



جامعة دمشق

كلية الآداب

قسم القانون العام

حدود سلطات الضبط الإداري

دراسة تحليلية مقارنة

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

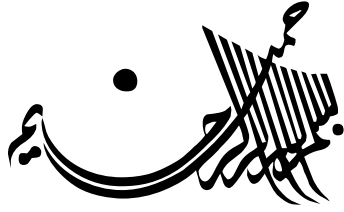
محمود حسن وانيس

إشراف الدكتور

عمار التركاوي

مدرس القانون العام كلية الآداب - جامعة دمشق

العام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣ م



﴿إِيَّاكَ نَعْبُدُ وَإِيَّاكَ نَسْتَعِينُ﴾

[سورة الفاتحة - الآية: ٥]

﴿رَبِّ اجْعَلْ هَذَا الْبَلَدَ آمِنًا﴾

[سورة إبراهيم - الآية: ٣٥]



الإهداء

إلى والديّ الحبيبين مصدر اعتزازي وافتخاري اللذين غرسا في نفسي حب العلم والنجاح والمثابرة اللذين أنارا درب العلم أمامي دائماً رعاكهما ووفقكما وأمد بعمركما الله.

إلى إخوتي الأحباء الغوالي.

إلى جميع أصدقائي.

إلى من أحبها وتحبني زوجتي أهدي هذا البحث

محمود

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر أولاً لله تعالى الذي هياً لي طريق العلم، ويسر لي سبيله وأسبابه
وقدم لي وأمدني بالعون لأنجز هذا العمل كما أسأله سبحانه الإخلاص في القول
والعمل .

كما أتقدم بخالص شكري للدكتور عمار تركاوي على تفضله بقبول الإشراف
على هذه الرسالة لما قدمه لي من الإرشادات والنصح والتوجيهات الحكيمة حتى
إتمام هذا العمل، له مني كل المحبة والاحترام .

وأتوجه بمجزيل شكري وعظيم تقديري للأستاذ الفاضل الأستاذ الدكتور مهند نوح
رئيس قسم القانون العام .

كما أنني في النهاية أتوجه بمجزيل الشكر لكل أعضاء هيئة التدريس في قسم القانون
العام – كلية الحقوق بجامعة دمشق، وإلى كل من ساهم في إتمام هذا العمل العلمي
المتواضع وقدموا لي العون والمساعدة .

محمود

مقدمة

أولاً - إشكالية البحث:

تتباين اعتبارات تنظيم الحريات أو تقييدها من تمتع لآخر، إلا أنه يمكن ردها إلى أننا نقوم بحماية قيم معينة التمتع، وما كان الهدف الأساسي للإدارة هو المحافظة على النظام العام الدولة بطريقة وقائية وسابقة على الإخلال به، كانت وظيفة الضبط الإداري من أو وأهم واجبات الدولة وأقدمها على مر العصور، فالضبط الإداري يشمل كل ما يتعلق ويتصل بحماية النظام العام الدولة وكفالة الاطمئنان ورفاهية السكان، فهو بوسائله النص عليها القانون يستطيع تحقيق أغراض جلية للمجتمع تتمثل الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

لذلك تعد وظيفة الضبط الإداري ضرورة لازمة للاستقرار وصيانة نظم الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، ومن دونها تعم الفوضى وتتصادم إرادات الأفراد. راد أرسه حرياتهم وتل التوازن التمتع، ومن هنا يأتى ارتباط وظيفة الضبط الإداري الوثيق بالحرية. تعد الركن الأساسي لأي نظام اجتماعي قائم على الديمقراطية، فكليةما يرتبطان ارتباطاً وثيقاً ولا وجود لأحد ما دون الآخر.

ولا يكاد يخلو دستور من الدساتير، ولا الوثائق الإقليمية أو العارية من الاعتراف للأفراد بكل أنواع الحريات وتنظيم ممارستها على وجه الخصوص الحريات الشخصية، ومن هذا انطلق فإن على الدولة احترامها وإيها وعدم مد سلطتها إليها إلا بالعدر الذي تتطلبه ضرورة إية الآخرين وحرياتهم.

ومن تطور مفهوم التزام الدولة بحماية الحريات الشخصية فإنه يقع عليه واجب التدخل لتوفيقها على الحقوق التي يكفلها الدستور وقررها القانون، إذ لا يوجد تعارض بينها وبين التنظيم الذي يؤمن الأمن الداخلي. ممارستها، لأنه إذا ترك للأفراد الشأن إدارة حرياتهم بالطرق التي تروق لهم، فإنه من المؤكد حدوث نوع من التضارب والتعارض، وتعم الفوضى حيث لا ضمان لسلامة وأمن الوطن.

من هنا تبرز فكرة الضبط الإداري لمقنوع من التوازن بين إدارة الحريات الشخصية وصيانة النظام العام، فالضبط الإداري عملية مستمرة ومتطورة لا تقف عند مرحلة معينة بل أنه دائم كلما دعت الحاجة لذلك وفقاً للظروف والعوامل المؤثرة. هذا التدخل من قبل الجهات المختصة بالضبط الإداري يؤدي بدون أدنى شك إلى أساس الحريات بصورة أو بأخرى، ويزداد هذا التدخل خطورة الظروف الاستثنائية من خلال تقييد جهات الضبط الإداري، ووضع القيود على إدارة الأفراد حرياتهم التي قد تصل إلى منعهم من إدارة أنشطة معينة. ولضمان عدم مصادرة هيئة التنفيذية للحريات الفردية بكل أنواعها، وعدم تقييدها بشكل أو بآخر إلا خدمة مصلحة الدولة والتمتع كان لا بد من إخضاع تصرفات السلطات القائمة بوظيفة الضبط الإداري لرقابة قضائية فعالة تضمن مراجعة قرارات الإدارة إلى الحريات الفردية لضمان التزامها بالدود والضوابط التي يتعين عليها احترامها كذلك ضمان حسن استخدام السلطات الضبطية الممنوحة لها الوجه المناسب وعدم استخدامها الوجه وأغراض لا تمت للنظام العام بصلة.

ثانياً - أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تناول موضوع الرقابة القضائية الض-ع -أ-أعم-ال الضابطة الإدارية من كافة ا-وانب والوقوف على ز-ج القضاء الس-وري موضوع رقابة سلطات الضبط الإداري ومقارنته مع مسلك القضاء كل م-ن هورية مصر العربية وفرنسا للإحاطة بكافة جوانب الرقابة والقواعد ا-طبقة -ة كل من الدولة عينة ا-قارنة، وكذلك مقارنة الوسائل والأساليب ا-طبقة فيها سبيل وقاية النظام العام بعناصره ا-ختلفة ومدى خضوعها لرقابة قض-ائية فعالة -ة تكفل تحقيق التوازن ب- سلطات الضبط وا-ريات الفردية لأن القضاء ا-افتراض فيه من استقلالية وكفاءة، ونزاهة، وإمكانية لتنفيذ أحكامه، يعت- الض-مانة الأساسية للأفراد مواجهة الانتقاص غ-ا ر للحريات الفردية من قبل الإدارة.

ثالثاً - أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث عدم وجود ملامح واضحة لنظرية الضبط الإداري سورية من الناحية التشريعية والتنفيذية،^٣ ما ينعكس على واقع الرقابة القضائية ومضمونها، وعلى تعامل القضاء مع قرارات الضبط ال- تتناول ا-ريات الفردية.

إضافة إلى تسليط الضوء على ا-وانب ال-مكن أن تساهم رفع فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري حال مراعاتها.

وبالتالي تشكل لبنة أساسية تغ- الدراسات المستقبلية فيما ص-اهاات الرقابة القضائية تحقيق التوازن ا-نشود ب-ا رية الفردية والضبط الإداري.

رابعاً – الصعوبات التي واجهها الباحث:

من أهم الصعوبات التي واجهها الباحث ثلث عدم وجود دراسات فقهية متخصصة حول هذا الموضوع سورية إلا ما ندر و تتعدى مستوى إشارات عابرة القرارات الممعية، وغالباً ما تناولت عموميات الضبط الإداري وبعض النقاط التي تناقلتها هذه القرارات فيما بينها. إلى جانب قلّة الأحكام القضائية التي تناولت موضوع الضبط الإداري.

خامساً – منهج البحث:

سأستعمل كمنهج في البحث الدراسة التحليلية المقارنة بين أحكام القضاء الإداري والعادي كل من فرنسا ومصر وسوريا، مع بيان موقف الفقه والتشريع حول هذا الموضوع وذلك لإلقاء الضوء على أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الأنظمة وصولاً إلى مقترحات نرجو أن تساهم في مراقبة قضائية ناجعة تضمن استخدام سلطات الضبط الإداري الأوجه والأغراض الخاصة له.

واعتمدت في هذا على النظام المنهجي اللاتيني والذي يعتمد التقسيم الثنائي، فتم تقسيم البحث إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري وأساليبه.

البحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه.

البحث الثاني: أساليب الضبط الإداري.

الفصل الثاني: مدى سلطة الضابطة الإدارية والمراقبة القضائية عليها.

البحث الأول: حدود سلطات الضابطة الإدارية الأوقات العادية.

البحث الثاني: اتساع سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية.

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

فكرة الضبط تطور ملحوظ نتيجة اتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية
التي طرأت بالدول منذ مطلع القرن العشرين وحتى الآن.

وكن القول بأن وظيفة الضبط الإداري قد قدت الدولة ذاتها، فهي مـن أـدم
الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ قد التاريخ وحتى الآن، وتعد وظيفة ضرورية
ولازمة لحماية التمتع ووقاية النظام العام.

وقد ازدادت أهمية وظيفة الضبط الإداري مع ازدياد تدخل الدولة في جميع نـواحي
النشاط الفردي، وبملاحظة هذا الصدد أن فكرة الضبط في الدولة قد قد اختلقت
بسلطة الحكم ذاتها، ومن فإن مفهوم هذه الفكرة كان يهدف إلى إقرار وحماية النظام
القائم بالحقوق أهدافه وغاياته، بيد أنه ظل الدولة الحديثة وانتشار الفكر الديمقراطي
انفصلت فكرة الضبط عن سلطة الحكم وأصبح مفهومها ينصرف إلى حماية النظام العام
التمتع.

هذا التطور أدى إلى تباين وجهات النظر بشأن مفهوم الضبط الإداري وطبيعته.
وللوقوف على ماهية الضبط الإداري من حيث معناه وأنواعه وأهدافه وإجراءاته
اختصة مـارسته، تتناول هذا الفصل البحث التالي :

- البحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه.

- البحث الثاني : أساليب الضبط الإداري.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه

المطلب الأول – مفهوم الضبط الإداري وأنواعه:

يتمتع الأفراد المتمتعون بالسلطة العامة رسم حدود هذه السلطة ويتم ذلك عن طريق القانون. قيود، لذلك تتولى السلطة العامة رسم حدود هذه السلطة ويتم ذلك عن طريق القانون. إذ هناك صلة وثيقة بين الضبط الإداري والبريات العامة، لأننا نستطيع أن نقف على مدى سلطة الضبط من واقع البرية نفسها وأسلوب صياغتها وكيفية إيتها، وعلى ذلك فإنه قد يترتب على إرساء الأفراد بريات العامة حدوث إخلال النظام العام أو تديداً بالإخلال به. وهذه الحالة لا مناص من أن تتدخل سلطات الضبط الإداري مائة النظام العام أو لإعادته إلى نصابه.

وإزاء عدم ديد إشرع أهمية الضبط الإداري سواء فرنسا أو مصر و سـوريا، اختلف الفقه تعريف الضبط الإداري كما اختلفوا ديد مضمونه وقبـل أن نشـ إ التعريف الاصطلاحي للضبط التشريع والقانون، نشـ إ تعريفه اللغة:

الفرع الأول – مفهوم الضبط الإداري:

أولاً - تعريف الضبط اللغة:

مكن تعريف الضبط لغة بأنه: «لزوم الشيء» ويقال: الضبط لزوم الشيء لا يفارقه كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم^(١).
ويقال أيضاً: «ضبطه ضبطاً: حفظه بما زم حفظاً بليغاً أحكمه وأتقنه»^(٢).

(١) لسان العرب لابن منظور – دار المعارف – الجزء الرابع – ص ٢٥٤٩.

(٢) المعجم الوسيط – مع اللغة العربية – ط ٣ – ج ١ – ص ٥٥٣.

وأيضاً: «ضبط، الضاد والباء والطاء، أصل صحيح، ضبط الشيء ضبطاً، وباءه ضبط، والأضبط الذي يعمل بيديه يعباً»^(١).

وعلى ذلك فالضبط اللغة يع الإحكام والإتقان وا زم.

ثانياً - التعريف التشريعي للضبط:

يلاحظ بداية أن التشريعات كل من فرنسا ومصر، وسوريا تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة ددة وقاطعة وإا أشارت إليه وحددت بعض أغراضه وفقاً يلي:

- فرنسا على سبيل اثال تنص اادة (٩٧) من القانون الص-ادر ٥ أبر-ل ١٨٨٤ على أن:

(تنص البوليس ا لمي با افظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة).

ويلاحظ أن اادة (٩٧) آنفة الذكر تقابل الفقرة الثانية من اادة (١٣١) من قانون البلديات Code des communes الصادر ٢٧ يناير ١٩٧٧ وال- تنص على:

(السلطة البلدية يقع على عاتقها أن عمل الناس ينعمون زايا ضبط حسن، وخاصة النظافة والصحة، والأمن الشوارع والأماكن وانشآت العامة) وال أصبحت حالياً الفقرة الثانية من اادة (٢٢١٢) من القانون ا ديد رقم /١٤٢/ الصادر ٢١ ف اير ١٩٩٦ والذي يتعلق با ماعات الإقليمية و الية^(٢).

(١) مقاييس اللغة لابن فارس، قيق وضبط عبد السلام هارون، ب وت ١٩٩١ ج ٣ ص ٣٨٦.

(٢) J.O., 24 Février 1996, p.36028-36029

- و مصر على نفس النوال سار اشرع اصري القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ وا اص بيئة الشرطة، حيث نصت اادة (٣) منه على أنه^(١):

(تص هيئة الشرطة با مافطة على النظام العام والأمن والآداب و اية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص ضبط ا رائم ومنعها، كما تص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطن كافة المالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوان واللا-وائج م-ن واجبات).

- كما أشارت اادة (١٦٤) من الدستور صري الصادر ٣٠ تش-رين الث-ا ٢٠١٢ إ أن يصدر رئيس لمس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة ل-س ال-وزراء، دون أن يتبع ذلك تعريف أو ديد ضمون أو ماهية هذه اللوائح وهو ما جعل الفكرة غ-ددة اضمون، ومرة لدرجة يصعب معها حصرها إطار دد.

- و سوريا: حددت اادة (١٥) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم ١٩٦٢ لعام ١٩٣٠ وتعديلاته مفهوم الضابطة الإدارية^(٢) بالقول: «موضوع الضابطة الإدارية طمأنينة البلاد، وحفظ السكينة وتنفيذ القوان والأنظمة الإدارية-ة العام-ة، والتدابير اللازمة لتأم هذه الضابطة تصدر من وزير الداخلية.

فموضوع الضابطة الإدارية ال هي الأصل ضابطة مانعة إا هو ا يلوطة بواسطة التحذير، دون وقوع يع الأفعال ا رمية ال قد تدعى الضابطة العدلية لقمعها.

(١) قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لعام ١٩٧١، ا ريدة الرية العدد ٤٥ تابع (ب) الص-ادرة ١١ نوفم سنة ١٩٧١ م٣.

(٢) تستخدم بعض الدول اصطلاح الضبط الإداري كمصر والأردن، بينما تستخدم كل من س-ورية ولبنان - اصطلاح الضابطة الإدارية، ولا يوجد ذا الاختلاف التأنيث والتذك عند الترة من الفرنسية إ العربية أيته كان طالا أن الاصطلاح يع ان عن ا ع ذاته. مصطفى أبو زيد فهمي - القانون الإداري - الدار ا امعية ١٩٩١ ص ١٥٩ هامش (١).

وتقوم بوظيفة الضابطة الإدارية الشرطة بت سلطة الافظ | افظا، ومديري
الناطق وا ديري | النواحي».

وبلاحظ سوريا تعدد التشريعات ال | تضفي صفة الضابطة الإدارية والعديلية على
عدد كب | من موظفي الوزارات الأخرى غ | وزارة الداخلية ومن ذلك قـ انون قمـ ع
الغش والتدليس^(١). وقانون الدفاع ا د^(٢) وقانون التموين والتسع^(٣) والقانون ا تعلق
بالأبنية ا خالفة^(٤) و كن القول أن تعدد التنظيم الضابطي | سورية كن أن يعطـ ي
نتائج أفضل بسبب إمكانية الإفادة من التخصص | ال العمل، وعدم قـ درة جهـ ة
واحدة مهما بلغت كفاءة عناصرها من القيام بأعمال الضابطة | تـ فـ | الات
النشاط الفردي.

فموظف التموين الذي يراقب ا نتجات | الأسواق من حيث توعيتها ومطابقتها
للشروط الصحية، وا واصفات ا مطلوبة يستطيع أن يقوم بهذه الوظيفة على | و أفضلـ ل
من موظف آخر يقوم | مارسة أنواع | تلفة من الضبط، كعناصر هيئة الشرطة.

ويرجع مسلك | اشع الدستوري أو القانون | عدم وضع تعريف | دد للضـ بط
الإداري | مرونة فكرة النظام العام بعناصره ا ختلفة وتطوره | مستمر، ولكي يسـ | ير
حركة التمتع | يع مراحل تطوره، ولذلك ند أن الفقه قد حاول من جانبه وضـ | ع
تعريفات للضبط الإداري و | ديد طبيعته.

(١) المادة ١/٨ من قانون قمع الغش والتدليس رقم ١٥٨ لعام ١٩٦٠ | عدل بالقانون رقم ٤٧ لعـ | ام
٢٠٠١/٧/٩.

(٢) المادة ١٢ من قانون الدفاع ا د | رقم ٧٩ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١.

(٣) المادة ٤١ من قانون التموين والتسع | رقم ١٢٣ لعام ١٩٦٠ وتعديلاته | واعدل بالقانون رقم ٢٢
تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٩.

(٤) القانون رقم ١١ لعام ٢٠٠٣.

ثالثاً - التعريف الفقهي للضبط:

يتفق الفقه على تعريف حد للضبط الإداري، وقد تباينت وجهات النظر حول وظيفة الضبط الإداري وكان لكل جانب من الفقه رؤيته وحججه فيمـا تـبـداهـمـن تعريف لذلك سنعرض موقف الفقه من تعريف الضبط الإداري الفقرة التالية :

١ - الضبط الفقه الفرنسي:

عرف الفقيه الفرنسي هوريو الضبط الإداري بأنه: (سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون)^(١).

ومن الملاحظ أن هذا التعريف يركز على الضبط الإداري على أساس أنه غاية، فطبقاً لـذا الرأي يعد الضبط الإداري غاية تسعى إليها سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن، مع ما يترتب على ذلك من ضرورة وجود جهة أو هيئة معينة تعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام للأفراد، ولو تطلب الأمر اللجوء إلى استخدام القوة العامة لتحقيق ذلك، فالضبط الإداري يشمل - وفقاً لـذا الرأي - كافة أوجه النشاط الإداري لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة^(٢).

وما يؤكد هذا إلا ما عدول الأستاذ هوريو عن رأيه السابق واعتباره الضبط الإداري هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام للدولة.

وقد تعرض تعريف الأستاذ هوريو للنقد نظراً لما يكتنفه من غموض^(٣).

(١) hauriou (Maurice): précis élémentaire de droit administrative, sirey, éd, 1914.

P.448

(٢) د. عبد العليم عبد اليد مشرف - دور سلطات الضبط الإداري في النظام العام وأثره على إحياء العامة (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص ٨.

(٣) hauriou (M): précis De droit administrative et de Droit public, sirey, 12^e éd, 1933.

P.549

لأنه يعرف الضبط الإداري على أساس غاية العمل، فكل نشاط إداري يسـتهدف غاية ا لافظة على النظام العام فهو عمل ضبط إداري، وهذا تاج إ ديد فـهـوم النظام العام.

- ذهب جانب من الفقه الفرنسي إ اعتبار الضبط الإداري ما هو إ لا (مـوع الأنشطة الفردية الـ يكون موضوعها إصدار القواءـد العامة أو التـدابـر الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام)^(١).

- ومن التعريفات ا ديثـة الفقه الفرنسي، تعريف الفقيه لوبادير الـ ذي يعـرف الضبط الإداري من زاوية الأهداف الـ من أجلها ارس الضبط، حيث يتميز بطيعة الوقائية والـ يـز بينه وبـ الضبط القضائي، وفقاً لذلك يعرف أنه:

«شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل تنظيم نشاط الأفراد مـن أجل ضمان حفظ النظام العام»^(٢).

- أيضاً يؤكد الفقيه ريف و على ابدأ الغائي وهو هدف الضبط الإداري اية النظام العام فيعرف الضبط الإداري بأنه:

« موعة تدخلات الإدارة الـ ترمي إ أن تفرض على التصرف اـر للأؤـراد النظام الذي تطالب به اياة التمتع وذلك إطار النظام ارسـوم ـا بواسـطة اشرع»^(٣).

- هذه كانت ا ماهات الفقه الفرنسي معرض تعريفه للضبط الإداري فبينما اعت جانب منهم أن الضبط الإداري هو غاية د ذاته تسعى إليه السـلمطات الدولة،

(١) Vedel (Georges) d Delvolvé (pierre) Droit administratif, T.2, p.u.f, 12° éd, 1992, p.681.

(٢) Delaubadère (André) trait' de droit Admini stratify, l.g.d.j, 7° éd, 1976, p.589.

(٣) Rivero (Jean): précis Dalloz, droil Adminis tratif, dalloz, 43° éd, 1990, p.538.

اعتد ه آخرون ثابتة قيد على ا ريات العامة، وذهب فريق آخر إ الاهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، وا ه فريق رابع إ أن الضبط الإداري قيد على نشاط الأفراد، وأخذ أ نظر جانب من الفقه إ الضبط الإداري على أساس أنه وظيفة سياسية ترتبط بنظام ا حكم^(١).

وبلاحظ وجود قاسم مشترك تعاريف الفقه الفرنسي يبدو فيما يلي:

أ - إجراءات صادرة عن ا يئة التنفيذية (الإدارة) عامة أو فردية.

ب - ل إجراءات الضبط هو حريات الأفراد.

ج - غاية هذه الإجراءات ا افظة على النظام العام دون ديد ض - مون ه - ذا ا صطلح.

٢ - الضبط الفقه العر :

- تباينت وجهات النظر بشأن ديد ماهية الضبط الإداري وتعريفه فذهب البعض إ أن الضبط الإداري مهمته وقائية، تنحصر ا افظة على النظام العام، وا يلولة دون وقوع جرائم، ومن يعرف بأنه: (حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قي - وداً د با من حرياتهم بقصد اية النظام العام)^(٢).

ويرى البعض أن غاية الضبط الإداري تنحصر حفظ النظام العام، وقد يتخذ من الإجراءات ما س ا ريات العامة، ولكنها لا ترقى إ مرتبة ا ريات ال نص عليها الدستور. ويعرفه بأنه:

(١) د. عبد العليم عبد اليد مشرف - دور سلطات الضبط الإداري فيق النظام العام وأثره على ريات العامة مرجع سابق ص ١٢.

(٢) د. سليمان الطماوي: الوجيز القانون الإداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار الفكر - العر ، ١٩٧٩ ص ٥٧٤.

(موع الأنشطة ال تتخذها الإدارة منفردة بدف ا افظة على النظـام العام أو إعادة هذا النظام حالة اضطرابه)^(١).

ويرى جانب من الفقه أن الضبط الإداري: هو ما ارسه إحدى سلطات الإدارة من قيود وسلطات على حرية الأفراد، بدف صيانة النظام العام، ومنع اسـتمرار مـا يهدده حالة اضطرابه ويعرفه بأنه:

(إحدى الوظائف ال ارسها بعض السلطات الإدارية وتقوم على فرض قيود على حريات الأفراد، بغية تأم النظام العام ببعض التدابـ ال من شأنها أن نع الإضطراب قبل وقوعه، أو نع استمراره عند وقوعه)^(٢).

- ويعرف الدكتور عبد العليم مشرف الضبط الإداري بأنه:

عبارة عن نشاط إداري وقائي تقوم به السلطات الإدارية اختصة، وذلك إطار أحكام الدستور والقانون والضوابط ال صاغها القضاء الإداري، وهذا النشاط يترتب عليه بالضرورة التدخل نشاط الأفراد أو حرياتهم، بقصد تنظيم هذا النشاط حالات معينة وتقييده حالات أخرى وذلك من أجل اية ووقاية النظام العام التمتع، أو إعادة هذا النظام حالة اضطرابه)^(٣).

- ويرى البعض أن الضبط الإداري هو: استخدام الإدارة لسلطتها بدف صيانة النظام العام، فيعرف الضبط الإداري بأنه:

(١) د. سعاد الشرفاوي - القانون الإداري و رير الاقتصاد - القاهرة - دار النهضة العربية - ١٩٩٤، ص ٦٥.

(٢) د. عزيزة الشریف - دراسات التنظيم القانوني للنشاط الضبطي - القاهرة - دار النهضة العربية - ١٩٨٩ ص ٧، ٨.

(٣) د. عبد العليم عبد الید مشرف - دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على حريات العامة (دراسة مقارنة) مرجع سابق ص ١٠.

(تعبّر عن السلطة اعترافاً بالإدارة، لتمكينها من إاية النظام العام التمتع^(١)).

والبعض الآخر عرف الضبط الإداري بأنه:

(مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد، بغرض تنظيم حريات العامة، أو مناسبة إارستهم لنشاط مع ، بدف صيانة النظام العام التمتع^(٢)).

ويرى الدكتور مود سعد الدين الشريف أن الضبط الإداري وظيفة إدارية إيدة من وظائف السلطة العامة غايتها وقاية النظام العام التمتع، وهذه الوظيفة تشـمل العناصر الآتية:

١- الضبط الإداري ضرورة إجتماعية لأننا تتجه إ حفظ النظام العام التمتع، وترمي إ ضبط حدود إريات العامة إا ينجم عن إطلاقها قيام الفوضى إا تؤدي إ انتكاسها.

٢- الضبط الإداري وظيفة إدارية إيدة لا تصـطـلـح بالصـبغة السياسية إلا إا الأحوال إا يرتبط فيها النظام العام التمتع بنظام إكم.

٣- خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون، فالضبط يستمد سلطانه من القانون الوضعي ومن الدستور.

٤- اعتماد الضبط الإداري على وسيلة السلطة العامة، فسلطة الضبط الإداري إا إا قـي استخدام القوة إادية لتنفيذ قراراتها طوعاً أو كرهاً على إكمـوم ، لأن التردد إطاعتها قد إل بالنظام العام.

(١) د. مرغـخـي - إبادئ العامة للقانون الإداري إفر - الرباط مكتبة الطالب - ط٣ ١٩٨٣ - ص٢٧٥.

(٢) د. طعيمة إرف - القانون الإداري وإبادئ العامة تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة - دار النهضة العربية ١٩٧٨، ص٤٨٧.

وينتهي هذا الرأي إ أنه لا يصح الأذهان تفسد السكينة العامة للمواطن بأنا
اية لسكينة ا اكم ، وكذلك لا ينبغي أن تفهم وقاية النظام العام على أنها اية
لنظام سياسي مع ، أو مصا طائفية أو حزبية متميزة عن مصلحة ا امة. بل ولا
يصح أن تدف وظيفة الضبط إ اية السلطة ا امة باعتبارها أمراً مستقلاً عن
أمن ا امة ونظامها، بيد أن الضبط الإداري قد يسخر قصداً أو عفواً لغايات سياسية
وهنا يقع الإراف بسلطة الضبط عن غاياتها وأهدافها^(١).

- ويرى الدكتور دي أ د فتح ا حسن الضبط أنه:

(موعة القواعد والإجراءات والتدابير ال تتخذها السلطات الإدارية انوط بـ ا
مسؤولية الضبط الإداري بدف إقرار النظام العام، وتنظيم ا امة، ووقايته من ا امة،
وذلك بتحقيق الأمن العام، و ا افة على الصحة العامة وتوف السكينة العامة)^(٢).

- وقد عرف الدكتور عبد ا طلبة الضابطة الإدارية بأنا:

(موعة القواعد ال تفرضها الإدارة العامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة،
أو مناسبة ا امة لنشاط مع ، بدف ا افة على النظام العام ا امة، أي لتنظيم
ا امة تنظيمياً وقائياً)^(٣).

ويذكر الدكتور ثائر مع أ د السمات ا امة لعمل الضبط الإداري استخلاصاً
من التعاريف والآراء ا امة للضبط الإداري، و د د معاً هذا العمل ا يلي:

١- عمل الضبط الإداري نشاط قانو أو مادي تقوم به جهة إدارية ا امة قانوناً.

(١) د. مود سعد الدين الشريف - النظرية العامة للضبط الإداري - ا امة لمس الدولة - السنة ١١ لعام ١٩٩٢ ص ١١٢-١١٥.

(٢) د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضابطي لرجال الشرطي (دراسة مقارنة)، بـ دون دار
نشر، مصر ٢٠٠٢ ص ٣٢.

(٣) د. عبد ا طلبة - مبادئ القانون الإداري ج ٢ - منشورات جامعة دمشق طبعة ١٩٩١ ص ١٧٣.

- ٢- ل العمل أو موضوعه هو النشاط ا ر للأفراد.
- ٣- هدف العمل هو منع الفوضى التمتع وإعادة النظام حال اختلاله. م-ن خلال التنظيم ا سبق للحريات وهو ما يسمى بـ (النظام العام). وينتهي إ تعريف الضبط الإداري بأنه:

(وظيفة تقوم با بعض ا يئات الإدارية استناداً لنصوص دستورية وقانونية، تتضمن تنظيم النشاط ا ر للأفراد، بدف منع الفوضى والاضطراب التمتع، وإعادة النظام إ نصابه حال اختلاله، وهو ما اتفق الفقه على تسميته بـ «النظام العام»^(١).

- رأينا تعريف الضبط الإداري:

- يتب لنا من خلال استعراض آراء الفقه كل من فرنسا ومصر وروسيا
- بصدد تعريف الضبط الإداري أنه كن استخلاص أهم الصفات ال يتميز بـ ا وهي:

- ١- الضابطة الإدارية امتياز للإدارة العامة ارسها بنفسها ولا تعهد به إ غها، وهذا أهم ما يز نشاط الضابطة الإدارية عن نشاط ا رفق العام الذي كن أن تؤديه الإدارة بنفسها أو أن تسنده إ بعض الأشخاص للقيام به.
- ٢- إن نشاط الضابطة الإدارية يتوجه أساساً إ الأفراد ولا تد إ أنشطة ا يئات العامة إلا بصورة استثنائية.
- ٣- إن النشاط الذي ضع للتنظيم يبقى نشاطاً خاصاً، ع أن التنظيم لا يكفي لكي عل منه مرفقاً عاماً.

(١) د. ثائر مع أ د - الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية - أطروحة دكتوراه - جامعة دمشق - بدون دار نشر - ص ١٨-١٩.

٤- تستهدف الضابطة الإدارية منع الاضطراب وإلولة دون حدوث الفوضى أو منع تفاقمها، فهي ذات طابع وقائي وهي تلف بذلك عن الضابطة العدلية إلا يأ دورها وعملها بعد وقوع الفوضى ووقوع الرائم.

٥- نشاط الضابطة الإدارية وقائي يهدف إلى إفاظ على التمتع من خلال التدخل نشاط الأفراد بغرض تنظيمها وليس تقييدها. وبذلك أنتهي إلى تعريف الضبط الإداري بأنه:

موعة القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها إياات الإدارية لستناداً إلى نصوص دستورية وقانونية بهدف إقرار النظام العام، وتنظيم التمتع ووقايته من الرسة وذلك بتحقيق الأمن العام، والصحة العامة وتوفو السكنية العامة.

الفرع الثاني - أنواع الضبط الإداري:

ينقسم الضبط الإداري إلى نوع رئيسي^(١):

- الضبط الإداري العام.

- الضبط الإداري الخاص.

أولاً - الضبط الإداري العام:

- يقصد بالضبط الإداري العام موع الصلاحيات والسلطات التي لمكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام دولواتا الثلاث (الأمم-ن العام -

(١) د. عبد الغ بسبو عبد إ - القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها مصر - الاسكندرية - منشأة إعارف ١٩٩١ ص ٣٨٠، د. طعيمة إرف. القانون الإداري وإبادئ العامة تنظيم ونشاط السلطات الإدارية (دراسة مقارنة) - القاهرة - دار النهضة العربية ١٩٧٨ ص ٤٩١-٤٩٣، د. مد فؤاد مهنا - مبادئ وأحكام القانون الإداري - مؤسسة شباب إامعة ١٩٧٣ ص ٦٣١-٦٣٢.

الصحة العامة - السكينة العامة) وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الرب-ات دونديد بعضالات، أو تقييدها حالات أخرى باشتراطاص-ول على ترخيص من الإدارة قبل ارسه هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ارسها، ك-ل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار ريات الأفراد الآخرين^(١).

- ويُعهد ثل هذا الضبط العام إ تلف السلطات الإدارية والذي يكون قابلاً لأن ارس بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع كان معه نشاط الأفراد^(٢).

- والضبط الإداري العام ينقسم بذا افهوم إ مستوى :

* مركزي، تقوم به ا يئات اركزية الدولة.

* لا مركزي تقوم به وحدات الإدارة المية.

ا يؤدي إ تداخل الاختصاص ب هات ا هت ، ويتم حل هذا الت-داخل الاختصاص ضوء ابادئ الآتية:

١- إن ا يئات الإدارية ذات الاختصاص اكا واغرا الأقل اتساعاً لا كنها أن تصدر إجراءات الفة للقواعد ال تصدرها ا يئات اركزية أو ا يئات ذات الاختصاص اكا الأ ل. وذلك مراعاة بدأ الت-درج العض-وي إصدار تداب الضبط.

(١) د. أنس جعفر - أصول القانون الإداري - دار النهضة العربية ١٩٨٩ ص ٢٩٣، د. عبد العليم مشرف - دور سلطات الضبط الإداري فيق النظام العام وأثره على ا ريات العامة - مرجع سابق - ص ٢٧.

(٢) د. عادل السعيد أبو ا - الضبط الإداري وحدوده - ا يئة اصرية العامة للكن-اب ١٩٩٥ ص ١٢١.

٢- كـن للهيئة الإدارية ذات الاختصاص ا كـا الأول اتساعاً أن تتدخل لتسـن قواعد أشد قسوة من تلك الـ كـن أن تسـنـها ا يـئـات الأعلى دون أن الفها، وذلك إذا تطلبت الظروف ذلك^(١).

ثانياً - الضبط الإداري ا اص:

- ذهب بعض الفقهاء إـ أن اقصود بالضبط الإداري ا اص هو صيانة النظام العام بطريقة معينة ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم ا مال العامة وحركة المرور^(٢).

- وهنا يعتـ جانب من الفقه أن الضبط الإداري ا اص معنيان فإمـا أن تسـ بتنظيم أنواع متميزة من النشاط، أو تنظيم وضع طائفة معينة من الأفراد، ويهدف هذا التنظيم إـ وقاية النظام العام أو أحد عناصره، أو قد يهدف إـ قيق أغراض تفـاير النظام بعناصره ا معروفة والتقليدية^(٣).

ويعزو الفقه تزايد أنواع الضبط ا اص إـ تزايد تدخل الدولة تنظيم الأنشطةـ طة ا اصة، وما نحه هذا النوع من التنظيم يئات الضبط العام والضبط ا اص لا رج من حيث ا دف عن فئة^(٤):

(١) زيد من التفصيل: د. عادل السعيد أبو ا - الضبط الإداري وحدوده مرجع سابق ص ١٢٢ وما بعدها.

د. مد عبيد ا ساوي القحطا - الضبط الإداري سلطاته وحدوده ص ٨٧-٨٨.

(٢) د. عزيزة الشريف - دراسات التنظيم القانوني للنشاط الطبيعي - دار النهضة العربية - ١٩٨٩ ص ٤٨، د. فؤاد مهنا - مبادئ وأحكام القانون الإداري - مؤسسة شـباب ا امعة - ١٩٧٣ ص ٦٧١.

(٣) د. حلمي الدفدوقي - رقابة القضاء على ا شروعية الداخلية لأعمال الضـبط الإداري - مرجع سابق ص ١٠٨.

(٤) د. ثائر مع ا د - الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية - مرجع سابق ص ٢٢-٢٣.

الفئة الأولى :

ضبط يستهدف الأغراض ذاتاً لا يستهدفها الضبط العام، من خلال تنظيم طائفة ددة من الموضوعات أو الأفراد وفقاً ما يلي:

أ - صيص الضبط بالموضوعات، ومن أمثلة ذلك الأنظمة الخاصة بالنايات ودفن الموتى، والنظام القانوني الخاص يهدف إلى ذات أغراض الضابطة الإدارية العامة، وذلك لضمان أن يكون الدفن أماكن مرخص بها من الدولة، ويتحقق فيها الرقابة على الترخيص بالدفن بعد التحقق من حدوث الوفاة، وأن يكون الدفن من أشخاص مدرج على ذلك معتمدين من الدولة ويطبقون أصول تضمن أية الصحة العامة.

ومن ذلك أيضاً الضبط الخاص بالسكك الحديدية، الذي يهدف إلى إيواء المسافرين وسلامتهم، وتتولاه وحدات متخصصة تتبع لوزارة النقل وتسمى ضابطة السكك الحديدية.

ب - صيص الضبط بالأفراد، ويكون هناك ضبط خاص بالأفراد عند وجود أنظمة خاصة لرقابة طائفة معينة من الأفراد كمن تشكل تديداً للنظام العام أو إخلالاً بوضع مع. ومثاله الضبط الخاص بالأجانب الذي يهدف إلى مراقبة دخولهم والشرعي إلى الدولة نبأ طرهم على الأمن والصحة العامة.

ومن الأمثلة العديدة هذه الفئة من الضبط نذكر الضبط الخاص بالتسول والضبط الخاص بالأطباء والصيدلة، الضبط الخاص بالباعة والمال وغها...

الفئة الثانية:

ضبط يستهدف قيق أغراض لا علاقة بالنظام العام بفهوم التقليدي. يتضمن هذا النوع تدابير تنظيمية لنوع مع من النشاط يهدف إلى أغراض لا علاقة بالنظام العام فهومه المتعارف عليه.

ومن ذلك الضبط المص بالصيد الذي يستهدف مائة أنواع معينة من الحيوانات المهددة بالانقراض، والوقاية من الحيوانات المصابة بأمراض معدية كأنفلونزا الطيور وغيرها.. وضابطة المراجع الم تستهدف الثروة المراجعة^(١) والضبط المص مائة الآثار، وضابطة الممارك^(٢) والضبط المص مكافحة المخدرات والتهرب الضريبي. وذلك^(٣).

والملاحظ هذه التنظيمات الم تستهدف تقييد المريات لتحقيق مصلحة عامة. تغير النظام العام، سواء كانت هذه مصلحة مالية، أم تراثية، أم مائة ثروات طبيعية، أن الم الم الإدارية لا تستطيع تقييد المريات لتنفيذ هذه الغابات إلا بالمقدر الذي ر.ه. لتشريع المص، لعدم تعلق ذلك بضرورة الم افظة على النظام العام أو إعادته^(٤)، وبالتالي لا يمكن اعتبارها ضبطاً خاصاً و ب استبعادها من هذه الطائفة^(٥).

وبسبب وجود العديد من الاختصاصات الم تتشابه وتتداخل مادة الضبط ينشأ التساؤل عن كيفية حل التنازع والتداخل الذي قد ينشأ ب هيئات الضبط العام، وهيئات الضبط المص، و بري التمييز هذه المالة ب أمرين:

- (١) قانون المراجع رقم ٧/ لعام ١٩٩٤.
- (٢) قانون الممارك رقم ٩/ تاريخ ١٦/٧/١٩٧٥ وتعديلاته سواء المرسوم التشريعي رقم ٥/ تاريخ ١٤/٢/١٩٨٣ أو المرسوم التشريعي رقم ١٣/ تاريخ ١٥/٢/٢٠٠٣.
- (٣) نظمت ضابطة المخدرات بالقانون رقم ٢/ لعام ١٩٨٣ والمداول المحقة وتعديلاته بتاريخ ٩/١/٢٠٠٣.
- (٤) انظر: د. ثامر مع أ د - الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية مرجع سابق - هامش (٤) ويذكر فيه أنه: تتفق الدساتير كل من فرنسا ومصر بأن القيود الواردة على المريات العامة الم يجوز لتشريع وحده ولا يطبق هذا المظر على لوائح الضبط الم لا تكون إلا لغرض وحيد هو الم افظة على النظام العام، و سورية يطبق نفس المالم، وإن ينص على ذلك بشكل مباشر، ويفهم ذلك من أن المريات الم أطلقها الدستور يكون إطلاقها حدود النظام (حرية المرسعة الشعائر اليومية).
- (٥) د. حلمي الدفدوفي، رقابة القضاء على المشرعية الداخلية لأعمال الضبط مرجع سابق ذكره ص ١٠٩-١١٠.

أ - أن يهدف اشرع من تنظيم ضبط خاص إ منع هيئات الضبط العام مـن التدخل تنظيم هذا ا موضوع. وهو أمر نادر ا دوث، ومثا ا فرنسا، ضبط السكك ا ديدية، حيث أسند هذا التنظيم لوزير النقل ومفتشوا الرقابة مهمة ا فـاظ على النظام العام بعناصره ا مختلفة هذه ارافق دون تدخل مـن هيئات الضبط الإداري العام^(١).

ب - إذا منع النصوص ا اصة هيئات الضبط الإداري العام من التدخل فعندها تكون الأفضلية والأولوية التنظيم للهيئات ا اصة، وتتدخل هيئات الضبط العام لسد النقص الذي يتكشف عنه تطبيق الأنظمة ا اصة. بدون تناقض أو إعاقه للهيئة ا اصة. ففي الضبط ا اص بالأفلام السينمائية، لا وز عرض الفيلم قبل ا صـول على ترخيص من نة الرقابة على الأفلام، لضمان توافق الفـيلم مـع الأخـلاق والقـيم الاجتماعية العامة. فإذا ع بعرض الفيلم وكان من شأن عرضه أحد الأوقـاليم أن يشكل تديداً للنظام العام بسبب تناوله عادات هذا الإقليم ومعتقدات سكانه، فعندها كن يئات الضبط الإداري العام منع عرض هذا الفيلم بسبب خطره على الأمـن العام^(٢).

بقي أن نذكر أنه عندما تمتع سلطة الضبط الإداري العام مع سلطة الضبط ا اص يد هيئة إدارية واحدة، لا وز إدغام السلطة ، وإا يبقى النص ا اص هو الذي حكم ا اة ا اصة، ومثال هذه ا اة سورية منح وزارة الداخلية سلطة الضبط الإداري العام، إ جانب سلطة الضبط ا اص بالأجانب.

(١) Ce, 12 mai 1944, Mourat et Autres, rec 559; 20 juil. 1935. Etab 1-2 A.T.N. rec

(٢) د. عبد الإله ا ا ، القانون الإداري عملاً ومقارنة، الدل الثالث - دمشق - ا طبعة ا ديدية - ١٩٨٦ ص ٥٤٠.

وإن كان هذا التقسيم للضبط (عام وخاص) لا يعدو أن يكون تقسيم وظيفي ،
التيات الإدارية لا يؤثر جوهر وظيفة الضبط ذاتا باعتبارها عملية تنظيم مارسة
الربات الفردية، اية للمصلحة العليا للمجتمع، وضمانة للأفراد مارسة حرية-اتم
انصوص عليها الدستور والقوانين .

و رأينا أن هذا التقسيم يعطي فاعلية أكبر لارسة السلطات الضبطية هاهنا،
لأن الضبط الإداري اص إلتص عليه بعض القوانين واللائحة بقصد تدارك
الاضطرابات ال مع (أما موضوع مع ، أو مكان مع ، أو متعلقاً بطوائف
معينة من الأشخاص كالفانون اص زاوله مهنة الطب أو الصيدلة..).

وبالتالي يتيح استخدام وسائل أكثر ديداً متلاءم فنياً مع ذاك الحال، وهي بشـ كل
عام أكثر تشدداً لسلطات الضبط الإداري العام.

إضافة إ أن سلطات الضبط العام يأ ليعطي النقص الذي قد يتضح مـن تنفيـ ذ
نشاط الضبط اص، إذ يستطيع الضبط العام تكملة لائحة ضبط خاص دائمـاً دون
افض من مداها.

الفرع الثالث — التمييز بين الضبط الإداري وغيره من الوظائف المشابهة:

يتميز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى أنه يهدف إ إلفظة
على النظام العام أو إعادته حال الإخلال به، ومن هنا فإن مقارنة وظيفة الضبط
الإداري مع الوظائف المشابهة تساهم إبراز مقومات وعناصر نظرية الضبط الإداري
ويزها، ويتحقق ذلك من خلال إبراز أوجه الاختلاف بـ وظيفة الضبط الإداري
وكل من الضبط القضائي، والضبط التشريعي وارفق العام، وفقاً يلي:

أولاً - الضبط الإداري و ارفق العام:

طبقاً بدأ الفصل بـ السلطات فإن مهمة الإدارة تنحصر القيام بتنفيذ القوانين والعمل على تطبيقها تطبيقاً سليماً، بيد أن تنفيذ القوانين لا يقتصر على التنفيذ المباشر، وإنما يأخذ أبعاداً واسعة يتضمن توفيق الشروط اللازمة للمحافظة على النظام العام، وكذلك السبل الطبيعية للمرافق العامة بانتظام واضطراراً، وتقوم الإدارة بهذه المهمة دون حاجة إلى أوامر وتعليمات صريحة من المشرع، وإنما تستند قيامها بهذه المهمة على اختصاصها العام وسلطتها المقررة الدستورصوص تنفيذ القوانين^(١).

فالإدارة تقوم بنوع من النشاط، الأول سلب وهو الضبط الإداري والثاني إيجابي وهو ارفق العام، وتدور كل تصرفات الإدارة فلك هذين النشاطين. ورغم التشابه بين نوعي النشاط إلا أنه يمتاز بينهما بالتمييز بينهما بالتمييز من ناحية التطبيق القانوني، وطريق الرقابة القضائية ومضمونها^(٢).

وكن إعمال أهم المعايير التي يعتمد عليها الفقه بغرض التمييز بين الوظيفة الإدارية يلي:

١ - أسلوب و اال التدخل:

أ - إعمال الضبط الإداري إيجابية هي الأصل، والقيود الواردة عليها ثابتة استثناءً، أي أن النشاط لا يزال قائماً، كل ما الأمر أن بعض القيود دخلت عليه من خلال

(١) د. محمد كامل ليلة - مبادئ القانون الإداري - الكتاب الأول - دار النهضة العربية ط ١٩٦٨ - ص ٣٠٠.

(٢) د. محمد بدران - الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، القاهرة - دار النهضة العربية ١٩٨٩ ص ٩٤.

د. حلمي الدقوقي - رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري - مرجع سابق ص ٥٣.

إصدار لوائح الضبط والأوامر الفردية وبالتالي رسم الحدود المرجعية لا -وز
للأفراد أوزها معرض أرسنهم لأنشطتهم ااصة. أي أن الإدارة لا -ل -ل
النشاط ااص الذي يبقى تفضاً بطابعه ااص.

و حالة ارفق العام فإن الإدارة ل ل النشاط الفردي وتتو هـ-ي إشـباع
الاجات العامة لموع الأفراد، ولا وز للإدارة معرض مزاولتها ارفق العام أن
تصدر تنظيم يقيد اريات العامة.

ب - من واجب الإدارة امنوحة سلطة الضبط أن تتدخل بنفسها مارسة هـ-ذه
الوظيفة والقيام بالنشاط الضبطي، ويفسر هذا الوجوب بأن دفع الضرر مقـدم على
جلب المنفعة.

أما حالة ارفق العام فإن النشاط ارفقي متروك لتقدير الإدارة فلها إنشاء ارفق
العامة أو عدم القيام بذلك.

جـ - الضبط الإداري امتياز للإدارة العامة ارسه بنفسها ولا تعهد أو تفوض هذا العمل
هـة أخرى، وإلا ترتبت مسؤوليتها. وهذا أهم ما يز النشاط الضبطي عن النشاط ارفقـي
الذي كن أن تؤديه الإدارة بنفسها وإما أن تسنده إ هيئة حكومية أو خاصة أخرى.

وقد أوضح الفقيه هوريو هذه التفرقة بقوله: ((إن النشاط الضبطي نشـاط سـاكن
يصدر بأسلوب السلطة وإنه من لا يسعى إ تنفيذ مرفق عام أو إدارته، أما التنظيم
ارفقي فهو إجراء إا فعال يراد به تنفيذ ارفق وتو إدارته وعندما تكون السـلمطة
قائمة بالتنظيم ارفقي د نفسها وضع يفرض عليها التعاون مع غها من شـركاء
ومعاون ، هذا التعاون مفتقد النشاط الضبطي)^(١).

(١) not suqs, CE, 13 janu, 1899, lepreaux. د. حلمي الدقوقي (رقابة اشـروعية

الداخلية لأعمال الضبط الإداري ١٩٨٩ مرجع سابق ص ١١٦.

د. سعاد الشرفاوي - القانون الإداري ١٩٨٣ - مرجع سابق ص ٦٥.

بقي أن نشأ أن للإدارة بعض الأحوال الإدارية - الأسلوب (الضبطي أو الرفقي)، ففي الشتاء وموسم الثلوج للإدارة إداري - كنس الثلوج من الشوارع والأرصفة أو إلزام الأهالي بتنظيفها من أمام منازلهم^(١).

٢ - الغاية من التدخل:

غاية الإدارة من القيام بوظيفة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام أو إعادة حالة انتهاكه أو الإخلال به، وهذا الآن لا يعترف الفقه والقضاء الإداري للإدارة باستخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق غايات غريبة عن النظام العام، أما بالنسبة للمرافق العامة فيمكن استهداف أغراضاً تتصل بأي مصلحة عامة - مثل مظاهرها فهو يستهدف تحقيق أغراض تلتفها آلات متعددة تتصل بالمصلحة العامة - مظاهرها - تختلف كسدد حاجة من حاجات الأفراد المتمتع والي يصعب عليهم القيام بالانعدام القدرة أو الفاعلية، وإما لأنهم لا ينفهضون كما تنهض بها وتؤديها السلطة العامة، كما أن مرافق العامة كمن أن تقوم ولو مصلحة مالية إذ وز للإدارة أن تتقاضى عن خدمات مرافق العامة رسوماً، وخصوصاً مرافق الصناعية والتجارية^(٢). وسبب تعب الدكتور مود سعد الدين الشريف (وهو ما يثبينا الإحساس بالفارق بين مقاصد الضبط وهدفها، ومقاصدها مرافق العام التي تقاس على المصلحة العامة معيار شخصي).

٣ - إزاء الترتيب على المصلحة العامة الإدارية:

يعاقب على المصلحة أعمال الضبط الإداري بأداة (٥٥/٢٦) عقوبات فرنسية - ٣٨٠ عقوبات مصري، وأداة (٧٥٦ عقوبات سوري) ولا يعاقب على المصلحة العامة الإدارية الأخرى إلا وجوب نص تشريعي خاص.

(١) جورج فيديل - بيار لفولفييه - القانون الإداري - ج ٢ - ترجمة منصور القاضي ص ٥٦.

(٢) د. حلمي الدفدوقي - رقابة القضاء على المصلحة الداخلية لأعمال الضبط الإداري - مرجع سابق ص ١١٩.

تنص المادة ٣٨٠ عقوبات مصري على معاقبة كل من خالف اللوائح العمومية دون ديد لوائح الضبط.

كما تنص المادة ٧٥٦ عقوبات سوري على:

(يعاقب بالحبس التكميري وبالغرامة مائة ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل فرد خالف الأنظمة والقرارات التي تصدرها السلطات الإدارية أو البلدية وفقاً للقانون). ما سبق ذكره لا يعفى انتفاء أي علاقة بين نشاط الضبط الإداري ونشاط المرافق العامة، بل إن هناك ارتباطاً وتأثيراً متبادلاً، فالضبط الإداري لا يؤمنه من انتظام عام التمتع يحتاج أولية لا بد منها لتمكين المرافق العامة من أداء مهامها، كما أن المرافق العامة لا تعمل بشكل منتظم كمنهيات الضبط الإداري من أداء مهامها بسهولة وبسر، فهئية الضبط الإداري تتدخل أنشظة المرافق العامة عند حدوث اضطرابات المرافق الممنوعة، وعند حدوث مشاحنات بين المنتفعين من نشاط المرافق أو بين عماله^(١).

كما أن فكرة الصلحة العامة هي القاسم الأكبر لكل من النشاط، فكل منهما يسعى لتحقيق هذا الهدف بوسائله الخاصة، تلف عن وسائل الأخر.

ثانياً - الضبط الإداري والضبط التشريعي:

تلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي رغم وجود قواسم مشتركة بينهما وهي أن كلاهما يتضمن تقييداً وتنظيماً ممارسة الأفراد لنشاطاتهم وحراباتهم الفردية والعامة، وذلك بهدف صاية النظام العام وأمن التمتع. إلا أنما تلفان من حيث السلطة الإدارية، فالضبط الإداري يمارسه السلطة التنفيذية ومن ثلها المافطات، أما الضبط التشريعي فتمارسه السلطة التشريعية، والأصل العام النظم الديمقراطية أن

(١) د. مد عصفور - البوليس والدولة - القاهرة - بدون دار نشر ط ١٩٧١ ص ٣٠٧.

لمس الشعب أو أن هو صاحب السلطة الأصلية تنظيم المبررات الفردية وتقييدها بالقدر الضروري من ممارستها^(١).

ونتيجة لذلك فإن هيئات الضبط الإداري يمكنه من تنظيم وتقييد النشاط الفردي بأكمله عام أن يرس وتقييدها إطار القوانين المالية وتنفيذها، لكن هذا الأصل العام لا يرم هذه الهيئات (السلطة التنفيذية) من استخدام سلطاتها المستقلة أي استقلالاً عن القوانين، فرض قيود أخرى على حريات الأفراد طالما أنه ضرورة حماية النظام العام المتمتع، أكثر من ذلك فقد يكون حق السلطة التنفيذية هذا مستمداً من الدستور، أو من استقرار العرف الدستوري على هذا الأساس (كما مصر ولبنان) الذي يؤول رئيس الجمهورية حق إصدار لوائح أو مراسيم ضابطة.

تنص المادة ٩٩/ من الدستور السوري على أن:

(يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للتشريعات النافذة).

ورئيس الجمهورية سورية رئيس السلطة التنفيذية، وبالتالي يكون حق السلطة التنفيذية مرساة وظيفة الضبط الإداري وسلطاته مستمداً من الدستور.

مع ذلك أن هدف الضبط الإداري وإن كان يتفق مع غاية الضبط التشريعي المتمثلة في الحفاظ على حياة مستقرة وآمنة لأفراد المجتمع، إلا أنه تلتف عنه من حيث الشكل والأدوات فمن حيث الشكل يقوم بوظيفة الضبط الإداري إدارات متصلة ضمن الهيئة التنفيذية، أو أشخاص يدين بوظائفهم، ووسائلها ذلك أدوات قانونية (لوائح - قرارات فردية) أو مادية (تنفيذ ج.ي).

أما الضبط التشريعي فتمارسه الهيئة التشريعية الدولة، ووسائله القوانين تنظم حدود المبررات الفردية للسلطات.

(١) د. مد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري - منشورات المجمع الفقهي - بيروت ٢٠٠٢ ص ٢٣١.

يترتب على ما تقدم أن إدراج هيئة التشريعية ضمن الهيئات التي تتمتع باختصاصات الضابطة الإدارية هو غير مكانه^(١).

ذلك أن المقصود بالضبط الإداري كما أسلفنا هو مجموعة القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها هيئات الإدارة استناداً للقانون – الصادر عن هيئة التشريعية – بهدف إقرار النظام وتنظيم التمتع ووقائية من التورط.

ثالثاً – الضبط الإداري والضبط القضائي:

أرس الضبط وظيفته تلتفت بواسطة نوع متميزين من الأنشطة إحداهما إداري يتجه إلى رقابة النظام العام أو إعادته إذا اختل، والثاني قضائي يتجه إلى البحث عن الرأى الحقيقية أو افتراضية، والبحث عن مرتكبيها، ويجمع الاستدلالات اللازمة لتحقيق الدعوى النائية والكمية. وتبدو أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال التعرف على نقاط الاختلاف والاتفاق بينهما، وما يترتب عليها من آثار^(٢).

وكن تعريف الضبط القضائي وفقاً للمعيار الوظيفي بأنه مجموعة الأعمال التي تستهدف البحث عن الرأى وقوعها وجمع أدلتها والقضاء على مرتكبيها وإحالتهم إلى الرجوع الاختصاص، أما وفقاً للمعيار العضوي فهو الأشخاص القائمون بهذه الأعمال.

(١) د. عبد الإله الحايك – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً – المجلد الثاني – مرجع سابق – ص ٥١٠-٥١١.

(٢) د. عصام زكريا عبد العزيز، حقوق الإنسان الضبط القضائي – دار النهضة العربية – القاهرة ٢٠٠١، ص ٢٢.

وقد نصت المادة ٦/١^(١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوفياتية الصادرة
بمرسوم التشريعي رقم ١١٢/ لعام ١٩٥٠ على أن:

(موظفي الضابطة العدلية مكلفون باستقصاء الرأى و مع أدلتها والقضاء على
فاعليها وإحالتهم على المحاكم وكول إليها أمر معاقبتهم.

[١] مظاهر الاختلاف:

أ - من حيث الأسلوب والهدف:

رأينا أن وظيفة الضبط الإداري وقائية، تكمن منع وقوع الرأى أو إيلولة دون
استمرارها بهدف نب ووقاية الأفراد من ارتكابا وبدف إاية النظام العام من
الاضطراب.

أما وظيفة الضبط القضائي فهي علاجية لأنها تنشأ بعد وقوع الرأى، فتبدأ بالبحث
والتقصي و مع الأدلة وتنتهي بغرض العقوبة على مرتكبيها، وذلك بهدف منع ارتكاب
الرأى عن طريق الردع الذي توقعه العقوبة نفوس الأفراد.

ب - من حيث نطاق أو مدى وظيفة كل من الضبط :

تعد وظيفة الضبط الإداري أوسع مدى من وظيفة الضبط القضائي ذلك أن الأول
يتضمن العمل بكافة الوسائل منع أو إيلولة منع كل فعل من شأنه الإخلال بالنظام العام
أو إيلولة الإخلال به، سواء كان هذا العمل يشكل جريمة يعاقب عليها القانون أم
يكن كذلك.

بينما وظيفة الضبط القضائي فلا إرس إلا إذا كان الفعل يشكل جريمة يعاقب
عليها القانون.

(١) تقابل المادة ٢١/ من قانون الإجراءات الجزائية المصرية.

جـ - من حيث اتساع السلطات:

تتسع سلطات إدارية اختصاصية ممارسة الضبط الإداري وفقاً للتشريعات والقوانين، وحالة الضرورة التي قد تتعرض لها البلاد، كذلك الحال ظل الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ كما سيأتي تفصيلاً موضعاً من البحث.

أما حالة الضبط القضائي فإن سلطات الضابطة العدلية تتسع حالات مغالطة إدارية أمماً كما سلف، وهي حالة وجود إنبابة للتحقيق وحالة إرم الشهود.

د - من حيث النظام القانوني :

بعد الضبط الإداري أحد الوظائف الرئيسية للإدارة، وضع أعمال الضبط الإداري كغيرها من الأعمال الإدارية لقواعد وروابط القانون العام، وتراقب مشروعيتها إكم القضاء الإداري عندما يطعن فيها بالإلغاء، إ جانب التعويض عن الأضرار التي تحدثها هذه الأعمال.

بينما وضع أعمال الضبط القضائي لقانون أصول إكمات إزائية، وتعد جزءاً من نظام القضاء العادي، وتتصل إكم القضائية نظر إنازع إات إعلقة بأعمال الضابطة العدلية، ولا تزال إمكانية التعويض عن الأضرار التي إكن أن تسببها هذه الأعمال موضع جدل. لأن الأصل فيها هو عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عنها (كالقبض والتفتيش وإصادرة وإبس الإحتياطي وإفظ وإالإحالة)^(١).

(١) André laubadères trait elementaire de droit administrative G. ed.. T.I.P 1973.

وانظر أيضاً د. عبد إ طلبة - مبادئ القانون الإداري ج٢ - منشورات جامعة دمشق - ١٩٩١ ص ١٣٦.

د. خليل الطاهر - القانون الإداري - الكتاب الثاني - دار إسة عمان ١٩٩٧ ص ٧٢.

وبالرغم من هذا الاختلاف بـ الضبط ، يبقى هناك مظاهر مشتركة بينهما تؤدي إلى التقارب بينهما إلى درجة ملحوظة وعدم التمييز^(١).

[٢] مظاهر الإتفاق والتداخل:

أ - الغاية المشتركة:

إذا كانت الغاية الأساسية للضبط الإداري هي المحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به، فإن الضبط القضائي يساهم أيضاً في صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي يثبته العقوبة نفوس الأفراد كما أن الضبط الإداري يساهم في التقليل من عدد الررائم التي تتبعها الضابطة العدلية عن طريق التدابير الوقائية التي تقوم بها الهيئات المختصة بالضبط الإداري^(٢).

ذلك أن وظيفة الضبط القضائي هي تعقب الررائم والرم وتقدم لهم للعدالة ومنع الانتصاف منهم، والعقوبة التي تفرض على الررم ليست هي الغاية بذاتها، إنما هي وسيلة لغاية نائية هي المحافظة على التنظيم القانوني المتمتع وقيق النظام العام فيه^(٣).

وهذا يدفع للقول بتكامل وظيفة الضبط الإداري مع الضبط القضائي خدمة النظام العام المتمتع.

ب - الإزدواج الوظيفي:

ففي كثير من الحالات يكون لنوعي الضبط موظف مشترك .

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي - القانون الإداري - بروت - الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ١٧٦-١٧٧.

(٢) د. عبد الله - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق ص ١٧٧.

(٣) د. فدري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشريعة القانونية - ع - الكتب القانونية - القاهرة ١٩٧٧ ص ٢٤٧.

د. نائل مع أ. د. الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية - رسالة دكتوراه - مرجع سابق ص ٢٧.

فرنسا يستطيع ا لفظ أن يعمل ضابط شرطة قضائية وهذا يصعد على ا لوظف التنفيذ لنوعي الضبط، استناداً للمواد (من ١٦ - ٣٠) من قانون الإجراءات ا لنائية الفرنسية^(١).

و مصر د نفس الإزدواج الوظيفي، فأغلب مأموروا الضبط الإداري م سلطة ضبط قضائي (ا لادة ٢٣ من قانون الإجراءات ا لنائية ا مصري).

كذلك ا ل سورية يقابلنا نفس الإزدواج الوظيفي لدى ا لـ ا لظف ومـ ا لدرء النواحي وضباط الأمن والشرطة (ا لادة ٨ من قانون أصول ا لاكمات ا لزائية)^(٢).

ويترتب على هذا الإزدواج نوع من الإلتباس بالنسبة للطبيعة القانونية للأعمال ا ل تصدر عن ذات ا لهة.

غ أن هذا الإزدواج الوظيفي غ متلازم كمبدأ، فبعض مأمورا الضبط القضائي مثل أعضاء النيابة العامة فرنسا ومصر لا شأن م الضبط الإداري، وعلى العكس فإن من مأموري الضبط الإداري (مثل رئيس ا لهورية والـ وزير الأول فرنسا) ورئيس ا لهورية ووزير الداخلية مصر ليس م اختصاص الضبط القضائي.

(١) د. حلمي الدغدوفي - رقابة القضاء على ا لشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري - مرجع سابق ص ٨٦.

انظر أيضاً: العميد فيديل وبيار دلفولفيه - القانون الإداري - ا لجزء الثاني - ترجمة منصور القاضي - مرجع سابق ص ٥٠٢.

(٢) نصت ا لادة ٨/ من قانون أصول ا لاكمات ا لزائية على أن:

«يساعد النائب العام إجراء وظائف الضابطة العدلية:

ا لافطون - القائم مقامون - مدراء النواحي - ا لدير العام للشرطة - مديرو الشرطة - ميدرو الأمن العام - رئيس القسم العد - رئيس دائرة الأدلة القضائية - ضباط الشرطة والأمن العام - نقباء ورتباء الشرطة ا لكلفون ر بياً برئاسة ا لخافر أو الشعب - ضباط الدرك على اختلاف رتبهم - رؤساء ا لفر الدرك من أية رتبة كانوا - تاروا القرى وأعضاء ا لسهة - رؤساء ا لراكب البحرية و ا لوية - و يع ا لوظف الذين حوّلوها لصلاحيات الضابطة العدلية وجب قواها خاصة».

جـ - كـن لأعمال الضبط الإداري أن تغـ طبيعتها إـ أعمال ضـبط قضـائي عندما تكشف التحقيقات عن خيوط جـرة ددة تقعـت طائلة قانون العقوبات.

ومن الملاحظ أـ أنه رغم وجود نقاط اختلاف ونقاط إلتقاء واتفاق بـ كـل مـن الضبط الإداري والضبط القضائي، فلا بد من القول بضرورة وجود إـ جانب بعضهما لأن عمل كل منهما يرادف ويكمل عمل الآخر، فالضبط القضائي يـث أثراً رادعاً وزاجراً التمتع إلا أنه لا كـن التعويل عليه باعتباره عملاً علاجياً، كما أنه ليس دائماً فـقـاً لأثرهـ. لذلك يعد الضبط الإداري ضرورة اجتماعية باعتباره وظيفة وقائية وذلك مـع أو اولة منع أي عمل يعد إخلالاً بقتضيات النظام العام التمتع^(١).

المطلب الثاني - أهداف وسلطات الضبط الإداري:

تنحصر أهداف الضبط الإداري طبقاً لما قرره الفقه والقضاء إـ افضة على النظام العام التمتع، أو إعادة هذا النظام إـ حالته الطبيعية حالة اضطرابه أو اختلالهـ. أي وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى، وإـ افضة على استقرار نظام التمتع.

ومن فليس يئات الضبط استخدام سلطات لتحقيق أهداف أخرى غـ ذلك وإن تعلقت باصلحة العامة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري أهدافاً حصية ليس للإدارة أن ترج عليها أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إـ أهداف أخرى مشـروعة أم غـ مشروعة وذلك عملاً بقاعدة صيص الأهداف. إـ دعا بعض الفقهـ إـ اعتبار أن إـ عيار الوحيد الذي يـز أعمال الضبط هو عنصر الغاية^(٢) وهذا يقتضي ديد إـ طـار

(١) د. ثائر مع أـ د - معايـ التمييز بـ نوعي الضبط ص ٢٩.

(٢) د. عبد الإله إـ ل - القانون الإداري علماً وعملاً ومقارنة - م ٣ - مرجع سابق ص ١٧٨.

د. زين العابدين بركات - إـ وسوعة الإدارية - القانون الإداري السوري وإـ قارن - مرجع سابق ص ٤٥٥.

د. خليل الزاهر، القانون الإداري، الكتاب الثا - دراسة مقارنة - مرجع سابق ص ٣٣.

فكرة النظام العام باعتبارها أساس تدخل هيئات الضبط الإداري -ال إداري-ات العامة للأفراد، لذلك إله الفقه والقضاء إديد عناصر النظام العام وحصـرها ثلاث هي:

الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بيد أن النظام العام لا يقتصر على هذه العناصر التقليدية الثلاث وإلا يتسع ليشمل عناصر أخرى جديدة نتيجة للتطورات الـحدثـ الـتمـع.

بناء على ما تقدم نتناول فكرة النظام العام من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول - مفهوم النظام العام وخصائصه.

الفرع الثاني - العناصر التقليدية للنظام العام.

الفرع الثالث - تطور مفهوم النظام العام.

الفرع الأول: مفهوم النظام وخصائصه:

أولاً - مفهوم النظام العام:

لواء مضمون فكرة النظام العام نلقي الضوء على إله -فهم-وم التشريعي والفقه-ي والقضائي إله وفقاً إله يلي:

١ - التحديد التشريعي لفكرة النظام العام:

يلاحظ بداية أن النصوص التشريعية سواء فرنسا أو مصر أو سوريا تنب إديد مفهوم النظام العام إديد شاملاً أو دقيقاً، وإلا اكتفت هذه النصوص بالإشارة إ بعض عناصر النظام العام، وبالتالي فهي إدد أغراض الضبط الإداري بصورة إدة. ويعود السبب ذلك إ مرونة فكرة النظام العام، وارتباطها بالتطور السياسي-ي والاقتصادي والاجتماعي إستمـ الـتمـع.

ففي فرنسا حدد التشريعات الصادرة مفهوم أو أغراض الضبط الإداري بصورة واضحة وإما اكتفت بالإشارة إلى العناصر التي يتكون منها النظام العام وهذه العناصر هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. المادة ٩٧ من القانون الفرنسي الصادر ٥ أبريل ١٨٨٤ بشأنديد اختصاصات السلطات المحلية تنص على أن الغرض من البوليس المحلي هو (كفالة حسن النظام، والأمن، والصحة العامة)^(١).

وتقابل هذه المادة الفقرة الثانية من المادة (٢٢١٢) من القانون اديد رقم ١٤٢ الصادر ٢١ شباط ١٩٩٦ ايتعلق بالمحليات تعرف النظام العام، واكتفت بالإشارة إلى العناصر الأساسية له الأمن والصحة والسكينة العامة.

مصر تلف موقف اشرع فيها عن نظام الفرنسي منديد مفهوم فكرة النظام العام، وإن كان قد أضاف عنصراً جديداً على العناصر التقليدية المعروفة، وهي: ولاية الآداب العامة، حيث نصت المادة ١٠٩/ من قانون هيئة الشرطة لعام ١٩٧١ على أن:

(تنص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب العامة...).

ويأخذ بعض الفقهاء صري على هذه النصوص التي حددت أغراض الضبط الإداري أنا أشارت إلى أحد العناصر وهو الأمن العام > أغفلت العناصر الأخرى^(٢).

سوريا نصت المادة الثانية من ارسوم التشريع رقم ١٦٢٣ لعام ١٩٧٠ ا تتضمن مهام وزارة الداخلية على أن:

(١) د. مد شريف إميل عبد البدي - سلطات الضبط الإداري الظروف الاسـثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة سـس ١٩٧٩ ص ٥٥.

(٢) د. مود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق ص ١٥٨.

(وزارة الداخلية هي ا جهاز اختص فظ النظام والأمن العام و اية ا ربـات العامة... وتوف الاطمئنان والاستقرار ماه ا واطن ، والسـكان عامـة و اية أرواحهم وأعراضهم...).

وجاء قانون الإدارة ا لية الصادر با رسـوم التشـريعي رقم ١٠٧/١٠٧ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣ على ذكر العناصر التقليدية للنظام العام العـديد من موادـه عند ذكر مهام الوحدات الإدارية ا لية، والسـال ا لية، و يأت القانون ا ذكور على ذكـر الآداب العامة كأحد عناصر النظام العام ال تستهدفها هيئات الإدارة ا لية و السها، ويعود السبب ذلك إ إناطة هذه اهمة إ هيئة متخصصة ماية الآداب العامة.

و ر ا يكن ا دف الرئيسي للنصوص ال أتت على ذكر الأمن والصحة والسكينة العامة التشريعات الفرنسية و ا صرية والسورية هو ديد مفهوم النظام العام، و اـ كان ا دف أو القصد منها هو ديد اختصاصات هيئات ووحـدات الإدارة ا لية، ووزارة الداخلية وتنظيم شؤون رجال هيئة الشرطة، فيكون ا شرع بذلك قد ترك أمر ديد مفهوم النظام العام للفقهاء والقضاء.

٢ - مفهوم النظام العام الفقه:

اختلف الفقه الإداري ديد مفهوم النظام العام اختلافاً كبـاً، فـذهب الفقهاء هوريو إ أن النظام العام هو:

(حالة واقعية تعارض حالة أخرى هي الغموض والاضطرابات)^(١).

وهذا التعريف يعطي النظام العام طابعاً سلبياً حيث أن غايته الإبقاء على الوضع القائم، ولكن مع تعاطف دوره وتدخله تلف نواحي التمتع الاجتماعية والاقتصادية د أن هذا الالاه السـل للوظيفة الإدارية قد اندثر وحل له الالاه الإا .

(١) Hauriou (M), précis de droit administrative, et de droit public 5 éd 1911, p.323.

وأما عند الفقيه George Burdeau فإن فكرة النظام العام تتسع لتشمل النظام العام اادي والأد والاقتصادي، ويع صور النشاط الاجتماعي^(١).

وهذا الرأي على فكرة النظام العام غ دة وواسعة، وذلك لأنا تشمل كافة نواحي اياة الاجتماعية.

وذهب الدكتور صلاح الدين فوزي إ أن النظام العام هو:

«حالة مادية أو معنوية لتمتع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والتمتع، فهو حالة وليس قانوناً، وأحياناً تكون مادية فتوجد التمتع و الأشياء، كما أنا تكون أحياناً أخرى معنوية تسود معتقدات والأخلاق، وأحياناً تكون هذه الة هي الأمان معاً»^(٢).

ويرى جانب آخر من الفقه أن النظام العام ال الضبط الإداري هو النظام العام اادي فقط ولا شأن للضبط الإداري الة التمتع اعنوية أو الروحية^(٣).

ومنهم من يرى النظام العام فكرة تتصرف من حيث الأسـاس إ ا فـاهيم والعقائد ال يقوم عليها التمتع، سواء كانت اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية، والـ تسود الدولة مع الأخذ بع الاعتبار ظروف الزمان و كان^(٤). ويرى الدكتور دي أ د فتح ا حسن أن النظام العام:

(١) Burdeau G, Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed 1980, p.143

(٢) د. صلاح الدين فوزي، ابادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩١ ص٤٨.

(٣) د. مد فؤاد مهنا - مبادئ أحكام القانون الإداري هورية مصر العربية القاهرة، بلا دار نشر ١٩٧٣.

(٤) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأرد ، ط٢، ١٩٩٥ ص٢٧٦.

«فكرة تتسم بآرونة وتساير حركة التمتع و تلف باختلاف الزمان وا كان ولكن هذا لا نغ من وضعها إطار قانوني حدد وواضح، فلا يكن أن نرتب آثاراً قانونية على فكرة ننكر عليها ديد ماهيتها القانونية، فالنظام العام ثل ظاهرة قانونية الغرض منها اية ابادئ والقيم ال يقوم عليها التمتع سواء كانت مادية أم أدبية ولذلك فإن النظام العام يشمل ا انب اادي و انب الأد»^(١).

وأخ آ ذهب رأي إ أن النظام العام: (ظاهرة مرنة ونسبية تشكل مجموعة من القواعد القانونية الآمرة ال لا وزز الفتها و د مصادرها القوان أو العـرف أو التقاليد، وهي تلف باختلاف النظام السائد الدولة زماناً ومكاناً)^(٢).

التعاريف السابقة تؤكد ا فهم الواسع للنظام العام، وأن اولة تعريفه لا تعدو أن تكون اولة إ اد تعريف ثابت ضمنون متحرك.

فالنظام العام فكرة مرنة نسبية ومتطورة يكن أن تلف من دولة لأخرى بل من زمن لآخر ضمن الدولة الواحدة حسب فلسفة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد الدولة.

لمص إ القول أن النظام العام لا يقتصر مضمونه على الأمن والصحة والراحة العامة، وإ ا تد ليشمل يع االات النشاط ا بر للأفراد.

فالأمن الغذائي والأمن الاقتصادي، والأمن اائي، و اافظة على قيمة العملة الوطنية وغ ها.. كلها عناصر تبدو على نفس الدرجة من الأية مع العناصر التقليدية سـالفه الذكر للحفاظ على حياة مستقرة للجماعة الدولة الواحدة.

(١) د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق ص ١٠٦.

(٢) د. دوح عبد ا ميد - سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - أكاديمية الشرطة ١٩٩١ ص ٦٦.

٣ - موقف القضاء الإداري من فكرة النظام العام:

أهـ - لمس الدولة الفرنسي بداية عهده إ - الأخذ بالنظام العام اادي ذو اظهر اارجي، إلا أنه عدل عن هذا الا اه فيما بعد وتوسع مفهوم النظام العام ليشمل اانب اادي والأد .

ولذلك قضى ٢٩ يناير ١٩٣٧ بشرعية قرار صادر مـ من الإدارة نـ عـ عـ رض اطبوعات اخله بالآداب العامة علانية أو بيعها على الطريق العام، أو تلك اكي ارائم وتسرد حوادثها بشكل مـ من شأنه أن ينمي نزعة الإجرام عند الشباب^(١).

و حكم آخر قضى لمس الدولة الفرنسية بشرعية قرار أصدره العمدة ظر وضع إكليل من الزهور على ضريح موتى القرية كتب عليه «إ - ثلاثة ملاي طفل اقتولوا بالإجهاض» - وذلك مناسبة قيام عية /اتركوهم يعيشون - اس أو اس - أمهات استقبال / بتنظيم مظاهرة ضد القانون الصادر ١٧ يناير ١٩٧٥ وا - اص بابا -ة الإجهاض.

جاء اكم: - إن قيام العمدة ظر وضع إكليل الزهور الـ ذي مـ لـ تلـ ك الكتابات - حال عدم وجود تديدات بالإخلال بالنظام العام، هو تصرف سليم لأن أضرحة اوتى لا علاقة ا بهذا الموضوع. ولذلك قضى اللس بشرعية القرار الذي أصدره العمدة -.

ويغت اكم الصادر عـ ن لـ مس الدولة الفرنسي قضـية Lutetia ١٩٥٩/١٢/١٨ نقطة ول الال التشريعي، إذ اعترف اللس لسلطات الضـ بط الإداري باقى التدخل حالة اساس بالآداب العامة، وتتلخص وقائع القضية [أن عمدة مدينة نيس قد أصدر العام ١٩٥٤ عدة قرارات منع بعض الأفلام الـ كانت قد حصلت على تصريح من الوزير اختص بالعرض، وقرر اللـ س أن مـ ع

(١) C.E 29 Juim 1937, Société anonyme publication Zed, Rec. p.131, D., 1938, p.p. 3-9.

عرض هذه الأفلام مشروع، لأن عرضها يهدد النظام العام بسـبـب صـفـتها الـلا أخلاقية^(١).

أما التطور الأهم موقف لمس الدولة الفرنسي من مفهوم النظام العام صـدر ٢٧/١٠/١٩٩٥ الذي اعت فيه اللـس أن كرامة وشرف الإنسان تشكل أحد عناصر النظام العام، وأباح اللـس هذا الكم لسلطات الضبط آلية التقى التدخل مع العروض المسرحية التي تشكل اعتداء على كرامة الإنسان الآدمية^(٢).

و ما سبق يتضح أن لمس الدولة الفرنسي يؤكد عن طريق قضائه عدم وجوب حصر مفهوم النظام العام بعناصر دة سلفاً لأن تطور الحياة البشرية يفرض كذلك زمان نظاماً تلف عن سابقه، وبالنهاية تب أن لمس الدولة الفرنسي قد أخذ بما فهم الواسع للنظام العام وجعله يشمل ما أت : المادي والأد على حد سواء. وحرص على عدم وضع تعريف للنظام العام وبقي يستخدم هذا المصطلح بصورة مبهمة ليدخل تحت جناحها ما يراه مناسباً.

مصر، د أن كمة القضاء الإداري قد توسعت إ حد ما مفهوم النظام العام، ليشمل إ جانب التهديد المادي موضوع الآداب العامة، و ال أظهر العام أو ما يسببه الفقه والقضاء «الرونق والرواء» دون أن دد مفهوم النظام العام^(٣).

ففي ال العروض السينمائية قيد ا شرع حرية الإبداع الف دود الآداب العامة والأمن العام، ومصاص الدولة العليا، واعت ا روج عنها خروجاً عن اقومات

(١) C.E 18 Dec 1959, «Société les fils lutetia» D. 1960, p.171.

(٢) C.E 27 oct 1995 «Ville d' aix en provence» A.J.D.A 1995, p.p. 943-944

(٣) حكم كمة القضاء الإداري المصري القضيـة رقم ٦٨٥ لسنة ٢٠٠٢ ق الصـادر بتـاريخ ١١/٥/١٩٥٠، موعة عاصم، الد المص ص٢٧٥.

الأساسية الاجتماعية أو الأخلاقية أو السياسية إلّا ميثا الدستور وإلّا تعلو - و - ن متطلبات الحرية الفردية لصا إلّا صا العليا للدولة^(١).

كذلك قضت كمة القضاء الإداري حكم حديث نسبياً بأن ارتداء طالبات المدارس للنقاب لا ينطوي على إخلال أو عدم التزام بالزي المدرسي، وإلّا هـ - و حقيقة إضافة إلّا الزي المدرسي وليس إنقاصاً منه، وهذه الإضافة مثلاً تشدداً الفضيلة وإقبالاً منهن على الأخذ بظاهر الاحتشام وإلّا القو وإذا كان إلّا ج - اب مثلاً إلّا الأد لل رأي الشرعي، فإن إضافة النقاب ليس من شأنه الإخلال بظاهر العام ن أو أساس النظام العام بصورة مختلفة ولا جناح على ارتدائه وم - ن لا - وز حرمان من ترتديه من دخول المدرسة^(٢).

سوريا، يتطرق القضاء الإداري لتعريف مفهوم النظام العام، وإلّا عا هـ - ذا مفهوم ضوء كل قضية على حدة، وراجعة الأحكام الصادرة عنه يلاحظ توسعه ديد مفهوم النظام العام، ومن ذلك قضاؤه بشرعية قرار الإدارة الذي يس - تهدف إلّا الشاطئ^(٣). وشرعية القرارات إلّا تستهدف ردم آبار إياه إلّا - حف - رت دون إلّا أصول على رخصة تطبيقاً للقوانين النافذة.

(١) حكم كمة الإدارية العليا المصرية ١٩٩١/١/٢٦ القضية رقم ١٠٠٧ لسنة ٣٢ ق - غ - منشور، مشار إليه د. دي فتح الحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق ص ١١١.

(٢) حكم كمة القضاء الإداري المصرية ١٩٩٤/١٠/١٨ القضية رقم ٢٨٤ لسنة ٤٩ ق، مجموعة إبادئ القانونية إلّا قررنا كمة لمس الدولة، إلف - وق وإرب - ات ١٩٤٧ - ١٩٩٧، ص ١٠٠٥ وما بعدها.

(٣) قرار كمة الإدارية العليا السورية رقم ٢٧٩ القضية رقم ٣١٩ لسنة ١٩٧٧، مجموعة إبادئ إلّا قررنا كمة الإدارية العليا للعام ١٩٧٧.

ومن الأحكام ا ديثة الصادرة عن كمة القضاء الإداري موضوع يتصل بالنظام العام، قضاؤها بصحة قرار وزير الداخلية منع ادعية من السفر خارج القطر لـ ورود ا بها ضمن قائمة الأشخاص الذين تهنون ارة الرقيق داخل وخارج القطر^(١).

ووافقت هذه ا كمة الإدارية بإمكانية تقييد اريات الشخصية، وانع من السـفر لضمان أداء حقوق الدولة االية و اية الاقتصاد الوطني بالقول «... ومن حيث أن أمن الدولة لا يتعلق فقط بأعمال السيادة أو اطر على السلامة العامة، و ا يتصل ل أيضاً باقتصادها لذلك فإن اية الاقتصاد الوطني من العائد به أمراً لا وراسـتثنائه من أعمال السلطة...»^(٢).

ا كم جعل من اية الاقتصاد الوطني جزءاً من أمن الدولة والذي هو بطبيعة اال جزء من عنصر الأمن العام كأحد مرتكزات النظام العام فهومه التقليدي. وهو مـا يؤكد أن عناصر النظام العام التقليدي (أمن عام صحة عامة، سـكينة عامـة) لا كن النظر إليها إلا من خلال الواقع ببعضها لأن امل إحداها ينعكس خلاً على بقية العناصر.

ثانياً - خصائص النظام العام:

ب عدم ا لمط ب مفهوم النظام العام نطاق القانون العام، والنظام العام نطاق القانون ااص^(٣). فالنظام العام وفقاً للمفهوم الآخر هو: «موعة ا بـادئ الأساسية التنظيم الاجتماعي، أو موعة الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية ا تكون اعتقد الاجتماعي العام وال يقوم عليها تمتع مع وقت مع»^(٤).

(١) قرار كمة القضاء الإداري رقم ٢٨٨/ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢ غ منشور.

(٢) حكم كمة القضاء الإداري السوري رقم ١/٧٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١/٢٧ غ منشور.

(٣) انظر: أ.د. عبد ا طلبة، مبادئ القانون الإداري، ا جزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٧٩ با امش.

(٤) انظر: أ.د. مدود عبد ا، ادخل إ علم القانون، دمشق، مطبعة الروضة، ط ٥، ١٩٩٠،

وهو بهذا المعنى يمثل مجموعة القواعد القانونية التي يتوجب على الأفراد الالتزام بها ولا يجوز اتفاقهم على خلافها تحت طائلة البطلان.

وبذلك فإنه تلف عن النظام العام من وجهة نظر القانون العام الذي يتضامن مجموعة إجراءات تتضمن ضوابط على نشاط الأفراد -راد وحري- يتم منع الفوضى والاضطراب المتمع بكل أشكاله.

وفكرة النظام العام نطاق القانون العام تتميز مجموعة من الخصائص يبرزها عن غيرها من المصطلحات المشابهة أبرزها:

١ - المضمون للنظام العام: يعبر عن هذه الفكرة مفوض الدولة الفرنسي «لاتور»^(١) بالقول: «لن تكفي المصلحة إذا كان يتضمنها رد معيار. يجب مراعاة ظروف الزمان والمكان لفكرة النظام العام مرنة». ويعبر عن الفكرة الأستاذ Weil تعليقه على حكم Lutetia بالقول: «بأن تبقى مفتوحة للتطورات، جاهزة لأن تغذى بكل ما يتوقع من الأحداث والصور». فالنظام العام يرتبط بنهج الدولة الاقتصادي والاجتماعي ففي الدول التي تتبع النهج الاشتراكي نلاحظ اتساع إطار النظام العام، وازدياد القيود على حريات الأفراد^(٢). وبالمقابل فإن المصالحات الدولية التكتلات الاقتصادية العالية، من خلال ما يسمى «بالعولمة» يساهم في رفع قيود كثيرة عن النشاط الفردي للأفراد ويؤثر بالتالي على مضمون مفهوم النظام العام.

وبكلمة موجزة فإن مضمون النظام العام له طابع كل دولة يتسع ويضيق حسب مصلحة الدولة والتمتع المدنية والمعنوية.

(١) Concl. Sur CE23 Nov, 1951, Nouvelle d, imprimer, è, R.D.P, 1951, 1101, note

Waline.

(٢) انظر: د. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيداً على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦١، ص ١١٦-١٢٠.

٢ - النظام العام فكرة قانونية **أيدة:** يريد الفقه من طرح هذه الماصية إيصال رسالة مفادها أن الضبط الإداري وظيفته المافظة على وضع هادئ رتيب يافاة التمتع، دون أن يكون هذه الوظيفة أي سند أو ارتباط بفلسفات سياسية أو دينية التمتع، ويؤكد الفقه^(١) على الطبيعة الميدة للنظام العام، لئلا يتحول إلى أداة تستخدمها المينة الماكمة الدولة لفرض قيود على حريات الأفراد لغايات سياسية وانتخابية أو كوسائل للضغط^(٢).

وإن كان هناك من يرى^(٣) خلافاً ما تقدم أن النظام العام بطبيعته فكرة سياسية واجتماعية، لأنه يعن المطة السياسية ال ينتهجها نظام المكم تنظيمه للروابط الاجتماعية وقت مع ، وأنه من الما أن رد النظام العام من طبيعته السياسية النظم الفردية، والاشتراكية على السواء، وهو إذا اختلف من نظام إلى آخر فهو اختلاف نوع السياسة ال يعن عنها فحسب.

الملاصة كن القول أنه يدخل ضمن إطار مفهوم النظام العام الماية الآلية الدستورية والقانونية الدولة، حيث أن المافظة على المؤسسات الدستورية هو جزء من المافظة على أمن الدولة، وبالتالي يتع التفريق واستخدام المصطلحات بدقة عند الحديث عن الطابع السياسي للنظام العام، فإذا كان المقصود بذلك هو الماية الميات

(١) راجع: د. عاطف البناء الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٢-٣٦٣.

(٢) راجع: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على المريات العامة، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٦.

وراجع: د. مد شريف إماعيل عبد اليد، سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية المقوق، جامعة س، ١٩٧٩، ص ٧٤.

وراجع: د. دي أ دفتح المحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٣٠-١٣١.

(٣) انظر: د. مد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيداً على المريات العامة، رسالة السابفة، ص ١٢٤-١٢٥.

الأكمة المنتجة دستورياً وقانونياً، من خطر الانقلابات باستخدام القوة والتهديد. ذات
الادوية للسلطة القائمة دستورياً، فإن أيتها تدرج ضمن نطاق النظام العام باعتبار
ذلك جزءاً من أمن الدولة، و تلف ذلك عن استخدام وظيفة الضبط الإداري من قبل
الهيئة الأكمة قارعة الصوم السياسي، و فرنسا أكد لمس الدولة الفرنسي هـ. ذا
الاماه > قضى بعدم شرعية مرسوم ١٢ يونيو لعام ١٩٦٨ الذي قضى - ل ١١
عية دفعة واحدة^(١)، عندما تب له عدم وجود تديد للنظام العام يستدعي هذا ال. ل.
و ز هذه اشكلة بصورة أساسية عندما يتع على هيئة الضبط أن توفق بـ الافظة
على النظام العام وبـ احترام اريات العامة (حرية الاجتماع - حرية الرأي - حرية
الصحافة)^(٢)، وأعتقد أنه بـ على هيئة الضبط أن تنقيد بالقوانـ انظمة للحرية-ات
العامة كل الأحوال، ت رقابة القاضي الإداري الذي يقدر وفقاً لطروف كل حالة
مدى صلاحية اطر الذي يهدد النظام العام لتقييد ارية.

الفرع الثاني — العناصر التقليدية للنظام العام:

يتفق الفقه والقضاء الإداري على أن النظام العام فهومة التقليدي يتضمن العناصر
التالية: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة^(٣).

(١) CE, 21Juil, 1970, Sieur Bousset et autres A.J.D.A, 1970, 618.

(٢) انظر: أ.د. مود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، اضرات لدبلوم العلوم الإدارية،
كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨-١٩٧٩، ص ١٤٥-١٤٦.

(٣) انظر: أ.د. مد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٥ وما
بعدها.

أ.د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٧٣ وما بعدها.
أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، دار الامعية، ١٩٩١،
ص ١٦٤.

أ.د. مد مد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها ال الضبط الإداري، مرجع سابق،
ص ٦٧ وما بعدها.

أولاً - الأمن العام:

ويقصد به «اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء»^(١). سواء أكان هذا المرء بفعل الإنسان، كحوادث القتل والسرقة وحوادث المرور وغـ هـ، أو بفعل الطبيعة مثل الزلازل والفيضانات والرائق وانيار الأبنية^(٢)، وكذلك أية الأفراد من خطر الحيوانات^(٣).

ومن مظاهر أية الأمن العام:

- تسيير دوريات من رجال الأمن والشرطة، للوقاية من جرائم السرقة والسلب والسطو وغـ هـ.

- تدخل هيئات الضبط لمنع الاجتماعات والمظاهرات إذا كان من شأنها بالأمن، ولو اقتضى ذلك تفريق هذه التجمعات بالقوة إذا اقتضى الأمر ذلك^(٤).

- إجراءات تنظيم المرور، وفرض قيود على سرعة المركبات، وأماكن وقوفها وتوقفها ونشر الشاحصات المرورية.

(١) انظر: أ.د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٢) نصت المادة ٢٢/ من القانون رقم ١ لعام ٢٠٠٣ المتعلق بخالفات الأبنية السورية: «تزال الخالفات الأبنية بآدم... عندما يكون البناء مخالف:

هـ - غ - حائز على أمانة الكافية التي قد يعرض معها البناء للانهيار وذلك بالاستناد إلى تقرير الدائرة الفنية».

(٣) د. محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٢-٧٣.

أ.د. محمد حسن عبد العال، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني (صور النشاط الإداري)، دار النشر في دمشق، ١٩٩٢، ص ٩-١٠.

Richer Daniel, Le maire et la Police municipale, ed 1994, p.11

(٤) د. محمد عبيد الله ساوي الفحطا، الضبط الإداري (سلطاته وحدوده)، مرجع سابق، ص ١٢٣.

- ا اذ التداب الاحتياطية للوقاية من أخطار الطبيعة، كـالزلازل، والفيضانات ورائق، والأخطار الناشئة عن ا يوانات ا فترسة.
- تقييد حرية الأشخاص الذين يشكلون تديداً للنظام العام، كما حالة - ا ا خدرات والأسلحة غ ا رخصة، شرط أن تكون هناك خطورة قائمة بالشخص وقت صدور قرار اعتقاله^(١).
- إبعاد الأجانب الذين يشكل وجودهم خطراً على الأمن العام^(٢).

ثانياً - الصحة العامة^(٣):

- ويقصد بذلك ا ا فظة على االة الصحية التمتع، من خلال التداب الوقائية منع انتشار الأوبئة والأمراض، ومن ذلك القيام ملات تلقيح الأطفال، ومراقبة مياه الشرب ومراقبة الأغذية و ملات العامة، والعمل على مكافحة تلوث البيئة، والقيام بالفحوصات الطبية للمسافرين والوافدين من خارج البلاد.
- وتتميز السنوات الأخيرة ساسية خاصة يئات الضبط اه الصحة العامة، عندما يكون مصدرا اطر خارجياً.

-
- (١) حكم ا كمة الإدارية العليا صـرية الفضية رقم ١٩٧٨ للسنة ٣٤ فضائية لسنة ١٩٨٥/١/٢٢، منشور موعة ا بادئ القانونية ا قررتا اكم لس الدولة، ص ١٢٨.
 - (٢) انظر حكم كمة القضاء الإداري القضية رقم ١٣٢ للسنة ٤ قضائية جلسة ١٩٥٠/١٢/١٢، موعة أحكام السنة ا امسة، ص ٢٦٦.
 - (٣) انظر: د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على ا شروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٥٣-٥٤.
 - وراجع: د. خالد خليل الطاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٧٧ وما بعدها.
 - د. عبد العليم عبد البيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على ا ريات العامة، مرجع سابق، ص ٨١ وما بعدها.
 - د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

فعلى سبيل المثال، في يوم واحد على إعلان الولايات المتحدة الأمريكية عن اكتشاف حالة واحدة من مرض جنون البقر إحدى مزارعها، أعلنت معظم دول العالم عن وقف استيراد اللحوم الأمريكية، وكذلك الأمر عندما أصاب مرض التهاب الرئوي (سارز) الآلاف من الأشخاص الصينيين ودول شرق آسيا، بادرت غالبية دول العالم تعليق رحلاتها الجوية نبأ لنقل المرض، كما دفع الانتشار الكثيف لمرض نقص المناعة المكتسب في دول العالم إلى اتخاذ وقائية تتضمن فحص دقيق للأشخاص الوافدين، ومنع من ملون في وس هذا المرض من دخول هذه الدول.

والإضافة على الصحة العامة لا تقتصر على صحة الإنسان، وإنما تشمل صحة الحيوان، وازروعات، وبيئة البيئة وغيرها.

وتزداد أهمية الإضافة على الصحة العامة العصر الراهن نتيجة الكثافة السكانية العالية، والتلوث البيئي الكثيف نتيجة الاستخدام المائل للطاقة الذي أدى إلى تلوث طبيعي، وسهولة انتقال الأوبئة والعدوى نظراً لسهولة وكثرة اتصال الناس ببعضهم.

ولابد من الإشارة إلى أن الإضافة على الصحة العامة، تنعكس حتماً بشكل إيجابي على حياة الفرد والتمتع من بيئته النواحي، ويعتبر ذلك قاعدة أساسية لأي تطور حقيقي التمتع^(١).

ونظراً لأهمية هذا الموضوع نظمت معظم التشريعات الشروط الواجب اتباعها للمحافظة على حد أدنى من الصحة العامة^(٢).

(١) انظر: د. محمد بدران، مضمون فكرة للنظام العام، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) انظر: د. سعد ماضي علي السيد، الضبط الإداري وهيئاته، دراسة مقارنة لنظم الشرطة إنكلترا وفرنسا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ١٠٥.

ثانياً - السكنية العامة:

يتطابق مفهوم «السكنية العامة» كعنصر من عناصر النظام العام أحكام القضاء مع مفهوم «الراحة العامة» و«حسن النظام».

ويقصد بذلك التدابير اللازمة لمنع الصخب والضوضاء المنطلق السكونية، والأماكن العامة، وذلك بنقل الورش والمال الصناعية ومكاتب المقاول خارج المنطقة السكنية، ومنع مكبرات الصوت، وأصوات الباعة المتجولين^(١).

وتتزايد أهمية هذا العنصر أوقات معينة، فما يعكر السكنية العامة الليل قد لا يعكرها النهار، كما تبدو أهمية المحافظة على السكنية العامة أوقات الامتحانات أكثر منها الأوقات الأخرى.

والأهمية على الدوام وإاية القانون للسكنية العامة، تقوم على اعتبارات عدة لعل أهمها أن حق الإنسان حياة خالية من الإزعاج والضوضاء هو حق أصيل، على الدولة أن توفره للمواطن^(٢)، ويرى أ.د. مد عصفور^(٣) أن المحافظة على السكنية العامة وإابة الضوضاء ينعكس بالنتيجة على الصحة العامة والأمن العام. حيث تؤدي الضوضاء إلى حالة من التوتر النفسي إلى مزيد من المشاحنات التمهيع، كما أن

(١) انظر: د. داود البار، إاية السكنية العامة، معاًة مشكلة العصر فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٥ وما بعدها.

د. دي أ. د. فتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

(٢) انظر: د. دي أ. د. فتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع السابق، ص ١١٧.

(٣) راجع: أ.د. مد عصفور، البوليس والدولة، القاهرة، دار النشر، مذكورة، ص ٨١.

مظاهر التلوث الشوارع وا يادين من شأننا أن تنعكس على راحة ا واطن ونفسـيته وأدائه لأعماله وواجباته.

وتطبيقاً لذلك قضى لمس الدولة الفرنسي بشرعية قرار أصدره العمدة منع قمتضاه البيع بز من الساعة العاشرة مساء وح السادسة صباحاً نظراً لأن مراجعة زبائنـه يسبب ضجيجاً ويقلق مرورهم راحة السكان، وأن هذا القرار لا يشكل تعدياً على حرية الصناعة والتجارة، بل حفاظاً على السكنية العامة.

و مصر أجازت ا كمة الإدارية العليا إصدار قرارات عامة حظر تشغيل ا طاحن ليلاً بدف منع إزعاج السكان^(١).

و سورية أبدى التشريع اهتماماً كبيراً با فظة على السكنية العامة، وفـوض الإدارة صلاحيات كبيرة هذا الال. ومن ذلك تفويض لمس الإدارة ا لمية بتنظيم ا رف واهن حفاظاً على الصحة والسكنية العامة.

وتطبيقاً لذلك قضت ا كمة الإدارية العليا السورية بشرعية القرار الصـادر عـن لمس ا فظة منع ا رسة مهنة الوساطة لبيع وشراء السيارات ا دينة بعد أن رأى أن بقاء هذه ا كاتب ا دينة يضر بالراحة والصحة العامة وجاء منطوق ا كم: «إن ا ادة ٢٢/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة ا لمية فوضـت إ لمس ا فظة صلاحيات وضع أنظمة وضع ا ا رسة ا رف واهن وفتح ا لات وس العمل فيها لشروط تتعلق بالنظام العام والصحة والراحة العامة ت طائلة إيقاف ا رسة ا هنة^(٢).

(١) حكم ا كمة الإدارية العليا ا صرية القضية رقم ٣٧ للسنة ٢ قضائية جلسة ٢٦ أبريلـل سنة

١٩٦٠، موعة أحكام السنة ا امسة، ص ٧٨٠.

(٢) حكم ا كمة الإدارية العليا السورية رقم ١٥٦٧ الطعن رقم ٣ لعام ١٩٩١، منشور موعة

ا بادئ ال قررتا ا كمة للعام ١٩٩١ ص ٣٨.

ولا جناح على لمس المظلة أن يقرر منع ارسنة مهنة الوساطة ليدفع وشراء السيارات ادينة بعد أن رأى أن بقاء مكاتب هذه اهنة ينطوي على ضرر -ب تفاديه»^(١).

وبلاحظ هذا اصوص تفاوت اهتمام الدول موضوع «السكنية العامة»، حيث تُعَدُّ الدول المتقدمة اهتماماً كبيراً هذه المسألة وتعمل على ضبطها للتقليل من أضرارها -أ- يمكن، بينما تتزايد معدلات الضوضاء الدول غا المتقدمة أو الأقل تقدماً، بسبب عدم الاهتمام

بعنصر السكنية العامة، علماً أن منظمة الصحة العاية تؤكد باستمرار على التآثر السلبي للضوضاء على االة النفسية العصبية للإنسان^(٢).

وبلاحظ هذا الصدد أن من أهم أسباب الضوضاء والضجة هي سوء التنظيم ووجود ورش صناعية ضمن اناطق السكنية، واما غاض مستوى الوعي لدى الأفراده وعدم اهتمامهم براحة الآخرين، إضافة إلى بعض العادات والتقاليد التي تقيم مناسبات الأفراح والأعراس والشوارع والساحات العامة، وإطلاق العيارات النارية ابتهاجاً بالمناسبات^(٣).

(١) حكم اكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٥٦٧ الطعن رقم ٣ لعام ١٩٩١، منشور مجموعة المبادئ التي قررتها هذه اكمة للعام ١٩٩١، ص ٣٨.

(٢) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تنظيم النظام العام وأثره على اريات العامة، مرجع سابق، ص ٨٨-٨٩.

د. داود البار، ااية السكنية العامة، معاملة مشكلة العصر فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٣٧.

(٣) انظر: أ.د. عاطف البنا، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٩.

أ.د. محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سابق، ص ٧٧.

راجع: أ.د. ماجد راغب الملو، مبادئ القانون الإداري، دار الامعة اديدة للنشر، ١٩٩٥، ص ٥٧٨.

وكن ا د من الضجة ا ناطق السكنية من خلال إقامة مناطق و معات صناعية وحرفية خارج هذه اناطق، تنقل إليها ا رسة هذه اهن و ارف كما أن قيام جهات الإدارة ا لية بواجباتا هذا الال يساعد على خلق ثقافة احترام النظام والقانون، ومراعاة حرية الآخرين وراحتهم، من خلال الملاحقة السـتمرة طـاهر الضوضاء والصخب، والتنبيه المستمر للمخالفة ، وتطبيق القانون.

الفرع الثالث — تطور مفهوم النظام العام:

اقتصر اضمون التقليدي فهوم النظام العام على اية الأفراد مـن الاضـطراب اادي المومس، بالقضاء على مظاهر القلق والاضطراب و اوف وارض، و تكـنـا لة ا عنوية أو الفكرية أو ا مالية أو الأخلاقية تدخل ضمن دائرة اختصاص هيئات الضبط الإداري.

ونتيجة تطور تنظيم التمتع، واتساع تدخل الدولة حياة الأفراد، انعكس ذلك تطوراً على بنية مفهوم النظام العام، واتسع ليشمل إ جانب العناصر اادية، أغراضاً ثل ا انب ا عنوي غ اادي، وهو ما يسمى «بالنظام العام ا لمقي»، واتسع أيضاً ليشمل تدخل الدولة تنظيم النشاط الاقتصادي للأفراد^(١)، ليولد ما يعرف بالنظام العام الاقتصادي، وتدخل هيئة الضبط لتحقيق غايات الية.

وبناء على ما تقدم استعراض الفقرات التالية تطور مفهوم النظام العام وفقـاً للترتيب التا :

(١) انظر: أ.د. مد مد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها ال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩٢-٩٣.

وراجع: أ.د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٤ وما بعدها.
وراجع: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على ا ريات العامة، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١.

أولاً - النظام العام ا لمقي.

ثانياً - النظام العام الاقتصادي.

ثالثاً - ال اظهر.

أولاً- النظام العام ا لمقي:

اختلف الفقه الفرنسي حول دخول فكرة اية الأخلاق والآداب العامة - ض - من مفهوم النظام العام الذي يمييه الضبط الإداري؛ فالفقيه «Hauriou» يرى أن فكرة النظام العام يجب أن تقف عند حد النظام العام ا مادي دون أن تتد لتشمل النظام العام الأد ، ما يكن الإخلال بهذا النظام خطاً ، ويكون من شأنه تعك النظام العام - الع - ا مادي تعكاً مباشراً^(١).

ح - ذهب الأستاذ (Georges Riport)، إ أن مضمون النظام العام - الع - ا م يتسع ليشمل النظام العام - ا م الأد و ا ع - و ي والاقتصاد ا مادي^(٢). ويرى الفقيه «Burdeau» أنه إذا كان النظام العام الأداة الصحيحة لضمان فكرة القانون، فإن النظام العام ا لمقي يعت انعكاساً للمناخ الاجتماعي القائم طة معينة^(٣).

أما من ناحية التشريع يأت تقف البلديات الفرنسي على ذكر الآداب العامة ح عدد عناصر النظام العام الأخرى.

أما لمس الدولة الفرنسي فقد اختلف الأساس الذي اعتمده لير رقابته للأخلاق العامة. فالأحكام القديمة سلمت يئة الضبط بس - لمطة التدخل للمحافظة على الأخلاقيات حالات معينة، حيث أقر بشرعية التدخل للمحافظة على «الاحتشام

(١) Maurice Hauriou, Précis élémentaire de droit administrative, op. cit, (2). P220.

(٢) Georges Riport, Les, Forces creatrices du droit, paris, 1959, p154.

(٣) Burdeau (G), Traité de science politique, op, cit, p.145.

استخدام ملابس البحر على الشاطئ»^(١)، عندما تكون هذه المالات سبباً لاضطراب مادي؛ أي أن لمس الدولة يمكنه التدخل لوضع قاعدة خلقية أو لتعليم الأفراد الأخلاق، وإما كان يتدخل عندما يهدد الاضطراب الملقى النظام العام المادي، وهذا يقول الفقيه «Tietgen»: البوليس لا يجوز له أن يكم من وجهة نظر الأخلاق وإما عليه فقط أن يبحث فيما إذا كان من شأن المساس بالأخلاق أن يثبت فضيحة لدى العامة من التمتع بأوساط البيئة^(٢).

لكن ذلك لا يعنى أن الدولة لا علاقة لها بافظة على النظام الملقى التمتع، بل إن ذلك من أجل وظائفها، ولكن الوسيلة لتحقيق هذا الهدف هو وسائل الضبط الإداري.

ظهر التطور الموقوف القضائي للمس الدولة الفرنسي المراقبة على الأشرطة السينمائية، وبدأ قضية «Lutetia Les Films» ١٨ ديسمبر ١٩٥٩، حيث سلم للعمدة بسلطة حظر عرض أفلام سينمائية أجازتها هيئة المراقبة على الأفلام حال «كان من شأن عرضها احتمال إثارة اضطرابات جسيمة أو أن تكون بسبب صفتها غير الملقية، والظروف الملية ضارة بالنظام العام»^(٣). ويتجلى التطور هذا في إمكانية إلية النظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية المقترنة بظروف الملية، لكن المس يوضح ما هو المقصود بالظروف الملية هذا المكم، والأحكام اللاحقة أصبح المس يتوت؟؟؟؟ لوجود الظروف الملية قيام احتجاجات صادرة عن

(١) CE, 30 Mai 1930, Beauge, rec 582.

(٢) Tietgen (P: H) La police Municipale: Th: Nancy, 1934, p. 35

انظر: د. حلمي الدفدوفي، رقابة القضاء على التشريعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري - مرجع سابق، ص ٦٩.

(٣) rec 693, D. 1461 - J 171 note, Weil.

«أوساط لية متنوعة»، ويقدر اوقف بواسطة أشخاص تلفيعون عن الوسط أو البيئة^(١).

أي أن رد فعل الوسط الاجتماعي هو ايعار لوجود ظروف لية تسوغ تدخل هيئة الضبط.

أخلص اسبق إ القول أن لمس الدولة الفرنسي اعترف بوجود نظام عام خلقي إ جانب النظام العام اادي، بدون أن يضع إطاراً دداً ذه الفكـرة، ويـدو أن السبب ذلك هو الصفة ارنه واطورة بتغ الظروف^(٢).

و مصر تدخل الآداب العامة ضمن مكونات النظام العام بنص الدستور، حيث جاء اادة ١٨٤/ منه على أن الشرطة «تسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب». وكررت هذا النص اادة ٣/ من قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١^(٣).

وبرزت مشكلة ديد ايعار الذي ب اعتماده، والذي يسـمح يئة الضـبط بالتدخل ماية الآداب العامة، بسبب عمومية هذا اصطلاح وصعوبة ديد.

أبرزت كمة القضاء الإداري اصرية ديداً ناسبة منع توزيع كتـاب بـدف ا افظة على الآداب العامة جاب فيه^(٤): «إن ادعي كتبه انتحى ناحية الف الدين وتعاليمه وأحكام الشرع بأن أورد فيه ما يعتدعوة إ الإاد وعدم الاعتراف بالأديان السماوية وأن فيه من أخطاء فاحشة وذلات لا تمل... وكتاب على هـذه

(١) G.A.J.A. ed, 1993, P.P. 570-571.

(٢) Jean-Monnet, Les pouvoirs de L'autorité municipale, R.D.P, 6, 1997, P.P. 191-192.

(٣) انظر: د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٤) قرار كمة القضاء الإداري اصرية القضية رقم ١٠٨ تاريخ ٩ يوليو ١٩٦٣، موعة ا مس سنوات، ص ٢١٧.

الصورة فيه مناهضة للنظام العام الذي من أخص خصائصه الدين كما فيه إخـلال بالآداب العامة».

ويلاحظ أن القضاء الإداري اصري بدوره مد معيار لأخلاقية تصرف ما أو عدم أخلاقية. ويرى الدكتور حلمي الدفدوقي أن ا عيار الأمثل هو «احتياج الوسط الاجتماعي» لأن هذا ا عيار بقوله لا تلف بـ دولة علمانية ودولة تتبع نهجا شـريعة دينية، لأن الاختلاف هو مضمون الآداب العامة^(١)، فما يثـ الرأي العام دولة مثل سورية أو مصر قد لا يثـه فرنسا، وبالتالي فإن حالات تدخل هيئة الضبط للمحافظة على الآداب العامة تتسع الدول والتمتع الدينية ا افظة أكثر منها التمتع العلمانية.

ثانياً - النظام العام الاقتصادي:

اضطرت الدول بت ضغط ا مشكلات الاقتصادية إ التدخل وتنظيم الكثر مـن ا موضوعات والعلاقات الاقتصادية ا كانت متروكة للنشاط ا ر للأفراد بدف قيق ا صلحة العامة الاقتصادية لأفراد التمتع ككل.

هذا الوضع قاد إ التساؤل عن حقيقة وجود نظام عام اقتصادي تع به هيئةـات الضبط الإداري إ جانب النظام العام ا ادي وا عنوي بعناصره التقليدية ا معروفة^(٢).

يرى الدكتور عبد العليم عبد اليد مشرف^(٣) أنه على الرغم من أن تقييد حرية التجارة والصناعة لأغراض تتصل بفكرة النظام العام التقليدي، مقررة أصـلاً للهيئة

(١) انظر: أ.د. حلمي الدفدوقي، رقابة القضاء على ا مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على ا ربات العامة، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٣) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، ا رجع السابق، ص ١١٩.
د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ١٩٩ وما بعدها.

التشريعية وليس للهيئة التنفيذية، إلا أن هذا الفقه يتجه إلى الاعتراف بأن مفهوم النظام العام قد يشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادي، والذي يستهدف بالتنظيم مسائل اقتصادية (كتحديد الأسعار، وتنظيم التعامل بالعملات، ومراقبة الأسواق - ودية الاستيراد والتصدير).

يترتب على المل والفوضى فيها اضطرابات لا تقل خطورة عن الاضطرابات الخارجية الأخرى.

غ أن هذا المفهوم الشديد الاتساع للنظام العام الاقتصادي لا يعبر أن تدخل الإدارة أي نشاط وإلا يجب أن يقتصر هذا التدخل على تحقيق الصالح الاقتصادي الأساسية للمجتمع. تنعكس على النظام العام مفهومه العام، كما قال التومسون ومنع ارتفاع الأسعار الواسع الأزمات^(١).

ويتبنا الأستاذ الدكتور عبد الله طلبة هذا الاتجاه بالقول: «... فقد تطور مفهوم النظام العام وأصبح مضمونه لا يغطي فقط الدعوة والأمن والصحة والسكينة العامة، بل يغطي أيضاً النظام العام الاقتصادي والاجتماعي...». ويرى أن تزايد تدخل الدولة الرأسمالية الاقتصاد كان بغرض مواجهة الروب ونتائجها، أما البلاد الاشتراكية «فإن النظام العام الاقتصادي ينتج عن الخطط الذي يكتسب طابعاً آمراً، وأن قواعد التخطيط مدد مضمون النظام الذي يؤمن الدفاع عنه بصورة أكثر صرامة لا يكون عليه الحال البلاد الرأسمالية، وذلك لأن النظام العام الاقتصادي الاشتراكي يتضامن من علاقات الملكية والإنتاج إلى تشكل الأساس للاشتراكية»^(٢).

(١) انظر: أ.د. عاطف البنا، الوسيط القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٣٧٧-٣٧٨. وراجع: د. منيب مد ربيع، ضمانات الحرية مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق، ص ١٩٨١.

(٢) انظر: أ.د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٧٤-١٧٥.

وبا قابل ينفي الأستاذ عادل أبو^(١) وجود نظام عام اقتصادي جج تلفة، دون أن يصل الأمر إلى حد إنكار وجود قانون إداري اقتصادي.

خلاصة القول أن تدخل الإداري تنظيم النشاط الاقتصادي للأفراد إطار سياسة الاقتصاد وجه للدولة الذي يهدف إلى منع المـلـ والفوضى قيقـاً للأمن الاقتصادي، ونعتقد أن النظام العام الاقتصادي لا يشكل نظاماً مستقلاً منفصلاً عن النظام العام فهومه التقليدي، وإما يعت جزءاً منه، وهو ناتج عن ازدياد تدخل الدولة في النشاط الفردي، ويرتبط ويتأثر ببقية العناصر الأخرى إلى درجة كبيرة، أنه كـن القول أن الوضع الاقتصادي لا يد انعكس إلى أباً على الصحة العامة، والأمن العام.

و سورية نلمس بوضوح وجود نظام عام اقتصادي، تبدو ملاه مطـاهر متعددة منها وجود خطة زراعية تضعها الإدارة لاوز الفتهـا، تتضـمن ديد مساحات الأراضي التي كـن زراعتها بأصناف ددة (كالقطن والقمح وغـهـا). وكذلك خضوع عمليات التصدير ووافقات مسبقة للتأكيد من مطابقة المواد المستخدمة للمواصفات العالية المتعلقة بالودة، للمحافظة على عة انتجـات السـورية.. إلى . ويساير القضاء الإداري السوري هذا الاتجاه حيث اعتت كمة القضاء الإداري معرض رقابتها للأحكام العرفية أن «أمن الدولة لا يتعلق فقط بأعمال السيادة أو بطريقة على السلامة العامة وإما يتصل أيضاً باقتصادها، لذلك فإن أية الاقتصاد الوطني من العاثة به أمراً لاوز استثنائه من أعمال السلطة»^(٢).

وبذلك يتأكد الاتجاه السوري فقهاً وقضائياً على إدخال النظام العام الاقتصادي ضد مفهوم النظام العام، وذلك تأكيد صوصية النظام القانوني كـل دولة وتطوره ويز فهوم النظام العام سورية مايل حاجات التمتع الأساسية.

(١) راجع: د. عادل أبو، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٠٤-٢٠٥.

(٢) قرار كمة القضاء الإداري رقم ١٧٣ لعام ٢٠٠٤ القضية رقم ٢٨٨٥ لعام ٢٠٠٤، أ كـم.

ثالثاً - ا افظة على الناحية ا مالية:

يسمى الفقه اصري هذه الناحية مال الرونق والرواء، ويقصد بذلك «الاهتم-ام مالية الشوارع ومرافقها وبائنها، ث تبعت ا دوء والراحة النفسية سواء بتجمل-ل الشوارع وضع مواصفات معينة ابا ، يث ي-أ منط-را دينة والش-وارع متسقاً»^(١).

وقد ثار تساؤل حول إمكانية إدخال اية اظهر العام للمدينة ضمن مفهوم الضبط الإداري اير تدخل سلطة الضبط الإداري لوقيته وا افظة عليه.

وفيما يلي عرض وقف التشريع والفقه والقضاء من الناحية ا مالية كعنصر م-ن عناصر النظام العام:

١ - موقف التشريع: يعتمد اشرع غالبية الدول تنظيم الناحية ا متعلقة مالية الرونق والرواء بقوان صادرة عن اية التشريعية ومن ذلك فرنسا قانون ١٢ لعام ١٩٤٣ ا عدل بالقانون الصادر ٢٩ ك-انون أول ١٩٧٩ بالرقابة على لص-ق الإعلانات ومرسوم ٢٨ أيار لعام ١٩٧٠ انظم لتصاريج البناء، و مصر أجاز اشرع للهيئة الإدارية أن تستخدم سلطاتها لتنسيق ا دن وا افظة على رونقها وروائها^(٢).

(١) انظر: د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٢) انظر: أ.د. عادل أبو ا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

ومن هذه القوان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم الإعلانات.

القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن تنظيم ابا .

القانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨١ بشأن إشغال الطريق العام.

القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بشأن التخطيط العمرا والاشتراطات ا مالية.

انظر: أ.د. حلمي الدفوقي، رقابة القضاء على اشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٢٦.

و سورية تنظم الناحية المالية بقوانين صادرة عن الهيئة التشريعية ومن ذلك التشريعات التي تنظم عملية البناء إطار تنظيمي مسبق يراعى الاعتبارات المالية والصحية وشروط التامة.

حيث جاء المادة الثانية من القانون رقم ١ لعام ٢٠٠٣ التي تتعلق بالأبنية مخالفة بأنه: «تزال الفات الأبنية بادم وفقاً لأحكام المادة ٤٠/ من قانون البلديات رقم ١١٢ لعام ١٩٥٦ وتعديلاتها عندما يكون البناء مخالفاً.

ج - مشوهاً للمنظر العام، ويعود تقدير ذلك للجنة فنية من ثلاثة أعضاء تشكّل بقرار من المحافظ يكون أحدهم مثلاً عن وزارة الإسكان ورافق، وآخر عن المحافظة عينه وعضواً عن الهيئة الإدارية».

وبذلك يكون التشريع السوري قد أخذ موقفاً متشدداً من مسألة الناحية المالية للعميران ورتب عقوبة ادم على هذه المخالفات، استناداً لتقدير أنه ادم، ولا في القول أن تشويه المنظر العام مسألة حاجية إديد لضمان مساواة بين الأفراد أمام القانون. لأنّ التقييم قد ترى الفة تشويهاً للمنظر العام، وترى أخرى أنه لا يوردها عكس ذلك. هذا إ جانب عدم التناسب بين العقوبة المقررة (الدم)، وبين المحافظة على الهيئة المنظر العام.

وأنا أعتقد أنه من الأفضل ربط تق العقوبة على المخالفة بتوفر شروط موضوعية تنطبق على بين الأفراد دون استثناء، كأن تفرض عقوبة واحدة على بين المخالفات التنظيم العمران منطقة معينة دون انتظار رأي نه أو خة معينة.

٢ - موقف الفقه الإداري: اختلف الفقه مدى اعتبار المال الرونقي والرواء غرضاً من أغراض الضبط الإداري، فذهب الفقيه (DUEZ) إ القول: أن الناحية المالية يجب أن لا تدخل هيئة الضبط، إلا إذا تلافت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدي، ومن ذلك إلزام مالك أرض بتسويرها، المحافظة على الشكّل

العام ، و منع الأثرية ا تراكمه فيها من أن تـ ها الرياح ا يسبب تلوث مضر بالصحة العامة^(١).

وذهب الفقيه (BRAUD) الفرنسي إ القول بإمكانية هيئة الضبط التـ دخل بغرض قيق ال رونق والرواء، دون اشتراط تلاقي هذا الغرض مع أغراض النظام العام الأخرى با فهوم التقليدي^(٢).

و هذا يقول الأستاذ «Bernard» إن ال رواء تدخل بطبيعتها فكرة النظـام العام استناداً إ أن الإدارة مسؤولة عن اية مشاعر الفن و مال لدى اارة^(٣).

ويؤخذ على هذا الرأي «أنه لا يتفق مع حالة القانون الوضعي الذي يكن يعترف مال الرواء كغاية من غايات الضبط الإداري، إلا ا ـالات الـ وردت فيهـا نصوص خاصة...»^(٤).

ويذهب د. مد ال ج يل إ القول بأن: «النظام العام ا ما هو أمر مبتكـر لل غاية، فهو يتكون بعد، وإذا كانت هناك بعض القواز ال تنص على اية الطبيعة التارية منطقة معينة، فإن الأمر حقيقته ينطلق من الأية الأثرية والاقتصادية لتلك اناطق»^(٥).

(١) DUEZ (P): Police et esthetique de la vue, D.H, 1927, P.17.

(٢) BRAUD (P.H): La notion de liberte publique en droit Francais, L.G.D.J, 1968, p.340

(٣) P.Bernard, OP. cit, P. 27 ets.

(٤) انظر: د عادل أبو ا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

وراجع: د. عبد العليم عبد اليد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على اريات العامة، مرجع سابق، ص ١١٢.

وراجع: د. مود عاطف البناء الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١-٤٢.

(٥) انظر: د. مد ال عثمان ج يل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، حقـوق عـ ـس، ١٩٩٢، ص ١٠٦.

ويبدو أن تقييد الربات الفردية من أجل إفاضة على ناحية مالية للشـ وارع وادن، ب أن يبقى إطار القوان المنظمة هذه واضع، لأن القول بذلك يع فتح الباب أمام سلطة كمية للإدارة لا تستند إ معاي ددة، و تلف بـ اختلاف الأشخاص القائم على الإدارة، ومدى إحساسهم بالنواحي المالية، وهـ ذا الأمـر بدون شك موضوع نسـ تلف من شخص لآخر.

٣ - موقف القضاء الإداري:

أ - موقف لمس الدولة الفرنسي: رفض لمس الدولة الفرنسي البداية تدخل الإدارة مائة حسن اظهر والناحية المالية، إلا ا - دود الـ نصت عليها - القوان^(١).

وأجاز هذا التدخل فيما بعد العديد من أحكامه^(٢)، ومن ذلك حكمه قضـية ا اد نقابات اطابع باريس، حيث قضى بشرعية لائحة ضبط أصدرتها الإدارة منع توزيع الإعلانات على اارة الشوارع خوفاً من إلقاءها على الأرض بعد قراءتها كما دت عادة، الأمر الذي يسبب تشوه للمنظر العام، وفيه اعت أن الإدارة بهذا القرار رج عن الأغراض ارسومة لاستعمال سلطات الضبط.

ويبدو أنه تراجع عن موقفه السابق، حيث يعترف للإدارة باستخدام سـ لمطات الضبط الإداري العام لتحقيق غايات مالية غـ مرتبطة بالعناصر التقليدية للنظام العام، أو إطار التشريعات ااصة مائة انظر العام والناحية الماليةـة. وتطبيقاً لذلك قضى لمس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الصادر عن العمدة والذي دد وجه بعض النواحي المالية ال يرى ضرورة توافرها عند بناء ق أو ضريح، وإخضاع هذه الأمور للترخيص اسبق للتأكد من قيق الناحية المالية بالشروط ال وضعها مـن

(١) C.E. 4 Mai 1928, Leroy. L. 550.

(٢) C.E. 11 Mai 1959, Dauphin, D. 1959. 314- L.294.

(ارتفاع البلاطات - الإطارات - عناصر ديكور) وغ.ها. لأن ذلك حسب قرار لمس الدولة ينطوي على اوز للسلطة^(١).

ما سبق أصل في القول أنه لا يمكن الحديث عن سياسة قضائية مستقرة للمس الدولة الفرنسي حول دخول أية الناحية المالية واظهر العام ضمن عناصر النظام العام التي تتيح للإدارة تقييد الريات لتأمت متطلبات الناحية المالية.

ب - موقف لمس الدولة المصري: يتجه قضاء كمة القضاء الإداري في مسابقة قضاء لمس الدولة الفرنسي الاعتراف للإدارة في استخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهداف ترتبط بالمال اظهر العام، ومن ذلك حكم في قضى مشروع قرار أصدرته الإدارة برفض الترخيص لفتح لاري منطقة معينة خالفته مشروع تنظيمي أعدته الإدارة، جاء فيه في أن «الإدارة لا من وظيفة البولييس الإداري مكلفة راعاة هدوء الأحياء السكنية، وصيانتها من حيث الأمن والصحة واظهر»^(٢).

و قضية أخرى قررت ذات الكمة أن «الإدارة لا من وظيفة الضبط الإداري مكلفة راعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة واظهر، وأنا إذا قامت بوضع ال نامج الإسكا ومشروع تنسيق بشأن التوفيق ب صيانة الأحياء السكنية وب تزويدها باحتياجاتها من المال اخصصة، وجعلت هذا مشروع التنسيق مرجعاً لتلتزم الأوضاع التي تقررت فيه عند دراسة حالة كل ترخيص على حدة ضوء القواعد التنظيمية التي تضمنها مشروع، فإننا لا تكون بذلك قد خالفت القانون بل عملت على حسن تنفيذه»^(٣).

(١) C.E. 18 Février 1972, «Chambre Syndicale des entreprises» Rec, P. 153. A.J.D.A.

1972. P.250.

(٢) حكم كمة القضاء الإداري المصري الصادر ١٩٤٩/٤/٢٦، موعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثالث، ص ٦٢٢.

(٣) حكم كمة القضاء الإداري المصري الصادر ١٩٦٤/٥/٢٦ - القضية رقم ٨٢٧ - السنة ١٦ ق، مشار إليه لدى د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

ج - موقف القضاء الإداري السوري: تأثر قضاء لمس الدولة السوري وقـ ف نظ ه اصري هة موافقة الإدارة على إصدار قرارات ضبط تستهدف ا افظة على الناحية ا مالية.

ويبدو ذلك قرار للمحكمة الإدارية العليا^(١) أقرت فيه بشرعية القرار الصادر عن ا هات الإدارية ا ختصة والذي يستهدف ا افظة على ال الشاطئ رغم عدم وجود تنظيم سابق ذا ا موضوع، حيث جاء فيه: «إن القرارات الصادرة عن اللس الأعلى للسياحة، و لمس افظة طرطوس، و مديرية العامة للموانئ نع نقل رمال الشاطئ إ افظات الداخل تع صادرة عن مرجعها، وبالتالي فإنه لا معقب على هذه القرارات والتعليمات ال رآها ارجع ا ختص ضرورة للمحافظة على ال الشاطئ ورونقه».

وبذلك يكون القضاء الإداري السوري قد أقر من حيث ا بدأ بدخول عنصر ا ظهر العام والناحية ا مالية إطار مفهوم النظام العام الذي يتيح هـة الإدارة ا ختصة تقييد ا ريات الفردية للمحافظة على الناحية ا مالية بشكل لائق.

ختم هذا ا بحث لا بد من القول أن ارتباط وظيفة الضـ بط الإداري بـ دفها ا تمثل ا افظة على النظام العام جعل من هذه الوظيفة غـ دة ا عا ومتعة لأن مفهوم النظام العام مفهوم متغـ مرتبط با لة السياسية والاقتصادية والثقافية للمجتمع والدولة، وبالتالي فهو تلفـ بعض عناصره من دولة لأخـرى بـ اختلاف النظـام السياسي والاقتصادي الذي تنتهجه.

(١) قرار ا كمة الإدارية العليا السورية رقم ٢٧٩ القضية رقم ٣١٩ لسنة ١٩٧٧، منشـور موعة ا بادئ القانونية الـ قررت ا كمة الإدارية العليا للعام ١٩٧٧.

المبحث الثاني

أساليب الضبط الإداري

تلجأ هيئات الضبط الإداري لاستخدام العديد من الوسائل والأساليب لتحقيق أهدافها وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى.

وتتخذ هذه الأساليب التطبيق العملي أربعة مظاهر رئيسية هي:

القرارات التنظيمية العام أو لوائح الضبط، وتدابير الضبط الفردية، والتنفيذ المباشر أو المباشر لإجراءات الضبط الإداري، وأخيراً زاءات الإدارية الوقائية^(١).

ترتيباً على ما تقدم سندرس مضمون هذه الأساليب مطالب الثلاثة التالية:

أ. مطلب الأول: التنظيم اللائحي والقرارات الفردية.

ب. مطلب الثاني: التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري.

ج. مطلب الثالث: زاءات الإدارية الوقائية.

(١) انظر: أ.د. مود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها، لمعة لمس الدولة، السنة الثانية عشرة، ١٩٦٤، ص ٩ وما بعدها.
وراجع: د. دي أ. دفتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٥١.

وراجع: أ.د. عادل أبو: الضبط الإداري وحدوده، ارجع السابق، ص ٢٠٨-٢٠٩.

المطلب الأول - التنظيم اللائحي والقرارات الفردية:

يعد تنظيم الريات الأساسية اختصاصاً أصيلاً للهيئة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور، ويعود ذلك إلى ما يترتب على هذا التنظيم من تقييد للحريات. إلا أنه من الناحية العملية فإن المشرع لا يستطيع الاحتياط لكافة الاحتمالات، ومن ثم تظهر الحاجة لإيجاد وسيلة تكميلية تكل تنظيم الريات تنظيمياً تفصيلياً، وتتسم بالرونة والقابلية للتغير واللائمة وفقاً لقتضيات الزمان والمكان. وتتجسد هذه المصائص قرارات الضبط الإداري التنظيمية.

وتتم إرساء سلطة الضبط الإداري أيضاً عن طريق إصدار قرارات الضبط الفردية، وهي تطبق على فرد مع أو مجموعة من الأفراد بهدف إطفاء على النظام العام أو إعادته.

وبناء على ما تقدم أتناول هذا المطلب على النحو التالي :

الفرع الأول: قرارات الضبط الإداري التنظيمية.

الفرع الثاني : قرارات الضبط الإداري الفردية.

الفرع الأول: قرارات الضبط الإداري التنظيمية «لوائح الضبط»:

تعد لوائح الضبط أهم الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري لتحقيق النظام العام المتمتع، وإلّا تضع من خلالها قواعد عامة موضوعية ردة، تنظم فيها وتوجه بعض أوجه النشاط الفردي، حيث يتعرض من ألقها للعقوبات المنصوص عنها القوانين النافذة^(١).

(١) انظر: أ.د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، ١٩٨٠، دار النشر غ مذكورة، ص ١٢٨.

د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢١١.

وتكمن ضرورتها الحاجة إلى سد الفراغ الذي كان أن تتكشف عنه النص-وص التشريعية المنظمة للحريات العامة، أما هذه اللوائح من صفات الرونة والائمة، والاستجابة لتغيرات الظروف بسرعة متوفرة التشريع^(١).
وتبدو أهمية لوائح الضبط ناحية^(٢):

الأو : الطبيعة العامة و الشخصية هذه القواعد.

والثانية: إنشاء ضمانات حقيقية للحريات الفردية بتشكيلها مرجعية قانونية للقرارات الفردية. ما يؤدي إلى عدم تعسف سلطات الضبط، و منع كبتها.

وتعتد هذه اللوائح من الناحية الموضوعية ثابة القوان وإن اعتدت من حيث الشكل قرارات إدارية لصدورها عن هيئة التنفيذية^(٣). ومن أمثلة هذه اللوائح الخاصة بتنظيم المرور، ولوائح مراقبة الأغذية، وإلات الطرة، وإقلقة للراحة^(٤).

استناداً ما تقدم أعا موضوع التنظيم اللائحي للضبط الإداري على النحو التا :

(١) انظر: أ.د. سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٥-١٧-١٨.
راجع: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط في النظام العام وأثره على إريات العامة، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٢) انظر: أ.د. عبد اطلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٣) انظر: أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨٥.

(٤) انظر: أ.د. خالد الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٨٣.
أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨٥.

أولاً - الاختصاص بإصدار لوائح الضبط:

تعد سلطة إصدار لوائح الضبط مستقلة لا تستند إلى تشريع سابق، بل تشريع استثنائية منح للهيئة التنفيذية، تتجاوز فيها حدود الطبيعة لوظيفة تنفيذ القوانين وضع قواعد جديدة ووضع يتناوله التشريع سابقاً^(١).

وضع لوائح الضبط الإداري لنفس النظام القانوني الذي حكم القرارات الإدارية التنظيمية بصورة عامة، إلا أنها تتميز بتقيدها بأهداف الضبط الإداري^(٢).

ونظراً لأهمية لوائح الضبط، وارتباطها بريات الأفراد حرصت الدول على التنظيم الدقيق ممارسة السلطة اللائحية^(٣)، حيث تلغى آليات التنفيذ المختصة بإصدار هذه اللوائح من دولة لأخرى باختلاف النظام القانوني الذي حكمها، ومن يبدو ضرورياً استعراض آليات المختصة بإصدار لوائح الضبط كل من فرنسا ومصر قبل التعرض لوضع سورية.

١ - الاختصاص بإصدار لوائح الضبط فرنسا:

عهد الدستور الفرنسي الصادر العام ١٩٥٨ إلى وزير الأول (رئيس الوزراء) السلطة اللائحية صراحة بنص المادة ٢١/ منه. وهو ما رس هذه السلطة

(١) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في النظام العام وأثره على آليات العامة، مرجع سابق، ص ١٢٦-١٢٧.

انظر: د. ديد فتح الحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٢) د. محمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في حرية الاجتماعات العامة، مرجع سابق، ص ٢٣.

انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٩٨.

(٣) انظر: أ.د. عادل أبو الواسط، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢١٢.

أ.د. سامي الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٤.

بشرط عدم الاعتداء على الاختصاص ادد للقانون وفقاً لـ نص ا - ادة /٣٤/ م - ن الدستور.

ويرى الفقيه الفرنسي (Lavroff) أنه لرئيس ا مهورية سلطة حقيقية إصدار لوائح الضبط استناداً لنص ا ادة /١٣/ من الدستور ال تعطيه سلطة توقيـ ع الأوامـ ر و اراسيم ال تتم ا داولة بشأننا لمس الوزراء، لأنه كما يقول أنصار هذا الرأي من غ ا قبول أن يوقع الرئيس على عمل لا لمكه، وإن كانت هـ ذه السلطة لا تعـ صراحة منح الاختصاص بإصدار لوائح الضبط. أما بالنسبة للوزراء فالقاعدة أنه لا وز م ا رسة سلطات الضبط العام.

وعلى العكس من ذلك بالنسبة للمحافظ الذين ق م ا رسة سلطات الضـ بط ضمن ا دود الإقليمية افظاتهم، باعتبارهم ثل للدولة والسلطة اركزية من جهة، وباعتبارهم سلطة لية من ناحية أخرى استناداً للمادة /٢٢١٥/ من القانون ا ديـ د للجماعات الإقليمية أو ا لية رقم ١٤٢ الصادر ٢١ شباط لسنة ١٩٩٦^(١).

٢ - الاختصاص بإصدار لوائح الضبط مصر:

يطبق مصر الاختصاص التشريعي بتنظيم ا ريات العامة، ونص الدستور على أن يكون تنظيم موعة من ا ريات بقانون، ك ا رية الشخصية (م٤١/)، وحرية ا ساكن (م٤٤)، و حياة ا واطن ا اصة (م٤٥) وحرية الرأي والتعب (م٤٧)^(٢)، ويعتـ رف الدستور ذات الوقت للهيئة التنفيذية با ق إصدار لوائح الضبط، حيث تـ نص

(١) Lavroff (D.G): Le systeme Politique Francais, Dalloz, 5° éd, 1991, p.762 ets,

Turpin (Dominique): Droit Constiutionnel, P.U.F, 2° ed, 1994, P.387-388, Ardant
انظر: أ.د. سامي ال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سـ ابق، ص ٣١٠-٣١١.

(٢) انظر: د. أ د حافظ م، دراسة نقدية لدستور ١٩٧١ مهورية مصر العربية، مقالة منشـ ورة
جلة العلوم الإدارية، العدد الثا ، ديسمبر ١٩٨٥، ص ١٦٠.

المادة ١٤٥/ من الدستور أ - على أن: «يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط»^(١).
ويؤكد الفقه المصري هذا الإطار على عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية -
هذا الاختصاص، لأن النص يأتي على ذكر جواز التفويض^(٢).

ويرى بعض الفقه بإمكان إصدار لوائح الضبط الإداري من قبل -س- الوزراء
استناداً إلى الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٦/ من الدستور -أ-ت- على ذكر -ر-
اختصاصات لمس الوزراء ومن بينها «إملاء على أمن الدولة وإملاء حقوق المواطن
ومصالح الدولة». وهي عناصر تندرج ضمن نطاق مفهوم النظام العام، وخاصة بالنسبة
لعنصر الأمن العام^(٣).

أما بالنسبة للمحافظ فإنهم لا يكون ظل الدستور المصري أ - سلطة إصدار
لوائح ضبط عام ولو النطاق الإقليمي، ولكن يعترف الفقه للمحافظ بسلطة الضبط
الإداري أص - حماية أملاك الدولة العامة وإزالة ما يقع عليها من تعديات
بالطريق الإداري استناداً لنص المادة ٢٦/ من قانون الحكم أ - ل - ي رقم ٤٣ لسنة
١٩٧٩.

أما بالنسبة للمجلس إلمية والعمد فليس أ أي سلطة لإصدار لوائح الضبط
الإداري^(٤).

(١) راجع أ.د. محمد عاطف البنا: الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٢) أ.د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢١٣.

د. د. د. فتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٥٧.

راجع: أ.د. مود عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مرجع سابق، ص ١٦٥ وما
بعدها.

(٣) انظر: أ.د. سامي الالدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٤) أ.د. سامي الالدين، مرجع السابق، ص ٣١٧-٣١٨.

د. د. د. فتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٥٨.

٣ - الاختصاص بإصدار لوائح الضبط سورية:

أ - رئيس الجمهورية: غفل الدستور السوري لعام ٢٠١٢م عن النص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية العربية السورية بإصدار لوائح الضبط الإداري على غرار الدستور المصري. وارس الرئيس سلطة الضبط الإداري وجب مراسيم تنظيمية عامة أو فردية مستقلة غ مرتبطة بتشريع سابق استناداً لواجبه الدستوري ا افضة على احترام الدستور - وضمان الس انتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة وفقاً للمادة ٩٣/ من الدستور^(١).

ب - لمس الوزراء: نصت المادة ١٢٨/ من الدستور السـوري ٢٠١٢/٢/٢٤ على أن: « ارس لمس الوزراء الاختصاصات التالية:

ملاحقة تنفيذ القوان وا افضة على أمن الدولة و اية حقوق اواطن ومصـ الدولة».

ويبدو جلياً أن «ا افضة على أمن الدولة» يدخل صلب مفهوم النظم العام ويشكل ا جزء الأساسي من عنصر الأمن العام، وهذا يبيح لمس الوزراء إصدار لوائح ضبط إداري مستقلة غ مرتبطة بقانون سابق لتحقيق هذه الغاية.

ت - الوزراء: ملك بعض الوزراء سلطات ضابطية تنظيمية، تتعلق بضـ ابطة السكك ا ديدية، وارور، والصحة (مراقبة الأغذية وغها).

(١) انظر: أ.د. عبد ا طلبه، مبادئ القانون الإداري، ا جزء الثاني، مرجع سابق، ص١٨٤-١٨٥. وراجع: د. زين العابدين بركات، اوسوعة الإدارية القانون الإداري السوري واقرارن، مرجع سابق، ص٤٤٦-٤٤٧. وراجع: د. عبد الإله ا ا القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، الملد الثالث، مرجع سـابق، ص٥١١.

ث - ا ف ط: نصت ا ادة /٤٤/ من قانون الإدارة ا لية السوري الصادر با رسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أن يتو ا ا ف ط:

«د - ا اذ التداب ا يراها لتوطيد الأمن العام حدود القواز والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية وذلك الأمور ا لا تدخل اختصاصات ا لـ س ا ف طة، ومكتبه التنفيذي».

وما تقدم يفيد أن سلطة ا ف ط عملياً هي تنفيذ القواز والأنظمة النافذة، باعتباره مثلاً للسلطة ا ركزية ا ف طة، وكن أن ا رس وظيفة الضبط الإداري بإصدار قرارات ضبط فردية استناداً للقواز النافذة، وتعليمات وزير الداخلية دون أن يكون له ا ق إصدار قرارات ضبط إداري تنظيمية^(١)، أو ا رسة الصلاحيات ا تدخل اختصاص ا لـ س ا ف طة ومكتبه التنفيذي^(٢). ويقع على عاتق ا ف ط ا ف طة على ا ن العام والصحة العامة والراحة العامة على أن لا يؤدي ذلك إ ا لفة تعليمات ا هة ا ركزية ا ختصة^(٣)، وتنفذ قوى الأمن الداخلي ا ف طة أوامـر ا ـ ا ف طة^(٤)، واهـ الاستعانة بقوى ا يش بواسطة وزارة الداخلية إذا رأى أن قوى الأمنـن اـ داخلي ا ف طة لا تكفي فظ الأمن والنظام والسلامة العام (م/٥٢/ من قانون الإدارة ا لية).

ج - مدير ا نطقة والناحية: منح مدير ا نطقة ومدير الناحية سلطة الضبط الإداري حدود القواز والأنظمة النافذة، ولا لك مدير ا نطقة ومدير الناحية أكثر ا لك

(١) انظر: الفصل الرابع من قانون الإدارة ا لية السوري الصادر با رسوم التشريعي رقم ١٠٧ تـ ا ر يخ ٢٠١١ وتعديلاته.

(٢) انظر: ا ادة /٤٤/ الفقرة (٥) من قانون الإدارة ا لية السوري.

(٣) انظر: ا ادة /٥١/ من قانون الإدارة ا لية.

(٤) انظر: ا ادة /٥٢/ من قانون الإدارة ا لية.

الفاظ وليس م إصدار لوائح ضبط لا تستند إ قانون سابق او الفة لتعليمات وزير الداخلية^(١).

ح - اختصاص الس الإدارة ا لية بإصدار لوائح الضبط الإداري: أشرت ادة الثانية من قانون الإدارة ا لية، و ادة الثانية من اللائحة التنفيذية ذا القانون على أن تعمل وحدات الإدارة ا لية نطاق القوان والأنظمة ال تقرها الدولة «السلطة اركزية».

ونصت ادة ٦٧/ من قانون الإدارة ا لية على اختصاص لس ا افظة بـ :
٢٠ - تو السلطة التنظيمية كل أمر لا تتو السلطة اركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل اختصاص الس ا لية الأخرى».

هذا التعارض الظاهر يث التساؤل عن إمكانية لس ا افظة إصدار قرارات ضبط إداري تنظيمية لا تستند إ قانون أو تنظيم سابق من السلطة اركزية. أنا أعتقد أن نص ادة ٦١/ واجب التنفيذ على الرغم من أن اللائحة التنفيذية تأت على ذكـر هذا اوضوع، لأن الغاية ا قيقية من قانون الإدارة ا لية هي تركيز ا مسؤولية أيدي الطبقات الشعبية هذا من جهة، ومن ناحية أخرى فإن ما ي ر هذه اللوائح هو ا افظة على الناظم العام الذي كن أن تلف بعض عناصره من افظة لأخرى. رغم أن هناك بعض عناصر النظام لا وز للس ا افظة إصدار لوائح ضبط مستقلة بشـأنا،

(١) م/٥٠/ من قانون الإدارة ا لية: «يتو مدير ا منطقة بوصفه ثلاً للسلطة التنفيذية اركزية ا هــام التالية:

د - ا اذ التداب اللازمة لتوطيد الأمن العام حدود هذه القوان والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات ا افظ».

م/٥٢/ : «٣- يتو مدير الناحية فضلاً عن ذلك ا هام التالية:

ب - يقوم بوظائف الضابطة العدلية والضابطة الإدارية وفقاً للقوان والأنظمة النافذة».

ومن ذلك عنصر الأمن العام، ويستفاد ذلك من نص المادة / / من قانون الإدارة المحلية
التي حددت اختصاص لمس إطفاء الحرائق والأمن والنظام بـ:

«- أ- أثبت على التقيد بالقوانين والأنظمة واحترامها.

- تنظيم إسهام المأهولة مكافحة الحرائق ومنبأ أسبابها.

- تنفيذ التدابير المتعلقة بتجنب الكوارث العامة.

- تأمين السلامة وإحالات، وضمان أمنها».

ويتولى تنفيذ قرارات لمس إطفاء الحرائق التنفيذية^(١)، وينفذ إطفاء
قرارات الحرائق التنفيذية ويتقيد بها^(٢).

أما بالنسبة لمس المدينة والبلدة فقد منحه المادة /٦٩/ من قانون الإدارة المحلية
سلطة:

«ل- وضع القواعد والأنظمة كل أمر لا يتولى السلطات المركزية تنظيمه
مباشرة ولا يدخل اختصاص سلطات إطفاء الحرائق أو السلطات المحلية الأخرى».

وبالتالي فإنه يدخل اختصاص لمس المدينة والبلدة إصدار لوائح ضوابط إدارية
مستقلة المسائل التي لا يوجد فيها تنظيم مركزي، أما بالنسبة لبقية المسائل وحالات
الإدارة المحلية فلم ينحها القانون سلطة إصدار قواعد تنظيمية وإلزامية فقط رفوع
الاقتراحات والتوصيات التي تراها.

وهنا لا بد من التساؤل عن مدى التزام هيئات الضبط بإصدار هذه اللوائح. لمس

(١) المادة /٢٤/ الفقرة (أ) من قانون الإدارة المحلية السوري.

(٢) المادة /٣٣/ الفقرة (ب) من قانون الإدارة المحلية السوري.

الدولة الفرنسي حدد موقفه من هذه المسألة حكم Doubet^(١) حيث أعلن أنه لقيام التزام قانوني على هيئات الضبط بإصدار لائحة لا بد من توافر الشرط التالي معاً:

الأول: عدم وجود تنظيم ضبط.

والثاني: حدوث وضع خط من شأنه تدبير حسن النظام بعناصر مختلفة.

أي أن هيئة الضبط ملزمة بإصدار لائحة ضبط عندما تتسلسل تلزم ذاتها - لك مقتضى - يات الملاحظة على النظام العام.

ختام هذا المطلب أصل في نتيجة هي أنه لا يوجد هيئة إدارية متخصصة بإصدار لوائح الضبط الإداري دون غيرها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى هناك هيئات ذات اختصاص شامل معاً يجمع عناصر النظام العام كرئيس المهورية، وهيئات أخرى تصب في ناحية معينة أو بعنصر معين من عناصر النظام العام، ووضع هذا الاختصاص لقواعد التقسيم الوظيفي ضمن الهيئة التنفيذية وفقاً لقوانين وإحداث هذه الهيئات.

(١) م/١ من قانون الإدارة المحلية: يقصد بالتعابير الواردة في هذا القانون ما يلي: أ - المدينة: كل مركز إقليمي أو منطقة أو كل تجمع سكاني يزيد عدده عن عشرين ألف نسمة. ب - البلدة: كل مركز ناحية أو كل تجمع سكاني يتراوح عدده بين عشرة آلاف وعشرين ألف نسمة.

ج - أي: قطاع من المدينة أو البلدة لا يقل عدد سكانها عن مائة آلاف نسمة.

د - القرية: التجمع السكاني الذي يتراوح عدده بين ٥٠٠ و ١٠٠٠٠ نسمة.

هـ - الوحدة الريفية: مجموعة القرى والأراضي الزراعية تشكل تمعة وحدة إدارية واحدة على أن لا يقل عدد سكانها عن ٥٠٠٠ نسمة.

و - الزرعة: التجمع السكاني الذي يقل عن ٥٠٠ نسمة ولكن أن تلحق بالزرعة بإحدى القرى القريبة منها.

كما أن لوائح الضبط لا تستند إلى تشريع سابق أو إلى الدستور هي من الندرية
كان بسبب اعانة التشريعية شبه الكاملة للحريات العامة والفردية.

ثانياً - صور تنظيم النشاط الفردي وجب لوائح ضبط:

مكن أن تتخذ لوائح الضبط تقييدها للنشاط الفردي صوراً متعددة، تتدرج وفقاً
لشدة القيد من الأشد إلى الأخف على النحو التالي:

١ - حظر أو منع من ارسنة نشاط/

يقصد بالحظر أن تنص اللائحة على منع الأفراد من ارسنة نشاط مع بذاته من
حيث الغرض أو الزمان أو المكان^(١)، ومثال ذلك حظر تشغيل المآحن ليلاً، وحظر
مرور أنواع معينة من السيارات ادينة أوقات ددة... إلى^(٢).

ويتفق الفقه والقضاء الإداري على أن المقصود بالمنع هو منع الزني الوقت للنشاط
أو ارية، انطلاقاً من أن حرية الفرد هي الأصل، والتقييد هو الاستثناء، كما أن المنع
الطلق والكامل ارية مكفولة وجب الدستور والقانون هو عمل مشروع، لأنه

(١) انظر: أ.د. سامي ال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه، كلية
القوى، جامعة الإسكندرية، ١٩٨١، ص ٩٩.

وانظر: أ.د. عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٥.
وراجع: د. محمد شريف إميل عبد اليد، سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية، مرجع
سابق، ص ٨١.

د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على
الريات العامة، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٢) د. رمضان بطيخ: الوسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٤٥.

د. عمرو فؤاد مبركات، مبادئ القانون الإداري، دار النشر مذكورة، مصر، ١٩٨٥.

Costa (Jean paul), Les libertés publiques en France et dans Le monde, paris, S.T.H,
ed 1986, P.P. 62-64.

معادل للإغائها^(١). هذا من جهة ومن ناحية أخرى فإنه ليس من الضروري معطام الأحوال، الذهاب إلى حد منع إطلاق النظام العام.

ومن هذا انطلق أبطل لمس الدولة الفرنسي لوائح ضبط صدرت عن رؤساء بلديات منع التصوير الطريق العام، معتاد أن هذا اننع يتعارض مع حرية التجارة والصناعة، وأنه كان وسع رؤساء البلديات تنظيم هذا النشاط أمكان معيذة وأوقات مدة لتجنب ازدحام الس، دون الوصول إلى حد اننع إطلاق.

وبالتمييز هذا الحال، إربات الأساسية انظمة بقانون، وبغها من إربات. عندا ديث عن حظر نشاط ما أو حرية ما وجب لائحة ضبط.

حيث كن هيئة الضبط إصدار لائحة ضبط منع حرية ما، أو نشاط ما، لفترة مؤقتة ودودة، وإلا يلزم حاجة إافطة على النظام العام إذا ينظم القانون هذه الحرية، أما حالة التقيد التشريعي للحرية فلا وز هيئة الضبط إاوز الإطار الذي ربه القانون كقاعدة عامة، وتكون حرية هيئة الضبط أوسع حظر إربات غ انظمة بقانون.

٢ - الترخيص (الإذن المسبق):

يتضمن هذا الأسلوب تنظيم إربات الفردية، ربط شرعية إرسدة الحرية أو النشاط بأصول على إذن سابق من إهة الإدارية إاختصة^(٢).

C.E. 15 octobre 1965, Alcaraz, A.J.D.A., 1965, 662.

(١)

C.E. 4 Mai 1984, préfet de police C.M, Guez, A.J.D.A., 1984. 393

(٢) انظر: العميد عبد طلبة، مبادئ القانون الإداري، إزاء الثا، مرجع سابق، ص ١٩٢.

وراجع: د. دي أ دفتح إحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٦٢.

أ.د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

Burdeau (Georges), Les libertes publiques, paris, 4^e ed, L.D.J, 1972, P.41.

ولا يطبق هذا الأسلوب على الربات الفردية الأساسية كقولة بنصوص قانونية، إذ يغدو إخضاع هذه الربات للإذن مسبق عمل مشروع و الف للقانون^(١).

وبلاحظ أن هيئة الضبط «ماة الترخيص» لا تتمتع بأي سلطة تقديرية مـنـج الإذن أو عدمه، مـنـجت الشروط الـتـتـطلبها اللائحة، أي أن الرخصة مـنـج أن تعطى مـن توافرت فيه الشروط المطلوبة اللائحة، بغض النظر عـن أي اعتبارات أخرى، مـن طائلة الإلغاء بسبب الإخلال بدأ مساواة مع اواطن أمام القانون^(٢).

وكن إاز القواعد الـضـع الـنظام الترخيص الـيلي:

أ – نظام الترخيص لا يتعلق بالربات المنظمة الدستور أو القانون، إلا إذا نص الدستور أو القانون على ذلك. عـ أنه لا يوز يئات الضبط الإداري تقييد الربات الفردية كقولة دستورياً وقانونياً، إلا إذا أجاز الـالـشرع ذلك صراحة^(٣).

ويرى الفقيه الفرنسي (J.Robert) أنه إذا كان التـرخيص الإداري تـقـديرياً، يكون شديد الطورة على الـرية، وهو يقترب إ حد كـب مـن نظام الـظر أو الـنع^(٤).

(١) راجع: د. حلمي الدفدوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤.

د. رمضان بطيخ، الوسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٤٦ وما بعدها.
(٢) انظر: د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٦٤.
د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري فيق النظام العام وأثره على الربات العامة، مرجع سابق، ص ١٣٧.

راجع: د. مد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار القانون اصري، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٥٦، ص ٤٠١.

(٣) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، ارجع السابق، ص ١٣٨.

د. رمضان بطيخ، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٥.

د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٤) J.Robert et autre: op. Cit, p.97

- ب - معاملة الأفراد طالا الترخيص ممارسة نشاط مع على قدم المساواة^(١).
- ت - حالة اربيات غ الأساسية، وال ينظمها الدستور أو القانون، - ب على هيئات الضبط عدم التوسع استخدام هذا الأسلوب، وء- دم اس- تعمله إلا حالات الضرورة^(٢).
- ث - على الإدارة > وضع شروط منح الإذن اسبق أو الترخيص أن لا يكون ا دف من ذلك هو تعها بسلطة تقديرية منح الإذن أو رفضه، وإا ب أن تكون هذه الشروط مرتبطة بالغاية من الإذن أو الترخيص، وإا كانت اللائحة غ مشروعة^(٣).
- ا تقدم أخلص إ القول أن سلطة الإدارة منح الترخيص ب أن تكون مقيدة بشروط ددة، أما إذا كانت هذه السلطة تقديرية فإننا تشكل خطراً على ا رية، لأن الإدارة قد تتعسف منح الترخيص ن تشاء و نعه على من تشاء بدون ضوابط.
- ونظام الترخيص نج الإدارة إمكانية وقاية النظام التمتع من خلال التحقق م- ن توافر ضمانات وشروط ددة ممارسة أنشطة خطيرة، أو حريات قد يترتب على استخدامها إمكانية تعرض النظام للخطر، ومن ذلك فرض شروط ددة على ا رسة إحدى اهن ا طرة على الصحة والسلامة العامة، وكذلك إخضاع ا مظاهرات لنظام الترخيص اسبق > تتمكن الإدارة من ا اذ الاحتياطات الأمنية ماية ا مظاهرين من جهة، ومنعهم من الإضرار بالآخرين والأماكن العامة و اصة من جهة أخرى^(٤).

(١) G. Vedel et autre: op. Cit, p.71.

(٢) راجع: د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٣) راجع: د. رمضان بطيخ، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٤٦.

د. مد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار القانون اصري، مرجع سابق، ص ٤٠١.

(٤) للتوسع موضوع الترخيص انظر:

أ.د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، ارجع السابق، ص ٤٠٤ وما بعدها.

د. مد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار القانون اصري، ارجع السابق.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه نظام الترخيص، يجب أن يصدر قراراً بالموافقة أو الرفض بالترخيص، ويترتب على ذلك أن إرساء النشاط أو إبداءه يترتب على ذلك، ولا يجوز للأفراد رد الاكتفاء بتقدير طلب الترخيص، وإلا عليهم انتظار قرار الإدارة ذلك^(١).

٣ - الإخطار:

ويقصد به أن «النشاط الفردي هذه الحالة غرضه، ولا يشترط الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة قبل إرسائه، ولكن يجب إخطار السلطة المختصة بممارسة هذا النشاط، لكي تستطيع أن تتخذ ما يلزم من إجراءات حماية النظام العام، ومنع وقوع ما لا يجوز أو يعوق هذا النظام الوقت الملائم والمناسب»^(٢).

يتميز هذا الأسلوب من تنظيم إبداءه أنه أخف وطأة من نظام الترخيص، فالنشاط الأصل مسموح خلافاً لما عليه الحال في نظام الترخيص حيث يكتسب النشاط طابعاً شرعياً من الترخيص مارسه، ومن ذلك ضرورة إخطار إدارته للانتخابات، إبداءات المختصة بوزارة الداخلية رغبتهم تنظيم مهرجانات دعائية، كما تتمكن من إبداء تدابير احتياطية وقائية منع مظاهر الإخلال بالنظام العام، كخشية اصطدام أنصار إدارته مع بعضهم.

والأصل في نظام الإخطار أنه لا يترتب حق للإدارة الاعتراض على إرساء النشاط، وإنما يكون للأفراد حق ممارسة إبداءه مجرد الإخطار، أما عند عدم إمكانية

(١) انظر: أ.د. عادل أبو الوفا، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٢٥-٢٢٦.

د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

(٢) انظر: العميد عبد الحليم، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٩٢.

الإخطار مصحوباً بحق الإدارة عليه خلال فترة زمنية معينة فإنه يقتـرب مـن نظـام الترخيص^(١).

ع - تنظيم النشاط الفردي:

يتضمن هذا النوع من اللوائح توجهات عامة من يرغبون ممارسة نشاط مع ، دون أن يصل الأمر إلى تعليق ارسـة اربية على ترخيص أو إذن، ومن ذلك اللوائح الـتنظم المرور، ودد السرعات على الطرقات العامة، مع فرض عقوبة على منـالف اللائحة مع تبيان أوجه اخالفة أو الإخلال بالنظام العام. ويفضل هذا الأسلوب مـن التنظيم لأنه أقل تقييداً وإعاقة للحريات^(٢)، وتعتمد هذه اللوائح القاعدة العامة تنظيم النشاط الفردي، مع اإضافة على قواعد الاختصاص بهذا الشأن^(٣).

و من نعتقد أن هذا الشكل من التنظيم أخف وطأة على ارسـة اريات، لأنه يعل من ارسـة اربية أمراً كئناً من قبل يمل الأفراد دون وجود سلطة كمية للإدارة، أو يز، وهو أفضل من نظام الإخطار، وخاصة إذا كان يتضمن حق الإدارة الاعتراض عليه^(٤).

(١) انظر: د. مد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار القانون اصري، مرجع سـابق، ص٣٨٩. وللتوسع الفرق بـ نظام الترخيص ونظام انظر:

د. مد الطيب عبد اللطيف، ارجع السابق، ص٤٨٧ وما بعدها.

أ.د. عادل أبو ا ، الضبط الإداري وحدوده، ارجع السابق، ص٢٢٠ وما بعدها.

(٢) راجع: د. منيب مد ربيع، ضمانات اربية مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية اقوق، جامعة عـ س، ١٩٨١، ص١٠١.

(٣) انظر: أ.د. عبد انعم فوط، علاقة الفرد بالسلطة، دار النشر غـ مذكورة، ط١، المـلد الثالث، سنة النشر غـ مذكورة، ص٩٣٧-٩٣٨.

(٤) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، ارجع السابق، ص١٤٥.

الفرع الثاني — قرارات الضبط الإداري الفردية:

يقصد بقرارات الضبط الإداري الفردية «القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد بذاته أو على مجموعة من الأفراد الذين بذواتهم»^(١).

والقرارات الفردية إما أن تكون تطبيقاً لتنظيم عام سابق (تشرية أو لائحة)، وهـ.و القاعدة العامة، أو تكون قرارات فردية لا ترتبط بتنظيم سابق.

وبوجه عام فإن قرارات الضبط الفردية تأخذ صوراً متعددة، فقد تنص من الأمـر بالقيام بعمل دد، أو النهي عن عمل، أو منح إذن أو رخصة^(٢).

ترتيباً على ما تقدم أتناول هذا الأسلوب من أساليب الضبط الإداري على النحو التالي :

أولاً - القرارات الفردية المستندة إلى صكوك قانونية:

أرس وظيفة الضبط الإداري من خلال تدابير الضبط الفردية التي تصدرها السلطة الرئيسية لنشاط الضبط الإداري، والأصل العام أن تكون التدابير الضبطية الفردية مستندة إلى قاعدة عامة تشريعية كانت أو لائحية. حيث يتم تطبيقها على فرد مع أو على أفراد معينين بذواتهم^(٣)، أو على وقائع ددة.

(١) انظر: العميد عبد الحليم، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢) راجع: أ.د. مود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٣ ومـا بعدها.

د. مصطفى دوح مد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، ٢٠٠١، ص ١٢٩ وما بعدها.

د. د. فتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٣) انظر: د. عبد الإله الحليم، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع السابق، ص ٥٢٨.

و رج التنظيم التشريعي أو اللائحي للحريات العامة إ حيز التطبيق- ق وج- ب
القرارات الفردية الـ كـن أن تتخذ التطبيق العملي ثلاث صور هي^(١):

الأو : صورة الأمر بأداء عمل، كالأمر الصادر عن البلدية إ أحد الأفراد ب- دم
م له الآيل للسقوط.

الثانية: صورة النهي عن فعل مع ، كالأمر الصادر عن وزارة الداخلية منع عق- د
الاجتماعات خشية وقوع اضطرابات لـ بالنظام العام، أو منع التظاهر.

الثالثة: صدور القرار الضبطي متضمناً الترخيص زاوله نشاط مع ، كالترخيص بفتح لـ
عام، أو الترخيص زالة اهن ا مطرة، أو الترخيص بعرض أفلام معينة أو صور ما^(٢).

ويقدر القضاء كقاعدة عامة صحة مضمون تدابـ الضبط الفردية باقارنة م- ع
الصكوك الضبطية الـ تعلوها مرتبة سواء أكان منصوص عنها الدستور، أو التشريع،
أو لوائح الضبط. فإذا اهل القرار الفردي القاعدة القانونية الأعلى مرتبة اعت- ه
القاضي غـ مشروع ولا ينتج أثره.

أي أنه يتعـ على هيئة الضبط عند استخدام قرارات الضبط الفردية احترام قواء- د
التدرج العضوي و موضوعي وفقاً لـ يلي^(٣):

(١) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري فيق النظام العام وأثره
على اربات العامة، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٢) انظر: أ.د. سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، ارجع السابق، ص ٣٤ وما بعدها.
د. منيب ربيع، ضمانات ارية مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالته السابقة، ص ١٠٢.
د. مد شريف إاعيل عبد اليد: سلطات الضبط الإداري الط-روف الاس-ثنائية، رسالة
دكتوراه، كلية اقوق، جامعة عـ س، ١٩٧٩، ص ٩٦.

G.Burdeau: Les libertés publiques, op. cit., P.41, P.Bernard, op. cit, P.86-87.

(٣) انظر: د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على اشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع-
سابق، ص ٢٩٤ وما بعدها.

أ - قواعد التدرج العضوي: قرار الضبط الفردي - ب أن تـم القـرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الأعلى. وقد أعلنت ا كمة الإدارية العليـا ا صرية عدم شرعية قرار مفتش الشرطة بالامتناع عن إعطاء بطاقات شخصية ن يدين بالبهائية بصورة الف قرار وزير الداخلية^(١). ولا ينتقص ذلك من > ق سـ لمطات الضبط الأد مرتبة السلم الإداري تشديد التداب ا اتخذـة من قبل السلطات الأعلى وفقاً للظروف ا لية والزمانية، دون فيف قيود السلطة الأعلى أو الإعفاء منها^(٢).

ب - قواعد التدرج ا وضوعي: القرار الفردي - ب أن يكون متوافقاً مع القاعدة العامة^(٣). وهذا يفرض على هيئة الضبط ليس فقط التقيد بالقواعد العامة الصادرة عن هيئة ضبط أعلى.

ولكن إ جانب ذلك يفرض على هيئة الضبط ا ختصة بوضع لائحـة ضـبط أن ترمها التطبيقات الفردية، عملاً بالقاعدة الـ تقول «احترام القانون الذي وضعته بنفسك»^(٤).

وذهب لمس الدولة الفرنسي أبعد من ذلك > قرر أن هيئة الضبط الأعلى درجة السلم الإداري لا وز أن تصدر قرار ضبط فردي الف لائحة ضبط أصدرتا هيئة ضبط أد منها^(٥).

(١) أ.ع: طعن ١١٠٩ لسنة ٢٥ ق (١٩٨٣/١/٢٩) السنة ٢٨ غ منشور مشار إليه لدى د: حلمي الدقوقي، ارجع السابق، ص ٢٩٥.

(٢) CE, 8 août 1919, Labnne, rec. 737.

(٣) CE, 28 janv, 1938, pilchard, D.38, 279.

(٤) انظر: د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإداري ومبدأ ا شروعية، دار النهضة العربية، القـاهرة، ١٩٧٠، ص ٨٥.

(٥) CE, 8 Des. 1898, Maire de Geste, rec, 817.

ما تقدم يشكل القاعدة العامة بدود العلاقة بقرار الضبط الفردي والقضاء العامة لا يستند إليها. غ أن التقيد اطلق بأحكام اللوائح قد يؤدي الى الضبط الإداري إ نتائج غ مقبولة ويتعذر تداركها، وللضرورة أجاز القضاء يئات الضبط الفة أحكام اللوائح حالات خاصة^(١)، وبشروط ددة هي:

أ - أن تنص اللائحة على إمكان ذلك^(٢).

ب - أن يستهدف القرار الفردي حفظ النظام العام^(٣).

ج - معاملة الأفراد على قدم المساواة إمكانية الاستفادة من هذا الاستثناء، أي أن لا يرخص هذا الاستثناء على و تعسفي^(٤).

و ص لمس الدولة الفرنسي هذه الشروط حكمه الصادر بتاريخ ١٣ شباط ١٩٣٢^(٥) دعوى خاصة بتنظيم هيئات الضبط للمراقص وقاعات الباليه، حيث اعترف المجلس يئة الضبط بسلطة وضع: «استثناءات خاصة من التنظيم صلحة بيع مستغلي قاعات الرقص العامة الذين يوجدون أوضاع متماثلة على أن يعاملها على قدم المساواة دون إابة أو ييز وإا الذي تكون فيه أوجه ا روج هذه متفقة مع ا افظة على حسن النظام والسكينة العامة»^(٦).

(١) انظر: أ.د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، ١ - جزء الأول، ط ١، ١٩٥٥.

(٢) انظر: أ.د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٤١.

Picard (Etienne): op. cit, P. 746 ets.

(٣) Castange (jean): Le contrôle juridictionnel de La légalité des acts de police Administrative, These, Bordeaux 1961, L.G.D.J, 1964, P.43.

(٤) انظر: أ.د. توفيق شحاته، ارجع السابق، ص ٢٤٤.

(٥) C.E.13. Janvier 1932, société de la grande tavern, Rec 36.

(٦) Casta Gne (g): op. cit., p. 43.

وبذا فإن لمس الدولة الفرنسي يعترف بإمكانية صدور قرار ضبط الف للائحة أحوال خاصة مع ا اافظة على احترام ا بدأ القانون الذي يقضي با سـاواة أمـام القوان واللوائح^(١).

وأعتقد أن ا ل الأمثل هذه ا مالة هو العمل على تعديل اللائحة الـ كـن أن يسبب تطبيقها نتائج غـ مرغوبة، أو إلغائها، وتتفي بذلك إمكانية التعامـل عـاير مزدوجة مع الأفراد عند تطبيق مثل هذه اللوائح.

وعموماً فإن قواعد التدرج العضوي و موضوعي مبادئ يطبقها القضاء العـادي والإداري سورية ومصر^(٢).

ا تقدم كن القول أن قرارات الضبط الإداري استندة إ تنظيم سابق تشـريعاً كان أم لائحية تعد ا مالة العامة قرارات الضبط الفردية، والسبب ذلك هــو أن التنظيم التشريعي واللائحي امتد ليشمل يع مناحي النشاط الفردي.

ثانياً - قرارات الضبط الفردية ا مستقلة:

هي تلك القرارات الـ لا تستند إ تنظيم سابق، تشريعياً كان أم لائحية.

وقد اختلف الفقه الإداري تقديره لشرعية القرارات الفردية الـ تصدرها هيئات الضبط بذه الصورة. فـذهب الـ وفسـور (Hauriou) إ أن القانون الإداري الفرنسي لا توجد به قرارات فردية مستقلة مؤكداً «أن كل قرار إداري خاص ـادة معينة ـب أن يسبقه نص عام تشريعي أو لائحي صادر نفس ا موضوع، على ـو ـضع ا ماص للعام»^(٣).

(١) (A.de) Laubadaire: Traite de droit administrative, L.G.D.J, 1984, T1. 9 ed, P.632.

(٢) انظر: د. حلمي الدفوقي، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٣) Hauriou (M): Précis élémentaire de droit adminisratif, op. cit, 12 ed, P.577.

ويؤيد ال فوسور «Rolland» ذلك بالقول: «الأوامر والنواهي يجب أن تستند دائماً إلى نص عام، قانون أو لائحة»^(١)، ويبدو أن أغلب الفقه يفضل هذا الرأي لأنه يؤدي بالنتيجة إلى قيق مبدأ مشروعية بشقيه الشكلي والموضوعي^(٢).

ويرى الأستاذ «castagne» من الفقه، أن الرأي السابق يلقي بالالتطبيق العملي على ماطر كمن أن تلحق بالنظام العام، يلخصها بالقول: «إن اللائحة أو التشريع لا يستطيعان الاحتياط لكل توقع، وأن الضبط نشاط مرس من أجل وقاية أو إعادة النظام العام، ومن المعروف أن النظام العام بعيد عن أن يكون ثابتاً، فإذا ظهر تدبير أو اختلال خاص لا يكون مشروع أو لائحة الضبط قد توقعته، وقبلنا أن كان قرار فردي يجب أن يستند إلى قاعدة سابقة، لكان مع ذلك ترك سلطة الضبط ردة من السلاح»^(٣).

يبدو جلياً أن هذا الرأي ينسجم مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري التي لا تكون إلا هدف واحد هو حماية التمتع من الفوضى والاضطراب، إضافة إلى ذلك فإن القرارات الفردية المستقلة مدسندها الشرعي الدستور الذي يلقي على عاتق السلطة التنفيذية واجب المحافظة على الأمن والنظام العام الدولة والتمتع.

(١) Rollan (L): Précis de droit administratif. 10 ed n 407-408.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(٣) Castagne (J): Le controle Juridictionnel de la legalité des acts de police administrative, Th. Paris, L.G.D.J, 1964, P.40.

وراجع: د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٥.

د. عبد العليم عبد البید مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على المريات العامة، مرجع سابق، ص ١٥١-١٥٢.

د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٣٩-٢٤٠.

هذا هو موقف الفقه من مسألة القرارات الفردية لا تستند إلى تنظيم مسبق،
وأما موقف القضاء الإداري فقد سدد موقف لمس الدولة الفرنسي الذي استقرت
أحكامه على إضفاء صفة الشرعية على القرارات الفردية المستندة إلى قاعدة تنظيمية
سابقة. عند فق شرط :

الأول: أن يستهدف القرار الفردي مواجهة حالة خاصة تعدد النظام العام بأحد عناصره.

والثاني: ألا يكون المشرع قد استبعد صراحة إمكانية اتخاذ قرار فردي مسبق،
وتطلب المقابل صدور لائحة واجهة إلى المالك.

وتطبيقاً لذلك حلت لمس الدولة الفرنسي للعمدة بالقرار نظر وجهه مطاهرة
كانت ستحدث بطبيعتها اضطراباً بالنظام العام، على الرغم من عدم وجود تنظيم مسبق
سابق للمظاهرات البلدية^(١).

ويصف الأستاذ حلمي الدفدوقي هذه المسألة بالقول^(٢): «إن ملف القاعدة التفصيلية
السابقة إلى تبدو متقدمة مادة الضبط تغدو ميزة صلحة نظام المصلحة العامة (النظام العام)
العام، و صلحة نظام الفرد (الحرية)، نظراً لاختلاف احتياجات النظام العام باختلاف
ظروف الزمان والمكان... ومن فإن عدم التحديد التفصيلي السابق يمكن من سلطات
الضبط من أن لا تفرض من القيود إلا ما توجه إلى إفضاء على النظام العام كل حالة
سبب ظروفها الواقعية».

لكن هذا الاستثناء من الضبط الإداري، قد من خطورته على الحريات الفردية
رقابة عليها الأقصى إرساها القضاء الإداري، حيث يستلزم لشرعية هذه القرارات

(١) C.E. 15 december 1926, Cateland et Laulaguent, Rec, P.1106.

(٢) د. حلمي الدفدوقي، رقابة القضاء على المشرعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق،

إقامة تكافؤ دقيق بين الإجراءات الأساسية، وخطورة التهديد للنظام العام، بحيث لا يكون القرار مشروعاً إلا إذا كان هو القرار الوحيد بعينه الذي يؤمن متطلبات الحفاظ على استقرار النظام العام.

وكل الأحوال فإن قرارات الضبط الإداري الفردية لا تستند إلى تنظيم سابق تكاد تكون معدومة بسبب الصياغة العامة التي يستخدمها المشرع غالباً الأحيان. يمكن هيئة التنفيذية بإداراتها المختصة من الاستناد إلى هذه التسهيلات، فوزارة الداخلية يمكن أن تتخذ قرارات فردية استناداً إلى قانون إحداث الوزارة الواضح. الأهمية مهما كان شأنها، وكذلك الأمر بالنسبة لوزارة الصحة، وهيئات الإدارة المحلية وغيرها.

المطلب الثاني - التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري:

تعد هذه الوسيلة أحد امتيازات الإدارة بشكل عام، ومن أشد وسائل الضبط الإداري وأكثرها خطورة على الحريات والمكية الفردية، كما تتضمن من وسيلة للقهر والقوة، ففي هذه الوسيلة تقوم هيئة الضبط بعمل مادي يتمثل باستخدام القوة من قبل موظفي الضبط لإجبار الأفراد على التنفيذ الفوري لقرارات الضبط المأية للنظام العام.

ويعد التنفيذ الإداري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص لنظرية التنفيذ المباشر. للقرارات الإدارية، ونحن الإدارة التي بتنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذاً مباشراً باستخدام القوة دون الحاجة للحصول على إذن من القضاة^(١).

ونظراً لطورة التنفيذ الإداري على الحريات والمكية أحيط استخدامه مجموعة من الشروط تعد كضمانات حسن استخدام الإدارة هذه الوسيلة الاستثنائية.

(١) انظر: د. عادل أبو الواس، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٦١.

ترتيباً على ما تقدم أتناول هذا اطلب التنفيذ اباشر كأحد أساليب اليب الضبط الإداري الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم التنفيذ اباشر وم راته.

الفرع الثاني : حالات التنفيذ اباشر.

الفرع الثالث: شروط التنفيذ اباشر.

الفرع الأول: مفهوم التنفيذ المباشر ومبرراته:

القاعدة العامة تنفيذ أوامر الإدارة وقراراتها أن يتم عن طريق القضاء الذي يعت أحد أهم ضمانات حريات الأفراد وحقوقهم، ولأن طريق التنفيذ القضائي بإجراءاته وأصوله اتبعة قد لا يكون مفيداً عندما يتعلق الوضع خاطر وتديدات يبط بالنظام العام. بسبب الـ زمن الـ لازم للتنفيذ عن هذا الطريق. منحت الإدارة سلطة التنفيذ اباشر.

استناداً ما تقدم نتعرف على مفهوم التنفيذ اباشر وم راته الفقرات التالية:

أولاً - مفهوم التنفيذ اباشر:

اختلف الفقه حول المع الذي يعطيه كل من اصطلاحي التنفيذ اباشر والتنفيذ اباشر^(١). ذهب جانب من الفقه إ القول أن الاصطلاح مترادفان ويستخدمان مع واحد^(٢).

(١) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري فيق النظام العام وأثره

على اريات العامة، مرجع سابق، ص ١٦١.

(٢) راجع: أ.د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٤ - ١٩٥٥، ص ٦٨٢.

د. منيب ربيع، ضمانات اابية مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق عـ س، ١٩٨١، ص ١٠٩.

د. عبد العليم عبد اليد مشرف، ارجع السابق، ص ١٦٢.

د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٧٣.

وذهب ريق آخر إلى القول خلافاً للرأي الأول أن الاصطلاح تلفف بالتنفيذ - مباشر هو الامتياز الذي تتمكن الإدارة - قضاؤه أن تصدر بإرادتها - منفردة - قرارات تكون نافذة على الأفراد دون حاجة إلى تدخل القضاء.

أما التنفيذ - أي فهو خاص بالهيئة الإدارية - تنع فيها الأفراد عن تنفيذ أوامر هيئات الضبط طوعاً. ويكون عندها هيئة الضبط، حق تنفيذ قراراتها - أساساً - باستخدام القوة الإدارية، دون الحاجة للحصول على إذن القضاء - آلات وشروط - مدة^(١).

ويبدو أن التنفيذ - أي ما هو إلا حالة خاصة من حالات التنفيذ المباشر، يتم اللجوء إليها عندما تنع الأفراد عن تنفيذ أوامر هيئة الضبط أو عند التلكؤ - تنفيذها، - أن مفهوم التنفيذ المباشر أعم وأل من اصطلاح التنفيذ - أي أو القسري.

وهو - أي - تلجأ فيها هيئة الضبط إلى تنفيذ قراراتها على الأفراد - مباشرة - باستخدام القوة الإدارية أو بدونها، عند عدم توفر الوقت الكافي - للجوء - إلى التنفيذ - القضائي بسبب الخطر - تعدد النظام العام، أو عندما لا تمثل الأفراد طواعية لأوامر الإدارة عندما يكون الوقت متوفراً نسبياً.

ومن حالات التنفيذ المباشر، استخدام شرطة مكافحة الشغب وسائل مادية - (هراوات، مياه، غاز مسيل للدموع) لتفريق اشتباك - تفرج - مباراة رياضية، أو منع الأفراد من دخول منطقة ما يشبه بوجود متفجرات فيها. هذه - آلات - تتخذ - هيئات الضبط إجراءات مباشرة دون انتظار إرادة الأفراد.

أما حالة التنفيذ - أي فهي تفيد إبلاغ الأفراد - ص - موم - أوامر - هيئة الضبط - وامتناعهم عن تنفيذها طوعاً أو عدم تنفيذها بالسرعة المطلوبة. وبالتالي - تضطر عناصر

(١) انظر: أ.د. سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، ارجع السابق، ص ٤٦.

العميد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ارجع السابق، ص ٦١٣-٦١٤.

A.De laubadere par venezia (G.C) et Gaudement (yres): Traite de droit Administratif, L.G.J.T. 1, 11 éd, 1990, p.597.

الضبط لتنفيذ الأوامر باستخدام القوة اادية ضد الأفراد. ومن ذلك قيام الإدارة بـ دم م ل آيل للسقوط بعد امتناع مالكة عن هدمه رغم توجيه إنذار با دم من قبل شرطة البلدية.

على كل حال يبقى هناك قاسم مشترك بـ اصطلاح هو أن التنفيذـ ذـ كـ لا اـ التـ يتم عن غـ الطريق القضائي باعتباره الطريق الطبيعي لتنفيذ قرارات الإدارة. خلاصة القول: ليست كل اـ الاتـ الـ يتم فيها التنفيذ عن غـ الطريق القضائي يكون التنفيذ جـ ياً، فهناك حالات يكون التنفيذ فيها اختيارياً، وـالاتـ أخرى لا تتوقف هيئة الضبطـ التنفيذ على إرادة الأفراد اـ خاطبـ بالأوامر الضابطية. واستناداً اـ تقدم أفضل استخدام مصطلح التنفيذ اـ مباشر لأنه يشـ ملـ كـ لـ هـ هذه اـ الاتـ السابقة.

ثانياً - مـ رات التنفيذ اـ مباشر:

يتصف التنفيذ اـ مباشر لقرارات الضبط الإداري بطبيعة احتياطية واضحة^(١)، باعتباره استثناء من القاعدة العامة التنفيذ الذي بـ أن يتم عن طريق القضاء، ومـ نـ لا وز التوسع التنفيذ اـ مباشر أو القياس عليه^(٢)، اـ يترتب على ذلك مـ نـ مسـ اسـ ريات الأفراد. وأما بالنسبة للمـ راتـ الـ ساقها الفقه لتـ ير التنفيذـ ذـ اـ مباشرـ رفقـ دـ أخذت عدة اـ اهات:

(١) انظر: أ.د. رمضان بطيخ، الوسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٤٨.

د. دي أـ دفتح اـ حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٧٤.
(٢) د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في النظام العام وأثره على اـ ريات العامة، مرجع سابق، ص ١٦٣.

فيذهب رأي^(١) إ أن «الإدارة وهي تعمل على تنفيذ القانون، -ب أن تك-ون ترمة من قبل الأفراد، ولا سبيل إ ذلك إلا بالتنفيذ ا مباشر عند عدم وجود وس-يلة أخرى». ويقدم الدكتور عبد الإله ا ا لإقرار «القمع أو التنفيذ ا مباشر-ر» ا ج-ج التالية^(٢):

حجة عملية: تتمثل ا ا حاجة لاستقرار النظام العام، الذي يستلزم أحيان-اً ا -اذ تداب-ر مادية من شأنها تأم التنفيذ السريع، وهو الأم-ر ال-ذي لا ت-وفره الأص-ول القضائية، ومن ذلك سحب ا ركبات ا متوقفة ال- تعيق حركة الس- من الشوارع.

وا حجة الأخرى: تتمثل فيما تتضمنه النصوص التشريعية من رخصة يئات الضبط لتنظيم وفرض الغرامات و صيلها دون اللجوء إ القضاء، ومن ذلك ف-انون الس- الذي منح شرطة ا مرور سلطة مصادرة ووقف إجازات السوق دة متدرجة.

ويذهب رأي ثالث إ أن م رات التنفيذ ا مباشر توجد أمرين:

الأول: ترخيص ا مشرع يئات الضبط حالات دة على سبيل ا صر.

والثا : حالة الضرورة ال- ت ر للإدارة اللجوء إ أسلوب التنفيذ ا مباشر، إذا كان هو الوسيلة الوحيدة لدفع ا طر الذي يهدد النظام العام^(٣).

ويبدو أن التنفيذ ا مباشر د م ره ضرورة ا اذ إجراءات مادية سريعة لغاية وقاية النظام العام عند عدم توفر الوقت اللازم لاتباع طريق التنفيذ القضائي.

(١) انظر: أ.د. عبد ا طلبة، مبادئ القانون الإداري، ا جزء الثا ، ارجع السابق، ص ٢٦٥.

(٢) د. عبد الإله ا ، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، الملد الثالث، مرجع سابق، ص ٥٣٢-٥٣٣.

(٣) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثر-ره على ا ريات العامة، مرجع سابق، ص ١٦٥.

وراجع: أ.د. سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥-٤٦.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أنه نعث ملفات القضاء الإداري أو العـادي
سورية أي حالة أت فيها الإدارة القضاء للتنفيذ على الأفراد، وإما كانت تلجأ
كل مرة إلى التنفيذ مباشرة مستخدمة امتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني — حالات التنفيذ المباشر:

يتفق الفقه والقضاء الإداري على حق الإدارة التنفيذ المباشر لقراراتها عند تـوافر
حالة من الحالات التالية^(١):

- وجود إجازة قانونية صرّة.
- انتفاء أية وسيلة قانونية أخرى.
- حالة الضرورة والاستعجال.

أولاً - حالة وجود إجازة قانونية صرّة^(٢):

تفترض هذه الحالة وجود ترخيص دستوري أو تشريعي منح الإذن صراحة للإدارة
بتنفيذ قراراتها مباشرة باستخدام القوة المدة دون اللجوء إلى القضاء، لأية موضوع،

(١) جاء فتوى المجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٥٥/٦/٤: أن التنفيذ المباشر وفقاً لما التقى عليه الفقه
والقضاء لا يكون إلا حالة: أ أو ب: أن يوجد نص صريح قانون أو لائحة يبيح هذه الإدارة
ماسة هذا الق.

وثانيهما: قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أها: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، ويطلب
من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه، أو توافر مصلحة عامة لا تمل الإبطاء، وترتب على عدم التعجيل
بتحقيقها وقوع ضرر جسيم (الفتوى رقم ١٠٢٢، مجموعة الفتاوى. س ١٠، ص ١٧٥).

(٢) انظر: العميد عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري. الجزء الثاني. مرجع سابق، ص ١٧٨-١٧٩.
د. د. د. فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٧٨-١٧٩.
د. عادل أبو الواسط، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٦٢-٢٦٣.
د. محمد عبيد الله ساوي القحطاني، الضبط الإداري (سلطاته وحدوده) دولة الإمارات المتحدة -
دراسة مقارنة مع مصر، مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٣٠٤.

وضرورة الإسراع إزالته^(١) ومن أمثلة ذلك فرنسا إجازة التشريع للإدارة - ق
اللاجء إ التنفيذ مباشر عند^(٢):

أ - مصادرة السلطة الإدارية للأسلحة النارية وجب نص أ - واد ١٨-١٩ م - ن
الرسوم بالقانون الصادر ١٨ نيسان ١٩٣٩.

ب - وجب القانون الصادر ٢٩ ديسم عام ١٩٧٩ أ ص بالإعلان (ا ادة
(٢٦).

من هذه آلات مصر^(٣):

١ - جواز أ جز الإداري على الأموال يقتضى القانون رقم ٣٠٨ لعام ١٩٥٥
حال عدم الوفاء ببعض مستحقات السلطات الإدارية، كالضرائب والرسوم والغرامات.

٢ - حق الإدارة إزالة الاعتداءات أادية على أراضيها.

و سورية منح أشرع الإدارة أ ق إلقاء أ جز الاحتياطي، والبيع بأزاد العا
لتحصيل الأموال العامة، وكذلك حالات الاستملاك للمنفعة العامة، والاستيلاء
حالة الطوارئ^(٤).

ثانياً - انتفاء أية وسيلة قانونية أخرى:

عند عدم وجود مؤيدات جزائية أو إدارية لضمان تنفيذ القرار الإداري، وسكوت
أشرع عن هذا الأمر، فإنه يقع على عاتق الإدارة أن تضمن احترام الأؤ - راد ك - م

(١) راجع: أ.د. مد كامل ليله، نظرية التنفيذ مباشر القانون الإداري - دراسة مقارنة للتشريع
والفقه والقضاء - رسالة دكتوراه، حقوق أ س، ١٩٦٢، ص ١٣٧ وما بعدها.

(٢) V.R. Chapus, op. cit, p.759

(٣) انظر: د. دي أ د فتح أ حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرج - مال الش - رطة، مرجع س - سابق،
ص ١٧٩ - ١٨٠.

(٤) انظر: د. عبد أ طلبة، مبادئ القانون الإداري، أ زء الثا ، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

ويتطلب الفقه والقضاء توافر مجموعة من الشروط لتحقيق حالة الضرورة والاستعجال مادة الضبط تبدو كما يلي^(١):

أ - وجود خطر جسيم يهدد الأمن والصحة والسلامة العامة.

ب - صعوبة دفع الخطر بالطريق القانوني العادي.

ج - ألا يكون هناك إساءة استعمال السلطة.

د - عدم التضحية بحرية الأفراد سبيل مصلحة التمتع ونظامه إلا بقدر ما تقتضي به وتتطلبه الضرورة^(٢).

ويبدو أن الظروف المحيطة بكل حالة تلعب دوراً كبيراً في تقرير مشروعية التنفيذ المباشر أو عدمه، ويعود الحكم بذلك مطلقاً لتقدير الجهة القضائية المختصة بتنظيم الموضوع.

ما تقدم أصله القول بأن القاعدة العامة للتنفيذ هو أن يتم عن طريق القضاء اختص، سواء أكان طالب التنفيذ هو الإدارة أم الأفراد. واستثناء من هذه القاعدة أعطيت الإدارة دون الأفراد ميزة التنفيذ المباشر باستخدام القوة الإدارية إذا لزم الأمر لقراراتها وأوامرها الصابغة بدفد وهو ما أفضة على النظام العام التمتع.

(١) انظر: د. حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق.

أ.د. مد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

أ.د. مد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر القانون الإداري، رسالته السابقة، ص ٣٠٩ - ٣١٠.

العميد سليمان مد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ارجع السابق، ص ٦٢١.

د. شريف إميل، رسالته السابقة، ارجع السابق، ص ٩٦ - ٩٧.

أ.د. عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، ارجع السابق، ص ٤٠٨.

(٢) راجع العميد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، ط ٦، ١٩٩١، ص ٦٢١ - ٦٢٢.

ويرى د. عبد العليم عبد اليد مشرف^(١) هذه الوسيلة مـن وسـائل الضـبط الإداري، أكثر الأساليب تديداً. ربات الأفراد واعتداء على حقوقهم، فـإ أرى أن التنفيذ المباشر كن أن يشكل تديداً. ربات الأفراد في حالة واحدة فقط هي حالة إساءة استخدامه من قبل الإدارة. أما إذا أحسنت الإدارة استخدامه بـدون تعسف سيكون وسيلة ناجعة للقضاء على بذور الاضطراب والفوضى، ويتحقق ذلك بتـوافر مجموعة من الضوابط تعـت شروط مشروعية التنفيذ المباشر، سيكون موضع تـطلب النا .

الفرع الثالث — شروط مشروعية التنفيذ المباشر:

نظراً طورة استخدام هيئات الضبط الإداري للقوة المادية على حقـوق الأفراد وحرياتهم، قُيد الفقه والقضاء الإداري استخدام الإدارة هذه الوسيلة بشروط وضوابط تتمثل فيما يلي:

أولاً: أن يقتصر التنفيذ المباشر (ا ي) على قرارات الضبط الإداري المشروعة، سواء أكانت تطبيقاً لنص قانوني أو لائحة، بدون أي اعتبار للشكل الذي يظهر به تدب الضبط (إذ لا يشترط تدب الضبط الفردي أن يكون مكتوباً أو منشوراً، فقد يكون شفوياً)^(٢)، ومن الفقه من يشترط النص الصريح للقوانين واللوائح على حق الإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر.

(١) انظر: د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط في النظام العام وأثره على ربات العامة، مرجع سابق، ص ١٥٩.

وانظر: أ.د. عادل أبو الو ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٦١.
وانظر: د. مد عبيد ساوي الفحطا ، الضبط الإداري (سلطاته وحدوده)، مرجع سابق، ص ٣٠١.

M. Hauriou: op. cit., ed. 1933, p.581.

ويبدو أن هذا الشرط لا يكن تطبيقه على قرارات الضبط الإداري بشـ كل مطلق، فكما سبق القول هناك قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إ تنظيم سابق، وبالتالي فإن تطبيق هذا الشرط يقود إ عدم مشروعية التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الفردية المستقلة وهذا أمر غـ مقبول، لأن القاعدة التنظيمية ليست غاية د ذاتا، هذا من جهة، ومن ناحية أخرى فإن هذه القرارات تكتسب شرعيتها من غايتها المتمثلة إ ا افظة على النظام العام^(١).

ثانياً: امتناع الأفراد عن التنفيذ الاختياري لأوامر الإدارة الضبطية:

د التنفيذ المباشر (ا ي) م ره عند صدور أو توقع نشاط خطر على النظام العام من قبل الأفراد، و تنعون عن الامتثال الطوعي لأوامر الإدارة بالعمل على نب هـ ذا النشاط.

مع ذلك أن قيق هذا الشرط يستلزم أولاً توجيه أمر مـن الإدارة إ الأؤـراد اعني تطلب فيه التنفيذ الطوعي، وقد يكون كتابياً أو شفهيّاً. ويستلزم ثانياً مـنهم مهلة زمنية معقولة للتنفيذ^(٢).

ثانياً: أن يكون التنفيذ المباشر باستخدام القوة ا مادية لعناصر الضبط آخر الوسـائل للمحافظة على استقرار النظام العام^(٣).

(١) انظر: د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) انظر: أ.د. ماجد راغب ا لمو، القانون الإداري، دار ا طبوعات ا ا معية، الإسـكندرية، ١٩٩٨، ص ٦٤٧.

د. دي أ د فتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، ا رجع السابق، ص ١٧٦.

(٣) د. حلمي الدفدوقي، رقابة القضاء على ا مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧١.

رابعاً: أن يقتصر استخدام القوة اادية على ما هو ضروري ولازم فقط لتحقيق - ق أهداف الضبط الإداري، دون تعسف استعمال القوة أو إفراط^(١).

وتطبيقاً لذلك قضى نظام هيئة الشرطة سورية، بأن لرجل الشرطة استعمال القوة دون استعمال السلاح، بالقدر اللازم لأداء واجبه، بشرط أن تكون القوة هي الوسيلة الوحيدة اممكنة كما قضى بأنه لا يجوز للشرطة أن يستعملوا سـلاحهم غير - اب السلطة العدلية أو الإدارية إلا حالات هي:

- إذا كانوا حالة الدفاع ا مشروع عن النفس، وكانت حياتهم خطـر، و يكون استطاعتهم صد اجمات الواقعة عليهم بوسيلة أخرى غير السلاح.
- إذا ما نهم فاعل ا برم ا شهود واطنون القبض عليه، وهو شاهر سـلاحه بيده.
- إذا هب ا ا ا طر، و يعد بالإمكان القبض عليه إلا بإطلاق النار إرهاباً.
- إذا ظهر من بأ عصابة من الأشرار أثناء تعقبها شخص مشبوه، ودعاه رجال الشرطة للاستسلام فرفض.
- إذا كانوا قائم راسة السجن ورأوا سجيناً قد اجتاز حائطاً مـن جـدران السجن ا ارجية بقصد ا رب، يذرونه مرة بالوقوف قبل استعمال العنف.
- إذا يكن بإمكان الدفاع بغـ السلاح عن أرض احتلوها أو سد أقاموه على الطريق جز أو توقيف السيارات، أو ضد اغتصاب أشخاص موكلون إلـيهم

(١) د. أ د حافظ م، القانون الإداري، دار الفكر العرب ، ط١، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٧٠.

أ.د. ماجد راغب ا لمو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٨.

M. Hauriou: op. cit., 1933, p.582.

J. Castagne: op. cit., p.45-46.

أمر ا فاظ عليهم، أو بلغت اقاومة درجة غذا من غ ا يسور التغلب عليهم إلا بالسلاح.

و كل الأحوال يتوجب على رجال الشرطة التدرج استخدام القوة، و -ب إنذار الأفراد بالانصياع للأوامر قبل استخدام السلاح، وهذا يكون بإشراف مباشر من رؤسائهم.

نلاحظ بوضوح إلزام هذا النظام لعناصر الشرطة استخدام القوة ا ادية والس-لاح بالقدر اللازم والكا فقط لتحقيق النظام والأمن.

أما إذا أت الإدارة إ استخدام القوة ا ادية والسلاح، دون أن تت-وافر ش-روط استخدامها، يتحول تصرفها إ اعتداء مادي غ مشروع وينعقد الاختصاص للقضاء العادي^(١)، أو القضاء العسكري كما حالة استخدام عناصر قوات حرس ا -دود للسلاح تعاملهم مع اهر، بصورة غ متناسبة أو غ ضرورة للس-يطرة على اوزاتهم، حيث يتحمل أفراد حرس ا دود هذه الأحوال ا مسؤولية الشخصية عن ارائم ا رتكة نتيجة استخدام السلاح دون أن تتوافر شروط الدفاع عن ال-نفس، أو ضرورات استخدام السلاح لتنفيذ اهام ا وكلة إليهم، إ جانب ملهم ا مسؤولية عن تعويض الأضرار والإصابات ال-كن أن تترتب على ذلك وفقاً لقواء-د ا س-ؤولية ا ادية التقصية.

(١) انظر: د. مد شريف إ اعليل عبد اليد، سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية، رسالة

دكتوراه، كلية ا قوق، جامعة ء س، ١٩٧٩، ص ٩٧.

أ.د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٣٤٠-٣٤١.

د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٧٧.

المطلب الثالث - الجزاءات الإدارية الوقائية:

يعتبر الجزاء الإداري أحد أساليب الضبط التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري لتحقيق أغراضها ويتميز بأنه إجراء وقائي مسبقاً صاعداً إدارياً واغراضه لغية الردع. وهو يختلف عن غيره من الجزاءات الأخرى^(١)، ويتخذ هذا الجزاء صوراً وأشكالاً متعددة.

ترتيباً على ما سبق نتناول هذا المطلب فرعاً على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الجزاء الإداري الوقائي.

الفرع الثاني: صور الجزاءات الإدارية الوقائية.

الفرع الأول — مفهوم الجزاء الإداري الوقائي:

يضيف العديد من الفقهاء^(٢) أسلوب الجزاء الإداري إلى أساليب الضبط السابقة، ويقصد به «الجزاء الذي تتخذه الإدارة من أجل وقاية النظام، وهو تدبير وقائي يراد به

(١) انظر: يميز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى:

أ.د. عادل أبو الوفا، الضبط الإداري وحدوده، مرجع السابق، ص ٢٥١ وما بعدها.

د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في قيق النظام العام وأثره على إريات العامة، مرجع سابق، ص ١٨٢.

د. دي أ. دفتح حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع السابق، ص ١٦٨-١٧٠.

د. مد عبيد ساوي القحطال: الضبط الإداري - سلطاته وحدوده، مرجع السابق، ص ٢٩٥-٢٩٩.

(٢) انظر هذا الموضوع:

أ.د. مد باهي يونس، الرقابة القضائية عن شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٧ وما بعدها.

أ.د. مود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري - القيود الواردة عليها، المنة المس الدولة، مصر، السنة الثانية عشرة، ١٩٦٤، ص ٥٤ وما بعدها.

د. عادل أبو الوفا - الضبط الإداري وحدوده، مرجع السابق، ص ٢٨٣ وما بعدها.

أ.د. عاطف البنا - الوسيط القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

أ.د. سعد الشرفاوي - القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

د. منيب ربيع - ضمانات إرية مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالته السابقة، ص ١١٣.

د. شريف إميل - سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية، رسالته السابق، ص ٩٩.

اتقاء الإخلال بالنظام العام، وذلك بعدم إتاحة الفرصة صدر التهديد من التمكن مـن إحدات الضرر، ومن فهو لا ينطوي على مع العقاب وغالباً ما س اصا ا مادية والأدبية للفرد»^(١).

وبهذا رأي تعريف | زاء الإداري بأنه | زاء الذي توقعه الإدارة على الأفراد دون تدخل القضاء بدف | اية النظام العام أو النظام الاقتصادي^(٢).

ويعرف الدكتور عاطف البنا | زاء الإداري بأنه: «| زاء الذي تتخـذه هيئـات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام | أحد نواحيه، فهو تدبـر وقائي يراد به انتقاء إخلال ظهرت بوادره، وخيفت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معـ العقاب وإـا ينطوي على أمر آخر هو وضع مصدر التهديد | ث لا كـن من الإضرار بالغـ»^(٣).

وقد أوضحت كمة القضاء الإداري اصرية طبيعة ا زاء الإداري بالقول: «إن هة الإدارة القائمة على تطبيق القانون رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٥٤ اعدل بالقانون رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٥٦ اص با ال الصناعية والتجارية، أن تسحي الترخيص بالطريق الإداري إذا تب أن استمرار إدارة ل ما خطراً ذا أ على الصحة، أو على الأمن العام يتعذر تداركه ويستوي ذلك نظراً لعموم النص وإطلاقه، أن يكون ا طر الداهم ناشئاً عـن إدارة اصن ذاته، أو عن السلعة ال ينتجها اصن إذا بلغ سوء صنعا حدأ يهدد الصـحة العامة والأمن العام با طر، إذ لا ل للفرقة بـ الأمرين ما دام أن نص ا ـادة مطلقـاً وا طر على الأمن العام والصحة العام يهدد ا مهور ا لـا»^(٤).

(١) د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في النظام العام وأثره على إحياء الرقابة العامة، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(C.A) colliard: op. cit, p.285-286. (۲)

(٣) وراجع: أ.د. عاطف التينا: الوسيط القانون الإداري، ارجع السابق، ص ٣٩٥.

(٤) حكم كم القضاء الإداري الصادر ١٩٥٩/٤/٢١ - موعة ابادئ القانونية الـ - فررتـا -
كمة القضاء الإداري السنة ١٢-١٣، ص١٩٤.

ويرى د. عبد العليم عبد اليد مشرف أن إزاءات الإدارية الوقائية ليست كلها من أساليب الضبط الإداري، لأن هناك أنواعاً من هذه إزاءات تدف إلية الصا العام الاقتصادي، ويعتبرها هذا الفقه بأنها ليست من أساليب الضبط الإداري لأنها لا تدف إ وقاية النظام العام، وإنما تستهدف هذه إزاءات تحقيق مصالح عامة اقتصادية واجتماعية متباينة^(١).

أ حقيقة أن تقرير الصفة الضبطية للجزاءات الإدارية الوقائية يتوقف على مدى اتفاقنا حول تويات ومضمون مفهوم النظام العام، وأنا أعتقد أن إلفظة على النظام العام الاقتصادي مرتبطة إ حد يصعب فصله عن بقية العناصر الأخرى للنظام العام، وإن كان هناك أجزاء إدارية وقائية إلال الاقتصادي لا تعت من وسائل الضبط الإداري، كما إالة سحب الإدارة تنفيذ العقد من إتعاقب نتيجة تأخره التنفيذ أو سوءه.

استناداً إ أقدم يكن القول أن إزاء الإداري الوقائي أسـ لوب متميـ زيمتـ ع با صائص التالية^(٢):

(١) د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري تحقيق النظام العام وأثره على إريات العامة، مرجع سابق، ص ١٨١.

أ.د. مود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري - إرجع السابق، ص ٦٠-٦١.

أ.د. عاطف البنا - الوسيط القانون الإداري - إرجع السابق، ص ٣٩٨-٣٩٩.

(٢) انظر ذلك:

د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري تحقيق النظام وأثره على إريات العامة، إرجع السابق، ص ١٧٧.

د. منيب مد ربيع، ضمانات إرية مواجهة سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١١٥.

أ.د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، إرجع السابق، ص ١٣١ وما بعدها.

د. دي أ د فتح إحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سابق، ص ١٨٦ ومـ إ بعدها.

١ - إزاء الإداري تدبّر وقائي غايته إطفاء على النظام العام - من خلال الإجراءات اتخذتها في الشخص مصدر التهديد، وبالتالي فهو لا ينطوي على مفهوم العقوبة^(١).

٢ - إزاء الإداري تدبّر مؤقت وز الرجوع عنه بزوال الأسباب التي أدت إليه.

٣ - إزاء الإداري مستند القانون أغلب الحالات نصوص تشريعية أو لائحة تبيح للإدارة إيقاعه دون تدخل من القضاء المختص^(٢).

٤ - مع إزاء الإداري به خصائص التدبّر والتنفيذ وقت واحد، ولذلك يعتد به الفقه أخطر أساليب الضبط على البريات العامة.

مكن تلخيص ما سبق بالقول: إن إزاء الإداري كأسلوب تلجأ إليه هيئة الضبط لوقائية النظام العام من الفوضى والاضطراب كمن اعتباره حالة من حالات التنفيس المباشر، وهو يفترض هيئة الضبط إزاء إجراءات مادية مباشرة بغية وضع منيع السيطرة والقضاء على تديده مؤقتاً ريثما يتم إزاء الإجراءات والأصول القانونية والقضائية.

الفرع الثاني — صور الجزاءات الإدارية الوقائية:

يأخذ إزاء الإداري الوقائي صوراً متعددة منها:

١ - الاعتقال الإداري الوقائي.

٢ - إصادرة الإدارية.

(١) أ.د. مد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية إزاءات الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها.

(٢) أ.د. مد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية إزاءات الإدارة العامة، مرجع السابق، ص ٤٣ وما بعدها.

٣- الإغلاق الإداري.

٤- سحب ترخيص مزاولة نشاط مع .

استعرضها تباعاً الفقرات التالية:

أولاً - الاعتقال الإداري الوقائي:

الاعتقال الإداري إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص يرتكب جريمة ددّة، وتأمّر به سلطة قضائية استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، ويلجأ إليه من أجل حماية أمن التمتع وسلامته^(١).

وتعرفه الأستاذة سعاد الشرفاوي^(٢) بأنه: «صدور قرار إداري ضد شخص يرتكب جريمة ددّة، وإلّا للاعتقاد بأن الشخص يعرض سلامة الدولة والأمن العام للخطر».

والاعتقال مضمونه هو سلب مؤقت للحرية الشخصية للفرد، تلجأ إليه السلطة الإدارية المختصة بدون أمر قضائي^(٣)، ويرتبط الاعتقال بضرورة مواجهة خطورة شخص يتعذر نب خطره بالوسائل القانونية العادية، على وجه من أجل ما تم تنفيذ الاعتقال واجهة تلك الحالة^(٤).

(١) د. نبيل عبد انعم جاد: ضمانات الحرية الشخصية ظل قانون الطوارئ خلال مرحلة التحقيق، وإلّا كمة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٢٠.

(٢) د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، مرجع السابق، ص ١٣٣.

(٣) أ.د. عادل أبو الواسط، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

(٤) أ.د. وجدي ثابت غيال: التظلم أوامر الاعتقال أمام كمة أمن الدولة العليا، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص ١.

وتنظم الاعتقال عادة قواز خاصة للاحتياط من الشـبوه وأصـحاب اـيـول الإجرامية من الذين احترقوا الإجرام، ومن ذلك مصر صدور القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ وا اص بتأم سلامة الشعب وتنظيم فرض ا راسة^(١)، والقانون رقم ١١٠ لعام ١٩٨٠^(٢) اص بالاشتباه، كما يعترف الفقه لرئيس ا مهورية با ق إصدار قرارات الاعتقال استناداً للمادة ٧٤/ من الدستور حال قيام خطر يهدد الوحـدة الوطنية أو سلامة الوطن^(٣).

و سورية نظمت موضوع الاعتقال الإداري اؤقت قواز خاصة بعمل ا هات الأمنية حال وجود قرائن تدل على خطورة أحد الأشخاص على أمن الدولة وسلامة التمتع، أو ارتباطه نظمات ربية دون أن تصل هذه القرائن إ حد الدليل القاطع الذي يبيح تدخل الضابطة العدلية والنيابة العامة.

كما ق لرئيس ا مهورية العربية السورية الأمر بالاعتقال الإداري استناداً للمادة ١١٣/ من الدستور ال تبيح له ا اذ الإجراءات ال يراها ضرورية للمحافظة على أمن الدولة وسلامة الشعب واؤسسات.

ثانياً - اصادرة الإدارية:

يقصد با قيام هيئات الضبط الإداري ب ع ملكية مال ج آ بغ مقابل^(٤). وقد تقع اصادرة على أشياء تنع على الأفراد حيازتها ومن ذلك الأسـلحة غـ ا رخصة،

(١) ا ريدة الرية، العدد رقم ٢٤، الصادر ١٩٧١/٦/١٧.

(٢) د. نبيل عبد انعم جاد، ضمانات ا رية الشخصية ظل قانون الطوارئ خلال مرحل التحقـقـوا اكمة، رسالته السابقة، ص ٢٢٨.

(٣) أ.د. عادل أبوا ، الضبط الإداري مصدره، ارجع السابق، ص ٢٥٥.

(٤) أ.د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠١.

ومصادرة اواد اخدره، ومن صور اصادرة^(١) أيضاً الأغذية الفاسدة، ومصادرة
اطبوعات اخلة بالآداب العامة، أو التي تعدد النظام العام الدولة^(٢).

ومن أبرز صور اصادرة الإدارية فرنسا مصادرة الصحف بالطريق الإداري
ظل الظروف الاستثنائية^(٣). ومن أهم صور اصادرة مصر، مصادرة اطبوعات التي
تتضمن تكدير الأمن العام أو الأخلاق العامة.

وتطبيقاً لذلك قضت كمة جنوب القاهرة الابتدائية حكم - الم - بش - رعية
الإجراءات اتخذتها من قبل هيئة الضبط بشأن مصادرة جريدة الأهرام الصادرة ١٦
حزيران ١٩٧٨ التي تضمنته من موضوعات تشد الرأي العام، ورض على مقاطعة
الاستفتاء وجاءت حيثيات الحكم: «وحيث أن ما تضمنه البيان المذكور المنشور
المرتبدة موضوع الضبط يكون اضراراً بالنصوص عليها المادة ١٠٢/ مكرر عقوبات
وهي لا تتطلب تداول اطبوعات تتضمن البيانات المثيرة، وال من شأنها تكدير الأمن
العام، بل يكفي جرد حيازتها وإحرازها، وبذلك يكون أمر الضبط له ويطبق
تأييده»^(٤). و سورية يزن قانون الم - ارك رقم ٩/ الص - ادر ١٦/٧/١٩٧٥
للضابطة المركزية مصادرة وضبط اواد اهرية، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الأسلحة
واتفجرات الذي يزن هيئة الضبط مصادرة هذه الأسلحة.

(١) د. د. أ. د. فتح الحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، ارجع السابق، ص ١٩٤.

(٢) د. مد شريف إميل عبد السيد، سلطات الضبط الإداري الط - روف الاس - ثنائية، رس - اته
السابقة، ص ١٠٧.

(٣) Rivero (J), Les libertés publiques, 2-Le Régime des principales libertés, P.U.F. 3^e éd, 1983, p.p. 256-257.

د. حس عبد الفيد: حرية الصحافة - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الآداب -
جامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٣٦-٢٣٧.

(٤) حكم كمة جنوب القاهرة الابتدائية، الصادر ١٨/٩/١٩٧٨، الحكم غ منشور، مشار إليه -
لدى د. منيب مد ربيع رسالته السابقة، مرجع سابق، ص ١٢١.

ثالثاً - الإغلاق الإداري:

ويقصد به منع انشأة عن العمل بقرار من هيئة الإدارية لفترة مؤقتة بسبب الفـة شروط ترخيص عملها، ريثما يبت أمر مخالفة وفق القواعد والأصول القانونية، ومن ذلك سورية القرارات المتعلقة بعمل الملهي الليلية، حيث تنص القرارات انظمة لعملها على حق هيئات الإدارية بإغلاقها إدارياً حال تكرار مخالفة^(١).

وكذلك القرار انظم لعمل المطاعم والساح يعطي الحق للمس ا افظة بـالإغلاق الإداري حال تكرار الفة صاحب انشأة لشروط عمل هذه المطاعم والساح^(٢).

رابعاً - سحب ترخيص مزاولة نشاط مع :

منح الترخيص مزاولة نشاط مع من قبل هيئة الإدارية، يفترض اختصاصها سحب هذا الترخيص عند الفة الشروط التنظيمية، أو تعرض النظام العام للاضطراب بسبب هذا النشاط، ومن أبرز صور هذا النوع من إزاء الإداري، سحب ترخيص قيادة السيارات، وسحب ترخيص نشاط مهـ خطر^(٣).

ختاماً كن القول أن الضبط الإداري وظيفة تقوم بها هيئة التنفيذـة الدولة تتضمن تدخل الإدارة لتنظيم النشاط المر للأفراد لصا ا ماعة ككل منعاً للفوضى والاضطراب وتصادم إرادات الأفراد التمتع، وهذا يتجلى انب الإا لوظيفة الضبط الإداري، وهي من ناحية أخرى تشكل تديداً للحريات والقوق الفردية إذا ما

(١) قرار أم العاصمة رقم ١٧٢٠ تاريخ ١٩٧٠/٧/٢٧، منشور اريدة الرية ص٢١٥٣ لعام ١٩٧٠.

(٢) القرار الصادر عن المس ا افظة مدينة دمشق رقم ٨٤ م د تـ اريخ ١٩٧٨/١٢/١٧ نشر اريدة الرية ص٣٢٦ لعام ١٩٨٠.

(٣) د. دي أ دفتح ا حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، ارجع السابق، ص١٩٦-١٩٧.
د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على اريات العامة، مرجع سابق، ص١٩٢.

استخدمت غ الوجه الذي خصصت له، هذا ال أدى بالفقه إ توجيه - ج - ل
اهتمامه للبحث عن كيفية ا فظة على التوازن ب مسأل ا فظة على النظام العام
التمتع من جانب، وعلى ا رية الفردية من جانب آخر، ووج - د أن رقابة - قضائية
حقيقية فعالة من شأنها أن تكون أفضل ضمانة للأفراد مارسة حرياتهم وحقوقهم وفقاً
للدستور والقانون، من تغول وجور هيئات الضبط الإداري، يث يقتصر تقييد ا يئة -
التنفيذية للحريات على ا د الأد لازم منع الفوضى، و قيق أمن التمتع والدولة
بكل صوره، و ك يع الأفراد من ا رسة نفس القدر من ا رية.

هذه الرقابة يتو القيام با الدول ال تأخذ بنظام القضاء ا زدوج ومنها سورية
كل من القضاء العادي، والقضاء الإداري ثلاً جلس الدولة، ضمن ا - دود ال -
ترها الأنظمة القانونية للعلاقة ب نوعي القضاء.

وتزداد ا حة إ هذه الرقابة الظروف الاستثنائية لئلا تتحول هذه الظروف إ
حجة لقمع ومنع ا ريات وتقييدها ب لزم.

وهذا ما سنقوم بدراسته الفصل الثا من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

مدى سلطة الضابطة الإدارية

والرقابة القضائية عليها

تناولنا الفصل الأول من هذا البحث فكرة الضبط الإداري وألقينا الضوء على أهم أهدافه وسلطاته بعد أن خصصنا الضبط الإداري بأهم الصفات التي يميزه عن غيره من أنواع الضبط التي قد تلتصق به، وتبين لنا أن فكرة النظام العام هي الهدف من وراء كل إجراء من إجراءات الضبط الإداري، لذلك بينا قدر استطاعت مفهوم هذه الفكرة بتحديد مدلولها وخصائصها وعناصرها والتطورات التي طرأت على هذه العناصر.

لكن يثور بصدور أمانة سلطات الضبط الإداري لوظائفها الضبطية تساؤل على درجة بالغة من الأهمية وهو:

ما أثر أو انعكاسات أمانة سلطات الضبط الإداري على أرباب العامة للأفراد، والذين قد تؤدي أرامتهم إلى حدوث اضطرابات من شأنها الإخلال بالنظام العام الذي يحميه سلطات الضبط الإداري؟؟ إذ أن وظيفة الضبط الإداري تتصل اتصال وثيق بأرباب الأفراد على اعتباره وظيفة ضرورية من وظائف الإدارة، والكانت الإدارة كم طبائع الأمور يلإ الشطط بعض الأحيان حيث يعصف تدخلها ذلك بأرباب وأقوق الفردية، أملكه من وسائل القهر إزاءها لأن قراراتها نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف ذلك على قبول الأفراد أو رضائهم.

ويضعف من أية ذلك. ول الضبط للإدارة سلطات واسعة لا يلزم فيها دائماً أن تستند إلى نص تشريعي ويؤيد ذلك ضرورات المحافظة على الأمن والنظام العام، فمشكلات وقاية النظام العام لا يمكن التنبؤ بها مسبقاً حيث يتحكم نشوئها ظروف مفاجئة ومتغيرة قد لا يكون القانون مستعداً لها، فتكون الإدارة هي الأقدر على سرعة التصرف حال ما تتهده ضرورة المحافظة على النظام العام.

إلا أن ذلك لا يمنح لسلطات الضبط الإداري الصلاحيات المطلقة من غير حدود أو ضوابط خوفاً من أن تتغول هيئات الضبط الإداري على حريات الأفراد - راد - وحقهم في تنقل وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تدن الحقوق والحريات، وبالتالي ينبغي أن يكون تدخل هيئات الضبط تنظيمية بآليات متفاوتة لا تقضي إلى هدم الحريات والتضحية بالسياسة العامة على النظام العام.

ويؤكد القضاء على ضرورة أن تكون هناك ضوابط على سلطات الضبط وارسائها حيث أن سيادة القانون ليست ضماناً مطلوباً حرية الفرد فحسب بل الأساس الوحيد مشروع السلطة الوقت ذاته.

لذلك فإنه يتعين علينا أن نتعرض للدراسة والتحليل هذه الحدود والضوابط -

تشكل الضمانات للحريات الفردية مواجهة سلطات الضبط الإداري.

ترتيباً على ما تقدم فإننا نقسم هذا الفصل إلى بحث :

أ بحث الأول : حدود سلطات الضابطة الإدارية الأوقات العادية.

أ بحث الثا : حدود سلطات الضابطة الإدارية الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

حدود سلطات الضابطة الإدارية في الأوقات العادية

لا شك فيه أن أي دولة سواءً كانت مركبة أو بسيطة ومهما كان نظامها السياسي (برلماني، ملكي، ديمقراطي، أو نيابتي)، فإننا نتاج لإدارة حكيمة ورشيدة تنحاز إلى المرونة التعامل مع عامة الشعب، وهذا يكون متوافقة مع إرادة الشعب فإنه لا بدّ لها من مبادئ حكم أعمال السلطة الإدارية، وهيئاتها الإدارية وإصدار وتنفيذ القرارات الإدارية.

ومن أهم هذه المبادئ مبدأ المشروعية الذي أصبح من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق على كل الدول المعاصرة، وذلك بغض النظر عن الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.

ولأن هذا المبدأ يعرض خضوع السلطة الإدارية لسيادة القانون فيجب أن تكون تصرفات الإلزامية والسلبية دائرية وحدود النظام القانوني المقرر الدولة وهذا النظام القانوني يشمل كافة قواعد القانون الوضعي أيّاً كان مصدرها وشكلها، مكتوبة كانت أم غير مكتوبة....

وثل مبدأ المشروعية أهم الضمانات الإدارية والمالية للأفراد لمواجهة السلطة العامة، لأنه عليهم أمن من تعدي الدولة عليهم على خلاف ما يميزه القانون أو بأكثر ما يرخّص به...^(١)

يترتب على خضوع الإدارة مبدأ المشروعية نتيجة هامة :

إن الإدارة لا يجوز لها أن تتصرف إلا داخل إطار القواعد القانونية النافذة الدولة

(١) عادل السعيد أبو الويل، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ط ٣، ١٩٧٦، ص ٢١٣.

وأيّ كان مصدرها، فيكفي لكي يكون التصرف الإداري مشروعاً ألا - الف الإدارة هذه القواعد القانونية وذلك بأن عمل تصرفات القانونية وأعمال العادية مطابقة - ا ومتفقة معها.

إن الإدارة ملزمة با اذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ القواعد القانونية على أرض الواقع.

فلا يكفي أن تتخذ موقفاً سلبياً بأن عمل تصرفات وقرارات ا حدود القانون ب- ل ب عليها ا اذ الإجراءات الكفيلة بوضع القواعد القانونية موضع التنفيذ- ذ قيق- أ للمصلحة العامة وحرصاً على تنظيم ا ربات العامة.

وهو بذلك (أي مبدأ ا شرعية) يُحقق نوعاً من التنسيق والتوازن ب ا تطلب- ات ا تعارضة حرية ا واطن من ناحية، وفاعلية الإدارة قيق غاياتها والقيام هاهما من ناحية أخرى.

لذلك سأتناول هذا بحث ا طالب التالية:

ا طلب الأول: التعريف با شرعية وبيان ماهيتها ومضمونها.

ا طلب الثا : رقابة القضاء الإداري على أعمال الضابطة الإدارية.

المطلب الأول - التعريف بالمشروعية وبيان ماهيتها ومضمونها:

الفرع الأول: معنى مبدأ المشروعية:

يع مبدأ ا شرعية بوجه عام سيادة أحكام القانون الدولة يث تغلو أحكام- ه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة ا اكم أم ا كوم، وا قصد هنا كل قاعدة قانونية ملزمة، أيّ كان مصدرها، الدستور، التشريع العادي، أو أي مص- در ف- انون آخر...^(١)

(١) ماجد راغب ا لمو، القانون الإداري، دار ا طبوعات ا اامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢١٩.

يقوم مبدأ الشريعة على أساس التلازم بين القانون والسلطة الإدارية في قيامها - ضرورة دمة الصالح العام، لذلك يجب على الإدارة أن تلتزم عند ممارستها لوظيفتها الإدارية بما يـدأ الأساسيات المكملة لكافة الأعمال والتصرفات المتبعة وهو حكم القانون.

ولا شك أن خضوع السلطة الإدارية لأحكام وفواعل الشريعة ليعتبر أمراً أكثر لزوماً على الإطلاق، فلا يصح الدور التنفيذي والفعال الذي تلعبه الإدارة في كل دولة، حيث يكاد دورها يفوق أهمية دور البرلمان عصر تدخلت فيه الدولة أياً كان لونها كل ميادين الحياة، فالإدارة هي السلطة التنفيذية التي تسد الدولة أمام هور الأضرار وهي التي تستخدم كل يوم امتيازات السلطة العامة، وتقوم بتنفيذ التشريعات الكبرى، ومن تبدو الأهمية المطلقة خضوعها لقواعد الشريعة فيما تصدره من قرارات وما تقوم به من أعمال^(١).

- بناءً على ما سبق، فإن مبدأ الشريعة باعتباره حداً على سلطان الحكم، وتصرفات هيئات الضبط الإداري و هيئات العامة الأخرى، يستقر على العناصر التالية ويدور إطارها:

- الالتزام بأبادئ العامة للقانون أو تواءمها مع الجماعة وتبعية على الركائز الأساسية التي تقف للتوازن بين العدل ومقتضيات الصالح العام.

- الالتزام بالشريعة الوضعية القائمة على مبدأ سيادة الدستور والتشريع ومبدأ يترتب على ذلك من ضرورة الالتزام بقاعدة القانون الأعلى في التدرج القانوني الوضعي المنظمة للاختصاصات والضابطة لصحة التصرفات والقرارات مهمتها كإن مصدر هذه القاعدة^(٢).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب - القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات المجمع الفقهي، بيروت ٢٠٠٢، ص ١٣٠.

(٢) مزيداً من التفاصيل، راجع د. عادل أبو الواسط، الضبط الإداري وحدوده ص ٢٨١ وما بعدها.

- وبذلك يعرّف مبدأ المشروعية العلاقة بين التشريع والأعمال الإدارية، وفهوم أكثر اتساعاً هو علاقة الصّوع بين أعمال الإدارة وكل أنواع القواعد القانونية التي يمكن أن تترك آثارها التصرف الإداري، بينما يعرفه البعض الآخر مجموعة القواعد المستمدة من مصادرها المختلفة درجاتها وشكلها وقوتها وهذا يعرّف تضيق نطاق حرية الإدارة التصرف، الأمر الذي يترتب عليه حماية حقوق الأفراد وحياتهم.

إذاً يعرّف مبدأ المشروعية مدلوله العام سيادة حكم القانون صّوع الدولة مع سلطات القانون، أما ذلك السلطة التشريعية، ويشتمل القانون بذاته على القواعد الملزمة الدولة وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج قوتاً وهو ما أكدته الشريعة الدستورية كلاً من سوريا وفرنسا ومصر^(١).

ومبدأ سيادة القانون إضافة إلى غايته حماية الأفراد من عسف السلطات العامة، واعتدائها على حقوقهم، فهو يفترض وجود حقوق يمكن مواجهة الدولة هذه الحقوق (الفردية) تطورت تطوراً ملحوظاً إذا أصبحت تتطلب تدخلاً إيجابياً من قبل الدولة وهذا التدخل حتمياً بعض الأحيان كما أن حقوق الاقتصادية التي توجب على الدولة التدخل لتحقيق مستوى مادي مع الأفراد يسمح لهم ممارسة حرياتهم الأخرى التقليدية.

ومن الملاحظ أن خضوع الإدارة للقانون لا يقتصر على نشاط الإدارة بصدد تنفيذ القواعد بل تدلّ على نشاط الإدارة التي تتعلق بالضبط الإداري وبالرافق العامة مع مراعاة أن خضوع الإدارة للقوانين ليس مطلقاً لكافة القواعد القانونية بغض النظر عن طبيعتها العلاقة التي تعاقبها هذه القواعد، لأن الإدارة لا تلتزم عند مباشرتها وظيفتها الإدارية إلا برعاية القوانين التي يطبقها أو تتفق وطبيعة هذه الوظيفة، فيجوز للإدارة أن تسبّب تبعات كلية أحكام القانون الخاص كالقانون المدني والتجاري كونها لا تتلاءم وطبيعة نشاطها

(١) أ. د. عبد الحليم طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٦ وما بعدها.

الإداري، ومع ذلك فليس هناك ما يمنع الإدارة من اللجوء اختيارياً إلى بعض قواعد القانون الخاص إذا قدرت أنها تتلاءم مع الغاية التي تنشدها.^(١)

ونش هنا في الآراء الفقهية التي وردت حول مدى مدلول خضوع الإدارة للقانون، فالرأي القائل بأن خضوع الإدارة يبدأ مشروعياً يُعد رد تطبيقاً للقاعدة القانونية يعرض تضيق سلطة الإدارة التقديرية، وحريتها التصرف فلا تستطيع مواكبة الحاجات المتغيرة المتطورة، وذلك لا يتفق مع أحكام القانون سواءً مصر أو سوريا، فللإدارة سلطات واسعة، وليست مقتصرة على تنفيذ القانون فحسب، ومما يؤكد ذلك تقديرها لملاءمة العمل الإداري باختيار التوقيت والوسيلة المناسبة كذلك إقرار القانون للإدارة بسلطة إصدار اللوائح التي تقرر قواعد قانونية ملزمة دون أن تكون تنفيذاً أو تطبيقاً لقاعدة قانونية قائمة من قبل كما هو اللوائح المستقلة.

وبالتنويه إلى أن بعض الدساتير قد تشرك الهيئة التنفيذية عملية التشريع إلى جانب الهيئة التشريعية صاحبة الحق الأصلي وهذا ما أتى إليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والذي فتح الباب (مادتي ٣٤، ٣٧) واسعاً أمام اللائحة، فبمقتضى هذه المواد أصبح لللائحة حق المبادرة بالتشريع مثلها مثل القانون الصادر عن البرلمان أي أنها تشريع بشكل مستقل، فلا يشترط أن تقوم اللائحة على قاعدة سابقة للقانون.

فالقرارات الإدارية الفردية تعد رد قرارات تطبيقية لا تحدث أثراً قانونياً، وإنما أصبحت تكون قواعد سلوك فردية وتنتج أثراً قانونية معينة، ومن أصلها القرارات الفردية مصدرها من مصادر الشرعية.^(٢)

وبذلك المبدأ الشرعية مدلولاً جديداً أكثر اتساعاً وولاً من المدلول الذي ساد

(١) مد عبيد المساوي الفحط ، الضبط الإداري، سلطاته وحدوده، مرجع سابق ص ٤٣٣ و ٤٣٤.

(٢) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ مشروعيتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧،

فقه الثورة الفرنسية، فالشرعية تعد رد احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بل أصبحت تشمل أيضاً القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية سواءً كان مصدر هذه القواعد لوائح عامة، أم كان مصدرها قرارات فردية.^(١)

إلا أن استناد عمل الإدارة للقانون أي لقاعدة قانونية تقر هدف العمل وتكون موجودة وقائمة من قبل القيام بالعمل الإداري، تحقق العمل الإداري مكانته الشرعية ويضيق من سلطة الإدارة، ما يعكس أهمية ممارسة الأفراد في وفهم وحريتهم الفردية، أما شرط عدم قيام الإدارة بأعمال الفة للقانون فيع توسيع سلطة الإدارة التقديرية التصرف وبالتالي عدم الرجوع على القواعد القانونية^(٢).

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في التدابير الضبطية:

ما كانت مشروعية تعتد صفة كل ما هو مطابق للقانون (وهو مبدأ أساس في التصرف الإداري) حيث يوفر الضمانات للأفراد مرسنة حقوقهم، كما أوضحنا حيث لا تستطيع الإدارة وجبه العمل إلا طبقاً للقانون، وهذا يعكس أن تصرفات الإدارة وأجهزتها وعلى وجه الخصوص الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية لا تتمتع بحماية القانون ولن تكون لها قيمة ما تكن متوافقة مع قواعدها النافذة حيث ترسم هذه القواعد حدود التصرف الإداري وأن أي تجاوز لهذه الحدود من قبل أجهزة الإدارة يضعها دائرة المساءلة ويعرض تصرفها للخطر.

مع آخر: فإنه لا يجوز للإدارة أن تطالعه الفة القانون وانتهاك أحكامه أن تقوم بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفق القانون وبتحويل منه، ووفق الإجراءات الشكلية التي رها القانون قيقاً للأهداف التي تتوخاها.

وما تعنيه بالقانون هو معناه الواسع – كما أسلفنا – وأياً كان مصدرها (دستوري

(١) زيد من التفصيل، د. ثروت بدوي – تدرج القرارات الإدارية ص ٢١ وما بعدها.

(٢) السواوي القحطال، الضبط الإداري، سلطاته وحدوده، مرجع سابق ص ٤٣٢.

أو تشريعي أو عرف أو قضائي أو إداري) وهذا ما جعل مصطلحاً مشروعياً مرادفاً للتنظيم القانوني، وإن كان بعض الفقهاء^(١) لا يقر بالعلاقة الواسعة للقانون من حيث كونه مصدراً للمشروعية.

- إلا أن خضوع الإدارة للقانون بهذا المعنى لا يدفع إلى الاعتقاد بأننا مركز مشابهة لراكز الأفراد (من حيث خضوعهم للقانون)، وذلك لأن الأراحل التاريخية للمعاصرة الدولة تؤكد أن لا صحة لهذا الاعتقاد، فالدولة أولاً كانت فوق القانون كما أن الحكومات كانت متحللة من أي خضوع للقواعد القانونية.

وهي تصل إلى مرحلة خضوعها للقانون إلا بعد ويلها من (دولة البوليس) إلى دولة القانون.

أهم أنه وقتنا هذا أصبحت مسؤولية الدولة وخضوعها لجميع سلطاتها ومن ضمنها سلطات الضبط بطبيعة الحال، هي القاعدة هذا الحال^(٢).

إن مبدأ مشروعية لا يعبر رد خضوع الإدارة إلى قواعد خارجية بل هو أيضاً شك من القواعد النفسية، ومنها مثلاً أن تضع الإدارة نصب أعينها معارض أرسنها لنشاطاتها فبقى الصلحة العامة، وإلا اعتدت تصرفها مشعوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ولا شك أن هذه الغاية تتصل بالنوايا وهي مسألة نفسية لا تدخل ضمنه القواعد الخارجية المفروضة على الإدارة^(٣).

ونظراً لتعدد أوجه نشاط الإدارة واحتكاكها اليومي الدائم مع الأفراد وأثراء

(١) سامي الالدين - لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف - الإسكندرية ١٩٨٣، ص ٩٥.

(٢) قضية دارمون - ٢٩ ديسمبر ١٩٧٨.

(٣) زيد من التفصيل، د. رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري - الكتاب الثاني - مرجع سابق، ص ٢٢١ وما بعدها.

أرستها لنشاط مستعينة بالقرره القانون من أساليب وامتيازات بدف كينها من قيق الصا العام فإن احتمالات خروجها على مبدأ مشروعية تصيح كثة جـدأ، لذلك فإن التزام الإدارة بالوضع للقانون يشمل بيع تصرفات السلبيه والإلبيه الـ يتع عليها القيام بأو الامتناع عنها وسوءاً كانت تلك التصرفات قانونية أم أعمـالاً مادية.

فسلطة الإدارة نطاق الضابطة الإدارية إذن ليست طليقة من كل قيد، وطالما أن الدستور أو القانون، بشكل عام يضمن أرباب العامة، إذا فإن أي تقييد للمـن قبل السلطات الإدارية يتضمن تعديلاً على مبدأ مشروعية^(١).

ونظراً لوجود قدر من التعارض الظاهري بآثار إرساء وظيفة الضبط وبـ غايتها الأساسية التي تتبلور جوازاً لكل ما من شأنه الحفاظ على النظام العام مع ما كمن أن يرتبه من آثار تتمثل بإمكان أساس أرباب الفردية، ومن تقييدها، وذلك أن أرباب العامة ينص عليها الدستور أي أنا تتمتع بحماية دستورية، ومن فإن أول قيد عليها يتمثل بالقانون الذي حدد إطارها وينظم إرسائها، بعد ذلك تبدأ سلطات الضبط لتمثل القيد الثا والأخطر على أرباب العامة فإذا كان القانون حدد الإطار التشريعي ويرسم أطوار الرئيسية لنطاق إرسائها وهو ما يعرف بالضبط التشريعي، فإن السلطات الإدارية عدا أنا تقوم بتطبيق الأحكام العامة التي يصدر بها الضبط التشريعي، فضلاً عن ذلك أن تضيف أحياناً إلى الأحكام التشريعية العامة أحكاماً لائحية جديدة عن طريق اللوائح الإدارية، وهو ما يعرف باللوائح الإدارية ومن موع هذه الاختصاصات يتألف الضبط الإداري^(٢).

(١) د. عبد الله طلبة، د. م. الأمد، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق - مركز التعليم أفتوح ٢٠٠٣.

(٢) زيد من التفصيل - انظر عادل أبوا - البوليس الإداري، ص ١٠٥ وما بعدها.

فالفكر القانوني الحديث أول ما د صيغة ملائمة والتوازن بين تدابير الضبط الإداري و إرساء مبادئ العامة وضرورة كفاءتها، وذلك ليس بالأمر اليسير، بل هو أمراً متعذراً بعض الأحيان، ويترتب عليه التضحية بإحدى القيمتين من أجل الأخرى والغالب أن تتم التضحية بمبادئ الأفراد، وما يستتبعه من إهدار للمشروعات روعية بدعوى أن النظام العام ليس يمكن التضحية به، أو التهاون بأي من أغراضه^(١) وتبدو المشكلة أكثر وضوحاً حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم علاقة السلطات الضبطية بمبادئ العامة، فإن سلطاتها تلف ضيقاً واتساعاً بسبب الظروف الزمانية والمكانية التي يطبقها مرسومه، لأن الإدارة كثيرة من الأحيان سوف تلجأ إلى سد الفراغ التشريعي ما تصنعه من قواعد كافة وبعض المبادئ تستطيع إصدار تدابير ضبط فردية دون أن تستند ذلك إلى نص، بل أحياناً باخالفه لنص قائم^(٢) وأمام هذه السلطة الواسعة للإدارة فإنه لا يمكننا القول بأنها متحررة تماماً من المشروعات روعية إرسائها لوظيفتها الضبطية، لكنها تبقى مقيدة بالغاية من التصرف (وهي إفضاء على النظام العام) إضافة إلى الرقابة القضائية التي تتم على السلطات الضبطية ضرورة التوفيق بين مقتضيات النظام العام واحترام مبادئ العامة، أي إمداد صيغة تكافؤ بين خطورة الأساس بمبادئ العامة وخطورة تديد النظام العام حيث يقوم القضاء برقابة تقدير هيئات الضبط الإداري لأية خطورة الاضطرابات المتوقعة لبيان مدى ملائمة الإجراء الذي تقيد به سلطات الضبط بحريات الأفراد وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أقل وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق الهدف المرجو منه، ورقابة اللائمة هذه لإجراءات الضبط الإداري^(٣).

دمايرها الرغبة الأكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانة قانونية

(١) القحطاني، الضبط الإداري وحدوده، ص ٤٣٤.

(٢) د. مد عصفور، البوليس والدولة، مرجع سابق، ص ٣٩٨ وما بعدها.

(٣) د. مود عاطف البنا - حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق - ص ٨٠.

الأفراد وحرّياتهم^(١).

ترتيباً على ما سبق، يد أن جهة الإدارة أرسّتها لوظيفة الضبط الإداري لا تتحلل أماماً من قاعدة ا مشروعية، بل تتقيد بأولا أرس سلطاتها إلا بالقدر الذي تسمح به تلك القاعدة.

ولكي تصان قاعدة ا مشروعية هناك ضوابط يجب أن تتضمنها التدابير الضبطية أي أن ترم هذه التدابير القواعد التالية:^(٢)

١ - أن تدف إجراءات الضبط إابة وصيانة النظام العام:

بغناصره ا مختلفة، فافاظ على هذا النظام هو الذي يسوّغ ارسّسة سلطات الضبط، فإذا ا رفت سلطات الضبط الإداري عن هذه الغاية بقصدقيق أهدافاً أخرى سواءً كانت مشروعة أم غ مشروعة، كان تصرفاً مشوباً بعيب الا راف باسـتعمال السلطة وجديراً بالإلغاء.^(٣)

والأمثلة، زاخرة قضاء لمس الدولة من الأحكام الا صدرت إلغاءقـرارات ضبطية خالفتها الغاية الا حددتها ا شرع لإجراءات الضبط وهي ا افظة على النظام العام أي لتجاوزها السلطة.^(٤)

(١) د. مود عاطف البناء، الوسيط القانون الإداري، مرجع سابق - ص ٤٣٢.

(٢) د. عبد ا طلبة - م الأ - د. القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٣) عبد الغ بسبو عبد ا ، القضاء الإداري، دار اعارف الإسكندرية ١٩٩٧، ص ٢٨٢.

(٤) حكم لمس الدولة قضية السيدة نبال ١٩٤٨/١٢/١٧ - الاستيلاء على شقة سكنية من افض Pre Fet، حكم لمس الدولة قضية الآنسة روان ١٩٣٤/٣/١٤، منع حفلات الرقص ا دوء والغاية كانت ااية مؤسسته ااصة من خطر انافسة.

٢ - أن تكون إجراءات الضبط ضرورية ولازمة وفعالة:

لتفادي خطر تدهور النظام العام يجب أن يكون الإجراء الضابط ضرورياً ولازمياً، فالطريق البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية إلا إذا التزم بالضابط لأن الضرورة تقدر بقدر جسامة التهديد الذي ينشأ منه على النظام العام. والواقع أن تدخل سلطات الضبط يجب ألا يحدث إلا إذا كان هناك خطر، أو تدهور جدي للنظام العام، وذلك انسجاماً للمبدأ القائل بأن (الحرية هي القاعدة، وأن تقييد الحرية الضابطة هو الاستثناء)^(١).

وبالتالي يجب أن يكون التدبير اتخذ من قبل سلطات الضبط لازماً لتواطؤ السلطة، وليس من المقبول أن تكون وطأة التدبير الضبطي أشد من الطريقة المتأثرة أو الناتجة من إرساء الحرية، أي لا يلقى للإدارة أن تلجأ إلى تقييد الحرية أو منعها بينما كان يكفي لتحقيق مقتضيات الصالح العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات، دون حظر إرساء الحرية بشكل مطلق.

تثار هنا مسألة نظام الحريات العامة التي تتنوع حسب البلاد وحسب الأزمنة، ولكن القول بأن كل نظام حريات عامة يرتبط إما بنظام وقائي Le regime Preventive أو بنظام قمعي أو ردعي Le regime repressive

• **فالنظام الوقائي:** هو الذي يخضع إرساء كل نشاط لإذن مسبق ويؤدي بالنتيجة لتقييد هام للحريات الوطنية، ويكون الوضع هذه الحالة معكوساً أي (تقييد الضبط هو القاعدة والحرية هي الاستثناء).

ففي سوريا:

و نظام كهذا لا يمكن عقد اجتماع عام على سبيل المثال إلا بعد الحصول على

(١) طلبية وم.الأ.د. القانون الإداري، ص ٢٠٨، وقد استعمل هذه الصيغة مفوض الحكومة كورناي Corneille استنتاجاته أمام مجلس الدولة ١٩١٧/٨/١٠ قضية بالدي.

إذن مسبق بذلك.

تنص المادة (٥) من قانون التظاهر الصادر بالرسوم التشريعي رقم ٥٤ تاريخ ٢٠١١/٤/٢١ على ما يلي:

أ- يتع على من يرغب بتنظيم التظاهر.

١ - تشكيل لجنة تقدم طلباً إلى وزارة الداخلية يتضمن تاريخ وتوقيت بدء مظاهرات ومكان معها وانطلاقها وخطط سـها وانتـهاءها وأسـبابها والشعارات التي سترفع خلالها وذلك قبل مدة أيام على الأقل من اوعـد اورد للمظاهرة.

٢ - تعد تعهد موثق لدى الكاتب بالعدل يتعهد وجبه بتحمل مسؤولية عن كافة الأضرار التي قد يلحقها متظاهرون بالأموال والممتلكات العامة أو الخاصة.

ب- يتع على الوزارة أن ترد كتابة على الطلب خلال أسبوع من تاريخ استلامه و حال عدم الرد بعد ذلك موافقة على الترخيص بتنظيم مظاهرات أما إذا كان القرار بالرفض فينبغي أن يكون معللاً.

ج - في اللجنة الداعية للمظاهرة أن تطعن بالقرار الصادر بالرفض أمام محكمة القضاء الإداري التي يتع عليها أن تبث هذا الطعن خلال مدة أسبوع بقرار مـمـ.

• النظام القمعي أو الردعي:

هو ذلك النظام الذي يترك نشاط المواطن حرم مع خضوعه للجزاءات المترتبة عن تصرفاته إذا ما كانت هذه الأخيرة مألفة للقانون، فلا يقع على الفور واجب طلب رخصة ما ممارسة حرياته الخاصة ولكن إساءة استعماله يرياته تعرضه إلى جزاءات أو إلزام التعويض عن الأضرار التي يتسبب فيها، فالنظام القمعي هو نظام للحقوق بسبب

الأولية ال يعطيها إ ا حقوق الفردية، و هذه الة يعت عقد اجتماع عام أمـراً حرّاً، أما منعه فلا يكون إلا إذا كان سبباً الاضطراب أو تضمن تديـداً بإحداث اضطراب النظام العام.^(١)

٣ - أن يكون هناك مساواة ب يع ا واطن أمام إجراءات الضبط:

ويتعلق الأمر هنا ببساطة بتطبيق مبدأ قانون عام يكرس مساواة ا ميع أمام القانون، فالأفراد متساوون ا حقوق و اريات ولا تفرقة بينهم ذلك لأي سبب من الأسباب، فمبدأ ا مساواة حجر الزاوية كل تنظيم قانون للحريات العامة و حقوق لذلك يتع التدب الضابط أن يكون متصفاً بالعمومية مواجهة الأفراد^(٢).

إن هذه الصفة تستهدف قيق ا مساواة ب الأفراد و ا تصـلـبـا بـذا التـدبـا و تستهدف منه وبذلك لا يميز ب حالة وأخرى مشابهة ا تدخل ال تطبيقـه، لذلك د القضاء الإداري كل من فرنسا ومصر وسوريا أكد على تطبيق مبدأ ا مساواة فيما يتعلق بنشاط سلطات الضبط الإداري، لأن الأفراد الذين يتواجهـدون ذات الظروف ب أن يعاملوا على قدم ا مساواة دون ما تفرقة أو اياة، وعلى سلطة الضبط أن تسوي ا عاملة ب الأفراد فيما أعطاها ا شـرع مـن اختصاصـات تصرف الشؤون العامة م ا دت ظروفهم يث تنع عليها أن تعطي حقـاً لأحد الأفراد و منعه عن غـه^(٣).

بذلك د ومن خلال القواعد السالف ذكرها أن هذه الضوابط ال ب أن تتوافر التداب الضبطية تكفل التوازن ب ا رية وإجراءات الضبط، كمـا تـؤمـن اية

(١) ا رسوم ١١٠ لعام ٢٠١١، ا تضمن تعديلاً ا واد ٣٣٥، ٣٣٦ من قانون العقوبات.

(٢) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٣) نعيم عطية، ص ٢١٠، مود حلمي، ص ٩٧. د. نعيم عطية، انع من السفر، القاهرة ط ١ دار النهضة العربية بدون سنة نشر، ص ٢١٠.

أزمات العامة الأحوال العادية^(١) لكن هناك فترات حروب وأزمات خطيرة تتغلب فيها متطلبات السلطة وإلزامها على النظام العام على متطلبات الحرية بشكل يؤدي إلى اتساع سلطات الضبط وهو ما سنراه موضعه...

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الضابطة الإدارية:

لا يفي على أحد مدى خطورة وظيفة الضبط الإداري على حريات الأفراد. وإذا أسيء استخدام السلطات الممنوحة للقيام بهذه الوظيفة، الأمر الذي يوجب على هيئات الضبط الإداري العمل على تحقيق التوازن بين متطلبات إلمافطة على النظام العام التمتع وبك الأفراد من إلماسة حرياتهم، يث لا تقيد أزمات ولا نفعها إلا ضمن الضوابط اللمضلناها آنفاً، والواقع أن ضمان تحقيق هذه إلموازنة (بأزمات العامة والنظام العام)، ومنع تعسف أليات الضابطة وإهدارها للحريات لن يكون فعالاً ومستقلاً بدون إمكانية مراجعة أعمالها بواسطة رقابة قضائية فعالة، تضم من بقوة أحكامها التزام هيئات الضبط حدود سلطانها، وبذلك يمكن القول أن هناك حريات مصانة دستورياً وقانونياً...

وضع أعمال الضبط الإداري الأحوال العادية لرقابة القضاء الإداري والعادي بدرجات متفاوتة.

ثل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانة هامة وأساسية لحماية أزمات العامة للمواطن، فالإدارة إلمارس نشاطها إلمال الضبط الإداري بغرض إلماية النظام العام بعناصره المعروفة، قيقاً هذا الغرض تقوم السلطات الضبطية بتنظيم إلمارسة الأفراد بياتهم وأوجه نشاطهم، فتحدد إلمالات هذا النشاط وتورد عليهم من القيود الملم تتطلبها إلمافطة على النظام العام فمع التسليم بألية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، فإنها يبقى واضحاً أن نشاطه هذا إلمصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد أزمات الأفراد،

(١) راجع القحطاني، ص ٥٤١.

ينبغي أن يضع للرقابة القضائية الـ تضمن حياده قيامه بوظائفه.

لقد كان الـ القضاء الإداري الفرنسي سابقاً ينطلق من مبدأ مؤداه أن الـ ربة هي القاعدة وأن استعمال سلطات الضابطة هي الاستثنائية، بينما تؤكد الـ اهاات الـ اديثة هذا الـ الـ على ضرورة كليتهما، والتوازن بينهما وعدم ارسـة إحدا الـ على حساب الأخرى^(١).

إذاً أن الربط بـ الرقابة القضائية وكفالة الـ ربات أصبح من مسلمات عصرنا و طورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها اباشر على حريات الأفراد إذ أنه مع التسليم بأـية وظيفة الضبط الإداري وضرورتا للمحافظة على أمن وسلامة التمتع، فإنه يبقى واضحاً أن نشاط الإدارة هذا اصوص وما يتضمنه من تنظيم وتقييد ربات الأفراد ينبغي أن يضع لرقابة قضائية واسعة تضمن التزام الإدارة هذا الـ الـ البالغ الأـية بالضوابط الـ الـ الـ عليها احترامها اية قوق الأفراد وحرياتهم بعد أن اتسع نشاط سلطات الضبط، واينات القائمة عليه ا جعل من تلك السلطات يداً تصل إـ الـ اية اليومية لكل فرد، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري الدول ا عاصرة خضوع قرارات الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية الـ يباشرها فضاؤنا الإداري بالنسبة لسائر القرارات الإدارية^(٢)، ويعترف الفقه الإداري بفعالية رقابة القضاء الإداري كفالة وصـون الـ ربات العامة والفردية، و هذا يقول الفقيه الفرنسي (Robert J) «لا ينكر أحد اليوم أن الرقابة الـ ارسها ا اكـم الإدارية هي رقابة فعالة، كما أن رقابة القاضي الإداري هي بالـ الـ رقابة الـ مقدمة»^(٣).

ويرى الأستاذ لوبادير: بأن مبدأ ا مشروعية، ومبدأ مسؤولية السلطة العامة، يعتـ ان الدعامتان

(١) د. خليل خليل الصاهر- ق إداري، دار اسة ١٩٩٧، ص ٨٨.

(٢) مد عبيد ا ساوي، الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٥٤١.

(٣) نائـر مع أ د، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، سابق ص ٢١٢.

الأساسيتان لكفالة حريات التعامل مع الإدارة^(١)، هذا الصدد نشيد إ أن رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري لا تلتف عن غاها من القرارات الإدارية من حيث إمكانية الرجعة إلى استقرار الفقه والقضاء على تقسيمها إلى مجموعتين :

طعون مشروعية إارجية وتشمل عدم الاختصاص وعيب الشكل.

طعون مشروعية الداخلية وتشمل إالف القانون وإساءة استعمال السلطة...

هذا التطور القضائي تقسيم أوجه مشروعية الذي قدّره الأستاذ (ديباش) بقوله: (إن التمييز الأفضل ألية للقضاء هو ذلك الذي يرى بطعون مشروعية إارجية وطعون مشروعية الداخلية إذ يتجه إ تيسر الرقابة على مشروعية عناها العام...)^(٢)

وقد كان الفضل للأستاذ جازيه (Gazier) استخلاص هذا التمييز على -و- كافٍ من واقع القضاء واليوم أكد لمس الدولة التمييز صراحةً وبكل وضوح.

وعلى ذلك فإن:

رقابة مشروعية إارجية (أو الشكلية بتعبير فيديل) تتحقق من سلامة عنصر -ري الاختصاص والشكل، وبالنظر إ حالات عدم مشروعية تتحقق من عدم الاختصاص وعيب الشكل ويقدرها الأستاذ Bouorjor بقوله: إن مشروعية إارجية ألية أقل، لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل إكوم بعدم شرعية مت مظهر خ-إرجي مشروع...).

مشروعية إارجية لأعمال الضبط وضع شأن سائر الأعمال الإدارية الأخرى

(١) André De laubadère: «Manuel do Droit Adminstrative», Uoir éd. L.G.D.J. paris. 1978. Pp. 125 etss., 44o edition

(٢) حلمي الدفدوقي، رقابة مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٧.

لرقابة المد الأقصى^(١).

ولا يتميز الضبط الإداري شأنًا بأي أحكام خاصة، وذا فإن مضمون رقابة مشروعية اارجية لأعمال الضبط الإداري يتطابق قضاء النظم العام الإداري والإداري^(٢).

- أما رقابة مشروعية الداخلية (أو اادية بتعبير فيديل): فتتحقق من الفة القانون

(١) مسألة تطبيق نصوص تعيد الشخص اختص والشكل الواجب الإلتزام لإصدار العمل، ولا ال فيها لسلطة تقديرية للإدارة.

(٢) ١. رقابة المد الأقصى حالات يبسط فيها قاضي ا مشروعية رقابة حقيقية على عمل الضبط.

٢. الرقابة العادية تفحص العناصر الداخلية لعمل الضبط بكاملها دون الائمة.

٣. رقابة ابق الأد وتشمل التثبت من الوجود اادي للوقائع ال أدت إصداء دور العمل اطلعون فيه، و الفة القانون (التكييف القانوني للوقائع) والراف بالسلطة، وقد ثبت هـذا القدر من الرقابة على ال قرار إداري منذ استخلصه اقوض (تور)، « حالة عدم وجود أي نص تشريعي أو لائحي د من سلطة الإدارة، فإن القاضي الإداري لا ملك هذه الالة إلا أن يتحقق على الأقل من أن التصرف اقروض عليه يقوم على وقائع صحيحة، وغ مشوب طاً القانون، أو عيب الراف بالسلطة، وهذه العناصر الثلاثة هي ا مد الأد للرقابة ال صنع ا كل التصرفات».

ولاحقاً دخلت هذا ا مد الأد من الرقابة حالة (ا طاً الظاهر التقدير) تصبح العناصر أربعة: عدم الوجود اادي للوقائع - ا طاً القانون - ا طاً الظاهر - الراف بالسلطة.

وبعد ا طاً الظاهر: الغلط الواضح الذي يشوب كل تقدير ولا يفوت على الإدراك السليم و صنع لكل رقابة.

وكن تعريفه سبب عبارة اقوض (برايبان) بأنه: /خطأ واضح يتمسك به ا صوم ويتعرف عليه القاضي، الذي لا يثب وجوده أي شك ذهن متصور/.

والا يراف بالسلطة وبالإجراءات.

أي مطابقة موضوع العمل للقانون، على اعتبار أن الـ هو موضوع العمـل وأن السبب والغاية الـ شروط الموضوع، ويقدر الأستاذ Bourjo1 هذه الرقابة بقوله:

(هذه الرقابة الـ ألية بالغة، إذ تتح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة الـ يكشف بـ الـ عن أخف عيوب الـ مشروعية وبواسطة فحص طفيف الـ عمل الـ طعون به....)^(١)

بناءً على ذلك، فإن عناصر الـ مشروعية الداخلية هي وحدها الـ مـلـ خصـائص نظرية الضبط الإداري ونظامه القانوني الأصل الـ اص به الذي ميّزه القضاء - بسـلمـطته التقديرية واعدة معاً

وتستدعي البحث إذ يري عليها اذج الرقابة ا تنوعة واطورة، ولا يزال مضمون الرقابة على أعمال الضبط الإداري فيها مل ايزاً واختلافاً بـ نوعي القضاء العادي والإداري.

ونش هنا إ قول الفقيه الأستاذ (ديباش) «عملياً، يكفي للدعوى التمسك بعـدم الـ مشروعية الداخلية ليتمكن استعمال كل أوجه الطعن الـ مكنة، ولو بعد انقضاء مواعيد دعوى اوز السلطة»، وهذا يتيح للقاضي بدائل من وسائل الفحـص كـذـه مـن الكشف عن عيوب استعمال السلطة بكافة مظاهرها.

- لكل ما تقدم فإننا نبحت :

١. أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب.

٢. أعمال الضبط الإداري والرقابة على الغاية.

نرجع على ألية الرقابة القضائية الدفاع عن اقوق واريات العامة.

(١) حلمي الدقوقي، رقابة الـ مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦.

الفرع الأول: أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب:

- تعّد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري الضبطي م - ن أه - م الضمانات الأساسية لاحترام سلطات الضبط بدءاً من مشروعيتها تصرفاتها.

ويتلخص تعريف سبب القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية القانونية السابقة على القرار والدافعة على تدخل الإدارة لإصداره، أي الحالة القانونية أو الظرف المادية التي لا يذ القرار الإداري^(١).

وقد عرف لمس الدولة السوري عنصر السبب القرار الإداري بـ القول: (..). عنصر السبب القرارات الإدارية ليس إلا عبارة عن حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إدارته تتم فتوحى له أنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً (ما)^(٢).

مع ذلك أن السبب هو حالة سابقة لوجود القرار الإداري يتمثل بقيام وقائع مادية، أو قانونية تدخل رجل الإدارة.

ويعرف العميد (بونارد) السبب بأنه (تلك الحالة الواقعة أو القانونية)^(٣) التي تسبق العمل الإداري وترا احتمالها.

ويعرفه الأستاذ الدكتور ماجد راغب الملقب بالقول: (سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعة أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار)^(٤).

وتعرف الحكمة الإدارية العليا مصر السبب بالقول: (إن سبب القرار الإداري هو

(١) عبد الغف بسيو عبد ، القضاء الإداري، ط ٢٠٠٦، ص ٦٣٢.

(٢) حكماً كمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١٨ القضية رقم ١٥ لعام ١٩٧٤، منشور المبادئ القانونية التي قررت الحكمة لعام ٧٤، ص ٣١٩.

(٣) د. مع أ د، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية - مرجع سابق ص ١٦٢.

(٤) د. ماجد الملقب بالقانون الإداري، ص ٥١٠-٥١١.

حالة واقعية أو قانونية مل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني^(١).

لمص إ القول أنه لا خلاف عند الفقه أو القضاء ديد تعريف مفهوم السبب القرار الإداري الذي ينصرف إ الظروف الواقعية أو القانونية إ تشكل مسـ تند رجل الإدارة لإصدار قراره بقصد إحداث أثر قانوني مع .

ويلعب عنصر السبب القرار الإداري دوراً هاماً الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، حيث تستند رقابة القضاء الإداري سورية على عنصر السبب إ أسـ اس تشريعي هو نص ا ادة الثامنة من القانون رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ إ نصت على أنه:

«يشترط الطلبات انصوص عليها البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وثامناً وتاسعاً، أن يكون مرجع عدم الاختصاص أو وجود عيب الشكل أو الفة القواز أو اللوائح أو ا طاً تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة».

والا تقابل ا ادة العاشرة من قانون لمس الدولة اصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إ تنص على:

«ويشترط طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن ءـ دم الاختصاص أو عيباً الشكل أو الفة القواز أو اللوائح، أو ا طاً تطبيقهـ ا أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة».

واقصود بعيب (ا طاً تطبيق القواز أو اللوائح، هو إشارة مباشرة لعيب السبب، لأنه وإن كان ا شرع يذكر عيب السبب إلا أن غالبية الفقه والقضاء تذهب إ اعتبار العبارة السابقة يقصد با عيب السبب^(٢).

(١) حكم ا كمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩، منشورموعة أحكام ا كمة الإدارية العليا السنة ٩، ص ١٠٧.

(٢) يعترض العميد سليمان الطحاوي على استغلال عيب السبب، ويرى أن ا شرع اصري يذكر سوى أربعة أسباب للطعن بالإلغاء قانون لمس الدولة، وأن عيب السبب يندرج ضمن هذه العيوب الأربعة لأنه لا يعت عيباً قائماً بذاته، انظر مؤلفه القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص ٩٣٣ وما بعدها.

وقد بسط القضاء الإداري العر رقابته على عيب السبب على خطي لمس الدولة الفرنسي، حيث بدأ رقابته على الوقائع المادية التي تستند إليها القرارات الإدارية، بوضعها سبباً لها، تطور قضاؤها بعد ذلك فمد نطاق هذه الرقابة إلى التكييف القانوني للوقائع، بسطها على ملائمة القرار الإداري للوقائع^(١).

ويذهب جانب من الفقه إلى القول بأن وجوب استناد الإدارة لقراراتها حالة واقعية وقانونية صحيحة مثل أحد المبادئ العامة للقانون التي يجب مراعاتها^(٢).

ونشأن دور المشرع لتلفديد سبب القرار الإداري فقد يتجه المشرع إلى ديدل القرار الإداري الواجب على هيئة الضبط ترتيبه عندقيق شروط معينة مثل أسباب القرار الإداري وعندها تفقد هيئة الضبط أي سلطة تقديرية سواءً بالنسبة لعنصر المصلحة، أم بالنسبة لعنصر السبب، كما حالة إلزام القانون الإدارة منح رخصة صيد عند توافر شروط معينة و مدة وتعتد مثل هذه الحالة من الحالات القليلة التي تدوثل بالنسبة لنشاط الإدارة، لأنه معظم الأحوال لا يقيد المشرع الإدارة بتصرف معين مواجهه وقائع أو أسباب بذاتها، وإنما منحها قدرًا من الحريةديدل الذي يتوافق مع السبب، ولا يؤثر ذلك على وجود السبب أو عدمه، لأنه لكل قرار إداري سبب سواء كشفهفت الإدارة عنه أم تكشفه، وقد استقر للقضاء الإداري هذا الصدد على:

«أن القرار الإداري سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي أم يكن هذا التسبب سبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يراه صدقاً وحقاً أي الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بسببه»^(٣).

(١) عبد الغف بسويو، القانون الإداري - مرجع سابق - ص ٦٣١.

(٢) د. محمد حس عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ١٩٥٨/٧/١٢ فضية ٥٨ لسنة ٤ ق الموعدة السنة الثالثة،

أي أن رقابة القاضي الإداري على الأسباب لا تتوقف على ذكر الإدارة للأسباب. باب
الاستندت إليها، وله أن يتحقق من صحة وجود هذه الأسباب رغم عدم إلزام
الشرع للإدارة بتسبيب قراراتها وهذا تقول كمة القضاء الإداري السورية:

«أن اجتهاد القضاء الإداري قد استقر على أن كمة الموضوع مراقبة عنصر السبب
القرارات الإدارية، فإذا ثبت أن السلطة أصدرت القرار الإداري فـ ذلكـ رت
سبباً لا وجود له فإن ليعب الذي يشوب القرار الإداري يعتـ ارافـاً اسـتعمال
السلطة روجه عن غايته ألا وهي تحقيق الصلحة العامة»^(١).

فاقصود بأسباب التدبـ الضابطي الوقائع الدافعة إـ اـ اذه ومدى جديتها وتديـدها
للنظام العام فيجب أن تكون هناك أسباب حقيقية جدية واقعية تدد بالإخلال بالنظام العام
وتـ ر تدخل الإدارة وا اذ إجراء ضبطي^(٢).

ويتحقق لمس الدولة فيما إذا كانت إجراءات التدبـ الضبطي من حيث طـروف
ا اذث الواقعية تؤكد أن تنفي خطر الإخلال بالنظام العام.

وبالنسبة للقرارات الضابطية تد رقابة التأخـ الإداري إـ التأكد من الوجود ا ادي
لعنصر السبب وفحص سلامة التكيف القانونـ الذي أسبغته هيئة الضبط على هــذه
الوقائع، وكذلك فحص مدى التناسب بـ شدة الإجراءات الضبطي ا تخـ ذ وخطـورة
الوقائع اـ تدد النظام العام وهو ما يسمى برقابة اللائمة اـ تتميز با قرارات الضبط
على وجه ا صوص^(٣).

وقد أخذت كمة القضاء الإداري السورية بذا التدرج رقابة السبب بقوا:

(١) حكم كمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١٨ القضية رقم ١٥ لعام ١٩٧٤ اـ منشور

موعة ا بادئ اـ فترتا ا كمة لعام ١٩٧٤، ص ٣١٩.

(٢) د. خليل خليل الصاهر، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٣) د. سامي ال الدين: قضاء اللائمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص ١٥١-١٥٣.

- «إن مراقبة السبب القرارات الإدارية تتم على مرحلة ثلاث:

أ- التحقق من صحة الوقائع اإدابة.

ب- التكيف القانون للوقائع اإدابة.

ج- ملائمة القرار الإداري للوقائع اإدابة...»^(١)

أولاً - الرقابة على الوجود اإدابة للأسباب:

رقابة القضاء الإداري على صحة تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تفتـرض أولاً التثبت من حقيقة وجود الوقائع الـ سكت با هيئات الضبط كأسباب لعملها...

وقد لمت رقابة اكمـة للوقائع بع ميادين النشـاط الإداري وخاصةً الـال التأديب وقرارات الفصل بع الطريق التأديـب ، وكذلك نطاق قرارات الضبط اعلقة مابة النظام العام^(٢).

إذن ب قانوناً لصحة القرار الإداري أن يقوم على وقائع صـحيحة وثابةـة وإلا انعدم أساسه وكان الفأ للقانون، وينسحب هذا الأمر على أي قرار إداري بعـض النظر عن موضوعه باعتبار أن ذلك يعتـد الـد من الرقابة على القرار الإداري.

ونشـإ أن هناك قرارات إدارية تنجو من الرقابة على الوجود اإدابة للوقائع إذا نص القانون على ذلك^(٣).

وهنا لا بد من التمييز بـ منح هيئة الضبط سلطة تقديرية مـن حيث الـل

(١) قرار كمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١٨ القضية رقم ١٥ لعام ١٩٧٤، منشور موعة ابادئ الـل فررتا اكمـة لعام ١٩٧٤، ص٣١٩.

(٢) انظر على سبيل اثال حكم اكمـة الصادر بتاريخ ١٩٥٤/١١/٢٤ القضية رقم ١١٤٢ السنة السادسة، موعة أحكام السنة التاسعة، ص٥٦.

(٣) د. شوقي الشماط، رسالة دكتوراه، ص٢٨٣.

والأسباب، وبموجب هذا القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع، لأن السلطة التقديرية وإلزامية المصلحة العامة بضبط موضوعات معينة (التأريض الوطني بالسفر - إقامة الأجانب) لا تعبر عن الأحوال المعيشية - لمصلحة معينة - ومزاجية، وإنما يجب أن تستند قرارات الضبط بانعكاسها على وقائع تترى فيها هيئة الضبط خطورة على النظام العام. كما أنه لا يجوز نظرنا للهيئة التشريعية من أنواع معينة من القرارات الإدارية من الموضوع للرقابة القضائية لأن ذلك انتهاكاً لمبادئ الدستورية التي تكفل حق التقاضي وحقاً بدأ الفصل بين السلطات. ومنعاً لأي التباس هذا الموضوع تداركاً لمرسوم السوري الدستور النافذ حالياً (٢٠١٢/٢/٢٧) ما فاتته الدستور السابق (دستور ١٩٧٣) من عدم النص على مبدأ السابق فقد نص الدستور الحالي المادة ٥١ الفقرة ٤:

«يُحظر النص القانوني على ص أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء» وكذلك فعل المشرع المصري المادة ٦٨/ من الدستور المصري حيث وردت ذات العبارة. ونعتقد أن هذا النص يحدد أحد أهم المبادئ العامة للقانون. ذلك أن التحقق من الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها هيئة الضبط قراراتها الضبطية هو أحد الأدوار من الرقابة.

ومن جهة القضاء السوري يراقب كقاعدة عامة الوجود ا لادي للوفائع قرارات الضبط الإداري، ويعت أن القرارات الـ لا تستند إـ وقائع مادية صحيحة هي قرارات فاقدة لأساسها القانوني ، وصادرة دون سبب يـ رها الأمر الذي يستوجب إلغائها.

ومن التطبيقات حول هذا الموضوع أحكام متعددة كـ كمية القضاء الإداري صوص إغلاق المدارس ا اصة والاستيلاء عليها، حيث تؤكد هذه ا كمية أنه:

(لا بد من ثبوت التمرد فردياً بالنسبة لكل مدرسة خاصة استو عليها جة التمرد إذا تاز الإدارة أية وثائق تؤيد ارتكاب اجهة ادعية التمرد انسوب إليها لتستطيع

الكمة من خلا مراقبة ركن السبب الذي حدا بإصدار القرار المطعون فيه، وبالعكس فإن ضبط استلام المدرسة يثبت عدم الفة صاحب المدرسة تطبيق أحكام القانون رقم ١٢٧ لعام ١٩٦٧ والتعليمات الصادرة بالاستناد إليه فإن قرار الاستيلاء النهائي يكون غلله...^(١)

فالكمة حكمها السابق أبرزت بشكل صريح رقابتها لركن السبب القرار الإداري بشكل مستقل، وتطالب لصحة قرار إغلاق المدارس اصابة بسبب التمردد، ثبوت واقعة التمرد بالنسبة لكل مدرسة خاصة تتم الاستيلاء عليها وإغلاقها، وألقبت بع الإثبات ذلك على جهة الإدارة التي تدعي وقوع التمرد.

كذلك نذكر حكماً للمحكمة الإدارية العليا قضت فيه بأنه:

(.. إذا كانت العقوبة غ مستخلصة استخلاصاً سائغاً من قبيقات جارية يكـون القرار الإداري الذي تضمن فرضها صادراً دون سبب يبر إصداره ما يستوجب الحكم بإلغائه...)^(٢).

- وقد أخذت الكمة الإدارية العليا اصرية بعد إنشائها سنة ١٩٥٥ ذات الذهـج مراقبة الوقائع ارة لإصدار القرارات الإدارية للتحقق من صحة وجودها، حيث عت عن نجها بقوا:

- (إن رقابة القضاء الإداري مدحدها الطبيعي التحقق ما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غ موجودة، وما إذا كانت هــذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً أم لا، إذ يتوقف

(١) قرار كمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١٨ القضية رقم ١٥ لعام ١٩٧٤، منشور موعة ابادئ القرار كمة للعام ١٩٧٤، ص ٣٠٩.

(٢) حكم الكمة الإدارية العليا السورية رقم ٤٩ لعام ١٩٦٦، منشور موعة ابادئ القرار كمة للعام ١٩٦٦، ص ١٨١، راجع تأثر مع، ص ١٦٨.

على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة الـ أنتـ هي إليها القرار هذه الأصول أو فسادها، وعلى صحة التكيف القانوني للوقائع بغرض وجودها مادياً أو عدم صحة هذا التكيف، يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب القرار الإداري، ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون^(١)

- وأصدرت المحكمة بعد ذلك العديد من الأحكام القضائية تطبيقاً لهذه المبادئ الـ حددتها هذا الحكم.

- ومع ذلك فقد وجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية عدة انتقادات بسبب عدم مسايرة قضائها مرحلة معينة لأحكام كمة القضاء الإداري الـ تشددت التحقق من وجود الوقائع المادية الـ تستند إليها الإدارة إصدار قراراتها:

- وكان مسلك هذه المحكمة واضحاً أحكامها المتعلقة بالقرارات التأديبية وقرارات إبعاد الأجانب وإقامتهم، والقرارات المتصلة بالترخيص أو عدم الترخيص للمواطن بالسفر إلـ الخارج، وكذلك الـ القرارات الإدارية المقتضية للحريات العامة والمتعلقة بالامتناع على النظام العام والمستندة إلـ رد شكايات قومية دون أن تستلزم قيامها على وقائع مدعوتها^(٢).

مثل هذه الانتقادات وجهت المحكمة الإدارية العليا السورية من خلال تطبيقاتها المتعديرة فيها رقابة المداد عن أحكامها الرقابة على الوجود المادي للوقائع، أي هناك قرارات ضبط إداري لا مارس القضاء الإداري السوري بشأن أية رقابة ومن أبرز هذه المالات ما يتعلق بالتجريد من الجنسية (الذي أجازته المادة ٢١ من قانون الجنسية السورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٧٦ لعام ١٩٦٩ إذا ثبت مغادرة المواطن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية القضية رقم ١٣٥١ السنة الثامنة لعام ١٩٦٥، منشور بمجلة المبادئ القانونية الـ قررت المحكمة، السنة العاشرة سنة ١٩٦٥.

(٢) راجع د. محمد حسن عبد العال، رسالة دكتوراه، ص ١٤٣ وما بعدها.

السوري الأراضي السورية بصورة غـ مشروعة إـ بلـد هو حالة حرب مع القطـر العـر السوري^(١).

- وكذلك ما يتعلق بالترخيص للوطني بالسفر إـ خارج البلاد، و حكم حـديث نسيأ كمة القضاء الإداري حول هذا الموضوع رفضت فيه ا كمة الرقابة على الوجود ا ادي للوقائع ا ادعت با الإدارة واعترفت بذلك لوزير الداخلية بسـلمطة كميـة رفض منح أو ديد جواز السفر، وجاء قرارها:

«من حيث أن جهة الإدارة ادعى عليها دفعت الدعوى طالبة رفضها تأسيساً على أن ادعية قها بلاغ منع مغادرة صادر استناداً لكتاب إدارة الأمن ا نائي، فرع اية الآداب والأحداث، لورود ا ها ضمن قائمة الأشخاص السوريـين تهنون ـارة الرفيق خارج وداخل القطر.

ومن حيث أن اادة ١٢/ من القانون رقم ٤٢ لعام ١٩٧٥ نصت على أنه ق لوزير الداخلية ولأسباب هامة يقدرها رفض منح أو ديد جواز أو وثيقة سفر كما ـق لـه سحب هذا اواز أو الوثيقة إن وجدا.

ومن حيث أن القرار ا شكوا منه وانتهى نـع مغادرة ادعية خارج القطر ا ايعت صادرأ ضمن الصلاحية القانونية ا وكولة للسيد وزير الداخلية دون اوز حدود النص القانوني أو إساءة استعمال السلطة» وانتهت ا كمة إـ رفض الـدعوى موضـوعاً لافتقارها الأساس السليم^(٢).

ونرى أن منح وزير الداخلية سلطة تقدير أـية الأسباب لايـع صـ قراراته هـذا الـال من رقابة ا د الأد وهي التحقيق من الوجود ا ادي للوقائع ادعى با، هذه الرقابة

(١) قرار ا كمة الإدارية العليا السورية رقم ٢١٣ طعن رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٩ منشورموعة ابادئ القانونية ا قررتا ا كمة لعام ١٩٨٩.

(٢) قرار كمة القضاء الإداري السوري رقم ١/٢٨٨ لسنة ٢٠٠٤ صادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢.

تعد ضرورة لكشف إساءة استعمال السلطة وحسن تطبيق القانون، هذه الرقابة الإدارية لا
وز للقضاء الإداري التكرار من حجة السلطة التقديرية للإدارة.

ثانياً - الرقابة على التكيف القانوني للأسباب:

- يراقب القاضي الإداري هذا الصدد الوصف القانوني للوقائع الإدارية - استندت
إليها الإدارة أو الهيئة الضبطية إصدار قراراتها، فالتكيف القانوني للوقائع، عمل قانوني
يتضمن تفسير القانون بغرض تطبيقه على واقعة محددة، بناءً على ذلك فإن عملية
التكيف الإداري تقوم بالإدارة أصبحت كقاعدة عامة خاضعة لرقابة القضاء، بعد أن
كانت لفترة طويلة من الزمن تعد مسألة واقع لا مسألة قانون، ويرى جانب من الفقه
أن وصف عملية التكيف بأنها مسألة واقع أو مسألة قانون أصبح أمراً لا قيمة له، ذلك
أن القاضي الإداري أصبح قاضي قانون وقاضي وقائع نفس الوقت^(١).

- وتبدو الحاجة للتكيف القانوني عندما يحدد القانون أوصافاً معينة وشروطاً محددة
الوقائع الإدارية تشكل سنداً للإدارة إصدار قراراتها، بحيث يجب أن تستجمع هذه
الوقائع الشروط المطلوبة القانون، وإلا لن تكون مراعياً للقانون، وعملية
التكيف القانوني تعد إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية^(٢).

وهذه العملية تستلزم جهداً إنشائياً خلافاً من قبل الإدارة والقاضي الإداري، لا
يبعدها عن كونها رد عمل آلي يتم بإسقاط النصوص على الوقائع بحيث تقتضي من
القائم بالصياغة القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد، بإعطائها مع أقل
عمومية وأكثر ديداً، بتجريد الواقعة الفردية إلى مستوى عمومية النص من خلال
إزالة الوانب والعناصر قليلة الدوى، وإبراز الصفات التي يميز هذه الواقعة، وصولاً

(١) عادل أبو الوان، الضبط الإداري وحدوده، ص ٤٢٩.

(٢) د. محمد حسن عبد الوان، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط ٢، القاهرة، دار النهضة
العربية، ١٩٩١، ص ٤٩.

لإجراء التطابق بـ النص والواقعة^(١)

- وإذا كان المدعى قد ادعى لسلطة الضبط الإداري هو المافضة على النظام العام بعناصره المتعارف عليها، لذا يقوم القاضي الإداري بممارسة رقابته للتحقق من أن الظروف المدعى الإدارة إصدار قراراتها الضبطية يتوافق فيها وصف الإخلال أو التهديد بالإخلال بالنظام العام، أي معرفة ما إذا كانت الوقائع المدعى وجدت فعلاً - تندرج ضمن الطائفة المدعى يستلزمها القانون ممارسة سلطات الضبط، فالقاضي يقوم بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع المدعى تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع المدعى توفت الشروط القانونية المدعى عليها مرة للقرارات الضبطية اتخذها.

- القاضي الإداري السوري من جهته يقدر صحة الوصف القانوني الذي تضمنه فيه هيئة الضبط على الوقائع اتخذها سنداً لقراراتها الضبطية، للتأكد من أن هذه الوقائع تصح قانوناً لتبرير القرار، بأن يكون من شأنها تديد النظام العام أو الإخلال به.

ومن تطبيقات الحكم الإدارية العليا حول هذا الموضوع حكمها المعلن رقم ١٦٤ لسنة ١٩٧٢ الذي جاء فيه:

«لئن كانت المادة ١٢١ من قانون البلديات ذي الرقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٦ - يـ ز لرئيس البلدية أن يقوم بسحب الترخيص الذي منح بقرار معلل، بناءً على موافقة مكتب البلدية إلا أن هذا الحق ممنوح لرئيس البلدية ليس مطلقاً دون قيد أو حدود بل تبقى أركسته الموجه من تعليل وأسباب وأسائيد، خاضعة لرقابة القضاء يتحرى فيه أسباب المشروعية المدعى يقوم عليها هذا الحق - إذا وجد فيه ارافاً أو تعسفاً تصدى له إلغاءً وتعويضاً»^(٢).

(١) د. سامي المال الدين، قضاء المائمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص ١٧٢ وما بعدها.

(٢) اجتهاد الحكم الإدارية العليا السورية، القرار رقم ١٥١ المعلن رقم ١٦٤ لسنة ١٩٧٢

- ومن ذلك أيضاً قراراً للمحكمة الإدارية العليا العام ١٩٩٢ راجع -ت في-ه
تكييف الإدارة للوقائع وانتهت إ إلغاء قرار الإدارة تتضمن منع ادعية من الس-فر
لأنه لم على وقائع لا تقوى على تيره وجاء حيثيات القرار:

- «... فإن الأسباب الـ تتذرع بها الإدارة منع ادعية لا تقوى على لم قرار منع
الصادر عن إدارة الجرة وإازات ضوء الوقائع السالف ذكرها واستندات غ
له، ولا معدى من القضاء بإلغائه مع كل ما يترتب عليه من آثار... ومن حيث
هذي ما تقدم يكون طعن ادعية قائماً على أساس سليم من القانون كما يغدو لكم
الطوع غ مرتكن إ سند قو وهو حقيق بالإلغاء»^(١).

- و مصر يبسط لمس الدولة اصري رقابته على التكييف القانوني للوقائع
معظم الأحوال ليطمئن إ انطباق الوصف القانوني الذي قالت به الإدارة على الوقائع،
وامتدت هذه الرقابة إ العديد من الحالات، و ذلك تقول كمة القضاء الإداري:
(إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب ي ر إصداره ويدفع إ هة الإدارية إ
التدخل والعمل، وهذا الشرط أكثر لزوماً للقرارات الـ مس إ ريات الشخصية،
ويتمثل ركن السبب فيها أن يكون حقيقياً لا وياً وصورياً، وصحياً مستخلصاً
استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتجة وفانونية بأن تتحقق فيه الشروط والص-فات
الواجب توافرها قانوناً^(٢).

- و فرنسا شرع لمس الدولة الفرنسي مباشرة هذا النوع من الرقابة عند-دما
أصدر حكمه الشه (جومل Goumel) سنة ١٩٤١، وتدور وقائعه حول رفض
الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد اواطن ميدان أثري، باعتبار أن ه-ذا ايد-دان
يعت من اواقع الأثرية الـ يجب اافظه عليها، إلا أن اللس ألغي هذا القرار بعد أن

(١) مجموعة ابادئ القانونية الـ قررت ا كمة للعام ١٩٩٢، ص ٢٥.

(٢) قضية رقم ٦٨٩ لسنة ١٤ ق، لموعة لعام ١٩٦١، ص ٢١٥.

اتضح له أن هذا الميدان لا يعتد موقعاً أثرياً^(١).

- ونش هذا الصدد أن كلاً من القاضي الإداري مصر وسوريا يراقب - ب
تكييف الإدارة للأسباب ذات الصلة الفنية والعلمية البحتة من خلال الاستعانة بال
حيث يفصل القاضي هذه التقارير ال تعارضها باعتباره الب الأعلى:

أما القاضي الإداري الفرنسي - ورغم اتساع نطاق رقابته على التكييف القانوني
للقوانين > أطلق عليها اسم الرقابة العادية - فإنه تنوع بعض الأحيان عن فرض
رقابة التكييف القانوني للقوانين بالنسبة للقرارات ذات الطابع العلمي البحت ال تاج
إ أي خاء متخصصون فيها^(٢).

خلاصة القول أن التكييف القانوني للقوانين يوجد عندما يعطي الشارع للإدارة
سلطة تقديرية اختبار للقرار، أما حالة ديد الشارع للمحل الواجب الماذ
عند حدوث وقائع معينة و مدة فإن سلطة الإدارة التقديرية تنعدم هذه الحالة
ويكون تصرفها إما موافقة للقانون، أو الفأ له، غ أنه > إطار السلطة التقديرية
للإدارة تنوع القضاء الإداري حالات استثنائية عن مراقبة تكييف الإدارة للقوانين
بصدد بعض قرارات الضبط الإداري، يث يقتصر دوره على التحقق من الوجوب
الادي للقوانين دون البحث صحة الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على القوانين
حرصاً من القضاء على منح الإدارة سلطة واسعة عندما تتعلق هذه القرارات بـ أمن
الدولة وسلامتها^(٣).

/ومن حيث أن القرار الشكوى منه وانتهى نغ مغادرة ادعية خارج القطر إ يعتد

(١) راجع د. عبد الغ بسيو ، القضاء الإداري، ص ٦٤٣.

(٢) د. حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، ص ٤٦٠، د.
عبد الغ بسيو : القضاء الإداري، ص ٦٤٣.

(٣) جاء حيثيات القرار رقم ١/٢٨٨ لسنة ٢٠٠٤ القضية ذات الرقم ٤/٣٨٤٨ لسنة ٢٠٠٤:

صادراً ضمن الصلاحية القانونية وكولة للسيد وزير الداخلية دون أوز حدود النص القانوني أو إساءة استعمال السلطة/.

ويأخذ لمس الدولة الفرنسي بهذا الإله العديد من مواضيع الضبط الإداري، من هذه التطبيقات رفضه فحص مدى صحة وصف الإدارة للجمعيات الأجنبية بأزمه يهدد الأمن القومي، وهو ما يرسحب الترخيص الممنوح، وكذلك الأمر بالنسبة للكتب والمجلات والصحف الأجنبية، حيث يرفض رقابة تكييف الإدارة هذه المطبوعات، من حيث خطورتها على النظام العام من عدمه ما يرمنع ترويج وبيع وتداول هذه المطبوعات فرنسا أيضاً فلقد امتنع المجلس عن رقابة التكييف القانوني لبعض قرارات الضبط رغم تعلقها بواطن فرنسي، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الصادرة برفض الترخيص بالسفر خارج البلاد، وذلك بالامتناع عن منحهم جوازات السفر اللازمة لذلك^(١) ويتفق الفقه على أن مسلك القضاء الامتناع عن رقابة التكييف المالات السابقة لا يفسده أية اعتبارات قانونية، وإما تفهم وراءه اعتبارات عملية تتمثل أن مصلحة العليا للدولة تقضي أن يترك للإدارة سلطة واسعة التقدير بصدد تلك المالات.

الفرع الثاني: الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الإداري:

- هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجاتها على الإطلاق، فالمالة العامة القانون العام أن القاضي الإداري لاملك سلطة التعقيب على مدى ملاءمة قرارات الإدارة وإجراءاتها للوقائع والظروف الاستدعت إصدارها، لأن مع رقابة الملائمة رقابة القاضي لأية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع القرار الصادر ومضمونه، أي القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار ومدى تناسب شدة

(١) عادل أبوا، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤٣٤

الإجراء اتخذ مع خطورة تديد النظام العام^(١).

وواضح هنا أن القاضي الإداري يتدخل نطاق ظهور عليه كقاعدة عامة لأن تقدير مضمون القرار وشدة الإجراء هي مسألة تدخل نطاق السلطة التقديرية للإدارة كأصل عام.

و ذلك نقول ا كمة الإدارية العليا السورية:

«أن القضاء الإداري لا يتدخل خطورة السبب ولا لنفسه من الإدارة فيمـا هو متروك لتقديرها، وإما يقف عند حد مشروعية أو عدمها نطاق الرقابة القانونية ولا يوزنها إ وزن مناسبة القرار، لأن ذلك لا يدخل نطاق اللائمة التقديرية التي لمكها الإدارة وتنفرد بها بلا معقب، مادام قرارها قد خلا من عيب إساءة السلطة العمل السلطة و تستهدف به سوى مصلحة العامة»^(٢).

ولكن هناك بعض الحالات الاستثنائية قرر فيها القضاء الإداري بسط رقابته - تشمل رقابة اللائمة، نظراً أساسية هذه الحالات واتصالها صا جوهرية للأفراد، جعل القضاء يذهب بعيداً رقابته للسبب إ حد إدخال بعض عناصر السلطة التقديرية للإدارة إ حقل مشروعية، ومن هذه الحالات ما يتعلق بالقرارات التأديبية والقرارات اتصلة باريات العامة^(٣).

ففيما يتعلق بالقرارات اتصلة باريات العامة جرى قضاء لمس الدولة اصري على إخضاع ملائمة قرارات الضبط الإداري لرقابته سواء بالنسبة باريات العبادة أو

(١) د. عبد ا طلبة، مبادئ القانون الإداري ج-٢، منشورات جامعة دمشق ٢٠٠٩، ص ٢٠٤.

(٢) راجع للإضافة ثائر مع ص ١٨٧، قرار ا كمة الإدارية العليا السورية رقم ٤٤ الطعن رقم ٣ لعام ١٩٦٨ منشور موعة ابادئ القانونية إ قررتا ا كمة لعام ١٩٦٨، ص ٩٣.

(٣) د. رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثا ، منشورات ا ل ا قوقية ٢٠٠٣، ص ٢١٢.

بشأن ا افظة على الصحة العامة وكذلك فيما يتعلق حرية النشر والصحافة^(١).

يراقب القضاء الإداري هذه المآلات إ جانب صحة الوجود المادي للوقائع، وصحة تكييفها القانوني ملائمة لال القرار الضبطي طورة الوقائع ا تذرع با.

تطبيقاً لذلك فرصت كمة القضاء الإداري اصرية رفايتها للتحقق مـن ملائمة قرارات الضبط الصادرة ال حرية الصحافة والنشر وعلى هذا الأساس قضت بإلغاء قرار الإدارة صادرة إحدى الصحف، وأنا ثل خطراً دائماً على الأمن والنظام العام ا تم مصادرتها فوراً بالطريق الإداري ذلك لا شيء هذه التصرفات ينم عن ا طر الداهم الذي لا سبيل إ دفعه إلا بالإلغاء الفوري، و اصةً بعد أن التجأت ا كومة إ القضاء وأصبح واجباً عليها أن تتريث > يقوم القضاء كلمته^(٢).

و حكم آخر كمة القضاء الإداري اصري أكدت فيه بأن يقتصر تقييد اريات العامة على القدر الضروري اللازم للمحافظة على النظام العام فلا يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان لازماً وضرورياً جاء ا حكم:

«إذا كان لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري ال تقوم على وسائل وقائية تدف إ صيانة النظام العام وا افظة عليه، فإن عليه الوقت نفسه إ جانب واجب ا افظة على النظام العام واجباً آخر هو عدم التعرض لريات الأفراد وحقوقهم العامة أو اساس با إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام وبشرط قيام أسباب جدية تر تصرفه، وأن يكون الإجراء ا اتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء ا طر الذي يهدد الأمن والنظام العام، فإذا كان من استطاع دفع هذا ا طر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية فليس يسوغ اللجوء إ الإجراءات الشاذة الاستثنائية م تساوت النتائج ال

(١) د. عبد الغ بسويو عبد ا ، القضاء الإداري، ط٢٠٠٦، ص٦٤٨.

(٢) حكم كمة القضاء الإداري القضية رقم ٥٨٧ السنة ٥ من العام ١٩٥١ منشورموعة أحكام كمة القضاء الإداري، السنة ا امسة، ص١٠٩٩.

توصل إليها كلها، وكانت الأو كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها شرعت من أجلها الثانية وهي ضمان سلامة النظام العام ناية الأمر، وذلك لانتقال الضرورة إلى تم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية»^(١).

و سوريا فإن الأصل العام عدم مراقبة القاضي الإداري لملائمة القرارات الصادرة عن الإدارة لا يزال هو القاعدة و تبلور هذه الرقابة بعد، و لما ظهرت رقابة القضاء الإداري السوري على ملائمة القرارات الصادرة استناداً لقانون الطوارئ بشكل أوضح، ونكتفي بذكر مثلاً عن ذلك يظهر فيه جلياً تعقيب القاضي الإداري السوري على ملائمة القرارات الصادرة عن الإدارة العرفية، ونرجأ التوسع هذا الموضوع إ حينه مكان لاحق من البحث.

جاء اجتهدا كمة الإدارية العليا السورية:

«... إن للقضاء الإداري حق الرقابة على مسوغات تدخل الإدارة العرفية شأن من الشؤون أو عدم قيامها، فإذا كشفت الأوراق والواقعات أن التدخل يمكن له ما يسوّغه وليس لازماً واجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام كان القرار باطلاً»^(٢).

- **و فرنسا:** استقر قضاء مجلس الدولة منذ فترة طويلة على أنه ليس للإدارة أية سلطة تقديرية بصدد قرارات الضبط الإداري، ولو يقيد هذا شرعاً بصدد الاختصاص، لأن تعلق تدابير الضبط بآليات العامة عليها بعيدة عن السلطة التقديرية للإدارة.

وإبدأ: إذا ما طعن تدبير الضبط الإداري بالاعتداء على نشاط فردي هام كفه

(١) حكم كمة القضاء الإداري القضية رقم ٨٨٨٠٦ لسنة ٨ ق لعام ١٩٥٥ منشور مجموعة الأحكام القضائية إلى قررتا كمة، السنة التاسعة، ص ٢٤٦.

(٢) اجتهدا كمة الإدارية العليا السورية، قرار رقم ٧٥/ الطعن رقم ٩٠/ لعام ١٩٧٥.

الشرع أساساً للأفراد، فإن القاعدة القضائية الـ يطبقها القاضي وجب اختصاصه الرقابة عـ عنها الأستاذ ريف و بأن (تدبـ الضبط لا يكـ ون مشـ روعاً إلا إذا كـ ان ضرورياً فظ النظام العام.

هذه الأنشطة الأساسية للأفراد الـ اها اشرع تتأكد فيها اية خاصة لـ بعض اـ ريات الأساسية الـ يطلق عليها البعض أحياناً (اـ ريات اـ ددة) أو اـ سـ مائة مثـ لـ حرية الفكر والعقيدة، وحرية عقد الاجتماعات.

هذه اـ الات فإن القاضي يراقب اـ لائمة ليس من أجل اـ رسة العملية الإدارية، و اـ باعتبارها شرطاً للمشروعية هذا الال، أي البحث ري مسألة قانونية هي الشروط اـ مشروعة لتقييد اـ ريات العامة الـ كفلها القانون.^(١)

تبعاً لذلك، فإن تلك النشاطات، الـ كفلها القانون، لا كـ أن تتعرض للاعتـ داء من جانب سلطة الضبط إلا حالة الضرورة ويتفرغ عن ذلك، أن يـ عـ إـ جـ راءات الضبط الـ تستهدف تلك الفئة من النشاطات والـ جعلت منها النصـ و صـ حرـ رات عامة لا كـ أن تكون قانونية ومشروعة إلا إذا كانت ضرورية فظ النظام العام، اـ يستتبع البت مسألة ضرورتا أو ملاءمتها، ولذلك يكون من اختصـ اص القاضي تقييم طابع ضرورة الإجراءات اـ تخذه من قبل الإدارة وعليه سبيل ذلك تقييم مسافة وأية السبب لأجل هل مسألة الشرعية اـ طروحة أمامه، وهنا نصل لـ ذات النتيجة السابقة من أن مراقبة ملائمة لأسباب للوقائع اـ ادية ما هي إلا مراقبة للمشروعية.

و د قضاء لمس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام والتطبيقات حول ملائمة القرار الإداري للوقائع الـ اـ ريات العامة، وأشهر تلك التطبيقات حكمة قضية (بنجام Benjamin) والذي قرر فيه بعد تقييمه لأية وخطورة الاضطرابات الـ قد تستتبعها اـ اضره بالنسبة للنظام العام أنا تكن على النحو الـ ذي لا كـ ن معـ هـ

(١) د. حلمي الدقوقي، رقابة اـ مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

تداركها با اذ إجراءات ضبط أقل وطأة من اطر وتتلخص وفائع اكم أن عمدة بلدة (Noud) منع ااضر بنيام من إلقاء ااضرة خاصة، حجة - اطر الإخ-لال بالنظام العام الا كن أن يسببها الاجتماع الذي تستدعيه هذه ااضر.

ولدى فحص لمس الدولة الفرنسي للظروف ايطه بالا اجتماع تب له أنه ك-ان بإمكان السلطات الية اافطة على النظام العام باستخدام قوات الب-وليس اة-وافرة لديها ودون ااجة إ منع الاجتماع، وأعلن اللس حيثياته:

(اتضح من التحقيق أن الاضطرابات اتملة الوقوع وال تذرع با العمدة ليس-ت من اسامة بالدرجة الا لا يستطيع معها حفظ النظام، االه من إصدار تداب-ض-بط مناسبة بدون منع ااضر) وتوصل اللس بالنتيجة إ إلغاء قرار العمدة^(١).

هذا اكم وغه من الأحكام الا سار فيها لمس الدولة الفرنسي نفس الااه الذي كرسه حكم بنجام التزام سلطات الضبط أداء واجبها اافطة على النظام العام بوجوب احترام حريات الأفراد عقد الاجتماعات والتوفيق بينها ب- اافطة على النظام العام ااستوجب عدم تقييد حرية الاجتماع إلا حالة وج-ود اضطرابات جسيمة تعدد النظام العام يث لا تستطيع سلطات الضبط اال-ديها م-ن سلطة ااذ تداب-ضبطية مناسبة تفاديها، ففي هذه االه وحدها كن للإدارة م-ع اريات، و ضع تقدير الإدارة لأية وخطورة السبب لرقابة لمس الدولة...

فإذا تب للقاضي قيام التناسب ب- الإجراءات اتخذه من قبل الإدارة والوف-ائع اادية قرر رفض الطعن لتجاوز حد السلطة ومن ذلك حكمه قض-ية (Bueard)، برفض طلب إلغاء قرار اطر الاجتماعات ح- ااصة الا تعقد اماكن متفرقة-ة إحدى اافطات اادود، لأنه يكن لدى اديرية قوات بوليس كافية لتحقيق اافطة

(١) د. ثائر مع أ د، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، مرجع سابق، ص ١٩٣.

على النظام العام كل مكان.

- وكذلك حكم لمس الدولة الفرنسي برفض الطعن على قرار عقدا - مؤر الإفرقي الديمقراطي، لأن مؤر كان ري إقليم (فولتا العليا) الإفرقي وكان من شأنه ظروف ذلك الإقليم، تديد النظام طر جسيم يستحيل معه مواجهته بتدب ضبط مناسب، فمجلس الدولة راغب مشروعية القرار اطعون فيه ظروف الإقلا-يم الذي كان سيتم الاجتماع على أرضه سنة ١٩٤٨، وأنه كان من شأنه انعقاده حدوث اضطرابات كثرة وخطرة، نظراً لاتساع المنطقة، وأن سلطة الضبط لا ملك القوات الكافية للمحافظة على النظام العام، خاصة أن مؤر كان يرفع عقد بعض الاجتماعات الطرق العامة على ما ورد تنظيمه^(١).

- وقبل أن تم موضوع الرقابة على ملائمة القرارات الضبط الإداري تش إ أن عيب عدم تناسب التدب الضبط مع أسبابه الواقعية ليس عيباً السبب، لأنه إذا كان صحيحاً أن عدم مشروعية تدب الضبط الإداري، لعدم تناسب له مع سببه، يتقرر بعد تقدير القاضي أسباب التدب وله إلا أن الأمر يتعلق، الواقع، بالالغة التدب أكثر من عدم كفاية أسبابه ومن يتع قصر تقرير عدم مشروعية التدب، لعب السبب الواقعي على حالات عدم الوجود اادي للوقائع، أو عدم صحتها، أو طاً تكييفها القانون، آلات ينطبق فيها هذا السبب وذلك دون حالة قيام عدم التناسب بالأسباب الواقعية وب التدب الضبط لاختلاف أثر الكم الة، آية ذلك أنه آلات يقوم فيها قاضي مشروعية، بعد أن يقوم بتقرير عدم مشروعية القرار، لعدم التناسب، بتقدير التدب القرار مناسب مع أسبابه، فإن تقرير عدم مشروعية القرار ذا السبب، ول دون مصدر القرار وب العودة إ ذات

(١) د. مد عبد الحميد مسعود، إشكالية الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري،

التدبّر الذي تقرر إلغاؤه قضائياً، لعدم التناسب، أما حالة تقرير عدم مشروعية لعدم كفاية الأسباب فإن ذلك لا يولّد مُصدر التدبّر وبإعادة إصدار ذات التدبّر، بذات مله مولاً على أسباب كافية.

- على أي حال ومن خلال استقراء الماهات الفقه والقضاء، يجب على سلطة الضبط الإداري بأن تقدر، ورغم سلطتها التقديرية، تقديرًا مناسباً التدبّر الذي تتخذه يث يتفق مع ما تنطوي عليه أسبابه من تديد وخطر على النظام العام ذلك أنا وإن كانت حرة هذا التقرير، إلا أنا مقيدة بألا يكون هذا التقدير جائراً، بل يجب أن يأ بالقدر الذي مي التمتع ككل، ولا يهدر أو يضحي بالحرص عليه دستات وتشريعات التمتع المتحضرة من حقوق وحرّيات وأنشطة أساسية للمعني بتدابير الضبط الإداري، إذا قرر القضاء أحقيته رقابة تناسب لقرارات الضبط الإداري مع أسبابا، وذلك ما يوجد نص صريح يتفق والدستور بالاختصاص التقديري لسلطة الضبط الإداري الذي يعفيها من مراعاة هذا التناسب.

- والقاضي، روح نصوص الدستور والقوانين، وتطور فكرة النظام العام التمتع، وكذلك ضوء النشاط الذي مسه التدبّر الضبطي وظروف المنازعة مشروعية، هو الذي دد، ولو اقتضى الأمر كل حالة على حدة، هذا الفصل بالسلطة التقديرية.

- حيث توجد منطقة الملائمات الإدارية، والسلطة المقيدة، حيث مارس القاضي رقابة مشروعية، ولا يوز التخوف من هذا الدور للقاضي، لأن القضاء هو أحد السلطات الدولة وحرص شأن السلطات الأخرى على سلامة التمتع ككل من خلال حقوق وحرّيات وأنشطة أفرادها الأساسية وفقاً للدستور والقانون، وهذا يقول الدكتور حلمي الدقوقي:

- «إن أبدأ القانون هو أن الحرية العامة لا يصونها القانون ليست مطلقة إذ يوز

تقييد ارستها حدود احتياجات النظام العام، ع أن تقييد ا ربة الزاءد-من احتياجات النظام العام يشكل اعتداء على ا ربة ال- ميه-القانون، أي-عدم مشروعية» بعبارة أخرى إن القانون الذي يكفل ا ربة تنتهي ايته مارستها-من حيث الإخلال ا ال أو اتوقع بالنظام العام، أي من حيث ب أن تبدأ سلطة الضبط بالتدخل، فإذا ما تعدت سلطة الضبط هذا ا د وجاءت على ا ربة اصونة بأكثر م-ا تقتضيه ا افظة على النظام العام كان عملها غ مشروع. و ديد هذا ا د هو ملائمة التصرف الضبطي بعينها...^(١)

الفرع الثالث: قرار الضبط الإداري والرقابة على الغاية: (إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها):

أولاً - مع الانحراف بالسلطة:

- تعرّف الغاية بأنها ا دف النهائي أو البعيد الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري من إصدار قراره. فإذا كان السبب ثل ا انب اادي القرار الإداري، فإن الغاية ثل ا انب الشخصي القرار فهي ثل ا دف النهائي الذي يس-عى ر-جل الإدارة الوصول إليه عقب إصدار قراره.^(٢)

- وتكون أنشطة سلطات الضبط الإداري غ مشروعة الغاية، وبالتا مش-وبة بعيب الانحراف بالسلطة، أو عيب إساءة استعمال السلطة س-ب تع-ب ا ش-راء السوري وا مصري^(٣) إذا استهدفت هذه السلطات، وهي عرض ارستها لاختصاصات

(١) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على ا مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٢) د. عادل السعيد أبو ا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤٦٣.

(٣) ا ادة ٨ من قانون لمس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩، ف ٢ من ا ادة العاشرة من قانون لمس الدولة ا مصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢.

- الضبطية، أهدافاً أخرى غاياتها إضفاء على النظام العام بعناصره المعروفة، أو إعادته إلى الاستقرار، أو إرفاقه عن الغاية الأصلية. ددتها أنشطة الضبط الإداري الأصلية.
- فعيب الإدارة بالسلطة هو وجه عدم مشروعية يلحق بسائر قرارات الضبط الإداري الفردي واللائحية.
- ويعرف عيب الإدارة بالسلطة بسبب رأي العميد الطماوي بأنه استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به^(١).

الأستاذ الدكتور عبد الله طلبة يعرفه بالقول:

«إن قصود هذا العيب هو إرفاق الإدارة بالسلطة إخوة الإدارة عن أهدافها المقررة مسعياً وراء غرض غير معترف له به»^(٢).

ونعرف إكمة الإدارية العليا إصرية هذا العيب أحد قراراتها بالقول:

«إن إساءة استعمال السلطة أو إرفاقها من العيوب القصدية السامكة الإدارية، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو إرفاقها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يترتب إلغاء القرار الإداري، أو التعويض عنه ب أن يشوب الغاية منه ذاتاً، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت عن وجه إصلاحة العامة إلتبتغيها القرار، أو أن تكون أصدرت القرار بباعث إلتلتلك إصلاحة، وعلى هـذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة ب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض»^(٣).

(١) د. سليمان مد الطماوي، نظرية التعسف استعمال السلطة أمام إلس الدولة وإللكم القضائية ط٣، القاهرة، مطبعة جامعة إلس ١٩٧٨.

(٢) د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٣) حكم إكمة الإدارية العليا إصرية الطعن رقم ١١/٥٩٨ ق بتاريخ ١٩٦٩/٥/٣.

- أما القضاء الإداري السوري في أن:

«الراف بالسلطة كعيب يلحق بالقرار الإداري، يتميز بطبيعته عن غـ هـ مـ ن العيوب التي تلحق القرارات الإدارية، لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو قيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو -و ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر الفأ لروح القانون، فالقانون كـ من الأعمال لا يكفي بتحقيق مصلحة العامة نطاقها الواسع بل صـ هـ دفأ معيـناً عليه نطاقاً لعمل إداري مع ، و هذه المـ ب ألا يسـ تهدف القرار الإداري مصلحة العامة، فحسب، بل أيضاً ادف ااص الذي عينه القانون له، عملاً بقاءة صيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية اخصصة التي رت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه هو قيق ا مصلحة العامة ذاتا، كـ ان القرار مشوباً بعيب الراف ووقع باطلاً^(١).

إذاً يتوجب أن يستهدف القرار بشكل عام الغرض انصوص عنه قانوناً، و -ال إغفال النص ديد ادف، فإن غاية قرارات الضبط الإداري ب أن تبقى وقاية النظام العام أو إعادته إلى نصابه حال اختلاله.. وإلا كان القرار معيباً بعيب الراف بالسلطة.

- ويكاد مع الفقه الإداري على أنه أياً ما كان مدى السلطة التقديرية التي يعترف بها القانون للإدارة نطاق مع فإن أمراً واحداً لا كـ أن يكـ ون -لأ للسلطة التقديرية وهو ادف أو الغاية لأن سلطة الإدارة بالنسبة للهدف هي دائمـاً سـ لمطة مقيدة، ولا كـ أن تكون سلطة تقديرية رج عن رقابة مجلس الدولة^(٢).

(١) قرار اكمة الإدارية العليا السورية القضية رقم ١٠٤ السنة ٣ ق لعام ١٩٦١، منشور مجموعة المبادئ القانونية التي قررت اكمة للسنوات ١٩٥٩-١٩٦٤، ص ٥٣٨.

(٢) أ. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، الإسكندرية، دار غ مذكرة ١٩٩٠، ص ٨٤٣.

- تبعاً لذلك يفرض القضاء الإداري رقابة مشددة على هيئات الضبط الإداري للتأكد من أنها تستخدم سلطاتها الضبطية على الوجه الصحيح وأنا تدف من وراء قراراتها المتعلقة بالضبط الإداري قيق النظام العام.

- ولا يفوتنا أن ننوه إ أنه لا وز للقاضي الإداري أن يقرر قيام عيب ال اراف بالسلطة إلا إذا كانت هيئة الضبط الإداري ال ا اذت القرار ا طعون فيه تلك سلطة تقديرية إصداره، فعيب ال اراف بالسلطة يلزم السلطة التقديرية ا منوحة هـ الإدارة.

- حدود ما ليه مقتضيات الصا العام، وذلك ما ذهب إليه جانب من الفقـه الإداري.^(١)

الذي يرى أن هناك تلازماً ب عيب الغاية وب السلطة التقديرية للإدارة ال تعتد الال الطبيعي أو ا قيق والوحيد لظهور عيب إساءة استعمال السلطة أو الـ اراف با.

وهو ما أكدته ا كمة الإدارية العليا ا صرية أحكامها، ومن هذه الأحكام مـ ا جاء فيه:

(.... من حيث إن الثابت من الأوراق، أن الطاعن تقدم بطلب الترخيص له مل سلاح، لأنه يشتغل با ا ماة وما يتطلبه ذلك من التنقل ب ا ا فظـات، إلا أن ا هـة الإدارية رفضت طلبه، لعدم كفاية ا رات الـ ا يز له مل السلاح، وهو ما يدخل نطاق السلطة التقديرية ا منوحة هـة الإدارة، وهي سلطة جوهرها الإطلاق، وحدها عيب الـ اراف بالسلطة أو إساءة استعمال)^(٢).

(١) د. مود حافظ، القضاء الإداري ١٩٦٧، مرجع سابق، ص ٥٧٩.

(٢) حكم ا كمة الإدارية العليا ا صرية ١٩٧٢/٦/١١ السنة ١٧، ص ٥٥٦.

وهذا الشرط يستلزمه أيضاً قضاء لمس الدولة الفرنسي، حيث إذا تب للقاض-ي الإداري أن سلطة الضبط الإداري ذات اختصاص مقيد، أي يتوجب عليها، وجوب قاعدة قانونية، أن تتخذ قراراً ضبطياً معيناً فلا فوز لصاحب الشأن أو اع بالقرار أن تج على هذا القرار بعيب ال اراف بالسلطة، فوجود الاختصاص ا قيد يؤدي إ ما يسمى ظاهرة موضوعية أو عينية قرارات الضبط الإداري، وهي ظاهرة من شأنها أن رج عنصر غاية القرار الضبطي من ال ا مشروعية، ولا يهم بعد ذلك إذا انصرفت غاية القرار الإداري عن الغاية ا قيقية ال استهدفها السلطة ال أصدرته، لأن هذه السلطة أو هيئة الضبط كانت ملزمة أن تتصرف بع الأ-وال، بالطريقة ال- تصرفت بها.

غ أن جانباً آخر من الفقه^(١) ذهب إ أن الرابطة ب السلطة التقديرية وعيب ال اراف بالسلطة أو إساءة استعما ا تبدو أن السلطة التقديرية ال تت-رخص ب-ا الإدارة هي الوطن الأساسي لعيب إساءة استعمال السلطة وليست الوطن الوحيد لذلك - وأنه ولئن كانت فرصة ال اراف بالسلطة أمام تصدر القرار تزداد ال الس-لمطة التقديرية، إلا أن ذلك لا نع من وجود ال اراف ال اختصاص ا قيد، كل م-ا الأمر أن العيب هذا الال عادةً ما يقترن إما بعيب ال ل أو بعيب الس-بب وإن كان هذا لا نع من تصور وجود عيب ال اراف منفرداً ال اختصاص ا قيد-د وذلك عندما يؤخر رجل الإدارة إصدار القرار ليضر ب ن تعلقت مصلحته بهذا القرار.

مثال ذلك:

مشروعية قرار عمدة بسحب ترخيص سبق له منحه، لأن العمدة كان ملتزماً قانوناً بإصدار القرار الساحب، لأن منح الترخيص كان من اختصاص ال ا لفظ، وذا رفض

(١) د. طعميه ا رف - قضاء الإلغاء ١٩٧٧، ص ٢٥٩. د. ماجد راغب ا لمو، الوسيط القضاء الإداري، ص ٤٠٧.

اللمس نعي الطاعن على القرار الساحب للترخيص (الصادر عن العمدة) وهو القرار طعون فيه بالا راف بالسلطة.

- إذًا، ديد القانون بيئة الضبط الإداري أسبابًا لقرارات الضبط الإدارية. من أن تتخذها يع تقيد سلطتها بالنسبة لركن السبب ولا يكون إلا بشأنه أي تقدير، ونظرًا للصلة الوثيقة بين سبب القرار وغايته، فإن القرار إذا استند على أسبابه الإدارية مدة قانونًا فإنه يكون صحيحاً وحقاً لغايته القانونية كذلك، ويتبعه لكم برفض طلب إلغاء هذه الاضطرابات أو احتمال قيامها هو سبب قرار الضبط الإداري، والرغبة من مع هذه القلاقل أو يلا آثارها هو غايته.

ثانياً - صور ال ا راف بسلطة الضبط الإداري:

- حدد المشرع المدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري أن تسعى إلى تحقيقه، وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، فإذا جانبت الإدارة هذا المدف، فإن القضاء الإداري لكم بإلغاء قراره. لا يرافقه عن المدف اختصاص له، ولو كان الغرض الذي استهدفته الإدارة لا يتنا مع مصلحة العامة^(١).

- ويز القضاء الإداري، الوقت الراهن بجموعة هامة لقرارات الضبط الإداري التي تصدر مشوبة بعيب ال ا راف بالسلطة - ويقوم هذا التمييز تبعاً إلى إذا كانت سلطة الضبط الإداري قد اتخذت قراراتها لغاية لا تتصل من قريب أو من بعيد بأي صلة للمصلحة العامة، أو قررت بلوغ مصلحة عامة لا تتصل من غايات الضبط الإداري العام أو الخاص.

فقرار الضبط الإداري يكون معيباً بعيب ال ا راف بالسلطة حالة

(١) د. عبد الغني بسيو، عبد الله، القضاء الإداري، ط ٢٠٠٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٦٦٨.

- هدف القرار قيق مصلحة خاصة.

- هدف القرار قيق مصلحة عامة لا تعتد من غايات الضبط الإداري.

ويوجد بجانب هاتين الصورتين من صور الازراف بالسلطة صورة ثالثة وهي حالة استخدام هيئة الضبط إجراءات إدارية لازراف قانوناً استخدامها من أجل قيق الذي تسعى عليه وهو ما أطلق عليه الفقه اسم الازراف بالإجراءات.

١. قيق قرارات الضبط الإداري مصلحة خاصة:

- تستخدم هيئات الضبط الإداري هذه السلطة سلطات من أجل قيق غاية وحيدة هي إشباع مصلحة خاصة، أي هدف هيئات الضبط غريبة كلياً عن حفظ أو إعادة النظام العام^(١)، وكناديت هنا عن توافر النية أو القصد لدى هيئة الضبط الازراف بالسلطة، لأن القرار الضبطي مستوحى من بواعث شخصية أو سياسية أو طائفية، أو حاتباعاً عن الرغبة إابة بعض الأشخاص أو سابم، كذلك تظهر هذه السلطة عندما تستخدم هيئة الضبط سلطاتها للانتقام أو التشفي والتنكيل أو لغايات حزبية أو دينية... إغذلك من الأغراض الاللا تتعلق بالنظام العام.^(٢)

والقضاء الإداري مصر قد تعرض للعديد من تلك الأمثلة وقضى بعدم مشروعية قرارات الضبط لعب الازراف بالسلطة، ومنها حكم كمة القضاء الإداري ١٩٥٧ الذي قضى بعدم مشروعية قرار ضبط صدر بسحب ترخيص مل سلاح، تبمذ أنه أن قرار السحب يعلأسباب جدية، و يستهدف اصلحة العامة^(٣).

(١) د. حلمي الدقوقي، الرقابة القضائية على امشروعية الداخلية لأعمال الضبط، ص ٣٢٧

(٢) د. دي أ دفتح الحسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، مصر ٢٠٠٢، ص ٣٥٨.

(٣) حكم كمة القضاء الإداري القضية رقم ٦١٥ لسنة ٨ ق ١٩٥٧/١/٢٢ منشور موعة أحكام كمة القضاء الإداري، ص ١٥٥

كذلك إلغاء القرار الصادر عن الإدارة برفض الترخيص بفتح دار للسينما رغم استيفاء الترخيص لشروطه، لأن الباعث الحقيقي لإصدار هذا القرار هو رغبة وزارة الأشغال شراء الأرض المأويتم عليها دار السينما خالية من البناء فتحصل عليها بثمن مس^(١).

و فرنسا: لا يلغي لمس الدولة الفرنسي من تلقاء نفسه العمل المشوب بعيب الراف إذا يتمسك بذلك الطاعن صراحة أو ضمناً، وهذا تلف عيب الراف بالسلطة عن عيب عدم الاختصاص، فاللمس إذا عرض عليه قرار صادر عن غير تص، فهو يستطيع أن يلغيه من تلقاء نفسه، ولو يطلب ذلك منه صراحةً أو ضمناً...^(٢).

وقد تعرض لمس الدولة للعديد من تلك الأمثلة، وقضى بعدم مشروعية قرارات الضبط للراف بالسلطة ومنها:

- إلغاء قرار صادر عن أحد العمدة بتحديد الساعات الموزلة دور الـرقص البلدة أن تفتح فيها أبواباً، وذلك ينصرف الشباب إلى ارسه أعما م، فقد تب للمجلس أن الباعث الحقيقي وراء هذا القرار حقيق نفع شخصي للعمدة حيث اتضح أنه ملك أحد المقاهي المنصرف عنها روادها إلى دور الرقص.
- إلغاء قرار العمدة برفض الترخيص لملك استوارافه لرد باباة ملك آخر.
- إلغاء تدب ضبط عدد سيارات الأجرة المرخص بالبلدة لاية - لأك سيارات التاكسي القدامى من المنافسة^(٣).

(١) حكم كمة القضاء الإداري القضية رقم ٢٤٣ لسنة ٢٠٢٧/١١/١٩٤٦ موعة أحكام كمة القضاء الإداري للسنة الرابعة، ص ١٠٤.

(٢) د. سليمان الطحاوي، نظرية التعسف استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ص ٦٨ وما بعدها.

(٣) هذه الأمثلة وغها انظر:

- د. عبد الغ بسيو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤ وما بعدها.

- د. مد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٢٤ وما بعدها، د. نائرمع أ د، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

بقي أن نعلم أنه إذا حقق مصدر قرار الضبط الإداري العام غاية من غايات الضبط الإداري وقاية النظام العام، فإنه يتعـ رفض الطعن بإلغاء هذا القرار ليعيب الـ راف بالسلطة إذا حقق القرار اـ طعون فيه إـ جانب هذه الغاية نفعاً خاصاً لبعض الأفراد^(١).

٢. فـ قـ قرار الضبط الإداري لغاية بعيدة عن أغراض الضبط الإداري:

- هذه الصورة، لا يكفي لكي تكون قرارات الضبط الإداري نأى عن عـ بـ الـ راف بالسلطة أن تستهدف مصلحة عامة أياً كانت، بل يتعـ أن ترمي إـ قـ قـ الغاية الـ حـدها اـ شرع، أي اـ لـ فـطة على النظام العام أو إعادته إـ الاستقرار اـ حال اضطرابه، أو قـ قـ غاية الضبط الإداري اـ لـ اص (وهو ما يسمى بقاءـ صـ صـ يصـ الأهداف).

- فـ عـب إـساءة استعمال السلطة أو الـ راف باـ يتحقق إذا اـ ذت الإدارة قرارهـ اـ لتحقيق أغراض غـ الـ قصدها الشارع من منحها تلك السلطة > لو كانت هــ هذه الأغراض تتصل بالصـ العام، ذلك أن قـ قـ أغراض معينة هو الغاية النهائية من كـ لـ تنظيم قانو^(٢)

- لذلك فإن القاضي الإداري عندما يتصدى لفحص وجه الطعن على قرار صـ بـ بطـ إداري مطعون به بعـب الـ راف بالسلطة، يبدأ عمله بأن يـ دد غاية اـ شرع من قـ راف الضبط الإداري، والغاية الـ حـققها، فعلاً هيئات الضبط الإداري، قـ قـ مقابلة ، الغاية لـ يقف على مدى الاتفاق بينهما ومن اـ شاكل الـ قد يواجهها القاضي هــ يـ ث ما إذا كان لسلطة الضبط الإداري أن تستخدم سلطاتها الضبطية الإدارية من أجل قـ قـ مصلحة مالية هـة الإدارة.

- لذلك يتعـ على الإدارة استخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق هدف دد

(١) د. سامي الـ الدين، اللوائح الإدارية، ١٩٨٢، ص٣٢٦.

(٢) د. عادل السعيد أبو اـ ، الضبط الإداري وحدوده، ١٩٩٥، ص٤٦٧.

هو اافظة على النظام العام بعناصره ا عروفة، فإذا ما استخدمت هيئات الضبط هــ هذه السلطات لتحقيق غايات أخرى كانت قراراتها غـ مشروعة للا راف بالسلطة^(١)

تطبيقاً لذلك أعلن لمس الدولة الفرنسي عدم شرعية التدابـ اتخذه، مـن أجـل قيق مصلحة مالية عامة، أيضاً إلغاء قرار ضبط بتحديد عدد مرات العروض السينمائية البلدة حرصاً على انتظام التلاميذ ا مدارس، كذلك قضى لمس الدولة بـ عدم مشروعية قرار أصدره العمدة برفض وضع قاعدة مالية لت تصرف حزب سياسي لعقد اجتماع للحزب، لطبيعة ا حزب وليس لضرورات النظام العام.

أما حال تعددت أغراض الضبط الإداري فإن القاضـي الإداري يفـرق بـ الأغراض الرئيسية للإجراء الضبطي وتلك الثانوية، فإذا كان ا هدف الرئيسي هو حفظ النظام العام أو إعادة استقراره ورافق ذلك قيق هدف ما فإن ذلك لا يـؤدي إ إهدار قرار الضبط اتخذ أساساً لغايته الشرعية^(٢).

وعلى غرار لمس الدولة الفرنسي أقر القضاء الإداري ا صـري بإمكانية الإدارة استخدام سلطات الضبط لتحقيق مكاسب مالية دون إلغائها لعب الا راف بالسلطة.

«الأسباب المالية الـ دعت إـ سحب الترخيص لامتناع ا دين عن دفع الأـ اوة تدخل ضمن ا مصلحة العامة، ومن فإن اللـس البلدي إذا استهدف من إلغائها أن يفيد مالياً لـتس له مواجهة نفقات إصلاح شوارع ا دينة والـ جاء بـض أوراق الملف ا اص بالسيارات أنا تتأثر بعمل الشركات ا رخص ا عملاً دائماً مستمراً وأن نفقات إصلاحها تصل إـ مبالغ كـبة إـ ا استهدف عملاً مشروعاً وليس ة شك أن موازنة ا يزانة ا مالية من أغراض ا مصلحة العامة»^(٣).

(١) د. ثائر مع أ د، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، ص ٢٠٦.

(٢) د. عادل أبوا ، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٤١٢.

(٣) حكم كمة القضاء الإداري اصري القضية رقم ٦٣٥ لسنة ٧ ق لعام ١٩٥٤، موعة أحكام كمة القضاء الإداري السنة ٩، ص ١٨٤.

أما عدا ذلك فإن القضاء الإداري اصري قد تعرض للعديد من الأمثلة وقضى على بعدم مشروعية قرارات الضبط للراف بالسلطة وتبعاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم شرعية قرار رئيس الجامعة الصادر بتحديد مدة انتخابات الادارات الطلابية خلال مدة كافية لا تتحقق معها الغاية المستهدفة من الانتخابات الطلابية وهي تعويد الطلاب على المساهمة في الحياة العامة من خلال الادارات الطلابية، وهو حقيقة مظهر من مظاهر الديمقراطية، وبالتالي يكون القرار انظماً خلال فترة قصوة مشوباً بغيب الراف بالسلمطة، أساس ذلك السرعة انتهية اذ الإجراءات على ويؤدي إلى الإخلال بالضمانات الضرورية والوهية للعملية الانتخابية، ويؤدي إلى أن تكون نتائجها معمة عن إرادة الناخبين من الطلاب وول دون إمكان هؤلاء الطلاب استبعاد من الترشيح إلى القضاء.

حيث إن الأصل عندما يعهد إلى سلطة للجهة الإدارية باختصاص معين فعليها أن تنفيها فيه. تصدره من قرارات، وإذا صدر إلى سلطة غاية معينة للجهة الإدارية عند مباشرتها للاختصاص انوط بما فيجب عليها وهي تباشر هذا الاختصاص أن تستهدف الصلحة العامة.

أما إذا حدد الهدف خاصاً فيتعين على السلطة الإدارية مراعاة هذا الهدف ولا يدع عنه، «ولا ديهي رد أنا نفيت وجه الصلحة العامة طال أنا تسعني إلى تحقيق الهدف الخاص»^(١).

سوريا: أكدت أحكام مجلس الدولة أنه على الإدارة التقيد بالاختصاص المحدد قانوناً، ومنها حكم المحكمة القضاء الإداري السورية جاء فيه:

«ومن حيث أن الثابت بالوقائع أن جزء العقار استملك إلى استملك نفعة العقار رقم - من المنطقة العقارية - وكانت المادة الأولى من مرسوم الإستملاك اطلعون فيه قد حددت الغاية من الاستملاك بأنها دمج جزء استملك، وكان من الثابت أن العقار

(١) حكم المحكمة القضاء الإداري القضية رقم ١٢٠٧ لسنة ٤٩ ق صادر لمسة ١١/١٢/١٩٩٤، موعة ابادئ إلى فررتا الحكم مجلس الدولة، حقوق واريات، مارس ١٩٤٧-١٩٩٧، ص ١٠١٧.

— هو عقار مشيد وأن الاستملاك على ما نوهت به الجهة ادعى عليها إما كان لغاية تنظيمية وتفادياً لتشويه الشكل الهندسي للعقار رقم — أي نفعة العقار المذكور — فإن الاستملاك المدد برسوم المطعون فيه يكون قد خرج عن الغاية المحددها المشـرع لعدم تعلّقه بامشاريع العمرانية انصوص عنها قانوناً، العمل برسوم المطعون فيه مشوباً بعيب الـراف^(١).

- وكما هو الحال في فرنسا ومصر يـز القضاء الإداري السوري اسـتخدام إدارة سلطات الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية للدولة والإدارة:

«.... ومن حيث أن منع المواطن من السفر هو من الصلاحيات الممنوحة قانوناً للسيد وزير الداخلية، إلا أنه وقد بينت وزارة الداخلية سبب المنع بأنه من أجل صيل الدين المترتب للمؤسسة العامة الاستهلاكية بذمة الدعوة، وكون ادعي ضامناً للدين المذكور فإنه يكون من حق ادعي طلب رفع تدبـير منع السفر عنه واستـدعائه على تأشيرة خروج حال أنه قام بوفاء الدين أو قدم كفيلاً مليناً تقبل به الإدارة^(٢)».

وكل الأحوال لا تتوافر فيها إحدى صور الـراف بسلطة الضبط الإداري فإن عبء إثبات توفر هذا العيب عناصر قرار الضبط الإداري يقع على عاتق ادعي أو المتضرر الذي ينص القرار الضبطي بهذه الصفة وفق ما استقر عليه القضاء الإداري. لذلك فإن عيب إساءة استعمال السلطة بـإقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض^(٣).

وما يشق على ادعي إثبات هذا العيب صدوره أغلب الأحيان مسـتكملاً

(١) حكم كـمة القضاء الإداري السورية رقم ١٨٧ القضية رقم ٣٥٥ لعام ١٩٧٢ منشور بموعة المبادئ الفررتا كـمة لعام ١٩٧٢، ص ٥٨ وما بعدها.

(٢) قرار كـمة القضاء الإداري السوري رقم ١٣٤٩ / ١ لعام ٢٠٠١، غ منشور.

(٣) قرار كـمة الإدارة العليا المصرية ١٩٦٩/٥/٣ القضية رقم ٩٥٨ لسنة ١١ ق، الموعة السنة ١٤، ص ٦٤.

يع مظاهر الشرعية الأخرى كما أن الإثبات يتم غالباً بصورة غ مباشرة لأن عضو الضبط نادراً ما يفصح عن غرضه أو إياه نيته من التصرف بصورة مباشرة^(١).

ويزيد الإثبات صعوبة التعارض ب الطبيعة الذاتية لعيب ال راف باعتباره يتعلـق بنية مصدر القرار معظم الأحوال، وب الطبيعة الموضوعية لوسائل الإثبات.

و ن نرى أن إمكانية وء الطاعن المتضرر من قرار الضبط الإداري إ الطعن بعيب ال راف بالسلطة لإلغاء القرار قد لا حمل الفائدة ارجوة من الطعن، لوجـود قرينة الصحة أسباب قرار الضبط عندما لا تذكر الإدارة أسبابه كفه من القرارات الإدارية، ويبدو أن إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها تتعلق بريات الأفراد وحقـوقهم بنص تشريعي عمل الإدارة حريضة على صحة قراراتها ويسهل طريق الإثبات على الأفراد الذين يطعنون بعيب الإ راف بالسلطة كما هو ال فرنسا^(٢).

(١) د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على ا مشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق ص٣٣٤.

(٢) حرصاً من القضاء الإداري على إعلاء كلمة ا مشروعية فإنه يتجاوز ملف الدعوي ال إثبات الغاية لينتقل إ غه من الأدلة ال كمن الأخذ بها، وال تعق كقرائن من شأنها التشكيك مقاصد هيئة الضبط ونواياها.

ونلاحظ أن أغلب القرائن ال يستند إليها القضاء الإداري تدور حول جوانب الائمة قرار الضبط عندما يسلم القرار من بقية العيوب الأخرى، وأهم هذه القرائن:

١- التمييز ب الأفراد اعاملة.

٢- ظروف إصدار القرار وطريقة تنفيذه.

٣- صدور القرار إطار تصرفات إدارية مربية.

٤- عدم معقولية الدافع.

٥- عدم الائمة الظاهرة.

زيد من التفصيل حول هذه القرائن انظر:

- د. مد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثا ، مرجع سابق ص٢٢٩.

- د. سامي ال الدين، قضاء الائمة والسلطة التقديرية، مرجع سابق، ص٢٨٥.

- د. مد حسن عبد العال، فكرة السبب، رسالة دكتوراه مرجع سابق ص١٨٤ وما عدها.

- د. شوقي الشماط، عيب ال راف بالسلطة، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ص٣٥٦ وما بعدها.

٣. ال ا راف بالإجراءات:

- الفرض هنا أن العمل ا طعون فيه صادر عن هيئات الضبط الإداري بـ إجراءات قانونية لمكها، حيث أن القاعدة أن هيئة الضبط حرة استخدام الوسائل والإجراءات للوصول إ أهدافها اللهم إلا إذا حدّد القانون ا إجراءات ددة، فيكون لزاماً عليها إتباعها، فإذا هي خالفتها إ غ ها وقعت عيب ال ا راف بالسلطة وكان قرارهـ ا جديراً بالإلغاء.

- الفقيه فال حلل هذه الصورة من صور ال ا راف بالسلطة بقوله: «يتمثل ال ا راف بالسلطة وء سلطات الضبط الإداري قيقاً لنتيجة معينة، إ إجراء غ الإجراءات الـذي ينص عليه القانون على الرغم من أنه إجراء لا وز ا قانوناً هذه ا الة أن تستخدمه وإن كان وز أن يُستعمل للوصول إ غاية أخرى فالسلطة الإدارية ل إجراء مغيراً للإجـراء القانونو ، وهي تفعل ذلك، إما لاستبعاد قواعد الاختصاص، أو للتخلص من شكلية تقيدها، أو لتوف الوقت أو أموال شخص القانون العام».

- ويعت ال ا راف بالإجراءات أحد أشكال إساءة استعمال السلطة وال ا راف با، لكنه دث ال الإجراءات الإدارية^(١)

- وبناءً على ذلك، فإن هذه ا الة من عدم ا شروعية موضوع الضبط الإداري، وإن اتسعت من حالة ال ا راف بالسلطة با ع الضيق، فإننا كمن أن دءـدداً مـن الأحكام قضاء لمس الدولة استخدمت فيها هذه ا الة لإلغـاء قرارات هيئـات الضبط.

فقد أعلن لمس الدولة وجود ا راف بالإجراءات، قرار ا ذ بإجراءات سلطة ضبط اسطحات اائية نع الترحلق على اء انطقة ليس بقصد ا افضة على رى

(١) د. عبد الغ بسيو ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧٢.

إياه (ضبط إداري خاص) وإما كانت غايته الأمن العام (ضبط إداري عام)^(١).

كذلك ما صدر بشأن قرار يستخدم فيه المدير سلطته الضبط القضائي باحتجاز أعداد جريفة وحظر توزيعها من أجل إطفاء على النظام العام > كان بإمكانه اللجوء إلى سلطات الضبط الإداري.

- على أن المال تلف بالنسبة للقضاء الإداري أصري إذ عرضت عليه أعمال ضبط تفصح عن إراف بالإجراءات، و يقرر عدم الشرعية ذا الوجه، حيث قررت كمة القضاء الإداري أحد أحكامها:

«.... هذه المات يعلن القاضي الإداري أن إماه البوليس إ مسكن إ - دعي وإجراء تفتيشه والقبض عليه واعتقاله ثلاثة أيام جة أنه شرير يقبض عليه إ مناسبات إ تراها إدارة الأمن العام، فإذا انتهت إ مناسبة أفرج عنه، قرار إداري ع - ت في - ه الإدارة عن مقصدها وغرضها ولا يكشف عن إراف بالإجراءات»^(٢).

إلا أن مثل هذا إكم يع عن إماه العام للسل الدولة أصري إذ بعض أحكامه إقرار منه بعبب إراف بالإجراءات، فمحكمة القضاء الإداري قضت بإلغاء قرار استيلاء على معصرة، لأن الاستيلاء لا يعدو أن يكون جزاء قصدت الإدارة توقيعه على صاحب إمعصرة، مسخرة أحكام إرسوم رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ إاص بالاستيلاء ع ما أعد له، ومعاملة إياه ع إلال الذي شرع إرسوم ٩٥ من أجله^(٣).

كذلك إلغاء إكم قرار استيلاء على م ل استناداً إ ذات إرسوم - وم ٩٥ لع - ام ١٩٤٥ إاص بالتموين، لاستخدامه مقرأً صلحة حكومية (مراقبة تنظ - يم إ - درب

(١) د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على إشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣١.

(٢) قرار كمة القضاء الإداري القضية رقم ٤٣٩ لسنة ٥ ق بتاريخ ١٧/٤/١٩٥١، ص ٢١٩.

(٣) كمة القضاء الإداري ١٩٤٧/٥/٢٠ السنة الأو ، ص ٣٠٤.

الأمر لا يندرج اختصاصها الأساسي بالإشراف على وبن البلاد الذي شـرع الاستيلاء من أجله^(١).

خلاصة القول، إنه إذا دد القانون غاية السلطات الضبطية المنوطة بهـة الإدارة، فإن هذه السلطات يجب أن تستخدم لوقاية النظم العامـم التمتع من الاضطرابات والفوضى بالـمـ الواسع، ولا يرجع عن هذا النطاق المافطة على مصلحة مالية للإدارة مت طائلة الإلغاء لعبإساءة استعمال السلطة، ولا يكن أيضاً تصـور هذا العيب حالة ما إذا رسم القانون هيئة الضبط ما يجب عليها فعله بدقـة، إن هـي التزمت ما نص عليه القانون. و حال عدم تقيد هيئة الضبط بالنص القانوني يلغي القضاء الإداري قراراتها لعبإساءة استعمال السلطة دون الغوص رقابة مسـألة الـراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، أي أن هيئة الضبط هذه المالة إما تطبق القانون أو الفه وسلطتها التقديرية تكون معدومة بالنسبة لعنصر الغاية قرار الضبط الإداري، و هذا نقول المكمة الإدارية العليا السورية:

«إن السلطة التقديرية للإدارة د حدّها الطبيعي عدم إساءة السلطة أو الـراف با»^(٢).

كما أكد القضاء الإداري السوري على حقه رقابة قرارات الضبط من ناحية عيب إساءة استعمال السلطة أو الـراف با وقد أكدت ذلك المكمة الإدارية العليا السورية حيث قالت: «إن نظام البناء النافذ قد فوّض إـ المكتب التنفيذي مسألة النظر أمر السماح ببناء العقارات الكائنة الأحياء الم تنقص مساحتها عن ٧٥ متـراً مربعاً وضمن الشروط الم يراها مناسبة، وهذا يع أن السماح بالترخيص انؤه عنـه إـما يرتكز إـ السلطة التقديرية الم خولت للمكتب التنفيذي بمـعقـب طـاـ

(١) مكمة القضاء الإداري ١٩٤٧/١/٢٧ السنة الأو ، ص ١٠٦.

(٢) حكمها رقم ٣٩ القضية رقم ٦٣، بتاريخ ١٩٦٨/٨/١٢، سبقت الإشارة إليه.

ينسب إقرار عيب الرفض أو إساءة استعمال السلطة^(١).

و رأينا أنه لا يكفي كي تتفادى الهيئات الضبطية الرفض بالسلطة أن تستهدف أعماراً أي مصلحة عامة فحسب بل أيضاً الهدف المص الذي عيّنه القانون - إذا العمل الإداري عملاً بقاعدة صيغ الأهداف التي تقيّد العمل الإداري بالغاية الخاصة التي رتبته.

و يتردد القضاء الإداري في جمهورية العربية السورية ومصر مراقبة الأغراض التي سعت إليها هيئات الضبط الإداري وعملاً إذا كانت قد استعملت سلطاتها الضبطية بقصد تحقيق أغراض مالية وإقرار مبادئ مصلحة المالية واجهة أعباء الرفض العام - تتزايد نتيجة لتطور النظم الاجتماعية والاقتصادية وحسب تكون مصلحة المالية من أغراض مصلحة العامة هدفاً مشروعاً فإنه يتبع أن تكون حقيقة غايتها صالحة لرفض العام وانتفع ، وليس رد المصالح على مغنم ما وإلا كان هدف الإدارة - مشروع أي مشوب بعيب الرفض بالسلطة.

(١) إكملة الإدارية العليا السورية قرار رقم ٥٣، الطعن رقم ٤٠ لعام ١٩٩٠.

المبحث الثاني

اتّساع سلطات الضابطة الإدارية في الظروف الاستثنائية

يقصد بالآلات الاستثنائية تلك الظروف غ الطبيعية الـ تدّد أمن الدولة وسـ لامة كيانا (كحالة ارب، حالة التوتر، عصيان مسلّح، أو كوارث طبيعية بيئية... وغ ها). وهنا تزداد الأعباء الملقاة على عاتق الدولة وبالأخص اية التنفيذية عند ارسـتها لنشاطها، وتصبح حالة لا تكفي القوان اعدة كم الظروف الطبيعية للمحافظة على الأمن والنظام العام.

- عندئذٍ ترا آلات الاستثنائية يئات الضبط الإداري بأن تتخذ تدابـ ضبط إدارية لا تقرها أي نصوص قانونية، بل قد ترا روج على ابادئ العامة للقانون، أو قوة الشيء ا قضي.

فلا وز الأصل للقرار الإداري أن يعطلّ تنفيذ حكم قضائي قطعي، وإلا كان الفأ للقانون، إلا إذا كان يترتب على تنفيذ ا كم فورا إخلال خط بالصا العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل مرفق عام، ف جح عندئذ الصا العام على الصا الفردي اص مع مراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها.

فالوضع الاستثنائي يتطلب من ا يئات الضبطية اللجوء إ سلطات أوسـع مـدى وأكثر فاعلية وذلك من أجل السرعة التعامل مع ا وقف والوضع ا ط الذي يلـمّ بالبلاد وذلك للوصول إ اية النظام العام أو إعادته إ نصابه الطبيعي^(١)، وينتج عن

(١) د. سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - مرجع سابق ص ١٢٠ وما بعدها.
- مد أنس جعفر - الوسيط القانون العام - القضاء الإداري - دار النشر غ مذكورة ١٩٨٥ ص ٨٩.

- د. نعيم عطية الإدارة و ا رية الأوقات غ العادية - لمة العلوم الإدارية، ص ٢١ ع الثا ديسمبر ١٩٧٩، ص ٧.

ذلك بالضرورة تغليب متطلبات السلطة على الحرية على - ويؤدي إلى اتساع سلطات الضابطة الإدارية.

لذلك كما يلجأ إلى توسيع هذه السلطات بنصوص دستورية أو قانونية، فضلاً عن وضع لمس الدولة الفرنسي نظرية أكثر حلاً واجهة في حالات الاستثنائية وهي نظرية الظروف الاستثنائية التي طبقها لأول مرة حكمه الصادر ٣ يونيو - و ١٩١٥ قضية General Verrier وأيضاً حكمه الصادر ٦ أغسطس ١٩١٥

قضية Jenmartin De Imott

و تقديرنا يجب أن يكون هناك توازن بين سلطات الضبط وهيئاته عندما تقوم هذه الأخيرة بممارسة نشاطها أثناء مواجهة الظروف الاستثنائية، هذا التوازن هدفه عدم طغيان سلطة هيئات الضبط للسلطات على حريات الأفراد وحقوقهم، كل ذلك ينبغي أن يكون إطاراً من الشروعية الاستثنائية، ولقد وجد الفقه أن الحل هو اتساع مبدأ الشروعية ليشمل هذا الجانب الاستثنائي، ولقد أيد القضاء هذا المسلك من الفقه.

وسوف نبين المطلوب التالي في حالات العادية التي تنسج فيها سلطات الضابطة الإدارية على حساب الحريات العامة للأفراد، فنحن نطلب الأول نظرية الظروف الاستثنائية ولوائح الضرورة التي تصدر بالاستناد إليها (الاتساع الدستوري لسلطات الضبط الإداري)

ونبحث المطلوب الثاني حالة الطوارئ وإصدار الأحكام العرفية خلافاً (الاتساع التشريعي لسلطات الضبط الإداري).

المطلب الأول: الظروف الاستثنائية ولوائح الضرورة:

- تتطلب الظروف الاستثنائية قيام هيئات الضبط الإداري بأداء إجراءات استثنائية عاجلة وحادة لاستقرار النظام العام، لذلك فقد عانت النصوص الدستورية - حالات الظروف الاستثنائية وحت لسلطات الضبط الإداري، بعض الأحيان، ممارسة

الوظيفة التشريعية بدلا عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي هذا الال، وذلك عن طريق إصدار لوائح الضرورة، وكذلك أجاز للسلطة التشريعية بأن تفوض السلطة المنوطة بالسلطة التنفيذية، من خلال إصدار اللوائح التفويضية.

الفرع الأول — الظروف الاستثنائية ولوائح الضرورة في فرنسا:

أولاً - لوائح الضرورة:

يز الدستور الفرنسي للسلطة التنفيذية، عند قيام ظروف استثنائية، أن تصدر لوائح الضرورة واجهة تلك الظروف التي تقتضي الإسراع باتخاذ تدابير غتملة التأخذ بهدف المحافظة على سلامة الدولة وكيانها، وهذا يوضح أن المشرع الدستوري قد اذ من هذه اللوائح أسلوبا واجهة الظروف الاستثنائية، ويسيع الدستور على هذا النوع من اللوائح قوة القانون، واجهة تلك الأزمات التي يربها الدولة خلال مراحل تطورها^(١).

- وقد نصت المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر في أكتوبر ١٩٥٨ على لوائح الضرورة، وال يصدرها رئيس الجمهورية حالة الظروف الاستثنائية على أنه: «إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ معاهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليه توقف السلطات العامة الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف وذلك بعد التشاور مع الوزير الأول ولرئيسي مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري ويوجه الرئيس بياناً إلى الأمة ويب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس

(١) د. الم — نظرية الضرورة في دستور و بعض تطبيقاتها المعاصرة — دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ١٩٩٤، ص ٨١ وما بعدها.

د. صلاح الدين فوزي — التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية ١٩٩١، ص ٣٩ وما بعدها.

المهورية هو كـ السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها أقرب وقت كن وب أخذ رأي المجلس الدستوري صوص هذه الإجراءات و تمتع الـ ان بقـوة القانون ولا وز لرئيس ا مهورية أن لـ ا معية الوطنية خـلال ارسـته هـذه السلطات الاستثنائية».

- ويترتب على تطبيق اادة ١٦/ أنفة الذكر آثار هامة، حيث يصـيح رئـيس ا مهورية هو مصدر ميع السلطات، وبالتالي يتو ا اذ كافة الإجراءات واجهةـ الظروف اطة الـ ر با الدولة.

ونستعرض فيما يلي الآثار الـ تترتب على تطبيق اادة ١٦ على سلطات الدولة :

١- يؤدي تطبيق اادة ١٦ إـ توسيع السلطات التنفيذية الـ يتمتع بـا رئـيس ا مهورية، إذ أنه وفقاً للدستور يتو رئيس ا مهورية الظروف العادية السـلمطة التنفيذية، ويعاونه ذلك رئيس لمس الوزراء وأيضاً الوزراء، و ارس كـل منـهم اختصاصاته انصوص عليها دستورياً. ويباشر رئيس ا مهورية أيضاً قـتضى الدستور سلطة رئيس الدولة، والـ تتمثل تسيـ الشؤون ا ارجية وشئون الأمـن القـومي والدفاع، ويستطيع رئيس ا مهورية أثناء العمل با اادة ١٦ أن يباشر اختصاص رئيس الوزراء و الوزراء^(١).

وإذا كان رئيس ا مهورية ارس فرعى السلطة التنفيذية و ا سلطة ا كم، وسلطة الإدارة، أثناء العمل با اادة ١٦ أي: أنه يستطيع أن يصدر القرارات الـ تكـون مـن اختصاص رئيس الوزراء والوزراء، ولذلك فإنه لا يكون هناك ـال للاخـتلاف

(١) د. دي اتو يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ اشرعية، رسالة دكتوراه - كلية

ا قوق - جامعة عـ س ١٩٩٢، ص ٢٤٤.

د. مد عبد ا مد أبو زيد، سلطة ا اكـم تغيـ التشريع شرعاً وقانوناً، دار النهضة العربية ١٩٨٤، ص ٢٣٧ وما بعدها.

الرأي بـ رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أو أحد من الوزراء بشأن القرارات الـ يصدرها رئيس الجمهورية يقتضى نص المادة ١٦، حيث إنه يصبح صـاحب الولاية الكاملة بالنسبة للسلطة التنفيذية ويلتزم بـ أعضاء السلطة التنفيذية الـ يصدره مـن قرارات خلال تلك الأزمات الـ يـر بها الدولة، والـ دفعت رئيس الجمهورية للـجـوء لاستخدام المادة سابقة الذكر.

٢- مارس رئيس الدولة الوظيفة التشريعية يقتضى نص المادة ١٦، كمـا تمـع الـ ان بقوة القانون، ويظل منعقدًا أثناء تطبيق المادة ١٦، ولا يجوز أن يقـدم رئـيس الجمهورية على حلّ الـ ان أثناء استخدامه للمادة ١٦، وإن كان وزله ذلك قبـل بدء العمل بالمادة المذكورة، ولكن قد حدث ما يـول دون مكن الـ ان من الانعـقاد كالقوة القاهرة، وقد ذهب الـ نزال ديفول إبان تطبيق نص المادة ١٦ عـام ١٩٦١ إـ أن التشريع الذي يصدر لتحقيق أهداف المادة ١٦ فإنه يكون جـوزاً لرئيس الجمهورية ويستطيع الـ ان أن يناقش الإجراءات الـ اتّخذت دون سلطة الأفراد.

ويرى جانب من الفقه أن شخصية رئيس الدولة وأسلوب مواجهته للـ رأي العام دد ادى الذي مكن أن يصل إليه رئيس الدولة ارسته للسلطة التشريعية^(١).

٣- يترتب على تطبيق نص المادة ١٦ آثار هامة بالنسبة للدستور، حيث ذهب جانب من الفقه على حق رئيس الجمهورية أثناء العمل بالمادة المذكورة إيقاف العمل ببعض نصوص الدستور، والذي يكون استمرار العمل با تعارض مـع الظروف العصية الـ يـر بها الدولة، كما أن هذه الظروف قد لا مكن أن يتوقعها الـ اشـرع الدستوري.

وإذا كان الرأي الغالب الفقه يتفق على حق رئيس الدولة إيقاف العمل

(١) د. مد شريف إماعيل عبد اليد، الوظيفة الإدارية للشرطة (دراسة مقارنة)، دار نشر غ مذكرة، ١٩٩٥، ص ١٨٤. د. امل، مرجع سابق، ص ١٤٩.

ببعض نصوص الدستور، فإننا نرى أن معظم الآراء الفقهية تتفق على عدم جواز إلغاء الدستور أو > تعديله، وذلك لأن هدف المادة ١٦ منح سلطة استثنائية لرئيس الدولة > يتمكن من إعادة السط الطبيعي للسلطة الدستورية العامة، ونرى أن هذا الرأي يتفق وطبيعة نص المادة ١٦، حيث أن الكلمة هذا النص الاستثنائي هـ-و: تركيـز السلطة يد رئيس المهورية من أجل ا فاط على كيان الدولة كـن ا مؤسسات الدستورية من القيام بدورها الطبيعي، وليس إعطاء ا قـلـرئيس الدولة ـتعـديل الدستور، حيث أن هذا التعديل تاج من الإجراءات الشكلية ووضعية الـقـد لا تتحملها الظروف العصيبة الـر با الدولة. وإذا كان تعديل الدستور لا يتفق مـع مضمون نص المادة ١٦ فإنه لا فوز من باب أو إلغاؤه.

٤- تطبيق المادة ١٦ من الدستور الفرنسي ضع لثلاثة أنواع من الرقابة:

الأو : برانية، والثانية: رقابة دستورية، والثالثة: رقابة ارسـها ١ـس الدولة الفرنسي. ففيما ص النوع الأخ من الرقابة، تتسم معا السياسة القضائية للـس الدولة الفرنسي نطاق الرقابة القضائية با رص الشديد من خلال التصديق من نطاق رقبته، ويظهر ذلك من خلال استعراض ما يلي:

أ- اللس يقرر اعتبار القرار الصادر بإعلان تطبيق المادة ١٦ من أعمال السيادة الـ لا تص اللس بفحص شرعيتها، وقد تعرض اللس ذا ا موضوع قضية Rubin de servens الـ تلخص وقائعها أنه عقب إعلان رئيس المهورية العمل با ـادة ١٦ ١٩٦١/٤/٢٣ أصدر قرار بإنشاء كمة عسكرية كمة الضـباط الـذين اشتركوا عملية التمرد ا زائر، وكان من هؤلاء الضباط الذين قُدموا للمحاكمة Rubin de servens وقد صدرت ضدهم عدة أحكام^(١).

(١) مذكور د. عبد العليم عبد اليد مشرف، دور السلطات الإدارية فيق النظام العام وأثره على ا ربات العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

فلجأ هؤلاء الضباط للملء الدولة وطلعنوا هذه الأحكام على أساس عدم تـوافر شروط تطبيق المادة ١٦ الـ أدت إـ إنشاء هذه الكمة. وقد قام الملء عند فحصـه ذا الطعن بالتفرقة بـ قرارين:

الأول، وهو القرار الصادر من رئيس اـ مهورية بتطبيق نص المادة ١٦ وأضفى عليه عمل السيادة، وبالتالي عدم النظر فحص مشروعيته أو فحص النطاق الزم له، لأنه يتصل بالعلاقات بـ السلطات، وذا أخرجه من نطاق الرقابة القضائية.

الثا ، وهو القرار الذي يصدر استناداً للسلطة اـ خولة له ووجب نص اـ المادة ١٦، فقد فرق الملء بـ القرار الذي يعد من قبيل العمل التشريعي وبالتالي لا ضع لرقابة القضاء. أما القرارات الـ يصدرها رئيس اـ مهورية نطاق المادة ٣٧ من الدسـتور فهي تغتـ قرارات لائحية وتنفيذية، وبالتالي فإننا ضع لرقابة لمء الدولة. واعتـ الملء أن هذا الأمر يدخل الـال التشريعي اـ دد المادة ٣٤ من الدستور، ومن فإنه لا ضع لرقابة القضاء الإداري باعتباره من الأعمال التشريعية.

وإذا كان الملء قد اعتـ القرار الصادر من رئيس اـ مهورية بإعلان تطبيق نص المادة ١٦ عملا من أعمال السيادة، وبالتالي لا ضع للرقابة القضائية، فـإن اـظهرـ الوحيد لرقابة الملء هذا الشأن تقتصر على رد التحقق من وجود قرار رئـيس اـ مهورية بإعلان تطبيق نص المادة ١٦، وهو ما يطلق عليه اسم رقابة الوجود.

بـ لمء الدولة الفرنسي تنع عن مباشرة أي رقابة لتقدير رئيس اـ مهورية دة تطبيق المادة ١٦، فقد ترك الملء لرئيس اـ مهورية مطلق التقدير شأن استمرار قيام الأسباب والظروف الـ دفعته لتطبيق نص المادة ١٦، وهذا ما أكدـه الملء أحكامه هذا الشأن. كما أن الملء رفض رقابته أيضاً على القرارات الـ اـ اذها بناء على المادة ١٦، وتضمنت ديد مدة معينة لسريانها، وكانت هذه ادة تستمر إـ ما بعـد تاريخ انتهاء العمل باـ المادة ١٦ ذاتا.

ت - عدم اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بفحص قرارات رئيس الجمهورية ذات الطابع التشريعي:

استقر المجلس على أن القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية -وال- تتعلق بـ موضوعات تدخل المجال التشريعي. وجب نص المادة ٣٤ من الدستور إعمال عدم اختصاصه بفحص شرعية تلك القرارات.

ويتمثل أظهر الوحي للرقابة المرسى لمجلس الدولة الفرنسي شأن ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات، استناداً لنص المادة ١٦ -وال- تتعلق بالمجال التشريعي. رقابة المجلس من التحقق من وجود القرار وتاريخ بدء سريانه، وهي حقيقة الأمر لا تشكل نوعاً من الرقابة.

ثانياً - اللوائح التفويضية:

تضمنت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي الصادر ٤ أكتوبر ١٩٥٨ تنظيم اللوائح التفويضية، حيث يترك للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تتعلق بمسائل -تص ب- السلطة التشريعية، وإجازة لئلا تنفذ برنامها.

وتنص المادة سابقة الذكر على أنه «وز للحكومة - سبيل تنفيذ برنامها - أن تطلب من المجلس أن يأذن لها أن تتخذ - بواسطة أوامر خلال مدة - إجراءات تدخل عادة نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي المجلس، الدولة ويعمل بها من تاريخ نشرها، غ - أنا تصبح ملغاة إذا يودع مشروع قانون بالتصديق عليها لدى المجلس قبل نفاذ المادة - مدة قانون التفويض، وباتت - هاء المادة إشار إليها الفقرة الأولى من هذه المادة فإنه لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون، وذلك إذا كانت متعلقة بموضوعات الداخلة النطاق التشريعي»^(١).

(١) يرى بعض الفقهاء بأن ما يقصد به المشرع الدستوري بكلمة الحكومة الواردة المادة (٣٨) السلطة التنفيذية لا تقتصر على رئيس الوزراء فحسب بل تشمل رئيس الجمهورية أيضاً، ذلك أن هذه

١ - شروط تطبيق اللوائح التفويضية فرنسا وفقاً لنص المادة ٣٨:

١- ب أن تطلب الحكومة من البرلمان أن يأذن بإصدار لوائح التفويض لتنفيذ برنامجها، فلا يجوز أن تطلب الحكومة أن تقوم بإصدار اللوائح التفويضية بغض استئذان البرلمان وموافقته، كما أن البرلمان لا يقوم بهذا الإجراء من نفسه، بل ب أن يكـون ذلك بناء على طلب الحكومة.

٢- تستطيع الحكومة وفقاً لنص المادة ٣٨ أن تتقدم باستئذان البرلمان لإصدار تلك الأوامر الظروف الاستثنائية، وأيضاً الظروف العادية.

٣- ب على البرلمان حالة موافقته على قانون التفويض، أن يضمنه الموضوعات التي يفوض الحكومة إصدار الأوامر بشأنها، على أن تكون تلك الموضوعات واردة ببرنامج الحكومة.

٤- ب أن حدد البرلمان الفترة الزمنية التي تستطيع الحكومة خلالها أن تصدر الأوامر، وكذلك الفترة التي ب أن تودع لديه مشروع القانون بتلك الأوامر للتصديق عليها، ولا بد من تصديق البرلمان على تلك الأوامر لتكتسب الطابع التشريعي، ويعمل بتلك الأوامر من تاريخ نشرها، ولا يجوز تعديلها إلا بقانون.

٥- ب عرض تلك الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها، ولكن هذا الرأي استشاري.

المادة تشترط صدور الأوامر التي تنص عليها من مجلس الوزراء، وهذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٩) من الدستور، كما يفيد بأنه يجوز لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أن يتقدم للبرلمان طالباً تفويضه بإصدار مثل هذه الأوامر التي ب أن مل توقيعهما معاً طبقاً لما تنص عليه المادتان ١٣ و ١٩ من الدستور.

د. أ. مدحت علي، نظري الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٧٨، ص ٩٢.

الفرع الثاني: الظروف الاستثنائية في النصوص الدستورية المصرية:

أولاً - لوائح الضرورة:

نظم الدستور المصري الصادر ٣٠ نوفمبر سنة ٢٠١٢ معاً - لوائح الضرورة واجهة الظروف الاستثنائية من خلال المواد ٧٤، ١٤٧ من الدستور.

أ- لوائح الضرورة وفقاً لنص المادة ٧٤ من الدستور:

تنص المادة ٧٤ من الدستور المصري على أنه «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة واجهة هذا الأمر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويرى الاستفتاء على ما يحد من إجراءات خلال ستة يوماً من أياها». وتعتد هذه المادة - التي تتضمن من قواعد وأحكام - الأولى من نوعها تاريخ النظام الدستوري المصري، فهذا النص يتضمنه الدساتير السابقة وهناك شروط موضوعية وأخرى شكلية لإعمال نص المادة ٧٤ نستعرضها فيما يلي:

١ - الشروط الموضوعية:

أ- قيام خطر جسيم وحال:

يشترط لتطبيق المادة ٧٤ من الدستور وجود خطر جسيم، ورغم أن المشرع حدد نوع الأمر ودرجة جسامته، ولكن المادة ٧٤ من الدستور رئيس الجمهورية سلطة استثنائية وخطرة، فلا بد أن يكون استخدام هذه السلطة واجهة خطر استثنائي جسيم وغادري، يتناسب مع خطورة السلطة وجسامتها. كما أن الأمر الغادري يواجهه التشريع الغادري^(١).

(١) د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ٩٥ وما بعدها، د. أحمد: مرجع سابق، ص ١٩٢ وما بعدها، د. فؤاد عبد الله حسن فرج: رئيس الجمهورية النظام الدستوري المصري (اختياره - سلطاته)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٦٤ - ٣٧٦.

وجسامة اطر كن الاستدلال عليها أيضاً من خلال نص المادة، حيث إننا تواجه أحد الموضوعات الواردة با على سبيل اصر، وهذه الموضوعات لا يهددها سوى اطر اسيم. ويرى جانب من الفقه أن وء رئيس ا مهورية لاستخدام المادة ٧٤ من الدستور لا وز إلا إذا اوزت الأخطار ال تتعرض ا الدولة حداً من ا مسامة يصعب مواجهته من خلال تطبيق قانون الطوارئ^(١).

ولكننا نتفق فيما ذهب إليه جانب من الفقه بأنه لا يلزم رئيس الدولة للجوء لاستخدام المادة ٧٤ من الدستور أن يستخدم النصوص الأخرى الاستثنائية البديلة لتلك المادة (كاواد ١٠٨، ١٤٧، ١٤٨ من الدستور). فالأمر هنا يدخل السملطة التقديرية لرئيس الدولة وهذا التقدير ضع للرقابة الشعبية من خلال الاستفتاء الشع^(٢).

واطر الوارد بنص المادة ب أن يكون حالاً وقائماً حيث إن النص ورد به عبارة: «إذا قام خطر» وهذا يوضح ضرورة أن يكون هذا اطر قائماً وحالاً، كما أن الطبيعة الاستثنائية ذا النص تتفق مع هذا الاله^(٣).

ب- أن يهدد ذلك اطر الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو إعانة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري:

ويلاحظ أن االات الثلاث الواردة النص- وال تدخل -ال التهديد- وردت على سبيل اصر وليس على سبيل اثال وبالتالي فلا وز القياس عليها أو الإضافة إليها. وإن كانت بالغة الاتساع وغددة ولذلك فهي ترك اكم عليها.

(١) د. سامي ال الدين: لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، الإسكندرية، منشأة اعارف، ١٩٨٣، ص ١٢٦. د. دوح عبد ا ميد، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٢) د. مد شريف إاعيل عبد البد: مرجع سابق، ص ٣٩٠.

(٣) د. ا مل: مرجع سابق، ص ١٩٤.

لتقدير رئيس الدولة^(١).

واقصود بالوحدة الوطنية ألا يكون هناك صراع بين أو طبقي بين طوائف الأمة. فالوحدة الوطنية تتطلب اسك بين طبقات الشعب، دون أن يكون للانتماء الديني أو اذه أو الطبقي أي تأثير على هذه الوحدة من شأنه أن يؤدي إلى انيارها. ومن أجل ذلك فقد صدر القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن اية الوحدة الوطنية، حيث تضمنت اادة الأولى منه أن الوحدة الوطنية تقوم على أساس إعطاء الأولوية دائماً لأهداف النضال الوطني والتحرري، وعلى أفضلية الصالح القومية الشاملة على الصالح المصالح بكل قوة أو طائفة أو فئة اجتماعية.

وسلامة الوطن تعني اية كيانه واستقلاله من أي خطر سواء الداخلي كالأخطار الاضطرابات والفوضى والانقلابات، أو الخارجي كالأخطار الروب والغزو الأجنبي، حيث لا يمكن مواجهته من خلال التشريعات العادية.

وإعاقه مؤسسات الدولة من أداء دورها الدستوري، اقصود به إعاقه السلطات العامة الثلاث وهي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية عن أداء الدور المحدد في الدستور.

٢- الشروط الشكلية:

- توجيه بيان إلى الشعب:

على رئيس الجمهورية جرد أن يقرر استخدام نص المادة ٧٤ من الدستور أن يوجه بياناً إلى الشعب، وبأن يتضمن هذا البيان الأسباب التي دفعته إلى اللجوء إليها، ودد الأسس العامة التي يسس عليها هذه الفترة، وبأن يحدد المدة الممنوعة من

(١) د. محمد شريف إسماعيل عبد اليد: مرجع سابق، ص ٣٩٠، د. عبد الرؤوف هاشم بسيسو :

إجراءات استناداً إليها، و ب أن ينشر هذا البيان | ريدة الرية^(١).

- استفتاء الشعب على ما اذ من إجراءات بناء على نص | ا - ادة ٧٨ م - ن الدستور:

تلزم ا ادة ٧٤ رئيس ا مهورية بعرض الإجراءات ا اتخذها اس - تناداً إليها - ا على - الشعب استفتاء عام، و ب أن يكون هذا الإجراء خلال ستة يوماً من ا اذها. والإجراءات ال - تعرض على الشعب خلال الاستفتاء العام هي الإ - راءات ذات الطابع العام، وليست الإجراءات الفردية^(٢).

ب - لوائح الضرورة وفقاً لنص ا ادة ١٤٧ من الدستور:

تضمن الدستور اصري | ا نصاً آخر ول رئيس ا مهورية سلطة إصدار لوائح الضرورة وهو نص ا ادة ١٤٧ حيث تنص هذه ا ادة على أن «إذا حدث - غيبة لمس الشعب ما يوجب الإسراع ا اذ تداب - لا تمل الت - أخ ، ج - از ل - رئيس ا مهورية أن يصدر شأناً قرارات تكون ا قوة القانون، و - ب ع - رض ه - ذه القرارات على لمس الشعب خلال ستة عشر يوماً من تاريخ ص - دورها إذا ك - ان اللبس قائماً، وتعرض أول اجتماع له حالة ا ل أو وقف جلساته، فإذا تعرض زال بأثر رجعي ما كان ا من قوة القانون، إلا إذا رأى اللبس اعتماد نفاذها الفترة

(١) د. | ا مل: مرجع سابق، ص ٢٠٢، د. رمزي طه الشاعر: الأيدلوجيات وأثرها....، مرجع سابق، ص ٢٦٦ وما بعدها، د. مد عبد ا ميد أبو زيد: مرجع سابق، ص ٢٦٧، د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة النظام الرئاسي وال | ا ، دراسة مقارنة، دار الفكر العر ، الطبعة الأو ، ١٩٨٠، ص ٣٩٨، د. فؤاد عبد الله حسن فرج: مرجع سابق، ص ٣٧٨ - ٣٨٥.

(٢) د. مد شريف إ ا عيل عبد اليد: مرجع سابق، ص ٣٩٥، د. مصطفى مود عفيفي: الوجيز مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ا قارنة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، سنة النشر غ مذكرة، ص ١٩٦، ص ٣٠٩.

السابقة، أو تسوية ما يترتب على آثارها بوجه آخر».

ولتطبيق نص المادة ١٤٧ هناك عدة شروط نستعرضها فيما يلي:

- ١- ب أن تكون هناك ضرورة، أي أمور عاجلة، تستوجب الإسراع ا - اذ تدابير لا تمل التأخر ، وقد تكون حالة الضرورة تتعلق بطروف استثنائية غ - عادية سواء كانت سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو عسكرية.
- ٢- غيبة المجلس سواء الفترة ب أدوار الانعقاد، أو فترة م - ا ب - الفصل التشريعي ، أو فترة حل المجلس.
- ٣- ب أن تصدر هذه اللوائح التشريعية من رئيس ا - مهورية، ولا -وز - طبقاً للدستور - أن يصدرها غ ه، وليس له ا ق - التفويض بإصدارها.
- ٤- عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ستة عشر يوماً من تاريخ إصدارها إذا كان المجلس قائماً، و أول اجتماع له حالة ا ل أو وقف جلساته. ويترتب على عدم التزام ا - حكومة بعرضها على المجلس زوال ما ذه اللوائح من قوة القانون، وتترتب ب - نفس النتيجة حالة عرضها ورفضها من قبل المجلس.

ثانياً - اللوائح التفويضية:

يقوم ال - ان بتفويض بعض سلطاته إ السلطة التنفيذية لتو - الوظيفة التشريعية لفترة مؤقتة، وذلك لأن السلطة التنفيذية هي الأقرب للواقع والأكثر احتكاكاً معاته، فهي - تكلفة حفظ النظام العام وتأم - س - ارافق العامة، والأقدر على ا - اذ الإجراءات السريعة ونااسبة واجهة استجدات والضرورات^(١). وقد أجاز الدستور اصري ا ل - الص - ادر نوفمبر سنة ٢٠١٢ أسلوب التفويض التشريعي، حيث نصت المادة ١٠٨ منه على أنه

(١) د. طعيمة ارف: مبدأ اشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص ١٤٧ وما بعدها، د. أ د مدحت علي: مرجع سابق، ص ٣٥ وما بعدها، د. سليمان مد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٧٧.

«لرئيس ا مهورية عند الضرورة و الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من ١-س الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات ا قوة القانون، و ب أن يكون التفويض مدة دة وأن تب فيه موضوعات هذه القرارات، والأسس ال تقوم عليها، و ب عرض هذه القرارات على لمس الشعب أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا تعرض أو عرضت و يوافق اللس عليها، زال ما كان ا من قوة القانون».

ضوابط وفود إصدار اللوائح التفويضية:

- ١- وجود ظروف استثنائية تستدعي تفويض رئيس ا مهورية إصدار قرارات ا قوة القانون، فلا بد أن تكون هناك حالة ضرورة من أجل صحة التفويض التشريعي.
- ٢- أن يصدر قرار التفويض بأغلبية ثلثي أعضاء لمس الشعب^(١). وذلك - ا موضوع - وع التفويض من ألية خاصة باعتباره ثل اقتطاعاً جزء من وظيفة التشريع - مرة ل لا ان.
- ٣- أوجبت اادة ١٠٨ ديد ا موضوعات ال ري بشأننا التفويض. ومقتضى -ى ذلك: أنه لا وز لا ان أن يفوض ا موضوعات ا تجزة له دستورياً، ولكن له أن يفوض ا موضوعات ال أباح الدستور التفويض بشأننا، مع بيان الأسس ال تقوم عليها موضوعات التفويض^(٢). ب أيضاً أن يتضمن قانون التفويض ادة ال يسري فيها.
- ٤- عرض قرارات رئيس ا مهورية الصادرة بناء على قانون التفويض على ١-س الشعب أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا تعرض أو عرضت و يوافق عليها اللس زال ما كان ا من قوة القانون، من التاريخ الذي كان ب

(١) يلاحظ أنه ظل دستوري ١٩٥٦، ١٩٦٤، يكن يشترط اشرع أغلبية معينة لإصدار قانون التفويض وبذلك فإنه كلا الدستورين السابقة ووفقاً للقواعد العامة كان يكتفى بالأغلبية العادية.

(٢) د. سامي ال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

عرضها فيه المادة الأولى ، واعتباراً من تاريخ الرفض المادة الثانية، وهذا الشرط يوضح مدى الرقابة التي أرسها المجلس على تصرفات رئيس الجمهورية البنية على التفويض الظروف الاستثنائية، - لا - رجوعاً إلى - حدود التفويض^(١).

الفرع الثالث: نظرية الظروف الاستثنائية في سورية:

يكتف المشرع الدستوري السوري دستور ٢٠١٢ منح رئيس الجمهورية الحق إصدار المراسيم التشريعية غياب المجلس الشعب وحضره اسناداً للمادة ١١٣/ من الدستور المادة (١) والـ تقابلها المادة ١١١/ من دستور ١٩٧٣)، بل أضاف المشرع مادة أخرى إلى الدستور، هي المادة ١١٤/ (تقابلها المادة ١١٣/ من الدستور السابق) والـ تعطي لرئيس الجمهورية سلطات مؤقتة، فله أن يتخذ الإجراءات السريعة واجهة الطر، إضافة لإمكانية سن قانون استثنائية دائمة؛ لاستخدامها واجهة بعض الظروف الطارئة وغير العادية، التي تهدد سلامة الوطن.

وبناءً على ذلك سنتناول بالدراسة الدور التشريعي الذي يضطلع به رئيس الجمهورية، طبقاً لنص المادة ١١٤/ واجهة الطر الداهم وهي ما تقابل نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي

سلطة رئيس الجمهورية اذ الإجراءات السريعة واجهة الطر الداهم:

بالرغم من أهمية واتساع الدور التشريعي الذي يقوم به رئيس الجمهورية حاله غياب المجلس، أو بناءً على حالة استدعتها الضرورة القصوى المتعلقة صلب البلاد القومية، أو مقتضيات الأمن القومي، إلا أن المشرع الدستوري السوري قد آثر أن يضمن الدستور نصاً يعا بعض الظروف الاستثنائية الخاصة، ويعطي لرئيس الجمهورية

(١) د. عبد انعم فوط: علاقة الفرد بالسلطة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، دار اننا للطباعة، ١٩٨٩، ص ١٠٩٨، د. محمد شريف إميل عبد اليد: مرجع سابق، ص ٢٨٣.

سلطات قوية وخطوة وغة، يباشرها عند قيام ظروف استثنائية، هذه الظروف الصعبة تستلزم بالضرورة مواجهتها بكل شدة وحزم، ومعاًتها وعدم تفاقمها، وهذا يستلزم أن توحّد الدولة كيافاً سبيل القيام بواجبها بكل شدة وحزم، وتلك الظروف المعتاد لا تستطيع الدولة مواجهتها بوسائلها العادية، ما يدفع السلطات القائمة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الأمر ومواجهة الأزمات.

ويعتبر الأحوال فإذا كان مبدأ المشروعية هو المهيمن ظل الظروف العادية، فإنه إذا تغت هذه الظروف، وطرأت أطر جسيمة تتدأصاً أياًوية العليا للدولة ونظامها الوطني الأم، العسكري، السياسي، الدستوري والإداري، فإنه يصبح من الضروري التخلي مؤقتاً واستثنائياً عن تطبيق أحكام هذا المبدأ - بالقدر اللازم - لدفع ودرء هذه الأخطار، وإرجاع الوضع إلى ما كان عليه، واستتباب الأمن والاستقرار الوطني وأسس الدولة.

فحالة الظروف الاستثنائية تقوم على أساس قلب قواعد المشروعية وعدم التقيد بها، غأن ذلك لايع أنالاًضع إلى رقابة، فهي تضع لرقابة مشروعية خاصة بالأوضاع الاستثنائية، وتقوم أساساً على فكرة التناسب في الإجراءات اتخذ وجسامه الظروف، وبالتالي فأى إجراء مبالغ فيه ويتجاوز الضرورات المأذ من أجلها يعد غير مشروع.

ووجب الظروف الاستثنائية تتمكن الدولة من إصدار بعض القواعد القانونية، سبيل التغلب على الأزمات المأدد وجودها واستمرارها؛ ولذلك تضمن الدستور المأا (على قرار دستور ١٩٧٣) المادة ١١٤/١ نص خاص بالظروف الاستثنائية، المأدف منه إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية واجهة الأزمات بسلطات تقابل اتساعها جسامه الأخطار.

وبناء على ذلك، فقد نصت المادة ١١٤/١ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه: «إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس المهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة المأا تقتضيها هذه الظروف واجهة الأمر».

هذه المادة مستقاة من نص المادة ١٦/ من دستور الجمهورية الخامسة^(١)؛ إلّا أن الرئيس الفرنسي صلاحية مواجهة الظروف الاستثنائية إلّا تعرض الدولة^(٢).

(١) تنص المادة ١٦ على أنه «إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ معاهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليه توقف السلطات العامة الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف وذلك بعد التشاور مع الوزير الأول والرئيسي لمس الان واللس الدستوري وبوجه الرئيس بياناً إلى الأمة و ب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو كس السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها أقرب وقت ممكن و ب أخذ رأي اللس الدستوري صوص هذه الإجراءات و تمتع الان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ماسة هذه السلطات»

(٢) هناك بعض نقاط الاختلاف، كلا النص وهي:

١- المادة ١١٤ جاءت موجزة ومبسطة، أما المادة ١٦ فقد جاءت واضحة ومبينة للحالات التي يجوز اللجوء إليها، ويتضح ذلك من العبارات العامة التي تضمنتها المادة ١١٣ والتي يجوز اللجوء إليها والتي من الممكن أن تشمل كافة الظروف حيث جاء معناها واسع وشامل للوحدة الوطنية وسلامة الوطن ومؤسسات العامة. على عكس المادة ١٦ التي حددت الحالات التي يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء إليها على سبيل الأمر مثل حالة قيام خطر جسيم وعاجل يهدد مؤسسات الدولة واستقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ اتفاقيات الدولية..... إلّا.

٢- إن المادة ١١٤ تنص على ضمانات لازمة لاستخدامها مثل توجيه بيان للشعب والإجراءات التي ينوي اتخاذها وواجهة هذه الظروف أو استشارة رئيس الجمهورية بعض الشخصيات واثبات العامة قبل استخدامها، > أن المادة ١٦ قد نصت على بعض الضمانات لاستخدامها مثل استشارة رئيس الجمهورية قبل اللجوء إليها الوزير الأول واللس الدستوري ورئيس الان.

٣- المادة ١١٤ حددت الذي ينبغي حقيقه حالة اللجوء إليها > أن المادة ١٦ قد حددت هدفاً ينبغي حقيقه حالة اللجوء إليها يتمثل إعادة اللس وتنظيم للسلطات العامة الدستورية أقل مدة ممكنة.

٤- المادة ١١٤ تنص على عدم جواز حل الان أثناء فترة تطبيقها > أن المادة ١٦ قد نصت على عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء فترة تطبيقها، لتمكينها من رقابة الإجراءات التي يصدرها رئيس الجمهورية استناداً إليها.

ويتضح من نص المادة ١١٤/ من الدستور السوري مـ.دى خطـ.ورة الظـ.روف الاستثنائية، الـ تتطلبها المادة، ومدى اتساع السلطات الخولة لرئيس الـ مهورية عند وضعها الـ التطبيق؛ لذا حرص الدستور السوري على إحاطة تطبيقها بالعديد من الضمانات، الـ تؤدي إـ تفادي إساءة استعمال السلطة عند وضع نص المادة موضع التطبيق، حيث يلزم لاستخدامها توافر شروط معينة يتطلبها الدستور السـ.وري، فـ لا يمكن تطبيقها إلا إذا حقت عدة شروط^(١):

أولاً - وجود خطر جسيم:

ينبغي لتطبيق المادة ١١٤ من الدستور السوري وجود خطر جسيم، وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، ومع الاعتراف بصعوبة وضع معيار دد للجسامة، فإنـه يمكن القول بصفة عامة، إن الخطر السيم هو ذلك الخطر الذي يتجـ.اوز شدته الخطر المعتادة ألوفة، وبالتالي فإن قطع العلاقات الدبلوماسية بـ دولة أخرى، لا يدخل إطار الأخطار السيمة وعلى العكس، تعد من الأخطار السـ.يمة تلك الأخطار الـ تتدافق أوية الدولة، كمرافق الشرطة، وإيش، والقضاء، أو تديد سلامة الدولة وسلامة أراضيها^(٢).

ويستوي هذا الصدد أن يكون الخطر خارجياً كالاعتداء أو التهديد من دولة أجنبية باحتلال جزء من أراضي الدولة، أو يكون خطراً داخلياً، كما لو حاولت جماعة

(١) هناك تشابه بين نص المادة ١١٤ من الدستور السوري والمادة ٧٤ من دستور مصر ١٩٧١، مع الأخذ بع الاعتبار أن المادة ١١٣ جاءت خالية من أي شروط شكلية أو ضمانات كتلك الواردة في المادة ٧٤، والـ تنص على أن «لرئيس الـ مهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة واجهة هذا الخطر وبوجه بيان إـ الشعب وري الاستفتاء على ما أذن من إجراءات خلال سنـ. يوماً من أذهاء».

(٢) د. مود أبو سعود حبيب، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة الظروف الاستثنائية، جامعة عـ.س، دار الثقافة اامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٩٣.

مسلحة الانفصال جزء مع من إقليم الدولة، أو أن يكون خارجياً وداخلياً. آن واحد، كأن يعتمد بعض الأفراد إريب مؤسسات الدولة سباب دولة أجنبية، غ أن شرطاً طراً سيم العاجل يتسم بالعمومية والغموض؛ لأنه من الصعب أن -دد على وجه الدقة معاً هذا طراً، وكيفية وقوعه، كما يصعب ديد الوقت -الذي تصبح فيه مؤسسات ا مهورية، أو استقلال الأمة، أو س-لامة أراض-يها، أو تنفي-ذ تعهدات الدولية مهددة ثل هذا طراً^(١).

حيث ذهب البعض^(٢) بالنظر إ جسامه ا طراً مدى تأثره اص-لمحة ال- يهددها، فإذا ما هدد مصلحة حيوية كاستقلال البلاد أو سيادتها، أو سلامة إقليمها، أو مؤسسات الدستورية، أو بقائها واستمرارها بوجه عام، على و ينذر بان-ماره-ذه اصا كلياً، أو الانتقاص منها جزئياً، فإنه لا شك يعت خطراً جسيماً، ومظهر ا طراً سيم مل الشخص العادي على الاعتقاد بأن ا طراً لا كن دفعه-إلا ب-الطريق الاستثنائي «ومن فا طراً يكون جسيماً إذا كان من غ امكن دفعه-بالوس-ائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفعه بذه الوسائل لا يعت جسيماً».

وهناك من الفقهاء^(٣) من يؤيد هذا الرأي، ويشترط بأن يكون ا طراً سيم م-ن قبيل ا خاطر الاستثنائية ال- تتجاوز ا دود العادية، ومن فإن إضراب طلبة كلية من الكليات، أو قطاع مع من العمال، رغم أن ذلك يعد الظروف العادية من قبيل-ل ا خاطر، إلا أنا اطر تقليدية كن مواجهتها بإجراءات الشرطة اعتادة، إلا أن رئيس ا مهورية كنه أن يلجأ إ اادة /١١٤/ إذا تب أن ه-اك عناصر م-أجورة، أو اولات لدولة أجنبية تدف إ استثمار ا وقف لصاها ا يهدد باتساع الإضراب.

(١) د. أ د مدحت علي - نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) د. وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس ا مهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور اصري والرقابة القضائية عليها، منشأة ا عارف، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠٥.

(٣) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

وبالتالي هنالك إجماع فقهي على أن المادة ١١٤/ لا بد أن يكون على درجة من السامة، بحيث لا تكفي الإجراءات الدستورية العادية لدفعه ومواجهته.

ثانياً- أن يكون هذا المطلب حالاً:

ينبغي أن المطلب الذي يترتب على الدولة اللجوء للمادة ١١٤/ أن يكون خطراً حالاً؛ أي بدأ فعلاً وينتشر بعد، ويقصد بالمول أن يندرج المطلب بضرر على وشك الوقوع به أو به وفقاً للمجرى العادي للأمور، وبذلك لا يعتد المطلب حالاً إذا كان يمثل الوقوع، بعد فترة يمكن الإعداد خلالها واجهته، أو المطلب استقبلي، أو المطلب الوهمي، أو التصوري، أو المطلب الذي تحقق فعلاً وانتهى أمره، فمثل هذه الأخطار لا يمكن إلغاؤها بمؤسسات الدولة الدستورية عن قيامها بهامها، كما أنه يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، وأن الرئيس له سلطة تقديرية على كون هذا المطلب مسيماً حالاً أم لا، باعتباره الرئيس الأعلى للدولة والمسؤول عن سلامتها وأمنها^(١).

ثالثاً - أن يهدد المطلب الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية:

لقد منحت المادة ١١٤/ رئيس الجمهورية سلطة تقدير المطلب مسيماً حالاً؛ الذي يهدد أمن الدولة، ولكن هذه السلطة التقديرية صورة بالالتزام بوضع معاً من الموضوعات؛ التي ورد ذكرها النص على سبيل التوضيح: الوحدة الوطنية وسلامة الوطن ومؤسسات الدولة، وقبل أن نتطرق إلى هذه الواضحات لا بد أن نشير إلى أن التهديد بالمطلب على الوحدة الوطنية وسلامة أرض الوطن يتحقق، إذا أصبح وقوع الضرر الحقيقي باصلاً مسرراً على وتنهض معه شواهد المأساة مادية تهديد الاعتقاد بوجود هذا التهديد، سواء بصورته الكلية المتمثلة في انيار الصلحة العامة، أو

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي النظام المختلط، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤،

صورته ا زائية اتمثلة الانتقاص من ا صلحة أو اساس با^(١). فالتهديد ب أن
س كل من ا صا التالية:

١ - تديد ا طر للوحدة الوطنية:

منح الدستور ا ا رئيس ا مهورية ا ق تطبيق ا ادة /١١٤/ من الدستور، إذا
قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، ولكن ا شرع الدستوري السوري يـ ب ا قصـ و د
بالوحدة الوطنية، وإزاء صمت ا شرع الدستوري عن ديد ا قصود بالوحدة الوطنية،
يرى بعض الفقه^(٢) أن الأمر هذا الصدد متروك لتقدير رئيس ا مهورية، ويعطـ ي
تعريفاً للوحدة الوطنية على أنا «الوحدة ب قطاعات الشعب وطوائفـه وأقاليمـه
وعقائده، وهي تتعرض للخطر حال تعكر الصفاء ب عناصر الأمة، وذلك مـن
خلال العمل على زعزعة كيان هذه الأمة بإثارة ا رب الأهلية و بـث الفرقـة بـ
طوائفها، وإثارة الكراهية ب فئاتا عن طريق إثارة النعرات ا ذهبية أو العنصرية، أو
ا ص على ا اع ب الطوائف و تلف عناصر الأمة».

ويرى آخرون^(٣) أن مفهوم الوحدة الوطنية يتألف من عنصري الوحدة والوطنية،
وأن اندماج هذين العنصرين يشكل هذا ا فهم، فالوحدة تع ميع الأشياء ا تفرقة
كل واحد مضطرد، أما مفهوم الوطنية فهي انتماء الإنسان إ دولة معينة مـل
جنسيتها، ويدين بالولاء إليها، على اعتبار أن الدولة ما هي إلا سوى اعة من الناس
تستقر إقليم دد، و ضع كومة منظمة.

(١) د. وجدي ثابت غ يال، السلطات الاستثنائية لرئيس مهورية، مرجع سابق، ص ١٠٩.

(٢) د. حسن البحري، الرقابة ا تبادل ب السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة
الدستورية، مرجع سابق، ص ٩٥٧.

(٣) د. سليمان مد الطماوي، الوحدة الوطنية، القاهرة، مطابع ا يئة ا صرية العامة للكتاب، ١٩٧٤،
ص ١٧.

بينما يرى البعض الآخر من الفقه^(١) بأن «الوحدة الوطنية إما تعني الوحدة - قطاعات الشعب وطوائفه وأقاليمه وعقائده، وهي تتعرض للخطر إن نشب الصراع بين طائفة وطائفة، أو عقيدة دينية وعقيدة دينية أخرى، وحاول كل طرف أن يربط نفسه، مزيد من الحقوق والامتيازات معتمداً على الصراع الدموي وحده».

ويرى آخرون^(٢) أن عبارة الوحدة الوطنية هي عبارة مرنة، واقتضوا بالرجوع عن أحد معنيها أو المعنى: معدي ومعطبي، وعلى ذلك فالوحدة الوطنية تعني ألا يكون هناك بين طوائف الأمة الدينية صراع يفتت وحدتها ويقضي عليها (وهذا هو المعنى الذي). وكذلك ألا يكون هناك بين طبقتا وفتاتا الاقتصادية ما يول دون قيام هذه الوحدة (وهذا هو المعنى الطبقي).

وعلى ضوء ذلك يمكن القول بأن تحقيق الوحدة الوطنية يقتضي أمرين أساسيين، أو ما القضاة على الصراع بين الطوائف الدينية، وثانيهما القضاء على الصراع الطبقي^(٣)، وبالتالي إذا قام خطر جسيم من شأنه إثارة الفتن والتناحر بين المسلمين

(١) د. نومان فالظفي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة والنظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٦٧.

(٢) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة والنظام القانوني، مرجع سابق، ص ٤٤٥.

(٣) حيث إن المشرع السوري عاقب على إثارة الفتنة الطائفية والذهبية؛ المقتضى من الوحدة الوطنية فنص المادة ٢٩٨ من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ سنة ١٩٤٩ على ما أن: «يعاقب بالأشغال الشاقة مؤبداً على الاعتداء الذي يستهدف إما إثارة الحروب الأهلية، أو الاقتتال الطائفي بتسليح السوريين، أو ملهم على التسليح بعضهم ضد البعض الآخر، وإما الضيق على التفتيل والنهب الملمة أو الملات، ويقضى بالإعدام إذا الاعتداء». كما تنص المادة ٣٠٧/ من القانون السابق على أن «كل عمل وكل كتابة وكل خطاب يقصد منها أو ينتج عنها إثارة النزعات الدينية أو العنصرية، أو الضيق على الاعيان الطوائف وتلف عناصر الأمة يعاقب عليه بالسجن من ستة أشهر إلى سنتين، وبالغرامة من مئة ليرة إلى مئة ليرة، وكذلك بانع من ارساء حقوق المذكورة الفقرة الثانية والرابعة من المادة ٦٥».

واسيحي ، أو يؤدي إ انقسام وتطاحن ب فئات الشعب المختلفة، كقيام حـ.رب أهلية، أو وقوع مصادمات عنيفة ب ايش والأها ، أو ب العمال والفلاحـ^(١)، جاز لرئيس ا مهورية مواجهة هذا ا طر باللجوء إ اادة /١١٤/.

٢- أن يهدد ا طر سلامة الوطن:

إن هذه االة لا تقل غموضاً وإباماً عن حالة الوحدة الوطنية، فهي تمل تفساً واسعاً يع السلامة اعنوية بالإضافة إ السلامة اادية؛ أي سلامة إقليم الدولة^(٢).

فسلامة الوطن واستقلال أراضيه، بصفة عامة، هي ضمان سلامة أراضي الدولة. فلا شك أن العمل على ااية وصيانة إقليم الدولة يعد من الأمور ا يوية للحفاظ على كيانا وبقائها، وبالتا فإن تعرض إقليم الدولة للخطر يبيح لرئيس ا مهورية اللجـ.وء إ استخدام اادة /١١٣/، ويستوي ذلك أن يكون ا طر الذي يتعرض له إقلاـيم الدولة داخلياً أو خارجياً^(٣)، ولكن بشرط أن يكون هذا ا طر من ا سامة ال تعجز عن مواجهتها القوان العادية، والنصوص الدستورية الاستثنائية الأخرى^(٤).

ويرجع السبب ذلك إ أن تعب «سلامة الوطن» الوارد اادة /١١٣/ هو مـ.ن التعاـ. ارنـ؛ ال كن أن تتسع لتشمل كل اخطر الداخلية و اارجية؛ ال من شأن أن تدد الدولة كشخص معنوي و س سلامة مواطنيه أو وحدة أراضـيه^(٥)؛ لـ.ذلك كـ.ن استخدام اادة /١١٣/ حالة العصيان اسلح، أو الإضرابات العامة ال تـ.دد ارافـ.ق

(١) د. مود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٢) د. سامي ال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق ص ١٣١.

(٣) د. أ د سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة النظام ال ل ، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

(٤) د. مود أبو سعود حبيب - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٥) د. أ د سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة النظام ال ل ، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

الأساسية بالشلل، أو الغزو الخارجي أو التهديد به^(١). وعلى ذلك فإن الغزو الخارجي - أجنبي أو الاضطرابات الداخلية - تدف إلى أساس إقليم الوطن، كمحاولة تقسيمه أو الانفصاليين. جزء منه، أو سيطرة البعض على جزء من إقليم الدولة سيطرة منع تطبيق قوانين الدولة عليه. إلى حد استخدام العنف والقوة، أو تكريس سكان جزء من أراضي الدولة لاحتلال أجنبي. عليه، أو تسليم جزء منها للعدو، كل هذه الأمور تعد ماسة بسلامة الوطن، وتبيح للرئيس استخدام المادة ١١٤/أمام عجز القوانين العادية والوسائل الاستثنائية الأخرى مواجهتها.

ويرى جانب من الفقه^(٢) أن رد حدوث نوع من العصيان المسلح، أو التمرّد - رد القوات المسلحة، أو إضراب رجال الشرطة لا يثل مساساً جسيماً بسلامة الوطن، إلا إذا كانت التشريعات العادية كالقوانين النائية^(٣)، والوسائل الاستثنائية الأخرى؛ كقانون الطوارئ - قادرة على مواجهتها.

إلا أن البعض^(٤) لا يتفق مع الرأي السابق، ويرى أن التمرد والعصيان المسلح، أو الإضراب الشامل، أو ما شابه ذلك رغم كونه من الأمور الداخلية، إلا أنه قد يشكّل خطورة أشد من أي تدبير خارجي لسلامة الوطن، وبالتالي لا بد من مواجهته.

(١) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة النظام الرئاسي والمراجع سابق، ص ٣٩٧.

(٢) د. سامي المال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٣) تنص المادة ٢٩٣ من قانون العقوبات السوري (الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٤٨ تاريخ ٢٢ حزيران سنة ١٩٤٩) على أن: «كل فعل يقترب بقصد إثارة عصيان مسلح ضد السلطات القائمة وجب الدستور يعاقب عليه بالاعتقال المؤقت وإذا نشب العصيان عوقب المجرم بالاعتقال المؤبد وسائر العصاة بالاعتقال المؤقت خمس سنوات على الأقل» كما تنص المادة ٢٩٤ من ذات القانون على أن «الاعتداء الذي يقصد منه منع السلطات القائمة من ممارسة وظائفها استمده من الدستور يعاقب عليه بالاعتقال المؤقت».

(٤) د. أحمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة النظام الرئاسي، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

باستخدام المادة /١١٤/.

و هذا الصدد يقترب نص المادة /١١٤/ من الدستور السوري، وإحد بعيد من نص المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي، وخاصةً فيما يتعلق بالاعتداء على إقليم الدولة داخلياً كالثورات الداخلية، أو التمرد صفوف القوات المسلحة، أو خارجياً كالغزو الأجنبي للبلاد أو اولة الاستيلاء على جزء من إقليمها.

٣- أن يكون من شأن الممر إعاقه مؤسسات الدولة - عن أداء دوره -

الدستوري:

يلزم لتطبيق المادة /١١٤/ أن يكون من شأن الممر المسيم وال؛ الذي يتهدد الأمة «إعاقه» مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، وقارنه هذا الشرط بنظرة الوارد المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي، حيث يرى بعض الفقهاء^(١) أن المشرع الدستوري السوري قد استخدم اصطلاح مؤسسات الدولة، ويسخدم اصطلاح السلطات الدستورية العامة، كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي، كما أن المشرع السوري اكتفى بحدث إعاقه مؤسسات الدولة ويستلزم، توقف أو انقطاع هذه المؤسسات عن العمل المنتظم، وهو ما تطلبته المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي.

وأنه بالرغم من الاختلاف اللغوي بين اصطلاحات الواردة في النص السوري والفرنسي، إلا أنه لا يوجد اختلافاً كبيراً مضمون هذه الاصطلاحات، فإذا كان المشرع السوري قد استخدم اصطلاح «مؤسسات الدولة»، فإنه قد يذهب أن هذه المؤسسات «مهامها الدستورية»، وبالتالي فإن المؤسسات التي تباشر مهاماً دستورية تتصرف في السلطات الثلاث وحدها: التنفيذية والتشريعية والقضائية، فائات القائمة بكل سلطة هي التي يمكن وصفها بأن تعمل على مستوى الدولة، وأن الماهاماً دستورية.

(١) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص ٩٥٨.

وتعددت الآراء الفقهية حول مع الإعاقه الوارد اادة /١١٤/، حيث ذهب البعض إلى أن اقصود بإعاقه مؤسسات الدولة الواردة اادة /١١٤/ هو (عدم القدرة اؤقتة؛ أي الانقطاع الس انتظم للسلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو السلطة القضائية) أي إن إعاقه مؤسسات الدولة لا تع العجز اادي للسلطات العامة، أو توقفها اماً عن مباشرة نشاطها، و لا يكفي رد تعذر مواصلة هذه السلطات لس ها انتظم؛ أي يكفي أن تكون هناك عوائق وعقبات جدية حول دون اارستها لوظائفها بالطريقة المعتادة والطبيعية^(١).

وبالتا يتدخل رئيس ا مهورية وجب اادة /١١٤/ كلما وجد أن مؤسسات الدولة تس بصعوبة، أو على و غ منتظم من جراء خطر ما، وذلك لإزالة مـا يعترض هذه اؤسسات من عوائق بدف إعادة الس الطبيعي و انتظم^(٢).

ولذلك فمن اتصور استخدام هذا النص حالة استيلاء فئة من الناس على لس الشعب، و ا يلولة دون دخول أعضائه، أو خطف رئيس الـوزراء وبعـض أعضـاء حكومته، أو حدوث انقسام لس الشعب علـى ـو يعيقـه عن أداء دوره الدستوري؛ حيث إن هذا التعب يشمل إ جانب السـلمطات العامـة التشـريعية، والتنفيذية، والقضائية اؤسسات الأخرى الـ ارس دورها التشريعي^(٣).

ويرى البعض الآخر^(٤) أن اقصود بإعاقه اؤسسات الواردة النص هو العجز الكامل ا عن أداء دورها الدستوري، ولا يكفي صعوبة الس انتظم ذه اؤسسات طالما أنا موجودة، و لكنها القيام بدورها وإن كان ذلك يتم بصورة أقل فاعلية مـن

(١) أشار إليه: د.أ د سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة النظام الـا ، مرجع سابق، ص٤٤٨.

(٢) د. وجدي ثابت غ يال، السلطات الاستثنائية لرئيس ا مهورية، مرجع سابق، ص١١٦.

(٣) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص٣٩٧.

(٤) د. أ د سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص٤٤٩.

ال تقوم با الظروف العادية، وذلك للمحافظة على حقوق واربات العامة، وعدم اساس با كلما وقعت أية معوقات للس الطبيعي للمؤسسات.

أما عن مؤسسات الدولة المذكورة اادة /١١٤/ فهي السـ لمطات التشـ ربعية والتنفيذية والقضائية، ومن رج عن إطار هذه المؤسسات ما يعرف باؤسسـات الإنتاجية، أو ذات النشاط ا هـ أو الفـ ، أو الترفيهي بطبيعة ا ل؛ لأن اقصـود إطار اادة /١١٤/ تلك السلطات الدستورية الـ تؤدي دوراً دسـتورياً ـ دداً الدستور، وتشغل دوراً بارزاً النظام الدستوري ذاته^(١)، بشرط أن يكون من شأن تعرضها للخطر، وعدم قيامها بدورها الطبيعي أن يعرض قطاع عريض من الأشخاص الطبيعية، أو ا عنوية؛ للمساس با قوق الدستورية ا كفولة له.

أما بالنسبة لعبارة الإجراءات السريعة فلم دد ا شرع الدستور السوري ما هــ و ا قصود بذه الإجراءات، هل هي إجراءات عسكرية؛ كأصـدار أوامـر إ ا ـ يش والقوات اسلحة بالتحرك والسيطرة على ا وقف، أم إجراءات مدنية؛ كأصدار مراسيم أو قرارات من شأنها فرض قيود مؤقتة، د من بعض ا ربات الشخصية، ريثما تعـود الأوضاع الدستورية إ ما كانت عليه؟.

ويرى بعض الفقه^(٢) أن عبارة الإجراءات السريعة الواردة النص الدسـتوري لا تفيد مع التدابـ والاحتياطات، والأعمال الإدارية والالية، وغـها ما يدخل بطبيعتهـ اختصاص السلطة التنفيذية، فرئيس ا مهورية هنا لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وحدها، بل إنه يتصرف باعتباره رئيس الدولة اسؤول عـن بقـاء الدولة واستقلال وسلامة أراضيها؛ ولذلك ب الاعتراف لرئيس ا مهورية با قـ إصدار قرارات فردية (صكوك إدارية بكافة صورها) وقرارات بقوانـ (صكوك أو مراسـيم

(١) د. وجدي ثابت غـ يال، السلطات الاستثنائية لرئيس ا مهورية، مرجع سابق، ١٢٧.

(٢) د. حسن البحري، الرقابة ا تبادة بـ السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص ٩٥٩.

تشريعية)، واجهة اطر.

وحجته ذلك هو الدستور نفسه، فالدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية واجب
الفقرة الأولى من المادة ١١٣/ سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت
ذلك الضرورة القصوى المتعلقة صا البلاد القومية، أو مقتضيات الأمن القومي،
والمادة ١١٤/ جوهرها ليست سوى تطبيق لنظرية الضرورة المعروفة القانون
الدستوري.

و من نؤيد ما ذهب إليه هذا الرأي مع بعض التحفظات لوجـود اختلاف بـ
المادة ، الأمر الذي يقتضي منا بيان أوجه الاختلاف بـ المادة ١١٤ والفقرة الأولى
من المادة ١١٣، والـ تتضح نواحي عديدة نذكر من أهمها ما يلي:

١- تطبق المادة ١١٤/ على الأزمات الخاصة أو الظروف الاستثنائية الخاصة؛ إلا
تدود الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو مؤسسات العامة للدولة، أما الفقرة ١/ من
المادة ١١٣/ فإننا تطبق على الموضوعات الأقل خطورة من الموضوعات الأكثر خطورة
المادة ١١٤/.

٢- وز تطبيق المادة ١١٤/ سواء وجود لمس الشعب، أم غيبت، أمـا
الفقرة ١/ من المادة ١١٣/ فيتم اللجوء إليها خارج أو أثناء انعقاد دورات المجلس
الشعب إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك.

٣- تطلبت الفقرة ٢/ و ٣/ من المادة ١١٣/ أن يقوم رئيس الجمهورية بعرض ما
أذه من مراسيم تشريعية على لمس الشعب، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي
التشريع، وأعطت للملش الشعب القبول أو الصمت، فتمنح قوة القانون أو تعـدل أو
ترفض فيزول ما كان من قوة القانون، وهذا الشرط ثابتة الرقابة السياسية على ما
أصدره رئيس الجمهورية بدفـاية حقوق واريات «١- يتو رئيس الجمهورية
سلطة التشريع خارج دورات انعقاد لمس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت
الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا.

٢- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال ستة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

٣- للمجلس الحق بإلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه اسجلاً حضوراً لمسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون هذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا يُبلغها المجلس أو يُعدّها تُعدت مُفرة حكماً.»

و تتضمن المادة /١١٤/ مثل هذا الشرط، ومن تعطى للمجلس الشعب أي دور رقابة ما يصدره رئيس الجمهورية من مراسيم أو قرارات استناداً لـ.

٣- الاختصاصات التي منحها المادة /١١٤/ لرئيس الجمهورية حالة اللجوء إليها مثل أقصى حدود الشريعة الاستثنائية التي لمكها رئيس الجمهورية، والتي تتمثل في الإجراءات التشريعية، والأعمال الإدارية والمالية، وكل ما يدخل بطبيعته اختصاص السلطة التنفيذية، أما الاختصاصات التي منحها الفقرة ١/ من المادة /١١٣/ فإنها لا ترجع عن حدود اللوائح ذات الصبغة التشريعية، والتي لها قوة القانون.

٤- ينبغي للجوء للمادة /١١٤/ توافر شروط تتمثل بوجود خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة، وأن يكون هذا الطارئ حالاً، أما اللجوء للمادة /١١٣/ فإنه يوجب توافر الشروط التالية:

أ- أن تقع ظروف توجب الإسراع في اتخاذ تدابير ضرورية متعلقة بالصالح العام القومية، أو مقتضيات الأمن القومي.

ب- أن يكون وقوع الظروف خارج أو أثناء انعقاد دورات المجلس الشعب.

ج- ضرورة عرض هذه المراسيم على المجلس الشعب أول جلسة له.

٥- تعد الإجراءات التي يصدرها رئيس الجمهورية استناداً للمادة /١١٤/ قرارات

إدارية، حسب ما يرى بعض الفقه^(١) سورية، أما الراسيم التشريعية الـ يصـدرها رئيس اـ مهورية استناداً للمادة ١١٣/ فإننا تعد قرارات إدارية قبل تصديق الـ ـان عليها، وقوانـ عادية من طـة تصديق الـ ان عليها، ولاـ وز الطعن فيها بالإلغاء أمام لمس الدولة، بلـ وز الطعن فيها بعدم الدستورية أمام اـ كمة الدستورية العليا^(٢).

ومن جانبنا نرى أن الراسيم التشريعية اـ قوة تشريعية منذ إصدارها، باعتبار أنـا تستطيع أن تعدل قوانـ سابقة، ونافذة من تاريخ صدورها، > لو تعرض علىـ لمس الشعب.

المطلب الثاني - حالة الطوارئ وإصدار الأحكام العرفية:

الفرع الأول: مفهوم حالة الطوارئ وأنواعها وأساسها القانوني:

أولاً - تعريف حالة الطوارئ:

لقد جاء التشريع السوري الناظم حالة الطوارئ خالياً من أي تعريف الـة الطوارئ، وقد عرفها بعض الفقهاء بأننا «نظام استثنائي شرطي مـ ر بفكرة اـ طـر ايق بالكيان الوطـ» وقال بعضهم «بأننا تدبـ فانوـ حصصـ ماية كل أو بعض أجزاء البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح».

وقال آخرون «إننا اـ الـ بواسطتها تنتقل صلاحيات السـلطات اـدنية إـ السلطات العسكرية»^(٣)

(١) د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية اـ صنة من الرقابة القضائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، سنة ٢٠١٠، ص ٤٥٨.

(٢) د. أ. د. إ. اصيل، حول تفعيل دور اـ كمة الدستورية العليا السورية دراسة مقارنة، لـة جامعة دمشق، اللد السابع عشر، العدد الثا ، ٢٠٠١، ص ٣٧٠. د. عمر العبد اـ ، الرقابة على دستورية القوانـ ، لـة جامعة دمشق، اللد السابع عشر، العدد الثا ، ٢٠٠١، ص ٢٨.

(٣) عبد الإله اـ لـ ، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، نشر بقرار من لمس فرع دمشق لنقابة اـام سوريا ١٩٧٤، ص ٢٥، ٢٦.

ويعرفها الأستاذ مصطفى كامل منيب: «بأنا الإجراءات الاستثنائية الـ تتخذها السلطة التنفيذية بقرارات إدارية، و أحوال دة واردة على سبيل ا صر بشروط معينة هي حالة ا رب وحالات أخرى هي حدوث اضطرابات الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء دون أن يس إعلان حالة الطوارئ بدأ الفصل بـ السـ لمطات التنفيذية والتشريعية والفضائية، دون اساس مهما كان الأمر بـ ا فوق وا ربـ ات للمواطن»^(١).

ويعرفها أستاذنا زين العابدين بركات «بأنا نظام استثنائي برره ظروف اسـ ثنائية ناة عن خطر دق أكيد أو اضطرابات الداخل أو كوارث عامة أو انتشار الأوبئة أو ثورة داخلية مسلحة أو حرب خارجية وهو يطبق بالنسبة لكافة أراضـ ي الدولة أو جزء منها حسب ا اجة»^(٢).

ويعرفها أستاذنا عبد الإله ا : «هي نظام استثنائي شرطي م ر با طرا يـ ق بالكيان الوطن يسيع ا اذ تدب أو تداب فانونية حصصة ماية الـ بلاد كـ لاً أو جزءاً ضد الأخطار الناة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي كن التوصل إ إقامته بنقل صلاحيات السلطة ادنية إ السلطات العسكرية»^(٣).

ويلاحظ من مل التعاريف السابقة بأن حالة الطوارئ كن أن تتحقق كنتيجة لوجود أخطار تدد أمن الدولة وكيانا كحالة ا رب أو ثورات داخلية أو انتشار الأوبئة أو الكوارث العامة و كن للسلطة التنفيذية أن تتخذ موعة من القيود والتداب واجهة تلك الظروف الاستثنائية تكن من اختصاصات الظروف العادية و ـ نج

(١) مصطفى كامل منيب، فواز الطوارئ والأوامر العسكرية، دار الفكر العر ، ص٣.

(٢) زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق ، ١٩٩٨.

(٣) عبد الإله ا ، نظام الطوارئ والأحكام العرفية. مرجع سابق، ص٢٦.

صلاحيات واسعة تسمح أ مثل هذه الظروف أ روج عن قواعد القانون أ الذي
كم البلاد الظروف العادية وذلك لتتمكن من مواجهة تلك الظروف الاستثنائية.

ثانياً - أنواع حالة الطوارئ:

يوجد نظامان للأحكام العرفية وحالة الطوارئ أ الأحكام العرفية أ العسكرية
ويطلق عليها (الأحكام العرفية أ قفوية) والأحكام العرفية السياسية ويطلق عليها أ
(الأحكام العرفية الصورية).

أ. الأحكام العرفية العسكرية أو أ قفوية:

تعلن الأحكام العرفية العسكرية أ مناطق أ تكون مسرحاً للعمليات أ رية أ
أقاليم الدولة أ تلة عسكرياً من قبل دولة أخرى، وطبقاً لنظ أ الأحكام العرفية أ
العسكرية لك القادة العسكريون أ مناطق تلك الأقاليم سلطات خط أ تتيح أ م
تعطيل الدستور والقوانين أ هذه الأماكن والاعتداء على حقوق الأ أ راد وحر أ م أ تم
بالقدر الذي يتطلبه أ قيق أغراض الغزو أ مية جيش الاحتلال^(١).

ب. الأحكام العرفية السياسية أو أ الصورية:

وتعلن الأحكام العرفية السياسية عن طريق السلطة التنفيذية أ كل البلاد أو أ جزء
منها وذلك عندما تصبح الدولة مهددة أ كياناً بسبب غزو خارجي أو لاض أ طرابات
داخلية تعرض النظام فيها أ طر أكيد كالثورة أ سلحة، حيث تعجز الدولة وقوانينها أ
العادية عن أ مية أ مة وتنفيذ حكم القانون بالأساليب أ معتادة^(٢).

(١) أ د مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، أ مية أ صرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ١١٧،
وانظر أيضاً أ عبد أ ميد الشوار أ ، أ رائم السياسية وأوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، منشأة
أ معارف بالإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٠٦، ١٠٥.

(٢) أ د مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١١٧، ١١٨، أ عبد أ ميد
الشوار أ ، أ رائم السياسية وأوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، مرجع سابق، ص ١٠٦.

ويهدف هذا النظام إلى تقوية السلطة التنفيذية، ولذلك فهو يوسع من سلطاته على حساب السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ويررها من بعض القيود التي وضعت للأحوال العادية، كما يرخص لها بوقف العمل ببعض الحقوق والبريات التي لا بد من الالتزام بها في الظروف الاستثنائية، ولكن هذا لا يعطيها تعطيل البريات السياسية للمواطن. إلغاء حقوقهم الطبيعية، ذلك أن نظام الأحكام العرفية السياسية وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق إذ أن القانون الناظم له يحدد له أصوله وأحكامه وحدوده وضوابطه بحيث يجب إجراؤه طبقاً لهذه الأصول وتلك الأحكام ونظامه يحدد هذه الضوابط^(١).

ثالثاً - الأساس القانوني حالة الطوارئ:

تسن الدولة القوانين عادةً لكي تطبق الظروف والأحوال العادية، وهذا يستتبع التزام السلطة التنفيذية بمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون دون أن تلتزم بكافة القواعد القانونية النافذة وأن تراعي تراتبية تلك القواعد، وحدث أن تتعرض الدولة لظروف استثنائية كوقوع نزاعات مسلحة دولية أو داخلية أو كوارث عامة أو انتشار أوبئة أو اضطرابات وتوترات داخلية وقد تكون القواعد القانونية النافذة عاجزة عن التصدي لتلك الظروف الاستثنائية - الأمر الذي يستتبع اتساع سلطات الإدارة وتمريرها من وضع القواعد القانونية العادية وذلك بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف.

ولا يعبر عن الإدارة من وضع لقواعد مشروعية العادية - ظلم الظروف الاستثنائية هروباً من مبدأ المشروعية بصفة مطلقة، بل إن هذه الظروف تؤدي إلى توسيعها بدلاً من فتح مشروع استثنائية لها مشروعية العادية بحيث تعطي قرارات الإدارة الصادرة الظروف الاستثنائية خلافاً بدلاً من مشروعية - مشروعة وصحيحة - على

(١) أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١١٨، وعبد الحميد الشوار، المبادئ السياسية وأوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، مرجع سابق، ص ١٠٦.

الرغم من عدم مشروعيتها الظروف العادية^(١).

ويتجلى الأساس القانوني لضابطه الطوارئ نظرية الظروف الاستثنائية وتتلخص هذه النظرية: «إن القرارات الإدارية لا تبدو ظروف عادية قد لفّت عنها شروط مشروعيتها، كمن أن تعدّ نظر القضاء حائزاً هذه الشروط بسبب ثبوت ضرورتها حماية النظام العام أو لتأمين مرافق العامة ظروف الطوارئ العادية تبدو استثنائية فيما تقتضيه من تأمّل ذلك النظام العام^(٢)».

ويرجع الفضل الأول إنشاء نظرية الظروف الاستثنائية للملح الدولة الفرنسي وذلك مناسبة الحرب العالمية الأولى، وكانت الأحكام الأولى - هذا الملح - تتعلّق بقتضيات ظروف الحرب وتوسيع سلطات الإدارة بشأن الأمر الذي أدى ببعض الفقه إلى جعل تلك النظرية قاصرة على حالة الحرب وحدها دون غيرها، وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى الملح الدولة الفرنسي إلى تطبيق النظرية كل حالة حرباً الدولة أو أحد أقاليمها بأزمات أو كوارث - أوقات الحرب، كالأحكام الصادرة عن ذلك الملح بصدد حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية المأثرة لقوة الشيء المقضي به (كقضية كويتياس وقضية سانيت شارلين) وقد أشار الملح - الأحكام السابقة إلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام نائية خلافاً بدأ مشروعيتها العادية يره ما قد يترتب على تنفيذ تلك الأحكام من قلاقل وكوارث شتى منها على الأمن^(٣).

وقد الملح القضاء المصري إلى الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية ليس زمن الحرب

(١) إبراهيم عبد العزيز، شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبنا، الدار العلمية، بيروت، ص ١٢٦.

(٢) عبد الإله الحنا، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٣) للمزيد من التفاصيل، انظر، إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبنا، مرجع سابق، ص ١٤٤ وما بعدها.

فحسب بل زمن السلم أيضاً فيما يتعلق بامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية ممة
لضرورات الأمن، وقد حدد القضاء الإداري شروطاً، وقيوداً لتطبيق نظرية الط-روف
الاستثنائية على النحو الآ :

١. وجود خطر جسيم يهدد النظام والأمن العام.
 ٢. استحالة دفع هذا ا طر بالطرق القانونية العادية.
 ٣. ب أن تدف الإدارة من تصرفات ا اتخذت حالة الط-روف الاس-ثنائية إ
قيق الصا العام، أما إذا خرجت عن هذا ا دف و ثت ع-ن رغب-ات ونزع-ات
شخصية فإننا تكون قد ا رفت وتعسفت بالسلطة وبالتالي تعرض تص-رفاتنا للإلغ-اء
والتعويض.
 ٤. ب على الإدارة ألا تضحي مصلحة الأفراد سبيل اصلحة العامة إلا قدار
ما تقتضيه الضرورة وأن تار من الوسائل أقلها ضرراً بالأفراد^(١).
- وقد اعتد القضاء الإداري بعض الأعمال ال تعد غ مشروعة الظروف العادية
أعمالاً مشروعة الظروف الاستثنائية غ أن عدم ا شروعية الذي يتجاوز القضاء عنه
بالنسبة للقرارات الإدارية ا اتخذت أثناء الظروف الاستثنائية لا كن أن يتعلق إلا بعيوب
ثلاثة فقط هي الاختصاص والشكل و ا ل، فالقرار الذي رج عن حدود اختصاص
مصدره أو الذي لا يراعي إصداره الشكل ا مطلوب، أو ال-ذي -الف الق-وان
واللوائح كن أن يعتد مشروعاً إذا توافرت الظروف الاستثنائية ال ت ر ما به م-ن
عيب، أما فيما يتعلق بسبب القرار الإداري وغايته فإنه لا كن التجاوز عما يلحقه من
الفة، فسبب القرار الإداري وهو االة الواقعية اتمثلة الظرف الاستثنائي ما هو
حقيقة الأمر إلا ا ر الذي دفع الإدارة إ ا اذ إجرائها والذي دفع القضاء أيضاً إ

(١) د. عبد ا طلبة، مبادئ القانون الإداري، ا رء الثا ، منشورات جامعة دمشق، ط٣، ١٩٩٦،

توسيع الـ مشروعية واعتبار الإجراء مشروعاً رغم عدم مشروعيته الظرفية العادية، وكذلك الغاية من القرار الإداري فإننا يجب أن تكون جميع الأحوال هي مصلحة العامة، إذ أن قيق هذه المصلحة وإلزاماً على كيان التمتع وسلامته أيضاً كانت الظروف هي المقصود الحقيقي من وراء تقرير نظرية الظروف الاستثنائية^(١).

ويذهب الأستاذ محمد مرغوشي إلى أن ركز السبب والغاية ليسا عدلاً التـ أثر بالظروف الاستثنائية، فبالنسبة لركن السبب فمن المنطقي ألا يتطلبه من الإدارة الظروف الاستثنائية. فري نفس القدر من الأدلة والقرائن الدالة على وجود الوقائع المكونة لركن السبب، كما أن المطورة الناتجة عن واقعة معينة الظروف الاستثنائية ليست بذات المطورة الناشئة عن نفس الواقعة الظروف العادية، أما بالنسبة لركن الغاية فإننا نعلم أن استهداف الإدارة لتحقيق المصلحة العامة ليس كافياً وحده بعض الأحيان لسلامة ركن الغاية القرار الإداري، إذ قد يشترط القانون ضرورة استهداف غاية معينة، ويعتد استهداف الإدارة لغاية غير لها ولو إطار المصلحة العامة إرفاقاً استعمال السلطة هذا الظروف العادية، ويعتقد الأستاذ مرغوشي أن القضاء لا بد أن يكون أكثر تسامحاً مع الإدارة هذا الشأن الظروف الاستثنائية^(٢).

الفرع الثاني - التنظيم القانوني لحالة الطوارئ والأحكام العرفية:

إذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية، وطبقها القضاء الإداري فرنسا ومصر ولبنان وسوريا وغيرها، إلا أننا وجدت الماسنداً التشريع، ففي فرنسا يوجد قانون الأحكام العرفية الصادر سنة ١٨٤٩، والذي أدخلت عليه عدة تعديلات سنة ١٨٧٨ وسنة ١٩١٦ وكذلك قانون حالة الطوارئ لعام ١٩٥٥.

(١) ماجد راغب الموحى، القضاء الإداري، ص ٣٨ / د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ١٥٢ وما بعدها / خالد خليل الطاهر، القانون الإداري "الكتاب الثاني" ط ١ دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ١٩٩٧، ص ١٠١، ١٠٢.

(٢) محمد مرغوشي، القضاء الإداري ولس الدولة، الجزء الأول، ١٩٨٩، ص ٦١، ٦٠.

و مصر صدرت عدة قوائم لتحكم حالة الطوارئ كان آخرها القانون رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ اعدل بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ الذي عُدل بعض المواد لتتفق مع نص المادة ١٤٨ م-ن دس-تور هورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١^(١).

و لبنان كم حالة الطوارئ ارسوم التشريعي رقم ٥٢ ت-اريخ ٥ آب ١٩٦٧ ا تعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية^(٢).

و سوريا صدرت عدة قوائم لتنظيم حالة الطوارئ والأحكام العرفية كان آخرها ارسوم التشريعي رقم ١٠٤ لعام ٢٠١١، ااص بالتعبئة العامة الا تعرف بأنا:

ويل البلاد بشكل عام والقوات اسلحة بشكل خاص من زمن السلم إ زم-ن ارب استعداداً للدفاع عن سيادة الوطن ومواجهة الأخطار الداخلية وارجية ا فيها الكوارث الطبيعية و غ الطبيعية.

وتتطلب التعبئة العامة وضع يعب موارد البلاد البشرية و ادية خدمة اله-ود ا ر وفقاً مقتضيات مصلحة البلاد^(٣).

أما إذا كانت التعبئة جزئية، فإننا تقتضي وضع جزء من موارد البلاد البشرية و ادية خدمة اليهود ا ر منطقة ددة أو أكثر حسب االة الا تستدعي ذلك^(٤).

وتنفذ التعبئة من خلال موعة من التداب والإجراءات تتعلق بتحويل-ل ال-بلاد، والقوات اسلحة أو جزء منها استعداداً للدفاع عن سيادة الوطن ومواجهة الأخط-ار

(١) عبد الغ بسيو عبد ا ، القضاء الإداري و لمس شوري الدولة اللبنا ، اللد الأول، الدار اامعية ، بوت ١٩٩٨، ص ٥٢.

(٢) يوسف سعد ا اوري، القانون الإداري العام، ا رء الأول، ط ١٩٩٨، ص ٢٧٧.

(٣) ف/أ وب من اادة الأو من ارسوم ١٠٤/ لعام ٢٠١١.

(٤) ف/ج من اادة الأو .

الداخلية والارجية.

وتعلن التعبئة رسوم، يصدر عن رئيس ا مهورية بعد موافقة لـ س الشـعب، حسب ا وقف الذي يعود تقديره لرئيس ا مهورية وذلك ا الات التالية:

- عند وقوع ا رب ب ا مهورية العربية السورية وب دولة أو أكثر أو التهديد بوقوعها.

- عند توتر العلاقات الإقليمية والدولية.

- عند حدوث اضطرابات داخلية تدد أمن الوطن.

- عند مواجهة الكوارث الطبيعية وغ الطبيعية^(١).

وقد صدر القانون رقم /٣٩/ لعام ٢٠٠٣ الناظم للدفاع ا د ، وا قصود بالدفاع ا د^(٢):

هو جزء من الدفاع الوطن الغرض منه اية السكان وا ممتلكات وا منشآت العامة وا اصة وتوف سلامة ا واصلات والاتصالات بأنواعها وضمن س العمل للمرافق العامة بوساطة التداب اتخذه السلم وا رب للوقاية من أخطار تلـ ف الأعمـال ا رية والكوارث العامة ومواجهتها ومعا أخطارها ورفع الروح المعنوية لـ دى ا واطن^(٣).

وتشمل تداب الدفاع ا د بصورة خاصة ما يلي:

- تنظيم وسائل الإنذار ا تعلقة بالأخطار والغارات ا وية والإشراف عليها وتقييد الإضاءة وا ربور وتنظيم وسائل النقل وغ ها.

(١) مادة/٣/ من ا رسوم التشريعي رقم /١٠٤/ لعام ٢٠١١.

(٢) ا عدل للقانون رقم ١٤٨ لعام ١٩٥٩.

(٣) ا ادة /٢/ من القانون رقم /٣٩/ لعام ٢٠٠٣.

- إعداد خطط الوقاية من تلف الأعمال البرية والرائق والكوارث العامة وتنظيم وسائل مواجهتها ومعالجة الآثار الناتجة عنها.
- تدريب المواطن على أعمال الدفاع الوطني .
- إقامة غرف عمليات الدفاع المدني والملاجئ العامة المأفكات و هيزها وإمداد خطط الإلاء والإخلاء ووضع أسس إقامة الملاجئ الخاصة وتنظيم استخدامها.
- وضع خطط الصحية اللازمة وتنفيذها وتبئة اراكز الصحية لاستقبال الصاب ومعالجتهم.
- تنظيم استخدام وسائل الإعلام لدعم مهام الدفاع المدني .
- تنظيم عمليات الكشف عن المخاطر والإعلام عنها.
- إعداد خطط تعبئة القوى والوسائط لاستخدامها أعمال الدفاع المدني .
- تطبيق النظام الداخلي للمديرية الذي يصدر بقرار من الوزير^(١).

بالإضافة إلى القوانن الناطمة للظروف الاستثنائية فقد نصت المادة ١٦ من دستور الجمهورية الفرنسية الماسة ١٩٥٨ وال تقابلها ٧٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١، والمادة ١١٤ من دستور الجمهورية العربية السورية الم لعام ٢٠١٢، على منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة الماذ الإجراءات الم تقتضها الظروف الاستثنائية، ذلك عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الم وطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهدات مهددة بطريقة جسيمة وحالة ينشأ عنها انقطاع الس الم تنظم للسلطات العامة الدستورية.

فقد جاء نص المادة ١١٤ من دستورنا الدائم على النحو الآتي :

(١) المادة ٣/ من قانون الدفاع المدني رقم ٣٩/ لعام ٢٠٠٣.

«إذا فام 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 الـ تفتضيها هذه الظروف واجهة ا طر».

ويلاحظ على النص السابق أن وء رئيس الجمهورية إ استعمال الصـ لـاحيات الاستثنائية يتطلب توفر الشروط التالية:

١. وجود خطر جسيم يهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سـ لـامة أراضي الدولة أو تنفيذ تعهداتها الدولية.

٢. أن يكون هذا ا طر ا سيم حالاً، أي وقع فعلاً أو غـ بعيد الوقوع، أمـ ا إذا كان وقوع ا طر تملأ بعد فترة زمنية معينة، فإن رئـ يس الجمهورية لا يسـ تطيع استخدام صلاحياته الاستثنائية الـ منحها له الدستور عا لـ الظروف الطارئة اتوقـ ع حدوثها.

٣. أن ينجم عن ا طر ا سيم و ا ل انقطاع سـ العمل الـ انـ تظم لإـ جـ دى مؤسسات أو ارافق العامة الدستورية، أما إذا ينجم عن هذه الطـ روف الطارئة اختلال عمل هذه المؤسسات فلا لـ ا ل إـ مـ ا ل السـ لـ طات الاسـ ثنائية لـ رئيس الجمهورية.

٤. أن يتخذ رئيس الجمهورية إجراءات الكفيلة كافة، واللازمة إعادة الأمـ و ر إـ نصاباً مستلهماً ذلك الصا العام و كـ السلطات العامة من القـ يـ ا م هـ ا مـ ا أفصر وقتـ كـ ن^(١).

وقد نصت اادة ٧٤ من الدستور اصري لعام ١٩٧١ والناظمة لصلاحيات رئيس

(١) يوسف شباط، فيصل كلثوم، أ د إ ا عيل، م الأ د، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم ا فتوح ٢٠٠٣، ص ١٨٦، ١٨٥.

الجمهورية الاستثنائية على إجراءين هام - لضبط تطبيقها، يتمثل الإجراء الأول توجيه بيان إلى الشعب لخطرته باذ الإجراءات السريعة واجهة اطر، أما الإجراء الثاني فهو إجراء استفتاء على الإجراءات السريعة الا اذها رؤيس الجمهورية خلال ستة يوماً من ااذها.

وكما أن اادة ١٦ من دستور الجمهورية الفرنسية اامسة لعام ١٩٥٨ والناظمة لصلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية قد اشترطت بعض الشروط الشكلية وهي: إجراء استشارات رية مع الوزير الأول ورئيس الس الا ان وكذلك رئيس الس الدستوري، وهي مقيدة لرئيس الجمهورية، إذ يستطيع ااذ القرار النهاية فردة.

- قيام الرئيس بإبلاغ الأمة بأنه اذ قرار أعمال اادة ١٦ واجهة هذه الظروف عن طريق رسالة يوجهها إليها عند ااذ الإجراءات الاستثنائية ^(١)، كما أن رؤيس الجمهورية الفرنسي لا يستطيع حل الجمعية الوطنية الا تلثم حكماً طيلة مدة استخدام الصلاحيات الاستثنائية كما أنه لا يستطيع تعديل الدستور ^(٢).

وهنا تتساءل عن الصلاحيات الا كمن أن يستخدمها رئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية:

إن اادة ١٦ من الدستور الفرنسي واادة ٧٤ من الدستور اصري واادة ١١٤ من دستورنا الا تسمح لرئيس الجمهورية بتركيز ايع السلطات ب يديه اال وجود أزمة خطية تؤدي النهاية حسب تعبعض الفقهاء إلى «ديكتاتورية هورية» أي أن الرئيس يتمتع بسلطة تقديرية ااذ الإجراءات الا يرى أنها مناسبة واجهة الظروف الطارئة، مع الاحظة أن رئيس الجمهورية الفرنسي لا يستطيع اال

(١) عبد الغ بسوي ، القضاء الإداري و الس شوري الدولة اللبنا ، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) غسان بدر الدين، علي عواضة، اؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، ط ٢، ص ٣٨.

المعية الوطنية أو تعديل الدستور أثناء إرسائه للصلاحيات الاستثنائية، و تطبيق المادة ١٦ إلا مرة واحدة عندما أُلحِقَ إليها شارل ديغول ٢٣ نيسان - ٢٩ أيار عام ١٩٦١ إثر أول انقلاب الذي قام به ج. أ. زائر كما أنه يعود لرئيس الجمهورية تقدير مدة تلك الصلاحيات أي متى تبدأ ومتى تنتهي^(١).

تنص المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على ما يلي:

١. حالة الطوارئ الاستثنائية لا تدد حياة الأمة، وأعلن قيامها رسمياً - ووز للدول الأطراف هذا العهد أن تتخذ أوضاعاً أدنى لا يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها تقتضي هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها تقتضي القانون الدولي وعدم انطوائها على أي عيب - يكون منه الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢. لا يبرهن هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦ و ٧ و ٨ والفقرات ١ و ٢ و ١١ و ١٥ و ١٦ و ١٨.

٣. على أي دولة طرف هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمم العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي تقتضي تدابير وبالأسباب التي دفعتها لذلك، وعليها التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

وقد انضمت سوريا إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب مرسوم التشريعي رقم ٣ تاريخ ١٩٦٩/١/١٢، ونص المادة السالف الذكر يبرهن للدول

(١) غسان بدر الدين، علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٦، ٣٨٠.

الطرف العهد ألا تنقيد راعاة حقوق الإنسان واريات العامة ال يتضمنها ذالك العهد عند قيام حالة الطوارئ، فما هي شروط تطبيق هذا النص^(١) :

١ - أن تكون الظروف الطارئة أو الاستثنائية تدد حياة الأمة: أي أن تتعرض الدولة الطرف إ أخطار جسيمة حالة أي وقعت فعلاً أو وشيكة الوقوع تتهدد وتؤثر على الأمة بأكملها، وتشكل تديداً للحياة المنتظمة للمجتمع ال تتكون منها الدولة.

٢ - أن يتم التقييد أو الاستبعاد أضيق ا دود ال يتطلبها الطرف: أي يتت على الدولة الطرف إقامة التوازن ب الإجراءات أو التداب ال تتخذها هذه الظروف، وب ما تتطلبه الأوضاع من ضرورات ملحة للمحافظة على النظام العام.

٣ - إعلان حالة الطوارئ ر ياً: أي أن يكون هذا الإعلان مصحوباً بعلانية كافية متضمنةً للأسباب الداعية إليه ومدته وللمناطق ال يشملها وللصلاحيات والتداب ال كن أن تلجأ إليها ضابطة الطوارئ للمحافظة على النظام العام.

وتتمثل ضرورة هذا الشرط نع الدول وعدم التقييد بالتزامات تعسفاً > لا تـ ر الأحداث مثل هذا الإجراء^(٢).

٤ - عدم تعارض تقييد الدولة الطرف للحريات العامة مع التزاماتـ الأخرى وفقاً للقانون الدول وعدم انطوائه على ييز العرق أو اللون أو انس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي، لأن وء الدول إ تقييد حقوق الإنسان واريات العامة أثناء إعلان حالة الطوارئ ب ألا يترافق مع قيامها بالتمييز والفرقة ب أولئك الذين تطام لأسباب متعلقة بالدين أو اللغة أو العرق أو انس.... ا .

(١) للمزيد من التفاصيل حول هذه الشروط، انظر بدرية عبد العوضي. النصوص القيدة فوق الإنسان الأساسية العهد الدول و دساتر لمس التعاون الميجي. الكويت ١٩٨٥، ص ٣٩ وما بعدها.

(٢) ساسي ا ا ج، اغاهيم القانونية فوق الإنسان، ص ٤٥٩.

٥- نصت المادة الرابعة على عدد من الحقوق لا يجوز أساس بـ أ أو تقييدـدها أو إلغائها بالرغم من إعلان حالة الطوارئ وهي:

- أ- أ ق أ ية وعدم حرمان أحد حياته تعسفاً.
- ب- عدم الإخضاع للتعذيب أواملة غ الإنسانية أواملة بالكرامة.
- ت- أ ق عدم استرقاق أو إخضاع أحد للعبودية وحظر الرق وارة الرقيق.
- ث- عدم جواز سجن أي إنسان لعجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدى.
- ج- عدم جواز رجعية العقوبات أو فرض عقوبات أشـد، والاعتـراف بالشخصـية القانونية.

ح- أ ق اعتناق العقيدة ومارستها.

وسبب عدم السماع للدول بتقييد أو استبعاد الحقوق واريات الآنفه الذكر يتمثل باعتبار أنا من الحقوق الأساسية اعترف بها، وجب قواعد القانون الدولي، لاكن التنازل عنها وذلك للمحافظة على كرامة الإنسان > عند إعلان الطوارئ من قبل الدول الأطراف العهد الدولي.

٦- وهذا الشرط الشكلي يتمثل قيام الدول الطرف اعلنة حالة الطوارئ فيها. ر ياً وال قامت بتقييد أو استبعاد الحقوق واريات ال يتضمن العهد الدولي بإعلام الأطراف الأخرى فوراً بالنصوص والأحكام ال تقييد با وبالأسباب الداعية إ ذلك عن طريق الأمم العام للأمم المتحدة.

الفرع الثالث: حالات إعلان حالة الطوارئ وشروطها:

أولاً - حالات إعلان حالة الطوارئ:

ذكرنا أن الأساس القانوني حالة الطوارئ يتمثل الظروف الاستثنائية ال تتعرض البلاد ا يستدعي إعلان حالة الطوارئ، و تلف الدول مدى اعتبارها الظروف

الاستثنائية كأسباب لإعلان حالة الطوارئ، وذلك لاختلاف صور الظروف الاستثنائية كما رب أو وجود فتنة مسلحة أو ثورة أو كوارث طبيعية أو انتشار أوبئة وغـ ذلك من تلك الظروف، أيضاً لاختلاف الاعتبارات والأسس الـ ينطلق منها اشرع كل دولة عند تنظيمه للحالات الـ وز إعلان حالة الطوارئ عند وقوعها.

وتشترك الدول أن ا رب أو ما يهدد بوقوعها والثورات اسلحة هي حالات تـ ر إعلان حالة الطوارئ و تلفـ مدى اعتبارها للكوارث العامة و الأوبئة وانتشار القلاقل والتوترات كأسباب لإعلان تلك االة.

١. ا رب:

يعرفها أستاذنا مد عزيز شكري «بأننا االة القانونية الـ ينظمها القانون الدو والناة عن اصطراع مسلح بـ دولة أو أكثر بقصد فرض إحداها وجهة نظرها على الأخرى»^(١).

وقد عرف فقهاء القانون الدو عن مصطلح ا رب لوصف الاشتباكات اسلحة الـ تقع بـ ا يوش النظامية لدولة أو أكثر إـ اصطلاح الـ اعات اسلحة الدولية. وقد أضاف الـ وتوكول الإضا الأول لعام ١٩٧٧ لاتفاقيات جنيف الأربع لعـام ١٩٤٩ إـ أن الـ اع اسلح الذي تكون فيه حركات التحرير الوطنية إطار نضا ا ضد الأنظمة الاستعمارية والعنصرية هي نزاعات مسلحة دولية.

ونصت اادة الثانية من ارسوم التشريعي رقم ١٠٩ تاريخ ١٧/٨/١٩٦٨ على اقصود بزمنا رب: هو اادة الـ تقع فيها اشتباكات مسلحة بـ ا مهورية العربية السورية و، العدو ودد بدؤها وانهاؤها رسوم.

واقصود بالعمليات اربية: الأعمال وركات الـ يقوم فيها اشتباكات مسلحة

(١) د. مد عزيز شكري. ادخل إـ القانون الدو العام. منشورات جامعة دمشق.

ب. ا. مهورية العربية السورية والعدو و ب. ديد البدء والانتهاء رسوم^(١).

وتعتد حالة الحرب من الات الترتير إعلان حالة الطوارئ كل من فرنسا. ا. وفقاً لقانون الأحكام العرفية لعام ١٨٤٩ وقانون حالة الطوارئ لعام ١٩٥٥^(٢) و لبنان وفقاً للمرسوم التشريعي رقم ٥٢ لعام ١٩٦٧^(٣)، و مصر وفقاً لقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨^(٤)، و سوريا وفقاً للمرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢^(٥).

٢. قيام حالة تعدد بوقوع الحرب:

كما لو وقع اصطدام مسلح مع العدو، أو حالة وقوع غارة عدائية جوية أو برية أو برية على أراضي الدولة وأن يكون من شأن ذلك وضع البلاد حالة حرب مؤكدة مع العدو^(٦)، أو إذا حشدت إحدى الدول اندواعات استعداداً للقتال أو تأمن الأطفال أو التهديدات عموماً ما يوحى بنيتها على شن الحرب المستقبل^(٧).

والفرق بين حالة الحرب والالة التعدد بوقوع الحرب هو أن الأول واقعة فعلية. أما الثانية فالحرب وشيكة الوقوع أو أن وقوعها أصبح مرجحاً.

-
- (١) د. عبد ا. طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٢.
 - (٢) جورج فوديل بيار دلفوفية، القانون الإداري ج ١ مؤسسة ا. امعية للدراسات والنشر والتوزيع، و٢٠٠١.
 - (٣) مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري. دار السؤال للنشر. دمشق ١٩٩١ ص ١٨٧.
 - (٤) ا. ادة الأول من قانون الطوارئ اصري رقم ٦٢ لعام ١٩٥٨.
 - (٥) ا. ادة الأول من ارسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢.
 - (٦) د. عبد ا. طلبة. مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣.
 - (٧) مصطفى دي هرجة، التعليق على قانون الطوارئ ضوء الفقه والاجتهاد، دار الثقافة للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٨٩، ص ١١.

وقد أخذ بهذه المادة واعتها داعياً لإعلان حالة الطوارئ المشـرعة السـوريـة
واصرئ^(١).

٣. قيام اضطرابات داخلية:

وتتخذ هذه الاضطرابات عدة أشكال كالاقتتال الطائفي أو الثورات المسلحة أو
الرب الأهلية أو حركات العصيان أو التمرد أو عدم إطاعة السلطات العامة
تتخذ شكلاً داعياً وتتسم بالعنف^(٢)، وقد نص على هذه المادة قانون الأحكام العرفية
الفرنسي لعام ١٨٤٩ بنصه على الثورة المسلحة وكذلك قانون الطوارئ الفرنسي لعام
١٩٥٥ بنصه على جواز إعلان حالة الطوارئ حالة الطوارئ - داهم الذاتج - من
اعتداءات خطيرة على النظام العام وقد أخذ المشرع اللبناني بنفس الماه الذي ذهب
إليه قانون الأحكام العرفية وقانون الطوارئ فرنسا بنصه على المادة السابقة، أما
المشرع السوري واصرئ فقد نصا على جواز إعلان حالة الطوارئ عند قيام
اضطرابات داخلية.

٤. وقوع كوارث عامة:

وتشمل هذه الكوارث الزلازل والفيضانات أو السـيول أو العواصف أو
والبحرية والتفجرات النووية والاك^(٣)، وقد أجاز المشرع الفرنسي قانون
الطوارئ دون قانون الأحكام العرفية وكذلك المشرع اللبناني واصرئ والسـوري
إعلان حالة الطوارئ عند وقوع مثل هذه الكوارث.

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ الناظم المادة الطوارئ مصر / المادة الأولى من
الرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ المادة الطوارئ السوري.

(٢) عبد الحميد الشوار، المرائم السياسية وأوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، ارجع السابق.

(٣) عبد الحميد الشوار، المرائم السياسية وأوامر الاعتقال وقانون الطوارئ، ارجع السابق.
ص ١٩٣.

٥. انتشار الأوبئة:

وإفصود بالأمراض الوبائية هي الأمراض الهلكة المميتة والتي ليس من السهل مقاومتها كالكوليرا والطاعون^(١) وهذه الملة أجاز أيضاً المشرع الفرنسي قانون الطوارئ دون قانون الأحكام العرفية وكذلك المشرع اللبناني والصري والسوري إعلان حالة الطوارئ واجهة تلك الأوبئة.

ويلاحظ من المالات السالفة الذكر أن قانون الأحكام العرفية الفرنسي لعام ١٨٤٩ قد أجاز إعلاناً حالة فقط هي حالة المطار ادهم الناتج عن اعتداءات خطية على النظام العام إما حالة أحداث الطبيعية وخطورتها طابع الكارثة العامة، وعند تنظيم المشرع اللبناني الملة الطوارئ قام بدمج المالات النص عليها كله من قانون الأحكام العرفية وقانون الطوارئ الفرنسي وأجاز إعلاناً عند وقوع إحدى تلك المالات، أما المشرع الصري والسوري فقد أجاز إعلان حالة الطوارئ عند قيام حالة حرب أو ما يهدد بوقوعها أو عند وقوع حدوث اضطرابات الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء.

ويتضح من دراسة المالات الميز إعلان حالة الطوارئ عند وقوعها كالممنوعين فرنسا ولبنان ومصر وسوريا أنا تتصف بالعمومية وعدم التحديد الدقيق، فإذا كانت المروب والثورات حالات من السهل التعرف عليها فإن وجود خطر عاجل ناتج عن اعتداءات جسيم على النظام العام أو الوقائع الطبيعية الكوارث العامة أو التهديد بوقوع حرب أو حدوث اضطرابات الداخل هي حالات من الصعب التعرف عليها أو على ملاها بدقة^(٢)، وبالتالي فهي حالات واسعة فضفاضة وإن أفاد ظاهرها أنها مددة حصراً ما يؤدي إلى أنه كن أن تعلن الحكومة الملة الطوارئ استناداً إلى سبب تستقل هي

(١) عبد الممد الشوار ، المرجع السابق، ص ١٩٤.

(٢) أمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٤١.

بتقديره ولو كان سبباً غ صحيح أو غ حقيقى^(١).

ثانياً - شروط إعلان حالة الطوارئ:

مكن تقسيم شروط إعلان حالة الطوارئ إ قسم : شروط تتعلق الة الطوارئ بصفة عامة، وشروط تتعلق رسوم إعلان حالة الطوارئ بصفة خاصة.

*** الشروط المتعلقة آلة الطوارئ^(٢)**

- **الشرط الأول:** هو أن تقوم حالة من الحالات الـ ٥ عند حدوثها بإعلان حالة الطوارئ الـ ٥ ذكرناها قبل قليل، فبالنسبة لسوريا يمكن إعلانا عند وقوع الحرب أو عندما تقوم حالة تدد بوقوع الحرب أو حالة تعرض الأمن أو النظام العام أراضي الجمهورية العربية السورية أو جزء منها للخطر بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة.

- الشرط الثا : يشترط لإعلان حالة الطوارئ أن تقوم الواقع االات الـ
وز فيها إعلانا كما هي مدة القانون الناظم ا أو إحداها قبل صـ دور هـ ذا
الإعلان، أي أنه ب أن يكون إعلان حالة الطوارئ مترافقاً لوقوع إحدى االات
البحوث عنها أو لاحقاً ا.

- الشرط الثالث: يشترط لإعلان حالة الطوارئ أن يكون هناك خطر أكيد مقبلاً، واطمئنان: خطر خارجي وخطر داخلي، فالرب والتهديد بوقوعها دائماً خطر خارجي، أما الماطر الداخلي كالأضطرابات الداخلية أو وقوع الكوارث العامة، وهنا يشترط لاعتبار الاضطرابات الداخلية خطراً أن تبلغ درجة معينة من الشدة تعد

(١) عبد الحميد الشوار ، ارجع السابق، ص ١١٠.

(٢) للمزيد من التفاصيل، انظر مؤلف أستاذنا عبد الإله ١ ، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، ص ٣٢، وما بعدها.

السلطة قادرة على تفادي نتائجها إلا بإعلان حالة الطوارئ.

- الشرط الرابع: يشترط لإعلان حالة الطوارئ أن لا تكون الوسائل التي تلجأ إليها السلطات امنية كافية واجهة الاضطرابات الداخلية أو إزالة آثار الكوارث، و - ذكر حالة الحرب أو التهديد لأن التغلب على الصعوبات المالية عنها لا تدخل أصلاً اختصاص السلطات امنية ولا تستبعد المطلب الذي نص عليه القانون.

* الشروط المتعلقة رسوم إعلان حالة الطوارئ:

إن توفر الشروط المتعلقة حالة الطوارئ لا يكفي لاعتبار البلاد حالة طوارئ وإنما يتوجب إعلان هذه الحالات - أصبح الأمة جعلها على دراية ومعرفة علمياً - من أجل أن يتكافل أبنائها للبذل والتضحية لدفع ما قد يتعرضون له من أخطار^(١)

فما هي الشروط المتعلقة رسوم إعلان حالة الطوارئ^(٢).

- الشرط الأول: هو صدور مرسوم أو قانون لإعلان حالة الطوارئ وهذا يسند تدعي البحث سلطة إعلان تلك الحالة، ففي فرنسا: نصت المادة ٣٦ من دستور الجمهورية الخامسة على «تعلن الأحكام العرفية رسوم لمس الوزراء ولا يمكن أن يستمر العمل بأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان، وكذلك بالنسبة حالة الطوارئ، فقد نصت المادة الثانية من قانون حالة الطوارئ الفرنسي لعام ١٩٥٥، وأعدل عام ١٩٦٠ على «أن تعلن حالة الطوارئ رسوم يصدر عن لمس الوزراء، ولا يجوز أن تدوم العمل بأكثر من اثني عشر يوماً إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان^(٣)»، ونصت المادة الثالثة من نفس القانون على أنه حالة استقالة الحكومة أو حل الجمعية الوطنية الوقت الذي كان قد صدر فيه من البرلمان قانون العمل حالة الطوارئ أكثر من اثني عشر يوماً، فإن هذا القانون يصح

(١) عبد الله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٣.

(٢) للمزيد من التفاصيل انظر مؤلف أستاذنا عبد الإله الحنا، نظام الطوارئ والأحكام العرفية.

(٣) جورج فوديل بيار دلفوفيه القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

كأنه يكن وذلك بعد مضي ستة عشر يوماً من تاريخ استقالة الحكومة أو حل الجمعية الوطنية^(١).

مصر:

نصت المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبني بالقانون، وب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال المس عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلًا يعرض الأمر على المجلس الجديد أول اجتماع له، وبعد الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ مدة دة ولا وز مدتها إلا وافقة مجلس الشعب».

وكانت المادة الثانية من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ واعدادة وجب القانون رقم ٣٧ لعام ١٩٧٢ على «يكون إعلان حالة الطوارئ وإنؤها بقرار من رئيس الجمهورية، وب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ ما يلي:

أولاً: بيان الحالة التي أعلنت بسببها.

ثانياً: تحديد المنطقة التي تشملها.

ثالثاً: تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها.

وب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال المس عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلًا يعرض الأمر على المجلس الجديد أول اجتماع له، وإذا يعرض القرار على مجلس الشعب ايعاد ائشار إليه أو عرض و يقره المجلس اعت حالة الطوارئ منتهية.

ولا وز مد هذه المادة الددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا وافقة المجلس الشعب وتعت حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا تتم هذه وافقة قبل ناية

(١) أمدحت علي، ارجع السابق، ص ١٢٣.

أداة».

ويذهب الأستاذ مصطفى دي هرجة إلى أن المدف من تعديل المادة الثانية من قانون الطوارئ المصري هو النص على الضمانات الواردة بالمادة ١٤٨ من الدستور المصري حيث جاءت هذه المادة بعد تعديلها متفقة مع الضمانات المذكورة من حيث وجوب ديد مدة سريانا بإعلان حالة الطوارئ وعرض هذا الإعلان على المجلس الشعب^(١).

سوريا:

فقد نصت المادة ١٠٣ من دستورنا لعام ٢٠١٢ (والا تقابل المادة ١٠١ من دستور ١٩٧٣) «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويبلغها برسوم يتخذها المجلس الوزراء انعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على المجلس الشعب أول اجتماع له، ويصدر القانون الأحكام الخاصة بذلك».

وكانت الفقرة // من المادة الثانية من الرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ «تعلن حالة الطوارئ برسوم يتخذها المجلس الوزراء انعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه على أن يعرض على المجلس النواب أول اجتماع له».

وهذا يعني أن الدستور قد عدل حكماً قانون الطوارئ هيئة رئيس الجمهورية، وبالتالي فإنه يتوجب لإعلان حالة الطوارئ قطرنا العربي السوري صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية^(٢).

ويعتقد أستاذنا عبد الله طلبة أن إعلان حالة الطوارئ أو تسمية المرسوم

(١) للمزيد من التفاصيل، انظر مصطفى دي هرجة، التعليق على قانون الطوارئ ضوء الفقه والاجتهاد، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها.

(٢) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص ٢١٤.

ونوابه وتعليق الأحكام العرفية هي جوهرها من الأعمال السياسية، وهذه لا يمكنها
لمس الوزراء وفقاً للدستور السوري النافذ والذي اعتد لمس الوزراء^(١) رد هيئـة
تنفيذية وإدارية^(٢).

- الشرط الثا : أن يصدر ارسوم أو القانون اعلن الة الطـ وارئ مصـ حوباً
بعلانية كافية وهذا يتطلب أن يتضمن مرسوم الإعلان ما يلي^(٣):

أولاً: أن يتضمن قرار إعلان كل الشروط اوضوعية ال اذ بناءً عليها، أي أن
يتضمن ذكر للحالة ال سوغت إعلان حالة الطوارئ وسبق وذكرنا تلك االات عند
ثنا حالات إعلاننا.

ثانياً: أن يتضمن القرار ديد للمنطقة ال أعلنت فيها حالة الطوارئ.

ثالثاً: أن يتضمن القرار القيود والتدابير ال -وز لصـ ابطة الطـ وارئ ا اذهـا،
وا نصوص عليها اادة الرابعة من ارسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ الذـ اظم
الة الطوارئ سوريا، وا ادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ الناظم الة
الطوارئ مصر.

رابعاً: نشر مرسوم إعلان حالة الطوارئ.

فقد نصت اادة الأو من ارسوم التشريعي رقم ٥ الصادر بتاريخ ١٩٣٦/٢/١١
على أن القرارات وراسيم التشريعية للجمهورية العربية السورية وراسيم الـ -ا
علاقة بالإدارة العامة ا تضمنة نظاماً عاماً دائماً ا اتخذة من لدن رئيس ا مهورية بذـاءً

(١) عُرفت اادة ١١٨ من دستورنا الدائم لمس الوزراء على أنه "ا يئة التنفيذية والإدارية العليا
للدولة، ويسرف على تنفيذ القوان والأنظمة وُيراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها".

(٢) د. عبد ا طلبة، ارجع السابق، ص ٢١٤.

(٣) للمزيد من التفاصيل، انظر عبد الإله ا ل، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، مرجع سابق،
ص ١٥٦ وما بعدها.

على موافقة لمس الوزراء سواءً أكان بتفويض خاص أو بالاستناد إلى نص قانوني أو بقصد تأميم تنفيذ القوانين تصبح نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لا يرد نص في ذلك «أي أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ لا بد من نشره في الجريدة الرسمية بالنسبة لسوريا».

- وقد أوجبت المادة الثانية من القانون رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ الذي نظم الحالة الطوارئ مصر أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ ما يلي :

أولاً: بيان الحالة التي أعلنت بسببها.

ثانياً: تحديد المنطقة التي تشملها.

ثالثاً: تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها.

وتتضمن هذه البيانات لقرار إعلان حالة الطوارئ مصر هو أمر وجوباً - دليل بدء الكلام بلفظ ب، خلافاً لما ذهب إليه المشرع السوري الذي يذكر ما يجب أن يتضمنه مرسوم إعلان حالة الطوارئ باستثناء ما نصت عليه الفقرة ب/م - من المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢: «مدد المرسوم - يوم التشريع دون الإخلال بأحكام المادة الخامسة منه» كما أن الفقرة ب/م من المادة الأولى من نفس المرسوم نصت على «ممكن أن تتناول حالة الطوارئ مجموع الأراضي السورية أو جزء منها».

- **الشرط الثالث:** وجوب عرض مرسوم إعلان حالة الطوارئ على البرلمان:

ففي فرنسا: لاحظنا أن لمس الوزراء يستطيع إعلان الأحكام العرفية أو إعلان حالة الطوارئ مرسوم ولا يمكن الاستمرار بالعمل فيها مدة تتجاوز اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان، وهذا يستتبع أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تستمر بالعمل بنظام الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ أكثر من مدة محددة أعلاه دون موافقة البرلمان.

الفرنسي.

و مصر: فقد ذكرنا أن ب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على لمس الشعب خلال ا خمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان ذلك الـس مـ نحلاً يُعرض الأمر على اللمس اديد أول اجتماع له، وإذا يُعرض القرار على الـس الشعب ايعاد اُشار إليه أو عُرض و يقره اللمس اعت ت حالة الطوارئ منتهية، ولا وز مد ادة ال يُحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا وافقة الـس الشعب وتعت حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا تتم هذه وافقة قبل ناية ادة.

و سوريا: فقد نصت الفقرة /أ/ من اادة الثانية من ارسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢: «تعلن حالة الطوارئ رسوم يتخذ لمس الوزراء انعقد برئاسة رئيس ا مهورية وبأكثريه ثلثي أعضائه على أن يُعرض على لمس النواب أول اجتمع له».

ويلاحظ أن اشرع السوري اشترط عرض مرسوم إعلان حالة الطوارئ على لمس الشعب أول اجتماع له دون أن يُقيد ذلك دة معينة خلافاً ا ذهب إليه اشرع الفرنسي واللبناني وا مصري.

وقد أعلنت حالة الطوارئ سوريا بالقرار رقم /٢/ تاريخ ٨ آذار ١٩٦٣ الصادر عن لمس قيادة الثورة حيث كان نصه «تعلن حالة الطوارئ يع أاء ا مهورية العربية السورية ابتداءً من تاريخ ١٩٦٣/٣/٨ و» إشعار آخر» وما زالت حالة الطوارئ مُعلنة سوريا > شهور قريية.

ويلاحظ على القرار السابق أنه يتضمن الأسباب الداعية لإعلان حالة الطوارئ ومدتها والأماكن ال تتناول، كما أنه يتضمن القيود والتدابير الـس للحكم العر ا اذها حيال اقوق واريات العامة والشخصية، كما أنه يُعرض على لمس

النواب أول اجتماع له^(١).

ورئيس الجمهورية هو الحاكم العر سـ سوريا وهـ و الـ ذي يُحـدد هـام والاختصاصات الـ مكن أن يُباشرها رسوم إعلان حالة الطوارئ وهو الذي يُعـ نوابه ويُحدد الصلاحيات الـ و الـ إليهم، وقد أصدر رئيس الجمهورية عدة مراسيم بتسمية نواب للحاكم العر وتفويضهم بصلاحياته انصوص عنها القانون إلا أنه يُصدر أي مرسوم بإعلان حالة الطوارئ البلاد، ويعتقد أستاذنا عبد الله طلبـة أن ارسـة نائب الحاكم العر للصلاحيات ا ددة قانون الطوارئ دون إعلان حالة الطوارئ بعد اعتداءً منه على صلاحيات السلطة التشريعية والقضائية واعتداءً على ا رية و الملكية^(٢).

والرأي السائد فقهاً واجتهاداً سـ سوريا يشـ إ القـرار رقم ٢/ تـاريخ ١٩٦٣/٣/٨ اُعلن حالة الطوارئ كأساس مارسة الإدارة العرفية لصلاحيات، و نـ نعتقد أن تلك امارسة تستند إ مشروعية واقعية لا مشروعية قانونية لعدم استكمال قرار إعلان حالة الطوارئ سوريا على أساس قانون وإعلاننا وفقاً للشـروط الـ يتطلبها القانون.

لذلك أدركت القيادة السورية أهمية إلغاء قانون الطوارئ وعـدم فرضـها إلا الأحوال الضرورية الـ تستدعيها الظروف، وإنا نأ منها بذلك فقد صـدر ارسوم التشريعي رقم ١٦١/ تاريخ ٢٠١١/٤/٢١ واتضمن: «إناء العمل حالة الطـوارئ ا علنة بالقرار رقم ٢/ الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ ١٩٦٣/٣/٨». وبالتالي فإن تطبيق حالة الطوارئ قاصر على الالات الـ تتعلق بأمن الدولة و

(١) عبد الله طلبـة، مرجع سابق، ص ٢١٤

(٢) عبد الله طلبـة، مرجع سابق، ص ٢١٤-٢١٥.

أضيق | دود^(١).

ثالثاً - آثار إعلان حالة الطوارئ

يترتب على إعلان حالة الطوارئ آثار متعددة تلف سعة وضيقاً وفقاً لتنظيم تلك الحالة كل دولة، إلا أن السائد لدى مسلك الدول أن إعلان حالة الطوارئ يـ فرض القيود والتدابير على حقوق الأفراد والبريات العامة ويؤدي اتساع سلطات وصلاحيات ضابطة الطوارئ على حساب السلطات الأخرى، وينتج عنه أيضاً حلول السلطات العسكرية للسلطات المدنية مباشرة اختصاصات الضبط الإداري واختصاص القضاء العسكري للنظر في الفات أوامر الإدارة العرفية.

- الأثر الأول: حلول السلطات العسكرية للسلطات المدنية مباشرة الضبط الإداري.

ففي فرنسا: يؤدي إعلان الأحكام العرفية إلى حلول السلطات العسكرية مباشرة اختصاصات العادية المتعلقة بالإجراءات البوليسية، ووز تفويض السلطة لمطة المدنية مباشرة هذه الاختصاصات بصورة جزئية أو كلية، ولا يتم هذا إلا في حالات شـكل.

(١) وهذا ما كن استنتاجه من الطاب الذي ألقاه القائد المد حافظ الأسد مناسبة أدائه القسم للولاية الدستورية الثانية أمام لس الشعب ١٩٧٨/٣/٨ حيث قال: «أريد أن أقول الآن أن أحداً بلادنا لن يسأل بسبب معتقده أو رأيه، ما دام ارس معتقده ويع عن رأيه حدود الدستور، وأريد أن أشهد هذا الصدد أنه إذا كانت ظروف صراعنا مع العدو وما تطلبه أمن اواطن بسبب هذه الظروف قد اقتضت قيام حالة الطوارئ، فإنه فيما عدا ما يتعلق بأمن الدولة كما نصت على ذلك الفواز، فلا وز استخدام الأحكام العرفية. وقد علمت من وفود افطات أنه كانت هناك بعض الاتال استخدمت فيها الأوامر العرفية خارج النطاق الذي أشهد إليه. وأنا الآن أطلب من الهات اختصة وقف مفعول هذه الأوامر، وإن كانت ترى أنا صدرت لأسباب وجيهة». د. سام دلة - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ص ٨١١.

أوتوماتيكي، ولكنه يتم حالة إذا ما طلبت السلطة العسكرية ذلك و النطاق الذي ترى لزومه.^(١)

أما إعلان حالة الطوارئ فلا يترتب عليه إسناد أي اختصاصات ضابطة للسلطة العسكرية إلا تظلمات إشراف السلطة المدنية^(٢).

مصر: نصت على ذلك المادة الرابعة من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ وتتو قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، وإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف ابتداءً من الرتبة إلا يعينها وزير التربية سلطة تنظيم الأضرار للمخالفات إلا تقمع بالخالف لتلك الأوامر، وعلى كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونم دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك ويعمل بالأوامر المنظمة لإثبات المخالفات هذا القانون إلا أن يثبت عكسها.

و سوريا: يترتب على إعلان حالة الطوارئ انتقال اختصاصات سلطات الضابط الإداري الأوقات العادية إلى الإدارة العرفية، وهذا ما يستفاد من حكم الفقرة // م-ن المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ إلا تنص على أن رئيس الجمهورية (رئيس مجلس الوزراء قبل صدور دستور عام ١٩٧٣ والدستور الحالي عام ٢٠١٢) يصبح حاكماً عرفياً وتوضع تصرفه يبع قوى الأمن الداخلي وأرجي، وكذلك نصت المادة الرابعة أن للحاكم العرفي أو نائبة أن يصدر أوامر كتابية بالذبح القيود والتدابير الآتية....^(٣)

(١) أ. د. مدحت علي، ارجع السابق، ص ١٢٠.

(٢) أ. د. مدحت علي، ارجع السابق، ص ١٢٥.

(٣) عبد الإله الحارثي، ارجع السابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

- الأثر الثا : اتساع سلطات ضابطة الطوارئ على حساب السلطة القضائية الأخرى:

١ - اتساع سلطات ضابطة الطوارئ على حساب السلطة التشريعية:

إذ نصت المادة ١٨٥ من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ على «عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين المعمول بها من قبل الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه بالعقوبات المنصوص عليها تلك الأوامر على ألا تزيد هذه العقوبة على الأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تزيد عن أربعة آلاف جنيه، وإذا تكن تلك الأوامر قد بينت العقوبة على ألفة أحكامها فيعاقب على الفتها بما يس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تزيد عن مائة جنيه أو بإحدى هاتئ العقوبئ».

كما أن الفقرة ٢/ من المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ فـد أعطت الماكم العر حق ديد العقوبئ الم تفرض على ألفئ أمره وحددت تلك الفقرة العقوبات بثلاث سنوات حبس وثلاثة آلاف لئ سورئ غرامة أو إحداء كحد أقصى.

وإذا دد الأمر العقوبئ على ألفئ أحكامه فيعاقب على الفتها بما يس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد عن مائة لئ أو بإحدى هاتئ العقوبئ .

إن مثل هذه النصوص الم القاعدة الدستورئ «لا جرئ ولا عقوبئ إلا بنص قانو»^(١) وعل من الماكم العر أو نائبه قادراً على ديد العقوبات رغم أن ذلك من اختصاص السلطة التشريعية.

كما أن المادة ١٧ من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ أجازت

(١) نصت المادة ٢٩ من دستورنا الدائم "لا جرئ ولا عقوبئ إلا بنص قانو".

لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه اختصاصاته انصوص عليها قانون الطوارئ كلها أو بعضها كل أراضي الجمهورية اصرية أو منطقة أو منطقتين معينة.

كما أن الفقرة /ج/ من المادة الثالثة من ارسوم التشريعي رقم ٥١ لـ عام ١٩٦٢ أجازت للحاكم العر سوريا أن يفوض نوابه بكل أو ببعض اختصاصاته الـ مُنحت له المادة الرابعة من نفس ارسوم وبأ هذا التفويض بعد تفويض أقوى منه هو حق الحاكم العر تعيد الضابطة الأخرى فقد ترك له تعيد نوابه مع أن هـ ذا ا ق كان للمشرع ارسوم التشريعي رقم ١٦٢ لعام ١٩٥٨ السابق التطبيق^(١).

٢ - اتساع سلطات ضابطة الطوارئ على حساب السلطة القضائية:

فقد أجازت المادة التاسعة من قانون الطوارئ اصري رقم ١٦٢ لـ عام ١٩٥٨ لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أن ينيب إياهم أمن الدولة ارائهم اليعاقب عليها القانون العام كما أن المادة السادسة من ارسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ أجازت للحاكم العر سوريا أو من ينيبه إحالة افي أوامره مباشرة إ القضاء العسكري كما أن المادة الثامنة من نفس ارسوم نصت على اختصاص الحاكم العر بقراره م تنازع الاختصاص ب القضاء اذ والقضاء العسكري، إن مثل هـ ذه النصوص قد أعطت ا ق للحاكم العر تقرير الاختصاص القضائي وتعيد ارجع اخص، ومثل هذه الاختصاصات اخص با السلطة القضائية.

٣ - اتساع سلطات ضابطة الطوارئ على حساب السلطة الإدارية:

إذ أن السلطات الإدارية لا تستطيع بعد منح الأذن جواز سفر أن تعود فتسحبها، لأنه يفترض فيها أنها بتت بقضية الاشتباه وانتهى الأمر، لكن ااكم العر منح هـ ذه

(١) عبد الإله ا ل ، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثاني ، ط ٢ ، ١٩٨٩ ، ص ٥٥٥.

السلطات حق السحب حالة الاشتباه، كما أنه لا على تعليل قراراته وقـد أـزمت من طريقه معظم شروط الاختصاص والشكل الموضوع طريق السـلطات الإدارية لإصدار القرارات الإدارية.

- الأثر الثالث: فرض القيود والتدابير على ا فوق و ا ربات العامة:

تلف مسائل الدول فرضها القيود على ا ربات الفردية والعامة سعة وضيقاً إلا أنا تشترك أن القيود والتدابير تفرضها على الأشخاص أثناء إـءـلـان حالة الطوارئ تـطال تلف أنواع ا ربات العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية... ا .

كالتدابير والقيود على حرية الاجتماع والتظاهر وحرية التنقل والإقامة وحرور وتوقيف المشتبه بهم أو ا طريقين على الأمن والنظام العام، ومراقبة الرسائل واطبرات أياً كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات واطلفات واطبوعات والإذاعات قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها وتكليف أي شخص للقيام ببعض الأعمال والاستيلاء على أي منقول أو عقار.... ا .

- الأثر الرابع: اختصاص القضاء العسكري للنظر في أوامر الإدارة العرفية:

غالباً ما تغدو ا اكم العسكرية صاحبة الاختصاص اكمة اتهم جـرائم أمن الدولة واطرائم النامة عن افة قانون حالة الطوارئ نفسه، وهذا هو اـال لبنان ومصر وسوريا، أما فرنسا فتختص ا اكم العسكرية بالنظر ا ارائم الـيرتكبها ا دنيون عند إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ وتلك ا ارائم اوجهة ضد سلامة ا مهورية والدستور والنظام والأمن العام.

المطلب الثالث - سلطات الإدارة العرفية والرقابة عليها:

الفرع الأول: سلطات الإدارة العرفية:

يترتب على إعلان حالة الطوارئ تبع ضابطة الطوارئ بسلطات واسعة وقدرة على فرض القيود والتدابير على أرباب الشخصية والعامة كإرباب السياسة والاقتصاد والاجتماعية والثقافية والفكرية وغير ذلك....^(١)

أولاً - القيود المفروضة على حرية السياسة:

إذا كان للإدارة العرفية أن تضع قيوداً على الأشخاص - خاصة الاجتماع والتظاهر - لأغراض سياسية....

ففي فرنسا: كان عند إعلان الأحكام العرفية للسلطات العسكرية - اجتماعات وإصدار النشرات - تتمثل أن تشل الفوضى والاضطرابات وكن لضابطة الطوارئ عند إعلان حالة الطوارئ أن تغلق الأماكن العامة للاجتماعات الواقعة في مناطق التطبيق فيها حالة الطوارئ ومنع كافة الاجتماعات من طبيعتها أن تمل بالنظام العام.

و مصر وسوريا: كان أيضاً لضابطة الطوارئ أن تفرض قيوداً على حرية الأشخاص الاجتماع.

ويذهب أستاذنا عبد الإله إلى أنه من صميم اختصاصات ومهام الحاكم العرديديد أوقات وكيفية وأماكن الاجتماعات الحزبية والاضطرابات السياسية والنقابية والتظاهرات ولو كانت سلمية، وكذلك تصديق الضابط بالمطالب المقدمة من الفئات الهنية أو سكان الأحياء إلى السلطات مهما كانت الاحتجاجات ماعية. كما أن

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد - سلطة الحاكم - استنباط التشريع شرعاً وقانوناً - مرجع سابق،

للمحاكم العرفية ديد مواعيد تلك الاجتماعات وتوقيفها أو إخضـاعها للـرخيص
السبق^(١).

ثانياً - القيود المفروضة على الحرية الاقتصادية:

إذ كن لضابطة الطوارئ فرنسا كما نص على ذلك قانون حالة الطوارئ دون
قانون الأحكام العرفية، وكذلك لبنان و مصر وسوريا أن تصدر أوامر بالاستيلاء
على انقولات والعقارات.

ففي فرنسا: تستطيع ضابطة الطوارئ الاستيلاء على انقولات والعقارات اوجوده
الهاات الا أعلنت فيها حالة الطوارئ ويتم ذلك طبقاً للأحكام انصوص عليها
القانون الصادر عام ١٩٣٨ ا تعلق بتنظيم الأمة وقت ا رب و كن ا أيضاً إغـلاق
صالات الاحتفالات وانات.

و مصر: للإدارة العرفية أن تستو على أي منقول أو عقار على أن تبع ذلك
الأحكام انصوص عليها قانون التعبئة العامة فيما يتعلق بالتظلم وتقدير التعويض.

و سوريا: كن لضابطة الطوارئ ا اذ أوامر بالاستيلاء على أي منقول أو عقار،
و كن أيضاً ذه الضابطة أن تفرض ا راسة مؤقتة على الشركات وركبات و مؤسسات
وتأجيل الديون والالتزامات استحققة وال تستحق على ما ري الاستيلاء عليه.

و كن للإدارة العرفية مصر وسوريا أيضاً أن تتخذ أوامر بتحديد مواعيد فتح الأماكن
العامة وإغلاقها، وتنظيم وسائل النقل وحصر ا واصلات و ديدها ا مناطق اختلفة.

ولا شك أن صلاحيات الإدارة العرفية بالنسبة للحرية الاقتصادية سواء
بالاستيلاء على انقولات أو العقارات أم بتحديد مواعيد فتح الأماكن العامة وإغلاقها
أو بفرض ا راسة مؤقتة على الشركات و مؤسسات هي صلاحيات دمـن تلك

(١) عبد الإله ا ا ا ، ارجع السابق، ص ٢٣٧-٢٣٨.

أ. حرية لا بل من شأننا إضعاف الثقة بإمكانية استثمار الأموال وتأسس -يس الش-ركات وخاصةً بالنسبة لسوريا، إذ لا يمكن استثمار سوري أو عربي أو أجنبي أن يقدم على الاستثمار فيها وهو يشعر بإمكانية فرض الراسية على مؤسسته أو شركته وتعطيل استثماره لطالما أن حالة الطوارئ معلنة فيها، ولذلك فإن خلق الأجواء -الاستثمارية القائمة سوريا تاج إعادة نظر جدوى الإبقاء الفعلي على حالة الطوارئ اعلنة منذ أكثر من أربعة سنة رغم رفعها رسوم منذ أشهر قليلة.

ثالثاً - القيود المفروضة على حرية الاجتماع:

و يمكن أن تتناول تلك القيود حرية الإنسان التنقل والحرور والإقامة وتوقيف الأشخاص المشتبه فيهم وتفتيش الأشخاص والأماكن أي وقت وتكليف الأشخاص بأي عمل... .

ففي فرنسا: يزن قانون الأحكام العرفية لضابطة الطوارئ تفتيش لات الإقامة -ليلةً وناراً وإبعاد الأشخاص المشبوه أو ذوي السوابق الذين ليس لهم لات إقامة ثابتة -الناطق اعلنة فيها حالة الأحكام العرفية، أما قانون الطوارئ الفرنسي فقد نص على صلاحيات أوسع إذ خول ضابطة الطوارئ منع مرور الأشخاص والعربات -الأم-اكن وخلال الأوقات ال- يصدر قرار بتحديد ما يمنع كل شخص تصدر منه تصرفات تعوق أعمال السلطة العامة من الإقامة كل أو جزء من الهيئة اعلنت فيها حالة الطوارئ، وكن -أيضاً أن حدد إقامة أي شخص يقطن الناطق ال- تطبق فيها أحكام حالة الطوارئ بالذات وذلك إذا صدرت منه تصرفات تعرض الأمن النظام العام للخطر و- أيضاً تفيس الأماكن الواقعة الناطق ال- تطبق فيها أحكام حالة الطوارئ ليلاً وناراً^(١).

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد - مرجع سابق، ص ٢٢٠.

د. مود أبو السعود حبيب - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة الظروف الاستثنائية، جامعة
ع، دار الثقافة العلمية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٧٩.

و مصر وسوريا: مكن للإدارة العرفية فيهما أن تضع قيوداً على حرية الأشخاص الإقامة والتنقل والحرور والإقامة أماكن وأوقات معينة وتوقيف المشتبه فيهم أو مطرئين على الأمن والنظام العام، والترخيص لمرور الأشخاص والأماكن أي وقت، وتأدية أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال، وكذلكديد مواعيد فتح الأماكن العامة، وإخلاء بعض المناطق أو عزاء.

ولاشك أن الصلاحيات والقيود السابقة خطوة جداً وتنازل من حرية المازل واسبان وحرية الإنسان وتقييد حريته التنقل والحرور والإقامة لكن أخطرها هو توقيف الأشخاص الذي يسمح به قانون الطوارئ اللبناني بل أجاز فقط فرض الإقامة الجبرية على الأشخاص الذين يشكلون خطراً على الأمن كما تحدده المادة ١٤١ من القانون، وانفرد قانون الطوارئ بصري بالنص على بعض الضمانات للأشخاص

الفصل الثاني من القانون على النحو التالي :

- يبلغ فوراً كتابة كل من يقبض عليه أو يعتقل وفقاً لنص المادة الثالثة بأسماء باب القبض عليه أو اعتقاله، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بالوقوع والاسم وتعانة حام، ويعامل المعتقل معاملة البوس احتياطياً.

- للمعتقل ولغيره من ذوي الشأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال إذا انقضت على ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره دون أن يُفرج عنه.

- ويكون التظلم بطلب يُقدم بدون رسوم إكملة أمن الدولة العليا مشكلة وفقاً لقانون الطوارئ وتُفصل الإكملة التظلم بقرار مسبق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم وذلك بعد إعمال أقوال المقبوض عليه أو الاعتقل والأثر الإفرج عنه فوراً.

- ولوزير الداخلية حالة صدور قرار بالإفراج أو حالة عدم الفصل أو عدم انصوص عليه الفقرة السابقة أن يطعن على قرار الإفراج خلال خمسة عشر يوماً من

تاريخ صدور القرار أو انقضاء أو وعد أشار.
 فإذا طعن وزير الداخلية على القرار أُحيل الطعن إلى دائرة أخرى خلال ستة عشر يوماً من تاريخ تقديمه على أن يُفصل فيه خلال ستة عشر يوماً من تاريخ الإحالة وإلا وجب الإفراج عن المعتقل فوراً ويكون قرار المحكمة هذه الحالة واجب النفاذ.
 وبيع الأحوال يكون من رفض تظلمه أو أن يتقدم بتظلم جديد كما انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ رفض التظلم، و يأخذ القانون السوري الناطم المادة ٣٣ من دستورنا الدائم.
 الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطن حريتهم الشخصية وتحتفظ على كرامتهم وأمنهم، وفيما يتعلق حرية التنقل أعطت المادة ٣/٣٨ لكل مواطن الحق بالتنقل أراضي الدولة إلا إذا مُنع من ذلك كم قضائي أو تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة.

رابعاً - القيود المفروضة على حرية الفكرية والنفائية:

ویدخل عدد هذه القيود مراقبة الرسائل والصحف والانتصارات والنشرات وألغات والرسوم والطبوعات ووسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل النشر ومصادرها وتعطيلها وإلغاء امتيازها وإغلاق أماكن طبعتها.

ففي فرنسا: كمن للإدارة العرفية وفقاً لقانون الأحكام العرفية - إصدار النشرات التي تشمل أن تتلقى الفوضى والاضطرابات وكن لضابطة الطوارئ وفقاً لقانون الطوارئ أن تفرض الرقابة على الصحف وعلى العروض المسرحية والسينمائية كافة الجهات التي أعلنت فيها حالة الطوارئ^(١).

(١) د. محمد حسن عبد الغال - رقابة لمس الدولة لقرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة ١٦٧ من الدستور الفرنسي والمادة ٧٤ من الدستور المصري، دار النهضة العربية ط ١، ١٩٨٢، ص ١٧.

و مصر: كُن للإدارة العرفية الأمر مراقبة الرسائل أيًا كـ ان نوعهـا ومراقبة الصحف والنشرات والطبوعات والبررات والرسوم وكافة وسائل التبـيـد والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعتهاـا على أن تكون الرقابة على الصحف والطبوعات، ووسائل الإعلام مقصورة على الأمور الـ تتصل بالسلامة أو أغراض الأمن القومي.

و سوريا: كُن للإدارة العرفية الأمر مراقبة الرسائل واخبارات أيًا كان نوعهـا ومراقبة الصحف والنشرات وألـفـات والرسوم والطبوعات والإذاعات وبيع وسائل التبـيـد والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإلغاء امتيازهاـا وإغلاق أماكن طبعتها.

ولاشك أن هذه القيود من شأنها أساس حرية الرأي والفكر والتعبـيـد عنهما، وهذا يخالف أحكام المادة ٣٨ من دستورنا الدائم الـ أعطت كل مواطن الحق أن يعرب عن رأيه بـرية وعلمية بالقول والكتابة وكافة وسائل التبـيـد الأخرى وأن يسـهم الرقابة والنقد البناء الـ يضمن سلامة البناء الوطني والقومي، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر وفقاً للقانون.

خامساً - تدابير وفيود تلفة:

- إذ كُن للإدارة العرفية كل من فرنسا ولبنان ومصر وسوريا طلب تسـليم الأسلحة والذخائر وسحب التراخيص عنها والأمر بتسليمها وضـبطها ومصادرتها وإغلاق أذن الأسلحة ومصادرتها.

- و كُن أيضاً للحاكم العر سوريا ومصر أن يدد العقوبات الـ تفرض على ألفة أوامره على ألا تزيد على ا بس مدة ثلاث سنوات وعلى الغرامة - ثلاثـة آلاف لـة سورية أو إحداـا بالنسبة لسوريا، وبالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تزيد

عن أربعة آلاف جنيه بالنسبة صر^(١).

وإذا حدد الأمر العقوبة على ألفة أحكامه فيعاقب على الفتها بالس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على سمائة لة أو بإحدى هاتى العقوبتين بالنسبة لسوريا، وبالس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تزيد عن س جنيه بالنسبة صر.

ولا شك أن ديد المكم العر للعقوبة خالفى أوامره فيه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي ديد المرائم والعقوبات، كما أن المادة ٢٩ من دستورنا الدائم قد نصت على أنه لا جرة ولا عقوبة إلا بنص قانو .

وَيُحَقُّ لَنَا أَنْ نَتَسَاءَلَ فِيمَا إِذَا كَانَتْ ضَابِطَةُ الطَوَارِئُ تَسْتَطِيعُ تَوْسِيعَ دَائِرَةِ التَّدَابُرِ وَالْقِيُودِ عَلَى الرِّبَاطِ الْفَرْدِيَةِ وَالْعَامَةِ؟

فرنسا: كان لنا عند إصداره لقانون يتضمن موافقته على استمرار العمل بالة الطوارئ دون الأحكام العرفية أكثر من اث عشر يوماً أن يرخص للحكومة الماذتدابر استثنائية إضافية وهي تفتيش الأماكن ليلاً وناراً وفرض رقابة على وسائل التب عن الرأي لأن قانون الأحكام العرفية يتضمن تلك التدابير^(٢).

أما مصر وسوريا: كان توسيع دائرة القيود والتدابير السالفة الذكر رسم يوم يصدر عن رئيس الجمهورية كل بلد على أن يعرض على لمس الشعب السوري أول اجتماع له بالنسبة لسوريا وخلال ستة عشر يوماً بالنسبة صر.

(١) د. الم، نظرية الضرورة القانون الدستوري، مرجع سابق ص ١١٦.

د. وجدي ثابت غيال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق ص ٤٠٠.

(٢) أمد مدحت علي، ارجع السابق، ص ١٢٥.

كما تتساءل فيما إذا كانت التدابير والقيود على الحريات الفردية والعامّة -الذكرناها بالنسبة لكل بلد قد وردت على سبيل مصر أم على سبيل مثال أو غير هل يمكن للإدارة العرفية دراسة تدابير وفيدود أخرى غير تلك المذكورة؟

للإجابة على هذا السؤال لا بد من أن نفرق بين كل دولة على حدى:

ففي مصر: نصت المادة الثالثة من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ عام ١٩٥٨: «لرئيس الجمهورية م أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن العام والنظام العام وله على وجه الخصوص.....» -١- حددت تلك المادة صلاحيات رئيس الجمهورية.

أي أن النص السابق أجاز لرئيس الجمهورية ما يلزم من تدابير وقيود للمحافظة على الأمن والنظام العام بدليل أن النص قد جاء بكلمة على وجه الخصوص قبل تعداده للقيود والتدابير المذكورة لـ الرئيس الجمهورية، أي يمكن أن تدابير تعددها أو تذكرها المادة الثالثة.

فرنسا وسوريا: حدد قانون الأحكام العرفية الفرنسي على سبيل مصر السلطات الاستثنائية الملك السلطة العسكرية، إذ أنها خلال فترة إعلان الأحكام العرفية، كما حدد قانون الطوارئ الاختصاصات الاستثنائية الملك السلطات المدنية فرنسا مباشرة خلال فترة إعلانها، وأجاز أن يضيف القانون الذي يصدره الملك أن باوافة على استمرار العمل حالة الطوارئ أكثر من عشرة يوماً على اختصاصات جديدة.

وبالنسبة لسوريا: فقد نصت المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ على أنه «ماكم العر أو نائبه أن يصدر أوامر كتابية باذ يبع القيود أو التدابير الآتية أو بعضها وأن يحيل فيها إلى ماكم العسكرية» وبالتالي حدد هذا النص للحاكم العر التدابير والقيود المذكورة المادة الرابعة كلها أو بعضها على سبيل مصر لا مثال كما هو الحال بالنسبة للقانون المصري.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الإدارة العرفية:

إن سلطات الإدارة العرفية واسعة جداً وتطال أرباب الفردية والعامية، وذا كـ ان لا بد من إمداد نوع من الرقابة على أرسنة تلك الإدارة لسلطاتها وذلك بفرض إابة أرباب العامة وحقوق المواطن، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال، سياسية أرسـها أـ ان أو تسلسلية أرسها سلطات الإدارة العرفية بالتسلسل على بعضها، وقضائية لإلغاء الأوامـر العرفية المشوبة بأحد العيوب، والتعويض عن الأضرار أـ تصـيب الأشـخاص أـ الذين تتأومـ.

أولاً - الرقابة الإدارية والانية:

١ - الرقابة التسلسلية أو الإدارية

ويقصد بهذه الرقابة رقابة السلطات الوصائية أو العليا على سلطة ضابطة الطوارئ، ورقابة الرئيس على رؤوس أهاز الواحد، وتأأس السـلمطات ذات أـ قـ مارسة هذه الرقابة رئيس أـ مهورية^(١).

- ففي مصر: يتمتع رئيس أـ مهورية بوصفه أـ أكم العـر بعدد من السـلمطات يستطيع من خلا أـ أرسنة الرقابة على أعمال الإدارة العرفية وهي على النحو التـا^(٢):

١. وز لرئيس أـ مهورية حفظ الدعوى قبل تقدها إ أـ أكمه، كما وز لـه الأمر بالإفراج أؤقت عن أتهم أقبوض عليهم قبل إحالة الدعوى إ أكمه أـ من الدولة.

٢. وز لرئيس أـ مهورية عند عرض أكم عليه أن فف العقوبة أـ كوم بأ أو أن يستبد أـ بعقوبة أقل منها، أو أن يلغي كل العقوبات أو بعضها وبغض النظر عـن

(١) د. عبد أـ طلبة، أرجع السابق، ص ٢١٧.

(٢) انظر أواد ١٣، ١٤، ١٥، ١٦ من قانون الطوارئ أصري رقم ٦٢ لعام ١٩٥٨.

نوعها أصلية أو تكميلية أو تبعية أو أن يوقف تنفيذ العقوبات كلها أو بعضها.

٣. وزير لرئيس الجمهورية أن يُلغي أكم مع حفظ الدعوى أو مع الأمر بإعادة أكمة أمام دائرة أخرى شريطة أن يكون قراره هذه أالة الأخرة مُعللاً.

وإذا صدر أكم بعد إعادة أكمة قاضياً بالاءة وجب التصديق عليه ع الأحوال وإذا كان أكم بالإدانة جاز لرئيس الجمهورية فيف العقوبة أو وقف تنفيذها أو إلغاء أكم مع حفظ الدعوى.

٤. وزير لرئيس الجمهورية بعد التصديق على أكم بالإدانة أن يُلغي أكم مع حفظ الدعوى أو أن يُخفف العقوبة أو أن يوقف تنفيذها ما أن تكن أمرة الصادر فيها أكم جناية قتل عمداً أو اشتراك فيها.

٥. يندب رئيس الجمهورية بقرار من أحد مستشاري أكمة الاستئناف أو أام العام على أن يعاونه عدد كافٍ من القضاة وأوظف ومهمته هي التثبت من صحة الإجراءات وفحص تظلمات ذوي الشأن وإبداء الرأي، ويودع أاستشعار أو أامي العام كل جناية مذكرة معللة برأيه ترفع إ رئيس الجمهورية قبل التصديق على أكم إلا حالة الاستعجال إذ وزير للمستشار أو أامي العام الاقتصار على تسجيل رأي كتابةً على هامش أكم دون التعليق.

سوريا:

١- منح أرسوم التشريعي رقم ١١/ تاريخ ١٩٦٣/٣/٩ لرئيس الجمهورية سملطة تقديرية حفظ الدعوى أثناء النظر فيها من قبل أكم أممن الدولة أو أكمة العسكرية، ولا يقتصر الأمر على رئيس الجمهورية، فكل من ينوب عنه قانوناً أو قد يفوضه بذلك كنه أن يأمر فظ الدعوى.

٢- نصت أادة ٩/ من أرسوم التشريع رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ على أن

«الأحكام القضائية بالإعدام وال تصبح م مة لا تنفذ إلا إذا صادق عليه. ا ا - اكم
العر بعد استطلاع رأي نة العفو وزارة العدل».

٢ - الرقابة الانية:

مكن أن يُمارس ال ان رقابة على أعمال الإدارة العرفية أثناء إء- لان الط- وارئ،
وكن أن ارسها قبل إعلان تلك الالة وذلك معرض تنظيم- ه- ا، وكن- أن
ارسها أيضاً بصورة لاحقة على الإعلان لينظر مدى جدوى الإبقاء عليه- ا أو
إلغائها إذا ما تلاشت أو انتفت الظروف والأسباب ال دعت إ إعلانا.

١. رقابة سابقة: لرقابة ال ان السابقة على إعلان حالة الطوارئ صورة :

الصورة الأو : التنظيم القانوني الال الطوارئ:

من المعروف أن اهمة الرئيسية ال تنهض با الس- لمطة التش- ريعية ه- ي وض- ع
التشريعات والقوان ، وهنا يتع على اشرع عند قيامه بذه اهمة عند وضعه للقانون
الناظم الال الطوارئ أن يوقف ويوازن ب مقتضيات النظام العام وحق- وق الأؤ- راد
وا ربات العامة، فلا يضحى با صلحة ا اصة إلا عند تعارضها مع ا صلحة العامة- ،
وأن ينطلق من أن ابدأ العام هو ا رسة اواطن قوقه و تعه با ربات الشخص- ية
والعامة، وإن تقييد هذه ا قوق أو تلك ا ربات ب أن يكون ذا ط- ابع اس- تشائي،
و دة مؤقتة و دودة، لأن الإنسان هو القيمة العليا التمتع، و ذا ب أن يتض- من
القانون الناظم الال الطوارئ ضمانات إدارية وقضائية للأشخاص الذين تطام التداب
والقيود ال وز لضابطة الطوارئ ا اذها.

- **سوريا:** يقوم لمس الشعب ورئيس ا مهورية بسلطة التشريع، ولا شك أن
لمس الشعب هو ا يئة صاحبة الاختصاص الأصلي ا رسة تلك السلطة، أما رئيس
ا مهورية فلا ارسها إلا حالات ددة نصت عليها اادة ١١٣ م- ن دس- تورنا
ا ا لعام ٢٠١٢ وفقاً يلي:

١. يتو رئيس ا مهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات لمس الشعب على أن تُعرض يع التشريعات ال يصدرها على المجلس أول دورة انعقاد له.

٢. يتو رئيس ا مهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى ا تعلقة صا البلاد القومية أو مقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس أول جلسة له.

٣. يتو رئيس ا مهورية سلطة التشريع ادة الفاصلة ب ولاي لمس ولا تعرض هذه التشريعات على لمس الشعب ويكون حكمها التعديل أو الإلغاء حكم القوان النافذة.

- الصورة الثانية: التصديق على مرسوم إعلان حالة الطوارئ:

غالباً ما يتم إعلان حالة الطوارئ العديد من الدول رسوم يصدر عن السلطة التنفيذية، كما هو ال فرنسا ومصر ولبنان والكويت وسوريا، وباقابل هذه الماك عدد قليل من الدول تعلن فيها االة بقانون يصدر عن السلطة التشريعية كالولايات المتحدة و كلاً االتة فإن ال ان ارس رقابة من حيث مدى جدية الأسباب والظروف ال دعت إ إعلان حالة الطوارئ.

ففي فرنسا: تُعلن حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية رسوم يتخذ لمس الوزراء ولا كن ديدها أكثر من اث عشر يوماً إلا وافية ال ان أي بصدد قانون.

و مصر: يكون إعلان حالة الطوارئ وإنائها بقرار من رئيس ا مهورية، و ب عرض هذا القرار على لمس الشعب خلال اسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان لمس الشعب مُنحلاً يعرض الأمر على المجلس اديد أول اجتماع له وإذا يُعرض القرار على لمس الشعب ادة ال ددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا وافية لمس الشعب، وتُعت حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا تـتم هـذه اوافقة قبل ناية ادة.

- **سوريا:** نصت المادة ١٠٣/١ من دستورنا إلى «إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ وبلغها على الوجه المبني بالقانون» وقد اشترط المرسوم التشريعي رقم ٥١ لعام ١٩٦٢ الناظم حالة الطوارئ سوريا على أن يعرض مرسوم إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب أول اجتماع له، وارسالها إلى عند عرض مرسوم إعلان حالة الطوارئ عليه رقابة على ذلك الإعلان، وهنا يقوم بدراسة مدى جدية وتوافر الحالات والأسباب الداعية للإعلان، وديده للتدابير والقيود التي يمكن للإدارة العرفية أن تلجأ إليها للمحافظة على النظام العام، بصورة خاصة عندما تطالب تلك الإدارة بتدابير وصلاحيات تزيد عن تلك المدد التشريعات الناظمة حالة الطوارئ، كما يمكن أن يُبلغ في حالة الطوارئ اعلنة إذا ما وجد أحد الأسباب والحالات التي دعت لإعلانها في حالة أي بعيدة الوقوع أو إذا ما تلاشت تلك الأسباب والحالات.

٢. رقابة مرافقة: أرسى إلى أن هذه الرقابة أثناء إعلان حالة الطوارئ، وكن أن يقوم بهذه المهمة نطاق دوره الرقابة العادية على أعمال السلطة التنفيذية بصورة عامة، عن طريق الأساليب الإدارية المعتادة كالأسئلة والاستجوابات وطرح الثقة وتشكيل لجان تحقيق برانية، بل وقد يصل الأمر إلى حد إتمام رئيس الدولة بالإنابة العظمى أو دفعه إلى الاستقالة^(١).

وكن لا أن إلغاء أو تعديل القوانين أو مراسيم المتعلقة بتقييد الحقوق والحريات العامة وبصورة خاصة عندما تكون المهمة التي تقوم بالإشراف والتنفيذ على حالة الطوارئ هي السلطة التنفيذية وليس القائد العسكري، وتكون إساءة استعمال السلطات الاستثنائية ظل هذا النظام نظراً مسؤولية الوزارة السياسية أمام البرلمان^(٢).

(١) سامي المال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٥.

(٢) بدرية عبد العوضي، النصوص القيدة فوق الإنسان الأساسية العهد الدولي، دساتير دول مجلس التعاون الخليجي، ص ٩٩، ١٠٠.

٣. رقابة لاحقة: وتهدف هذه الرقابة إلى مراجعة الدورية حالة الطوارئ والبحث مدى مدى من الإبقاء على حالة الطوارئ وإمكانية إلغائها إذ أن إعلان حالة الطوارئ والإبقاء عليها يجب أن يكون مبرراً بأسباب حقيقية وجدية تتعلق بأمن الدولة وإحفاظاً على سلامتها، وإذا ما انتفت أو تلاشت تلك الأسباب وجب إلغاء حالة الطوارئ لأنها وضع استثنائي ومؤقت من شأنه تقييد الحريات الشخصية والعامة.

و في الإشارة إلى أن إعلان حالة الطوارئ يجب أن يُحدد وقت بدايتها ونهايتها وهذه المادة يجب أن تكون قصة وريحية مراجعة إلزامية للجدوى من استمرار فرض حالة الطوارئ خلال مدة متقاربة كثلاثة شهور مثلاً كما الدستور البحري .

ويذهب الأستاذ سامي ال دين^(١) إلى أن للرقابة إلزامية ع-د-ع-وب

أها:

١. إن جدية وقيمة الرقابة إلزامية تتركز أولاً وقبل كل شيء على نوعية أعضاء المجلس الذين أنفسهم، وما إذا كانوا لمكون حقاً والشجاعة الكفيلة بإبداء رأيهم بـكـل حرية، كما أن الاعتبارات الجزئية تفرض على النواب الالتزام برأي الحزب، ومن تضمن الحكومة مشكلة من حزب الأغلبية ولاء المجلس ورضاه عن تصرفات الحزب الحاكم.

٢. إن الرقابة إلزامية هي من رقابة سياسية والمجلس باعتباره جهازاً سياسياً فإنه لا يهتم غالب الأحيان بشروطية حالة الطوارئ وإنما يهتم فقط بإدائها السياسي والعملي.

٣. إننا رقابة يصعب ممارستها عندما يكون للحكومة أن تدفعها للعديد من مشروعات القوانين أمام المجلس لمنع المجلس من ممارسة رقابته وكذلك

(١) انظر للمزيد من التفاصيل، سامي ال دين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ص ٤٥ وما بعدها.

حـ لو رفض الـ ان التصديق على إعلان حالة الطوارئ فإن رفض التصديق لا يؤدي إـ آثار قانونية فعالة إلا بالنسبة للمستقبل فقط.

ومهما يكن تبقى الرقابة الـ انية ضمانة أساسية وجوهرية حماية حقوق الإنسان وللحريات العامة من تعسف الإدارة العرفية وفعالاتها فرض القيود والتدابير على تلك الحقوق والبريات.

ثانياً - الرقابة القضائية

لاحظنا أن سلطات ضابطة الطوارئ تتسع على وجه تصرفات غير مشروعة ظل الظروف العادية مشروعة إذا ما مارستها أثناء إعلان حالة الطوارئ، ولكن هذا لا يعبر خروج تلك الضابطة عن حدود مبدأ مشروعية، بل إن أعماقها -بأن تبقى ضمن حدود هذا المبدأ الذي يتسع نطاقه أثناء حالة الطوارئ ويؤدي إلى إحلال مبدأ مشروعية الاستثنائية على مشروعية العادية.

وينبغي أن نعلم أن نظرية الظروف الاستثنائية والتعتي الأساس القانوني -الـ الطوارئ لا تعبر خروجاً على مبدأ مشروعية، كل ما الأمر أن ضوابط مشروعية التقليدية لها ضوابط أخرى أكثر اتساعاً وتيسراً على الإدارة، وتتم أعماقها تحت رقابة القضاء^(١).

وهنا، لا ينفك القاضي يراقب ليتأكد من أن الإدارة كانت ظروف استثنائية فعلاً وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية إما ما اذت من تدابير كان لا بد منها لتحقيق مصلحة العامة اتوخاه ولا تتجاوز الفترة اتوخاه الـ تعذر ظرفاً استثنائياً^(٢).

(١) مد مرغ خـ ي، القضاء الإداري و لمس الدولة، ص ٥٨.

(٢) يوسف سعد الـ اوري، القانون الإداري العام، ص ٢٧٦.

ويُفَرَّق القضاء معرض رقابته على أعمال الإدارة العرفية بـ مرسوم إعلان حالة الطوارئ والتدابير والقيود التي أرسها تلك الإدارة فيعت الأول عملاً من أعمال السيادة وبالتالي يرجع عن رقابة القضاء، بينما يُكَيِّف الثاني على أن القرارات الإدارية تضع للرقابة إذا ما شابها أحد العيوب كغيب عدم الاختصاص أو غيب الشخص كل أو غيب الفتها للقواعد القانونية أو غيب الرفض بالسلطة وللقاض في إلغاء تلك القرارات إذا ما كانت مُعَيَّبة، لا بل وكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذها أضراراً بالأشخاص أو الممتلكات.

١ - الرقابة القضائية على مرسوم إعلان حالة الطوارئ:

لقد استقر الاجتهاد الإداري على اعتبار القرار أو المرسوم الصادر بـ إعلان حالة الطوارئ هو الذي يعت من أعمال السيادة وعلى هذا سار الاجتهاد كله من لبنان ومصر وسوريا، وقد قررت كمة القضاء الإداري سوريا هذا ابتداءً القرار رقم ٢٩١/ القضية رقم ٢٨٩/ لعام ١٩٧٠ الذي جاء فيه «القرار الصادر بـ إعلان حالة الطوارئ هو الذي يعت من أعمال السيادة أما القرارات الصادرة بالاسـ تتناد إقوان الطوارئ فلا تعت من أعمال السيادة وضع رقابة القضاء الإداري»^(١).

ولاعتبار القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ ألية تتمثل خروج هذا القرار عن الرقابة القضائية إذ أن لمس الدولة الفرنسي ولأسباب سياسية وتاريخية أخرج بعض الأعمال الإدارية من الرقابة على التصرفات الإدارية، ونص على خروج تلك الأعمال من رقابة لمس الدولة مشروع السوري المادة ١٢/ من قانون المس الدولة رقم ٥٥ لعام ١٩٨٩ بأنه «لا تص لمس الدولة بيئة قضاء إداري النظم بالطلبات المتعلقة بأعمال السيادة».

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتا كمة القضاء الإداري عام ١٩٧٠، مع تعقيبات كمة الإدارية العليا، ص ٢٢٧.

كما نصت المادة ٢٦ من قانون السلطة القضائية رقم ٦٨ لعام ١٩٦١ على أنه «ليس للحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أعمال السيادة».

وقد عُرفت المحكمة الإدارية العليا السورية أعمال السيادة بأنها ^(١) «تلك الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة العليا للدولة والتي يرتأي القضاء الإداري ذاتها بأنها أن تبقى نأى عن الرقابة القضائية بسبب عدم اللائمة أو مصلحة عليا للدولة يراها، هذا فضلاً عن طائفة أعمال السيادة اعترف بها هذه الصفة، هي تقلص مستمر مفهوم الاجتهاد والفقه الإداري فهي لا تشمل سوى الأعمال السياسية العامة كحالات الحرب والعلاقات الخارجية وارساء رئيس الدولة لبعض مهامها الدستورية وبعض علاقات الحكومة بالسلطة التشريعية».

وجاء قرار آخر حكمه القضاء الإداري السوري ^(٢) «للسلطة صفة : صفتها كأداة تستخدم القرارات الإدارية كأداة للوصول إلى غاياتها تسيير الخدمات ورافق العامة خدمة للصالح العام، والثانية تستخدم نوعاً من القرارات حفاظاً على سلامة الدولة فهي بهذه الصفة إما تدفع إلى ميدان نشاطها بوزن كدولة أو سيادة ذات حق إما أن لا تناقش أعمالاً».

وقد جرى لمس الدولة الفرنسي على اعتبار الأعمال المنظمة لعلاقات السلم لمطات التنفيذية بالسلطة التشريعية وتلك المتعلقة بعلاقة الحكومة بالدول الأجنبية - سواء وقت السلم أو الحرب وكذلك بعض الأعمال المتعلقة بالأمن الداخلي من قبيل أعمال السيادة وبالتالي فهي لا تضع لأية رقابة قضائية ^(٣).

(١) القرار رقم ٢٢٧ الصادر عن المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٣ لعام ١٩٧٤ مجموعة المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٤، ص ٢٩٧.

(٢) القرار رقم ٣٠٧ الطعن رقم ٣٥٨ عام ١٩٧٤ مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة القضاء الإداري عام ١٩٧٣ مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا، ص ٣٧٩.

(٣) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ص ٢٥٠.

وقد تقلصت كثرة القرارات الإدارية الصادرة من اللجان السالفة الذكر وتعدت فرنسا من أعمال السيادة أفعالها كان مرسوم إعلان حالة الطوارئ الذي بعد أن كان يُعد عملاً حكومياً بذاته، نزعته عنه هذه الصفة نائياً وأصبح خاضعاً لرقابة القضاء بعد أن كانت هذه الرقابة لا تطال إلا التدابير المتخذة تطبيقاً للمادة الط-وارئ هذه^(١) وذلك منذ عام ١٩٥٣ وحتى الآن.

وما يزال مرسوم إعلان حالة الطوارئ يُعد سوريا كما أشرنا أعلاه وكذلك مصر ولبنان عملاً حكومياً وبالتالي يرجع من رقابة القضاء الإداري، خلافاً لما سار عليه الاجتهاد في فرنسا منذ عام ١٩٥٣ وهذا ما يدعون إلى المطالبة بإخضاع القرار إلى رقابة القضاء إذ أن أعمال السيادة قد نشأت في فرنسا لأسباب سياسية وتاريخية خاصة فيها، وليس المأس-اس قانوني بل تتضمن بيزاً أعمال الحكومة وأعمال الإدارة رغم أن هذه الأعمال تصدر عن نفس السلطة أن هذا الإخراج من الرقابة القضائية يتضمن استثناءً عن مبدأ سيادة القانون والذي يتطلب خضوع كل من الدولة والشعب للقانون.

٢ - الرقابة القضائية على تدابير وأعمال ضابطة الطوارئ

تتجسد التدابير والقيود التي تفرضها ضابطة الطوارئ بشكل قرارات إدارية، وبالتالي إذا ما شاب تلك القرارات عيب عدم الاختصاص أو الشكل أو المصلحة للقواعد القانونية أو اللائحية أو إذا ما شابها إرفاق استعمال السلطة، جاز للقضاء الإداري إلغاؤها ومن التعويض عنها إذا ما سبب أضرار من طالتهم تلك القرارات، وقد أخضع القضاء كل من فرنسا ومصر وسوريا ولبنان تلك التدابير والقيود للرقابة القضائية و يقتصر الأمر على القضاء الإداري بل إن القضاء العادي أيضاً نظراً فيها، وهذا سنبحث رقابة القضاء العادي رقابة الإداري عليها.

(١) يوسف سعد الخوري، مرجع السابق، ص ٢٨٧.

٦ - رقابة القضاء العادي:

إن القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص الأصلي للنظر في قرارات وأوامر الإدارة العرفية إلا أن القضاء العادي مارس هو الآخر دوراً لا بأس به في الرقابة على تلك الأوامر وذلك حالة إذا ما كانت منعدمة أو قدمت الإدارة على تنفيذها فتدخل نطاق الاعتداء الإداري ويصبح اختصاص الرقابة فيها للقضاء العادي.

فقد جاء قرار كمة النقض السورية رقم ١٧١ ع-م ١٩٨٧ «إن اختصاص القضاء العادي وإن كان لا يندرج في نطاق إلغاء القرار الإداري إلا أنه في حالة إذا ما عرض عليه الأمر أن يتصدى للبحث في الدعوى والحكم على ضوء الأحكام القانونية النافذة، مستبعداً القرار الإداري، وينعقد الاختصاص للقضاء العادي في حالة كان القرار مخالفاً للقانون أو الدستور^(١)».

كذلك فقد قررت كمة النقض السورية قرارها رقم ٧٤٥ لعام ١٩٧٨ «إن الأمر العرفي بالاستيلاء على أتعاب الميعت مشوباً بغيب الإراف ومتسماً بعدم المشروعية، وينطوي على تنكر لغرض وحكم القانون، ويؤلف الإراف وإساءة استعمال من قبل الإدارة ولا يتمتع بأية حصانة وللقضاء العادي سلطة البت بتجاهل الآثار الناتجة عنه كتصرف إداري تطغى عليه صفة العمل الإداري المشروع وواقعة الاعتداء^(٢)».

كما أكدت نفس الكمة على عدم إاوز الأمر العرفي للحدود القانونية برسومة له من طائلة اعتباره اعتداء على مصالح المواطن وخرقاً بدأ سيادة القانون، إذ قالت قرارها رقم ١١٩١ الدعوى أساس ٢٦ تاريخ ١٩٨٣/٦/٦ على أنه «ومن حيث أن دعوى الطاعن تقوم على طلب حصته البالغة النصف من مئة أروقات

(١) نُشر هذا القرار في المأمون عدد ٥، ٦، ص ٥٢٥.

(٢) المأمون، العدد ٩ لعام ١٩٧٨ البند رقم ٢٦٦.

وغلثها الى وضعت اية اءى عليها تبعاً صادرة حصة اءى فيها والبالغة النصف الآخر وءب أمر عر اءصر على أموال الشقيق ولذلك فإن أي اوز لنطاق هـ ذا الاستيلاء يتناول مالاً يعود للطاعن، إايعت اعتداءً ماديًا وعملاً مشروع - ءص بنظر الاع حوله سبان أن القضاء العادي هو حصن ارباء العامة يء أن اية اربة الفردية والملكة ااصة ءنءرج أساساً اءصاصة وفق ما اسءقر عليه الاجءهاد القضائي اءارن».

ولذلك فإن ءفسف الشخصي للأمر العر ءع لرقابة القضاء وءيصه، وكذلك الأمر بالنسبة لءفسف اللءة الى أعاءء للمءعى أمواله وءب الضبط ا ر لأنه إذا كان من حق نائب اءكم العر الاستيلاء على أموال شءص ما فإن الاع - ءول الملكة اءى با من الأغيار إا ءص بنظره القضاء سبان أن الدعوى لا ءرمي إإلغاء أو ءعءل العر أو النيل منه، إا ءرمي إ طلب ءطيقه اءوء الى وءء فيها ومن ءب أن كمة الاسءءاف الى ءنكبء عن هذا اسار القانو ءء عرضء ءضاءها للـنقء لانطاؤه على عيب اءا ءطيق القانون وءأويله، ذا ءكمء ا كمة بالاع «نقء ا كم اطعون فيه».

٢ - رقابة القضاء الإداري:

إن ءرارات وأوامر ضابطة الطوارئ هي ءرارات إءارية ءأ ءنفيذاً لقانون الطوارئ وبالءا فهي ءع لرقابة قاضي الإلغاء لءى لمس الدولة إذا ما شابا أحد عيوب ءدم اشروعية (عيب ءدم الاءصاص أو عيب الشكل أو الفة القواءـ ء القانونية أو اللاءءية أو الاءاف اسءعمال السلطة) وكن أيضاً ا كم بالءعويض إذا ما ءرءب على ءطيقها أضراراً للـ .

وقء أكء الاجءهاد الإداري السوري أن مرسوم إعلان ءالة الطوارئ هو فقط من أءمال السيادة وبالءا ءرج عن رقابة القضاء الإداري، أما ءءاء والأوامر اءءـءة

تطبيقاً لقانون الطوارئ فإننا نضع لرقابته، وجاء ذلك قرار كمة القضاء الإدارية السورية رقم ٢٩١/ القضية رقم ٢٨٩ لعام ١٩٧٠ «القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ هو الذي يُعتد من أعمال السيادة أما القرارات الصادرة بالاستناد إلى قوائم الطوارئ فلا تُعتد من أعمال السيادة و نضع لرقابة القضاء الإداري»^(١)

وجاء ذلك أيضاً اجتهد حديث نسبياً للمحكمة الإدارية العليا السورية: «مـن حيث أن الأمر العر ا طعون فيه صادر عن السيد وزير الداخلية بوصفه نائباً للحاكم العر ، وبالاستناد إلى أحكام قانون الطوارئ، وعلى ذلك فهو يعتد مـن القـرارات الإدارية الـ تصبـا لمس الدولة بيئة قضاء إداري للنظر الطعون الـ تستهدفها طبقاً لما استقر عليه اجتهد القضاء الإداري بهذا الشأن»^(٢).

وكذلك فقد أصدرت كمة القضاء الإداري اصري القرار رقم ٥ القضية رقم ٥٨٧ لعام ١٩٥١ نصت فيه على أن القرارات الإدارية العادية الـ تتخذ تنفيذاً للقوائم واللوائح ليست من أعمال السيادة شيء بل تندرج دائرة آمال ا كومة العادية > ولو كان هذا القرار إـا هو تطبيق لإجراء يُعتد من أعمال السيادة كما هو الشأن القرارات الفردية الـ تتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية».

إذاً فالقضاء الإداري يستطيع فرض رقابة على الأوامر والقرارات العرفية وهذا الـ تتساءل ما هي سلطات القاضي الإداري ا ما تلك القرارات؟ وما هو مدى الرقابة الـ يقوم بها هل هي رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة؟ وهل يأخذ بالنفس اوسع أم الضيق لنصوص قانون الطوارئ؟

وما هو أساس مسؤولية الإدارة حال ا كم عليها بالتعويض؟

(١) موعة ابادئ القانونية الـ قررنا كمة القضاء الإداري مع تعقيبات ا كمة الإدارية العليا لعام ١٩٧٠، ص ٢٧٧.

(٢) قرار رقم ٢/٨٥٥، صادر عن كمة القضاء الإداري القضية رقم ٢٩٠٥/ ٩٧ لعام ١٩٩٧.

أ- سلطات القاضي الإداري:

إن السلطات الإدارية يتمتع بها القاضي الإداري، وله قرارات ضابطة الطوارئ هي:

١. وقف تنفيذ تلك القرارات ٢. إلغاء القرارات ٣. التعويض عن تلك القرارات

١. **وقف تنفيذ الأوامر العرفية:** لقد أخضع القضاء الإداري السلطة التنفيذية للأوامر الصادرة عن الإدارة العرفية إلى نظام وقف التنفيذ وإن طلب وقف التنفيذ أمام السلطة الإدارية السورية يستلزم شرطاً (حول موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية راجع عقبة حسن سلطون الطلبات المستعجلة أمام السلطة الإدارية، رسالة دبلوم).

أولاً: جدية الطلب

ثانياً: حدوث آثار يتعذر تداركها: وهذا الطلب أمام السلطة الإدارية ذو طبيعة مستعجلة، وهذا يتوقف على القضاء الإداري أن يثبت فيه على وجه الاستعجال وخاصةً عندما تكون مدة التوقيف العرفي أقل من سنة، وإن طلبات وقف التنفيذ أمام السلطة الإدارية ليست من شأنها أساساً أساساً أو موضوع الدعوى إذ أن القاضي الإداري ينظر فيما إذا توافرت شروط وقف التنفيذ فيحكم بقبول الطلب أو رفضه دون أن يفصل موضوع الدعوى.

وقد صدرت قرارات كثيرة عن القضاء الإداري السوري أوقفت فيها الأوامر العرفية^(١).

(١) - كالقرار رقم ١/١٧٨٨ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٣ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٣ والصادر عن محكمة القضاء الإداري.

- والقرار الصادر عن نفس المحكمة أيضاً رقم ٣٨٩ أساس ٦٦٠٧ تاريخ ٢٠٠٠/٤/٢٠.
- والقرار رقم ١/٦٦ والتضمن وقف تنفيذ القرار العرفي بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ وصدر عن نفس المحكمة.

- والقرار رقم ١/٣٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٣/٣٠ وصدر عن نفس المحكمة.

- والقرار رقم ١/٩٨١ تاريخ ١٩٩٩/٨/١٩ وصدر عن نفس المحكمة.

- والقرار رقم ١/٤١٧ تاريخ ١٩٩٨/٥/٧ وصدر عن نفس المحكمة.

٢. إلغاء الأوامر العرفية:

حدد قانون لمس الدولة السوري أوجه عدم ا مشروعية الـ كـ من أن تشـ وب القرارات الإدارية وهي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل و الفة القواعد القانونية أو اللائحية والا راف استعمال السلطة.

والأصل أن القرارات الإدارية تقوم على قرينة ا مشروعية وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك وهذا ما أكدته كمة القضاء الإداري السوري بالقرار رقم ٣١٠ تاريخ ١٩٨٩ عندما رفضت طلب إلغاء أمر عر بسبب عدم إثبات مشروعيته عندما نصت على:

«إن ا مشروعية هي قرينة القرار الإداري يث يولد القرار ومعه قرينة الصحة وعلى من يدعي أن القرار مشوب باللامشروعية أن يثبت ذلك»^(١).

والقرار الإداري ب أن يتوافر فيه سة أركان هي^(٢):

أ- **ركن ا ل:** فمحل القرار الإداري هو موضوع هذا القرار أو الأثر الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً ويترتب على الفة الإدارة لركن ا ل وجود عيب ا خالفة للقواعد القانونية القرارات الصادرة عنها.

ب- **ركن السبب:** سبب القرار الإداري هو الأمر الذي يسبق القرار ويكون دافعاً إ وجوده ويترتب على الفة الإدارة لركن السبب وجود عيب الفة القواعد القانونية القرار.

ت- **ركن الشكل:** وهو ا ظهر ا ارجي الذي يبدو فيه القرار والإجراءات الـ تتبع إصداره ويترتب على عدم مراعاة هذا الركن توفر عيب الشـ كل القـ رار الإداري.

(١) لمة ا امون، الأعداد ٧ و ٨ لعام ١٩٨٩، ص ٧٠٥.

(٢) للمزيد من التفاصيل انظر عبد ا طلبة مبادئ القانون الإداري، ص ٢٣٢ وما بعدها.

ث - ركن الغاية: وهي ا د ف النهائي الذي يسعى القرار الإداري لتحقيقه ويترتب على خروج الإدارة عن ا د ف ا د د أو عن الصا العام قيام عيب ال ا راف بالسلطة.

ج - ركن الاختصاص: قواعد الاختصاص هي القواعد ال دد الأشـ خاص أو ا يئات القادرة قانوناً على مباشرة أعمال إدارة معينة ويترتب على الة هذه القواعد قيام عيب عدم الاختصاص.

وإذا ما وجد القاضي الإداري، توافر أحد هذه العيوب السابقة أو ١ـ ف أـ د الأركان السالفة الذكر القرار الإداري فإنه يصدر حكماً بإلغائه، ويبدو أن غالبية القرارات أو الأوامر العرفية ال تعرض على القضاء الإداري تكون مشوبة بعيب ٤ـ دم الاختصاص أو بعيب السبب أو عيب ال ا راف استعمال السـ لمطة، أمـ ا العيوب الأخرى فهي قليلة ا دوث.

فقد جاء اجتهاد للمحكمة الإدارية العليا ا صرية عام ١٩٥٧ «إن قرار اـ اكم العسكري العام ينبغي أن يكون له سبب بأن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إ التدخل وإلا فقد القرار علة وجوده وم ر إصداره وفقد بالتا أساسه القانون كما ب أن يكون هذا السبب حقيقياً لا وياً ولا صورياً وصحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائفاً من أصول ثابتة منتجة، وقانونياً تتحقق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها قانوناً»^(١)

وسار لمس الدولة السوري بنفس ال ا ه وذلك قرار كمة القضاء الإداري رقم ٩٦ لعام ١٩٧١ و ا صدق من قبل ا كمة الإدارية العليا السورية وجب قرارها رقم ٩٥ لعام ١٩٧٢ جاء فيه:

«ومن حيث أن الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ نظام استثنائي خطـ يوقـ ف ا ربات الفردية والعامية وبعطل الضمانات الدستورية اقررة ا و س الملكية اصة

(١) هذا ا كم مشار إليه كتاب الأستاذ م د ياهي يونس، أحكام القانون الإداري، دار ا امة ا ديدة للنشر، الإسكندرية ١٩٩٦، ص ١٣٨.

وقد شرع هذا النظام واجهة الظروف الطارئة لبناء ا افظة على سلامة الدولة وأمنها القومي، وأعطى مقتضاة ا اكم العر سلطات استثنائية واسعة لك مقتضاها القبض على ا طرين على الأمن واعتقال ذوي الشبهة والاستيلاء على ا نقول و غ ا نقول إذا كان لازماً لضرورات ا فاظ على سلامة البلاد ومصادرة الأشخاص وتكليفهم بأعمال معينة لصا التعبئة... ا ، على أنه إذا كان للحاكم العر مثل هذه الصلاحيات فإنه ينبغي أن يكون لتدخله سبب مقبول وهو أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تـدعوه إ التدخل وأن يكون هذا السبب حقيقياً لا و ياً ولا صورياً وصحيحاً وقانونياً يتحقـق فيه الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه، فإذا ما اتضح أن الأسباب تكن جديدة و يكن فيها من الأية ا قيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً، ومن هنا ينبغي ألا تتجاوز سلطة ا اكم العر ا دود ا رسومه وألا ل بالتزاماته القانونية وإلا يتغول على ا ريات العامة أو اسلكية ا اصة أو الأحكام القضائية بدون م ر قـانو ، وإلا شاب تصرفاته عدم ا مشروعية وانبسطت عليها رقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً» وألغت ا كمة قرار الاستيلاء على أموال ا دين ناصرة دائنيه.

إذاً فالأسباب و ا سوغات ال ب أن تستند إليها الإدارة العرفية عنـد إصـدار الأوامر العرفية ينبغي أن تتعلق بسلطة الدولة وأمنها القومي وإذا ما خرجت عن ذـالك فإن قراراتها تكون قابلة للإلغاء والتعويض أمام لمس الدولة وهذا ما أكدته أيضاً كمة القضاء الإداري فر قرارها تكون قابلة للإلغاء والتعويض أمام لمس الدولة وهـذا مـا أكدته أيضاً كمة القضاء الإداري فرارها رقم ٤٧٤ القضية رقم ٣٣٤ لعام ١٩٧٧ وا صدق عليه من قبل ا كمة الإدارية العليا بالقرار رقم ١٧٩ الطعن رقم ٢٥٦ لعام ١٩٧٨ والذي جاء فيه: «إن اجتهاد القضاء الإداري قد اسـتقر علـى أن السلطات الاستثنائية الواسعة ال تتمتع با الإدارة العرفية عندما تدد ا رب سـلامة البلاد وأمنها أو عند وقوع كوارث عامة... ا وتؤدي بالتا إ تصـديق ا ريات الفردية والاستيلاء على الأموال والأشخاص إا ت رها نظرية الضرورة ابتغاء ا فـاظ

على سلامة الدولة وكيانها فهي أي السلطات الاستثنائية قد شرعت لسد حاجة ملحة تقتضيها الظروف الطارئة التي تعرضت لها البلاد ومنع الضرر، إن للقضاء الإداري حق الرقابة على قيام مسوغات تدخل الإدارة العرفية بشأن من الشؤون أو عدم قيامها. فإذا كشفت الأوراق أو الوقائع أن التدخل يمكن له ما يسوغه وليس لازماً واجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام كان القرار باطلاً»^(١).

وألغت المحكمة وفقاً للقرار السابق الأمر العرفي القاضي بالاستيلاء على سيادته والذي جاء بحياته إشارة إلى عيب عدم الاختصاص وفقاً للتأني:

«ومن حيث أن الأمر العرفي المطعون فيه قد نص على مصادرة السيادة العامة للجهة المدعية وإن قانون الطوارئ لا يميز مثل هذه المصادرة لأنه إذا كان الفاعل بصدد هذه السيادة فتجري ملاحقتها وفق الأحكام الخاصة بذلك وليس من طريق مصادرتها وفقاً لقانون الطوارئ وإن الجهة المدعى عليها يجب على الدعوى وتقديم أي دليل يثبت بأن الإجراءات التي اتخذتها هي المدعى عليها كانت ضرورية للحفاظ على سلامة البلاد وأمنها القومي، فإذا يكون الأمر العرفي المطعون فيه مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام».

وجاء قرار آخر بحكم القضاء الإداري السوري رقم ٤١٢ القضية رقم ١٦ لعام ١٩٧٧ يؤكد على ما سبق ألغت فيه المحكمة العرفي القاضي بالاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمدعي وأشارت فيه إلى أن الأمر العرفي مشوب بعيب عدم وجود سبب متعلق بسلامة الدولة وأمنها وإلغاه على كيانها ومشوب أيضاً بعيب عدم الاختصاص حيث جاء بحياته:

«ومن حيث أن الأمر العرفي المطعون فيه قد قضى بالاستيلاء على أموال المنقولة

(١) مجموعة المبادئ التي قررت المحكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٧ مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها، ص ١٤٢ وما بعدها.

و غ انقولة وإن ا هة ادعى عليها تقدم أي دليل يثبت بأن الإجراءات ال ا ذاتا كانت صورية للحفاظ على سلامة البلاد وأمنها القومي ما عل الأمر اذكور مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي ينحدر إ درجة الانعدام ا يتع معه ا كم بـ إعلان انعدام الأمر العر اذكور»^(١).

و اجتهد حديث كمة القضاء الإداري السورية القرار رقم ١/٧٢٦ لـ عام ٢٠٠٢ ألغت فيه الأمر العر بالاستيلاء على الأموال انقولة و غ انقولة للمـدعي ولنفس الأسباب السابقة ذلك أن جرم ادعي كان تزوير واحتلاس وليس هذا ا برم ما ي ر إصدار ذلك القرار للمحافظة على سلامة الدولة وأمنها.

ولنفس الأسباب أي لعدم قيام الأمر العر على أسباب تتعلق با فاض على أمـن الدولة وسلامة كيانا فقد ألغي لمس الدولة السوري الأوامر العرفية الصـادرة ـ ق أشخاص ارتكبوا

١. جرم الاحتيال / قرار ا كمة الإدارية العليا رقم ١/٤٩ لعام ٢٠٠١.

٢. جرم تربيب التبغ الأجنـد / قرار كمة القضاء الإداري رقم ١/١٣٣٠ لـ عام ٢٠٠٣.

٣. جرم رش بطفل / كمة القضاء الإداري.

وكان م ره إلغاء تلك الأوامر أنا صادرة فيما يتعلق رائم عادية أناط القانون با اكم ا ختصة أمر النظر فيها فضلاً عن أن جهة الإدارة تقدم أي دليل يثبت بـ أن الإجراءات الذي ا ذاته كان ضرورياً للحفاظ على سلامة البلاد وأمنها القومي، ا يغدو معه الأمر العر هذه االة مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي ينحدر به إ درجة

(١) موعة ابادئ ال فررتا كمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٧ مع تعقيبات ا كمة الإدارية العليا عليه، ص١٤٩.

الانعدام ما يتبع معه اكم بإعلان انعدامه^(١).

ويبدو لنا أن إصدار الإدارة العرفية لأوامر وقرارات تتعلق باختصاص القضاء ا زائي العادي هو تعسف استعمال هذه الإدارة لسلطاتها ولا يقوم على مسوغات وأسباب ملحة مرتبطة با غاظ على أمن الوطن وهذا ما يؤكد على ضرورة التزام الإدارة العرفية بإصدار الأوامر العرفية فيما يتعلق با رائم ا متعلقة بأمن الدولة الداخلي أو ا - ارجي وعدم ا روج عن النطاق.

3. التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأوامر العرفية:

كم القاضي الإداري بالتعويض للأفراد الذين تضرروا بالأوامر العرفية إذا ما ترتب على تنفيذ تلك الأوامر إضراراً بالأفراد، وهذا ما أكد عليه لمس الدولة الس-وري قرار كمة القضاء الإداري رقم ٢٤١ لعام ١٩٨٦ الذي جاء فيه (استقر الاجت-هاد على اختصاص لمس الدولة بيئة قضاء إداري بالنظر ا دعاوى ا تستهدف ا كم بالإلغاء أو انعدام الأوامر العرفية سبباً من القرارات الإدارية، فإن النظ-ر بطل-ب التعويض عن الأمر العر- ا ا ينعقد للمس الدولة بيئة قضاء إداري)^(٢)

وهنا نتساءل ما هو أساس مسؤولية الإدارة حالة الطوارئ؟

ففي فرنسا: يقيم لمس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة على أساس نظرية ا **خاطر أو مل التبعة** وضرورة مساواة ا واطن ا التكاليف العامة، ومن ا علوم أن نظرية-ة ا خاطر تقوم على الاكتفاء بإثبات الضرر دون ا طاً للحصول على التعويض^(٣).

أما مصر: يقيّمها لمس الدولة اصري على أساس ا طاً **كفاعة عامة** ولا-يس على أساس ا خاطر و مل التبعة كمجلس الدولة الفرنسي و لمس ش-ورى الدولة-ة

(١) قرار كمة القضاء الإداري السورية رقم ١/١٣٣١ لعام ٢٠٠٣.

(٢) عبد الغ- بسو عبد ا ، القضاء الإداري و لمس شورى الدولة اللبنا ، ارجع السابق، ص ٥٦.

(٣) مل ا امون العدد ٩ و ١٠ لعام ١٩٨٦، ص ١٠٣٢.

اللبنا إلا حالة واحدة فقط هي حالة وجود نص تشريعي خاص يقرره^١، فقد فرقت المحكمة الإدارية العليا المصرية بين رقابة القضاء على مسؤولية الإدارة الظروف العادية ومسؤوليتها الظروف الاستثنائية إذ «لا تقوم كاملة الظروف الاستثنائية إلا إذا ارتكبت خطأ استثنائياً جسيماً يرقى إلى مرتبة التعسف أو تعتمد على صطحاب بسوء القصد»^(١).

و سوريا: فقد سار الاجتهاد لمس الدولة السوري على ضرورة توافر أركان المسؤولية الثلاث (ركن خطأ وركن الضرر وركن علاقة السببية) ليقدر مسؤولية الإدارة وبالتالي حكم عليها بالتعويض وهذا ما أكدته اجتهاد حديث المحكمة الإدارية بالقرار رقم ١/١١٥٦ لعام ٢٠٠٣ الذي جاء حيثياته:

«ومن حيث أن نظرية التعويض عن القرارات الإدارية تقوم كما هو معلوم على عنصرين أساسيين :

أولاً: ثبوت خطأ الفرار الإداري.

ثانياً: ثبوت وقوع الضرر بطالب التعويض جراء القرار المأطى ومن مفاد ذلك أن المدّ طالب التعويض القرار الإداري أو القرارات الإدارية المشكوك منها كـ يـ يتم تسليط الرقابة القضائية عليها للوقوف على حقيقة خطأ المدعى به هيداً للانتقال إلى إثبات عنصر الضرر».

أ. النفس الذي يأخذ به القاضي الإداري:

ونقصد بذلك هل يأخذ القاضي الإداري بالنفس الواسعة أم بالنفس الضيقة لنصوص قوانين الطوارئ؟

ففي مصر: أخذت لمس الدولة المصرية بالضيق وذلك حكم المحكمة

(١) يوسف سعدا، أوري، ارجع السابق، ص ٥٦.

الإدارية العليا لعام ١٩٧٨ الذي جاء فيه «إن نظام الطوارئ أصل مشروعيته نظماً استثنائي يستهدف غايات ددة ليس فيها ما يولد سلطات مطلقة أو مكنات بحدود ولا مناص من التزام ضوابطه والتقيده وجباته ولا سبيل إ أن يتوسع سلطاته الاستثنائية أو أن يُقاس عليها فهو ض نظام خاضع للدستور والقانون يتحقق نطاق مشروعية وبدور فلك القانون وسيادته وبتقيده دوده وضوابطه ارسومه، والثابت هذا الصدد أن حق رئيس ا مهورية إصدار أوامر القبض والاعتقال مقيد قانوناً لا يتناول سوى ا شتبه فيهم وا طرين على الأمن والنظام العام، فيمـا خـلا هـاـتـا ا التـ لا يسوغ التـفـول على ا ريات العامة واساس قـكـلـمـ واطن الأمن و ا رية وضماناته الدستورية ا قررة ضد القبض والاعتقال التعسفي فكرامـة الفـرد وعزته وحرية دعامه لا غ عنها مكانة الوطن وقوته وهيئته»^(١).

و سوريا: فقد أخذت لمس الدولة السوري أيضاً بالنفس الضيق لنصوص قانون الطوارئ، فقد جاء قرار كمة القضاء الإداري رقم ٢٩١ القضية رقم ٢٨٩ لسنة ١٩٧٠ «ليس نصوص القانون ما يبيح للحاكم العر إصدار قرار بالاستيلاء على مؤسسة صحفية و بيع موجوداتـ ا و تلكاتـ ا وتسـ ليمها لـ وزارة الإءـ لام واستثمارها».

وجاء **حيثيات هذا القرار** «ومن حيث أنه يتب من كتاب نائب المكم العر رقم ٣٧٠/٩ ص ٢٩٣٩/٢٩/٢٠٠٥م تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٤ أن القرار اطلعون فيه -هـ- قـد صدر بالاستناد إلى الفقرة ب/ من المادة الرابعة من ارسوم التشريعي رقم ٥ لعام ١٩٦٢».

ومن حيث أنه يتبد من نص الفقرة **ب/** من المادة الرابعة اذ كورة أن ا شرع قد

(١) مُشار إ هذا القرار مؤلف الأستاذ مد باهي يونس، أحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٤٣، ١٤٤.

أجاز للحاكم العر | اذ الإجراءات التالية بالنسبة للصحف:

١. مراقبة الصحف قبل نشرها وضبط ومصادرة ما طبع منها.

٢. تعطيل الصحيفة وإلغاء امتيازها وإغلاق أماكن طبعتها.

وليس هذا النص ما يُبيح للحاكم العر إصدار قرار الاستيلاء على الصحف، ومن حيث أن الفقرة /و/ الـ أجازت إصدار قرار بالاستيلاء بصورة مؤقتة على أي منقول أو عقار لا تشمل الصحف لأننا لا نعتقد من انقولات أو العقارات الـ قصدها المشرع بهذا النص بالإضافة إلى أن المشرع قد حدد الإجراءات الـ كمن أاذها - ق الصحف وذلك الفقرة /ب/ من المادة الرابعة الآنف الذكر الـ نعتقد هذا الـ الـ ثابتة نص خاص حول دون الرجوع إلى أي نص عام بالنسبة للموضوع الذي عا - ه النص | اص | اذكور.

ومن حيث أنه وقد تبين أن الحاكم العر لا يملك سلطة إصدار قرار بالاستيلاء على مؤسسة الصحافة العائدة للمدعي وبيع موجودات وتلكات وتسليمها لـ وزارة الإعلام لإصدارها واستثمارها على القرار | طعون فيه وإزالة هذه جديراً بالإلغاء^(١).

وهذا يعني أن ضابطة الطوارئ ليس لها سلطة تقديرية إرسائها لاختصاصات وإعمال سلطاتها مُقيدة بالنصوص المذكورة القوان الناطمة الـ الطـ وارئ وهـ هذه النصوص قد وردت على سبيل المصـ ولا يجوز القياس عليها لأن حالة الطوارئ نظام استثنائي من شأنه الأساس بـ ربات العامة والشخصية للأفراد.

(١) موعة المبادئ القانونية الـ قررتنا كمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٠، مع تعقيبات كمة الإدارية العليا عليها، ص ٢٢٧ وما بعدها.

الخاتمة

أولاً - النتائج:

تعرضت بالبحث والتحليل هذه الدراسة لدود سـ لمطاط الضـ بط الإداري النظام السوري ومقارنته مع النظام القانوني المصري والفرنسي وقد توصلت إلى النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي :

١ - تكتسب الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية أيتها مـ من ضرورة إيفاء على التوازن بين متطلبات إيفاء على النظام العام الدولة لدولته إدارية واعنوية، ومتطلبات عدم تقييد إريات العامة والفردية للأفراد إلا بالقدر الضروري واللازم حماية هذا النظام. ومن كون السلطة القضائية هي الجهة التي يقع على عاتقها إيفاء حقوق وإريات الفردية والعامة، وضمان إارستها على الوجه الذي يحدده القانون والدستور.

٢ - يفيد ذلك أن إرية مفهوم نسبي إارس ضمن حدود تـ فـ باختلاف الأنظمة القانونية إالتمعات، وأن إرية إاطلة بدون حدود وضوابط تعالفوضى.

انطلاقاً من هذه الفكرة كان لا بد من عملية ضبط وتنظيم للإجراءات العامة الدولة بدف إاية النظام العام الدولة وإتمتع، وإتاحة الفرصة أمام الأفراد ممارسة نفس القدر من إرية، هذه العملية التنظيمية تعد من أهم الوظائف التي تقوم بها الدولة خلال مراحل تطورها.

٣ - إذا كان أحداً لا إادل إاية ضبط إريات وتنظيمها، فإن الفقه الإداري يختلف تعريفه للضبط الإداري وديد طبيعته القانونية، ومعايير إيزه، فمنهم من يرى أن الضبط الإداري وظيفة قانونية إيدة، ومنهم من يرى أنه لا يمكن فصل وظيفة الضبط الإداري عن الاعتبارات السياسية الدولة، ومن جهة توصلت إلى أن الضبط

الإداري وظيفة تقوم با بعض الجهات الإدارية ضمن الهيئة التنفيذية، استناداً لنصوص دستورية وقانونية، تتضمن تنظيم النشاط الإداري للأفراد، بهدف منع الفوضى والاضطرابات المتممة، وإعادة النظام إ نصابه حال اختلاله.

وتذهب غالبية الفقه إ تقسيم الضبط الإداري إ ضبط عام، وضبط خاص، حيث يشمل الضبط العام موع التدابير ال تهدف إ حفظ الأمن والسكينة العامة المتمتع بطريقة تراعي كل الأنشطة الخاصة، > يستخدم مصطلح الضبط الخاص للدلالة على أنظمة قانونية تص بتنظيم أنواع متميزة من النشاط البشري، أو بفئة معينة من الأفراد بهدف وقاية النظام العام أو أحد عناصره، وقد يهدف تحقيق أغراض تغاير النظام العام بعناصره التقليدية، ومن جاز أرى أن هذا التقسيم للضبط الإداري لا يعدو أن يكون تقسيماً وظيفياً بينايات الإدارية لا يؤثر جوهر وظيفة الضبط باعتبارها عملية تنظيم ممارسة الحريات الفردية الهامة للمصلحة العامة للمجتمع، وضمانة للأفراد ممارسة حرياتهم القانونية.

ع - الضبط الإداري با مفهوم ا تقدم له طابع متميز تلف عن الضبط القضائي والضبط التشريعي، فالضبط القضائي أو العد وظيفته تقوم با الضابطة العدلية بعد وقوع الأرائم بغية الوصول إ الفاعل الحقيقي من خلال منع الأدلة، والتقصي واطابة، وينتهي عملها عند تقد الررم إ القضاء أما الضبط التشريعي فهو عملية تنظيم للحريات الأساسية من قبل الهيئة التشريعية باعتبارها الهيئة ذات الاختصاص الأصيل دستورياً تنظيم الحريات العامة. وإذا كان القضاء السوري يوضح الفرق بين عمل الضبط القضائي وعمل الضبط الإداري حالة ازدواج الاختصاص الضبط يبدو أن ا عيار الأنسب للتفريق بين نوعي الضبط هو طبيعة النشاط الضبطي، فإذا كشفت الوقائع أن نشاط هيئة الضبط كان بهدف تعقب جريمة مددة يكون ضبط قضائي، أما إذا كان نشاط هيئة الضبط وقائي يتصد من الأذات وإجراءات منع وقوع ما يل بالنظام العام يكون ضبط إداري.

٥ - إذا كانت وظيفة الضبط الإداري قد ارتبطت تقليدياً بحماية الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، وهي ما اصطلاح الفقه على تسميته بالنظام العام فإن التطورات المتسارعة حياة الدولة الداخلية وارجية أدت إلى تدخل الدولة كافة المجالات كانت متروكة سابقاً للنشاط الحر للأفراد، وامتداد تنظيم الدولة ليسهل المبررات الاقتصادية والثقافية والأدبية وغيرها، الأمر الذي انعكس توسعاً مفهوم النظام وبنية النظام العام حيث امتد مفهوم النظام العام سورية ليشمل المحافظة على النظام الاقتصادي، والناحية المالية، إلى جانب النواحي الأدبية والمالية وبذلك يمكن التأكيد على أن ارتباط وظيفة الضبط الإداري بدورها تمثل المحافظة على النظام العام جعل من هذه الوظيفة غداة امتداد مفهوم النظام العام وتطوره لارتباط هذا الأخير بالسياسة والاقتصادية والثقافية للمجتمع والدولة، واختلافه بالآثار من زمن لآخر، ومن دولة لأخرى.

٦ - تلجأ هيئات الضبط عند تنفيذ وظيفتها إلى استخدام وسائل متعددة تأخذ التطبيق العملي أشكالاً مختلفة كقرارات الضبط التنظيمية (لوائح ضبط)، وتدابير الضبط الفردية، والتنفيذ المباشر لقرارات الضبط، وإجراءات الإدارية العامة. كما أن تدخل وظيفة الضبط على المبررات الفردية بشكل مباشر أدى إلى ضرورة وضع حدود تلزم إمكانية إرساء المبررات القانونية من قبل الأفراد، إلى جانب المحافظة على النظام العام التمتع، وعلى ذلك نصوص دستورية وقانونية تنظم إرساء المبررات، وهو ما يعد ضماناً للحرية إلى جانب كونه تنظيمياً بالقيود على الحرية بأن تصدر من ملك سلطة إصدارها وجب الدستور والقوانين النافذة، والإطار الذي حددته القوانين المنظمة.

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية الضمانة الأكثر فعالية لضمان احترام هيئات الضبط للقوانين المنظمة للحرية العامة، وقيق التوازن بين إرساء

أ. ربات العامة، وإضافة على النظام العام سواء صدرت هذه الأعمال الظرف العادية أو الاستثنائية.

حيث د. أ. مهورية العربية السورية مكاناً لرقابة كل م. ن. القضاء الإداري والعادي (أ. زائي وأ. د.)، والقضاء الاستثنائي (القضاء العسكري، كمة أمن الدولة العليا) على أعمال الضابطة الإدارية مع اختلاف شكل ومضمون هذه الرقابة ب. كل نوع من أنواع القضاء، وباختلاف الظروف ال. صدر فيها العمل الضبطي عادية كانت أم استثنائية.

٧ - يراقب القضاء الإداري السوري من جهته شرعية قرارات الضبط الإدارية. استناداً للفقرة السادسة من المادة الثامنة من قانون لمس الدولة عندما يك. ون مرجع. الطعن هو عدم الاختصاص، أو وجود عيب الشكل، أو الفة القواز، أو اللوائح، أو أ. طاً تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة. ويلاحظ رقابة القضاء الإداري السوري لقرارات الضبط الإداري اشوبة خالفة قانونية جسيمة، أنه يلجأ أحياناً إلى إلغاء هذه القرارات، وتارة يعلن انعدامها، وأحياناً أخرى يقرر وقوعها. دائرة الاعتداء أ. دي مع ما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة لاختصاص القضاء الإداري، وعلى الإجراءات القضائية اتبعة، دون أن يتب معياراً ددلاً لذلك، و يفرق هذه الشأن ب. قرارات الضبط الإداري و. ها من القرارات الإدارية.

و. ن نرى أن قرارات الضبط الإداري اشوبة خالفة قانونية جسيمة أو بالرقابة الكاملة للقضاء الإداري (إلغاء وتعويض) من القرارات اشوبة خالفات بسيطة (غ. جسيمة)، لأن إعلان القضاء الإداري عن انعدام قرار الضبط أو أنه يشكل اعتداءً مادياً يع. نفي صفة القرار عن هذا التصرف، والتخلي عن رقابته لبدأ أ. تضرر مرة أخرى بإجراءات دعوى جديدة أمام القضاء العادي لتحصيل حقوقه مع ما يترتب على ذلك من إطالة أمد التقاضي، وتقليص لدور القضاء الإداري.

ثانياً - اقتراحات:

١ - ما تقدم يؤسس للاقتراح بضرورة إعادة النظر بأحكام القضاء الإداري الـ تتضمن إعلان انعدام أو توصيف عمل الضبط بأنه اعتداء مادي، عند نظـرقـرارات الضبط الإداري المشوبة طأً جسيم، وتقرير إلغاء هذه القرارات صراحة لأن الإلغاء يتضمن إنشاء الوجود القانوني لقرار الضبط، ويعزز سلطة القضاء الإداري رقابة قرارات الضبط الإداري المشوبة طأً جسيم إـ جانب وجـود مصـلمحة للأفـراد المتضررين متابعة إجراءات التقاضي أمام هذا القضاء من حيث اختصاص وقت ونفقات التقاضي.

٢ - أعتقد أنه يتعـ على القضاء الإداري السوري إـكم بتعويض عـادل عـن القرارات الضبطية غـا شروعة، ولا يوجد قانوناً ما نعه من ذلك، لأن ذلك يساهم زيادة حرص الإدارة الضبطية على عدم استخدام سلطات الضبط الممنوحة إـ خاصة الظروف الاستثنائية - إلا للحاجة الملحة و الوجه الـذي أعـدت لـه، وينعكس ذلك إـاباً على إـريات الفردية، ويعزز دور القضاء كملجـأ للحقـوق وإـريات.

٣ - أما فيما يتعلق بإجراءات الضبط الإداري إـكن أن يتخـذهـا رئـيس إـمهورية استناداً للمادة /١١٤/ من الدستور إـا (والـا تقابلها إـادة (١٣) مـن دستور (١٩٧٣)) دت أن ظهر استخدام رئيس إـمهورية (سواء ظل الدسـتور السابق أو إـا) ذه إـادة بسبب صياغة هذه إـادة إـا تتطلب إعلان تطبيقها على غرار إـادة /١٦/ من الدستور الفرنسي وإـمشابه إـا.

ويبدو من الضروري إعادة النظر صياغة هذه إـادة إـا يتوقف تطبيقها على توافر مجموعة من الضمانات كإعلان الرئيس عن نيته تطبيق إـادة /١١٤/ من الدستور، وديد مدة تطبيق هذه إـادة باستمرار الظروف الاستثنائية، أو استشارة رئـيس

أ. مهورية للمحكمة الدستورية العليا ورئيس الوزراء ورئيس المجلس الشعب قبل اللجوء
إلى ضمانه عدم تسرع رئيس الجمهورية تطبيق هذه المادة، و فف عبء المسؤولية
عن كاهل رئيس الجمهورية أمام الرأي العام.

٤ - يمكن تعزيز دور القضاء في حماية الحريات الفردية، وقيق ضمانات أفضل
مارسة هذه الحريات، من خلال منح الأفراد إمكانية الطعن بدستورية قرارات الضبط
الإداري الصادرة استناداً لنصوص الدستور مباشرة من قبل رئيس الجمهورية إلى
تلامس حرياتهم وحقوقهم، عن طريق تقديم دعوى إكتمة الموضوع إلى تنظر
الدعوى يتضمن الطعن بدستورية قرار الضبط، فإن رأت إكتمة بأن الدفع له م راته
الواقعية والقانونية، عليها أن توقف النظر الدعوى ويل الدفع إلى إكتمة الدستورية
العليا لتبت دستورية هذا القرار، ويستوجب تنفيذ هذا الاقتراح تعديل المادة
الدستورية التي حددت اختصاصات إكتمة الدستورية العليا، وكذلك قانون إكتمة
الدستورية العليا.

٥ - إن غاية تصرفات الضابطة الإدارية بصورها المختلفة هي المحافظة على مصلحة
العليا للمجتمع، وإن فصور التنظيم القانوني منظمات تطور الدولة والتمتع،
بألا يعيق هيئات الضبط اختصاص من الماد التدابير التي تقتضيها الظروف
لنظام التمتع وأمنه، ولو كان ذلك تقييداً لمألوف الحريات الأفراد، لأن التنظيم
القانوني ليس غاية بذاته وإنما وسيلة لتنظيم التمتع والدولة، ويبقى للقضاء بأنواعه
التي تختلف الدور الأساسي مراقبة فعالة على حسن استخدام هيئات الضبط هذه
السلطات، بما يتلاءم مع حاجة المحافظة على النظام العام والمصلحة العليا للدولة والتمتع
ويتناسب معها.

٦ - كما أن متابعة أحكام القضاء الإداري السوري أظهرت عدم وجود - وذج
للمراقبة على قرارات الاعتقال إلا لا تستند إلى قانون الطوارئ. وأنا أعتقد أن قرارات

الاعتقال الصادرة عن ا هات الأمنية لا تعدو أن تكون قرارات إدارية صـدارة عـن
 جهات تتبع ا يئة التنفيذية، ولا نع رقابة لمس الدولة عليها النص القوان ا ماصة
 ا نظمة لعمل ا هات الأمنية على مس هذه القرارات من ا صـوع للرقابة، أمـا
 القرارات ا عيبة بأحد عيوب ا مشروعية صـع لرقابة القضاء كـها مـن القـرارات
 الإدارية، وأي نص القوان الناظمة لعمل ا هات الأمنية نع الرقابة القضائية على
 أعما ا يقع الفأ لنص ا مادة ٥١/٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ال جاء فيها
 على أن «حق التقاضي وسلوك سبل الطعن وا راجعة والدفاع أمام القضاء مـصـون
 بالقانون». ويكون بالتا واجب التعديل ا يتوافق مع هذا النص الدستوري.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

أولاً- المراجع العامة :

- د. أ. د. إ. عيل، حول تفعيل دور الحكمة الدستورية العليا السورية دراسة مقارنة، لة جامعة اللد السابع عشر، العدد الثا ، دمشق، ٢٠٠١.
- أ. د. مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، ا يئة اصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإداري ومبدأ ا مشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.
- جورج فوديل - بيار دلفوفية، القانون الإداري - ا جزء الثا ، ترجمة منصور القاضي، اؤسسة اامعية للنشر والتوزيع، بروت، ط١، ٢٠٠١.
- د. حسن البحري، الرقابة ا تبادل السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاءة الدستورية.
- د. خالد خليل الطاهر: القانون الإداري - دراسة مقارنة - الكتاب الثا ، ط١، دار اسةة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.
- د. داود الباز، اية السكنية العامة، معاة مشكلة العصر فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية ااصرة والأيديولوجية التحررية، مطبعة جامعة عس، ١٩٨٨.
- د. زين العابدين بركات: اوسوعة الإدارية القانون الإداري السوري وا قارن، دار الفكر، دمشق، بدون سنة نشر.
- د. سامي ال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة: الإسكندرية، منشأة اعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢.
- د. سامي ال الدين: قضاء الائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. سامي ال الدين: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه، كلية اقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٨١.

- د. سعاد الشرفاوي: رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، إصدارات لـ دبلوم العلوم الإدارية، حقوق القاهرة، ١٩٧٣، ١٩٧٤.
- د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دار النشر غـ مذكرة، مصر، ١٩٨٠.
- د. سليمان مد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة غـ س، ط٦، ١٩٩١.
- د. سليمان مد الطماوي: الوجيز القانون الإداري «دراسة مقارنة»، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- د. سليمان مد الطماوي: نظرية التعسف استعمال السلطة أمام لمس الدولة واـ اكـم القضائية، ط٣، مطبعة جامعة غـ س، القاهرة، ١٩٧٨.
- د. عبد الإله اـ ا : القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، لد ثالث، ا طبعة ا ديدة بدمشق، ١٩٨٦.
- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي النظام اختلط، دار النهضة ا ديث، ٢٠٠٤.
- د. عبد الغـ بسو عبد ا : وقف تنفيذ القرار الإداري أحكام القضاء الإداري، منشورات ا ا قوقية، بـ وت، ٢٠٠١.
- د. عبد الغـ بسو عبد ا : القانون الإداري – دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتا مصر، منشأة ا عارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- د. عبد الغـ بسو عبد ا : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة ا عارف بالإسكندرية، ١٩٨٣.
- د. عبد الفتاح ساير داير: نظرية أعمال السيادة، دراسة القانون المصري والفرنسي، جامعة القاهرة، ١٩٥٥.
- د. عبد الفتاح مراد: شرح ا ريات العامة، ا كتب ا امعي ا ديث، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- د. عبد ا طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، ط٤، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٣-١٩٩٤.
- د. عبد ا طلبة: مبادئ القانون الإداري – ا زء الثا ، مديرية الكتب وا طبعات ا امعية، دمشق، طبعة عام ١٩٩٠.
- د. عبد ا نعم فوط: علاقة الفرد بالسلطة ا ريات العامة وضـمانات ارسـتها – دراسة مقارنة، اللس الثالث، ط١، عا الكتب، القاهرة، ١٩٨٤.

- د. عبد انعم فوط: علاقة الفرد بالسلطة، البلد الثالث، الطبعة الأولى، دار الانماء للطباعة، ١٩٨٩.
- د. عصام الزبي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٠.
- د. فؤاد عبد الله حسن فرج: رئيس الجمهورية النظام الدستوري المصري (اختياره - سلطاته)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- د. فؤاد عطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- د. فدري عبد الفتاح الشهاوي: جرائم السلطة الشرطية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، سلسلة النشر مذكورة.
- د. ماجد راغب المولى: القانون الإداري، دار المطبوعات العلمية، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- د. ماجد راغب المولى: مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٥.
- د. حسن خليل: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٦٨.
- د. محمد أديف فتح الباب: سلطات الضبط الإداري - دراسة حرية الاجتماعات العامة (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٣.
- د. محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شرعية إراءات الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- د. محمد حسن عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- د. محمد حسن عبد العال: فكرة السبب القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧١.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري (ولاية أو قضاء الإلغاء، ولاية أو قضاء التعويض)، دار النشر مذكورة، الإسكندرية، ١٩٩٠.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الم - الحقوقية، بروت، ٢٠٠٢.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الم - الحقوقية، بروت، ٢٠٠٢.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الم - الحقوقية، بروت، ٢٠٠٢.

- د. مد مد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
- د. بي الدين القيسي: مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الم - ا قوقية، ب - وت، ١٩٩٩.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، الدار ا امعية، ب - وت، ١٩٨٨.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، الدار ا امعية، ب - وت، ١٩٩٠.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري و لمس الدولة، ط ٣، منشأة ا عارف بالإسكندرية، ١٩٦٦.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: قضاء الإلغاء - الكتاب الثا ، ط ٤، منشأة ا عارف بالإسكندرية، ١٩٨٣.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظرية الظروف الاستثنائية قضاء لمس الدولة الفرنسي وا صري، رسالة دكتوراه، جامعة باريس، ١٩٥٤.
- د. مصطفى مود عفيفي: الوجيز مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ا عاص - رة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، بدون سنة نشر.
- د. نسرين طلبة، القرارات الإدارية ا صنة من الرقابة القضائية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، سنة ٢٠١٠.
- د. نومان فا الطفي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة النظم السياسية ا عاصرة م - ع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧.
- د. ها على إبراهيم الطهراوي: نظرية الضرورة القانون الإداري والدستوري وتطبيقاتا التشريع الأرد ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٩٢.
- د. وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس ا مهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور ا صري والرقابة القضائية عليها، منشأة ا عارف، القاهرة، ١٩٨٨.
- د. يوسف شباط، فيصل كلثوم، أ د ا عيل، م الأ د، القانون الدس - توري، منش - ورات جامعة دمشق، مركز التعليم ا فتوح ٢٠٠٣.

ثانياً- المراجع المتخصصة :

- د. سامي ال دين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة اعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- د. شوقي الشماط: عيب ال اراف بالسلطة: رسالة دكتوراه، كلية اقوق، دمشق، ٢٠٠٢.
- د. عادل أبو ا : الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق ب، سوف، ١٩٩٢.
- د. عبد الإله ا : نظام الطوارئ والأحكام العرفية، نشر نقابة اام، دمشق، ١٩٧٤.
- د. عبد ا ميد الشوار، ارائم السياسية وأوامر الاعتقال وفواز الطوارئ، منشأة اعارف الإسكندرية، ١٩٨٩.
- د. عبد العليم عبد اليد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري قيق النظام العام وأثره على اريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- د. عصام عبد العزيز: حقوق الإنسان الضبط القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- د. فتحي فكري: الاعتقال، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. دي أ د عرفة: أوامر وقرارات انع من السفر، الموعة اتحدة، القاهرة، ١٩٩٦.
- د. دي أ د فتح ا حسن: فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرط (دراسة مقارنة)، دار النشر غ مذكرة، مصر، ٢٠٠٢.
- د. مد باهي أبو يونس: التنظيم القانون ية اصول على الوثائق الإدارية، دار اامعة اديد للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- د. مد عبد ا ميد أبو زيد، سلطة ااكم تغير التشريع شرعاً وقانوناً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- د. مد حس عبد العال: رقابة لس الدولة لقرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي، وادة ٧٤ من الدستور اصري، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٨٢.
- د. مد شريف إاعيل عبد اليد: سلطات الضبط الإداري الظروف الاس-ثنائية، رسالة دكتوراه، كلية اقوق، جامعة عس، ١٩٧٩.
- د. مد عبيد ا ساوي الفحطا : الضبط الإداري سلطاته وحدوده (دولة الإمارات العربية اتحدة - دراسة مقارنة مع مصر)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- د. مد عصفور: البوليس والدولة، دار النشر غ مذكرة، القاهرة، طبعة ١٩٧١.
- د. مد عصفور: رقابة النظام الاجتماعي باعتباره قيداً على اريات العامة - رسالة دكتوراه، كلية اقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦١.

- د. مد مد بدران: الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- د. مد مد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في الضبط الإداري (دراسة مقارنة القانون المصري والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. مود أبو سعود حبيب، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة - الظروف الاستثنائية، جامعة عين شمس، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠.
- د. دياتو يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- مصطفى كامل منيب، قوائم الطوارئ والأوامر العسكرية، دار الفكر العربي.
- د. مصطفى دوح مد: الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، مصر، ٢٠٠١.
- د. منيب مد ربيع: ضمانات الحرية - مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨١.
- د. نبيل عبد انعم جاد: ضمانات الحرية الشخصية - ظل قانون الطوارئ - خلال م-رحل التحقيق والأكمة، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٨٨.

ثالثاً - المقالات:

- د. أحمد حافظ م: دراسة نقدية لدستور، ١٩٧١ هجورية مصر العربية، مقالة منشورة - مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر، ١٩٨٥.
- د. سعد عصفور: مشكلة الضمانات والريات العامة - مصر، منشور - مجلة الامون، السنة ٥٦، عدد آذار - نيسان ١٩٧٦.
- د. حسن خليل: أراف السلطة سلطة الإدارة المالية، مجلة المس الدولية، السنة الخامسة، ١٩٥٦، ص ٤٥٠.
- د. مود سعد الدين الشريف: أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها، مجلة المس الدولية، السنة الثانية عشرة، ١٩٦٤.
- د. مود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة منشورة - مجلة المس الدولية المصري، السنة اادية عشرة، ١٩٦٢.
- د. مود سلامة ج: الرقابة على تكييف الوقائع - قضاء الإلغاء، مقالة منشورة - مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٢٨، العدد الرابع، ديسمبر، ١٩٨٤.

- د. مود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، اضرات لدبلوم العلوم الإدارية، كلية -
القوق، القاهرة، ١٩٧٨-١٩٧٩.
- رابعاً - أحكام القضاء والدوريات:
- موعة ابادئ القانونية الـ قررتا اكمة القضاء الإداري السورية للأعوام: ١٩٦٢ - ١٩٧٥ -
١٩٨٦ -
- موعة ابادئ القانونية الـ قررتا اكمة الإدارية العليا السورية للأعوام: ١٩٥٥ - ١٩٦٢ -
١٩٨٠.
- موعة ابادئ القانونية الـ قررتا اكمة الإدارية العليا اصرية للعـوام: ١٩٦٢ - ١٩٨٤ -
١٩٩٥.
- خلاصة الآراء الاستشارية للمس الدولة السـوري للأـوام: ١٩٦٧ - ١٩٦٨ - ١٩٦٩ -
١٩٧٠ - ١٩٧١ - ١٩٧٢.
- لمة الامون السورية .
- لمة القانون الصادرة عن وزارة العدل السورية اعتباراً من عام ١٩٥٠.

المراجع الفرنسية:

- 1- BERNARD (PAUL): la notion d'ordre public en droit administratif, Montepplier 1959.
- 2- BRAUD (Philippe): La notion de liberté publique en droit Francais, Thèse, Rennes, 1967 L.G.D.J., 1968.
- 3- Braud (Philippe): La notion de liberté publique en droit Francais, Thèse, Rennes, 1967, L.G.D.J., 1968.
- 4- Castagné (Jean): Le Contrôle Juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, Thèse, Bordeaux, 1961, L.G.D.J., 1964.
- 5- De Laubadere (André), Venezid (Jean Claude) et Gaud emet (yres): Traité de droit administratif, Tome 1 et Z.L.G.D.J., 11^e éd 1990.
- 6- Delvolvé (Pierre): La notion de police administratif, Dalloz, éd 1994.
- 7- Picard (Etienne): La notion de police a administrative, paris, L.G.D.J., 1984. T.22.
- 8- Rivero (Jean) et waline (Jean): Droit administratif, Dalloz, 15^e ed 1953.
- 9- Rivero (Jean): Droit administratif, Dalloz, 14^e éd, 1992.
- 10- Rolland (Louis): précis de droit administratif, Dalloz, 9^e ed 1953.
- 11- Vedel (Georges) d) Droit administratif, Paris, éd, 1991.
- 12- Vedel (George) et Delevolvé (Pierre) Droit administratif, T.s, P.U.F. 12^e éd, 1992.
- 13- Voisset (Michelle): L'Article 16 de la Constitution du 4 Octobre 1958, Thèse, paris, 1969.
- 14- Waline (Marcile): Traite Sirey de Droit administretif, Sirey, 9^e éd 1963.

الفهرس

١.....	مقدمة:
٥	الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري
٦.....	١ بحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه
٦.....	١ طلب الأول: مفهوم الضبط وأنواعه
٦.....	٦ الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري
٦.....	٦ أولاً: الضبط اللغة
٧.....	٧ ثانياً: التعريف التشريعي للضبط
١٠.....	١٠ ثالثاً: التعريف الفقهي للضبط
١٠.....	١ - الضبط الفقه الفرنسي
١٢.....	٢ - الضبط الفقه العر
١٧.....	الفرع الثا : أنواع الضبط الإداري
١٧.....	١٧ أولاً: الضبط الإداري العام
١٩.....	١٩ ثانياً: الضبط الإداري ا اص
٢٣.....	الفرع الثالث: التمييز ب الضبط و غ ه من الوظائف
٢٤.....	٢٤ أولاً: الضبط و ا رفق العام
٢٧.....	٢٧ ثانياً: الضبط الإداري والضبط التشريعي
٢٩.....	٢٩ ثالثاً: الضبط الإداري والضبط القضائي
٣٤.....	٣٤ ا طلب الثا : أهداف وسلطات الضبط الإداري
٣٥.....	الفرع الأول: مفهوم النظام العام وخصائصه
٣٥.....	٣٥ أولاً: مفهوم النظام العام
٤٣.....	٤٣ ثانياً: خصائص النظام العام
٤٦.....	الفرع الثا : العناصر التقليدية للنظام العام

أولاً: الأمن العام.....	٤٧
ثانياً: الصحة العامة.....	٤٨
ثالثاً: السكينة العامة.....	٥٠
الفرع الثالث: تطور مفهوم النظام العام.....	٥٣
أولاً: النظام العام ا لمقي.....	٥٤
ثانياً: النظام العام الاقتصادي.....	٥٧
ثالثاً: ا ا فطة على الناحية ا مالية.....	٦٠
ا بحث النا : أساليب الضبط الإداري.....	٦٦
ا مطلب الأول: التنظيم اللائحي والقرارات الفردية.....	٦٧
الفرع الأول: قرارات الضبط الإداري التنظيمية (لوائح الضبط).....	٦٧
أولاً: الاختصاص بإصدار لوائح الضبط.....	٦٩
ثانياً: صور تنظيم النشاط الفردي وجب لوائح الضبط.....	٧٧
الفرع الثا : قرارات الضبط الإداري الفردية.....	٨٣
أولاً: القرارات الفردية ا مستندة إ صكوك قانونية.....	٨٣
ثانياً: قرارات الضبط الفردية ا مستقلة.....	٨٧
ا مطلب الثا : التنفيذ ا مباشر القرارات الضبط الإداري.....	٩٠
الفرع الأول: مفهوم التنفيذ ا مباشر وم راته.....	٩١
أولاً: مفهوم التنفيذ.....	٩١
ثانياً: م رات التنفيذ.....	٩٨
الفرع الثا : حالات التنفيذ ا مباشر.....	٩٥
أولاً: وجود إجازة قانونية صرة.....	٩٥
ثانياً: انتفاء أية وسيلة قانونية أخرى.....	٩٦
ثالثاً: حالة الضرورة والاستعجال.....	٩٧

- الفرع الثالث: شروط مشروعية التنفيذ | مباشر. ٩٩.....
- ا طلب الثالث: ا زاءات الإدارية الوقائية. ١٠٣.....
- الفرع الأول: مفهوم ا زاء الإداري الوقائي. ١٠٣.....
- الفرع الثا : صور ا زاءات الإدارية الوقائية. ١٠٦.....
- أولاً: الاعتقال الإداري الوقائي. ١٠٧.....
- ثانياً: ا صادرة الإدارية. ١٠٨.....
- ثالثاً: الإغلاق الإداري. ١١٠.....
- رابعاً: سحب ترخيص مزاولة نشاط مع ١١٠.....
- الفصل الثاني: مدى سلطة الضابطة الإدارية والرقابة القضائية عليها. ١١٢**
- مقدمة. ١١٣.....
- ا بحث الأول: حدود سلطات الضابطة الإدارية الأوقات العادية. ١١٥....**
- ا طلب الأول: التعريف با مشروعية وبيان ماهيتها ومضمونها. ١١٦.....
- الفرع الأول: مع ا مشروعية. ١١٦.....
- الفرع الثا : الشروط الواجب توافرها التداب الضبطية. ١٢٠.....
- ا طلب الثا : رقابة القضاء الإداري على أعمال الضابطة الإدارية. ١٢٨..
- الفرع الأول: أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب. ١٣٣.....
- أولاً: الرقابة على الوجود ا ادي للأسباب. ١٣٧.....
- ثانياً: الرقابة على التكيف القانون للأسباب. ١٤٢.....
- الفرع الثا : الرقابة على ملائمة قرارات الضبط الإداري. ١٤٦.....
- الفرع الثالث: قرارات الضبط الإداري والرقابة على الغاية. ١٥٤.....
- أولاً: مع ال اراف بالسلطة. ١٥٤.....
- ثانياً: صور ال اراف بسلطة الضبط الإداري. ١٥٩.....

ابحث النا : اتساع سلطات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية... ١٧١

ا طلب الأول: الظروف الاستثنائية ولوائح الضرورة. ١٧٢.....

الفرع الأول: الوضع فرنسا. ١٧٣.....

أولاً: لوائح الضرورة. ١٧٣.....

ثانياً: اللوائح التفويضية. ١٧٨.....

الفرع النا : الظروف الاستثنائية النصوص الدستورية ا صرية. ١٨٠.....

أولاً: لوائح الضرورة. ١٨٠.....

ثانياً: اللوائح التعويضية. ١٨٤.....

الفرع الثالث: سورية. ١٨٦.....

ا طلب النا : حالة الطوارئ وإصدار الأحكام العرفية. ٢٠١.....

الفرع الأول: مفهوم حالة الطوارئ وأساسها القانو . ٢٠١.....

أولاً: تعريف حالة الطوارئ. ٢٠١.....

ثانياً: أنواع حالة الطوارئ. ٢٠٣.....

ثالثاً: الأساس حالة الطوارئ. ٢٠٤.....

الفرع النا : التنظيم القانو لنظرية الظروف الاستثنائية. ٢٠٧.....

الفرع الثالث: حالات إعلان حالة الطوارئ وشروطها. ٢١٥.....

أولاً: حالات إعلان الطوارئ. ٢١٥.....

ثانياً: شروط إعلان حالة الطوارئ. ٢٢٠.....

ثالثاً: آثار إعلان حالة الطوارئ. ٢٢٨.....

ا طلب الثالث: سلطات الإدارة العرفية والرقابة عليها. ٢٣٣.....

الفرع الأول: سلطات الإدارة العرفية. ٢٣٣.....

أولاً: القيود ا فروضة على ا رية السياسية. ٢٣٣.....

ثانياً: القيود ا فروضة على ا رية الاقتصادية. ٢٣٤.....

٢٣٥.....	ثالثاً: القيود المفروضة على الحرية الاجتماعية
٢٣٧.....	رابعاً: القيود المفروضة على الحرية الفكرية والثقافية
٢٣٨.....	خامساً: تدابير قيود تلفة
٢٤١.....	الفرع الثا : الرقابة على أعمال الإدارة العرفية
٢٤١.....	أولاً: الرقابة الإدارية والمانية
٢٤٧.....	ثانياً: الرقابة القضائية
٢٦٤.....	خ اة
٢٧١.....	فائمة اراجع
٢٧٨.....	الفهرس