موضوع الرقابة القضائية علي قرارات النشاط الصناعي

الباحثة

ريم شلبي ابراهيم

باحث دكتوراة كلية الحقوق – جامعة أسيوط

المقدمة

لا خلاف علي ان الصناعة باتت تمثل ركنا في اقتصاد الدولة المعاصرة فضلا عن كونها تعد الوسيلة للخروج من نطاق التخلف الاقتصادي الذي قد تعيشه الدولة لتدفع بها الي مدارج التقدم والنمو والواقع من الامر ان ازدهار الصناعة يساهم بشكل مباشر وفعال في تعظيم فرص العمل وبالتالي استثمار الطاقة الانتاجية المعطلة مما يودي الي زيادة الدخل القومي ودفع عجلة التطور بقوة الي الامام، وعلاوة علي ذلك يساعد ازدهار الصناعة علي تحقيق الاكتفاء الذاتي بما يحقق للدولة استقلالها وقوتها ويمنحها في ذات الوقت مركز ثقل عالمي متميز ليس هذا فحسب، بل ان ازدهار الصناعة من شانه ان يودي الي تنمية الصادرات وتكوين الكوادر الادارية وجذب الاستثمارات الوطنية بل والاجنبية.

واذا كانت مصرنا الحبيبة تواجه بالعديد من التحديات او المعوقات التي تقف حجرة عثرة في طريق تقدمها وانتقالها من مصاف الدول النامية الي مدارج الدول المتقدمة فانه مما لا شك فيه ان الاهتمام بالنشاط الصناعي وتحقيق ازدهاره من شأنه ان يساهم بقدر فعال وموثر في تخطي هذه المعوقات او التحديات.

ويمكن القول ان اولي المحاولات لاقامة قاعدة صناعية في مصر في العصر الحديث ترجع الي عهد محمد علي علي اوائل القرن التاسع عشر الذي كان له طموحاته التوسعية بعد تحقيق استقلال مصر في مواجهة الدولة العثمانية وتخلصها من التبعية الصناعية لاوربا .

ولقد كان محمد علي فطنا عندما ادرك ان استقلال مصر السياسي واستقراره حكمه وحكم اسرته بها يعتمد فب المقام الاول علي وجود جيش قوي مسلح الامر الذي يتطلب اقامة قاعدة صناعية محلية متطورة ومتنوعة في ان واحد لتمده بجميع احتياجاته

ومن ثم ترجم ذلك في انشاء الصناعات الحديثة وايفاد البعثات الي الخارج للتدريب علي طرق الصناعة في الدول المتقدمة، فشهدت مصر في عهده نهضة صناعية شاملة لم تكن مقصورة علي الصناعات الحربية وحدها وانما امتدت لتشمل كل مجالات الصناعة بوجه عام

ومن ناحية اخري ادرك محمد علي اهمية التكامل بين كل من الزراعة والصناعة وان التنمية الاقتصادية لن تتحقق الا بازدهار كليهما فشمل برنامجه الاصلاحي قطاع الزراعة، وهكذا احدث بمصر نهضة صناعية وزراعية كبري تفوقت علي كثير من مثيلاتها في العالم.

علي ان هذه النهضة الصناعية المذهلة سرعان ما انهارت في اواخر عهد محمد علي نتيجة لحقد الدول الاستعمارية في اوربا الغربية ومناهضتها لحركة التصنيع الوليدة في مصر، واصرارها علي الادعاء بان مصر لا تصلح لان تكون دولة صناعية وانها ستظل بلدا زراعيا فحسب.

ولما قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ اولت للصناعة اهتماما كبيرا ايمانا منها بانها تمثل المخرج الرئيسي من حالة التردي الاقتصادي التي كانت تحياها البلاد فأقامت العديد من المصانع في شتي المجالات كالحديد والصلب والغزل والنسيج والزجاج والالمونيوم والاسمنت

والحراريات وغيرها، علاوة علي قيامها ببناء السد العالي هذا الصرح الضخم لدعم الانشطة الصناعية القائمة بالطاقة اللازمة ولاستحداث صناعات اخري في كافة المجالات.

ولقد انعكس هذا الاهتمام علي المشرع الدستوري حيث نصت المادة ٢٨ من الدستور المصري الحالي الصادر في ١٩٧١/٩/١١ علي ان (ترعي الدولة المنشات التعاونية بكل صورها وتشجع الصناعات الحرفية بما يكفل تطوير الانتاج وزيادة الدخل)

كما نص الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ / والمعدل في ٢٠١٩ المادة رقم ٢٨الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتيه مقومات أساسية للاقتصاد الوطنى، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد.

وتولى الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر فى كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمى وتأهيله وفضلا عن ذلك قامت الدولة بانشاء وزارة الصناعة لتقوم علي رعاية النشاط الصناعي الي الامام وتوجيه روؤس الاموال الخاصة نحو الاستثمار في مجال التصنيع، علي انه ينبغي التنويه في هذا الصدد الي حقيقة هامة مؤادها ان اي حرية عامة حتي يمكن ممارستها من قبل الافراد دون اي اضرار بالصالح العام فانها تتطلب قدرا من التنظيم بحيث لا يصل هذا التنظيم الي حد الغول علي هذه الحرية او تكبيلها او مصادرتها فالحرية بلا تنظيم تصبح فوضي والتنظيم بلا حرية يصير استبدادا وعلي هذا الاساس فان اطلاق الحرية لاصحاب الاموال في استثمار اموالهم

في الصناعات الي يشاوون او في تحديد مكان وحجم وغرض مشروعاتهم الصناعية علي النحو الذي يريدون دون اي قدر من التنظيم يجنبهم مواطن الزلل من جانب ويقيهم سوء استثمار اموالهم من جانب اخر من شانه ان يحدث ضررا اكيد يلحق بالصالح العام، ولقد حدث بالفعل ان اطلاق الحرية في مجال ممارسة حرية النشاط الصناعي أدي في احيان كثيرة الي وجود مشروعات صناعية لا يحتاجها الاقتصاد القومي اطلاقا اوانه علي الاقل لا يحتاجها بالاوضاع التي اقيمت تلك المشروعات بحيث يتعذر تصريف منتجاتها في الداخل او في الخارج او ان تكون هذه المنتجات باهظة التكاليف ردئية الصنع ولا شك ان وجود مثل هذه المشروعات يمثل بعثرة لقوي الانتاج في البلاد، كما لوحظ من جهة اخري ان من الصناعات ما تركز في بعض مناطق القطر في غير موجب او داع، بينما بقيت مناطق اخري كثيرة خلوا من كل نشاط صناعي، فاصابها الركود وران علي اهلها فقر مدقع، ولو ان هذه الصناعات وزعت بين ارجاء القطر علي اساس سليم لعدم الخير هذه الارجاء جميعا.

وتاسيساً علي هذه الاسباب وغيرها كان من الطبيعي ان تعمد الدولة الي تنظيم حرية النشاط الصناعي في مصر بما يكفل للافراد ممارسة هذه الحرية بشكل مبسط وميسر بعيدا عن التعقيدات الادارية والبيروقراطية المكتبية او النزاعات التحكمية ويشجعم ويدفعهم الي خوض هذا النوع من الاستثمارات دون خوف او وجل، وبما يودي من جانب اخر الي تحقيق الاهداف المرجوة من هذا التنظيم والتي تمثل في تحقيق الازدهار الصناعي المتوازن علي

كافة الانحاء, وفي سبيل ذلك اصدرت الدولة عددا من التشريعات واللوائج تمثل اهمها فيما يلي :

١. القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ في شان المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة ولائحته التنفيذية .

٢. القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ في شان تنظيم الصناعة وتشجيعها ولائحته التنفيذية.

٣. القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧ في شان السجل الصناعي ولائحته التنفيذية

وقد عنيت كلا من هذه القوانين بفرض بعض القيود علي النشاط الصناعي بقصد تنظيمه طبعا – كما منحت في هذا السبيل لسلطات الضبط الاداري المختصة قدرا من المكنات التي توهلها لوضع هذ التنظيم موضوع التنفيذ وفضلا عن ذلك لم يغفل المشرع في هذه القوانين فرض العقوبات الملائمة علي كل من لم يلتزم باحكامها وقواعدها، ويثور التساؤل عن كل من هذه القيود والمكنات والعقوبات وتعني الدراسة الماثلة بالاجاية علي هذه التساولات ي ثلاثة فصول علي التوالي بهدف ابراز المعالم الرئيسية للتنظيم من بعض المثالب وطرح الحلول المقترحة لتلافيها منتهجين فيها المنهج الاستعراضي التحليلي في ان واحد، علي انه ونظرا لان طلاب كلية الهندسة الذين اقدم هذه الدراسة اليهم ليسوا من الدارسين للقانون فقد راينا ان نقدم لها بفصل تمهيدي نعالج فيها السلطات العامة للدولة ووظائفها ليكون مدخلا هاما يلج منه الطالب الي موضوع الدراسة بسهولة ويسر.

والهدف من كتابة بحثى توضيح اهمية الرقابة القضائية على قرارات النشاط الصناعى فى مصر واثر ذلك لرفع الاقتصاد وتنمية ازدهار البلد والقضاء على مشكلة البطالة وتشجيع الاستثمار وزيادة الدخل القومى واسباب تفعيل الرقابة القضائية على قرارات النشاط الصناعى والنزاهة التى يتمتع بها القضاء والحيادية مما تجعل مراقبته فعاله وتحقق اهدافها المنشودة.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري

عنى بتعريف الضبط الاداري عديد من الفقهاء الفرنسيين والعرب. ففي الفقه الفرنسي يعرفه دوجي بأنه تلك المكنات التي يمنحها القانون لسلطات الضبط وتستطيع بموجبها ومسبقاً اتخاذ بعض التدابير لمنع التصرفات أو الافعال المخالفة للقانون الساري (المطبق) [١].

ويعرفه أندريه دي لوبادير أخد اشكال التدخل الذى تمارسه بعض السلطات الادارية ويتمثل في فرض قيود على حريات الافراد بغية الحفاظ على النظام العام[٢].

بينما يعرفه ديجرين بأنه مجموع الاجهزة والهيئات المعنية بالصيانة والحفاظ على النظام المتمثل في السكينة العامة والأمن العام والصحة العامة[١].

(1) L DUGUIT : Traite' de droit constitutionnel.3ed.paris.ed ed Boccard 1927.P498
(2) Andre DE LABADE'RE : Trait de droit administrative 9 ed . par: jean Claud VENZIA et Yves GAUDEMET . Paris . L .G.D I.1984 . Tome J. P:62

اما في الفقه العربي فيعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه حق الادارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام

ويعرفه الدكتور بكر القباني بأنه مدلول عام يتمثل في اخضاع النشاط الخاص أو حريات الافراد للقيود اللازمة لتنظيم ممارسة هذا النشاط أو تلك الحريات تنظيما وقائيا غايته تحاشى الاخلال بمقتضيات النظام العام وذلك في حدود القوانين(٢).

بينما يعرفه الدكتور منيب محمد ربيع بأنه أحد صور النشاط الاداري العام تتدخل به السلطة العامة بوسائلها المختلفة في نشاط الافراد لكفالة سلامة المجتمع ونظامه العام ويترتب عليه تقييد الحرية علي مقتضى من أحكام القانون. (٣)

ونحن من جانبنا نفضل التعريف الذى تقول به الدكتور سعاد الشرقاوي حيث تقرر أن لاصطلاح الضبط معنيان أحدهما عضوي والأخر وظيفي أو مادي فيقصد بالضبط الاداري في معناه العضوي مجموع الهيئات الادارية المنوط بها الحفاظ على النظام العام ، أما الضبط

(1) Marcel – Lows DEGRENNE. Ies reunions et les Pouvoirs de Police. These . Universite' de caen . Faculte' de droit ' 1938 . P .9

(٢) راجع : القانون الادارى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص ٨١

(٣) راجع: ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الادراي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨١ ، ص ٣٦.

الاداري بمعناه الوظيفي أو المادي فهو مجموع الانشطة التي تتخذها الادارة منفرده بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه[١].

الضبط الإداري أم البوليس الإداري؟

إن اصطلاح " البوليس" ليس غريبا على التشريع أو الفقه المصري فقد استعمله المشرع الدستوري في دستور ١٩٢٣ حيث نصت مادته رقم ١٤٨ على أنه [يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من أختصاصات] واستعمله المشرع العادي في أول قانون لتنظيم شئون البوليس صدر في مصر وهو القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٤٤ والقانون التالي له رقم ٣٣٤ لسنة ١٩٥٥.

كما استخدم اصطلاح البوليس الاداري في كثير من المؤلفات ، إلا أن عدول المشرع اخيرا عن استعمال اصطلاح " بوليس" والاستعاضة عنه بأصطلاح الشرطة[٢] ورغبة فى توحيد مصطلحات فقه القانون العام فقد استقر الامر على استخدام اصطلاح الضبط الادراي.[٣].

(١) راجع : القانون الاداري . النشاط الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٨٤ ، ص : ١٢، ١٣.

(٢) وذلك منذ قانون هيئة الشرطة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ والقانون الذى تلاه الحالي رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١.

(٣) راجع : محمد فؤاد مهنا ، مبادئ واحكام القانون الادراي افى ظل الاتجاهات الحديثة ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار المعارف ، المجلد الثاني ، ١٩٧٨ ، ص ٥٧٤ ، هامش رقم (١).

ويفضل جانب من الفقه الاحتفاظ بتسمية " البوليس الاداري" للدلالة على وظيفة البوليس على أن يستعمل اصطلاح [الشرطة] للدلالة على الهيئة القائمة بوظائف البوليس الادراي . (١)

على حين يذهب جانب آخر إلى تفضيل اصطلاح الضبط الادراي لكون عبارة (الضبط) لفظ عربي بخلاف لفظ (البوليس) فهو اجنبى مستعار من اللغات الأوربية.(٢)

والواقع من الأمر أنه ليس ثمة خلاف بين الاصطلاحين من حيث المفهوم فقراءة أى منهما تفيد في الذهن نفس المعنى.

على أنه من الواضح أن الغلبة في معظم كتب الفقه في جانب اصطلاح الضبط الادارى . ولعل اللغة العربية التي يبدو بها هذا الاصطلاح هي التي ابقت عليه وحققت له هذا الاستقرار.

(١) راجع : د ، سليمان الطماوى ، الوجيز في القانون الاداري القاهرة ، دار الفكو العربى ، ص ٥٦٩.

(٢) راجع : د . ماجد راغب الحلو ، القانون الادراي ، الاسكندرية ، **دار** المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٤ ، ص ٤٣٦ ، هامش رقم (٤)

المطلب الأول

أغراض الضبط الادراي

من خلال التعاريف السابقة للضبط الإداري يمكن القول بأن أغراض الضبط الإداري تتمثل في الحفاظ علي النظام العام وهو الأمر الذي يجمع عليه الفقه والقضاء.

على أن السؤال يثور عن المقصود بالنظام وعناصره .

تعريف النظام العام:

يمكن تعريف النظام بأنه تلك الحالة التي تتعارض مع الفوضى والاضطراب.[١]

ولا يعني النظام العام الا بمنع الاضطراب في مظاهرة الخارجية ، ومن ثم فليس للضبط الاداري أن يمارس أعمال البحث والتحري في أعماق الضمير أو باطن الفكر والوجدان [٢] .

عناصر النظام العام:

من الأمور المستقرة في أعماق الفكر القانوني أن عناصر النظام العام ثلاثة هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة[١].

(1) Maurice HAURIO . Precis de droit administrative et droit public. Paris 1933. P .323

(2) jean DEDIER : Ies principes de la legislation Francaise sur maintien de I' ordre Public these . Universite de Paris . Faculte' de droit . 1938 . P .9

(١) الأمن العام:

يقصد به حماية الافراد من الاخطار سواء كان مصدرها الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق أم كان مصدرها الانسان كانهيار المباني وارتكاب الجرائم والحوادث الناتجة عن التجمهر والمظاهرات أو كان راجعاً إلي الحيوانات المفترسة أو الجامحة.

وتجدر الاشارة إلى أن الأمن العام لا يتحقق كاملا إلا إذا تحقق الشعور بالأمن والاطمئنان لدى الافراد من مختلف هذه الاخطار. [٢]

(٣) الصحة العامة :

---

(١) لم يقدر لدراسة عناصر النظام العام فى فرنسا ان تبرز علي بساط البحث قبل صدور قانون ١٥ ابريل سنة١٨٨٤ الخاصة بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية حيث نصت مادته رقم ٩٧ على أنه [يتمثل اختصاص البوليس في الحفاظ علي حسن النظام والامن والصحة ، راجع

Jean CASTAGYNE : le controle . Juridictionnel de la legalite des actes de police adminisetrative . these Baurdeaux . Faulte de droit et de science economiques 1961 .P.32

(٢) عبر القرأن الكريم عن تلك الحقيقة افضل تعبير في قوله تعالى [وليبدلنهم ن بعد خوفه] النور ، أية رقم ٥٥ ، وقوله جل وعلا [الذي اطعمهم من جوع وآمنهم من خوف] قريش ، الاية رقم ٤ . هذا وقد اشار الدستور المصري الحالي إلي هذا المعني بالنص في المادة ١٨٤ منه علي أنه [وتؤدي الشرطة واجبها فى خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن [كما تضمنته ايضا المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة الحالي رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١.

ويقصد بها حماية افراد المجتمع ضد كل ما يهدد صحتهم من خطر الأوبئة والامراض وذلك بمقاومة اسبابها والسهر على مراعاة الشروط الصحية فى المأكل والملبس والمسكن. (١)

ويعتبر تلوث البيئة الناشئ بفعل الانسان ووسائل المدنية الحديثة من اخطر ما يضر بالانسان ويصيبة . ولذلك فإن مكافحة التلوث من أهم الواجبات الملقاه على عاتق سلطات الضبط الاداري. (٢)

السكينة العامة:

ويقصد بها أن تعمل سلطات الضبط علي ان يتحاشى المواطنون الازعاج الزائد عن الحد المتطلب للحياة في المجتمع كالضوضاء الناتجة عن استخدام مكبرات الصوت وسوء استخدام ابواق السيارات واجهزة الاذاعة أو الضوضاء الناتجة عن التجمعات الليلية المقلقة لراحة السكان أو تلك التي يحدثها الباعة الجائلون.

التوسع فى مدلول النظام العام:

---

(١) وعلي سبيل المثال فان سلطات الضبط الاداري تراقب المطاعم والمحلات العمومية وموارد المياه والمغاسل والسلخانات علاوه عى تطعيم الاطفال والكبار ضد الاوبته والامراض المعدية كما تراقب الموانى والمطارات وكافة منافذ الدولة للتأكد من أن الركاب الواصليين من الخارج غير محملين بالأوبته.

(٢) راجع : ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٤٤٢.

ويثور التساؤل هل ثمة عناصر آخرى يشملها النظام العام؟

والواقع من الأمر أن أهم ما يميز النظام العام من خصائص فضلاً عن عموميته أنه نظام مرن بمعنى أنه انعكاس دائم للحالة السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة.

وازاء تلك المرونة فقد شهد النظام العام توسعاً في مدلوله فامتد هذا المدلول ليشمل بالاضافة إلي العناصر الثلاثة التقليدية السابقة عنصري الأداب العامة وجمال الرونق والرواء.

أما الآداب العامة: فقد ظل القضاء الفرنسي يرفض حتي وقت غريب إعتبار الأداب العامة أحد اغراض الضبط الاداري ما لم يكن للاخلال بها مظهر مادي ثم عدل عن هذا الموقف وبدأ في اصدار الاحكام التي تجيز للضبط الاداري أن يتدخل للحفاظ علي الأداب العامة(١).

وليس المقصود بالأداب العامة في مثل هذا المقام كل مبادئ الأخلاق لكونه أمراً مستحيل التحقق من الناحية العملية فضلاً عن أن محاولة تحقيقة سوف تؤدي إلي الاستبداد.

---

(١) وكان ذلك بداية من عام ١٩٢٦ حيث قضي بأنه ليس ثمة مجاوزه للسلطة إذا اصدر أحد العمد قرارا بحظر عرض شريط سينمائي بمثل مشهد ملاكمة بين بطلين لما تنطوي عليه هذه المشاهدة أحيانا من طابع القسوة والشراسة البالغة التي ينفر منها الاحساس المهذب وهو طابع تأباه علي أيه حال قواعد الصحة الخلقية.
كما قضي في حكم نال بمشروعيه لائحة تحرم علي النساء الظهور في المجتمعات بزي الرجال.

فالاخلاق أوسع مدي بكثير من الأداب التى تعني هنا الحد الادني من الافكار والقيم التي تواضع عليها الناس[١]

أما المشرع المصري فقد حسم الموقف علي الصعيدين الدستوري والقانوني فنص صراحة علي أن الأداب العامة تمثل أحد أهداف الضبطط الإداري [٢] كما أكد القضاء المصري علي ذات الاتجاه[٣].

---

(١) لعل أفضل تعريف للأداب العامة ما قاله به الدكتور عبد الرازق السنهوري حيث يقرر [معيار الآداب العامة هو الناموس الأدبي الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معينه وزمن معين ، وهو مجموعة من القواعد وجد الناس انفسهم ملزمين باتباعها ولو لم يلزمهم القانون بذلك وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة وما جري به العرف وتواضع عليه الناس . فالعوامل التي تكيف الناموس الأدبي كثيرة مختلفه وهي العادات والعرف والدين والتقاليد وإلي جانب ذلك . وبل في الصميم منه . ميزان انساني يزن الحسن والقبح ونوع من الالهام البشري يميز بين الخير والشر ومعيار الأداب أو الناموس الأدبي ليس معياراً ذاتياً يرجع فيه كل شخص لنفسه ولتقديره الذاتي بل هو معيار اجتماعي يرجع فيه الشخص لما تواضع عليه الناس او هو في نفس الوقت معيار غير ثابت يتطور تبعاً لتطور الفكرة الادبية فى حضارة معينه]

راجع: الوسيط في شرح القانون المدني ، القاهرة ، دار النشر ، للجامعات المصرية ، طبعة ١٩٥٢ ، الجزء الأول ، ص ٤٠٠ و٤٠١.

(٢) فالمادة ١٨٤ من الدستور الحالي الصادر عام ١٩٧١ تنص علي أنه [وتؤدي الشرطة واجبها في خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر علي حفظ النظام والأمن العام والأداب وتتولي تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك علي الوجه المبين بالقانون]

(٣) راجع علي سبيل المثال حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في ١٩٩٣/٧/٩. مجموعة الخمس سنوات في الدعوي رقم ١٠٨ ، ص ٢١٧.

وفيما يتعلق بجمال الرونق والرواء : فقد ظل القضاء الفرنسي متحفظاً بشأن ادخال هذا العنصر ضمن عناصر النظام العام الا إذا كان ثمة نص قانوني صريح بذلك.[١]

علي أنه في وقت لاحق تخلي عن هذا التحفظ عندما قضي بمشروعية لائحة ضبط تحظر توزيع المنشورات علي المارة في الشوارع خشية القائها بعد قرائتها بما يشوه رونق الطرق العامة وجمال منظرها. [٢]

وعلي صعيد الموقف في مصر ذهبت محكمة القضاء الاداري منذ السنوات الأولي من نشأتها إلي أن الادارة بما لها من وظيفة البوليس الادراي مكلفة بمراعاة هدوء الاحياء والسكينة وصيانتها من حيث الامن والصحة المضهر. [٣]

ويرى جانب من الفقه انه يمكن ادراج جمال الرواء ضمن اغراض الضبط التقليدية اذا ما توسعنا في مدلول هذه الاغراض ، فالحماية التي تتقرر لصيانه جمال المدن ورونقها أنما تستهدف المحافظة علي السكينة النفسية وهي السكينة التي يوفرها الارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني ، غير أن هذا التوسع من شأنه أن يترك الامر لتحكم الأهواء ولذا يحسن أن

---

(١) راجع : د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٣٦٩.

(2) C.E.23 Oct 1936. Rec. P 966. D.H.1937.P.6

(٣) راجع حكمها الصادر في ١٩٤٩/٤/٢٦، مجموعة أحكام السنة الثالثة ، ص ٦٢٢ راجع: أيضا حكمها الصادر في ٢٧ ديسمبر ١٩٤٩ ، مجموعة احكام السنة الرابعة ص ١٠٤.

يكون تحقق هذا الغرض بنصوص تشريعية خاصة في الحالات التي يراها المشرع جديرة بالحماية كحماية المناظر والمواقع الأثرية[١]

ونحن من جانبنا تؤيد هذا الرأي ونري ضرورة تدخل المشرع في كل حالة وعدم الاعتماد فحسب علي وعي الشعب لان هذا الوعي لن يكتب له التقدم أو البقاء بغير عنصر التنظيم والالزام .

ومن القوانين التي اصدرها المشرع المصري وتتعلق بهذا الشأن القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بأصدار قانون التخطيط العمراني.

(١) راجع : د.محمود عاطف البنا الوسيط في القانون الاداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ ، ص ٣٦٩.

المطلب الثاني

هيئات الضبط الإداري

ينعقد الاجماع أو يكاد علي أن ، اصطلاح هيئة الشرطة يقع مرادفا لهيئة الضبط الاداري ، ومن المسلم أن هيئة الشرطة في التنظيم الحكومي الرسمي تتبع وزاره الداخلية.

والواقع من الامر أن وظيفة الشرطة تستغرق من معظم أوجه النشاط الضبطي وتستحوذ علي أهم قطاعاته وهو قطاع الأمن ، غير أنه توجد أجهزة أخري نيط بها أيضاً تحقيق أهداف الضبط الإداري .

وفيما يلي نتناول كلاً من هذه الاجهزة بالايجار المناسب.

(١) هيئة الشرطة:

تكفل قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في مادته الأولي بتحديد الاشخاص الذين تتكون منهم هيئة الشرطة في مصر حيث نصت علي أنه :-

[الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية رئيسها الاعلي رئيس الجمهورية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لكافة شئونها ونظم عملها وتتكون من :

١- ضباط الشرطة ٢- امناء الشرطة ٣- مساعدي الشرطة

٤-ضباط الصف والجنود ٥- رجال الخفر النظاميين

ويتولى المساعد الأول و مساعدوا وزير الداخلية ورؤساء المصالح ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات النظامية ومأموروا المراكز والاقسام رياسة الشرطة كل في حدود اختصاصه]

(٢) رئيس الجمهورية

فهو بموجب المادة ١٤٥ من الدستور ١٩٧١ الحالي يختص بإصدار لوائح الضبط بالاضافة إلي سلطته في اصدار اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة طبقا لما سبقت الاشارة اليه.

وفضلاً عن ذلك فإن رئيس الجمهورية هو الرئيس الاعلي لهيئة الشرطة طبقا للمادة ١٨٤ من الدستور الحالي والماده الأولي من قانون هيئة الشرطة سالفة الذكر وله بتلك الصفة اتخاذ التدابير الضبطية اللازمة للحفاظ علي النظام العام.

(٣) المحافظون:

تنص المادة ٢٦ من قانون الاداره المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي أنه [يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة علي كل مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة.

ويكون مسئولاً عن كفالة الامن الغذائي ورفع كفاءة الانتاج الزراعي والصناعي والنهوض به ، وله أن يتخذ كافة الاجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح.

كما يكون مسئولاً عن الأمن والأخلاق والقيم بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في اطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية ، وعلي مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط بالحفاظ علي أمن المحافظة لاعتمادها ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الاهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما.

وللمحافظ أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الاداري] .

(٤) العمد والمشايخ :

نصت المادة ١٧ من قانون العمد والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨[١] علي ، يتولي العمد والمشايخ المحافظة علي الأمن والنظام والسهر علي تنفيذ القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تصدر اليهم من جهات الادارة في نطاق القرية .

(١) منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٣٦ في ٧ / ٩ / ١٩٧٨ (نشرة تشريعية أغسطس ١٩٧٨).

وفضلا عن ذلك فان للعمد والمشايخ اختصاصات أخري تفرضها عليهم نصوص أخري متعددة كتلك المتعلقة بالترع والاشغال العامة كالمحافظة علي جسور النيل أثناء الفيضان والاختصاصات المتعلقة بالتجنيد. (١)

(١) راجع : د . سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص ٥٧٣

المطلب الثالث

التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائى

يجمع الفقه علي تعريف الضبط القضائي بأنه ذلك النشاط المتمثل في الاجراءات التي يتم اتخاذها عند وقوع الجرائم بهدف البحث عن مرتكبيها وجمع الادلة ضدهم والقبض عليهم تمهيدا لمحاكمتهم وتنفيذ العقوبات التي يحكم بها عليهم.(١)

ومهما بلغت درجة تنظيم المجتمع ورغم قيام سلطات الضبط الإداري بواجبها علي أكمل وجه فلا غنى عن وجود الضبط القضائي لأن ارتكاب الجرائم لن يتوقف أو يختفي ويعكس ذلك تلازما بين كل من نوعي الضبط . وتبدو حتميه هذا التلازم في المجتمعات الديمقراطية حيث النظام العام الذي يسعي الضبط الادراي للحفاظ عليه يقوم علي اساس ضمان الحريات بما يمكن الافراد من ممارسة حرياتهم . والنتيجة المنطقية لذلك هي وقوع الجرائم والاخلال بأوجه النظام العام مما يستلزم معاقبة مرتكبي هذه الجرائم وذلك الاخلال وهي المهمة التي تتولاها سلطات الضبط القضائي.

---

(١) راجع : Marcel – louis DEGRRENNE . Op . cit . P98

وراجع ايضاً : د . محمد فؤاد مهنا ، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة . دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار المعارف ، المجلد الثنائي ١٩٧٨ ، ص ٥٧٦

وفضلاً عما تقد فإن نوعي الضبط يتداخلان في كثير من الاحيان بمعني أن نوعي النشاط يمارسها في الغالب نفس الاشخاص ، والمادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية المصري تؤكد علي ذلك . [١]

---

(١) تنص هذه المادي علي ما يلي :-

[(أ) يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم :-

١- اعضاء النيابة العامة ومعاونوها

٢- ضباط الشرطة وامناءها والكونستابلات والمساعدون

٣- رؤساء نقطة الشرطة =

=٤- العمد ومشايخ البلاد ومشايخ الخفراء

٥- نظار ووكلاء محطات السكك الحديدية الحكومية

ولمديري امن المحافظات ومفتشي مصلحة التفتيش العام بوزارة الداخلية أن يؤدوا الاعمال التي يقوم بها مأمورو الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم.=

= (ب) ويكون مأموري الضبط القضائي في جميع انحاء الجمهورية :-

١- مديرو وضباط اداره المباحث العامة بوزارة الداخلية وفروعها بمديريات الامن

٢- مديرو الادارات والاقسام ورؤساء المكاتب والمفتشون والضباط وامناء الشرطة والكونستا بلات والمساعدون وباحثات الشرطة العاملون بمصلحة الأمن العام وفي شعب البحث الجنائي بمديريات الأمن.

شعب البحث الجنائي بمديريات الامن.

٣- ضباط مصلحة السجون.

٤- مفتشو وزارة السياحة.

ويجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة إلي الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم.

بل انه في احيان معينة يقوم نفس الشخص بالوظيفتين معا في وقت واحد كضابط المرور الذي يمارس الضبط الاداري باصدراه لتعليمات المرور التي من شأنها تفادي وقوع الحوادث فإذا وقع حادث فإنه يمارس الضبط القضائي بمعاينته للمكان واستجواب من تسببوا فيه.

من هذا المنطلق تبدو أهمية التمييز بين كلا من نوعي الضبط وتنجلي تلك الاهمية لما يترتب علي كل منهما من أثار قانونية مختلفة عن الأخر فبينما أعمال الضبط القضائي تخضع لاشراف النيابة العامة فان اعمال الضبط الادراي فردية كانت او لائحية تخضع لرقابة القاضي الادراي الغاء وتفويضاً.

ويعكس هذا التغاير اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا من نوعي الضبط ، فبينما يخضع الضبط الاداري للقانون الاداري وتراقب المحاكم الادارية مشروعيته فإن الضبط القضائي يخضع لقانون الاجراءات الجنائية وتختص المحاكم الجنائية بمنازعاته[1]

وتعتبر النصوص الواردة في القانون والمراسيم والقرارات الأخري بشأن تخويل بعض الموظفين اختصاص مأموري الضبط القضائي بمثابة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص.]

(1) راجع: د . ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ن ص ٤٢٨

وفضلا عن ذلك فإن الإجماع ينعقد علي مسئولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري بمعني أن الشخص المضرور يمكن أن يطالب بالتعويض عما اصابة من ضرر من جراء اعمال الضبط الاداري علي حين ان مسئولية الدولة عن أعمال الضبط القضائي لا زالت محل خلاف[1]

وقد احتدم الجدل والنقاش في الفقه يصدد هذا التمييز فذهب البعض إلي الأخذ بالمعيار الشكلي علي اعتبار ان الجهة التي تمارس ولاية الضبط هي الفيصل في التمييز فإن كانت جهة قضائية كان ضبطاً قضائياً وان كانت جهة ادارية فنحن امام ضبط اداري[2].

ورغم تميز هذا المعيار بالوضوح إلا انه يقف عند صفة القائم بالعمل دون الخوص في اعماق ذاته مكتفياً بالوقوف عند المظهر دون الجوهر ومن ثم لا يمكن الاعتماد من الناحية العملية علي هذا المعيار خاصة عند ازدواج صفة القائم بالعمل.

---

(1) راجع : د. سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، الكتاب الثنائي ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٦ ، ص ٦٤ وراجع ايضا، د. رمزي طه الشاعر ، المسئولية عن اعمال السلطة القضائية ، الطبعة الثانية القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ١٤٥ إلي ص ١٤٧ و د . محمود عاطف النهضة العربية ، ١٩٨٣، ص ١٤٥ إلي ص ١٤٧ ود . محمود عاطف البنا الوسيط في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ . ود . سعاد الشرقاوي ، المرجع السابق ، ص٥٣

(2) راجع : د. صلاح الدين فوزي محمد ، التوسعة التشريعية لسلطة الضبط الاداري ، مجلة الأمن العام ، العدد ٧٧ ، السنة ١٩ ، ابريل ١٩٧٧ ، ص ٦٧.

وذهب البعض الآخر إلي ان التمييز بين نوعي الضبط يكون بالنظر إلى طبيعة العمل دون السلطة القائمة به فالضبط الاداري مهمته وقائية وغايته منع الجرائم والاضطرابات التي من شأنها أن تحدث اخلالاً بالنظام العام واعادة هذا النظام عند اختلاله ، اما الضبط القضائي فهمته القمع والزجر وغايته الجزاء. (١)

اما قضاء مجلس الدولة المصري فقد تأسس منذ بداية انشائة علي الأخذ بالمعيار الموضوعي فقضت محكمة القضاء الاداريي بأن، المعول عليه في وصف التصرف ان كان اداريا او قضائيا انما يكون بالرجوع إلي طبيعته لا إلي أشخاص من أصدروه. (٢)

(١) راجع : jean REVERO. Droit administrative . 12 ed . paris . Dalloz .1987 P 519 . n434

وراجع ايضا : د. حسني درويش عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٥١.

(٢) راجع حكمها الصادر في ١٩٤٩/١/٢٦ في الدعوي رقم ٣٧٢ للسنة الثانية وكذلك حكمها الصادر في ١٩٥٨/٣/٢٩ ، مطبوعات مجلة اداره قضايا الحكومة ، طبعة ١٩٦٢ ، قاعدة رقم ١٧ ، ص ١٤

المبحث الثاني

وسائل الضبط الاداري في الظروف العادية

المطلب الأول

وسائل الضبط الإداري وأساليبه

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعى أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون ، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروعاً . وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الإدارة في هذه الظروف فيما يلي:

أولا: أهداف الضبط الإداري:

يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات ، فليس للإدارة تخطى هذا الهدف سواء كان عاماً أم خاصاً ، فإذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام . أوسعت إلى تحقيق مصلح عامة لكن لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فان ذلك يعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص.

ثانياً : أسباب الضبط الإداري :

يقصد بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

ثالثاً : وسائل الضبط الإداري:

يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة ، ومن القيود التي استقر القضاء على ضرورة اتباعها في استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري انه لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لان ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات ، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتف بتقيدها . ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً ، اي إن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين.

وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة [1].

رابعاً: ملائمة قرارات الضبط الإداري :

(1) د. عبد الغني بسيوني – المصدر السابق – ص ٩٣١

لا يكفى أن يكون قرار الضبط الإداري جائزا قانوناً أو انه قد صدر بناءً على أسباب جدية ، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل ، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلائم مع خطورة الظروف التي صدر فيها.

ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها ، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة . [1].

وفي هذا المجال لا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق تظاهره في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض.

(1) د. محمود أبو السعود حبيب – المصدر السابق – ص ٣٨٦

المطلب الأول

وسائل الضبط الإداري

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري

تنحصر هذه الوسائل في كل من لوائح الضبط والاوامر الفردية والتنفيذ المباشر.

(١) لوائح الضبط:

وهي لوائح تصدر من سلطة الضبط . بلا تفويض تشريعي . في شكل قواعد عامة مجردة بغية الحفاظ علي النظام العام بعناصره السابق بيانها.

وقد سبقت الإشارة إلي هذا الفرع من اللوائح عند الحديث من انواع التشريع الفرعي وكل مايمكن إضافته هنا هو أنها غالباً ما تنطوي علي تقييد الافراد فضلاً عن تضمنها عقوبات علي مخالفة أحكامها.

(٢) الاوامر الفردية أو (القرارات الإدارية):-

وهي الوسيلة الغالبة في مزاولة النشاط الضبطي حيث تقيم علاقة مباشرة بين الضبط وفرد أو أفراد معينين بذواتهم خلافاً للوائح الضبط التي تضع قواعد قانونية عامة .

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة المصري علي تعريف القرار الإداري بأنه أفصاح الإداره عن إرادتها الملزمة من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث اثر قانوني معين متي كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة. [١]

وحتى يكون القرار الضبطي صحيحاً ومنتباً فيجب أن يقوم علي أركانة التي تتمثل في صدورها من الجهة المختصة قانوناً باصداره وفر الشكل الذي يتطلبة القانون وان يكون ثمة حالة واقعية وقانونيه تتم بعيداً عن رجل الضبط فتوحي له باتخاذ هذا القرار ، وان يؤدي القرار إلي أحداث اثر قانوني يترتب عليه حالاً ومباشرة وان يهدف إلي تحقيق مصلحة عامة وهي بالنسبة للقرار الضبطى غاية مخصصة تتمثل في الحفاظ علي النظام العام بعناصره السابق ذكرها. [٢]

(٣) التنفيذ المباشر:

---

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٦/٢/١٢ في الدعوى رقم ١٠٤٢ لسنة ٩قضائية ، مجموعة أحكام السنة الحادية عشرة، ص ٤٣٥ وحكمها الصادر فى ١٩٧٩/١/٢٧ في الدعوى رقم ٤٣٢ لسنة ٣٣ قضائية ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ إلي ١٩٨٠ ، ص٧٧.

(٢) راجع: د. محمود سعد الدين الشريف ، اساليب الضبط الاداري والقيود الورادة عليه ، مجلة مجلس الدولة ، السنة ١٢ ، ١٩٦٤ ، ص٢٣.

ويقصد به حق سلطة الضبط الإداري في تنفيذ أوامرها علي الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلي أذن سابق من القضاء وهذا الحق من أخطر إمتيازات سلطة الضبط وأنجعها أثراً ، ولذلك فانه مقرر بصفة استثنائية حيث الاصل أن تلجأ الإدارة الي القضاء لتحصل علي حكم بحقوقها إذا ما رفض الافراد الخضوع لقرارتها.

ولاتخرج حالات التنفيذ المباشر في مصر عن حالتين:-

أ- وجود نص في القوانين واللوائح يبيح استعمال هذا الحق

ب- حالة الضرورة حتي لو كان ثمة نص قانوني يمنع من التنفيذ المباشر حيث الضرورات تبيح المحظورات لكن الضرورة تقدر بقدرها.

الفرع الثاني : اساليب الضبط الإداري:

يقصد بأساليب الضبط الإداري الشكل أو النموذج الذي تمارس به سلطات الضبط وسائلها السابق الإشارة اليها.

وبعباره آخرى التكتيك الذي تستخدمه سلطات الضبط في ممارستها لمهمة حفظ النظام العام.

وتتدرج هذه الأساليب نتيجة للتدرج في قيمة الحرية التي تمارس ازاءها فضلاً عن تفاوت الاوقات والملابسات التي يكون لها اثرها علي نوع الاسلوب المستخدم.

(١) الحظر

أهم مايقال في هذا الصدد أن الحظر المطلق للحرية غير جائز لأنه يعادل الغائها أو تحريمها ، فليس لسلطة الضبط أن تلغي الحرية أو تحرمها ، بل أن المشرع لايجوز له الغاء حرية قررها الدستور. [١]

ولهذا فان الحظر المتخيل فرضه علي ممارسة الحرية انما هو الحظر النسبي الذي يتحدد بمكان معين أو وقت معين كمنع المرور في شارع معين لضيقه أو منع المرور في مناطق معينه في بعض ساعات اليوم[٢]

غير أن هذه النسبية التي يجب أن يتسم بها أسلوب الحظر ينبغي ألايكون مبالغاً فيها علي حساب الحرية كما لو شمل الحظر مناطق شاسعة دون أن تتحقق منها حكمته. [٣]

---

(١) راجع : د . محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥.

(٢) ولذلك قضي مجلس الدولة المصري بأن حظر تشغيل جميع المطاحن ليلا لايعدو وان يكون مجرد تنظيم حتي لايسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقاً أو ازعاجاً للسكان ومن ثم لايعتبر في حقيقته الغاء جزئياً للرخص التي منحت لإدارة هذه المطاحن.

(٣) ومثال ذلك أن مجلس الدولة الفرنسى رغم اقراراه لسلطة الضبط الإداري بأن من حقها حظر ممارسة المصورين الجائلين لنشاطهم في أماكن وساعات معينة خاصة لمنع اعاقة المرور إلا انه قضى بالغاء القرار الذي منعت به الاداره ممارسة هذا النشاط في منطقة شاسعة تغطي عدة طرق لا تتوافر في بعضها صعوبات خاصة بالمرور علي اعتبار ان هذا القرار مبالغ في تعميم الحظر.
راجع: C . E. 15oct 1965. Alcaroz.A.S.D.A .1965 .P.612

وفضلاً عن ذلك فان الأمر قد يبدو ملحاً عند ممارسة اسلوب الحظر النسبي علي الحرية تقرير بعض الاستثناءات علي هذا الحظر لصالح حريات آخري ، فحظر وقوف السيارات في أحد الشوارع يستثني منه علي سبيل المثال سيارات القاطنين علي جانبي الشارع وسيارات الاسعاف والاطباء.

(٢) الأذن السابق (الترخيص):

هذا الأسلوب أخف وطأة علي الحرية من أسلوب الحظر والفرض فيه أن ممارسة الحرية تتطلب الحصول مقدماً علي إذن سابق من سلطة الضبط الإداري المختصة.

ويتم فرض نظام الأذن السابق أو الترخيص على ممارسة النشاط الذي يرتبط بالنظام العام ارتباطاً وثيقاً وبشكل مباشر كفتح المحال الصناعية ، الخطرة أو الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة ومحال اللهو ، على أنه يجب أن يكون ثمة ضرورة لفرض نظام الترخيص اداريا وان يكون استعمال هذه السلطة بالقدر اللازم والا كان استعمالها غير المشروع. [١]

علي أنه نظراً لخطوره بعض الانشطة الفردية علي النظام العام فإن المشرع يلجأ إلي معالجتها ابتداء بفرض نظام الأذن السابق عليها ومن أمثله ذلك ترخيص قيادة السيارات وترخيص حمل السلاح.

(١) راجع : د. محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧ و٣٨٨.

(٣)- الاخطار:

يتميز نظام الاخطار بأنه أخف اساليب الضبط الاداري التي يمكن فرضها عن ممارسة الحرية ، ويعد في ذات الوقت اكثر اقترابا من النظام العقابي الذي يقوم علي عدم تدخل سلطات الضبط مقدماً في ممارسة الحرية ويكتفي بتوقيع العقاب اذا حدث ما يخل بسلامة المجتمع. (١)

ويتمثل نظام الاخطارفي التزام الافراد باحاطة سلطات الضبط الاداري علماً وبصفة مسبقة بانعقاد العزم علي ممارسة الحرية او النشاط محل الاخطار.

والاخطار يتصف بانه سابق لكونة يواجة ممارسة لحرية مافي المستقبل ولذلك فانه يسمى في فرنسا بالاخطارالسابق prealable declaration ليتميز بذلك عن كل ما يتم اخطار السلطة العامة به عن حالة حاضرة أو ماضية تؤدي إلي خضوع الافراد اللاحق بطريقة ألية لاجراءات وتدابير اكثر صرامة كما في تقديم الاخطار الضريبي والاخطار عن مرض معدي. (٢)

(2) jecques ROBERT . libertes publiques . Paris edition Montchrestien. 1971.P.107

(1) Philippe LIGNEAU : le precede' de la declaration prealable .R.D P .. 1976 P 681

والأصل أن المشرع هو المتكفل بفرض نظامم الاخطار ومن ثم فهو لايجوز لسلطات الضبط الإداري الا استثناء وفي احوال الضروره[١].

ومن الامثلة علي ذلك ما نص عليه قانون الاجتماعات العامة المصري رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الحالي من ضرورة الاخطار السابق بعقد الاجتماع العام وتوقيع خمسة افراد علي هذا الاخطار واثنين إذا كان هذا الاجتماع انتخابياً[٢] .

(٤) الجزاء الاداري:

عبارة عن تدابير وقائى يهدف إلي الحيلولة دون الأخلال بالنظام العام . وهو اسلوب ضبطي يقترن بالتنفيذ ويسمي بالجزاء لمساسة بحرية الفرد أو ماله أو نشاطه المهنى وينطوي علي وضع مصدر التهديد بحيث لايتمكن من الاضرار بالغير. [٣]

وينعت بالجزاء الاداري لكون الاداره هي التي تستقل بتوقيعة ولكن ليس بصفتها سلطة قضائية وإنما بصفتها سلطة ضبط ويهدف وقاية النظام العام. [١]

---

(١) راجع : د . محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧.

(٢) في تفصيلات ذلك راجع رسالتنا للدكتوراه السابق الاشارة اليها ص ٢٩٩ وما بعدها

(٣) راجع : د. محمود سعد الدين الشريف ، المرجع السابق ، ص ٥٨

علي أن سلطة الضبط الاداري ليست هى التي تصوغ الجزاءات الادارية أو تنظمها وانما تصاغ تلك الجزاءات ويتم تنظيمها بنصوص تشريعية . ويرجع ذلك الواقع إلى خطوره الجزاءات الإدارية ومساسها بحريات الافراد وأموالهم وانشطتهم المهنية. [٢]

وتتمثل أهم صور الجزاءات الإدارية في كل من الاعتقال والمصادر وسحب الترخيص.

والاعتقال: هو أشد هذه الصور وطأة علي الحرية ولذلك لا يتم اللجوء اليه إلا في الظروف الاستثنائية.

أما المصادرة الادارية: فهى أحد الجزاءات العينية وإن انصبت علي قدر من المال . [٣] وقد ترد علي أشياء محرم استعمالها أو تداولها بالعملة المضبوطة في جرائم النقد والاسلحة غير المرخصة المضبوطة بعد انقضاء الدعوي الجنائية والمواد المخدرة بعد أن يصدر مثلا قرار من النيابة العامة بأن لا وجه لإقامة الدعوى. [٤]

([١]) راجع : د . محمد شريف اسماعيل ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٩ ، ص ٩٩.

([٢]) راجع : د. محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦.

([٣]) راجع: د. محمد شريف اسماعيل ، المرجع السابق ، ص ١٠٦

([٤]) راجع : د . محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٤٠١

واما سحب الترخيص : فمن ابرز تطبيقاته سحب تراخيص القيادة وتسيير المركبات في حالات الاخلال بقواعد المرور وأدابة.

المطلب الثاني

أنواع الضبط الإداري

أن الضابطة الإدارية أو الضبط الإداري، يسمح لبعض السلطات الإدارية بالمساهمة في إقامة النظام العام، عن طريق اتخاذ التنظيمات اللازمة، وان من بين هذه الإجراءات ما يتعلق بالنظام العام بصفة عامة، و منها ما يتعلق ببعض المجلات الخاصة التي تتيح الحديث عن الضابطات الإدارية الخاصة.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام:

يقصد به مجموع السلطات و التدابير و الإجراءات المتخذة في شتى المجلات لحفاظ على النظام العام.(١) أي الضابطة الإدارية العامة مسندة للسلطات العامة بهدف ممارستها بصورة عامة، اتجاه كل نشاط و في كل ميدان، إن السلطات المخولة بتلك الضابطة العامة تستطيع أن تتدخل بكل ما يمس النظام و الأمن و السكينة و السلامة العامة ضمن إقليم معين، وهذه السلطات محددة حصرا و هي:

رئيس الدولة على المستوى الوطني،الوالي على مستوى الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.

تطبق بالمقابل في قطاع محدد بدقة،وتستهدف في الوقت الذي تستند فيه لمفهوم النظام العام، مجالا أو موضوع خاصا، و يمكن لهذه أن تتناول فرع من فروع النشاط مثل :ضابطة الصيد البحري، مرسوم ٢١ جوان ١٩٦٦ المنظم لصيد البحري على الساحل، ج ، ر ص ٤٣ .و الملاحة الجوية مرسوما١١فيفري ١٩٦٦.ج، ر-ص١٢٥. ضابطة الحرائق أمر ٢٠فيفري١٩٧٦.ج، ر-ص٢٣٨،ضابطة الصيد، جنح المشروبات الكحولية، القمار،كما يمكن أن يشمل فئة خاصة من الإفراد مثل ضابطة الأجانب_أمر ٢١ جويلية١٩٦٦.(٢) ج، ر ص-٧٢١، المكمل والمعدل بأمر ٢٧سبتمبر١٩٦٧ج، ر-ص٨٨٧.و ضابطة الباعة المتجولون والبدو الرحل.....و أخيرا فان الضابطات الخاصة يمكن أن تستهدف غاية محددة كحماية المواقع والنصب التاريخية (أمر ٢٠ ديسمبر١٩٦٧.ج، ر١٩٦٨ ص ٥٠ و الأبنية المهددة بالأمر مرسوم ٢٦ سبتمبر المواد من ٤٠ إلى ٤٣،ج، ر ص-٩١٤. أن كلا من هذه الضابطات الإدارية الخاصة تشكل موضوع لنص خاص،تنظمه و تحدده السلطات المختصة لممارسته و الإجراءات التي يمكن أن يمليها الضبط الإداري الخاص في مجالات نذكرها كالتالي:

١-الضبط الإداري الخاص بالمكان:

وهو الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان آو أماكن محددة،حيث يعهد بتولي سلطة الضبط الإداري في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة.

و يمثل هذا النوع من الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية الذي يتولى تنظيمه وزير المواصلات للمحافظة على النظام العام.

٢-الضبط الخاص بأنشطة معينة:

و يقصد به تنظيم و رقابة و ممارسة وجوه معينة من النشاط عن طريق التشريعات تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة اكبر من سلطة الضبط الإداري العام.

٣-الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى:

يستهدف هذا النوع من الضبط الإداري الخاص أغراض أخرى باختلاف الأغراض الثلاثة للضبط الإداري العام و يعمل هذا النوع من الضبط على المحافظة على تنسيق المدن و طابعها المميز بها، و صيانة الحدائق العامة و المنتهزات في الميادين و الساحات العامة، وحماية الآثار و الأماكن الأثرية و السياحية و الشواطئ و البحار و الأنهار و غيرها من الأغراض المختلفة عن أغراض الضبط الإداري العام.

الخاتمة

بعد ان انتهيت من كتابة بحثى اقوم بعرض اهم النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

تعريف الضبط الإدارى عند العديد من الفقهاء الفرنسين والعرب تلك المكنات التى يمنحها القانون لسلطات الضبط وتستطيع بموجبها ومسبقا اتخاذ بعض التدابير لمنع التصرفات او الافعال المخالفه للقانون ونحن من جانبنا بما لنا من حق البحث والاجتهاد نفضل تعريف دكتورة سعاد الشرقاوى حيث تقرر ان الضبط الإدارى له معنيان احدهما عضوى والاخر وظيفى او مادى قيقصد بالضبط الإدارى فى معناه العضوى مجموعه الهيئات الادارية المنوط بها الحفاظ على النظام العام اما المعنى الوظيفى او المادى فهو مجموعة الانشطة التى تتخذها الادارة متفردة بهدف المحافظة على النظام العام او اعادة هذا النظام فى حالة اضطرابه كما تحدثنا عن اغراض الضبط الإدارى التى تتمثل فى الحفاظ على النظام العام والامن العام والصحة العامة والسكينه العامة وهيئات الضبط الإدارى التى ينعقد الاجماع ان اصطلاح هيئات الضبط الإدارى مرادفاً لهيئات الشرطة

١-هيئة الشرطة ٢-رئيس الجمهورية ٣-المحافظون ٤-العمد والمشايخ .

كما تناولنا التمييز بين الضبط الإدارى والقضائى واهمية ذلك تنجلى تلك الاهمية لما يترتب على كل منهما من اثار قانونية مختلفة عن الاخر فالضبط القضائى علاجى مهمته القمع والزجر وغايته الجزاء

بينما الضبط الإدارى مهمته وقائية وغايته منع الجرائم والاضطرابات التى من شأنها ان تحدث خللا بالنظام العام.

وذكرنا وسائل الضبط الادارى واساليبه

وسائل الضبط هى لوائح الضبط والاوامر الفردية او القرارات الإدارية والتنفيذ المباشر .

واساليب الضبط الإدارى منها الشكل او النموذج الذى تمارس به سلطات الضبط ووسائله السابقة الاشارة اليها وبعباره اخرى التكتيك الذى تستخدمه سلطات الضبط فى ممارستها لمهمة حفظ النظام العام ١ –الحظر ٢ –الاذن السابق(الترخيص) ٣–الإخطار ٤–الجزاء الإدارى

انواع الضبط الإدارى : ان الضابطة الإدارية او الضبط الإدارى يسمح لبعض السلطات الادارية بمساهمة فى اقامة النظام العام عن طريق اتخاذ التنظيمات الإدارية اللازمة وتحدثنا فى الفرع الأول عن الضبط الإدارى العام ثم اكملنا الحديثفى الفرع الثانى عن الضبط الإدارى الخاص .

ثانياً التوصيات:

توصيات لتطوير الصناعة فى مصر

اولاً: العمل على تطوير منظومة الصناعة فى مصر وذلك من خلال تحقيق التكامل والتواصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية من اجل النهوض بالصناعة والعمل على تشجيع الاستثمار.

ثانياً: وضع ضوابط تشريعية على حرية الصناعة وذلك لان إعطاء الحرية بشكل مطلق قد ينعكس بالسلب ويضر الصناعة والاقتصاد .

ثالثاً: الضبط الإدارى والضبط القضائى يعتبرا هما مكملان لبعضهم الضبط الإدارى وقائى يتفادى الوقوع فى جرائم تستوجب العقوبة بينما الضبط القضائى علاجى وذلك بعد وقوع الجريمة.

رابعاً: رقابة القضاء على حرية النشاط الصناعى نظرا لما يتمتع به القضاء من النزاهة والاستقلال فإن الرقابة على حرية النشاط الصناعى لمصر مما لا شك فيه انها من مصلحة الصناعة فى مصر لكى تساعد على خلق مناخ اقتصادى يجذب المستثمرين ويشجع الاستثمار.

قائمة المراجع

١. د.محمد مرغنى خيرى ، النظم السياسية، القاهرة ،١٩٩٤ ،١٩٩٥، القانون العام ،الجزء الاول ،النظم السياسية والقانون الدستورى ،القاهرة ،دار النهضة العربية ،١٩٩٥.

٢. د. فؤاد العطار ،النظم السياسية ،والقانون الدستورى ،القاهرة ،دار النهضة العربية ،١٩٧٤.

٣. د.منصور مصطفى منصور ،المدخل للعلوم القانونية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ،١٩٧٠. القانون الادارى ، القاهرة ،دار النهضة العربية ، ١٩٨٥.

٤. رسالة دكتوراه ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الادارى ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ،١٩٨١.

٥. د.محمد فؤاد البنا ، مبادئ واحكام القانون الادارى فى ظل الاتجاهات الحديثة ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٨.

٦. د.سليمان الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى ، القاهرة ،دار الفكر العربى.

٧. د.ماجد راغب الحلو ، القانون الادارى ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ،١٩٨٤.

٨. د.حلمى عبد الجواد الدقونى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الادارى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ١٩٨٧.

٩. د.محمود عاطف البنا ،الوسيط فى القانون الادارى ، القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٨٤.

١٠.د.سعاد الشرقاوى ، الوسيط فى القانون الادارى ، القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٨٤.

١١.د.محمود سعد الدين الشريف ، اساليب الضبط الادارى والقيود الواردة عليه ، مجلس الدولة ١٩٦٤.

١٢.د.محمد شريف اسماعيل ، سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ١٩٧٩.

١٣.د.سليمان الطماوى ، النظريات العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ،دار الفكر العربى ١٩٨٤.

١٤.د.محمود سعد الدين الشريف ، النظريات العامة للبوليس الادارى فى مصر ، مجلس الدولة ، السنة الثانية ١٩٥١.

١٥.د.حسنى درويش عبد الحميد ، الفصل بين الضبط الادارى والضبط القضائى ، مجلة المحاماة ١٩٨٦.

١٦.د.سليمان الطماوى ، القضاء الادارى ، الكتاب الثانى ، قضاء التعويض وطرق الطعن فى الاحكام ، القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٨٦.

١٧.د.رمزى طه الشاعر ، المسؤلية عن اعمال السلطة القضائية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ،دار النهضة العربية ١٩٨٣.

١٨.د.صلاح الدين فوزى محمد ، التوسعة النشريعية لسلطة الضبط الادارى ، مجلة الامن العام ، العدد ٧٧ السنة ١٩ ابريل ١٩٧٧.

١٩.المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، القاهرة ١٩٩٥.

٢٠.د.حسين عمر ، الطبعة الرابعة الموسعة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٧٩.

٢١.د.سليمان الطماوى ، السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ١٩٧٩.

٢٢.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم٨٤٧ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩١/٥/١١.

٢٣.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم٢١٠٦ لسنة ٧٣ ق بتاريخ ١٩٩٢/٧/١٢ ، الجزء ٣٨.

٢٤.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ١٠١٧ لسنة ٢٨ ق بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١٣ الموسوعة الادارية الحديثة.

٢٥.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٦٠٨ لسنة ٢٢ ق بتاريخ ١٩٨٢/١٢/٢٥ الموسوعة الادارية الحديثة.

٢٦.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٢١٦٢ لسنة ٢٩ ق بتاريخ ١٩٨٩/٥/١٣ .

٢٧.حكم المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٩٥٢ لسنة ٣٥ ق بتاريخ ١٩٩٧/١/٥ الموسوعة الادارية الحديثة.

٢٨.القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة.

٢٩.جدول المحال الصناعية والتجارية لاحكام القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤.

٣٠.القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم الصناعة وتشجيعها.

٣١.تصنيف الصناعات الخاضعة لاحكام القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨.

٣٢.القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧ فى شأ السجل الصناعى.

٣٣.قرار وزير الصناعة والثروة المعدنية رقم ٧٧٥ لسنة ١٩٨٣ ببيان جدول الصناعات الخاضعة لاحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٧.