



كلية الحقوق
قسم القانون العام

التنظيم القانوني لهيئات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد

فؤاد خلف ذيب

إشراف

أ.د/ وليد محمد الشناوي

أستاذ ورئيس قسم القانون العام
وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

٢٠٢٣ م

تمهيد وتقسيم:

أوكلت جملة من الصلاحيات لهيئات الضبط الإداري تخول لها فرض رقابة مسبقة على مختلف الأنشطة العمرانية تظهر من خلال وثائق التعمير الممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي كضرورة لضمان التسيير الحسن والرقابة الدائمة والمستمرة على العقار، وكذلك تظهر الرقابة المسبقة من خلال الوسائل المجسدة لهذه الأدوات والمتمثلة في مجموع الرخص والشهادات التي تراقب كيفية استعمال الأراضي العمرانية على نحو يضمن الموازنة بين حق الأفراد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة وحق المجتمع في أن يعمل قادراً من الرقابة على أعمال البناء.

ينقسم الضبط الإداري بصفة عامة، إلى ضبط إداري عام، يكون مركزاً عادة بيد السلطة المركزية، لأنها هي المسؤولة من تحقيق أغراض الضبط التي ذكرناها، ومسؤولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن نشاط الضبط الإداري، وضبط إداري خاص، ينصرف إلى الأشخاص الإدارية الإقليمية^(١). وتستعين سلطات الضبط الإداري في قيامها بعملها، بعدد من الوسائل القانونية لتحقيق غرضها المتمثل في المحافظة على النظام العام، وبدون هذه الوسائل، تصبح هذه الهيئات عاجزة عن القيام بهذا العمل، ولذا تتيح هذه الوسائل لسلطات الضبط بما تملكه من سلطات أن تجبر الأفراد على احترام إرادتها، سواء كانت هذه الإرادة أمراً أم نهياً.

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢م، ص ٢٩٥.

وتبدو ملائمة التشريع الموحد واضحة في أن الإجراءات الوقائية المتعلقة بتراخيص المباني والمحال المقلقة للراحة العامة والمضرة بالصحة العامة تقوم بها الهيئات المحلية تنفيذًا للتشريعات الموحدة^(٢).

من هنا يمكننا القول: إنه لا مناص، من أن يترك نصيب للهيئات المحلية المشاركة في المحافظة على النظام العام ضمن نطاقها المحلي، لأن هذه الهيئات أقدر من الحكومة المركزية في رقابة ما يهدد النظام العام، واتخاذ الوسائل الكفيلة لمعالجة هذا التهديد، لذلك يلقي التنظيم الضبطي العام على الهيئات المحلية مهمة تنفيذ القوانين واللوائح الضبطية العامة، واتخاذ تدابير أمنية استثنائية تجاوز أهميتها الضبطية نطاقها المحلي مثل حماية الإقليم القومي^(٣).

وعليه؛ يمكن دراسة التنظيم القانوني لهيئات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير من خلال مبحثين كما يأتي:

المبحث الأول: الهيئات المختصة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

(٢) د. محمد عبد الله العربي، تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة التاسعة والعشرين، العدد الثاني، دون سنة نشر، ص ٣٩٧.

(٣) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية عشر، ١٩٦٤، ص ٦٥.

المبحث الأول

الهيئات المختصة بالضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

إن هيئات الضبط الإداري بصفة عامة هي الهيئات الإدارية والأشخاص الذين لهم سلطة اتخاذ إجراءات الضبط الإداري، لأن هيئاته يناط بها سلطة إصدار لوائح الضبط، واتخاذ تدابير الضبط الفردية، وإيقاع الجزاء الإداري^(٤).

ويعتبر من أعضاء هيئات الضبط الإداري من له حق استعمال السلطة التقديرية أو المقيدة للإدارة،^(٥) فهم موظفون عموميون يمارسون الوظيفة الإدارية في جميع الوزارات والمرافق العامة^(٦).

وعادة تتولى الحكومة المركزية المحافظة على النظام العام، عن طريق وضع تشريع موحد ينفذ في جميع أنحاء أقاليم الدولة، طالما أن الأمر يتعلق بالمحافظة على النظام العام، واستتباب الأمن سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

وبناءً على ما تقدم يمكن نتناول هيئات الضبط الإداري في مطلبين:

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري اللامركزية.

(٤) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٥) عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٢، ص ١٠٠.

(٦) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج ١، مطبعة نصر، ١٩٥٨، ص ١٥٩.

المطلب الأول

هيئات الضبط الإداري المركزية

تتركز هيئات الضبط الإداري عادة في يد السلطة المركزية وهي تكون في جانبها التنظيمي منوطة بالسلطة التنفيذية العليا، أما الجانب المتعلق بالتدابير الفردية فتكون منوطة بيد وزير الداخلية ومرووسية^(٧). ويمارس بعض الوزراء اختصاصاً ضبطياً استثنائياً تحده عادة نصوص خاصة في القانون^(٨).

وسلطات الضبط الإداري المركزي، تستطيع ممارسة جميع وسائل الضبط الإداري، سواء تعلق الأمر بوضع الأنظمة الضبطية، أو اتخاذ إجراءات الضبط الفردي، أو إصدار الأمر باتخاذ هذه الإجراءات.

وتتركز سلطات الضبط المركزي في يد أعلى سلطة إدارية، هو رئيس السلطة التنفيذية ومن ثم تتوزع هيئات الضبط المركزي لتشمل رئيس الوزراء والوزراء، حسب القوانين التي تخولهم ذلك ووزير الداخلية، والمحافظين وهيئات الشرطة وكما يأتي.

أولاً: رئيس السلطة التنفيذية:

إذا كان الأصل أن الضبط الإداري العام يتركز بيد السلطة التنفيذية، فإن السلطة التنفيذية - في مصر والعراق - تتركز بيد رئيس الجمهورية في حين أن الأصل في وظيفة الضبط الإداري في فرنسا وظيفه محلية تمارسها السلطات المحلية المتمثلة بالعمدة والمديرين^(٩).

(٧) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مصدر سابق، ص ٧١.

(٨) كاختصاص وزير السياحة بترخيص الفنادق والاستراحات السياحية.

(٩) د. عبد المنعم محفوظ، الوسيط في القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الناشر بدون، ص ٢١.

ففي العراق رئيس الجمهورية يعتبر رئيس السلطة التنفيذية (١٠) ؛
ويصدر القوانين التي وافق عليها مجلس النواب العراقي ونشرها ويصدر
القرارات المنفذة لها(١١).

فرئيس الجمهورية العراقية يقوم بإصدار القوانين ويأمر بوضع انظمتها
التنفيذية التي يتولاها عادة رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتنفيذ،
وطالما أن رئيس الجمهورية في العراق له سلطة تكليف من يشكل الحكومة
وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها(١٢). فإن رئيس الجمهورية يعد
الموجه الأول لسلطات الضبط في العراق.

ويتمتع رئيس الجمهورية العراقي بصلاحيات واسعة بموجب الدستور
فرئيس الجمهورية يقوم بتمثيل الجمهورية بالداخل والخارج (١٣) ، ويدعو
الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب ويدعو إلى الاستفتاء
العام ويكلف من يشكل الحكومة ويصدر القرار الجمهوري بتسمية أعضائها
ويضع بالإشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها
على الوجه المبين في الدستور ويدعو مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك مع
رئيس الجمهورية كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويسمي أعضاء مجلس الدفاع
الوطني ويصدر القوانين التي وافق عليها مجلس النواب وإصدار القرارات

(١٠) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م النافذ.

(١١) المادة (٧٣ / ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م النافذ.

(١٢) سهير علي أحمد، سلطة إصدار اللوائح، القرارات التنظيمية، في الجمهورية اليمنية،

دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص ١٠٩،

١١٣ وكذلك ينظر د. أحمد محمد الكبيسي، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية،

الوكالة اليمنية للدعاية والاعلان، صنعاء، ٢٠٠٢، ص ٢٠١ وأيضاً د. مطهر إسماعيل

العزوي، المبادئ الدستورية العامة، مركز الشرعي للنشر، ط٢، صنعاء، ٢٠٠٢، ص ١٨١

(١٣) المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م النافذ.

المنفذة لها ويقوم بتعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين ويقوم بإنشاء الرتب العسكرية ويمنح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون ويصدر قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات ويصادق على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء وينشأ البعثات الدبلوماسية، وتعيين واستدعاء السفراء واعتماد الممثلين للدول والهيئات الأجنبية^(١٤). ويمنح حق اللجوء السياسي وكذلك يعلن حالة الطوارئ والتعبئة العامة ويتولى أي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون^(١٥).

(١٤) ولمزيد من التفاصيل ينظر في ذلك عبد الحق محمد المغربي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ١٨٥.

(١٥) للمزيد من التفاصيل حول صلاحيات رئيس الجمهورية ينظر: المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ، والتي نصت على أنه: "... أولاً، إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

رابعاً: دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.

سادساً: قبول السفراء.

سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً: المصادقة على أحكام الأعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية.

عاشرًا: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور".

أما رئيس الجمهورية في مصر فله إصدار لوائح الضبط^(١)، وتتعلق لوائح الضبط بالمحافظة على النظام العام، ولا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصه بإصدار لوائح الضبط لأي سلطة أخرى وهذا يجعله يستأثر بالتنظيم الضبطي اللائحي دون سواه.

أما في فرنسا، فإن رئيس الجمهورية ليس له اختصاص ضبتي إذ إن إصدار لوائح الضبط من اختصاص الوزير الأول^(٢)؛ ولكن رئيس الجمهورية -بموجب سلطته في تنظيم شؤون الدولة- ممارسة سلطات الضبط الإداري^(٣)، ومنها إصدار لوائح الضبط في الأمور التي ليست من اختصاص القانون.

من هنا نجد أن رؤساء السلطات التنفيذية في فرنسا ومصر وكذلك العراق، يملكون صلاحية إصدار لوائح الضبط، على اختلاف بينهم في سعة الصلاحية^(٤)، وإن رئيس السلطة التنفيذية في مصر يستمد اختصاصه الضبتي من النصوص الدستورية استمداداً مباشراً، لذلك فإنه يرى أن رئيس السلطة التنفيذية في البلدان يمكنه اتخاذ إجراءات الضبط اللائحي وإصدار الأوامر باتخاذ إجراءات الضبط الإداري الفردي.

ثانياً: رئيس الوزراء:

يعتبر الوزير الأول في فرنسا صاحب الاختصاص الأصيل بإصدار لوائح الضبط^(٥)، ويصدر الوزير الأول لوائح الضبط بواسطة المراسيم، وحقه

(١) المادة (١٤٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٢) المادة (٢١) من الدستور الفرنسي.

(٣) د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٤) د. سهير علي أحمد، رسالتها السابقة، ص ٢٥.

(٥) المادة (٢١) من الدستور الفرنسي.

وحقه في إصدار اللوائح مستمد من الدستور، كما يجوز له إصدار لوائح الضبط، ولو لم يفوض بنص تشريعي^(١)؛ لأن واجباته الدستورية تقتضي قيامه بذلك.

أما في مصر فإن رئيس الوزراء ليس له إصدار لوائح الضبط ولا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضه بإصدار لوائح الضبط إلا أن هذا لا يمنع رئيس الوزراء من اتخاذ التدابير الفردية من أجل صيانة النظام العام. أما في العراق فإن رئيس الوزراء لا يملك أي اختصاص بإصدار القوانين المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، ولكنه-أي رئيس الوزراء- ومجلس الوزراء يملك حق اقتراح مشاريع القوانين^(٢)، ويقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين.

ويقوم بتنفيذ القوانين^(٣) والمحافظة على اموال الدولة. ويتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات^(٤).

ثالثاً: وزير الداخلية:

إذا ما استثنينا بعض الاختصاصات التي يقوم بها بعض الوزراء بموجب نصوص خاصة، فإن وزير الداخلية يأتي بعد رئيس الوزراء من حيث سعة الصلاحيات التي يتمتع بها باعتباره من هيئات الضبط الإداري، حيث أن التدابير الضبطية التي يتخذها وزير الداخلية تنطبق على جميع إقليم الدولة^(٥).

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مصدر سابق، ص ٢٩٥.

(٢) المادة (٨٠/ ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) المادة (٨٠/ أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٥) د. عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الإدارة عن اعمال وقرارات الضبط الإداري،

دراسة مقارنة، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، الطبعة الاولى، ١٩٩٧، ص ٥٩.

ويلحظ أن وزير الداخلية -في مصر- ليس له سلطة إصدار لوائح (أنظمة) الضبط إذ أن النصوص الدستورية لم تمنحه هذا الحق، إلا أن هذا لا يمنع وزير الداخلية من اتخاذ التدابير الضبطية الفردية في سبيل المحافظة على النظام^(١).

ويراقب وزير الداخلية في مصر عمل هيئة الشرطة، وتباشر اختصاصاتها الضبطية برئاسته، ويعتمد خططها للمحافظة على الأمن، إذ أن المشرع المصري يتجه -في نظر بعض الفقه- إلى اعتبار مهمة الضبط الإداري من المهام التي يعهد بها المشرع إلى الإدارة المركزية ممثلة بوزير الداخلية ورؤساء الشرطة^(٢).

وهيئة الشرطة المصرية تختص بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والاعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات^(٣).

أما في العراق يجوز لوزير الداخلية اتخاذ قرارات فردية أو إجراءات ضبوطية بموجب العديد من القوانين، بغية المحافظة على النظام العام في البلاد^(٤).

والأصل العام المقرر في فرنسا أن وزير الداخلية لا يملك إصدار لوائح الضبط إلا إذا فوضه الوزير الأول بذلك، ولكن ذلك لا يمنع من اختصاص وزير الداخلية بإصدار التدابير الفردية التي تتعلق بالمحافظة على النظام العام

(١) د. عاشور سليمان صالح شوايل، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) د. عبد المنعم محفوظ، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٣) م ٣ من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة المصرية.

(٤) المادة (٣، ٤) من قانون وزارة الداخلية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ م.

في جميع الأراضي الفرنسية كإجراءات أبعاد الأجانب وحماية المطارات. ويعتبر وزير الداخلية في فرنسا مسؤولاً عن سلامة الأشخاص والممتلكات والمحافظة على النظام العام وتكون قوات الشرطة تحت تصرفه^(١).

رابعاً: المحافظ (الحكام الإداريون):

يعتبر المحافظ من السلطة التنفيذية المركزية في فرنسا، وهو ممثلها في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة إليه من الوزارة بغية المحافظة على الأمن العام والنظام العام وتحقيق أهداف كثيرة ومتشعبة تشمل نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية^(٢).

في فرنسا، يعتبر المحافظ صاحب سلطة الضبط الإداري في المحافظة، ويباشر اختصاصاته هذه بموجب نص المادة (٩٩) من قانون ١٥ نيسان ١٨٨٤، إذ يختص المحافظ بالمحافظة على الأمن العام والنظام في محافظته، وحماية الأشخاص من المنشآت الخطرة والمضرة بالصحة العامة، كما أن له الإشراف على سير الملاحة على الشواطئ إذا كانت مقاطعته ساحلية ويستطيع المحافظ الحول محل عمدة البلدية وممارسة بعض اختصاصاته الضبطية في حالات الضرورة^(٣).

وفي مصر، فإن المحافظ يعتبر أيضاً ممثلاً للإدارة المركزية، ويعد مسؤولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، ويعاونه في ذلك مدير

(١) د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مصدر سابق، ص ١١٢. وكذلك ينظر موسى بن جعفر حسن، مصدر سابق، ص ٦٣، وإبراهيم رشيد العبادلة، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي والمقارن، القاهرة، بدون دار نشر، ١٩٩٤، ص ٣٨٢.

(٣) د. خالد عبد العزيز عريم، مصدر سابق، ص ٣٨٢. وأيضاً د. محمد أحمد فتح الباب السيد، مصدر سابق، ص ١١٠.

الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة، ويجب على مدير الأمن أخطار المحافظ فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم إعداد التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما^(١).

وللمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري^(٢).

ويعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فيها، كما يشرف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية^(٣) ويستفاد من النصوص المتقدمة أن المحافظ في مصر ليس له سلطة إصدار لوائح الضبط المتعلقة بموضوعات الضبط الإداري العام. ولا تتعدى سلطاته حدود إصدار القرارات الفردية المتعلقة بالمحافظة على الأمن والأخلاق والقيم العامة^(٤).

فالمحافظ يباشر اختصاصه بالمحافظة على الأمن، ضمن إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية وبالتعاون مع مدير الأمن الذي أصبح صاحب

(١) د. محمود ابو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٤٣. وأيضاً إبراهيم رشيد العبادلة، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٢) إبراهيم رشيد العبادلة، مصدر سابق، ص ٦٤. وأيضاً بالمعنى نفسه د. فهد عبد العزيز الدعيح، مصدر سابق، ص ٧١.

(٣) المواد (٢٦)، (٢٧) من القرار بقانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المصري وتعديلاته.

(٤) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص ٣١٧.

الاختصاص الأصلي منذ أن استقل المحافظ عن وزارة الداخلية.^(١) ولكننا لا نعدم النشاط الضبطي للمحافظ، إذ يمكن الاعتراف للمحافظ بسلطة ضبط إداري خاص فيما يتعلق بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطرق الإدارية^(٢).

كما يمكن الاعتراف للمحافظ بالعديد من أوجه نشاط الضبط الإداري العام^(٣)، إذ أن أغراض النظام العام من أمن وصحة وسكينة وآداب، تتوزع على العديد من الوزارات وهذه يمكن أن تتعاون فيما بينها، أو مع وزارة الداخلية من أجل تحقيق هذه الأغراض^(٤).

أما في العراق، فإن المحافظ يعتبر ممثلاً للإدارة اللامركزية، على خلاف الحال في فرنسا ومصر، ويعد رئيساً للمجلس المحلي في محافظته، ويعد أكبر سلطة فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة فيها، وهو الحاكم الإداري للمحافظة. ويتولى المحافظ تطبيق قواعد الحريات العامة وصونها وحفظ الأخلاق العامة والأمن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة وصون الحقوق والسلامة الشخصية. وللمحافظ اختصاصات عدة منها واجبات

(١) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢١٠، ٢١٢، و د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، الناشر بدون، مطبعة اخوان مورافتي، ١٩٨٤، ١٩٨٥، ص ١٧٤.

(٢) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٦ والدكتور سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص ٣١٧ وراجع نص المواد ٢٦، ٢٧ من نظام الحكم المحلي المصري سابق الذكر.

(٣) د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، دار النهضة، ١٩٩١، ص ٤٠.

(٤) نقل نظام الحكم المحلي إلى المحافظين اختصاصات الوزارات التي لا تعتبر مرافق قومية، وبالتالي يمكن ان يقوم المحافظ بنشاطات الضبط الإداري العام المتعلقة باختصاصات هذه الوزارات م (٢٧) من قانون الحكم المحلي المصري لعام ١٩٧٩ وتعديلاته.

تتعلق بالمحافظة، على النظام العام، وتحقيق أغراضه. وأن الضبط الإداري في العراق يتركز بشكل رئيس بيد السلطة المركزية^(١)، وان الوحدات اللامركزية لها صلاحيات التطبيق والتنفيذ لقوانين الضبط الإداري وأنظمتها^(٢).

خامساً: هيئات الشرطة:

تعتبر هيئات الشرطة ذات اختصاص عام فيما يتعلق بتنفيذ القوانين واللوائح (أنظمة) الضبط الإداري^(٣). وترتبط هيئات الشرطة بالسلطة المركزية الممثلة بوزير الداخلية^(٤).

أما في فرنسا، فإن هناك ثلاثة أنواع من قوات الشرطة ترتبط بوزير الداخلية، وتكون تحت تصرفه^(٥)، هي مديرية الشرطة التي تختص بالشؤون المالية والنقل والصحة العامة وسلامة الجميع، والخدمات الشرطة كاستخراج جوازات السفر والبطاقات الشخصية، والتفتيش على أجهزة الشرطة القضائية. والشرطة العسكرية التي تمارس اختصاصها بالبحث عن الهاربين عن التجنيد، ومخالفات الأوامر العسكرية أثناء الحروب والأزمات، والأمن القومي،

(١) نصت المادة (١١٠) من الباب الرابع المتعلق باختصاصات السلطات الاتحادية، على أن: "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:.... ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه...".

(٢) نصت المادة (١١٤) من الدستور العراقي على أن: "تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:.... ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم...، خامساً: رسم سياسة الصحة العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم".

(٣) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٥.

(٤) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٩، وكذلك نص المادة الأولى من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، الخاص بهيئة الشرطة المصرية.

(5) James, Cramer, The world's Police, ed, 1968, P.292.

الذي يتولى المحافظة على النظام والأمن العامين؛ إذ يتألف من جهاز المخابرات والشرطة القضائية والشرطة الإدارية.

وتختص هيئة الشرطة في العراق وكذلك مصر بالمحافظة على النظام والأمن العاميين وحماية الأرواح والآداب والأموال ومنع الجريمة واكتشافها وضبطها^(١).

كما يتمتع رجال الشرطة بصلاحيات استخدام القوة المادية، وباستعمال السلاح بالقدر اللازم للقيام بواجباتهم، وذلك في الأحوال التي نص عليها القانون^(٢) وتتولى هيئة الشرطة في مصر باتخاذ تدابير الضبط الفردية وذلك بموجب قانون هيئة الشرطة، وقانون السلطة المحلي، فالشرطة يتولون المحافظة على النظام والأمن العاميين، تحت الإشراف المباشر لوزير الداخلية.

أما في العراق فقد نص المادة (١٨) من قانون وزارة الداخلية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ على أن: "تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والإسهام في توطيد الأمن العام ومكافحة الإجرام باتخاذ الأساليب والوسائل العلمية والفنية". كما أشارت المادة (١٩) منه على أن: "تباشر مديرية الأمن العامة بالمحافظة على سلامة وأمن البلاد الداخلي"، بمعنى أنه من خلال هذه النصوص تنحصر الواجبات الإدارية للشرطة في المحافظة على النظام والأمن العام والآداب العامة، وكذا تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات.

(١) المادة (٣) من قانون هيئة الشرطة المصرية المشار اليه سابقا.

(٢) المادة (١٥٢) من قانون هيئة الشرطة المصري السابق الذكر.

المطلب الثاني

هيئات الضبط الإداري اللامركزية

تميل الدول في الوقت الحاضر إلى الاتجاه للأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، وإعطاء السلطات المحلية في الأقاليم والمقاطعات قدراً من السلطة تختلف من بلد إلى آخر وذلك بهدف تخفيف ضغط العمل على السلطة المركزية، والقضاء على البيروقراطية في العمل، ومواجهة الأعباء الكثيرة الناجمة عن اتساع نشاط الإدارة، وقد شمل أسلوب اللامركزية شمولاً واضحاً سلطات الضبط الإداري إذ أن كثيراً من الدول اعطت هيئات الحكم المحلي قدراً من سلطات الضبط، لمشاركة الإدارة المركزية من تحمل أعباء المحافظة على النظام العام^(١).

لذلك نجد أن أعضاء السلطة الإدارية المختصين بممارسة وظيفة الضبط الإداري في فرنسا هم العمدة والمديرون^(٢)، فالضبط الإداري المحلي موكول في فرنسا إلى العمدة^(٣) من هنا يمكننا القول: إن وظيفة الضبط الإداري في فرنسا بوصفها قاعدة عامة، هي وظيفة محلية تدخل في اختصاص السلطات والهيئات المحلية^(٤).

(١) د. محمد أحمد فتح الباب السيد، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الطبعة الثانية، دار المعارف، مصر، ١٩٦٥، ص ٩٤٢.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٣٢٢، ود. السيد محمد مدني، القانون الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ١٩٦٥، ص ٣٥٣.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، مصدر سابق، ص ٤٩٥، ومؤلفه القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، مصدر سابق، ص ٩٤٣، وكذلك د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، بحث سابق، ص ٦٣.

أما في مصر فإن وظيفة الضبط الإداري تتركز بصورة عامة بيد السلطة المركزية، أي الوزارة في العاصمة، والمديرون المحافظون في الأقاليم أما السلطات المحلية، فلا تملك أي مظهر من مظاهر سلطات الضبط الإداري وكذلك الحال في العراق، إذ إن ما يميز وظيفة الضبط الإداري هو تركزها في يد السلطة المركزية في العاصمة، أو ممثليها في الوحدات الإدارية اللامركزية^(١).

لذلك نجد أن هيئات الضبط الإداري اللامركزي تتمثل في العمدة في كل من فرنسا ومصر^(٢)، أما في العراق فالأمر يختلف، فرغم أن المحافظ يعتبر ممثلاً للإدارة المركزية في فرنسا مصر، فإنه يعتبر ممثلاً للإدارة اللامركزية في العراق، وكما يأتي:

أولاً: العمدة:

كما ذكرنا فإن القاعدة العامة المقررة في فرنسا هي أن وظيفة الضبط الإداري وظيفة محلية يتولاها العمدة، فهو يتولى القيام بوظيفة الضبط الإداري المحلي في المدن والقرى، وينظم عمل العمدة الضبطي نصوص صريحة في قانون البلديات الصادرة عام ١٨٨٤، إذ إن المادة (٩٩) منه نظمت وظيفة الضبط الإداري المحلي للعمدة. ويتولى العمدة المحافظة على الأمن والنظام في المدينة أو القرية، ويعتبر العمدة عضواً في الإدارة اللامركزية، بحيث يستطيع بهذه الصفة إصدار لوائح الضبط ضمن نطاق بلده^(٣).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مصدر سابق، ص ٣٢٢.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٧.

(٣) المصدر السابق، ص ٤١٧.

فالعقدة في فرنسا، يتولى وظيفة الضبط الإداري المحلي في المدينة أو القرية ومع ذلك فإن الاتجاه الحديث يميل نحو نقل سلطة الضبط الإداري من العقدة إلى الإدارة المركزية، كما يميل إلى منح سلطة الضبط لموظفين تابعين إلى السلطة المركزية^(١).

أما في مصر، فإن العقدة والمشايخ يعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في القرية، لذلك يكفون بالمحافظة على الأمن والنظام ومراعاة القوانين واللوائح، إلا أنهم لا يملكون سلطة إصدار لوائح الضبط^(٢)، فالعقدة في مصر مجرد من أية ولاية ضبطية، بالرغم من أنه يعتبر من أعضاء الضابطة القضائية، فهو لا يستطيع إصدار لوائح الضبط، وإن جاز له -أحياناً- إصدار أوامر فردية للمحافظة على الأمن العام في القرية^(٣).

وتجرد العقدة في مصر من إصدار لوائح الضبط أو القرارات الإدارية الفردية ضمن موضوعات الضبط الإداري، يترتب عليه مسؤولية الدولة في مصر عن الأضرار المترتبة على مرفق الضبط الإداري في جميع أنحاء البلاد^(٤).

(١) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، مصدر سابق، ص ٩٤٣، ولكن هذا التقسيم لا يمنع من التداخل بين اختصاص هيئات الضبط المركزية واللامركزية، فالمحافظ يستطيع الحلول محل عمدة البلدية لممارسة بعض نشاطات البوليس في حالات الضرورة، كما يمكن للعقدة مباشرة اختصاصات البوليس القومي تحت إشراف المحافظ، ينظر د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي والمقارن، مصدر سابق، ص ٣٨١.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤١٧.

(٣) د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مصدر سابق، ص ٣٢٢.

ثانياً: مدير الناحية:

وهو يقابل العمدة في مصر وفرنسا وينظم عمل مدير الناحية قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠، ومدير الناحية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية ويعين تعييناً وينفذ قرارات المجلس المحلي للمحافظة ويقوم باقتراح مشروعات الخطط والموازنات السنوية، ودراسة الإحصاءات والمعلومات والتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمديرية، ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في المجالات كافة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات أن وجدت، ومناقشة الحالة الأمنية في المديرية وإصدار التوصيات المناسبة التي تساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة وكذلك دراسة ومناقشة الحالة التمويينية للمديرية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها ومناقشة الشؤون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المديرية وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها^(١).

ويتكون مجلس الناحية في العراق من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرين ألف نسمة، ويتم انتخاب أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي^(٢).

ومن الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الناحية الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية، والرقابة على الدوائر المحلية، ورفع التوصيات

(١) علي مهدي علي العلوي بارحمة، الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ١٣٦ وما بعدها.
(٢) ينظر نص المادة (٢٣ - أولاً: ٣، ٤) من القانون.

اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء، ويختص المجلس بتقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء^(١)، ومن هذه المجالات التي يستطيع المجلس أن يقدم في شأنها الدراسات والبحوث ما يتعلق بالسعي للحفاظ على بيئة الناحية وتحسينها.

ويمارس مدير الناحية سلطات الضبط الإداري داخل حدود الناحية، إلا أنه لا يجوز له إصدار أنظمة الضبط، ولا يجوز له اتخاذ تدابير فردية، وإنما يتم القيام بالواجبات من خلال المجلس المحلي للمديرية بواسطة قرارات يتخذها المجلس المحلي وهو الرئيس لهذا المجلس ويتولى الرئيس الإشراف على تنفيذها.

وهذا يؤكد لنا اتجاه الفقه إلى أن تتولى الحكومة المركزية مهمة المحافظة على الأمن لأنه من وظائف الدولة التي تتطلب تشريعاً موحداً، ولكن هذا لا يقلل من مشاركة الهيئات المحلية في المحافظة على النظام، لأنها أقدر من الحكومة المركزية

على رقابة كل ما يهدد النظام العام، وأدرى بأساليب هذه الرقابة وحالتها، ويدعم الفقه^(٢) رأيه هذا باختلاف طبيعة التدابير المتعلقة بحفظ الصحة العامة، فهي تختلف في المدينة عنها في القرية، بل تختلف من إقليم إلى إقليم، إذ أن مشكلة الغذاء من أهم المشكلات التي تعنى بها الهيئات المحلية، لذلك تتخذ التدابير الوقائية اللازمة فيما يتعلق بسلع أساسية حيوية، كاللبن والخبز واللحوم، كما تهتم الهيئات المحلية بمنع تلوث الأنهار ومجري

(١) ينظر نص المادة (١٢-١٣) ثامناً من القانون.

(٢) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مصدر سابق، ص ٦٤، ٦٥.

المياه، وتحديد السرعة التي لا يجوز أن تتعداها السيارات ضمن حدودها المحلية، ويتعين إلاً تنزل التدابير الوقائية عن الحد الذي يفرضه التشريع المركزي.^(١)

ثالثاً : مجالس المحافظات:

يشكل مجلس المحافظة وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) من خمسة وعشرين مقعداً، يضاف إليها مقعد واحد لكل مائتي ألف نسمة لما زاد عن خمسمائة ألف نسمة، وقد أعطى الدستور العراقي النافذ للمحافظات صلاحيات واسعة، عبر منحه المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وتتنظم هذه الصلاحيات بقانون^(٢). واستناداً لهذا النص صدر قانون المحافظات النافذ، والذي نص في المادة (٢ - أولاً) على كون مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، والذي يحق له إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وقد جاءت المادة (٧) من القانون مفصلة لهذه الاختصاصات، والتي من ضمنها إصدار

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مصدر سابق، ص ٦٤، ٦٥، وأيضاً د. محمد عبد الله العربي، تنظيم الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٤١٣، والدكتورة سعاد الشراوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤٠، ٤١.

(٢) نص المادة (١٢٢ - ثانياً) من الدستور.

التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة^(١).

رابعاً : رؤساء الوحدات المحلية:

لقد نص قانون المحافظات على تمتع كل وحدة إدارية بالشخصية المعنوية، ويعد المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها، ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون.

ولقد سبق التعرض لمدير الناحية في العراق، وكذلك التعرض للمحافظ في فرنسا ومصر باعتباره ممثلاً للإدارة المركزية، ويتبقى التعرض للمحافظ كممثل للإدارة اللامركزية في العراق. إذ يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية^(٢)، ويصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه^(٣). وهناك من يرى في حالة عدم صدور مرسوم جمهوري خلال المدة المحددة فعلى مجلس المحافظة أن يختار محافظاً جديداً بدلاً عن السابق^(٤)، ولكن ليس هناك من الأسانيد القانونية التي تدعم هذا الرأي، إذ لم ينص قانون المحافظات على حالة رفض رئيس الجمهورية اصدار المرسوم الجمهوري، وكذلك لم

(١) علاء سليم العامري، الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٦، ٢٠٠٧، ص ٦٥.

(٢) ينظر نص المادة (٢٤) من قانون المحافظات.

(٣) ينظر نص المادة (٢٦ - أولاً) من قانون المحافظات.

(٤) ينظر أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، العدد الثالث، ٢٠١١، ص ١٥٥.

يصرح الدستور برفض رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية أو صلاحيته في ذلك، بل إن ليس لرئيس الجمهورية سلطة الرقابة على المحافظين فكيف يمنح حق رفض تعيين محافظ ما. علماً إن اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الجمهورية قد نص عليه الدستور في المادة (٧٣) - سابعا (١).

ويمارس المحافظ جملة من الصلاحيات التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن هذه الصلاحيات تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، ويمارس المحافظ صلاحية تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة^(١)، والإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد. واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة، بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة، وللمحافظ سلطة إصدار الأوامر إلى الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وفقاً للقانون، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق. وللمحافظ سلطة استحداث وإلغاء مراكز الشرطة، بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختلفة وضوابط وزارة الداخلية. وللمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية، وجميع

(١) ينظر نص المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام، العاملة في المحافظة،
باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) (١).

(١) ينظر نص المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، لسنة
٢٠٠٨ (المعدل).

المبحث الثاني

أنواع الضبط الإداري وحدود سلطاته في مجال البناء والتعمير

ينظر لفكرة الضبط الإداري، باعتبارها ظاهرة اجتماعية وقانونية بذات الوقت، فهي ظاهرة اجتماعية، كونها مرتبطة ارتباطاً مباشراً بحياة أفراد المجتمع الذين يجدون فيها وسيلة فعالة في تحقيق أمن واستقرار الجماعة، كما إنها ظاهرة قانونية، باعتبار أن الجهة الإدارية المختصة بممارسة هذه الوظيفة، إنما تركز إلى القانون في تحقيق الغاية منها والتمثلة بالمحافظة على النظام العام، وذلك من خلال إقامة التوازن بين المصلحة العامة من جهة واحترام حقوق الأفراد وحررياتهم العامة من جهة أخرى، على اعتبار أنه إذا كانت سلطة الضبط الإداري بحاجة لقانون تعمل في نطاقه وتنفيد أحكامه، فإن القانون بحاجة إلى سلطة تعمل على تنفيذه، وتكفل له القدسية والاحترام، وذلك كله من أجل تحقيق الاستقرار لأمن المجتمع، وهذا ما يظهر التنازم بين السلطة والقانون، وارتباطهما بالمجتمع ذاته^(١).

ولابد من الإشارة، بأن فكرة الضبط الإداري باعتبارها فكرة قانونية، قد تطورت تدريجياً وفي فترات تاريخية متلاحقة، شأنها في ذلك شأن بقية الأفكار القانونية الأخرى، وذلك بحسب المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع، فبعد أن كانت هذه الفكرة مرتبطة بنظام الحكم سابقاً، وتهدف إلى حماية النظام السياسي القائم، وتحقيق غاياته، فإن الأمر قد تغير لاحقاً، بحيث أصبحت الغاية من ممارسة هذه الوظيفة محددة بالحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، وذلك في ظل اتساع تدخل الدولة في العديد من الأنشطة الفردية، والتي لم تكن خاضعة لذلك التدخل سابقاً، تطبيقاً لفلسفة المذهب الفردي الحر.

(١) د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤ ص ٢٦.

ولدراسة أنواع الضبط الإداري وحدود سلطاته في مجال البناء والتعمير، ينبغي تقسيم هذا المبحث على مطلبين، كما يأتي:

المطلب الأول: أنواع الضبط الإداري.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير.

المطلب الأول

أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري (بوجه عام) يتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عنها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها، فقد تكون عامه، وقد تخص مكانة محددة، أو أشخاص معينين، أو موضوع دون غيره، ومن هنا يمكن القول بأن أنواع الضبط الإداري تقسم إلى : ضبط إداري عام ، وضبط إداري خاص، ويهدف حصراً إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة التقليدية (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) والحديثة.

أولاً: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص:

ينقسم الضبط الإداري على نوعين: ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، وكما يأتي:

أ) الضبط الإداري العام:

ويقصد به مجموعة الصلاحيات المنوطة بهيئات الضبط للمحافظة على النظام العام بجميع عناصره والتي تمارسها بصفة عامة في كل المجالات وعلى كافة النشاطات^(١) أو هو : "مجموعة القيود و الضوابط التي تهدف إلى حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في سائر نواحي الحياة

(١) معني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة، رسالة ماجستير، جامعة العقيد لحاج لخضير، الجزائر، ٢٠١١، ص ٤٤.

البشرية بغير تخصيص من هذه الناحية أو تلك ، فهو يمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري^(١).

ويتجلى الهدف الأول والأساسي للضبط الإداري وفقاً للمفهوم التقليدي^(٢) في حماية النظام العام^(٣) ومنع انتهاكه والإخلال به، ويجمع أغلب الفقهاء على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية وهي: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة.

وذلك يعني أن فكرة النظام العام قد تابعت اتساع دور الدولة التي تزيد تدخلها في العلاقات الاقتصادية بين الأفراد والمجموعات، وقد وسعت القواعد الآمرة المتزايدة أيضاً نطاق النظام العام، وإذا كان الأمر على هذا النحو فإن فكرة النظام العام يختلف دورها في القانون العام عنه في القانون الخاص فهي في مجال القانون الخاص تعتبر سبباً للمنع، حيث في مجال القانون المدني يجب على المتعاقدين أن يراعوا النظام العام في العقد وإلا أصبح العقد باطلاً^(٤).

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ٤٩١ وما بعدها، د. ثروت بدوي، القانون الإداري، ص ٣٩٦ وما بعدها، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ص ٩٥.

(٣) وهناك اتجاهين أو مدلولين لتعريف النظام العام؛ فهناك المدلول المادي: وينظر للنظام العام على أنه النظام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى بالمعنى المادي البحت، وهناك المدلول الأدبي أو الأخلاقي، ويمتد ليشمل المفهوم المادي، ويتعداه لمفهوم آخر "المفهوم الأخلاقي" وبمقتضاه يعد النظام العام مفهوماً عاماً وغامضاً؛ فليس المقصود منه المحافظة على النظام المادي البحت في الشارع، بل يشمل أيضاً المحافظة على النظام الأخلاقي، وللمزيد انظر د. حمدي لقبيلات، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري" ج ١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢٢٥.

(٤) د. عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، طبعة ١٩٥٢، الجزء الأول، ص ٣٩٩.

(ب) الضبط الإداري الخاص:

ويقصد به صيانة عنصر من عناصر النظام العام في أماكن معينة، أو منع الاضطراب في قطاع معين كقطاع المرور أو الصحة أو النقل، أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض الرئيسية للضبط الإداري العام، كحماية الآثار أو المحافظة على نوع معين من النباتات أو الحيوانات أو الطيور^(١). فالضبط الإداري الخاص يرمي إلى صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة ، فالنسبة للضبط الإداري الخاص بالمكان ، فإنه يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محدده بحيث يعهد بسلطة الضبط الإداري في هذه الأماكن سلطة إدارية معينة، أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة فإنه يقصد به تنظيم ورقابة و ممارسة أوجه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة، وفيما يتعلق بالأغراض الأخرى فإنه يستهدف أغراضة تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام^(٢)؛ لذلك لا تطلق عبارة الضبط الإداري الخاص إلا على الضبط الذي تحكمه و تنظمه نصوص قانونية أو لائحة خاصة تتضمن تكليف هيئة محددة بذاتها ببعض أوجه نشاط الضبط الإداري العام، ومن هنا يتميز الضبط الإداري الخاص بصورته الموضوعية أو الشخصية أو المكانية بوروده على عنصر واحد فحسب من عناصر النظام العام، ومن هنا يكون مقيدة بنظام قانوني خاص، وملتزمًا بهدف محدد يقتصر على عنصر محدد يستهدف حمايته دون أن يستهدف تحقيق جميع عناصر النظام العام في آن واحد ، كما لو ورد على سبيل المثال على النشاط العمراني^(٣).

(١) معفي كمال، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٢) لوصيف خولة، الضبط الإداري السلطات والضوابط، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٣.

(٣) نواف كنعان، دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، عدد ١، ٢/٢٠٠٦، ص ١٠.

فالضبط الإداري العام يمكن أن يتناول بالتنظيم أي نشاط فردي بقصد صيانة النظام العام بمدلولاته الثلاثة السابقة، أما الضبط الإداري الخاص فلما يمكن اللجوء إليه إلا لتحقيق الأغراض التي حددها المشرع مع الاقتصار على الوسائل التي أعدها القانون لتحقيق تلك الأغراض^(١).

ثانياً : غايات الضبط الإداري:

إن فكرة النظام العام في مجالات القانون الإداري ذات حدين؛ حيث تظهر تارة كقيد على سلطات الأفراد والإدارة معاً، وتارة أخرى توسع سلطات الضبط الإداري، ولذلك يذهب البعض إلى أن ما تتميز بفكرة النظام العام في مجال القانون الإداري أنها أشد حركة منها في القانون الخاص^(٢).

أ) الأهداف التقليدية للضبط الإداري:

١- الأمن العام:

ويقصد به اطمئنان الجمهور على نفسه وماله وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها، والتي من شأنها إلحاق الضرر بالأشخاص، أو بالأموال^(٣)، أو ما يمكن أن يقلقهم في أثناء إقامتهم الآمنة بمنزلهم أو أثناء سيرهم، وبعبارة أخرى يقصد بالأمن العام شعور المواطنين بالاطمئنان وعدم الخوف أو التهديد من خطر بشري أو طبيعي^(٤).

(١) د. يس عمر يوسف ود. معوض عبدالنواب، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان، ط١، مكتبة عالم الفكر والقانون والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص٢١٧.
(٢) د. محمود سعد الدين، نظرية الضبط الإداري، ص١٣٣.
(٣) د. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري والنشاط الإداري" دار الخلدونية، ط١، الجزائر، ٢٠٠٧، ص٧٤.
(٤) زكريا المصري، أسس الإدارة العامة "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠٠٧، ص٩٧١.

وعلى هذا النحو فإنه يكون من واجب هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام^(١)، أيًا كان مصدرها باتخاذ ما تراه مناسباً من إجراء.

٢- الصحة العامة :

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من كل خطر من شأنه أن يضر بها مرضاً كان أو وباءً، وتعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد المواطنين ضد الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها، ولما شك أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد^(٢).

ب) الأهداف الحديثة للضبط الإداري:

لقد دلت الدراسات المقارنة على أنه بتطور الدولة الحديثة وبتدخلها في كافة أوجه النشاط الإنساني، تطور معها مفهوم النظام العام ولم يعد يقتصر على العناصر التقليدية السابق ذكرها بل أنه اتسع وزاد اتساعاً وشمولاً ليحتضن معانٍ أخرى ويحوي مجالات أخرى، وهي التي يرى الباحث ذكرها في سطور بحثه.

المطلب الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير

تعتبر وظيفة الضبط الإداري قديمة قدم الدولة ذاتها، وتعتبر كذلك وظيفة ضرورية ولزامية لحماية المجتمع، ووقاية النظام العام؛ إذ بدونها تعم

(١) طاهري حسين، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٢) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة" ج ٢، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٣٩، ٣٨.

الفوضى، ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع. ولقد وجدت سلطات الضبط الإداري نفسها أمام معادلة صعبة؛ حيث حدد القانون غايتها في الحفاظ على النظام العام الذي يتمثل في تحقيق الأمن، والصحة، والسكينة والآداب العامة.

ولأن المشرع يدرك أن الأمن لا يتحقق في الواقع إلا بمنع أي فرد، أو جماعة من الإخلال بالنظام العام، حتى لو باتخاذ وسائل القوة المشروعة، والتي فيها تقييد لحرية الأفراد التي تمثل أساس النظام العام؛ فإنه ولكي تصان الحرية لابد وأن يتحقق الشعور بالأمن؛ وهذا الشعور لا يمكن تحقيقه إلا بضوابط بحكم سلوك الإدارة وتحول دون تعسفها وخروجها عن الأهداف المنوطة بها، وهذه الضوابط يمكن دراستها من خلال ثلاث فقرات كما يأتي:

أولاً: مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري:

إن الحرية اللامسؤولة سرعان ما تتحول إلى فوضى، وتشكل خطراً يبدد المجتمع وغالباً ما تنتهي إلى نوع من العبودية؛ لذلك تقرر أن سلطات الضبط الإداري لا يمكن أن تكون مطلقة، وإنما هي سلطة وفقاً للقانون وفي حدود الهدف منها وعليه تخضع لقيد احترام مبدأ المشروعية وذلك في سبيل حماية الحقوق والحريات الفردية من أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة، ويدور مبدأ المشروعية حول ضرورة احترام الإدارة للقانون بمعناه الواسع، لكن ما المقصود بالقانون في هذه الحالة؟، وعلى من يجب هذا الاحترام وخاصة بصدد قرارات الضبط الإداري؟

وإذا كان يقصد بالقانون هنا، المعنى الواسع له، أو مدلوله العام بمعنى جميع القواعد القانونية التي تجسد النظام القانوني للدولة أياً كان مصدرها، ويمكن القول للإجابة على الشق الثاني من التساؤل السابق، أن احترام القانون واجب على كافة الهيئات والسلطات العامة كانت المختصة بإصدار قرارات الضبط الإداري أو غيرها؛ إذ يجب في كل الأحوال أن تخضع في كل

تصرفاتها لحكم القانون، وعلى المتضرر من القرار، والذي تم الاعتداء على حريته من قبل الإدارة أن يلجأ للقضاء مبيناً أوجه انتهاك القانون فإذا صحت دعواه أصبح عمل السلطة أياً كان هذا العمل، غير مشروع ومن ثم يتعين إلغاؤه أو التعويض عنه أو كليهما معاً، إذا كان لذلك محل^(١).

وعلى هذا يمكن القول أنه يترتب على التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، سيادة حكم القانون في علاقة الحاكم بالمحكوم، وبالتالي صيانة وضمن حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، ولهذا توصف الدولة التي يسودها هذا المبدأ بالدولة القانونية^(٢). وهكذا وصل الحديث إلى أن المفهوم العام لمبدأ المشروعية يعني خضوع جميع السلطات في الدولة لحكم القانون^(٣).

ويرى الباحث أن بتعرض بشيء من التفصيل لمفهوم مبدأ المشروعية ومصادره وهذا على النحو التالي:

(أ) مفهوم مبدأ المشروعية:

ويعرف الدكتور "حسين عبد العال محمد" مبدأ المشروعية بأنه "الخضوع للقانون بمفهومه العام حكماً ومحكوماً؛ فتخضع سلطات الدولة جميعاً للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر

(١) د. عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، دراسة مقارنة، دكتوراه، حقوق عين شمس ١٩٨٣، ص ٦، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٥، د. محمد عبدالله مرسي، سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، رسالة دكتوراه، المكتب المصري الحديث، القاهرة ١٩٧٣، ص ٢١.

(٢) هناك في الواقع عناصر عديدة يلزم توافرها في الدولة حتى توصف بالقانونية ويسودها بالتالي مبدأ المشروعية إذ يجب أن يكون هناك نظام أساسي، سواء تمثل في دستور أو في ميثاق، أو في أي أداة أخرى، بين نظام الحكم في الدولة وقواعد ممارسة السلطة فيها، وكذلك حقوق وحريات الأفراد.

(٣) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص ١٦، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، للدكتور رمزي الشاعر، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦، ص ١٥.

عنها باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته^(٤)"

وهكذا يضيف الدكتور "محمد الشافعي أبو راس"، أن مفاد مبدأ المشروعية هو "أن تتفق جميع تصرفات كل السلطات في الدولة مع القانون بمعناه الواسع؛ أي ضرورة اتفاق كل تصرفات الإدارة مع صحيح حكم القانون نصاً وروحاً، وإذا كانت الإدارة ملتزمة باحترام القانون بمعناه الواسع في كل تصرفاتها؛ فإن التزامها باحترام القانون في تصرفاتها الضبطية التي تمس حريات الأفراد ونشاطهم، يكون أوجب وأهم؛ حفاظاً على حريات الأفراد وأنشطتهم" والتزام الإدارة بمبدأ المشروعية يمثل أهم الضوابط التي تصنع للضبط الإداري حدوده^(٥)؛ فتطبيقاً لهذا المبدأ فإن أعمال وإجراءات سلطات وهيئات البوليس الإداري تخضع وتتقيد بأحكام مبدأ المشروعية، فكل الأعمال البوليسية يجب أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة. وطبقاً لأحكام النظام القانوني للدولة فإن السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري يجب أن تحترم قواعد ومبادئ المشروعية في كل ما تصدره من أعمال وإجراءات ضبطية إدارية وإلا وقعت أعمالها باطلة، كما أن هذا التقيد يحمي سلطات وهيئات البوليس الإداري نفسها من الانحراف والتسرع، كما أنه يحمي حقوق وحريات الأفراد من كل مظاهر الانحراف والتعسف في استعمال سلطات الضبط الإداري المخولة للإدارة قانوناً^(٦).

(٤) حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨٧.

(٥) محمد الشافعي أبوارس: القانون الإداري، تم التحصل عليه من الموقع: www.pdfactory.com يوم ٧ فبراير ٢٠٢٢م، الساعة ١٢:٠٠ ص ٢٧٠.

(٦) عمار عوابدي، "القانون الإداري، النشاط الإداري"، ج ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٤٢.

ويتساءل الباحث في هذا الصدد عن مدى التزام الإدارة بالخضوع لمبدأ
المشروعية ويرى أن يذكر الآراء التي قيلت ف هذا الشأن^(١):
فقد ذهب جانب من الفقه إلى أنه يقصد بالالتزام بالإدارة بمبدأ المشروعية
هو ضرورة اتفاق كافة أعمالها المادية والقانونية مع حكم القانون، وبينما
ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن المقصود بالالتزام بالإدارة بمبدأ
المشروعية ليس فقط أن تكون تصرفاتها مطابقة للقانون أو غير مخالفة له بل
يجب أيضاً أن تكون هذه التصرفات مستندة إلى قاعدة قانونية تجيزها.
ويرى ثالث أن يذهب لمدى أبعد مما سبق؛ حيث أن بمنطقه لا يتحقق
خضوع الإدارة للقانون، إلا عندما تكون أفعالها مجرد تنفيذ لقاعدة قانونية.
وإذا أُلقيت نظرة فاحصة عن هذه الآراء الثلاثة فإنه يمكن التقرير بأن
الأخير رغم نبل الاعتبارات التي انطلق منها فإنه لا يمكن الأخذ به^(٢)، بل

(١) راجع في هذه الاختلافات : نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة
والمحاكم القضائية، د. سليمان الطماوي، طبعة ١٩٥٠، ص ٣٢ وما بعدها، الرقابة
على أعمال الإدارة، د. محمد كمال ليلة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٢،
ص ٢١، قضاء التعويض للدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ١٩، د. محمد
مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، مجلس الدولة وقضاء
الإلغاء، القاهرة ١٩٨٩، ص ٨، وما بعدها.

(٢) حيث أنه وإن قصد أنصار هذا الرأي توفير أكبر قدر من ضمان حقوق وحريات الأفراد
في مواجهة الإدارة إلا أنه يتجاهل وظيفة الإدارة خاصة بعد سيادة مذهب التدخل وما
أدى إليه من زيادة واتساع في الدور الذي تباشره في المجتمع، ذلك الدور الذي أصبح
له مكان الصدارة مقارنة بأدوار السلطات الأخرى وذلك ليس فقط لقدرتها على سرعة
اتخاذ القرارات عكس البرلمان مثلاً الذي يتسم في الأغلب الأعم بالبطء والروتين
وكذلك ليس فقط لقدرتها على وضع هذه القرارات موضع التنفيذ، ولكن أيضاً
لوجودها في وضع يسمح لها بمعرفة دقائق وتفاصيل مختلف مشاكل المجتمع مما
يمكنها من مواجهة كل حالة على حدة والتعامل معها بالأسلوب الذي يتفق وطبيعتها؛
فالإدارة أصبحت تمثل في حقيقة الأمر المحرك الأساسي لمختلف أوجه النشاط في
عالمنا المعاصر، وتفصيل ذلك يرجع لمؤلف د. رمضان بطيخ، تزايد دور السلطة

يمكن الاتفاق مع الرأي الأول والثاني، فكليةما يكملان بعضهما ويؤيدان نفس المعنى.

وتجدر الإشارة إلى أن وجوب خضوع قرارات الضبط الإداري للقانون، كما سبق الذكر يعود في الحقيقة إلى أن هذه القرارات تمثل قيداً على حقوق وحرية المواطنين وهو ما يترتب عليه وجوب حصر وسائل الإدارة الضبطية في أضيق نطاق حتى لا تتخذ من الحفاظ على النظام العام حجة للقيام بإجراءات ضبطية متطرفة؛ حيث المقصود من هذه الإجراءات هو وقاية النظام الاجتماعي وحماية السلطة السياسية من نشاط ينطوي على إخلال أو تهديد للنظام العام^(١).

ب) مصادر المشروعية

إذا كان الأمر قد انتهى فيما سبق إلى أن مبدأ المشروعية الإدارية يعني خضوع الإدارة للقانون في تصرفاتها القانونية والمادية. وإذا كان مبدأ المشروعية يملئ على الإدارة واجب العمل طبقاً لما تقضي به مجموعة القواعد القانونية تبعاً لاختلاف تدرجها، فإن هذه القواعد تعتبر والحالة هذه مصادر مبدأ المشروعية. مما يدعو إلى القول بأن مبدأ المشروعية هو حاصل جميع القواعد القانونية التي تفرض على الإدارة وتقيد أعمالها^(٢).

ج) انعكاسات مبدأ المشروعية على سلطات الضبط الإداري:

التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٨، ص ١٢٢ وما بعدها.

(١) د. سالم جروان، إبعاد الأجانب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية مبارك للأمن، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٣، ص ١٨٩ وما بعدها.

(٢) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١٣.

إذا كان المقصود بمبدأ المشروعية في مجالات الضبط الإداري -وكما سبق البيان- هو خضوع سلطات الضبط الإداري للقانون؛ فإن كل تصرف تجرّيه سلطة الضبط وتخالف به قواعد القانون يقع باطلاً، فلا ينفذ ويكون جديراً بالإلغاء، فضلاً عما يترتب عليه من مساءلة الإدارة^(١).

ويرى الباحث أن يتطرق وهو بصدد تحديد انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط إلى تدرج القواعد القانونية، و إلى أهمية تحديد اختصاصات الإدارة، ثم ينتهي بذكر ضوابط الإجراءات الضبطية، على الشكل التالي:

١- تدرج القواعد القانونية:

إذا كانت قواعد المشروعية على اختلاف مصادرها قواعداً ملزمة؛ نظراً لطابعها القانوني الملزم؛ فإنها لا تتساوى بل تتفاوت في القيمة القانونية وتدرج في المرتبة الإلزامية تدرجاً هرمياً^(٢)، وبالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإصدار القواعد القانونية أن تراعي القواعد القانونية الأعلى منها؛ إذ أنه لا يجوز أن تخالف قاعدة قانونية أدنى في المرتبة قاعدة قانونية أعلى منها، وإلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.

وتتجلى أهمية التدرج في علاقته بضمان وكفالة الحريات ومن ثم فإن تقييد سلطة الضبط تعتبر واضحة؛ حيث أن هيمنة الدستور على قواعد المشروعية يعني ابتداءً أن تبطل أي قاعدة تخالف أحكامه، كما في المقام الثاني يعني تقييد أعمال الضبط الإداري بالأعمال المشرعة شكلاً وموضوعاً،

(١) عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي، مصر، ١٩٩٣، ص ٣٤٩.

(٢) محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، مصر، ٢٠٠٦، ص ٧١.

وبهذا يحدد التدرج مضمون مبدأ المشروعية وحدودها بالنسبة لكل سلطة ضبطية، حيث يبين لكل منها القواعد التي تلتزم بها^(١).

٢- التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

إن مبدأ المشروعية يقتضي لكي يتحقق فعلياً على أرض الواقع أن تكون أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية واضحة ومحددة، ويرجع السر في ضرورة تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون غيرها إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة، وعادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي^(٢).

٣- ضوابط صحة الإجراء الضبطي

يكفل مبدأ المشروعية بصفة عامة الحريات العامة، وعليه فإن أي تقييد لها من قبل السلطات الإدارية يعتبر تعدياً عليها، ولكي تصان تلك الحقوق والحريات لابد من توافر الشروط الآتية حتى يكون الإجراء الضبطي مشروعاً.

▪ أن يكون الإجراء الضبطي ضرورياً:

تعد وظيفة الضبط الإداري ضرورة اجتماعية؛ وعليه لا يمكن أن يكون هناك مجتمع منظم بدون ضبط حيث أن وظيفة الضبط هي حماية النظام العام في المجتمع، وتتظم في نفس الوقت استعمال الحريات العامة، حتى لا يساء استخدامها، إذ أن هذا التنظيم للحريات يقودها في الواقع إلى غاياتها؛ ولهذا قيل بالطابع النسبي للحريات فلا يمكن أن توجد حريات مطلقة؛ حيث إن إطلاقها يعني حلول الفوضى وتعرض السلم الاجتماعي لأخطار جسيمة^(٣).

(١) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص ٣٧١.

(٢) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء المرجع السابق، ص ١٥.

(٣) عبدالرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٨.

غير أنه لا يمكن تبرير أي تدبير ضابطي يكون من شأنه المساس بحرية من الحريات العامة، إلا إذا كان ضرورياً لحفظ النظام العام، فلا يمكن أن تكون الحرية سلطة على الآخرين فهي سلطة على الذات بالاحتكام إلى العقل أولاً ثم التقييد الإداري بالنظام باعتبار أن هذا الأخير تقرر بموجب القانون⁽¹⁾.

▪ أن تكون القواعد التنظيمية عامة:

ويشترط أيضاً أن تكون القواعد التنظيمية عامة، وذلك بصرف النظر عن السلطة المختصة بإصدار القرارات التنظيمية. مادام أنها تكون واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية والتي تصدر تنفيذاً لهذه القرارات التنظيمية، ومقتضى ذلك أن يكون القرار الفردي معتمداً على القاعدة العامة التي ترخص به وتجزئه، وفضلاً عن ذلك وجب أن يكون القرار الإداري الفردي مطابقاً للقواعد التنظيمية العامة مادام أنه يصدر من أجل تنفيذها⁽²⁾. إضافة إلى ما سبق فإن القرارات التنظيمية محاطة بمجموعة من الضمانات، وذلك حتى لا تسيء هيئة الضبط الإداري استعمال سلطتها، ومن هذه الضمانات يمكن ذكر ما يلي:

▪ أن تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين:

يجب أن تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري، ويتعلق الأمر هنا بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس المساواة بين الجميع أمام القانون، وتبعاً لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين، وعليه يلزمها بالقيام بأعمال محددة ضمن إطار محدد،

(1) Jean Morane، Libertés Publiques، 6 éme édition، Dalloz، Paris، 2001، p 06.

(2) مصطفى ابو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 209.

فتسعى الدولة إلى ضبط جميع الجهات الإدارية لجبرها على احترام مبدأ المشروعية حتى لا تتخذ من القرار الإداري خاصة قرارات الضبط ذريعة لتحقيق مقاصد غير مشروعة^(١).

ثانياً: تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام:

إن القيود التي فرضت على سلطات الضبط الإداري إنما قررت حفاظاً على النظام العام، وعليه فلا يمكن لهيئات الضبط استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك ولو كانت متعلقة بالمصلحة العامة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري تعتبر مخصصة، ولا يوز للإدارة أن تخرج عليها أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف^(٢).

وترجع أهمية فكرة النظام العام إلى أنها تعتبر أساساً لتدخل سلطة الضبط لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه وسكينته، فهي السند الشرعي لهيئات الضبط الإداري في تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك لتلبية حاجة المجتمع للاستقرار والسلام^(٣)، وتتطلب فكرة تقييد الضبط الإداري بالنظام العام التعرض إلى تحديد فكرة النظام العام أولاً ثم توضيح أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام كما يلي:

(أ) تحديد فكرة النظام العام:

إن الغرض الذي تسعى إليه سلطات الضبط الإداري هو حماية النظام العام، ومنع انتهاكه بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال^(٤)؛ ذلك أن

(١) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف مصر، ١٩٩٧، ص ٦.

(٢) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص ١٨١.

(٣) سعيد السيد علي، أسس وقواعد الضبط الإداري، دار الفكر الحديث، مصر، ٢٠٠٩، ص ٢٩٢.

(٤) عمار عوايدي، القانون الإداري، ج ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ط ٥، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٢٨.

فكرة النظام العام تعتبر من الأفكار النسبية ذات المدلول العام المرن، حيث تختلف من دولة إلى أخرى، بل ومن منطقة لأخرى داخل البلد الواحد، ومن زمن لآخر وفق النظام السياسي والاقتصادي السائد^(١).

ونظراً لمرونة فكرة النظام العام فإن المشرع لا يملك أن يحدد لها مضموناً لا يتغير، كما أنه ليس بإمكانه أن يعرفها على نحو معين يمنعها من أن تؤدي وظيفتها^(٢)، وكل ما يستطيع فعله أن يعرفها فقط بمضمونها تاركاً للفقهاء والقضاء أمر تحديد الأمور المناهضة للنظام العام^(٣).

ب) أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام

تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الأساليب والوسائل التي تمكنها من تحقيق غرضها في الحفاظ على النظام العام بعناصره المتعارف عليها والتي سبق ذكرها^(٤)، إذ لم تتم ممارسة إجراء الضبط من جانب الإدارة إلا وفقاً لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها، ويمكن رد تلك الوسائل إلى أسلوبين، إما أن تكون وسائل قانونية متمثلة في لوائح الضبط الإداري أو القرارات الفردية، وإما أعمال مادية متمثلة في استعمال القوة وهذا ما سيلي ذكره:

١ - لوائح الضبط الإداري:

(١) حسام مرسي التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١٦٥.

(٢) حسام موسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ٢٠١١، ص ١٥٧.

(٣) عادل السيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٤) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص ٣٠٠.

وهي القواعد التي تضعها السلطة الإدارية المتخصصة في شكل مراسيم (رئاسية أو تنفيذية) أو القرارات الوزارية، أو الولائية أو البلدية، للمحافظة على النظام العام^(١)؛ فتصدر قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة^(٢). تضبط بها حريات الأفراد وتقترن بعقوبات على من يخالف أحكامها. ويعتبر التنظيم أبرز مظاهر ممارسة الضبط الإداري، إذ بواسطة التنظيم يتم وضع قواعد قانونية تطبق على الجميع ويكون الهدف منها تقييد الحريات في سبيل صيانة النظام العام^(٣).

٢- القرارات الإدارية الفردية:

تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة سلطات الضبط الإداري عن طريق إصدار قرارات إدارية فردية، وهي القرارات التي تصدرها الإدارية بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته، أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم^(٤)؛ وذلك من أجل الحفاظ العام، وتلك القرارات تتم إما في صورة حظر لممارسة نشاط معين، وفي وقت ما أو على شكل ترخيص إداري سابق لممارسة النشاط، وقد تأخذ أيضاً شكل إخطار الإدارة قبل ممارسة النشاط، وكذلك فإن للقرارات الإدارية صورة أخرى تتمثل في وضع تنظيم للنشاط يبين كيفية ممارسته.

٣- استعمال القوة:

(١) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية،

ط٢، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٧٠.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة

منقحة، ص ٤٦٥.

(٣) ناصر لباد، المرجع السابق، ص ١٧١.

(٤) طاهري حسين، المرجع السابق، ص ٧٣.

لا توجد في وسائل الضبط الإداري وسيلة أشد عنقاً من هذه الوسيلة التي تهدد حريات الأفراد، وتعد اعتداءً صارخاً على حقوقهم؛ لأننا هنا أمام أساليب القهر واستعمال القوة بل إجبار الأفراد على الامتثال للأنظمة رغماً عنهم بهدف حماية النظام العام.

ثالثاً : حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

إذا كان احترام حقوق الأفراد وحرياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تلتزم بها جهة الإدارة وتمنعها بالتالي من الاعتداء على مبدأ المشروعية، فإن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة وظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة.

من هنا اعترف المشرع والقضاء والفقهاء ببعض الامتيازات التي تملكها الإدارة إذا طرأت ظروف معينة استثنائية تهدد المجتمع، ولمواجهتها تكون الإدارة مجبرة على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة؛ فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الاستثنائية. وهذا ما يجعلها تزيد من اتساع سلطات الضبط الإداري إلا أن هذه الظروف لا تفتح المجال أمام هذه الهيئات لممارسة سلطاتها بدون قيد أو ضابط؛ بل أنها تخضع لضوابط وقيود وهو ما يمكن بيانه فيما يلي:

(أ) ماهية الظروف الاستثنائية:

تحيلنا فكرة الظروف الاستثنائية مباشرة إلى عدم الخضوع للقواعد العادية؛ لذلك نجد أن بعض الفقهاء قد حاول إعطاء تعريف لها. وبخصوص ذلك اعتبر الأستاذ "VEDEL" أن الظروف الاستثنائية هي وضع غير عادي

وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة، وذلك نظراً لعدم إمكان إعمال القواعد العادية^(١). وفي إطار بيان العلاقة بين نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية ذهب بعض الفقه إلى أن (نظرية الضرورة لا تؤدي إلى هدم الشرعية وتجاوزها تجاوراً كلياً)^(٢) ويستفاد من ذلك أن نظرية الظروف الاستثنائية تؤثر تأثيراً جزئياً فحسب في قواعد المشروعية غير أن بعض الفقه في تصوره لهذه العلاقة ذهب إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية تنتج أثارها على مبدأ المشروعية من خلال توسيع قواعد المبدأ بما يؤدي إلى التلطيف من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق ولكن المشروعية ذاتها قائمة^(٣).

ب) أساس نظرية الظروف الاستثنائية وبداية نشأتها:

يتجه الرأي السائد في الفقه إلى أن أساس نظرية الظروف الاستثنائية هو فكرة الضرورة، والتي يقصد بها الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة

(١) نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، ٢٠١٠ / ٢٠١١، ص ١

(٢) د. يحيى الحمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٤٨ وما بعدها.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٢٣.

الأزمات^(٤). وتقوم فكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين^(٥): ركن موضوعي، ويتمثل في وجود خطر يهدد مصلحة جوهرية ومعتبرة قانوناً وركن شكلي، ويتمثل في التجاوز على أحكام القانون.

والأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام ترجع في الأصل إلى الفقه الألماني؛ حيث تجد هذه النظرية أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان، منهم هيكل وهرنك وجلينك، فقد برر هيكل خروج الدولة على القانون في هذه الحالة إن الدولة هي التي أوجدت القانون وهي تخضع له لتحقيق مصالحها؛ وعليه فلا خضوع عليها إذا كان في ذلك تحقيق صالحها؛ حيث القانون يعد وسيلة لغاية هي حماية الجماعة فإذا لم تؤدِّ هذه القواعد إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع إلى القانون وعلى الدولة أن تضحي به في سبيل الجماعة^(٦).

ج) رقابة القضاء الإداري في ظل الظروف الاستثنائية:

تستمد نظرية الظروف الاستثنائية وجودها من القضاء الإداري، غير أن المشرع قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الطرف استثنائياً أم لا. وهو يمارس ذلك بإصدار قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه أن هناك من الظروف ما

(٤) د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٧٥.

(٥) د. يحيى الجمل، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٦) د. إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦٨.

يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة^(٧).

(٧) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري، في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ١٩٧٤، ص ٧١.

مراجع البحث

أولاً: المراجع العربية:

- ١- د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢م، ص ٢٩٥.
- ٢- د. محمد عبد الله العربي، تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة التاسعة والعشرين، العدد الثاني، دون سنة نشر، ص ٣٩٧.
- ٣- د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية عشر، ١٩٦٤، ص ٦٥.
- ٤- عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٢، ص ١٠٠.
- ٥- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج ١، مطبعة نصر، ١٩٥٨، ص ١٥٩.
- ٦- د. عبد المنعم محفوظ، الوسيط في القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الناشر بدون، ص ٢١.
- ٧- سهير علي أحمد، سلطة إصدار اللوائح، القرارات التنظيمية، في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص ١٠٩، ١١٣.
- ٨- د. أحمد محمد الكبيسي، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية، الوكالة اليمنية للدعاية والاعلان، صنعاء، ٢٠٠٢.
- ٩- د. مطهر إسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة، مركز الشرعي للنشر، ط ٢، صنعاء، ٢٠٠٢.
- ١٠- د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مصدر سابق، ص ١١٣.
- ١١- د. عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الإدارة عن اعمال وقرارات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، الطبعة الاولى، ١٩٩٧، ص ٥٩.

- ١٢- د. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي والمقارن، القاهرة، بدون دار نشر، ١٩٩٤، ص ٣٨٢.
- ١٣- د. محمود ابو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ١٤- د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، الناشر بدون، مطبعة اخوان مورافتي، ١٩٨٤، ١٩٨٥، ص ١٧٤.
- ١٥- د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة، ١٩٩١، ص ٤٠.
- ١٦- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الطبعة الثانية، دار المعارف، مصر، ١٩٦٥، ص ٩٤٢.
- ١٧- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٦.
- ١٨- د. السيد محمد مدني، القانون الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ١٩٦٥، ص ٣٥٣.
- ١٩- علي مهدي علي العلوي بارحمة، الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ١٣٦ وما بعدها.
- ٢٠- علاء سليم العامري، الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٦، ٢٠٠٧، ص ٦٥.
- ٢١- أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، العدد الثالث، ٢٠١١، ص ١٥٥.
- ٢٢- د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤ ص ٢٦.
- ٢٣- معفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة، رسالة ماجستير، جامعة العقيد لحاج لخضير، الجزائر، ٢٠١١، ص ٤٤.

- ٢٤- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦.
- ٢٥- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ٤٩١ وما بعدها.
- ٢٦- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، ص ٣٩٦ وما بعدها، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري.
- ٢٧- د. عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، طبعة ١٩٥٢، الجزء الأول، ص ٣٩٩.
- ٢٨- لوصيف خولة، الضبط الإداري والسلطات والضوابط، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٣.
- ٢٩- نواف كنعان، دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، عدد ١، ٢٠٠٦/٢/١، ص ١٠.
- ٣٠- د. يس عمر يوسف ود. معوض عبدالنواب، موسوعة القضاء الإداري في مصر والسودان، ط ١، مكتبة عالم الفكر والقانون والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ٢١٧.
- ٣١- د. محمود سعد الدين، نظرية الضبط الإداري، ص ١٣٣.
- ٣٢- د. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري والنشاط الإداري" دار الخلدونية، ط ١، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٧٤.
- ٣٣- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة "التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠٠٧، ص ٩٧١.
- ٣٤- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة" ج ٢، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٣٨، ٣٩.
- ٣٥- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦.

- ٣٦- د. عبدالجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، دراسة مقارنة، دكتوراه، حقوق عين شمس ١٩٨٣.
- ٣٧- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
- ٣٨- د. محمد عبدالله مرسي، سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، رسالة دكتوراه، المكتب المصري الحديث، القاهرة ١٩٧٣.
- ٣٩- حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨٧.
- ٤٠- عمار عوايدي، "القانون الإداري، النشاط الإداري"، ج ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٤٢.
- ٤١- د. سالم جروان، إبعاد الأجانب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية مبارك للأمن، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٣، ص ١٨٩ وما بعدها.
- ٤٢- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١٣.
- ٤٣- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي، مصر، ١٩٩٣، ص ٣٤٩.
- ٤٤- محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، مصر، ٢٠٠٦، ص ٧١.
- ٤٥- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف مصر، ١٩٩٧، ص ٦.
- ٤٦- سعيد السيد علي، أسس وقواعد الضبط الإداري، دار الفكر الحديث، مصر، ٢٠٠٩، ص ٢٩٢.
- ٤٧- عمار عوايدي، القانون الإداري، ج ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ط ٥، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٢٨.

- ٤٨- حسام مرسي التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص١٦٥.
- ٤٩- حسام موسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ٢٠١١، ص١٥٧.
- ٥٠- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط٢، الجزائر، ٢٠٠٧، ص١٧٠.
- ٥١- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة منقحة، ص٤٦٥.
- ٥٢- نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، ٢٠١٠ / ٢٠١١، ص١.
- ٥٣- د. يحيى الجمل،، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٤٨ وما بعدها.
- ٥٤- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٢٣.
- ٥٥- د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص٧٥.
- ٥٦- د. إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠، ص١٦٨.
- ٥٧- د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري، في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ١٩٧٤، ص٧١.

ثانياً: المراجع الأجنبية :

- 58- James, Cramer, The world's Police, ed, 1968, P.292.
- 59- Jean Morane, Libertés Publiques, 6 éme edition, Dalloz, Paris, 2001, P.06.