



جامعة دمشق

كلية الحقوق

دور لوائح الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة
"دراسة مقارنة"

**The Role of Administrative Control Regulations In The Protection
of Public Rights And Freedoms
"Comparative Study"**

بحث علمي قانوني أعدّ لنيل درجة الماجستير
في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب
علي محمد أمين

إشراف الدكتور
سنان عمار
مدرس في قسم القانون العام

العام الدراسي ١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م

وفقاً لقرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /٢٣٣٧/ في جلسته رقم /١٥/ التي انعقدت بتاريخ

١٥/٤/٢٠١٩، والقاضي بتشكيل لجنة الحكم على هذه الرسالة والمؤلفة من السادة الأساتذة:

- الدكتور نجم الأحمد

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً

- الدكتور عيد قريطم

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً

- الدكتور سنان عمار

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق / جامعة دمشق

عضواً مشرفاً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة طه- الآية: ﴿١١٤﴾

أبدئ بحثي المتواضع هذا بقول العماد الاصفهاني:

" إني رأيت أنه لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده:

لو غُيِّرَ هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يُستحسن، ولو قُدِّمَ هذا لكان أفضل، ولو تُرِكَ هذا

لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليلٌ على استيلاء النقص على جملة البشر."

الإهداء:

إلى السراج المنير والرحمة المهداة....

إلى رجل الإدارة الأول إليك يا قدوتنا....

رسولنا الكريم.

إلى وطني الحبيب الجريح .. سورية .. وإلى أرواح الشهداء الطاهرة....

رحمهم الله.

إلى من رهن حياته ليمنحنا لحظة النجاح....

إلى من أرادني أن أسير على نهجه في إحقاق الحق وإعمال القانون.....

والدي... رحمه الله.

إلى من بدعائها خطوت كل خطوة نجاح في حياتي....

إلى من في حضنها جنّتي....

أمي ... أمدّ الله في عمرك.

إلى من لا تحلّو الحياة ولا يطيب اللقاء إلا بهم....

إلى من تقاسمت معهم أوقات الحزن والفرح....

أخوتي وإخواتي... حفظكم الله في رعايته.

إلى الغائب الحاضر في قلبي ووجداني....

إلى من كان لي سنداً وعوناً في حياتي....

صهري الحبيب... رحمه الله.

إلى كل من ساهم في تعليمي بدءاً من الابتدائي حتى الجامعة....

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل بفكرة، ببسمة، أو بدعاء في ظهر الغيب....

أساتذتي وأصدقائي... رعاكم

الله.

إلى كل هؤلاء جميعاً أهدي ثمرة هذا العمل.

كلمة شكر وتقدير:

عملاً بقول المولى سبحانه وتعالى " ولا تنسوا الفضل بينكم " لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى من ساندني في رحلتي العلمية.. وتكرم بالإشراف على رسالتي.. فكان لي بمثابة الأخ المرشد والناصح في طيلة مراحل إعداد هذه الدراسة.. فما كان لهذا العمل أن يرى النور لولا توجيهاته القيمة.. فأسأل الله أن يحفظه ويمده بدوام الصحة والعافية...

أستاذي المشرف الدكتور سنان عمار...

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق / جامعة دمشق...

لك مني كل الشكر والإحترام...

كما وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير...

للدكتور نجم الأحمد .. الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق / جامعة دمشق...

الذي غرس فينا حب التعمق والفهم لروح القانون قبل نصوصه منذ بداية عهدنا في الدراسات العليا .. والذي رغم كثرة إنشغاله وعظيم مسؤولياته... تكرم بقبول المشاركة في لجنة الحكم على هذه الرسالة لإغنائها بفكره وآرائه...

لك مني عميق الشكر والإمتنان...

وأتقدم أيضاً بوافر التقدير والإحترام...

للدكتور عيد قريطم .. المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق / جامعة دمشق...

لتكرمه بقبول المشاركة في لجنة الحكم على هذه الرسالة .. ولما بذله من جهد في قراءتها .. مشكوراً على وقته الثمين الذي خصص جزءاً منه لإبداء ملاحظاته القيمة...

لك مني جزيل الشكر والإمتنان...

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتوجه بجزيل الشكر والإحترام لعمادة كلية الحقوق في جامعة دمشق ولجميع الأساتذة والأساتذة المساعدين والمدرسين في قسم القانون العام وقسم العلوم الإدارية والمالية... وأخص بالذكر أستاذي الدكتور محمد الحسين والدكتور عصام التكروري والدكتور عمار التركاوي، والذين كان لهم كبير الفضل في المضي قدماً نحو إنجاز هذه الدراسة...

لكم مني أساتذتي الكرام كل الشكر والتقدير...

قائمة بأهم المختصرات

أولاً- باللغة العربية:

د.ت.	دون تاريخ.
ط.م.د.	ديوان المطبوعات الجامعية.
ط.د.د.	دون دار الطبع.
ن.ب.د.	دون بلد نشر.
س.إ.ق.ع.ج.م.	المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، والاقتصادية والسياسية.
ص.	الصفحة.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

A.J.D.A.	Actualité juridique de droit administratif.
C.E.	Conseil D'Etat français.
D.	Dalloz.
D.A.	Droit Administratif.
Ed.	Edition.
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence.
P.	Page.
P.P.	De la Page... à la page.
P.U.F.	Presses Universitaires De France.
R.D.P.	Revue du droit public.
Rec.	Recueil.
Rec, C.	Revue du Conseil d'Etat.
S.	Siery.
V.	Volume.

مقدمة

منذ بداية رحلتي الدراسية في كلية الحقوق، إستوقفني كثيراً مصطلح لوائح الضبط الإداري، خصوصاً عندما شرح لنا أحد مدرّسي القانون في إحدى المحاضرات عن وجود "لوائح ضبط" تكون الغاية منها حماية النظام العام، وأنّ هنالك حقوقاً وحريات للأفراد تتأثر بتلك اللوائح، وكم فُتن فكري الحقوقي الغض بتلك العبارات القانونية آنذاك، ففي ظلّ طبيعة الدراسة الجامعية، لم أستطع التعمّق في هذا المصطلح، ولكنه بقي حاضراً في فكري إلى أن بدأت مرحلة الدراسات العليا، واخترت هذا العنوان موضوعاً لرسالة الماجستير، بمساندةٍ من أساتذتي الذين أجّلهم وأحترمهم.

فمن المبادئ المسلّم بها أن الدولة تقوم بوظائف ثلاث هي التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، يباشر هذه الوظائف سلطات ثلاث هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وذلك طبقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات. بيد أنه يلاحظ أن الفصل بين هذه السلطات الثلاثة ليس فصلاً جامداً أو مطلقاً، وإنما هو فصل مرن، وهذا يعني وجود تعاون بين هذه السلطات وأيضاً وجود نوع من الرقابة المتبادلة فيما بينها. وفي إطار السلطة التنفيذية تمارس الدولة نوعين من النشاط الأول يتمثّل في المرفق العام. والثاني يتمثّل في الضبط الإداري.

وتعدّ وظيفة الضبط الإداري من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن، فهي وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع، ووقاية النظام العام، إذ من دونها تعم الفوضى، ويسود الاضطراب، ويختل التوازن في المجتمع. وقد زادت أهمية وظيفة الضبط الإداري مع ازدياد تدخّل الدولة في جميع نواحي النشاط الفردي، فبعدما كانت مجالات النشاط الفردي كافة متروكة إلى الأفراد من دون تدخّل من جانب الدولة، أصبحت الدولة في الوقت الحالي تتدخّل في جميع أوجه النشاط الفردي، وذلك تحت ضغط الواقع الاقتصادي والاجتماعي.

وقد اختلطت فكرة الضبط في ظلّ الدولة القديمة بسلطة الحكم ذاتها، ومن ثم فإن مفهوم هذه الفكرة كان يهدف إلى أقرار النظام القائم وحمايته بما يحقق أهدافه وغاياته. غير أنه في ظلّ الدولة الحديثة، وانتشار الفكر الديمقراطي انفصلت فكرة الضبط الإداري عن سلطة الحكم، وأصبح مفهومها ينصرف إلى حماية النظام العام في المجتمع.

فالنظام العام يعدّ المحور الذي تدور حوله سلطات الضبط بمختلف أنواعها، أو بالأحرى فإن صيانتها هي الهدف الأساسي للوائح الضبط الإداري. ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تبتغي بإجراءاتها الضبطية تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام، حتى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة، وإلا كانت لائحة الضبط مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة. ومما لا شك فيه أن كفالة استقرار النظام العام تعدّ جزءاً لا يتجزأ عن ممارسة الحرية، فالإخلال بالنظام العام يؤدي بالضرورة إلى إهدار الحرية، فلا يمكن في ظلّ الفوضى، أو انعدام الأمن، أن يمارس المواطن حريته، أو يستمتع بممارستها. فالجماعة بغير أمن أو نظام تتقلب إلى غابة لا حقوق لأحد فيها.

وإذا كان النظام العام هو الهدف الوحيد لنشاط الضبط الإداري، فهو في منزلة قيد ضابط على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها، وتنظيمها لحقوق الأفراد وحرياتهم. ولا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده لأن كل لائحة ضبط لا تهدف إلى تحقيق هذه الغاية تعدّ غير مشروعة، حتى ولو تعلّق الأمر بالمصلحة العامة، وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

أهمية البحث:

تعدّ لوائح الضبط ضرورة حتمية في النظام القانوني لكل دولة، ذلك أن القانون قد يعجز عن الحفاظ على النظام العام، وعن ضبط الحريات العامة ضبطاً مفصلاً، كما تفعل لوائح الضبط الإداري التي تتميز بالمرونة والملاءمة والقابلية للتغير وفقاً لمقتضيات الزمان والمكان.

كما تظهر أهمية الموضوع أيضاً، إذا وضعنا أعيننا على التوجه السياسي للدولة، الذي يضمن للإدارة مركزاً مميزاً ويلقي على عاتقها مهاماً كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهذا لا يتسنى لها إلا إذا تمكّنت من تحقيق النظام العام في مقابل السعي نحو تكريس حماية الحقوق والحريات العامة، وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك انطباعاً وإحساساً بالرضا لدى الأوساط الاجتماعية، وبالتالي تكريس الثقة بين المجتمع وإدارته، والعكس صحيح.

وكذلك تتمثل الأهمية الكبيرة للدراسة في ارتباط موضوع لوائح الضبط الإداري بصفة عامة، والنظام العام بصفة خاصة، بحياة الإنسان، كما أن البحث في مثل هذا الموضوع من شأنه أن يكشف عن حقيقة السلطة القضائية ودورها في تجسيد حماية الحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة.

لا شك أن ما سبق يقودنا إلى طرح تساؤلات وإشكاليات أخرى بهذا الخصوص لعل أهمها يتمثل في تمييز لوائح الضبط عن اللوائح الإدارية المشابهة لها، فما هي سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري؟ وما هي أساليب لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام؟ وانعكاسات ذلك على الحقوق والحريات العامة للأفراد، سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية؟، وما مدى فاعلية ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري؟ وما هي سبل تفعيلها إذا اتصفت بالمحدودية؟

ومن ثم، فإن تداخل مجموع هذه الإشكاليات يبرز بشكل واضح أهمية موضوع لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام، وضمان الحقوق والحريات

العامة، والذي وقع عليه اختيارنا، خاصة وأن لوائح الضبط الإداري تصدرها سلطات الضبط الإداري من دون حاجة إلى الاستناد إلى نصّ قائم يمنحها حق إصدارها. فهي لا تتصل بأي قانون، ولا تصدر تنفيذا لقانون، أو بمقتضى نصّ يجيز إصدارها، وإنما تصدر استجابة للضرورات العملية. فلا شك أن خطورة المسائل، وتشعبها، واحتياجها إلى سرعة الحسم فيها بما لا يتفق وبطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة بإصدار القوانين (اقتراح، مناقشة، وإصدار، ونشر)، قد يؤدي إلى تعريض النظام العام للخطر، ما يبرر الترخيص للإدارة بإصدار تلك اللوائح حماية للنظام العام.

أهداف الدراسة:

من خلال الأهمية السابقة للموضوع فإن أهداف الدراسة تكمن في النقاط الآتية:

١- توضيح مفهوم لوائح الضبط الإداري وأهميتها في حفظ النظام العام في المجتمع، وحماية الحقوق والحريات العامة.

٢- تمكين القارئ من معرفة أن لوائح الضبط الإداري تهدف إلى حماية قيم معيّنة في المجتمع يمكن إجمالها في النظام العام، وليس فقط لتقييد حرياتهم ونشاطاتهم من دون جدوى.

٣- تسليط الضوء على دور القضاء في مراقبته هذا النوع من نشاط الإدارة وتحقيقه لعملية التوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام. وتوضيح ماهي الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات العامة، بما في ذلك الوقوف على فاعلية الرقابة الدستورية (المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري)، والقضاء الإداري على لوائح الضبط الإداري في حمايتهم للحريات العامة للأفراد.

إشكالية البحث:

انطلاقاً من ذلك، فإن الإشكال الأساسي يكمن في معرفة ضوابط وقواعد إيجاد الموازنة والتوازن بين متطلبات المحافظة على النظام العام كونه المصلحة العليا للمجتمع، وهدفاً للوائح الضبط الإداري من جهة، وضرورة حماية الحقوق والحريات

العامة، وكفالة ممارستها من طرف الأفراد، لأنها حق طبيعي وقانوني ودستوري لهم من جهة أخرى، وكما أن الحفاظ على النظام العام ضروري لممارسة الأفراد لحرياتهم العامة، إذن ما الضمانات التي تكفل للأفراد حماية حرياتهم العامة، والتي تحول دون اعتداء سلطات الضبط الإداري عليها بمقتضى لوائح الضبط الإداري من دون وجه حق؟.

صعوبات البحث:

انطلاقاً مما سبق، كان الدافع إلى معالجة هذا الموضوع هو محاولة الوقوف على مدى تحقيق لوائح الضبط الإداري الموازنة والملاءمة بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام، ومقتضيات حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية. ولكن وعلى الرغم من تلك الأهمية للموضوع، نجد أن بعض البحوث تعرّضت إلى هذا الموضوع بطريقة غير مباشرة. ومن ذلك بعض رسائل الماجستير والدكتوراه، وبعض المقالات المتعلقة بالضبط الإداري بصفة عامة، أو تلك المتعلقة بالرقابة الدستورية، أو الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري بصفة عامة. لذلك كانت عملية البحث في دور لوائح الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام، وانعكاساتها على الحقوق والحريات العامة، و ضمانات ذلك في سورية صعبة، خاصة في ظلّ عدم وضوح موقف المحكمة الدستورية العليا من رقابتها على دستورية المراسيم الرئاسية، والمراسم التنفيذية، وعدم وجود تطبيقات قضائية لاستظهار موقف القضاء الإداري من رقابته عليها، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية، على الرغم من أن سورية عاشت منذ عام ٢٠١١ وحتى الآن ظروفاً استثنائية. الأمر الذي اضطرنا إلى الاستشهاد بالأحكام القضائية للقضاء الفرنسي والمصري، وبعض الدول العربية كلما اقتضت الضرورة لذلك.

منهج البحث:

تفرض علينا مقتضيات البحث اتباع أكثر من منهج علمي، فكان أول هذه المناهج، **المنهج المقارن**، وفق طريقة المقارنة الرأسية، حيث تم طرح المسائل موضوع البحث ضمن إطار النظام القانوني السائد في ثلاث دول هي فرنسا، ومصر، وسورية.

وغير خاف، أن هذه الدول تشترك في السير على النظام القانوني اللاتيني مع اختلافات في بعض التفاصيل، لذلك فقد وقع الاختيار على هذه الدول محلاً للمقارنة، ففرنسا هي مهد القانون الإداري، حيث كان المشرع سباقاً في الاعتراف بلوائح الضبط الإداري.

أما مصر، فهي تمثل المدرسة القانونية العربية الأولى، والتي أخذت على عاتقها وضع نظريات القانون الإداري ضمن إطار بيئة المجتمع العربي، ومفاهيمه وأفكاره، من خلال الدور المرموق لمجلس الدولة المصري، والدور التاريخي الذي مارسه الفقه المصري بصدد تأصيل الأفكار، واستخلاص الحلول.

وطبعي أن تتم المقارنة مع النظام القانوني السوري، لأن الهدف من الدراسة برمتها، أن نقدم للنظام القانوني في بلدنا مساهمة في عملية التنمية والتطوير، ضمن إطار فكرة لوائح الضبط الإداري، مقارنة مع النظامين القانونيين لفرنسا ومصر وتجاربهما، للاستفادة منها في نطاق النظام القانوني السوري.

كما واتبعتُ أيضاً في إعداد هذه الدراسة **المنهج التأصيلي**، من خلال تأصيل فكرة لوائح الضبط الإداري من الناحيتين التاريخية والقانونية.

ودون أدنى شك، فإن الدراسات القانونية المثلى، يجب أن تستند في إعدادها إلى **المنهج التحليلي**، وانطلاقاً من طموحي الكبير في أن تكون هذه الدراسة من بين الدراسات القانونية القائمة على أساس صحيح، فقد اتبعتُ في إعدادها **المنهج التحليلي**، من خلال البحث في جزئيات المشكلة موضوع الدراسة، وتحليل

النصوص القانونية التي تخدم الدراسة في الأنظمة القانونية المقارنة، لاستنباط مقصد المشرع منها، وما هو خافياً بين سطورها.

وبهذا الأمر يكون المنهج العلمي المتبع في إعداد هذه الدراسة هو المنهج التأصيلي التحليلي المقارن، وقد كان منهجي في إعداد هذه الدراسة، منهجاً تقويمياً من حيث إبراز مزايا الأنظمة القانونية محل المقارنة وسلبياتها وتقديم رأيي الشخصي بشأنها كلما تتطلب الأمر ذلك.

وسنقوم بمعالجة هذا الموضوع من خلال المخطط الآتي:

مقدمة

الفصل الأول: ماهية لوائح الضبط الإداري

المبحث الأول: مفهوم لوائح الضبط الإداري

المطلب الأول: المدلول القانوني للوائح الضبط الإداري

المطلب الثاني: لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري

المبحث الثاني: دور لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام

المطلب الأول: خصائص وعناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري

المطلب الثاني: أساليب لوائح الضبط في حفظ النظام العام

الفصل الثاني: انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات

العامة وضمانات ذلك

المبحث الأول: انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

المطلب الأول: انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات

العامة في الظروف العادية

المطلب الثاني: انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات

العامة في الظروف الاستثنائية

المبحث الثاني: ضمانات الحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري

خاتمة

النتائج والتوصيات

الفصل الأول

ماهية لوائح الضبط الإداري

**Quels sont les règlements du paramètres
Administratif**

تمهيد وتقسيم:

يرتبط تاريخياً ظهور اللوائح الإدارية بظهور مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يرى البعض أن اللوائح كانت أسبق ظهوراً من القانون بمدلوله الشكلي، فالسلطة التنفيذية كانت تمارس سلطة لائحية قبل أن يمارس البرلمان سلطته التشريعية. ^(١)

وقد ورد اصطلاح اللائحة "le règlement" لأول مرة في فرنسا بشكل رسمي خلال عهد الملك شارل التاسع، وذلك في البراءات الملكية التي كان يصدرها إلى المحافظة على أملاكه، حيث ثبت استخدام هذا الاصطلاح في تلك البراءات في ٢٦ نوفمبر عام ١٥٦٤. ^(٢)

غير أن هذا الاستخدام لم يكن قائماً خلال تلك الفترة على تقسيمات محددة للأعمال القانونية، ولكنه كان مبنياً تبعاً لطرق التعبير عن الإرادة الملكية. ^(٣)

منذ نهاية القرن السادس عشر استمر استخدام اصطلاح اللائحة "le règlement"، وحتى عهد لويس الثالث عشر، إذ كانت أغلب الأعمال القانونية التي سميت باللوائح تتمثل في البراءات الملكية، ثم شاعت وانتشرت استعمالاتها إلى غاية قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ^(٤)، ثم تتابعت الدول في النص عليها في دساتيرها، كالدستور المصري لعام ١٩٧١ على سبيل المثال. ^(٥)

وبعد قيام الثورة الفرنسية بدأ مدلول اللوائح يتحدّد في ضوء ما أرسته هذه الثورة من مبادئ كان لها أكبر الأثر في الفكر القانوني مثل مبدأ سيادة الأمة، ومبدأ

^(١) د. محمود صبحي على السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، "دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، والكويت"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠١١، ص ١٢ و ١٣.

^(٢) M. Hauriou, Précis de droit administratif et public, 10 édition, 1921, p. 55.

^(٣) Douence (J.C), Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, L.G.D.J, Paris, p.p. 8-10.

^(٤) د. محمود صبحي على السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ١٣.

^(٥) تنص المادة ١٤٥ منه على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط الإداري". وللإشارة فإن هذه الدستور تم إلغاؤه وأسقط العمل به بموجب الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ بعد تاريخ ٢٥/١/٢٠١١.

الفصل بين السلطات، وما تبع ذلك من ظهور مبدأ المشروعية إلى وضع الضوابط الدقيقة للعلاقة بين الأعمال القانونية الصادرة من السلطات العامة للدولة، بالإضافة إلى كفالة عدم الخروج على حدود هذه العلاقة.^(١)

ولم يظهر حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح بشكل واضح في فرنسا إلا في ظلّ دستور عام ١٩٥٨ إذ أصبح من حق الوزير الأول إصدارها، بالإضافة إلى رئيس الجمهورية بموجب الاختصاص العام الممنوح له بمباشرة السلطة التنظيمية وفقاً للمادة (٢١) من ذلك الدستور.^(٢) وعلى غرار ذلك اعترف الدستور المصري للسلطة التنفيذية بالحق في إصدار لوائح الضبط الإداري، حيث تنصّ المادة ١٤٥/ من الدستور الحالي على أن: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".^(٣)

وفي سورية لم يذكر الدستور السوري لعام ٢٠١٢ عن النصّ صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية العربية السورية بإصدار لوائح الضبط الإداري على غرار الدستور المصري، ويمارس إلى رئيس سلطة الضبط الإداري بموجب مراسيم وقرارات وأوامر وفقاً للقوانين، سواء كانت عامة أو فردية مستقلة غير مرتبطة بتشريع سابق، استناداً إلى واجبه الدستوري في المحافظة على احترام الدستور،

(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠٠٣، ص ١٤.

(٢) Article 21: "Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires...".

(٣) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، عام ١٩٩٨، ص ٣٨٤.

وضمن السير المنتظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة وفقاً للمادة ٩٦ و ١٠١/ من دستور عام ٢٠١٢.^(١)

والسؤال المطروح هنا: هل سكوت الدستور السوري عن النصّ (بمنح رئيس الجمهورية سلطة إصدار مثل هذه اللوائح) اعتمد على أن الموضوع محسوم لأنه أدخلها في سلطة التنفيذ على فرض أن هذه السلطة منحت إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة/٩٣ من الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣^(٢)، أما المادة/٨٣ من دستور ٢٠١٢ منحت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء. يقول "مارسيل بريلو" الأستاذ في جامعة باريس: ("يجب أن يُعرّف القانون الدستوري أنه أداة السلطة، أو تقنية السلطة")^(٣)، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية عندما تقوم بإصدار لوائح الضبط الإداري تمارس اختصاصاً ضمناً مضافاً بالدستور، ولا يخالف نصّوصه، وبما يعمل على حفظ النظام العام.

وعليه يمكن القول أن اللوائح الإدارية ذات طبيعة مزدوجة، فهي تشكّل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، لأنها صادرة عن جهاز إداري، أي السلطة التنفيذية، وهي عمل تشريعي طبقاً للمعيار الموضوعي، لأنها تحتوي على قواعد قانونية

(١) أنظر: د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١٨٤-١٨٥.

- د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، جامعة دمشق، عام ١٩٧٤، ص ٤٤٦-٤٤٧.

- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني، كلية الحقوق، جامعة دمشق، لعام ١٩٨٩، ص ٥١١.

نصّت المادة/٩٦ من الدستور السوري عام ٢٠١٢ على أن: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة".

(٢) برهان زريق، كتاب "تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصها"، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، عام ٢٠١٧، ص ٨.

(٣) مارسيل بريلو، مدخل إلى دراسة القانون، عام ١٩٥٣، جامعة باريس. أشار إلى ذلك برهان زريق، المرجع السابق، ص ٩.

عامة ومجردة، شأنها في ذلك شأن القوانين العادية الصادرة عن البرلمان، بحيث تسنّها السلطة التنفيذية بوصفها صاحبة الاختصاص العام بإصدارها. وأن اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية هو اختصاص أصلي تمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية، فهو اختصاص لا يعلّق على غياب البرلمان كما هو الأمر بالنسبة إلى تشريع الضرورة، غير أن ما يهمنا أكثر في هذا السياق هو لوائح الضبط الإداري التي تعدّ من أهم اللوائح الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية كونها تمسّ بالحقوق والحريات العامة. بناءً على ذلك، سيتم التطرّق في هذا الفصل إلى مفهوم لوائح الضبط (المبحث الأول)، ثم إلى دور لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام داخل المجتمع (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم لوائح الضبط الإداري

بداية لا بد من القول: إن تقييد الحقوق والحريات العامة يحتاج إلى قانون شكلي تسنّه السلطة التشريعية المعبرة عن إرادة الأمة، خشية من أن تسيء السلطة التنفيذية استعمال سلطة تنظيم الحقوق والحريات العامة. وقد أخذ الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بهذا المبدأ، فعلى سبيل المثال نذكر نصّ المادة/٣٧/ من الدستور التي تقول: "سريّة المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها مكفولة وفق القانون"، كما نصّت المادة /٣٩/ من الدستور عام ٢٠١٢ على أنه "للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً في إطار مبادئ الدستور، وينظّم القانون ممارسة هذا الحق".

"بيد أنه ومن المتفق عليه أن السلطة التشريعية لا تستطيع الإلزام بجميع التفاصيل من أجل تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة، لذا فهي تترك فسحة

واسعة من الحرية بيد السلطة التنفيذية تمنحها صلاحية تنظيم تلك الحريات بشيء من التفصيل، وذلك من خلال لوائح تنظيمية تهدف إلى تحقيق النظام العام وحمايته. ومن الأمثلة على اللوائح الضبطية نذكر لوائح المرور، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية، والوقاية من الأمراض المعدية، والأوبئة، ولوائح تنظيم ممارسة المهنة^(١).

لقد تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقه على اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، فالبعض يطلق عليها اصطلاح "القرارات الإدارية التنظيمية"^(٢) والبعض الآخر يطلق عليها اصطلاح الأوامر الإدارية التنظيمية^(٣)، وآخرون يطلقون عليها اصطلاح التشريعات الفرعية^(٤)، في حين يطلق عليها البعض الآخر اصطلاح اللوائح الإدارية^(٥).

وفي النظام القانوني السوري، فإن اللوائح الإدارية هي عبارة عن مراسيم وقرارات إدارية تنظيمية مستقلة^(٦) تصدر عن السلطات الإدارية المختصة (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، المحافظ، والمجالس المحلية) في شكل مراسيم رئاسية أو قرارات تنفيذية.

(١) د. سعيد نحيلي، د. عبيد الحسن، أوجه النشاط الإداري، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، عام ٢٠٠٧، ص ١٦٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، عام ٢٠٠٦، ص ٤٦٥.

(٣) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٤.

(٤) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، عام ١٩٦٢، ص ١٢.

(٥) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٥.

(٦) أنظر د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٣٦ و ٢٣٧.

وإذا كانت الاصطلاحات التي تطلق على اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية قد تعدّدت، إلا أن الفقهاء يجمعون على عدّ "اللوائح: قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد قانونية عامة ومجرّدة ملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد".^(١)

وتعدّ "اللوائح الإدارية" مظهراً من مظاهر السلطة العامة وأحد عناصر مبدأ المشروعية، إذ تقع بين القانون والقرار الفردي في سلم تدرج القواعد القانونية^(٢)، كما أنها أهم الوسائل الناجعة والفعّالة والسريعة للعمل الإداري والوظيفة الإدارية بصفة عامة.

على أن القرارات الإدارية تنقسم إلى عدة أقسام وفقاً لمعايير مختلفة ومتعدّدة، أهمها معيار المدى والعمومية، إذ تنقسم القرارات الإدارية حسب هذا المعيار إلى قرارات فردية أو ذاتية، وقرارات تنظيمية أو لائحية.

تعرف اللوائح الإدارية أنها: " تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجرّدة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معيّنين بذواتهم، وظيفتها إنشاء مراكز قانونية عامة أو تعديلها، أو إلغائها".^(٣)

وبذلك "تعدّ لوائح الضبط الإداري في منزلة قوانين من حيث الموضوع لأنها تنظّم أموراً بقواعد عامة ومجرّدة، وقرارات إدارية من حيث الشكل لصدورها من طرف السلطة التنفيذية".^(٤)

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، عام ٢٠١٠، ص ٢٩.

(٢) د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ٩.

(٣) د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، جامعة الجزائر، تاريخ ١٩٨٦/٤/٣، ص ٧٦٤ وما يليها.

(٤) اختلف الفقه الفرنسي قبل صدور دستور ١٩٥٨ حول الأساس الدستوري لها، وذلك في ظل غياب النصّ الدستوري الذي يقرر حق السلطة التنفيذية في إصدارها، وبقي هذا الخلاف مستمراً إلى أن حسم

ولأجل الإحاطة بمفهوم لوائح الضبط الإداري، سيتم التعرّض في هذا المبحث إلى المدلول القانوني للوائح الضبط الإداري (المطلب الأول)، ثم إلى لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المدلول القانوني للوائح الضبط الإداري

الأصل أن الأساس القانوني للوائح الضبط الإداري يوجد في صلب مواد الدستور، مثل القرارات التنفيذية، والتنظيمية، والتفويضية، ولوائح الضرورة. إلا أن بعض الدساتير في دول العالم لم تنص صراحة على هذا. ومن جهة أخرى تحرص الدساتير على تحديد نطاق ممارسة السلطة اللائحية بدقة بالغة، فتحدّد لكل من القانون واللائحة، أو لأحدهما، نطاقاً محدداً لا يجوز لأي منهما أن يتجاوزه، أو على العكس تبيح لأحدهما أن يتجاوز مجال الآخر، وهذا ما يحدث غالباً، فتخصّ معظم الدساتير السلطة التشريعية في أن تحدّد نطاقاً لللائحة، وتبيح للبرلمان أن يتناول الموضوعات كافة بالتشريع ولو في النطاق اللائحي.^(١)

وهو خلاف ما قام به المشرّع الدستوري السوري، الذي قام بتحديد نطاق تدخل المشرّع في موضوعات أوردها على سبيل الحصر في مواد مختلفة من الدستور، وفسح المجال للسلطة اللائحية فيما عداها. وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد أطلق نطاق اللوائح التنظيمية، ومنها لوائح الضبط الإداري.^(٢)

الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٨ هذا الأمر، ونصّ عليه صراحة في المادة ٣٧/ منه على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار هذه النوع من اللوائح الإدارية. أنظر ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة لباد، الطبعة الأولى، الجزائر، عام ٢٠٠٤، ص ٢٤.

(١) د. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العام الجامعية ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ص ٨٦.

(٢) أنظر: المواد ٧٥ و ١١٣ و ١٢٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقه على لوائح الضبط الإداري. فالبعض يسميها بأنظمة الضبط^(١)، والبعض الآخر يطلق عليها اصطلاح مراسيم الضبط الإداري^(٢)، وجانب آخر من الفقه يطلق عليها اصطلاح القرارات الإدارية الضبطية العامة^(٣).

بينما يطلق عليها جانب آخر من الفقه قرارات الضبط^(٤)، غير أنهم يجمعون على أن لوائح الضبط هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد حماية النظام العام بعناصره المختلفة، ويترتب عليها تقييد حقوق الأفراد وحياتهم^(٥).

وتعدّ لوائح الضبط الإداري "النموذج الأمثل للتعبير عن سلطة الضبط الإداري بمعناها الحقيقي، حيث تتمكّن السلطة المختصة بوساطتها من وضع قواعد عامة تقرض من خلالها طائفة من القيود والضوابط الواردة على ممارسة الحريات العامة للأفراد بغرض حماية النظام العام".^(٦)

ونظراً لأهمية لوائح الضبط الإداري، فإنه من الضروري التطرّق إلى تعريفها وخصائصها، وشروطها (الفرع الأول)، والطبيعة القانونية لها وتمييزها عن اللوائح الإدارية الأخرى (الفرع الثاني).

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، "تشأته - أحكامه - محدّداته"، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٢، ص ٤٩.

(٣) د. عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، الطبعة الخامسة، عام ٢٠٠٨، ص ٣٧.

(٤) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، عام ٢٠٠٧، ص ٣٨٥.

(٥) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، عام ١٩٨٥، ص ٢٧٧.

(٦) د. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن عشر، يونيو عام ٢٠٠٣، ص ٧٩.

الفرع الأول: التعريف بلوائح الضبط الإداري.

بدايةً في هذا الفرع ندرس أهم التعاريف التي تناولت لوائح الضبط الإداري (أولاً)، حيث نستخلص من تلك التعاريف أهم الخصائص التي تتميز بها لوائح الضبط عن غيرها من اللوائح الإدارية الأخرى (ثانياً)، وفي الأخير نذكر الشروط العامة للوائح الضبط الإداري (ثالثاً).

أولاً-تعريف لوائح الضبط الإداري:

عرّف الدكتور عبد الإله الخاني اللوائح التنظيمية (لوائح الضبط) أنها " قواعد عامة، وغير شخصية، تضع بعض القيود على نشاط الأفراد في سبيل تأمين النظام العام، والأمن العام." (١)

وأيضاً عرّف الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف لوائح الضبط الإداري بقوله: "يقصد بلوائح الضبط تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية في شكل قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنظم أموراً لم يسبق للمشرع تنظيمها، وتتضمن فرض بعض القيود على حريات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصره المعروفة، الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة." (٢)

كما عرّفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري بقصد المحافظة على

(١) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص ٥١٧.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على

الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، عام ١٩٩٨، ص ١٢٢.

النظام بطريقة وقائية، وسابقة، عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي".^(١) وبناءً على ما سبق، فإنه يمكن القول أن لوائح الضبط الإداري هي عمل قانوني في شكل مراسيم رئاسية أو تنظيمية أو قرارات عامة (وزارية) لها قوة القانون، وتتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة صادرة عن سلطة إدارية مختصة تقوم من خلالها بتقييد الحقوق والحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام وحمايته.

وعلى هذا الأساس فإن لوائح الضبط الإداري هي في منزلة "تشريع" تختص سلطات الضبط الإداري بإصداره، وفقاً لأحكام الدستور، والقانون، بهدف حفظ النظام العام داخل المجتمع.

ثانياً- خصائص لوائح الضبط الإداري:

إن الصفة التنظيمية للوائح الضبط الإداري تجعلها تتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من اللوائح الإدارية الأخرى، تتمثل فيما يأتي:

١- لوائح الضبط الإداري تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية: إن قواعد لوائح الضبط هي عامة التطبيق، فلا يقتصر تطبيقها على عدد محدد من الأفراد، وإنما تطبق على جميع من وجه إليهم خطابها، ولا يغير من طبيعة العمومية عدد الأشخاص الذين تنطبق عليهم. "فقد تطبق اللائحة على جميع الأشخاص، وقد تطبق على فئة منهم. وخاصية العموم التي تتميز بها لوائح الضبط تحقق لسلطة الضبط أمرين: الأمر الأول يتمثل في أن هذا العموم يشكل ضماناً للأفراد، إذ تضع بمقتضاها قواعد قانونية تحكم بها سلطتها في إصدار القرارات الفردية. أما الأمر

(١) د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢

الثاني، فهو يتضمن جميع أعمالها الضابطة، إذ تتناول بشكل عام وجامع تنظيم الأمور الضبطية المطلوبة".^(١)

٢-تمتاز لوائح الضبط الإداري بالثبات النسبي: فهي لا تنتهي بمجرد تطبيقها على حالة معينة، وإن كانت تطبق على الحالات المستجدة، كما أنها لا تنتهي بمجرد استنفاد غرضها. إلا أن صفة الثبات لا تمنع من أن تكون لائحة الضبط عرضة للإلغاء أو التعديل، فطالما لم يطرأ عليها أي إلغاء أو تعديل، فإنها تظل قائمة.^(٢)

٣-صدر لوائح الضبط الإداري من السلطة الإدارية: كأصل عام لا بد أن تكون اللائحة صادرة عن سلطة إدارية بمعناها العضوي، والسلطة الإدارية من الناحية العضوية هي السلطة التنفيذية.

"وإذا كانت اللائحة هي من عمل السلطة التنفيذية، فإنه يخرج من نطاق اللائحة أعمال السلطة التشريعية والقضائية، لأن ما يصدر عن السلطة التشريعية يعدّ قوانين، وما تصدره السلطة القضائية يعدّ كأصل عام أحكاماً قضائية، لذلك فإن لوائح الضبط تعدّ مظهراً من مظاهر السلطة العامة، وممارسة لها، لذلك يجب أن تصدر عن السلطة الإدارية المختصة".^(٣)

والسلطات الإدارية لا يحق لها أن تصدر لائحة ضبطية، إلا إذا كان القانون يخولها صراحة، أو ضمناً حق إصدارها، وهذه القاعدة تنطبق في حالة ما إذا مارس هذه السلطة شخص آخر غير رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير يمارس هذا الحق استناداً إلى أحكام الدستور.^(٤)

(١) د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٨٩، ص ٩٣.

(٢) محمد مصطفى العقارب، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الأردن، عام ١٩٩٢، ص ٩٠.

(٣) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص. ١٨ و ١٩.

(٤) د. عزيزة الشريف، المرجع السابق، ص ٩٥.

٤- هدف لوائح الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام: تستهدف لوائح الضبط تحقيق هدف محدد وواضح هو الحفاظ على النظام العام، ويترتب على ذلك أن القواعد العامة التي تتضمنها لوائح الضبط تضع قيوداً على الحريات العامة للأفراد بهدف الوصول إلى الغرض منها، وهو المحافظة على النظام العام. وتحقيق هذا الهدف لا يتأتى إلا بوضع لوائح الضبط قواعد عامة تعدّ من الناحية الموضوعية أعمالاً تشريعية، وقرارات إدارية من الناحية العضوية لصدورها من طرف السلطة الإدارية. (١)

وإذا كانت لوائح الضبط تعدّ مظهرًا من المظاهر التي تقيد بها الإدارة الحريات العامة للأفراد، ونشاطهم، تحقيقاً لهذا الهدف - الحفاظ على النظام العام-، فلا بد من سند دستوري وقانوني أو قضائي لإصدار الإدارة لهذه اللوائح.

ثالثاً- شروط مشروعية لوائح الضبط الإداري:

اللوائح غالباً ما تقيد حقوق الأفراد وحرياتهم، وتنظم أوجه نشاطاتهم حماية للأمن، ومحافظة على النظام العام. وهذا ما يجعل هذه اللوائح خطرة ومهددة لحريات عدد كبير من الأفراد إذا أسيء استعمالها في نطاق سلطات الضابطة الإدارية، لذلك أحيط إصدار هذه اللوائح الضابطة بضمانات للحيلولة دون إساءة استخدام هذه السلطة (٢).

ويتفق الفقه والقضاء الإداريان على شروط عامة أساسية يتعيّن توافرها في لوائح الضبط الإداري حتى تكون مشروعة، وهذه الشروط أو الضمانات يمكن إجمالها فيما يأتي:

(١) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. ١٨ و ١٩.

(٢) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، المرجع السابق، ص ١٦٠.

١- عدم مخالفة لوائح الضبط الإداري للقواعد القانونية العليا: من المعروف أن اللائحة في أي نظام قانوني، وحسب تدرج القواعد القانونية، تعدّ في مركز أدنى من التشريع. ومن هنا يشترط في لوائح الضبط الإداري عدم مخالفتها للقواعد القانونية القائمة العليا، أي الدستور، والقانون، سواء من الناحية الموضوعية، أو الناحية الشكلية، والا كانت هذه اللوائح غير مشروعة، لأنها في مرتبة أدنى من هذه القواعد، فضلاً عن أنها شرّعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال التطبيق.^(١)

والمقصود من عدم مخالفتها للتشريع من الناحية الموضوعية، هو "أن تتفق هذه اللوائح مع أحكامه، أما بالنسبة إلى عدم تعارضها معه من الناحية الشكلية، فمعناه أن تتبع الإجراءات الشكلية التي يتطلبها التشريع في التطبيق".^(٢)

وعلى سبيل المقاربة لم يكتفي القضاء الفرنسي بعدم تعارض لائحة الضبط مع التشريع وحده فقط، بل أوجب أيضاً عدم تعارضها مع أي قاعدة تنظيمية أعلى منها، حتى ولو صدرت بعدها. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر عام ١٩٢٨ بأنه إذا صدرت لائحة ضبط تنفيذاً لقانون تنظيم سير المركبات في الطريق العام، ثم صدر بعد ذلك مرسوم بتنفيذ هذا القانون في أنحاء

(١) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري (وسائل وامتيازات الإدارة)، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، عام ٢٠٠٦، ص ٢٤١.

(٢) هذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية وجاء في حيثيات الحكم ما يأتي: "من المبادئ المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي تجي منقذة للقانون ألا تكون مخالفة لقواعده، أو تضيفه إليها جديداً أو تعدل من أحكامه، والا أصبحت معيبة، ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها". فهذا الحكم يتعلّق باللوائح التنفيذية، إلا أنه ينطبق على لوائح الضبط لنفس السبب كونها مكملّة للقواعد القانونية ومنقذة لها، كما أنه يجب أن يطبق هذا المبدأ على لوائح الضبط من باب أولى، لأنها أكثر اللوائح مساساً بالحريات العامة. مشار إليه في مؤلف: د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

الجمهورية، وجاء في أحكامه متعارضا مع أحكام اللائحة فإن صدور هذا المرسوم يفسخها ضمنا بحكم هذا التعارض.^(١)

٢- أن تصدر لوائح الضبط الإداري في صورة قواعد عامة ومجردة: وذلك لأنها تتعلق بالحقوق والحريات العامة، وتضع قيوداً عليها. ويعني أن لوائح الضبط لا تسنّ وتصدر لتنظيم حالة فردية خاصة أو مواجهتها، فارتباط لائحة الضبط بزمان معين ومكان معين، أو حدود موضوعية معينة، لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية والتجريد.^(٢)

فإذا صدرت لائحة ضبط تحظر وقوف السيارات في مكان معين بسبب شدة الزحام في تلك المنطقة، فإن هذه اللائحة لا تخاطب شخصا معينا بالذات. والوضع ذاته عند تحديد زمن معين تطبق اللائحة خلاله فقط، فإن ذلك لا يترتب عليه انتفاء عموميتها، وإن كان في النهاية يعبر عن صفتها بأنها لائحة مؤقتة.^(٣)

٣- أن تحقق لوائح الضبط الإداري المساواة بين الأفراد عند تطبيقها: ويعني ذلك أنه "يجب على سلطات الضبط الإداري أن تراعي عند تطبيق لائحة الضبط المساواة بين الأفراد طالما تساوت مراكزهم القانونية، ومن ثم يمنع على سلطات الضبط الإداري أن تفرق في المعاملة بين الأفراد، فتقوم بتطبيق أحكام اللائحة على بعض الأفراد، وتمنع تطبيقها على البعض الآخر، طالما أنهم في مراكز قانونية متساوية تسمح بتطبيق أحكام اللائحة عليهم جميعاً".^(٤)

(١) أشار إلى ذلك: د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، عام ١٩٨١، ص ٥٩.

(٢) د. منيب محمد ربيع، المرجع نفسه، ص ٦٤.

(٣) د. منيب محمد ربيع، المرجع نفسه، ص ٦٥.

(٤) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ١٢٥ وما يليها.

وكذلك يمنع عليها أن تقيد نشاطاً معيناً كونه مهدد للنظام العام، بينما تطلق الحرية لنشاط آخر لا يقل عنه تهديداً لهذا النظام.^(١)

٤- أن يكون هنالك نص تشريعي يأذن بإصدار اللوائح: إذا لم يكن هنالك نص تشريعي يخول السلطات الضابطة صلاحية إصدار لوائح ضبطية، تعدّ اللائحة عندئذ لاغية كأنها لم تكن. وقد تضمنت المادة /٤٤/ فقرة /٥/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ إدناً تشريعياً يسمح إلى المحافظ بإصدار تدابير ضبطية عن طريق التنظيم.^(٢)

٥- نشر اللوائح الضابطة وخضوعها إلى الرقابة الإدارية والقضائية: لا تصبح اللوائح والأنظمة الضابطة نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، أو النشرات الخاصة التي تصدرها المصالح العامة، وفقاً للنص القانوني، وقد تضمن قانون البلديات في سورية رقم /١٧٢/ لعام ١٩٥٦ هذه الضمانة بحيث لا تصبح قرارات رئيس البلدية التنظيمية نافذة إلا بعد نشرها من قبل رئيس البلدية، أو أمين السر^(٣). وبخصوص الرقابة الإدارية أما أن تكون رقابة رئاسية من إلى رئيس على المرفؤوس، كما هو الحال بعلاقة وزير الداخلية بالمحافظ، حيث ينبغي على هذا الأخير عندما يمارس صلاحياته الضابطة أن يتقيد بتعليمات وزير الداخلية، كما يمكن أن تكون رقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية (مجلس الوزراء-الوزارة المختصة-وزارة الإدارة المحلية) على قرارات المجالس المحلية المنتخبة، والمكاتب التنفيذية المنبثقة عنها.

(١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٢) راجع: د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٣، ص ١٨٨-١٩١؛ د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦.

(٣) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٠.

أما الرقابة القضائية التي تخضع لها اللوائح الضبطية "فتمارس من قبل القضاء الإداري، حيث يحق لمن تم التعرض إلى حقوقه أو حرياته بموجب لائحة ضبطية الطعن فيها أمام القضاء الإداري الذي يتأكد من ضرورة وجود توازن بين إجراءات السلطة الضابطة من جهة، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى".^(١) "فالتدابير الضابطة قد تكون مؤيدة بعقوبات جزائية وذلك بهدف زجر الأفراد ومنعهم من تهديد الأمن والنظام العام، كما أن اللوائح الضابطة تتضمن قواعد قانونية عامة، ومجردة ومحددة لحقوق وأنشطة الأفراد"^(٢)، وهذا يستتبع بالضرورة أن تتوخى هذه الأنظمة الضابطة تحقيق التوازن المنشود بين النظام العام الاجتماعي، وممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، وتعدّ الضمانة القضائية لرقابة مدى الالتزام بتحقيق هذا التوازن بين السلطة والحرية أمراً أساسياً وضرورياً.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضبط الإداري وتمييزها عن اللوائح الإدارية الأخرى

سنتناول في هذا الفرع نطاق تطبيق لوائح الضبط الإداري (أولاً)، ونقوم أيضاً بدراسة أساس لوائح الضبط الإداري (ثانياً). ومما لا شك إن التنوع في إصدار مجموعة لوائح من قبل السلطة التنفيذية يبقى محلّ جدل، وبحيث يجدر بنا التفريق بين كل نوع من هذه اللوائح، وما يميزها عن لوائح الضبط الإداري، لهذا السبب سنبحث (ثالثاً) تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح الإدارية الأخرى.

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦١.

(٢) إن الامتناع عن إصدار لوائح الضبط في حال وجود مبرر يحدّ غير شرعي، ما يجيز الطعن بالإلغاء في هذا القرار السلبي بالامتناع، أنظر: د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٩٢، ص ١٢.

أولاً-نطاق لوائح الضبط الإداري:

تتميز لوائح الضبط الإداري التي تصدر لإشباع غاية مجتمعية مخصصة وهي حفظ النظام العام عن تدابير الضبط الفردية بطابعها غير المعين أو اللافردي، فهي لا تخاطب بأحكامها شخصاً بذاته، كما يخاطبه التدبير الفردي. كما أن خاصية العموم التي تمتاز بها لائحة الضبط ليست مرتبطة بالنطاق المكاني، أو الزمني، أو الموضوعي، لأحكامها. (١)

والقواعد القانونية التي تنشؤها لوائح الضبط الإداري لا يمكن إطلاقاً أن تنصرف إلى مكان معين، أو إلى واقعة معينة بذاتها، أو إلى جزء من إقليم الدولة، لأنها لا تستهدف دائماً تنظيم علاقات الأشخاص بالمكان والوقائع والزمان، ومن هنا كان التحديد الموضوعي والمكاني والزمني للوائح الضبط غير مانع من أن تكون لائحة الضبط عامة ومجردة. (٢)

وترتيباً على ما تقدم، ندرس في هذا الفرع تطبيق لوائح الضبط من حيث الموضوع، والزمان، والمكان، كما يأتي:

١-النطاق الموضوعي للوائح الضبط الإداري:

بدايةً، إن خاصية العموم في لائحة الضبط الإداري ليست مرتبطة بالنطاق الموضوعي لأحكامها، وبالتالي إذ انصرفت القاعدة التي أنشأتها اللائحة الضبطية إلى شيء معين مادي أو غير مادي، وكانت لا تتناول الشخص إلا بصورة غير مباشرة، فإن ذلك لا يمنع من أن تكون اللائحة عامة ومجردة لأنها كانت مطبقة في

(١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ١٣٥ وما يليها.

وقت معيّن على فرد واحد، إلا أنها قابلة للتطبيق على جميع من يتعاقبون على هذا الشيء بسبب من الأسباب. ^(١)

والملاحظ أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ لم يدرج موضوع حفظ النظام العام ضمن الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الصادر عن البرلمان. ومن ثم يمكن القول إن هذا الموضوع يندرج في نطاق لوائح الضبط، مع ضرورة التزام هذه اللوائح بعدم المساس بالموضوعات المحتجزة للقانون، والتي تتصل بموضوع الضبط الإداري. فلا يجوز للوائح الضبط مثلاً المساس بالضمانات الأساسية الممنوحة إلى المواطنين لممارسة الحريات العامة، أو تحديد المبادئ الأساسية المتعلقة ببعض الحقوق الفردية، كحق العمل، ونظام الملكية. ^(٢)

ففي سورية وبما أن الدستور السوري حدد مجال القانون، فإنه لا يمكن لمجلس الشعب أن يشرع في غير ما تحدّد له من موضوعات ^(٣). وبالتالي فإن الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة اللائحية. ويعني هذا أن مجال اللائحة ليس محدداً، فهو يمتد كي يشمل جميع الموضوعات التي لم ينصّ عليها الدستور صراحة للقانون، فهذه الموضوعات تتولّى السلطة التنفيذية تنظيمها بشكل مستقل عن القانون، فلا تتقيّد سوى بالأصول الدستورية والمبادئ القانونية العامة، إلا أن هذا المجال يعدّ محرماً على القانون.

٢- النطاق المكاني للوائح الضبط الإداري:

يقصد بالنطاق المكاني لللائحة الضبط المجال الجغرافي لقوتها الإلزامية، والذي يتحدّد وفقاً لمقتضيات النظام الإقليمي وأوضاعه، إذ تتسع سلطات الضبط وممارساتها بسهولة في الأماكن والطرق العامة والبيادر، وكذلك المحلات العمومية

^(١) د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، مرجع سابق، ص ١١٢.

^(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٥٣ وما يليها.

^(٣) أنظر: المادة ٧٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

المفتوحة إلى الجمهور، لأنه يحظر ممارسة إحدى الحريات الفردية فيها، لأنها تحتاج أكثر من غيرها إلى حفظ النظام العام.^(١)

ولا تستلزم خاصية العموم في اللائحة الضبطية أن يكون تطبيقها شاملاً، بل يكفي أن يخاطب بحكمها طائفة محدودة من الأشخاص ما داموا غير معيّنين بالذات.

٣-النطاق الزمني للوائح الضبط الإداري:

إن النطاق الزمني الذي تصدر أو تنفذ خلاله لائحة الضبط من شأنه أن يحدد صفة لائحة الضبط الإداري من حيث كونها دائمة أو مؤقتة، لأن ذلك من شأنه أن يرتب آثاراً قانونية تختلف بحسب الأوقات التي تصدر وتنفذ خلالها لائحة الضبط الإداري. فعلى سبيل المثال، إن بعض المحظورات تكون أشد في الليل منها في النهار، بل تكون مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء الليل وغير مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء النهار، كحظر ضوضاء ورش إصلاح الكهرباء.^(٢)

وفي كثير من الحالات يطرح تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان مشكلات قانونية وعملية صعبة عندما تغير اللائحة أو تعدّل شروط ممارسة أحد النشاطات التي نشأت في ظلّ لائحة سابقة. فعلى سبيل المثال، إذا صدرت لائحة جديدة تعدّل شروط الحصول على رخصة القيادة، واشتملت على شروط أشد صرامة من اللائحة السابقة، فهل يتطلب ذلك إجراء فحص جديد لسائقي السيارات الذين تحصلوا على تراخيص في ظلّ اللائحة القديمة؟^(٣)

(١) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في الامارات العربية المتحدة التزام الحدود وحياد التنفيذ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم، مصر، د٢٠٠٥، ص ١٩٧ و ١٩٨.

(٢) د. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩٦ وما يليها.

(٣) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في الامارات العربية المتحدة التزام الحدود وحياد التنفيذ، المرجع السابق، ص ١٩٨ وما يليها.

عن حل هذه المسألة يقول الفقيه فيدال VEDEL: "إن الحل الحقيقي يكمن في الالتجاء إلى المبادئ المسلّم بها في مادة الضبط، والتي تتبع من متطلبات المحافظة على النظام العام. وبناءً على ذلك فإذا كانت اللائحة الجديدة ضرورية لحفظ النظام العام، فإن على الأفراد أن يتحمّلوا الأعباء الشخصية أو التضحيات، وبالتالي فلا حق لهم في التمسك بالحقوق المكتسبة التي نشأت في ظلّ اللائحة القديمة، غير أن تقدير هذه الضرورة يجب أن يكون واضحاً وملموساً".^(١)

وتدعيماً لوجهة نظره يضيف الفقيه فيدال VEDEL قائلاً "غالبا ما تقوم الإدارة بالتوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وذلك بمنح أجل معين لتطبيق اللائحة الجديدة"^(٢). فمثلاً عندما تشترط لائحة المرور ضرورة تركيب بعض الأجهزة الحديثة (أحزمة الأمان أو أجهزة الضباب)، فإنها تعطي أجلاً للأفراد لاستيفاء تلك الاشتراطات الجديدة.

وبالنسبة له، وهو ما يبدو منطقياً، أن ذلك أفضل من اللجوء إلى المبادئ العامة مثل مبدأ عدم رجعية قرارات الإدارة، ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة، لأن هذه المبادئ لا تزيل الشكوك، ولا تحلّ الإشكالات التي تهدد النظام العام.^(٣) وعلى العموم إن النطاق الزمني الذي تنفذ خلاله لوائح الضبط من شأنه تحديد صفة اللائحة الضبطية من حيث كونها لائحة موقوتة أو دائمة.

ثانياً-أساس لوائح الضبط الإداري.

بداية لقد ترتب على عدم قيام المشرع الدستوري الفرنسي بالنص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضبط الإداري على غرار القرارات

^(١) G. VEDEL et P, DELVOLLE, Droit administrative, P.U.F. Paris 12 éd 1980 p.1014.

^(٢) G. VEDEL et P, DELVOLLE op.cit. p.1014.

^(٣) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في الامارات العربية المتحدة التزام الحدود وحيداً

التنفيذ، مرجع سابق، ص ١٩٩.

التنفيذية، والتنظيمية، والتفويضية، ولوائح الضرورة، جدل ونقاش فقهي حول الأساس القانوني لهذا النوع من القرارات الإدارية. فذهب (كاريه دي ملبرج) إلى أن السلطة التنفيذية ليس لها الحق في إصدار هذه اللوائح، فهذه اللوائح تعدّ غير دستورية. (١)

بينما ذهب العميد (ديجي) إلى أن هذه اللوائح لا تعتمد على نصّ دستوري، وليست لتنفيذ قوانين الضبط، فهي قائمة بذاتها، لا تستند إلى نصّ دستوري أو تشريعي. أما العميد (هوريو) فذهب إلى أن هذه اللوائح تعدّ ضماناً لتنفيذ قوانين الضبط، وهي لا تضيف قيوداً جديدة على القيود الواردة في القانون. (٢)

وفي سورية، نجد أن سلطة الضبط تصدر عن رئيس الجمهورية بموجب مراسيم مستقلة، أي أنها أنظّمة تصدر عن رئيس الجمهورية من دون أن تكون مرتبطة بقانون قائم، وهذه نتيجة سلطته في المحافظة على احترام الدستور، وضمان السير المنتظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة بموجب سلطات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة/٩٦/ من دستور عام ٢٠١٢. (٣)

وفي حال قيام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة أرض الوطن واستقلالها، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر، وذلك كله ضمن ممارسته لسلطاته الضابطة، وذلك وفقاً لما جاء في نصّ المادة /١١٤/ من دستور ٢٠١٢.

(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٦٧ وما يليها.

(٢) د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٩٣، ص ٣١٥.

(٣) سامر تركاوي، رئيس الدولة في النظام الدستوري السوري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠١١، ص ٨٨.

وأخيراً، إن رئيس الجمهورية يملك هذا الحق طالما أن التنفيذ منوط به، وبما أن السلطة التنفيذية مكلفة بوظيفة صيانة النظام (غاية) فإذا لم تسعفها النصوص فكيف لا تمتلك الوسيلة أليس من يمتلك الغاية يمتلك الوسيلة، كما يقول المبدأ المشهور: حيثما تكون المسؤولية تكون السلطة، ولكن يجب ألاّ نبالغ في الرأي فهذا الحق لا يعطى إلاّ إلى رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لسلطة التنفيذية^(١).

وفي هذا الصدد قد انقسم فقهاء القانون الدستوري والقانون الإداري إلى فريقين أساسيين، فريق معارض لشرعية هذا النوع من القرارات، وبالتالي وجودها القانوني، وفريق مؤيد وقائل بشرعيتها وأساسها القانوني، وذلك على الشكل الآتي:

١-الرأي المؤيد لدستورية وشرعية وجود لوائح الضبط:

يؤيد أغلب فقهاء القانون الدستوري والإداري^(٢)، الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية، وحق السلطة التنفيذية الإدارية في إصدارها حفاظاً على النظام العام. ومن ضمن الأفكار التي استند عليها أنصار هذا الاتجاه المؤيد والتي تؤيدها بدورنا، ما يأتي^(٣):

أ) فكرة العرف الدستوري:

يعدّ أصحاب هذه الفكرة أن لوائح الضبط الإداري هي قاعدة عرفية دستورية، تكونت من العرف المادي، والمعنوي، والقانوني، من التطبيقات والممارسات والتقاليد

(١) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص ٥١٩.

(٢) من أشهر أنصار هذا الرأي: السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، مصر، الطبعة الرابعة، عام ١٩٤٩، ص ٢٤، عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية "دراسة مقارنة"، الكتاب الثاني (التطور الدستوري في مصر)، دار النهضة العربية، مصر، عام ٢٠٠٧، ص ٣٨٣، والفقيه ليون دوجي، أشار إلى ذلك: د. عمار عوايدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢ وما يليها.

(٣) د. عمار عوايدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢ و ما يليها.

السابقة لإصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية في غياب نصوص قانونية دستورية تجيز إصدار هذه القرارات الضبطية أو تعارضها. ^(١)

ويرى أصحاب هذا الرأي أن سكوت الدستور عن النص على هذه اللوائح، لا يجب أن يفسر على أنه استبعاد من جانبه لها، وإلا كان قد نص على ذلك صراحة. ^(٢)

ب) فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة:

إن من أولى وظائف رئيس الدولة في الدولة والمجتمع هي المحافظة على النظام العام بصوره المختلفة، بطرق وأساليب وقائية منتظمة، لأنها أهم حاجات الجماعة. والمطلوب من الحاكم أن يشبعها بالأمان والسلام في المجالات كافة، لذا يكون من واجبات واختصاصات رئيس الدولة أن يحافظ على النظام العام، ويستعمل من أجل ذلك الأعمال والوسائل كافة، ومنها اتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية التي تكفل المحافظة على النظام العام. هنا فإن حق إصدار هذه القرارات هو حق أصيل مستمد من طبيعة مركزه الدستوري ووظائفه. ^(٣)

ج) فكرة متطلبات الضرورة العملية:

يتمثل مضمون هذه الفكرة في أن السلطات التنفيذية تعدّ أقدر السلطات على الاضطلاع بسلطات الضبط الإداري، والمحافظة على النظام العام بواسطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية اللازمة لذلك. أي أن أعمال الضبط الإداري واجراءات المحافظة على النظام العام تعدّ دقيقة، وحساسة، ومعقدة، وتتطلب سرعة

^(١) د. عمار عوايدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص ٧٦٢ وما يليها.

^(٢) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، عام ٢٠٠٤، ص ١٥٣.

^(٣) د. عثمان عبد المالك صالح، السلطة اللاتحيزية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مطبوعات جامعة الكويت، عام ١٩٧٧، ص ٥٠.

التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة^(١). لذا يكون من اختصاص وحق السلطة التنفيذية إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية على أساس فكرة الضرورات العملية، سواء نصّ الدستور على ذلك، أو لم ينصّ.

وبالتالي "فإن إصدار لوائح الضبط الإداري يمكن أن يجد مبرره في الاحتياجات العملية، وذلك نظراً لدقة مسائل البوليس وتشعبها واحتياجها إلى سرعة التنظيم".^(٢)

د) فكرة اعتراف المشرع الجنائي بالقرارات الإدارية العامة البوليسية:

استند بعض الفقهاء^(٣) في تأكيد شرعية وجود القرارات الإدارية العامة البوليسية وتبريرها إلى نصوص ومواد القانون الجنائي التي تقرر الحماية القانونية والجنائية لهذه القرارات، وعدّ ذلك دليلاً على اعتراف المشرع بشرعية هذه القرارات ودستوريتها. تذهب التفسيرات القانونية الحديثة^(٤) إلى القول إن المادتين ٣٤ و ٣٧/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والتي يمكن من خلالها استنتاج أن المؤسس الدستوري قد أعطى للسلطة التنفيذية سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية.

٢- الرأي المعارض لدستورية وشرعية وجود لوائح الضبط:

يرى أنصار هذا الاتجاه عدم دستورية القرارات الإدارية العامة الضبطية على أساس أن الدستور لم يمنح للسلطة التنفيذية الإدارية حق وسلطة إصدار هذه القرارات^(٥). ومن ثم لا يجوز لهذه السلطات أن تصدر قرارات الضبط الإداري، إلا

(١) د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢ وما يليها.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٣) د. عثمان عبد المالك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة، مرجع سابق، ص ٥١ و ٥٠.

(٤) د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢.

(٥) من أنصار هذا الرأي، د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق، العام الرابعة عشر، العددان الثالث والرابع، عام ١٩٦٩، ص ٤٤؛ د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري،

إذا كان الدستور أو القانون يجيز لها ذلك، أو في أحوال الضرورة، والظروف الاستثنائية^(١)، وكذلك على أساس أن القانون وحده هو الذي ينظم الحريات العامة خصوصاً أن لوائح الضبط الإداري تتضمن دائماً تقييداً للحريات العامة أو تحديداً لها.

وبما أن الدستور هو من كفل الحقوق والحريات العامة وأباح للمشرع تنظيمها بقانون، وجب أن يتم هذا التنظيم بالأداة نفسها التي ينص عليها الدستور وهي القانون. ومن ثم لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى، أي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الضبط الإداري.^(٢)

ومهما تعددت واختلفت آراء الفقهاء حول أساس لوائح الضبط الإداري، فإن ولاية السلطة التنفيذية في إصدارها لوائح الضبط الإداري أمر طبيعي يتفق مع وظيفة الضبط الإداري. فهي "وظيفة مفروضة عليها بحكم جوهر مهمتها، ولا يحتاج فيها إلى تخويل دستوري، أو إنابة تشريعية"^(٣).

وما تجدر الإشارة إليه، أن هذا الجدل الفقهي قد حسمه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وذلك بالنص صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري، إذ أصبح من حق الوزير الأول إصدار تلك اللوائح بموجب

منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠٠٥، ص ٤٧٧؛ ووحيد رأفت وعبد الحميد متولي مشار إليهما في مؤلف: د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الثانية، عام ١٩٩٩، ص ١٢٧ و ١٢٨.

(١) أشار إلى ذلك: د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٦٢ وما يليها.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(٣) د. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، عام ١٩٦٩، ص ٣٩.

الاختصاص العام الممنوح إليه بمباشرة السلطة اللائحية وفقاً للمادة ٢١/ من الدستور .

وعلى الرغم من أن المشرّع الدستوري السوري لم ينص صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي، فإنه مع ذلك تبقى الأحكام الدستورية لاسيما المواد ٩٦/ و٩٨ و١٢٨/ من دستور ٢٠١٢ ^(١) أساساً قانونياً للوائح الضبط الإداري في سورية بالنسبة إلى رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، التي خوّلت لهما في إطار ممارستهما السلطة التنظيمية صلاحية إصدار لوائح الضبط الإداري (المراسيم الرئاسية والقرارات الإدارية والتنفيذية).

فرئيس الجمهورية هو الهيئة المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام على المستوى المركزي، فله الحق في اتخاذ كل إجراءات الضبط الإداري -من لوائح الضبط الإداري وغيرها- سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية على كامل إقليم الدولة لتحقيق السير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية، وبقاء الدولة، طبقاً للمادة ٩٦/ من دستور ٢٠١٢ .

أما بالنسبة إلى المحافظ ومديرو المناطق والنواحي، فإن الأساس القانوني لإصدارهم لوائح الضبط الإداري (القرارات الإدارية التنظيمية) من قانون الإدارة المحلية والمتعلقة بحفظ النظام العام، وذلك ضمن الحدود الإقليمية لكل محافظة بالنسبة إلى المحافظ، وإقليم المدينة، والناحية (مديرو المناطق والنواحي).

^(١) حيث نصّت المادة ٩٨/ من دستور عام ٢٠١٢ أنه: "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها".

ثالثاً- تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح الإدارية الأخرى:

إن السلطة التنفيذية بحكم طبيعة اختصاصها تصدر العديد من اللوائح الإدارية، وقد قسّم الفقه اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية إلى قسمين: لوائح تصدرها في الظروف العادية، وتتمثّل في اللوائح التنفيذية التي تصدرها لتنفيذ قانون ما، واللوائح المستقلة التي بدورها تنقسم إلى قسمين: لوائح تنظيمية، أو (لوائح تنظيم المرافق العامة)، ولوائح الضبط الإداري، أما القسم الثاني من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية فتتمثّل في لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية. وتسمّى لوائح الضرورة في بعض الأحيان اللوائح التشريعية، أو اللوائح التي لها قوة القانون، أو المراسيم بقوانين، بينما تعرّف لوائح الضبط باسم اللوائح البوليسية.^(١) وبناءً على ذلك، سيتم التطرّق في هذا المطلب إلى تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح التنفيذية، ثم تمييزها عن لوائح المرفق العامة، وبعدها إلى تمييزها عن لوائح الضرورة، وأخيراً إلى تمييزها عن لوائح التفويض.

١- تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح التنفيذية:

تعرف اللوائح التنفيذية بأنها: "تلك اللوائح التي تتضمن الأحكام القضائية أو التكميلية لتنفيذ القوانين".^(٢) فهي تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف وضع الأحكام القضائية اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون (المراسيم التشريعية والرئاسية)، وأما من أجل استكمال ذلك القانون الذي يقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع، والذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار اللوائح التكميلية أو الأمرين معاً.

(١) أنظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٣؛ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، "الصور والنفوذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، عام ٢٠٠٧، ص ١٨٧ وما يليها.

(٢) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الثالثة، عام ١٩٨٢، ص ٥٤.

وتكمن أهمية اللوائح التنفيذية بسبب استحالة تضمين القوانين جميع التفاصيل بحكم الاستقرار النسبي للقوانين، وإلا فإنه سيطرأ عليها تعديلات كثيرة بسبب تلك التفاصيل إضافة إلى بطء إجراءات تلك التعديلات. وكذلك ما تملكه السلطة التنفيذية من مظاهر السلطة العامة، وتوفر الإمكانيات البشرية والمادية والفنية، ولكونها على احتكاك مباشر ودائم مع الجمهور، إضافة إلى أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية هو الوظيفة التنفيذية، وذلك بالسهر على تطبيق القوانين، والعمل على تنفيذها^(١).

ولذلك تحرص الدساتير على النصّ الصريح على اختصاص السلطة التنفيذية على إصدار اللوائح التنفيذية. وهو ما فعله المشرع الدستوري السوري الذي أسند إلى السلطة التنفيذية اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية (القرارات التنفيذية)، وذلك بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة /١٢٧/ من دستور ١٩٧٣ بقولها: "إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها"، أما في دستور عام ٢٠١٢ أكتفى على ذكر القرارات الإدارية وفق المادة/١٢٨/.

فالسلطة التنفيذية تمارس هذا الاختصاص من دون نصّ القانون المعني على ذلك لأنه يمثل اختصاصها التقليدي في ضمان تنفيذ القوانين، وذلك اعتماداً على اختصاصها في إصدار اللوائح التنفيذية بمقتضى أحكام الدستور، بل حتى إذا لم يرد نصّ في الدستور يمنحها هذا الاختصاص، ولم يصدر بالقوانين المعنية نصّ على ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح التنفيذية، وذلك استناداً إلى طبيعة وظيفتها وهي الوظيفة التنفيذية من ناحية، واستناداً إلى العرف الدستوري من ناحية أخرى.^(٢)

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، "الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

كذلك فإن القرارات اللائحية التي تصدر تنفيذاً لقانون معين لا تسقط تلقائياً وبقوة القانون بمجرد إلغاء ذلك القانون، طالما أن التشريع الجديد لم ينص صراحة على إلغاء تلك القرارات، إذ تتمتع هذه القرارات بكيان ذاتي مستقل عن المصدر الذي نشأت عنه، وتظل سارية المفعول حتى يصدر المشرع من لوائح تحل محلها^(١).

ومن هنا، نجد أن القاسم المشترك بين لوائح الضبط الإداري واللوائح التنفيذية أن كلاهما قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، ولكن هذا لا يعني عدم وجود اختلاف بينهما. فاللوائح التنفيذية تهدف إلى تيسير تطبيق القوانين وتنفيذها، وإيضاح القواعد العامة الواردة فيها، وتفصيل ما ورد فيها، وبيان لشروط وحالات التطبيق، ومن ثم فإن دورها ينحصر في هذا النطاق.

أما لوائح الضبط الإداري فتتضمن قواعد عامة بهدف المحافظة على النظام العام، أي أنها تشرع ابتداءً.

كما أن اللوائح التنفيذية لا تتضمن أي عقوبات، وإن أشارت إلى أي عقوبات، فإنها لا تخرج عن نطاق العقوبات الوارد في القانون الأصلي وحدودها، في حين أن لوائح الضبط الإداري تتضمن عقوبات، وإن كانت هذه العقوبات لا تخرج عن تلك المقررة للمخالفات.

٢- تمييز لوائح الضبط الإداري عن لوائح المرافق العامة:

إن لوائح المرافق العامة، أو ما تعرف أيضاً باللوائح التنظيمية تضعها السلطة التنفيذية بغرض تنظيم المرافق العامة، فهذه اللوائح تتضمن قواعد تنظيمية ليس لها أثر مباشر على حقوق الأفراد، وحياتهم، والتزاماتهم.^(٢)

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٢) د. شمس مرغني علي، سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، مصر، العام ٢٨، العدد الثاني، عام ١٩٨٦، ص ١٨٠.

وبناءً على ذلك، فإن اللوائح التنظيمية تشترك مع لوائح الضبط الإداري في أنهما تهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة، ولهما علاقة بالحريات العامة للأفراد، غير أنهما مختلفان عن بعضهما البعض من أوجه عدة ^(١) :

١- اللوائح التنظيمية تخضع إلى السلطة التقديرية للإدارة كأصل عام، أما موضوعات لوائح الضبط الإداري فلا تتمتع فيها الإدارة بأي سلطة تقديرية، لأن المحافظة على النظام العام أمر حتمي وضرورة اجتماعية لضمان الانضباط في المجتمع.

٢- في العادة، تسبق لوائح المرافق العامة إنشاء المرافق العامة، لأنها هي التي تبرز المرفق إلى حيّز الوجود. أما لوائح الضبط الإداري فإنها تكون لاحقة على ظهور مجالها في الميدان.

٣- تهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام، ومنع اضطرابه، أو استمرار هذا الاضطراب، أما اللوائح التنظيمية فتهدف إلى تنظيم المرافق العامة، وإيصال خدمة المرفق العام إلى الأفراد كافة.

ويمكننا القول، إن اللوائح التنظيمية رغم تلك الفوارق إلا أنها تتشابه مع لوائح الضبط الإداري إلى حد كبير من حيث أنها لا تستند إلى نصّ تشريعي، أو قانوني، وبالتالي كلاهما يقيد الحقوق والحريات العامة سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة.

فالسلطة التنفيذية تستمد حقها في وضع لوائح المرافق العامة من أحكام الدستور، حيث خوّل المشرّع السوري مجلس الوزراء في إطار الاختصاصات المخوّلة له بمقتضى أحكام الدستور، وضع الخطط التنفيذية لسياسة العامة للدولة، وتوجيه أعمال الوزارات والجهات العامة الأخرى. ^(٢)

^(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٧٠ وما يليها.

^(٢) أنظر الفقرة ١-٢/ من المادة ١٢٧/ لدستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

٣- تمييز لوائح الضبط الإداري عن لوائح الضرورة:

يقصد بلوائح الضرورة: " تلك اللوائح التي تصدر في حالة قيام ظروف استثنائية عاجلة لا تحتمل التأخير يقتضي الأمر معالجتها على وجه السرعة." (١) .

لا شك أن حالة الضرورة تبرر للسلطة التنفيذية إصدار تلك اللوائح التي تقتضي وجوب اتخاذ تدابير على وجه السرعة لا يملكها سوى البرلمان الذي يكون غائباً. ويرجع أساس إصدار هذه اللوائح إلى نظرية الظروف الاستثنائية التي ابتدعها المشرع الألماني ثم أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي. (٢)

ونصّ دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة ١٦/ منه على أنه " إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال. ونشأ عن ذلك انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنظم. يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيس المجلسين ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجه إليها. ويجب أن يكون الهدف من الإجراءات المتخذة هو توفير الظروف المناسبة للسلطات العامة من القيام بمهامها على أحسن وجه وفي أقصر وقت ووفقاً للدستور الفرنسي انعقد البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حلّ الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية. وبعد مرور (٣٠) يوماً من العمل بالسلطة الاستثنائية يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو (٦٠) نائباً أو (٦٠) عضواً في مجلس

(١) د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ١٩٦٤، ص ٣٦٣.

(٢) د. ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري وتطبيقاتها في الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، عام ٢٠٠٤، ص ٥٢.

الشيخ أشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف ما زالت قائمة، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علناً وبسرعة. (١)

وفي الدستور المصري لعام ٢٠١٤، واجهت المادة ١٥٦/ حالة الضرورة إذ نصّت بأنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير... يجوز إلى رئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين". (٢) بينما نجد أن الدستور السوري قد نصّ على مواجهة حالة الضرورة في المادة ١١٤/ من دستور ٢٠١٢ التي تنصّ: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، إلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر."، حيث نجد أن هذه المادة أتت بصيغة عامة مطلقة وخالية من أية شروط أو ضمانات. (٣)

وتأسيساً على ما سبق ذكره، تختلف لوائح الضرورة عن لوائح الضبط الإداري من نواحي عدة، وذلك على النحو الآتي:

- تعالج لوائح الضرورة (الأوامر) أموراً مستعجلة لا تحتمل التأخير، فيما تعالج لوائح الضبط الإداري الأمور المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، أي أن لوائح الضرورة يمكن أن تشمل مواضيع لوائح الضبط، إذا توافرت لها شروط الضرورة، ولا يمكن للوائح الضبط أن تشمل مواضيع لوائح الضرورة.
- تصدر لوائح الضرورة في حالة غياب البرلمان، أو بين دورتي البرلمان، وأثناء تطبيق الحالة الاستثنائية. في حين تصدر لوائح الضبط الإداري في كل الأوقات والحالات التي تتطلبها المحافظة على النظام العام.

(١) أنظر: المادة ١٦/ من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) أنظر: المادة ١٥٦/ من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤.

(٣) أنظر: المادة ١١٤/ من دستور ٢٠١٢.

- نطاق لوائح الضرورة ومجالها أوسع من نطاق لوائح الضبط ومجالها، إذ يشمل المجال المخصص للسلطة التشريعية. في حين أن نطاق لوائح الضبط لا يمكن أن يشمل المجال المخصص للقانون، فهي تقتصر على المحافظة على النظام العام.
- لوائح الضرورة بعد الموافقة عليها من طرف البرلمان تصبح في منزلة قانون، وبالتالي فإنها تسمو على اللائحة. في حين أن لوائح الضبط تبقى ضمن إطار القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنها تكون تابعة إلى القانون الذي ربما كان قبل أقراره لائحة ضرورة، وخاضعة إليه.

٤- تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح التفويضية:

تعرف اللوائح التفويضية بأنها تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية، فهذه الأخيرة تأذن للسلطة التنفيذية بوساطة قانون التفويض أن تقوم بالتشريع بدلاً منها بفرض قيود وضوابط محددة بينها قانون التفويض، وذلك بإصدار السلطة التنفيذية للوائح تفويضية لها قوة القانون.^(١) ويجب أن يكون الدافع إلى إصدار قانون التفويض -وما يستتبعه تنفيذاً لذلك إصدار اللوائح التنفيذية - وجود ظروف استثنائية تحول بينها وبين مباشرة السلطة التشريعية وظيفتها في سن التشريعات فتفوض بذلك السلطة التنفيذية. ومن ثم فإن هذه اللوائح، وإن كانت تشترك مع لوائح الضرورة في أنها تصدر عن السلطة التنفيذية، وأن قوتها مساوية لقوة القانون، إلا أنها تختلف عنها في توقيت الإصدار، فإذا كانت لوائح الضرورة تصدر في غيبة البرلمان، أو بين دوراتي البرلمان، فإن اللوائح التفويضية تصدر حال انعقاده، بل وبتفويض منه.^(٢)

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢) د. عاصم رمضان مرسي يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ٢٠١٠، ص ١٩٢.

وتعدّ اللوائح التفويضية قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان في منزلة قرارات إدارية تخضع إلى الرقابة القضاء الإداري شأنها شأن اللوائح الإدارية الأخرى. أما بعد المصادقة عليها فإنها تعدّ في مرتبة قانون يخضع إلى الرقابة الدستورية، وهي في ذلك تتلاقى مع لوائح الضرورة على نحو ما سبق ذكره. ^(١)

وبناءً على ما سبق، تشترك اللوائح التفويضية قبل المصادقة عليها من قبل البرلمان مع لوائح الضبط الإداري في أن كلاهما عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية، إلا أنه يوجد بينهما اختلاف من النواحي الآتية:

- تصدر اللوائح التفويضية بناءً على تفويض قانوني لمواجهة ظروف استثنائية تتطلبها الضرورة، بينما تصدر لوائح الضبط الإداري بصفة مستقلة إلى المحافظة على النظام العام.
- تعرّض اللوائح التفويضية على السلطة التشريعية عند نهاية التفويض لأقرّارها، بينما لوائح الضبط الإداري لا حاجة لأن تعرّض على السلطة التشريعية.
- تصبح اللوائح التفويضية قوانين عادية بعد أقرّار السلطة التشريعية لها، وهي بذلك تنأى عن الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وتتمتع بمزايا القوانين العادية، في حين أن لوائح الضبط الإداري تبقى محتقة بصفتها اللائحية، ويجوز الطعن بها بالإلغاء.
- تتناول اللوائح التفويضية موضوعاً من المواضيع التي تدخّل في اختصاص القانون، أما لوائح الضبط الإداري فيقتصر مجالها على المحافظة على النظام العام.

(١) أنظر : د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٩؛ د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٤٠.

المطلب الثاني

لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري.

تهدف هيئات الضابطة الإدارية إلى تحقيق النظام العام بعناصره المختلفة، وهي تحتاج إلى وسائل من أجل تحقيق هذا الهدف. وبما أن أي تدبير ضابطي يتخذ سوف يكون محلّه بالضرورة الحريات العامة، والحقوق الفردية التي تصونها الدساتير لمصلحة الأفراد، لذا يلزم أن تكون الوسائل المستخدمة قانونية، أي أن تستخدم السلطات الضابطة الوسائل التي نصّت عليها القوانين والأنظمة والمحددة مسبقاً من دون أن يحق لها ابتداع وسائل جديدة.

ومن المعروف أن السلطات الضابطة تملك سلطة تقديرية واسعة وتدابير مختلفة تأخذ دوماً الطابع الوقائي. أما الوسائل التي تستعملها السلطات الضابطة لتحقيق أهدافها فتكون إما بشكل لائحة تنظيمية، أو بشكل قرار فردي، كما تستطيع اللجوء إلى الأعمال المادية في بعض الحالات كما في، إخلاء المنازل المهددة بالفيضانات، أو الآيلة للسقوط، أو وقف الشغب في الملاعب الرياضية، أو فضّ مظاهرة في أحد الشوارع العامة. (١)

بيد أنه ومن المتفق عليه أن السلطة التشريعية لا تستطيع الإلزام بجميع التفاصيل من أجل تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة، لذا فهي تترك فسخة واسعة من الحرية بيد السلطة التنفيذية تمنحها صلاحية تنظيم تلك الحريات بشيء من التفصيل، وذلك من خلال لوائح تنظيمية تهدف إلى تحقيق النظام العام وحمايته. (٢)

بالرجوع إلى مختلف الدساتير المتعاقبة لسورية، نلاحظ أنها لم تنصّ جميعها على لوائح الضبط الإداري كاختصاص مخول للسلطة التنفيذية. إلا أنه بفرض أن

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ١٥٩.

(٢) راجع: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، المرجع السابق، ص ١٦٠ و ١٦١.

هذه الأخيرة - السلطة التنفيذية - أقدر من السلطة التشريعية على مواجهة لأمر الضبط والنظام العام والتصدي لها حفاظاً على أمن المجتمع وسلامته، هذا من ناحية، ولأن أن هذه اللوائح قائمة بذاتها، ولا تستند إلى قانون لإصدارها، من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد وحقوقهم من أجل الحفاظ على النظام العام بصورة المختلفة من ناحية أخرى، فإن الفقه الإداري والدستوري يعترف للسلطة التنفيذية بالحق في إصدار لوائح الضبط الإداري على الرغم من عدم النص عليها بصفة صريحة في متن الدستور.

والجدير بالذكر أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري السوري تشمل جزأين هما تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون، يعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون، وهي من اختصاص رئيس الجمهورية وحده يقوم من خلالها بإنتاج قواعد قانونية ذات طبيعة تنظيمية، ينظم من خلالها أوضاعاً لا يختص بها المشرع بناءً على ما نصت عليه المادة/٨٠/ من الدستور السورية لعام ١٩٥٠ والمادة /١٠١/ من دستور ٢٠١٢. والجزء الآخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهو من اختصاص مجلس الوزراء (رئيس الوزراء، والوزراء)، كما جاء في الفقرة/٨/ من المادة/١٢٧/ من دستور ١٩٧٣، وبالمادة/١٢٨/ من دستور ٢٠١٢.^(١)

(١) حيث نصت المادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٥٠ "يوقع رئيس الجمهورية المراسيم التنظيمية والمراسيم الأخرى التي ترفع إليه وفقاً لأحكام القانون.". وأيضاً نصت المادة /١٠١/ من دستور ٢٠١٢ على الآتي: "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين.". وكما نصت المادة /١٢٧/ الدستور السوري لعام ١٩٧٣: "يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات: -ملاحقة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.", والتي تم تعديلها بالمادة/١٢٨/ لدستور ٢٠١٢ يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية: "٨-متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين."

فمن خلال هذا المطلب، سيتم التطرق إلى صور لوائح الضبط الإداري (الفرع الأول)، ثم إلى الاختصاص بإصدار لوائح الضبط في النظام القانوني السوري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: صور لوائح الضبط الإداري.

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية تعدّ صاحبة الاختصاص الأصيل في "التشريع"، فإنه قد أجاز رغم ذلك للسلطة التنفيذية حق "التشريع" في بعض المسائل منها الضبط الإداري، بواسطة ما يسمّى باللوائح الإدارية، والتي من بينها لوائح الضبط الإداري التي تتخذ أشكالاً مختلفة هي المراسيم التنظيمية (تكون رئاسية أو تنفيذية) والقرارات الإدارية.

وبذلك، سيتم التعرّض في هذا الفرع إلى المراسيم التنظيمية (أولاً)، ثم إلى المراسيم التنفيذية (ثانياً)، القرارات الإدارية (ثالثاً) ^(١).

أولاً-المراسيم الرئاسية (التنظيمية):

بعكس المراسيم الفردية التي تعني بأمر شخص واحد، أو عدة أشخاص معيّنين أو بمنح امتياز، تنصّ المراسيم التنظيمية على قواعد أمرّة للجميع، أو لفئة من الأشخاص غير محصور العدد، كتنظيم مهنة من المهن مثلاً، أو تأمر بتطبيق تعليمات، فهي لا تتعلّق بموضوع بعينه وإن تأديتها لا تتقيّد بزمن أو ظروف محددة فهي إذن عمومية، وموضوعية، وزمانية ^(٢)، وحكمتها كامنه في أن التشريع مهما سما وصدر بصيغة العموم والشمول، فمن المستحيل أن يحيط بكل التفاصيل

^(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١١١.

^(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام ٢٠٠٨، ص ١٧.

الواجب الإشارة إليها، وهي مادة متّحولة ومتّطورة على الدوام لاتصالها بالاقتصاد والمجتمع ومتطلباته وتنوّعها، بعد إن تحوّلت الدولة من دولة ضابطة إلى دولة راعية وتاجرة. ولهذا غدا المشرّع يكتفي بالتّنويه على القواعد إلى الرئيسة العامة، وينصّ بعد ذلك في صلب التشريع على تفويض السلطات التنفيذيّة بصياغة القرارات والمراسيم التفصيليّة، من ذلك كانت المراسيم التنظيميّة^(١).

وهناك شبه إجماع من الفقه^(٢) على أن المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهوريّة بموجب سلطته التنظيميّة تعدّ من الناحية الموضوعيّة عملاً تشريعيّاً، ما دام أنها تتضمّن قواعد عامّة ومجرّدة، وعلى أنها تعدّ من الناحية الشكلية عملاً إداريّاً، ما دام أنها صادرة من قبل رئيس الجمهوريّة رئيس السلطة التنفيذيّة.^(٣) وقد درج الفقه في سورّيّة على تقسيم المراسيم التنظيميّة إلى عدة أنواع أهمّها^(٤):

١- المراسيم التنظيميّة التي تتضمّن أنظّمة إداريّة عامّة:

وهي التي يصدرها رئيس الجمهوريّة بموجب تفويض تشريعي، وينحصر هدفها في تفسير أحكام القانون الذي تسنّه السلطة التشريعيّة، ومن أمثلتها المرسوم

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام ٢٠٠٧، ص ٤١٥؛ د. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإداريّة، الطبعة الثالثة، مطبعة الجامعة السورّيّة، دمشق، عام ١٩٥٦، ص ١٩٤.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامّة للقانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠٠٣، ص ٦٤.

(٣) د. مهند صالح الطروانة، العلاقة بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٩، ص ١٣٨.

(٤) أنظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامّة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، سورّيّة، عام ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١٥٤؛ د. سعيد نحيلي، د. عمار التراكوي، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٣٥.

التنظيمي رقم /٢٥٠/ لعام ٢٠٠٦ المتضمّن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

٢- المراسيم التنظيمية التي تتضمّن أنظمة إدارية عادية:

وهذه المراسيم تأخذ نموذج القرار الإداري أي كان من المفترض أن تصدر من الوزير المختص، إلا أن ظروفًا معينة فرضت إصدارها بصيغة مرسوم، إما لأن الوزارة المختصة لا تستطيع إصداره لوجود تنازع في الاختصاص بينها وبين وزارة أخرى، فوجب أن يكون رئيس الجمهورية بوصفه الرئيس الإداري الأعلى حكماً بينهما، أو لأن الوزارات صاحبة العلاقة تراخت فأخذ الرئيس زمام المبادرة، أو لأن الأمر من الأهمية بمكان الأمر الذي يتطلب تنظيمه بمرسوم تنظيمي، كما هو الحال في إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، حيث يتم إحداث الجهات بمرسوم تنظيمي استناداً لأحكام المادة /٢/ من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمّن النظام الأساسي للعاملين في الدولة.^(١)

وفي إطار الحديث عن المراسيم التنظيمية، فإنها تخضع لقيود تنبثق من مبدأ تدرج القاعدة القانونية، حيث تأتي المراسيم التنظيمية وباقي القرارات الإدارية في مرتبة تلي التشريع العادي، لذا فإن كل موضوع تأتي المراسيم التنظيمية لتنظمه ينبغي أن يكون مسبقاً بنص تشريعي نافذ، لأن الغاية من المرسوم التنظيمي هي أصلاً تفسير قانون قائم أو تنفيذه، ومن هنا لا يتصور صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرّق له التشريع النافذ إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة، ومن هذه الحالات:

أ- السلطة التنظيمية إلى رئيس الجمهورية فيما يتعلّق بتنظيم المرافق العامة، والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من الدستور مباشرة كونه يسهر على تسيير مرافق الدولة بانتظام واضطراب (المادة ٩٦ من دستور ٢٠١٢).

(١) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

ب- السلطة التنظيمية إلى رئيس الجمهورية فيما يتعلّق بالضابطة الإدارية، والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من كونه ساهراً على أمن الدولة (المادة ٩٦ من دستور ٢٠١٢)، وهذه اللوائح أخطر من النوع السابق (المتعلّقة بتنظيم المرافق العامة) لأنها تتطوي على تقييد حريات الأفراد، وتتضمّن في الغالب عقوبات لمن يخالفها. ومثلها اللوائح المنظّمة للمرور، والخاصة بمراقبة الأغذية، واتخاذ الاحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة، والمنظّمة للمحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة أو المقلقة للراحة^(١).

لذا فلا غرابة أن نجد مراسيم تنظيمية في هذين المجالين، من دون أن تكون مسبقة بتشريعات أصلية، لأن مصدر الاختصاص في هذه الحالة هو الدستور، وليس التشريع العادي. أي عندما يصدر رئيس الجمهورية هكذا مراسيم، إنما يستند في حيثيات إصدارها إلى الدستور مباشرة، وليس إلى التشريع العادي، لأن هذا الأخير غير موجود أصلاً (فهو إذاً سلطة تنظيمية أصلية).

وبالإضافة إلى هذا القيد، فهناك حد يتجلّى في أن سلطة إصدار المراسيم التنظيمية هي استثناء على المبدأ، فإن هناك موضوعات لا يجوز أن تنظّم بمراسيم تنظيمية بل يحتاج تنظيمها من الناحية الدستورية إلى قوانين عادية برلمانية، نظراً لأهمية هذه المواضيع وارتباطها مباشرةً بكيان الأفراد أو ملكياتهم، ومن أمثلتها: موضوع فرض ضرائب جديدة، أو إحداث عقوبات جديدة، فكل الموضوعين يحتاجان إلى تشريع تسنّه أصولاً السلطة المختصة^(٢).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

(٢) راجع: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٥٥ و ١٥٦؛

د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الجديدة (دمشق)، عام ١٩٧٥، ص ١٤٢؛
والمادة ١٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية ٢٠١٢ التي تشترط أن يتم فرض الرسوم والتكاليف العامة بقانون.

ومما تقدم نجد أن موقف المشرّع الدستوري السوري من مجال السلطة التنظيمية كان غامضاً، وبالرجوع إلى المراسيم التنظيمية التي أصدرها رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية، نجد أنها في الغالب تتخذ مظهرين أحدهما يتجلى في إنشاء المرافق العامة وتنظيمها، ويتجلى المظهر الآخر -وهو ما يعرف بلوائح الضبط- في مراقبة وتوجيه النشاط الفردي، وكذلك في تنظيم ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة، وذلك بغية الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامة أفرادهِ.

ثانياً-المراسيم التنفيذية:

بما أنّ الوزير الأول في الدستور المصري لا يملك سلطة التشريع بصفة أصلية وأصلية على غرار رئيس الجمهورية والبرلمان، بحيث يتولّى كل منهما التشريع بصفة مستقلة في المجال المخصص له بمقتضى الدستور، إلا أنه مع ذلك يسهم في هذا النشاط بشكل فرعي بمقتضى مراسيم تنفيذية بمناسبة تحدّده للتفاصيل الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية العامة أو المراسيم الرئاسية التنظيمية قبل إدخالها حيّز التنفيذ. ولهذه الأسباب تُكيّف المراسيم التنفيذية بأنها تشكّل تنظيمات (أي لا تشكّل قواعد عامة ومجرّدة) لأنها صادرة عن جهاز إداري أي الوزير الأول، ما يجعلها تشكّل أيضاً قرارات إدارية بتطبيق المعيار العضوي.^(١) ويعرفها البعض^(٢) بأنها "كل اللوائح التي توضع بوساطة السلطة الإدارية، وتكون لازمة لتنفيذ القواعد القانونية، وذلك بقصد تسهيل هذه القواعد أو تفصيل مجملها، أو تحدّيد الإجراءات الواجبة التطبيق."

(١) د. راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠١٣، ص ١٥١.

(٢) د. مهند صالح الطروانة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٣٨.

ويمكن القول إن المراسيم التنفيذية هي نوع من القرارات الإدارية المتضمنة قواعد عامة ومجردة تخاطب جميع أفراد الدولة أو طائفة منهم من دون تحديد الأشخاص المعنيين بها مثلها مثل القانون التي تصدر لتطبيقه، إذ تشترك معه في أن كلا منهما يعدّ قاعدة قانونية ملزمة للمواطنين. كما تعدّ المراسيم التنفيذية الوسيلة القانونية الملائمة التي تسمح إلى رئيس الحكومة بالمشاركة في العمل التشريعي عن طريق ملاءمة النص القانوني الأصلي مع مقتضيات التي تواجهه أثناء تنفيذ برنامج حكومته. وهكذا ارتبط اسم هذا التدبير بمنصب الوزير الأول (رئيس الحكومة) كونه المسؤول عن تنفيذ القوانين، سواء أمام رئيس الجمهورية، أو البرلمان. ^(١)

وفي الدستور المصري يمارس الوزير الأول سلطته التنظيمية عن طريق توقيعه للمراسيم التنفيذية التي هي عبارة عن قرارات إدارية عامة متضمنة كأصل عام لأحكام وقواعد محددة للشروط وللإجراءات اللازمة لتطبيق قانون معين تطبيقاً سليماً وفعالاً. ^(٢)

والذي يلاحظ جلياً عن السلطة التنظيمية للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) أنها في كل الأحوال تكون سلطة تابعة في وجودها وعملها للسلطة التشريعية (البرلمان). وتتجسّد هذه التبعية في ثلاثة مظاهر: أولها اقتران قيامها بالوجود القانوني، فلا يتصور ممارستها دون صدوره، وإلا فقدت أساس دستوريته، والمظهر الآخر مفاده تقيدها بوضع وصياغة التفاصيل في ذات الموضوع الذي نظّمه القانون دون أن تتجاوزه، وإلا تعدّت النطاق الموضوعي لاختصاصها، الأمر الذي يشوب التنظيم الذي أصدرته بعدم الدستورية، فضلاً عن إتاحتها الطعن في التنظيم المعني بعدم المشروعية لمخالفته القانون الذي صدر لتنفيذه، والمظهر الأخير

^(١) د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٧ وما يليها.

^(٢) د. عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٧٢.

يتجسد في امتناع الوزير عن ممارستها حال إلغاء القانون الذي نظمت - أي السلطة التنظيمية - تنفيذه، وذلك بعدم إجراء أي تعديل على التنظيم الذي أصدره تنفيذاً له، بل إن هذا التنظيم ومراعاة لما يقتضيه منطق التبعية يلغى بقوة القانون بإلغاء القانون المتبوع ما لم ينص القانون الجديد على خلاف ذلك^(١). وقد درج الفقه الدستوري المصري^(٢) على التمييز بين نوعين من المراسيم التنفيذية هما:

١- المراسيم التنفيذية البسيطة أو التلقائية:

حيث عرّفها الفقه المصري بأنها مراسيم يتخذها الوزير الأول من تلقاء نفسه ودونما حاجة إلى نصّ في صلب القانون يستدعي ذلك، ما دام له أصلاً سلطة إصدار ما يراه مناسباً من التنظيمات، وطالما أنه يستهدف تفصيل ما أجمله القانون، ولا يتجاوز حدود اختصاصه التنفيذي المخوّل له دستورياً.^(٣) إن ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية ضمن المجال العائد له، تعدّ نتيجة طبيعية لمباشرته للوظيفة التنفيذية، ولذا فالمشرّع عندما يدعو الوزير الأول لإصدار تنظيمات (مراسيم) تنفيذية، فإنه لا يثبت له حقاً جديداً، ولا يمنحه اختصاصاً لم يكن له من قبل.^(٤)

٢- المراسيم التنفيذية المسماة بتنظيمات أو لوائح الإدارة العامة :

ففي مصر، هي مراسيم يتطلّب صدورها دعوة صريحة ومباشرة من المشرّع للوزير الأول، وهذا بالنظر إلى أن ما ستتضمّنه من أحكام يمكنها أن تضيف شيئاً

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٥١ و١٥٤. د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الأول والثاني، عام ١٩٧٨، ص ٢١٨.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٣) د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٧ وما يليها.

(٤) د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٣، ص ٤٣٩.

جديداً إلى القانون يوجب فهمه وتفسيره لتطبيقه التطبيق الصحيح والمنتج في أرض الواقع، وبتعبير آخر يستند هذا النوع من المراسيم التنفيذية في قيامه على وجود إحالة صريحة ومتميزة من المشرّع إلى السلطة التنظيمية للوزير الأول، وهذا لتنظيم جوانب ذات طابع فني تضمنها قانون معيّن. لذا فإن هذه المراسيم تطغى عليها صفة القرار على صفة التنفيذ، ما يؤدي في النهاية إلى إشراك الوزير الأول مع السلطة التشريعية في تسوية المسألة أو الموضوع محلّ التنظيم. ولأن المطلوب في هذه الحالة ليست تنظيمات تنفيذية بالمعنى الدقيق للمصطلح، فقد اصطلح على تسميتها عوضاً عن ذلك، إما بتنظيمات الإدارة العامة، وإما بالتنظيمات المكملّة والمتممة.^(١)

أما في سورية، ومن خلال دراسة المجال التنظيمي لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير المتعاقبة في سورية منذ دستور ٥ ايلول لعام ١٩٥٠ وحتى الدستور الحالي نجد إن الدستور لم ينصّ على المراسيم التنفيذية، بل خوّل له إصدار القرارات التنفيذية^(٢)، فتأتي إما بالتنفيذ للقوانين الصادرة عن البرلمان، وإما لتنفيذ التنظيمات واللوائح التي يختصّ بإصدارها رئيس الجمهورية.

(١) د. عمار عوادي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ٧٩٦.

(٢) راجع المادة ١١٨/ الفقرة الأولى من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢: "مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكوّن من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها." ونصّت المادة ١٢٨/ بأنه: "١- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة... ٨- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين. ٩- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها."، ونصّت المادة ١٢٧/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ "يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية: الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها... إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها...."، وفي الدستور المؤقت بعد الانفصال في ٢٨ أيلول لعام ١٩٦١ نصّت الفقرة الأولى من المادة الثامنة "أ- يتولى السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية بمعونة مجلس الوزراء."، وحدد دستور ٣٢ شباط لعام ١٩٦٦ السلطة الإدارية متمثلة برئيس الدولة ومجلس الوزراء، وهي تساهم في التشريع حيث تصدر المراسيم التشريعية بتوقيع رئيس الدولة بعد إقرارها في مجلس

ولذلك تعدّ وظيفة التنفيذ التي يتولاها مجلس الوزراء هي جزء من السلطة التنظيمية التي تتخذ شكل القرارات الإدارية أو اللوائح التنفيذية والذي يتجلى ذلك في المادة/١٠/ من المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ٢٠١٧ والمتعلّقة بصلاحيات مجلس الوزراء، والذي يتولّى تفصيل تلك القواعد العامة وشرحها، وبيان كيفية تنفيذها من أجل تيسير العمل بها من طرف الأجهزة الحكومية وتسهيله.

ومهما يكن من أمر، فإن النظام القانوني السوري حصر إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة بسلطة رئيس الجمهورية من دون سواه وفقاً لما نصّ عليه الدستور الحالي، واقتصرت سلطة مجلس الوزراء باتخاذ القرارات الإدارية فيما يؤدي إلى المحافظة على مصالح الدولة، وأمنها، وحماية حقوق المواطنين وحياتهم.

ثالثاً-القرارات الإدارية (التنظيمية أو اللائحية):

القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي هو القرار الذي يتضمّن قواعد عامة مجرّدة وملزمة، فلا يتعلّق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بأمور متجددة، تحدّد بأوصافها وشروطها، ولا يغيّر من طبيعة القرار التنظيمي أن يضيق مجال تطبيقه من حيث عدد الذي ينطبق عليهم، حتى ولو انطبق على حالة واحدة ما دامت هذه الحالة متجددة غير معيّنة بذاتها، بل ولا يغيّر من طبيعة القرار التنظيمية أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره وذلك كما هو الحال في القرارات المتعلّقة برئيس الجمهورية، وبرئيس مجلس الوزراء، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار مثل هذه القرارات استناداً الى الدستور والقانون، حيث إن سلطة

الوزراء، كما جاء في دستور سورية لعام ١٩٥٠ المادة/٩٢/ منه "يدير مجلس الوزراء سياسة الدولة. ينعقد مجلس الوزراء برئاسة رئيسه للنظر في الأمور التالية: أ- مشروعات القوانين. ب- المراسيم التنظيمية....".

إصدار القرارات التنظيمية هي سلطة استثنائية في ميدان "التشريع" يلزم لكي تكون مشروعة أن تستند خصوصاً على أساس دستوري. ^(١)

ويلاحظ أن القرار التنظيمي يتشابه مع القانون في خصيصتي العمومية والتجرد، إلا أنه يختلف عنه من حيث جهة الإصدار، إذ يصدر القانون عن السلطة التشريعية، في حين يصدر القرار التنظيمي عن السلطة التنفيذية، لذلك يعلو القانون على القرار التنظيمي في القوة والمرتبة، مما يترتب عليه إمكانية إلغاء القانون للقرار التنظيمي كلاً أو جزءاً. ^(٢)

وما تجدر الإشارة إليه، أن وظيفة الضبط الإداري ورعاية النظام العام داخل الدولة هي وظيفة قديمة وأساسية لتحكم الدولة في شؤونها الداخلية، كما أن هذه الوظيفة ذات الفائدة الكبرى بالنسبة للدولة والفرد على حد سواء، لا يمكن القيام بها خارج دائرة القرار الإداري. فوسيلة الإدارة في ضبط الحقوق والحريات العامة بما يحقق النظام العام هي القرار الإداري، ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا بوسيلة القرار من دون سواها. ^(٣)

والقرارات التنظيمية تعدّ قوانين ولكن اقتضت الظروف الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدارها، لأن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع قد يعجز عن توفيرها تلبية لحاجة الدولة المتزايدة إلى التشريعات المناسبة ^(٤).

^(١) د. محمد الحسين، محاضرات أُلقيت على طلبة الدراسات العليا في مادة القرارات الإدارية، قسم العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٨.

^(٢) أنظر: د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، عام ١٩٩٧، ص ٥٤٧؛ د. نجم حمد الأحمد، المفهوم القانوني للقرار الإداري، بحث مقدم إلى حلقة النقاش التي نظمها قسم القانون العام تحت عنوان "القرارات الإدارية وما يشاكلها من تصرفات الإدارة"، جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠١٧، ص ٣٤؛ د. سعيد نحيلي، د. عبيسي الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

^(٣) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨.

^(٤) د. سعيد نحيلي، د. عبيسي الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

وان كانت تقسيمات القرارات الإدارية كثيرة ومتنوعة إلا أنه ما يهنا في هذا الإطار هو القرارات الإدارية التنظيمية المستقلة (اللوائح المستقلة) ^(١) ويطلق اصطلاح اللوائح المستقلة في علم القانون الإداري على اللوائح التي تصدرها الإدارة من دون استناد إلى نص قانوني سابق يمنحها حق إصدارها، ومن هنا أطلق عليها تسمية اللوائح المستقلة، بحكم أنها تستقل في الوجود من الناحية التشريعية وتقوم العلاقة بين هذه اللوائح والقانون على أساس التبعية والخضوع، فلا يجوز لا مخالفة أحكامها أو التعرض لها بالتعديل، أو التأويل، أو الإلغاء بحسبانه أعلى درجة ومرتبة، وقد ارتبطت اللائحة المستقلة تقليداً بمجالين اثنين في تاريخ النظام القانوني الفرنسي خصوصاً وهذان المجالان هما: الضبط الإداري وترتيب المرافق العامة ^(٢).

وتشتق الصلاحية اللائحية من الضمانة لحق وحدات الإدارة المحلية في إدارة وتنظيم شؤونها المحلية ذاتياً. ويقصد بهذه الصلاحية حق المجالس المحلية في إصدار اللوائح (القرارات الإدارية التنظيمية) التي تمكنها من تنظيم ممارسة جميع الصلاحيات الأخرى. مع الإشارة إلى أن هذه السلطة لا تخول السلطات المحلية صلاحية تقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد، فهذا يحتاج دوماً إلى تشريع تسنّه السلطة التشريعية استناد إلى أحكام الدستور ^(٣).

وتطبّق فكرة اللائحة المستقلة في الجمهورية العربية السورية في أضيق الحدود، وفقاً لمجالها التقليدي، حيث تقتصر على مواضيع حددها الدستور والقانون على

(١) د. مهند نوح، القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، جامعة دمشق، عام ٢٠١٨، ص ١١٠ و ١١١.

(٢) د. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦١؛ د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٨٨.

(٣) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

سبيل الحصر، وتدخل من ناحية العضوية ضمن صلاحيات سلطات إدارية محددة أيضاً دستورياً وقانونياً^(١).

وتأسيساً على ما سبق، تتجسد صور لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري لدى السلطة المركزية المراسيم الرئاسية (التنظيمية المستقلة) الصادرة عن رئيس الجمهورية، والقرارات التنظيمية المستقلة التي يصدرها مجلس الوزراء، والقرارات الإدارية التنظيمية المخولة للوزراء، أو السلطات المركزية الأخرى (المحافظ، مديرو المناطق والنواحي)، وأيضاً لدى السلطة اللامركزية المتمثلة بالمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، وذلك في الموضوعات المتعلقة بحماية عناصر النظام العام، ومع هذه الصور المختلفة للوائح الضبط الإداري ما تزال تطبيقاتها في مجالات ومواضيع محدودة، وخاصة إنها تمسّ الحقوق والحريات العامة المصونة دستورياً.

الفرع الثاني: الاختصاص بإصدار لوائح الضبط الإداري في سورية.

تعدّ السلطة اللائحية في مجال الضبط الإداري سلطة تشريع استثنائية خاصة في الدول ذات النهج التقليدي، وذلك حين تتجاوز السلطة التنفيذية الحدود الطبيعية لوظيفة تنفيذ القوانين، لتتناول أحد الموضوعات بالتنظيم، وتشرع فيه لأول مرة بمقتضى هذه السلطة اللائحية التي يسمح الدستور لها بإصدارها، أو تسمح بها النصوص القانونية.

وعلى ضوء ذلك، ونظراً لأهمية لوائح الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام، وأثر ذلك على تقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد، فإنه يكون من الضروري أن تحدّد الهيئات والسلطات المختصة بإصدارها على نحو دقيق، لأن هذه اللوائح عادة ما تنظّم موضوعات لم يسبق للمشرّع تنظيمها بسبب الظروف

(١) د. مهند نوح، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١١٣.

التي تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام، فالخطر الذي يهدد النظام العام لا يمكن التنبؤ به مسبقاً، إذ تتحكم فيه ظروف مفاجئة ومتغيرة لا يكون القانون في أغلب الأحوال قد نظمها، وبالتالي تكون سلطات الضبط الإداري هي الأقدر والأنسب على مواجهة مختلف الاخطار والمشكلات والظروف التي تهدد النظام العام. (١)

كما أن تحديد السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص. ذلك أنه لو تعددت السلطات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص، ويقصد بالسلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري مختلف الجهات المخوّل لها إصدار هذه اللوائح من أجل الحفاظ على النظام العام. (٢)

في فرنسا، وبناءً على ما تم ذكره فقد أقرّ الدستور الفرنسي إلى رئيس الجمهورية في سبيل المحافظة على النظام العام الحق في تنظيم مسائل الضبط الإداري في جميع أنحاء البلاد، وفي كل الظروف بمقتضى السلطات الخاصة التي منحها له الدستور (٣) من دون الحاجة إلى تفويض تشريعي بذلك. (٤)

"ويرى الفقيه الفرنسي (Lavroff) أنه إلى رئيس الجمهورية سلطة حقيقية في إصدار لوائح الضبط استناداً لنصّ المادة ١٣/ من الدستور الذي تعطيه سلطة توقيع الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، لأنه كما يقول

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ١٢٥ وما يليها.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع نفسه، ص ١٢٦ و ١٢٧.

(٣) أنظر المادة ١٣/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة، الكتاب الثاني، مكتبة عين شمس، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ١٩٧٩، ص ٢٩.

أنصار هذا الرأي من غير المقبول أن يوقع رئيس على عمل لا يملكه، وإن كانت هذه السلطة لا تعني صراحة منح الاختصاص بإصدار لوائح الضبط. ^(١)

وعهد الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ إلى الوزير الأول السلطة اللائحية صراحة بنص المادة ٢١/ منه. وهو يمارس هذه السلطة بشرط عدم الاعتداء على الاختصاص المحدد للقانون وفقاً لنص المادة ٣٤/ من الدستور. أما بالنسبة إلى الوزراء فالقاعدة أنه لا يجوز لهم ممارسة سلطات الضبط العام. وعلى العكس من ذلك بالنسبة إلى المحافظين الذين يحق لهم ممارسة سلطات الضبط ضمن الحدود الإقليمية لمحافظاتهم، كونهم ممثلين للدولة والسلطة المركزية من جهة، ولأنهم سلطة محلية من جهة أخرى استناداً إلى المادة ٢٢١٥/ من القانون الجديد للجماعات الإقليمية المحلية رقم ١٤٢/ الصادر في ٢١/ شباط لعام ١٩٩٦. ^(٢)

أما في مصر يطبق الاختصاص التشريعي بتنظيم الحريات العامة، ويعترف الدستور للهيئة التنفيذية بالحق في إصدار لوائح الضبط الإداري، حيث تنص المادة ١٤٥/ من دستور ١٩٧١ على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط، ويؤكد الفقه المصري في هذا الإطار على عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية في غير هذا الاختصاص، لأن النص لم يأت على ذكر جواز التفويض. أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لم ينص صراحة على لوائح الضبط الإداري ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، إلا أن المادة ١٥٦/ نصت على صلاحية إصدار

^(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٠٥.

^(٢) Lavroff (D.G): le systeme politique francais, Dalloz, 5^e ed, 1991, p.862 ets.

-Turpin (Dominique): Droit constitutionnel, P.U.F. 2^e ed, 1994, p.387-388, Ardant.

مشار إليه: د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص ٣١٠ و

"قرارات بقوانين" في الحالات الضرورية التي لا تحتل التأخير، وبالتالي تكون لها قوة القانون.

ويرى بعض الفقه بإمكان إصدار لوائح الضبط من قبل الحكومة (مجلس الوزراء) استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة/١٦٧/ من دستور ٢٠١٤ التي أتت على ذكر اختصاصات مجلس الوزراء ومن بينها المحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين، ومصالح الدولة، وهي عناصر تندرج ضمن مفهوم النظام العام، وخاصة بالنسبة إلى عنصر الأمن العام.

كما أنكر آخرون حق الحكومة في ذلك لما فيه اعتداء على الحريات، ومخالفة للدستور الذي كفلها ^(١).

أما بالنسبة إلى المحافظين فإنهم لا يملكون في ظل الدستور المصري لعام ٢٠١٤ سلطة إصدار لوائح الضبط العام ولو في النطاق الإقليمي، ولكن يعترف الفقه إلى المحافظ بسلطة الضبط الإداري الخاص لحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديلات بالطرق الإدارية استناداً إلى المادة ٢٦/ من قانون الحكم المحلي رقم/٤٣/ لعام ١٩٧٩. ^(٢)

وبالرجوع إلى القانون السوري، نجده قد اعترف بتعددية هيئات الضبط الإداري بين هيئات مركّزية تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني، ومجالس محلية أو هيئات لامركّزية تمارس اختصاصها الضبطي في حدود جغرافية محددة كالمحافظة، والمدينة، والبلدة، حيث تخوّل بموجب أحكام الدستور والقانون اتخاذ إجراءات الضبط المختلفة والتي أهمها إصدار لوائح الضبط الإداري.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

(٢) راجع: د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٨؛ د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، لعام ١٩٩٥، ص ٢١٣؛ د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ١٦٥ وما بعدها.

تأسيساً على ما تقدم، سيتم التطرق في هذا الإطار إلى هيئات الضبط الإدارية المركزية (الفرع الأول)، ثم إلى هيئات الضبط الإدارية اللامركزية "المجالس المحلية" (الفرع الثاني).

أولاً- هيئات الضبط الإدارية المركزية:

تتمثل سلطات الضبط الإدارية المركزية في النظام الإداري السوري في رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء (رئيس مجلس الوزراء والوزراء)، والمحافظ، وأخيراً مدراء المناطق والنواحي^(١).

١- رئيس الجمهورية:

إن السلطة التي تمارس الضبط الإداري العام^(٢) باسم الدولة في سورية تتمثل في رئيس الجمهورية كونه رئيس السلطة التنفيذية الذي يسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة، ولأنه كذلك الممارس للسلطة التنظيمية بموجب مراسيم عامة، أو فردية مستقلة، في المسائل غير المخصصة للمجال التشريعي^(٣).

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٢) أنواع الضبط الإداري: ينقسم الضبط الإداري إلى عام وخاص و يقصد بالعام، المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العامة والآداب، وحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه والإخلال به، أما الضبط الإداري الخاص فيقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد، بمعنى انه يستهدف عنصر واحد من العناصر السابقة للنظام العام، كما قد يهدف إلى حماية أغراض أخرى مثلاً كحماية الآثار أو السياحة، حيث يكون بموجب قانون خاص وفي مجالات متخصصة و يكون نطاقه أضيق من نطاق الضبط العام لأنه مقيد بالمكان، أو بالنشاط، أو بأغراض معينة، أنظر: د. عبد الله طلبه، مرجع سابق، ص ١٧٨؛ د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، **أوجه النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص ١٤٣؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظرية العامة للقانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠٠٣، ص ١٩٩.

(٣) راجع: د. عبد الله طلبه، **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٨٤ و ١٨٥؛ د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، **القانون الإداري (المبادئ العامة)**، مرجع سابق، ص ٢٣٥ و ٢٣٦.

وبالرجوع إلى مختلف الدساتير التي عرّفتها سورية، نجد أن رئيس الجمهورية وإن لم يتم منحه صفة سلطة الضبط الإداري بشكل صريح ومحدد، إلا أنه بإمكانه إصدار لوائح الضبط (المراسيم التنظيمية المستقلة) على مستوى كامل التراب الوطني.^(١)

وتكمن الحكمة في منح رئيس السلطة التنفيذية سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري لما يملك من الخبرة الكافية والدراية التامة في الشؤون الفنية بشكل يفوق خبرة المشرّع العادي، أضف إلى ذلك فإنها تركّز على الأمور التفصيلية التي يتعذر على المشرّع العادي الإلمام بها، الأمر الذي يجعل إسناد صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية أمراً معقولاً ومنطقياً^(٢)، إذ هي مكّلة لدور المشرّع^(٣).

فهو يصدر تلك اللوائح في إطار السلطة التنظيمية الواسعة التي خوّلتها إياه صراحة المادة /٩٦/ من دستور ٢٠١٢، والمادة /٩٣/ من دستور ١٩٧٣، والتي من خلالها نستشف أن رئيس الجمهورية هو الهيئة المختصة بممارسة الاختصاصات المتعلقة بالضبط الإداري على المستوى الوطني، ما دام اختصاص السلطة التشريعية قد حدد في المادة /٧٥/ من دستور ٢٠١٢، ولم يذكر فيه مسألة حفظ النظام العام أو الضبط الإداري، فهو بذلك يعدّ الهيئة العليا في الدولة المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام على المستوى الوطني. كما أنه السلطة الوحيدة التي لها الحق في اتخاذ كل إجراءات الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية (استناداً للمادة ١١٤ من الدستور) على كامل إقليم الدولة

(١) تنص المادة /٨٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية ١٩٥٠: "يوقع رئيس الجمهورية المراسيم ويعين القضاة والموظفين الذين ينص القانون على تعيينهم بمرسوم وأيضاً المراسيم التنظيمية والمراسيم الأخرى التي ترفع إليه وفقاً لأحكام القانون". أنظر: د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الداوودي (دمشق) عام ١٩٨١، ص ٣٢.

(٢) أنظر: د. عبد الله طلبة، د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، عام ٢٠٠٥، ص ١٤٧ وما بعدها.

(٣) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ١٥٣.

حفاظاً على وحدة البلاد وبقائها، واحترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها.

والملاحظ أن السلطة التنظيمية تمثل اختصاصاً لصيقاً بشخص رئيس الجمهورية لأنه صاحب الاختصاص الأصلي في هذا المجال، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض، غير أن الدستور ٢٠١٢ لم ينص صراحة على تفويض سلطته في توقيع المراسيم التنظيمية مهما كانت الأحوال عملاً بنص المادة ٩١/١ الفقرة الأولى: "إلى رئيس الجمهورية أن يسمي نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته"، فالدستور هنا لم يحدد مجال تلك الصلاحيات فيما يتعلق بالمراسيم التنظيمية.

وفي هذا الإطار نرى أن رئيس الجمهورية كونه المجسد لوحدة البلاد، والحامي للدستور، وباعتباره كذلك الممارس للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للمجال التشريعي يجوز له أن يفوض اختصاصاته في مجال الضبط الإداري إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في الظروف العادية، غير أنه لا يجوز له تفويض الاختصاصات التي يتمتع بها في ظل الظروف الاستثنائية المنظمة بنصوص قانونية أي في ظل حالة الحصار، أو حالة الطوارئ، أو الحالة الاستثنائية، سواء ما تعلق منها بتقرير تلك الحالة، أو ما تعلق منها باتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الأمن، والحفاظ على النظام العام.

٢- مجلس الوزراء:

لم تشر أحكام دستور ٢٠١٢ صراحة إلى اختصاص مجلس الوزراء بممارسة سلطة الضبط الإداري كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي الذي نص على اختصاص الوزير الأول بإصدار اللوائح في المادة ٢١ من دستور ١٩٥٨^(١)،

^(١) Article 21: "Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires..."

لكن باستقراء بعض أحكام الدستور وبعض النصوص القانونية والتنظيمية، يمكن أقرّارها له على أساس الوظيفية التنظيمية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء، إذ يملك صلاحيات في المجال التنظيمي بمقتضى أحكام الدستور ٢٠١٢ لاسيما المادة ١٢٨/ منه^(١)، وبالتالي يملك رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار القرارات التنظيمية المستقلة بموجب الدستور^(٢).

ويبدو جلياً أنّ "المحافظة على أمن الدولة" اختصاص يدخل في صلب مفهوم النظام العام، ويشكل الجزء الأساسي من عنصر الأمن العام، وهذا يبيح لمجلس الوزراء إصدار لوائح ضبط إداري مستقلة غير مرتبطة بقانون سابق لتحقيق هذه الغاية^(٣). وكما ورد في المادة ١٠/ من المرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ٢٠١٧ المتضمنة صلاحيات مجلس الوزراء.

وبالتالي لا تختلف السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم تنظيمية عن تلك التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، الذين خوّلهم القانون هذه الصلاحية، فهي جميعها تعدّ قرارات تنظيمية، أو ما يطلق عليها لوائح أو تشريعات فرعية، تمييزاً لها عن التشريعات الأصلية المتجسدة بالقوانين الشكالية التي تقوم السلطة التشريعية عادةً بسنها^(٤).

وعليه فإن مجلس الوزراء من خلال توليه صلاحية متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة الذي هو ممارسة جزئية للسلطة التنظيمية، يمكنه

(١) أنظر المادة ١٢٨/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ حيث تنص الفقرات (١-٨-٩) منه: "١- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة. ٨- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها وحماية حريات وحقوق المواطنين. ٩- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها."

(٢) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص ٥١٩.

(٣) محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٧٢.

(٤) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ١٥٤.

وضع قواعد عامة مجرّدة اعتماداً على أحكام الدستور والقانون معاً، وعليه، فإنه من خلال الفقرة الثامنة من المادة /١٢٨/ يتبين لنا أن الدستور قد خوّل مجلس الوزراء جزء من السلطة التنظيمية من خلال تكليفه بالإشراف على متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على مصالح الدولة وأمنها بموجب ما يصدره من قرارات تنفيذية تحدّد طرق وآليات كيفية ممارسة الحقوق والحريات العامة في مختلف المجالات. وهو ما يثبت أن مجلس الوزراء يمارس السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي لنصّ تشريعي سنّه البرلمان أو تنظيمي مستقل يتخذه رئيس الجمهورية.

ويتضح مما سبق أن سلطة تنفيذ القوانين هي جزء من التنظيم الذي يمتد ليشمل النشاطات غير المعقود اختصاص تنظيمها للمشروع، والتي من بينها المحافظة على النظام العام، وتقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد تحقيقاً لذلك.

أما بالنسبة للوزراء، لقد ورد النصّ على اختصاصات الوزراء في الدستور وفي التشريعات العادية ^(١)، ولو عدنا إلى نصوص الدستور لوجدنا أن الوزير هو إلى رئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولّى تنفيذ السياسة العامة فيما يختصّ بوزارته (المادة/١٢٢/ من دستور ٢٠١٢) ^(٢).

وبالتالي يحق للوزير المختص ممارسة السلطة التنظيمية من خلال إصدار قرارات تنظيمية تتعلّق بالقطاعات التي يشرف عليها، كالقرارات التي يتخذها وزير الصحة الذي يمارس صلاحيات الضابطة الإدارية في المجال الصحي تطبيقاً لأحكام المرسوم /٤/ لعام ١٩٤٩ الذي يمنح وزير الصحة صلاحية إصدار قرارات تنظيمية تتعلّق مثلاً بتحديد الشروط والتجهيزات الكافية لحسن المحافظة على الأدوية والمواد الكيميائية بحالة صالحة. ^(٣)

(١) أنظر : المادة/٢٤/ من المرسوم التشريعي رقم/٢٠/ لعام ٢٠١٧ المتعلّق بصلاحيات مجلس الوزراء.

(٢) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ٢٥١.

(٣) د. عبد الله طلبه، القانون الإداري (الجزء الثاني)، مرجع سابق، ص ١٨٥.

ونلاحظ أن الدستور السوري لم يورد ذكر القرار الإداري ضمن اختصاصات الوزراء، وبالتالي لا يبنى القرار الإداري على الدستور، وعليه تعود القاعدة القانونية المرجعية لهذا النوع من النصوص إلى القوانين وخاصة المراسيم، التي تؤهل بعضها صراحة الوزراء اتخاذ قرارات تنظيمية لتطبيق أحكام هذه النصوص من الناحية التقنية والتفسيرية.

وعليه لا يمارس الوزير سلطة عامة مستقلة في التنظيم سوى في الميادين التي يسمح له صراحة بذلك التشريع والتنظيم، أي عندما يأذن القانون أو المراسيم الرئاسية أو المراسيم التنفيذية له صراحة بذلك، أو لحسن سير المرافق التابعة لهم. غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء بحكم مراكزهم وحساسية القطاع الذي يشرفون عليه ممارسة بعض أنواع الضبط العام، كوزير الداخلية مثلاً في مجال الحفاظ على النظام العام والحريات العامة، إذ يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام، وفي هذا الصدد ورد في المادة/١/ من المرسوم التشريعي رقم /٧٦/ لعام ١٩٤٧ المتضمن الملاك الخاص لوزارة الداخلية في سورية أن هذه الوزارة تمارس صلاحية حفظ النظام العام والأرض، وصيانة الحريات الشخصية ضمن الأحكام النافذة، بالإضافة إلى حفظ أمن الوطن، والمواطنين ووضع وتنفيذ استراتيجيات أمنية من شأنها صيانة أمن الفرد، والشعب من أي تطاول قد يقع من قبل الخارجين عن القانون ومكافحة الإرهاب والحفاظ على أمن الدولة سياسياً، واقتصادياً، والأمن الداخلي، وكذلك تنظيم المظاهرات، والاجتماعات العامة كونها الوزارة المختصة بهذا الشأن بموجب المرسوم التشريعي رقم/٥٤/ لعام ٢٠١١ القاضي بحق التظاهر.

بيد أن هذا النص لم يتضمن منح وزير الداخلية إصدار قرارات تنظيمية في أمور الضابطة، بل أقتصر على تنفيذ القوانين ووضعها موضع التطبيق.

أما باقي الوزراء فيمكنهم ممارسة أنواع من الضبط الخاص بمقتضى نصوص قانونية خاصة تنظمه بصفة دقيقة، وتحدد الإجراءات التي يمكن اتخاذها. فمثلاً

يتخذ وزير النقل بموجب الصلاحيات الموكلة له كل الإجراءات اللازمة في إطار الضبط الخاص للحفاظ على أمن الأشخاص والأموال في مجال النقل بمختلف أنواعه.

وفي هذا الإطار نرى أنه من الضروري التوجه نحو التوسع في هيئات الضبط الإداري العام بما لا يتعارض مع تقييد الحقوق والحريات العامة، إذ أصبح كل وزير يمارس إجراءات الضبط العام على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام، وهو المحافظة على النظام العام وذلك لمواكبة التوسع في مفهوم فكرة النظام العام الذي أصبح يشمل مجالات وعناصر جديدة هي النظام العام البيئي، والنظام العام الأخلاقي والأدبي، والنظام العام الاقتصادي، والنظام العام الجمالي للمدن.

٣- المحافظون:

نصّت المادة /٤٤/ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على أن يتولّى المحافظ: "د- اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاص مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي". وما تقدم يفيد أن سلطة المحافظ عملياً هي تنفيذ القوانين والأنظمة النافذة، كونه يمثل السلطة المركزية في المحافظة، ويمكن أن يمارس سلطة الضبط الإداري بإصدار قرارات ضبط فردية استناداً للقوانين النافذة، وتعليمات وزير الداخلية دون أن يكون له الحق في إصدار قرارات ضبط إداري تنظيمية^(١)، أو ممارسة صلاحيات تدخل باختصاص مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي^(٢). ويقع على عاتق المحافظ، المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والراحة العامة على ألا يؤدي

(١) أنظر: الفصل الرابع من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وتعديلاته.

(٢) أنظر: المادة /٤٤/ الفقرة (٥) من قانون الإدارة المحلية السوري.

إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزيّة المختصة^(١)، وتنفيذ قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ^(٢)، وله الاستعانة بقوى الجيش بوساطة وزير الداخلية إذا رأى أن قوى الأمن الداخلي في المحافظة لا تكفي لحفظ الأمن والنظام والسلامة العام^(٣).

كما بيّنت المادة/٤٤/ فقرة ٥/ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/١٠٧/ لعام ٢٠١١ السلطات الضابطية إلى المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزيّة^(٤)، ويتبين من نهاية هذه المادة أن المحافظ يمارس صلاحياته الضابطية كممثل للسلطة المركزيّة لا كممثل للمصالح المحليّة، لأن المشرّع منح المجالس المحليّة في مختلف مستويات ضابطية واسعة^(٥).

٤- مدراء المناطق والنواحي:

يساعد المحافظ (كممثل للسلطة المركزيّة) مدير المنطقة، ومدير الناحية، حيث نصّت المادة /٧٧/ فقرة ج/ من قانون الإدارة المحليّة لعام ٢٠١١ على أن يتولّى مدير المنطقة اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والانظمة النافذة، كما منحت المادة /٨٢/ فقرة ب/ من قانون الإدارة المحليّة مدير الناحية صلاحيات الضابطية العدلية والضابطية الإدارية.^(٦)

وبموجب قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/١٠٧/ لعام ٢٠١١ يكون مدير المنطقة مسؤولاً عن الأمن العام، والراحة العامة، والسلامة

(١) أنظر: المادة /٥١/ من قانون الإدارة المحليّة السوري.

(٢) أنظر: المادة /٥٢/ من قانون الإدارة المحليّة السوري.

(٣) أنظر: المادة /٥٢/ من قانون الإدارة المحليّة لعام ٢٠١١.

(٤) راجع: المادة /٤٤/ فقرة ٥/ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/١٥/ لعام ١٩٧١.

(٥) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (أوجه النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٦) أنظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٦؛ د. مهدي نوح، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٧٤.

العامة، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويقوم بالوظائف المخولة له بموجب التشريعات النافذة، ويؤازر مجالس الوحدات الادارية في منطقتة ^(١)، ويتولّى بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية المهام الآتية: "ب- تبليغ الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات الاعلى / السلطة المركزية / المحافظ / مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي في المحافظة / ومتابعة تنفيذها .ج- اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الامن العام في حدود القوانين والانظمة النافذة." ^(٢)

أما مدير الناحية الذي يمثل السلطة التنفيذية في الناحية، وله نوعين من الاختصاصات (رقابية، وإدارية) ^(٣)، يكون مسؤولاً عن الامن العام والراحة العامة والسلامة العامة في ناحيته ويشرف على تنفيذ القوانين والانظمة على الا يتعارض مع اختصاصات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ^(٤)، فضلاً عن ذلك يتولّى المهمات الآتية: "ب-يقوم بوظائف الضابطة العدلية والضابطة الادارية وفقاً للقوانين والانظمة النافذة ...". ^(٥)

ثانياً- هيئات الضبط الإدارية اللامركزية (المجالس المحلية):

لقد أناط قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/١٠٧/ لعام ٢٠١١ بالمجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية للمحافظة، والمدن، والبلدات، بإصدار القرارات والتدابير وخصوصاً في المواد المتعلقة بالاختصاصات المنعقدة إلى تلك المجالس ومكاتبها التنفيذية ونذكر منها: اصدار قرارات الترخيص الاداري للمعامل والمنشآت الصناعية، او السياحية، او الخدمية، او التربوية، التي تنص

^(١) أنظر : المادة /٧٧/ الفقرة /١/ من قانون الإدارة المحلية.

^(٢) أنظر : المادة /٧٧/ الفقرة /٣/ من قانون الإدارة المحلية.

^(٣) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص ٣١٢.

^(٤) أنظر : المادة /٨٢/ الفقرة /١/ من قانون الإدارة المحلية.

^(٥) أنظر : المادة /٨٢/ الفقرة /٤/ من قانون الإدارة المحلية.

القوانين والأنظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي إلى المحافظة، واتخاذ التدابير اللازمة لتأمين الخدمات للمواطنين كإحداث مراكز لخدمة المواطن تقوم بمنح الرخص، وتقديم الخدمات، والرعاية وغيرها... الخ^(١).

تجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية حرص على تحقيق مبدأ جماعية القيادة المحلية ومبدأ تقسيم العمل بين الأجهزة بما يضمن عدم تركيز المهمات والصلاحيات في جهة واحدة، وبما يكفل توزيع المسؤوليات وتحديدها تجنباً لازدواجية العمل وتشابك الاختصاصات، فقد أعطيت المجالس المحلية سلطة إصدار القرارات واللوائح التنظيمية في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، وأنيط تنفيذ هذه القرارات بمكاتبها التنفيذية ومنحت هذه الأخيرة أيضاً صلاحيات واسعة^(٢).

ونصّت المادة/٦٧/ من قانون الإدارة المحلية الحالي على اختصاص مجلس المحافظة بالاتي: "٢٠-تولي السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولّى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل في اختصاص المجالس المحلية الأخرى".

حيث يثار التساؤل عن إمكانية مجلس المحافظة إصدار قرارات ضبط إدارية تنظيمية لا تستند إلى قانون أو تنظيم سابق من السلطة المركزية، نعتقد أن نصّ المادة/٦١/ واجب التنفيذ على الرغم من أن اللائحة التنفيذية لم تأت على ذكر هذا الموضوع، لأن الغاية الحقيقية من قانون الإدارة المحلية هو تركيز المسؤولية في أيدي أفراد الشعب هذا من جهة، ومن ناحية أخرى فإن ما يبرر هذه اللوائح هو المحافظة على النظام العام الذي يمكن أن تختلف بعض عناصره من محافظة إلى أخرى. رغم أن هناك بعض عناصر النظام العام التي لا يجوز لمجلس المحافظة إصدار لوائح ضبط مستقلة بشأنها. ومن ذلك عنصر الأمن العام، ويستفاد من ذلك نصّ المادة/٦١/ من قانون الإدارة المحلية التي حددت اختصاصات مجلس المحافظة في مجال الأمن والنظام من خلال: "الحث على التقيد بالقوانين

(١) أنظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٧.

(٢) أنظر: المبادئ الأساسية لقانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

والأنظمة واحترامها. -تنظيم إسهام الجماهير في مكافحة الجريمة وفي تجنب أسبابها. -تنفيذ التدابير المتعلقة بتجنب الكوارث العامة. - تأمين السلامة في المواصلات، وضمان أمنها".^(١). ويتولّى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة المكتب التنفيذي في المحافظة^(٢)، وينفذ المحافظ قرارات المكتب التنفيذي ويتقيّد بها^(٣). أما بالنسبة إلى مجلس المدينة والبلدة فقد منحه المادة/٦٩/ من قانون الإدارة المحليّة سلطة: "ل-وضع القواعد والأنظمة في كل أمر لا يتولّى السلطات المركزيّة تنظيمة مباشرة، ولا يدخل في اختصاص سلطات المحافظة، أو السلطات المحليّة الأخرى".

وبالتالي فإنه يدخل في اختصاص مجلس المدينة والبلدة إصدار لوائح ضبط إداري مستقلة في المسائل التي لا يوجد فيها تنظيم مركّزي، أما بالنسبة إلى باقي مجالس وحدات الإدارة المحليّة فلم يمنحها القانون سلطة إصدار قواعد تنظيمية وإنما لها فقط رفع الاقتراحات والتوصيات التي تراها^(٤).

وهنا لا بد من التساؤل عن مدى التزام هيئات الضبط بإصدار هذه اللوائح. مجلس الدولة الفرنسي حدّد موقفه من هذه المسألة في حكم Doubet^(٥) حيث أعلن أنه لقيام التزام قانوني على هيئات الضبط بإصدار لائحة لا بد من توفر الشرطين الآتيين معاً الأول: عدم وجود تنظيم ضبط. الثاني: حدوث وضع خطير من شأنه تهديد حسن النظام بعناصره المختلفة. أي أن هيئة الضبط ملزمة بإصدار لائحة ضبط عندما تستلزم ذلك مقتضيات المحافظة على النظام العام.

(١) محمود حسن وانيس، **حدود سلطات الضبط الإداري**، الرسالة السابقة، ص ٧٤ و٧٥.

(٢) أنظر: المادة/٢٤/ الفقرة (أ) من قانون الإدارة المحليّة.

(٣) أنظر: المادة/٣٣/ الفقرة (ب) من قانون الإدارة المحليّة.

(٤) محمود حسن وانيس، **حدود سلطات الضبط الإداري**، الرسالة السابقة، ص ٧٤ و٧٥.

(٥) أنظر: م/١/ من قانون الإدارة المحليّة الحالي؛ محمود وانيس، الرسالة السابقة، ص ٧٦.

والجدير ذكره أن المجالس المحلية تعدّ سلطات تقريرية على مستوى الوحدة المحلية (برلمانات محلية) ^(١)، وبالتالي فهي لا تصلح أن تكون أداة تنفيذية بشكل مباشر، بل تستعين بالرؤساء الإداريين في الوحدات المحلية، والمكاتب التنفيذية التي تعدّ سلطات تنفيذية على المستوى المحلي.

في ختام هذا المطلب نصل إلى نتيجة مفادها عدم وجود هيئة إدارية متخصصة بإصدار لوائح الضبط الإداري من دون غيرها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى هناك هيئات ذات اختصاص شامل في معالجة جميع عناصر النظام العام، كرئيس الجمهورية، وهيئات أخرى تختص بناحية معينة أو عنصر معين من عناصر النظام العام، ويخضع هذا الاختصاص إلى قواعد التقسيم الوظيفي ضمن الهيئة التنفيذية وفقاً لقوانين إحداث هذه الجهات. كما أن لوائح الضبط التي لا تستند إلى تشريع سابق أو إلى الدستور هي من الندرة بمكان بسبب المعالجة التشريعية شبه الكاملة للحريات العامة والفردية ^(٢).

وتأكيداً على ما تم ذكره، فإن الاختصاص الأصيل بإصدار لوائح الضبط الإداري منعقد إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على فرض أنهم المسؤولين مباشرة عن المحافظة على عناصر النظام العام، واستثناءً أجازت التشريعات لباقي الهيئات الممثلة للسلطة المركزية واللامركزية ضمن حدودها الإدارية بإصدار مثل

^(١) تجدر الإشارة إلى أن استخدام عبارة برلمانات محلية ينبغي أن لا يفهم منه أن المجالس المحلية سلطات تشريعية، إذ لا يوجد سوى مجلس تشريعي واحد على مستوى الدولة البسيطة، بل الغاية من ذلك للدلالة على أن طريقة تشكيل هذه المجالس (بالانتخابات) هي ذاتها المستخدمة في تشكيل مجلس الشعب على مستوى الدولة، فضلاً عن أن المجالس المحلية تتخذ قرارات ولوائح تنظيمية، يقتصر أثرها على الحدود الإقليمية للوحدة المحلية المعنية، أنظر: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (أوجه النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص ١٤٧.

^(٢) محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، الرسالة السابقة، ص ٧٦.

هذه اللوائح بصورة رقابية وتقريرية من دون التعرّض إلى الحقوق والحريات العامة.

المبحث الثاني

دور لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام

بدايةً لأبّد أنّ نبين الغرض الأساسي من إصدار مثل هكذا لوائح من قبل السلطة التنفيذية والمتمثّل في حفظ النظام العام للبلاد، حيث تباينت واختلفت النظرة إلى النظام العام من نظام إلى آخر، فالأنظمة الديمقراطية لها رؤيتها، ووجهة نظرها، كما أنّ الأنظمة الديكتاتورية لها نظرتها الخاصة إليه، على أنّ هناك اختلاف حول ماهية النظام العام، هل هو غاية أم وسيلة؟.

فالأنظمة الديمقراطية تعدّ النظام العام وسيلة غايتها الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وأن الهدف الأسمى هو الإنسان، وليس النظام. وعلى النقيض من ذلك، "تري الأنظمة الديكتاتورية، ومنها الفاشية، والنازية، أنّ النظام العام غاية في حد ذاته وهدف أقصى للأمة والشعب، وأن الغاية من الحفاظ على النظام العام هي الإبقاء على هيبة الحكم، وصيانتها من الانهيار، وتحصينه من أي ثورة، أو انقلاب يواجهه".^(١)

كما يختلف النظام العام باختلاف الزمان والمكان وفقاً لفلسفة النظام السائد داخل الدولة، بحيث ما قد يكون الآن من النظام العام قد لا يكون كذلك بعد فترة، وما يعدّ من النظام العام في دولة ما، قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، بل يختلف مفهومه أحياناً داخل الدولة الواحدة.^(٢)

^(١) د. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٩، ص ٧٢ وما يليها.

^(٢) د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، "دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠١١، ص ١٣٤.

في القانون الإداري تعدّ فكرة النظام العام من الأسس الرئيسة لهذا القانون، فهي ذات حدين: فتارة تظهر كقيد على سلطات الإدارة والأفراد معاً. وتارة أخرى تؤدي إلى اتساع سلطات الضبط الإداري. ومن ثم فإن هذه الفكرة تتميز في القانون الإداري بأنها أشد حركية منها في القانون الخاص. فمثلاً في مجال الحرية تنطوي على تحديد مزدوج للحرية: تحديد ثابت وذلك عن طريق المنع، وتحديد حركي وذلك عن طريق توسيع سلطات الإدارة. ^(١)

وبعد التعرّف إلى مضمون فكرة النظام العام في مختلف الأنظمة (الديمقراطية والديكتاتورية)، فإنه من الأهمية بمكان التعرّض إلى خصائص النظام العام وعناصره في مجال الضبط الإداري لأنه أساس تدخّل سلطات الضبط الإداري في مجال الحقوق والحريات العامة للأفراد (المطلب الأول)، ومن ثم حصر أساليب لوائح الضبط الإداري في الحفاظ على حماية النظام العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

خصائص وعناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري

إن فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري تتسم بمجموعة من الخصائص التي تميّزها عن فكرة النظام العام في المجالات الأخرى، وفي الوقت نفسه تميّزها عن غيرها من الأفكار الأخرى المشابهة لها، كالمصلحة، أو الخير المشترك للجميع.

تعدّ حماية المجتمع في نطاقه الداخلي من واجبات السلطة العامة إذ تقوم بها بحكم الضرورة، واستناداً إلى وظيفتها الطبيعية، فلا تتحقق هيبتها في نفوس المحكومين، أو تنظيم مرافقها العامة، إلا من خلال وسائل الضبط من أجل أقرار

^(١) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠١١، ص ٩٦.

السكينة، ونشر الأمن، وخلق الطمأنينة بين أفراد المجتمع.^(١) إن التشريعات المختلفة، سواء في فرنسا، أو سورية، لم تتناول كل أغراض الضبط الإداري وأهدافه بصورة واضحة، ومحددة، فلم تتكفل بسرد الكل وتحديده وهذا راجع بطبيعة الحال إلى خاصية المرونة والنسبية والتطور المستمر التي يتميز بها النظام العام.

وبناءً على ذلك، سيتم التعرّض في هذا المطلب إلى خصائص النظام العام في مجال الضبط الإداري (الفرع الأول)، أما في (الفرع الثاني) سنحدد عناصر النظام العام.

الفرع الأول: خصائص النظام العام

سندرس في هذا الفرع مجموعة من الخصائص المتعلقة بالنظام العام، والتي يتميز بها عن غيره وتساعدنا في فهمه وما المقصود به؟، والمتمثلة في أنه عبارة عن فكرة مرنة ونسبية قابلة للتطور بتطور المجتمع، ويعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني، ويتصف بالعمومية، وهو ينتمي إلى نطاق التفسير القضائي، ويعدّ وسيلة لحماية الحرية.

أولاً-النظام العام فكرة نسبية مرنة ومتطورة:

إن صفة مرونة النظام العام ونسبيته نابعة عن طبيعة النظام العام في حد ذاته، والتي لا تتفق مع استقرار النصوص القانونية، لذا لا يستطيع المشرّع أن يحدد له مضموناً لا يتغير، أو أن يعرفه على وجه محدد فيشوه طبيعته ويمنعه من أن يؤدي وظيفته كأداة لتحقيق التطور الاجتماعي. فكل ما يستطيع المشرّع فعله هو أن يعرف فكرة النظام العام بمضمونها تاركاً للقضاء والفقه أمر تحديد التصرفات

(١) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٣.

التي تعدّ مناهضة للنظام العام. لهذا فإنه من الصعوبة حصر عناصر النظام العام بشكل محدد، لأن التحديد، وإن كان صحيحاً بالنسبة إلى فترة معينة، إلا أنه يخضع إلى تطوّر مستمر. ^(١)

وفي هذا الإطار يقول الفقيه عبد الرزاق أحمد السنهوري " لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى، فهو شيء متغيّر يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدّد النظام العام تحديداً مطلقاً يتمشى على كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي، وكل ما نستطيعه هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار المصلحة العامة، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصّل إليها في حضارة أخرى". ^(٢)

وإذا كان النظام العام فكرة مرنة ومتطورة، فإن درجة الاستجابة لهذا التطوّر ليست واحدة إذ تختلف من نظام إلى آخر. ففي النظم الديمقراطية يكون النظام العام أكثر استجابة للتطوّر من النظم الدكتاتورية، ومردّد ذلك أن النظام الديمقراطي يسمح بالمشاركة الحقيقية في الحكم، ويسمح أحياناً للقاضي بالقيام بدوره في هذا التطوّر. أما في النظام الديكتاتوري، فإن السلطة السياسية تكون حريصة على أن تسخر لنفسها النظام القانوني والاجتماعي والاقتصادي من أجل حماية نفسها، الأمر الذي يؤدي إلى الوقوف في وجه تطوّر النظام العام. ^(٣)

^(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري (انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري)، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، الإمارات العربية، العام الثانية، العدد الثاني، يوليو ١٩٩٤، ص ١٧٠.

^(٢) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، عام ١٩٥٢، ص ٣٩٩.

^(٣) د. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيّداً على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ١٩٦١، ص ١٢٣ و ١٢٤.

وتختلف فكرة النظام العام من دولة إلى أخرى. فما يعد من النظام العام في دولة من الدول قد لا يعد كذلك في دولة أخرى. كما تختلف فكرة النظام العام باختلاف المذهب السائد في الدولة، ففي ظلّ المذهب الفردي الحر الذي يقوم على عدم تدخّل الدولة في الحريات إلا في حدود ضيقة جداً، تضيق فيه دائرة النظام العام، ومن ثم يتمتع الأفراد بحرية كبيرة في ممارسة حرياتهم العامة.

أما في ظلّ النظام الاشتراكي أو الاجتماعي الذي يقوم على مبدأ تدخّل الدولة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لتحقيق المساواة الفعلية بين الأفراد على أساس العدل الاجتماعي، فإن ذلك يترتب عليه ازدياد القيود المفروضة على الحريات العامة، وبذلك تتسع فيه دائرة النظام العام.^(١)

ونتج عن انتشار المذهب الاجتماعي في الكثير من الدول في الوقت الحالي أن ازدياد تدخّلها في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية كافة، إذ أصبحت مسؤولة عن رفاهية مواطنيها إلى جانب أمنهم وصحتهم وسكينتهم، وهو ما ترتب عليه اتساع نطاق النظام العام في هذه الدول. فقد أصبح يشمل عناصر جديدة بالإضافة إلى العناصر التقليدية المكوّنة له من ذلك الآداب العامة، وجمال الرونق، والنظام الاقتصادي^(٢)، الأمر الذي جعل البعض^(٣) يصف الحديث عن النظام العام بأنه عبارة عن غلاف فارغ، والحديث عنه مجرّد كلام مطاط، في إشارة إلى الديناميكية والتطوّر المستمر في مفهوم النظام العام بكل عناصره.

(١) راجع: د. محمد حسين عبد العالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، عام ١٩٩١، ص ١٧؛ د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، مصر، العددان الثالث والرابع، العام الثامنة والأربعون، سبتمبر وديسمبر ١٩٧٨، مطبعة جامعة القاهرة، عام ١٩٨٠، ص ٥٥٣.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٧٦ و ٧٧.

(٣) د. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، عام ١٩٨٨، ص ٧٩.

ثانياً-النظام العام يتصف بالعمومية وعبرة عن قواعد آمرة:

إن النظام العام يمثل مجموعة من القواعد والقيم الأساسية الاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وذلك لأن هذه القواعد تستهدف بطبيعتها حماية النظام الاجتماعي في الدولة. (١)

وما يضيفي على فكرة النظام العام صفتها الآمرة، هو أنها تضع حلولاً للمنازعات من أجل الحفاظ على كيان المجتمع، وذلك عن طريق المواءمة بين الإرادات الفردية والمصلحة الجماعية التي تهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسة الحريات وضرورات الحياة الاجتماعية (٢).

أما عن خاصية العمومية فهي تعني أن النظام العام الذي تحميه سلطات الضبط الإداري، وتعمل على صيانتها في حالة تهديده أو الإخلال به، لا بد أن يكون عاماً، أي أن يكون الإخلال الذي تريد سلطات الضبط الإداري تقاذه أو تجنبه مما يهدد الجماعة في الصحة أو الأمن أو السكينة. ومن ثم فإن الأفعال التي تدور في الملك الخاص تخرج عن مجال الضبط الإداري ما لم يكن لهذه الأفعال مظاهر خارجية تهدد بطريقة مباشرة أحد العناصر التي يتكون منها النظام العام. ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لمنع هذه الأفعال كالأصوات المقلقة المنبعثة من المذياع أو مكبرات الصوت. (٣)

ولقد اهتم الفقهاء بإبراز عمومية النظام العام، وفي هذا الصدد يقول الدكتور **حلمي الدقوقي** "إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام، وهو مخصص

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٨ و ١٦٩.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ٧٢ و ٧٣.

بطبيعته لمزولة بعض مظاهرها، أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور، فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضبط محكم لا يقصد كبت هذه الحرية وإنما تنظيمها، ومن ثم يعدّ كل تدبير تنظيمي ضابطاً يتجه إلى كفالة النظام، والسكينة والأمن في الطريق العام سائغاً مشروعاً".^(١)

والعمومية المقصودة في النظام العام التي تجيز لسلطات الضبط الإداري التدخل فيها لحفظ النظام العام، هي التي تنصرف إلى أماكن تجمع الناس. فقد تكون أماكن عامة بطبيعتها، كالشوارع والطرق العامة مثلاً، وقد تكون أماكن عامة بالتخصيص كالمقاهي والنوادي ووسائل المواصلات العامة.^(٢)

ومن ثم يتحدّد النظام العام مكانياً في الأماكن العامة من دون غيرها من الأماكن الخاصة، وتعدّ الطرق العامة المجال الطبيعي لتطبيق النظام العام، فالنظام العام في الشوارع والطرق العامة ضروري لحماية المجتمع وسلامته لقيام المرافق العامة بوظائفها، ثم إنه وسيلة للربط بين الأماكن المختلفة، فضلاً على أنه وسيلة لتبادل الأفكار والمعتقدات السياسية، وبذلك يعدّ الطريق العام بتلك الصفة مجالاً حيوياً لتطبيق النظام العام.^(٣)

وقد توسّع القضاء الإداري في إسباغ صفة العمومية لتشمل الطرق الخاصة التي ظلّت مملوكة للأفراد وتابعة إلى الملكية الخاصة المشتركة، ثم أصبحت مفتوحة للجمهور برضاء مالكيها، وكذلك الأماكن المفتوحة للجمهور، ولو كانت خاصة، كصالات العرض، ومحال البيع، وعربات النقل الجماعي، والمقاهي،

(١) د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، عام ١٩٨٧، ص ٧٣ و٧٧.

(٢) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٣) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، عام ١٩٩٢، ص ٨٨.

والنوادي، والملاهي، إذ لسلطة الضبط الإداري التدخل لحماية النظام العام في تلك الأماكن حينما يحدث فيها حشود جماهيرية كبيرة ^(١). فهذه الأماكن الخاصة وإن كانت أملاكاً خاصة، إلا أنها أعطيت صفة العمومية استناداً إلى كيفية استخدامها، أو استغلالها، ولسلطة الضبط الإداري دخولها للتأكد من أن الشروط التي يتطلبها قرار الترخيص بنشاطها متوافرة، أو عند حدوث ما يحتمل معه تعريض النظام العام إلى الخطر. ^(٢)

ولعلّ العلة في اتصاف النظام العام في مجال الضبط الإداري بالعمومية، هي أن لوائح الضبط الإداري التي تستهدف المحافظة على النظام العام يترتب عليها بالضرورة تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم، الأمر الذي لا يكون مبرراً إلا إذا كان النظام العام مهدد بالاضطراب. ^(٣)

ثالثاً- النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي:

يعني انتماء النظام العام إلى التفسير القضائي، ذلك أن القاضي هو الذي يتكفل عند نظر المنازعات المعروضة عليه بتحديد مضمون النظام العام، فالقاضي بوصفه أحد أعضاء الجماعة يتوافر لديه أولاً الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون، كما تظهر لدى هذه الجماعة، ثانياً الضمير الكامن للقانون في بلده، وروح هذا القانون أي النظام العام ^(٤). وبعبارة أخرى، فإن القاضي يعي النظام العام في بلده وعياً صحيحاً، فهو ابن البلد العارف بقيمه ومبادئه ومُثله، ولذلك يفسر القاضي

(١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٨ و٨٩.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٤) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٧١.

النظام العام، ويبين مضمونه بما يتلاءم وهذه القيم والمثل، وبما يتلاءم أيضاً وروح عصره. وهو في عمله هذا يتولّى تحديد مضمون النظام العام مستلهماً ذلك من واقع الخصومة المطروحة عليه. (١)

والقاضي عند قيامه بتحديد ما يعدّ من النظام العام لا يضع معايير جامدة للنظام العام، وذلك حتى لا يقيد نفسه بها مستقبلاً فيما يعرض عليه من منازعات، خصوصاً وأن فكرة النظام العام فكرة نسبية ومرنة ومتطورة تتغيّر من زمن إلى آخر، ومن مكان لآخر وفقاً للتطورات التي تطرأ على المجتمع. (٢)

ويعد التفسير القضائي للنصوص القانونية في مجال النظام العام أمراً ضرورياً وخطوة مبدئية يقوم بها القاضي قبل تطبيق النصوص على الحالات المعروضة عليه (٣). ومن أهم ما يميّز التفسير القضائي للنصوص القانونية عن التفسير التشريعي والفقهية، أن القاضي حر ومستقل في تفسير النصوص القانونية، فلا يخضع لأي جهة أخرى، وخاصة السلطة التنفيذية " فالسلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى " (٤)، وهو ما يشكل ضماناً مهمة للحقوق والحريات العامة للأفراد.

كما أن للمشرّع دوراً كبيراً ومهماً في تكوين النظام العام وتطويره، إلا أنه في الوقت ذاته لا يستطيع أن يفرض النظام العام الذي يريده بالقوة، أو أن يقود وحده تطويره. فالوسط والجو الاجتماعي والثقافي والسياسي وحالة الآداب السائدة في فترة معينة تلعب دوراً مهماً لا يستهان به في تكوين النظام العام. وبذلك فإن التقاليد والأعراف المحلية هي التي تكون المصدر المباشر للنظام العام، بالإضافة إلى

(١) د. عبد الرزاق أحمد السنهاوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، ص ٤٠١.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ٧٠.

(٤) أنظر: المادة /١٣٢/ من دستور سورية لعام ٢٠١٢.

النصوص القانونية التي يضعها المشرع^(١). فالنظام العام لا يكتسب قابلية الاستمرار في جماعة معينة إلا حين يتقبله أفراد هذه الجماعة، فهو يفترض رضا المواطنين. هذا الرضاء هو الذي يضيف على التقاليد والأعراف المحلية قوتها الملزمة على المشرع^(٢).

وترتيباً على ما تقدم، فإنه من الخطأ قصر النظام العام على النصوص المكتوبة وحدها، لأنه لا يوجد في القانون الوضعي وحده، وإنما قد تعبّر عنه المبادئ التي يعتنقها ضمير المجتمع في لحظة معينة، حتى ولو لم تتضمنها النصوص القانونية المكتوبة^(٣). وهو ما يجعل النظام يتكون من عدة مصادر.

رابعاً-النظام العام وسيلة لحماية الحرية لا لتعطيلها:

إن الأقزار بالحقوق والحریات العامة وكفالتها لا يعني أن تكون الحريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها إلى المحافظة على النظام العام لتصبح الحرية ذاتها ممكنة وعملية، فالنظام العام لا يتعارض مع الحريات، والتنظيم القانوني لا يخلّ بالحرية، وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي، ومن دون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى. وقد شاعت المقابلة بين الحرية والنظام كونهما فكرتين متناقضتين، وأظهر الفكر الديمقراطي الكثير من العداء لفكرة النظام، وذلك كرد فعل لإساءة استعمالها والتّدرّع بها لقهر الحريات. ولذا حاول التوفيق بين الحرية والنظام، والواقع أن النظام العام ليس انتقاصاً من الحرية، بل هو ضروري لممارستها، لأن الحرية تفترض التنظيم الذي يعدّ شرطاً ضرورياً للتمتع بها^(٤).

(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٦٨ و ٦٩.

(٣) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٠.

(٤) G. BUBDEAU: Les libertés publiques. op.cit, p.30- 99.

وإذا كانت الحريات ليست مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقاً، فالنظام لا يبرر ولا يضيفي المشروعية على جميع أعمال سلطات الضبط لمجرد أن هدفها مشروع، وهو المحافظة على النظام العام، إذ أن هناك حدوداً على سلطات الضبط مصدرها الحرية الفردية. فكل إجراء ضبوطي ليس ضرورياً إلى المحافظة على النظام العام يعدّ تزييداً، حتى ولو كان الهدف منه المحافظة على النظام العام، ومعنى ذلك أن التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط اتخاذ التدابير الضرورية إلى المحافظة على النظام العام بهدف نهائي هو كفالة الحرية للجميع، حتى لا تتحول إلى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء. ومن ثم فإن النظام العام عنصر من عناصر تعريف الحرية، وأن هذه الأخيرة بدورها عنصر أساسي في النظام العام.

(١)

الفرع الثاني: عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري.

سننتطرق في هذا الفرع إلى أهم عناصر النظام العام منها العناصر التقليدية والعناصر الحديثة التي يتسم بها النظام العام، وبناءً عليه حدد المشرع الفرنسي (٢) عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري في قانون البلديات الصادرة في ٥ أبريل ١٨٨٤، إذ نصّت المادة ٩٧ منه على "أن هدف البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام، والأمن، والصحة العامة". (٣)

أشار إليه: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ٦٨ و٦٩.

(١) د. محمود عاطف البناء، **حدود سلطة الضبط الإداري**، مرجع سابق، ص ٥٠ و٥١.

(٢) المشرع الفرنسي هو أول مشرع في العالم أصدر قانوناً تعرّض لتحديد العناصر المادية التقليدية للنظام العام كهدف لنشاط وسلطات وأعمال البوليس الإداري، وهو القانون البلدي الفرنسي الصادر في ٥ أبريل ١٨٨٤ والقانون البلدي الصادر عام ١٧٩١. أنظر في ذلك: د. عمار عابدي، **القانون الإداري، النشاط الإداري**، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٣) La loi Municipale du 5 AVRIL 1884: " La police municipale a pour but d'assurer l'ordre public.

أما في سورية فقد حددت عناصر النظام العام في المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ المتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء^(١)، إذ نصّت المادة ١٠ على أنه " : يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية: الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام-السكينة العامة-الصحة العامة-الآداب العامة)..."، وهي العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام التي تحميها سلطات الضبط الإداري، أي السكينة العامة والأمن العام والصحة العامة بالإضافة إلى عنصر الآداب العامة.

لهذا كان واجباً على الفقهاء أن يتولوا تحديد العناصر المكوّنة للنظام العام في مجال الضبط الإداري^(٢)، غير أنهم اختلفوا في تحديد العناصر المكوّنة للنظام العام التي تجيز لسلطات الضبط الإداري التدخّل لحمايتها.^(٣)

فقد ذهب بعض الفقه إلى أن عناصر النظام العام أربعة هي النظام، والأمن، والصحة، والسكينة^(٤). في حين رأى جانب آخر من الفقه أن عناصر النظام العام ثلاثة فقط هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة وهو الرأي الغالب.^(٥)

وقد وسّع القضاء الإداري وخصوصاً مجلس الدولة الفرنسي من نطاق النظام العام من مجال الضبط الإداري، فعّد من عناصره المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، والنظام الخلقي، وجمال الرونق، والنظام الاقتصادي، وهي كلها من عناصر النظام العام التي تتولّى سلطات الضبط الإداري حمايتها والمحافظة عليها، وهي التي تعرّف بالعناصر الحديثة للنظام العام .

أشار إلى ذلك: د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩.
(١) أنظر المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ المتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء السوري، المؤرخ بتاريخ دمشق ١٦/٥/٢٠١٧ ميلادي.

(٢) د. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص ١١٣.

(٣) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٤) د. منيب محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٨١.

(٥) د. عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص ١١٣.

وبناءً على ذلك، سيتم التعرّض في هذا الفرع إلى عناصر النظام العام التقليدية، ثم إلى العناصر الحديثة للنظام العام في مجال الضبط الإداري.

أولاً-العناصر التقليدية للنظام العام في مجال الضبط الإداري:

يتفق الفقه على أن العناصر التقليدية المكوّنة للنظام العام في مجال الضبط الإداري هي ثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وهي العناصر التي أشار إليها المشرّع السوري في بعض النصوص القانونية، والتي تعمل سلطات الضبط الإداري عن طريق لوائح الضبط الإداري على تحقيقها، وهو ما نتعرّض إليه على النحو الآتي:

١- **الأمن العام:** إن المقصود بالأمن العام، أو السلامة العامة ^(١) كعنصر من عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري، هو قيام سلطات الضبط الإداري بحماية المواطنين من الحوادث، أو المخاطر، التي تهددهم في أنفسهم، وأهلهم، وأموالهم، سواء أكان مصدر ذلك الإنسان كالسرقة والسطو وعبث المجانين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو كان مصدره الطبيعة، كالفيضانات، والزلازل، والحرائق، وانهيار المباني، والمرتفعات، أم كان مصدره راجعاً إلى الحيوانات المفترسة، أو الجامحة، وما تسببه من خوف وهلع لدى الناس. ^(٢)

وفي هذا الإطار نصّت المادة ١١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن: "الجيش والقوات المسلحة مؤسسة وطنية مسؤولة عن الدفاع عن سلامة أرض الوطن وسيادته الإقليمية، وهي في خدمة مصالح الشعب وحماية أهدافه وأمنه الوطني".

^(١) تترادف في أحكام القضاء الإداري الفرنسي عبارتا الأمن العام والسلامة العامة. أنظر د. محمد محمد

بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

^(٢) د. محمد محمد بدران، المرجع نفسه، ص ٧٠؛ د. عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري،

مرجع سابق، ص ٣٠ و ٣١.

وترتيباً على ذلك، تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل صيانة الأمن العام وحمايته أن تتخذ كل الإجراءات اللازمة لذلك عن طريق لوائح الضبط الإداري لتنظيم عدد من المجالات والميادين التي يمكن أن تهدد الأمن العام ذات العلاقة والصلة بممارسة الحقوق والحريات العامة لعلّ أهمها:

(أ) تنظيم الاجتماعات والمظاهرات التي تخلّ بالأمن العام ^(١). وفي هذا الإطار سمح الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بموجب المادة /٤٤/ : "للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق."، كما أكد ذلك المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ القاضي بتنظيم حق التظاهر السلمي للمواطنين بوصفه حقاً من حقوق الإنسان الأساسية التي كفلها دستور الجمهورية العربية السورية، حيث جاء بالمادة السابعة منه النص على أنه: "يجب أن يكون لكل مظاهرة لجنة منظّمة مؤلفة من رئيس وعضوين على الأقل يتم تسميتهم في الطلب المقدم، ويتعيّن على هذه اللجنة أن تحافظ على النظام أثناء المظاهرة وأن تعمل على منع كل قول أو فعل يتعارض مع القرار القاضي بترخيص المظاهرة ولها أن تستعين في ذلك برجال الشرطة." ^(٢).

(ب) تنظيم المرور في الشوارع، كوضع حد أقصى للسرعة، وتنظيم وقوف السيارات في الأماكن المخصصة لذلك، وفرض بعض القيود على سيارات النقل... الخ، كلها تدابير تهدف إلى الحفاظ على الأرواح وصيانة الأمن العام. وفي سبيل تحقيق ذلك، تم إصدار قانون السير والمركبات رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٤ والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ٢٠٠٨. ^(٣)

^(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣.

^(٢) أنظر: المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ في سورية، المؤرخ في ٢١/٤/٢٠١١ ميلادي.

^(٣) أنظر: قانون السير والمركبات السوري رقم /٣١/ لعام ٢٠٠٤، واحكام المرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ٢٠٠٨، المؤرخ في ٣٠/١/٢٠٠٨ ميلادي.

ج) تنظيم البناء، وذلك بالأمر بهدم المنازل والبنائات الآيلة للسقوط والخطرة وقطع الأشجار، ومنع عرض الأشياء في النوافذ خشية سقوطها على المارة في الطريق العام ما يؤدي إلى إصابتهم .^(١)

د) اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من أخطار الكوارث الطبيعية كالزلازل، والبراكين، والفيضانات، والسيول، والرياح العاتية، والعمل على استتباب الأمن والأمان في أماكن التجمعات العامة كالأسواق، والمراكز التجارية، وأماكن إقامة الأفراح، والمناسبات العامة، والمعارض، والمقاهي، وغيرها من الأماكن التي تشهد ازدحاماً بالجمهور. وقد صدر في هذا الإطار المرسوم رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري، وجاء في المادة ٣٨/ المتعلقة باختصاصات المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظة: "الإشراف على أعداد وجاهزية خطط الحماية من الكوارث والزلازل، ومتطلبات الوقاية من الحرائق التي تعدّها الجهات المختصة".^(٢)

أما فيما يتعلّق بالأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص، فقد قضى في حكم له^(٣) بمشروعية القرار الذي أصدره رئيس البلدية الذي منع بمقتضاه ممارسة رياضة التزلج في بعض الأماكن، وبعض الأوقات إلى حين تحسن الظروف المناخية، وذلك من أجل الوقاية من خطر الحوادث، كما قضى أيضاً في حكم له^(٤) بمشروعية القرار الذي أصدره المحافظ، وحظر بموجبه بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحاً في

(١) د. عمار عوادي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع السابق، ص ٣١؛ د. منيب محمد ربيع، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٢) أنظر: احكام المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري، المؤرخ في ٢٣/٨/٢٠١١ ميلادي.

(٣) C.E. 22 Jan 1982, association "foyer de ski de fond de crevaux", Rec, p.30.

(٤) C.E. 3 Mars 1993, S.A. carmag, rec, pp.51-52.

كل أنحاء المحافظة، وذلك من أجل التقليل من حوادث المرور، ووقاية الأمن العام في المحافظة.

ومما تقدم نرى أن حفظ الأمن العام ضرورة مهمة لاستقرار الدولة وتطورها ولحفظ المجتمع، وصيانتها، واستقراره، وهو المبرر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري فرض القيود على الحقوق والحريات العامة للأفراد عن طريق لوائح الضبط الإداري.

٢_ الصحة العامة: اكتسبت المحافظة على الصحة العامة أهمية خاصة، إذ أصبحت إحدى الحقوق الدستورية الأساسية للمواطن التي تسهر الدولة على ضمانها لكل الأفراد من دون تمييز^(١). وهناك من يطلق عليه تسمية النظام العام الصحي.^(٢)

ويقصد بالصحة العامة كعنصرًا من العناصر الأساسية للنظام العام، أن تعمل سلطات الضبط الإداري على المحافظة على صحة المواطنين، وذلك من خلال القضاء على الأمراض ومخاطرها^(٣)، ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما يكون سبباً للمساس بصحة أفراد المجتمع.^(٤)

ولقد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة في الوقت الراهن، وذلك نتيجة للكثافة السكانية، وتضخم الحياة الحديثة، وسهولة الاتصال بين الناس ما أدى إلى سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث. فقد صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث

(١) هذا طبقاً لما تنصّ عليه المادة /٢٢/ من دستور الجمهورية العربية السورية ٢٠١٢ بقولها: "١- تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتيم والشيخوخة ٢٠- تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي".

(٢) GUILLAUME HOFNUNG Michèle, l'ordre public sanitaire et l'environnement, Revue de la Gendarmerie Nationale 4ème trimestre, 2006, N°221, p.33.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٨١.

(٤) د. عبد الرؤوف محمد هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٩٠.

الاجتماعية بحيث تكون قابلة لأن تحدث اضطراباً جسيماً في النظام العام. ولا أدلّ على ذلك مما يعانيه العالم الآن من أمراض خطيرة تشكّل وباء لم تسلم منه أي دولة من دول العالم، كما هو الحال بالنسبة لمرض أنفلونزا الطيور... الخ.^(١)

ويمتد نطاق المحافظة على الصحة العامة إلى صحة المساكن والأماكن العامة ومقار الاجتماعات^(٢)، وميادين العمل، والمؤسسات الصناعية، والتجارية، وذلك بوضع الشروط الصحية الكفيلة بسلامة هذه الأماكن من الناحية العملية، وعدم تعرّضها إلى التلوث، وكذلك سلامة إقامتها من حيث التهوية، وأشعة الشمس، وسلامة التصميم، والتنفيذ لضمان سلامة القاطنين فيها، ومراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب، وإعداد مجاري تصريف المياه القذرة في أماكن بعيدة عن الأحياء السكنية، ونظافة المأكولات والمواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع^(٣)، والقيام بحملات التطعيم ضد الأمراض المعدية للمواطنين، ووضع ذوي الأمراض المعدية في الحجر الصحي، وكذلك اتخاذ إجراءات التحقق من سلامة الأشخاص الوافدين من الخارج في المطارات المختلفة للحيلولة دون دخول المصابين بأمراض معدية إلى إقليم الدولة.^(٤)

كما يدخل في نطاق المحافظة على الصحة العامة حماية البيئة^(٥) من التلوث الناشئ بفعل الإنسان، ووسائل مدينته الحديثة التي تعدّ من أهم العوامل التي تضر

(١) د. محمد أبو بكر عبد المقصود، سلطة الإدارة بين التقيد والتقدير، التزام الأشخاص العامة بالتدخل، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠١٤، ص ١٢٧.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨١.

(٣) من أجل ذلك أصدر القانون رقم ١٤/ لعام ٢٠١٥ حول التجارة الداخلية وحماية المستهلك، المؤرخ في ٢٦/٧/ ٢٠١٥ المتعلّق بالأحكام التموينية، والجودة الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك.

(٤) د. ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ٢١.

(٥) صدر المشرّع السوري قانون البيئة السوري رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٢، مؤرخ في ٨/٧/٢٠٠٢.

بالصحة العامة وتجلب الأمراض. لذلك فإن مكافحة التلوث البيئي تعدّ من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة. ومن ثم يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ التدابير والإجراءات كافة التي تكفل حماية البيئة من التلوث، وذلك حفاظاً على الصحة العامة.^(١)

وبناءً عليه صدر في سورية القانون رقم ٦/ الخاص بالحراج والمؤرخ في ٢٠١٨/٣/٤ ويحدد الأحكام التي تعمل على حماية البيئة، والمرسوم التشريعي رقم ٦٢/ للعام ٢٠٠٩ القاضي بمنع التدخين وبيع منتجات التبغ وتقديمها في الأماكن العامة المحددة وفق المرسوم، كما ينصّ المرسوم على منع التدخين أثناء الاجتماعات والمؤتمرات والمحاضرات والأنشطة التدريبية والندوات الرسمية.

وتقوم الجهات المعنية في بعض الأماكن المحددة بنصّ المرسوم بتوفير حيز مستقل جيد التهوية مخصص للمدخنين، ويحظر المرسوم إنتاج، وتصدير، واستيراد، وبيع الحلوى والأغذية ولعاب الأطفال المصنعة على شكل يشبه منتجات التبغ وعبواتها كما ينصّ على منع الإعلان والدعاية عن منتجات التبغ وتعاطيه.^(٢) وعليه، تعدّ حماية الصحة العامة التزاماً يقع على كل سلطات الضبط الإداري سواء أكانت عامة أم خاصة يخوّل لها اتخاذ الإجراءات الضبطية كافة لحمايتها، حيث يترتب على تقصيرها أو تهاونها في اتخاذ الإجراءات اللازمة تحمّلها المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن ذلك طبقاً للمادة ٢٢/ من دستور الصادر عام ٢٠١٢.^(٣)

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) أنظر: المرسوم التشريعي رقم ٦٢/ لعام ٢٠٠٩ المتعلّق بمنع التدخين في الأماكن العامة في سورية، المؤرخ في ١٧/١٠/٢٠٠٩.

(٣) تنصّ المادة ٢٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الاتي: "تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفّر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي".

٣_السكنية العامة: يقصد بالسكنية العامة بحسبانها أحد عناصر النظام العام التقليدي، وهدفاً من أهداف الضبط الإداري، ومقصداً من مقاصده، اتخاذ الإجراءات كافة الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحدّ المألوف والعادي في المجتمع، وتكون على درجة من الجسامه بحيث تخوّل لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنعها. ومن هذه المضايقات الضوضاء ^(١) المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المرتفعة المنبعثة من أجهزة الراديو، والتلفزيون، ومكبرات الصوت، وأبواق السيارات، والمضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة المتجولون، والأصوات التي تصدر عن الحيوانات الضالة. ^(٢)

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه أن الحفاظ على السكنية العامة يعدّ عنصراً من عناصر النظام العام، حيث أعطى لسلطات الضبط الإداري سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الهدوء والسكنية العامة، ففي حكم حديث نسبياً له في ١١/٠١/٢٠٠٨ في قضية (Nature (l'Association Vigilance Revermont Bresse Environnement) ^(٣) اعترف المجلس لسلطات

^(١) تعدّ الضوضاء آفة السكنية العامة، وتعني كل الأصوات التي تزيد على حد معين يؤذي السمع، ويكون غير مرغوب فيه، إذ يستخدم الأخصائيون في مجال قياس شدة الصوت وقياس الضوضاء وحدة قياس تسمى الديسبال le decibele ، بواسطة هذه الوحدة القياسية يمكن تحديد ما يلائم الأذن العادية من أصوات، حيث تعدّ الأصوات هادئة متى كانت شدتها بين صفر و ٥٠/ديسبال ومتوسطة الارتفاع بين ٥٠ و ٧٠ /ديسبال وتكون مرتفعة حين تزيد شدتها على ٧٥/ديسبال، أنظر في ذلك: د. دايم بلقاسم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد ٢ عام ٢٠٠٤، ص ١٠٠.

^(٢) د. داود الباز، حماية السكنية العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠٠٤، ص ١٢٨، وما يليها.

^(٣) C.E, 11 Janvier 2008, l'Association Vigilance Nature Environnement Bresse Revermont, Note ROCHE (C.), A.J.D.A., 2008 ,pp.1209-1214.

الضبط الإداري بالحق في التدخل إلى المحافظة على السكنية العامة كونها عنصراً من عناصر النظام العام.^(١)

ومن أجل المحافظة على السكنية العامة، يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن تتخذ جميع الإجراءات والاحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالسكنية العامة أو وقاية الناس منه. ومن أمثلة ذلك الرقابة على استخدام آلات التنبيه بالسيارات، ومكبرات الصوت، واستخدام أجهزة الاستماع الحديثة^(٢)، وتخصيص أماكن معينة للأسواق أو للمنشآت الصناعية والتجارية بعيداً عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن.^(٣)

وتستند سلطات الضبط الإداري في اختصاصها بحماية السكنية العامة إلى عدة عوامل، لعل أهمها أن الإنسان من حقه أن يعيش في جو هادئ خال من الضوضاء والإزعاج، لأن الجو الهادئ من شأنه أن يتيح له العمل والإنتاج الوفير من دون أي مشكلات أو مضايقات.^(٤)

(١) وتتلخص وقائع هذه القضية في انه في ٢٠٠٦/١٠/٠٢ أصدر وزير الداخلية قراراً رفض بمقتضاه الموافقة على الترخيص بإجراء سباق الدرجات النارية وذلك حفاظاً على الهدوء العام فقامت (l'Association) Vigilance Nature Revermont Bresse Environnement برفع دعوى لإلغاء هذا القرار ولكن مجلس الدولة رفض الطعن وذلك استناداً إلى أنه يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل للحفاظ على السكنية العامة، وأن هذا الحق مستمد من مرسوم ١٨ أفريل ١٩٩٥ بشأن مكافحة الضوضاء في الأحياء، ونص المادة ١٣٣٤ / ٣٢ من قانون الصحة العامة، التي بمقتضاها أخضعت ممارسة الأنشطة الرياضية والثقافية والترفيهية للحصول على ترخيص من السلطة المختصة. أنظر في ذلك: د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٢) د. داود الباز، حماية السكنية العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٤) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥.

وقد خوّل المشرّع السوري بموجب القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٢ المتعلّق بحماية البيئة، لسلطات الضبط الإداري اختصاص المحافظة على السكنية العامة، حيث حدد بمقتضاه مستويات الضجيج المقبولة في بعض الأماكن وغير المقبولة في أماكن أخرى، وقسّمها إلى ما يمكن قبوله في النهار، وما يمكن قبوله في الليل.^(١) وينسحب ذلك على الحفلات والعروض الفنيّة العمومية عن طريق تسليم رخص متضمّنة القواعد الخاصة بالمحافظة على السكنية العمومية.

ويتضح من خلال هذه النصوص القانونية أن هيئات الضبط الإدارية ملزمة باتخاذ الإجراءات الوقائية كافة بما فيها إصدار لوائح الضبط لضمان راحة المواطنين، وذلك عن طريق القضاء على كل ما من شأنه تعكير أو إزعاج يخلّ بهما.

وفي هذا الإطار قضى مجلس الدولة الفرنسي في قرار له^(٢) بمشروعية القرار الذي أصدره رئيس البلدية الذي ألغى بمقتضاه سوقاً عمومياً يقام يوم الاثنين من كل أسبوع، حيث استند رئيس البلدية في إصداره لهذا القرار إلى أن المحافظة على السكنية العامة في الإقليم تقتضي إلغاء هذا السوق، وذكر المجلس في حيثيات قراره أن قرار رئيس البلدية لا يشكل اعتداءً على حرية التجارة والصناعة، كما أنه لا ينطوي على أي تجاوز للسلطة.^(٣)

^(١) نصّت المادة /٢٦/ من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٢ أنه: "١- تحدد مصادر الضجيج ومواصفات الحد الأعلى لتلك المصادر وبيان كيفية تجنّبها، أو التقليل منها، الى الحد الأدنى المسموح به بيئياً بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس. ٢- كل من يخالف احكام الفقرة /١/ من هذه المادة والتعليمات الصادرة بموجبها يعاقب بالغرامة من عشرة الاف ليرة سورية الى خمسين ألف ليرة سورية، وبالحبس لمدة لا تزيد عن شهر، أو بإحدى هاتين العقوبتين".

^(٢) C.E. 5 Mai 1995, Syndicat des commerçants non sédentaires de l'orne, Rec, pp.191-192 .

^(٣) أشار إلى ذلك: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٨٨.

وأخيراً، فإن العناصر التقليدية للنظام العام التي تجيز لسلطات الضبط الإداري التدخّل لحمايتها، وذلك باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لذلك، تتمثّل في الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. غير أن ذلك لا يعني عدم تدخّل الدولة لحماية النظام الاجتماعي، أو السياسي، أو الاقتصادي، إذا حدث إخلال بها، فتدخّل الدولة في هذه الحالة يعد واجباً من أخص وأهم واجباتها.

ثانياً-العناصر الحديثة للنظام العام في مجال الضبط الإداري.

إن مفهوم النظام العام قد تطوّر بتطوّر وظيفة الدولة خاصة بعد تدخّلها في المجالات كافة بعد انحسار دورها الحارس، وظهور الخدمات العامة لتشمل مختلف نواحي الحياة، ما أدى إلى الاحتكاك المستمر مع الأفراد، وبالتالي ازدادت وظيفة الإدارة، وخصوصاً سلطة الضبط الإداري فتوسّعت مضامينها بعد أن كانت تقتصر على الأمن والصحة والسكينة العامة ^(١). الأمر الذي انعكس إيجاباً على تطوّر مفهوم النظام العام. فلم يعد يكتسي طابع الاستثناء المقيّد للحرية الفردية، بل أصبح ضابطاً أصيلاً للحفاظ على صفوة الحياة العامة، واستقرارها، واستمرارها، يبيح تدخّل الإدارة في إطار صلاحياتها الضبطية للحفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد ^(٢).

وقد لعب القضاء الإداري خاصة في فرنسا دوراً مهماً في توسيع أغراض الضبط الإداري، حيث اعترف بحق هيئات الضبط في التدخّل لحماية الآداب والأخلاق العامة، وللحفاظ على جمال الأماكن العامة ورونقها، وحماية النظام الاقتصادي، وهو ما سيتم التطرّق إليه وفقاً للشكل الآتي :

(١) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات حليبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، عام ٢٠١١، ص ٣٨ و٣٩.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، د.ت، ص ٢٧٢.

١_النظام العام الخلقي أو الآداب العامة: يقصد بالآداب العامة الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي توافق الناس عليها، فهي تمثل جزءاً من الأخلاق العامة المتفق عليها كحد أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير. ويتحدد هذا الجزء في ضوء العادات، والتقاليد، والأعراف، وأحكام القضاء. (١)

يعرف الأستاذ مصطفى الزرقا الآداب العامة فيقول: " مشاعر الشرف ومبادئ الاحتشام العامة والذوق العام التي تخلق إباء خلقياً يترفع عما يؤدي إلى المساس والانتقاص من الاعتداد بالكمال الخلقي الداخل بوجودان المجتمع، فهي المبادئ العليا في الواقع الخلقي لمجتمع معين في وقت معين، وهي مجموعة القواعد والأحكام المتعلقة بالأخلاق والحشمة والمحاسن والمساوئ". (٢)

وقد أثار النظام العام الخلقي أو الآداب العامة جدلاً فقهيًا وقضائياً كبيراً بحسبانه أحد العناصر التي تحميها سلطات الضبط الإداري. ويرجع ذلك إلى أن التسليم بوجود نظام خلقي يعني التسليم لسلطة الضبط الإداري بتقييد الحقوق والحريات العامة تحت ذريعة الحفاظ عليه.

ففي بداية الأمر أخرج الفقه الفرنسي من نطاق وظيفة الضبط الإداري المحافظة على النظام العام الأدبي ما لم يكن الإخلال بهذا النظام خطيراً، ويكون من شأنه تعكير النظام العام المادي وتهديده تهديداً مباشراً، وقد يكون المبرر في ذلك أن النصوص القانونية (٣) التي أشارت إلى النظام العام لم تتضمن ذكر الآداب العامة

(١) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٧ وما يليها.

(٢) مصطفى أحمد الزرقا، المدخل الفقهي العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دار القلم، الطبعة الثانية، عام ٢٠٠٤، ص ٥٠.

(٣) القانون البلدي الفرنسي الصادر في ٥ ابريل ١٨٨٤ والقانون البلدي الصادر في عام ١٧٩١. أنظر في ذلك: عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ٢٩، و القانون الجديد رقم ١٤٦/ لعام ١٩٩٦ المتعلق بالجماعات المحلية أو الإقليمية مشار إليه في مؤلف: عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٩٢.

كعنصر من عناصر النظام العام إلى جانب الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ومن ثم فإن الآداب العامة لا تعدّ عنصراً من عناصر النظام العام.^(١) وعلى النقيض من ذلك ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى القول إن التحديد الوارد في النصوص القانونية التي أشارت إلى النظام العام قد ورد على سبيل البيان والإيضاح فقط، ومن ثم يمكن إدخال الآداب العامة في عناصر النظام العام.^(٢)

أما عن موقف القضاء الإداري الفرنسي من توسيع مفهوم النظام العام وعناصره ومدى اختصاص سلطات الضبط الإداري بالحفاظ على النظام العام الأدبي والخلقي، فإننا نميز بين مرحلتين مر بهما مجلس الدولة، وذلك على الشكل الآتي :
أ) المرحلة الأولى (قبل ١٩٥٩): في هذه المرحلة سلّم القضاء الفرنسي مبكراً بأنه لسلطة الضبط الخاص - والتي تم توضيحها سابقاً - فقط أن تتدخل في حالة انتهاك الآداب العامة، ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري العام التدخل لحماية الآداب العامة، إلا إذا كان الإخلال بها من شأنه تهديد النظام العام المادي تهديداً مباشراً. وبعبارة أخرى، فإن سلطات الضبط الإداري العام لا تحمي الآداب العامة إلا بمناسبة حماية النظام العام المادي التقليدي، وهو ما يعني عدم وجود النظام العام الخلقي والأدبي مستقلاً عن النظام العام المادي.

وعلى هذا الأساس لا يجوز لسلطات الضبط الإداري العام التدخل لحماية الآداب العامة طالما أن النظام العام ليس مهدداً، غير أنه يجوز لها التدخل المادي لحماية الآداب العامة إذا كان النظام العام المادي مهدداً.^(٣)

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بصفة إجراءات الضبط التي تحرم على النساء ارتداء زي الرجال، وبشرعية قرار ضبط بحظر عرض مباريات

^(١) M. Hauriou: op.cit, 1933, pp. 549 –550; RIVERO, J. WALINE, Droit administratif, 14ème ed, Dalloz, Paris, 1999, p.541.

^(٢) J. Moreau: Théorie générale de la police administrative, op-cit, pp.37–38.

^(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٩٣ و٩٤.

الملاكمة بسبب ما تتسم به من عنف يمسّ الصحة الأخلاقية، وأيضاً قضى أن لسلطات الضبط أن تمنع عرض المطبوعات المخلة بالآداب، والتي تصف الجرائم بشكل ينمّي نزعة الإجرام عند الشباب. ^(١)

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول إن الاتجاه القضائي لمجلس الدولة الفرنسي خلال هذه المرحلة ذهب إلى أن المحافظة على الآداب العامة من اختصاص سلطات الضبط الخاص، وأن سلطات الضبط العام لا حق لها في التدخل بحجة المحافظة على الآداب العامة مادام النظام العام المادي ليس مهدداً. ^(٢)

وما يمكن ملاحظته من هذه الأحكام أن مجلس الدولة الفرنسي كان يرفض تدخل سلطة الضبط لحماية الآداب ما لم يكن الإخلال بها مظهراً خارجياً يهدد النظام المادي، وبناءً على ذلك فلا تُحمى الآداب العامة إلا بمناسبة حماية النظام العام المادي، لذلك فلم يكن القضاء يقر حماية الآداب كغاية للضبط إلا في حالات الضبط الخاص.

(ب) المرحلة الثانية (من عام ١٩٥٩): خلال هذه المرحلة تطوّر قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطوراً كبيراً نحو السماح لسلطة الضبط العام بالتدخل في بعض الحالات لحماية النظام العام الخلقي بعيداً عن النظام العام التقليدي. بمعنى أنه يجيز لسلطة الضبط العام التدخل لحماية النظام العام الخلقي أو الآداب العامة، ولو لم يترتب على الإخلال بها تهديد بالنظام العام المادي التقليدي. ^(٣)

وقد كانت بداية هذا التحول الهام في حكمه الشهير في قضية "LUTETIA" الصادر بتاريخ ١٨/١٢/١٩٥٩، والذي اعترف بموجبه بسلطة العمدة في أن يحظر عرض أفلام سينمائية سبق أن حصلت على ترخيص بالعرض من السلطة المركزية المختصة بالرقابة على الأفلام، وذلك إذا كان من شأن عرضها الإضرار بالنظام

^(١) مشار إليه في: د. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩١.

^(٢) د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٥.

^(٣) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

العام بسبب الطابع غير الأخلاقي والظروف المحلية^(١). وبعبارة أخرى "أن لا أخلاقية الفيلم^(٢) تشكل دافعاً صحيحاً للمنع، بل لعلّه هو القيد الاساسي في المنع الذي يجب على القاضي الإداري الانتباه إليه. ولكن مع ذلك يشترط أيضاً أن تكون مصحوبة بظروف محلية^(٣).

كما اعترف مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الحديثة^(٤) لسلطات الضبط الإداري بالحق بالتدخل لحماية الآداب العامة في حد ذاتها كونها من العناصر

^{١)} Voir C.E, arrêts société "les films lutetia" et syndicat français des producteurs et exportateurs des films, du 18/12/1959, in WEIL. P, LONG. M, BRAIBANT. G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001. p.550.

^(٢) لم يبين الحكم في دعوى "LUTETIA" ما كان لدى مجلس الدولة الفرنسي من مفهوم للنظام فلقد ذهب البعض إلى أنه "من الصعوبة البالغة أن تحدد عناصر الجانب المعنوي أو الأخلاقي لمفهوم النظام العام. وفي هذا كتب مفوض الدولة MAYRA " يقول: "من الصعب حصر مفهوم اللاأخلاقية، لذا فإنه يتعين على القاضي أن يبحث في كل حالة عما إذا كانت تلك اللاأخلاقية ذات طبيعة تبرر قانوناً منع العرض بالنظر إلى الظروف المحلية، أن ذلك التأكيد المهم من شأنه تهدئة المخاوف لدى أولئك الذين يخشون أن يروا الآداب العامة كغرض مشروع للضبط، فيظلّ تقييم أخلاقيات الفيلم ذاتية تماماً"، أنظر في ذلك: د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٣.

^(٣) إن القرار الصادر بالمنع لم يوضح الظروف المحلية التي استند إليها لتبرير المنع، فلقد كان شديد الاقتضاب حول هذه المسألة ونستطيع أن ندرك اقتضابه إذا أخذنا في الحسبان أن الظروف المحلية الوحيدة التي استندت عليها عمدة مدينة NICE كان موجة الفجور التي اجتاحت المدينة في أوائل عام ١٩٥٤، والحقيقة كما يقول الدكتور محمود عاطف البنا إنه لكي ينفي مجلس الدولة عن نفسه دور حارس الأخلاقيات، أضاف علاوة على ذلك، إنه لتبرير المنع يجب أن تكون إلى جانب لا أخلاقيات الفيلم، ظروف محلية معينة علماً أن عبارة الظروف المحلية والواردة في حكم "LUTETIA" اصطلاح تقليدي في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مادة الضبط، لأن احتمال الاضطرابات في أعقاب عرض أحد الأفلام إنما يعدّ أمراً نظرياً جداً، لذلك فإن السبب الثاني ويقصد به الطابع اللاأخلاقي للفيلم، هو الذي يجب أن يكون موضع الاهتمام، أنظر في ذلك: د. عادل السعيد محمد أبو الخير، نفس المرجع، ص ١٦٣ و ١٦٤.

^(٤) أشار إلى ذلك: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٩٨.

المستقلة عن النظام العام المادي التقليدي. فقد أقرّ في حكم له ^(١) أن القرار الصادر عن سلطة الضبط برفض الترخيص بوضع لافتتين ضوئيتين تحمّلان عنوان "الأشياء المتعلقة بالجنس" على واجهة محلّ ما يعدّ قراراً غير مشروعاً نظراً لما يسببه هذا الوضع من أضرار جسيمة بالنظام العام الخلقي.

وقد ذهب في حكم آخر له ^(٢) صدر بتاريخ ١٠/٢٧/١٩٩٥ إلى أن احترام كرامة وشرف الإنسان الآدمي تشكّل أحد عناصر النظام العام مفسراً بذلك فكرة الآداب العامة تفسيراً واسعاً، ومن ثم اعترف مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط المحليّة بالحق في منع وحظر العروض المسرحية التي تشكّل اعتداء على كرامة الإنسان الآدمي.

وقد ذكر المشرّع السوري الآداب العامة في قانون العقوبات في الباب السابع، الفصل الثاني تحت عنوان الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة، وذلك في المواد من (٥٥٠/٥٠٠) ^(٣) كما نصّ على الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام في المرسوم المتعلّق بصلاحيات مجلس الوزراء الذي سبق ذكره.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول إن القضاء الإداري الفرنسي والمشرّع السوري يعترفان بوجود نظام عام خلقي إلى جانب النظام العام التقليدي، غير أنهما لم يضعا مفهوماً ثابتاً ومحدداً لفكرة النظام العام الخلقي يلتزم به في كل الأحوال، وذلك يرجع ربما إلى أن فكرة النظام العام الخلقي فكرة مرنة وغير محددة، وهي متطورة تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان.

وعلى العموم فإن الآداب والأخلاق العامة التي تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايتها، هي تلك الآداب العامة ذات المظهر الخارجي التي يجب أن يتحلّى بها

^(١) C.E. 11 Mai 1977, ville de Lyon, Rec., p.210.

^(٢) C.E. 27 octobre 1995, "commune de Morsang –sur- org "A.J.D.A.1995 p.943-943.

^(٣) د. عبد القادر الشيخ، شرح قانون العقوبات، الجرائم المخلة للأخلاق والآداب العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، لعام ٢٠٠٦، ص ٢٩٣.

الفرد تجاه الجماعة، سواء أدى الاخلال بها بالفعل، أو الكلمة، أو اللباس، أو الصورة، إلى إلحاق الضرر بالطابع المادي للنظام العام، كفالة للحياة المادية والمعنوية للجماعة، ولا دخل لسلطات الضبط الإداري في أخلاق الشخص تجاه نفسه. فممارسة حرية العقيدة المكفولة دستورياً تكون في إطار حماية الآداب والأخلاق العامة التي يتمسك بها أفراد المجتمع.

٢_ المحافظة على الجمال الرونقي: إن جمال المظهر العام في المدن ينمي الإحساس الحضاري لدى العامة، ويعزز الجوانب الجمالية لدى الإنسان، ومن هنا كان لا بد على المشرع التدخل لحماية المظهر الجمالي للمدينة^(١)، كما أن سلطات الضبط تلعب دوراً مهماً في حماية هذه الجوانب، وإن كان هناك اختلاف في عدّه هدفاً للضبط الإداري، وبالتالي عنصراً من عناصر النظام العام، أو ليس كذلك. لقد أثار الفقه الفرنسي مشكلة المحافظة على جمال الرونق ومدى عدّها من عناصر النظام العام التي تبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقايتها والمحافظة عليه.

فذهب جانب من الفقه إلى أن مسألة المحافظة عن جمال الرونق والرواء^(٢) لا ينبغي أن تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية. وبعبارة أخرى فإن جمال الرونق والرواء لا يعدّ

(١) أصدر المشرع السوري العديد من القوانين التي أشارت إلى تنظيم جمال الرونق للمدينة منها القانون رقم ٤٩/ لعام ٢٠٠٤ المتعلق بالمظهر الجمالي العام للمدينة، الصادر بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠٤. والمرسوم التشريعي رقم ٥٩/ لعام ٢٠٠٨ المتعلق بإزالة الأبنية المخالفة لمواصفات البناء، المؤرخ في ٢٤/٩/٢٠٠٨. والقانون رقم ٢٣/ لعام ٢٠١٥ الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن، الصادر بتاريخ ٨/١٢/٢٠١٥. والقانون رقم ١٠/ لعام ٢٠١٨ المتعلق بأحداث مناطق تنظيمية بمواصفات عالية، الصادر بتاريخ ٢/٤/٢٠١٨، ومما لا شك فيه أن جميع هذه القوانين والمراسيم تسعى إلى المحافظة على جمال الرونقي للمدن.

(٢) تعني كلمة الرواء المنظر الحسن. أنظر في ذلك: د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

عنصراً مستقلاً عن العناصر التقليدية للنظام العام، وإنما يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخّل لحمايته بمناسبة الإخلال بعنصر من عناصر النظام العام التقليدية. ومثال ذلك إلزام مالك أرض فضاء بتسويرها محافظة على الشكل الجمالي، وفي الوقت ذاته تهدف الإدارة إلى منع الأتربة الموجودة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد نسبة التلوث ما يؤدي إلى الإضرار بالصحة العامة التي تعدّ أحد عناصر النظام العام التقليدية. ^(١)

وذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى عدّ المحافظة على جمال الرونق والرواء عنصراً من عناصر النظام العام التي تبرر تدخّل سلطات الضبط الإداري من دون اشتراط تلاقيه مع أحد عناصر النظام العام التقليدية. ^(٢)

أما عن موقف القضاء الإداري الفرنسي من هذه المسألة، فإن مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر لم يكن يعترف بجمال الرونق والرواء كغاية من غايات الضبط الإداري، إلا في الحالات التي وردت فيها نصوص خاصة، ومن ثم فإنه لا يجوز للإدارة أن تتدخّل لحماية جمال الرواء، إلا إذا كانت تستند إلى نصوص تشريعية خاصة، وذلك على أساس أن المحافظة على جمال الرواء لا تدخّل ضمن الاختصاصات المخوّلة لسلطات الضبط الإداري العام إلى المحافظة على النظام العام.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له ^(٣)، أنه وإن كان من حق المحافظ أن يمارس سلطات الضبط الإداري الخاص التي خوّلها إياه القانون بشأن حماية المدن والآثار التاريخية، إلا أنه لا يجوز له استخدام هذا الحق للحد من ممارسة حق الملكية وحرية التجارة. ^(٤)

^(١) Duez (paul): Police et esthétique de la Rue, D. A, 1927 p.17.

^(٢) Braud (P.H) La notion de liberté publique en droit français L.G. D. J, 1968, p.340.

^(٣) C.E. 4 Mai 1928, leroy, Rec., p.560.

^(٤) أشار إلى ذلك: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١١٤.

غير أنه مع ازدياد تدخّل الدولة في نواحي الحياة وتطوّرها، نتج عنه تطوّر موقف مجلس الدولة في هذا المجال، فقد أصبح يعترف للإدارة صراحة بالحق في استخدام سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على جمال الرونق والرواء، حتى ولو لم يوجد نصّ قانوني خاص يبيح لها ذلك. وبالتالي اعتبر جمال الرونق والرواء من عناصر الضبط الإداري^(١). وقد كانت بداية هذا التطوّر بمقتضى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٣/١٠/١٩٣٦^(٢) في قضية اتحاد نقابات مطابع باريس، حيث تتلخص وقائع هذه القضية في أن "سلطة الضبط الإداري قامت بإصدار لائحة تحظر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة واستندت الإدارة إلى أن إلقاء هذه الإعلانات بعد الاطلاع عليها من شأنه تشويه جمال الطرق العامة والإخلال ببنائها، فطعن اتحاد النقابات في هذه اللائحة طالبا إلغائها على أساس أنها خرجت على الأهداف التقليدية المرسومة لسلطات الضبط الإداري". غير أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن مؤكدا أن حماية جمال الرونق والرواء تعدّ غرضاً مستقلاً من أغراض الضبط الإداري التي يجوز للإدارة التدخل لحمايته.^(٣)

إلا أنّ هذا الموقف لمجلس الدولة الفرنسي لم يدم طويلاً فقد تراجع عنه، إذ ضيق من نطاق تدخّل الإدارة لحماية جمال الرونق والرواء، فلم يعد يعترف للإدارة باستخدام سلطات الضبط الإداري العام لتحقيق أغراض جمالية بحتة لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام، إلا بمناسبة حماية أحد عناصر النظام العام التقليدية.^(٤)

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، نفس المرجع، ص ١١٤ و ١١٥.

(٢) C.E. 23 Octobre 1936, "Union parisienne des syndicats de l'imprimerie", Rec, p.906; D.A 1937, p.6.

(٣) أنظر: د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٦ وما يليها.

(٤) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١١٦.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له ^(١) بإلغاء القرار الصادر عن رئيس البلدية والذي حدد بموجبه بعض العناصر الجمالية التي يلزم توافرها عند القيام ببناءً قبر أو ضريح. ومن أمثلة ذلك ارتفاع البلاط والإطارات والآثار التذكارية وعناصر الديكور وغيرها، وأخضع العمدة كل هذه الأمور للترخيص السابق حتى يتم التأكد من تحقيق المفهوم الجمالي لهذه العناصر، وعند عرض هذه القضية على المجلس قضى بإلغاء القرار الصادر من العمدة لأنه ينطوي على تجاوز السلطة.

أما في سورية، وبالرجوع إلى أحكام بعض النصوص القانونية التي تنظم جمال الرونق للمدينة، نلاحظ أن المشرع السوري قد سائر موقف مجلس الدولة الفرنسي حيث اعترف لسلطات الضبط الإداري (الوزير، المحافظ، ورئيس البلدية) التدخل لحماية جمال الرونق والمدينة باعتباره عنصراً مستقلاً عن عناصر الضبط الإداري الحديثة، نذكر من أمثلتها القرارات الصادرة عن المحافظ بإزالة الأكشاك والبسطات التي تشوه المظهر الجمالي العام للمدينة، على اعتبار أن المحافظ له سلطة الضبط الإداري عن طريق اتخاذ التدابير في المحافظة على الجمال العمراني للمدينة.

ومن الأمثلة التي صدرت من طرف (الوزير، المحافظ) في مجال حماية جمال الرونق والرواء، القانون رقم ١/ لعام ٢٠٠٣ المتعلق بمخالفات البناء حيث نصّت المادة الثانية منه: "تزال مخالفات الأبنية بالهدم عندما يكون البناء المخالف: ج- مشوهاً للمنظر العام ويعود تقدير ذلك للجنة فنية من ثلاثة أعضاء تشكّل بقرار من المحافظ يكون أحدهم ممثلاً عن وزارة الإسكان والمرافق، وآخر عن المحافظة المعنية، وعضواً عن الجهة الإدارية". ^(٢)

^(١) C.E. 18 Février 1972, "Chambre syndicale des entreprises...", Rec, p.153; A.J.D.A, 1972, p.250.

^(٢) أنظر: أحكام القانون ١/ لعام ٢٠٠٣ المتعلق بمخالفات البناء، المؤرخ في ٢٠٠٣/٤/٥.

وبالتالي وعلى ما تم ذكره، نؤيد الاتجاه الذي لا يعدّ جمال الرونق والرواء من أغراض الضبط الإداري أو عنصراً مستقلاً من العناصر التقليدية للنظام العام، لما ينتج عنه من مخاطر التعسف في استعمال السلطة الإدارية، وما يترتب عليه بالضرورة من تقييد لحقوق الأفراد بصورة كبيرة.

٣_ النظام العام الاقتصادي: لقد ترتب على زيادة تدخّل الدولة في مختلف الأنشطة، وعلى وجه الخصوص في المجال والنشاط الاقتصادي، تحت ضغط الظروف الاجتماعية والاقتصادية، ظهور نظام عام اقتصادي يستهدف إشباع حاجات ضرورية أو ملحة ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات معيّنة لا تقل في خطورتها عن الاضطرابات الخارجية^(١). لذلك أصبح المجال الاقتصادي موقعاً خصباً للتنظيم الواجب التدخّل في جميع مظاهره، ما ترتب عليه تدخّل سلطات الضبط الإداري في النواحي الاقتصادية. إذ تدخّلت الدولة الحديثة في تنظيم الاقتصاد وعملت على فرض قيود على ممارسات الأفراد .^(٢)

والأصل أن المشرّع هو من يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص، وذلك لتحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، لأنه منتخب من طرف الشعب وهو المعبر عن إرادته، ما يعني أنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقيّد النشاط الخاص الذي يعدّ ممارسة لحرية من الحريات العامة لأهداف تتجاوز النظام العام بمدلوله التقليدي، إلا إذا منحها المشرّع تحقيق أهداف خاصة تعمل على تحقيقها من دون غيرها من الأهداف الأخرى. فالمشرّع وحده من يشير إلى النظام

(١) د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٥٨ و ١٥٩.

(٢) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ٤٤ و ٤٥.

الاقتصادي، ولا يجوز له التدخل أيضاً، إلا إذا كان هناك تهديد للنظام العام يؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي. (١)

وإذا كان الأصل أن المشرع هو الذي يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص، إلا أن الفقه والقضاء يعترفان لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر وجود سلطة ضبط إداري مستقلة (٢)، وهو ما أقره مجلس الدولة الفرنسي عندما قضى بأن المحافظ (الوالي) يستطيع أن ينظم فتح مخازن الخبز، وأن يحظر نقله إلى المنازل في نطاق السياسة العامة للتغذية، وأن العمدة (رئيس البلدية) يملك لحماية مصالح المستهلكين أن يفرض تدابير ملائمة لمنع نقص المواد الأولية الغذائية، وكذلك الارتفاع الوهمي للأسعار (٣).

ولقد اختلف الفقه في مدى الاعتراف بوجود ما يسمّى النظام الاقتصادي إلى رأيين: فذهب الرأي الأول إلى أن النشاط الخاص الاقتصادي كان دائماً محلاً لممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث أن النشاط الاقتصادي يتصل بحرية الأفراد، كحرية التجارة والصناعة وحرية التنقل وحرية الملكية، وكل هذه الحريات تشكّل مجاًلاً رحباً للنشاط الضبطي الذي يستهدف المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، ومن ثم لا محلّ للقول بوجود نظام عام اقتصادي مستقل. (٤)

ويخلص أصحاب هذا الاتجاه إلى إنكار وجود نظام عام اقتصادي مستقل عن النظام العام التقليدي، وذلك على أساس أن التمييز بين العناصر التقليدية والعناصر الحديثة الجديدة للنظام العام الاقتصادي يعدّ تمييزاً مصطنعاً، لأنه يتعلّق بحقائق اقتصادية واجتماعية لا يمكن الاستناد إليه كهدف قانوني جديد مميز يتيح للسلطات الإدارية التدخل بالضبط الإداري. ومن ثم لا يعدّ النظام العام الاقتصادي عنصراً

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١١٩ و ١٢٠.

(٢) د. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) C.E, 22 dec. 1949. Couterrier, Rec, Lebon, p.329.

(٤) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

مستقلاً تماماً عن العناصر التقليدية المعروفة للنظام العام، وإنما على العكس من ذلك فهو وثيق الصلة بهذه العناصر. (١)

وعلى العكس من ذلك، اتجه جانب من الفقه (٢) إلى أن النظام العام يتسع في حدود معينة ليشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادي، والذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية أو ملحة ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات وقلق لا تقل خطورتها عن الاضطرابات الخارجية التي تؤثر على النظام العام في مفهومه التقليدي. ذلك أن كثير من الاضطرابات تكون ذات أسباب اقتصادية في المقام الأول، كوقوع الاضطرابات للمطالبة بزيادة الأجور، أو تخفيض الأسعار، أو توفير فرص عمل أو توفير مسكن... الخ.

ومن ثم التوسع في فكرة النظام العام لتشمل النظام الاقتصادي كعنصر جديد من عناصر النظام العام. غير أن هذا الاتساع في مفهوم النظام العام لا يعني أن الإدارة يجوز لها التدخل لحماية أي مصلحة اقتصادية تراها، وإنما يتعين أن يقتصر تدخل الإدارة على تحقيق بعض المصالح الاقتصادية الأساسية التي تهم النظام العام. وقد ذهبوا إلى حد الاعتراف بتدخل سلطات الضبط الإداري لتقييد النشاطات الاقتصادية حتى في حالة عدم النص عليه من المشرع كونه - النظام العام الاقتصادي - غاية جديدة ومتميزة وقانونية تصلح أساساً للضبط الإداري، على أن يحصر في أضيق الحدود الممكنة، بحيث يقتصر على بعض المصالح الاقتصادية الأساسية في المجتمع. (٣)

(١) KLEIN (C.), La police du domine public, L.G.D.J., Paris, 1963, p229.

(٢) Martres (J,L) Caractères généraux de la police économique: ThBordeaux, 1964, p.126.

وأنظر كذلك: د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٤-٢٠٥؛ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ١٢٣؛ د. منيب محمد ربيع، مرجع سابق، ١٢٤.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٢٢.

ومن بين الأنشطة الصناعية والتجارية في سورية والتي تولّت سلطات الضبط الإداري تنظيمها وضبطها، نذكر نشاط التبغ استيراداً وتوزيعاً، وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم/٦٢/ لعام ٢٠٠٩ المتضمّن تنظيم بيع التبغ وتقديمه ومنعه في الأماكن العامة.

فقد حدد المشرّع السوري بموجب القانون رقم/١٤/ لعام ٢٠١٥ الشكل القانوني الذي يجب أن تمارس فيه النشاطات التجارية والصناعية، ونصّت المادة الثانية من هذا القانون على أنه: "يهدف القانون إلى ضمان ممارسة النشاط الاقتصادي للجميع ومنع الاحتكار وحماية حقوق المستهلك والعمل على تحقيق الآتي: تلبية احتياجات المستهلك من المنتجات والخدمات المختلفة. وضمان سلامة المستهلك، وصحته، عند استعمال المنتج أو تلقي الخدمات...الخ"، والمادة الثالثة منه: "يمارس الوزير صلاحياته القانونية ومن بينها إصدار القرارات المتعلقة بالأمور الآتية...". وبالتالي فقد خول هذا القانون وزير التجارة الداخلية وحماية المستهلك الصلاحيات كافة واتخاذ القرارات التنظيمية من أجل الحفاظ على النظام العام الاقتصادي للبلاد.

أخيراً يمكن القول إن عناصر النظام العام يجب أن تظلّ محصورة في العناصر التقليدية (الأمن والصحة والسكينة العامة)، فإذا أراد المشرّع التوسّع في حماية بعض الأسس السياسية، أو الأخلاقية، أو الجمالية، أو الاقتصادية، الضرورية للمجتمع، فإن عليه تجريم الاعتداء على هذه الأسس في القوانين العقابية، وغلق الباب أمام سلطات الضبط الإداري حتى لا تستخدمها لقمع الحقوق والحريات العامة بحجة وقاية النظام الأخلاقي، والأدبي، أو الجمالي، أو الاقتصادي. وهي قيم مختلف عليها بين المواطنين في الغالب ما دام لم يترتب عليها إخلال بالنظام العام بعناصره التقليدية المعروفة. أما إذا ترتب على الإخلال بتلك الأسس اضطراب مادي ملموس في عنصر من عناصر النظام العام التقليدية، فإن سلطات الضبط الإداري تستطيع التدخل إلى المحافظة على النظام العام.

المطلب الثاني

أساليب لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام

تجيز الدساتير المعاصرة للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضبط بهدف حماية النظام العام ووقايته، إذ تتجسّد صور حماية النظام العام أولاً في حماية السلطة في المجتمع. فيقع على عاتق سلطات الضبط الإداري واجب الدفاع عن السلطة في المجتمع كونها المعبرة عن قيم المجتمع الأساسية، لأن في حمايتها حماية لهذه القيم، ولأن التراخي في وقايتها استباحة للحقوق والحريات التي تقوم السلطة على حمايتها. وثانياً حماية أفراد الجماعة في الطرقات والمحال العامة، حيث تتدخّل سلطات الضبط الإداري لدفع كل ما يهدد الجماعة بالخطر، سواء في أمنها أو في حياة الأفراد، أو في صحتهم، وذلك بنشر حالة من السكينة تساعد أفراد هذه الجماعة على ممارسة حرياتهم، وبتهيئة الجو الملائم لانتظام المرافق العامة. وثالثاً حماية المجتمع في الظروف الاستثنائية حيث يتعيّن على سلطات الضبط الإداري التصدي للاضطرابات التي تصاحب الحروب والكوارث والأزمات الخطيرة، حتى ولو أدى ذلك إلى المساس ببعض الحريات التي يصونها الدستور. ^(١)

وتتخذ لوائح الضبط الإداري أساليب عديدة ومظاهر مختلفة في حمايتها للنظام العام بمختلف صوره وعناصره، تتفاوت حسب قيمة الحرية من جهة، وحسب تفاوت الأوقات والملابسات التي يكون لها أثرها على نوع الأسلوب المستخدم، فضلاً عن درجة خطورته على النظام العام. ^(٢)

قد تشترط اللائحة ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص من جهة الإدارة قبل ممارسة الحرية أو النشاط. وقد تكتفي اللائحة بمجرد إخطار الإدارة مقدماً

^(١) د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٩ و ١٤٠.

^(٢) د. عمّاري عوايدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مطبوعة، مجلة العلوم القانونية والإدارية،

جامعة الجزائر، العدد ٤، عام ١٩٨٧، ص ٤٤.

بالرغبة في ممارسة نشاط معين. وقد تحظر اللائحة ممارسة نشاط معين في وقت محدد. وأخيراً قد تقوم لائحة الضبط بوضع تنظيم للنشاط يبين أوضاع ممارسته وكيفية هذه الممارسة.

وعليه، سيتم التعرّض في هذا المطلب إلى أساليب لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام، وذلك حسب القيود التي تفرضها على الحقوق والحريات العامة، حيث نتطرّق إلى أسلوب الترخيص والاختار، ثم إلى أسلوب الحظر وتنظيم النشاط.

الفرع الأول: أسلوب الترخيص والاختار

يعدّ كلا من أسلوب الترخيص والاختار نظاماً وقائياً ووسيلة من وسائل تدخّل الدولة في ممارسة النشاط الفردي، من شأنهما تقييد ممارسة النشاط المذكور، وإن اختلفت درجة هذا التقيّد في كل منهما اختلافاً ترتّب عليه عدّ الترخيص استثناء من الحرية، وعدّ الاختار متفقاً معها وأمرأ عادياً بالنسبة لها. وفي هذا الجزء من الدراسة، سيتم إلقاء الضوء على دور أسلوب الترخيص والاختار في حفظ النظام العام.

أولاً- الترخيص الإداري كأسلوب لحفظ النظام العام:

عرّفه **محمد الطيب عبد اللطيف** بقوله: "الترخيص وسيلة من وسائل تدخّل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا

الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوفٍ للشروط التي قررها المشرع".^(١)

وعرّفه عادل السعيد محمد أبو الخير بقوله: "الترخيص إجراء بوليسي وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك دون تنظيم. ولهذا السبب يعدّ نظاماً ضرورياً لأن الحرية التي تمارس في ظلّ النظام العقابي فقط قد تؤدي إلى وضعية كارثية اجتماعية".^(٢)

ويعدّ الترخيص أقل خطورة على الحرية، حيث يجد مبرره في المثل القائل: "الوقاية خير من العلاج"، وضرورته في صفته الوقائية التي تتعلّق بسلامة الدولة الأفراد وأمنهم وسكينتهم وصحتهم العامة. كما نجد مبرر الترخيص وضرورته في واجب الإدارة نحو حماية المجتمع من الناحية المعنوية، كحمايته من خطر ألعاب القمار، وذلك بفرض الترخيص على القيام بها، وتحديد عددها، ونوعها، وتقييدها بشروط خاصة تكفل تضيق خطرها الاجتماعي. وتكمن الحكمة من فرض أسلوب الترخيص على نشاطات الأفراد في ضرورة إتاحة الفرصة لسلطات الضبط الإداري للتدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية التي ترتبط ممارستها بالنظام العام، وذلك حتى تتمكّن هذه السلطات من فرض ما تراه من الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الاخطار التي قد تتجم عن ممارسة هذه الأنشطة في كل حالة على حدة تبعاً لظروفها من حيث الزمان والمكان.^(٣)

(١) د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مطبعة دار التأليف، مصر، عام ١٩٥٦، ص ٤٢٧.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

(٣) د. محمد الطيب عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ٣٨٨ وما يليها.

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن تكييف الترخيص على أنه أسلوب من أساليب لوائح الضبط الإداري يستهدف تقييد النشاط الفردي بالحصول على إذن أو ترخيص سابق من الجهة الإدارية المختصة، كالأجراءات الضبطية المتعلقة بالحصول على إذن مسبق لعقد الاجتماعات العامة، أو القيام بالمظاهرات، أو تلك الإجراءات التي تفرض للحصول على رخصة مسبقة لمزاولة بعض المهن^(١). وبعبارة أخرى تشترط لائحة الضبط في هذا الأسلوب لإمكان ممارسة نشاط معين أو حرية معينة الحصول على إذن أو ترخيص سابق من السلطات الإدارية المختصة قبل ممارسة النشاط فعلاً^(٢).

وتملك سلطات الضبط إزاء طلب الترخيص مزيجاً من سلطاتي التقيد والتقدير. غير أن التقيد هو الأصل فيها، إذ إنه في هذه الحالة يتم النص صراحة على شروط الترخيص، ومن تتوافر بحقه هذه الشروط. وجب على سلطة الضبط الإداري منحه الترخيص، وفي حالة عدم النص على شروط الترخيص، وترك المجال إلى السلطة التقديرية للإدارة، فإنها تملك سلطة تقدير منح الترخيص وملاءمته، أو رفضه، أو حتى سحبه إن كانت منحته سابقاً^(٣).

ونظراً لما لأسلوب الترخيص من خطورة على الحقوق والحريات العامة، فإن الفقه يتجه إلى التضييق من سلطة الضبط في فرضه، ويخضعه للقواعد الآتية :

أ) لا يمكن تطبيق أسلوب الترخيص بالنسبة إلى الحقوق والحريات التي يحميها القانون أو الدستور: إذا كان الدستور أو القانون يكفل إحدى الحقوق والحريات من دون إخضاع النشاط الذي يقابلها إلى أسلوب الترخيص، فليس لسلطات الضبط أن تفرض ترخيصاً سابقاً، وإلا كان تصرفها غير مشروع^(٤). وعلى ذلك فإن الأصل

(١) د. دايم بلاقسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢) د. محمد الطيب عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ٤٠١.

(٣) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٤) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

العام هو أن أسلوب الترخيص إما أن يفرض بقانون، وإما أن تفرضه الإدارة بالنسبة إلى ممارسة الحقوق والحريات التي لا يضمنها الدستور أو القانون، أي الحريات غير المعروفة أو المحددة. ^(١)

ب) يتعين على سلطات الضبط في إصدارها للتراخيص أو فيما تتخذه من قرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد، أو المجموعات المعنية في الحالات التي يسلم فيها الترخيص سواء بموجب نصوص قانونية، أو حريات عامة لا يكفلها القانون ^(٢). وعلى ذلك إذا قامت الإدارة بمنح الترخيص لبعض من توافرت فيهم الشروط من دون البعض الآخر من الأفراد ممن توافرت فيهم هذه الشروط أيضاً، فإن قرارها برفض الترخيص لمن توافرت فيهم الشروط يعدّ غير مشروع لإخلاله بمبدأ المساواة بين الأفراد، لأن من أولى واجبات سلطة الضبط تطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد عند قيامها برفض الترخيص أو منحه، ومن ثم لا يجوز لها أن تمنحه إلى بعض الأفراد، وترفض منحه إلى البعض الآخر طالما كانت ظروفهم متشابهة وتوافرت فيهم جميعاً الشروط المطلوبة لمنح الترخيص. ^(٣)

ويلاحظ من ناحية أخرى أن سلطة الضبط الإداري تستطيع أن تسحب الترخيص، أو تعدّل فيه في أي وقت، متى اقتضت المحافظة على النظام العام ذلك السحب، أو التعديل. ^(٤)

وقد أخذ المشرّع السوري بأسلوب الترخيص، ومثال ذلك ما جاء في القانون رقم ٥٤/ المؤرخ في ٢١/٤/٢٠١١ والمتعلّق بالتظاهر السلمي، فقد نصّت المادة

^(١) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٤٤.

^(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

^(٣) د. محمد الطيب عبد الطيف، مرجع سابق، ص ٤٠١؛ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٣٧.

^(٤) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

الرابعة منه على ضرورة الموافقة المسبقة للإدارة في حالة القيام بمظاهرة بقولها: "تشكل لجنة مختصة في الوزارة للنظر في طلبات ترخيص تنظيم المظاهرات وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي"، وهذا من أجل تفادي التجاوزات والانزلاقات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام. وإخضاع تلك المظاهرة إلى مجموعة من القيود والتدابير الاحترازية لفض تلك المظاهرة، بحيث يترتب على مخالفتها حق الدولة في العقاب كما جاء في المواد (٦، ٧، ٨) منه، وعليه يصبح المنع هو الأصل وممارستها هي الاستثناء، وهذا ما يعرف بأسلوب الترخيص المسبق الذي يمثل أخطر أساليب لوائح الضبط المقيدة للحرية في سبيل الحفاظ على النظام العام.

ثانياً-الاحتراس كأسلوب لحفظ النظام العام:

يقصد به أن "النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور، ولا يشترط الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة قبل ممارسته، ولكن يجب إخطار السلطة المختصة بممارسة هذا النشاط، لكي تستطيع أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام، ومنع وقوع ما يخلّ أو يعوق هذا النظام في الوقت الملائم والمناسب"^(١).

وقد عرّف الدكتور عاطف محمود البنا الاحتراس أو التصريح السابق بأنه: "التزام الأفراد أو الهيئات إحاطة جهة الإدارة علماً بانعقاد العزم على ممارسة النشاط محلّ الاحتراس، بقصد تمكينها من مراقبته، واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع ضرره ومنع ممارسته في الخفاء، وكثيراً ما يكون نظام الاحتراس مقترناً بسلطة الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط المخطر عنه عند عدم استيفاء الشروط المقررة سلفاً بشأنه".^(٢)

(١) د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥ و ٢٢٦.

(٢) د. عاطف محمود البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

وعرّفه الدكتور محمد جمال عثمان جبريل بأنه: "سلوك تلقائي يقوم به المخاطر تجاه السلطة الإدارية قبل قيامه بالنشاط حيث يلزمه القانون بإبلاغها عن نواياه، وهذا السلوك من المخاطر يماثل السلوك التي ينتهجه طالب الترخيص بالتقدم بالطلب".^(١)

فهو بذلك ليس طلباً أو التماساً بالموافقة على ممارسة النشاط، وإنما إجراء يحوي بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مقدم بما يراد ممارسته من نشاط، أو حرية، وتقتصر سلطة الإدارة على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه، واستيفاء الإجراءات التي قررها القانون^(٢). وترجع الحكمة من فرض الاخطار إلى تمكين الأفراد من ممارسة الحقوق والحريات التي تكون في أغلب حالاتها: حرية الاجتماع العام، وتنظيم مسيرات للتعبير عن موقف معيّن، وذلك بأن نظّمها المشرّع بقانون لأجل التوفيق بين ممارسة هذه الحقوق والحريات ووقاية النظام العام من أي تهديد، أو خلل.^(٣)

وقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للإخطار. فذهب جانب منه^(٤) إلى إنكار الصفة الوقائية له، ويرى أنه من النظام العقابي الرادع وليس الوقائي. بينما ذهب جانب آخر^(٥) من الفقه إلى إضفاء الصفة الوقائية عليه، وذلك لأن الإدارة تملك حق المعارضة فيه إذا لم يكن مستوفياً للشروط المقررة، وهي سلطة مقررة لوقاية المجتمع من الأضرار التي تنتج حتماً عن ممارسة الحريات غير

(١) د. محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، عام ١٩٩٢، ص ١٥٠.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٣) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لإعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٤) من بينهم الفقيه ديجي، والفقيه اسمان، والفقيه فالين. أشار إلى ذلك: د. محمد الطيب عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٤٨٨ و ٤٨٩.

(٥) من بينهم الفقيه هوريو، وبردو، والدكتور رياض شمس، والدكتور سعد عصفور. أشار إلى ذلك: د. محمد الطيب عبد اللطيف، نفس المرجع، ص ٤٩٠ و ٤٩١.

مستوفية - للشروط التي قررها المشرع سلفاً بشأنها لتحقيق هذه الغاية الوقائية. وعلى ذلك فإن المعارضة في الاخطار تعدّ من الناحية العملية القانونية كرفض الترخيص، ومن ثم يعد نظاماً وقائياً لا عقابياً .

كما اختلف الفقه في تحديد أنواع الاخطار تبعاً للزاوية التي ينظر إليه منها كتقسيمه من حيث القيمة التي يضيفها عليه المشرع إلى إخطار إجباري وآخر اختياري، وتقسيمه من حيث موضوعه والنشاط الذي يرد عليه إلى إخطار دائم وآخر عارض، وهذا من حيث كونه نشاطاً عارضاً كالمظاهرات في الطريق العام، أو نشاطاً دائماً ومستمراً، كإنشاء ورشة أو مشروع تجاري أو مؤسسة تعليمية. ويكون الاخطار أكثر إلزاماً وإجباراً في حالة النشاط الدائم منه في النشاط العارض، ويقسم أحياناً من حيث قوته وطبيعته يقسم إلى مجرد إجراء ضبتي بسيط يستهدف المحافظة على النظام العام كما في الاخطار عن المظاهرات في الطريق العام، كما يبدو أحياناً أخرى كوسيلة للإعلان عندما تقوم إحدى الجمعيات أو الأحزاب السياسية بنشر الاخطار الخاص بها في الجريدة الرسمية. (١)

لا بد من الإشارة أيضاً إلى أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض أسلوب الاخطار على ممارسة حرية من الحريات عن طريق لائحة ضبط، لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك، ويحدد الحريات التي يفرض عليها أسلوب الاخطار، إلا أنه يجوز للإدارة أن تفرض عليها أسلوب الاخطار في حالة الظروف الاستثنائية. ومن أمثلة الحريات التي ينطبق عليها أسلوب الاخطار (حرية الاجتماعات العامة)، فلا بد من اخطار الإدارة مقدماً بعقد الاجتماعات العامة، والتي تتم في حدود

(١) أنظر أكثر تفاصيل: د. محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، عام ١٩٩٣، ص ٦٥.

القانون، وأيضاً حرية تكوين الجمعيات، والنقابات، وحرية الصحافة والمطبوعات... الخ.^(١)

وقد تبني المشرع السوري أسلوب الاخطار من خلال مجموعة من الأنشطة والحريات^(٢)، ففي مجال حرية التظاهر، وبعد أن قضت المادة/٤/ من المرسوم/٥٤/ أن يتم تحديد لجنة مختصة من قبل وزارة الداخلية من أجل النظر في طلبات الترخيص المتعلقة بتنظيم المظاهرات، وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي، فقد نصت المادة /٥/ من هذا المرسوم^(٣) على وجوب تشكيل لجنة -بصيغة الأمر- موجه للسلطة الإدارية المخطرة بعبارات واضحة لا لبس فيها. وبالنسبة للجمعيات حيث أنه وبعدما ورد وجوب التصريح بها في المادة /٣/ من القانون ذاته قضت المادة /٢٣/ بضرورة إبلاغ (إعلام) الجهة الإدارية المختصة^(٤)، أما في مجال تأسيس الأحزاب السياسية، تم ذكر الاخطار في المادة /٨/ و٩/ من القانون /١٠٠/ ^(٥)، وفيما يتعلق أيضاً بقانون المطبوعات وبعد أن نصت المادة /٥/ منه

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٤٢ و ١٤٣؛ د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٣٥٤ و ٣٥٥.

(٢) أنظر: تنظيم حق التظاهر السلمي، بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ المؤرخ في ٢٠١١/٤/٢، وفي مجال إنشاء الجمعيات بموجب القانون رقم /٩٣/ لعام ١٩٥٨ وتعديلاته والخاص بالجمعيات والمؤسسات الخاصة السورية، وفي مجال تأسيس الأحزاب السياسية بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٠٠/ لعام ٢٠١١ الخاص بقانون الأحزاب، وكذلك في مجال الإعلام والمطبوعات بموجب القانون رقم/٥٠/ الذي صدر بتاريخ ٢٠٠١/٩/٢٢ المتعلق بالمطبوعات.

(٣) نصت المادة/٥/: " أ- يتعين على من يرغب بتنظيم مظاهرة: ١- تشكيل لجنة تقدم طلباً إلى الوزارة يتضمن تاريخ وتوقيت بدء المظاهرة ومكان تجمعها، وانطلاقها، وخط سيرها، وانتهائها، وأهدافها، وأسبابها، والشعارات التي سترفع خلالها، وذلك قبل الموعد المحدد للمظاهرة بخمسة أيام على الأقل...".

(٤) نصت المادة /٢٣/ بانه: "يجب إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بخمسة عشر يوماً على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الأعمال. وللجهة الإدارية أن تتدب من يحضر اجتماع الجمعية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاجتماع."

(٥) أنظر: المادتين /٨/ و٩/ فقرة "ج" من القانون /١٠٠/ الخاص بالأحزاب السياسية لعام ٢٠١١.

على إجراءات تأسيس المطبعة جاء في المادة نفسها في الفقرة الثانية النص على أنه: "ب- على كل صاحب مطبعة أو مكتبة أو ناشر، وخلال شهر من تاريخ تأسيس منشأته، أن يرفع إلى الجهة الإدارية بياناً يتضمن اسم صاحب المنشأة"، وبالتالي كان الهدف من هذا الأسلوب أن تكون السلطات الضابطة جاهزة في أي وقت لاتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام في حال تعرّضه إلى الخطر^(١).

الفرع الثاني: أسلوب الحظر وتنظيم النشاط

تملك سلطات الضبط الإداري فضلاً عن أسلوب الترخيص والاختار أساليب أخرى مقيّدة للنشاط الفردي، وللحقوق والحريات العامة، في سبيل الحفاظ على النظام العام، تصل إلى درجة حظر القيام بالنشاط أو ممارسة الحرية، إذا كان في هذه الممارسة إخلال بالنظام العام، حتى ولو تعلّق الأمر بممارسة حرية أساسية كحرية التنقل، أو حرية الرأي والفكر، والاجتماع، والتظاهر... كما يمكنها أن تتدخل في النشاط الفردي، وفي ممارسة الحريات بشكل يضمن تقادي أي إخلال بعناصر النظام العام وهذا ما يعرف بأسلوب تنظيم النشاط أو الحرية العامة . وعليه، سيتم التعرّض في هذا الفرع إلى دور أسلوب الحظر والتنظيم في حفظ النظام العام.

أولاً- الحظر أو المنع كأسلوب لحفظ النظام العام:

يعدّ الحظر أحد الأساليب الوقائية المانعة، ويقصد به أن تتضمن لائحة الضبط أحكاماً تنهى عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد، من دون أن يصل ذلك إلى درجة المنع الكلي أو المطلق للحرية أو النشاط، لأن في ذلك إلغاء للحرية أو مصادرة لها، وهو من اختصاص المشرّع وليس من اختصاص سلطة الضبط.

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٣.

ومن الأمثلة التي يمكن أن نذكرها حول الحظر الجزئي المؤقت: القرار التنظيمي الذي يصدره وزير الزراعة والقاضي بحظر الصيد في منطقة معينة، ولفترة زمنية محددة^(١).

وقد عزّف الدكتور محمد مصطفى الوكيل الحظر بأنه "المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط الإداري، ويجب أن يظلّ هذا المنع إجراءً استثنائياً في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام".^(٢)

وعليه، فإن الحظر المطلق غير جائز دستورياً، فإذا كان غير جائز للقانون نفسه، وهو أعلى مرتبة من اللوائح، فهو غير جائز للوائح الضبط الإداري، لأن المنع المطلق يتضمّن مصادرة للحرية التي كفلها الدستور^(٣). وهو ما أكدّه مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته عند التصدي إلى بحث مشروعية القرار الذي أصدره العمدة (رئيس البلدية)، الذي حظر بمقتضاه ممارسة مهنة التصوير الفوتوغرافي في الطريق العام، حيث قرر أن هذه المهنة حرة ويتعيّن احترامها، وأنه إذا كان من شأن ممارستها الإخلال بالنظام العام، فيجوز للإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنّب الإخلال بالنظام العام من دون أن يصل الأمر إلى حد إلغاء ممارسة تلك الحرية، وذلك بتحديد ساعات معينة وأماكن معينة يجوز ممارسة هذه الحرية فيها.^(٤)

وترتيباً على ذلك، فإن سلطة الحظر أو المنع التي تمارسها هيئات الضبط الإداري هي التي تفيد التقيد النسبي للنشاط محلّ الإجراء الضبطي، بحيث يمنع

(١) أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٣؛ د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٢؛ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ١٣٥؛ د. دايم بلقاسم، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

(٢) د. محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، عام ٢٠٠٣، ص ١٠٨.

(٣) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٤) أشار إلى ذلك: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٣٦.

ممارسة هذا النشاط في مكان معيّن أو فترة زمنية محددة إذا كان لمثل هذا المنع ما يبرره في مجال المحافظة على النظام العام. كما لو أصدرت الإدارة قراراً يمنع المرور في ساعات معيّنة من الليل.

وقد تبني المشرّع السوري هذا الأسلوب في المادة /٨/ من المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ القاضي بحق التظاهر السلمي ^(١)، وورد هذا الحظر وفي القانون رقم /٤١/ المتعلّق بالسير والمركبات ^(٢) من حيث تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، فهذا النصّ قصر استعمال المنبهات الصوتية على حالات الضرورة القصوى، وبمفهوم المخالفة فإن المنع هو القاعدة والاستعمال هو الاستثناء والمتمثّل في حالات الضرورة لوجود خطر فوري. كما أن الفقرة الثانية من هذه المادة أشارت إلى وسيلة المنع، وأوضحت أن منع استعمال المنبهات الصوتية يمكن أن يستعاض ليلاً بالمشيرات الضوئية.

ثانياً-تنظيم النشاط كأسلوب لحفظ النظام العام:

يعدّ هذا الأسلوب من أساليب لوائح الضبط التي بوساطتها تقوم سلطات الضبط الإداري بتنظيم نشاط الأفراد، وممارستهم لحقوقهم وحرياتهم العامة، فهي لا تحظر ممارسة النشاط ولا تخضعه إلى إذن أو إخطار سابق، بل تكتفي لائحة الضبط

(١) نصّت المادة /٨/ منه على أنه: "يحق للوزارة أن تطلب من اللجنة إنهاء المظاهرة وإذا تعذر ذلك فلها أن تقوم بفضها في الأحوال الآتية: أ-إذا تجاوزت المظاهرة حدود الترخيص الممنوح لها. ب-إذا وقعت أعمال شغب أو أفعال تشكل جرائم أو ممارسات من شأنها الإخلال بالنظام العام أو إعاقة السلطة عن القيام بواجبها".

(٢) نصّت المادة /٦١/ من قانون السير والمركبات السوري رقم /٤١/ ، على: "منع استعمال أجهزة التنبيه الصوتية داخل المناطق المأهولة إلا في حالات الضرورة القصوى، على أن تكون إشارة التنبيه مقطعة وقصيرة ومعتدلة، وبجهاز التنبيه ذي الصوت الخفيف. ب- يستعاض ليلاً عن التنبيهات الصوتية بالمشيرات الضوئية، ويمنع استعمال أجهزة التنبيه الصوتية إلا في حالات الضرورة القصوى وضمن الشروط المحددة في الفقرة أ/ من هذه المادة".

بتنظيم نشاط الأفراد وحرّياتهم من خلال وضع توجيهات عامة معيّنة للمواطنين بشأن ذلك النشاط أو الحرية بغرض وقاية النظام العام من الخطر الذي قد يتعرّض له من جراء ممارسة الحقوق والحرّيات العامة. ومن أمثلة ذلك لوائح تنظيم مرور السيارات بالطرق العامة، ولوائح تنظيم المظاهرات السلمية في حدود القانون، والاشتراطات الصحية التي تضعها لائحة الضبط للمحال العامة كالمطاعم، والمقاهي، والصيدليات، وذلك من حيث فتحات التهوية، والنظافة، ومقاومة الحريق، أو شرط المسافة الذي يجب أن يفصل صيدلية عن صيدلية أخرى^(١). فهذه الشروط التنظيمية قد يحددها القانون نفسه، لكن المشرّع في حالات كثيرة يترك أمر تحدّيدها إلى لوائح الضبط الإداري.^(٢)

ويشترط القضاء الإداري أيضاً في مجال التنظيم أن تكون القيود الواردة على ممارسة الحرية أو النشاط مؤقتة بدلاً من أن تكون دائمة. ومن ثم يتعيّن في التنظيم الضبطي أن يتضمّن الاستثناءات المشروعة كافة التي ترد على القاعدة الضبطية، ولو كانت هذه القاعدة مؤقتة .

وعلى هذا الأساس، قضى مجلس الدولة الفرنسي^(٣) أن حظر المرور أو الوقوف بالسيارات في شارع معيّن لأسباب تتعلق بالمارة، أو إصلاح هذا الشارع، لا يمنع من اباحة مرور المشاة للعودة إلى مساكنهم مثلاً.

ففي هذا الأسلوب لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطوياً على أقل القيود إعاقاً للحرية، لأن هذه الأخيرة هي الأصل، والتنظيم هو الاستثناء، ويشترط أن يكون مطابقاً لغرض النظام العام وضرورات حفظه^(٤). هذا وقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٣) C.E. 20 janvier 1932, Rec, p.66.

(٤) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٨.

لتنظيم النشاط، إذ يذهب الرأي الراجح في الفقه إلى أن التنظيم هو أقل الأساليب إعاقاً للحرية، ولهذا فإنه يفضل على الأساليب الأخرى^(١). في حين ذهب رأي آخر إلى عدّ التنظيم قيّداً أشد وطأة على الحرية من الأساليب الأخرى، وذلك على أساس أنه يمثل شروطاً مقيّدة لا يمكن ممارسة النشاط قبل توافرها، وأنه لا يعطي للإدارة فرصة للتحضير والتحكّم في ممارسة النشاط كونه تنظيم سابق وعام يسري على الأفراد كافة، وبذلك تسود المساواة في المعاملة بينهم^(٢).

واعتقد أن هذا الأسلوب هو أقل وأخف وطأة من حيث ممارسة الأفراد للحقوق والحريات، وبالتالي يقلل من تعسف الإدارة عند استخدامها للسلطة، فهي تقتصر على التنظيم والوقاية من المخاطر، وهو بذلك أفضل من أسلوب الاخطار، وخاصة إذا كان يتضمّن حق الإدارة في الاعتراض عليه.

من خلال دراستنا للفصل الأول المتضمّن ماهية لوائح الضبط الإداري، نجد إن لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري تصدرها سلطات الضبط الإداري من دون حاجة للاستناد على نصّ قائم يمنحها حق إصدارها، فهي لا تتصل بأي قانون، ولا تصدر تنفيذاً له، أو بمقتضى نصّ يجيز إصدارها، وإنما تصدر استجابة لضرورات المحافظة على النظام العام. وهنا تكمن خطورتها على الحقوق والحريات العامة.

وبناءً على ذلك، فإنه على الرغم من أن المشرّع الدستوري السوري لم ينصّ صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري، إلا أن المادتين ١٠١/ و ١٢٨/ من الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ تعدّان أساساً قانونياً للوائح الضبط الإداري في سورية بالنسبة إلى رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، إن

(١) من بينهم: د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص ٣١.

(٢) من بينهم: د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ١٤٥.

خوّلتا لهما في إطار ممارستهما السلطة التنظيمية صلاحية إصدار لوائح الضبط الإداري، فضلاً عن أن المشرّع الدستوري السوري لم يدرج موضوع حفظ النظام العام ضمن الموضوعات التي تدخّل ضمن نطاق القانون الصادر عن السلطة التشريعية. ومن ثم يمكن القول إن هذا الموضوع يدخل ضمن نطاق لوائح الضبط، وتتجسّد هذه اللوائح في النظام القانوني السوري في صور المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية، والقرارات التنفيذية الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء، والقرارات الإدارية الصادرة إما عن الوزراء، أو السلطات التابعة إلى المجالس المحلية بغرض الحفاظ على النظام.

وسوف أقوم بدراسة انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية والاستثنائية، والضمانات القانونية التي تكفل تلك الحقوق والحريات تجاه لوائح الضبط الإداري في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

الفصل الثاني

انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وضمانات ذلك

Les Réflexions des réglementations sur les droits et les libertés publiques et leurs garanties

من المعروف أن المبدأ السائد منذ إعلان حقوق الإنسان والمواطن (الفرنسي) الصادر عام ١٧٨٩، أن تنظيم الحريات هي من اختصاص السلطة التشريعية^(١) لأنها الأحق من غيرها بذلك، فهذه السلطة هي المختصة أصلاً ببيان حقوق الأفراد وواجباتهم، ذلك أن التشريع البرلماني كونه صادر عن الإرادة العامة، وتحت رقابة الرأي العام يكون أقدر على تحقيق التوافق بين الحرية، وبين النظام العام، وذلك بموجب القوانين التي يصدرها البرلمان لتحقيق أهداف الضبط الإداري، وهي الحفاظ على النظام العام.^(٢)

غير أنه إذا كان تنظيم الحريات العامة اختصاصاً أصيلاً للمشروع بسبب ما يترتب على هذا التنظيم من تحديد مضمون الحريات، فإن القضاء يعترف للإدارة بسلطة إصدار لوائح ضبط مستقلة بالقدر الضروري إلى المحافظة على النظام العام، كونها هي الأقدر على سرعة التصرف فيما تثيره ضرورة المحافظة على سلامة الجماعة، وأمنها في كل وقت من مشكلات متشعبة ودقيقة ومعقدة وسريعة التطور بحيث يعجز البرلمان عن تحقيقه في ظل إجراءاته الطويلة، فوجود حريات يكفلها الدستور أو القانون لا يحول بذاته دون استعمال سلطات الضبط إذا ما اقتضت ضرورات النظام العام تنظيم هذه الحريات.^(٣)

وعلى الرغم من الاعتراف بضرورة لوائح الضبط، فإن هذه اللوائح ليست مطلقة من دون قيود. "فهي كونها قرارات إدارية يجب أن تستوفي جميع عناصر المشروعية من محل، وهدف، وسبب، وشكل، واختصاص. وبالتالي تنقيذ لوائح الضبط بضرورة

(١) راجع: دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ المادة ٣٣/ الفقرتين الأولى والثانية ونصها: "١. الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم. ٢. المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن، ويمارسها وفق القانون".

(٢) د. محمود عاطف البناء، الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، القيادة العامة لشرطة دبي، العام الثانية، العدد الأول، يناير ١٩٩٤، ص ٨ و ٩.

(٣) د. محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص ٥٣ و ٦٠.

صدورها ممن يملك اختصاص إصدارها وفي نطاق محدد، أي في موضوعات معينة تمثل في ذات الوقت الأهداف التي يتعلّق بها نشاط الضبط الإداري. كما تتقيّد بضرورة الالتزام بما تنصّ عليه القواعد القانونية كافة التي تعلوها في المرتبة من قيود تتعلّق بالشكل، أو السبب، أو المحلّ^(١). فإذا ما تجاوزت الإدارة حدود هذه السلطة، فإن لائحة الضبط تعدّ غير مشروعة وتستوجب الإلغاء، وهو ما يقضي به القضاء الإداري عند ممارسته للرقابة القضائية على لوائح الضبط على النحو الذي سنراه لاحقاً.

وعلى ذلك، فإن اللائحة هي الأكثر إدراكاً بحدود الحقوق والحريات، ومدى القيود التي يلزم أن ترد عليها وأوضاعها تحقيقاً لأهداف الضبط الإداري، لأنه مهما كثرت القوانين الضبطية الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنها لا تلغي الحاجة إلى التنظيمات اللائحية الضبطية، فهذه التنظيمات أقدر على صوغ ما يلائم مقتضيات النظام العام من قواعد، حيث تهتدي في تحديدها بما يحيط به من واقع وتدفع بموجبها ما يهدده من مشكلات، وذلك مع تقيّد تلك التنظيمات بعدم مخالفة ما تملّيه القواعد التي رسمتها القوانين الضبطية، بالإضافة إلى القواعد الدستورية، والمبادئ القانونية العامة.

ومن خلال دراستنا للفصل الثاني، سيلقى الضوء على انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، ثم معرفة ضمانات الحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري، وذلك من خلال بحثين على التوالي:

(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٠٧ و ٣٠٨.

المبحث الأول

انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة

شاعت المقابلة بين الحرية والنظام كونهما متناقضين، كما أظهر الفكر الديمقراطي الحر الكثير من العداء لفكرة النظام العام، ولذا حاول التوفيق بين الحرية والنظام العام. والواقع أن النظام العام ليس انتقاصاً من الحرية، بل هو ضروري لممارستها، ولا تعارض من ناحية النظرية بين الحرية والنظام العام^(١). وإنما يقوم التعارض بين الحرية والسلطة عندما تتذرع السلطة بفكرة النظام العام للاعتداء على الحرية، فالحرية تقتضى التنظيم الذي يعدّ شرطاً ضرورياً لممارستها، ولذا قيل بأن النظام العام لا يعني إهدار الحريات، أو الانتقاص منها، وإنما هو عنصر في تعريفها. على أنه يجب أن توجد ضوابط للتنظيم تمنع من أن يتحول إلى اعتداء على الحرية أو انتقاص منها. ولا يعني الأقرار بالحريات وكفالتها أن تكون الحريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها محافظة على النظام العام، وذلك حتى تصبح ممارسة الحرية ذاتها ممكنة وعملية. فالنظام العام لا يتعارض مع الحريات، والتنظيم القانوني لها لا يخلّ بالحرية، وإنما يقدم لها إمكانية الوجود القانوني، وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى^(٢).

وإذا كانت الحريات ليست مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقاً. فالنظام لا يبرر ولا يضيفي المشروعية على جميع أعمال سلطات الضبط بمجرد أن هدفها مشروع، وهو المحافظة على النظام العام، إذ أن هناك حدوداً على سلطات الضبط الإداري مصدرها الحرية، فكل إجراء ضابطي ليس ضرورياً إلى المحافظة على النظام العام، ولو كان الهدف منه المحافظة على الأمن العام، أو الصحة العامة،

(١) د. محمد حسين عبد العالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢١.

(٢) د. ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة

العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٩٨، ص ٨٩.

أو السكينة العامة، يعدّ تزيّداً. فإذا كان النظام العام هدف السلطات الضبط الإداري، ولكنه لا يبرر جميع الوسائل، فإن تنظيم الحريات الذي يستهدف المحافظة على الأمن العام يجب أن تكون الغاية النهائية منه في منطق التنظيم الديمقراطي هو كفالة الحرية ذاتها للجميع دون أن تهدد سلطة التنظيم بوسائلها هذه الغاية. ومعنى ذلك أن التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط اتخاذ التدابير الضرورية إلى المحافظة على النظام العام بهدف نهائي هو كفالة الحرية للجميع حتى لا تتحول إلى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء. ومن ثم، فإن النظام العام إذا كان عنصراً في تعريف الحرية فإن الحرية بدورها هي عنصر في النظام العام.^(١)

ومن هنا، سيتم التعرّض في هذا الفصل إلى انعكاسات لوائح الضبط على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية (المطلب الأول)، ثم إلى انعكاسات لوائح الضبط على الحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

انعكاسات لوائح الضبط على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية

تفرض الظروف العادية على هيئات الضبط الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارستها لسلطتها في المحافظة على النظام العام، وذلك بشكل مستمر ودائم ومتجدد ومتطور. وتستخدم في سبيل ذلك لوائح الضبط التي تحدّ بها من ممارسة الأشخاص لحرياتهم، وهي مقيدة بقواعد المشروعية، وتلتزم بنطاقها وحدودها، فإذا خرجت عن تلك الحدود التي وضعها المشرّع، فإن أعمالها تعدّ غير

(١) د. عاطف محمود البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠ و ٥١.

مشروعية لتجاوزها السلطة، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة^(١).

ففي الظروف العادية يميز القضاء بين فرضين "الأول: حينما توجد نصوص قانونية تعرّف الحرية وتنظّم ها. ففي هذه الحالة يجب تفسير القيود الواردة على الحرية تفسيراً ضيقاً، بحيث تكون الحدود التي وضعها المشرّع هي أقصى ما تطاله سلطات الضبط الإداري، فإن تجاوزت الإدارة هذه الحدود أمكن للأفراد رفع دعاوهم إلى القضاء الذي يحكم بإلغاء العمل غير المشروع، والتعويض عن الأضرار المترتبة عليه. أما الفرض الثاني: وهو حالة عدم وجود نصوص قانونية تعرّف وتنظّم الحرية، ففي هذه الحالة تتسع سلطات الضبط الإداري إلى حد ما، إلا أن حرية الإدارة في هذه الحالة مقيدة بمجموعة من القيود فحواها ضرورة مراعاة الهدف من الإجراءات الضبطية، وهو المحافظة على النظام العام فضلاً عن التزامها بعدم اتخاذ أي إجراءات يكون من شأنها خنق الحرية"^(٢). فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تحرم ممارسة الحرية بصورة مطلقة، لأن هذا من اختصاص المشرّع وحده.

وعليه، سيتم التطرّق في هذا المبحث إلى علاقة لوائح الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة (الفرع الأول)، ثم إلى قيود لوائح الضبط الإداري تجاه الحقوق والحريات العامة (الفرع الثاني).

(١) د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) د. محمد محمد بدران، الطبيعية الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها "دراسة في القانونين المصري والفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٨٩، ص ٧.

الفرع الأول: علاقة لوائح الضبط بالحقوق والحريات العامة في الظروف العادية

إن تدخّل سلطات الضبط الإداري لتقييد الحقوق والحريات من أجل الحفاظ على النظام العام بمقتضى سلطاتها اللائحية يختلف في حالة وجود قواعد قانونية تنظّم الحريات، أو عدم وجودها ^(١). فإذا تم النصّ على بعض الحقوق والحريات في الدستور، وتم تنظيمها من جانب المشرّع، تقيّد سلطات الضبط بتلك النصوص القانونية، فلا يمكنها وضع قيود أكثر من التي نصّ عليها القانون، وإلا عدّ ذلك تجاوزاً للسلطة. أما إذا كانت الحقوق والحريات العامة غير منمّطة من قبل المشرّع، فإن هيئة الضبط الإداري تصبح لها سلطات واسعة في تحديدها، وذلك طبقاً للظروف المحيطة بممارستها. ولكن حتى لا تغطي تلك الحريات الغير منمّطة، قيّدت بنطاق الحرية وتحت رقابة القضاء ليقاس مجال الضبط قياساً عكسياً بخطر الحرية، بحيث لا يجوز حظرها، أو منعها، مطلقاً وإنما يجوز تنظيم ممارستها. فما يصلح أسلوباً لتقييد حرية ما، قد لا يصلح لتنظيم حرية أخرى ^(٢).

والإدارة لا تتعامل مع كل الحريات العامة بالطريقة نفسها من خلال القيود التي تضعها. فالحريات العامة ذات العلاقة بالسلطة كالأحزاب السياسية، والصحافة، والنقابات، تخضع إلى رقابة الإدارة بصفة صارمة، في حين أن الحريات العامة ذات العلاقة بالمجتمع كالجمعيات العامة وحرية الدين وحرية التعليم تخضع إلى تأطير الإدارة ^(٣).

(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٨ و ٤٤٩.

(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٥٠؛ د. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، عام ١٩٦٩، ص ٧.

(٣) د. حبشي لزرق، أثر التشريع على الحريات العامة وضمانتها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العام الجامعية ٢٠١٢/٢٠١٣، ص ٥٦.

إذاً فعلاقة لوائح الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، هي علاقة تساند وتكامل وتضامن وتوازن سواء من الناحية النظرية أو العملية.

بناءً على ذلك، فإن مدى تقييد سلطات الضبط الإداري للحقوق والحريات العامة تختلف تبعاً لوجود نصوص قانونية تنظم ممارسة الحرية، أو عدم وجود هذه النصوص.

أولاً- حالة وجود نصوص قانونية تنظم الحرية:

إذا كانت بعض الحقوق والحريات قد تم النص عليها في الدستور، وقامت بتنظيمها بعض القوانين الصادرة عن البرلمان، فإن ذلك لا يمنع هيئات الضبط من التعسف بها أثناء تدخلها لتنظيم نشاطات الأشخاص بهدف الحفاظ على النظام العام^(١). من أجل ذلك كان على كل دولة تكفل الحقوق والحريات أن تضع قيوداً فعلية على سلطات الضبط الإداري، سواء بالنسبة للحريات المنصوص عليها في الدستور، أو الحريات المنظمة بنصوص تشريعية، وهو ما سيتم التطرق إليه على النحو الآتي:

١- بالنسبة للحريات العامة المنصوص عليها في الدستور:

يعدّ الدستور "القانون الأسمى" في الأنظمة السياسية المعاصرة لما له من قدسية وسمو على ما دونه من قواعد قانونية في الدولة. فهو تجسيد للشرعية والمساواة، وتعبير عن الإرادة العامة للأمة، ومصدر مباشر لقيام المؤسسات الدستورية وتحديد اختصاصاتها، ومحدد وسائل حماية من لا سلطة لهم في مواجهة من لهم السلطة، ومبين للحقوق والحريات وضماناتها من احتمالات التعسف والاستبداد بها. ومن هذا

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مرجع سابق،

المنطلق يتعدّد القول بقانونية دولة ما من دون وجود القواعد الدستورية اللازمة لتنظيمها. لذا عدّ الدستور أول مقومات دولة القانون.^(١)

ولقد كان للجهود الدولية التي بذلت من أجل الاعتراف بحقوق الإنسان وحرياته العامة أثرها في اعتراف الوثائق الدستورية بهذه الحقوق والحريات وأقرّارها، فأصبحت السمة الغالبة للوثائق الدستورية المعاصرة والضمانة الهامة للحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري، غير أن هذا الاعتراف يختلف من وثيقة إلى أخرى بحسب نظرة الشعوب إلى هذه الوثيقة، وقيمتها الدستورية والقانونية في نظر واضعيها. فقد يأتي الاعتراف بالحقوق والحريات العامة في ديباجة أو مقدمة الدستور أو وثيقة إعلان، وذلك في الدول التي ترى في هذه الديباجة أو تلك المقدمة أو وثيقة الإعلان ما يضيفي على هذه الحريات القدسية والحصانة التي تليق بها^(٢)، هو ما فعله المشرّع السوري من خلال ديباجة دستور ١٩٧٣ ودستور ٢٠١٢^(٣).

ويعد تناول الدساتير المعاصرة لحقوق الإنسان وحرياته في ديباجتها أو مقدمتها أو وثيقة إعلانها مظهراً لإيمان الجهة التي تولّت إعداد مشروع الدستور بحقوق الإنسان، وحرياته. وهذا الإيمان انعكاس طبيعي لرغبة الشعوب وعزمها في سبيل

(١) د. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، ص ١٨٩ و ١٩٠.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٦ و ٢٢٧.

(٣) قد جاء في ديباجة دستور الجمهورية العربية السورية ٢٠١٢ ما يأتي: "ويأتي إنجاز هذا الدستور تتويجاً لنضال الشعب على طريق الحرية والديمقراطية وتجسيداً حقيقياً للمكتسبات واستجابة للتحوّلات والمتغيّرات، ودليلاً يُنظّم مسيرة الدولة نحو المستقبل، وضابطاً لحركة مؤسساتها ومصدراً لتشريعاتها، وذلك من خلال منظومة من المبادئ الأساسية تُكرّس الاستقلال والسيادة وحكم الشعب القائم على الانتخاب والتعددية السياسية، والحزبية، وحماية الوحدة الوطنية، والتنوّع الثقافي، والحريات العامة، وحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، والمساواة، وتكافؤ الفرص، والمواطنة، وسيادة القانون، يكون فيها المجتمع والمواطن هدفاً وغاية يُكرّس من أجلهما كل جهد وطني، ويُعد الحفاظ على كرامتهما مؤشراً لحضارة الوطن، وهيبة الدولة".

حماية حقوقها وحرياتها، وهو ما يجعل احترام هذه الحقوق والحريات أمراً ملزماً لسلطات الضبط الإداري^(١).

وقد يأتي هذا الاعتراف أيضاً في متن الدستور، بفرض أن الحقوق والحريات العامة تمثل أعلى القيم المرتبطة بشخص الإنسان^(٢). وتجدر الإشارة إلى أن هناك أسلوبين مختلفين لتقرير الحقوق والحريات العامة في متن الدستور: **الأسلوب الأول** أن ينصّ المشرّع الدستوري على حقوق وحريات عامة مطلقة^(٣) من دون تعليق ممارستها على شرط معيّن، ومن دون أن يحيل فيها بشكل صريح إلى القوانين لتنظيمها وتقييدها في بعض الحالات، وهذه الطائفة تمثل مجموع الحريات والحقوق الأساسية، (كحرية الاعتقاد، وحرية الرأي، وحرية الابتكار الفكري، والفني، والعلمي) فهي بذلك حريات من طبيعتها الإطلاق وعدم التقيد ولا يمكن وضع قيود لها سواء من قبل المشرّع أو من أي سلطة إدارية كسلطات الضبط الإداري مثلاً. أما **الأسلوب الثاني** هو أن ينصّ الدستور على بعض الحريات بنوع من العمومية من دون تناولها بالتفصيل، كبيان شروطها، والحدود التي يجب مراعاتها عند ممارستها، ويسند أمر تنظيمها إلى السلطة التشريعية^(٤) لتنظيمها بقانون يحدد مفهومها

(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧ وما يليها.

(٣) يطلق فقه القانون الدستوري مصطلح الحريات العامة المطلقة على الحريات العامة التي نصّ عليها الدستور على نحو عام ومطلق، والتي لا تأبى التقييد والتنظيم بطبيعتها، بحيث لا يجوز للمشرّع تقييدها. غير أن هذا الاتجاه الفقهي قد تعرّض للنقد لأن أن كل الحريات نسبية، وليست هناك حريات مطلقة تأبى التنظيم من طرف المشرّع، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى الفوضى والاضطراب. أنظر في ذلك د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، مرجع سابق، ص ١١٢ و ١١٦؛ د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٧٩، ص ٣٢.

(٤) اتبع المشرّع السوري هذا الأسلوب في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ بالنسبة لأنواع معينة من الحقوق والحريات وكمثال على ذلك ما نصّت عليها المادة ٤٢/١: "١- حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون. ٢- لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلانية بالقول، أو الكتابة، أو بوسائل

ومضمونها ونظامها القانوني وحدودها وطريقة وأداة تنظيمها ثم بعد ذلك تمنح - السلطة التشريعية - بدورها إلى السلطات الإدارية اختصاص تنظيم ممارستها بلوائح الضبط، وهو الأسلوب الذي تبناه المشرع السوري أيضاً^(١).

وعليه، فإنه من المبادئ الدستورية أن يفوض الدستور سلطة تنظيم وحماية الحريات للقانون وفق الروح الدستورية، والذي بحكم حيويته وانتشار مجاله وحضوره الدائم في البيئة الاجتماعية والاقتصادية يتولّى السيطرة على كثير من الأمور، الشيء الذي يفتقده الدستور.^(٢)

وعلى العموم إن تضمين موضوع الحقوق والحريات العامة في ديباجة الدستور أو متنته من شأنه اكتساب الحريات العامة حماية قانونية، وهو ما يعبر عنها بالحماية الدستورية للحريات، ما يعني أنه لا يجوز لأي سلطة ما أن تخرج على النصوص الدستورية المقررة للحريات، باعتبارها مادة دستورية يعد الاعتداء عليها اعتداء على الدستور في حد ذاته. وبالتالي فهو أداة تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، فإذا كانت سلطة الدولة ضرورة لا بد منها وأن الحرية هي الغاية أو الهدف النهائي الذي نشأت الدولة وسلطاتها من أجل الوصول إليه، وتحقيقه وضمان استمراره وازدهاره، فإن تغليب السلطة على الحرية يؤدي إلى الاستبداد والظلم

التعبير كافة". لعل في ذلك دليل على اختصاص السلطة التشريعية بتنظيمها. وما جاء في المادة /٤٤/ : "للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق."، ما يعني أن يتولى المشرع تحديد تنظيم تلك الحقوق ونشاطها وكيفية ممارستها.

(١) وكمثال على ذلك ما قضت به المادة /٤٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ بأن حرية تكوين الجمعيات والنقابات مكفول لتضيف المادة نفسها "وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون"، فالدستور بهذه الصياغة المرنة ترك للمشرع حرية اختيار النظام القانوني المناسب لتنظيم ممارسة حرية تكوين الجمعيات، والنقابات.

(٢) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، عام

وانتهاك الحريات العامة للأفراد^(١). كما أن تغليب الحرية على السلطة يؤدي إلى انتشار الفوضى، واختلال النظام العام، والاستقرار على كل الميادين والأصعدة، وكلا الحالتين لا تتسجم مع منطق المجتمع المنظم في الدولة.

٢- بالنسبة للحقوق والحريات العامة المنظمة بنصوص تشريعية.

إذا كان الأصل أن الحقوق والحريات تجد مكانها في ديباجة أو متنها، فإن مقتضيات القانونية والعملية تحول دون أن تتسع نصوص الدساتير لتفصيل ممارسة تلك الحريات وتنظيمها، ما جعل الدساتير تسند اختصاص تنظيم الحقوق والحريات العامة إلى السلطة التشريعية^(٢). ومرد ذلك يرجع لجملة من العوامل العملية جعلت من التشريع خير وسيلة لحماية الحرية. وتتمثل هذه العوامل من ناحية أولى فيما تمر به عملية إصدار القانون من مراحل متعدّدة وما يحيطها من إجراءات شكلية، وما يصاحبها من مناقشات واسعة تدور في جو من العلانية تسمح برقابة الرأي العام على أعمال السلطة التشريعية^(٣). كما تتمثل من ناحية أخرى فيما يتصف به التشريع من عمومية تضيف عليه طابعاً غير ذاتي ينتهي معه كل احتمال للتعسف مادام أن التشريع لا يواجه حالات معيّنة بذاتها ولا أفراداً معيّنين

(١) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٩، ص ٢٢٣ و ٢٢٤.

(٢) كما فعل المؤسس الدستوري السوري حيث تنص المادة ٢٧/ من دستور ١٩٧٣: "يمارس المواطنون حقوقهم ويتمتعون بحرياتهم وفقاً للقانون." وبذلك تنظم الحقوق والحريات بموجب قانون والذي تخره السلطة التشريعية.

(٣) إن معظم الدول الديمقراطية تتجه إلى تقييد السلطة التشريعية في مجال الحقوق والحريات العامة على وجه الأخص، وذلك لأن اعتداءها يكون أشد خطراً من عدوان جهة الإدارة نظراً لاستقرار هذا العدوان في صورة تشريعية، أنظر في ذلك: د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٦.

بذواتهم، وإنما يقرر قواعد موضوعية توضع مقدماً كي تطبق على الحالات كافة وعلى كل الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط تطبيقها^(١).

كما أن التشريع البرلماني بحسبانه صادراً عن الإرادة العامة، وتحت رقابة الرأي العام، لا يميل إلى الطغيان وقهر الحريات، بأن يشكل خطراً وتهديداً لها، بل على العكس من ذلك، فإن الحريات تجد في القانون العادي ضماناً وحماية لها، إذ يعضدها، ولا يهدرها، وهذا التعبير عن الإرادة العامة قادر على تحقيق متطلبات الحرية في إطار النظام العام. وقد عبّر الدكتور ثروت عبد العال عن ذلك بقوله: "لا يكفي أصلاً أن يكفل الدستور ممارسة حرية ما لكي توجد هذه الحرية، بل لا بد أن يوجد تنظيم لها بواسطة التشريع، ومادام أن هذا التشريع لم يصدر فإن النص الدستوري لا يمثل سوى مجرد وعد دستوري غير قابل للتطبيق".^(٢)

من هنا استقر الرأي على أن تنظيم الحقوق والحريات العامة يمثل المجال المحجوز للمشرع العادي يمارس اختصاصه بشأنه على سبيل الانفراد، وهو ما يعني انعدام أي اختصاص للسلطة التنفيذية في مجال تنظيم الحريات العامة^(٣). وبالتالي لا يمكن أن يكون تنظيم الحريات من اختصاص سلطة الضبط أو على الأقل يتولّى البرلمان وضع الإطار العام للمسألة أو الموضوع بقانون يصدره بهذا الشأن^(٤). على أن تتدخل اللوائح الإدارية ومنها لوائح الضبط بوضع تفصيلات ذلك القانون، ما يعني تفويضاً من المشرع للسلطة التنفيذية^(٥).

(١) د. ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٢) أشار إلى ذلك: د. ثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص ١١٠.

(٣) د. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٤) A. Heymann, Les libertés publiques et la guerre d'Algérie, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, pp.10-11.

(٥) من أمثلة الحريات المنظمة، بمقتضى قوانين، حرية الأعلام، المرسوم التشريعي رقم ١٠٨/ لعام ٢٠١١ الخاص بقانون الإعلام، حيث تنص المادة ١٠٤/ الفقرة الثانية منه: "ب- يجوز للجهات العامة المختصة وضع شروط إضافية لاعتماد وسائل التواصل على الشبكة التي تقدم محتويات ذات طبيعة

ولا شك أن وجود نصوص تشريعية خاصة تنظم ممارسة حرية من الحريات يعدّ حجر عثرة أمام هفوات سلطات الضبط الإداري، أو تغولها على الحرية ذاتها، أو على من يمارسها، لأن من شأن ذلك أن يحد من سلطات الضبط في مواجهة هذه الحرية، إذ يتعيّن على سلطات الضبط أن تتوقف عند حدود أحكام هذه النصوص، ولا يجوز لها أن تتجاوزها، فإن تجاوزتها كانت إجراءاتها غير مشروعة وجديرة بالإلغاء^(١).

وعلى العموم فإن لوائح الضبط يجب أن تتقيّد بالقيود الدستورية والقانونية الواردة في شأن مدى سعة الحرية موضوع التنظيم، والتي تمنح للأفراد ضمانات من حيث الشكل، أو من حيث المضمون.

ثانياً- حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم الحقوق والحريات:

إذا كان لسلطات الضبط الإداري أن تتدخّل في الحقوق والحريات بمقتضى ما لها من سلطة عامة في حفظ النظام العام في أي مجال من المجالات، وإن كانت سلطتها في هذا التدخّل محدّدة في حالة وجود نصوص دستورية أو قانونية، فإنها تزداد في حالة عدم وجود هذه النصوص القانونية. غير إنها ليست مطلقة من كل قيد، وإنما هي سلطة مقيّدة بمبادئ معيّنة صاغها الفقه والقضاء الإداري، حيث يتعيّن على سلطات الضبط الإداري الالتزام بها، وإلا كانت إجراءاتها في مواجهة الحرية غير مشروعة^(٢).

تتعلق بعمل تلك الجهات. "، وهو ما يفيد تدخل السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم لتبيان كيفية منح هذا الاعتماد بعد أن أقر القانون منحه.

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٢) د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، مرجع سابق، ص ٥٤.

إن سلطة الضبط الإداري في مواجهة الحرية في حالة عدم وجود نصّوص قانونية تختلف تبعاً لاختلاف الظروف الزمانية، والظروف المكانية المحيطة بممارسة الحرية. ولذلك فإن هذه السلطة تتغير ضيقاً وسعةً وليناً وشدة تبعاً لهذه الظروف^(١). وعليه، يتعيّن التمييز بين الظروف الزمانية والمكانية من حيث أثرها على سلطات الضبط الإداري في مجال الحقوق والحريات العامة، وذلك على النحو الآتي:

١- أثر الظروف الزمانية على ممارسة الحقوق والحريات العامة:

إن سلطة الضبط الإداري تتأثر بالعوامل أو الظروف الزمانية المحيطة بممارسة الحرية من ثلاث نواح هي: وقت اتخاذ الإجراء الضبطي، والمدى الزمني المناسب لإجراءات الضبط، والظروف التي تصدر فيها إجراءات الضبط، وذلك على النحو الآتي:

(أ) **وقت اتخاذ الإجراء الضبطي:** تختلف إجراءات سلطة الضبط الإداري التي تتخذ ليلاً عن تلك التي يتم اتخاذها أثناء النهار، وعلة ذلك أن سلطات الضبط الإداري تميل إلى الاتساع أثناء الليل، ولذلك يجوز لسلطة الضبط مثلاً أن تمنع الباعة المتجولين من الإعلان عن سلعهم بالمناداة، أو بأي وسيلة أخرى، وخاصة في أوقات الليل. كما يجوز لها أن تحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية الخاصة بالسيارات في المناطق المأهولة بالسكان في منتصف الليل وحتى الساعة السادسة صباحاً، ويجوز لها أيضاً أن تمنع استخدام مكبرات الصوت، إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهة المختصة.^(٢)

(١) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤؛ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، مرجع سابق، ص ٢٢٩ و ٢٣٠.

ب) المدى الزمني المناسب لإجراءات الضبط: الأصل أن يتمتع الأفراد بحرياتهم إذا لم يترتب على ذلك إخلال بالنظام العام، وعليه فإن سلطة الضبط الإداري في حالة اتخاذها الإجراءات التي لها طابع الدوام تضيق تجاه ممارسة الحرية، وذلك لتهديدها الدائم للحريات مما يترتب عليه حرمان الأفراد من حرياتهم.^(١)

أما في حالة اتخاذ سلطات الضبط الإداري لإجراءات ضبط مؤقتة لمواجهة الإخلال الوقتي بالنظام العام، فإن شدة تلك الإجراءات لها ما يبررها متى دعت إليها الضرورة الخاصة، إذ يتعين أن تكون الإجراءات ذات الطابع الدائم أخف وطأة على الحرية من الإجراءات ذات الطابع الوقتي. فعنصر الزمن من العناصر المؤثرة في اختيار سلطة الضبط لوقت التدخل بالإجراء الضبطي المتصل بالحفاظ على النظام العام.^(٢)

ج) الظروف التي تصدر فيها إجراءات الضبط: تختلف سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية عنها في ظلّ الظروف الاستثنائية، حيث تتقيّد هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية في ظلّ الظروف العادية تقيّداً تاماً، بخلاف الأمر في ظلّ الظروف الاستثنائية، أي أن تميل سلطات الضبط إلى الاتساع حيث تتحرر مؤقتاً من الخضوع لمبدأ المشروعية. ويجوز لها أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف، حتى ولو خالفت قواعد المشروعية العادية.^(٣)

(١) د. محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص ٢٧٥؛ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ٢٣١.

(٢) د. طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٩، ص ١٢٦ و ١٢٧.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص ٢٣١.

٢- أثر الظروف المكانية على سلطة الضبط الإداري:

يشكل مكان الخطر الذي يهدد النظام العام أحد محاور سلطة الضبط الإداري في اختيار وقت التدخّل. فطبيعة النشاط واتصاله بدرجة التهديد لعناصر النظام العام يتحكّم في تدخّل سلطة الضبط، فنجد أن سلطات الضبط الإداري بشأن التصرفات التي تمارس في الأماكن الخاصة تضيق، بينما تتسع في الأماكن العامة عند ممارسة الحقوق والحريات العامة. وبالتالي فإن القيود التي تضعها سلطات الضبط الإداري على ممارسة الحرية تختلف ليناً وشدة وضيقاً وسّعاً تبعاً لما إذا الحرية تُمارس في نطاق الأماكن الخاصة، أو الأماكن العامة^(١). ويرجع ذلك إلى أن مدى سلطة الضبط إزاء النشاط الفردي لا يختلف باختلاف الظروف المحيطة بهذا النشاط من حيث الزمن فحسب، بل يختلف كذلك باختلاف المكان الذي يمارس فيه هذا النشاط، وذلك على النحو الآتي:

(أ) **أثر المكان الخاص في تدخّل سلطة الضبط الإداري:** إن المحافظة على خصوصية الفرد وحقه في الاحتفاظ بأسراره الخاصة، كحقه في خصوصية سكنه واتصالاته صارت من المكتسبات التي تعتني بها القوانين الدولية قبل القوانين الداخلية للدول، وذلك إعلاء للحقوق والحريات. ومن هذا المنطلق تتحدّد سلطة الضبط الإداري في أقل نطاق حينما يكون الأمر في الأماكن الخاصة عنه في الأماكن العامة. فالمسكن الخاص ليس محلاً لممارسة سلطة الضبط، وبالتالي لا يجوز لها أن تتدخّل في المسكن الخاص بالقدر اللازم ووفقاً للنصوص القانونية والمبادئ القانونية المتعارف عليها والمنظمة لتلك الظروف.^(٢)

فالأماكن الخاصة كالمنازل تقل بشأنها مقتضيات المحافظة على النظام العام، لأن سلطة الضبط محدودة للغاية في التدخّل بالإجراء الضبطي عندما يتعلق إجراء

(١) د. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) د. طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٠.

التدخل بمكان خاص متصل بالحرية الشخصية للإنسان، وعلى خلاف ذلك تتسع سلطة الضبط إذا اتصل التهديد بمكان عام.^(١)

ب) أثر المكان العام في تدخل سلطة الضبط الإداري: يعدّ المكان العام مجالاً لتدخل سلطة الضبط الإداري، إذ تتسع سلطة الضبط تجاه تقييد ممارسة الحقوق والحريات العامة في الأماكن العامة بالنظر إلى ما يتطلبه ذلك من ضرورة وجود سلطة ضبط تنظيم ممارسة الحرية. لأنه لو تركت ممارسة الحقوق والحريات من دون تنظيم لسادت الفوضى وغطت المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، وتحول الأمر إلى فوضى قناعها الحرية.^(٢)

ومن هذا المنطلق يجوز مثلاً لسلطات الضبط تنظيم الاجتماعات العامة لمنع عناصر الإخلال بالنظام العام أو تهديده، وتحديد وسيلة التدخل الملائمة، شريطة عدم التعسف في استعمال السلطة. فإذا سمحت سلطات الضبط بالاجتماع لفئة من القوى السياسية، فسلطة الضبط أن تختار وسيلة تأمين الاجتماع وتحديد المكان الذي من خلاله يتم منع التهديد للنظام العام، فإذا رأت سلطة الضبط أن الاجتماع قد يثير اضطراباً للأمن العام، أو يشير لإمكانية حدوث تهديد للنظام العام، كان لابد من فضّ الاجتماع إذا كان ذلك الوسيلة الوحيدة لمنع التهديد.^(٣)

وتأسيساً على ما تقدم، فإنه في حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم الحقوق والحريات العامة فإن سلطات الضبط الإداري تتسع مقارنةً بالحالة التي تكون فيها نصوص قانونية تنظم الحرية. إلا أن حرية سلطة الضبط في هذه الحالة مقيدة بمجموعة من القيود والضوابط فحواها ضرورة مراعاة الهدف من

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٢٣١ و ٢٣٢.

(٢) د. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠١ - ٢٠٠٢، ص ٤٧١.

(٣) د. محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حرية الاجتماعات العامة، مرجع

سابق، ص ٨٦.

الإجراءات الضبطية، وهو المحافظة على النظام العام. فضلاً عن التزامها بعدم اتخاذ أي إجراءات يكون من شأنها تقييد الحرية. فلا يجوز لسلطات الضبط أن تحرم ممارسة إحدى الحريات العامة بصورة مطلقة، لأن هذا من اختصاص المشرع طبقاً لقاعدة توازي الأشكال^(١).

الفرع الثاني: قيود لوائح الضبط تجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية.

بغية حماية الحقوق والحريات العامة من تعسف سلطات الضبط الإداري، خضعت سلطات الضبط إلى تحديد والتقييد، وذلك بوضع ضوابط وقيود يجب أن تلتزم بها على الأقل في الظروف العادية. وقد تم مراعاة أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحقوق والحريات بالشكل الذي لا يؤدي إلى تقييدها، أو التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام.^(٢)

وانطلاقاً من ذلك، وضعت عدة قواعد ومبادئ تحدّد سلطات الضبط من اعتدائها على الحقوق والحريات، ويتعيّن على سلطات الضبط الإداري احترامها ليكون عملها مشروعاً، ومن هذه القواعد التزام لوائح الضبط بمبدأ المشروعية، بالإضافة إلى قواعد مصدرها الحرية، وقواعد مصدرها الضبط الإداري.

(١) يقصد بقاعدة توازي الأشكال: أن القاعدة القانونية يجب أن تعدّل أو تلغى بواسطة قاعدة قانونية صادرة بالطريقة التي صدرت بها القاعدة الأولى، مثال "قانون صادر عن مجلس الشعب يجب أن يعدّل أو يلغى بواسطة قانون صادر عن مجلس الشعب وليس عن طريق سلطات الضبط الإداري"، أي أن تقييد القاعدة القانونية بنفس الشكل الذي جاء بالقاعدة القانونية الأعلى منه، وبالتالي فإن اللائحة تعدل بالقانون الذي هو أعلى منها من ناحية القوة القانونية.

(٢) راجع: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع السابق، ص ١٦٨ وما يليها؛ د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

أولاً-التزام لوائح الضبط بمبدأ المشروعية:

يعني مبدأ المشروعية في معناه العام سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون. ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الشامل لجميع القواعد القانونية الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها^(١).

ففي ظل الظروف العادية، تخضع سلطات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها في دولة القانون إلى مبدأ المشروعية، أي احترام النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الادعاء بالحفاظ على النظام العام لا يخول سلطات الضبط الإداري الخروج عن القانون والتعسف في تقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد^(٢). على أن النظام القانوني في الدولة يتدرج في شكل هرمي، بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للأدنى، ولهذا التدرج صورتان هما: التدرج الموضوعي، والتدرج الشكلي، وذلك على النحو الآتي:

١-التدرج الموضوعي:

بمقتضاه تخضع لوائح الضبط للقواعد العامة، فتأتي الأعمال العامة المجردة في المرتبة الأعلى من الأعمال الذاتية أو الشخصية، ولو اتحد مصدر القاعدتين. فسلطات الضبط عند إصدارها للوائح الضبط لا تتحلل من قاعدة المشروعية، بل تتقيّد بها ولا تمارس سلطتها إلا بالقدر الذي تسمح به تلك القاعدة، بحيث يترتب على ذلك بطلان كل تصرف قانوني صادر عن سلطات الضبط الإداري يكون مخالفاً للقواعد القانونية، إذ تتفاوت درجة هذا البطلان في جسامته، وفي آثاره وفقاً

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩ وما يليها.

(٢) دابم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٠٥.

لدرجة مخالفة سلطة الضبط للقواعد القانونية المقررة، فإذا بلغت هذه المخالفة حداً كبيراً من الجسامة، كان القرار منعماً. أما إذا كانت المخالفة للقانون لا تمثل خرقاً كبيراً على مبدأ المشروعية، كان القرار باطلاً، وينبغي أن يثبت هذا البطلان عن طريقة سلطة يمنحها القانون هذا الحق. ^(١)

٢- التدرج الشكلي:

بمقتضاه يحتل الدستور قمة النظام القانوني في الدولة، ثم القوانين التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية، ويأتيها أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة في اللوائح الإدارية والقرارات، ومن ثم فإن ما تصدره الهيئة الأدنى يجب أن يخضع ويتطابق مع ما تصدره الهيئة الأعلى منها في التدرج الهرمي. ^(٢)

وللتدرج الشكلي نتائج بالغة الأهمية في مجال المشروعية، إذ يصبح التصرف الصادر من هيئة عليا في منزلة القانون الواجب الإلتفاع في مواجهة الهيئات الأدنى منها، فكلما ارتفعت درجة الهيئة الإدارية في الترتيب الشكلي ارتفعت معها مرتبة الأعمال الصادرة عنها.

وبذلك يمثل مبدأ المشروعية صمام أمان بالنسبة للحقوق والحريات العامة للأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء، ذلك أن السلطة الإدارية إذا كان معترفاً لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط إلى المحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيدة بمراعاة مبدأ المشروعية.

^(١) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٥١٥.

^(٢) د. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٠٥.

ثانياً-قيود لوائح الضبط الناجمة عن الحرية:

يخضع تنظيم الحرية، ومدى سلطات هيئات الضبط الإداري تجاهها إلى قواعد ثابتة مستقرة تخضع لها الإدارة في هذا التقيد، ويقوم على أساس أن سلطة الضبط لا تستطيع أن تذهب إلى المدى الذي يؤدي إلى تقييد الحرية أو القضاء عليها، بل هي مقيدة بعدة قواعد يتحقق من خلالها ضمان ممارسة الحرية، وعدم تضيقها، إلا في أضيق نطاق ^(١). وتتمثل هذه القيود والضوابط الناتجة عن فكرة الحرية في حد ذاتها في عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية، و تفسير الشك لصالح الحرية، وعدم فرض لوائح الضبط لوسيلة محددة لمواجهة الخطر، و احترام سلطة الضبط لحقوق الدفاع، وذلك على النحو الآتي:

١-عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية:

إن هيئات الضبط الإداري المختصة بحفظ النظام العام لا تملك الصفة القانونية لإلغاء ممارسة الحقوق والحريات المضمونة بمقتضى المواثيق الدولية، والدساتير الوطنية والقوانين، بأي إجراء أو عمل ضابطي يتضمن إلغاء أو تحريم ممارسة الحقوق والحريات إلغاءً شاملاً ومطلقاً هو عمل من أعمال التعدي ^(٢). وهو ما أكدته القضاء الإداري الفرنسي ^(٣) بإلغائه للقرارات التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري والتي تنطوي على المنع العام والمطلق للحقوق والحريات العامة.

والواقع أنه قد يكون من السهل قيام سلطات الضبط الإداري بحظر مطلق يقضي على الحرية. فالمنع وسيلة أسهل لضمان الأمن والسكينة والصحة العامة،

(١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط، مرجع سابق، ص ٢٦٦ و ٢٦٧.

(٢) التعدي هو تصرف للإدارة مشوب بغيب جسيم، بحيث يمس بحرية من الحريات الأساسية، وهو يقوم على شرطين أساسيين الأول هو أن يتعلّق المساس بالحريات الأساسية، والثاني أن يكون هذا المساس جسيماً. أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

(٣) C.E. 30 nov. 1929, Pénicaud, Droit Administratif, 1929, p.39; 22MARS 1935 Soc. Narbonne. Rec, p 379; 11 Janv. 1939, Boyer, Rec, p.98.

غير أن النظام الذي يسود في هذه الحالة لن يكون نظاماً ديمقراطياً، لأنه يسلب الحريات العامة للأفراد. ^(١)

وإذا كانت السلطات الضبطية ممنوعة من التحريم الشامل لممارسة الحريات العامة، إلا أن لها رخصة التدخل في الحريات بتنظيم عملية ممارستها بصورة تشمل تحقيق عملية التوازن والتكامل بين ممارسة الحريات العامة، وبين مقتضيات المحافظة على النظام العام. غير أن تنظيم سلطات الضبط للحريات العامة يجب ألا يترتب عليها تعطيل الحرية، ذلك أن إلغاء الحرية لا يكون في الأصل حتى ولو بتشريع. فليس لسلطات الضبط الإداري أن تمنع ممارسة الحرية، إلا في حالة ما إذا لم توجد أي وسيلة أخرى لضمان النظام العام، أو إعادته بصفة مؤقتة، وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القضايا بعدم جواز المنع المطلق للحرية. أما الحظر النسبي فقد أجازه مجلس الدولة الفرنسي في أوقات معينة، أو في أماكن محددة. ^(٢)

وعليه، فإن القيد الذي يفرضه الدستور والقانون على سلطة الضبط الإداري في تنظيم حرية من الحريات العامة، أو حقاً من الحقوق حفاظاً على النظام العام، قد يصل إلى درجة تنعدم معها حرية السلطة الضبطية إزاء مسألة تنظيمها، ذلك أن الدستور تولّى النصّ على الحقوق والحريات العامة بشكل عام، وتولّى المشرّع تنظيمها، وقرر لها ضماناتها. وفي هذه الحالة يجب على سلطة الضبط التقيد بها واحترامها. ومن ثم فإن الحظر المطلق للحرية، وخاصة في الظروف

(١) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٤ و٩٥.

(٢) منها إقراره بعدم منع ممارسة المصورين الفوتوغرافيين لنشاطهم في الشوارع منعاً مطلقاً، حيث يمكن أن يكون المنع فقط في ساعات مؤقتة وفي أماكن معينة. كما أصدر قراراً آخر قرر فيه بعدم مشروعية قرار صادر بالمنع المطلق للبيع والعرض بالفنادق، وأيضاً قراراً بالمنع المطلق للبيع المتجول على شاطئ "Pampelomme" أنظر في ذلك:

-C.E, 14 Mars 1979, Avclair, Rec, p.112.

مشار إليهما في مؤلف: د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

العادية كأشد القيود عليها يعدّ محظوراً، ذلك أن هذا التعطيل لممارسة الحقوق والحريات العامة يعدّ في منزلة إلغاء لها، وهذه المسألة لا يمكن أن تقوم بها سلطة الضبط، بل أكثر من ذلك حتى التشريع الصادر عن البرلمان لا يمكنه إلغاء حرية من الحريات أو حقاً عاماً للأفراد. وفيما عدا ذلك، فإن الحظر النسبي أو المؤقت المقتصر على ممارسة النشاط أو الحرية في مكان محدد أو وقت معيّن أمر جائز، كمنع المرور في شوارع معينة لضيقها، وبالتالي يؤدي ذلك إلى الإخلال بالنظام العام.

٢- تفسير الشك لصالح الحرية:

وفقاً لمبدأ إثارة الحرية، يجب أن تفسّر النصوص الدستورية والقانونية واللائحية المنظّمة للحقوق والحريات أو المقيّدة لها، تفسيراً لصالح الحرية، مادام أن الحرية هي الأصل، والتقيّد هو استثناء يرد على هذا الأصل لا يقاس عليه ولا يتوسّع في تفسيره.

فإذا كان من الجائز لسلطات الضبط تقييد الحرية لضرورة صيانة النظام العام، فإن الضرورة تقدّر بقدرها من دون توسّع أو تجاوز. فإذا كان النظام العام هو هدف، فإن الحرية هي الهدف النهائي. وهذا ما أكدته المادة ٤/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا عام ١٧٨٩ بقولها: "إن الحرية يمارسها كل فرد بالقدر الذي يسمح للآخرين بممارستها بنفس المدى".^(١)

والمبدأ العام هو أن القيود التي تفرضها النصوص التشريعية على الحرية يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً، بمعنى أن يكون التفسير دائماً لصالح الحرية، وعلى ذلك إذا كان هناك نصّ تشريعي يبين الإجراءات الواجب اتخاذها، أو يحدد الشروط اللازم توافرها لاتخاذ إجراء، أو يحدد الأغراض والأهداف التي يجب على سلطات الضبط

(١) د. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن عشر، يونيو ٢٠٠٣، ص ٨٠.

الإداري أن تستهدفها، ففي كل هذه الحالات يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم باحترام هذا التحديد الذي أتى به النص التشريعي، ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تفرض على ممارسة الحرية قيوداً أشد من تلك القيود التي فرضها النص التشريعي إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر مؤقتاً الخروج على قواعد المشروعية العادية^(١).

٣- عدم فرض لائحة الضبط وسيلة واحدة لمواجهة الإخلال بالنظام العام:

نظراً لأن تقييد الحقوق والحريات العامة هو الاستثناء، وممارسة الحق والحرية هو الأصل فإن "تقييد الحريات يكون باتخاذ الإجراء المناسب والأقل ضرراً لمواجهة أسباب تهديد النظام العام. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز تحديد وسيلة الإجراء سلفاً من قبل سلطات الضبط الإداري، إذ يقتصر الأمر على منح هذه السلطات سلطة تقديرية في تحديد الهدف الذي يمنع تهديد النظام العام أو صيانته إذا أصابه خلل، وترك المجال للأفراد في اختيار الوسيلة التي من شأنها إسهامهم في الحفاظ على النظام العام. وفي حال فرض وسيلة معينة فإنه لا يجب الإمعان في التدخل في النشاط الحر وتقييد الحرية، وكذلك يجب أن يكون هناك ما يبرر هذا التدخل وفقاً لمقتضيات الحفاظ على النظام العام"^(٢).

وإذا كانت سلطة الضبط الإداري تسمح للأفراد باختيار وسائل تفادي الخلل الذي قد يلحق بالنظام العام كقاعدة أصولية مقررّة من جانب القضاء الفرنسي، فإن هذه القاعدة ليست مطلقة، فهناك ظروف وملابسات وأوضاع لا يترك فيها للأفراد الحرية في اختيار وسيلة تفادي الخلل الذي يهدد النظام العام وهي:

^(١) Robert (Jacques) et Duffar (Jean): Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, 5e éd, 1994, p.114.

^(٢) د. محمود صبحي على السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ١١٢.

- الخشية من اضطراب خطير، أو مواجهة خطر محقق، فترك الخيار للأفراد باختيار الوسيلة للحفاظ على النظام العام من شأنه حرمان سلطات الضبط الإداري من تنفيذ الوسيلة الفعالة التي تقضي على هذا الخطر.
- عندما يكون من الواجب اتخاذ تدبير محدد وموحد لانتقاء الخطر ومنعه من الإخلال بالنظام العام أو حتى مجرد تهديده.
- في حالة الاستعجال، فلا يمكن ترك الحرية للأفراد لاتخاذ الوسيلة المناسبة للحفاظ على النظام العام، لأن طبيعة الظرف تحتم اتخاذ الأجراء الضبطي السريع والسليم.

-وجود نصّ قانوني يحدد اتخاذ وسيلة معينة في الإجراء الضبطي. (١)

٤-احترام سلطة الضبط لمبدأ حقوق الدفاع:

قبل أن يكون مبدأ احترام حقوق الدفاع مبدأ عاماً للقانون، فقد كان بالأساس حقاً أساسياً يتمتع به كل فرد وقع المساس بمصالحه داخل المجتمع، فهو ضمانة إنسانية لممارسة الحريات العامة، لذلك فقد أصبح في الوقت الراهن حقاً دستورياً تنصّ عليه الدساتير (٢) في العالم كونه أصل الحريات العامة. (٣)

فالمبدأ العام أن إجراءات سلطات الضبط الإداري تكون صحيحة من دون إبلاغ أصحاب الشأن بها قبل صدورها. غير أنه إذا كانت تلك الإجراءات تتضمن عقوبة، فإنه يتعيّن التزام سلطات الضبط بحد أدنى من الإجراءات الضرورية، والتي منها إبلاغ المعنيين بالإجراء المزمع اتخاذه في مواجهتهم، وذلك حتى يتمكنوا من

(١) د. عصام علي الدبس، "النظم السياسية" الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الكتاب السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، عام ٢٠١١، ص ٦٨٦ و ٦٨٧.

(٢) وهو المبدأ الذي تبناه المؤسس الدستوري السوري في دستور ٢٠١٢ في المادة ٥١/ منه: "حق النقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون".

(٣) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية "الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، مرجع سابق، ص ٦٨٥.

إعداد وسائل دفاعهم، فلا يمكن اتخاذ عقوبة إلا في ظلّ كفالة حقوق الدفاع، لأن مبدأ احترام حقوق الدفاع من المبادئ القانونية المعترف بها، فهو لا يتعلّق بالعقوبات التي يختصّ بتوقيعها القضاء الجزائي فحسب، وإنما يمتد كي يشمل كل جزء ذي طبيعة عقابية حتى ولو أسند المشرّع اتخاذها إلى سلطة غير قضائية ^(١). ويشترط لتطبيق هذا المبدأ أن يكون إجراء الضبط ذو صفة عقابية، فالإجراء الذي يتخذ لتفادي خطر أو اضطراب لا يعدّ عقوبة، حتى لو نتج عنه ضرر لأحد الأفراد، طالما أن النية لم تتجه إلى معاقبة شخص معيّن. ^(٢)

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في قراره الصادر في ٥/٥ أيار ١٩٤٤ والذي قضى فيه بإلغاء القرار الصادر من الإدارة بحسب الترخيص الممنوح للسيدة (Veuve Trompier) ببيع الصحف في أحد الأكشاك، حيث تبين لمجلس الدولة أن هذا القرار قد صدر من دون دعوة هذه السيدة لتقديم وسائل دفاعها ضد الاتهامات الموجهة إليها، ونظراً لخطورة الجزاء المترتب على هذا الإجراء، فإنه كان يتعيّن على سلطة الضبط دعوة هذه السيدة لمناقشتها، وتقديم وسائل دفاعها احتراماً لحق الدفاع الذي تقضي به المبادئ العامة للقانون، وكون أن سلطة الضبط لم تراع هذه الضمانة وأصدرت القرار من دون احترام حق الدفاع فإنها بذلك تكون قد تجاوزت السلطة المخوّلة لها، ومن ثم فإن قرارها يكون جديراً بالإلغاء. ^(٣)

^(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

^(٢) د. عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ٦٨٧.

^(٣) C. E. 5 Mai 1944, Dame veuve Trompier – grvier, Revue du droit public, 1944, p.256. concl, chenot, note. Jeze, G. A. J.A, pp.350 et s.

ثالثاً-قيود مصدرها الضبط الإداري:

يتعين في لوائح الضبط التي تتخذها سلطات الضبط الإداري أثناء الظروف العادية وفي حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم الحرية، أن تكون ضرورية ولازمة وفعالة، وأن تكون متناسبة مع طبيعة الإخلال بالنظام العام وجسامته، وأن تكون تتصف بالعمومية والمساواة، وأن تكون ملتزمة بقاعدة تخصيص الأهداف. وهو ما يعدّ في منزلة قيود على لوائح الضبط الإداري في مواجهة سلطات الضبط الإداري تجاه الحقوق والحريات العامة، وذلك على النحو الآتي:

١- أن تكون لوائح الضبط ضرورية ولازمة وفعالة:

يعني هذا القيد أن تستهدف لائحة الضبط القضاء على المخاطر الحقيقية القائمة أو الداهمة والفوضى التي تهدد النظام العام. وهو ما يعني أن الخطر البسيط الذي قد يهدد النظام العام الذي يمكن مواجهته باتخاذ بعض الاحتياطات اللازمة لحفظ النظام العام، لا يرخّص لسلطات الضبط الإداري مشروعية إصدار لوائح الضبط الإداري، ومن ثم لا يجوز لها أن تلجأ إلى فرض قيود على ممارسة الحقوق والحريات العامة للأفراد. ^(١)

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الضرورة تقدّر بقدرها، أي أن ضرورة لوائح الضبط تقدّر بقدر جسامته التهديد الذي يخشى منه على النظام العام، فلا بد أن تكون لائحة الضبط هي الإجراء اللازم دون غيره من الإجراءات لتوقي الخطر الذي يهدد النظام العام، فإذا كان هناك إجراء أو تدابير أقلّ إعاقة للحرية، ففي هذه الحالة تكون لائحة الضبط الصادرة عن سلطة الضبط باطلة.

كما يشترط في لوائح الضبط الإداري أن تكون فعّالة ومؤثرة. بمعنى أن تكون منتجة وحاسمة وكافية لمنع الخلل أو الاضطراب الذي يهدد النظام العام، لأنه إذا

(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٦ و ٢٦٧.

كانت غير مجدية في تقادي وقوع الاضطرابات، فإن لائحة الضبط تكون غير لازمة، ومن ثم غير مشروعة. (١)

٢- أن تكون لائحة الضبط متناسبة مع طبيعة الاضطراب المهدد للنظام العام وجسامته:

تعدّ فكرة التناسب (٢) أمراً ضرورياً كونها تحقق نوعاً من التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وفكرة الحريات، فهي تعدّ عنصراً مهماً في تحديد مدى سلطات الضبط الإداري في مواجهة الحريات.

وفي هذا الإطار يؤكد القضاء الإداري الفرنسي أثناء ممارسته للرقابة على مشروعية إجراءات الضبط على ضرورة أن يكون الإجراء الذي اتخذته سلطة الضبط في مواجهة الحرية متناسباً مع مقدار الخلل أو الاضطراب الذي لحق بالنظام العام من جراء ممارسة هذه الحرية. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء إجراء إداري يحتوي على قسوة شديدة في تقييده لممارسة الحرية، في حين أنه كان يكفي لتقادي الاضطراب، وتحقيق النظام العام، أن تقوم الإدارة باتخاذ بعض الاحتياطات التقليدية. (٣)

ويقوم شرط التناسب في لوائح الضبط الإداري على تقدير جملة من العناصر تشكّل دائرة الصراع بين السلطة والحرية هي:

(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٢٣٣ و ٢٣٤.

(٢) يعرف الفقيه VEDEL التناسب بأنه: "ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضرار أكثر مما تطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها".
- G. Vedel et P, Delvolve op.cit, p.1003.

مشار إليه في مؤلف: د. مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، عام ٢٠١١، ص ١٠.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

أ) تقدير الإجراء الإداري المتخذ بمقتضى لائحة الضبط: يشترط في الإجراء الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري بمقتضى لائحة الضبط أن يكون ضرورياً، بمعنى أن تكون غايته تقادي تهديد حقيقي وجسيم للنظام العام، لأن الخلل البسيط والوهمي لا يمكن أن يبرر اتخاذ الإجراء، وفرض قيود على الحرية. ويجب أن يكون الإجراء منتجاً وحاسماً في تقادي الاضطراب الذي يهدف إلى منعه. أما إذا كان غير مجدٍ في تقادي الاضطراب وفي الوقت نفسه فيه مساس بالحرية، فإنه يعدّ غير مشروع.

وتأسيساً على ذلك، وحتى تكون لائحة الضبط مشروعة، يتعيّن الاعتداد بمقدار المساس الذي يورده الإجراء الإداري على ممارسة الحرية، ومن ثم لا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تلجأ إلى فرض قيود على الحرية طالما أنه كان يكفي لحماية النظام العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات البسيطة. ^(١)

ب) تقدير النشاط الفردي في حد ذاته: نظراً لأن الحقوق والحريات العامة ليست بالأهمية والدرجة نفسها. فإن بعض الحريات تعدّ جوهرية وذات قيمة أساسية بالنسبة إلى حريات أخرى، وعلى ضوء هذا التنوّع والتغاير في الحقوق والحريات من حيث طبيعتها وظروف ممارستها، ومدى تأثير هذه الممارسة على النظام العام، فإن مشروعية لائحة الضبط التي تتخذها سلطة الضبط تتوقف على مدى تقديرها لقيمة الحرية التي توجهها فيما إذا كانت ذات أهمية، وقيمة أساسية، أم لا. ^(٢)

وفي هذا المجال يمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من الأنشطة الفردية الأولى: الأنشطة الفردية التي يجرمها القانون ويعاقب عليها جزائياً، وهي الجرائم والجناح والمخالفات المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين الأخرى، وفيها تكون سلطات الضبط أكثر اتساعاً، إذ تملك التدخل لمنع الأفراد من ممارسة هذه الأنشطة

^(١) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٢٣٨ و ٢٣٩؛ د. سعاد الشراوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، مرجع سابق، ص ١٥٩.

^(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

منعاً مطلقاً. وفي هذه الحالة يعد تدخلها ضرورياً. وكمثال على ذلك، أن تحظر سلطة الضبط الترخيص بعقد اجتماع الغرض منه تحريض المواطنين على ارتكاب جرائم تدرج ضمن قانون العقوبات. **والثانية:** الأنشطة الفردية المسموح بممارستها بصفة عامة، ولكن من دون أن ينص القانون على عدها حرية من الحريات، وفيها تملك سلطات الضبط أن تخضع هذا النوع من الأنشطة للترخيص والتنظيم، وليس هناك ما يمنع قانوناً من أن يصل الأمر إلى درجة الحظر المطلق للنشاط حماية للنظام العام. **والثالثة:** الأنشطة الفردية التي تعدّ ممارستها حرية من الحريات التي يكفلها الدستور والقانون ^(١)، إذ تكون سلطة الضبط ضيقة إزاء هذه الحريات وتفاوت هذه السلطة تبعاً لأهمية الحرية وخطورتها، وفيما إذا كانت منظمة تنظيمياً دقيقاً بالقانون، أو منصّوصاً عليها في الدستور بصفة عامة، وغير منظمة بقانون المشرّع. وبالتالي إذا كانت الحرية منظمة تنظيمياً دقيقاً بالقانون، فإن سلطة الضبط إزاء هذه الحرية تكون ضيقة جداً، ومن أمثلتها الحرية الدينية، أما إذا كانت الحرية منصّوصاً عليها في الدستور بصفة عامة، وغير منظمة بقانون، فإن سلطة الضبط إزاء هذا النوع من الحريات تكون أكثر اتساعاً منها تجاه الحريات المنظمة قانوناً ^(٢)، ومن أمثلة هذه الحريات حرية التنقل ^(٣).

وعليه، إذا كانت سلطة الضبط تتفاوت وفقاً لقيمة الحرية، وأهميتها، إلا أن تقدير قيمة الحرية لا يجوز أن يقتصر على تقديرها من الناحية النظرية فحسب، بل يتعيّن أيضاً أن يتم تقدير أهمية الحرية وقيمتها من حيث الممارسة، وذلك وفقاً للظروف

(١) د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص ٣٤٨.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص ٢٣٦ و ٢٣٧.

(٣) تنص المادة ٣٨ / الفقرة الثالثة من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢: "كل مواطن الحق بالتنقل في أراضي الدولة أو مغادرتها إلا إذا منع من ذلك بقرار من القضاء المختص أو من النيابة العامة أو تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة".

والملايسات المحيطة بها عند ممارستها، لذا فإنه يجب أن يوضع في الحسبان مدى التقيد الحقيقي الذي تسببه لائحة الضبط على الحرية.

٣- أن تكون تتصف لائحة الضبط بالعمومية والمساواة:

يعدّ مبدأ المساواة بين الأشخاص أساساً وركيزة لكل الحقوق والحريات العامة، بل والمتربع على قمتها، لأن جميع الحريات لا بد وأن تعتمد على مبدأ المساواة كونه من المبادئ العامة للقانون التي استقرت في روح المشرّع وضمير الجماعة. ومن ثم إذا لم تكن هناك مساواة بين الأفراد في ممارسة الحرية العامة، فلا يمكن الادعاء بأن هناك حرية ^(١). هذا ما أكدته جميع الأديان السماوية، وكذلك الإعلانات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ^(٢). وقد حرصت الدساتير والتشريعات المختلفة في جميع الدول الديمقراطية على اختلاف أيديولوجياتها وتوجهاتها السياسية على اعتناقه والنصّ عليه. ^(٣)

فالمساواة أمام لائحة الضبط تعني مساواة الأفراد أمام أوامرها ونواهيها. فهيئة الضبط عليها إخضاع الأفراد للوائحها بصورة واحدة من خلال معاملة واحدة من دون أن تعفي أحداً منها دون الآخر، أو أن تضيف من إجراءاتها بالنسبة لفرد دون سواه. فالجميع متساوون أمام الإجراءات التي تتضمنها تلك اللائحة، إذ يعدّ مبدأ

(١) د. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٣.

(٢) أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٠/٩/١٩٤٨ وفي مبدأ المساواة في المادة الأولى منه والتي نصّت على أنه: "يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة وفي الحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء". كما أقر الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الصادر بتاريخ ٢٦/٦/١٩٨١ مبدأ المساواة في المادة الثانية منه، وأقر إعلان حقوق المواطن في الدول والبلاد العربية هذا المبدأ في مادته الأولى منه.

(٣) تبني المشرّع السوري هذا المبدأ في المادة ٣٣/ من دستور ٢٠١٢: ٢- المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون. ٣- المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة.

المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم قانوني للحقوق والحريات العامة بدونه ينهار كل مدلول للحرية^(١). ومن ثم يمتنع على سلطة الضبط التمييز في المعاملة بين الأفراد، وذلك متى كانت ظروفهم ومراكزهم القانونية واحدة.

ويساعد على تحقيق هذه المساواة أمام لائحة الضبط في مواجهة صور النشاط الفردي انتهاج قاعدة العمومية والتجريد في إصدار لائحة الضبط بسبب ارتباطها بالحريات العامة، والذي يعدّ قيداً على سلطة الضبط يؤمن الحرية ضد خروج هيئات الضبط عليها في لوائح الضبط الإداري.^(٢)

وتأسيساً على ذلك، فإن صفة العمومية والمساواة تشكّلان قيداً مهماً على سلطات الضبط الإداري عند إصدارها للوائح الضبط الإداري.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي صارماً في تطبيق مبدأ المساواة خاصة فيما يتعلّق بنشاط سلطات الضبط الإداري، فقد قضى في بعض قراراته: "أن الأفراد الذين يتواجدون في الظروف ذاتها يجب أن يعاملوا على قدم المساواة من دون تفرقة أو محاباة"^(٣). كما قضى بعدم مشروعية الإعفاء الممنوح لأحد الأفراد لعدم مطابقته للتنظيم المتعلّق بتوزيع الوقود على المحطات المتواجدة على الطريق العام، لأن ذلك يمثل اعتداءً على مبدأ المساواة أمام القانون واللوائح^(٤)، وبعدم مشروعية القرار الصادر بمنع المواكب والمظاهر الأخرى لممارسة شعائر العقيدة لمخالفته مبدأ المساواة أمام القانون واللوائح^(٥).

(١) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٦ و ٣٧٧.

(٢) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط، مرجع سابق، ص ٢١٣.

(٣) "Les administrés qui se trouvent dans la même situation doivent être traités également sans préférence ni faveur". C.E, 27 juillet 1928, Usines Renault, L. 1928,p.989.

أشار إلى ذلك: د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٤) C.E. 28 Janvier 1938, Pichard, Rec, Leb.p 128.

(٥) C.E. 21 Janvier 1966, Lagastalois , Rec, Leb.p 45.

٣-تقيّد لوائح الضبط بقاعدة تخصّيص الأهداف:

إن أهداف الضبط الإداري، سواء كان عاماً أو خاصاً هي أهداف مخصصة، وليس لسلطات الضبط الإداري أن تخرج عنها، أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف. وبعبارة أخرى يجب أن تستهدف لوائح الضبط الإداري المحافظة على النظام العام بمفهومه المتعارف عليه، ولا يحق لهيئات الضبط الإداري أن تسعى إلى تحقيق غاية أخرى حتى لو كانت تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. (١)

وتتجسّد مخالفة لوائح الضبط الإداري لقاعدة تخصّيص الأهداف في صورتين الأولى: أن تهدف لائحة الضبط إلى تحقيق غرض آخر من أغراض المصلحة العامة غير منوط بهيئة الضبط الإداري تحقيقه، وفي هذا الإطار قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ ٣ / ١٠ / ١٩٨٠ في القضية المعروفة باسم "Schwart"، بإلغاء قرار محافظ إقليم "Bas-Rhin" المتضمّن تقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد Schwartz وآخرين لإنشاء ملاه وحمام سباحة، حيث تبين للمجلس مخالفة القرار الضبطي لقاعدة تخصّيص الأهداف، لأن القرار لم يهدف إلى تطهير المنطقة من الناحية الصحية، وإنما إلى تطوير أنشطة الترفيه في البلدية (٢). والصورة الثانية : مخالفة لائحة الضبط للإجراءات، ويكون ذلك في أن تصدر لائحة الضبط بهدف الحفاظ على النظام العام، ولكن باتباع إجراءات غير تلك التي أوجب القانون اتباعها لتحقيق هذا الهدف، حيث تلجأ سلطة الضبط الإداري إلى وضع الإجراءات في غير محلّه للتحايل على قواعد الاختصاص، ولتجنّب

(١) راجع: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩ وما يليها ؛ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٠٥ و ٢٠٦.

(٢) أشار إلى: ذلك د. محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

الإجراءات المعقّدة، أو لتوفير الوقت، أو المال. ومن الأمثلة على هذا الانحراف لتسخير هيئات الضبط الإداري لوسائل الضبط القضائي لتحقيق أغراض الضبط الإداري، وفي هذا الشأن قرر مجلس الدولة الفرنسي ^(١) في قضية "Frampar"، أنه على الرغم من إشارة قرار المحافظ بحجز أعداد الجريدة استناداً إلى نصّ قانون الإجراءات الجنائية المتعلقة بسلطات المحافظين في إثبات الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة وتقديم مرتكبيها للمحاكمة، ونصّ قانون العقوبات المتعلقة بهذه الجرائم، ورغم إحالة المحافظ الأوراق إلى النائب العام خلال الأربعة والعشرين الآتية طبقاً للقانون، إلا أن مجموع الوقائع وظروف الحال تدلّ بجلاء على أن إجراء المصادرة لم يكن يستهدف جنايات أو جنح ضد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي وتسليم مرتكبيها إلى المحكمة المختصة لتوقيع العقاب، وإنما كان يستهدف منع نشر مقال تضمنه العدد المصادر من الجريدة لتوقّي ما قد يحدث من اضطرابات في النظام العام من جرّاء ذلك النشر. ^(٢)

المطلب الثاني

انعكاسات لوائح الضبط على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية
إن وضع الحريات العامة في الظروف الاستثنائية يختلف عن وضعها في الظروف العادية، ولذلك يختلف تنظيم الدساتير والقوانين للحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، حيث تضع الدساتير والقوانين عادة، العديد من القيود والضوابط لممارسة الحقوق والحريات العامة في مثل هذه الظروف، بما يسمح بالحدّ من الكثير من ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم في ظلّ هذه الظروف بخلاف ما عليه الحال في ظلّ الظروف العادية.

^{١)} C.E. 24 Juin 1960, Soc Frampar et Soc, France Editions et Publication, Rec, p.412.

^(٢) د. محمد مصطفى الوكيل، المرجع السابق، ص ٣٩٧ و ٣٩٨.

لهذا فقد حرصت الكثير من الدول على أن يتضمن دستورها نصاً، أو أكثر، يعطي الحكومة في أوقات الأزمات سلطات استثنائية لا تملكها في الأوقات العادية، تمكنها من السيطرة على زمام الأمن في البلاد، وتساعدتها في المحافظة على كيانها، وسلامة ترابها، حيث تتخذ في سبيل ذلك تدابير استثنائية تتسم بطابع السرعة والشدة في اتخاذ الإجراءات، وتنفيذ الأحكام. كما تتميز بأنها تعطل إلى مدى بعيد الحريات العامة، والضمانات التشريعية، والقضائية المقررة دستورياً لها. ويترتب عليها التوسع في سلطات الضبط الإداري في شأن تقييد الحقوق والحريات العامة من أجل مواجهة تلك الظروف الاستثنائية بهدف حماية النظام العام.^(١)

ففي ظلّ إعلان إحدى الحالات الاستثنائية، يقوم نظام قانوني استثنائي، وتتوقف في ظلّه الحريات العامة للأفراد والضمانات الدستورية والقانونية المقررة لهم، وتمنح السلطة القائمة على الحالات الاستثنائية سلطات استثنائية لا تملك ممارستها في الظروف العادية.^(٢)

ولمّا كانت الظروف الاستثنائية لها صور وتطبيقات عدّة، فإنه سيتمّ التعرّض إلى تطبيقاتها في التشريع السوري، وأثرها وقيودها تجاه ممارسة الحقوق والحريات العامة، خصوصاً في الحالات التي عرّفت سورية تطبيقاً لها، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع السوري

تعدّ نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية في الأصل، وتعود جذورها إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي، فلقد ظهرت هذه النظرية منذ الحرب العالمية الأولى، وارتبطت تطبيقها في بداية الأمر بمقتضيات ظروف الحرب، وانعكاساتها، وضرورة

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٤ وما يليها.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، دار

النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٧، ص ٦٩.

اتساع سلطات الإدارة في هذه الظروف الحرجة الأمر الذي ترك انطباعاً أولياً عند رجال القانون الإداري مؤداه أن هذه النظرية قاصرة على حالة الحرب فحسب، ولهذا كانت التسمية التي أطلقت على هذه النظرية هي "نظرية سلطات الحرب" La theorie de pouvoirs de guerre وهذا ما يتضح جلياً في حكم مجلس الدولة الصادر في ٢٨ / ٢ / ١٩١٩ الذي اعترف للسلطة العسكرية بحقوق استثنائية، وغير مألوفة خلال حالة الحرب، والتي تعدّ في الحالات العادية مساساً خطيراً بالحريات العامة الأساسية للفرد في الدولة القانونية^(١).

ولم تقتصر نظرية الظروف الاستثنائية حصراً على القضاء الإداري الفرنسي، وإنما أخذ عنها القضاء المصري الذي أقرّ بدوره نظرية الظروف الاستثنائية، بحيث كشفت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن تكريسها لهذه النظرية في أحد أحكامها المهمة، بقولها "تقضي بعض الظروف توسّعاً في سلطات الإدارة وتقييداً للحريات، من ذلك حالة تهديد سلامة البلاد إثر وقوع حرب، أو التهديد بخطرها، أو اضطراب الأمن أو حدوث فيضان أو وباء أو كوارث، ففي مثل هذه الحالات تُعلن الدولة بلا تَرَدّد الأحكام العرفية..."^(٢).

كما اعترف مجلس الدولة السوري بهذه النظرية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها الصادر بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٥٧ أن: "للكومة عند قيام حالة استثنائية تمسّ الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير، ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير تصون الأمن والنظام، ولا يتطلّب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة

(١) أنظر: الضاوية بنت موسى غرمة، الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"،

رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية، لعام ٢٠١١، ص ١٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

لبنان، بدون رقم طبعة، ٢٠٠٢، ص ٢١٢ و ٢١٣ و ٢١٤.

ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر، حتى لا يفلت الزمام من يدها."

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٠ / ٥ / ١٩٥٩ والذي قضى بالآتي: "... لئن كان في الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يُعطّل تنفيذ حكم قضائي، وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعدّر تداركه كحدوث فتنة، أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدّر الضرورة بقدرها، وأن يُعَوّض صاحب الشأن، إن كان لذلك وجه." (١).

وبالتالي تتمثل تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في سورية بحسب النصوص الدستورية، في حالة الطوارئ، وحالة الحصار (الأحكام العرفية)، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، وعليه سنقوم بدراسة تلك الحالات وفق الآتي:

أولاً-حالتى الطوارئ والأحكام العرفية:

من التعاريف التي ركّزت على كون حالة الطوارئ نظام استثنائي، تعريف الدكتور "زين العابدين بركات" بأنها "نظام استثنائي بررته ظروف استثنائية ناتجة عن خطر محقق أكيد، أو اضطرابات في الداخل، أو كوارث عامة، أو انتشار الأوبئة، أو ثورة داخلية مسلحة، أو حرب خارجية، وهو يطبق بالنسبة لكافة أراضي الدولة أو في جزء منها حسب الحاجة". (٢)

وبالعودة للدساتير المتعاقبة في سورية، نجد أن دستور عام ١٩٧٣ قد نصّ في المادة /١٠١/ على حالة الطوارئ، وعلى صلاحية رئيس الجمهورية في إعلانها،

(١) راجع: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مرجع سابق، ص ٣٨؛ د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٢) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٢.

وكذلك إلغائها وفقاً للنصوص القانونية التي نظمت حالة الطوارئ^(١). كما نظم الدستور السوري لعام ٢٠١٢ في المادة ١٠٣/ منه إعلان حالة الطوارئ، والتي نصّت على أن: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغيها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك."^(٢)، بالإضافة لإصدار عدة قوانين لتنظيم حالة الطوارئ، فقد صدر القانون رقم ٨٧/ لعام ١٩٦٠ المعدل بموجب القانون رقم ٥٤/ لعام ١٩٦١ والمرسوم رقم ٥١/ المؤرخ في ١٩٦٢/١٢/٢٢ الناظم لحالة الطوارئ والمحدد لشروطها الشكلية والموضوعية، والذي عدلت فيه المادة ١٣/ منه بالمرسوم التشريعي رقم ١/ لعام ١٩٦٣.^(٣) وعليه، لا بد من الإشارة إلى استمرار العمل بقانون الطوارئ منذ تاريخ إصداره وحتى العام ٢٠١١، حيث أنهى العمل بحالة الطوارئ بالمرسوم رقم ١٦١/ تاريخ ٢٠١١/٤/٢١^(٤)، ولم يعد قانون الطوارئ يفرض إلا في الأحوال الضرورية التي تستدعيها الظروف، وبالتالي فإن تطبيق حالة الطوارئ قاصر على الحالات التي تتعلّق بأمن الدولة وفي أضيق الحدود.^(٥)

(١) تنصّ المادة ١٠١/ من دستور عام ١٩٧٣: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ، ويلغيها على الوجه المبين في الدستور".

(٢) راجع الدستور السوري لعام ٢٠١٢ المادة رقم ١٠٣/ منه.

(٣) المرسوم التشريعي رقم ١/ لعام ١٩٦٣ منشور في الجريدة الرسمية العدد رقم ١١١/ لعام ١٩٦٣.

(٤) المرسوم رقم ١٦١/ لعام ٢٠١١ م منشور في الجريدة الرسمية الجزء الأول العدد ١٩١/ لعام ٢٠١١.

(٥) وهذا ما يمكن استنتاجه من الخطاب الذي ألقاه القائد الخالد حافظ الأسد بمناسبة أدائه القسم للولاية الدستورية أمام مجلس الشعب في ١٩٧٨/٣/٨ حيث قال :

"أريد أن أقول الآن أن أحداً في بلادنا لن يُسأل بسبب معتقده أو رأيه، ما دام يمارس معتقده أو يعبر عن رأيه في حدود الدستور، وأريد أن أشير في هذا الصدد، أنه إذا كانت ظروف صراعنا مع العدو وما تطلبه أمن المواطن بسبب هذه الظروف قد اقتضت قيام حالة الطوارئ، فإنه فيما عدا ما يتعلّق بأمن الدولة كما نصّت على ذلك القوانين، فلا يجوز استخدام الأحكام العرفية. وقد علمت من وفود المحافظات أنه إذا

أما حالة الأحكام العرفية، فقد عرّفها الدكتور عبد الإله الخاني على أنها: "نظام استثنائي شرطي مُبرر بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني".^(١) وما نلاحظه أن الدستور السوري نصّ على حالة الطوارئ من دون حالة الأحكام العرفية، وبين شروطها الشكلية والموضوعية، وعدّ بذلك أن حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ هما مصطلحين لمعنى واحد، ويستنتج ذلك من استعمال المشرّع السوري في نصّ المادة (٣/أ) من قانون الطوارئ السوري مصطلح "الحاكم العرفي".^(٢)

ويتضح بعد عرض تلك النصوص المنظّمة لحالة الطوارئ والحصار التي تجيز إعلانها عند وقوعها أنها تتصف بالعمومية، وعدم التحديد الدقيق، وإذا كان من السهل التعرّف على الحروب والثورات، فإن وجود خطر عاجل ناتج عن اعتداءات جسيمة على النظام العام، أو الوقائع التي لها طبيعة الكوارث العامة، أو التهديد بوقوع حرب أو حدوث اضطرابات في الداخل هي حالات من الصعب التعرّف عليها، أو التنبؤ بحدوثها، وبالتالي حماية الحقوق والحريات العامة عند وقوعها. أما بالنسبة للخطورة التي يسببها إعلان حالة الأحكام العرفية العسكرية على الحقوق والحريات العامة، فقد كان من المستحسن أن يأخذ المشرّع السوري بالفروق التي ناقشها الفقه بين الحالتين، وتنظيم حالة الأحكام العرفية بنصوص دستورية متميّزة عن حالة الطوارئ، وجعل شروطها الشكلية مشددة عن الشروط الشكلية

كانت هناك بعض الحالات التي استخدمت فيها الأوامر العرفية خارج النطاق الذي أشير إليه. وأنا الآن أطلب من الجهات المختصة وقف مفعول هذه الأوامر، وإن كانت ترى أنها صدرت لأسباب وجيهة؛ د. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، د.ت، ص ٨١١.

(١) د. عبد الإله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، دراسة فقهية وقانونية، نقابة المحامين، دمشق، سورية، لعام ١٩٧٤، ص ١٧٣.

(٢) تنصّ المادة (٣/أ) من قانون الطوارئ السوري على ما يأتي: "أ) عند إعلان حالة الطوارئ يسمى مجلس الوزراء حاكماً عرفياً وتوضع تحت تصرفه جميع قوى الأمن الداخلي والخارجي".

المنظمة لحالة الطوارئ، وذلك من حيث السلطة التي لها صلاحية الإعلان، والإجراءات التي تتبعها من استشارات إلزامية، وكذلك موافقة مجلس الشعب بصفته ممثلاً للإرادة الشعبية، والحامي الحقيقي لحقوق وحريات المواطنين.

ثانياً- الحالة الاستثنائية:

عرّفت الحالة الاستثنائية بأنها: "نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة، وسلامة ترابها، يخول للسلطة المختصة (السلطة التنفيذية)، اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون (بما فيها قوانين الحصار والطوارئ إن وجدت)، بهدف حماية أراضي الدولة، وبحارها، وأجوائها كلاً، أو جزءاً ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي، أو خارجي مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية".^(١)

لقد نظمت المادة ١١٤/ من الدستور السوري الحالة الاستثنائية، والتي نصّت على الاتي: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، إلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

بتحليل نصّ المادة ١١٤/ من الدستور السوري يتم التوصل إلى الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية من دون أن تنصّ تلك المادة على الشروط الشكلية، وبالتالي تولي رئيس الجمهورية العربية السورية الصلاحيات المخولة له دستورياً وهي كالاتي:

(١) د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص ١٢٥.

- قيام خطر يتصف بدرجة الجسامة، فلا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية مجرد الخطر البسيط.
- أن يكون الخطر حال، وواقع، أو وشيك الوقوع في المستقبل القريب بصفة مؤكدة، فلا يكفي أن يكون الخطر محتملاً وبعيد الحدوث.
- أن يهدد هذا الخطر الوحدة الوطنية، وذلك بتعرضها لخطر الانقسامات التي قد تفرق اللحمة الوطنية وتتناق من ترابطها ووحدتها.
- أن يهدد هذا الخطر سلامة الوطن، ويمس أمنه، واستقراره بسوء.
- أن يكون هذا الخطر ماساً باستقلال الوطن، كالحروب الخارجية التي قد تتعرض لها سورية، أو حركات احتلال ضدها، وهذا ما ينال من سيادتها الوطنية واستمرارها كدولة مستقلة.
- أن يكون الخطر معطلاً لعمل مؤسسات الدولة بصفة كلية أو جزئية.

ثالثاً- حالة التعبئة العامة والحرب:

تعرف حالة التعبئة العامة بأنها: "جعل المرافق العامة والمشاريع الخاصة والمجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة. وبالتالي تأمين ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي".^(١) وقد أورد المشرع السوري تعريف حالة التعبئة العامة في المرسوم رقم ١٠٤/ لعام ٢٠١١ على أنها: "وضع جميع موارد البلاد البشرية والمادية في خدمة المجهود الحربي وفقاً لمقتضيات مصلحة البلاد".^(٢)

(١) د. مراد بدران، المرجع السابق، ص ١٥١.

(٢) أنظر: الفقرة الثانية من المادة الأولى للمرسوم التشريعي الخاص بتحديد أسس التعبئة العامة والاستعداد للحرب رقم ١٠٤/ المؤرخ في ٢١ آب لعام ٢٠١١.

ولكي يكون إعلان حالتي التعبئة العامة والحرب مشروعاً من الناحية الشكلية يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط الشكلية، حسب نص المادة/١٠٢/ من دستور ٢٠١٢. (١)

وبما أنّ رئيس الجمهورية هو "رئيس السلطة التنفيذية"، والذي يملك صلاحية إعلان الحرب، التي تعدّ من أخطر حالات الظروف الاستثنائية، وهذه الصلاحية لا ينفرد بها رئيس الجمهورية، بل يشاركه فيها البرلمان المتمثل في مجلس الشعب، بحيث لا يعد إجراء إعلان التعبئة العامة والحرب صحيحاً ومشروعاً إلا بموافقة مجلس الشعب بعد أن ينظر في صحة المبررات التي دفعت رئيس الجمهورية للمطالبة بإعلان هذه الحالة. وبهذا الخصوص، فقد نظم المرسوم رقم /١٠٤/ لعام ٢٠١١ حالتي التعبئة (العامة والجزئية) والاستعداد للحرب (٢).

وفي جميع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور السوري وتطبيقاتها التنظيمية، تمنح سلطات استثنائية واسعة لسلطات الضبط الإداري، وهي تجد مبررها في حماية النظام العام، بحيث تصل هذه السلطات إلى درجة مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الأولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية.

وبعد أن تعرّضنا لتطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في سورية، وخاصة عند صدور لائحة ضبط أثناء تلك الحالات ضرورة مراعاة الحد الأدنى إلى

(١) نصّت المادة /١٢٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ على أنه: "يعلن رئيس الجمهورية الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب".

(٢) تنصّ المادة الأولى الفقرة ج/ من المرسوم رقم /١٠٤/ على: "التعبئة الجزئية : هي وضع جزء من موارد البلاد البشرية والمادية في خدمة المجهود الحربي في منطقة محددة أو أكثر وحسب الحالة التي تستدعي ذلك". وهذه التعبئة نجد تطبيقاتها في سورية منذ الاحداث الصعبة التي مرت بها البلاد عام ٢٠١١.

—أنظر المادة الثانية الفقرتين/أ-ب/ من المرسوم رقم /١٠٤/ ، للوقوف على حالات التعبئة العامة والاستعداد للحرب.

المحافظة على الحقوق والحريات العامة، ورغم أن التقيّد الذي تفرضه نظرية الظروف الاستثنائية مستند إلى مبرر قانوني كوجود خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام، إلا أن ذلك لا يمنع من ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بطريقة لا تمسّ الصالح العام.

الفرع الثاني: أثر وقيود إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحقوق والحريات العامة

تتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة وغير مألوفة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية، فالكثير من الإجراءات التي لا يجوز لسلطة الضبط اتخاذها في الظروف العادية تصبح مشروعة في الظروف الاستثنائية.

وفي هذا الإطار يمكن لسلطة الضبط أن تقوم بعمل المشرّع العادي، فتصدر قرارات لها قوة القانون يمكن أن تلغي قوانين قائمة أو تعدّلها، أو تشرّع في مجال كان محجوزاً للمشرّع في الظروف العادية. بل والأخطر من ذلك يمكنها بسبب الظروف الاستثنائية أن تعطل نصّاً دستورياً لمواجهة الظرف الاستثنائي، الأمر الذي يؤثر بلا خلاف على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة.^(١)

جميع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور السوري وتطبيقاتها التنظيمية سابق الإشارة إليها، تمنح سلطات استثنائية واسعة لسلطات الضبط الإداري، تجد مبررها في حماية النظام العام، وقد تصل هذه السلطات إلى درجة

(١) د. وجدي ثابت غابريل، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام ١٩٨٨، ص ٢٣٢ و ٢٣٧؛ وكذلك :

- Dimitri Georges Lavroff, Le droit constitutionnel de la V eme république, 3ème édition, Dalloz, pp.875 – 877

مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الأولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية.

وبناءً على ذلك، سيتم التعرّض في هذا المطلب إلى أثر إعلان الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة، ثم إلى قيود لوائح الضبط الاستثنائية تجاه ممارسة الحقوق والحريات العامة.

أولاً- أثر إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحقوق والحريات العامة:

يختلف أثر إعلان الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة للأفراد ضيقاً واتساعاً حسب الحالة المعلنة، فأثر إعلان حالة الطوارئ، كونها أخف الحالات الاستثنائية تعدّ أقل خطورة وصرامة وتضييقاً على الحقوق والحريات العامة من أثر إعلان حالة الحصار في مجال تقييد الحريات ومصادرتها، بينما تكون الحالة الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة أشد صرامة من حالة الحصار.

١- أثر حالي الطوارئ والأحكام العرفية على الحقوق والحريات العامة:

إن مسألة استتباب الأمن وحفظ النظام العام -المخوّل لسلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية - تنتقل في ظلّ حالة الأحكام العرفية إلى السلطة العسكرية (الإدارة العرفية) بناءً على تفويض من السلطة المدنية. وما يترتب عليه إخضاع مسألة الحقوق والحريات العامة إلى نظام عسكري مخالف ومغاير لمعطيات الحياة المدنية والتي ينتفي في ظلّها أدنى اهتمام بالحقوق والحريات العامة للأفراد. وبالتالي تتمتع ضابطة الطوارئ بسلطات واسعة وقدرة على فرض القيود والتدابير على الحريات الشخصية، والعامة، كالحريات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والفكرية وغير ذلك... الخ، وبالتالي نجد الإدارة العرفية تتسع على حساب صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية^(١).

(١) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

والأصل وبحسب المادة /١٠٣/ من دستور ٢٠١٢، أن مسألة تحدّد الآثار المترتبة عن حالة الطوارئ أو الحصار هي من اختصاص مجلس الشعب الذي من المفترض أن يقوم بذلك بموجب قانوني عضوي، وهو قانون الطوارئ لعام ١٩٦١. وقد ترتب على إعلان حالة الطوارئ بالقرار رقم /٢/ تاريخ ٨ آذار ١٩٦٣ الصادر عن مجلس قيادة الثورة حيث كان نصّه "تُعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية بدءاً من تاريخ ٨/٣/١٩٦٣ وحتى إشعار آخر"، والذي وضع العديد من القيود على ممارسة الحقوق والحريات الفردية والجماعية طيلة فترة سريانها وإلى غاية رفعها بموجب المرسوم رقم /١٦١/ لعام ٢٠١١.

ومن هنا، سيتم التركيز على الآثار الناتجة عن التطبيق العملي لحالة الطوارئ وحالة الحصار، من حيث الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء سريانها، ومدى مساسها بالحريات الفردية والجماعية، بحيث يتمتع الحاكم العرّفي طبقاً للمرسوم رقم /٥١/ لعام ١٩٦٢^(١) بصلاحيات واسعة في إصدار قرارات ضبط تقييد الحقوق والحريات الشخصية والجماعية خلال فترة سريان حالة الطوارئ، بعضها يشمل كامل البلاد، والبعض منها يقتصر على جزء منها فقط. وقد تتخذ القيود على الحقوق والحريات الشخصية صوراً عدة منها القيود على حرية الفرد الجسمانية، وقد تكون على حرمة منزله، أو حرية تنقله، أو إقامته، أو حريته في التعبير، وعلى سرّية مراسلاته، أو اتصالاته، وأيضاً حريته في العمل، وذلك على الشكل الآتي:

(أ) أثر حالي الطوارئ والحصار على الحرية الجسمانية حرمة الحياة الخاصة: هذه الحرية مكرّسة دولياً ودستوريا وهي من أهم الحريات التي تحفظ للإنسان كيانه وكرامته، وبالرغم من ذلك فإنّ قوانين الطوارئ في الدول موضوع الدراسة قد قيّدت هذه الحرية، وذلك بالتوقيف الاحتياطي للأشخاص بمجرد الاشتباه بهم أو القبض عليهم لمجرّد الشك أنهم يشكلون خطراً على الأمن والنظام العام،

^(١) أنظر: المادة الرابعة من القانون رقم /٥١/ المؤرخ في ٢٢ كانون الأول لعام ١٩٦٢، المتعلّق بإعلان

حالة الطوارئ في الجمهورية العربية السورية.

وهذا ما يستنتج من قانوني الطوارئ المصري والسوري^(١). أما قانون الطوارئ الفرنسي فلم يقيّد هذه الحرية.

وفي هذا مساس خطير بأهم الحقوق والحريات العامة لأفراد الشعب، والتي هي بالأساس محصنة ضد أي اعتداء يقع عليها وذلك في المواثيق الدولية لكونها الحد الأدنى الذي لا يجوز المساس به في أي ظرف من الظروف التي قد ترزخ تحتها الدولة.

هذا ما أكد عليه الدستور النافذ لعام ٢٠١٢ في نصّ المادة /٣٦/ الفقرة الأولى: "للحياة الخاصة حرمة يحميها القانون."، وعليه فقد صان الدستور تلك الحرية من المساس بها بموجب هذه المادة.

وفي قانون الأحكام العرفية السوري رقم /٤٠١/ لعام ١٩٤٨ والقرارات التنفيذية المتعلقة به، لم يرد أي نصّ من شأنه المساس بهذه الحرية أو أي حق من الحقوق المتعلقة بها.

ولكن قانون الأحكام المصري تعرّض إلى هذا الحق بالخرق، وذلك عندما نصّ القانون على تفتيش الأشخاص وأنط هذه الصلاحية الخطيرة بالحاكم العسكري بدون أي قيد أو شرط^(٢).

ويلاحظ هنا أنّ قانون الأحكام العرفية المصري قد خرق حق الإنسان في السلامة الجسدية خرقاً واضحاً بسبب الصلاحية المفتوحة التي تم منحها للحاكم العسكري.

(١) تنصّ المادة الثالثة الفقرة الأولى من قانون الطوارئ المصري على الاتي: "١- ... والقبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم...".

- وتنصّ المادة الرابعة الفقرة /أ/ من قانون الطوارئ السوري على الاتي: "أ... وتوقيف المشتبه فيه أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً...".

(٢) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مشار إليه: الضاوية بنت موسى غرمة، الحريات العامة في ظلّ الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

ب) أثر حالتي الطوارئ والأحكام العرفية على حرمة المنزل: رغم أن هذه الحرية تحظى بقدر كبير من الحماية، سواء الدولية أو الوطنية إلا أن قوانين الطوارئ والأحكام العرفية قد خرقت هذه الحرية وعرضتها لعدة استثناءات، بحيث إنَّ قانون الطوارئ الفرنسي قد نصَّ على إمكانية تفتيش الأماكن الواقعة في المناطق التي تطبق فيها أحكام حالة الطوارئ في كل الأوقات، أي ليلاً ونهاراً، ويُعدُّ هذا خروجاً عن الأوقات التي يحددها قانون الإجراءات الجزائية للقيام بالتفتيش، وذلك بدون الحصول على أي رخصة قضائية للقيام بهذا الإجراء، وبهذا يكون التفتيش عشوائياً بدون تنظيم، ولا يخضع إلا لضرورات السلامة والأمن العامين، الأمر الذي يعود للسلطة التنفيذية تقديره بكل حرية والتي قد تتعسف في استعمالها لهذه الآلية^(١).

أما قانون الطوارئ المصري فقد رخص بدوره لممثلي السلطة التنفيذية بالقيام بتفتيش الأماكن مهما كان نوعها (مساكن، محلات... الخ) التابعة للأشخاص الذين يشتبه في كونهم يشكلون خطراً على الأمن، والنظام العام في البلاد بدون اتخاذ أي من التدابير والإجراءات الواجبة اتخاذها في الظروف العادية للقيام بالتفتيش^(٢).

وبالرجوع إلى قانون الطوارئ السوري وقانون الأحكام العرفية نجده لم يتطرق إلى تفتيش المنازل، أو المحلات، وهو بذلك قد احترام حرمة المنزل، ولم يخرق هذه الحرية ولم يجردها من معناها، وهذا ما أكدته المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٢ في المادة/٣٦ منه^(٣). وهذا لا يعني إن تفتيش المنازل في الليل أو النهار غير

(١) تنص المادة (١/١١) من قانون الطوارئ الفرنسي على الآتي: "١- تمنح السلطات الإدارية تفتيش المنازل ليلاً ونهاراً وهذا في المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ".

(٢) تنص المادة /٣/ من قانون الطوارئ المصري على الآتي: "لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتابي أو شفوي التدابير الآتية: ...الترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية...".

(٣) تنص المادة /٣٦/ الفقرة الثانية من دستور سورية لعام ٢٠١٢ على الآتي: "٢- المساكن مصونة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر من الجهة القضائية المختصة وفي الأحوال المبينة في القانون."

جائز بالنسبة لسلطات الضبط الإداري عندما تكون هنالك حالة استثنائية مثل حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

وواضح مما سبق، وبالرغم من كل الحماية المخصصة لحرمة المنزل في الأحوال الدستورية العادية، إلا أنَّ هذه الحماية تنعدم تماماً في ظلّ حالة الطوارئ وتفقد كل ضماناتها الدستورية والقانونية، ويرتبط مصيرها بصفة كلية بمدى نزاهة السلطة التنفيذية وحياد.

ج) أثر حالتي الطوارئ والأحكام العرفية على حرية الإقامة والتنقل: من أهم الإجراءات التي تتخذها السلطات المختصة بالحفاظ على النظام العام في الظروف الاستثنائية المقيّدة لحرية الإقامة والتنقل، هي وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو منعهم من الإقامة في أماكن معيّنة أو حظر التجوال، وأن تأمر بتنظيم وسائل النقل في أوقات محددة، وإنشاء أماكن إقامة منظّمة لغير المقيمين.

وهذا ما أجمعت عليه قوانين الطوارئ والأحكام العرفية للدول محلّ الدراسة، وذلك لغرض الحفاظ على الأمن والنظام العام، فلقد تطرّق قانون الطوارئ الفرنسي في نصّ المادة الخامسة منه، إلى حظر تنقل الأشخاص والمركبات في أماكن وأوقات معيّنة، وتحدّد في اللوائح التنظيمية المناطق الآمنة الصالحة للإقامة، كما منع كل شخص تصدر منه تصرّفات تعرقل أعمال السلطات العامة من الإقامة في الأراضي التي أعلنت فيها حالة الطوارئ أو في جزء منها، كما قد تفرض الإقامة الجبرية على الأشخاص الذين تصدر منهم تصرّفات تعرّض الأمن العام للخطر.^(١)

(١) تنصّ المادة الخامسة من قانون الطوارئ الفرنسي رقم ٣٨٥/ لعام ١٩٥٥ والمعدل بالقانون رقم ٥١٦/ لعام ٢٠٠٠ على ما يأتي: "١-حظر تنقل الأشخاص والمركبات في أماكن وأوقات محددة بموجب لائحة تؤسس عن طريق اللائحة مناطق محمية وأمنة توضع فيها الأشخاص تحظر الإقامة في كل الأماكن المعلنة فيها حالة الطوارئ أو بعضها على الأشخاص الخطرين أو المشتبه بهم."

أما قانوني الطوارئ والأحكام العرفية^(١) المصري والسوري فلقد قيداً بدورهما حرية التنقل حينما جاء النص على وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع، والتنقل، والإقامة، والمرور في أماكن وأوقات معينة^(٢).

فبالرغم من كون ممارسة حرية التنقل والإقامة حقاً طبيعياً لكل شخص^(٣)، إلا أنّ ضرورة الحفاظ على الأمن والنظام العام قد أدت إلى تقييدها وإخضاعها إلى شروط صارمة، أو إلغائها نهائياً في بعض الحالات الأخرى، وذلك كله بدون وجود أي ضمانات حمائية كافية.

(د) أثر حالي الطوارئ والأحكام العرفية على حرية التعبير والمعتقد: تحتل حرية التعبير والمعتقد مكانة مهمة بين الحريات الأساسية للمواطن، لكونها تجسيدا لما يمثلته الشخص من معتقدات ومبادئ وأسس، فكل إلغاء لحرية التعبير هو إلغاء للوجود المعنوي للشخص، وبالرغم من هذه المكانة نجد أنّ قوانين الطوارئ قد حددت هذه الحرية وقيدتها من أجل الحفاظ على النظام العام في الدولة.

فقد نصّ قانون الطوارئ والأحكام العرفية الفرنسي على فرض رقابة على الصحف وعلى العروض المسرحية والسينمائية، ومنع التجمع نهائياً لأنه وسيلة من وسائل التعبير، خاصاً بذلك المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ، أما المناطق

(١) د. عبد الإله الخاني، حالة الطوارئ وحالة الأحكام العرفية "دراسة فقهية وقانونية"، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٢) تنصّ المادة الثالثة من قانون الطوارئ المصري على الاتي: "... وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة ...".

- تنصّ المادة الرابعة الفقرة /أ/ من قانون الطوارئ السوري على الاتي: "أ-وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أماكن أو أوقات معينة ...".

(٣) تنصّ المادة /٣٨/ الفقرة الثالثة على الاتي: "٣- لكل مواطن الحق بالتنقل في أراضي الدولة أو مغادرتها إلا إذا منع من ذلك بقرار من القضاء المختص أو النيابة العامة أو تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة..".

التي لم تعلن فيها حالة الطوارئ فمنع فيها كل التجمّعات التي يكون موضوعها أو هدفها التحريض ضد أوامر وتدابير قانون الطوارئ^(١).

بدوره قانون الطوارئ والأحكام العرفية المصري فقد قيد حرية الاجتماع ولكن هذا التقيد قد لا يكون مطلقاً كما تشير حرفية المادة بل بشرط أن تكون المواضيع التي يتم التعبير عنها تمسّ بالسلامة العامة، وأغراض الأمن القومي، أما بقية الآراء الأخرى فيمكن التعبير عنها بكل حرية^(٢).

أما قانون الطوارئ والأحكام العرفية السوري نجده قد أثر كثيراً على هذه الحرية بسبب ما قد تخلّفه من أضرار على السكينة والاستقرار العامين، بحيث نصّ على إمكانية وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع من دون أن يحدد نوعية هذه الاجتماعات، وكذلك مراقبة وسائل التعبير بمختلف أنواعها، وتكون هذه الرقابة رقابة مسبقة لتجنّب تأثيرها على الرأي العام^(٣).

وما يلاحظ أنه بعد إلغاء قانون الطوارئ في سورية بالمرسوم التشريعي رقم ١٦١/، نظّمت حرية التظاهر التي تعدّ من أهم مظاهر حرية التعبير، بقانون خاص سُمي بقانون التظاهر السلمي الذي أقرّ بالمرسوم التشريعي رقم ٥٣/ لعام ٢٠١١، وكان هدف هذا القانون التوفيق بين أمن الوطن وسلامته وبين ممارسة

(١) نصّت المادة الثامنة من قانون الطوارئ الفرنسي على الاتي: "يستطيع وزير الداخلية أو المحافظ العام في المناطق المعلن فيها حالة الطوارئ أن يأمر بالغلق الاحتياطي والوقائي لصالوات السينما والشرب وأماكن التجمّعات. يمكن أن يمنع بصورة عامة أو خاصة التجمّعات ذات الطبيعة التحريضية ضد النظام".

(٢) نصّت المادة الثالثة من قانون الطوارئ المصري على الاتي: "١-...وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع...؛ راجع: د. محمد حسنين عبد العال، رقابة مجلس الدولة لقرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة ١٦/ من الدستور الفرنسي والمادة ٧٤/ من الدستور المصري، دار النهضة العربية ط١، ١٩٨٢، ص ١٧.

(٣) نصّت المادة الثانية من قانون الطوارئ السوري على الاتي: "أ-وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع... ب-مراقبة جميع وسائل التعبير...".

أفراد الشعب لحقهم في التعبير، عن طريق التظاهر المكفول دستورياً، وقد حدد القانون شروط ممارسة هذا الحق وهي: تشكيل لجنة من الجهة المنظمة للمظاهرة من رئيس وعضوين على الأقل يسمّى أعضاء هذه اللجنة في الطلب المقدم للجنة المختصة في وزارة الداخلية، ويوضح في هذا الطلب تاريخ ووقت المظاهرة ومكان اتجاهها وخط سيرها من نقطة البداية إلى مكان الوصول، ويتم تقديم الطلب قبل خمسة أيام من تاريخها المقرر مرفقاً بتعهد -يتضمّن تحمّل مسؤولية الأضرار التي قد تسببها المظاهرة- لدى كاتب العدل.

ومن هنا يستنتج أن حرية التعبير مجسّدة في حرية التظاهر أصبحت مكرّسة في سورية في إطار قانوني محدد يوازن بصورة جلية بين الحق في ممارسة هذه الحرية، وبين الحفاظ على الأمن والسكينة العامين^(١).

أما ما يخصّ حرية المعتقد، وبعد دراسة قوانين الدول محلّ الدراسة، فقد أجمعت على عدم المساس بهذه الحرية، واحترامها، فكل من قانون الطوارئ والأحكام العرفية الفرنسي والمصري، والسوري لم يتعرّضوا لهذه الحرية لا بالحدّ منها ولا بإلغائها.

ج) أثر حالي الطوارئ والأحكام العرفية على حرية سرّية المراسلات والصحافة:

رغم تأثير خرق هذه الحرية بالذات على حياة الفرد لما تسببه من إزعاجات وعدم ارتياح، وانعدام لعنصر الخصوصية الذي يُعدّ عاملاً مهماً في حياته، إلا أن قوانين الطوارئ والأحكام العرفية قد قيّدت هذه الحرية وفي بعض الأحيان ألغتها نهائياً، غير أننا نجد أن قانون الطوارئ والأحكام العرفية الفرنسي لم يتعرّض إلى هذه الحرية بالمساس أو التقيّد، وهو ما فعله قانون الطوارئ المصري بدوره، حيث إنه لم يأت على ذكر أي نصّ يقيّد حرية سرّية المراسلات أو يلغيها، أما قانون الأحكام العرفية المصري فقد نصّ على صلاحية السلطة العسكرية المخوّلة في مراقبة

(١) المرسوم التشريعي رقم ١٦١/ المؤرخ في ٢١ نيسان ٢٠١١ القاضي برفع حالة الطوارئ في سورية، وكذلك المرسوم التشريعي رقم ٥٣/ المؤرخ في نفس التاريخ المتعلّق بقانون تنظيم التظاهر السلمي بسورية.

مسبقة للصحف قبل صدورها، والتي تمنع نتيجة لهذا الإجراء كل المقالات التي تمسّ بالأمن والاستقرار العامين للدولة.

وبالرجوع إلى قانون الطوارئ والأحكام العرفية السوري نجد نصّ على إمكانية وضع مراقبة على الرسائل والمخابرات التي تتم بين الأفراد بجميع أنواعها، وذلك لضرورات الأمن والسلامة الوطنية^(١).

وبخصوص حرية الصحافة فقد نصّت جميع الدول محلّ المقارنة على مراقبة الصحف والمطبوعات، والمحررات، والرسوم، ومختلف وسائل الدعاية والإعلان الأخرى، وذلك قبل نشرها، إذا تعلّقت بالأمن القومي والسلامة العامة^(٢).

وبعد هذا لجانب من لنصوص قوانين الطوارئ والأحكام العرفية التي قيّدت حرية الصحافة يلاحظ أن هذه الحرية سلاح ذو حدين، فقد تخدم النظام العام والمصلحة العامة وتؤثر بهما إيجاباً، وقد تكون ضدها، وتؤثر بهما سلباً، لهذا فإننا نجد أن معظم قوانين الطوارئ والأحكام العرفية التي قيّدت هذه الحرية لم تلغها بشكل كامل، وإنما حاولت تهذيبها وتوجيهها كي تكون إيجابية لمصلحة الدولة والمنفعة العامة.

ح) أثر حالتي الطوارئ والأحكام العرفية على حرية العمل والتملك: لم ينصّ قانون الطوارئ الفرنسي على أي قيد أو شرط على حرية المواطنين في العمل، واختيار مكان عملهم، على عكس قانوني الطوارئ المصري والسوري، حيث نجد أن قانون الطوارئ المصري قد نصّ على إمكانية تكليف الأشخاص بتأدية عمل أياً

(١) تنصّ المادة الرابعة الفقرة ب/ من قانون الطوارئ السوري على الاتي: "ب-مراقبة الرسائل والمخابرات أياً كان نوعها..."؛ راجع: د. عبد الإله الخاني، حالة الطوارئ وحالة الأحكام العرفية "دراسة فقهية وقانونية"، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) نصّت الفقرة ب/ من المادة الرابعة من قانون الطوارئ السوري على الاتي: "ب-مراقبة الرسائل والمخابرات أياً كان نوعها، ومراقبة الصحف، والنشرات، والملفات، والرسوم، والمطبوعات، والإذاعات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها، وضبطها، ومصادرتها، وتعطيلها، وإلغاء امتيازها، وغلق أماكن طبعتها".

كان نوعه ولو من دون موافقته، وذلك لأغراض المنفعة العامة للدولة^(١). أما قانون الطوارئ السوري فقد نصّ بدوره على إلزام أي شخص بتأدية عمل معيّن بغضّ النظر عن موقفه تجاه تأديته لهذا العمل^(٢).

وبالرجوع إلى قانون الأحكام العرفية السوري وعلى عكس القانونين الفرنسي والمصري فقد تعرّض إلى حرية العمل بالتقيّد عندما قام بالنصّ على تسخير الأطباء والممرضين والمهندسين والفنيين، وتجريدهم من حق مهم متعلّق بهذه الحرية، والمتمثّل في حق الاستقالة، أو تغيير مقر العمل، وذلك لدورهم الكبير في سير المرافق العامة واستمرار عملها بالوجه اللازم لخدمة أفراد الشعب^(٣).

أما ما يتعلّق بحق التملك في ظلّ حالة الأحكام العرفية في الدول محلّ الدراسة، نجد أن تلك الحرية تقيّدت، بحيث نصّ قانون الأحكام العرفية السوري على تدبير مهم تجسد في الاستيلاء الوارد على العقارات والمنقولات التابعة ملكيتها لأفراد الشعب، ورغم خطورة هذا الإجراء، وتأثيره السيئ على حق التملك، إلا أن الفرد يستطيع أن يستوعبه مادام الهدف من هذا الإجراء مجابهة العدو، وتأمين السلامة اللازمة لهم^(٤).

إذن فبالرغم من أهمية حرية العمل في الدول المعاصرة، إلا أنّ قوانين الطوارئ والأحكام العرفية قد تنصّ على خرقها، ولكن هذا الخرق لا يُعدّ خطيراً لأنّ الأعمال التي يكلف بها الأشخاص تخدم الوطن، وقد تدخّل في إطار الخدمة الإلزامية، والتي تشكّل واجباً وطنياً على كل المواطنين.

(١) نصّ المادة الثالثة من قانون الطوارئ المصري على الآتي: "...وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال..."

(٢) تنصّ المادة الرابعة الفقرة /أ/ على الآتي: "... وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال..."

(٣) د. عبد الإله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية (دراسة فقهية ومقارنة)، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٤) د. عبد الإله الخاني، حالة الطوارئ وحالة الأحكام العرفية "دراسة فقهية وقانونية"، مرجع سابق، ص ٣٣.

٢- أثر إعلان الحالة الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة في سورية:

في ظلّ اقتضاب نصّ المادة /١١٤/ من الدستور السورية لعام ٢٠١٢ وعمومته، والتي نستنتج من محتواها أنها خوّلت لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، واتخاذ كل الإجراءات والتدابير لمواجهة الخطر الذي يصيب الوحدة الوطنية، أو استقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة، وأيضاً عدم وجود قانون ينظّمها فإنه يصعب معرفة آثارها على الحقوق والحريات العامة للأفراد، حيث أن ما يمكن ملاحظته من خلال هذه المادة أن المشرّع السوري منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة، ودون تحديد للمدة الزمنية لتطبيقها وسريانها.

ولا شك أن الحالة الاستثنائية تمسّ أهم المبادئ الديمقراطية التي تضمن الحقوق والحريات العامة في الدولة القانونية والتي من بينها مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات وهما يتأثران سلباً بالحالة الاستثنائية.

وبناءً على ذلك، يستطيع رئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي، ويعدل ويلغي بوساطتها القوانين القائمة بواسطة سلطة التشريع. كما يمكنه أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور^(١)، وما يترتب على ذلك من اتساع سلطات الضبط الإداري بصورة خطيرة، حيث تستطيع هذه السلطات، بالإضافة إلى الإجراءات التي يمكنها اتخاذها في ظلّ حالة الطوارئ والحصار، أن تتخذ من الإجراءات الاستثنائية ما تقيّد بها من ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم العامة تقييداً شديداً، بل أكثر من ذلك تستطيع هذه السلطات أن توقف بعض الضمانات المنصوص عليها في الدستور والقانون لكفالة ممارسة هذه الحريات^(٢). وذلك تناسباً مع درجة خطورة الحالة

(١) اختلف الفقه حول إمكانية قيام رئيس الجمهورية بوقف العمل بأحكام الدستور بين رأي مؤيد ومعارض لذلك. للتفصيل في ذلك: أنظر: د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٤٤ و ١٤٥.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٧٢ و ٢٧٣.

الاستثنائية. إلا أنه يحظر عليها تعديل الدستور، لأن ذلك سيتعارض مع دور رئيس الجمهورية كحارس للنص الدستوري، ومع الضرورة التي تفرض عليه استرجاع السير العادي للمؤسسات الدستورية^(١).

ولا يخفى ما في الأمر من خطورة الحالة الاستثنائية على النظام القانوني لحقوق الأفراد وحرياتهم سواء الفردية أو الجماعية. فإذا قلنا أنه في ظل الظروف العادية يجب أن يسود مبدأ التوازن والتوافق بين مقتضيات المحافظة على النظام العام، وبين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات العامة، فإنه في ظلّ سريان الحالة الاستثنائية يختل هذا التوازن ويميل إلى صالح المحافظة على الوحدة الوطنية، واستقلال البلاد، ومؤسسات الدولة، ومنه يمكن فرض قيود صارمة وخطيرة على ممارسة الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً وقانونياً، بحيث تصل هذه السلطات إلى درجة مصادرة بعض الحريات، لأن الأولوية في ظلّ هذه الحالة تكون للنظام العام على حساب الحرية.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه كلما كانت الحقوق والحريات لصيقة بالإنسان كحرية الأمن والمسكن، تكون القيود خفيفة، وكلما كانت هذه الحقوق والحريات غير لصيقة بالإنسان، كالحقوق والحريات الاجتماعية، كحرية المظاهرات والتجمّعات العامة، كلما تشددت القيود والإجراءات الصارمة لمواجهةها^(٢).

ثانياً- قيود لوائح الضبط الاستثنائية تجاه الحقوق والحريات العامة

نقتصر على دراسة تلك القيود في سورية، حيث توصلنا إلى أن تطبيق إحدى الحالات الاستثنائية من شأنه تقييد ممارسة الحريات العامة بدرجة عالية من الخطورة تختلف حسب كل حالة، إلا أنها تشترك كلها - الحالات الاستثنائية - في

(١) د. مراد بدران، مرجع سابق، ص ١٤٤ و ١٤٥.

(٢) د. وجدي ثابت غابريل، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ٣٦١.

توسّع صلاحيات سلطات الضبط الإداري لاتخاذ كل الإجراءات والتدابير الضبطية الاستثنائية تجاه حقوق وحريات الأفراد بهدف الحفاظ على النظام العام بمختلف صوره وأشكاله، والذي نتج عنه في المقابل تضيق كبير على الحريات العامة للأفراد.

لذلك، فإن المشرّع السوري لم يعطِ لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في إعلانهم، بل وضع قيوداً على كل حالة حسب درجة خطورتها على الحقوق والحريات العامة ينبغي عليه التقيد بها عند ممارسته سلطته في إعمالهم.

وعليه، فإن القيود الواردة لإعلان حالي الطوارئ والحصار، متمثلة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية، وعلى أن تعلن حالة الطوارئ والحصار بالحصول على أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، أما القيد الأخير أن يعرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك^(١).

نظراً لأن رئيس مجلس الوزراء مكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات، فهو جزء من السلطة التنفيذية وواجهتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمطلع على مختلف الأوضاع والتطورات التي يعيشها المجتمع، وبالتالي التصويت بأكثرية ثلثي أعضائه عند تقرير إحدى الحالتين ضرورية، ولا تقل أهمية منها عند عرضها على مجلس الشعب إن لم نقل تعدّ ضرورية، لأنه هو الذي سيقع عليه وعلى حكومته بعد إعلانهما مسؤولية وضع المراسيم والقرارات واللوائح ضبطية حيز التطبيق، وعبء تنفيذ كل الإجراءات الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية، والتي يسأل عن آثارها أمام مجلس الشعب. الأمر الذي يستلزم عدم إهمال أخذ رأيه في قرار إعلان إحدى الحالتين، وذلك لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار، وتمكينه

(١) أنظر المادة /١١٣/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة لتسيير الظروف، وإعادة استتباب الأمن النظام العاميين.

أما القيود على إعلان الحالة الاستثنائية، يمكن استنتاجها من نص المادة ١١٤/ من دستور ٢٠١٢ على الآتي: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

وعليه، فالمشرع السوري لم يكتف بمجرّد قيام ظروف استثنائية بمفهومها العام، وإنما حدد الحالات التي تسمح لرئيس الجمهورية بتقريرها، وتتمثل الحالات التي تشكّل قيوداً موضوعية على سلطة رئيس الجمهورية في تقريرها حسب نص المادة ١١٤/ من دستور ٢٠١٢ في: وجود خطر جسيم وحال، وأن يقع الخطر على أحد الموضوعات المذكورة في المادة ١١٤/، وأخيراً أن يترتب على الخطر إعاقة فعلية لوظائف السلطات العامة في الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، وذلك على النحو الآتي:

أ) وجود خطر جسيم وحال: يقصد بالخطر في معناه القانوني كل حالة واقعية تتذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيهددها بالزوال، أو بالانتقاص^(١). وبالعودة إلى نص المادة ١١٤/ نلاحظ أن المشرع السوري لم يحدد مصدر هذا الخطر هل هو خارجي، أو داخلي، ولا نطاقه الزمني ونهايته، ودرجة جسامته ما يعني أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة لتقرير الحالة الاستثنائية بغض النظر على نوع الخطر ودرجة جسامته، وذلك نظراً لعدم وجود معيار موضوعي لتحديد هذا الخطر، فهو الذي يقرر مدى توافر الشرط الموضوعي من عدمه، وتقدير بداية الخطر، واستمراره وانتهائه .

(١) د. وجدي ثابت غابريل، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما يليها.

غير أنه وبالعودة إلى المبادئ العامة المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية، والتي تعدّ الحالة الاستثنائية إحدى تطبيقاتها، فإن الخطر الذي يشترط لتقريرها هو الخطر الجسيم^(١) الذي يتجاوز بشدته الحدود العادية، بحيث لا يمكن مواجهته، أو دفعه من دون اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية. وطالما أن المشرّع لم يحدد مصدره، فإن الأمر يستوي أن يكون الخطر داخلياً، أو خارجياً، لأن تهديد المؤسسات الدستورية، واستقلال الوطن، وسلامة ترابه، يمكن أن يكون لأسباب داخلية، كما يمكن أن يكون لأسباب خارجية، ويستوي في الأمر كذلك من جهة أخرى أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية، أو عسكرية، أو اقتصادية...^(٢)

وتأسيساً على ما سبق، يجب أن يتوافر في الخطر المؤدي إلى تقرير الحالة الاستثنائية وصفان هما: أن يكون جسيماً يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، وأن يكون حالاً قد بدأ ولم ينتهِ بعد، وأن تحقيقه مؤكد في المستقبل، وليس مجرد احتمال، بغضّ النظر عن مصدره^(٣).

ب) أن يقع الخطر على أحد الموضوعات المذكورة في المادة /١١٤/: إن الفرق الوحيد الموجود بين حالتي الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، هو أن الخطر في الحالة الأخيرة يجب أن ينصبّ على المواضيع التي حددها المشرّع في المادة /١١٤/ وهي: الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهماتها الدستورية.

^(١) اختلف الفقه في مضمون الخطر الجسيم، فيذهب البعض إلى القول أن الخطر الجسيم هو الذي من شأنه أن يحدث ضرراً لا يمكن إصلاحه، ويذهب رأي آخر إلى أن الخطر الجسيم هو الخطر غير المألوف أي الخطر الذي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة، كما أنه خطر كبير من حيث المدى، أنظر للتفصيل أكثر: د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٣٣.

^(٢) د. محمد حسن الدخيل، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٥٧.

^(٣) د. وجدي ثابت غابريل، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ١٠١ وما يليها.

إن ما يلاحظ على هذه المواضع أنها واردة على سبيل الحصر. وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية، إلا إذا كان الخطر يهدد الوحدة الوطنية، واستقلال وسلامة البلاد، أو يعوق مؤسسات الدولة من دون أن يتعدّها إلى سواها من مؤسسات الدولة الأخرى (المرافق التجارية والاقتصادية والمالية) .

ج) أن يترتب على الخطر إعاقة فعلية لمؤسسات الدولة: وهو ما يعني أنه يمكن إلى رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية، سواء ترتب على الخطر تعطيل السير المنتظم للسلطات العامة للدولة أم لم يترتب ذلك. وإن كان هذا الشرط في نظر الفقه متوفر واقعياً، لذلك فإنه إذا كان بإمكان السلطات العامة أن تسير سيراً عادياً منتظماً، فإنه لا مجال للحديث عن وجود الخطر الجسيم الذي يسمح بتقرير الحالة الاستثنائية، مادام أنه بإمكان السلطات الدستورية أن تواجه ذلك الخطر^(١).

وما نستنتجه من المادة /١١٤/ الخاصة بالحالة الاستثنائية في الدستور السوري هو إن المشرّع خوّل رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهة المخاطر التي تمسّ سلامة البلاد واستقلالها، لكون تلك الظروف تحتاج إلى اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهتها يكون رئيس الجمهورية أقدر على ذلك من البرلمان من حيث السرعة والتعامل مع هذه الحالة، ومن جهة أخرى لم يأت على ذكر القيود الإجرائية، سواء بالموافقة السابقة أم اللاحقة من مجلس الشعب أو حتى أخذ رأي مجلس الوزراء بشأن تلك الحالة، وحسب رأينا كان يستحسن بالمشرّع الدستوري السوري أن يعرض الحالة الاستثنائية على مجلس الشعب في أول اجتماع له كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة.

(١) أنظر: لتفاصيل أكثر: د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٣٥.

المبحث الثاني

ضمانات الحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري

إن تقرير الحريات وتسجيلها في الوثائق في صورة إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، أو في صلب الدستور، أو في القوانين العادية، يمكن أن يظلّ حبراً على ورق ما لم تتوافر الضمانات التي تكفل ممارسة الحريات من الناحية الواقعية والحد من سلطات الضبط الإداري، ولا أدل على ذلك من أن دساتير أكثر النظم ديكتاتورية تتضمن قائمة بكل الحقوق والحريات العامة، إلا أن مواطنيها لا يتمتعون بممارستها^(١). فأهمية الضمانات تبرز فيما تمنحه للحرية من مضامين فعلية، وفي تقريب بين ما تقرره النصوص الدستورية والقانونية من حريات بمختلف أنواعها وأعدادها، وبين واقع ممارستها، ولذلك فإنه من الأفضل للفرد أن يتقرر له عدد قليل من الحريات مع توفير الضمانات الأكيدة لها، على أن تتقرر له مجموعة كبيرة من الحريات من دون ضمانات لممارستها^(٢).

وإذا كانت بعض أصناف الحريات قد جهزت به الدساتير وصانته ثم نظّمته القوانين، فإن هذا الضمان لم يكن من شأنه أن يمنع سلطات الضبط الإداري من المساس بالحرية عند اقتحامها مظاهر النشاط الفردي بغية حماية النظام العام، ولذلك كان من المتعين على كل نظام أن يرسّي ضمانات عملية تكفل للأفراد صون حقوقهم عند التعدي على حرياتهم^(٣).

(١) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرّع والقضاء، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٧، ص ٧٩ وما يليها.

(٢) د. نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، دار القومية، القاهرة، مصر، عام ١٩٦٥، ص ٢٤٨.

(٣) د. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، عام ١٩٦٩، ص ٤٣.

ومن ثم فإنه لا يكفي في هذا الصدد أن تتقرر الحريات بالنص عليها في صلب الدساتير أو القوانين حتى يقال إن هناك حريات عامة تمارس بالفعل من قبل الأفراد، وإنما يتعين وجود ضمانات فعلية وواقعية تكفل للأفراد ممارسة حرياتهم من ناحية، وتحول دون قيام سلطات الضبط الإداري بالاعتداء عليها دون وجه حق من ناحية أخرى.

وفي مجال ضمانات الحريات، فإن لها صورا متعددة وأشكالاً متنوعة ما بين ضمانات قانونية، وأخرى غير قانونية تسمى بالضمانات الشعبية أو الواقعية^(١)، وضمانات وقائية تمارس دورها قبل وقوع الاعتداء على الحرية، وتعمل على الحيلولة دون وقوع هذا الاعتداء، وأخرى علاجية^(٢) تؤدي دورها بعد وقوع الاعتداء على الحرية وتعمل على رد هذا الاعتداء ومواجهته بقدر الإمكان، وأيضاً ضمانات منظمة، وأخرى غير منظمة، إضافة إلى تقسيمها إلى ضمانات داخلية، وأخرى خارجية^(٣). وهذه الضمانات تختلف من حالة إلى أخرى تبعاً لطبيعة الإجراء وأهميته، أو العمل المستهدف منه، ووفقاً للغاية من تدخل سلطات الضبط الإداري، وطبيعة المصالح المبتغاة^(٤).

ونظراً لأن لوائح الضبط ذات طبيعة مختلطة، فهي تشكل أعمالاً تشريعية وفقاً للمعيار المادي، وأعمالاً إدارية وفقاً للمعيار الشكلي، ما يجعلها تخضع إلى شكلي الرقابة المناسبة لكلا المعيارين، أي الخضوع إلى الرقابة الدستورية كونها

(١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثالثة، عام ١٩٨٣، ص ٣٥١.

(٢) د. سعاد الشراوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، مرجع سابق، ص ٩٣ و ٩٤.

(٣) د. ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣١.

(٤) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٧ - ١٥٨.

نصوصاً تشريعية. وكذلك للرقابة القضائية طالما أنها تشكل قرارات إدارية، وهو ما يجعلنا نقتصر على دراسة هذين النوعين من ضمانات الحقوق والحريات العامة.

وعليه، سيتم التعرّض في هذا المبحث إلى الرقابة على دستورية لوائح الضبط الإداري، وإلى الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري.

المطلب الأول

الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري

تختلف الدول في نمط الرقابة على دستورية القوانين، فهناك من يأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين ^(١) وهذا ما يسمى "بالرقابة اللاحقة"، وهذا النمط من الرقابة يأخذ شكلين أساسيين: الأول الرقابة القضائية عن طريق الامتناع، والتي يكون بموجبها للقضاء الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور المراد تطبيقه في القضية المطروحة أمامه. والثانية الرقابة القضائية عن طريق الإلغاء. ومن خلالها يكون من حق القضاء أن يحكم بإلغاء القانون المخالف للدستور، ويمنح هذا الاختصاص إلى محكمة خاصة تشكل لهذا الغرض ^(٢). وهناك من يأخذ بالرقابة السياسية (الرقابة السابقة) التي تتولاها هيئة سياسية في شكل "مجلس دستوري" مهمتها التثبت من مدى موافقة القوانين والتنظيمات لأحكام الدستور، وإلغاء المخالف منها. وهذه الهيئة قد يجري تشكيلها عن طريق التعيين أو الانتخاب، أو

(١) ومن الدول التي أخذت بهذا النوع من الرقابة، (سورية ومصر وألمانيا).

(٢) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مرجع سابق،

الاختيار الذاتي، أو الجمع بين طريقة التعيين والانتخاب كما هو معمول به في فرنسا التي أخذت بهذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين^(١). حيث تبنيّ المشرع الفرنسي "الرقابة السابقة"^(٢) على دستورية القوانين واللوائح بمقتضى دستور الجمهورية الخامسة الصادر في عام ١٩٥٨، وقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي فكرة حرمان الأفراد من اللجوء للقاضي الدستوري في الفترة من ١٩٥٨ إلى ٢٠٠٨، فقد كرست المادة ٦١/ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ حرمان الأفراد وممثليهم في البرلمان من اللجوء للقاضي الدستوري، وقصرت هذا الحق على مجموعة من الأشخاص حددتهم المادة ٦١/ على سبيل الحصر، وهم رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ. وقد استمر حرمان حقوق الأفراد من اللجوء للقاضي الدستوري على الرغم من التعديل الدستوري الصادر في عام ١٩٧٤ الذي سمح لستين عضواً من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ من اللجوء للقاضي الدستوري، إلى أن صدر تعديل نص المادة ٦١/ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، وسمح للأفراد باللجوء للقاضي الدستوري، عن طريق الدفع الفرعي بعدم دستورية قانون معين أثناء نظر المحاكم لإحدى الدعاوى المعروضة عليها وقبل الفصل فيها. وبعد هذا التعديل أخذت فرنسا بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين واللوائح.

(١) ومن الدول التي أخذت بهذا النوع من الرقابة (فرنسا ولبنان والجزائر).

(٢) راجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، عام ٢٠٠٦، ص ٦٨؛ د. عصام علي الدبس، رقابة دستورية الأنظمة المستقلة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الرابع والعشرون عام ٢٠١٠، ص ٢٠.

أما المؤسس الدستوري في مصر فقد أخذ بالرقابة اللاحقة، فقضت المادة ١٩٢/ من الدستور لعام ٢٠١٤ بتولي "المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح..."^(١).

وبالنسبة إلى موقف المشرع السوري من الرقابة الدستورية، فقد أخذ بأسلوب مركّزة الرقابة موكلاً بذلك محكمة خاصة يتم إنشائها لهذا الغرض^(٢)، من خلال إنشاء المحكمة الدستورية العليا التي تتولّى في المقام الأول رقابة النصوص القانونية واللوائح والأنظمة من حيث مدى مطابقتها للدستور، وإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين، والمراسيم التشريعية، وقانونية مشروعات المراسيم.^(٣) وهكذا أضحت الاختصاصات برقابة دستورية التشريع الفرعي (اللوائح) يستند إلى نص قانوني دستوري، لا مجرد اجتهاد قضائي. إلا أن المنطق يفرض التصدي إلى مدلول اللوائح الخاضعة لرقابة الدستورية، وبالتالي ينصب على اللوائح التي تعدّ من قبيل الاختصاصات الأصلية للسلطة التنفيذية وهي اللوائح المستقلة بفرعها (لوائح الضبط - لوائح المرافق العامة)^(٤).

وبصدور القانون رقم ٧/ لعام ٢٠١٤ أُعطي للمحكمة الدستورية العليا في سورية الحقّ في الرقابة على دستورية اللوائح، وهذا الأمر لم يكن موجوداً في القانون رقم

(١) راجع: المادة ١٩٢/ من دستور جمهورية مصر العربية عام ٢٠١٤.

(٢) أفرد الدستور السوري عام ٢٠١٢ الباب الرابع منه للأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا، وهو ما يعني حرص المشرع على تأكيد رقابة القضاء لدستورية اللوائح، وقد جاء هذا التنظيم في المواد من ١٤٠/ إلى ١٤٩/. وبينت المادة ١٤٦/ من هذا الدستور اختصاصات المحكمة الدستورية العليا بقولها: "تختص المحكمة الدستورية العليا بما يأتي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم واللوائح والأنظمة....."؛ أنظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٧٣ و ٧٤.

(٣) أنظر: المادة ١٤٦/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

(٤) د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً، مجلة الدستورية المصرية- العدد الثامن عشر - العام الثامنة - أكتوبر ٢٠١٠، ص ٢٢.

١٩/ لعام ١٩٧٣، وكما جاء هذا النصّ عاماً، وحيث أنّ المُطلق يجري على إطلاقه فبالتالي تمارس المحكمة الدستورية رقابتها على جميع اللوائح، سواء كانت تنظيمية (لوائح الضبط الإداري)، أو تفويضية أو لوائح الضرورة. وانطلاقاً من ذلك، سيتم التطرّق في هذا المطلب إلى مدى اختصاص المحكمة الدستورية في رقابة دستورية المراسيم، ومدى فاعلية رقابتها في حماية الحقوق والحريات العامة.

الفرع الأول: مدى اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على

دستورية المراسيم

تعدّ أن الرقابة على دستورية المراسيم اليوم من أهم الوسائل التي تكفل حماية الحقوق والحريات العامة، ذلك أن مقتضى هذه الرقابة في النهاية هو ضمان احترام السلطات العامة في الدولة لأحكام الدستور، وعلى هذا الأساس لا يجوز إطلاق يد الإدارة في استعمال سلطات الضبط الإداري لتقييد الحقوق والحريات على وجه يفقدها مضمونها ومحتواها الذي كفله الدستور .

ووفقاً للدستور السوري، تتولّى المحكمة الدستورية العليا مهمة النظر في مدى دستورية اللوائح إذ تنصّ المادة /١٤٦/ الفقرة الأولى من دستور عام ٢٠١٢ على:

" ١- الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة. " .^(١)

وبالرجوع إلى المادة /١٠١/ من نفس الدستور، فإنها منحت رئيس الجمهورية حق إصدار المراسيم في المسائل والموضوعات التنظيمية، ولم ينصّ الدستور على تخويل مجلس الوزراء مثل هذا الحق فيما يعرّف بالمراسيم التنفيذية، فاقصر المشرّع على ذكر القرارات الإدارية وينحصر ذلك في تطبيق القوانين وتنفيذها. ما يعني أيضاً استبعاد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزيّة الأخرى

(١) أنظر: الفقرة الأولى من المادة /١٤٦/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

(الوزراء والمجالس المحلية) من الرقابة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا استناداً إلى نصّ المادة /١٤٦/ والتي أخرجت القرارات من نطاق رقابتها. وما يستدعي التساؤل في هذا الإطار عن المراسيم المقصودة أي المراسيم الرئاسية أم المراسيم التنفيذية، أم كلاهما معاً؟، خاصة أنه لم يسبق أن عرض على المحكمة الدستورية العليا نصّ من هذا القبيل يمكن الاستناد إليه في تحديد ذلك. ومن أجل البحث عن الإجابة عن هذا التساؤل، سيتم التعرّض في هذا الفرع إلى الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية، ثم إلى الرقابة على دستورية المراسيم التنفيذية.

أولاً- الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية:

إن سلطة التنظيم المستقل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة /١٠١/ من دستور عام ٢٠١٢ تمثل مجال المرسوم الرئاسي، وهو يمتاز عن مجال القانون بسعة نطاقه، وبمجاله الواسع، فهو يتدخل لتنظيم جميع المسائل باستثناء تلك المخصصة للقانون. وهي مسائل غير محددة، طالما أنها قابلة للتطور والامتداد طبقاً لظروف الحاجة. وذلك يوحى بالسلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية لتقييم هذه الظروف، وتقدير حالات اللجوء إلى إصدار هذه المراسيم الرئاسية من أجل مواجهة الضرورات العملية.^(١)

وبما أن المرسوم الرئاسي هو الأداة القانونية لممارسة السلطة التنظيمية إلى رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، ما يجعل المرسوم الرئاسي ذو طبيعة مزدوجة، فهو قرار إداري وفقاً للمعيار العضوي بالنظر إلى اختصاص السلطة التنفيذية بإصداره، وتشريع كامل طبقاً للمعيار المادي الموضوعي كونه

(١) د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، "اختياره، سلطاته"،

رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٥، ص ٤٧٥ و ٤٧٩.

يتضمن قواعد عامة ومجردة، الأمر الذي يجعله خاضعاً إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى نصوص الدستور خصوصاً المادة ١٤٦/ منه، والقانون رقم ٧/ المتعلق بالمحكمة الدستورية العليا والمؤرخ في ٢٠١٤/٤/١٣. وفي هذا الإطار يجمع الفقه على أن المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل قواعد عامة ومجردة (كالتشريع)، هي المعنية بالرقابة الدستورية سواء المجلس الدستوري، أو المحكمة الدستورية.^(١)

وإذا كان هناك إجماع فقهي بخصوص خضوع المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل قواعد عامة ومجردة (كالتشريع) إلى الرقابة الدستورية، فإن هناك خلاف فقهي حول مدى خضوع مراسيم إعلان الحالات الاستثنائية للرقابة الدستورية. فقد رأى جانب من الفقه^(٢) أن هذه المراسيم تعدّ من أعمال السيادة التي يستحيل على المجلس الدستوري أن يفرض رقابة عليها، على أساس أنها تصرفات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية لأن تلك الأعمال لها وصف سياسي كونها تصدر عن السلطة التنفيذية كسلطة حكم، سيحول دون شك من إخضاعها للرقابة الدستورية، وتكون بذلك مانعاً على تدخّل المجلس الدستوري، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى يستخلص عدم اختصاص المجلس الدستوري برقابته لمراسيم إعلان الحالات الاستثنائية من الاختصاص الاستشاري الممنوح إليه بموجب نصوص

^(١) د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً، مرجع سابق، ص ٢٨؛ د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، "اختياره، سلطاته"، المرجع السابق، ص، ٤٨٠.

^(٢) أنظر لتفاصيل أكثر في ذلك: محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١؛

– A. MAHIOU, Cours de contentieux administratif, fascicule, Office des publications universitaires, 1980 p.190.

وكذلك: د. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

الدستور، وإن كانت استشارة المجلس تتم في الحالة الاستثنائية، وتقتصر على رئيسه في حالة الطوارئ.

غير أن جانباً من الفقه^(١) يذهب عكس ذلك إذ يرى أنه حتى إذا عدّت مراسيم إعلان الحالات الاستثنائية من قبيل أعمال السيادة، فهي تخضع إلى رقابة المجلس الدستوري. لأنه ومادام القانون هو المظهر الأساسي لسيادة الدولة، لأنه تعبير عن الإرادة العامة، فإن مؤدى هذا المنطق يقتضي بفرض الرقابة الدستورية على هذا القانون، بما في ذلك المراسيم كونها قانون وفقاً للمعيار الموضوعي. والأساس في ذلك هو أن الرقابة الدستورية تقوم بالأساس على فرض احترام الدستور شكلاً ومضموناً من طرف كل القواعد القانونية التي تقع في مرتبة أدنى منه.

وإننا نشاطر الاتجاه الذي يأخذ بالرقابة الدستورية على تلك المراسيم التنظيمية، خصوصاً أن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ وسّع مجال هذه الرقابة في نصّ المادة ١٤٦/ لتشمل "اللوائح"، والتي يندرج ضمنها اللوائح التنظيمية (لوائح الضبط الإداري)، لما في ذلك حماية للحقوق والحريات العامة، واحترام النصّوص الدستورية. وما نلاحظه أيضاً أنه منذ ظهور المحكمة الدستورية العليا إلى الوجود في النظام القانوني السوري لم يعترض أو يدفع أحد بعدم دستورية مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية.

ثانياً- الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية.

إن الدول التي أخذت بالرقابة السابقة على دستورية المراسيم، اختلفت الآراء فيها حول مدى خضوع المراسيم التنفيذية للرقابة الدستورية أم أن الأمر يتعلق فقط بالمراسيم الرئاسية؟ فإذا كان البعض^(٢) قد ذهب إلى أن المعنى المراد من خلال

(١) د. محمود عاطف البنا، الرقابة على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٢) د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٨٧ و ١٩٢.

لفظ المراسيم هي المراسيم الرئاسية المستقلة عن القانون التي تناولتها المادة /١٣/ الفقرة الأولى من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ بقولها: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء...". وبالتالي فإن المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل قواعد عامة ومجردة كالتشريع، هي المعنية برقابة المجلس الدستوري، من دون المراسيم التنفيذية الصادرة لتنفيذ القوانين الذي يعود الفصل في شرعيتها إلى القضاء الإداري (مجلس الدولة). وذلك لأنها غير منشأة وغير مستقلة بذاتها من حيث الجوهر، فهي لا تعالج موضوعات بصفة مبتدأة، ولكنها ترتبط دوماً بالنصوص العامة (القوانين والمراسيم الرئاسية)، التي تتوخى توضيحها وتفسيرها، وتحضيرها لنطاق التطبيق، والنفذ. ومن ثم يتعين إعفاؤها من هذه الرقابة وإخضاعها إلى الرقابة المشروعية أمام القضاء الإداري أي مجلس الدولة. وحتى وإن كانت أحكامها مخالفة للدستور، فإن ذلك قد يرجع إلى عدم دستورية القانون الصادر استناداً إليه، وفي هذه الحالة يتعين تحريك الرقابة الدستورية ضد هذا القانون الذي استند عليه المرسوم التنفيذي، وليس على المرسوم نفسه. ^(١)

بينما ذهب رأي آخر إلى أن لا شيء يمنع المجلس الدستوري من رقابة المراسيم التنفيذية، إذ إن لفظ المراسيم التي أوردها المشرع لا تفيد الحصر أو التخصيص، بل بالعكس تفيد الشمولية والإطلاق، لأن الفرق بين المراسيم التنفيذية والمراسيم الرئاسية شاسع جداً. ولهذا فإن المشرع قصد إخضاعها معاً إلى النظام القانوني ذاته لاسيما فيما يتعلق بالرقابة الدستورية. وعلى هذا الأساس يبدو من الصعب تقييد لفظ المراسيم في المراسيم الرئاسية أو التنفيذية كون هذا الأخير قد يتضمن مخالفة للدستور ليست بالضرورة ناشئة عن القانون. ^(٢)

^(١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

^(٢) محمد مصطفى العقاربه، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٠١.

وإزاء هذا الخلاف الفقهي، يبقى المجلس الدستوري هو الوحيد الذي له أن يفصل في مدى قابلية المراسيم التنفيذية للخضوع لرقابته، فالمنطق يقضي اختصاصه بنظر دستورية المراسيم التنفيذية، ما دام أن المشرّع استعمل عبارة المراسيم، ولم يميز بينهما.

وبناءً على ما تقدم، وبالعودة للدستور السوري ٢٠١٢ وعلى ما نصّت عليه المادة ١٠١/بصلاحيّة رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم، وبحسب رأينا أن المعنى المراد به من لفظ المراسيم هي المراسيم الرئاسية والتي تخضع إلى الرقابة الدستورية، حيث لا جدل في ذلك، أما المراسيم التنفيذية فالمشرّع الدستوري لم يورد لفظ لها في الدستور، وبما أنها تصدر تنفيذاً للقوانين -التي هي من اختصاص مجلس الوزراء- وبالتالي لا يمنع من خضوعها إلى الرقابة الدستورية، خصوصاً أن دستور عام ٢٠١٢ وسّع مجال الرقابة الدستورية لتشمل اللوائح، والأنظمة، كما جاء في نصّ المادة ١٤٦/ في الفقرة الأولى: "تختص المحكمة الدستورية العليا بما يأتي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة".

الفرع الثاني: مدى فاعلية الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة

تهدف الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى حمل المشرّع على احترام الحقوق والحريات التي كفلها الدستور وحمايتها، وقد لوحظ أنه في معظم الدول التي أخذت بنظام القضاء الدستوري تكفل فيها كل من المشرّع الدستوري والقضاء الدستوري بتحديد هذه الحقوق، وحمايتها ^(١)، كما أنيط بالمجلس الدستوري بدور

(١) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مصر، دار الشروق، لعام ٢٠٠٠، ص ١٥٩ و ١٦٠.

جوهر في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد المكفولة دستورياً من خلال حماية النصّ الأسمى في الدولة، وهو الدستور المتضمّن لهذه الحقوق والحريات العامة، من خلال رقابته مدى دستورية لوائح الضبط الإداري (المراسيم الرئاسية والتنفيذية) للدستور سواء من الناحية الشكلية، أو الموضوعية. ولهذا الغرض خوّله المشرّع الوسائل القانونية والآليات اللازمة من أجل تحقيق ذلك.^(١) ومن هنا، سيتم التطرّق في هذا الفرع إلى قيود فاعلية الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري، وإلى طبيعة آراء وقرارات المحكمة الدستورية العليا.

أولاً-قيود فاعلية الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري:

في سورية، وعلى الرغم من تدعيم المحكمة الدستورية العليا بالوسائل القانونية اللازمة لاستقلاليتها، وقيامها بمهامها خارج كل أنواع الضغوطات، أن هناك قيوداً على الرقابة الدستورية التي كلفت بها والتي تحدّ من أثرها، وفعاليتها. ومن ثم لا تعطي الضمانة الكافية لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، أو الحدّ من تعسف سلطات الضبط الإداري المختصة بإصدار لوائح الضبط.

إن هذه القيود منها ما يتعلّق بتشكيكة المحكمة الدستورية العليا، ومدى تأثرها بالسلطات العامة التي تتكفّل باختيار أعضائها، ومنها ما يتعلّق بإجراءات تحريك الرقابة التي اعتمدت في أضيق الحدود، واقتصرت على الهيئات السياسية من دون الأفراد، ما يقلل من حقيقة فعاليتها ويحدّ من نشاط المحكمة الدستورية في رقابتها على لوائح الضبط الإداري:

(١) د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع اسبق، ص ١٩٤.

١- القيود المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية العليا:

تنص المادة /١٤١/ من دستور الجمهورية العربية السورية ٢٠١٢ على أنه: "تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم. " (١)

في حين جاء نص المادة /٣/ من القانون رقم /٧/ لعام ٢٠١٤: "تؤلف المحكمة الدستورية العليا من أحد عشر عضواً، يكون أحدهم رئيساً يسميه رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويبدأ حساب المدة من تاريخ أداء العضو القسم الدستوري."

بناءً على النص السابق ومن أجل تعزيز مبدأ استقلال السلطات نقترح توزيع تعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا بين رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشعب، والجهات القضائية العليا في الدولة مثل (رئيس محكمة النقض)، على أن يلتزم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب بتعييناتهم بالقائمة التي أعدها مجلس القضاء الأعلى؛ بمعنى أن اختياراتهم ستحصر بتلك القائمة، أما رئيس المحكمة فيعتلي منصبه بعد انتخاب حر من قبل أعضاء المحكمة. (٢) ولا شك أن اشتراك مجلس الشعب في تشكيلة المحكمة الدستورية العليا يعمل على تعزيز رقابة الأفراد تجاه سلطات الضبط الإداري المركزي وحماية حقوقهم، وحرياتهم، وبالتالي تصدر المحكمة الدستورية قراراتها بشكل حيادي ومستقل.

وبهذا الخصوص نذكر أن سيطرة السلطة التنفيذية على المجالس القضائية في الدول محل المقارنة، حيث تتمثل في ناحيتين:

أ) دور رئيس الجمهورية في المجالس القضائية: يظهر دور رئيس الجمهورية في المجالس القضائية من خلال ما ينص عليه الدستور من ترأسه للمجالس

(١) أنظر: المادة /١٤/ الفقرة أ من القانون رقم /٧/ لعام ٢٠١٤.

(٢) سامية محمد الحسن، دور المحكمة الدستورية العليا السورية، "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير،

جامعة دمشق، كلية الحقوق، لعام ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٧٢.

القضائية، فقد جاء في الدستور الفرنسي لعام ٢٠٠٨ في المادة/٦٥/ على أنه: " يتألف المجلس الأعلى للقضاء من قسم له الولاية القضائية على القضاة وقسم خاص الولاية القضائية على النيابة العامة. يرأس القسم صاحب الولاية القضائية على القضاة رئيس محكمة النقض... يرأس القسم صاحب الولاية القضائية على النيابة العامة رئيس النيابة العامة في محكمة النقض..."، أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ نصّ في المادة /١٨٤/ بأنّه: " السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون."، وكون محكمة النقض أعلى سلطة قضائية فهي من تترأس السلطة القضائية في مصر.

أما في سورية، حيث نصّ الدستور لعام ٢٠١٢ على أنه " يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية " ^(١)، ويبرّر جانباً من الفقه ترأس رئيس الجمهورية للمجالس القضائية أنّه يأتي إدراكاً لخطورة دور هذا المجلس، وأهميته، وتدعيماً لاستقلاله، بما ينبغي أن يكون عليه من القوة والفاعلية لينهض بمهامه الكبيرة في إدارة شؤون القضاء.

ونحن نرى إنّ ترأس رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء ليس تدخلاً في شؤون العدالة أو القضاء، لأن من أخص واجباته كرئيس للجمهورية الحرص على انتظام جهاز العدل بين المواطنين، وبالتالي فهي رئاسة تشريف وليست رئاسة هيمنة فهو الضامن الحقيقي لاستقلال القضاء.

إضافة إلى ذلك فإنه يقوم بدورٍ رئيسيٍّ في تعيين القضاة، وتأديبهم، ونقلهم، وعند التمعّن في هذه النصوص يسود الاعتقاد أنّ المجالس القضائية أنشئت أساساً لتعاون الرئيس في تحقيق استقلال السلطة القضائية وليس العكس، وهنا نسأل هل مسألة ضمان رئيس الجمهورية لاستقلال السلطة القضائية تعني كفالة الرئيس لهذا الاستقلال.

(١) أنظر: المادة /١٣٣/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

ب) تغلغل أعضاء الحكومة داخل المجالس القضائية: يمكن الكشف عن مدى وجود أعضاء من الحكومة في تشكيلة المجالس القضائية عندما يمنح القانون هؤلاء بعض الصلاحيات الخاصة، فضلاً عن دورهم في التصويت، وعملية اتخاذ القرارات داخل المجلس^(١).

ففي الجمهورية العربية السورية يتألف مجلس القضاء الأعلى من رئيس الجمهورية رئيساً له، ووزير العدل نائباً عنه، ورئيس محكمة النقض، والنائبين الأقدمين إلى رئيس محكمة النقض ومعاون وزير العدل، والنائب العام ورئيس إدارة التفتيش القضائي^(٢).

وبالعودة إلى المحكمة الدستورية العليا السورية، من أجل تحقيق فاعلية في رقابتها على دستورية لوائح الضبط الإداري، كان بالأجدد مراعاة التوازن بين السلطات في طريقة الاختيار، مع إشراك ممثلين عن السلطة التشريعية، وأيضاً ترك مسألة تعيين رئيس المحكمة الدستورية عن طريق الانتخاب من طرف أعضائه بدلاً من تعيينه من طرف السلطة التنفيذية ضماناً لاستقلاليتها اللازمة لممارسة مهماته بشكل حيادي، خاصة باتخاذ القرار الحاسم والفصل بصوته المرجح في مسألة دستورية لائحة ضبط ما أو عدم دستوريته عرضت عليه للتحقق منها. بالإضافة إلى ضبط هذه التشكيلة بشروط معقولة تركز خاصة على الكفاءة القانونية لتضمن توازن الأفكار وتناسقها داخل المحكمة، وحتى تكون رقابتها على دستورية القوانين بكل مرجعية دستورية وقانونية متزنة بعيدة عن التأثيرات بالضغوط السياسية. ذلك أننا لا نريد أن ينتاب المجتمع ريبة في قضائه؛ لأنّ هذا يهدّد سلطة المؤسسة القضائية التي هي ركن أساسي من أركان نظام الدولة القانونية.

(١) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن دولة القانون، مشار إليه: سامية محمد الحسن، دور المحكمة الدستورية العليا السورية، المرجع نفسه، ص ٧٥.

(٢) المادة ٦٥/ من قانون السلطة القضائية السوري رقم ٩٨/ لعام ١٩٦١.

٢- القيود المتعلقة بإجراءات الرقابة الدستورية:

في سورية، تمر عملية الرقابة على دستورية لوائح الضبط الإداري بعدة مراحل بدءاً من عملية الاعتراض التي يقوم بها خمس أعضاء مجلس الشعب، إلى الرأي أو القرار الأخير للمحكمة الدستورية الذي توصلت إليه والفصل في مسألة دستورية النصّ المعروض عليها، الذي يتم خلال المدة المحددة دستورياً ب/١٥/ يوماً.^(١) وانطلاقاً من هنا فإن بعض المسائل المتعلقة بالإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا تحدّ من فعاليتها وتؤثر على مستوى نشاطها ووتيرة عملها، وذلك على النحو الآتي:

أ) الاعتراض الوسيلة الوحيدة لتحريك الرقابة الدستورية: يعدّ إجراء الاعتراض الوسيلة الوحيد لتحريك الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري. فليس للمحكمة الدستورية أن تفحص دستورية لائحة ضبط من تلقاء نفسها حتى ولو تعلّق ذلك بخرق فظيع للدستور. وطبقاً للمادة /١٤٧/ من دستور ٢٠١٢، فإن الاعتراض لا يتم إلا من قبل خمس أعضاء مجلس الشعب، وما عدا هؤلاء فلا يحق لأي هيئة أو شخص آخر القيام بذلك، ما يفيد أن لا للمواطنين ولا لأعضاء السلطة التنفيذية الحق في الاعتراض، الأمر الذي يقلص من إمكانية رقابة المحكمة الدستورية بشأن دستورية اللوائح.

إن قيام المشرّع الدستوري بحصر الاعتراض أمام المحكمة الدستورية بأعضاء مجلس الشعب بشأن دستورية المراسيم الرئاسية، وجعله اختياريّاً من دون إلزامهم بذلك، فيه قيد خطير على سلطة الرقابة، وبالتالي على حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ذلك أن معطيات العمل السياسي تستبعد تماماً حدوث ذلك.

ومن هنا فإن عملية الاعتراض لفحص دستورية المراسيم الرئاسية لا تكون إلا في حالة وجود خلاف بين أطراف السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حول المسألة

(١) أنظر: المادة /١٤/ من القانون رقم /٧/ لعام ٢٠١٤.

التي يتضمنها النصّ اللائحي. وما عدا ذلك تكون احتمالات إخطاره ضيقة جداً إن لم نقل منعدمة تماماً. والدليل على ذلك أنه منذ ظهور المحكمة الدستورية إلى الوجود لم يقدم اعتراض ولو مرة واحدة لممارسة الرقابة على مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية.

ومن منظور آخر نلاحظ أن المشرّع السوري في المادة/١٤/ من القانون رقم/٧/ لعام ٢٠١٤ عمل على تدعيم رقابة المحكمة الدستورية العليا عندما حصر الاعتراض بأعضاء مجلس الشعب كونه أقدر على حماية الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري وذلك أسوة بما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي حينما وسّع دائرة الاخطار "بموجب التعديل الدستوري المؤرخ في ٢٩ أكتوبر ١٩٧٤ لدستور ١٩٥٨ حين تم تخويل /٦٠/ نائباً من الجمعية الوطنية أو /٦٠/ شيخاً من مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري في حق تحريك الرقابة الدستورية"^(١)، ونرى أن توسيع قائمة هيئات الاعتراض لتشمل "رئيس مجلس الدولة" لا شك أنها تعزز أكثر من دور الرقابة على دستورية لوائح الضبط الإداري.

(ب) قصر الآجال للفصل في الدستورية: لقد ألزم المشرّع الدستوري في المادة /١٤/ من القانون رقم /٧/ لعام ٢٠١٤ "ب - تبت المحكمة في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله."، على أن يبدئ سريان هذه الآجال من يوم تسجيل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان، فهي مدة قصيرة للمحكمة الدستورية لدراسة مدى دستورية اللائحة المعروضة عليها مقارنة بمدة شهر التي حددها المؤسس الدستوري الفرنسي.

(١) Voir- Hugues Portteli, Droit constitutionnel et institutions Politiques, Dalloz, Paris, 1995, p.356.

أشار إلى ذلك: د. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، مرجع سابق، ص٢١٩.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الإطار أن المشرّع الدستوري لم يشر إلى الإجراءات المتبعة في حالة عدم التزام المحكمة الدستورية بالأجل القانوني للرد على الاعتراض، أو في حالة تجاوز الأجل من دون تلقي أي رأي أو قرار، وهنا نسأل عندما لا ترد المحكمة الدستورية على الاعتراض خلال الأجل القانوني هل يعدّ ملغى أم مثبت؟

ومن أجل تدعيم فعالية رقابة المحكمة الدستورية، فإنه من الأفضل أن يقوم المشرّع الدستوري بتمديد هذه المدة على الأقل إلى شهر أسوة بما فعل المشرّع الدستوري الفرنسي، لأن من شأن ذلك أن يوفر له الوقت الكافي لرقابة دستورية اللوائح مراقبة جدية . فليس من السهل التحقق من مطابقة نصّ معين للدستور، وما يحمل في طياته من قيود على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

٣- عدم تعرّض القضاء الدستوري لأعمال السيادة:

وضعت المحكمة الدستورية العليا السورية خلال تاريخها في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عدداً من المبادئ والضوابط التي تهدف إلى حصر تلك الرقابة في نطاقها الضيق. وقد راعت المحكمة في وضع هذه القيود أنّ الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وإن كانت جزءاً داخلياً في وظيفتها القضائية، إلا أن لها خطورة كبيرة لما تنطوي عليه من التعرّض إلى الحكم على أعمال سلطة أخرى، هذا فضلاً عن الآثار القانونية والسياسية الخطيرة التي قد تترتب على الحكم بعدم دستورية القانون. (١)

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ نظرية أعمال السيادة (٢) تتضمّن اعتداءً واضحاً وصريحاً على مبدأ المشروعية، بإنكارها له، وعدم الاعتداد به، وذلك بإطلاقها يد

(١) سامية محمد الحسن، دور المحكمة الدستورية العليا السورية ، مرجع سابق، ص ٢٢٩ و ٢٣٠.

(٢) يعد المفكر الفرنسي "جان بودان" أول من حاول بلورة نظرية متكاملة للسيادة من خلال مؤلفه الشهير "الكتب الستة عن الجمهورية" الصادر عام ١٥٣٦، حيث عرّف السيادة بأنها: "السلطة العليا المعترف بها والمسيطرة على المواطنين والرعايا دون أي قيد قانوني، عدا القيود التي تفرضها القوانين الطبيعية والشرائع

السلطة التنفيذية في بعض الميادين، ما يؤدي إلى ترك الأفراد من دون حماية قضائية تقيهم من أمكانية تعسف السلطة التنفيذية على حقوقهم وحرياتهم العامة، فهم مجردون من أي وسيلة قضائية للدفاع عن حقوقهم الأساسية.

وبالعموم، فقد مرّت مسألة تحدّد المعيار المتبع في أعمال السيادة بعدّة مراحل خلال القرنين الماضيين، إذ ظهر معيار الباعث السياسي، ثم تبعه المعيار الموضوعي على أساس طبيعة العمل، وأخيراً استقر الأمر على معيار تحدّد أعمال السيادة على سبيل الحصر في قائمة قضائية محدّدة.

فقد أقرّ الفقه أنّ أفضل وسيلة لذلك هي اللجوء إلى أحكام القضاء، والتعرّف من خلالها على أعمال السيادة، ومعنى ذلك أنّ الفقه أقرّ أنّ أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي يُطلق عليها القضاء هذه الصفة، ومن ثمّ يمكن القول إنّ المرجع لتحديد ما إذا كان العمل يعدّ من أعمال السيادة أم من الأعمال الإدارية هو القضاء.^(١) وقد حددها الفقه في مجموعة واحدة على سبيل الحصر وهي كالاتي:

- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة مع البرلمان، مثل: اقتراح القوانين.
- الأعمال المتّصلة بشؤون الدولة الخارجية، مثل: الاعتراف بالحكومات، أو الانضمام إلى المعاهدات.
- الأعمال الحربية، مثل قرار إعلان الحرب والإجراءات المتّصلة بسير العمليات العسكرية.

- الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة، وأمنها الداخلي، مثل: إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ.

ومن خلال ما سبق نلاحظ، أنّ النظام القضائي السوري قد أخرج أعمال السيادة من نطاق رقابته، وذلك لما تشكّله هذه الأعمال من أهمية على مستوى الدولة ككلّ،

السماوية"، أنظر: د. محمد واصل، أعمال السيادة والاختصاص القضائي، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد الثاني عام ٢٠٠٦، ص ٢٥.

(١) سامية الحسن، دور المحكمة الدستورية العليا السورية، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

رغم أن الدستور السوري، وكذلك مرسوم إحداث المحكمة الدستورية العليا لم ينصّ على إخراج مثل هذه الأعمال من نطاق رقابة المحكمة الدستورية العليا، وكان الأجدر بالمشرّع الدستوري السوري أن يقوم بالنصّ في الدستور على أعمال السيادة، ونطاق الرقابة على هذا النوع من الأعمال، وعدم ترك تحديد نطاق الرقابة إلى القضاء؛ وذلك لما تمثّله هذه الأعمال من أهمية بالغة لتعلّقها بسيادة الدولة.

وعلى الرغم من أن المشرّع السوري العادي قد نصّ في قانون السلطة القضائية لعام ١٩٦٩ في المادة/٢٦/ على أن: "ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة". وكذلك في قانون مجلس الدولة الصادر في المرسوم التشريعي رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ المادة/١٢/ منه على أنه: "لا يختصّ مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"، إلا أن هاتين المادتين تخالف نصوص الدستور السوري الجديد عام ٢٠١٢، والذي نصّ على أن: "حق التقاضي وسلوك سبيل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون، ويحظر النصّ في القوانين على تحصين أيّ عمل أو أي قرار إداري من رقابة القضاء"، وبالتالي كل نصّ قانوني يخالف النصّ الدستوري السابق يجب تعديله من قبل المشرّع بما ينسجم مع هذه المادة، وإلا أعدّ النصّ القانوني غير دستوري.

وتجدر الملاحظة أنّ القاضي الفرنسي لا يستخدم مصطلح أعمال السيادة إلا في حالات نادرة، إذا يستعين بعبارات أخرى للدلالة على هذه الأعمال، مثل طبيعة العمل، أو أنّ العمل محلّ النزاع لا يخضع إلى رقابة القاضي، أو للرقابة القضائية، وذلك رغبة من القاضي في تضيق ما يسمّى بأعمال السيادة، وتقليصها، نظراً لما تؤدّي إليه عملياً من تحصين بعض الأعمال ضد الرقابة القضائية إلغاءً أو

تعويضاً، إذا أنّ التوجه من عدم استخدام مصطلح أعمال السيادة تشير إلى تراجعها مع تقدم وتطور دولة القانون ^(١).

وفي النهاية لا بد من الإشارة، إلى أنّ المحكمة الدستورية العليا في سورية تسعى لأن تكون القوانين والمراسيم واللوائح متفقة مع النصوص الدستورية من خلال ما تمارسه من رقابة، إلا أنّه لا يزال في التشريع السوري نصوص غير دستورية خاصة تلك التي تحجب حقّ التقاضي نعرض منها:

قانون الإصلاح الزراعي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٤٥/ تاريخ ١٩٦٦: والذي ينصّ على " تحصين قرارات لجان الاعتماد بالاستيلاء على الأراضي من المراجعة أو الطعن".

قانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣: مرسوم الاستملاك مبرم، ولا يقبل أيّ طرق من طرق المراجعة القضائية، وهو بذلك يخالف نصّاً دستورياً نصّ عليه الدستور الذي كفل بموجبه حقّ التقاضي.

ونرى أنّه ليس هنالك من مبرر قانوني ولا دستوري لتحصين هذا النوع من المراسيم خصوصاً أن الكثير منها لا يقوم على أسس قانونية صحيحة، حيث منح الدستور السوري لعام ٢٠١٢ مدة ثلاث سنوات لمطابقة القوانين الحالية مع الدستور الجديد، والتعقيد في هذه المسألة ليس من المشرّع الدستوري، بل من إدارات الدولة ووزاراتها أي السلطة التنفيذية ومن ثم تعدّ مخالفة للنصوص الدستورية، لذا كان هنا من واجب القضاء الإداري أن يقوم بمطابقة تلك المراسيم مع الدستور والقانون، وأن يطبّق النصوص الدستورية، ويعلن إلغاء أيّ قرارٍ مخالفٍ للقواعد الدستورية وإبطاله خصوصاً أنّ دستورنا قد حمى حقّ التقاضي بنصوصٍ دستورية. ^(٢)

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٢.

(٢) د. أحمد إسماعيل، تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، لعام ٢٠٠١، ص ٣٦٣.

وبرأينا، أن إدراج المشرّع للوائح الضبط الإداري تحت مظلة رقابة المحكمة الدستورية العليا هو عين الصواب، وذلك حفاظاً على الحقوق والحريات العامة المصانة دستورياً، وعليه لا تندرج ضمن أعمال السيادة، وهذا ما أكدته المادة /١٤/ من القانون/٧/ لعام ٢٠١٤.

ثانياً-طبيعة آراء المحكمة الدستورية وقراراتها:

تنصّ المادة /١٤٧/ الفقرة الأولى من دستور ٢٠١٢ على أنه: "١-النظر بعدم دستورية قانون والبت فيها وفقاً لما يأتي: ... ج-إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي أو اللائحة للدستور عُذَّ لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي، ولا يرتب أي أثر." وكما جاء في المادة /١٦/ من القانون رقم/٧/ لعام ٢٠١٤: "تتولّى المحكمة إبداء الرأي في دستورية مشروعية القوانين والمراسيم..."، ونلاحظ من خلال هذه النصوص أن هناك اختلافاً بين الرأي والقرار، فحينما يعرض على المحكمة الدستورية نصّ قبل إصداره ونشره في الجريدة الرسمية تكتفي بالإدلاء بالرأي، أما حينما يصبح النصّ واجب التنفيذ بتوافر الشروط الشكلية من إصدار ونشر في الجريدة الرسمية، فإن المحكمة تصدر قراراً، ما يطرح تساؤلاً بشأن القيمة القانونية للإجرائيين، فهل الرأي كالقرار ملزم أم أن الأخير فقط يكتسي تلك الصفة، وأن الأول يبقى مجرد رأي تستأنس به إحدى المؤسسات، أو كليهما دون أن يكون ملزماً لها أو مانعاً إلى رئيس الجمهورية من إصدار النصّ؟.

للتوضيح: إنّ المجلس الدستوري حسب اجتهاده ليس له أيّ اختصاص في مراقبة دستورية هذه القوانين التي تعدّ تعبيراً مباشراً للسيادة الوطنية، والمجلس ليس إلا هيئة أو جهازاً منظماً لنشاط السلطات العامة والقوانين التي تقرر بالاستفتاء ومهما كان موضوعها "أساسية، عادية" لها حصانة قضائية مطلقة؛ بسبب كون الشعب صنعها، ولكن بالمقابل فإنّ القانون الاستثنائي يمكن أن يعدّل بقانون آخر حسب إجراءات القانون العام، د. أحمد إسماعيل، حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية، المرجع نفسه، ص ٣٦٣.

١- القوة القانونية لآراء المحكمة الدستورية وقراراتها:

باستقراء نصوص الدستور السوري لعام ١٩٧٣ وفي قانون المحكمة الدستورية رقم/١٩/ لعام ١٩٧٣، لم يرد نص صريح يقضي أن قرارات المحكمة الدستورية العليا وآرائها تكون ملزمة لجميع السلطات في الدولة، ولجميع المحاكم الأخرى، غير أن مبدأ إلزامية أحكام المحكمة تظهر من خلال رقابة دستورية القوانين والمراسيم واللوائح، حيث لا منازع فيه أن أحكام وقرارات المحكمة ملزمة وذات حجية مطلقة لجميع السلطات في الدولة فيما قضت به من دستورية أو عدم دستورية، أما بعد صدور الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ فقد تغيّر الوضع عما كان عليه سابقاً.

وعليه تستمد قوتها القانونية من نص المادة/١٤٧/ من دستور ٢٠١٢، وكذلك من نص المادة /١٦/ من القانون رقم /٧/ لعام ٢٠١٤، والمادتين/٤٨-٤٩/ من القانون رقم /٧/ نفسه والتي تنصّ: "أحكام المحكمة مبرمة وغير قابلة للطعن"، وأيضاً "أحكام المحكمة وقراراتها ملزمة لجميع السلطات في الدولة"، ما يعني أن الحكم أو القرار أسمى من النص الملغى.

أما ما يخص آراء المحكمة الدستورية، والتي تدرج ضمن اختصاصاتها الاستشارية، وذلك بناءً على نصّ المادتين/١٦-١٧/ ^(١) من القانون/٧/ لعام ٢٠١٤، فهي إذا استشارية فقط، وغير ملزمة، لعدم وجود نص يقضي بالالتزام.

(١) تنصّ المادة/١٦/ على أن: "تتولى المحكمة الدستورية إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين...١- لرئيس الجمهورية أن يقوم بإحالة مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي إلى المحكمة لإبداء الرأي حول توافق مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي مع أحكام الدستور أو حول توافق مشروع المرسوم مع القوانين النافذة. ٢- تُبدي المحكمة رأيها مسبباً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال، ٣- تبلغ المحكمة رأيها إلى رئيس الجمهورية دون نشرها."

كما تنصّ المادة /١٧/ على أن: "تتولى المحكمة الدستورية إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين...١- لرئيس مجلس الشعب أن يقوم بإحالة مشروع اقتراح القانون إلى المحكمة لإبداء الرأي حول

أما فيما يتعلق بطبيعة الأحكام، فقد أكد القانون على أنها نهائية، وغير قابلة للطعن بأي طريقة من طرق الطعن. كما أن الأحكام التي تصدرها هذه المحكمة في المسائل الدستورية لا تنحصر حقيقتها في خصوم الدعوى الدستورية؛ بل تمتد إلى الدولة بسلطاتها كافة ويظهر وجه الالتزام لهذه السلطات على النحو الآتي:

بالنسبة إلى السلطة التشريعية: يتجلى التزامها في قيامها بإلغاء النص القانوني الذي قُضي بعدم دستوريته، ومراعاة الحكم الصادر من المحكمة بعدم دستوريته هذا النص.

أما بالنسبة إلى السلطة التنفيذية: فتكون ملزمة في حال ما إذا كان الحكم الصادر من المحكمة بعدم دستورية لائحة ما عندها يتعين عليها القيام بإلغاء هذه اللائحة ومراعاة الحكم الصادر من المحكمة فيما تضعه من لوائح مستقبلاً، بحيث تعدّ السلطة التنفيذية الأداة التنفيذية والإدارية في الدولة، وفي سبيل ذلك تختص بإصدار اللوائح، والقرارات، والمراسيم التي يجب أن تتفق مع أحكام الدستور.

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية: فهي تلتزم بالامتناع عن تطبيق النص الذي قضت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته في جميع القضايا المعروضة أمامها والتي يُراد تطبيق هذا النص عليها، وذلك في جميع القضايا التي يمكن أن تعرّض عليه مستقبلاً^(١).

٢- أثر إلزامية أحكام المحكمة الدستورية العليا.

أخذ المشرع السوري بالقانون رقم ٧/ بالأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية في الحالة التي يعترض عليها خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية لائحة ما، وهذا ما نصّت عليه المادة ١٥/ من القانون رقم ٧/ حيث جاء

مدى توافقه مع أحكام الدستور ٢٠- تبدي المحكمة رأيها مسبقاً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال ٣٠- تبلغ المحكمة رأيها إلى رئيس مجلس الشعب دون نشر.

(١) د. أحمد إسماعيل، تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

فيها: "إذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام للدستور، عُدَّ لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعولٍ رجعي، ولا يرتب أي أثر، ويتمُّ تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات في الدولة، ويُنشر في الجريدة الرسمية".

وهذا الحكم يُحسب للمشرع السوري في هذا المجال، حيث إن الاعتراف بالأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية تُقرُّها الطبيعة الكاشفة للحكم حيث تتميز الأحكام الصادرة عن القضاء الدستوري أنَّها ذاتُ طبيعة كاشفة، فالمحكمة حينما تقضي بعدم دستورية لائحة ما لا تُنشئ مركزاً قانونياً أو وضعاً لم يكن موجوداً من قبل؛ بل إنها تكشف عن حكم الدستور في النص المطعون فيه والمعروض عليها لبيان مطابقته للدستور، فالنص التشريعي الباطل لمخالفته الدستور هو باطلٌ منذ نشوئه، وهذا ما بينَّته المحكمة العليا الدستورية المصرية بقولها: "الأصل بالأحكام القضائية أنَّها كاشفة، وليست منشئة، ممَّا يستتبع أن يكون الحكم بعد الدستورية أثراً رجعياً كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة".^(١)

أما بخصوص الدفوع التي يقدمها الأفراد، حيث تمارس المحكمة الدستورية رقابتها الدستورية عليها بطريق الدفع الفرعي^(٢) وفقاً للقانون رقم ٧/ لعام ٢٠١٤ على النحو الآتي:

(١) د. عامر زغير محسين، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية، بحث منشور في مركز الدراسات، الكوفة، العراق، لعام ٢٠٠٨، ص ٨.

(٢) الدفع الفرعي: هو وسيلة تتيح للأفراد ترُقُّب حالة القانون المراد تطبيقه على النزاع، والتحقق من مدى اتفاه مع أحكام الدستور من عدمه، وقد كان هذا الأسلوب الأسبق في الظهور بالنسبة لباقي أساليب الرقابة القضائية، وقد ابتدعه القضاء دون الحاجة إلى النص عليه في الدستور ليقدره؛ راجع: د. محمد رفعت الوهاب، رقابة دستورية القوانين وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

نصّت المادة ٣٨/ من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠١٤: "تقوم المحكمة الدستورية العليا في النظر بالدفع بعدم دستورية نصّ قانوني والبت فيه وفق الآتي:

١-تبثّ المحكمة في الدفوع المحالة إليها من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نصّ قانوني، أو مرسوم، أو لائحة، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها في سجل خاص.

٢-إذا قررت المحكمة عدم دستورية النصّ المطعون بدستوريته عدّ لاغياً من تاريخ صدور قرارها، ويتم تبليغ هذا القرار إلى جميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية.

وبذلك يكون المشرّع السوري قد سمح أخيراً للأفراد بالطعن بدستورية القوانين والمراسيم واللوائح بأسلوب الدفع لا بأسلوب الدعوى الأصلية، أي أنه: لا يجوز للأفراد بأي حال من الأحوال رفع دعوى مباشرة أمام المحكمة الدستورية، بل لا بد من دفع يقدم من قبل أحد الخصوم أمام المحكمة التي تنتظر أصلاً في الدعوى سواءً كانت هذه المحكمة مدنية، أم جزائية، أم إدارية، ولكن بشرط أن تكون هذه المحكمة درجة ثانية، ومعنى ذلك عدم صحة الدفع فيما لو قدم إلى محاكم الدرجة الأولى.^(١)

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا: ما هو نوع الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية في هذه الحالة، هل هي رقابة إلغاء أم رقابة امتناع؟ وما أثر الحكم الصادر عن هذه المحكمة؟

(١) د. جميلة الشرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري ١٩٧٣ و ٢٠١٢، بحث منشور في جامعة دمشق للعلوم القانونية

والاقتصادية، المجلد ٢٣، العدد الثالث ٢٠١٣، ص ١٣٢

ذهب جانب من الفقه^(١)، إلى القول إن الدستور لم يمنح المحكمة الدستورية صلاحية إلغاء النصّ المخالف للدستور، إنما تقرير المخالفة فقط، وفي ذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وفي هذه الحالة يتعيّن على القاضي الذي كان ينظر في النزاع أصلاً الامتناع عن تطبيق النصّ غير الدستوري، والبحث عن قانون آخر يحكم النزاع، كما يتعيّن على القضاة كافة الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري، كما يتعيّن على المشرّع العمل على إلغاء هذا القانون أو تعديله.

ولكن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد، يتعلّق بوضع الفرد الذي لحق به ضرراً، ثم بعد ذلك قررت المحكمة الدستورية -الذي طبق عليه مرسوم غير دستوري- عدم دستوريته؟، ففي هذه الحالة يلجأ الفرد للقضاء للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تسبب فيها تطبيق هذا المرسوم غير الدستوري، وهذا ما نبينه في دراستنا للرقابة القضائية على لوائح الضبط في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري

تعدّ الرقابة القضائية أحد أهم الضمانات القانونية التي تكفل احترام مبدأ المشروعية، والذي ترتكز عليه دولة القانون. فهي من أهم أنواع الرقابة فاعلية لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد. وهذا راجع إلى أن من يتولّاها هم قضاة، يفترض توافر الحياد والنزاهة والاستقلال فيهم، خاصة إذا ما توافرت لهم الضمانات التي تكفل تمتعهم بهذه المزايا. ومنها ما يتعلّق بالأحكام التي يصدرها القضاء والتي تكون حائزة لحجية الشيء المقضي فيه. ويكون القضاء بالتالي خير من يصون الحقوق والحريات العامة للأفراد ويضمنها، ويعمل على حمايتها من تعسف سلطات

(١) د. نجم الأحمد، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في جريدة البعث، دمشق

الضبط الإداري، إذا ما تجاوزت الحدود المرسومة لها ^(١) . وهو ما أكد عليه المشرع الدستوري في المادة /١٣٢/ من دستور ٢٠١٢ التي تنصّ على الاتي: "السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى."، وكذلك المادة /١٣٤/ الفقرة الثانية بقولها: "٢- شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم."

وبتبنّي المشرع الدستوري السوري لنظام الازدواجية القضائية ^(٢) بمقتضى الدستور، أصبحت تمارس الرقابة القضائية من قبل قضاء متخصص، وهو القضاء الإداري ممثلاً في (المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، وهيئة مفوضي الدولة)، بالإضافة إلى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع (الجمعية العمومية) ممثلة في مجلس الدولة، والملحق بالسلطة التنفيذية كما هو الحال في فرنسا، ولكنه ملحق بها كهيئة مستقلة ^(٣)، ويختصّ القضاء الإداري طبقاً للمادتين ٨-٩/ من القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ ^(٤) المتضمن قانون مجلس الدولة السوري بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات

^(١) يرى الدكتور عبد الرزاق احمد السنهوري أن رجال السلطة القضائية أقدر بإمكانيتهم وصفاتهم وقدراتهم على حماية مبدأ المشروعية وضمان حقوق الإنسان، وحرياته، حينما قال: ("هم نخبة من رجال الأمة أشربت نفوسهم احترام القوانين وانغرس في قلوبهم حب العدل، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية، ولا يقدر لهذا المبدأ قيام واستقرار إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر مستقل يحميه من الاعتداء، ويدفع عنه الطغيان") . أنظر في ذلك :د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الرقابة على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، عدد مارس ويونيو، القاهرة، عام ١٩٧٨، ص ٢٠.

^(٢) يقصد بالنظام القضائي المزدوج أن تقوم بالوظيفة القضائية جهتان قضائيتان (جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري) تختص إحداهما (العادي) بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بين الأفراد والإدارة وتحاكي فيها تصرفات الأفراد، والأخرى (الإداري)، فتختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية أو بين الإدارة (بوصفها سلطة عامة) والأفراد؛ أنظر: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مرجع سابق، ص ٧١.

^(٣) د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ١٠٩.

^(٤) راجع نصّ المادتين ٨/٩ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

بالإلغاء القرارات الإدارية النهائية، وفي طلبات التعويض عن القرارات إذا رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية، حيث لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، ولكن يجب أن ترفع الدعوى من قبل صاحب المصلحة ليتدخل القضاء ويباشر الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، وسلطات الضبط الإداري بصفة خاصة. وتأسيساً على ما تقدم، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى صور الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري، ومظاهر فاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات العامة.

الفرع الأول: صور الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري.

تتحقق وتتجسد الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري في عدة صور ومظاهر تتدرج قوتها وفاعليتها ومداها. فقد تقتصر على مجرد فحص مشروعية لائحة الضبط بناءً على دفع أحد الخصوم يبيد في دعوى منظورة أمام القضاء يرى فيه عدم مشروعية لائحة الضبط بسبب مخالفتها للقانون، فتقوم المحكمة باستبعاد هذه اللائحة من الدعوى من دون الحكم بإلغائها (دعوى تقدير المشروعية). وقد تأخذ الرقابة القضائية على لائحة الضبط مداها الأقصى حينما تقرر إلغاء لوائح الضبط غير المشروعة، والذي يترتب عليه إزالة هذه اللائحة من الوجود، ويكون لحكم الإلغاء حجة مطلقة بالنسبة إلى الكافة، وهذا ما يطلق عليه دعوى تجاوز السلطة. وقد تأخذ الرقابة القضائية طابعاً مؤقتاً عندما تقرر توقيف تنفيذ لائحة الضبط الإداري، أو آثارها، بصفة مؤقتة، وهذا ما يطلق عليه الحماية المستعجلة للحرية عن طريق الدعوى الاستعجالية. وقد تأخذ الرقابة القضائية بعداً آخر أكثر عمقاً وفعالية حينما تحكم بالتعويض عن الأضرار التي ترتبها لائحة الضبط الإداري (دعوى التعويض)، ولا شك أن الرقابة القضائية بغض النظر عن صورها وشكلها تشكّل ضماناً مهماً لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، إذ تعدّ دعوى تجاوز السلطة (الإلغاء)، والدعوى الاستعجالية، ودعوى التعويض، من الدعاوى التي أقرّها المشرّع السوري لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، وذلك كما ورد في

نصّ المادة الثامنة من القانون رقم/٥٥/ لعام ١٩٥٩: "وعلى أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، وإساءة استعمال السلطة".

وينجم عن هذا الوضع أن الإدارة ملزمة بالتقيّد بأحكام اللوائح الصادرة عنها، وبالتالي لا يجوز لها إصدار قرارات فردية مخالفة لها تحت طائلة عدم مشروعية مثل هذه القرارات وتعرّضها إلى الإلغاء عند الطعن فيها، وكذلك المطالبة بالتعويض عمّا تحدّثه من أضرار بالأفراد^(١).

أما ما يخصّ الظروف الاستثنائية، فقد انطلق مجلس الدولة السوري من القواعد العامة، وأخضع تدابير الإدارة العرفية لرقابته على فرض أن هذه التدابير تشكّل قرارات إدارية من الناحية القانونية. غير أن رقابة القضاء تقتصر على نواحي المشروعية فقط من دون أن تتعدّها إلى نواحي الملاءمة. أي أن القاضي الإداري يتأكد من مدى خلو القرار الإداري من عيوب عدم المشروعية، كعيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، أو عيب إساءة استعمال السلطة^(٢).

وعليه، سيتمّ التعرّض في هذا الفرع إلى دعوى تجاوز السلطة، ثم إلى الدعوى الاستعجالية، وأخيراً إلى دعوى التعويض.

أولاً-دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء):

سمّيت دعوى إلغاء القرارات الإدارية في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة^(٣)، وهي من أهمّ الدعاوى القضائية التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من جرّاء لوائح

(١) د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مرجع سابق، ص ٢١.

(٢) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

(٣) د. زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق، عام ٢٠١١، ص ٣٨.

الضبط الإداري غير المشروعة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من أجل صيانة النظام العام. فهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص طبقاً للشروط والإجراءات القانونية المقررة ^(١) إلغاء لائحة ضبط إداري مشوبة بعيب من عيوب المشروعية الخارجية (عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات) ^(٢)، أو المشروعية الداخلية (عيب السبب، وعيب المحل، وعيب الغاية)، ونظمه المشرع السوري في المادة ٨/ من القانون رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩، كما حدد في المادة ٢٢/ مدة الطعن بالقرار المراد إلغاؤه ^(٣).

^(١) تتمثل شروط دعوى الإلغاء. أن ينصب الطعن على قرار إداري، أن تتوافر في رافعها الصفة والمصلحة، وأهلية التقاضي، وأن ترفع في أجل ستون يوماً من يوم تبليغ القرار أو تاريخ نشره. للتفصيل أكثر في ذلك راجع: زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، المرجع السابق، ص ٤١ و ٤٢؛ د. العطار فؤاد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٨، ص ٣٦١؛ د. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٩، ص ٦٨ وما يليها.

^(٢) راجع: د. طيعة الجرف، رقابة القضاء لإعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، عام ١٩٧٧، ص ٢٤٣.

- د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠١، ص ٧٦.

- د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، لعام ١٩٨٥، ص ٨٧.

^(٣) راجع المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري والتي تنص على أن: "ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة .".

وللأهمية، سيّتمّ التعرّض في هذا الفرع إلى الرقابة على عدم المشروعية الداخلية خصوصاً أن المشروعية الداخلية المتمثلة "بعبء السبب، والمحلّ، والغاية"، تعدّ من الدفوع الموضوعية والجوهرية لإلغاء لائحة ضبط مشوبة بتلك العيوب، أما المشروعية الخارجية رغم أهميتها إلا أنها تقتصر على الدفوع الشكلية دون البحث في الموضوع المتنازع عليه أمام القضاء الإداري، وذلك على الشكل الآتي:

١- عيب السبب:

يقصد بالسبب في لوائح الضبط الإداري مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تدفع السلطة الضبطية المختصة بإصدارها إلى القيام بهذا الإصدار^(١). وبذلك يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تقديرها، وتكييفها، خلال صدور لائحة من قبل سلطة ضبط مختصة. ويستلزم مبدأ المشروعية حتى تكون لائحة الضبط مشروعة، أن تصدر مستندة إلى أساس قانوني تستمد منه قوتها القانونية، أي نشوء حالة قانونية أو واقعية دفعت سلطات الضبط الإداري إلى التدخّل وإصدار اللائحة إلى المحافظة على النظام العام، ولا يعد تدخّل سلطات الضبط الإداري مشروعاً، إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجديّة من شأنها أن تخلّ بالنظام العام وبمناصره المختلفة.

والملاحظ أن الرقابة على لوائح الضبط الإداري تختلف في بعض مظاهرها عن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بصفة عامة، فالقاضي الإداري خلافاً للحدود التي يلتزم بها في رقابته على قرارات الإدارة العامة، يقوم بفحص ملاءمة لوائح الضبط الإداري. فهو لا يقتصر عن البحث عمّا إذا كانت الوقائع تبرر قانوناً اتخاذ اللائحة، ولكن يتساءل عما إذا كانت اللائحة تتلاءم أو تتناسب مع الظروف، أي مدى تناسب وسيلة التدخّل مع درجة الإخلال بالنظام

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

العام، فيجب ألا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية، أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدرت فيها. ^(١)

والجدير بالذكر أن سلطة القضاء في الرقابة على الملاءمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملاءمة قراراتها، ولكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فإن القضاء يبسط رقابته على الملاءمة. ^(٢)

وللسبب ذاته، فإن رقابة القاضي الإداري وخروجاً على القاعدة المعمول بها تتوقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، دون أن يتعدى ذلك إلى تقدير مدى التناسب بين السبب ومحلّ القرار المتخذ. لكن لخطورة الإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري على حريات الأفراد، فقد حرص القاضي الإداري على مدّ رقابته على ضرورات القرارات الضبطية للتأكد من أن سلطات الضبط الإداري لا تفرض قيوداً على الحريات الأساسية إلا لأسباب خطيرة بوجه خاص. ^(٣)

وتعدّ رقابة القاضي الإداري على السبب، خاصة في الظروف الاستثنائية، من أهم الضمانات الأساسية لتحقيق مشروعية تصرّفات هيئات الضبط، وخضوعها إلى القانون. وتقتضي رقابة أسباب لوائح الضبط الإداري أن يتدخل القاضي في جوهر عمل سلطات الضبط الإداري، إذ يبحث القاضي في الأسانيد والبواعث والدوافع الموضوعية التي حملت سلطات الضبط الإداري على إصدار لائحة الضبط

(١) د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، عام ١٩٩١، ص ٧.

(٢) د. أبو بكر أحمد عثمان، النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠١٣، ص ١٦٢.

(٣) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٩ و ٣٤١.

الإداري، ذلك أن الظروف الاستثنائية لا يترتب عليها زوال وجه عدم المشروعية الذي أصاب لائحة الضبط في سببه. ^(١)

وتتجسد رقابة القاضي الإداري على عيب السبب في لوائح الضبط الإداري في ثلاثة أشكال تتمثل في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على التكيف القانوني للوقائع، والرقابة على التناسب بين الخطر والإجراء الضبطي المتخذ (رقابة الملاءمة)، وذلك على النحو الآتي:

أ) الرقابة على الوجود المادي للوقائع: في هذا الشكل يتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطة الضبط الإداري المختصة كأسباب لمباشرة اختصاصها بإصدار لوائح الضبط أو القرارات الإدارية، والإجراءات الصادرة بموجبها في الأحوال والظروف كافة، وسواء كانت سلطة الإدارة بصدده سلطة مقيّدة أم تقديرية، في الظروف العادية أم الاستثنائية. وتكون لائحة الضبط مشوبة بعيب السبب وقابلة للإلغاء، إذا ثبت أن سلطة الضبط قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وذلك حتى ولو كانت حعام النية. أي أنها اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها ^(٢).

وللإشارة فإن الرقابة على الوجود المادي للوقائع قد ظهرت في القضاء الفرنسي بمقتضى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية Monod ^(٣).

^(١) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، لعام ٢٠٠٣، ص ٢١٩.

^(٢) د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٤.

^(٣) تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار بإحالة المحافظ Monod على التقاعد بحجة أن هذا الأخير تقدّم بطلب في هذا الشأن. إلا أن Monod طعن في ذلك بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة على أساس أنه لم يتقدم بأي طلب، وبالتالي فإن القرار الصادر بإحالته على التقاعد هو قرار غير مشروع لأنه استند على واقعة ادعتها الإدارة، وهي واقعة لا أساس لها من الصحة في الواقع مما يمكن معها عدّ ذلك القرار في منزلة فصل إداري ينطوي على جزاء تأديبي. وقد قام مجلس الدولة الفرنسي بالتصدي للبحث عن الواقعة التي ادعتها الإدارة، وإذا كان انتهى المجلس إلى اعتبار أن الواقعة

وبدءاً من هذه القضية استقر قضاء مجلس الدولة على أن قرار الضبط يصبح واجب الإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، سواء في الظروف العادية، أو الظروف الاستثنائية.^(١)

وإن القضاء الإداري السوري يراقب كفاعدة عامة الوجود المادي للوقائع في قرارات الضبط الإداري، ويعدّ القرارات التي لا تستند إلى وقائع مادية صحيحة فهي قرارات فاقدة لأساسها القانوني، وصادرة من دون سبب يبررها الأمر الذي يوجب إلغائها. ومن التطبيقات حول هذا الموضوع أحكام متعدّدة لمحكمة القضاء الإداري ومن ذلك حكمها في القضية رقم /١٥/ لعام ١٩٧٤م. بقرارها رقم /٢١٨/ التي أبرزت بشكل صريح رقابتها لركن السبب في القرار الإداري بشكل مستقل^(٢)، وكذلك أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية التي قضت في حكمها: "... إذا كانت العقوبة غير مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيقات جارية يكون القرار الإداري الذي تضمّن فرضها صادراً دون سبب يبرر إصداره مما يستوجب الحكم بإلغائه." ^(٣).

التي ادعتها الإدارة تعد صحيحة فإن ما يهمنا هنا هو أن مجلس الدولة الفرنسي بحث في صحة ما ادعته الإدارة مخالفاً بذلك قضاءه في هذا الصدد، أنظر في ذلك:

-C.E., 28 Juin 1907. Rec. C.E., p 616, Bonnard. Le pouvoir discrétionnaire.
R.D.P., 1923.p.3.

أشار إلى ذلك: د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

(١) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ١٥٦؛ د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص ١١ و٩.

(٢) قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٢١٨/ في القضية رقم /١٥/ لعام ١٩٧٤م، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤م، ص ٣٠٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٤٩/ لعام ١٩٦٦ م، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٦م، ص ١٨١.

(ب) **الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:** المقصود بالتكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، وبذلك فإن رقابة التكييف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية والنص القانوني، وهي تحتاج بكل تأكيد إلى جهد إنشائي وخلاق يبعد بها أن تكون مجرد عمل آلي يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص. ففي هذه الرقابة يقوم القاضي بالبحث في مدى صحة الوصف القانوني الذي أسقطته الإدارة على الواقعة القانونية أو المادية الداعية لاتخاذ القرار الإداري. وفي مجال الضبط الإداري يتأكد القاضي الإداري من توفر وصف الإخلال، أو التهديد بالإخلال بالنظام العام كونه الهدف الوحيد لسلطات الضبط الإداري، والمبرر الوحيد لإصدار لوائح الضبط في الوقائع التي تستند عليها لائحة الضبط المتخذة.^(١)

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري السورية في هذا الموضوع قرارها رقم ٢١٨/ في القضية رقم/١٥/ لعام ١٩٧٤م، الذي قررت المحكمة فيه مدى صحة تكييف التصرفات التي تذرعت بها الإدارة والمنسوبة إلى صاحب المدرسة الخاصة المستولى عليها، للتأكد مما إذا كانت تشكّل تمرداً يبرر الاستيلاء عليها أم لا^(٢).

(ج) **رقابة ملاءمة الوقائع:** الأصل أن رقابة القاضي الإداري في مجال مشروعية القرارات الإدارية تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، من دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية وخطورة السبب، وتقدير مدى التناسب بينه وبين محلّ القرار الإداري المتخذ. وهنا تعدّ الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية^(٣)، غير أنه وخوفاً من اتخاذ الإخلال بالنظام العام ذريعة لتقيّد الإدارة تلك الحريات، حرص

(١) راجع: د. عادل أبو الخير، **الضبط الإداري وحدوده**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، عام ١٩٩٥، ص ٤٢٩؛ د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٢) الحكم منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤م، ص ٣٢٨.

(٣) راجع د. عبد الله طلبة، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق، ص ٢٩٠.

مجلس الدولة الفرنسي ^(١) على مد رقابته على ضرورة القرارات الضبطية في الكثير من الحالات، للتأكد من أن سلطات الضبط لا تفرض قيوداً على الحريات العامة إلا لأسباب خطيرة بوجه خاص. ^(٢)

ومن ثم، فإن القاضي الإداري لا يكتفي بالنسبة للوائح الضبط الإداري بالتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني، وإنما يقوم بالإضافة إلى ذلك بفرض رقابته على أهمية السبب وخطورته، والذي يقصد به مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية الوقائع التي دفعتها إلى التدخل وخطورتها، ومدى التناسب بينها وبين الإجراء الضبطي الذي اتخذته. ويرجع السبب في ذلك إلى خطورة لوائح الضبط الإداري على الحريات العامة للأفراد، وما تفرضه من قيود شديدة قد تؤدي إلى إهدارها في كثير من الأحيان. ^(٣)

وتظهر أهمية هذه الرقابة في الظروف الاستثنائية، حيث تتسع السلطات المخوّلة هيئات الضبط الإداري حتى تتمكن من مواجهة هذه الظروف، وما يترتب عن ذلك من تعرض حريات الأفراد إلى الاعتداء من قبيل هيئات الضبط الإداري بدرجة كبيرة تفوق ما كان يحدث لها في الظروف العادية. لذا يشترط في إجراء

^(١) يَعدّ حكمه المشهور في قضية بنجامين Benjamin نقطة البداية لهذا القضاء الجديد والمتعلّق بحرية المواطنين في عقد الاجتماعات. فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم القرار الصادر من رئيس بلدية Névers بمنع عقد إحدى الاجتماعات بسبب التخوف من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام. وقد قام المجلس بفحص الظروف المحليّة التي أحاطت بالدعوة إلى عقد الاجتماع، وتبيّن له أن السلطات المحليّة كانت تستطيع باستخدام قوات البوليس المتوفرة لديها، للمحافظة على النظام العام، مع السماح بعقد الاجتماع. لذلك حكم المجلس بإلغاء قرار رئيس البلدية. أنظر في ذلك:

– C.E., 19 Mai 1933, Rec, C.E., p. 541, concl, Michel, S, 1934, 3, 1.

أشار إلى ذلك: د. محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص ٧٤.

^(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع اسابق، ص ٣٣٩ و ٣٤٠.

^(٣) د. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٣.

الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ألا يكون مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ولازماً، وأن يكون هذا الإجراء وحيداً أمام هيئات الضبط الإداري. ^(١)

وفي سورية فإن الأصل العام هو عدم مراقبة القاضي الإداري لملاءمة القرارات الصادرة عن الإدارة، حيث لا يزال هو القاعدة، ولم تتبلور هذه القاعدة بعد في الظروف العادية، وإنما ظهرت رقابة القضاء الإداري السوري على ملاءمة القرارات في الظروف الاستثنائية الصادرة استناداً لقانون الطوارئ بشكل أوضح حيث جاء في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية: "... إن للقضاء الإداري حق الرقابة على مسوغات تدخّل الإدارة العرفية في شأن من الشؤون، أو عدم قيامها، فإذا كشفت الأوراق والوقائع أن التدخّل لم يكن له ما يسوغه وليس لازماً لمواجهة حالات معيّنة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن، والنظام، كان القرار باطلاً." ^(٢). أما في فرنسا فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يراقب ملاءمة القرار الإداري إلا في قرارات الضبط الإداري ^(٣).

أما مجلس الدولة المصري من جانبه كان أكثر وضوحاً من نظيره الفرنسي في موقفه من رقابة ملاءمة قرارات الضبط حيث أعلن بعبارات قاطعة الدلالة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري هي شرط لمشروعيتها، ويكون ذلك بأن يقتصر تقييد الحقوق والحريات العامة على القدر الضروري اللازم إلى المحافظة على النظام العام، فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً وضرورياً ^(٤).

(١) د. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ٢٠٠١، ص ٤٨٤.

(٢) اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٧٥/ في الطعن رقم ٩٠/ لعام ١٩٧٥ م.

(٣) د. محمد محمد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٤) د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها؛ راجع: حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٩٥٥/١/٨ قضية ٨٨٠٦ لعام ٨/ ق، المجموعة العام ٩/ ص ٢٤٦.

٢- عيب المحل:

يقصد بعيب المحل مخالفة القانون، أي أن تكون اللائحة معيبة في موضوعها، وهذا معناه أن يكون الأثر القانوني المترتب على اللائحة الضبطية غير جائز لمخالفته لمبدأ المشروعية، ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة مباشرة أو غير مباشرة، إذ يشترط لصحة محل لائحة الضبط أن يكون مشروعاً، أي ألا تتعارض لائحة الضبط الإداري مع النظام القانوني السائد والساري وقت صدورها. وكذلك أن يكون ممكناً من الناحية الواقعية. وحتى استحال تنفيذ لائحة الضبط وتجسيدها على أرض الواقع عدّ محلّها غير مشروع من ناحية الواقع.^(١)

ويشترط في محلّ لائحة الضبط الإداري أن يكون ضرورياً، ويكون كذلك متى كانت هناك حالة استعجال أو تهديد باضطراب تستلزم مواجهتها تدخّل سلطة الضبط لدفعه، فإذا لم يتوافر الاستعجال كانت لائحة الضبط الإداري باطلة يتعيّن على القاضي الإداري إلغائها. ويشترط فيه كذلك أن يكون فعالاً، ويقصد بفعالية لائحة الضبط الإداري أن يكون من شأن لائحة الضبط الإداري المتخذة المحافظة على النظام العام بإبعاد الخطر أو الاضطراب، فإن لم تكن لائحة الضبط كفيلة بتوقي الاضطراب أو الإخلال بالنظام العام، كانت غير لازمة، وبالتالي غير مشروعة. كما يشترط في محلّ لائحة الضبط الإداري أن يكون معقولاً، ويعني ذلك أن يكون الإجراء الضبطي متناسباً مع جسامته الاضطراب الذي تهدف الإدارة إلى توقيه. ويعدّ التناسب عنصراً مهماً في تحدّد مدى سلطات الضبط الإداري، لأن الضرورة تقدّر بقدرها، والهدف ليس صيانة النظام العام مهما كان الثمن، وإنما يجب أن تسعى الإدارة إلى تحقيق هذا الهدف بأقلّ تضحية ممكنة تتحمّلها الحريات العامة.^(٢)

^(١) راجع: د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤٣٨؛ د. محمد حسنين عبد

العال، مرجع سابق، ص ٥٩.

^(٢) د. محمد محمد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

والعيب الذي يلحق محلّ لائحة الضبط هو مخالفة القانون، وهو العيب الذي يصيب ركن المحلّ أو الموضوع في لائحة الضبط ويدمغها بعدم المشروعية. ومن هنا يعدّ كل خروج على قاعدة عامة مجرّدة أيا كان مصدرها مكتوبة أو غير مكتوبة، يترتب عليها الحكم بإلغاء لائحة الضبط. وتشكّل مخالفة القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء لائحة الضبط لأجلها، سواء كانت مخالفة للقانون مباشرة أو غير مباشرة. وتتخذ مخالفة أحكام القانون أوضاعاً هي: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، والخطأ في تفسير القاعدة القانونية.^(١)

وبناءً على ما تقدم، لا يجوز للائحة الضبط الإداري أن تصدر مبدئياً إلا وفقاً للقانون، أي لا بد من أن تعتمد على نصّ تشريعي يمنح الإدارة اختصاصاً لائحياً، أو على الأقل يبيح لها تقييد الحقوق والحريات العامة.

٣- عيب الغاية:

نكون بصدد عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة عندما تستعمل الإدارة سلطتها لتحقيق غاية، غير التي من أجلها منحت تلك السلطة، وهكذا يتصل عيب تجاوز السلطة أو الانحراف بها بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي الهدف النهائي الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري، ويأمل تحقيقه. فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانوناً لقراره الإداري، فإنه بذلك يكون قد أساء استعمال سلطته وانحرف عن الهدف الذي كان يتعيّن عليه تحقيقه. ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية، وكان جديراً بالإلغاء لعيب الانحراف وإساءة السلطة، أو بالأحرى عيب الغاية. الأمر الذي يتجلّى بوضوح في لوائح الضبط الإداري التي تخضع إلى قاعدة تخصّيص الأهداف، والمتمثّل في

(١) لتفاصيل أكثر في ذلك راجع: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٢؛ د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

حماية النظام العام وصيانتها، فليس لها حرية التقدير أو الاختيار في هذا المجال، بل عليها الالتزام بالهدف المحدد لها في القانون ^(١).

ولمّا كان الغرض من استعمال سلطات الضبط الإداري هو تحقيق النظام العام بمدلولاته المختلفة، فإن ذلك يعني أن أي لائحة ضبط تصدر يجب أن تكون بهدف حماية النظام العام، فإذا استهدفت غرضاً آخر ولو كان يتوخّى المصلحة العامة، فإنها تعدّ متجاوزة لنطاقها، وبالتالي تعدّ غير مشروعة. وعلى خلاف العيوب الأخرى، فإن عيب الغاية لا يقبل التغطية سواء نتيجة الظروف الاستثنائية أو لأي اعتبار آخر. ^(٢)

وتتجسّد صورة عيب الغاية في لوائح الضبط الإداري عندما تصدر من أجل مصلحة خاصة، أو عندما تصدر لتحقيق مصلحة عامة غير حفظ النظام العام، أو عند الانحراف بالإجراءات ^(٣).

وعليه، فإن الأثر غير الموقف للطعن من شأنه أن يشكل عائقاً ضد الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري ضد لوائح الضبط الماسة بالحقوق والحريات العامة، ذلك أن الفصل في النزاع قد يستغرق مدة طويلة، مما قد يترتب عليه آثار غير مقبولة في حالة قيام القاضي الإداري بإلغاء لائحة الضبط المطعون فيها. لهذا ومن أجل تقادي مثل هذه النتائج، فإن المشرّع السوري أوجد إجراء استثنائياً يتمثل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، أو رفع دعوى استعجاليه لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه،

(١) لتفاصيل أكثر راجع: د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص ٤٥٢؛ أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام ٢٠١٣، ص ١٧٧.

(٢) د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٣) د. سالم خليف عليّات، الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري، "دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن"، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، عام ٢٠٠٧، ص ٢٠٤.

ولحماية الحريات الأساسية أو لاتخاذ تدابير ضرورية. وهذا ما من شأنه أن يوفر حماية للحقوق والحريات العامة.

ثانياً-الدعوى الاستعجالية (وقف التنفيذ):

إن تمتع هيئات الضبط الإداري بسلطة استثنائية في تنفيذها للوائح الضبط الإداري تنفيذاً مباشراً، وفي استعمال القوة العمومية لإتمام هذا التنفيذ من دون اللجوء مقدماً إلى القضاء، يستتبع ذلك التزام الأفراد باحترام هذه اللوائح، والعمل على تنفيذها، حتى وإن كانت غير مشروعة، والا تعرضوا إلى الجزاء الذي يقرره القانون أو لوائح الضبط في حد ذاتها لمخالفاتها استناداً إلى القوة التنفيذية للقرارات الإدارية. وبما أن تنفيذ هذا اللوائح الضبطية من شأنه المساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، فقد أقرّ المشرع السوري بمقتضى أحكام القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩، المتضمن قانون مجلس الدولة للأفراد حق طلب وقف التنفيذ^(١)، "ونظراً لعدم صدور قانون المرافعات الإدارية في سورية، هذا الأمر حدا بالقضاة القائمين على رأس مجلس الدولة السوري إلى الاستعانة بنظام القضاء المستعجل الخاص بالمنازعات المدنية والتجارية، وذلك بما ينسجم وطبيعة القانون والقضاء الإداري وأحكامه، لذلك لا بد من أجل الإحاطة بجميع جوانب تلك الدعوى من الاستعانة بما كتب في هذا المجال من قبل شراح القانون المصري، خاصة وأن

(١) راجع المادة /٢١/ من القانون رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ والتي تنصّ على أن: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها. وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل أو بالوقف، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه".

مصر كانت تطبق قانون مجلس الدولة السوري الحالي ذاته قبل استبداله بقانون آخر^(١).

وقد أكد المشرع السوري في المادة ٢١/ من قانون مجلس الدولة لأقرار وقف التنفيذ ضرورة توفر شرطين أساسيين يجب توفرهما في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، وتنقسم هذه الشروط إلى نوعين رئيسيين: شرط **شكلي (إجرائي)** يتمثل بضرورة تقديم الطلب في صحيفة الدعوى، و**شرط موضوعي** بأن تكون نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذه مما يتعدّر تداركه، وقد أضاف الفقه والاجتهاد الإداري شرطاً ثالثاً وهو أن يستند الطلب إلى ركنين هما الاستعجال والجديّة^(٢)، كما قرّرت دائرة فحص الطعون بقولها: "إن ركني وقف التنفيذ هما الاستعجال والجديّة".^(٣) وهذا الشرط يلحق بالشرط الموضوعي. ونتعرّض إلى هذين الشرطين من أجل المحافظة على الحقوق والحريات الأساسية:

١- شرط الاستعجال:

يعدّ عنصر الاستعجال شرطاً أساسياً ينعقد به الاختصاص للقاضي الإداري. وما تجدر الإشارة إليه أن حالة الاستعجال المقصودة في إطار حماية الحريات الأساسية تتعدّى حالة الاستعجال المطلوبة في استعجال وقف التنفيذ، ويظهر هذا من خلال نقطتين أساسيتين، **الأولى قانونية** مضمونها أن يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة - حماية الحريات الأساسية - خلال ٤٨/ ساعة من تاريخ تسجيل الطلب. **أما النقطة الثانية**، فتتصل بدواعي التأسيس القانوني للحماية الاستعجالية

(١) مهند العبود، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٣.

(٢) د. الياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، لعام ١٩٧٨، ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٣) القرار رقم ٣٧/ في الطعن ١٤٠ لعام ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٦٨، ص ٢٠٩.

للحريات الأساسية، إذ لو كان الاستعجال المطلوب بخصوصها هو ذاته المشترك لوقف التنفيذ، لكان هناك ما يدعو إلى إيجادها، ولكن في وقف تنفيذ القرار غناء عنها^(١).

ويملك قاضي الاستعجال السلطة التقديرية قبل فصله في الطلب في تقدير توفر حالة الاستعجال من عدمها، ولكن لا يعني أنه معفى من تسبب حكمه، إذ يبقى ملزماً تحت رقابة مجلس الدولة باستخراج الظروف وتبيان العناصر التي ركّز عليها قضاءه بشأن توفر حالة الاستعجال من عدمها، وإلا تعرّض حكمه إلى البطلان لانعدام الأسباب^(٢).

وفي هذا الإطار ثار جدل فقهي حول المقصود بالحريات الأساسية التي يؤدي المساس بها إلى إقامة الدعوى المستعجلة، فهناك من عدّ أن الحريات الأساسية تشمل كل الحقوق التي تفرض نفسها على المشرّع، سواء تلك المنصوص عليها في الدستور، أو التي لم ينصّ عليها، والتي تضمنتها المعاهدات. في حين ذهب اتجاه آخر إلى أن المقصود بالحريات الأساسية كل من الحريات الفردية والجماعية التي ورد ذكرها في مواد الدستور فقط^(٣).

وإزاء هذا الخلاف الفقهي، وفي ظلّ حداثة مصطلح الحريات الأساسية في النظام القانوني بشكل عام، وعدم تخصّيصه بتعريف من قبل المشرّع السوري، فضلاً عن عدم وجود تطبيق قضائي سابق في هذا المجال، فالباحث يعتقد أن تحديد المقصود بالحقوق والحريات الأساسية تبقى من الصلاحيات التقديرية

(١) د. حسونة عبد الغني، ضوابط القضاء الإداري الاستعجالي في مجال الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، الجزائر، المركز الجامعي بالوادي، أيام ٢٨ و٢٩ أفريل ٢٠١٠، ص ٤.

(٢) محمد مصطفى العقاري، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة فرنسا، ومصر، الأردن"، مرجع سابق، ص ٢٢١.

(٣) د. مراد بدران، حماية القاضي الإداري للحقوق والحريات الأساسية ضد السلطة التنفيذية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء ٣٦، العدد ١، لعام ٢٠١٥، ص ١٣٢ و١٣٣.

للقاضي الاستعجالي، وإلى حين صدور موقف منه في هذا الشأن لا تستبعد أي حرية من حماية القاضي الاستعجالي بغض النظر عن القانون الذي أقرها .

٢- شرط الجدّية:

يتمتع قاضي الاستعجال في دعوى استعجال وقف التنفيذ بسلطة تقديرية في وقف تنفيذ القرار الإداري، إذ بإمكانه أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، أو وقف آثاره، متى كانت تلك الانتهاكات تشكّل مساساً خطيراً أو غير مشروع بالحقوق والحريات العامة للأفراد. ويجوز لقاضي الاستعجال أن يقرر تنفيذه فور صدوره، وأن يقرن هذا الأمر بغرامة تهديدية لضمان تنفيذه. وهنا تكمن أهمية طلب وقف التنفيذ كونه يحقق حماية خاصة للحقوق والحريات العامة، وهي حماية مستعجلة. كما أنها حماية وقائية تؤدي إلى تفادي وقوع أضرار يصعب تداركها، وفي ذلك ضمان للحقوق والحريات العامة^(١)، وهنا نؤيد ما ذهب إليه المشرّع السوري من اشتراطه لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن تكون نتائج التنفيذ مما يتعذر تداركها، أو إصلاحها^(٢)، ولكننا نأخذ عليه إطلاقه عنوان صلاحية القاضي الإداري التقديرية إلى أبعد مدى من دون أن يحدها، ولو بضابطة تفسّر لنا مفهوم النتائج التي يتعذر تداركها لأن ذلك سوف يؤدي إلى شلّ حركة عمل الإدارة ونشاطها.

وما يزيد من فعالية طلب وقف التنفيذ أن جميع قرارات الإدارة تقبل الأمر بوقف تنفيذها من دون استثناء حتى تلك المتعلقة بالنظام العام. فضلاً عن عدم قابلية الأمر الصادر في دعوى استعجال وقف التنفيذ لأي طعن. ومتى صدر الأمر بوقف التنفيذ تعين على الجهة الإدارية المبادرة بوقف تنفيذه. فإذا استمرت في تنفيذه

(١) د. مراد بدران، حماية القاضي الإداري للحقوق والحريات الأساسية ضد السلطة التنفيذية، مرجع

سابق، ص ١٣٢ و ١٣٣.

(٢) اشترط المشرّع السوري في المادة ٢١/ من قانون مجلس الدولة لقبول وقف تنفيذ أن تكون " ... نتائج

التنفيذ يتعذر تداركها".

رغم صدور الأمر يعدّ ذلك تعدياً من جانبها، فضلاً عن كونه يشكل جريمة جنائية وهي الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي، وخطأ من شأنه أن يكون أساساً لدعوى التعويض.

وبعد دراستنا لشروط دعوى وقف التنفيذ، نقوم بعرض آراء بعض الدول في الدعوى المستعجلة تجاه لوائح الضبط الإداري:

ففي فرنسا: حيث اطردت أحكام مجلس الدولة الفرنسي زمناً طويلاً على رفض طعون الإلغاء المتعلقة بالقرارات التنظيمية (اللائحية)، مرجحاً بذلك المعيار الموضوعي للتمييز بين القرارات الإدارية - الذي ينظر إلى العمل الإداري من حيث موضوعه ومحتوياته من دون الأخذ في الحسبان السلطة التي صدر عنها، أو الإجراءات التي اتبعتها في إصداره - وبالتالي ومن باب أولى فإنه لا يجوز طلب وقف تنفيذها. ^(١)

غير المجلس وفي مرحلة تالية وتغليباً للمعيار الشكلي - الذي يقضي بالرجوع في تحديد العمل الإداري إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته، بحيث يكون تشريعياً إذا كان صادراً من البرلمان، وإدارياً إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية، وقضائياً إذا كان صادراً من إحدى الهيئات التابعة للقضاء - قرر أن وعلى الرغم من الطبيعة التشريعية لهذه القرارات، فإنها لا تزال بحكم مصدرها، أعمالاً إدارية تصلح بذاتها للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وبالتالي يجوز طلب وقف تنفيذها.

أما في مصر: فإن المعيار الشكلي، هو المعتبر في أكثر الأحوال، خصوصاً في تعريف الأعمال التي يجوز لمجلس الدولة إلغاؤها بدعوى تجاوز السلطة ^(٢).

^(١) د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، "دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، والكويت"، مرجع سابق، ص ١١٢.

^(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٤.

وقد استقرّ قضاء محكمة النقض المصرية على أن المشرّع حين منع المحاكم العادية من تأويل الأمر الإداري، وتفسيره، أو وقف تنفيذه، إنما قصد الأمر الإداري الفردي من دون الأمر الإداري التنظيمي (اللائحي). وعليه إذا طرح نزاع أمام المحكمة واقتضى الفصل فيه تطبيق لائحة من اللوائح (قرار إداري تنظيمي)، فإنها تملك تفسير هذه اللائحة في أي تشريع تطبّقه، وتملك تأويله حسبما تعتقد أنه الرأي السليم، وما تملكه المحكمة في هذا الصدد وهي تفصل بأصل الحق، يملكه أيضاً القضاء العادي المستعجل وهو يفصل في النزاع الوقتي المطروح عليه حيث يملك أن ينزل حكم القانون الصحيح، ولا يعدّ هذا مساس بأصل الحق^(١).

أي أن القضاء العادي (سواء قضاء الموضوع أو قضاء الأمور المستعجلة) لا يختص بإلغاء اللائحة المخالفة للقانون، أي لا يختص في نظر دعوى الإلغاء^(٢).

في سورية: يبدو أن مجلس الدولة السوري قد تبنّى المعيار الموضوعي في تمييز القرارات الإدارية، حيث نستشف من أحكامه استثناءه لتلك القرارات من طائفة القرارات التي يجوز طلب إلغاؤها أمامه، وبالتالي وقف تنفيذها استناداً للمادة ٢١/ من قانونه، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الآتي: "لا تخضع المخططات التنظيمية للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة لأنها قرارات تنظيمية عامة تقوم على التقدير والتصور للرؤية المستقبلية للتجمّع السكاني"، وفي الحقيقة أن عدّ المخططات التنظيمية قرارات تنظيمية محلّ نظر.

وتبعاً لذلك فإن القضاء العادي يملك تفسير القرارات التنظيمية، استناداً إلى أن هذه القرارات هي في حكم القوانين من الناحية الموضوعية، كما يكون له الحق في

(١) د. حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، عام ١٩٩٨، ص ٢١٩، مشار إليه: مهند العبود، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، الرسالة السابقة، ص ١١٨.

(٢) د. عقبة حسن سلطون، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، رسالة دبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ٢٠٠٢، ص ٣٢.

فحص مشروعية اللوائح المعيبة إذا ما تضمّنت اعتداءً على حرية فردية أو على حق ملكية^(١).

وترجع علة هذا التباين في الآراء المتعلقة بصحة الطعن بإلغاء القرارات التنظيمية، إلى أن هذه القرارات تصدر كقاعدة عن مجلس الوزراء، وموضوعها تنظيم مصالح الدولة، ووزاراتها، وتنظيم المرافق العامة، بالإضافة إلى ماهية تلك القرارات التي لا يثار ولا يتحقق بشأنها فكرة الاستعجال التي تبرر وقف تنفيذ القرارات^(٢)، وإنما القرارات الإدارية الفردية التي تصدر استناداً إلى هذه القرارات التنظيمية هي التي يجوز وقف تنفيذها^(٣).

وأخيراً، وحسب رأينا إن استحداث المشرع السوري نظاماً لوقف التنفيذ يطلق عليه اسم استعجال وقف التنفيذ، يعمل بالدرجة الأولى على حماية الحقوق والحريات العامة من قرارات الضبط الإداري المتعلقة بوجود تهديد، أو إخلال بالنظام العام، وتكون الغاية منه ضمان تدخّل قضائي سريع وفعال ينسجم مع ظروف كل قضية على حده، وسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة كونها ليس لها أثر موقوف للقرار الإداري، والذي من شأنه أن يحدث للمعني به ضرراً كبيراً في حالة تنفيذه.

(١) أ. عبد الهادي عباس، الاختصاص القضائي وأشكاله؛ أشار إلى هذا: عقبة حسن سلطون، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، رسالة دبلوم، جامعة دمشق، لعام ٢٠٠٢، ص ٣١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، بيروت لبنان، منشورات الحلبي، الطبعة الثانية، عام ٢٠٠١، ص ١٢٠.

ثالثاً-دعوى التعويض:

تعدّ دعوى تجاوز السلطة من أهم أساليب الرقابة القضائية، كما سبق وأن أشرنا، إلا أنها في بعض الأحيان تكون غير كافية لحماية الحقوق والحريات العامة، نظراً لأن رفعها لا يترتب عليه وقف سوى آثار القرار الإداري محلّ الطعن، سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة. فإذا تم قبول تلك الدعوى شكلاً وموضوعاً، فإنه يترتب عليها إبطال لائحة الضبط غير المشروعة فقط، ولا يترتب عليها تغطية ما ترتب على تلك اللائحة من ضرر.

وفي هذه الحالة لا يكفي إلغاء اللائحة الضبط الإداري، بل لا بد من تعويض من تضرر من هذا اللائحة، أو تضرر من تنفيذ هذا اللائحة هذا من جهة. ومن جهة ثانية فإن دعوى تجاوز السلطة قد لا تكون مجدية في حالة ما إذا قامت الإدارة بتنفيذ القرار مباشرة بعد صدوره، أو في حالة فوات ميعاد الطعن بالإلغاء في لوائح الضبط غير المشروعة. وهنا يستحيل تدارك آثار التنفيذ بوساطة دعوى تجاوز السلطة، ولا يبقى للمضروور سوى دعوى التعويض.^(١)

لذلك، تعدّ دعوى التعويض، أو دعوى المسؤولية الإدارية من أكثر الدعاوى الإدارية قوة، وقيمة قانونية وقضائية لحماية الحقوق والحريات العامة، بحكم أن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة فيها أكثر وأوسع من دعوى الإلغاء، وهي تسمح له بفحص مشروعية لائحة الضبط الإداري، والأمر بتعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد. فهي وسيلة مكملة لرقابة المشروعية تسمح بجبر الضرر المترتب عن لوائح الضبط الإداري المشروعة، أو غير المشروعة.^(٢)

(١) محمد مصطفى العقاربه، لوائح الضبط الإداري"، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، عام ٢٠١٢، ص ١١٠.

ووفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة السوري رقم / ٥٥ / لعام ١٩٥٩ ينعقد الاختصاص في التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة (الغير مشروعة) للقضاء الإداري، فالمادة التاسعة من قانون المجلس نصّت على أن: "يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة (أي المادة/٨/ من أولاً حتى تاسعاً) إذا رفعت إليه بصورة أصلية أو تبعية"، ولأن المشرّع لم يحدد ميعاد دعوى التعويض فإن طلبات التعويض لا تسقط إلا بمدد التقادم العادية.

وبالتالي فإن مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن لوائح الضبط الإداري تقوم على أساس الخطأ، إذا كانت لوائح الضبط مشوبة بأحد عيوب المشروعية (عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب السبب، وعيب المحلّ، وعيب الغاية). كما قد تقوم مسؤولية سلطات الضبط الإداري دون خطأ إذا كانت لائحة الضبط مشروعة ونتج عنها ضرر لأحد الأشخاص، وندرس في هذا الصدد التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأوامر العرفية في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك على النحو الآتي:

١- مسؤولية سلطات الضبط الإداري على أساس الخطأ:

إن سلطات الضبط الإداري، وهي تسعى إلى حماية النظام العام، والمحافظة عليه، قد تلحق بالأشخاص أضراراً من جراء المساس بالحريات العامة نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وهو ما يشكل خطأ يخوّل الشخص الذي أصابه ضرر من لوائح الضبط الحق في طلب التعويض لإصلاح ما أصابه من أضرار وجبره، بشرط أن يثبت أن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من إحدى هيئات الضبط الإداري، وإلا فإنه لن يحصل على الحكم بالتعويض، ويكفي في هذه الحالة مجرد

خطأ يسير لترتيب مسؤولية هيئات الضبط الإداري. وذلك طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية على أساس الخطأ. ^(١)

والمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بينهما، فالخطأ يعدّ الركن الأساسي والجوهري لهذه المسؤولية، وهو الذي يفسّر مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أعمالها القانونية الضارة بالأشخاص. ^(٢) وهذا ما أكدّه الاجتهاد في مجلس الدولة السوري على ضرورة تحقق المسؤولية الإدارية المتمثلة " بركن الخطأ، وركن الضرر، وركن علاقة السببية" ليقرر مسؤولية الإدارة، وبالتالي يحكم عليها بالتعويض وهذا ما أكدّه في اجتهاد لمحكمة القضاء الإداري بالقرار رقم (١/١٥٦) لعام ٢٠٠٣ الذي جاء في حيثياته: "ومن حيث إن نظرية التعويض عن القرارات الإدارية تقوم كما هو معلوم على عنصرين أساسيين:

أولاً: ثبوت الخطأ في القرار الإداري.

ثانياً: ثبوت وقوع الضرر بطالب التعويض جراء القرار الخاطئ ومفاد ذلك أن يحدد طالب التعويض القرار الإداري أو القرارات الإدارية المشكوك منها كي يتم تسليط الرقابة القضائية عليها للوقوف على حقيقة الخطأ المدعى به، تمهيداً للانتقال إلى بحث عنصر الضرر."

ويمكن تعريف الخطأ بوجه عام بأنه: "إخلال بالتزام سابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا الالتزام" ^(٣). ويعرّفه الأستاذ الفرنسي شابوي Chapus

(١) د. وجدي ثابت غابريل، " مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية"، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام ١٩٨٨، ص ١٦٥.

(٢) د. سعد ضويحي السبيعي، التعويض عن القرارات الإدارية دراسة مقارنة بين القضاء المصري والكويتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ٢٠١٢، ص ١٢١.

(٣) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٤.

بقوله : " نكون مرتكبين لخطأ عندما لا نتصرّف كما كان علينا أن نفعله، أي عندما يكون الفعل أو الامتناع عن فعل من طبيعته تبرير لوم ما" ^(١).

والخطأ المقصود هو الخطأ المرفقي ^(٢)، ولكن ليس كل خطأ من شأنه أن يعقد المسؤولية الإدارية، فقد يشترط في بعض الحالات النادرة أن يكون الخطأ جسيماً، وقد يشترط في حالات أخرى مجرد الخطأ يسير، والخطأ المرفقي المرتب للمسؤولية الإدارية قد يكون عملاً مادياً، كخطأ الطبيب في إجراء عملية، وقد يكون تصرّفاً قانونياً يتحقق في الحالات التي يكون فيها الضرر وليد قرار إداري غير مشروع، أي أن يكون مشوباً بأحد عيوب المشروعية الشكلية، أو الموضوعية .

غير أنه إذا كان كل القرار غير مشروع فإنه يعد خطأ من جانب الإدارة، ومع ذلك فإنه لا يعني أن كل خطأ من هذا القبيل يعقد مسؤولية الإدارة، فأوجه اللامشروعية الشكلية، وهي عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، لا تعطي الحق في التعويض دائماً ^(٣)، بخلاف أوجه اللامشروعية الموضوعية التي تعدّ أكثر العيوب التي تعقد مسؤولية الإدارة، وتعطي الحق في التعويض إذا ما ترتب عنها حدوث ضرر. ^(٤)

٢- مسؤولية سلطات الضبط الإداري من دون خطأ:

إذا كانت القاعدة العامة هي أن الإدارة لا تسأل إلا عندما يكون هناك خطأ من جانبها، بالإضافة إلى الضرر، والعلاقة السببية، إلا أن تطوّر أساليب الإدارة، وأنشطتها المتعدّدة، قد أبرزت أنه قد يترتب عن ممارسة جهة الإدارة لنشاطها

^(١)د. سعد ضويحي السبيعي، التعويض عن القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٢.

^(٢)د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، لعام ٢٠٠٧، ص ٤٧٥ وما يليها.

^(٣)د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرّفاتاتها القانونية، القرارات والعقود الإدارية،

المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، عام ٢٠٠٨، ص ١٧٢.

^(٤)د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٩٤؛ د. عمار عوابدي،

نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

أضراراً عديدة، ومختلفة، قد تصيب الأفراد من دون أن تكون هذه التصرفات غير مشروعة، أو تمثل خطأ من نوع معيّن، مما يترتب عليه عدم توافر عملية التعويض عن هذه الأضرار^(١). إلا أن القضاء الإداري الفرنسي^(٢) تبنت هذه المسؤولية وأرسى مبادئها مجلس الدولة الفرنسي رغبة منه في إقامة نوع من التوازن بين امتيازات السلطة العامة، وبين حماية حقوق وحريات ومصالح الأفراد.^(٣)

وإذا كانت المسؤولية كقاعدة عامة تنعقد بتوافر أركان ثلاثة رئيسية: هي الخطأ والضرر، وعلاقة السببية بينهما، فإن المسؤولية من دون خطأ تقوم على ركنين فقط: هما الضرر، وعلاقة السببية، فلا يشترط الخطأ فيها.

وتقوم المسؤولية دون خطأ على فرضيتين وهما المسؤولية على أساس المخاطر، والمسؤولية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك على النحو الآتي:

أ) **المسؤولية على أساس المخاطر:** إن مسؤولية الإدارة العامة بشكل عام، وسلطات الضبط الإداري بشكل خاص، لم تعد مرتبطة بالخطأ المرفقي. فبجانب هذا النوع من المسؤولية توجد المسؤولية عن المخاطر الإدارية، والتي تعدّ مسؤولية موضوعية في غياب الخطأ، وذلك بسبب تطوّر الحياة في المجتمعات المعاصرة بفعل التقدم الاقتصادي والتكنولوجي، اذ أصبح من العسير التعرّف على الخطأ الذي يعدّ مصدراً للضرر. ونتيجة لذلك تزايد احتمال وقوع الأضرار الناشئة عن

(١) د. سعد ضويحي السبيعي، التعويض عن القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) كان أول قرار لهذه المسؤولية من طرف مجلس الدولة الفرنسي عام ١٨٩٥ في حكمه الشهير في

قضية Cams؛ أنظر: د. سعد ضويحي السبيعي، المرجع السابق، ص ٢٨٥.

(٣) راجع: د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سابق، ص

الحوادث والمخاطر، فاستغرق ركن الضرر ركن الخطأ، ما أدى إلى إطلاق المسؤولية، وعدم تقييدها بالخطأ^(١).

ونتيجة لذلك ظهرت ضرورة إيجاد أساس قانوني للمسؤولية في حالة وجود ظروف أو أسباب جعلت الخطأ منتفياً، أو منعدماً، فقامت المسؤولية على أساس المخاطر، أو تحمّل التبعة، ومضمونها أن من يجني بمناسبة نشاط ما ينشئ تبعة الضرر، ويجب في حال تحققت هذه التبعة، أن يكون مسؤولاً عن الضرر المسبب، إذ لا يمكن أن يجني النفع من نشاطه من دون أن يتحمّل أعباءه.^(٢)

ب) المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة^(٣): يعدّ مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أحد المبادئ العامة للقانون. كما يعد أساساً للشق الآخر للمسؤولية من دون خطأ، تفرض على الدولة التزاماً بتعويض طائفة الأشخاص حين يتقل كاهلهم بأعباء خاصة باسم المصلحة العامة. وهو ما يهدر بالطبع مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة، ومن ثم يكون التعويض إعادة لهذه المساواة المهدرة. ومن أهم الحالات التطبيقية للمسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بالنسبة إلى سلطات الضبط الإداري، المسؤولية بفعل لوائح الضبط الإداري المشروعة، والمسؤولية عن عدم تنفيذ القرارات القضائية بسبب دواعي حفظ النظام العام، وذلك على النحو الآتي:

-المسؤولية بفعل القرارات الإدارية المشروعة: القاعدة العامة أن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تسببها قراراتها المشروعة.^(٤) إلا أن القضاء الإداري الفرنسي خرج عن هذه القاعدة، وأقرّ مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة، سواء

(١) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٩.

(٢) محمد مصطفى العقاري، لوائح الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

(٣) د. عمار خليل التركوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

(٤) د. سجيح أحمد ميا، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام ١٩٩٨، ص ١٦٦ و ١٦٧.

كانت مشروعية مطلقة، أو بسبب انقضاء ميعاد رفع دعوى تجاوز السلطة ضدها، أو لم ترفع ضدها دعوى فحص الشرعية، إذا ما ترتب عنها أضرار خاصة، وغير عادية لحقت بالمضرور، وذلك استناداً على الإخلال بمبدأ مساواة الجميع في تحمل الأعباء العامة.^(١)

ومن القضايا التي سمحت الفرصة لمجلس الدولة الفرنسي في وضع هذا المبدأ، قضية Gavarnie، والتي تتلخص وقائعها في أن لائحة أصدرها رئيس بلدية تتعلق بإعادة تنظيم المرور عبر طرق جبلية تؤدي إلى موقع يرتاده السياح، حيث خصص طريقاً لمن يستعينون في تنقلهم بخدمات البغال والحمير. وقد ترتب على ذلك أن فقد بائع تذكارات متواجد على حافة هذا الطريق الجبلي زبائن، إذ كان السواح الذين يستعينون بهذه الوسائل في تنقلهم على هذا الطريق يحجمون عن التوقف عند المحل. وقد أيدّ مجلس الدولة الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بتعويض صاحب المحل، ليس على أساس الخطأ لأن إلى رئيس البلدية كامل السلطة في وضع لوائح السير، وإنما على أساس الإخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة.^(٢)

وبالنسبة إلى القضاء المصري أو السوري، فإنه لم يعترف بمسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة القائمة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو التعويض عنها، إذا كانت سليمة.^(٣)

1) C.E, Sect., 28 Oct., 1949, Ste des Ateliers du Cap Janet, Rec., p 450; JCP,

^١ 1950, concl. J.Delvolle

أشار إلى ذلك : د. سعد ضويحي السبيعي، التعويض عن القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٨٠.
(٢) مجلس الدولة، ٢٢ فبراير عام ١٩٦٣، قضية بلدية Gavarnie المجموعة، ص ١١٣. مشار إليه في مؤلف: د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٣) د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٦٨؛ راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، تا ٢٩/٦/١٩٥٧، س ٢ ص ١٣٠٩، والذي جاء فيه: "إن الإدارة لا تسأل عن نتائج القرار الإداري إذا كان سليماً، ومهما بلغت جسامته الضرر المترتبة

وعلى ضوء هذه الاجتهادات يتبين أن عدم مشروعية اللوائح هي أساس الحكم بالتعويض عما يحدثه من أضرار. وأن اللائحة السليمة لا تولد هذا الحق في التعويض وفقاً لمذهب القضاء الإداري الذي يشترط الارتباط الوثيق بين عدم المشروعية، وبين مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية.

-المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية: من المعروف أن الأحكام القضائية تمثل عنوان الحقيقة، وأن الإدارة تلتزم بتنفيذها. ولكن في بعض الظروف قد يتعذر على الإدارة تنفيذ هذه الأحكام لأسباب تتعلق بالأمن العام. وفي مثل هذه الحالات فهي لا ترتكب خطأ بامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، ولكنها تسبب ضرراً للشخص المستفيد من الحكم القضائي^(١).

والأصل أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي، أو رفض تدخلها، أو دعمه بالقوة الجبرية لتنفيذه، يشكل ركن الخطأ الموجب لمسؤوليتها، وبالتالي ركن الضرر لمن صدر الحكم لمصلحته جزاء عدم تنفيذه.

وهنا يقع التعارض بين واجب الإدارة التي عليها تنفيذ الأحكام القضائية، ولو بالقوة العامة، وبين واجب السلطة العامة في حماية الأمن العام والنظام العام، إذا ما ترتب على التنفيذ الجبري اضطرابات وقلقل تتال من النظام العام^(٢).

هذا وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي سبق الفصل في هذه المسألة، وذلك في قضية كويتياس Couiteas الشهيرة في الحكم الصادر في ٣٠ / ١١ / ١٩٢٣،

عليه، وذلك لانتفاء ركن الخطأ، إذ لا مندوحة من أن يتحمل الأفراد نشاط الإدارة المشروع، أي المطابق للقانون.

- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم ٦٣/ تاريخ ١٥/١/١٩٨٣، مجلة المحامون عام ١٩٨٧، والذي جاء فيه: "إذا كان المناط في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية هو الخطأ الذي يتمثل في إصدار قرار إداري غير مشروع، فإن القرار المطابق للقانون، والمقصود به تحقيق مصلحة عامة وغير مشوب بسوء استعمال السلطة، لا يجوز مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تنتج عنه."

(١) د. محمود عاطف البنا، "الوسيط في القضاء الإداري"، مرجع سبق ذكره، ص ١١٦.

(٢) عبدالله طلبة، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

نتيجة رفض السلطات الإدارية تمكينه من وضع يده على مساحة كبيرة من الأراضي في تونس قد اشتراها من ورثة أحد الأشراف القدماء، وذلك بعد صدور الحكم لصالحه بتثبيت ملكيته لهذه الأراضي^(١). فأصدر المجلس حكمه القاضي التعويض على أساس العدالة المجردة التي تأبى أن يضحى فرد لصالح المجموع إذا كان بالإمكان توزيع الأعباء العامة على الجميع^(٢).

وهكذا يتبين من خلال ما تقدم أن مسؤولية الإدارة في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية يقوم على أساس المخاطر، وبالاستناد إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من جهة، وأن مبدأ التعويض عن الضرر اللاحق بالأفراد المتضررين قد استقر جراً عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالحهم.

أما في مصر وسورية فإن القضاء الإداري لم يأخذ بنظرية المخاطر "المسؤولية من دون خطأ" كأساس للمسؤولية والتعويض، وهو يعدّ أن مسؤولية الإدارة تقوم عن عدم تنفيذ حكم قضائي إذا كان هذا يشكل خطأ موجباً للمسؤولية، وللتعويض، ولكن المسؤولية هنا لا تقوم على أساس المخاطر، بل على أساس الخطأ^(٣).

(١) هذا وقد كانت إحدى القبائل العربية تعيش في هذه الأرض منذ فترة طويلة من الزمن، وترفض النزوح عنها، أو التسليم بملكيتها لها، وقدّرت الإدارة إزاء طلب السيد كويتياس دعمه بالقوة الجبرية العامة لتنفيذ الحكم جبراً، أن استخدام القوة في طرد القبيلة سوف يثير الفتنة والثورات من جانب الأهالي، ويعرض الأمن والنظام العام إلى خطر مؤكد. فرفضت الإدارة تنفيذ الحكم، ونتيجة لذلك تقدم السيد كويتياس إلى مجلس الدولة مطالباً بالتعويض عن الأضرار التي سببها له امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته. أنظر:

- C.E 23 Dec 1970, E.D.F, A.J, 1971,p 96.

- C.E Villenave 11dec 1903,S 1904,3.121. note Hauriou.

(٢) راجع: د. سعاد الشرقاوي، "المسؤولية الإدارية"، مطبعة دار المعارف بمصر، ط٣، عام ١٩٧٣، ص ١٥٧.

(٣) محكمة القضاء الإداري المصري حكم تاريخ ١٩٥٦/١٢/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، ج١/، ص ٦٥٩، والذي نصّ: "امتناع الإدارة عن تنفيذ

وأخيراً، وبخصوص دعوى التعويض في الظروف الاستثنائية نجد أن القاضي الإداري يأخذ بالتفسير الضيق لنصوص قانون الطوارئ، فقد جاء في قرار محكمة القضاء الإداري رقم /٢٩١/ في القضية رقم/٢٨٩/ لعام ١٩٧٠: "... ليس في نصوص القانون ما يبيح للحاكم العرفي إصدار قرار بالاستيلاء على مؤسسة صحفية، وجميع موجوداتها، وممتلكاتها، وتسليمها لوزارة الإعلام، واستثمارها". وجاء في حيثيات هذا القرار "... ومن حيث إنه يتبين من كتاب نائب الحاكم العرفي رقم ٣٧٠/٩/ص/٢٩٣٩/٢/٩/م تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٤ أن القرار المطعون فيه قد صدر بالاستناد إلى الفقرة /ب/ من المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم ٥/ لعام ١٩٦٢.

ومن حيث إنه يتبين من نص الفقرة /ب/ من المادة الرابعة المذكورة أن المشرع قد أجاز للحاكم العرفي اتخاذ الإجراءات الآتية بالنسبة للصحف:

١- مراقبة الصحف قبل نشرها، وضبط ومصادرة ما طُبِع منها.

٢- تعطيل الصحيفة، وإلغاء امتيازها، وإغلاق أماكن طبعها.

وليس في هذا النص ما يُبيح للحاكم العرفي إصدار قرار الاستيلاء على الصحيفة، ومن حيث إن الفقرة /و/ التي أجازت إصدار قرار بالاستيلاء بصورة مؤقتة على أي منقول أو عقار لا تشمل الصحف لأنها لا تعدّ من المنقولات أو العقارات التي قصدها المشرع بهذا النص، بالإضافة إلى أن المشرع قد حدد الإجراءات التي يمكن اتخاذها بحق الصحف وذلك في الفقرة /ب/ من المادة الرابعة

الحكم الصادر لصالح المدعي، يعدّ إجراءً خاطئاً، ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية، هو احترام حجية الشيء المقضي به".

- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٥٣٨/ تاريخ ١٦/١٠/١٩٨٠، مجلة القانون ١٩٨١، ص ٢١٩، والذي نصّ: " ولاية المحكمة الإدارية في المنازعات المرفوعة أمامها، إنما تنتهي بمجرد إصدار الحكم في موضوع الدعوى، أما ما يتبع الحكم من إجراءات لتنفيذه فلا تدخل ضمن ولايتها القضائية، لأن المشرع جعل تنفيذ الأحكام واجباً مفروضاً على الإدارة".

الآنفة الذكر التي تعدّ في هذا المجال بمثابة نصّ خاص يحول دون الرجوع إلى أي نصّ عام بالنسبة للموضوع الذي عالجه النصّ الخاص المذكور. حيث إنه وقد تبين أن الحاكم العرفي لا يملك سلطة إصدار قرار بالاستيلاء على مؤسسة الصحافة العائدة للمدعي وجميع موجوداتها وممتلكاتها وتسليمها لوزارة الإعلام لإصدارها واستثمارها، بجعل القرار المطعون فيه والحالة هذه جديراً بالإلغاء^(١).

وفي اجتهاد آخر للمحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم ٩٥/ الطعن ١٣٦/ لعام ١٩٧٢ جاء القول: "... ينبغي ألا تتجاوز سلطة الحاكم العرفي الحدود المرسومة في القانون، وألا تخلّ بالتزاماته القانونية، وألا تتغول على الحريات العامة، أو الملكية الخاصة، أو الأحكام القضائية، بدون مبرر قانوني، وإلا شاب تصرفاته عدم المشروعية." ^(٢).

وهذا يعني أن ضابطة الطوارئ ليس لها سلطة تقديرية في ممارستها لاختصاصاتها، وإنما سلطتها مقيدة بالنصوص المذكورة في القوانين النازمة لحالة الطوارئ وهذه النصوص قد وردت على سبيل الحصر، ولا يجوز القياس عليها، لأن حالة الطوارئ نظام استثنائي من شأنه المساس بالحقوق والحريات العامة.

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٠، مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها، ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٢) راجع: د. سعيد نحيلي، عبسي الحسن، أوجه النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٣.

الفرع الثاني: مظاهر فاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات

العامة

إن ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة لوائح الضبط الإداري لا يتوقف على مجرد صدور حكم بإلغاء لائحة الضبط الإداري غير المشروعة، أو الحكم بتعويض عن الضرر الذي أحدثته هذه اللائحة الضبطية غير المشروعة، بل يمتد إلى غاية النظر في الهدف المنشود من الدعوى القضائية، والمتمثل في تمكين المتقاضين من حقهم من خلال ضمان تنفيذ الأوامر، أو الأحكام، أو القرارات القضائية الصادرة لصالحه ضد الإدارة، والذي لا يتحقق إلا من خلال تخويل القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة، أو فرض غرامة تهيديّة، أو المسألة التأديبية، والجزائية لجعلها تسعى إلى احترام القاعدة القانونية من خلال إجبارها على تنفيذ أحكامه وأوامره القضائية.

وبناءً على ذلك، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري، ثم إلى سلطته في توقيع غرامة تهيديّة على سلطة الضبط الإداري وإلى المسؤولية التأديبية والجزائية.

أولاً-سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري:

هو طلب موجه من قبل القاضي الإداري إلى سلطات الضبط الإداري لإلزامها بالقيام بعمل، أو الامتناع عنه. "وقد كان الأمر من المحرمات المفروضة على القاضي الإداري، وذلك استناداً إلى أسس قانونية تاريخية تتعلق بفرنسا، والقائمة على مبدأ الفصل بين الإدارتين العاملة والقاضية"^(١). والذي يحظر على القاضي الإداري كل تدخّل في شؤون الإدارة لتتخذ تصرّفات معيّنة أو تمتنع عن القيام بتصرّفات محددة، من شأنها أن تحوّل إلى رجل إدارة بالمعنى الدقيق، ما يشكل

(١) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، القاهرة، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

خرقاً لمبدأ الفصل ^(١). وإن هذه القاعدة المسلّم بها في فرنسا تبنتها الدول التي سارت على خطاها في نظامها القضائي، ومنها سورية ومصر. إلا أن مبدأ حظر إصدار الأوامر لم يكن مطبقاً على إطلاقه في فرنسا، فهناك حالات استثنائية تسمح للقاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة قبل صدور قانون ٨/٢/١٩٩٥ منها: ^(٢)

١- الأوامر والإجراءات:

يقصد بها أن القاضي الإداري له الحق في أن يصدر أوامر إلى الإدارة بتقديم مختلف وسائل الإثبات، وأي وثيقة ضرورية لفصل الخصومة. وإن استخدام القاضي لهذه السلطة لا يعني أنه مسّ استقلال الإدارة، فهذا يعدّ من مقتضيات الوظيفة القضائية.

كما أن استقلال الأوامر الصادرة من القاضي الإداري عن الحكم في موضوع النزاع ليس من شأنه أن يسلبها طبيعتها كأوامر بالمعنى الدقيق للمصطلح، كما رأى بعض الفقهاء الفرنسيين. ^(٣)

ويعدّ عدم استجابة الإدارة لما يأمر به القاضي الإداري في منزلة أقرار ضمني على صحة ادعاء الطرف الآخر، وعلى الإدارة أن تثبت العكس، بل قد يؤدي موقف الإدارة إلى إلغاء القرار المطعون فيه جزاء لموقف الإدارة غير المتعاون. ^(٤) وإن هذه السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري مستقر عليها، وتميل إلى الاتساع شيئاً فشيئاً.

^(١) د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث غير منشور، ص ٦٥٤.

^(٢) Dubouis (L): La Theorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative. L.G.D, Paris, p. 171.

^(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، عام ٢٠٠٨، ص ١١٥.

^(٤) د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مرجع سابق، ص ٢٠.

٢- الأمر الضمني:

هنالك جملة من الوسائل التي يلجأ إليها القاضي الإداري ليحقق ما يريده من الإدارة، وهي لا تشكّل أمراً مباشراً للإدارة، وإن كانت تتطوي في جوهرها على التدخل في سلطات الإدارة العاملة وتصرفاتها^(١).

فقد تدخل المشرع الفرنسي في ١٩٩٥/٢/٨ وأجاز للقاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة، ولكن ضمن حدود معينة، وكان لذلك تأثير كبير فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية، وأيضاً ضماناً لحماية الحقوق والحريات العامة تجاه سلطات الضبط الإداري.

ووفقاً للمادة (٦٢) من قانون ١٩٩٥/٢/٨ تم إدراج ثلاث مواد ضمن تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية (من المادة ل: ٨-٢ حتى ل: ٨-٤) هذه المواد تبيح للقاضي سلطة الأمر في حالتين:

الفرضية الأولى: التي تتعلق باحتواء الحكم القضائي على ضرورة اتخاذ إجراء معين من جانب السلطة الإدارية.

هذه الفرضية أعطت القاضي الإداري الحق لأن يدرج في حكمه أمراً بالزام الإدارة على القيام بإجراء تنفيذي محدد ولكن يجب أن يكون هذا الإجراء التنفيذي متفرعاً عن مقتضى الحكم القضائي.

ومن أمثلة ذلك أن تكون المحكمة الإدارية قد قضت بإلغاء قرار إداري يتضمن رفض رخصة عقد اجتماع، فإنها تأمر في الخصومة الجديدة سلطة الضبط بإصدار قرار بمنح رخصة عقد اجتماع للمعنيين.

الفرضية الثانية: توجيه الأمر إلى الإدارة في سبيل اتخاذ قرار جديد بعد تحقيق جديد.

(١) د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مرجع سابق، ص ٢٩.

أي أن القاضي الإداري لا يأمر الإدارة في هذه الحالة بالقيام بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل، بل يحيل إليها الملف لفحصه من جديد، خلال مدة زمنية معينة، من دون أن يشير إلى الإجراء الذي يجب أن تقوم به الإدارة، على أن تصدر قراراً جديداً غير مشوب باللامشروعية الذي لحق بالقرار الأول الملغى، محل الخصومة. وإن تحديد مدة معينة للإدارة يؤدي إلى عدم مطاقتها في إصدار القرار الجديد.

ويحق للمحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة ممارسة هذه السلطة، إلا أن هذه السلطة تتسم بالضيق والمحدودية من حيث الموضوع، إذ إنها لا تتيح للقاضي ممارسة الأمر إلا لضمان تنفيذ الأحكام القضائية من دون غيرها من الالتزامات، كما أنها تقتصر على قضاء الإلغاء دون قضاء التعويض.^(١)

أخيراً، وإذا كان الأصل العام أن القضاء الإداري يحظر توجيه أوامر إلى الإدارة، نرى أنه استثناءً يحق له توجيه أوامر إلى الإدارة، وذلك في حالة التعدي والاستيلاء وحالة الغلق الإداري وحالة الأوامر التحقيقية^(٢). ومبرر ذلك الاستثناء المتعلق بحالة التعدي والاستيلاء، وحالة الإغلاق الإداري، هو أن الإدارة التي تتجاوز حدود صلاحياتها القانونية بانتهاكها للحقوق والحريات العامة، فإنها تفقد الاحترام المستحق لها، ما يبرر أن يحكم عليها القاضي، وأن يأمرها بالكف عن هذه التصرفات غير المشروعة.

ثانياً- سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديديه على سلطة الضبط الإداري:

إذا كانت سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية تستهدف توضيح ما يقع على سلطات الضبط الإداري من التزامات ناجمة عن الأمر، أو الحكم، أو

(١) د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، دار

الجامعة الجديدة، مصر، الطبعة الثالثة، عام ٢٠١٢، ص ١٠٧.

القرار القضائي، فإن الغرامة التهديدية تستهدف بشكل مباشر إكراه سلطة الضبط الإداري على تنفيذ هذه الأوامر. ومن ثم فهي تظهر كجزء إذا ما تخلفت سلطة الضبط الإداري عن تطبيق الأوامر التنفيذية. وبذلك فإن الغرامة التهديدية تعدّ وسيلة لإجبار سلطة الضبط الإداري على تنفيذ الأوامر والأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها.

وتعرّف الغرامة التهديدية بأنها: "عقوبة مالية تبعية، تحدّد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، يصدرها القاضي الإداري لضمان حسن تنفيذ حكمه، أو إجراء من إجراءات التحقيق" ^(١). وبذلك تعدّ ضماناً مهمة لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري.

وبالرجوع إلى القضاء الإداري الفرنسي والمصري، نجد أن القاضي لم يجرؤ على تطبيق قواعد الغرامة التهديدية على الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، إلى أن صدر في فرنسا القانون رقم ٥٣٩/ تاريخ ١٦/٧/١٩٨٠ الذي أجاز صراحة فرض الغرامة التهديدية على الإدارة، حيث تنصّ المادة ٢/ من هذا القانون على أنه: " في حالة عدم تنفيذ حكم صادر من جهة قضاء إداري فإن لمجلس الدولة، ولو من تلقاء نفسه، أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم"، فهناك إذاً شروط لفرض الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي ^(٢):

(١) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٢) راجع: د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام ٢٠٠١، ص ٦٦٠ د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، مصر، دار الفكر العربي، عام ١٩٨٤، ص ٥٠٠ وما بعدها.

١- ألا يقضى بالغرامة إلا في حالة عدم التنفيذ:

في فرنسا، يختلف القانون رقم ٥٣٩/ لعام ١٩٨٠ في فرض الغرامة التهديدية عن قانون عام ١٩٧٢ الخاص أيضاً بالغرامة في القضاء العادي حيث تجيز المادة ٥/ منه "للمحكمة، ولو من تلقاء نفسها، أن تقضي بالغرامة لضمان تنفيذ أحكامها". وهذا يعني أن للقاضي العادي أن يقضي بالغرامة في الوقت ذاته الذي يصدر به الحكم، كما يستطيع أن يقضي بها بعد صدور الحكم.

أما قانون عام ١٩٨٠ لم ينص على إمكانية قيام القاضي الإداري بإصدار الغرامة التهديدية مع الحكم بالموضوع، فهو لا يمكنه أن يلجأ لهذه السلطة إلا بعد الحكم، وبعد أن يتبين أن الإدارة لم تقم بتنفيذه، وقد قصد المشرع من وراء ذلك أن يترك فرصة إلى الإدارة قبل استخدام هذا الأسلوب الإكراهي ضدها.

وفي حال لم تنفذ الإدارة في موعد معين فإن مجلس الدولة يحاول استخدام الوسائل الأخرى مثل تلك التي قررها مرسوم ١٩٦٣ الخاص بلجنة التقرير والدراسات، فإذا لم تنته إلى شيء لجأ المجلس إلى الغرامة.

ويلاحظ أن هذا القانون لم يشترط أن يكون الحكم حائزاً لقوة الشيء المقضي به، ولكن مجلس الدولة يمكنه بسلطته التقديرية ألا يصدر غرامات تهديدية إلا إذا أصبح الحكم نهائياً.

٢- الغرامة لا يمكن أن يقضى بها إلا من مجلس الدولة:

إن هذا القانون لم يعط سلطة توقيع الغرامة التهديدية إلا لمجلس الدولة فقط من دون جهات القضاء الإداري الأخرى. مما ترتب عليه حرمان المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية من حقها في ضمانات تنفيذ أحكامها بغير مبرر. ^(١) إلا أن تركيز المشرع سلطة الحكم بالغرامة بيد مجلس الدولة يزيد من أعبائه القضائية، وهذا يؤدي إلى التأخر بالفصل في طلبات الحكم بالغرامة، ما يستتبع

^(١) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية،

حتماً تعطيل تنفيذ الأحكام، الأمر الذي يتعارض مع الهدف من تطبيق نظام الغرامة في هذا النطاق، فكان لصدور قانون ١٩٩٥/٢/٨ أثراً حاسماً في هذا المجال، حيث أعطى لجميع جهات القضاء الإداري إمكانية فرض الغرامة التهديدية^(١).

٣- الغرامة التهديدية لا يمكن أن يقضى بها إلا في مواجهة الأشخاص المعنوية العامة:

فهي لا تفرض في مواجهة أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، وهو قصور أفضى بلا مبرر قانوني إلى خروج طائفة كبيرة من الأحكام الإدارية من الخضوع إلى نظام الغرامة وحرمانها بالتالي من ضمانة تنفيذها بسرعة، وفاعلية^(٢).

فما كان للمشروع بعد ٧/ سنوات إلا التدخل، فصدر القانون رقم ٨٧-٥٨٨/ تاريخ ١٩٨٧/٧/٣٠، والذي أخضع أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام إلى أحكام قانون ١٩٨٠/٧/١٦^(٣).

وإذا قيما وسيلة الغرامة التهديدية، فالثابت أنه كانت لها فعالية محدودة، فهي وسيلة ضغط على الإدارة، غير أنه في كثير من الأحيان، لا تعبأ الإدارة بهذه الغرامة، ما دام رجل الإدارة لن يدفع المبلغ من حسابه الخاص، ثم إن ذلك لا يحل المشكلة بالنسبة إلى المحكوم له، فالذي يهمله هو تدخل الإدارة لإصلاح المراكز القانونية وليس تغريمها أو حتى تعويضه عن الضرر.

(١) د. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦٠.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٣) د. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، مرجع سابق، ص ٦٢.

ثالثاً-المسؤولية التأديبية والجزائية:

إضافة إلى ما سبق نجد أن المشرع قد أضاف إلى الوسائل التي سبقت الإشارة إليها نظامين آخرين لدعم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة وهما: المسؤولية التأديبية للموظف، والمسؤولية الجنائية، وهذا إن دل على شيء يدل على أن الوسائل السابقة لم تكن كافية، فجاءت هاتين الوسيلتين مكملتين نتيجة للتطورات الفقهية والقضائية بنسب متفاوتة بين الدول.

١-المسؤولية التأديبية:

نجد أن المشرع الفرنسي قد أوجد وسيلة أخرى لتنفيذ الأحكام القضائية القاضية بإلغاء قرار إداري تتضمن إحالة الموظف إلى محكمة التأديب المالية إذا امتنع الموظف المختص عن إصدار الأمر بالدفع في المدة المحددة، أو أدى امتناعه هذا إلى الحكم على السلطة العامة بغرامة تهديدية، إلا أن هذا القانون استثنى من ذلك رجال الإدارة المنتخبين، وأعضاء الحكومة (الوزراء)، مبرراً ذلك أن المنتخبين يؤدون وظائف نيابية وبالتالي يتمتعون بالحصانة، إضافة إلى أن أعضاء الحكومة يتمتعون بهذه الحصانة، وبالتالي لا يمكن تأديبهم^(١).

وبنظرة متأنية إلى هذا الاستثناء نجده قلل كثيراً من قوة هذا الجزاء التأديبي، خصوصاً وأن عدم تنفيذ الأحكام القضائية ترجع إلى رفض الوزراء، أو إلى عدم تدخلهم لدى الهيئات المعنية التابعة لهم، إضافة إلى أن الغرامة التي تتضمنها العقوبة أيضاً هي قليلة جداً كون المادة ٧/ من قانون عام ١٩٨٠ قد حددتها بين

(١) د. مسعود محمد عبد الحميد، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة

المعارف، مصر، الإسكندرية، عام ٢٠٠٩، ص ٤٧٧.

/١٠٠/ فرنك فرنسي، وحدّها الأقصى يعادل الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف وقت وقوع المخالفة^(١).

أما في سورية، حيث ينصّ قانون نظام العاملين الأساسي بالدولة رقم ٥/ لعام ٢٠٠٤م والمعمول به حالياً في سورية في المادتين/٦٦،٦٣/ ^(٢) على فرض العقوبات المسلكية في حال مخالفته لتنفيذ الأمر القضائي.

وبالرغم من أهمية الجزاء التأديبي في دفع الموظف لتنفيذ الحكم القضائي توكيماً له، إلا أن تلك الأهمية تفقد الكثير من جوانبها إذا علمنا أن السلطة المختصة بالجهة الإدارية التي لم ينفذ الحكم لصالحها هي التي بوسعها إحالة الموظف الممتنع عن التنفيذ إلى التحقيق لتقرير مسؤوليته عن هذا الامتناع. وهي بالتأكيد لن تقدم على ذلك، متى كان عدم التنفيذ يروّقها، حيث تكون هي التي أوجت للموظف بالامتناع عنه^(٣).

^(١) د. الشيخ عصمت عبد الله، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ٢٠٠٩، ص ١٥٦.

^(٢) في المادة/٦٣/ على أنه: "يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون والمراسيم والقرارات والتعليمات المنفذة له، كما يتوجب عليه مراعاة القوانين والأنظمة النافذة الأخرى وعليه بشكل خاص: "٢- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بأمانة وإخلاص، وأن ينصرف كلياً/في وقت العمل/ إلى أداء واجبات الوظيفة".

٥- أن ينفذ أوامر رؤسائه بدقة وأمانة في حدود القوانين والأنظمة النافذة على أن يتحمّل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه، ويكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه."

وفي المادة /٦٦/: "أ) كل عامل يخالف أحكام هذا القانون يعاقب بإحدى العقوبات المسلكية المنصوص عليها فيه، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجزائية ضده. ب) لا يعفى العامل من مسؤولية أعماله مسلكياً إلا إذا ثبت أن ارتكابه للعمل المخالف كان تنفيذاً لأمر خطئ صادر إليه عن رئيسه."

^(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مرجع سابق، ص ١٠٨.

يضاف إلى ما تقدم أنه يصعب تقرير المسؤولية التأديبية حينما يكون الامتناع عن تنفيذ الحكم يعود إلى تواطؤ أكثر من موظف في الجهة الإدارية الصادر الحكم في مواجهتها في ظلّ مبدأ شخصية المخالفة التأديبية^(١).

نخلص مما تقدم إلى عدم جدوى المساءلة التأديبية في مكافحة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية إلا إذا تم تحريك الدعوى والمساءلة على الوزير الذي تمتنع إدارته عن تنفيذ الأحكام. ولأنّ فاعلية نظام التأديب محدودة كونه يشمل أشخاص محدودة من دون الفصل، أو تجريم الفعل، بمعنى أنه اكتفى بالعقوبات المالية.

٢- المسؤولية الجنائية:

بالنسبة إلى لقانون المصري حيث عدّ عدم تنفيذ الأحكام القضائية (سواء الأحكام المتعلقة بالإلغاء، أو الحكم بمبلغ نقدي) من جانب ممثل الإدارة يوجب المسؤولية الجنائية، وهذا ما أكدته المادة /١٠٠/ من دستور عام ٢٠١٤: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة".^(٢)

أما المشرّع السوري حيث نصّ على إنه للمحكوم لصالحهم الذين تمتنع الإدارة المحكوم ضدها عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم الحق في أن يطلبوا من النيابة العامة إقامة الدعوى الجنائية لمساءلة رجل الإدارة الممتنع عن تنفيذ الحكم

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، عام ٢٠٠٣، ص ١٠٩.

(٢) راجع: د. رفعت محمد عبد الوهاب، القضاء الإداري، "قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات"، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

- د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، جامعة عين شمس، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٦، ص ١٠٣٤ و ١٠٣٥.

- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٨.

جنائياً، إعمالاً لما تقضي به المادة /٣٦١/ من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٤٨/ تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ والتي نصّت على معاقبة: (١) "كل موظف يستعمل سلطته، أو نفوذه، مباشرة أو غير مباشرة، ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة، وجباية الرسوم، أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي، أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين".

كما نصّت المادة /٣٦٨/ منه على أنه: "يمكن للقاضي عند قضائه في إحدى الجنح المنصوص عليها في هذا الفصل أن يحكم بالمنع من الحقوق المدنية". وتعدّ جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من الجنح طبقاً للمادة /٣٦١/ من قانون العقوبات فالركن المادي لهذه الجريمة، يتكوّن من ثلاثة عناصر: **العنصر الأول:** عنصر مفترض في فاعل الجريمة، هو صفة الموظف العمومي ذو الاختصاص المباشر بتنفيذ حكم قضائي.

العنصر الثاني: امتناع الموظف عن تنفيذ القرار القضائي. وأضاف الاجتهاد المستقر عنصراً ثالثاً هو ضرورة توجيه إنذاراً على يد الكاتب بالعدل إلى الموظف المختص مباشرة بالتنفيذ لإعطائه مهلة لتنفيذ الحكم رغم أن هذا العنصر لا وجود له في النصّ التشريعي، ولم يستلزم المشرّع توجيه إنذار إلى الموظف المختص الذي ينسب إليه ارتكاب الجريمة.

ولا شك أن توقيع الجزاء الجنائي على الموظف المسؤول الممتنع عن تنفيذ الحكم يضمن تحقيق أقوى جزاء من شأنه أن يجعل كل مسؤول إداري يتردد ألف مرة قبل الإقدام على إهدار الأحكام والامتناع عن تنفيذها (٢).

(١) د. رنا العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية

والقانونية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، عام ٢٠٠٦، ص ١٢٢.

(٢) د. رفعت محمد عبد الوهاب، القضاء الإداري، "قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول

الإجراءات"، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

وقد أكد السيد رئيس الجمهورية بشار الأسد في خطاب القسم الذي ألقاه في مجلس الشعب بتاريخ ٢٠٠٠/٧/١٧ بالقول حرفياً: "علينا احترام القانون وفيه حفاظ على كرامة المواطن من قبل الدولة وعلى كرامة الدولة من قبل المواطن وفيه ضمان لحريتنا وحرية الآخرين".

هذا المبدأ كان قد أرساه باني سورية الحديثة القائد الخالد حافظ الأسد وأكد عليه في كل مناسبة حتى أرساه بموجب تعميمه ذي الرقم ١٣/ تاريخ ١٩٧٩/٧/١٩ الذي جاء فيه: "إن أي تهاون أو تأخير في إجراء التنفيذ أو التبليغ يعدّ عرقلة لأعمال السلطة القضائية تعرّض مرتكبيها لاتخاذ الإجراءات الجزائية والانضباطية بحقه".

ورغم ما في هذا النصّ، وكذلك الأقوال والتعاميم من قيم ومبادئ إلى المحافظة على حجية الأحكام، وإعلاء شأنها، وتحقيق مبدأ سيادة القانون، والالتزام بمقتضاها. إلا أن الواقع العملي يجد نفوراً كبيراً في أعمال هذه الأحكام بصفة دائمة مع وجود العديد من المشكلات لا تزال النصوص القانونية قاصرة على حلّها^(١)، ومن ذلك مشكلة الحصانة التي يتمتع بها الوزراء. وكذلك المحافظين بموجب قانون الإدارة المحليّة رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ في مادته رقم ٣٥/، إضافة إلى أن إعطاء حق رفع الدعوى إلى المحكمة الجزائية المختصة يتوقف على موافقة النيابة العامة، وببطء إجراءات التقاضي التي تستغرقه المحاكم للبت في الحكم على الموظف بجرم الامتناع.

نخلص مما تقدم إلى أنه ما من شك أن المسؤولية الجنائية تعدّ من أقوى الوسائل الرادعة للالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً، لما تؤدي إليه في حال ثبوت امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي من الحكم

(١) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية من قضاء مجلس الدولة، الكتاب الخامس، الأحكام الإدارية وطرق الطعن في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، مصر، الإسكندرية، عام ٢٠١٠، ص ٧٠٥.

انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وضمانات ذلك

تجريمه. وبذلك يعدّ أسلوب التجريم والعقاب الجزائي السبيل الأمثل للأفراد للحصول على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة لصالحهم ضد الإدارة بصفة عامة، وسلطات الضبط الإداري بصفة خاصة.

الخاتمة

تعدّ وظيفة الضبط الإداري من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن، إذ ترجع أهمية هذه الوظيفة في أنّ الدولة تسعى من خلالها إلى توفير الحماية الضرورية لأكثر الأمور حيوية وخطورة في المجتمع، وهو النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة التي هي: الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب والأخلاق العامة، وجمال الرونق، والنظام الاقتصادي. وفي الوقت نفسه تعدّ هذه الوظيفة من أخطر وظائف الإدارة، إذ بها تستطيع المساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد تحت ذريعة حماية النظام العام، وذلك من خلال أساليب منحها القانون لسلطات الضبط الإداري لتمارس من خلالها تلك الوظيفة، وهو ما يجعل وظيفة الضبط الإداري على صلة بالحقوق والحريات العامة.

غير أنّ المساس بالحقوق والحريات العامة يختلف بحسب الظروف التي صدرت أثناءها لوائح الضبط، إذ إنّ درجة خطورة لوائح الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تختلف عنه في الظروف العادية. وفي جميع الظروف يقع على سلطات الضبط الإداري التزاماً قانونياً بضرورة التوفيق بين مقتضيات حماية النظام العام الذي لا يمكن الاستغناء عنه لأي حياة في المجتمع من جهة، وضرورة صيانة الحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة ثانية. وتعدّ هذه المهمة صعبة المنال خاصة في الظروف الاستثنائية التي عادة ما تغلب السلطة كفة النظام العام على حساب الحريات العامة.

ومن أجل إعادة التوازن في حالة اختلاله أو اتخاذ لوائح ضبط غير مشروعة، فإن المشرّع الدستوري أقرّ للأفراد حق اللجوء إلى القضاء كونه حامي الحقوق والحريات. فيحق للأفراد المتضررين من لوائح الضبط غير المشروعة اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة للمطالبة بإلغائها، والتعويض عن الأضرار

التي لحقتهم، بل يمكن لهم من خلال القضاء الإداري التقدم بطلب وقف تنفيذ لوائح الضبط الإداري، وذلك بقصد تفادي حدوث أضرار لا يمكن إصلاحها في المستقبل. وعليه، لن أتعرض إلى المسائل التي سبق أن بحثتها، وسوف على بيان النتائج التي توصلت إليها مع تقديم بعض المقترحات والتوصيات، والتي سنجملها بالآتي:

أولاً-النتائج:

من خلال هذه الدراسة تمكنا من التوصل إلى النتائج الآتية:

١-إن النظام العام يعدّ الهدف الأساسي للوائح الضبط الإداري، ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تبتغي تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام، حتى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة، وإلا كانت لائحة الضبط مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة. إذ تتجسّد صور حماية النظام العام أولاً في العناصر التقليدية للنظام العام المتمثلة في الحفاظ على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وثانياً في العناصر الحديثة والمتمثلة في الحفاظ على الآداب والأخلاق العامة، والنظام الاقتصادي، والحفاظ على الجمال الرونقي للمدينة.

٢-إن للوائح الضبط الإداري أساليب عديدة، ومظاهر مختلفة في حمايتها للنظام العام بمختلف صوره وعناصره، فقد تتجسّد في صورة ترخيص من جهة الإدارة قبل ممارسة الحرية أو النشاط. وقد تكتفي اللائحة بمجرد إخطار الإدارة من أجل ممارسة نشاط معين. وقد تحظر اللائحة ممارسة نشاط معين في وقت محدد. وقد تقوم لائحة الضبط بوضع تنظيم للنشاط يبين أوضاع ممارسته وكيفيةها، وبذلك تختلف درجة خطورة لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة للأفراد بحسب الأسلوب الذي تصدر به لائحة الضبط، وحسب الظروف التي تصدر فيها.

٣-إن لوائح الضبط الإداري تختلف درجة خطورتها على الحريات العامة في الظروف العادية حسب ما إذا كانت هناك نصوص قانونية تنظّم الحريات من عدمها، فإذا تم النصّ على بعض الحريات في الدستور، وتم تحديدها وتنظيمها من

قبل المشرّع، فإن لوائح الضبط تتقيّد بالقيود التي نصّ عليها الدستور أو القانون، وإلا عدّت غير مشروعة. أما إذا كانت الحريات العامة غير محددة أو منظّمة من طرف المشرّع، فإن هيئة الضبط الإداري تصبح لها سلطات واسعة في تقييد الحريات، وذلك حسب الظروف المحيطة بممارستها، من دون أن يصل ذلك إلى درجة حظرها، أو منعها مطلقاً.

٤- إن نصّ المشرّع الدستوري على الحقوق والحريات العامة في الدستور، وتنظيمها من قبل المشرّع من شأن ذلك اكتساب الحقوق والحريات العامة حماية دستورية، وقانونية، وهو ما يعبر عنها بالحماية الدستورية للحقوق والحريات، وبالتالي فهو أداة تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، فإذا كانت سلطة الدولة ضرورة لا بد منها، وأن الحرية هي الغاية أو الهدف النهائي الذي نشأت الدولة وسلطاتها من أجل الوصول إليه، وتحقيقه وضمان استمراره وازدهاره، فإن تغليب السلطة على الحرية يؤدي إلى الاستبداد، والظلم، وانتهاك الحقوق والحريات العامة للأفراد. كما أن تغليب الحرية على السلطة يؤدي إلى انتشار الفوضى واختلال النظام العام والاستقرار على كل الميادين والأصعدة، وأي الحلّين لا ينسجم مع منطق المجتمع المنظّم بالدولة.

٥- إن خطورة لوائح الضبط في الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة تزداد عنها في الظروف العادية، إذ تتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة وغير مألوفة تفوق تلك التي تمتع بها في الظروف العادية، إذ يمكن لسلطة الضبط أن تصدر قرارات لها قوة القانون، ويمكن أن تلغي قوانين قائمة أو تعدّلها، أو تشرع في مجال كان من اختصاص المشرّع في الظروف العادية. بل والأخطر من ذلك يمكنها أن تعطل نصّاً دستورياً لمواجهة الظرف الاستثنائي، وأن تنقل مسؤولية حفظ النظام العام من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية، والقضاء العسكري الذي يتكفّل بالقضايا المتعلقة بأمن الدولة، الأمر الذي يؤثر من دون شك على الحقوق والحريات العامة للأفراد، فإذا قلنا أنه

في ظلّ الظروف العادية يجب أن يسود مبدأ التوازن والتوافق بين مقتضيات المحافظة على النظام العام، وبين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات العامة، فإنه في ظلّ الظروف الاستثنائية يختل هذا التوازن، ويميل لصالح المحافظة على النظام العام، وذلك على حساب الحقوق والحريات العامة، وتصبح الأولوية في ظلّ هذه الحالة للنظام العام على حساب الحرية.

٦- إذا كان لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل في الحرية بمقتضى ماله من سلطة عامة في حفظ النظام العام في أي مجال من المجالات، وإن كانت سلطتها في هذا التدخل محددة في حالة وجود نصوص دستورية أو قانونية، فإنها تزداد في حالة عدم وجود هذه النصوص القانونية، غير أنها ليست مطلقة من كل قيد، وإنما هي سلطة مقيدة بمبادئ دستورية وقانونية أهمها مبدأ المشروعية. وإذا كان لسلطات الضبط حق إصدار لوائح إلى المحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيدة بمراعاة مبدأ المشروعية، فهو صمام أمان بالنسبة إلى الحقوق والحريات العامة للأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء.

٧- إن لوائح الضبط ذات طبيعة مختلطة، فهي تشكّل أعمالاً تشريعية وفقاً للمعيار المادي، وأعمالاً إدارية وفقاً للمعيار العضوي، ما يجعلها تخضع إلى رقابة المحكمة الدستورية، وإلى رقابة القاضي الإداري، وهي الضمانات التي تعمل على تحقيق التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام ومتطلبات ممارسة الحقوق والحريات العامة.

وقد تبين لنا من خلال دراسة هاتين الضامنتين أن ضمانات رقابة المحكمة الدستورية تعجز عن توفير الحماية للحقوق والحريات العامة في مواجهة لوائح الضبط الإداري (المراسيم الرئاسية والمراسيم أو القرارات التنفيذية)، وذلك لأسباب عديدة سلفت الإشارة إليها عند تعرّضنا إلى دراسة هذه الضمانة، الأمر الذي أضعف أهمية هذه الرقابة وفعاليتها. فضلاً عن عدم اختصاصه برقابة دستورية القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الأخرى (كالوزراء، المحافظين... الخ).

وفي ظلّ قصور رقابة المحكمة الدستورية في توفير الحماية اللازمة للحقوق والحريات العامة، فإنه يمكن القول إن الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على لوائح الضبط الإداري سواء رقابة المشروعية أو التعويض تعدّ الضمانة الوحيدة الفعّالة لحماية الحقوق والحريات العامة في مواجهة لوائح الضبط الإداري، إذ يملك القاضي الإداري أن يحكم بإلغاء لائحة الضبط إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية، فضلاً عن ذلك يستطيع القاضي الإداري أن يحكم بالتعويض، إذا كانت هناك ضرورة لذلك، وبالتأكيد فإن هذه الأهمية تزداد عندما يخوّل المشرّع السوري للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة، وفرض غرامة تهديدية لحملها على تنفيذ الأوامر والأحكام والقرارات الإدارية الصادرة عنه، وهو ما من شأنه أن يعزز لا محالة من دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد.

٨- ما يمكن ملاحظته بخصوص الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري، أن هناك فرقاً في الرقابة التي يفرضها القاضي الإداري لحماية الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية عن نظيرتها في الظروف الاستثنائية، ففي الحالة الأولى تكون رقابته مسيطرة على كل من المشروعية الداخلية وكذلك المشروعية الخارجية لللائحة الضبط الإداري التي فيها مساساً بالحقوق والحريات العامة من حيث الهدف، والسبب، والاختصاص، والشكل والإجراءات، وكذلك مراقبة الملاءمة. أما في الحالة الثانية فإن رقابة القضاء الإداري على لائحة الضبط تكون من حيث الأهداف، وكذلك الغاية التي ترمي إليها، ولا تتجاوز رقابته إلى العيوب الأخرى (الاختصاص، والشكل، والمحلّ). ومن ثم فإن الظرف الاستثنائي لا يجعل لوائح الضبط في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق.

٩- على الرغم من أهمية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، إلا أنه قد تبين لنا من خلال دراسة هذه الرقابة وجود بعض المعوقات التي

نعتقد أنها ستقل بشكل أو بآخر من الحماية الفعلية للحريات العامة للأفراد، إن هذه المعوقات تتمثل في الآتي:

١- إن الطعن بدعوى تجاوز السلطة في لائحة الضبط لا يوقف تنفيذها، وهو ما من شأنه أن يشكل عائقاً ضد الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري ضد لوائح الضبط الماسة بالحقوق والحريات العامة، ذلك أن الفصل في النزاع قد يستغرق مدة طويلة، ما قد يترتب عليه آثار غير مقبولة في حالة قيام القاضي الإداري بإلغاء لائحة الضبط المطعون فيها.

٢- إذا كان من المقبول تصور شرط اقتران دعوى وقف تنفيذ قرار إداري بدعوى الموضوع، فإنه من غير المقبول تصوره في دعوى وقف تنفيذ لائحة ضبط تمس الحقوق والحريات العامة، وذلك بسبب استحالة توافر هذا الشرط، وهو ما من شأنه أن يفقد هذه الدعوى أهميتها وقيمتها في حماية الحقوق والحريات العامة.

ثانياً-التوصيات والمقترحات:

١-بالنسبة إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا: من أجل تحقيق فاعلية المحكمة الدستورية في رقابتها على دستورية لوائح الضبط الإداري نقدم الاقتراحات الآتية:

١-تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا في سوريا، والعمل على إحياء دورها في حماية الحقوق والحريات العامة.

٢-أن يتم عرض اللوائح والمراسيم المتعلقة بالحقوق والحريات العامة -التي نصّ عليها الدستور- على المحكمة الدستورية إلزامياً، بحيث لا يجوز إلى رئيس الجمهورية إصدار المراسيم قبل عرضها على المحكمة الدستورية العليا، كما لا يجوز إلى رئيس مجلس الوزراء اتخاذ القرارات التنفيذية المتعلقة بالنظام العام إلا بعد عرضها على المحكمة الدستورية العليا، وقبل تنفيذها. رغم أن هذا المقترح

يعرقل العمل الإداري ألا أنه يوفر الحماية الكافية للحقوق والحريات العامة في حال تجاوزت سلطات الضبط الإداري لأغراضها المحددة قانونياً.

٣- أن يقوم المشرّع الدستوري بتمديد مدة البت بالاعتراض على دستورية اللوائح في المادة/١٤/ من القانون رقم/٧/ لعام ٢٠١٤ على الأقل إلى شهر أسوة بما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، لأن من شأن ذلك أن يوفر للمحكمة الدستورية الوقت الكافي لرقابتها على دستورية اللوائح والمراسيم مراقبة جدّية، فليس من السهل التحقق من مطابقة نصّ معيّن مع نصوص الدستور، لما يحمل في طياته من قيود على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

٢- بالنسبة للرقابة القضائية: من أجل زيادة تفعيل الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد نقدم الاقتراحات الآتية:

١- أعتقد أنه يتعيّن على القضاء الإداري السوري الحكم بتعويض عادل عن لوائح الضبط غير المشروعة ولا يوجد ما يمنعه من ذلك قانوناً، لأن ذلك سيسهم في زيادة حرص الإدارة الضبطية على عدم استخدام سلطات الضبط الممنوحة لها في الظروف الاستثنائية إلا للحاجة الملحة وفي الوجه الذي أعدت له، ما ينعكس إيجاباً على الحقوق والحريات العامة.

٢- توسيع رقابة القضاء الإداري السوري على لوائح الضبط الإداري، وعدم إخراجها من مجال رقابته، بذريعة أنها تتدرج ضمن أعمال السيادة، ونظراً لما نصّت عليه المادة/٥١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢: "يحظر النصّ في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"، الأمر الذي يحد من تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها الضبطية.

٣- ضرورة قيام المشرّع بتحديد مدة معقولة للفصل في طلب وقف التنفيذ من قبل الجهات القضائية للتقليل قدر الإمكان من أثار لوائح الضبط الإداري غير المشروعة على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

٤-نشر الوعي الديمقراطي عن طريق وسائل الإعلام وتأسيس نظرية الحقوق والحريات العامة في ضمير الشعوب والمواطنين، لإسهامه الكبير في تطوير الوعي لدى الرأي العام.

انتهى بحمد الله وتوفيقه.

قائمة المراجع

أولاً-المؤلفات العامة:

١. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣.
٢. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، جامعة دمشق، ١٩٧٤.
٣. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، بلا تاريخ نشر.
٤. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، ٢٠١٢-٢٠١٣.
٥. سعيد نحيلي، د. عبيد الحسن، أوجه النشاط الإداري، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧.
٦. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨-٢٠١٩.
٧. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٦.
٨. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، جامعة عين شمس، لعام ١٩٧٦.
٩. طعيمه الجرف، القانون الإداري، ط١ مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٤.
١٠. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
١١. عبد الإله الخاني، القانون الإداري "علماً وعملاً ومقارناً"، المجلد الثاني، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٨٩.
١٢. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، ١٩٥٢.
١٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

١٤. عبد القادر الشيخ، شرح قانون العقوبات، الجرائم المخلة للأخلاق والآداب العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠٠٦.
١٥. عبد الله طلبه، د. نجم الأحمد، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
١٦. عبد الله طلبه، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١-٢٠١٢.
١٧. عبد الله طلبه، د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٥.
١٨. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠-٢٠١١.
١٩. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة، الكتاب الثاني، مكتبة عين شمس، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٩.
٢٠. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٢١. عصام علي الدبس، "النظم السياسية" الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، الكتاب السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٢٢. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧.
٢٣. عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٨.
٢٤. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
٢٥. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.
٢٦. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ١٩٦٢.
٢٧. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٨. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون رقم طبعة، ٢٠٠٢.
٢٩. محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٧.
٣٠. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، بلا تاريخ نشر.
٣١. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٩٨.
٣٢. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٩١.
٣٣. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري (وسائل وامتيازات الإدارة)، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦.
٣٤. مصطفى أحمد الزرقا، المدخل الفقهي العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دار القلم، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤.
٣٥. مصطفى البارودي، الوجيز في الحقوق الإدارية، الطبعة الثالثة، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٥٦.
٣٦. مهند نوح، القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، جامعة دمشق، ٢٠١٨.
٣٧. يوسف حاشي، النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.

ثانياً- المؤلفات المتخصصة:

١. برهان زريق، كتاب "تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصها"، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
٢. داود الباز، حماية السكنية العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣. أبو بكر أحمد عثمان، النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣.
٤. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.

٥. الشيخ عصمت عبد الله، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٦. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، عام ١٩٨٨.
٧. ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨.
٨. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، "دراسة مقارنة"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٩. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، "دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١.
١٠. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
١١. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
١٢. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٣. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٤. سعاد الشرقاوي، "المسؤولية الإدارية"، مطبعة دار المعارف بمصر، ط٣، ١٩٧٣.
١٥. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
١٦. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٢.
١٧. طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
١٨. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.
١٩. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.

٢٠. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١-٢٠٠٢.
٢١. عاصم رمضان مرسى يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠.
٢٢. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤.
٢٣. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٢٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، "الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠٠٧.
٢٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٦. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٨.
٢٧. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
٢٨. عثمان عبد المالك صالح، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٧.
٢٩. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٣٠. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٩.
٣١. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٣٢. عمار عابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢.

٣٣. مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٣٤. مجدي احمد فتح الله حسن، فاعلية الاداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٥. محمد أبو بكر عبد المقصود، سلطة الإدارة بين التقيد والتقدير، التزام الأشخاص العامة بالتدخل، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٤.
٣٦. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٣٧. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، دار الجامعة الجديدة، مصر، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢.
٣٨. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٣٩. محمد حسين عبد العالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، ١٩٩١.
٤٠. محمد صلاح عبد البديع السيد، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
٤١. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في الامارات العربية المتحدة التزام الحدود وحياد التنفيذ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم، مصر، دون تاريخ نشر.
٤٢. محمد محمد بدران، الطبيعية الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها "دراسة في القانونين المصري والفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٩.
٤٣. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٨٥.
٤٤. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، "دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، والكويت"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٤٥. مهند صالح الطروانة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٤٦. وجدي ثابت غابريل، "مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية"، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨.

٤٧. وجدي ثابت غابريل، السلطات الاستثنائية إلى رئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٨.

ثالثاً- الأبحاث والمقالات والمحاضرات:

١. أحمد إسماعيل، تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، ٢٠٠١.
٢. حسونة عبد الغني، ضوابط القضاء الإداري الاستعجالي في مجال الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، الجزائر، المركز الجامعي بالوادي، أيام ٢٨ و ٢٩ أفريل ٢٠١٠.
٣. جميلة الشرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري ١٩٧٣ و ٢٠١٢، بحث منشور في جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد ٢٣، العدد الثالث ٢٠١٣.
٤. دايم بلقاسم، الحماية القانونية للسكنية العامة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد ٢، ٢٠٠٤.
٥. رنا العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، كلية جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، ٢٠٠٦.
٦. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري (انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري)، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، الإمارات العربية، العام الثانية، العدد الثاني، ١٩٩٤.
٧. عامر زغير محسين، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية، بحث منشور في مركز الدراسات، الكوفة، العراق، ٢٠٠٨.
٨. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الرقابة على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، عدد مارس ويونيو، القاهرة، ١٩٧٨.
٩. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، القرارات والعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٨.
١٠. عماري عابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مطبوعة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، العدد ٤، ١٩٨٧.

١١. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً، مجلة الدستورية المصرية- العدد الثامن عشر - العام الثامنة - أكتوبر ٢٠١٠.
١٢. محمد واصل، أعمال السيادة والاختصاص القضائي، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد الثاني عام ٢٠٠٦.
١٣. محمد الحسين، محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا في مادة القرارات الإدارية، قسم العلوم الإدارية والمالية، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١.
١٤. محمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ١٩٦٩.
١٥. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الأول والثاني، ١٩٧٨.
١٦. محمود عاطف البناء، الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، القيادة العامة لشرطة دبي، العام الثانية، العدد الأول، ١٩٩٤.
١٧. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، مصر، العددان الثالث والرابع، العام الثامنة والأربعون، سبتمبر وديسمبر ١٩٧٨، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠.
١٨. مراد بدران، حماية القاضي الإداري للحقوق والحريات الأساسية ضد السلطة التنفيذية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء ٣٦، العدد ١، ٢٠١٥.
١٩. مهند مختار نوح، القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث غير منشور.
٢٠. موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن عشر، ٢٠٠٣.
٢١. نجم حمد الأحمد، المفهوم القانوني للقرار الإداري، بحث مقدم إلى حلقة النقاش التي نظّمها قسم القانون العام تحت عنوان "القرارات الإدارية وما يشاكلها من تصرفات الإدارة"، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.
٢٢. نجم الأحمد، الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور في جريدة البعث، دمشق ٢٠١٢/٢/٢٩.

رابعاً-الرسائل العلمية:

١-رسائل الدكتوراه:

١. الياس يوسف اليوسف، سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، لعام ١٩٧٨.
٢. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانتها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٢-٢٠١٣.
٣. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٦.
٤. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
٥. زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠١١.
٦. سجيح أحمد ميّا، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٩٨.
٧. سعد ضويحي السبيعي، التعويض عن القرارات الإدارية دراسة مقارنة بين القضاء المصري والكويتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٢.
٨. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٥.
٩. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٠. محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣.
١١. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والاختار في القانون المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٥٦.
١٢. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيّداً على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦١.

١٣. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٤. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
١٥. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١.
١٦. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠١.
١٧. ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري وتطبيقاتها في الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، ٢٠٠٤.

٢- رسائل ماجستير:

١. سامر تركاوي، رئيس الدولة في النظام الدستوري السوري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١.
٢. سامية محمد الحسن، دور المحكمة الدستورية العليا السورية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٥-٢٠١٦.
٣. الضاوية بنت موسى غرمه، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١.
٤. محمد مصطفى العقاري، لوائح الضبط الإداري "دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الأردن، ١٩٩٢.
٥. محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢-٢٠١٣.
٦. مهند العبود، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

٣- أبحاث دبلوم:

- عقبة حسن سلطون، الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة، رسالة دبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٢.

خامساً-الدساتير والتشريعات:

١. دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ وفق آخر التعديلات الطارئة عليه لعام ٢٠٠٨.
٢. دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.
٣. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.
٤. دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٦.
٥. دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣.
٦. دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.
٧. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢.
٨. قانون المحكمة الدستورية العليا السورية رقم ٧/ لعام ٢٠١٤.
٩. قانون مجلس الدولة السوري الصادر بالقانون رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩.
١٠. القانون رقم ١٦٢/ لعام ١٩٥٨ المتعلق بإعلان حالة الطوارئ في الإقليمين المصري والسوري.
١١. قانون إعلان حالة الطوارئ في سورية رقم ٥١/ لعام ١٩٦٢.
١٢. النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤.
١٣. قانون العقوبات في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٤٨/ لعام ١٩٤٩.
١٤. قانون الإدارة المحلية في سورية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١.
١٥. المرسوم التشريعي رقم ٢٠/ لعام ٢٠١٧ والمتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء في سورية.
١٦. المرسوم التشريعي رقم ٥٤/ القاضي بحق التظاهر السلمي في سورية لعام ٢٠١١.

سادساً-المواقع الالكترونية:

١. الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العدل في سورية: (www.moj.gov.sy).
٢. الموقع الإلكتروني لمجلس الشعب في سورية: (www.parliament.gov.sy).
٣. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء في سورية: (www.pministry.gov.sy).
٤. الموقع الإلكتروني لوزارة الإدارة المحلية في سورية: (www.mola.gov.sy).
٥. الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة السوري: (www.cos.gov.sy).
٦. الموقع الإلكتروني لجامعة دمشق-مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية: (www.damascusuniversity.edu.sy).
٧. الموقع الإلكتروني لمجلة القانون والاقتصاد المصرية: (www.law.cu.edu.eg).

٨. الموقع الإلكتروني لمجلة مجلس الدولة المصري: (www.ecs.eg).
٩. الموقع الإلكتروني لمجلة الأمن والقانون في دبي: (www.dubaipolice.ac.ae).
١٠. الموقع الإلكتروني للمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية: (www.bibliotdroit.com).
١١. الموقع الإلكتروني لمجلة العلوم القانونية والإدارية في الجزائر: (www.vitaminedz.com).

سابعاً-المراجع باللغة الفرنسية:

1. A. Heymann, Les libertés publiques et la guerre d'Algérie, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.
2. A. MAHIOU, Cours de contentieux administratif, fascicule, Office des publications universitaires, 1980.
3. Braud (P.H) La notion de liberté publique en droit français L.G. D. J, 1968.
4. Debbash.Ch.Pontier.J.,Bourdor,J,Ricci.J.c,Droitconstitutionnel et institution politiques,Economica,paris,2001.
5. Douence (J.C), Recherches sur le pouvoir règlementaire de l'administration, L.G.D.J, Paris,1999.
6. RIVERO, J. WALINE, Droit administratif, 14ème ed, Dalloz, Paris, 1999.
7. Robert (Jacques) et Duffar (Jean): Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien,5e éd,1994.
8. VEDEL Georges, Droit administratif, Presses universitaires de France, Paris, 12 éd 1980.
9. Voir- Hugues Portteli, Droit constitutionnel et institutions Politiques, Dalloz,Paris, 1995.

فهرس المحتويات:

١	مقدمة
٩	الفصل الأول: ماهية لوائح الضبط الإداري
١٠	تمهيد وتقسيم
١٣	المبحث الأول: مفهوم لوائح الضبط الإداري
١٦	المطلب الأول: المدلول القانوني للوائح الضبط الإداري
١٨	الفرع الأول: التعريف بلوائح الضبط الإداري
١٨	أولاً- تعريف لوائح الضبط الإداري
١٩	ثانياً- خصائص لوائح الضبط الإداري
٢١	ثالثاً- شروط مشروعية لوائح الضبط الإداري
٢٥	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضبط الإداري وتمييزها عن اللوائح الإدارية الأخرى
٢٦	أولاً- نطاق لوائح الضبط الإداري
٢٩	ثانياً- أساس لوائح الضبط الإداري
٣٦	ثالثاً- تمييز لوائح الضبط الإداري عن اللوائح الإدارية الأخرى
٤٤	المطلب الثاني: لوائح الضبط الإداري في النظام القانوني السوري
٤٦	الفرع الأول: صور لوائح الضبط الإداري
٤٦	أولاً- المراسيم الرئاسية (التنظيمية)
٥٠	ثانياً- المراسيم التنفيذية
٥٤	ثالثاً- القرارات الإدارية (التنظيمية أو اللائحية)
٥٧	الفرع الثاني: الاختصاص بإصدار لوائح الضبط الإداري في سورية
٦١	أولاً- هيئات الضبط الإدارية المركّزية
٦٩	ثانياً- هيئات الضبط الإدارية اللامركّزية (المجالس المحليّة)
٧٣	المبحث الثاني: دور لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام

المطلب الأول: خصائص وعناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري	٧٤
الفرع الأول: خصائص النظام العام	٧٥
أولاً-النظام العام فكرة نسبية مرنة ومتطورة	٧٥
ثانياً- النظام العام يتصف بالعمومية وعبرة عن قواعد أمر	٧٨
ثالثاً- النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي	٨٠
رابعاً- النظام العام وسيلة لحماية الحرية لا لتعطيلها	٨٢
الفرع الثاني: عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري	٨٣
أولاً- العناصر التقليدية للنظام العام في مجال الضبط الإداري	٨٥
ثانياً- العناصر الحديثة للنظام العام في مجال الضبط الإداري	٩٤
المطلب الثاني: أساليب لوائح الضبط الإداري في حفظ النظام العام	١٠٨
الفرع الأول: أسلوب الترخيص والاختار	١٠٩
أولاً- الترخيص الإداري كأسلوب لحفظ النظام العام	١٠٩
ثانياً-الاختار كأسلوب لحفظ النظام العام	١١٣
الفرع الثاني: أسلوب الحظر وتنظيم النشاط	١١٧
أولاً- الحظر أو المنع كأسلوب لحفظ النظام العام	١١٧
ثانياً- تنظيم النشاط كأسلوب لحفظ النظام العام	١١٩
الفصل الثاني: انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة وضمانات ذلك	١٢٣
المبحث الأول:انعكاسات لوائح الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة	١٢٧
المطلب الأول:انعكاسات لوائح الضبط على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية	١٢٨
الفرع الأول: علاقة لوائح الضبط بالحقوق والحريات العامة في الظروف العادية	١٣٠
أولاً- حالة وجود نصوص قانونية تنظم الحرية	١٣١
ثانياً- حالة عدم وجود نصوص قانونية تنظم الحقوق والحريات	١٣٧

- الفرع الثاني: قيود لوائح الضبط تجاه الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية. ١٤٢
- أولاً- التزام لوائح الضبط بمبدأ المشروعية. ١٤٣
- ثانياً- قيود لوائح الضبط الناجمة عن الحرية. ١٤٥
- ثالثاً- قيود مصدرها الضبط الإداري. ١٥١
- المطلب الثاني: انعكاسات لوائح الضبط على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية.** ١٥٨
- الفرع الأول: تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع السوري. ١٥٩
- أولاً- حالتها الطوارئ والأحكام العرفية. ١٦١
- ثانياً- الحالة الاستثنائية. ١٦٤
- ثالثاً- حالة التعبئة العامة والحرب. ١٦٥
- الفرع الثاني: أثر وقيود إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحقوق والحريات العامة. ١٦٧
- أولاً- أثر إعلان الحالات الاستثنائية على ممارسة الحقوق والحريات العامة. ١٦٨
- ثانياً- قيود لوائح الضبط الاستثنائية تجاه الحقوق والحريات العامة. ١٧٩
- المبحث الثاني: ضمانات الحقوق والحريات العامة تجاه لوائح الضبط الإداري.** ١٨٤
- المطلب الأول: الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري.** ١٨٦
- الفرع الأول: مدى اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية المراسيم. ١٨٩
- أولاً- الرقابة على دستورية المراسيم الرئاسية. ١٩٠
- ثانياً- الرقابة الدستورية على المراسيم التنفيذية. ١٩٢
- الفرع الثاني: مدى فاعلية الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة. ١٩٤
- أولاً- قيود فاعلية الرقابة الدستورية على لوائح الضبط الإداري. ١٩٥
- ثانياً- طبيعة آراء المحكمة الدستورية وقراراتها. ٢٠٥
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري.** ٢١٠
- الفرع الأول: صور الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري. ٢١٢

أولاً-دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء).....	٢١٣
ثانياً-الدعوى الاستعجالية (وقف التنفيذ)	٢٢٥
ثالثاً-دعوى التعويض	٢٣٢
الفرع الثاني: مظاهر فاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات العامة.....	٢٤٣
أولاً-سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لسلطة الضبط الإداري	٢٤٣
ثانياً-سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديديه على سلطة الضبط الإداري. ..	٢٤٦
ثالثاً-المسؤولية التأديبية والجزائية.....	٢٥٠
الخاتمة	٢٥٦
أولاً-النتائج	٢٥٧
ثانياً-المقترحات والتوصيات.....	٢٦١