التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري

الدكتور / بن بريح ياسين
أستاذ محاضر بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة البليدة -2- لونيسي علي

ملخص

يهدف الضبط الإداري بالأساس إلى صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، فهو يشكل ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها بأي شكل من الأشكال، لأن الغاية التي تقوم عليها فكرة الضبط الإداري تهدف إلى تمتع الأفراد بحرياتهم وحقوقهم التي كفلها الدستور.

فمحتوى الضبط الإداري كونه نشاط تقوم به الإدارة قصد حماية النظام العام عن طريق ما تصدره من قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، فهو يتدخل لتنظيم الأنشطة الفردية والعامة وممارسة الأفراد لحرياتهم المقررة طبقا للقانون، كما يتميز أيضا بصفة المحافظة على مركز معين والإبقاء على الوضع القائم أو إعادته بعد الاضطراب.

Résumé

L'objectif de la police administrative consiste principalement à entretenir la société à travers la préservation de l'ordre public qui est une nécessité sociale non négligeable sous aucun prétexte, car l'idéologie de la police administrative est de protéger les droits et libertés reconnus par la constitution dont jouissent les individus.

Le contenu de la police administrative autant qu'une compétence administrative a pour but la protection de l'ordre public par son pouvoir décisionnelqui s'exercent par des décisions individuelles et des arrêtés réglementaires; et intervient pour réglementer les activités personnelles et générales qui permettent aux individus d'exercer leurs libertés conformément à la loi et elle se distingue par son caractère protecteur qui consiste à sauvegarder des statuts bien définis, en préservant la situation qui existait déjà afin de la rétablir après avoir été déstabilisé.

الكلمات المفتاحية : التنظيم. القانون. الضبط. الإدارة.

مقدمة

تقوم فكرة الضبط الإداري على الفلسفة السياسية وعلى نوع النظام الدستوري القائم، مما يجعل نشاط الإدارة وأسلوبه يختلف من دولة إلى دولة أخرى، كما أن هذا النشاط الذي تقوم به الإدارة قد يطرأ عليه التعديل والتغيير أو الإلغاء، فما قد يكون مباحا في وقت من أوقات قد يكون محظورا في وقت لاحق، وهذا مرده كله إلى الحاجات العامة والتي تفرض على الإدارة تحقيقها لفائدة أفراد المجتمع بغية المحافظة على النظام العام.

ولما كان الضبط الإداري يهدف بالأساس إلى صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، فقد أصبح الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها بأي شكل من أشكال، لأن الغاية التي تقوم عليها فكرة الضبط الإداري تهدف إلى تمتع الأفراد بحرياتهم.

فالحرية جديرة بالاحترام، بحيث يتعين عدم المساس بها وحمايتها من أي عبث أو تدخل سافر يعطل من استعمالها، وبالموازنة بين حقوق الشخصية للفرد وحتمية سلطة الضبط الإداري، نتوصل إلى تقرير مبدأ عام يتمثل في التضحية بحقوق الشخصية للفرد في سبيل المحافظة على الأمن والنظام العام للمجتمع، إذ لا يتصور ولا يعقل وجود حريات في ظل مجتمع يفتقر إلى النظام العام، ذلك أن هذا هو الضمانة الأساسية في استمرارية الحقوق الفردية، ومن هنا كان الطابع النسبي للحريات حقيقة واقعية وقانونية مقررة باعتبار أن الحريات تمارس في وسط اجتماعي، ومن هنا يتبين لنا أن الحريات الشخصية لها حد معنوي وأدبي تتوقف وتنتهي عندما تلامس حقوق الآخرين، ولقد أكدت المادة الرابعة من حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789 م في فرنسا على مبدأ نسبية الحريات، إذ تنص:« إن حرية الفرد تلقى حدها الطبيعي عند ممارسة سائر أفراد الجماعة لحرياتهم بالمثل».

فالضبط الإداري هو نشاط تقوم به الإدارة، يتحقق بواسطته حماية النظام العام عن طريق ما تصدره من لوائح وقرارات فردية، غير أنه يكاد يكون له ذاتية، فهو يتدخل لتنظيم الأنشطة الفردية والعامة، وممارسة الأفراد لحرياتهم المقررة طبقا للقانون، كما يتميز أيضا بصفة المحافظة على مركز معين والإبقاء على الوضع القائم أو إعادته بعد الاضطراب.

وهناك ميزة أخرى يمتاز بها الضبط الإداري وتتمثل في أسلوب القهر، وذلك عندما تفرض الحاجة إلى استخدام القوة المادية وذلك لأخذ حق المجتمع دون لزوم رفع الأمر للقضاء، لأن الوضع التي تكون عليها الإدارة لا تستدعي التأخير أو طلب الإذن، ومن هذه

الميزة الأخيرة يجدر الإشارة أن هذه السلطات تختلف باختلاف الأحوال والظروف، ففي الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وفي الحدود الدنيا التي تكفل للمحافظة على النظام العام في ظل سلطان القانون العادي، أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الطارئة، على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد انتهاء الأزمة.

1. المحتوى العام لفكرة الضبط الإداري

يكتسي محتوى الضبط الإداري أو ما يسميه البعض بالبوليس الإداري[1] على جانب أكبر من الأهمية، لذا كان أول واجبات الدولة عند ظهورها، لأن توقي الأضرار والجرائم أنجع من علاجها بعد وقوعها، وبهذا المعنى يمتاز الضبط الإداري عن الضبط القضائي، كون الأول مهمته وقائية تنحصر في المحافظة على النظام العام والحيلولة دون وقوع الجرائم، أما الثاني فيهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها لإنزال العقاب بمرتكبيها[2]، ونظرا لهذه الأهمية، فإن المسلم به أن الإدارة لا تستطيع أن تتخلى عن مسؤوليتها في هذا المجال مهما كانت الظروف والأحوال. وفي ضوء ذلك، يتحتم علينا التطرق إلى مدلول الضبط الإداري ثم استظهار طبيعة الضبط الإداري والتقسيمات التي يقوم عليها، وأخيرا نتطرق إلى الحديث عن أهداف ومراميه.

1.1. مدلول الضبط الإداري

القصد من الضبط الإداري هو حماية المجتمع وحفظ النظام العام بمكوناته الثلاث وهي الأمن والصحة والسكينة، ولا يستكمل فهم مغزى مدلول الضبط إلا بعد معرفة مدلوله اللغوي والاصطلاحي.

1.1.1. المدلول اللغوي

بالرجوع إلى مختلف قواميس اللغة العربية، نقف على عدة معاني مختلفة، فهي تحمل إما: الدقة في التحديد، فيقال ضبط الأمر أي حدده على وجه الدقة.

القبض، ويراد به الإمساك بالشخص أو بالشيء الخفي عن العين، فيقال ضبط المتهم أي تم الإمساك به أو ضبط ذلك الشيء. الحفظ، ويقصد منه الضبط بحزم بالغ، فيقال شخص ضابط حفظه، أي حفظه حفظا جيدا. الإتقان، ويراد به الإحكام أي القيام بأمر دون تقصير أو إهمال، فيقال ضبط البلاد أي قام بأمرها قياما ليس فيه نقص[3].

2.1.1. المدلول الاصطلاحي

تعددت واختلفت تعاريف الضبط الإداري في الفقه المقارن، وهذا بحسب قناعة كل فقيه وتصوراته تجاه النشاط الذي تقوم به الإدارة، فالفقيه هوريو يعرف الضبط الإداري بأنه:« السلطة التي تستهدف المحافظة على النظام العام بمنع الاضطرابات التي تقع بالقوة أي بالتهديد باستعمال القوة المباشرة في حالة معينة»[4]، أما الفقيه بنوا فيعرفه بأنه: «مجموعة الاختصاصات المخولة للإدارة للتدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة، سواء بقواعد تنظيمية أو بقرارات فردية»[5].

والضبط بهذا المعنى يتسع لكل وسائل المنع التي تقيد بها الإدارة للأنشطة الخاصة بطريقة مباشرة تحقيقا لأغراض المصلحة العامة، والتي تمنح من أجلها هذه الاختصاصات، ويقصد بالتقيد المباشر أن ينصب على نشاط الفرد بصفته الشخصية.

ومن الفقه من يذهب إلى القول أن الضبط الإداري هو سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، وتملك هذه الأخيرة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة، ومنهم من يرى أن الضبط الإداري هو تقييد النشاط الفردي بغرض وقاية النظام العام من خلال قيامها بتدخلات والتي تهدف من ورائها أن تفرض على السلوك الحر للأفراد النظام الذي تفرضه الحياة في المجتمع[6].

أما الفقيه فالين فيعرف الضبط الإداري بأنه:« عبارة عن قيود تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد وليس على حرياتهم التي كفلها القانون بغية الصالح العام في المجتمع، على اعتبار أن الحرية هي الأساس، أما القيود التي تفرضها الإدارة بواسطة سلطات الضبط هي الاستثناء»[7].

أما موقف الفقه المصري في تعريفه للضبط الإداري، فقد اختلفت وجهات النظر في تحديد معيار الضبط الإداري، ففريق منهم ذهب إلى الضبط الإداري أنه سلطة، وذهب البعض منهم إلى اعتباره أنه قيود، وتناوله البعض من زاوية أنه نشاط تقوم به الإدارة.

أ- الضبط الإداري على أنه سلطة من خلال صيانة النظام العام في المجتمع في ظل سيادة قانونية منحها إياها المشرع وبوسائل السلطة العامة، وعليه فالضبط الإداري وفق أصحاب هذه الفكرة هو وظيفة السلطة التنفيذية التي تقوم على تنفيذ القوانين بقصد وقاية وحماية النظام الاجتماعي،وهذا من خلال مجموعة القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة.

ب- الضبط الإداري على أنه قيود تفرضها الإدارة كون أن الضبط الإداري مهمته وقائية بالدرجة الأولى، تنحصر في المحافظة على النظام العام والحيلولة دون وقوع الجرائم، وأن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد ليست مطلقة بل هي مقيدة بعدم إضرارها بحقوق وحريات الغير.

ج- الضبط الإداري على أنه نشاط باعتبار أن السمة المميزة للضبط الإداري هي تهيئته وقابليته للتكيف، حيث أن سلطة الضبط مكلفة بحفظ النظام، فكما له طابع سلبي وشبه رادع، له أيضا طابع إيجابي وواق، وهذا يجعل من وظيفة الضبط الإداري الصفة التنظيمية تتمثل في التدخل الاجتماعي، فلا يوجد ضبط بدون خطة عامة للمحافظة على الأمن، وتدارك كل متطلبات الحياة في المجتمع كحوادث الطرق والصحة العامة والآداب العامة[8].

أما معيار الفقه الحديث فيشير إلى أن الضبط الإداري يقصد به معنيين، أحدهما عضوي والآخر مادي[9]، فالمعنى العضوي يراد به الهيئات الإدارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام العام ممثلة في جهاز الشرطة، مع الإشارة بأن هناك هيئات إدارية أناط بها القانون وفرض بعض القيود على نشاط الأفراد بقصد صيانة النظام العام، أما المعيار المادي فيقصد به مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بقصد المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام العام في حالة اضطرا به.

وبخصوص وجهة نظرنا، فإننا نعتبر أن سلطات الضبط الإداري هي عبارة عن قيود تفرضها الإدارة في سبيل تحقيق التوازن بين المصالح المتضادة، المصلحة الفردية والمصلحة الجماعية، فالضبط الإداري يقوم على مبدأ اجتماعي يتمثل في تحقيق الأمن والصحة والسكينة، وهذا من خلال فرض قيود وإجراءات وقائية على حقوق الأفراد الخاصة عن طريق القرارات التنظيمية والفردية تتناسب وتنسجم مع الأحوال والأوضاع السائدة، بحيث تتقلص هذه الإجراءات أو تتسع تبعا لظروف العادية أو الاستثنائية التي يمر بها المجتمع،

2.1. مشتملات الضبط الإداري

يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الضبط سلطة قانونية محايدة تهدف إلى رقابة النظام العام في المجتمع، يمارس صلاحياته واختصاصاته في حدود دستورية وقانونية وفق النظام بعدم تجاوزها، كون أن الضبط الإداري في أصله وظيفة إدارية يمارس سلطاته في حدود القانون ولا يمكن أن تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم، فلا يمكن أن يصبح وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت السلطة العامة في استعماله، وهو ما يجعلها تتغير من

وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية على غير الواقع، وهذا عندما تستعمل صلاحيات سلطة الضبط الإداري لحماية السلطة أو نظام سياسي معين[10]، وهو الرأي الآخر من الفقه الذي يعتبر الضبط الإداري سلطة سياسية كونه يتأثر بالاعتبارات والدوافع السياسية، والسبب في ذلك – كما يعتقد أصحاب هذا الرأي- يرجع إلى كثرة القيود التي تكبل الحريات، حيث تتميز هذه القيود بأنها تتجه إلى حماية حالة واقعية لأمن مختل وإنما تتجه إلى توقي أي إخلال محتمل ينتقص من مهابة نظام الحكم ذاته[11].

بينما يرى جانب من الفقه أن الضبط فرع من السلطة التنفيذية، ينتمي إلى إحدى الوظائف المسلم بها باعتباره جزءا من الاختصاص الطبيعي للسلطة التنفيذية واتجاه معين للنشاط الإداري، يمارس داخل إطار السلطة التنفيذية بغرض فرض القيود الضرورية لوقاية النظام العام في المجتمع[12]. من هذا المنطلق سنتطرق إلى تقسيمات الضبط الإداري وبيان الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

1.2.1. تقسيمات الضبط الإداري

تتولى الهيئات الإدارية وبصفة عامة مسؤولية الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، حيث ينقسم إلى ضبط عام وضبط خاص[13].

ويقصد بالضبط الإداري العام المحافظة على النظام العام بمفهومه الثلاثي، حيث يمثل مجموعة من الصلاحيات التي تصبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على الأمن والسكينة وصون الصحة العامة ،المستند إلى النصوص العامة التي منحت هذه الصلاحيات على الهيئات الإدارية[14].

بينما الضبط الإداري الخاص هو الذي تنص عليه بعض القوانين والتنظيمات بقصد تدارك الاضطرابات في مجال معين وباستخدام وسائل أكثر تحديدا تتلاءم مع ذلك المجال، ويتخصص الضبط الإداري الخاص من حيث هيئاته أو من حيث الأشخاص الذين يخاطبهم، أو من حيث موضوعه، أو من حيث هدفه.

فمن حيث هيئاته: قد يعهد المشرع في بعض حالات النشاط إلى أشخاص إدارية كمجالس المحلية أو إلى هيئة إدارية محددة مثل ضبط الموانئ البحرية والمطارات وضباط حرس الحدود ومصالح الحماية المدنية، وغيرها من الهيئات والتي تتخصص بحسب ما خول لها القانون صراحة من الأعمال التي تقوم بها.

أما من حيث الأشخاص: يعهد بعض أوجه النشاط إلى طائفة من الأشخاص، مثل الضبط الخاص المتعلق بتنظيم الإقامة للأجانب، أو القانون الخاص بمزاولة مهنة الطب، أو المحاماة. أما من حيث موضوعه: ويقصد به تنظيم نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة نظرا لخطورة وأهمية هذا النشاط، وهذه التشريعات الخاصة تمنح سلطات الضبط الإداري سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام مثل ضبط المنشآت الخاصة بحماية البيئة، وضبط استعمال الطرق العامة وأشغالها، والتنظيم الخاص بنظافة الميادين والطرق العامة والشوارع، والتنظيم الخاص بمنع الأحداث من دخول قاعات السينما.

من حيث أهدافه: حيث يستهدف أغراضا أخرى بخلاف العناصر الثلاثة للضبط الإداري العام، ومن أمثلة ذلك الضبط الإداري التنظيم الذي يستهدف على أنواع معينة من النبات أو الحيوان المعرض للانقراض أو الضبط الخاص بحماية الآثار والأماكن الأثرية والسياحية.

2.2.1. أهداف الضبط الإداري

إن النظام العام يمثل الأسس والمبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع والتي يتعين حمايتها والمحافظة عليها، على اعتبار أن هذه الحماية هي المبرر لتدخل سلطات الضبط الإداري لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه واستقراره؛ والنظام العام فكرة متطورة نظرا لارتباطها بفكرة القانون العام الذي تتسم بالتطور الدائم نتيجة لتطور المجتمعات المنظمة له، ومما تقدم نجد أن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة، تختلف باختلاف الزمن، وكذلك من مجتمع لآخر، وذلك يرجع إلى أن النظام العام يحمي جوانب متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية ودينية أيضا؛ ونظرا لمرونة فكرة النظام العام وسكوت المشرع عن وضع تعريف لها[15]، فقد تصدى الفقه والقضاء لهذه المسألة وحاول وضع تعريف لمفهوم النظام العام وتحديد عناصره وخصائصه[16].

أ- مفهوم النظام العام: اختلف الفقهاء في التعريف بالنظام العام، كما اختلفوا أيضا في تحديد طبيعته، كون حالة واقعية أم فكرة خلقية أم شعورية، ومن حيث أنه فكرة واقعية اختلفوا فيما إذا كانت هذه الفكرة فكرة قانونية أو سياسية، باعتبار أن فكرة النظام العام هو استتباب النظام المادي في الشوارع، فإن الفكرة التي يقوم عليها ليست ثابتة وغيرمستقرة على معنى واحد، فالفقيه Louis Locass يرى أن كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني؛

أما الفقيه M. Mirnin فيرى أنه لا توجد فكرة للنظام العام وإنما إيحاء فحسب بالنظام العام، بينما ذهب Healy إلى أن النظام العام فكرة خلقية، ويرى أنه من الصعب أن تدخل في إطار قانوني بحت مذهبا. يعتبر مضمونه سياسيا بصفة أساسية[17]، بينما يرى الأستاذ عمار عوابدي النظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام[18].

أما الدكتور محمد عصفور فيرى أن النظام العام أكثر من أن يكون فكرة قانونية، إنه ظاهرة قانونية شاملة، ولهذا السبب فإن القانون العام لا يستأثر بفكرة النظام العام وإنما تكاد توجد هذه الفكرة في جميع فروع القانون العام والخاص.

أما القضاء الإداري، فقد ورد تعريف في حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984، حيث جاء ما يلي:« المقصود بعبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته»[19].

ب- عناصر النظام العام : تنحصر عناصر النظام العام في ثلاثة ركائز وهي الأمن والصحة والسكينة.

- **الأمن العام** : ويقصد به تأمين الفرد على حياته وماله من خطر الاعتداء أيا كان مصدره وسواء بفعل الطبيعة كالزلازل والفيضانات والحرائق، أو بفعل الإنسان كالسرقة والقتل وحوادث السيارات والمظاهرات، أم بفعل الحيوانات المفترسة؛ وتنظيم حركة المرور لمنع الكوارث وحوادث التصادم في مجال التطبيق الأساسي لتدخل سلطات الضبط بغية المحافظة على الأمن العام، ويعد شرطة المرور أهم ضبط أو بوليس يمارس بصفة عادية في الطريق العمومي، فينظم سير السيارات والسهر على أن يحترم سائقوها قوانين المرور ولافتات الضبط الإداري، كما يهتم بأمن الراجلين في الطريق العمومي والأماكن العمومية[20].

واستنادا إلى المحافظة على الأمن العام تستطيع سلطات الضبط تنظيم مهن معينة، وبخاصة التي تمارس على الطريق العام، وفرض قيودا ارتفاقيه على بعض الأنشطة كمراقبة

مشروعات النقل الجماعية وأيضا فرض إجراءات وقائية على ملاك العقارات كالحماية ضد الحريق والمنازل الآيلة للسقوط.

- **السكينة العامة** : وهو المظهر الثاني من مظاهر النظام العمومي، ويقصد بها تجنب الأفراد المضايقات التي تتعدى الحدود الضرورية للحياة في المجتمع، من خلال المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية في أوقات النهار والليل، وهو الأمر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنع وإزالة كل مظاهر وأسباب الإزعاج الناشئ عن استعمال مكبرات الصوت والأبواق ودوي المصانع وضوضاء الاحتفالات وأصوات الباعة المتجولين، والكلاب المتشردة...؛ فالنظام العام له صلة أكيدة بحواس الإنسان، وأن أكثرها ارتباطا بالسكينة العامة حاسة السمع التي تعني إدراك الأصوات عن طريق الأذن، مما جعلها تنال اهتماما كبيرا من القانون على غرار سائر الحواس، ويرجع ذلك إلى كثرة الضوضاء التي يتعرض لها الإنسان تصيبه بالإرهاق والأرق والاضطرابات العصبية والصحية؛ كما أن السكينة العامة أهمية خاصة في المساء عنها في الصباح، حيث ينشد الأفراد الراحة من عناء يوم حافل بالعمل، وبالتالي يبرر هذا ضرورة اتخاذ تدابير أشد، فالقانون يخول لها الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لإيقاف كل ما من شأنه إقلاق الراحة العامة[21].

الصحة العامة : ويقصد بها حماية المواطنين من كل ما يهدد صحتهم من أمراض وأوبئة ومخاطر العدوى، وذلك باتخاذ كافة التدابير للحفاظ على صحة الإنسان والحيوان والاحتياط من كل ما يكون سببا للمساس بالصحة العامة، فتقوم الإدارة بتحصين الرقابة ضد الأمراض المعدية، ويتجلى ذلك بقيام الإدارة بالرقابة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع، وإعداد المجاري الخاصة بقنوات الصرف الصحي والمحافظة على نظافة الأماكن والشوارع العمومية، كما يتحدد مجالها في نطاقه البيانات القديمة وتحسينها وكذا المؤسسات الصناعية والتجارية وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطنين؛ لذا أصبح الأمر المتعلق بالصحة العمومية في الوقت الحالي أهمية بالغة نتيجة زيادة كثافة السكان وازدحام الشوارع والأماكن العامة،وبالتالي سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث في الهواء؛ وأصبحت الإصابة بالأمراض خاصة المعدية ذات أبعاد اجتماعية خطيرة.

إلى جانب العناصر المادية للنظام العام، توجد العناصر المعنوية للنظام العام، وأن هذا الجانب المعنوي ينصرف إلى الحالة الفكرية أو الروحية أو الجمالية نتيجة لاتساع فكرة النظام

العام وهذا نتيجة للتطور الذي طرأ على الدولة، لذلك ظهرت فكرة النظام العام الاقتصادي وحماية الآداب العامة والرونق والرواء[22].

2. التطبيق العام لفكرة الضبط الإداري

نتناول في هذا الجزء على فكرة الضبط الإداري من حيث تطبيقها ميدانيا وأساليب العمل التي تتبعها الإدارة في ممارسة سلطاتها الضبطية، ثم نتطرق إلى حدود سلطات الضبط.

1.2. أساليب تطبيق الضبط الإداري

تعد أساليب وأعمال الضبط الإداري المتمثلة في لوائح الضبط (القرارات التنظيمية) وأوامره الفردية (القرارات الفردية) والجزاء الإداري الوقائي (سلطة الإكراه) تدابير تمارس بواسطتها هيئات الضبط الإداري اختصاصاتها في صيانة النظام العام ووقايته من أي إخلال.

1.1.2. القرارات الضبطية التنظيمية

تعتبر لوائح الضبط كأسلوب وقائي تلجأ له هيئات الضبط لتنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف وقاية النظام العام في المجتمع، وتتمثل هذه اللوائح في مجموعة القواعد العامة الموضوعية المجردة التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة وحماية الصحة العامة، كالقرارات التنظيمية التي تنظم حركة المرور، وأخرى متعلقة بمراقبة المواد الغذائية وغيرها من التنظيمات التي تضعها الإدارة في الظروف العادية.

أما في الظروف الاستثنائية، فالوضع يختلف عن سابقتها كون الإدارة في هذه المرحلة تصدر لوائح في حالات الضرورة لمواجهة ظرف طارئ يتعرض له المجتمع، بحيث تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع، وبالتالي فهي تمس حقوق وحريات الأفراد وتقييدها بالضرورة كونها تتضمن أوامر ونواهي، وتقرر في الغالب عقوبات على مرتكبها.

ويعد التنظيم اللائحي في مجال الضبط ضرورة، لأن التشريع قد يعجز عن ضبط الحريات العامة ضبطا مفصلا بترتيبها وتنظيمها، نظرا لجمود التشريع وعدم مسايرة التطور الذي يلحق بالمجتمعات بعكس التنظيم الذي يتميز بالمرونة والملائمة والقابلية للتغير وفقا لمقتضيات الزمان والمكان، حيث يعد التنظيم ضرورة يكمل التشريع عند وجود المصلحة الملحة لذلك[23].

ومن أهم الشروط الواجب توافرها في اللوائح التنظيمية، تتمثل في عدم مخالفة التنظيم نصا تشريعيا سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الشكلية، على اعتبار أن لوائح الضبط

شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال التطبيق؛ وبمقتضى هذا المبدأ يتحتم على التنظيم أن تطبق مبدأ المشروعية بأن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها بأن تعمل في دائرتها دون أن تخالفها[24].إضافة إلى وجوب صدور اللوائح في شكل قواعد عامة موضوعية مجردة، بحيث لا توجه إلى شخص معين بالذات ولا تحكم واقعة معينة بالذات، وإنما تحدد الشروط التي لزم توافرها حتى تنطبق عليها اللائحة، ويتمثل شرط آخر في وجوب تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللوائح متى توافرت فيهم الشروط الواردة في التنظيم طبقا لمبادئ المساواة والعدل والإنصاف.

ومن صور وأشكال التنظيم اللائحي يمكن حصرها في الحالات التالية:

أ- الإخطار السابق: ويتعلق بإخطار هيئات الضبط الإداري قبل مزاولة النشاط أو الحرية، وهو ما يوجبه التنظيم على الأفراد والهيئات، ويعد الإخطار أمرا وسطا بين النظم الوقائية والنظم الرادعة، فهو لا يؤدي بطريقة مباشرة إلى اتخاذ تدابير وقائية محددة وإنما يؤدي إلى اتخاذ الإدارة موقف المعارضة من النشاط في وقت محدد، وبالتالي فهو ليس طلب التماس بالموافقة على ممارسة النشاط وإنما يحوي بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مسبق بما سيقوم به من نشاط، وأن عمل سلطة الإدارة يتعلق بالتحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الإجراءات التي يقررها القانون، والأصل في ذلك أن نظام الإخطار لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار[25].

ب- تنظيم النشاط: يقتصر مهمة الإدارة في مثل هذه الحالة على تنظيم نشاط الإدارة بوضع لوائح تبين أوضاع وكيفية ممارسته، حيث لا يشتمل على أحكام تحظر نشاط معين أو تخضعه لشروط الحصول على إذن سابق، ويشترط أن يكون مطابقا لغرض النظام العام وضرورات حفظ النظام.

ج- الترخيص: يعد هذا الأسلوب أشد تقييدا للحريات فلا يستطيع الفرد ممارسة النشاط قبل الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة، والمقصود بالترخيص هو قيام جهة الإدارة بالتحقيق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن مخالفة للقانون أو بمقتضياته ولا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع، فهو وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه ضرر بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما

تراه ملائما من الاحتياطات التي تمنع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا لم يكن كافيا للوقاية منه باتخاذ الاحتياطات اللازمة أو غير مستوفي للشروط المقررة سلفا[26].

د- **الحظر**: وهو المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط الذي يجب أن يظل استثنائيا للتوفيق بين الحريات العامة والنظام العام، إذ يحق لهيئات الضبط حظر ممارسة النشاط حظرا مطلقا، ولكن الحظر المطلق لا يعني تعطيل الحريات ومصادرة النشاط، لأنه يصبح عمل غير مشروع، فالمقصود بالحظر في هذا الحال هو الحظر الجزئي المؤقت للنشاط.

2.1.2. قرارات الضبط الفردية

يقصد بقرارات الضبط الفردية هو القرار الذي تصدره الإدارة بقصد تطبيقه على فرد معين أو على عدد من الأفراد المعنيين، والقرار الفردي هو منتهى كل نشاط ضبطي، فاللائحة وحدها لا تكفي تطبيقها بمفردها، إذ يجب اتخاذ قرارات الضبط الفردية، فهي تشكل بوجه عام وسيلة تطبيق اللوائح على الأفراد، فإنه لا يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة في القانون أو التنظيم وهو ما يذهب إليه الفقه، بحيث ما تصدره الإدارة من تلك القرارات يجب أن يستند إلى نص تشريعي أو تنظيمي عام، لأن كل قرار إداري خاص في موضوع معين لا بد وأن يكون مسبوقا بنص عام سواء تشريعي أو تنظيمي صادر بخصوص ذلك الموضوع، أي أن يكون الخاص خاضعا للعام[27].

وتأخذ الأوامر الفريدة بحسب الأحوال، فقد تتضمن أمرا بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو مقاومة أخطار الفيضان أو الجراد، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة[28]. أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام والأمن العام، كما قد يتضمن الأمر الفردي منح ترخيص بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري كمنح تراخيص لأحد الأفراد بفتح محل عام أو وضع كراسي على أرصفة الشوارع[29]. غير أنه وفي بعض الحالات قد ترغب سلطة الضبط الإداري أن تصدر قرارات فردية ومخالفة لقاعدة تنظيمية عامة، وفي هذه الحالة يشترط في هذه القرارات الاستثنائية الشروط الآتية:

- كون القاعدة التنظيمية نفسها قد أجازت هذا الاستثناء.
- لا يرخص بالاستثناء لأغراض تعسفية، بل ينبغي أن يتجه إلى تحقيق غرض يبيحه النظام العام.

- أن يكون من حق الأفراد التمتع بهذه الاستثناءات على قدم المساواة وبدون أية تفرقة أو تمييز من جانب الإدارة[30].

3.1.2. الجزاء الإداري الوقائي (سلطة الإكراه)

يعد الجزاء الإداري الوقائي أو ما يصطلح عليه بسلطة الإكراه أنه عملا من أعمال الضبط تقوم به الهيئات الضبطية المختصة، وهذا لصيانة النظام العام في ناحية من نواحيه المتعددة، ففي بعض الظروف يمكنها اللجوء إلى التسخير أو استعمال القوة العمومية[31].

فهو إجراء وقائي، غاية الإدارة من القيام به اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام بغلق المجال أمام مصدر التهديد من إحداث الضرر، ويعتبر الجزاء الإداري الوقائي من السلطات الخطيرة الممنوحة لهيئات الضبط، فعلاوة على تهديده للحرية الشخصية يتم إيقاعه دون المرور بالضمانات الإجرائية كسماع الدفاع أو تقديم الوثائق الدالة على نفي التهمة أو سماع الشهود، إلى غير ذلك من الأعمال التي تقوم بها سلطة الضبط[32].

ومن صور الجزاء الإداري الوقائي صورة الاعتقال الإداري والذي طبقته فرنسا في الظروف الاستثنائية بموجب الأمر الصادر في 1944/10/04؛ ومن صوره المصادرة الإدارية وهو نزع الشيء المملوك للغير بدون مقابل، وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرمة بذاتها أو ممنوعة، مثل مصادرة الأسلحة غير المرخص حيازتها، أو مصادرة المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع وذلك بهدف حماية الصحة العمومية للأفراد، ومن صور الجزاء الإداري الوقائي سحب التراخيص مثل سحب رخص السياقة من أصحابها ووقفها وقفا مؤقتا وذلك في حالة ارتكاب قائد السيارة لفعل ينطوي على مخالفة قواعد المرور.

وكذلك يسوغ لهيئات الضبط أيضا إغلاق المصانع مؤقتا وسحب تراخيص مزاولة نشاطها إذا تبين لها أن في استمرارها ينطوي على مخالفة شروط الاستغلال الواردة في الترخيص بها ويشكل خطرا على الصحة العامة.

2.2. حدود سلطات الضبط الإداري

سلطات الضبط الإداري تفرضها مقتضيات النظام العام، وبحكم الإدارة التي يغلب عليها طابع القهر والإذعان كون قراراتها نافذة من تلقاء نفسها دون أن يتوقف على قبول الأفراد، إلا أن ذلك لا يمنح لها صلاحيات مطلقة، خوفا أن تتجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها، فتشتط في استخدام امتيازاتها وسلطاتها لغير صالح العام،فتنقلب وظيفتها إلى وظيفة

استبدادية تهدر حقوق وحريات الأفراد، ويؤكد القضاء الإداري ضرورة أن تكون هناك ضوابط على سلطة الضبط وممارستها، فاحترام حريات الأفراد يشكل التزاما لسلطة الضبط التي تتقيد بقيود ضمانات قانونية للحرية، أساسها المبادئ الدستورية القائمة لكفالة الحريات في مواجهة سلطة الضبط، وتتسع صلاحيات الضبط وتضيق تبعا لحدود الحريات العامة المحددة بشكل واضح أو تلك المصوغة بشكل عام ودون تحديد؛ وعلى ضوء ما ذكرناه، سنتطرق في هذا الجزء الحديث عن مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط، إضافة إلى الحماية الدستورية والقانونية كقيد على سلطة الضبط.

1.2.2. مبدأ المشروعية

يقوم مبدأ المشروعية على أساس من التلازم والتكامل بين القانون والسلطة التي يأتي قيامها ضرورة لخدمة الصالح العام، لذلك على الإدارة أن تلتزم عند ممارستها لوظيفتها الإدارية بالمبدأ الأساسي الحاكم لكافة التصرفات والأعمال في المجتمع بالخضوع لحكم القانون، أي وجوب التزامها قبل إقدامها على اتخاذ أي عمل أو تصرف فردي كان أم تنظيمي بما تم وضعه سلفا من قواعد قانونية.

ومبدأ المشروعية باعتباره حدا أعلى على سلطان الإدارة وتصرفات هيئات الضبط والهيئات العامة الأخرى، فهو يدور في إطار الالتزام بالمبادئ القانونية العامة ومقتضيات الصالح العام والمشروعية الوضعية القائمة على مبدأ سيادة الدستور والتشريع.

ومن الملاحظ أن خضوع الإدارة للقانون لا يقتصر على نشاط الإدارة بصدد تطبيق القانون بل يمتد لنشاط الإدارة المتعلق بالضبط الإداري وبالمرافق العامة، باعتبار أن الإدارة يناط لها مهمة وضع كافة القواعد القانونية موضع التنفيذ، وأن علاقة الإدارة بالمشروعية يتمثل في مجال الضبط الإداري والضبط القضائي وأيضا في مجال العقابي.

ففي مجال الضبط الإداري يسعى الفكر القانوني إلى إيجاد صيغة الملاءمة والتوازن بين تدابير الضبط الإداري وممارسة الحريات وضرورة كفالتها، إلا أن تحقيق هذا التلازم والتوازن يكون في بعض الأحيان أمرا متعددا، وأحيانا تغلب جهة الإدارة على حقوق الأفراد وما يترتب من إهدار للمشروعية بدعوى أن النظام العام ليس ما يمكن التضحية به أو التهاون في أي غرض من أغراضه، بل أكثر من ذلك تستطيع سلطة الضبط أن تسد الثغرات التشريعية بما تصنعه من قواعد عامة وتستطيع في بعض الحالات إصدار تدابير ضبط فردية دون الاستناد في ذلك إلى أن نص قانوني أو تنظيمي، إلا أنه لا يمكن للإدارة أن تتحرر من كافة ضوابط

مشروعية في سبيل الحفاظ على النظام العام، فهناك العديد من الضمانات القانونية التي تهدف إلى وضع سلطة الضبط في حدود الغاية التي قامت من أجلها، وبالتالي فجهة الإدارة في ممارستها لوظيفة الضبط الإداري تتقيد بقاعدة المشروعية، ولا تمارس سلطتها إلا بالقدر الذي تسمح به تلك القاعدة[33].

أما في مجال الضبط القضائي، فالعلاقة التي تربط بين موظفي السلطة التنفيذية وبين المشروعية أثناء ممارستهم لمهام الضبطية القضائية، نجد أن قاعدة المشروعية تتجه بخطابها إلى السلطة القضائية، فالقضاء هو وحده الذي يملك تقرير المشروعية من عدمها من خلال رقابته على الإجراءات الجنائية، وفي جملتها بالتحقق من مدى مراعاة هذه الإجراءات للضمانات التي كفلها القانون للحرية الشخصية وتقرير مسؤولية مرتكب المخالفات سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية وإلزامه بالتعويض للمضرور عما لحق به من ضرر.

أما في مجال التنفيذ العقابي فيكون بمقتضى حكم الإدانة الحائز لحجية الشيء المقضي به،حيث يعد ذلك مسندا تنفيذيا تنتهي إليه الدعوى الجنائية، بحيث لا يمكن البدء في التنفيذ بدونه، وأن جهة الإدارة تقوم بالتنفيذ على المحكوم عليه عقب انتهاء دور المحكمة في تحديدها للعقوبة بعد تطبيقها للقانون[34].

2.2.2. الحماية الدستورية والقانونية كقيد على سلطة الضبط

أ- الاعتراف الدستوري بالحريات العامة: تحرص معظم الدساتير المعاصرة على أن تتضمن في مستهلها ديباجة أو مقدمة أو وثيقة إعلان أن تتناول المبادئ الأساسية التي يحرص عليها المجتمع، كما يتضمن الاعتراف بالحريات العامة في متن الدساتير لما له من قدسية وسمو على ما دونه من قواعد قانونية في الدولة، لذا فهو يتناول المبادئ العامة والفلسفة السياسية والاقتصادية التي يتعين على جميع السلطات العامة في الدولة العمل بمقتضى أحكامه وهو تجسيد للشرعية وتعبير عن الإرادة العامة للأمة[35].

ومن الملاحظ أن نصوص الدساتير تعترف بحقوق الإنسان وحرياته من حيث المبدأ، واضعة الخطوط الرئيسية للفلسفة السياسية والاجتماعية التي يجب أن تنتهجها سياسة الدولة في مجال الحريات فاسحة المجال للقانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية أمر تنظيمها، إلا أن الاتجاه المعاصر في الفقه يرى ضرورة أن يكون التنظيم الدستوري للحريات هو الأساس والغالب حتى لا يترك أمر هذه الحريات تحت رحمة التشريع، لأنه كلما كان

الدستور شاملا وواضحا في تنظيمه للحريات كلما استقرت هذه الحريات صونا من المساس بها وإهدارها.

ب- التنظيم التشريعي للحريات: تنص الدساتير على أن تنظيم الحقوق والحريات الفردية يجب أن يكون بناء على القانون، وعلى السلطات في الدولة أن تلتزم باحترامه. وتنطوي الطبيعة القانونية للتشريع على ضمان وحماية الحريات تتمثل في عمومية التشريع وعدم انصرافه إلى فرد بعينه، وهذه العمومية تضفي على التشريع طابعا غير ذاتي يستبعد معها كل احتمال للتعسف طالما أن التشريع لا يواجه حالة شخصية بل يقرر قاعدة موضوعية، وليس مواجهة أشخاص بعينهم بل ينشئ أو يعدل مراكز قانونية عامة بالنسبة لجميع الأفراد الذين يوجدون في تلك المراكز، فالعمومية وما تمثله من ضمانة، إنما تعني أن الحكم القانوني الذي تضمنته القاعدة التشريعية لا يخص حالة فردية ولا أفراد معنيين بذاتهم، بل حكم يوضع مقدما ليطبق على كل الحالات وعلى كل الأشخاص الذين يتوافر فيهم ما اشترطه المشرع[36]. ويتحقق ذلك أن يكون التشريع المنظم للحرية متفقا تماما وأحكام الشرعية وصادرا عن سلطة يخولها الدستور وأن تكون هذه التشريعات مستمدة من مصادرها المعترف بها، وأن يكفل التشريع المنظم للحرية حق التقاضي، بحيث لا تكتمل جوانبها إذا لم يتضمن الدستور والتشريعات الضامنة للحرية النص على كفالة حق التقاضي على اعتبار أنه من أهم مصادر حماية الحق في حالة الاعتداء عليه[37]، إضافة إلى ذلك أن يقوم التشريع بتقرير الجزاءات اللازمة عند مخالفة نصوصه وهذا أمر يؤدي إلى زيادة الاهتمام بإتباع الضمانات المقررة بشأن حماية الحرية[38].

خاتمة

وظيفة الضبط الإداري لها أهمية خاصة وضرورتها وقيامها على أكثر الأمور الحيوية في المجتمع، فهي من أقدم ما مارسته الدولة من وظائف، حيث تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته المادية والمعنوية، ومن خلال ذلك تعد سلطة الضبط الإداري الوسيلة والتنظيم والهدف المبتغى لتهيئة المناخ المناسب الذي يتيح المجال أمام الأفراد لممارسة حرياتهم في ظل أطر قانونية سليمة.

ومن خلال معالجة البحث المعنون بالتنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، خلصنا إلى مجموعة من استنتاجات، تتمثل مجملها أن الضبط الإداري يسعى إلى المحافظة على

النظام العام بعناصره الثلاث من خلال آليات قانونية في إطار مبدأ المشروعية كون هذا الأخير ضرورة اجتماعية لا يتصور وجود نظام اجتماعي بغيرها، لذلك يأتي قيامها بضرورتها لخدمة الصالح العام أوالهدف المشترك، ويستوي في ذلك ما تهدف إليه الإدارة من خدمة الفرد والمجتمع بتوفير الأمن والاستقرار وتحقيق العدالة بعدم محاباة الفرد على حساب الجماعة، وعدم الإفراط في الضغط على الفرد باسم الجماعة لتكون أداة التوازن المقبول بينهما تماشيا مع مبدأ العدل والمساواة في الحقوق والواجبات.

الهوامش

1 - راجع مؤلف، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث أموال، الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة التاسعة 1973، ص 85.

2 - نفس المرجع، ص 85.

3 - لمزيد من التفصيل، راجع: المنجد في اللغة والأدب والعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، ص 445، دون سنة النشر، قاموس المختار الصحاح، طبعة الأميرية، القاهرة، الطبعة الثالثة 1938.، ص 376.

4- Hauriou (M): Précis de droit administratif, 6eme éd, P 53.
5- Benoit: le droit administratif français 3eme éd, 1968, P 745.
6- J. Rivero: droit administrative, Dalloz, 5eme éd, 1971, P 384.
7- Walline, Traite de droit administratif, 3eme éd 1963, P 387.

8 - لمزيد من التفصيل، راجع: د/ عبد الرؤوف بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص 51. ود/ محمد حسنين عبد العال، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 1992، ص 05، ود/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 1978، ص 604.

9 - لمزيد من التفصيل، راجع: د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة 1972، ص 326، وأيضا د/ محمد ميرغني خيري إدريس، المبادئ العامة للقانون الإداري، مكتبة الطالب، الطبعة الثالثة، الرباط 1982، ص 275. وأيضا د/ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب، د. م. ج، الطبعة الثانية، الجزائر 1979، ص 399.

10 - د/ محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1979، ص 19.

11 - د/ محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، 1962، ص 112.

12 - د/ محمدمحمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 1992، ص 133.

13 - د/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة، 2006، ص 154.

14 - د/ محمد سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 129، وأيضا د/ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 155.

15 - بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، بدون سنة الطبع، ص 79.

16 - B. Yelleschaouche; liberté de communication et ordre public, R. A. S. J, N° 1, 1998, P 88.

17 - د/ محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص 57.

18 - عمار عوابدي، القانون الإداري، د. م. ج/ م. و. ك، الجزائر 1990، ص 396.

19- Cour d'Alger (chad), 27 /01/1984, ministre de la justice, c/ m'snoua M'hamed, R. A. S. J, N° 2, 1984, P 491.

20 - د/ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 162.

21 - د/ محمد عبيد الحساوي، الضبط الإداري، سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 2003، ص 129.

22 - نفس المرجع، ص 131.

23 - عبد الغني عبد الله بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991، ص 384.

24 - د/ محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص 79.

25 - د/ محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996، ص 425.

26 - نفس المرجع، ص 427.

27 - د/ محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص 88.

28 - القانون رقم 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر عدد 62، ص 77، لاسيما المادة 15 ف 1 و2 والمادة 06 مكرر، والتي تنص على التوالي:« المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، بصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي.

تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق.

يمكن الوالي أو من يفوضه منع اجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام مع إشعار المنظمين بذلك».

29 - تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 339/98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج ر عدد 82، ص 03، على مايلي:« تخضع كل منشأة موجودة ضمن قائمة المنشآت المصنفة قبل بداية عملها وحسب تصنيفها إما إلى ترخيص وإما إلى تصريح.

يأتي إجراء الترخيص أو التصريح المذكورين في هذا المرسوم مسبقا وفي إطار احترام شروط وإجراءات القيد في السجل التجاري»

30 - د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 233.

31- j. Rivero: Droit administratif, 9éme éd, Dalloz, Paris 1980, P 428.

32 - د/ محمد سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 160.

33 - د/ أحمد خليل، مشروعية الدليل في المواد الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 65.

34 - نفس المرجع، ص 66.

35 - د منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة 1981، ص 419.

36 - د/ مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعة الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية، مطابع البيان التجارية، القاهرة 1990، ص 315.

37 - د/ منيب محمد ربيع، مرجع سابق، ص 420.

38 - محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 326.