول المعاصرة مبدأ المشروعية الذي يجعل من قراراتها وأعمالها معيبة مالم تكن قد صدرت وفقاً للقانون وتتمثل رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة بالرقابة على احترام السلطات الإدارية للقانون ومعاينة تصرفاتها غير القانونية بإلغائها وتقرير التعويض للمتضرر منه فالمشروعية هي صفة كل ما هو مطابق للقانون .

1- عادل سعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 315.

وتقتضي دراسة مبدأ المشروعية التعريف بمفهوم المشروعية ونطاقها وتطبيق شروطها الفرع الأول ودراسة أهميتها في تقييد سلطات الضبط في الظروف العادية الفرع الثاني .

### الفرع الأول : مضمون مبدأ المشروعية

#### أولاً : تعريف مبدأ المشروعية

خضوع جميع سلطات في الدولة لحكم القانون أي لجميع القواعد الملزمة في الدولة بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في حدود النظام العام القانوني للدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيا كان مصدرها وأيا كان نوع التصرف ماديا أو قانونيا<sup>1</sup>. كما أنه إلزام الحكام والمحكومين بالقواعد على قدم المساواة دون تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو الوضع الاجتماعي والإقتصادي وكذا الإدارة العامة مطالبة بالالتزام بالقانون لا سيما لما تتخذه من إجراءات الضبط الإداري حيث لها أن تراعي القيود التي يفرضها القانون بمفهومه الواسع وإلا عدت أعمالها باطلة بنظر القانون<sup>2</sup>. مبدأ المشروعية ليس من خلف الفكر القانوني الحديث ولا من ابتكاره بل في الحقيقة هو نتاج التاريخ الإنساني في مواجهة تعسف سلطات الضبط واستبدادها في بعض الأحيان وقد التزمت الدولة الحديثة بنظرية الحقوق والحريات العامة واعتبارها أساس النظرية العامة للقانون مع التأكيد على سيادة القانون وإحترام المشروعية لقد أدى ذلك الى التسليم بأن مبدأ المشروعية أصبح من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول الحديثة وذلك بغض النظر تماما عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة .

<sup>1</sup>- عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ لدراسة مقارنة الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 4.

<sup>2</sup>- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 6.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

ومن خلال ما تقدم نرى أن الإدارة ملزمة عند قيامها بأنشطتها المختلفة باحترام كافة القواعد القانونية أيا كان مصدرها سواء كانت أعمالا قانونية أو مادية<sup>1</sup>.

### ثانيا : نطاق مبدأ المشروعية

يقتضي مبدأ المشروعية التزام الإدارة باحترام أحكام القانون والعمل على هداها حتى لا تكون تصرفاتها عرضة للإلغاء القضائي والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمخاطبين بقراراتها وإذا كان إلتزام الإدارة بمبدأ المشروعية من شأنه أن يحمي حقوق وحرية الأفراد فلا يعقل أن يكبل نشاط الإدارة بقيود شديدة تحولها إلى آلة صماء يسيرها القانون مما يعرقل نشاطها ويحول بينها وبين الإبتكار والتجديد والإبداع لذلك كان من الضروري تحويل الإدارة قسطا من الحرية في إختيار أعمالها وفقا لما تراه محققا للمصلحة العامة على إختلاف الأحوال والظروف بما يفي منح الإدارة سلطة تقديرية تشكل خروجها على قيود المشروعية ومن خلال القانون ، ومن جهة ثانية ، فإن التقيد بأحكام القانون وحرفية نصوصه يكون أمرا واجبا في الأحوال والظروف العادية ، إلا أنه يصعب العمل بمقتضاه في الظروف الإستثنائية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف الأمر الذي يجعل لمبدأ المشروعية ضمانا مغايرا لما هو عليه في الظروف العادية بحيث يتسع لإستعاب تصرفاتها فالإدارة في تلك الظروف ويجعلها بمنأى عن البطلان مما يجعل الظروف الإستثنائية تشكل خروجها على المشروعية العادية وتحولا نحو المشروعية الإستثنائية<sup>2</sup>.

ومن جهة ثالثة ، تتصرف السلطة التنفيذية بما أوكله لها المشرع من إختصاصات يحكمها القانون الدستوري أو القانون الدولي أو تتعلق بقرارات تتعلق بمصالح الدولة العليا ولا تخضع بالتالي لرقابة القاضي الإداري مما يعد خروجها واضحا على مبدأ المشروعية

<sup>1</sup> - نواف كنعان القانون الإداري ، الكتاب لأول، دار الثقافة و التوزيع ، عمان ، 2006، ص300.

<sup>2</sup> - عدنان عمرو، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، طبعة الثانية ، منشأة المعارف للنشر و التوزيع الإسكندرية ، 2004، ص42-43.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

وقد اصطلح على تسمية هذه الأعمال بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة ، ومن جهة رابعة إذا كان القاضي يمتنع عن النظر على أعمال السيادة معلنا عن عدم إختصاصه ، فإن المشرع قد يعمد إلى تحصين بعض القرارات أو التصرفات التي تمارسها الإدارة من الرقابة القضائية الأمر الذي يجعل هذه الأعمال بمنأى عن الإلتزام بمبدأ المشروعية فتمثل بالتالي شأنها شأن أعمال السيادة قيда على مبدأ المشروعية وخروجا عن نطاقه<sup>1</sup> .

### ثالثا: نطاقه ومجاله

- من حيث تدرج القواعد: لا يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة للقانون بمعناه الضيق كمجموعة نصوص رسمية صادرة عن السلطة التشريعية وإنما المقصود به خضوعها للقانون بالمفهوم العام والشامل والواسع الذي يضع مختلف القواعد القانونية في الدولة بدءا من القواعد الدستورية والقواعد الواردة في المعاهدات والإتفاقيات الدولية وقواعد القانون العادي بل ونصوص التنظيم أو ما يطلق عليه باللوائح.

ويمتد سريان مبدأ المشروعية ليشمل كل مصادر المشروعية من قواعد مكتوبة وغير مكتوبة فيشمل التشريع لما يحتويه من قواعد متدرجة من حيث القوة والإلزام من قواعد الدستور والمعاهدات والتشريع العادي واللوائح وتأكيدا لذلك ذهببت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول أن ما انعقد عليه الإجماع من أن الدولة إن كان لها دستور مكتوب وجب عليها إلتزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية وتعين إعتبار الدستور فيما يشمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادئ هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين ، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي هو الخضوع لمبدأ سيادة التشريع وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر وذات الأمر أكدته محكمة العدل العليا في الأردن في قرارها رقم 63/66 وقرارها 107/64

1- سليمان محمد الطهرواي، القضاء الإداري الإلغاء، دار الفكر العربية، القاهرة، 1974، ص 27.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

من حيث سلطات الدولة : أما عن سريان المبدأ من حيث سلطات وهيئات الدولة فمبدأ المشروعية ملزم لكل الهيئات وهيكل الدولة بصرف النظر عن موقعها أو مركزها أو نشاطها وحتى طبيعة قرارها فالمبدأ ملزم:

أ-السلطة التشريعية: إن السلطة التشريعية في كل الدول منوط بها إقتراح القوانين ومناقشتها والمصادقة عليها بحسب ما تقره القواعد الدستورية وقوانين الدولة فهي إذن محكومة حال قيامها بالعملية التشريعية بمبدأ المشروعية فإذا حدد لها الدستور مجالاً للتشريع فليس لها أن تتجاوزه.

وإذا حدد لها نصاً معيناً لإقتراح القوانين فوجب الخضوع له و إذا حدد لها القانون جهة داخلية معينة تمارس سلطة تسيير الهيئة التشريعية وتبين قواعد عملها والعلاقة فيما بينها وبين الحكومة ورسم الجوانب الإجرائية للعملية التشريعية وجب في كل الحالات الخضوع لهذه القواعد سواء كان مصدرها الدستور أو القانون<sup>1</sup>.

ب-السلطة التنفيذية: إن السلطة التنفيذية في كل الدول هي الأكثر إمتلاكاً للهياكل والاستخدام للأعوان العموميين وهي سلطة مكلفة بتنفيذ القوانين وإشباع الحاجات للأفراد والمحافظة على النظام العام كما أنها ملزمة في عملها بمراعاة مبدأ المشروعية فإذا كان القانون يجيز لها مثلاً: نزع الملكية للأفراد لمقاصد عامة وإتخاذ إجراءات الضبط أو الإشراف على العمليات الإنتخابية وتنظيمها أو تقديم الرخص وغيرها فإنها في كل هذا النوع من الأعمال وجب أن تخضع لمبدأ المشروعية وأن أي خروج أو إنتهاك لقاعدة قانونية من جانبها ينجم عنها بطلان التصرف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سالم بن راشد علوي، قضاء الإداري دراسة مقارنة ، الجزء الأول ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2009،ص 45.

<sup>2</sup> - طعمية الجرف، رقابة القضاء الأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1969،ص 43.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

وتسجل للقضاء المصري إصداره لقرارات تاريخ باعتمادنا لأنه لم يلتزم فيه بتطبيق القانون فقط، بل ذهب باتجاه الدعوة لتصويب النصوص الدستورية ويتعلق الأمر بالقرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في الجلسة 06/09/2005 والتي أرست من خلالها مبدأ عاما أن القاضي الإداري هو الحارس الأمين على مبدأ المشروعية وقالت المحكمة في ذات القرار: أن مبدأ المشروعية لا يتفق وتحصين قرارات لجنة الانتخابات المشرفة على انتخاب رئيس الجمهورية من رقابة القضاء باعتبارها قرارات إدارية بما يختص القضاء الإداري بفحص مشروعيته إلا أن القضاء الإداري التزاما منه بمبدأ المشروعية أعلن إلتزامه بتطبيق النص الدستوري الذي حصن قرارات تلك اللجنة.

ومارس القضاء الإداري في مصر كما في دول أخرى دور حماية الحقوق الفردية منها حق الملكية باعتبارها حق دستوريا وحقا مدنيا.

### ج- السلطة القضائية:

إذا كان منوط بالسلطة القضائية في كل الدول الفصل في الخصومات والمنازعات المعروضة عليها طبقا للإجراءات و بالكيفية التي حددها القانون فإن هذه السلطة هي الأخرى مكلفة بالخضوع لمبدأ المشروعية في أعمالها، فإذا كان القانون قد رسم قواعد الإختصاص النوعي ونظم عمل جهات قضائية معينة كأن وزع الإختصاص بين جهات القضاء العادي و الإداري فإنه لا يجوز لجهة قضائية ذات طبيعة إدارية مثلا: أن تفصل في خصومة مدنية هي من إختصاص المحاكم المدنية.

فكأنما مبدأ المشروعية يلزم كل سلطة من السلطات بأن تعمل في إطار قانوني محدد فإن حادث عنه عد عملها غير مشروع ونجم عنه البطلان من أجل ذلك تدخل المشرع ضابطا مجال إختصاص السلطات الثلاث المذكورة بقواعد جزائية تكفل قانون العقوبات بتحديدتها و بهدف تفعيل مبدأ المشروعية أقرت مختلف الأنظمة القانونية أطر رقابية معينة كالرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحاكم الدستورية أو المجالس

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الدستورية و الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آليات الأسئلة الشفوية والمكتوبة من خلال لجان التحقيق و الرقابة الإدارية التي تمارسها الوزارات المختلفة و الهيئات و اللجان الخاصة بالكيفية التي حددها القانون<sup>1</sup>.

### ثانيا: شروط تطبيق مبدأ المشروعية:

إذا كان مبدأ المشروعية يحتل مكانة مميزة كأحد أهم مبادئ القانون إطلاقا فإن تجسيده في أرض الواقع يفرض توافر ثلاثة شروط ينجم عن تخلف أحدها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون و بالتالي إختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية وهذه الشروط هي:

أ- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

هو توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة وإلا مما يترتب عنها من آثار قانونية خطيرة.

ذلك أنه ما إجتمعت السلطات الثلاث في يد هيئة واحدة و إلا ترتب على ذلك حدوث إنتهاك وتعسف، فلا يتصور إذا إجتمعت السلطات الثلاث و تركزت في يد الهيئة التنفيذية فصارت لها على هذا النحو في يد التشريع و أخرى في القضاء و ثالثة في التنفيذ أن تسلم هذه الأخيرة بخضوعها للجزاء أو وقوفها للحساب أمام القضاء وهو جهاز تابع لها من أجل ذلك ذهب الفقيه مونتيسكيو إلى القول: أن [السلطة توقف السلطة] بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تنفرد بالقرار بما يؤدي في النهاية إلى إحترام مبدأ المشروعية.

### ب- التحديد الواضح لإختصاصات الإدارة: لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في

أرض الواقع إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة، ويعود سر تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها إلى أن صلاحيات

7- الدنيمارك، الموقع

1- عمار بمضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية -

الالكتروني <http://www.droit.administratif.dz>

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

السلطة التشريعية واضحة و عادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي، و يتولى القانون تفصيل هذه القواعد كما أن صلاحيات ووظائف السلطة القضائية واضحة ومحددة فهي التي تتولى الفصل في المنازعات و الخصومات بما يقره القانون و طبقاً للإجراءات المعمول بها<sup>1</sup>.

و يبقى الإشكال بالنسبة للسلطة التنفيذية أو الإدارية إعتباراً من أنها السلطة الأكثر علاقة وإحتكاكاً بالأفراد و أكثرها من حيث الهياكل بما يفرض تحديد مجال التعامل والاختصاص تحديد على الأقل في أصوله و أحكامه العامة بما يكفل إحترام مبدأ المشروعية و بما يضمن عدم تعسف الجهات الإدارية.

ومن هنا ينجم عن تحديد إختصاص الجهات الإدارية المختلفة المركزية والإقليمية و المرفقية توفير ما يتلائم مع الأعمال و تجسيد مبدأ المشروعية وتبعاً لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة بإختصاص معين فيلزمها بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد وهذا ما يدخل تحت عنوان التنظيم الإداري فتسعى الدولة إلى ضبط إختصاصات الجهات الإدارية لتباشر نشاطات واسعة و متنوعة بقصد تحقيق المصلحة العامة فهي من يتولى إنشاء المرافق العامة.

بقصد إشباع حاجات الأفراد وهي من تكفل المحافظة على النظام العام، وهي من وضع القانون بين يديها وسائل للقيام بسائر أنشطتها سواء وسيلة القرار أو العقد. فإذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق إختصاصاتها عد عملها غير مشروع وكذلك الحال في حالة إبتعادها عن الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>.

1- بن عدة نوردين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015، ص 11-12.

2- سليمان محمد الطمطاوي، القضاء الإداري ( القضاء التأديبي) طبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1995، ص 225.

### ج- وجود رقابة قضائية فعالة:

سبق القول أن مبدأ المشروعية يفرض توزيع الإختصاص بين أجهزة الدولة بحيث تبادر كل سلطة إلى القيام بالأعمال المنوطة بها و المحددة في القواعد الدستورية أو قواعد القانون أو حتى النصوص، الملائمة و يفترض بعد رسم قواعد الإختصاص أن ينجم عن مخالفة قاعدة ما جزاء توقعه السلطة القضائية. إذا ما الفائدة من رسم حدود كل سلطة دون ترتيب أثر قانوني وجب تطبيقه عن المخالفة.

وعليه فإن مبدأ المشروعية يفرض جل ما تفرضه السلطة القضائية التي تتولى توقيع الجزاء على المخالف للقانون، في حالة ثبوت التجاوز، فلو تصورنا أن السلطة الإدارية أصدرت قرار غير مشروع، فقامت بفصل موظف عن وظيفته دون تمكينه مثلاً: من ممارسة حق الدفاع عن نفسه أو دون تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي، أو دون تبليغه لحضور الجلسة التأديبية فإن في مثل هذه الحالات فقد تجاوزت وإعتبر قرارها غير مشروع.

ويعود للقضاء المختص التصريح بعدم مشروعية القرار و من ثمة إلغائها لذات السبب وعليه حق لنا وصف القضاة بأنه الدرع الواقى لمبدأ المشروعية وهو من يحفظ مكانته وهبته ويفرض الخضوع له وهذه كلها تمثل معالم ومظاهر دولة القانون<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية مبدأ المشروعية في تقييد سلطات الضبط الإداري:

تبرز أهمية إلترام الإدارة بهذا المبدأ كون القرارات و التصرفات و الاعمال التي تقوم بها تتمتع إبتداءً بقرينة السلامة أي أنها صحيحة ومشروعة وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القاضي وإذا لم يقضي القاضي بعدم مشروعيتها فإنها تكون ملزمة ونافذة إزاء المخاطبين بأحكامها وبالتالي فإن مبدأ المشروعية هي: إحترام الإدارة للتدرج

1- بن كدة نور الدين ، نفس الرجوع ، صفحة 22.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الموضوعي و الشكلي للقواعد و القرارات القانونية بناء على ذلك تحتل الدستور قمة الهرم، ثم تليها الهيئة التشريعية ومن بعدها الهيئة التنفيذية، و التي تتدرج في داخلها كذلك في شكل هرم من رئيس الدولة إلى الموظفين التنفيذيين مروراً بالوزراء ووكلاء الوزارات و المديرين ورؤساء الأقسام و الدوائر و الشعب<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : تقييد النظام العام :

إن الهدف من القيود الصادرة عن سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام فليس لهيئات الضبط استخدام سلطات لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك و إن تعلقت بالمصلحة العامة ذلك أن أهداف الضبط الإداري تعتبر مخصصة و ليس للإدارة أن تخرج عليها و أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة و ذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف و ترجع أهمية فكرة النظام العام إلى ما تمثله من أساس لتدخل سلطة الضبط للوقاية و تحقيق أمنه و سكينته فهي السند الشرعي لهيئات الضبط الإداري في تقييد حقوق الأفراد و حرياتهم من أجل تلبية حاجاتهم ليعم الإستقرار و السلام. إن دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام تتطلب التعرض إلى تحديد فكرة النظام العام (الفرع الأول) ثم أساليب حماية النظام العام (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : مضمون النظام العام

#### أولاً: مفهوم النظام العام:

لقد اختلف الفقهاء في مصر و فرنسا حول تحديد ماهية فكرة النظام العام و يرجع ذلك إلى أن المشرع سواء في فرنسا أم مصر لم يضع تعريفاً ثابتاً لمفهوم النظام العام و ذلك لمرونة هذه الفكرة و عدم ثباتها أو إستقرارها حيث يختلف باختلاف الزمان و المكان و الأفكار السياسية السائدة في مجتمع ما و ذلك يرجع إلى أن النظام العام يحمي جوانب

<sup>1</sup>- سالم بن راشد علوي ، نفس المرجع ، ص 65.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

متعددة سياسية و إقتصادية و إجتماعية و أخلاقية بحيث ما قد يكون الآن من النظام العام قد لا يكون من النظام العام بعد فترة وفقا لفسفة النظام السائد و ما قد يكون من النظام العام في الدولة ما قد لا يكون كذلك في دولة اخرى و قد يختلف مفهومه داخل الدولة الواحدة و لهذا يصعب و ضع تحديد مفهوم جامع مانع له إلا انه يعد هدفا و غاية للضبط الإداري تسعى سلطات الضبط الإداري إلى صيانتته و حفظه .

يعرفه الفقيه بيردو : " هو المعبر عن روح النظام القانوني في لحظة معينة "

يعرفه الفقيه الأسيموث : " هو مجموع الخصائص المميزة لفكرة القانون في جماعة معينة

يعرفه الفقيه واليت : هو عبارة عن فكرة غامضة وواسعة فهي لا تقتصر على

النظام العام المادي فقط بل تشمل النظام الأدبي .

يعرفه الفقيه ميلي : النظام العام فكرة خلقية و يؤكد أنه سوف يكون من المستحيل أن

ندخل في إطار قانوني بحث مذهباً يعتبر مضمونه سياسياً بصفة أساسية .

يعرفه الفقيه موريو : هو حالة واقعية عكس الفوضى عندئذ يكون النظام العام معدلاً

يستخدم لوصف وضع سلمى هادئ .

وقد أخذت الجمعية العمومية للفتوى و التشريع بمجلس الدولة المصري بالتعريف الفقهي

للنظام العام بقولها : إن النظام العام كما يعرفه الفقهاء هو الأساس السياسي و الإجتماعي

و الإقتصادي و الخلقى الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسخه القوانين النافذة فيها و

بعبارة أخرى هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم المصالح السياسية و الإقتصادية

و الإجتماعية و الثقافية و الخلقية .

- دكتور محمد شريف إسماعيل : النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان و

المكان و لكن هذا لا يمنع من أن تحدد في إطار قانوني فليس من المعقول أن تترتب آثار

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

قانونية على فكرة تنكر عليها الوصف القانوني فالنظام العام ظاهرة قانونية الغرض منها حماية الأسس التي يقوم عليها المجتمع و لذلك فالنظام العام يشمل النظام المادي و الأدبي.

- دكتور ماهر صالح عاوي الجبوري : النظام العام هو مصالح غير مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يتفق الجميع على ضرورة سلامتها<sup>1</sup>.

أما بعض الفقهاء : يرى أن طابع النظام العام ليس سلبيا ذلك أن الفكر الفردي كانت فكرة السلبية في وظيفة الإدارة السائدة و التي تلائمت مع الطابع السلبي للنظام العام فقد كان الضبط الإداري موجها للحفاظ على النظام العام و الوضع القائم<sup>2</sup>

فلقد عرف القضاء الجزائري النظام العام من خلال حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر 1984/01/27 حيث جاء فيه : أننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الإجتماعي الواجب الحفاظ عليه لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من إستخدام قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته و إعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمة

**خصائص النظام العام : ثانيا : يتميز النظام العام بالخصائص التالية :**

أ- تتسم قواعد النظام العام بالمرونة و التطور : تعود هذه الخاصية لكون النظام العام مرتبط بالعوادات و التقاليد و العقائد السائدة في المجتمع و هذه القيم هي بطبيعتها متغيرة فما يعد من

النظام العام في فترة معينة لا يعد كذلك في فترة أخرى أي تستطيع أن تحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو يضيق أو يتسع حسب ما يعده الناس في (حضارة معينة) مصلحة عامة لذلك لا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديدا مطابقا مع كل زمان و مكان لأن النظام العام نسبي و عليه فإن كل ما نستطيعه هو أن نضع معيارا مرنا يكون

1- دلشا معروف علي ، رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، الطبعة الأولى مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ص 2016 ، ص 47 إلى 51.

2- أحمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، ط1 ، دار الأكاديمية ، الدار البيضاء 2012/2011 ص 209.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

مستنده لأساس المصلحة العامة و مع ذلك فإن تطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي توصل إليها في حضارة أخرى<sup>1</sup>.

ب- تتصف قواعد النظام العام بأنها قواعد أمره : لا تجوز مخالفتها أو الإتفاق على عدم تطبيقها فهي تستهدف المحافظة على القيم و المثل العليا و المصالح السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية في المجتمع و التي لا غنى عنها للنظام الإجتماعي و تهدف أيضا إلى و ضع الحلول المناسبة للحفاظ على كيان المجتمع و سلامته من خلال إيجاد توازن بين الحريات الفردية و المصلحة الجماعية .

ج) إن مصادر قواعد النظام العام متعددة و متنوعة : حيث أن النظام العام ليس نتاج النصوص التشريعية بصفة مطلقة بل يوجد بجانبها أحكام القضاء المستخلصة من الظروف الإجتماعية و الفلسفة و الأعراف و التقاليد و الآداب العامة السائدة في وقت ما و عليه تمثل تلك الظروف المصدر المباشر للنظام العام .

د) قواعد النظام العام تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة : و ذلك لإرتباط قواعد النظام العام بالقيم الدينية و التقاليد و العادات التي تحكم مجتمع الدولة لذا فإنها تختلف باختلاف النظم السياسية في الدول المختلفة و لما كانت هذه المصالح تختلف من مجتمع إلى آخر فقد كان من الطبيعي أن تختلف فكرة النظام العام باختلاف الزمان و المكان و باختلاف المذهب السائد في الدولة بإعتبار أن النظام العام كما قيل هو تعبير في بعض الدول مخالفا للنظام العام كالدول الأوروبية في حين لا يعتبر كذلك في دول أخرى كالدول الإسلامية .

ه) يتسم النظام العام بالعمومية : تعتبر صفة العمومية على جانب من الأهمية في تشكيل النظام العام و آية ذلك أن تقييد الحريات بطريق الضبط الإداري لا يمكن تسويقه إلا بالقول بأن هذا التقييد تفرضه ضرورة حفظ الجماعة من التهديد في صحتها و أمنها و

1- هشام علي صادق ، موجز القانون الدولي الخاص ج 1 الدر الجامعية ص 168

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

سكينتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة نستنتج من ذلك أن النظام العام هو أحد أشكال المصلحة العامة و لهذا يجب أن يستهدف النشاط الضبطي مصلحة عامة لا مصلحة خاصة<sup>1</sup>.

و) النظام العام هدف سلطات الضبط الإداري : بما أن هدف سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام فإنه يترتب عن ذلك نتيجتان :

الأولى : أن سلطات الضبط تعمل من أجل غاية محددة و هي وقاية النظام العام و إعادة صيانتها إذا أصابه خلل لأي سبب كان أما النتيجة الثانية : تخضع فكرة النظام العام لمبدأ تكامل الأهداف إذ أن غاية الضبط الإداري أحد مكونات المصلحة العامة فقد تتجه سلطات الضبط الإداري وفقا لهذا المبدأ إل حفظ النظام العام في إطار تحقيق المصلحة العامة بوجه عام و مثال ذلك أن سلطات الضبط الإداري في فرنسا و أثناء أزمة النفط الناشئة بسبب حرب تشرين أول عام 1973 في سبيل تحقيق مصلحة إقتصادية عامة إتخذت إجراءات الضبط الإداري بتحديد سرعة السيارات لتقليل إستهلاك الوقود<sup>2</sup>.

الفرع الثاني : أساليب حماية النظام العام :

أولا لوائح الضبط الإداري : هي المظهر الرئيسي لنشاط الضبط الإداري عن طريقه يكون لجهة الإدارة وضع قواعد عامة مجردة لتقييد بعض أوجه النشاط الفردي لحماية النظام العام .

أي أن لوائح الضبط هي أسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات العامة لوقاية النظام العام في المجتمع و مثالها لوائح تنظيم نشاط المجال العمومي .

و قد أقر الفقه و القضاء الإداري شروط عامة أساسية يجب توافرها في لوائح الضبط و هي :

1- عبد الله بن سهل بن ماضي العتيبي ، النظام العام للدولة المسلمة ، ط 1 ، دار كنوز إشبيليا ، 2009 ص 268

2 - دلشا معروف علي ، المرجع السابق ، ص 54-55.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

1- عدم مخالفة لوائح الضبط شكلا أو موضوعا للقواعد القانونية و يرجع ذلك لسببين الأول :

أنها في مرتبة أدنى منها الثاني لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية.

ويشترط القضاء الفرنسي عدم تعرض اللائحة القانونية مع أي قاعدة تنظيمية أعلى منها و حتى لو صدرت بعدها وهو رأي منطقي يتفق مع عدم مخالفة هذه اللوائح لأي قاعدة قانونية شكلا أو موضوعا ولم ينص الدستور الأردني على حق السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح و مع ذلك فإن ممارستها لهذا الإختصاص تستند إلى العرف الدستوري<sup>1</sup>

و تعتبر أنظمة الضبط من اللوائح المستقلة أي أن السلطة التنفيذية تقوم بإصدارها بمعزل عن أي قانون فتضع قواعد تشريعية في مجال أو أكثر من مجالات النشاط الضبطي و لكن ذلك لا ينفي عنها الصفة الإدارية حيث تبقى هذه الأنظمة أو اللوائح أعمالا إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء لعدم مشروعيتها .  
و لاشك أن إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار هذه الأنظمة يعتبر من أهم أساليب الضبط الإداري و يتخذ و ضع هذه اللوائح صوراً شتى و هي : الخطر ، الترخيص ، الإخطار ، تنظيم النشاط .

### (أ) الخطر :

يقصد بالخطر تضمن لائحة الضبط أحكاما تنهي عن إتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين بصفة مطلقة و قد تحدد لائحة الضبط هذا الخطر من حيث الغرض و الزمان و المكان ، و من ثم فإن الخطر قد يكون كلياً أو مطلقاً أو جزئياً .

1- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ( ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ) الطبعة الأولى دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2006 ص 242 و 243.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

وكمثال عن الخطر المطلق إمكانية لجوء سلطة الضبط الإداري في مجال حماية الغذاء إلى خطر استعمال بعض المواد الكيميائية في الصناعات الغذائية و خطر إستيراد المواد الغذائية الفاسدة و الملوثة مما لها من خطر على صحة المستهلكين .  
أما بالنسبة للخطر النسبي يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع الشاحنات من المرور من بعض الأماكن الخاصة في فصل الصيف و ذلك في أوقات محددة لحماية لسلامة المصطافين و السياح .

يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة حرية معينة أو نشاط معين إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالنظام العام في الدولة بإعتبار أن سلطات الضبط الإداري ملزمة بموجب القانون بالسهر على حماية النظام العام بصفة و قائية ، فيمكن للوالي أن يمنع تنظيم إجتماع معين إذا تبين له أنه يشكل خطرا على الأمن العمومي أو تبين له أن القصد الحقيقي من الإجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام<sup>1</sup>.

و في مجال ضبط الأجانب فإنه يمكن لوزير الداخلية منع أي أجنبي من الدخول إلى الإقليم الجزائري لأسباب تتعلق بالنظام العام أو بأمن الدولة ، أو تمس بالمصالح الأساسية و الدبلوماسية للدولة الجزائرية و لأسباب نفسها يمكن للوالي المختص إقليميا أن يقرر فورا منع دخول الأجنبي إلى الإقليم الجزائري<sup>2</sup> .

يعد أسلوب الحظر أو المنع من أشد الأساليب لتدخل سلطات الضبط الإداري خطورة على حقوق و حريات الأفراد و عليه أقر القضاء الإداري قاعدة مفادها أن المنع يجب أن يكون إجراء إستثنائي و مؤقت أما المنع المطلق فإنه غير جائز على الإطلاق ذلك لأنه ينطوي على مصادر كاملة للحرية العامة الأمر الذي يتنافى مع المبادئ

---

1- قانون رقم 91-19 مؤرخ في ديسمبر 1991 يعدل و يتم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة في 04 ديسمبر 1991 .  
2- المادة 5 من قانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 جوان 2008 ، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و إقامتهم بها و تنقلهم فيها ج ر ، رقم 36 الصادر في 02 جويلية 2008 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الدستورية و يتنافى مع طبيعة الإجراءات الضبطية الإدارية التي تعتمد على قاعدة مفادها أن الحرية هي الأصل<sup>1</sup> و التقييد هو الإستثناء<sup>1</sup> و سواء جاء هذا المنع بشكل مباشر و صريح أو عن طريق إخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة القسوة و الشدة فإنه باطل في كلا الحالتين و من جهة أخرى فإن المنع يجب أن تمليه ضرورة حماية النظام العام و أن تعجز سلطات الضبط الإداري تحقيق ذلك بوسائل أخرى و أن يقتصر على مكان معين أو وقت معين.<sup>2</sup>

و لقد أقر القاضي الإداري الجزائري بسلطة هيئات الضبط الإداري في اللجوء إلى أسلوب المنع كآلية لممارسة وظيفة الضبط و كمثال على ذلك قرار والي ولاية بجاية بمنع بيع مواد البناء في الهواء الطلق و هذا ما تم إستخلاصه من قرار مجلس الدولة المؤرخ في 17 جوان 2003 و الذي جاء فيه كما أن قرار تنظيميا صادرا عن والي ولاية بجاية بتاريخ 23 مارس 1996 قد منع بيع مواد البناء في الهواء الطلق<sup>3</sup>.

حيث جاء أن القرار الولائي المطعون فيه هو إذن مؤسس تأسيسا كافيا و أن قضاة الدرجة الأولى لم يقدر و الوقائع تقديرا سليما مما يعرض قرارهم للإلغاء<sup>4</sup> فيمكن أن يتصور وجود خطر جزئي مقصور على نشاط أو مكان معين مثل تحديد إتجاه واحد للسيارات و سيرها أو تحديد ساعات معينة على أنه ينبغي ملاحظة أنه إذا كان الأمر متعلق بحظر كلي للنشاط مشروع كان ذلك مصادرة للحريات العامة و يعد غير مشروع لأنه حظر مطلق<sup>5</sup>

1- حسن محمد عواضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المؤسسات الجامعية للنشر و التوزيع ، بيروت لبنان 1997 ص 79.

2 - la jois jean louis .op – cite – p 533.

3- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، مطبعة لباد ، 2006 ، ص 249-250

4- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ( ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ) الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2006 ، ص 242 و 243.

5- مجلس الدولة ، قرار رقم 10938 المؤرخ في 17 جوان 2003 قضية والي ولاية بجاية ضد (ش.ج) موسوعة الإجتهد القضائي الجزائري ، الإصدار الرابع 2006 .

### ب) نظام الترخيص :

قد تشترط اللائحة قبل ممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة و يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عندما يحتمل أن ينجم عن النشاط قدرا من الضرر فتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسبا من الإحتياطات لتوخي ذلك الضرر لا يجوز اللائحة أن تشترط ضرورة الحصول على إذن سابق فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور و القانون مثل ممارسة العبادات من دون أن يخضع هذه الحرية أو النشاط المتعلق بها نظام التراخيص ، كما لا يمكن أن تخضع الإدارة نشاطا معيناً لنظام التراخيص وضعه المشرع تحت نظام عقابي .

تعد وسيلة التراخيص وسيلة هامة لمنع وقوع الإعتداء خصوصا عندما يرتبط الأمر بالمشاريع ذات الخطورة على البيئة مثل المشاريع الصناعية الكبرى و أشغال النشاط العمراني التي تؤدي غالبا إلى إستنزاف الموارد الطبيعية و المساس بالتنوع البيولوجي و الأراضي الزراعية .

يعرف الترخيص بأنه إذن مسبق من الإدارة المختصة برقابة ممارسة نشاط معين حيث تقوم هذه الأخيرة بمنحه إذا توفرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون و اللائحة <sup>1</sup> أمثلة في مجال البيئة يمكن أن نعطي الأمثلة التالية لأنواع التراخيص :

التراخيص المتعلقة بالنشاط الصناعي التي تنتوع إلى التراخيص المتعلقة بإستغلال المنشآت المصنفة بموجب نص المادتين 18-19 من القانون رقم 03-10 و التراخيص المتعلقة بإدارة و تسيير النفايات الناتجة عن إستغلال المنشآت المصنفة .

التراخيص المتعلقة بالنشاط العمراني و التي تنتوع إلى تراخيص البناء ، رخصة التجزئة و رخصة الهدم.

1- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ( ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ) طبعة 1 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2006 ص 243 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

- المجال الأول في مجال تنظيم المظاهرات : يخضع تنظيم مختلف المظاهرات إلى ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من طرف السلطة الإدارية المختصة و إلا كانت غير مشروعة لمخالفتها للقوانين و ذلك إستنادا إلى نص المادة 15 من قانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالإجتماعات و المظاهرات العمومية التي جاء فيها " المظاهرات العمومية هي المواكب و الإستعراضات أو تجمعات الأشخاص و بصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق .

- المثال في مجال إنشاء الأحزاب السياسية : يخضع إنشاء الأحزاب السياسية إلى إجراء الإذن المسبق بحيث يجب على مؤسسي الحزب الحصول على إعتقاد من طرف وزير الداخلية حيث نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية على أنه " يخضع تأسيس حزب سياسي إلى الكيفيات الآتية :

- تصريح بتأسيس الحزب السياسي في شكل ملف يودعه أعضاءه المؤسسون لدى الوزير المكلف بالداخلية .

- تسليم قرار إداري يرخص بعقد المؤتمر التأسيسي في حالة مطابقة التصريح .

- تسليم إعتقاد الحزب السياسي بعد التأكد من إستيفاء شروط المطابقة لأحكام هذا القانون العضوي " <sup>1</sup>.

و تضيف المادة 30 على أنه " يمنح الوزير المكلف بالداخلية الإعتقاد أو يرفضه بعد دراسة الملف المودع وفقا لأحكام هذا القانون العضوي ، و يجب أن يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا ... إلخ " <sup>1</sup>.

---

1- حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 بموجب المادة 20 منه على أنه تسليم رخصة إستغلال حسب الحالة بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة و الوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى بموجب قرار من الوالي أو من رئيس البلدية.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

- المثال رقم 3 في مجال ممارسة مهنة الصحافة .

تخضع ممارسة الأجنبي لمهنة الصحافة إلى إجراء الترخيص المسبق من طرف السلطة الإدارية المختصة و ذلك تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 211/04 المحدد لكيفيات إعتامد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي إذ تنص المادة 03 منه على أنه تخضع نشاطات الصحفيين المذكورين في المادة 02 أعلاه الذين يمارسون المهنة بالجزائر إلى إعتامد تسلمه الوزارة المكلفة بالإتصال بعد أخذ رأي السلطات المعنية<sup>2</sup> - المثال رقم 4 في مجال إستغلال المنشآت الخطيرة : تخضع بعض الأنشطة نظرا لخطورتها إلى إجراء الترخيص المسبق و ذلك حتى تتمكن السلطات المختصة من معرفة مدى إتخاذ كل الإحتياطات المطلوبة<sup>3</sup> قانونا لحماية النظام العام و هو ما أشار إليه صراحة القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة بنصه على أن إستغلال المنشآت المصنفة و التي تم ترتيبها حسب درجة خطورتها تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة و من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي .

و نشير في هذا الصدد أن سلطة الإدارة في منح أو رفض الترخيص سلطة مقيدة و ليست تقديرية بمعنى وجوب منح الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه فهذا الإجراء هدفه هو السماح للسلطة الإدارية المختصة بتفحص مدى توافر الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات لممارسة ذلك النشاط أو الحرية محل الإجراء و عليه تلتزم سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للترخيص أو رفضه أن تلتزم بإعتبارات حماية النظام العام و بمبدأ المساواة بحيث يجب أن لا يكون المنح و المنع وسيلة للمجاملة أو أداة للإنتقام و إلا كان قرارها غير مشروع .

1- المواد من 17 إلى 34 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة في 15 جانفي 2012

2- مرسوم تنفيذي رقم 04-2011 مؤرخ في 21 جويلية 2004 يحدد كيفيات إعتامد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي ، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادر في 28 جويلية 2004

3قانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

### (ج) نظام الإخطار :

المقصود به إخبار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين و يختلف الإخطار عن الترخيص في أن النشاط هنا لا يعد ممنوعا لا يمكن القيام به إلا بعد الحصول على ترخيص بل المقصود هنا إخطار سلطة الضبط لتقوم بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام حيث تتأكد هذه الأخيرة من إستقاء شروط مزاولة النشاط و بمجرد مضي المدة المحددة قانونا يعتبر تصريحا ضمنيا بالموافقة على مزاولة النشاط أما إذا لم يستوفي النشاط الشروط المطلوبة فيمكن لسلطة الضبط الإداري المختصة أن تعترض ولنا أن نضرب المثال على الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به .

كما يمكن أن يقترب من نظام الإخطار نظام التصريح الإداري في مجال الضبط البيئي ، حيث يسمح القانون للأفراد القيام بأعمال أو نشاطات معينة من دون إشتراط الحصول على الرخصة المسبقة بالرغم من إحتمال إحداثها لأضرار معينة بشرط إبلاغ السلطات المختصة قبل الشروع فيها وهو ما يسمى بالتصريح المسبق فتتمكّن السلطات الضبطية من مراقبة هذا النشاط و منعه في حالة إضراره بالبيئة و تتمكّن سلطة الضبط بالإضافة إلى ذلك في إطار هذا التصريح السابق دراسة ظروف النشاط و آثاره فإذا كانت الدراسة إيجابية سكتت و كان سكوتها بمثابة تصريح ضمني .

يتضح أن إجراء الإخطار هو مجرد إجراء إداري وقائي لا يشكل خطرا على حريات

الأفراد

باعتبار أن سلطات الضبط الإداري لا يمكن لها منعهم من ممارسة نشاطهم بل تتكفل فقط بإتخاذ ما تراه ضروريا لتفادي كل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام ومن أمثلة ذلك نذكر القانون رقم 90-07 حيث نصت المادة 11 منه على أن إصدار كل نشرة دورية يتم بحرية .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

يخضع إصدار كل نشرية دورية لإجراءات التسجيل و مراقبة صحة المعلومات بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي ويسلم له وصل فوراً بذلك<sup>1</sup> كما نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-135 المؤرخ في 19-06-2007 المحدد لشروط و كفيات سير المظاهرات الدينية لغير المسلمين بأنه " تخضع التظاهرات الدينية إلى التصريح المسبق للوالي"<sup>2</sup>

**د) تنظيم النشاط :**

قد تكتفي لائحة الضبط الإداري بمجرد تنظيم النشاط الفردي ، دون منعهم أو التصريح المسبق حيث تحدد لائحة الضبط شروط معينة تتعلق بأسلوب ممارسة الأشخاص لنشاطهم وتبين حدود ذلك كما أن تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين و هذه الصورة أقل مساساً بالحريات العامة من الصورة السابقة و مثالها أنظمة السير التي تحدد السرعة المسموحة بها الأوقات المقررة بها بالمرور بالشاحنات و الأنظمة التي تحدد أماكن الصيد و أوقاته و تلك التي تبين كيفية إقتناء الحيوانات في المدن و القرى<sup>3</sup>.

تتكفل سلطات الضبط الإداري بموجب هذه الوسيلة القانونية بتنظيم نشاط الأفراد بهدف حماية النظام و تحديد العقوبات على كل من يخالف أحكامها و المثال على ذلك اللوائح المتضمنة تنظيم أماكن توقيف سيارات النقل داخل المدينة أو تحديد أماكن بيع الخضر و الفواكه .

1- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 الصادر في 15 جانفي 2012 .

2- مرسوم تنفيذي رقم 07-135 مؤرخ في 19 جوان 2007 ، يحدد شروط و كفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين ، الجريدة الرسمية ، العدد 33 الصادرة في 20 ماي 2007 .

3- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، نفس المرجع ، ص 243-244.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تتسم هذه الصورة بأنها أقل خطورة على حريات الأفراد إذ لا يحق لسلطات الضبط الإداري وضع قيود من شأنها تعدم الحرية ، طبقا لقاعدة الحرية هي الأصل و التقييد هو الإستثناء.

**ثانيا : القرارات الفردية :** ويقصد بها القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بحق فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام و تأخذ القرارات الفردية صور مختلفة فقد تتضمن أمرا بعمل شئ كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط و قد تتضمن الإمتناع عن عمل فعل معين كالأمر الصادر بمنع القيام بالمظاهرات أو الإحتفال بمناسبة معينة أو منع إنتقاط الصور لمناطق معينة أو إرتيادها .

و قد يكون القرار الفردي متضمنا السماح أو التصريح بعمل معين ، كالقرار الصادر بمنح شخص تصريحاً للعمل في أماكن معينة ، و كذلك الترخيص لأحد الأفراد بحمل سلاح ناري لظروف معينة و في مناطق محددة و يجب أن تصدر هذه القرارات الإدارية في نطاق من الشرعية القانونية أي تنفيذ الأحكام القوانين و اللوائح الصادرة في شأن النشاط الذي صدر القرار الإداري بخصوصه<sup>1</sup>.

و قد حدث جدال بين الفقهاء إذا كان يجوز لسلطات الضبط الإداري إصدار قرار فردي لا يعتبر تنفيذا لائحة سابقة .

فمنهم من يرى عدم جواز ذلك بينما يرى البعض الآخر إلى أن الأصل هو إستناد القرار الفردي إلى قاعدة تشريعية قانون أو نظام و مع ذلك فإنه لا يوجد ما يمنع سلطات الضبط الإداري من إصدار قرارات إدارية و أوامر فردية دون الإستناد إلى قاعدة قانونية و ذلك وفق شروط معينة .

---

1- عاشور سليمان شوايل ، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي و المقارن جزئيا و إداريا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 126 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

كأن يكون هذا القرار هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة ظرف إستثنائي معين ، و نرى أنه في حال وجود قاعدة تنظيمية عامة و مجردة ... سواء كانت نظاما أو قانونا تحكم نشاطا معيناً . فإنه يتعين على جهة الإدارة الإلتزام بإصدار قراراتها في حدود القانون و النظام و إلا كانت هذه القرارات غير مشروعة و تستند في ذلك إلى مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يوجب أن تصدر القاعدة الدنيا في حدود القاعدة العليا و بالتالي لا يجوز مخالفة القرار الصادر عن سلطة الضبط الإداري للقوانين و الأنظمة<sup>1</sup>.

(أ) **صور الأوامر الفردية** : قسم الفقه صور الأوامر الفردية لثلاثة صور و هي :  
الصورة الأولى : **صورة الأمر** : وذلك لعمل شيء معين كالأمر الصادر بهدم عقار مثلاً.  
الصورة الثانية : **صور الإمتناع** عن فعل شيء معين و ذلك للإمتناع عن فعل شيء معين مثل منع التظاهر في مكان معين .

الصورة الثالثة : **صورة منع تصريح لمزاولة نشاط معين و ذلك للترخيص** مثلاً فتح مقهى أو غير ذلك .

(ب) **شروط صور التدابير الفردية** : و قد إتفق الفقه على ستة شروط لمشروعية الأوامر الفردية الصادرة من الضبط الإداري و هي :

(1) صدوره في حدود القانون أو اللائحة ، و هو شرط منطقي ينطبق على القواعد العامة و التي لا تجيز مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى فالأوامر الفردية تكون في أدنى السلم التشريعي تسبقها اللائحة و القانون و الدستور و على ذلك فإن صدور تدبير ضبطي مخالفا للقانون يعتبر غير مشروع .

(2) القرار مبني على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره و إلا كان معيباً فالقرار الفردي يجب أن يكون ذي موضوع محدد و مجال نشاط محدد لتحقيق هدف الضبط الإداري و غايته الأساسية و هي الحفاظ على النظام العام .

1- سليمان الطمطاوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي 1976 ص 646-647.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

و لقد أقر ذلك القضاء الإداري حيث أفاد أن حق القضاء لا يقف عند التحقق من صحة الوقائع المادية التي يبني عليها القرار الإداري بل يمتد لتعديل هذه الوقائع إذا إرتبطت بالقانون.<sup>1</sup>

### (3) صدور القرار من هيئة الضبط المختصة محليا :

إن صدوره من هيئات الضبط المختصة محليا يتفق و هذه الهيئات على تقدير الظروف المكانية و البيئية و طبيعة المكان و إحتياجاته المختلفة .

(4) شرط السبب لإتخاذ الإجراء الضبطي : يجب عليه وجود سبب معين لإتخاذ الإجراء الضبطي فقد يتوقف على تواجد ظروف معينة ، أو وصف معين ، و قد يكون سبب إتخاذ التدبير الضبطي وضع معين أو ملابسة معينة تستوجب إتخاذه .

### (5) شرط تناسب التدبير مع درجة جسامة الإخلال بالأمن و النظام العام :

فالإجراء الضبطي باعتباره لازما لوقاية النظام العام يقتضي تناسبه مع درجة جسامة الخطأ و الإخلال بالنظام .

### (6) جدية التدبير الضبطي : حيث يترتب عليها تجنب الإخلال بالنظام العام و التدابير

الفردية في القضاء الفرنسي أقرها باعتبارها من إجراءات البوليس العليا و قد أيد تصرفات هيئات الضبط الإداري بينما في مصر أجمع الفقه الإداري و القضاء المصري على أن تدابير القرارات الفردية لا تعتبر من أعمال السيادة و تخضع بذلك إلى رقابة القضاء<sup>2</sup>

### ثالثا : التنفيذ المباشر : (القوة القاهرة) :

وهو حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري بالقوة الجبرية عند الإقتضاء دون الحصول على إذن سابق من القضاء .

1- عبد المنعم الصوى ، الضبط الإداري في الظروف العادية و الإستثنائية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2016 ص 66-67-68 .

2- سليمان الطمطاوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، طبعة 4 دار الفكر العربي ، 1976 ، ص 648-649 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

كما هو إمتياز تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري لضمان تنفيذ قراراتها و أوامرها على الأفراد بالقوة المادية وهذه الوسيلة ماهي إلا إستثناء من الأصل العام الذي يقضي بعدم إستخدام القوة المادية إلا بإذن مسبق من القضاء ، و يعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإداري التي خولها القانون للإدارة إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى إتخاذ الإجراءات القضائية و قد يمتد التنفيذ المباشر إلى إستعمال القوة و الجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة إختيارا .

و قد خول القانون للإدارة هذا الإمتياز لغاية أساسية هي تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام و الحفاظ عليها و عندما تلجأ الإدارة إلى إجراءات التنفيذ المباشر فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها .

لذا يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتحرى الدقة في إتخاذ هذه الإجراءات و خاصة من حيث مدى توافر الشروط و الضوابط المنصوص عليها فإذا أخطأت الإدارة تعرضت للمسؤولية .

و قد تكون المسؤولية في شكل تعويض إذا أصاب الأفراد ضرر من قبل التنفيذ المباشر بدون حق .

أو في شكل إيقاف الإدارة على إستمرار في إجراءات التنفيذ المباشر إذا كان سياتررب على إتمامه نتائج من العسير تداركها<sup>1</sup> ويمكن حصر الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها في الحالات التالية :

1) وجود نص صريح في القوانين و اللوائح يبيح للإدارة إستخدام هذا الحق :

كالنصوص التي تخول للإدارة الخصم من مرتب الموظف لسبب يتعلق بأداء الوظيفة ، و كذلك حق الإدارة بالإغلاق العام غير المرخص .

1- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري النشاط الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2006 ، ص 246-247-248 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

(2) حالة الضرورة : وهي في القضاء المصري أكثر تحديدا نظرا لما يترتب عليها من آثار خطيرة و تطلب القضاء للحالة توافر شروط تطبيقها كالاتي :

- وجود خطر جسيم و خال يهدد النظام العام و مفاجئ .
- أن يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية .
- إستخدام هذا الحق لتحقيق المصلحة العامة و إلا كان عمل هيئة الضبط مشوب بعيب الإنحراف و إساءة إستعمال السلطة .

و تناسب الوقائع التي تدعيها الإدارة مع التدابير الضبطية المتخذة حيث تشكل تدابير الضبط الإداري و حماية الحريات العمومية المجال المفضل لتطبيق مبدأ التناسب و معنى ذلك معرفة فيما إذا كانت الوقائع تشكل إخلالا بالنظام العمومي متناسبة مع تدابير الضبط المتخذة لذلك يعتبرها البعض أو يصفها بالرقابة القصوى التي لا يمارسها القاضي بالنسبة لكل القرارات الضبطية بل فقط تلك التي تشكل إعتداء على النشاط الفردي الأكثر أهمية من منظور دستوري أو تشريعي و هي تتمثل في الحريات العمومية أو الأساسية لذلك تبدو الرقابة القصوى ضرورية لحماية هذه الحريات و النظام العام أيضا تتطلب رقابة معمقة للأسباب المبررة للقرار .

أرسى مجلس الدولة الفرنسي المبادئ الأساسية لهذه الرقابة القصوى تتمثل في :

- خطورة الوقائع المدعاة من قبل الإدارة على النظام العام .
  - الإجراءات الضبطية المتخذة لمواجهتها .
  - الإعتداء الذي تحدثه على الحريات العمومية .
- و بذلك تشكل الضرورة و التناسب شرطي مشروعية التدبير الضبطي و الذين بفضلهما تقيد سلطات الضبط الإداري التقديرية و قد ثار نقاش فقهي بين مؤيد لرقابة الملائمة و رافض لها .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

فالرأي المؤيد برقابة الملائمة يعتبر أن بحث القاضي عن التدابير الإدارية الضرورية و المتناسبة مع الأسباب الواقعية يعتبر فهما لملائمة التدخل الإداري و أنه لا يوجد تعارضا بين ما تجريه الإدارة و هي بصدد ممارسة سلطتها التقديرية من ملائمته في مجال الضبط الإداري و بين أن تخضع هذه الملائمة للرقابة القضائية ، أما الرأي الثاني فقد أنكر على القاضي الإداري رقابة الملائمة على إعتبار أن رقابة القاضي للأسباب ليست رقابة ملائمة و إنما هي رقابة للمشروعية ، فقد يجعل القانون أحيانا من الملائمة شرطا للمشروعية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني : الرقابة لقضائية على سلطات الضبط في الظروف العادية :

إن جميع أعمال نشاطات الإدارة تكون خاضعة للرقابة القضائية كأصل عام إذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين و التنظيمات المتعلقة بإجراءات الضبط ، فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة تجاوزت للحد و أن مقتضيات النظام العام متوفرة في القضية المعروضة عليها جاز لها إلغاء كل قرار في هذا المجال و إذا إقتضى الأمر القيام بتعويض المضرور إذا طلب ذلك .

فالرقابة الإدارية قد لا تفي بضمان مبدأ المشروعية مادام أن الإدارة تراقب عملها بنفسها و بذلك يظهر عيبها و خطرها<sup>2</sup>.

فالرقابة القضائية على هذا النحو هي ضمانه للأفراد حتى لا تسيء الإدارة إستعمال سلطتها و لقد عمد الدستور الجزائري لسنة 1996 للسلطة القضائية حماية الحريات العامة و الحقوق الأساسية بموجب المادة 139 التي تنص أن " تحمي السلطة القضائية و الحريات و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ، كما إعترفت

1- جمال قروف ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، نفس المرجع ص 71

2- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، طبعة 2، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ،

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

المادة 143 للقضاء النظر في قرارات السلطة الإدارية و ذلك ما يتحلى به رجال القضاء من المعرفة و النزاهة و الإستقلال في رقابتهم القضائية .

و إذا كان من واجب سلطات الضبط الإداري أن تواجه مقتضيات الحفاظ على النظام العام بتدابير و إجراءات لم يحددها المشرع بنصوص واضحة و لم يحدد كذلك الوسائل التي تستخدمها هذه السلطات في سبيل تحقيقها و بذلك فإن القضاء يمارس رقابة هامة على سلطة الضبط الإداري سواء من حيث التقيد بالأسباب التي أدت إلى التداخل أو الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها فإذا ما إستعملت سلطة الضبط الإداري تعيين الأهداف العامة التي سبق ذكرها كالأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة فإن القاضي الإداري يقضي ببطلان إجراءات الضبط لعدم المشروعية .

إن دراسة الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تتطلب التعرض إلى الرقابة على شروط التدبير الضبطي في (المطلب الأول) ، ثم الرقابة على أسباب أهداف الضبط الإداري ( المطلب الثاني ) .

### المطلب الأول : الرقابة على شروط التدبير الضبطي

إن إجراءات الضبط الإداري التي تمارسها هيئات الضبط تهدف إلى المحافظة على النظام العام و في سبيل تحقيق هذا الهدف فإن الإدارة تعمل على تقييد حريات الأفراد لهذا فقد حاول القضاء الإداري التوفيق بين تمتع الأفراد بحرياتهم و ما تتطلبه مقتضيات النظام العام من خلال وضع بعض الشروط التي يتعين توافرها في التدبير الضبطي حتى يكون مشروعاً<sup>1</sup>

إن شروط التدبير الضبطي يتمثل في أن يكون التدبير الضبطي ضروريا و متناسبا مع جسامة الإخلال بالنظام العام (الفرع الأول) مع عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام ( الفرع الثاني ) كما يجب أن يكون التدبير الضبطي متصفا بالعمومية محققا للمساواة (الفرع الثالث) .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الفرع الأول : أن يكون التدبير الضبطي ضروريا متناسبا مع سلامة الإخلال بالنظام العام.

الضرورة هنا تقدر بقدر جسامته التهديد الذي يخشى منه على النظام العام أي التأكد أن هناك تناسب بين جسامته القيد الوارد على الحرية من جهة ، و جسامته التهديد الذي يصيب النظام العام بالاضطراب من جهة أخرى فوجود تهديد جسيم للنظام العام يبرر التقييد الشديد للحرية العامة ، و لكن بوجود اضطرابات يسيرة لا يبرر على الإطلاق التقييد الشديد للحرية لذلك نطبق هنا المبدأ المعروف أن الضرورة تقدر بقدرها<sup>1</sup>.

و تأسيسا على ذلك فإن من مقتضيات تحقق شرط الضرورة تتطلب أن يكون ما ينطوي عليه التدبير الضبطي من تقييد للحرية متناسبا مع جسامته الإخلال بالنظام الذي يقصد إلى توخيه فلا يكون التعرض لحرية المواطنين مبررا إلا في حالات وجود اضطرابات خطيرة تهدد النظام العام<sup>2</sup>.

بمعنى أن تراعى الملائمة بين جسامته الخطر على النظام العام و مدى التضيق على الحرية فمن الطبيعي أن تتنوع إجراءات الضبط الإداري وفقا لنوعية الحرية المراد تقييدها للحفاظ على النظام العام فنجدها مقيدة إذا كانت الحرية المراد تقييدها مكفولة بنصوص دستورية أو تشريعية أما إذا كانت الحرية و النشاط المراد تقييدهما مجرد رخصة و لا تشكل حريات عامة حقيقة فإن سلطة الضبط إزاء هذه النشاطات تكون تقديرية حيث تملك سلطة تقييد النشاط كما تملك أيضا سلطة تقييد ممارسته باشتراط الحصول على إذن سابق .

و تطبيقا لقاعدة التناسب يتعين في تدابير الضبط التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي تطبق في ظلها ومن ثمة فلا يمكن اعتبار تلك

1- محمود سعد الدين الشريف فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري و الحريات ، مجلة مجلس الدولة المصري العدد 16

، مصر 1969 ص 84

2 - عبد الرؤوف هاشم بسيونين نظرية الضبط الإداري في نظم المعاصرة و الشريعة الإسلامية الطبعة الأولى دار الفكر الجامعي ، مصر 2008، ص 197.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

التدابير مشروعة إلا إذا كانت ضرورية و متوافقة مع الظروف المحيطة بها خاصة ظروف الزمان (أولا ) و المكان (ثانيا) و متناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة الضبط السعي إليها من أجل الحفاظ على النظام العام<sup>1</sup>.

### أولا الظروف الزمانية :

ينبغي التمييز بين تدابير الضبط التي تفرض تنظيما دائما و بين تدابير الضبط التي تفرض تنظيما مؤقتا فبالنسبة لتدابير الضبط التي تضع تنظيما مؤقتا فإنها تشمل على أحكام مشددة كونها موقوتة بفترة زمنية محددة تزول بعدها أما بالنسبة لتدابير الضبط التي تفرض تنظيما دائما فيجب أن تحتوي على أحكام أقل شدة نظرا لما تتطوي عليه من تحديد دائم للحريات ، ينبغي التمييز بين ما إذا كان التدبير الضابط سيطبق ليلا أو نهارا مع بعض النواحي يجوز أن تكون أشد في الليل من النهار بل قد تكون مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء الليل و غير مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء النهار مثال ذلك خطر إحداث الضوضاء و دق الأجراس<sup>2</sup>.

### ثانيا الظروف المكانية :

تختلف القيود التي ترد على الحريات من قبل سلطة الضبط تبعا للمكان الذي تمارس فيه فتنفوت تلك القيود تبعا للوضع الخاص للإقليم الذي تمارس فيه كما تختلف القيود الواردة على ممارسة الحرية لينا و شدة تبعا لما إذا كانت الحرية تمارس في مكان خاص أو في الطريق العام حيث نجد أن سلطة الإدارة تضيق إزاء التصرفات التي تمارس في نطاق الملك الخاص بينما تميل تلك السلطات إلى التضخم و الإتساع إزاء تصرفات الأفراد في الطريق العام.

1- عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة و الشريعة الإسلامية ، طبعة 1 دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2008 ص 197

2- عادل السعيد محمد أبو الخير ، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2008 ص 496

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

و ترتيبا على ما تقدم يعتبر الطريق العام مجالا لتدخل الضبط الإداري و ذلك مع مراعاة حريات المنتمين و على عكس ذلك فإن المسكن الخاص ليس محلا لممارسة سلطة الضبط الإداري و بالتالي فلا يجوز لسلطة الضبط أن تتدخل في المسكن الخاص إلا بقدر ما يكون هناك إتصال بين ما يدور بالمسكن الخاص و الخارج كأن تتدخل سلطة الضبط لمنع الإزعاج الذي يحدث أجهزة الراديو<sup>1</sup>.

**الفرع الثاني : عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام .**

إن المتفق عليه فقها و قضاء هو أن ممارسة الحرية هي الأصل و أن تقييدها يعتبر إستثناء فالواجب أن يقتصر التقييد على أقل الوسائل مشقة مادامت الوسيلة المتبعة من شأنها أن تحقق ما يمان به النظام العام ولهذا يجب على هيئات الضبط الإداري أن تكتفي بلفت نظر الأفراد إلى كل ما من شأنه تهديد النظام العام و العمل على إزالة أسباب هذا التهديد ثم تترك لهم حرية إختيار الوسيلة الموصلة التي توفي الإضطراب و إذا ما تعدت هيئة الضبط ذلك التوجيه و تدخلت بفرض وسيلة معينة كان في ذلك مساس بحرية لا يقتضيه النظام العام و تجدر الإشارة إلى أن قاعدة حرية الأفراد في إختيار الوسيلة لتجنب الإخلال بالنظام العام لا تطابق على إطلاقها بل ترد عليها بعض الإستثناءات التي تتمثل فيما يلي :

**أولا :** إن قاعدة ترك الأفراد أحرارا في إختيار وسائل إحترام النظام العام لا يعمل بحيث لا توجد إلا وسيلة واحدة فعالة و كفيلة بحفظ النظام العام و القضاء على الخلل أو الاضطراب الذي قد يلحق به .

**ثانيا :** لا تطبق القاعدة السابقة أيضا عندما يكون الواجب إتخاذ تدابير موحدة لإتقاء الخطر ذلك أن هناك بعض إجراءات الضبط لا تحقق فاعليتها و المرجو منها إلا إذا تم تطبيقها بطريقة موحدة .

---

1- منصوري سامية ، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة ، مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء ، الجزائر ، 2008 ص27.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

ثالثا: لا تطبق القاعدة عندما تكون الأضرار الناجمة عن أوجه الإخلال بالنظام العام التي يراد توخيها ضئيلة إذا لا يمكن إطلاق حرية الوسيلة للأفراد عندما يكون التهديد خطيرا و الأضرار الكبيرة .

رابعا : لا تطبق القاعدة السابقة في حالة الإستعجال و الضرورة حيث لا تدع الظروف للأفراد فرصة تدبير الوسيلة المناسبة<sup>1</sup>.

**الفرع الثالث : أن يكون التدبير الضبطي متصفا بالعمومية محققا للمساواة .**

تخضع الحقوق و الحريات العامة لمبدأ أساسي و جوهري هو مبدأ المساواة و مفاده أن الأفراد متساوون في الحقوق و الحريات لا تفرقة بينهم في ذلك لأي سبب من الأسباب و من نقطة الارتكاز هذه يعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم قانوني للحقوق و الحريات العامة .

و عليه يجب حتى يكون التدبير الضبطي مشروعاً أن يتصف بالتجريد و العمومية في مواجهة الأفراد إذ أن هذه الصفة هي التي تمنع التمييز بين حالة مشابهة و أخرى مما تدخل في مجال تطبيقه فالتدبير الضبطي لا يمكن أن يكون إلا تدبيراً عاماً مجرداً لا يشمل كل ما تتوفر فيه صفة بعينها لا إلى شخص<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني : الرقابة على أسباب و أهداف الضبط الإداري :**

إن قرارات الضبط الإداري و إجراءاته هي في الواقع إجراءات إدارية فإذا كان الأمر كذلك و هو كذلك طبعا فإنها تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الإدارية و هي من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء<sup>3</sup>.

1 -JEAN NORANGE , LIBERTE PUBLIQUES 6 EME EDITION , DALLOR , PARIS 2001 P 06

2-HENRI OBERDOF , DROITS DE L'HOMME ET LIBERTES FONDAMENTALES , 2 EME EDITION , ALPHA , PARIS , 2010, P 23

3- عبد الغني يسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، مصر 1991 ص 389

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن سلطة الضبط الإداري هي سلطة مقيدة لا مطلقة ، و لهذا لا يجوز للبوليس الإداري أن يتخذ أي إجراء كان للمحافظة على النظام العام بل يجب عليه أن يتخذ الإجراء الضروري لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن توفق بين المحافظة على النظام العام و بين ضمان حرية الأفراد .

و تمتد رقابة القضاء الإداري في البلدان التي يوجد فيها قضاء إداري مثل فرنسا و مصر إلى بعد من مراقبة المشروعية في قرارات الضبط ، فيراقب ملائمة إجراءات الضبط ووسائله للظروف التي إستدعت تدخل سلطات الضبط و هكذا فإن القاضي الإداري قد وضع وهو يراقب الملائمة قاعدة جديدة بإعتبار الملائمة في قرارات الضبط عنصرا من عناصر المشروعية فيشترط في صحة الإجراء الضبطي أن يكون ضروريا و لازما و متناسبا مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لإتخاذها و يراقب القضاء أهداف إجراءات الضبط للتأكد من كونها تدخل في أهداف الضبط الإداري ، كما يراقب أسباب التدخل و يلزم الإدارة ببيان أسباب إجراءاتها<sup>1</sup>.

### الفرع الأول : الرقابة على أهداف الضبط الإداري :

يجب أن تصدر القرارات الضبطية من أجل تحقيق الهدف المسطر لها و هو المحافظة على النظام العام أما إذا كنا في إطار الضبط الإداري الخاص فيجب على الإدارة أن تستهدف بالقرار الذي تصدره في مجال الهدف المسطر في النص القانوني الخاص فإذا مارست هيئات الضبط الإداري سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام فيكون القرار غير معيبا بعبء الغاية أو الهدف أو الإنحراف بالسلطة أو عيب إساءة إستعمال السلطة أو التعسف في إستعمال السلطة أو مخالفة روح النص<sup>2</sup>، و

1- عصام الدبس علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2014، ص 340.  
2- سليمان محمد الطمطاوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة ) طبعة 1، دار الفكر العربي القاهرة 1991 ص 352.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

يعتقد الكثير أن الإنحراف بالسلطة هو المصطلح الأقرب لأن التسميات الأخرى ستبقى قاصرة على الحالات التي تستهدف فيها السلطة الإدارية غرضاً بجانب الصالح العام، لكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف و لذلك فإستهداف صالح خاص أو شخص يقابل الإنحراف بالسلطة كما أن إستهداف صالح عام مع الخروج عن أهداف الضبط الإداري الخاص يساوي الإنحراف بالسلطة أيضاً ، ومنه يتعرض القرار الضبطي للإلغاء من طرف القضاء الإداري في حالتين هما :

- 1- إستهداف سلطة الضبط الإداري مصلحة أو غرض غير المصلحة العامة : عرفته المحكمة التونسية بالعيب الذي يصيب المقرر الإداري و المتمثل في مبادرة السلطة الإدارية قصد إستعمال السلطات الراجعة لها قانوناً في سبيل خدمة هدف غريب عن الهدف الذي من أجله منحت لها تلك السلطة ويتضمن:
  - إستهداف غرض أجنبي عن المصلحة العامة إما لتحقيق مصلحة خاصة أو تحقيق غرض ديني أو سياسي .
  - إستهداف غرض عام غير المصلحة التي يجب على الإدارة الضبطية تحقيقها سواء في إطار قاعدة تخصيص الأهداف و تحقيق مصلحة مالية .

2- الإنحراف بالإجراء و يتمثل في إستعمال الإدارة لبلوغ نتيجة معينة بإجراء غير المنصوص عليه في تلك الحالة فهو صيغة خاصة للإنحراف بالسلطة حيث يفترض أن سلطة الضبط الإداري تجمع بين إختصاصين الضبط الإداري العام و الخاص بإجراءين مختلفين فيستعمل الإجراء الأخف و الأبسط لإستهداف نتيجة تتعلق بغاية الإختصاص الأخير .

فمفهوم الإنحراف بالإجراء يستند إلى فكرة غياب الخيار بين إجراءين من طرف متخذ القرار فيظهر الطابع العمدي لتغيير إجراء سريع عوض الإجراء المعقد الذي يهدد

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تأخير أو وضع إتخاذ القرار<sup>1</sup> ، و في قرارات الضبط الإداري نجد أن سلطات الضبط قد تستخدم إجراءات مشروعة من أجل حفظ النظام العام و إعادته و لكن هذه الإجراءات غير خاصة بالحالة التي إستخدمت فيها فالإلتواء يكون في توجيه الإجراءات إلى قرار غير مخصص لها كما قد تصدر سلطة الضبط قرارها بإستعمال إجراء غير الذي يجب إتباعه سواء لتجنب بعض الصعوبات الخاصة من أجل كسب الوقت و رغم هذا التبرير فإن القضاء الإداري يرفض ذلك و يلغي القرارات التي تكون مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة في حالة الإنحراف بالإجراءات<sup>2</sup>.

### عبء إثبات الإنحراف بالسلطة :

إن عيب الإنحراف بالسلطة لا يتعرض له القاضي من تلقاء نفسه و إنما يلزم أن يثيره صاحب المصلحة كما يقع عليه الإثبات لأن القضاء يقيم قرينة على سلامة الأغراض التي تتواخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس و نظرا كذلك لخطورة الإسراف في إتهام الإدارة بالإنحراف في إستعمالها فمهمة المدعي شاقة خاصة إذا كان لا يملك من المستندات ما يثبت به إنحراف الإدارة بسلطتها لكونها في حوزة الإدارة و التي لا تسلمها بالطبع طواعية.

### 1- الأوامر الموجهة للإدارة لتقديم ما لديها من مستندات:

إذا كانت القاعدة العامة في الإثبات العادي لأنه لايجوز إجبار أحد على تقديم دليل ضد نفسه فإنه في المادة الإدارية يجوز للقاضي أمر الخصوم و الغير بتقديم أي مستند تحت يده بهدف الوصول إلى كشف الحقيقة .

1- إلهام قرشي ، الضبط الإداري ، رسالة ماجستير ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف ، 2015/2016 ص 102 - 103.

2- مؤذن مأمون ، ركن السبب في القرارات الإدارية ، الرقابة القضائية عليه ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، 2007 ص 331.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

لذلك فإنه من المبادئ المستقرة في مجال المنازعات الإدارية أنه على جهة الإدارة تقديم كل الوثائق و المستندات المتعلقة بموضوع المنازعة أو المنتجة في إثبات النزاع تأكيدا أو نفيًا غير أن هناك مستندات سرية تحظر القوانين الإطلاع عليها من جانب الخصم و تقصر الإطلاع عليها من جانب القاضي وحده بهدف صيانة الأسرار التي تقتضي المصلحة العامة حمايتها<sup>1</sup>.

هذا و خروجًا عن الأصل العام عن عدم جواز إجبار طرف على تقديم دليل ضد نفسه ليستفيد منه خصمه في مجال المنازعات الإدارية تلزم الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات و أدلة إثبات كونها الحائزة لها غالبًا حيث يرجع إلى الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي الإداري في الدعوى الإدارية و إلى إعتبارات حق الدفاع<sup>2</sup>

### 2- الأوامر الموجهة للإدارة من أجل إجراء تحقيق إداري :

من المسلم به أن القاضي الإداري ينظر في منازعة طرفيها متباينان من حيث المركز القانوني فالإدارة كانت و لا تزال تتمتع بالمركز الأقوى لذلك كان لزاما على القاضي الإداري تقصي الحقيقة في الدعوى المعروضة أمامه وقائعها فله أن يوجه الأوامر للإدارة من أجل تزويد المحكمة بأدلة الإثبات اللازمة للفصل في الدعوى هذه الأوامر هي أوامر التحقيق<sup>3</sup>

### الفرع الثاني : الرقابة على أسباب الإجراء الضبطي :

إن دراسة الرقابة على أسباب الإجراء الضبطي تتطلب التعرف على سبب القرار (أولا) ثم صور الرقابة على السبب (ثانيا) و عبء إثبات السبب (ثالثا):

1- أمزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر 2011 ص161.

2- لحسن بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، دار هومه ، الجزائر ، 2005 ص 11.

3- أمزيان كريمة المرجع السابق،، ص 164.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

أولاً : المقصود بسبب القرار : هو حالة واقعية مادية أو قانونية تسبق القرار و تدفع الإدارة للتدخل بإصدار قرارها<sup>1</sup> .

و هناك شرطان يجب توافرها في عنصر السبب :

**1- يجب أن يكون سبب القرار قائما و موجودا في تاريخ إصدار القرار :**

فهذا من ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي إستندت إليها الإدارة في إصدار

قرارها قد وقعت فعلا أي يجب أن يكون سبب القرار صحيحا من الناحية المادية أو

الواقعية و إلا كان القرار معيبا في سببه ، ومن ناحية أخرى يجب أن تكون تلك الوقائع المكونة لركن السبب قد إستمرت في تاريخ إصدار القرار<sup>2</sup>.

**2) يجب أن يكون السبب مشروعاً أي صحيحاً طبقاً للقانون :**

في حالة ما إذا حدد القانون أسباب محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في أحد أو

بعض قراراتها و تكون في هذه الحالة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة و في هذا الصدد

إذا إستندت الإدارة إلى سبب آخر أو الأسباب المحددة لحفظ النظام العام أو إعادته يكون

قرارها قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية من ذلك أن تصدر سلطة الضبط قراراً بإلغاء سوق

خاص يوم الإثنين من كل أسبوع بسبب إعطاء الفرصة لرواج سوق عمومي و هو سبب

لا علاقة له بالمحافظة على النظام العام<sup>3</sup> .

**ثانياً : صور الرقابة على السبب :**

ويمكن ترتيب صور الرقابة على عدم صحة السبب في القرار الإداري نتيجة عيب

أصابه إلى ثلاثة مستويات متدرجة في الرقابة على الوجود المادي للوقائع ، و الرقابة على

1- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2007 ص 197.

2- طاهري حسن ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ص133

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن في إلغاء القرار الإداري في الفقه و قرار مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، مصر 2003 ص 216

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

التكليف القانوني للوقائع ، و أخيرا الرقابة على القيمة الذاتية للأسباب و هو ما سيتم التعرض له فيما يلي :

أ : الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

هنا يتحرى القاضي عما إذا كانت ظروف الواقعة التي تستند إليها سلطة الضبط كسبب لقرارها قد وجدت فعلا ، فإذا ثبت أن الإدارة إستندت في تبرير قرارها إلى الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية تعين في هذه الحالة إلغاء قرارها و يستوي أن تكون في ذلك الإدارة حسنة النية أي إعتقدت الخطأ بقيام الوقائع التي تدعيها أو على العكس من ذلك كانت على علم بإنعدام هذه الوقائع ففي كلتا الحالتين يلغى القرار لإستناده إلى وقائع غير صحيحة<sup>1</sup>.

ومهما كانت سلطة الإدارة بصدد القرار المتخذ أي سواء كانت مقيدة أو تقديرية في الظروف العادية و الغير عادية يكون القرار مشوبا بعيب السبب و قابلا للإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد إستندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية لهذا يمكن القول بأنه بعد أن كانت الإدارة في نطاق قراراتها التقديرية حرة في إيجاد الوقائع التي يقوم عليها قرارها دون أن يكون للقضاء حق التحقق من وجود هذه الوقائع<sup>2</sup>.

وحتى يكون السبب صحيحا لابد أن يكون مشروعا و يعد ذلك تكريسا لدولة القانون بما يكفل حقوق و حريات الأفراد بالإضافة إلى ذلك لابد أن يكون السبب قائما و حالا لأن الإدارة حال إصدارها للقرار إنما أرادت مواجهة وضع وقائي ومن ثمة فإن زوال الوضع أو عدم وجوده لا يعطي للإدارة أحقية لإصدار القرار أو الإستمرارية فيها كما لو كان الوضع عاديا<sup>3</sup>.

1- عادل السعيد محمد أبو الخير المرجع السابق ص 556

2- مآذن مأمون ، المرجع السابق ص 82

3- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ص 158

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

ب : الرقابة على التكيف القانوني للوقائع :

بعد أن يراقب القاضي الإداري الوجود المادي للوقائع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية في رقابة السبب و التي تنصب على التأكد من سلامة التكيف أو الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على هذه الوقائع ، فإذا كان هذا الوصف سليما من الناحية القانونية كان القرار صحيحا و في الحالة العكسية فإن القرار يكون معيبا بعيب إنعدام السبب<sup>1</sup> فقد يلزم المشرع الإدارة أثناء إصدارها لقرارها مراعاة بعض الشروط الموضوعية فلا تستطيع الإدارة إتخاذ قرارها إلا على أساس الأسباب المذكورة في القانون و إلا كان قرارها مخالفا لمبدأ المشروعية و متجاوز للسلطة<sup>2</sup>.

وبذلك فإن رقابة التكيف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية و النص القانوني و هي تحتاج بكل تأكيد إلى جهد إنشائي و خلاف بعد أن يكون مجرد عمل يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للقانون .

ج : رقابة الملائمة :

بعد أن مارس القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع و تكييفها القانوني وسع رقابته على أهمية و خطورة الوقائع و الإجراء المتخذ من قبل سلطة الضبط الإداري<sup>3</sup> و هنا يراقب القاضي الإداري تقدير سلطة الضبطية الإدارية لدرجة جسامه الوقائع التي أدت إلى عمل الضبط المطعون فيه أي مدى إنفاق و تناسب موضوع هذا العمل الذي إختارته تلك السلطات مع أهمية الوقائع المتخذة على أساسها و القاضي الإداري هنا يحقق و يراقب مدى ملائمة القرار الإداري أو الإجراء الذي إتخذته سلطة الضبط لذلك فإن رقابة الملائمة هنا تبقى في إطار رقابة المشروعية<sup>3</sup>.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر 2001 ص 236 .

2- لحسن بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، الوسائل المشروعة ، طبعة 4 دار هومه ، الجزائر 2003 ص 373.

3- عصام الديس ، المرجع السابق ص 362.

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

لهذا فإن القضاء الإداري لا يلغى لعدم الملائمة و لكنه قد يفرض على الإدارة رقابة في كيفية ممارستها لإختصاصها التقديرية ، و قد يخضع الملائمة لرقابته إذا كانت شرطاً من شروط المشروعية بحيث أنه إذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري و ملائمته ملتزمة بأن تضع نفسها في أفضل الظروف و الأحوال للقيام بهذا التقدير و أن تجريه بروح موضوعية و بعيداً عن البواعث الشخصية ، و بشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه<sup>1</sup>.

فقضاء مجلس الدولة الفرنسي يحمل العديد من التطبيقات في مراقبة القيمة الذاتية للأسباب و من أشهر هذه التطبيقات نجد التدابير المتخذة في مجال الحريات العامة و التي تحمل إعتداء على هذه الحريات<sup>2</sup>.

رابعا : عبء إثبات السبب :

إن القاعدة الأصولية العامة هنا تقضي بأن البيئة على من إدعى في مجال إثبات عيب السبب أي أنه يجب على الطاعن أن يثبت إنعدام الوقائع المكونة لركن السبب أو حدوث خطأ في الوصف القانوني الذي إستندت إليه الإدارة كما يقوم القاضي بدور هام في هذا المجال حيث أن القرارات الإدارية لا تتضمن دائماً الأسباب التي إستندت إليها في إصدارها مما يجعل مهمة الطاعن عسيرة<sup>3</sup>.

إن القول بأن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي لا يعني بالضرورة أن يقيم الدليل كاملاً على صحة إدعاءاته ، و علة ذلك أن الخصم في الدعوى يدعي وقائع أخرى مغايرة و متناقضة فيجب عليه إثباتها أيضاً ، و عليه لا يقصد بقاعدة البيئة على من إدعى أن

1- مؤذن مأمون ، المرجع السابق ص 110.

2- عاطف البنا ، سلطة الضبط الإداري ، مجلة القانون و الإقتصاد ، مطبعة جامعة القاهرة ، مصر ، 1980 ص

3- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان 2001 ص 569

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

يلغي الإثبات كاملاً على كاهن المدعي بل يقصد بها فقط أن يؤدي غياب أو عدم كفاية الأدلة التي قدمها المدعي إلى عدم تكوين عقيدة لدى القاضي و إقناعه بصحة إدعاءاته<sup>1</sup>

أ - حالة ذكر الإدارة لأسباب قرارها :

لا تتور مشكلة في الإثبات إلا ما قامت الإدارة بالإفصاح صراحة عن سبب أو أسباب قرارها سواء كانت ملزمة لتسبب أو تحليل قرارها بناء على نص القانون أو لم تكن ملزمة بذلك و لكنها قامت طواعية و إختيار بإبداء أسباب قرارها و هنا تخضع الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة لمناقشة الطاعن بالإلغاء و لرقابة و تقدير القاضي الذي ينظر في الدعوى<sup>2</sup>.

و تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت الإدارة ملزمة بتسبب أي تحليل قرارها بناء على نص قانوني أو مبدأ قضائي و مع ذلك قامت بإصدار قرارها دون تسبب صريح و كاف فإن تخلف التسبب يمثل هنا عيباً في شكل القرار يؤدي وحده و بذاته إلى إلغاء القرار إستقلالاً عن عيب السبب<sup>3</sup>.

ب : حالة عدم إفصاح الإدارة عن الأسباب :

إذا لم تذكر الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري سواء في صلب القرار أو أمام القضاء فإن عيب إثبات السبب يصبح ثقيلاً على المدعي لأنه لا يملك المستندات و الأوراق و الملفات التي هي في حوزة الإدارة و التي تتمتع بقريضة مفترضة مؤداها أن القرارات الإدارية تصدر مستندة إلى أسباب صحيحة و على المدعي أن يثبت عكس هذه القريضة ، كما أن المدعي لا يستطيع من جهة أخرى أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من المستندات التي تؤيد دعواه و التي تجعل القضاء يجيبه إلى طلبه<sup>4</sup>.

1- علي خطار الشطناوي ، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه ، مجلة الشريعة و القانون العدد 13 ، الإمارات العربية المتحدة ، 2000 ص 136.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ص 570.

3- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 218

4- عبد الغني بسيوني عبد الله ، نفس المرجع ص 266 .

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

و قد ظهر في ذلك حكم شهير لمجلس الدولة الفرنسي في حكم BAREL بتاريخ 1954/05/28 الذي قضى فيه المجلس بإلغاء القرار الإداري بحرمان السيد BAREL و آخرين من دخول المسابقة التي تعدها المدرسة الوطنية للإدارة وذلك إزاء عدم إفصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها إلى إتخاذ القرار و بناء على ما قدمه الطاعن و زملائه من تدعيم لإدعائهم من ملابسات ووقائع محددة يمكن إعتبارها قرائن جدية على عدم صحة دعواهم من أن السبب الحقيقي لإستبعادهم هو سبب سياسي يتمثل بصلتهم بالحزب الشيوعي الفرنسي و أن ذلك يجعل القرار مشوباً بالخطأ في القانون لإستناده إلى أسباب سياسية مما يعتبر إنتهاكاً من جانب الإدارة لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة بين المواطنين الفرنسيين في دخولهم الوظائف<sup>1</sup>.

وكخلاصة للفصل الأول: إن وظيفة الضبط الإداري ضرورية لضمان ممارسة الحريات في جو حال صراع أو تضارب، فتعمل هيئات الضبط الإداري على وضع قيود على ممارسة الحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره وسلطاته في ذلك ليست مطلقة بل هي مقيدة ومحددة بعدة ضوابط قانونية.

إن هذا الارتباط بين الحرية وأعمال الضبط الإداري ليست نتيجة صراع بينهما وإنما هو ثمرة لعلاقة تكاملية وتوافقية وتساندية وذلك لإيجاد الإطار الذي تمارس فيه هاتاه الحريات العامة مع الإبقاء على بعض الضمانات والضوابط القانونية لضمان عدم تعسف هيئات الضبط الإداري في سلطاتها.

ومما لاشك فيه أن وضع الحقوق والحريات العامة في دولة لا يقاس بالمبادئ الأساسية والقواعد التي ينص عليها القانون، بقدر ما يقاس، بمدى فعالية الحماية التي تريدها الدولة وتقدمها فعلاً لها، كذلك كان و لا يزال القضاء بغض النظر عن موقعه الزماني و المكاني عبارة عن ميزان يحمل في الكفة اليمنى الحرية و اليسرى النظام فإذا تغلب حمل ثقل الحرية على حمل النظام العام أوجدت العكس إختل الميزان وظل المجتمع في الحالة

1 - CE , 28 mai 1954 , barel , rec , p 867

## الفصل الأول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

---

الأولى فوضويا وفي الحالة الثانية مستبدا فيجب تسوية الميزان بجعل كفتيه متساويتين في الثقل والوزن والمفهوم ان يتأثران عكسيا بالزيادة أو النقصان حسب الظروف التي تطرأ على مسار الدولة.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

من الأصول المقررة في جميع الشرائع أن الضرورات تبيح المخطورات فيذهب الأصوليون في الفقه الإسلامي إلى تقسيم الحكم التكليفي إلى عزيمة و رخصة، ويقصد بالرخصة الأحكام التي شرعها الله بناء على أعمار العباد ورعاية حاجاتهم كإباحة الفعل المحرم عند الضرورة و الحاجة كما أن قانون العقوبات يسري على أنه لا جناح على شخص خالف أحكامه لضرورة و قاية النفس أو المال من الخطر الجسيم على وشك الوقوع. و يثار التساؤل حول التزام الدولة بالقانون حين يهدد نظامها بأزمة حادة تستلزم تدخلا سريعا وشاذا فهل تكون ملزمة باحترام القانون المقرر للظروف العادية أم يسمح لها بان تتحلل من التزاماتها وتتصرف بما يلاءم الظروف المستجدة والشاذة مع إعفائها من المسؤولية عما تسببه للغير من أضرار.

كما يثار التساؤل حول موقف التشريعات والاجتهاد القضائي في حالة الضرورة، ومدى الرقابة التي يجريها القاضي الإداري على القرارات المتخذة من الإدارة في الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا الفصل يتم دراسة اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (المبحث الأول) ثم الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف (المبحث الثاني).

1- عدنان عمرو، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004، ص 62.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المبحث الأول : اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف لأنها تكون ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار المرافق العامة وهكذا تستبدل المشروعية العادية بمشروعية استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية مقتضاها تمتع السلطة الإدارية باختصاص واسع لا تملكه بموجب القوانين العادية، وبناء على ما تقدم يرى الباحث أن الظروف الاستثنائية عبارة عن حالة من حالات الضرورة، غير أن حالة الضرورة بمعناها التقليدي يمكن أن تصل إلى حد تجاوز مبدأ الشرعية في نطاق الضرورة، أما الظرف الاستثنائي فقد يكون من البساطة بحيث يوسع في قاعدة الشرعية فقط.

وعلى هذا الأساس يستأذن الباحث أصحاب الرأي ليقول أن مبدأ الشرعية يظل قائما وموجودا في ظل حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية مع وقف التنفيذ جزئيا بالنسبة لما تتطلبه مواجهة حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية وهذا التعطيل الجزئي قد يصل حدا من الجسامة ينقول على بعض النصوص الدستورية والقانونية لمواجهة حالة من التغول تتمثل في تهديد استقلال الوطن وسلامة أراضيه وانقطاع سير السلطات الدستورية المنظم وهذه هي حالة الضرورة بمعناها التقليدي الجسيم، وقد يكون التعطيل الجزئي على درجة من البساطة تقف عند حد الإستلاء المؤقت على سيارات بعض الأفراد لاستعمالها في نقل ضحايا حادث حريق، وهذا هو الظرف الاستثنائي بمعناه العام<sup>1</sup>.

1- عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص 74-77.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ونظرا خطورة السلطات التي تتمتع بها الإدارة في ظل حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية فقد وضع القضاء الفرنسي، وتبعه القضاء المصري شروطا لتطبيق نظرية الاستثنائية تتمحور فيما يلي:

- 1- يجب أن تتوفر حالة الضرورة التي تخالف المعتاد من الأمور كأن تتعرض البلاد لخطر بسبب اضطرابات داخلية تخل بالأمن إخلالا شديدا أو حدوث فيضان، أو انتشار الأمراض والأوبئة، أو حالة الحرب.
- 2- يجب أن تكون الوسائل القانونية التي تحوزها الإدارة بموجب القوانين المعدة للأوقات العادية غير كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية.
- 3- يشترط أن يكون هدف الإدارة من تصرفها ابتغاء المصلحة العامة.
- 4- يجب أن تكون ممارسة السلطة الاستثنائية بقدر ما تتطلبه الضرورة وفي حدود ما تقتضيه فحسب.

وفي الأردن تشترط محكمة العدل العليا انحصار سلطات الإدارة الاستثنائية في مواجهة ما أعدت له من طوارئ كالمحافظة على أمن الدولة أو السلامة العامة مع الالتزام بالمبدأ القائل أن الضرورة تقدر بقدرها<sup>1</sup>.

وفي فرنسا أعطت المادة السادسة عشر من دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة 1958 سلطات واسعة لرئيس الجمهورية الفرنسية من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية، ولقد رأى الفقه من اختصاصات رئيس الدولة في هذا المجال تعتبر سلطات مطلقة لا حدود لها حتى وصفت بالديكتاتورية، ذلك لأن الرئيس يحل محل جميع السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية ليتخذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لمواجهة تلك الظروف. وقد اقترح دوجي نظرية جديدة خلاصتها أن التفويض التشريعي لا يمثل تفويضا في سلطة لأن الاختصاص الدستوري ليس حقا قابلا للنقل ولكنه نوع من تحديد الاختصاص في

1- محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص80.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بعض المسائل فالبرلمان حين يدعو السلطة التنفيذية إلى معالجة الموضوعات بمراسيم وقوانين تحت إباح الضرورة فكأنه مجرد تلك المسائل من طابعها التشريعي ويدخلها في النطاق التنفيذي العادي.

ويرى من اللازم أن يتحدد التفويض التشريعي في موضوعات محددة بذاتها على سبيل الحصر لأن التفويض العام غير دستوري لأنه يشكل تنازلاً من البرلمان عن اختصاصاته للحكومة وأن لا يرد التفويض على موضوعات مما جرى النص أو العرف على أنها من الموضوعات المحجوزة للمشرع كالعقوبات والضرائب وحقوق الأفراد وحياته العامة. وتختلف النظم القانونية في معالجتها التشريعية للأوضاع الاستثنائية بين اتجاهين:

**الاتجاه الأول:** لا يتم بموجبه تنظيم حالة الطوارئ بقانون سابق لقيامها ولكنه يرخص كلما دعت الظروف للسلطة التنفيذية أن تلجأ للبرلمان لتستصدر منه قانوناً خاصاً بذلك الظرف يحدد بموجبه المناطق التي يسري فيها والزمن الذي يستغرقه العمل بموجبها وطبيعة الاختصاصات والإجراءات والسلطات التي يمكن أن تتخذها الحكومة بمناسبة تطبيق هذا النظام في بريطانيا.

**الاتجاه الثاني:** يتم بموجبه تنظيم حالة الطوارئ بقانون سابق يسمى قانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية بحيث إذا نشأ من الظرف ما يستدعي الخروج عن قواعد المشروعية العادية يتم الإعلان عن حالة الطوارئ فيتعطل العمل بالقانون العادي في حدود متطلبات الحالة الاستثنائية ويرخص للحكومة تطبيق القانون الاستثنائي أو قانون حالة الاستعجال ويعرف هذا النظام تطبيقاً في الغالبية من دول العالم المعاصرة كفرنسا ومصر و الأردن وفلسطين<sup>1</sup>.

**المطلب الأول : دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري**

1- أظنين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، الطبعة الأولى، الأردن، 2009، ص 45.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تعددت الحلول التشريعية لحالة الضرورة في الدول المعاصرة كما تعددت المسميات بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية وحالة الاستثناء وحالة الحصار والظروف الاستثنائية وهذه المصطلحات في مجموعها تشكل خروجاً عن القانون المطبق في الظروف العادية وتمنح للسلطة التنفيذية اختصاصات على حساب السلطة التشريعية ومن الحلول ما يلي:

- 1- **لوائح الضرورة:** وتعني الترخيص بموجب الدستور للسلطة التنفيذية في الأحوال الاستثنائية أن تصدر مراسيم لها قوة القانون تمكنها من مواجهة تلك الحالة.
- 2- **نظام الأحكام العرفية:** وبمقتضاه تواجه الدولة حالة الحرب والأزمات وبإقامة حكومة ديكتاتورية مدنية بالقدر الذي يسمح بمواجهتها.
- 3- **نظام الحكم العسكري:** يسود هذا النظام الاستثنائي في الدول والأقاليم التي تترشح تحت نير الاحتلال بما يسمح بحماية أمن قوات الاحتلال وقد يجد تطبيقاً في بعض الدول وبشكل يسمح بانتقال السلطات في يد السلطات المدنية إلى الهيئات العسكرية التي تبقى ملتزمة بالدستور والقانون كما هو الحال في الأردن الذي ينص الدستور فيه على حالة الطوارئ والأحكام العرفية العسكرية.
- 4- **سياسة التفويض التشريعي:** وبمقتضاها تفوض السلطة التشريعية للحكومة التشريع في العديد من المجالات التي تدخل في اختصاصها دستورياً حتى يتسنى لها مواجهة تلك الحالة الطارئة أو المستعجلة وقد وجدت هذه السياسة تطبيقاً في معظم الدول الأوروبية ما بين الحربين العالميتين ولكن غالبية الفقه عارضها وشك في مشروعيتها لما يلي:<sup>1</sup>

أ- إن عملية التفويض التشريعي تمثل اعتداء على مبدأ سيادة الدستور فهي تؤدي إلى تعديل الدستور بطريقة غير مباشرة فيما يخص الضوابط التي وضعها في مجال تحديد الاختصاص بين السلطات العامة، فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تتنازل عن وظيفتها المحددة بمقتضى الدستور للحكومة.

1- عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 65-66.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ب- إن سياسة التفويض التشريعي تؤدي إلى هدر مبدأ تدرج القواعد القانونية من خلال ما ستقوم به السلطة التنفيذية من تعديل للقوانين القاصمة وبإلغائها تصبح الإدارة في منأى من الخضوع للقانون لذلك لم تتردد المحكمة العليا الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية من أن تقضي بعدم دستورية القوانين التي أصدرها الكونغرس عام 1923 والقاضية بتفويض الحكومة ممارسة السلطات الكاملة.

وقد ثار خلاف لدى القضاء والفقهاء الفرنسي حول التكييف القانوني للمراسيم بالقوانين التي تصدها الحكومة بناء على التفويض التشريعي، فذهب رأي مجلس الدولة الفرنسي إلى أن العبرة دائما في تحديد ما هو إداري وما هو تشريعي هو النظر إلى مصدر التصرف لا إلى طبيعته أو موضوعه، وبالتالي فإن المراسيم هي لوائح إدارية مهما كانت قوتها التشريعية وقوتها في تعديل القوانين وإلغائها ولا يمكن و الحال هذه تقرير حصانتها إزاء القضاء وقد دافع على هذا الرأي الأستاذ كاري ديمبلبرج والدكتور عثمان خليل من مصر<sup>1</sup>

بينما عارضه الفقيه دوجي بدعوى أنه لا يستند إلى تبرير مقبول بالنظر لما تتمتع به المراسيم بالقوانين من قوة تشريعية وتعرضها إلى موضوعات تشريعية بطبيعتها كالعقوبات والضرائب فلا يتصور القول بفكرة اللوائح التنفيذية حين يكون البرلمان قد فوض الحكومة في مثل هذه السلطات التي لا يجوز ممارستها إلا بالقانون.

كما قرر مشروعية قرارات تنظيمية تدخلت في مجال محجوز أصلا لنطاق القانون في الدستور ونظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها فرنسا رغم أنه يشكل مخالفة لركن الاختصاص على نحو جسيم كما حصل عندما أصدر مسؤول إدارة الحرب في الحكومة الفرنسية المؤقتة منشور لائحي يقضي بالإحالة على الاستيداع لكل الضباط الذين لا

1- جيشي لزرق، أثر التشريع على الحريات، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

يتبعون القوات العسكرية للحكومة المؤقتة رغم أن معالجة هذا الموضوع هو اختصاص برلماني.

كما سمح مجلس الدولة في قضائه للإدارة الاعتداء على اختصاص السلطة القضائية فسمح لها أن تأمر بالحبس أو السجن تنفيذاً لأمر إداري بالاعتقال دون حجة لصدور حكم قضائي وبموجب الظروف الاستثنائية فإنها لم تعد تعتبر من أعمال الغصب أو الاعتداء المادي.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرارات تضمنت فرض رسوم إجبارية تفوق حدودها المقررة في الظروف العادية لمواجهة الاحتياجات المالية غير العادية الناتجة عن الغزو الألماني للأراضي الفرنسية، كما قضى كذلك بمشروعية قرارات الشرطة الإدارية المقيدة للحريات الفردية لنص القانون كالقبض على بعض الأشخاص وتقييد حرية التنقل في بعض الأماكن والقرارات الصادرة بالإخلاء والإبعاد.

وقضى مجلس الدولة كذلك بمشروعية قرارات الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية القطعية إذا ما ترتب على تنفيذها إخلال خطير بالأمن العام والنظام وذلك خلافاً للقاعدة التي تجيز منع أو توقيف أو عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية القطعية ففي قراره بتاريخ 1923/11/03 قرر امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لأحد ملاك الأراضي الزراعية بتونس بملكته لتلك الأرض وتمكينه من وضع يده عليها وطرد الأهالي التونسيين المغتصبين لها لما قد يترتب على ذلك من إخلال بالنظام العام ومن حيث أن المتنازعي الذي يبدي حكم قضائي مزيل بصيغة النفاذ على وجه قانوني له الحق في الاعتماد على القوة العامة لتنفيذ الحكم وأنه إذا كان على الحكومة واجب تقدير ظروف هذا التنفيذ وأن تفرض مساهمة القوات المسلحة الفرنسية طالما قدرت وأن ثمة خطر على

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الأمن والنظام العام، فلا يمكن أن يكون الضرر الناشئ عن تحديد الحد الذي يبدأ منه وجوب تحمل الجماعة إياه<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن نظرية الظروف الاستثنائية برزت كمنظريّة قضائية من خلق مجلس الدولة الفرنسي والذي لا يؤسسها على نظرية حق الضرورة في الفقه الألماني وإن كان يتمثل بها لأنه لا يرى في أعمال الضرورة أعمالاً غير مشروعة بلا توفر حالة الضرورة تتحول ألياً وتلقائياً إلى مشروعة وهذا ما عرضته محكمة النقض في قرارات عديدة بل على توسيع نطاق المشروعية العادية وتعديل لحدودها لحرية القاضي الإداري في تفسيره لنصوص القانون وبما يرخص به للإدارة من ممارسة السلطات اللازمة للوفاء لالتزامها الأساسي حيال أمن الدولة وسير مرافقها العامة.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: النظام القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية.

خارج التوسع في سلطات الضبط التي يجيزها القاضي على أساس الظروف الاستثنائية لقد نصّ المشرع الفرنسي توسيع سلطات الضبط في الحالة المتعلقة بالحصار وفي حالة الطوارئ كما تجب المادة 16 من دستور 1958 التي تخول لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية.

**نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر:** إن دستور 1963 اكتفى بالنص في المادة 59 فقط على السلطات المتعلقة بالسلطات الاستثنائية، حيث جاء فيها "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوباً".

أما دستور 1976 فقد نص على عدة حالات في المواد من 119 إلى 123 والتي تميز بين الحالات التالية: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالات الاستثنائية وحالة الحرب.

1- عدنان عمرو ، نفس المرجع، ص 68-69-70-71-72.

2- عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، نفس المرجع، ص 68، 69.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

وأثناء هذه الحالات تتسع فيها سلطات الإدارة ويتغير فيها مفهوم المشروعية من

المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية<sup>1</sup>.

أما دستور 1989 فقد أعاد تبين هذه الحالات في مواده من 86 إلى 91 التي تنص

على هذه الظروف الاستثنائية والتي تتدرج خطورتها كما يلي: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

وقد احتفظ دستور 1996 في مواده من 91 إلى 96 بنفس الحالات ولقد عرفت الجزائر

الحالات التالية: حالة الاستثناء ابتداء من من 3 أكتوبر 1963 والتي نتج عنها تطبيق المادة

59 من دستور 1963 التي تنظم السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية، حالة

الحصار لزلزال الأصنام (شلف حاليا)، وبتاريخ 4 جويلية 1991 ورفعت بتاريخ 29 سبتمبر

1991 أثناء الأحداث السياسية لتلك المرحلة، ثم حالة الطوارئ التي مازالت تعيشها الجزائر

اليوم<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: شروط الإعلان عن الظروف الاستثنائية.

إذا كان الاجتهاد القضائي قد رتب على الظروف الاستثنائية تحرر الإدارة من قواعد

المشروعية العادية بالقدر الذي يسمح بمواجهة الظروف الاستثنائية لتحل محلها مشروعية

استثنائية تبرر سلامة الإجراءات المتخذة خلافا للقانون، فإن ما تتمتع به الإدارة من سلطات

واسعة لا تخولها سلطات مطلقة من أي قيد بل يضع القضاء مجموعة من الشروط

والضوابط التي من شأنها أن توفر حماية الحقوق والحريات الفردية وإلا كانت قراراتها غير

مشروعة تستوجب الإلغاء والتعويض لمن لحقه ضرر من جرائها ومن هذه الشروط ما يلي:

#### الشرط الأول: حدوث أو توقع ظرف استثنائي:

ويعني ذلك قيام حالة شاذة وطارئة تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطورة

تهدد مباشرة الإدارة لمهامها في تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد أو في ضمان السلامة

1- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، الإيداع القانوني، 2007، ص 180.

2- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع، ص 181.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

العامّة والنظام العام في الدولة والمجتمع، وتمثل السبب في تخويل الإدارة لسلطات استثنائية كحالة الحرب والثورات والفتن والكوارث الطبيعية والإضراب والمشاكل المالية الاقتصادية. ويضاف إليها فلسطين حالات الحصار الاقتصادي والإغلاق للمدن والقرى والطرق الذي تفرضه سلطات الاحتلال الإسرائيلي وفعاليات الانتفاضات ومقاومة الاستيطان والاحتلال وبالتالي فإن نظرية الظروف الاستثنائية تختلف عن نظريات سلطات الحرب لأنها تستوعب كل ظرف طارئ ولكون نظرية سلطات الحرب منظمة بقانون استثنائي خاص في معظم الدول.

كما لا يشترط في الظرف الشاذ أن يكون عاما فقد يكون محليا أي في أحد أقاليم الدولة وقد يكون مرفقيا أن يتمثل بحدث تتعلق بأحد المرافق العامة فالمهم هو أن يكون من شأنه تقدر العمل بالقانون العادي إذا ما أريد الحفاظ على النظام العام أو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد<sup>1</sup>.

أما المادة 107 من دستور 2016 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد المهتدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستور فيها واستقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعض استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تحول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوبا تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها<sup>2</sup>.

**الشرط الثاني: صعوبة التصرف وفقا للأوضاع العادية:**

1- عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، نفس المرجع، ص73.

2- المادة 107 من دستور 2016.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

اتجه الجانب الأول من الفقه إلى أنه يجب أن تكون الوسائل و الإجراءات المنصوص عليها في القوانين عاجزة وغير كافية لمواجهة الوضع الاستثنائي.

فيما يذهب الرأي الآخر إلى القول بأنه يشترط لتطبيق أحكام النظرية الاستثنائية فقط صعوبة التصرف وفقا للقواعد العادية لأن المشرع لم يتوقع هذه الأحداث الاستثنائية

وذلك يعني أن تكون الإدارة مضطرة للخروج عن القواعد المشروعة العادية لأن لها في ذلك مصلحة حقيقية ومحقة تتمثل في المحافظة على النظام العام وعلى سير المرافق العامة بانتظام واطراد بمعنى أنه إذا كان بإمكانها أن تؤجل تدخلها أثناء قيام الظرف الشاذ دون أن يتعرض النظام العام للخطر وأن يتعطل المرفق العام عن السير بانتظام فلا يجوز لها أن تخرج عن قواعد المشروعية العادية.

وهنا يثير التساؤل هل يلتزم استحالة المطلقة للتصرف وفق المشروعية العادية فإن البعض الآخر قد اكتفى بالصعوبة الشديدة في التصرف لأن الاستحالة في تطبيق قواعد نظرية القوة القاهرة والتي ليست شرط نظرية الظروف الاستثنائية ويستدل على ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي فهي قضائية عندما اكتفى بتحقيق الخطر المحتمل الوقوع لتطبيق نظرية دون تحقق حالات القوة القاهرة.

**الشرط الثالث: أن تكون الإدارة ملزمة بالخروج على قواعد المشروعية العادية وأن تكون خروجاً بالقدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي:**

أي أنه لا يجوز للإدارة أن تخالف القانون إلا إذا كان من شأن تصرفها الشاذ حماية الأمن العام من التهديد وضمان استمرارية المرافق العامة وأن يكون خروجها عن قواعد المشروعية العادية في الحدود التي تسمح لها بمعالجة الظرف وحماية المصالح المهددة وإلا كانت قراراتها معيبة وقابلة للإلغاء والتعويض ويعني ذلك أن الضرورة تقدر بقدرها فلا

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

يسمح بانتهاك حقوق وحرريات الأفراد التي تحميها قواعد المشروعية العادية إلا بالقدر الذي تقتضيه مواجهة الشاذ أو العاجل<sup>1</sup>.

**الشرط الرابع: أن يكون خروجها عن قواعد المشروعية العادية مؤقتا:**

أي أن تنتهي السلطات الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي لأن ما تمتعت به الإدارة من سلطات استثنائية هي بمناسبة الظرف الشاذ الذي شكل الخطر على النظام العام والمرافق الظرف الاستثنائي وزالت خطورته فلا يجوز أن تستمر السلطات الاستثنائية التي تقررت بسبب الحرب أو الاحتلال أو الانتفاضة إلى ما بعد توقف العملية الحربية وزوال الاحتلال ونهاية الانتفاضة<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني : دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري.**

يتضح مما سبق أن النصوص التشريعية و الدستورية قد تتوقع مسبقا ما قد تتعرض له الدولة في الظروف الاستثنائية فتتخذ لها قواعد قانونية استثنائية لمواجهتها.

غير أن هذه القواعد أو توقعات المشرع قد لا تكون كافية لضمان الأمن والاستقرار وسير المرافق العامة بانتظام واطراد إزاء ذلك يثار التساؤل حول الضوابط القانونية التي تحكم نشاط الإدارة إذ لا يجوز القول باستمرار العمل بالقوانين على حالها لأن سيادة الدولة ومرافقها العامة تكون مهددة ولا الترخيص للإدارة بحق الضرورة لما يؤدي إليه من سيادة الاستبداد و الطغيان عوضا عن سيادة القانون تحت ستار حماية الأمن و النظام العام.

لذلك فإن اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي سلك طريقا واقعيا فيما سرد من أحكام ومبادئ لمعالجة هذه الظروف والأوضاع الناتجة عن الحربين العالميتين وعن حرب الجزائر وما لحقهما من أزمات متنوعة ، فاتجه إلى الموازنة بين ضرورة الالتزام بقواعد المشروعية المقررة في الأوضاع العادية وأعطى الحكومة سلطات أكثر اتساعا لمواجهة الظروف

1- بوبكر أسماء، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017-2018، ص 46، 45.

2- حسين بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 108.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الاستثنائية انطلاقا لرؤيته لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في الظروف العادية فمن جهة أولى أن تتسع هذه السلطة في الظروف الاستثنائية وفقا لقاعدة أن القوانين تخضع في تفسيرها في الظروف المحيطة<sup>1</sup>

لذلك فإن اجتهاده استقر على أنه في الظروف الطارئة التي لم يسبق توقعها من المشرع أو تكون معالجتها بالنصوص القائمة قاصرة فمن الواجب تفسير قواعد المشروعية تفسيراً واسعاً يسمح للإدارة بالتدخل السريع لحماية السلامة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام ، وقد كان يقصر ذلك على حالات الحرب إلا أنه وسع من تطبيقها لتعم حالات السلم وذلك بتطبيقها على كل حالة تمر منها الدولة أو أحد أجزائها بأزمة أو كارثة ، وبناء على ذلك فقد قضى برد الدعاوى التي حاول أصحابها الطعن بعدم مشروعية القرارات الإدارية رغم ثبوت مخالفتها للقواعد القانونية السارية في الظروف العادية.<sup>2</sup>

ومن الأمثلة على ذلك ما قضى به بتاريخ 1915/6/30 حيث رفض مجلس الدولة طلب الجنرال "verrir" إلغاء القرار القاضي بإحالته على الاستيداع لمخالفته للإجراءات المقررة في القانون تأسيساً على أن ظروف الحرب جعلت من المستحيل استيفاء تلك الإجراءات كما أن تلك الظروف تستدعي التخلص من الضباط الذين تقرر الحكومة عدم صلاحيتهم لمقتضيات الدفاع الوطني.

وفي قضية أخرى رفض طلب الطعن الذي تقدم به موظف طالبا إلغاء القرار الصادر بفصله خلافا لما قرره المشرع في قانون تأديب الموظفين تأسيساً على أنه من حق رئيس الجمهورية في ظروف الحرب أن يقدم كافة الإجراءات اللازمة لضمان سير المرافق العامة الضرورية للحياة القومية.

وفي حكمه Dame dol et lourent بتاريخ 1919/02/28 قرر بأن سلطات البوليس التي تتمتع بها السلطات العامة لحماية الأمن والنظام ليست في زمن الحرب كما هي

1- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 512.

2- بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر ، دار الأمل للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص36

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

عليه في زمن السلم وأن مطالب الدفاع الوطني تعطي لفكرة النظام العام امتدادا واتساعا وتبرر اتخاذ إجراءات أشد لحمايته مما يسمح للإدارة الحجر على الحريات العامة بقدر أكبر مما يكون لها في الظروف العادية، وفي قرار آخر بمشروعية قرار الإدارة القاضي بتوقيف رئيس مجلس محلي عن ممارسة مهامه دون مراعاة الشكليات المقررة في قانون الإدارة المحلية بشأن التأديب، كما قضى كذلك بمشروعية قرار الاستيلاء رغم عدم احترامه للإجراء المسبق المتمثل

بضرورة الاتفاق وديا مع المعني بالأمر والحصول على موافقته قبل صدور القرار وفقا لنص قانون التهيئة العامة لعام 1938.

الفرع الأول: التفسير الواسع للنصوص.

يمكن تحديد أهداف التفسير الموسع للنصوص من طرف القاضي فيما يلي:

- اكتشاف المعنى الحقيقي والصحيح للقاعدة القانونية بكافة وسائل التفسير والمناهج المعتمدة.

- تكملة النقص الذي يمكن أن يشوب النص القانوني.

- تكييف وملائمة النصوص القانونية مع ظروف الحال.

وتمر عملية التفسير بالمراحل التالية:

- البحث عن مصادر الالتزام القانوني للتصرف محل عملية التفسير.

- التفسير الحرفي أو اللفظي للتصرف.

- البحث عن إدارة السلطة مصدرة التصرف.

فسر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر نصوص الدساتير والقوانين السارية أثناء الظروف الاستثنائية تفسيرا موسعا ولم يكتف بالتفسير الحرفي، حيث ذهب المفوض الفرنسي

في قضية *delnotte* 1915/08/06 إلى أن قانون الأحكام العرفية هو قانون استثنائي

يختلف عن القوانين العادية، ولذلك يجب تفسيره على النحو الذي تفسر به القوانين العادية

ولكن يجب أن يفسر تفسيرا واسعا يتلاءم مع ضرورات الظروف الشاذة في مواجهة طعن

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

السيد delnotte بالإلغاء أمام مجلس الدولة في قرار غلق الحانة من طرف الحاكم العسكري بسبب المشاجرات التي وقعت بين مجموعة الأفراد الذين تواجدوا هناك على أساس أن سلطة الحاكم العسكري

تتمثل في منع الاجتماعات التي يرى أنها تخل بالنظام العام، والمقصود بالاجتماع هو الذي يقيمه مجموعة من الأفراد بناء على دعوى لمناقشة أمر ما يخصهم، أما تواجد مجموعة من الأفراد في الحانة فهو ليس اجتماعا، وسار على النهج نفسه في قضايا أخرى مثل القضية بتاريخ 1958/02/07 وكذلك القضاء المصري<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: الترخيص للإدارة بتقرير اختصاصات جديدة لها.**

استقر القضاء الإداري الفرنسي على مباشرة سلطات الضبط الإداري اختصاصات جديدة لها للمحافظة على النظام العام، بهدف سد الفراغ في النصوص القانونية لمواجهة الظروف الاستثنائية، فيتدخل القضاء لتدعيم الحكومة بمنحها صلاحيات جديدة لمواجهة الوضع الجديد، من بين أحكام مجلس الدولة الفرنسي<sup>2</sup>: حكمه بتاريخ 1909/08/07 في قضية wenhell وحكمه في قضية le coco بتاريخ 1944/01/07 حيث دفعت الحرب رئيس البلدية إلى فرض ضرائب على الصفقات التجارية والصناعية لضمان تموين سكان البلدية بمواد الغذائية. وقد سار القضاء الإداري المصري على نفس الاتجاه<sup>3</sup>

وقد اتضح من التحقيق أن العمليات الحربية قد وجدت في fecamp منذ 1940 نتيجة حالة استثنائية فرضت على السلطات المحلية ضرورة الحصول على موارد محلية وعلى وجه السرعة فإنه يحق لرئيس البلدية أن يتخذ التي تتطلبها الحالة الاستثنائية على أنه في

1-عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، طبعة 2، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 214.

2- حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة أبو بكر القايد، تلمسان، 2014-2015 ص 113

3 -CE.07/01/1944.LECO.R.D.P.p350.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الظروف التي لا تسمح فيها أية موارد محلية نص عليها التشريع القائم لمواجهة الاحتياجات الغير العادية التي خلفتها الأحداث فإنه يكون مشروعاً لما لجأ إليه عمدة fecamp في 1940/07/13 بالتحصيل المؤقت للضريبة على الإيرادات التي حققتها المتاجر والمصانع بالمدينة<sup>1</sup>.

كما تجد هذه الحالة تطبيقها في القانون الجزائري وذلك في المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ وذلك ضمن الإجراءات التي تتخذ من أجل حفظ النظام العام نجد أن المادة السادسة من هذا المرسوم تنص على إجراءات لا يمكن في سلطات الضبط الإداري اتخاذها في الحالات العادية لأنها تطبق فقط في ظل الظروف الاستثنائية وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
  - تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
  - إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
  - منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الحرية كل تخصص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.
  - تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص أو غير شرعي.
  - أمراً استثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً.<sup>2</sup>
  - تنص كذلك المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 75/92 على ما يلي:
- يتخذ تدبير الوضع في مركز امن وزير الداخلية والجماعات المحلية والسلطات التي يفرضها ومن هذه النصوص المأخوذة على سبيل المثال: تبين أنه من أجل مواجهة الظروف

1- عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية (أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص308.

2- المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 44/22 مؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن حالة طوارئ.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الاستثنائية يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تتخذ قرارات تمس الحريات الفردية والعامّة وتلغي هذه الحريات وذلك من أجل حفظ النظام العام.

### المبحث الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

استقر رأي الفقه والقضاء في فرنسا على أن ما تتخذه سلطة الضبط في حالة الطوارئ من تدابير وإجراءات هي من قبيل الأعمال الإدارية التي تخضع للرقابة القضائية ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر سنة 1915 في قضية Delmotte et semmartime خلال فترة الحرب العالمية الأولى والحكم الصادر سنة 1919 في قضية dol et lourent كما أقر القضاء الفرنسي بمبدأ التعويض عن أعمال الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعية.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

كما استقرت أحكام القضاء المصري على إخضاع أعمال الإدارة العرفية لرقابته فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى: "أن أعمال سلطة الطوارئ تخضع للطعن فيها... وأن التدابير التي تتخذها القائم على إجراء الحكم العرفي تنفيذا لهذا النظام سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام المحكمة وللمحكمة أن تقضي بإلغائها وأن توقف تنفيذها إذا كانت مخالفة للقانون".

وكذلك قولها "ينبغي ألا تتجاوز السلطة التقديرية لسلطة الطوارئ الحدود الدستورية المرسومة وإلا تتوغل بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانوني وإلا شابها عدم المشروعية وانسبست عليها رقابة القضاء إلغاء وتعويضاً"

وقد سار القضاء الأردني على ذات النهج من حيث إخضاعه قرارات وأوامر الدفاع والأوامر العرفية العسكرية الصادرة عن سلطة الضبط لرقابته حيث كان يقضي بعدم مشروعيتها وإلغائها إذا تجاوزت الغاية المقصودة منها.

ومن الأمثلة على ذلك حكم محكمة العدل العليا الصادر في القضية رقم 75/70 ومما جاء فيه: "إذ لم يكن للأعمال التي قرر محافظ العاصمة بالاستناد إليها توقيف المستدعي عملاً بالصلاحيات المنصوص عليها في المادة التاسعة مكرر من نظام الدفاع. علاقة بالسلامة العامة فإن قراره هذا يكون حقيقياً بالإلغاء"<sup>1</sup>.

وفي الحكم رقم 84/106 تقرر هذه المحكمة: "أن فرار الإلغاء برخصة المشروبات الروحية ومنع المستدعي من بيعها في فندقه استناداً إلى وجود أشخاص في الفندق وهم في حالة سكر وتصرفهم تصرفاً مقروناً بالشعب وإزعاج الناس لا علاقة له بالدفاع عن المملكة والسلامة مادام أن هذه الأفعال تشكل جريمة خاصة وهي الجريمة المبحوث عنها في المادتين 39،391 من قانون العقوبات.

1-هاني الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، نفس المرجع، ص

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لذا فإن صدور هذا القرار عن المحافظة وليس المحاكم يجعل هذا القرار صادرا من جهة غير مختصة وحقيقا بالإلغاء".

وقد أكدت المحكمة على استقرار هذا النهج في العديد من أحكامها ومن حكمها الصادر في القضية رقم 81/136 ومما جاء فيه: "استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن اختصاص الحكام العسكريين استنادا لنظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 وتعليمات الإدارة العرفية إنما ينحصر في القرارات والأوامر المتعلقة بالدفاع عن المملكة وسلامتها<sup>1</sup>.  
المطلب الأول: الرقابة على قيود إجراءات الضابط في الظروف الاستثنائية.

إن الظروف الاستثنائية تخول للإدارة سلطات واسعة لا تتمتع بها في الظروف العادية وذلك بهدف مواجهة الأمور الطارئة، وإذا كانت هذه السلطات التي تتمتع بها في الظروف الاستثنائية تقيد الحريات فالضرورات الحيوية للبلاد ومصالح الدفاع الوطني والأمن العام أي الدفاع عن الدولة تكون أول بالرعاية مع احترام حقوق وحريات الأفراد لذلك تطلب القضاء شروطا معينة يجب أن تتوفر مع الظروف الاستثنائية، لأن السماح لسلطات الضبط الإداري بقدر من الممارسات التقديرية أوسع مما تسمح أو ترخص به القوانين واللوائح في الحريات العامة كلية ومنع ممارستها بصورة كاملة.

وتأسيسا على ما تقدم إذا كان يسمح للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية لممارسة اختصاصات جديدة فإن ذلك لا يعني أن تصرفاتها في هذه الظروف تكون مطلقة من كل قيد، لذلك توجد ضوابط وقيود ترد على سلطات الضبط خلال الظروف الاستثنائية وتحدد الإجراءات الضبطية.

حيث يمكن حصر هذه القيود في أن يكون إجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية وضرورة الإجراء الاستثنائي ومدى ملائمته<sup>2</sup>.

1- محمد رفعت عبد الوهاب، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الجزء الأول، طبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ص 221.

2- هاني علي الطهراوي، نفس المرجع، ص 260

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الفرع الأول: أن يكون إجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية.

اتضح لنا أن الظروف الاستثنائية تبرر الترخيص سلطات واختصاصات واسعة لا تسمح بها لا تجيزها لهيئات الضبط الإداري بممارسة القوانين السارية حتى ولو خالفت في ذلك مبدأ المشروعية العادية<sup>1</sup>.

وتبعاً لذلك يتعين إجراء الضابط حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية أن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية وفي هذا المعنى يتحقق الظرف الاستثنائي حالة عند قيام حالة واقعية أو قانونية ذات طابع استثنائي يتطلب التدخل بإجراء ضبتي.

فإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفات هيئات الضبط ولتبرير ما اتخذت من إجراءات خلال تلك الظروف الاستثنائية يتعين على هيئات الضبط الإداري أن تثبت أن هناك ظروف استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية وأن تلك الإجراءات الاستثنائية قد اتخذت خلال تلك الظروف.

وترتيباً على ما تقدم فعندها تطرح على القاضي الإداري قضية تدعي فيها الإدارة قيام ظروف استثنائية تبرر ما اتخذته من إجراءات فإنه يتحقق من خلالها. فالمسألة وأولاً وأخيراً مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمنية والمكانية والتي تحيط بها وهذا ما أكده مجلس الدولة في قضية *veure goguet* بتاريخ 1946/05/03 من عدم مشروعية القرار الذي اتخذته رئيس البلدية *nantes* بالاستيلاء على شقة مملوكة لإحدى السيدات لتقييم بها إحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحاً للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية<sup>2</sup>

الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولوازمه.

1- محمد رفعت عبد الوهاب، مبدأ المشروعية ولتنظيم القضاء الإداري، الجزء الأول، طبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ص 221.

2- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة 2، القاهرة، 1978، ص 218.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن وقف ممارسة الحريات العامة والحقوق يجب أن يكون بالقدر وفي الحدود الضرورية التي تتيح للإدارة القدر على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل وهذا ما يستوجب عدم تجاوز الإدارة المقتضيات التي تواجهها، وذلك تأسيساً على القاعدة أن تقول إن "الضرورة تقدر بقدرها" وبعبارة أخرى وبمفهوم آخر تعطل أن توقف ممارسة الحرية عند النقطة تعارضها مع قدرة الإدارة المشروعية الاستثنائية تجد سلامتها مع ضرورتها لذلك على مواجهة الإخطار وهو ما يمكن أن نعبر عنه بأن فإن إجراء الضبط الإداري لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام وهذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات. لذا يوم القضاء الإداري بالتحقيق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنص عليها التشريعات السارية ومع ذلك اتخذت إجراء استثنائياً لا تجيزه هذه التشريعات فإنه يحكم بإلغاء الإجراء<sup>1</sup>.

وبالتالي لا بد من وجوب الإجراء الضبطي الإداري الاستثنائي لمواجهة الحالة لكونه الوسيلة الأنجع لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي، على أن رقابة القضاء لا تقتصر على مشروعية وسيلة الضبط المتخذة بل تراقب أيضاً ملائمتها لأسباب التدخل تحت القاعدة تناسب شدة الإجراءات مع خطورة الظرف الاستثنائي لذا يجب عدم التوسع مع صلاحيات الضبط الإداري بل تكون ضمن الحد المعقول في مجابهة الظرف الاستثنائي وفي فترة لا تتجاوز نهايتها لأن الضرورات تبيح المحظورات<sup>2</sup>.

وتطبيقاً لذلك فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ

1958/01/31 بإلغاء قرار الحاكم الفرنسي للهند الصينية والصادر في 1947/09/27

والخاص بإنشاء نظام المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشروعات الخاصة، وأسس مجلس الدولة حكمه على أنه هذا الإجراء مخالف للقانون الصادر في 1954/05/03 لم يكن

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، نفس المرجع، ص 219.

2- عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 107.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ضروريا ولازما لمواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعي الذي كان قائما على الهند الصينية في تاريخ صدور قرار الحاكم والنتائج عن حالة الحرب التي كانت هذه البلاد مسرحا لها في ذلك الوقت، وأنه كان بإمكان الحاكم أن يتغلب على المصاعب الناتجة عن هذا الموقف بالوسائل والسلطات التي يملكها بموجب التشريعات السارية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: ملائمة الإجراءات الضبطية للظروف الاستثنائية.

يجب أن تراعي الإدارة الملائمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراءات الذي اتخذ لمواجهة، بمعنى أن لا يشوب تصرفها شطط ولا تضحي بمصلحة خاصة في سبيل مصلحة عامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة فيجب على الإدارة أن تختار من الوسائل أقلها ضررا بالأفراد.

وبالتالي يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائمة مناسبة لمتطلبات هذه الظروف وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقا لما تقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط<sup>2</sup>.

ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة بأهمية وخطورة الاضطرابات في ظل تلك الظروف، وذلك للتحقق من مدى ملائمة الإجراء الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أحق وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق ذلك الهدف فهو يعمل على الملائمة بين الإدارة في الظروف الاستثنائية وبين تطبيق قواعد المشروعية عن أعمالها في هذه الظروف ومن ثم يلجأ إلى تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية في ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة.

هكذا بدأت أهمية الرقابة على ضوابط وحدود الإجراءات الضابط في الأزمات والمحن والظروف غير العادية، تبقى الإدارة طليقة في إصدارها للقرارات دون رادع علما بأن

1 -C.E.31/01/1958.chambre syndical du commerce d'importation en indochine,rec,p36.

2-سليمان الطماوي، نفس المرجع ، ص220.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المناطق في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقيق في مدى مشروعية القرار في مطابقة أو عدمها وإنما على أساس توافر الضوابط التي تم التعرض إليها سابقاً<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني: أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.**

إن لجوء الإدارة إلى استعمال الإجراءات الاستثنائية خلال الظروف الاستثنائية قد يترتب عليه إلحاق أضرار بالأشخاص، وهذا ما يؤدي إلى إثارة مسألة مدى مسؤولية الإدارة عن تلك الأضرار خاصة وأن معظم الإجراءات التي تقوم بها في تلك الظروف يعتبرها القضاء مشروعاً<sup>2</sup>.

فلقد أصبحت الإدارة مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية وما تحدثه هذه الأعمال من أضرار اتجاه الغير فيحق للشخص المتضرر أن يطالب الإدارة بالتعويض عما أصابه من أضرار وبقدر تعلق الأمر بالاختصاص العام للقضاء الإداري فإن هناك واعد خاصة للمسؤولية الإدارية تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية والتي تعمل المحاكم العادية على تطبيقها في المنازعات العادية وتلتزم بأحكام القانون المدني في حين أن قواعد المسؤولية الإدارية تخضع لمبادئ مستقلة ومتحررة عن الأولى ويرجع الفضل في تلك إلى القضاء الإداري الذي استنبط قواعد خاصة وجديدة بالمسؤولية الإدارية وهذا لا يعني استقلال علما بأن المناطق في هذه الحالة لا يقوم على أساس علما بأن المناطق في هذه الحالة لا يقوم على أساس تحقيق العدالة بين الصالح العام والصالح الخاص.

وعليه يمكن مسائلة هيئات الضبط الإداري عن أعمالها على أساس الخطأ كما يمكن إثارة مسؤولية الإدارة على الرغم من أنها لم ترتكب أي خطأ<sup>3</sup>.

**الفرع الأول: مسؤولية هيئات الضبط على أساس الخطأ.**

1- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة، طبعة 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 260.

2- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 186.

3- اعداد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون، طبعة 1، دار وائل للنشر، عمان 1998، ص 245.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن هيئات الضبط الإداري وهي تسعى إلى تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام قد تلحق بالأشخاص أضراراً نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية وعلى ذلك فإن قيامها بتصرفات غير مشروعة تمثل الخطأ، ففي هذه الحالة يمكن للشخص الذي أصابه ضرر طلب التعويض بشرط أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة لذلك نقول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي يفسر مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها القانونية والمادية الضارة<sup>1</sup>.

من أجل تقدير مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط، بالإضافة إلى تحديد صور الخطأ بموجب المسؤولية هيئات الضبط الإداري.

وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

### أولاً: شروط تقرير مسؤولية سلطات الضبط على أساس الخطأ.

لتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري لابد من توفر مجموعة من الشروط والمتمثلة في وجود الخطأ وهو الشرط المتصل بالإدارة والضرر هو الشرط المتصل بالضرور، بالإضافة إلى وجود علاقة سببية بينهما وتأسيساً على ذلك نشير فيما يلي إلى الشروط كل على حدا بالتفصيل من أجل توضيح قواعد مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وذلك على الشكل التالي:

أ- **الخطأ:** الأصل في قيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أعمالها هو مجرد خطأ من جانبها على أن الخطأ في حقيقته لا ينصرف إلى الإدارة بذاتها بل هو خطأ الموظف فإن الإدارة لا تسأل عن هذا الخطأ.

1- عبد الله طلبية، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976، ص 387.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ومن هنا فإن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف وتحقق مسؤوليته الشخصية عنه فيكون وحده مسؤولاً عنه الأضرار التي نتجت عنه وينعقد الاختصاص بنظر دعوى المسؤولية في هذه الحالة لجهة القضاء العادي.

في حين أن الخطأ المرفقي هو الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإداري ويقصد به الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته هو الذي سبب الضرر لأنه لم يؤدي العمل وفق القواعد التي يسير عليها سواء كانت خارجية أو وضعها المشرع أو داخلية من صنع الإدارة<sup>1</sup>

ب- الضرر: لا يكفي الخطأ وحده لتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري إذ يجب أن ينشأ عن هذا الخطأ ضرراً يلحق بمن يطالب بالتعويض عن تصرف الإدارة فالخطأ الذي لا يولد ضرراً لا يعطي الحق في اقتضاء أي تعويض ويشترط في الضرر ما يلي:

1- أن يكون الضرر مباشراً: يتعين لمطالبة الإدارة بالتعويض أن يرتبط الضرر الناتج عن نشاط الإدارة وبرابطة مباشرة ومؤكدة ويقضي أن يكون الضرر نتيجة حتمية ولازمة لنشاط الإدارة.

2- أن يكون الضرر محققاً: يشترط في الضرر المطلوب التعويض عنه أن يكون محقق الوقوع سواء كان حالاً أو مستقبلاً وهذا يعني أن الضرر سيقع في المستقبل وبشكل أكيد.

3) أن يصيب الضرر حقاً مشروعاً: من المبادئ المسلم بها أن لكل شخص الحق في سلامته جسدياً ومادياً ويترتب على ذلك أن الاعتداء على أي من هذه الحقوق يولد حقاً في التعويض.

1- نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 88.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

4) أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالنقود: إن التقدير في غالب الأحيان يكون نقدياً ومن ثم فإنه يمكن الحكم بالتعويض النقدي يتعين أن يكون الضرر مقدرًا نقدياً أو قابلاً للتقدير بالنقود<sup>1</sup>.

ج) علاقة السببية: لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري يجب أن تقوم رابطة السببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر الذي أصاب المضرور بحيث يكون عمل الإدارة هو السبب المباشر للضرر.

وتتنفي مسؤولية الإدارة بانعدام رابطة السببية لوجود سبب أجنبي كخطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير غير أن خطأ المضرور أو الغير قد لا يؤدي إلى إعفاء الإدارة من التعويض في كافة الحالات وذلك لأنه ساهم المضرور أو الغير مع الإدارة في الخطأ المرتب للمسؤولية فإن الإدارة تعفى من المسؤولية بالقدر الذي ساهم فيه المضرور أو الغير بالخطأ. ثانياً: صور الخطأ الموجب لمسؤولية سلطات الضبط الإداري.

تتجسد صور الخطأ المرفقي الموجب لقيام المسؤولية الإدارية في الأفعال التي تؤدي إلى إصابة الأفراد بالضرر وقد جرى العمل على تقسيم الصور التي يتمثل فيها الخطأ المرفقي إلى صورتان تدرج حسب جسامة الخطأ ذاته فإما أن يكون المرفق قد أدى الخدمة على نحو سيء وإما أن يكون قد أخطأ في تقديمها<sup>2</sup>. وسنتطرق إلى الصور فيما يلي :

1- الأداء السيئ للخدمة: تشمل هذه الحالة كافة الأعمال الإيجابية الصادرة عن الإدارة والمنطوية على الخطأ وبمعنى آخر كافة الأعمال الإيجابية التي تتخذها أو تقوم بتنفيذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام بطريقة سيئة تؤدي إلى الإضرار بالأفراد مثل:

1- صفاء محمد رستم السويلمي، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، طبعة 1، دار وائل للنشر، الأردن، 2013، ص 117.

2- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر، 1993، ص 467.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قيام أحد أعوان الضبط الإداري بإطلاق النار على المتظاهرين في إطار ممارسة وظيفته الضبطية.

ففي الجزائر فهناك الكثير من الأعمال التي وقعت في ظل الظروف الاستثنائية والتي تبرر قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الجسيم ومن القضايا التي ثبت فيها وقوع الخطأ الجسيم قضية وزارة الدفاع الوطني ضد ورثة بن عمارة خميسي والتي تتلخص وقائعها أنه بتاريخ 1994/08/26 أقام رجال الدرك الوطني على الساعة الثامنة ليلا كمينا بإحدى الطرقات وذلك ضد الجماعات المسلحة إلا أنهم لم يضعوا أي إشارة على الحاجز بل أنهم لم يكونون متواجدين بجانب السيارة التي استعملوها والتي كانت متوقفة بحافة الطريق ودون أي رمز يدل على الحاجز ولما كانت السيارة التي كان على متنها كل من السائق والسيد بن عمارة وزوجته وابنتيه إلى مكان الحاجز توقف السائق لبضع ثوان ثم بدأ الشك يراوده حول حقيقة الحاجز إذ اعتقد بأن الحاجز يعد مزيفا أقامته الجماعات المسلحة وهو ما أدى به إلى الانطلاق الجديد فقام رجال الدرك بإطلاق النار على السيارة ودون إعطاء أمر بالتوقيف بل دون القيام بإنذار شفهي أو إطلاق النار في الهواء، وقد ترتب على تلك الطلقات النارية وفاة السيد بن عمارة وإصابة زوجته وابنتيه بجروح خطيرة، ولما لجأ ورثة بن عمارة أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء أم البواقي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم من جراء وفاة الهالك وذلك ضد وزارة الدفاع الوطني دفعت هذه الأخيرة بأن الحادث وقع نتيجة خطأ السائق الذي لم يحترم الحاجز المقام من طرف رجال الدرك وممثل الوكالة الوطنية بالخرزينة العامة وزارة الاقتصاد، بدفع التضامن لورثة الهالك مائتا ألف دينار جزائري لكل واحد منهم<sup>1</sup>.

1-عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 120.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

2)تباطؤ سلطات الضبط الإداري عن اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية النظام العام: تتمثل هذه الصورة في تباطؤ الإدارة بالخدمة المطلوبة منها بدون مبرر فيؤدي هذا البطء إلى إلحاق الضرر بالأفراد سواء كان ذلك بسبب عمل مادي أو قانوني.

والمقصود بتباطؤ الإدارة في أداء الخدمة هو تأخر الإدارة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعادا لأداء الخدمة وإنما ترك تحديد الوقت لسلطة الإدارة التقديرية أما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بأن حدد لها القانون ميعادا معيناً لأداء الخدمة ورغم ذلك تباطأت عن أدائها دون مبرر بتجاوزها للميعاد المقرر قانوناً فإن ذلك يندرج ضمن عدم تأدية الخدمة المطلوبة.

ومن خلال كل ما سبق لنا أن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى التخفيف من مسؤولية الإدارة العامة مادام أن القضاء يشترط لإثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ أن يكون هذا الخطأ جسيماً لهذا لا يمكن تشبيه مسؤولية الإدارة في الظروف الاستثنائية بمسؤوليتها في الظروف العادية لأن القاضي قبل تقريره مسؤولية الإدارة العامة يأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي اعترضت الإدارة القيام بعملها<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية<sup>2</sup>.

إذا كانت المسؤولية بدون خطأ في مجال القانون المدني تنحصر فقط في نظرية المخاطر فإن المسؤولية في القانون الإداري تحتوي على مبدئين متميزين هما المسؤولية على أساس المخاطر من جهة والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة من جهة أخرى.

ومما لا شك فيه أن مسؤولية الإدارة بدون خطأ لا تترتب إلا إذا كانت الأضرار قد أصابت فرداً معيناً أو أفراد معينين بذواتهم دون سائر المواطنين كما يجب أن تكون هذه

1-فادي نعيم جميل، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية فلسطين، 2011، ص71.

2-بوحميده عطاء الله، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، دار هومة، الجزائر، 2013، ص286.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع وعلى هذا الأساس يجب أن تتوفر في الضرر صفتان أساسيتان هما الخصومة و الجسامة غير العادية.

على أن هذا النوع من المسؤولية يعني المضرور من إقامة الدليل على وجود الخطأ طالما أن هذه المسؤولية تقوم بدون خطأ لذلك على المضرور أن يظهر العلاقة بين عمل الإدارة والضرر الذي أصابه وعلى الإدارة إذا أرادت تجنب قيام مسؤوليتها أن تثبت إما خطأ المضرور أو القوة القاهرة.

وفيما يتعلق بالأعمال الصادرة من سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية والتي ترتب أضرار للأفراد دون أن يمكن إثارة مسؤولية الإدارة فيها على أساس الخطأ يثار التساؤل التالي: هل تصلح نظرية المخاطر ونظرية الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني لمسائلة سلطات الضبط الإداري عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية؟

أولاً: المخاطر كأساس لمسائلة سلطات الضبط الإداري عن أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية.

إن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر تنور إذا ما عرض بعض الأشخاص إلى مخاطر خاصة أثناء قيامها بوظائفها، إن هذه المخاطر تتحقق دون إمكانية القول بأن الإدارة ارتكبت خطأ ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن التعويض في هذه الحالة ليس أمراً حتمياً ذلك أن القاضي لا يلزم الإدارة بالتعويض إلا في حالة خاصة.

يمكن تعريف المسؤولية على أساس المخاطر على أنها مسؤولية غير خطئية مقررة قانون وقضاء تقع على عاتق الإدارة نتيجة لنشاطها وأعمالها المشروعة والخطرة التي ألحقت أضراراً خاصة وغير عادية بالأفراد.

وعليه لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس المخاطر لابد من توافر ركنين أساسيين هما الضرر والعلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة الخالي من الخطأ

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ومع ذلك لابد من توافر صفات خاصة في الضرر الموجب للتعويض حيث يجب أن يكون خاصا وغير عادي<sup>1</sup>.

وسنتعرض فيما يلي إلى كل ركن على حدا:

**1- الضرر:** حتى يمكن إثارة مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية يجب أن يكون العمل الذي قامت به الإدارة أدى إلى حدوث ضرر خاص غير عادي لأحد الأفراد أو لمجموعة محددة من الأفراد على أن الضرر قد يكون ماديا أو معنويا ومع ذلك ومهما كان نوع الضرر فإنه يعتبر شرطا أساسيا لانعقاد جميع أنواع المسؤولية سواء التي تقوم على أساس الخطأ والتي تقوم بدون خطأ<sup>2</sup>.

فمن أجل قيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس المخاطر يجب أن يتوفر في ركن الضرر شرطان هما:

- أن يكون الضرر خاصا: وهو أن ينصب على فرد معين أو أفراد معينين بحيث يكون لهم مركز خاص لا يشاركونهم فيه بقيمة المواطنين بمفهوم المخالفة فإن الضرر العام هو الذي لا ينصب على فرد أو أفراد معينين بذواتهم بل على العامة فيصبح عبئا عاما يتحمله الجميع ولا تتعدد المسؤولية على أساس المخاطر في ظلله<sup>3</sup>.

غير أن مسألة التعرف على نوع الضرر إذا كان عاما أو خاصا لا تطرح أي صعوبة إذا ما أصاب هذا الضرر فردا معينا بذاته لأن هذا الفرد قد لحقه ضرر بشكل خاص غير أن الصعوبة التي تثور في حالة ما أصاب الضرر مجموعة من الأفراد من جراء نشاط الإدارة فمنها لكي تتحقق صفة الخصوصية يجب أن تنفرد مجموعة من الأفراد بالضرر ولا يكون من قبيل الضرر الذي تقاسمهم فيه عامة الناس<sup>4</sup>.

1- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 112.

2- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية مرجع سابق، ص 207.

3 -martine Lombard ,droit administrative,4eme edition, dalloz, paris, 2001,p780. 1

4- ماجد رغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 375.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

- أن يكون الضرر غير عادي: يقصد بالصفة غير العادية للضرر أن يكون هذا الأخير على درجة من الجسامة حيث يتجاوز حد الأعباء التي يستلزم الأفراد بتحملها عادة.

إن الطابع الغير عادي للضرر هو الصفة الأساسية التي تميز الأضرار التي يجب على الإدارة تحملها على أساس المخاطر فهذا النوع من الضرر يأخذ أهمية كبيرة في ظل الظروف الاستثنائية حيث لا يمكن أن تثور المسؤولية إذا كان الضرر بسيطاً أو قليل الأهمية إذ يدخل في إطار الأضرار المعتادة التي يتحملها الأفراد عادة في أوقات الأزمات<sup>1</sup>.

2- **العلاقة السببية بين الضرر وفعل الإدارة والخطر والمشروع.** إن هذا الشرط هو الذي يعبر عنه برابطة السببية ويقصد بهذا الشرط أن يكون عمل الإدارة الذي تقوم به لمواجهة الأزمات هو الذي أدى إلى حدوث الضرر وهنا لا بد أن تكون العلاقة مباشرة بين عمل الإدارة والضرر الحاصل فإذا أمكن نسبة الضرر الذي لحق المضرور بالمطالبة بالتعويض مادام أن علاقة السببية قد توفرت بين عمل الإدارة والضرر ولا تستطيع الإدارة التحلل من التزاماتها بدفع التعويض.

غير أن العلاقة السببية قد تنقطع في إطار المسؤولية على أساس المخاطر وذلك لكون الضرر قد تسبب فيه المضرور أو كان بفعل القوة القاهرة.

**أ- فعل المضرور:** إذا كان الضرر ناتجا عن فعل الضحية

فإن الإدارة تعفى كليا أو جزئياً من تحمل المسؤولية فإذا أثبت وقوع الخطأ من المضرور وكان هذا الخطأ هو الذي ساهم في حدوث الضرر فإن الإدارة تعفى من التعويض بقدر مساهمة هذا الخطأ في إحداث الضرر ، ويقوم القاضي الإداري في هذا الشأن بتقدير تصرف الضحية ومقارنته بتصرف الشخص العادي كما يقوم القاضي بتحديد نسبة مسؤولية الإدارة حتى يتضح له ما إذا كان من المفروض إعفائها كليا أو جزئياً وفق ما ارتكبه الضحية والإدارة.

<sup>1</sup> هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 532-1

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

فإذا كان خطأ الضحية هو السبب الوحيد فإن الإدارة تعفى كلياً من المسؤولية أما إذا كان لفعل المضرور دور جزئي من تحقيق الضرر فإن الإدارة تعفى جزئياً من المسؤولية وذلك حسب مقدار تدخل الضحية<sup>1</sup>.

ب- **القوة القاهرة:** هي حدث ينشأ بفعل سبب أجنبي عن الإدارة والمضرور ويتقدر تداركه أو تفادي أثره وتعفى حالة القوة القاهرة الإدارة كلياً من مسؤوليتها إذا كان السبب الوحيد للضرر وذلك لما تتصف به القوة القاهرة من طبيعة خارجية عن نشاط الإدارة المحدث للضرر بالإضافة إلى أنها تقع بصفة فجائية غير متوقعة وغير قابلة للمقاومة ولا للدفع من طرف الإدارة وهذا ما يبرر انتفاء مسؤوليتها في هذا الشأن<sup>2</sup>.

### ثانياً: الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة:

تثور مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إذا ما اختلف التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة عن نشاط الدولة فالحقوق للحريات يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ المساواة لهذا فإن أفراد المجتمع متساوون في التمتع بالحقوق والحريات وفي مقابل ذلك فإنهم متساوون كذلك في تحمل التكاليف والأعباء العامة التي تفرضها الحياة في المجتمع حيث أن التوازن بين أفراد يخل ما إذا تحملت فئة منهم أعباء الدولة دون باقي أفراد المجتمع.

وفي مجال الظروف الاستثنائية فإن الإدارة تقوم بإجراءات استثنائية من أجل المصلحة العامة أي أن فئة من استفادات من عمل الإدارة والفئة التي تضررت منه يجب السماح لهؤلاء الذين تضرر والمطالبة بالتعويض عما أصابهم من ضرر جراء نشاط استفاد منه أغلب أفراد المجتمع.

فلم يعد مسموحاً الآن أن تحمل بعض أفراد المجتمع لوحدهم الأضرار التي تسببها الإدارة من خلال أعمالها حتى ولو اعتبرت تلك الأعمال مشروعة.

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، طبعة 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 248.

2 - G vedel-p-delvolle ,droit administratif,7eme edition,p.u.f.parris,1980,p500.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

وفيما يخص شروط قيام المسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فهي نفسها شروط المسؤولية بدون خطأ المتمثل في وجود ضرر جسيم وخاص بالإضافة إلى علاقة سببية بينه وبين عمل الإدارة الخاص.

إلا أن المسؤولية بدون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة تستقل وتتميز بالإضافة إلى الشروط السابقة هناك شروط خاصة بها تعتبر ضرورية ولازمة لانعقادها حيث تتمثل هذه الشروط في كون أن يكون الضرر صفة العبء العام وأن يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة يثير الحق في التعويض وهذا ما سيتم التعرض إليه فيما يلي:<sup>1</sup>

- أن يشكل عمل الإدارة عبئا عاما: تتحقق صفة العبء العام في نشاط الإدارة إذا كان النشاط الذي تقوم به يعتبر من قبيل الأعباء العامة أو التكاليف المفروضة على الأشخاص داخل

المجتمع من قبل السلطة العامة

- أن يشكل عمل الإدارة عبئا عاما: تتحقق صفة العبء العام في نشاط الإدارة إذا كان النشاط الذي تقوم به يعتبر من قبيل الأعباء العامة أو التكاليف المفروضة على الأشخاص داخل المجتمع من قبل السلطة العامة ومعنى ذلك أن الضرر الذي تعرض له المضرور كان لازما من أجل تحقيق المصلحة العامة وبالتالي فإن هذا الضرر الذي تعرض له هو في الحقيقة عبئا عاما كان من المفروض أن يقع على كل أفراد المجتمع ونظرا لأنه اتخذ من أجل المصلحة العامة.<sup>2</sup>

وبناء على ذلك فإن الجماعة تشارك من خلال الخزينة العامة في جبر الضرر الذي أصاب المضرور الذي تحمل لوحده تبعه هذا العبء العام، وهذا من شأنه أن يعيد التوازن الذي يحقق المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة.

1- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 33.

2- p délove ,op.citi,p621.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

وفي مجال الظروف الاستثنائية نلاحظ أن الإجراءات التي تتخذها الإدارة لمواجهة الأزمة تكون من أجل تحقيق المصلحة العامة والمتمثلة في الحفاظ على سلامة الجماعة من الخطر والمحافظة على النظام العام والأمن ، فإذا ما ترتب على تلك الإجراءات ضرر لأحد الأفراد فإن هذا الضرر يعد في الحقيقة عبئا عاما لا يجوز أن يتحملة المضرور لوحده بل يجب أن تشارك الجماعة في تحمله من خلال السماح له بالحصول على تعويض من الخزينة العامة<sup>1</sup>.

- أن يثير الإخلال بمبدأ المساواة الحق في التعويض: إن مبدأ المساواة يقصد به المساواة بين جميع أفراد الدولة في المعاملة دون أدنى تمييز على أن هذه المساواة لا يمكن أن تتحقق إلا بتوزيع عادل للحقوق والحريات بين الأفراد وفرض قدر من التكاليف والأعباء العامة بصفة متساوية فالدولة عندما تفرض أعباء وواجبات على المواطنين يجب أن تكون ذلك بالتساوي وهذا ما يحتم بالضرورة قيام المسؤولية في حالة حدوث ضرر خاص واستثنائي لفئة من الأفراد أو لفرد معين لذاته.

إن مبادئ العدل والإنصاف تقتضي ألا يتحمل أي فرد بسبب أضرار الإدارة أعباء إضافية أكثر من الآخرين ولذلك ينبغي تعويض ضحايا هذه الأضرار وبذلك يتحقق فكل ضرر يصيب فرد أو مجموعة محددة من الأفراد ويتجاوز من حيث طبيعته أو مداه ما يتوجب على عامة المواطنين تحمله ابتغاء الصالح العام، يعد الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بين المواطنين حيث يحمل بعض أفراد المجتمع في سبيل تحقيق المصلحة العامة تكاليف وأعباء وتضحيات تزيد على تلك التي يتحملها باقي أفراد الجماعة في الدولة فيتحقق بذلك الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

1- محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 35.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ومن الأحكام التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة حكمه في قضية *couiteas* والتي تعد من أشهر القضايا التي أقر فيها بمسؤولية الإدارة رغم عدم ارتكابها خطأ<sup>1</sup>

وفي قضية *ste cartonnerie et imprimerie et Charles* أكد مجلس الدولة من جديد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية فأتى الهيجان الاجتماعي الذي وقع في فرنسا سنة 1936 والذي ترتب عليه ظهور العديد من الاضطرابات ولاستيلاء العمال على أماكن ومنشآت الشركة أضرب عمال شركة ورق ومطبوعات عن العمل واحتلوا مباني الشركة وفضلوا معتصمين بها مدة ثلاث أشهر .

ولجأت الشركة إلى حاكم المقاطعة وزير الداخلية طالبة منها اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تسمح بإخلال الشركة، إلا أن الأمر ظل على حاله الشيء الذي أدى بالشركة إلى اللجوء إلى القضاء الذي منحها أمراً وقتياً يقضي بطرد العمال المعتصمين لإعادة سير العمل إلا أن السلطات الإدارية المختصة بالتنفيذ رفضت استعمال القوة لتنفيذ الأمر مبررة ذلك بإمكانية حدوث اضطرابات تؤدي بالإخلال بالنظام العام خاصة وأن المنظمات الشعبية والنقابية والسياسية وفي ذلك الوقت بالذات كانت تؤيد الاضطراب وتدعو إلى التضامن بين الأشخاص للقيام بالإضراب وهذا ما أدى بالشركة إلى رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها من جراء هذا الإضراب الذي استمر لمدة طويلة ومن امتناع الإدارة عن التنفيذ وقد قرر مجلس الدولة أن الظروف الاستثنائية التي منعت الإدارة من تنفيذ الأمر لا يمكن أن يتصف عمل الإدارة هذا بأنه خطأ في جانبها ومع ذلك حكم

1- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 02.

## الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

---

للشركة بالتعويض عن الضرر الخاص والجسيم الذي لحقها وذلك استناداً إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة<sup>1</sup>.

وكخلاصة للفصل الثاني فقد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوضع الاستثنائي.

ولكي يتم استبعاد بعض المبادئ والقواعد وتفسير تقييد المراقبة القضائية اتجاه

نشاطات الإدارة يلجأ لنظرية الظروف الاستثنائية.

إلا أن القاضي يحاول حتى أثناء هذه الفترات ممارسة حد أدنى من المراقبة وذلك

للحيلولة دون التحكم ويطلب بشكل خاص أن تستند سلطات الضبط الإداري المتضخمة لنص تشريعي لأنها تقوم بتهديد الحريات الفردية.

---

1 - C.E, 3juin 1936, carton nrie st charles, rec, p521.

وفي الأخير وبعد الإنتهاء من هذه الدراسة و البحث في موضوع حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والإستثنائية، إرتأينا أن تكون الخاتمة مجموعة من الإستنتاجات و التوصيات لعلها تكون مصباح يبين طريق الباحثين من بعدنا في هذا الموضوع وهي كمايلي:

### الإستنتاجات:

رغم إتساع وظائف الدولة من حارسة إلى متدخلة إلا أن كيفية ممارسة الدولة لوظائفها لم يخرج عن صورتين أساسيتين هما: المرفق العام الذي تمارس فيه الإدارة ووظائفها العمومية لتوفير حاجيات المواطنين و المتطلبات الأساسية لإشباع حاجات الجمهور و الضبط الإداري الذي من طريقه يتم الحفاظ على النظام العام في الدولة والذي تعود فائدته على الجميع، فلما كانت مصلحة الفرد في مصلحة الجماعة هنا يمكن أن نقول أن الضبط الإداري نعمة على الفرد، فحدود حرية الفرد تنتهي عند بداية حريات الآخرين، فالضبط الإداري هو عصب السير الحسن للنظام العام.

على الرغم من أن حدود سلطات الضبط الإداري هي واسعة وشاملة في مجال الضبط الإداري إلا أننا توجهنا من خلال بحثنا إلى إبراز مفهوم كل من مبدأ المشروعية و النظام العام اللذان يقوم عليهم الضبط الإداري.

إن مفهوم مبدأ المشروعية هو واسع وشامل كما له أهمية و قيود وشروط يتسم بها.

فإذا كانت الإدارة في نطاق ممارستها لسلطات الضبط الإداري لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد إذ تخضع إجراءات الضبط بإعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية القانونية كما لما كانت إجراءات ووسائل الضبط من شأنها أن

تضع قيود على حريات الأفراد فإنها تخضع لعدة قيود تحدد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات.

إن مفهوم النظام العام يتسم بالمرونة والنسبية فهو مفهوم نسبي يختلف من دولة لأخرى ومن وقت لآخر في ذات الدولة فقد أدت هذه النسبية إلى مفهوم النظام العام، إلى عدم ثباته وإستقراره.

فما يعد من قبيل النظام العام في وقت من الأوقات قد لا يعد كذلك بعد مرور فترة من الزمن أو في دولة أخرى.

إن الدولة وبواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر، و سلامة حياتهم أيضا كما تهدف إلى حمايتهم، من مخاطر الأمراض وإنتشار الأوبئة و المحافظة على الهدوء في المدن و جمالها وحماية أخلاقهم.

وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط من حيث الهدف، إذ يجب أن يهدف الضبط لحماية النظام العام، إذ لم يهدف إلى حماية النظام العام نكون أمام إنحراف في إستعمال السلطة وأيضا يجب أن يكون السبب موجودا وحقيقيا، وأن تكون الوسيلة المستعملة من حماية النظام العام، لا تؤدي إلى تقييد الحريات تقييدا مطلقا لأنها إهدار للحريات العامة.

عندما تحدث ظروف إستثنائية غير عادية لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها مما يتطلب إعطائها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف، ويراقب القضاء الإداري سلطة الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، ولكن بطريقة مختلفة عن رقابته في الظروف الإعتيادية.

إن المشروعية التي يجب الإعتياد بها في الظروف العادية، من قبل هيئات الضبط الإداري تختلف عن المشروعية الموجودة في الظروف و الأوقات الإستثنائية، فالمشروعية الموجودة في الظروف الإستثنائية، هي مشروعية الأزمات.

### التوصيات:

- و من الضرورة الخروج من هذه الدراسة و الاستنتاجات بالتوصيات التالية :
- يجب أن تمارس رقابة صارمة على الهيئات التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة ، و حتى لا تتحول حماية المصلحة العامة الى حماية المصلحة الخاصة و الشخصية .
- وجوب ممارسة الرقابة على الهيئات و حدود الضبط الإداري المستعملة حتى لا تمس بحقوق وحرريات الأفراد بطرق غير شرعية

### 1-المصادر:

- 1.المادة 107 من دستور 2016.
- 2.قانون رقم 91 - 19 مؤرخ في 2 ديسمبر 1991 يعدل ويتمم القانون رقم 89 - 28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالإجتماعات و المظاهرات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.
- 3.قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- 4.قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 2 الصادر في 15 جانفي 2012.
- 5.مرسوم تنفيذي رقم 04-211 مؤرخ في 28 جويلية 2004 يحدد كفايات اعتماد الصحفيين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادر في 28 جويلية 2004.
- 6.مرسوم تنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 بموجب المادة 20 منه على أنه تسلم رخصة إستغلال حسب الحالة بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة و الوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى بموجب قرار من الوالي أو من رئيس البلدية.
- 7.مرسوم تنفيذي رقم 07-135 مؤرخ في 19 جوان 2007، يحدد شروط وكفايات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين الجريدة الرسمية، العدد 33 الصادرة في 20 ماي 2007.
- 8.قرار مجلس الدولة رقم 10938 المؤرخ في 17 جوان 2003 قضية والي ولاية بجاية موسوعة الإجتهاد القضائي الجزائري، الإصدار الرابع 2006.
- 9.المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 مؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن حالة الطوارئ.

10. المواد من 17 إلى 34 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 2 الصادر في 15 جانفي 2012.

أولاً: المراجع العامة:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، طبعة 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
2. أظنين خالد عبد الرحمان، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، طبعة أولى، الأردن، 2009.
3. إعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة أولى، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 1998.
4. أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانونية، طبعة أولى، دار الأكاديمية الدار البيضاء، 2012/2011.
5. بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
6. بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، دار هومه، الجزائر، 2013.
7. جمال مطلق الذنيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003.
8. دلشا معروف علي، رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، طبعة أولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
9. حسن بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
10. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للنشر و التوزيع، بيروت لبنان، 1997.

11. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر، 1993.
12. سليمان محمد الطمطاوي، القضاء الإداري (الإلغاء)، دار الفكر العربية، القاهرة، 1974.
13. سليمان محمد الطمطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة رابعة، دار الفكر العربي، 1976.
14. سليمان محمد الطمطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة أولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
15. سليمان محمد الطمطاوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، طبعة أولى، دار الفكر العربي، 1995.
16. صفاء محمد رستم السويلمي، دور مسؤولية الإدارة في إحترام حقوق الإنسان، طبعة أولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2013.
17. طاهري حسن، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
18. طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1969.
19. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
20. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
21. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية (أحكام دعوى الإلغاء و الصيغ النموذجية)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
22. عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الجديدة، سوريا، 1976.

## قائمة المصادر والمراجع

23. عبد الله بن سهل بن ماضي العتيبي، النظام العام للدولة المسلمة، طبعة أولى، دار كنوز إشبيليا، 2009.
24. عبد الله العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2001.
25. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2001.
26. عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2014.
27. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية لدراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
28. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
29. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، طبعة ثانية، دار هومه، الجزائر، 1999.
30. لحسن بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2005.
31. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
32. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.
33. محمد عمر الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، طبعة أولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1996.
34. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، مطبعة لباد، 2006.

35. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2006.

36. هاني علي الطهر اوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري)، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2006.

37. هشام علي صادق، موجز القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الدار الجامعية، 2006.

### المراجع الخاصة:

1. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.

2. عبد المنعم الضوى، الضبط الإداري في الظروف العادية و الإستثنائية، طبعة أولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

3. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

4. هاشم عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، مصر، 1998.

5. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

1. أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2016.
2. باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات الأساسية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، الجزائر.
3. بن كدة نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015.
4. بوبكر أسماء، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018/2017.
5. حبشي لزرق، أثر التشريع على الحريات، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013.
6. مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.
7. إلهام خرشي، الضبط الإداري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016/2015.
8. منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري و الحريات العامة، مذكرة إجازة للمدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008.
9. حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، القانون العام المعمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014.
10. جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.

## قائمة المصادر والمراجع

### المقالات و الدراسات:

1. علي خاطر الشطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، العدد 13، الإمارات العربية المتحدة، 2000.
2. عاطف البناء، سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، 1980.
3. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد 16، مصر، 1969، ص 84.

### المراجع باللغة الفرنسية:

- 1-CE , 28 mai 1954 , barel , rec .
- 2- JEAN NORANGE , LIBERTE PUBLIQUES 6 EME EDITION , DALLOR , PARIS 2001
- 3-HENRI OBERDOF , DROITS DE L'HOMME ET LIBERTES FONDAMENTALES , 2 EME EDITION , ALPHA , PARIS , 2010.
- 4-CE.07/01/1944.LECO.R.D.P
- 5-C.E.31/01/1958.chambre syndical du commerce d'inportation en indochine,rec.
- 6-martine Lombard ,droit administrative,4eme edition, dalloz, paris.
- 7-G vedel-p-delvolve ,droit administratif,7eme edition,p.u.f,parris,1980.

### المواقع الإلكترونية:

عمار بمضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية -7- الدنيمارك، الموقع الإلكتروني

[http // www.droit14administratif.dz](http://www.droit14administratif.dz)

01	مقدمة.....
09	الفصل الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.....
11	المبحث الأول: قيود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.....
11	المطلب الأول: مبدأ المشروعية .....
12	الفرع الأول: مضمون مبدأ المشروعية.....
19	الفرع الثاني: أهمية مبدأ المشروعية في تقييد سلطات الضبط الإداري.....
20	المطلب الثاني: النظام العام.....
20	الفرع الأول: مضمون فكرة النظام العام.....
24	الفرع الثاني: أساليب حماية النظام العام.....
38	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية..
39	المطلب الأول: الرقابة على شروط التدبير الضبطي.....
	الفرع الأول: أن يكون تدبير ضبطي ضروريا متناسبا مع سلامة الإخلال بالنظام العام.....
42	الفرع الثاني: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بالنظام العام.....
43	الفرع الثالث: أن يكون تدبير الضابط متصفا بالعمومية محقق للمساواة.....
43	المطلب الثاني: الرقابة على أسباب و أهداف الضبط الإداري.....
44	الفرع الأول: الرقابة على أهداف الضبط الإداري.....
47	الفرع الثاني: الرقابة على أسباب الضبط للإجراء الضبطي.....
55	الفصل الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.....
56	المبحث الأول: إتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.....
58	المطلب الأول: دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري.....
62	الفرع الأول: النظام القانوني لنظرية الظروف الإستثنائية.....

- 63 ..... الفرع الثاني: شروط الإعلان عن الظروف الإستثنائية.....
- 65 ..... المطلب الثاني: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري.....
- 67 ..... الفرع الأول: التفسير الواسع للنصوص.....
- 68 ..... الفرع الثاني: الترخيص للإدارة بتقرير إختصاصات جديدة لها.....
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف  
الإستثنائية.....71
- 72 ..... المطلب الأول: الرقابة على قيود إجراءات الضابط في الظروف الإستثنائية.....
- 73 ..... الفرع الأول: أن يكون إجراء الضابط قد إتخذ خلال الظروف الإستثنائية.....
- 74 ..... الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الإستثنائي و لوازمه.....
- 75 ..... الفرع الثالث: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الإستثنائية.....
- 76 ..... المطلب الثاني: أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.....
- 77 ..... الفرع الأول: مسؤولية هيئات الضبط الإداري على أساس الخطأ.....
- 81 ..... الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الإستثنائية.....
- 90 ..... خاتمة.....
- 93 ..... قائمة المصادر و المراجع.....
- الفهرس.