

إدارة الدولة من خلال نشاط السُّلطات العامّة  
( ( دراسة مقارنة بين دولة الامارات العربية المتحدة  
والمملكة المغربية ) )

اعداد الباحث :

سليمان احمد سليمان الشراري الظنحاني

انحصرت وظيفة الدولة في بداية تشكُّل مفهومها في المحافظة على أمنها الداخلي<sup>(1)</sup>، والدفاع عن إقليم الدولة من الاعتداءات الأجنبية، وإقامة العدل بين الناس، وعُرفت بالدولة الحارسة التي لا تتدخل في نشاط الأفراد ويُترك هذا للحرية الواسعة في كافة المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الأنشطة كالتعليم والصحة وغيرها من القطاعات بحيث كانت تسند هذه المجالات إلى الأفراد، لكن الدولة الحديثة تحلَّت عن فكرة حيادها وأصبحت تتدخل في شتى

(1) - ترتبط فكرة الضبط الإداري تاريخياً بنشأة الدولة، حيث تؤكد الدراسات التاريخية اندماجه بالحكم في مراحل الأولى باعتبار أن تميزه لم يتأتى إلا بقيام الدولة الديمقراطية الحديثة حيث تميّزت فكرة الضبط عن غايات الدولة، وهكذا يمكن الوقوف عند مرحلتين متميزتين لتطور الضبط الإداري:

الأولى: اندماج الضبط الإداري بالحكم وبالتالي عدم تخصيصه بأساس قانوني محدّد ومستقل.

الثانية: انفراد الضبط بكيان مستقل ومتميّز.

بالنسبة للمرحلة الأولى (والتي امتدت من المدينة اليونانية حتى نهاية عهد الملكية المطلقة) لم يتم فاصل بين الضبط والحكم، فلم يكن الفكر السياسي قد استوعب بعد الفصل بين الدولة من ناحية والمجتمع من ناحية أخرى، ومن ثمّ فقد كان الحكم في تلك الفترة يهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهدافه وغاياته. وسيطر هذا الطابع على فترات مختلفة من هذه المرحلة التاريخية انعكس في البداية على نظام المدينة الدولة التي قامت في اليونان وروما، فقد عرفت المدينة اليونانية لفظ الضبط باعتباره مرادفاً لدستور الدولة ثم تطوّر هذا المفهوم فيما بعد ليعني إدارة الدولة والحكومة. ويقرّر فلاسفة اليونان أنّ الانتقال من الأشكال الأولى للمجتمع إلى مرحلة المدينة الدولة يوازيه الانتقال من الحياة المادية كغاية للوجود إلى الحياة الخيرة كغاية للدولة، وعليه فإنّ حياة الفرد لا يمكن فصلها عن الدولة. ومن هنا كان تقييم نظام الحكم متوقفاً على مدى قدرته على تحقيق الحياة الطيبة للمحكومين لهذا أتجه بعض فلاسفة اليونان إلى القول بوجود الحظر على بعض أوجه نشاط الأفراد ما يعني بدهاء تركيز مهام الضبط.

القطاعات العامة وتتولّى مُهمّة تسييرها بنفسها، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهذا وضع على عاتق الدولة توفير الرفاهية والمعيشة اليسيرة للأفراد، وبهذا أصبح للدولة الحديثة نشاطين أساسيين هما: المرافق العامة والضبط الإداري، وهذه الأخيرة تعتبر نظرية قديمة حيث عرفت في العهد الإسلامي باسم الحسبة، وكان أول من مارسها رسول الله ﷺ. هذا ويعتبر الضبط الإداري من أهمّ الوظائف الإدارية التي تؤديها الإدارة وتمسّ الأفراد وتضع قيوداً على حقوقهم وحرّياتهم الشخصية من أجل تحقيق المصلحة العامة، ولقيامها بهذه الوظيفة يتعيّن عليها اتخاذ كلّ الوسائل والإجراءات التي تمكّنها من التغلّب على أيّ اعتداء أو إخلال قبل وقوعه، أو الحدّ من آثاره بعد وقوعه، وهنا يظهر الطابع الوقائي لوظيفة الضبط الإداري، وقد تتباين الاعتبارات التي تُتخذُ ذريعةً لتنظيم الحرّيات أو تقييدها من نظامٍ لآخر، إلاّ أنّه يمكن حصرها في حماية قيم معيّنة في المجتمع يمكن إجمالها في النظام العام، وكلّ هذا بهدف تحقيق الصالح العام، وهنا يتجلى الغرض الأساسي لوظيفة الضبط الإداري، وبهذا ازدادت وظيفة الضبط الإداري التي تهدف إلى تنظيم وتقييد ممارسة الأفراد لحرّياتهم ونشاطاتهم بما تتطلّبهُ من محافظة على النظام العام، لكن ذلك يكون في إطار السُلطات المخوّلة قانوناً للإدارة، فإذا خرجت الإدارة على هذه الحدود التي وضعها لها القانون، فإنّ أعمالها تُعتبر غير مشروعة ويمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية أو محكمة النقض<sup>(1)</sup> (بحسب النظام القضائي السائد في الدولة).

(1) - صلاح يوسف عبدالمعالم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2007م، ص 241 وما بعدها. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2008م ، ص 83.

وهنا ننوّه إلى أنّ الوظيفة الأساسية الأولى للإدارة العامّة - السُلطة التنفيذية - في كلّ دولةٍ هي المحافظة على النظام العام أو ما يُعرف بسلطة الضّبط، إذ يعدّ هذا النشاط الأكثر خطورةً والأكثر أهميّةً في كلّ دولة، لأنها تمتلك القوّة ووسائل الإكراه لفرض النظام في المجتمع وحماية حقوقه.

ومن المبادئ المُسلم بها أنّ الدولة تقومُ بوظائفٍ ثلاثٍ هي: الوظيفة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويُباشِر هذه الوظائف سُلطاتٌ ثلاث هي: السُلطة التشريعية، والسُلطة التنفيذية، والسُلطة القضائية، وفي إطار الوظيفة التنفيذية تُمارس الدولة نوعين من النشاط، الأول: ويتمثّل في إنشاء وإدارة المرافق العامّة، والثاني: ويظهر في الضّبط الإداري.

كما أنّ أعمال الضّبط الإداري هي اختصاصات ووظائف تَسْتهدفُ الحفاظ على النظام العام<sup>(1)</sup> بفروعه الثلاثة وهي: (الأمن العام<sup>(1)</sup> والصحة العامّة والسكينة

---

(1) - حرص المشرّع الإماراتي الاتحادي على النصّ على النظام العام في الدستور في المادة 44 حيث نصّت على أنّ: "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السُلطات العامّة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامّة، واجب على جميع سكّان الاتحاد". كما حرصت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات على تأكيد مبدأ الآداب العامّة وأنّه من ضمن النظام العام، وهو ما قضت به حيث قالت: "إذا كان النيّ من مدونات الحكم المطعون فيه أنّه قضى ببراءة المطعون ضده على سندٍ من أنّ دخول المطعون ضده مسكن الشاكي ... لا يعتبر إخلالاً بالآداب العامّة ... وجنح الحكم من تفسيره عبارة الإخلال بالآداب العامّة الواردة بنص المادة 58 من قانون العقوبات المعمول به في إمارة أبو ظبي إلى أنّها تنصرف إلى القول البذيء الفاحش، أو الفعل الذي يستحي أن يأتيه الشخص العادي، وهذا مذهب من الحكم يحمل الخطأ في التأويل بقصره لعموم اللَّفظ وتخصيصه وتقييده لمطلق العبارة، وابتعاده عن منهج الشريعة الإسلامية التي يتخذها مجتمع الدولة أساساً لقوانينه وعماداً لسلك أفراده". حكم المحكمة الاتحادية بتاريخ 10/ 12/ 1984م، في الطعن رقم 22 لسنة 6 ق. ع. ج. وقضت ذات المحكمة في حكمٍ آخر لها

العامة) وعدم الإخلال به، بوسائل وأدوات قانونية اعترف المشرع بها لهيئات مُحدّدة قانوناً للقيام بها ووضع بها مجموعة من الامتيازات المقيدة لمبدأ المشروعية، ولقد تعارف أغلب الفقه على أنّ هيئات الضبط تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها من خلال إصدار لوائح الضبط الإدارية، وإصدار القرارات الفردية، ولها أن تلجأ إلى القوّة المادية الجبرية لتنفيذ هذه السُلطات<sup>(2)</sup>.

---

بأن: "جلب الطاعن لمستحضرات ومواد كيميائية بعضها لا يجوز استيراده إلا بإذن، والبعض الآخر محظور استيراده بقصد تداولها مع علمه بطبيعتها وعدم مشروعية التعامل فيها ... يعدّ إخلالاً بالأداب العامة ...". حكمها في 24 / 2 / 1986م، الطعن رقم 43 لسنة 7 ق. ع. ج.

(1) - منح دستور دولة الإمارات، الإمارات الأعضاء في الاتحاد الحق في حماية النظام العام بأركانه الأربعة، وهنا إذا قدّرت أي إمارة أنّه يصعبُ عليها السيطرة على النظام العام بإمكانياتها الذاتية، فلها الحقُّ في أن تطلب من دولة الاتحاد تمكينها المحافظة على الأمن والنظام العام داخل أراضيها إذا ما تعرّضت للخطر، وذلك وفقاً لنصّ المادة 143 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات حيث نصّت المادة على ما يلي: "يحقُّ لأية إمارة من الإمارات طلب الإستعانة بالقوات المسلّحة، أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها إذا ما تعرّضت للخطر، ويعرضُ هذا الطلب فوراً على المجلس الأعلى للاتحاد لتقرير ما يراه. وللمجلس الأعلى أن يستعين لهذه الغاية بالقوات المسلحة المحلية التابعة لإحدى الإمارات شريطة موافقة الإمارة طالبة الإستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات. ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً".

(2) - لم يتعرّض المشرع الإماراتي في دولة الإمارات العربية للتعريف بالضبط الإداري، سواء في الدستور الاتحادي أو في قانون قوة الشرطة والأمن في دولة الإمارات العربية المتّحدة رقم 12 لعام 1976م، وقد اكتفى المشرع بتحديد السُلطة التي تتولى تنظيم الضبط الإداري وإصدار لوائحه، وذلك ما نصّت عليه المادة (60) في الفقرة الخامسة من الدستور الاتحادي الإماراتي والتي تنصُّ على أن: "يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختصُّ بها

وَيَتَضَمَّنُ الضَّبْطَ الإداري تقييد الحريات الفردية وتنظيماً لها في إطار الدستور والقوانين، لأجل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام، كي لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية متضاربة، وحتى لا تضرُّ بأمن المجتمع

---

الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية. ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: ... :- وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح ...". كما حدّد قانون الشرطة والأمن رقم 12 لعام 1976م، والصادر استناداً إلى هذا النصّ الدستوري، واجبات قوّة الشرطة الرئيسية التي تنصبُّ على الهدف الأساسي للضبط الإداري، وهو المحافظة على الأمن والنظام داخل أراضي الدولة. كما أكّدت المادة 54 في الفقرة 8 من الدستور الإماراتي على أنّه: "يباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات التالية:- يشرف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء الاتحاد والوزراء المختصين. وجاءت المادة 64 في الفقرة الأولى من الدستور الإماراتي لتوكّد على أنّ: "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون سياسياً بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج وكلّ منهم مسئول شخصياً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن أعمال وزارته أو منصبه". كما جاءت على نفس النسق المادة 125 من الدستور الاتحادي الإماراتي في الفقرة الأولى لتنصُّ على أن: "تقوم حكومات الإمارات باتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها بما في ذلك إصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ". ويستفاد من نصّ المادة 125 السالفة الذكر، أنّه يحقُّ لحكومات الإمارات الأعضاء في الاتحاد إصدار لوائح تنفيذية (محلية) خاصة بحدود الإمارة فقط، وذلك لوضع القوانين الصادرة عن الاتحاد موضع التنفيذ داخل الإمارة. مع ملاحظة أنّ السُلطة المحلية في الإمارة تخضع لإشراف السلطات الاتحادية بموجب نصّ المادة 60 من الدستور في الفقرة رقم 6 حيث تنصُّ على أن يقوم مجلس الوزراء:- الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات".

واستقراره وسلامته، ففي ظلِّ الضَّبْط الإداري كوظيفةٍ مُنَاظِةٍ بجهةِ الإدارة تسعى هذه الجهة لوضع الضوابط والأطر التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة، كي لا تتعارض مصالح الأفراد وتتضاربُ وتؤدي إلى إهدار النظام العام وتشييعُ الجرائم، وتنتشرُ الفوضى، بل وتهدم فكرة الدولة من أساسها.

إنَّ المفهوم الحديث للدولة يقتضي أن تكون مُتَدخِلةً في كافة المجالات ولا يقتصر دورها على مجالٍ دون الآخر، وهذا من أجل تلبية مُتطلِّبات المجتمع والمحافظة على كيان الدولة واستقرارها وكذا إقامة نوعاً من التوازن بين تحقيق النظام العام من جهة والمحافظة على الحريّات العامّة من جهةٍ أخرى وضمان ممارستها في جوِّ يسوده الاستقرار والطمأنينة. وتُعَدُّ ممارسة الضبط الإداري مظهرًا من مظاهر السُلْطة العامّة<sup>(1)</sup> في فرض النظام العام بواسطة مجموعة من الامتيازات والسلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام، وترجعُ أهمية وخطورة النشاط الضبطي في كونه يُمسُّ حقوق وحريّات الأفراد بتقييدها عن طريق الأوامر والنواهي، وما يتضمّنه أحياناً من عقوبات تُفرضُ على المخالفين لأحكامه، وإذا كان الضبط الإداري من شأنه أن يفرض قيوداً على

---

(1) - يعتبر الفقيه الفرنسي (جوليو باسكو) من أوائل من أبرز الطابع السياسي لوظيفة الضَّبْط في الدولة البوليسية، حيث يعتبر الفقيه الضَّبْط بمثابة مظهر من مظاهر سيادة الدولة، ويرى أنّه إن كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم، فإنَّ للضَّبْط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، ولذلك فله الحقُّ في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو بالقوّة. كما أنّ الفقيه (جوليو) يتصوّر أنّ الضبط سلطة رابعة من سلطات الدولة تقف جنباً إلى جنب مع السلطات الثلاث الأخرى التقليدية. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1992م، ص 12. مرجع مشار إليه لدى: محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضَّبْط الإداري ، المنصورة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2016م ، ص 24.

الحريّات فإنّ ذلك لا يعني ترك هذه الحريّات تحت رحمة سلطات الضّبط الإداري<sup>(1)</sup>.

فليس من شكٍ أنّ أسمى شئ في الوجود هو تمّتع الإنسان بالحريّة التي فطر الله الناس عليها، فهي الأمل المنشود والطعم الخالد، ذلك أنّها ملازمةٌ للوجود الإنساني، فالحريّة تلازم الحق في الحياة والكرامة الإنسانية، بل وتتداخل مع باقي الحقوق التي يمتّع بها الإنسان بحكم الطبيعة البشرية. وعلى النقيض من ذلك فالحريّة المطلقة التي لا قيود لها ترادف الفوضوية والتي لا يمكن وجودها واستمرارها ضمن مجتمعٍ مُنظّم يخضع للقانون، كونها تصطدم بحريّة الآخرين<sup>(2)</sup>.

ومن المعلوم أنّ لكلٍ من الحريّة والنظام العام أهميّةٌ بالغة في حياة الأفراد داخل الدولة، وأنّ بقدر ما تسعى سلطات الضّبط الإداري إلى القيام بواجباتها في حماية النظام العام ضدّ أي تهديدٍ بقدر ما ينبغي ضرورة المحافظة على الحريّات وعدم المساس بها وانتهاكها بدعوى حفظ النظام العام<sup>(3)</sup>. ومع التسليم بأهمية

---

(1) - محمد فوزي نويحي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 7 - 8.

(2) - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 1996م، ص 551 وما بعدها.

(3) - في هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات بأنّ: " إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون وإن كان من الأعمال التشريعية التي تختصُّ بها السُلطة التنفيذية استعمالاً لحقّها المقرّر، إلّا أنّ ممارسة ذلك الحق تقتصر على أحكام القانون التي لا يمكن للقاضي تطبيقها إلا بصدور القواعد المفصّلة والمُتمّمة لها، أما باقي الأحكام القانونية التي لا يحتاج إعمال نصوصها إلى قواعد تكميلية، فإنّه يجب على القاضي أن يضعها موضع التطبيق ولو لم تصدر لائحة القانون التنفيذية. الطعن الجنائي - س 1، بتاريخ 5 / 2 / 1980م. مشار



وظيفة الضبط الإداري وضرورتها للمحافظة على أمن وسلامة المجتمع فإنه يبقى واضحاً أنّ نشاط الإدارة في هذا الخصوص وما يتضمّنه من تنظيم وتقييد للحريات ينبغي أن يبقى ضمن الحدود المرسومة لها قانوناً. غير أنّ خطورة إجراءات وتدابير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامّة تزداد بتعرّض الدولة لظروف غير عادية، أي تكون الدولة ومؤسساتها عرضة لأخطار تعصف بأمنها واستقرارها، حيث تتوسّع صلاحيات سلطات الضبط الإداري على حساب الحريات العامّة بما يُمكنها من السيطرة على تلك الأوضاع وإعادة الأمور إلى نصابها من قواعد المشروعية التي تحكمها في ظلّ الظروف العادية والتي تُصبح غير صالحة للعمل بها في مثل تلك الظروف.

من هنا كانت ضرورة إيجاد نوع من التوازن بين إجراءات وتدابير سلطات الضبط الإداري بما يُمكنها من مواجهة تلك الظروف من جهةٍ وضرورة ضمان أكبر قدر من الحريات العامّة دون الانتقاص منها أو تعطيلها بصورةٍ كليةٍ بدواعي حفظ النظام العام.

من خلال كلّ ما سبق، ومن خلال الدور الحساس الذي تقوم به الإدارة أثناء ممارسة الضبط الإداري، فقد ارتأيت دراسة هذا الموضوع، لما له من أهميةٍ خاصّةٍ متزايدة تتّصل بالحياة اليومية لأفراد المجتمع، من مختلف جوانبه القانونية. وذلك من خلال تعريف مفهوم الضبط الإداري والتمييز بينه وبين أنواع الضبط الإداري الأخرى (المبحث الأول) حيث سنتطرّق لشرح مفهوم الضبط الإداري لغةً واصطلاحاً (المطلب الأول) ومن ثم سنعرّج لذكر بعض أنواع الضبط الإداري الأخرى وما هي الفروقات بينها وبين الضبط الإداري العادي (المطلب الثاني) ثم

---

إليه لدى: محمود سامي جمال الدين ، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، دبي، دار القلم، 1989-1990م، الطبعة الثانية ، ص65.

سنتعرّف على وظيفة الضبط الإداري في القانون الإماراتي والقانون المغربي (المطلب الثالث) كما سنتعرّف على أهداف الضبط الإداري في (المبحث الثاني) من هذا الفصل، وسوف نشرح في (المبحث الثالث) وسائل وأساليب الضبط الإداري، وسنتحدّث عن رقابة القضاء لأعمال سلطات الضبط الإداري في (المبحث الرابع)، وأيضاً سنتحدّث عن تقييد هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية (المبحث الخامس)، وفي المبحث ( السادس والأخير ) سنخصّصه للحديث عن أنواع وأساليب الرقابة القضائية من حيث المزايا والعيوب في كلٍ من دولة الامارات العربية المتّحدة (القضاء الموحد) ودولة المملكة المغربية (القضاء المزدوج).

## المبحث الأول

تعريف الضبط الإداري<sup>(1)</sup> والتمييز بينه وبين أنواع الضبط الإداري الأخرى.

### المطلب الأول

الضبط الإداري بين المفهوم اللغوي والاصطلاحي والمفهوم الإداري فقهاً وقضاً

(مفهوم الضبط لغةً)

ضَبَطَ: (فعل)

ضَبَطَ يَضْبُطُ وَيَضْبِطُ، ضَبَطًا، فهو ضابط، والمفعول مَضْبُوطٌ، ضَبَطَ لسانه: حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، ضَبَطَ عَمَلَهُ: أَنْقَنَهُ، أَحْكَمَهُ، ضَبَطَ سَاعَتَهُ: طَابَقَهَا مَعَ الْوَقْتِ الْجَارِي، ضَبَطَ الْمُعَلِّمُ النَّصَّ: صَحَّحَهُ وَشَكَّلَهُ بِالْحَرَكَاتِ، ضَبَطُوا اللَّصَّ: أَلْفَوْا عَلَيْهِ الْقَبْضَ، ضَبَطَ أَعْصَابَهُ: كَبَحَهَا، سَيَّطَرَ عَلَيْهَا يَضْبِطُ نَفْسَهُ فِي لَحْظَاتِ الْعَضْبِ<sup>(2)</sup>.

---

(1) - يُعْرَفُ الضبط الإداري بوجه عام بأنه: "مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التنظيمية والفردية التي تصدرها السلطة المختصة بالضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع، بضوره التقليدية والحديثة وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة. عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام والنقبي سالم جروان. القانون الإداري، الشارقة، إصدارات أكاديمية العلوم الشرطية، 2009م ، ص 346. عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996م ، ص 280.

(2) - المعجم الوجيز، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 376.

## مفهوم الضبط اصطلاحاً (قانوناً)

اختلف الفقه الإداري وتباينت آرائهم في تعريفهم وضبطهم لمفهوم الضبط الإداري<sup>(1)</sup>، ولعل ذلك يرجع بحسب نظرة كل جانبٍ إلى المعايير المادية أو الشكلية أو العضوية أو الوظيفية للضبط الإداري. فمثلاً نجد أن الفقيه (هوريو) يُعرّف الضبط الإداري استناداً إلى الغاية التي يسعى رجل الضبط الإداري إلى تحقيقها ويعرّف الضبط بأنه: "سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون". ويعرّفه (بورجوا) بحسب نظرتة إلى المعيار العضوي للضبط الإداري بأنه: "مجموعة تدخّلات السُلطات الإدارية المُختصّة والتي تعمل بغرض حفظ النظام العام سواءً بواسطة قواعد تنظيمية عامّة، أو بقراراتٍ فردية بناءً على الاختصاصات المخوّلة لها من قبل القانون، تحدُّ من حريّات المواطنين في نطاق القوانين"<sup>(2)</sup>.

---

(1) - من التعريفات القديمة للضبط الإداري تعريف "أفلاطون" الذي يُعرّفه بأنه: "الحياة، النظام، والقانون للمحافظة على المدينة"، يضاف إلى ذلك تعريف "أرسطو" الذي عرّفه بأنه: "حكومة المدينة، ودعامة حياة الشعب، وهو أول وأكبر الخيرات".

(2) - موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات، القانون الإداري في دولة الإمارات، عَمَان، إثراء للنشر والتوزيع، 2012 م، الطبعة الأولى، ص 170. محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، الطبعة الأولى، أبو ظبي، الضياء للنشر والتوزيع، 2009م، ص 36. كما اعتمدت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات المعيار العضوي في تحديد المنازعات الإدارية، حيث قضت في إحدى الدعاوى المطروحة أمامها بأن: "الأصل أن الدعوى ترفع أمام محكمة المدين الأصلي وأنه لا يجوز اختصاصه أمام محكمة الكفيل أو المتبوع، بل العكس هو الصحيح... لمّا كان ذلك وكان المتبوع في هذه الدعوى سلطة اتّحادية ممّا لا يجوز محاكمتها إلا أمام المحكمة الاتحادية العليا على مقتضى المادة 72 من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973م، فإنّ المحكمة الاتحادية العليا تكون لها ولاية الفصل في الدعوى المرفوعة على القوات المسلّحة الاتحادية المُدعى عليها الثانية

أما عن مفهوم الضبط إدارياً فقد تباينت آراء الفقه العربي حول تعريف الضبط الإداري تبعاً للزاوية التي ينظر لها، ممّا أدى إلى تعدّد التعاريف التي قيلت بهذا الشأن، فقد عرّفه الفقيه " سليمان محمد الطمّاوي " بأنه: " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحدّ بها من حرّياتهم بقصد حماية النظام العام"<sup>(1)</sup>.

ويعرّف الدكتور (توفيق شحاته) الضبط الإداري استناداً إلى معايير مُتعدّدة مثل المعيار المادي والشكل والوظيفي بأنّه: "مجموعة قواعد تفرضها سلطة عامّة على الأفراد في عموم حياتهم العادية، أو لممارسة نشاطٍ معيّن بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً، وتأخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية عامّة تصدرها الإدارة من جانبها وحدها، أو أوامر فردية صادرة من الإدارة من جانبها وحدها، ويترتّب عليها تقييد الحرّيات الفردية"<sup>(2)</sup>.

---

وحدها...." حكم المحكمة الاتحادية العليا في القضية رقم 2 س 4 ق ع م بتاريخ 14 /7/ 1977م.

(1) - سليمان محمد الطمّاوي، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة- القاهرة، دار الفكر العربي، 2007م، بدون طبعة، ص 794.

(2) - توفيق شحاته، القانون الإداري، طبعة 1955م، بدون دار نشر، ص 327. مرجع مشار إليه لدى: موسى مصطفى شحاته، القانون الإداري في دولة الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 170. عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام والنقبي سالم جروان. القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 340.

أما الأستاذ "طعيمة الجرف" فعرفه على أنه: "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي وتوجيهات مُلزِمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاطٍ معيّن، بقصد حماية النظام العام في المجتمع"<sup>(1)</sup>.

كما يذهب بعض الفقهاء في تعريفه للضبط الإداري من وجهة النشاط الإداري بأنّه: "نوع من الولاية الضابطة اختصت بها السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة، إما أصالةً أو بطريق الإنابة التشريعية بغية إقرار النظام وإستتباب الأمن أو المحافظة على السكينة العامة أو الصحة العامة"<sup>(2)</sup>.

وقد عرفه البعض منهم بأنّه: "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة مُنفردةً بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه"<sup>(3)</sup>.

كما ذهب جانبٌ من الفقه الفرنسي إلى أنّ الضبط الإداري هو: "مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام". وذهب رأيٌ آخر إلى أنّ: "سلطة البوليس عموماً هي عبارة عن الوسائل القانونية السليمة نفسها، والمقصود بها عادةً مجموع السلطات العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة

---

(1) - طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاطات السلطات الإدارية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1978م، ص 4.

(2) - محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية، 1951م، ص 293. مرجع مشار إليه لدى: محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 38.

(3) - سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1984م، ص 3. مرجع مشار إليه لدى: محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 39.

وتحقيق الرفاهية، والتي تُتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيّد الحقوق والحريّات الخاصّة". وذهب رأيُّ ثالثٍ إلى أنّ الضبط الإداري: "تعبير اصطلح على إطلاقه على معنيين متباينين: أحدهما وظيفي أو موضوعي، وثانيهما عضوي. أمّا الاصطلاح الوظيفي فيُقصد به النشاط الذي تتولّاه الهيئات الإدارية مُستهدفةً في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي تقرير الأمن العام، وتوفير السكنية العامّة، وصيانة الصحّة العامّة. وأمّا الاصطلاح العضوي فيقصد به السُلطة التنفيذية مُمنّلة في هيئاتها الإدارية وموظّفيها الذين يضطّعون بمزاولة هذا النشاط". وذهب رأيُّ رابعٍ إلى أنّ الضبط الإداري: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثّل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحّة العامّة والسكنية العامّة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوّة المادية"<sup>(1)</sup>.

وفي نهاية عرضنا لبعض آراء الفقهاء لمفهوم الضبط الإداري وبحسب نظرتهم إلى معايير الضبط الإداري نستخلص من جانبنا تعريف تقريبي لمفهوم الضبط الإداري وذلك كما يلي:

"الضبط الإداري عبارة عن النشاط الإداري الاحترزي الذي تقوم به السُلطات الإدارية المُختصّة، تحت مظلة أحكام الدستور والقانون والضوابط التي صاغها القضاء الإداري، وهذا النشاط يترتّب عليه بالضرورة التدخّل في نشاط الأفراد أو في حريّاتهم بقصد تنظيم هذا النشاط في حالاتٍ معيّنة (الحالات العادية) وتقييده في حالاتٍ أخرى (الحالات الاستثنائية)، وذلك من أجل حماية أعمال الضبط الإداري

(1) - محمود سامي جمال الدين ، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 67 وما بعدها. محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 36 وما بعدها.

وظائفه وحماية النظام العام ووقايته في المجتمع أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه إلى الحالة التي كان عليها".

وختاماً، إذا كان الضبط الإداري وفقاً لمفهومه المتقدّم وطبيعته القانونية يعني مجموعة من الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، فهل هناك أنواع أخرى من الأعمال المشابهة له تصدر عن جهاتٍ أخرى وتحمل نفس الطابع القانوني؟ وإذا وُجدت مثل هذه الأعمال، فما هي؟ وما أنواعها؟ وما الفرق بينها وبين أعمال الضبط الإداري العادية؟

للإجابة على هذه التساؤلات سوف نقوم في الفرع الثاني من هذا المبحث بشرح أنواع الضبط الأخرى مع شرحٍ بسيطٍ لتوضيح الفرق بين أعمال الضبط العادي وأنواع الضبط (الأعمال) الأخرى. وذلك من خلال ما يلي.



## المطلب الثاني

### تمييز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى

قد يتداخل مفهوم الضبط الإداري مع غيره من المصطلحات الأخرى، إلا أن الاختلاف كبير بين كل من الضبط الإداري وأنواع الضبط الأخرى مثل الضبط التشريعي والضبط القضائي والضبط الخاص والمرفق العام وغيرها. ورغم أن مجال بحثنا يُعنى بتوضيح الضبط الإداري باعتباره الأساس الذي يُعطي للسلطة القضائية الحق في رقابة أعمال الإدارة وتوجيهها في حال إذا ما حَدَثت عن الطريق القانوني المرسوم لها، إلا أنه لا صَيْرَ في توضيح الفرق بين الضبط الإداري وغيره من أنواع الضبط الأخرى حتى يتسنى للقارئ تمييز الاختلافات بين أنواع الضبط المختلفة.

وتكمن أهمية تمييز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى، في أن سلطات الضبط الإداري هي من ضمن سلطات الدولة الثلاث وخاصة التنفيذية منها وليست بسلطة رابعة تُضاف إليها، لذلك برزت الحاجة إلى توضيح وإبراز خصائص وأهداف كل منها على حدة، منعاً لعدم التداخل والخلط في المفاهيم فيما بينها، وبالتالي عدم تداخل الاختصاصات والتصرفات القانونية الصادرة عن هيئاتها.

من هنا سنقوم بالترقية بين الضبط الإداري وغيره من أنواع الضبط الأخرى، وذلك من خلال ما يلي.

## الفرع الأول

### التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي بحسبِ الجهة التي تصدره، فالضبط الإداري يصدر عن الجهة الإدارية أو التنفيذية، في حين أن الضبط التشريعي يصدر عن البرلمان (السُّلطة التشريعية) على ضوء النصوص الدستورية، والتي تنصّ على مجموعةٍ من القوانين الصادرة في شأن الحريات العامّة مثل تقييدها وتنظيمها، كحرية الانتقال أو حرية العقيدة، والتي تجدُ أساسها في الدستور وتفصيلات ممارستها تكون مكتوبةً في النصوص القانونية التي تُنظّمها وتحدّد إطارها وحقوق الأفراد فيها والسُّلطة المُختصّة بالضبط. ومن أمثلة الضبط التشريعي، القوانين التي تصدر في شأن مراقبة الأغذية وتداولها وتلك التي تصدر في شأن النظافة العامّة، وقواعد المرور وغيرها.

وإذا كان الأصل أن جهة الإدارة تمارس الضبط الإداري في حدود الضبط التشريعي المنصوص عليه سلفاً في القوانين الصادرة عن السُّلطة التشريعية، إلا أن هناك بعض الفروقات التي تميّز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي ومنها:

#### 1- من حيث السلطة: تمارس السُّلطة التشريعية والبرلمان وظيفة الضبط

التشريعي، في حين أن الضبط الإداري تمارسه السُّلطة التنفيذية أو الإدارة.

#### 2- من حيث الغرض والغاية: تستهدف لوائح الضبط التشريعي تنظيم

المجتمع ككلٍ مثل توفير الأمن والطمأنينة لكافة أفراد المجتمع، في حين أن لوائح الضبط الإداري تستهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن والسكينة والصحة العامّة).

3- من حيث الأسلوب: الضبط التشريعي يستخدم أسلوب القوانين والأنظمة لتنظيم المجتمع، لتحقيق استقراره وأمنه بحسب نصوص الدستور والمواثيق الدولية، في حين أنّ لوائح الضبط الإداري تصدر من جهة الإدارة في شكل قراراتٍ تنظيميةٍ أو فرديةٍ بغرض تقييد الحُرَيَات الفردية حِفاظاً على النظام العام<sup>(1)</sup>.

---

(1)- صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 245-246. محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 34. عبد الله عبد الغني بسيوني، القانوني الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 280. مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، (النظرية العامة للتّظيم الإداري)، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1989-1990م، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، ص 15.

## الفرع الثاني

### التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

إنَّ التَّعْرُفَ على الضبط القضائي<sup>(1)</sup> يتبيَّن من خلال معرفة هدفه المُتمثِّل في البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها ويُناط بهذه الوظيفة أجهزةٌ مَنَحها القانون صِفةً الضبطية القضائية، أمَّا الضُّبط الإداري فهو ذلك النشاط الإداري الذي تباشره السُّلطة الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام. هذا ولا تقتصر العلاقة بين الضُّبط الإداري والقضائي على موظفيها، بل قد تتجاوزها إلى أعمالها، فكثيراً ما يكون نشاط كلٍّ منهما وثيق الصلة بالآخر، ومثال ذلك: أن زيادة عدد دوريات الأمن من شأنها أن تقلل عدد الجرائم، وتسهل البحث عن المجرمين وتُمكن من توقيع العقاب عليهم، كذلك حين ينشط الضُّبط القضائي، ويسرع في التَّعْرُف على مرتكبي الجرائم وتوقيع العقاب عليهم، فيكون النظام العام أكثر استتباباً وأماناً. ومن ثم

---

(1) - إنَّ مفهوم الضُّبط القضائي من ناحية المعنى الوظيفي فيقصد به تعقُّب الجريمة بعد وقوعها بالفعل، وذلك بالبحث عن فاعليها وجمع الاستدلالات اللازمة لإثبات التهمة عليهم، أمَّا المعنى الشكلي فيقصد به: جميع الموظَّفين الذين حوَّل لهم القانون جمع الاستدلالات وهذا التعريف ينطبق على جميع المكلفين بهذه الوظيفة، سواء أكانوا من أعضاء السلك الشرطي أم غيره، فوظيفة الضبط القضائي لا تبدأ إلا بوقوع الجريمة، سواء أكانت هذه الجريمة تامَّة، أم وقفت عند حد الشروع المعاقب عليه قانوناً. وتستهدف هذه الوظيفة البحث عن الجرائم وعن مرتكبيها، والتحري عن الدلائل التي يترجَّح معها نسبة الجريمة إليهم وذلك من خلال كشف مأمور الضبط عن الجرائم وبحثه عن مرتكبيها وجمع الدلائل التي تؤيد ارتكابهم للجريمة. وفي هذا الإطار نصَّ الفصل رقم 122 من الدستور المغربي لسنة 2011م، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، بتاريخ 29 يوليو 2011م، ج.ر عدد 5964 مكرَّر بتاريخ 30 يوليو 2011م، ص 3600، على ما يلي: "يحقُّ لكلِّ من تضرَّر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمَّله الدولة".

باتت النفرقة بين وظيفتي الضبط القضائي والضبط الإداري من الموضوعات البارزة عند القضاء وغالبية الشراح، حيث كان تحديد معيار التمييز بين السطتين من المشكلات الشهيرة في مجال العمل القانوني.

ويمارس الضبط في الدولة الحديثة وظيفتين متباينتين بواسطة نوعين متميزين من الأنشطة: وهما وظيفة الضبط الإداري، ووظيفة الضبط القضائي، بحيث تدور الوظيفة الأولى حول منع الجريمة باتخاذ التدابير الأمنية، وتنتج الوظيفة الثانية إلى تعقب الجريمة بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الاستدلالات اللازمة لتحقيق الدعوى الجنائية وتبدأ وظيفة الضبط القضائي حيث تنتهي وظيفة الضبط الإداري، فلا يتدخل مأمور الضبط القضائي بصفته الأخيرة، إلا إذا وقع إخلال فعلي بالنظام العام، حيث يمارس إجراءات وسلطات حدّتها القوانين المختلفة بحدود متفاوتة، ولا تؤدي هذه الوظيفة بمعرفة الأفراد، بل تؤدي بمعرفة موظفين تحددهم القوانين وتطلق عليهم مسمى (مأموري الضبط القضائي) ويرتبط الضبط بصورتيه: الضبط الإداري، والضبط القضائي بأهم مشكلات الإنسان منذ وجوده، وهي الحرية، لأنه من خلال الضبط يمكن للسلطة القائمة على تنفيذه فرض قيود على حريات الأفراد، وتختلف هذه القيود ضيقاً واتساعاً من مجتمع لآخر تبعاً للنظام السياسي السائد فيه. إن محاولة التمييز بين الضبطين يستدعي البحث عن معيار يمكن بواسطته تمييز المفهومين عن بعضهما البعض. ومن هذه المعايير:

## 1: المعيار العضوي (السُّلطة)

مقتضى هذا المعيار هو الاعتماد على الجهة التي تُباشِر الضُّبط الإداري أو الضُّبط القضائي، فجهة الضُّبط الإداري مُحدَّدة في القانون للسلطة التنفيذية مُمثَّلة في هيئاتها الإدارية وموظَّفيها، بينما نجدُ مهمَّة الضُّبط القضائي هي كذلك ممنوحة لجهاتٍ معينةٍ كضباط الدرك الوطني كما هو عليه الحال في المملكة المغربية وضباط الشُّرطة والقضاة وأعضاء النيابة مثل دولة الإمارات، إذاً المعيار واضح ويعتمد على الجهة الموكول لها هذا النشاط، لكن هل هذا المعيار ناجح ومُجدي في كلِّ الأحوال؟ الجواب يكون طبعاً بالنفي، لأنَّه قد تحدث صعوبة في التمييز بسبب وحدة المصدر، ذلك لأنَّه قد نجد ازدواجية في الوظيفة لضبط إداري وقضائي لنفس السُّلطة كرئيس المجلس الجماعي (الجماعات الترابية) في المغرب<sup>(1)</sup>، وفي

---

(1) - تنصُّ المادة رقم 45 من قانون الميثاق الجماعي الجديد لسنة 2014م في المغرب على ما يلي: "يعتبر رئيس المجلس الجماعي السُّلطة التنفيذية للجماعة. يرأس المجلس الجماعي ويمثِّل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير الإدارة الجماعية ويسهر على مصالح الجماعة طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. إصدارات مركز الدراسات والأبحاث الجنائية مديرية الشؤون الجنائية والعفو، سلسلة نصوص قانونية، يناير 2014م، العدد 5، صادر عن وزارة العدل والحريات. الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002م بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.03.82 صادر في 20 محرم 1424هـ (24 مارس 2003م) بتنفيذ القانون رقم 01.03، والظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 18 فبراير 2009م بتنفيذ القانون رقم 17.08. وجاء نصُّ المادة 50 من ذات الميثاق لتتصَّ على: "يمارس رئيس المجلس الجماعي اختصاصات الشُّرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع. ويقوم لا سيما بالصلاحيات التالية:

دولة الإمارات نجد أنّ كثيراً من رجال الإدارة يباشرون صفة الضبطية القضائية إلى جانب وظيفتهم الإدارية، ولكنهم حين يباشرون هذه الوظيفة يندرجون كممثلين للقضاء وليس للسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>. فالصفة الإدارية تُحوّل له اتخاذ تدابير وقائية

---

يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير، وعلى احترام ضوابط تصاميم تهيئة التراب ووثائق التعمير.

الفقرة 10 من ذات المادة جاءت لتتصّ على: "يُتخذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطُرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقلات السير عنها، وإتلاف أو إصلاح البناءات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطُرق العمومية أيّ كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكّل خطراً على المارة، أو يسبب رائحة مضرّة بالصحة".

أما نصّ المادة 53 من الميثاق الجماعي فقد نصّت على: "يجوز للرئيس أن يطلب، عند الاقتضاء، من السُلطة الإدارية المحلية المختصة العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به قصد ضمان احترام قراراته ومقرّراته".

(1) - نصّ قانون الإجراءات الجزائية الاتحادية في دولة الإمارات العربية رقم 35 لسنة 1992م، في المادة 31 منه على أن: "يكون مأمورو الضبط القضائي تابعين للنائب العام وخاضعين لإشرافه فيما يتعلّق بأعمال ووظائفهم". ونصّت المادة 33 من ذات القانون على أن يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم:

- 1- أعضاء النيابة العامّة.
- 2- ضباط الشرطة وصف ضباطها وأفرادها.
- 3- ضباط وصف ضباط حرس الحدود.
- 4- ضباط الجوازات.
- 5- ضباط الموانئ البحرية والجوية من رجال الشرطة.
- 6- ضباط الدفاع المدني.
- 7- مفتشو البلديات.

- 
- 8- مفتشو وزارة العمل والشئون الاجتماعية.
- 9- مفتشو وزارة الصحة.
- 10- الموظفون المخوّلون صفة مأموري الضبط القضائي بمقتضى القوانين والمراسيم والقرارات المعمول بها.
- النص النهائي للمادة بتاريخ: 14-12-2005م:
- يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم:
- 1- أعضاء النيابة العامة.
  - 2- ضباط الشرطة وصف ضباطها وأفرادها.
  - 3- ضباط وصف ضباط وأفراد حرس الحدود والسواحل.
  - 4- ضباط الجوازات.
  - 5- ضباط الموانئ البحرية والجوية من رجال الشرطة أو القوات المسلحة.
  - 6- ضباط وصف ضباط الدفاع المدني.
  - 7- مفتشو البلديات.
  - 8- مفتشو وزارة العمل والشئون الاجتماعية.
  - 9- مفتشو وزارة الصحة.
  - 10- الموظفون المخوّلون صفة مأموري الضبط القضائي بمقتضى القوانين والمراسيم والقرارات المعمول بها". والملاحظ أنّ المشرّع الإماراتي لم يميّز بين من يكون صاحب الاختصاص العام أو الخاص، حيث حدّد صفة مأموري الضبط القضائي في نطاق دائرة اختصاص محدّدة، وبالتالي لا يوجد من يتمتّع بصفة كاختصاص مأموري الضبط القضائي اختصاص عام على مستوى الدولة. وجاء نصّ المادة 34 من ذات القانون لتوكّد على أنّه: "يجوز بقرارٍ من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختصّ أو السُلطة المختصة تخويل بعض الموظّفين صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دائرة اختصاصهم وتكون متعلّقة بأعمال وظائفهم. الجريدة الرسمية العدد 233 مكرّر السنة الثانية والعشرين بتاريخ 1992/1/26م وعمل به من تاريخ 1992-4-26م.



للمحافظة على النظام العام، إلى جانب وظيفة الضبطية القضائية التي يمنحها له القانون ومن أجل ذلك لا يمكن الأخذ بهذا المعيار.

## 2: معيار الغاية

تُباشِر جهات الضبط الإداري مهامها لأغراضٍ وقائيةٍ وذلك لمنع الإخلال بالنظام العام والأمن في المجتمع وكل ما من شأنه وقوع الاضطراب أو الكوارث أو إثارة الفتنة أو انتشارها، من خلال التوجيهات والأوامر والنواهي، أمّا الضبط القضائي فمُهمته علاجية وذلك بعد وقوع الجرائم والإخلال بالنظام العام، حيث يرمي إلى تتبّع الجرائم والقبض على مرتكبيها<sup>(1)</sup> عن طريق الاستدلالات التي يستلزمها التحقيق وتتطلبها الدعوى لمحاكمة المتهمين وتوقيع العقوبة على مرتكبي الجرائم<sup>(2)</sup>.

ونشير هنا إلى أنّ الفقيه "Rivero" قد اعتنق هذا المعيار كأساسٍ للفرقة بين الضبط القضائي والإداري، وأشار إلى أنّ الفرقة بينهما تكون بالإرتكاز إلى الغاية منهما، فالضبط الإداري ضبطٌ وقائي يرمي إلى تجنب مخالفة القانون

---

(1) - تنص المادة رقم 30 من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي لدولة الإمارات رقم 35 لسنة 1992م، على أن: "يقوم مأمورو الضبط القضائي بتقصّي الجرائم والبحث عن مرتكبيها وجمع المعلومات والأدلة اللازمة للتحقيق والاثّام".

(2) - صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 247 وما بعدها. محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 36 وما بعدها. محمد فتوح محمد عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، بدون سنة إصدار، ص 391.

ومنع الجريمة قبل وقوعها، على عكس الضبط القضائي الذي يسعى إلى غاية القمع ولا يتدخل إلا عند وقوع الجريمة<sup>(1)</sup>.

هذا وقد جاءت المادة السابعة من قانون الشرطة الاتحادي في دولة الإمارات رقم 12 لسنة 1976م، وفقاً لآخر تعديل بموجب القانون رقم 6 لسنة 1989م والخاص بقوة الأمن والشرطة لتنص على أن: "يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم ضباط الشرطة وصف ضباطها. ويجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير تخويل غير المذكورين في الفقرة السابقة من هذه المادة من منتسبي القوة صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم". كما جاءت المادة الخامسة من القانون الاتحادي رقم 9 لسنة 1976م، في شأن الأحداث الجانحين لتؤكد على أن: "يكون للموظفين الذين يُحددهم وزير الشؤون الاجتماعية صفة الضبط القضائي فيما يختص بجناح الأحداث وتشردهم".

كما نشير أيضاً إلى حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في - الأحكام الجزائية في الطعن رقم 68 لسنة 10 قضائية بتاريخ 1988/12/7م، والذي جاء فيه: ((إنَّ جهاز الشرطة في الدولة المنظم بالقانون الاتحادي رقم 12 لسنة 1976م، لم يُفرّق بين صنفين من الضابطة في طلب القانون وهما الضابطة الإدارية والضابطة العدلية على الرغم من وجود اختلاف بينهما، إذ الضابطة الإدارية هي التي تحول دون وقوع الجرائم وذلك بمراقبة الأشخاص المشتبه فيهم وتنفيذ القوانين التي تمنع حمل السلاح والمتاجرة بالمواد السامة والمحافظة على الأملاك والقيام بالدوريات وبتبّ العيون لتقصّي آثار المجرمين، وغير ذلك من

(1) - صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 254.

الأمر التي تسهر على حفظ النظام في المجتمع. بينما الضابطة العدلية هي التي تثبت وقوع الجرائم وجمع أدلتها لتأمين عقوبة فاعليها بواسطة المحاكم. وإذ تبين من ذلك أنّ جهاز الشرطة في الدولة هو جهاز موحّد مثلما ذكر، فإنّ ما يقوم به هذا الجهاز من تحريّات في نطاق مهمّته الأمنية والقانونية لا يتوقف إجراؤه على أخذ إذنٍ مسبقٍ من النيابة العامّة بخلاف التفتيش الخاضع في أحكامه لقانون الإجراءات الجزائية فإنّه لا يأمر به إلا سلطة من سلطات التحقيق بمناسبة جريمة جنائية أو جنحة ترى أنّها وقعت وصحّت نسبتها إلى شخص معيّن وأنّ هناك من الدلائل ما يكفي للتعرّض لحرية المُتَّهَم الشخصية أو لحرمة مسكنه، لأنّ ذلك هو حكم التفتيش الذي نظّم ذلك القانون قواعده وضبط حالاته وجعل لرجال الضبط القضائي ولمن خوّلهم سلطة التحقيق ومباشرته في حدود القانون بخلاف التحريّات المشار إليها الأخرى أنّها نوعٌ من البحث والاستقصاء أو هو نوعٌ من التنقيب عن الأشياء الخاصّة بجريمة تحقّق وقوعها، ثم إنّ المُتَّهَم إذا رضي به كما هو عليه الأمر في قضية الحال ورأت محكمة الموضوع سلامة هذا الإجراء جاز لها أن تأخذ بنتيجة هذا التنقيب كدليلٍ من أدلة الإثبات في الدعوى)).

### 3: المعيار القانوني

يخضع الضبط الإداري للقانون الإداري وتراقب مشروعيته المحاكم الإدارية فيما تجرّيه السلطة التنفيذية من أعمال وتصرفاتٍ قد تتعسّف باستعمال السلطة بسببها، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لقانون الإجراءات الجنائية وتختصّ بمنازعاته المحاكم الجنائية، ناهيك عن أنّ أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامّة. كما أنّ أعمال الضبط الإداري والتعويض عنها صارت من مسؤولية الإدارة التي يتحمّل عليها في بعض الحالات تعويض المتضرّرين من أعمال الضبط الإداري التي أجرتها، أما أعمال

الضبط القضائي وإمكانية التعويض عنها، فما زالت محلّ نظر في بعض البلاد ولم يتقرّر عنها التعويض صراحة<sup>(1)</sup>.

والسؤال المطروح هنا في هذه الإشكالية، هل تتحمّل الدولة تبعيّة المسؤولية عن أعمال الضبط القضائي أم لا؟

إنّ ممّا استقر عليه قضاء محكمة النقض الفرنسية في عام 1956م، هو تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط القضائي على أساس المخاطر وتحملّ التبعية دون وقوع خطأ من جانب الدولة<sup>(2)</sup>.

---

(1) - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 389. مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 19 - 20. - صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 250 وما بعدها.

(2) - نشير في خصوص مسألة التعويض عن الأضرار التي يرتكبها من لهم صفة الضبطية القضائية بأنّ الدولة تكون مسؤولة عن التعويض عن الضرر الذي يلحق بالغير نتيجة ارتكابهم الخطأ أثناء ممارستهم لوظائفهم ومن ذلك حكم المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام المدنية والتجارية، الطعن رقم 103 لسنة 27 قضائية، بتاريخ 16 - 6 - 2008م، والذي جاء فيه: ((وحيث إنّ الطاعنة تتعى بباقي أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون والفساد في الاستدلال والقصور في التسبب ومخالفة الثابت في الأوراق إذ قضى بمسؤوليتها عن الخطأ المنسوب للمطعون ضده الثاني الشرطي رقم 16912 باعتباره يعمل لديها وكان يقود سيارتها (صهريج الإطفاء) أثناء عودته من مهمّة رسمية وحال تأديته لوظيفته ممّا يجعلها باعتبارها متبوعة مسؤولة عن أعمال تابعها، حالة أنّها تمسكت بدفاعها من جهة بأنّ القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 1995م في شأن السير والمرور في المادة (6) منه ولائحته التنفيذية في المادة (4) منه تعطيان الأولوية بالمرور لسياراتها أثناء تأديتها لواجباتها وتبيح لها عدم التقيد عند الضرورة بقواعد المرور وعلاماته ممّا يحقّ معه لمركباتها عند الضرورة الدخول والدوران من مكانٍ ممنوع،

وبالتالي فإن سائقها لم يخالف القانون عندما كان يقود سيارتها ببطء وإنما سائق السيارة الأخرى المتوفى هو الذي لم يستطع التحكم في سيارته لسرعته، ومن جهة أخرى فإن خطأ سائقها كان خطأ شخصياً وليس خطأ مرفقياً، إذ ليس من مهام وظيفته مخالفة أنظمة ولوائح المرور أثناء القيادة والدوران بالسيارة من مكان ممنوع وقد تمت إدانته جزائياً بالتهم المسندة إليه وبالتالي تقع عليه وحده المسؤولية عن الخطأ والضرر الذي أحدثه بوصفه كان حارساً على السيارة حال قيادته لها وتقع عليه مسؤولية أخذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الغير من ضررها ومن ثم فهي غير مسؤولة عن فعله غير المشروع لتجاوزه مهام وظيفته كسائق، إلا أن الحكم المطعون فيه رفض دفاعها وألزمها بالتعويض بما يعيبه ويستوجب نقضه، وحيث إن هذا النعي مردود، ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن مسؤولية المتبوع عن خطأ تابعه هي مسؤولية تبعية مفررة بحكم القانون لمصلحة المضرور، وتقوم على فكرة الضمان القانوني، ومناطق هذه المسؤولية أن المشرّع بصدده تحديد نطاق مسؤولية المتبوع لم يقصد قصر المسؤولية على خطأ التابع وهو يؤدي عملاً من أعمال وظيفته وبسببها، بل تحقق المسؤولية كلما كان فعل التابع قد وقع منه أثناء تادية الوظيفة أو كلما استغل هذه الوظيفة، وساعدته على إتيان فعله الخطأ أو هيئات له بأي طريق فرصة ارتكابه، سواء ارتكب لمصلحة المتبوع أم عن باعثٍ شخصي وسواء أكان الباعث الذي دفعه إليه مُتصلاً بالوظيفة أم لا علاقة لها بها، وسواء وقع الخطأ بعلم المتبوع أم بغير علمه، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بإلزام الطاعنة بتعويض المطعون ضدهم والرجوع بما تؤديه على تابعها المطعون ضده الثاني على ما استخلصه من خطاب مدير الطاعن إلى المدير العام للدفاع المدني رقم 1993 /4/8 بتاريخ 2003 /3/17م، ومن خطاب وكيل وزارة الداخلية رقم 2001/1795 ش. ق. / 1241 بتاريخ 2003 /4/16م إلى وكيل وزارة العدل من أن السيارة التي تسببت في الحادث يقودها الشرطي السائق رقم (16912)... المطعون ضده الثاني) أثناء عودته من مهمة رسمية، مما يدل على أن المطعون ضده الثاني كان في حالة تادية وظيفته كسائق شرطي تابع لها وبسببها، ممّا يجعلها باعتبارها متبوعة مسؤولة عن الفعل الضار لتابعها عملاً بالمادة (313) من قانون المعاملات المدنية، وإذ كان هذا الاستخلاص سائغاً وبما له أصله الثابت بالأوراق ومن ثم يضحى النعي على غير أساس، حيث إنّه لما تقدّم يتعيّن رفض الطعن)).

وهو ما أكدّه مجلس الدولة الفرنسي في قضاء محكمة النقض عام 1967م، في الحكم الصادر من محكمة "بورود" في شأن أحد الأشخاص الذين شاركوا في سطو مسلح وتمّ القبض عليه، وبدلاً من إحالته لقاضي التحقيق، تمّ نفيه إلى ألمانيا ممّا أدى إلى تدهور صحّته، وبعد استقلال فرنسا عن ألمانيا، صدر قانون لتعويض كلّ من تعرّض للنفي، فتقدّم هذا الشخص بطلب التعويض إلا أنّ طلبه رُفض لعدم توافر شروط التعويض، وهي أن يكون نفيه لأسباب سياسية أو عرقية، فاضطرّ إلى رفع دعوى لجبر الضرر الناتج عن خطأ رجال الضبط القضائي، وقضت المحكمة بمسؤولية الدولة على أساس الخطأ المرفقي عمّا وقع منها من أضرار<sup>(1)</sup>.

وفي ذات الشأن نصّ المشرّع الاتحادي في دولة الإمارات في المادة رقم (282) من قانون المعاملات المدنية على أنّ: (كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مُميّز بضمان الضرر)، وقد استخدم المشرّع الإماراتي مصطلح الإضرار بدلاً من الخطأ، وهو مصطلح أشمل وأعم من مصطلح الخطأ التي أخذت به القوانين العربية الأخرى، وبحسب ما تنصّ عليه المذكرة الإيضاحية لقانون المعاملات المدنية الإماراتي بمعنى الإضرار هو مجاوزة الحد الواجب الوقوف عنده، أو التقصير عن الحد الواجب الوصول إليه في الفعل أو الامتناع ممّا يترتّب عليه الضرر، حيث استعاض المشرّع الإماراتي بلفظ الإضرار عن سائر النُوعوت

---

(1) - فتحي فكري، الاعتقال، دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرّر من قانون الطوارئ، دار النهضة العربية، 1992م، ص 126 وما بعدها. مرجع مشار إليه لدى: محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 44.

المُستعملة في هذا المقام، كمصطلح العمل غير المشروع أو العمل المخالف للقانون أو الفعل الذي يُجرّمه القانون<sup>(1)</sup>.

كما استبعد المشرّع الاتحادي الإماراتي من نطاق الضرر حالة إذا ما استعمل مأمور الضبط القضائي القوة مع المتّهم في حالة الدفاع الشرعي، فلا تقوم مسؤولية مأمور الضبط القضائي بناءً على نصّ المادة (288) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي والتي تنصّ على: ((من أحدث ضرراً وهو في حالة دفاع شرعي عن نفسه أو عرضه أو ماله أو عن نفس الغير أو عرضه أو ماله كان غير مسؤول عن ذلك الضرر على ألاّ يجاوز قدر الضرورة وإلاّ أصبح مُلزماً بالضمان بقدر ما جاوزه)). حيث يتّضح من نصّ المادة السابقة صورة الدفاع الشرعي المانعة من قيام فعل الإضرار بالغير<sup>(2)</sup>.

---

(1) - المذكرة الإيضاحية لقانون المعاملات المدنية الإماراتي، إصدارات وزارة العدل، أبو ظبي، بدون سنة طباعة، المادة 282 ص 274 وما بعدها. قانون 5 لسنة 1985 بشأن إصدار قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتّحدة، والمعدل بالقانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1887م، إصدارات معهد دبي القضائي، الطبعة الثانية، 2013م، ص 67 وص 68.

(2) - لكي يُنفى عن مأمور الضبط القضائي جانب الخطأ، فلا بدّ من مقارنة سلوك مأمور الضبط القضائي بسلوك الرجل المهني المتخصّص في نفس مجاله، ولا بدّ من إثبات تقصيره في بذل القدر المطلوب من العناية في تنفيذ الالتزام، وهو ما أكّدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في أحد أحكامها حيث قضت المحكمة - الأحكام الإدارية في الطعن رقم 215 لسنة 2012م قضائية، بتاريخ 10 / 10 / 2012م، والذي جاء فيه: ((لمّا كان مفاد المواد 30، 40، 68 من قانون الإجراءات الجزائية قد أناط بمأموري الضبط القضائي تقصّي الجرائم والبحث عن مرتكبيها وجمع المعلومات والأدلة اللازمة للتحقيق والاثّهام ولهم في سبيل ذلك سماع أقوال الشهود وسؤال المتّهم والقيام بأي إجراء خارج عن اختصاصهم بتكليف من عضو النيابة العامّة في حدود سلطته دون استجواب المتّهم، وهو ما تضمّنته أيضاً المادة 6 من القانون الاتحادي رقم

12 لسنة 1976م في شأن قوّة الشرطة والأمن، وللإدارة عند القيام بهذه المهام سلطة تقديرية لا تعدو أن تكون مكنة قانونية قد منحها لها النظام تتمتع بمقتضاها بقدر من حرّية التصرف الإداري بشأن اتخاذ قرار أو في الامتناع عن اتخاذه، والوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، وهذه السّلطة تخضع لرقابة القضاء، وبالتالي، ليست تحكّمية أو تعسّفية بل قانونية لا تخوّل الإدارة سوى حق الاختيار بين قرارين أو مسلكين أو أكثر باعتباره الأكثر ملاءمة، وذلك بغرض مكافحة الجريمة والحد منها لإقرار سلطة الدولة في العقاب بحكم من القضاء فاصل في موضوع الجريمة التي وقعت وتحديد المسؤول عنها، وهو التزام ببذل عناية فيكفي لاتخاذ الإجراء مبررات مقبولة - دون التزام بتحقيق نتيجة الإدانة الخارجة عن إرادة الإدارة. وجدير بالذكر أنّ مدى تعسف الإدارة في اتخاذ الإجراء إنّما يخضع لتقدير محكمة الموضوع بما لها من سلطة فهم الواقع في الدعوى وتقدير أدلّتها، وكان الحكم المطعون قد أقام قضاءه برفض دعوى الطاعن بالتعويض على نفي ركن الخطأ من أركان المسؤولية التقصيرية باعتبار أنّ الإجراءات التي اتخذها المطعون ضدّهما - بمراقبة الطاعن وتسجيل مكالماته بناءً على تحريات جديّة وبموافقة النيابة العامّة الخطية وأنّ تجديد الإذن لأكثر من مرة هو دليل الحرص على المشروعية واستخدام السّلطة المخوّلة بموجب أحكام المواد 30، 40، 68 من قانون الإجراءات الجزائية دون إساءة في استعمالها أو التعسف بتعمد الانحراف بها بقصد الإضرار بالطاعن - ضابط الشرطة - زميل المطعون ضدّه الأول وتابع الثانية - على أنّ هذه الإجراءات التي أدّت بالطاعن إلى النيابة العامّة ثم للمحاكمة مؤسّسة على دلائل كافية أدين بموجبها الطاعن أمام درجتي النقاضي - ثم بالبراءة بعد النقض - حتى أنّ الطاعن نفسه أقرّ بارتكابه الجريمة بمحضر الضبط وبخطئه - ثم عدل بعد ذلك عن إقراره، وأنّ هذا الاختلاف يستخلص منه كفاية الدلائل لأنّه لا يشترط لتوافرها القطع بالإدانة وإنّما يكفي أن يكون الأمر محتملاً بين البراءة والإدانة، وكانت أسبابه صحيحةً وسائغةً ولها أصل ثابت بالأوراق ويكفي لحمله - فإنّ ما يثيره الطاعن بوجه النعي بشأن إساءة المطعون ضدّهما في استعمال السّلطة والتعسف بتعمد الانحراف بها بما اتخاذه من إجراءات قبل الطاعن للإضرار به وتلفيق اتّهامه بارتكاب جريمة الرشوة - لا يعدو أن يكون جدلاً في سلطة محكمة الموضوع لا يجوز إثارته أمام هذه المحكمة، وما يثيره بشأن مخالفتها للقوانين يكون على غير أساس)).



## الفرع الثالث

### التمييز بين الضبط الإداري والضبط الخاص<sup>(1)</sup>

كما أسلفنا بأن الضبط الإداري بمعناه العام يتناول المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث التي تقدّم ذكرها، أما الضبط الإداري الخاص، فهو الضبط الذي تحكمه نصوص قانونية أو لائحية ترمي إلى توجيه بعض أنواع النشاط الإداري إلى هيئة معينة، أو تنظيم معين، يدخل في النشاط الفردي، أو ينصرف إلى طائفة معينة بذاتها من الأشخاص، ويتميز الضبط الإداري الخاص بأنه نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل أنواعاً خاصة من الضبط ويكون لكلٍ منها نظامه القانوني الخاص به يحدّد هيئات الضبط المختصة في كلّ مجال ومدى صلاحياته. والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إمّا أن يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام، وإمّا أن يستهدف أغراضاً أخرى. وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أنّ المقصود بالضبط الإداري الخاص: "صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة وتنظيم المرور".

وظهرت آراء عدّة في هذا الاتجاه، إذ ذهب بعضهم إلى أنّ الضبط الإداري الخاص يقصد به: "الضبط الذي تُنظّمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة قصد

---

(1) - موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 170 - 172. عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 282. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 392 - 393. عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام والنقبي سالم جروان، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 347 - 351. صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 266 وما بعدها.

الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدانٍ معيّنٍ أو بالنسبة لمرفقٍ محدّدٍ أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقّةً وإحكامًا، وأكثر ملاءمة لهذه الناحية الخاصّة، وإذا كان ميدان الضبط الإداري الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلّا أنّ الضبط الخاص يسبغ على الهيئات التي تتولاه سلطات أكثر وأقوى فعالية من هيئات الضبط الإداري العام".

وقد ذهب رأي آخر إلى أنّ الضبط الإداري الخاص قد يكون خاصًا بموضوعٍ معيّنٍ يصدر بشأنه تشريع خاص، مثل القوانين الخاصّة بتنظيم المرور، وقد يكون الضبط الإداري الخاص مُتعلّقًا بمحلٍّ معيّنٍ أو أماكن مُحدّدة كالضبط الإداري الخاص بالسكّك الحديدية فهو ضبطٌ خاص من حيث المكان الذي يمارس فيه، لأنه يعهد به إلى سلطةٍ إداريةٍ خاصّة "وزير المواصلات". وقد يكون الضبط الإداري الخاص مُتعلّقًا بطائفةٍ معيّنةٍ من الناس، كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب، وأخيرًا قد يستهدف الضبط الإداري الخاص تحقيق أغراضٍ معيّنةٍ تختلف عن أغراض الضبط الإداري العام<sup>(1)</sup>. وإجمالاً لما تقدّم سنقوم بالتمييز بين كلا الضبطين من عدّة نواحٍ وهي:

---

(1) - فؤاد العطار، القانون الإداري (أصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العامّة)، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976م، الجزء الأول، ص 332-333.

## 1: من حيث الجهة التي تقوم بأعمال الضبط الإداري.

في الضبط الإداري الخاص<sup>(1)</sup> يتم توكيل جهة معينة بمباشرة أعمال الضبط الإداري الخاص كما هو الحال بضباط الموانئ البحرية والجوية من رجال الشرطة وضباط حرس الحدود والدفاع المدني، ورغم أن هذا النوع من الضبط يستهدف النظام العام وغاياته تماماً كما هو حال الضبط الإداري العام، إلا أنه مقيّد بجهة معينة لتبشّره وتمارس نشاطاته وبالتالي فسلطات الضبط الإداري الخاص أقوى في مجال الرقابة والإشراف على نشاط الأفراد من سلطات الضبط العام. فالضبط الإداري العام مُنظّم بتنفيذه من قبل السلطة التنفيذية أو جهة الإدارة.

## 2: من حيث موضوع الضبط الإداري.

(1) - يُعرّف الضبط الإداري الخاص بأنه: "الإخلال بزوايا النظام العام في ميدانٍ معيّنٍ أو بالنسبة لمرفقٍ محدّدٍ أو تجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقّة وإحكاماً، إذا كان محدّداً أو تجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقة وإحكاماً وأكثر تمثيلاً وملاءمةً لهذه الناحية الخاصّة. مشار إليه لدى: صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 267. وفي هذا الإطار نذكر على سبيل المثال أن هناك نوع من الضبط قد يعطي لجهة معينة تسمى شرطة التعمير أو شرطة الصيد أو شرطة المشروبات الكحولية، كما هو الحال في المملكة المغربية. دليل الشرطة الإدارية الجماعية - المدير العامة للجماعات المحلية - وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009م، ص 3. تعتبر المجالس المحلية والسلطة الإدارية مختصّة في مجال الشرطة الإدارية، فمن ضمن المقترضات المتعلقة باختصاصات الشرطة الإدارية المخوّلة لرؤساء المجالس المحلية والسلطة الإدارية المحلية المضمّنة بالقانون رقم 78.00 المتعلّق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423هـ، 3 أكتوبر 2002م، كما تمّ تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 01.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.82 صادر في 20 محرم 1424هـ (24 مارس 2003م) والقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 22 صفر 1430هـ (18 فبراير 2009م).

قد يصدر الضبط الخاص لتنظيم موضوعٍ معيّنٍ ومحدّدٍ لبعض أوجه النشاط الفردي، ومثال ذلك القانون الخاص بالمحالّ الخطرة أو المُقلقة للراحة أو الضائرة بالصحة، والقانون الخاص بتنظيف الميادين العامّة والطّرق والقانون الخاص بتنظيم المباني ومثال ذلك في دولة الإمارات القانون الاتحادي رقم 27 لسنة 1981م، في شأن الوقاية من الأمراض السارية وغيرها وهو ما يمكن تطبيقه على الواقع من خلال فيروس كوفيد 19 الذي استلزم إصدار تشريعات من قبل جهة الإدارة لمواجهة انتشاره من خلال حظر التجول في أوقات معينة وضرورة التقيد بإجراءات وقائية مثل لبس القفازات والكمامات عند الخروج من البيت وترك مسافة تباعد اجتماعي وغيرها من الإجراءات .

وفي المملكة المغربية فقد أكدت محكمة النقض في الرباط أنّ المشرّع "خوّل الإدارة حق حماية المزروعات من الفطريات الفتّاكة وذلك بممارسة سلطات الضبط الإداري المُتجلبّي في إجراءات التفتيش الصحي ومراقبة الأعراس والنباتات عند دخولها للتراب الوطني أو خلال عبورها منه"<sup>(1)</sup>. في حين أنّ قواعد الضبط الإداري العام هي قواعدٌ عامّةٌ تفرضها سلطة عامّة على الأفراد في عموم حياتهم العادية، أو لممارسة نشاطٍ معيّنٍ بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع وقائياً.

---

(1) - قرار محكمة النقض عدد 302 بتاريخ 25 مارس 2003م، منشور بمجلة القضاء والقانون، عدد 32، ص 150. وللتتويه هنا فإنّه طبقاً للدستور الجديد للملكة المغربية فقد حلّت تسمية محكمة النقض محل تسمية المجلس الأعلى، على إثر صدور القانون رقم 11-58 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 170-11-1 بتاريخ 15 أكتوبر 2011م، المتعلّق بمحكمة النقض. ج. ر. عدد 5989 بتاريخ 26 أكتوبر 2011م، ص 5228.

### 3: من حيث الأشخاص الذين يشملهم الضبط الإداري.

تستهدف لوائح الضبط الخاص طائفةً معيّنةً من الأفراد، كقانون مزاوله مهنة الطب أو الصيدلية ومثاله في دولة الإمارات القانون رقم 6 لسنة 1973م الخاص بالهجرة والإقامة في دولة الإمارات. وكذلك المادة رقم 6 من القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 1979م في شأن قمع الغش والتدليس في المعاملات التجارية حيث نصت هذه المادة على أن: "يقوم بإثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون واللوائح الصادرة تنفيذاً له الموظفون الذين يكلفون بذلك من وزير الاقتصاد والتجارة بالاتفاق مع السلطات المختصة بالإمارات الأعضاء في الاتحاد، ويكون لهؤلاء الموظفون صفة الضبطية القضائية ولهم في سبيل ضبط ما يقع من مخالفات لأحكام هذا القانون أن يدخلوا جميع المحالّ والأماكن المطروحة أو المعروضة فيها للبيع أو المودعة فيها المواد الغذائية أو العقاقير الطبية والحاصلات والمنتجات وغيرها من المواد الخاضعة لأحكامه. ولهم أن يأخذوا عيناتٍ من تلك المواد وفقاً لما يقرره هذا القانون واللوائح الصادرة لتنفيذه". أما لوائح الضبط العام، فإنها تستهدف شرائح المجتمع بلا استثناء من أجل المحافظة على النظام العام وعناصره الثلاثة.

### 4: الهدف من الضبط

إذا كان الهدف من الضبط العام هو المحافظة على النظام العام وعناصره الثلاثة (الأمن والسكينة<sup>(1)</sup> والصحة العامة)، فإنّ مجال الضبط الخاص ينطوي على

---

(1) - اعتبر مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه أنّ الحفاظ على السكينة العامة عنصر من عناصر النظام العام، حيث أعطى لهيئات الضبط الإداري سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الهدوء والسكينة العامة، ففي حكم حديث نسبياً في قضية في 11/01/2008

أهدافٍ مُغايرةٍ لتلك التي ينطوي عليها الضَّبط العام، فقد تهدف لوائحه إلى تنظيم عملٍ معيَّنٍ مثل الصيد، للمحافظة على أنواعٍ معيَّنةٍ من الحيواناتِ والطيورِ والأسماك، وقد تصدر لوائح الضَّبط الخاص للمحافظة على الجمال الطبيعي في الحدائق أو حماية الآثار<sup>(1)</sup>.

---

اعترف المجلس لسلطات الضَّبط الإداري بالحقِّ في التَّدخُّل للمحافظة على السكينة العامَّة باعتبارها عنصراً من عناصر النظام العام، وتتلخَّصُ وقائع هذه القضية في أنَّه في 2006/10/02م أصدر وزير الداخلية قراراً رفض بمقتضاه الموافقة على الترخيص بإجراء سباق الدرجات النارية وذلك حفاظاً على الهدوء العام فقامت l'Association Vigilance Nature Environnement Bresse Revermont برفع دعوى لإلغاء هذا القرار، ولكن مجلس الدولة رفض الطعن وذلك استناداً إلى أنَّه يجوز لسلطات الضَّبط الإداري التَّدخُّل للحفاظ على السكينة العامَّة، وأنَّ هذا الحق مُستمدٌّ من مرسوم 18 أبريل 1995م بشأن مكافحة الضوضاء في الأحياء، ونصَّ المادة 32/1334 من قانون الصِّحة العامَّة التي بمقتضاها أخضعت ممارسة الأنشطة الرياضية والثقافية والترفيهية إلى الحصول على ترخيص من السُّلطة المختصة.

C.E,11 Janvier 2008,l'association Vigilance Nature Environnement , Bresse Revermont

.Note ROCHE (c) A.J.D.A, 2008, pp.1209-1214

(1) - في هذا الشأن صدر في دولة الإمارات العربية القانون رقم 28 لسنة 2001م بإنشاء هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس، وستكون الهيئة المرجع الوحيد بالدولة في كلِّ ما يتعلَّق بالمواصفات والمقاييس والجودة وتمارس جميع الاختصاصات والصلاحيات المخوَّلة لها من خلال توفير السلامة والحماية الاقتصادية والصحية والبيئية والتأكد من مطابقة الخدمات والسلع الاستهلاكية للمواصفات القياسية المعتمدة والعمل على دعم الاقتصاد الوطني وخطط التنمية الاقتصادية من خلال ضمان الجودة بالمستويات المناسبة للصناعات الوطنية وللإنتاج المحلي من السلع والمواد الأخرى لتمكينها من الدخول في ميادين المنافسة ومجالاتها المختلفة. حيث نصَّت المادة 2 من ذات القانون على أن: "تتشأ هيئة عامَّة تسمى هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس تتمَّع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وتكون لها ميزانية مُستقلة تلحق بالميزانية العامَّة

## الفرع الرابع

### التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

إنَّ لوائح المرافق العامة<sup>(1)</sup> أو ما يعرف أيضاً باللوائح التنظيمية تضعها السلطة التنفيذية بغرض تنظيم المرافق العامة، وتنسيق العمل في المصالح المركزية للوزارات والإدارات العمومية في الولايات. فهذه اللوائح تتضمَّن قواعد تنظيمية ليس لها أثر مباشر على حقوق الأفراد وحرِّيَّاتهم والتزاماتهم. وتستمدُّ السلطة التنفيذية حقَّها في وضع لوائح المرافق العامة من أحكام الدستور. وبناءً على ذلك، فإنَّ اللوائح التنظيمية تشترك مع لوائح الضبط الإداري في أنهما يهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة، ولهما علاقة بالحرِّيَّات العامة للأفراد، غير أنَّهما يختلفان عن بعضهما البعض من عدَّة أوجه:

- اللوائح التنظيمية تخضع للسلطة التقديرية للإدارة كأصلٍ عام، أمَّا موضوعات لوائح الضبط الإداري فلا تتمتع فيها الإدارة بأيِّ سلطة تقديرية، لأنَّ

---

للدولة، كما تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال والتصرُّفات التي تكفل تحقيق أغراضها، وتلحق بالوزير".

(1) - نظمَ الدستور المغربي الجديد لسنة 2011م المرافق العمومية في أكثر من مادة. حيث أشار المشرِّع إلى المرفق العمومي في المواد رقم 154 - 155-156 - 168 الموجودة في بداية الباب الثاني منه والذي يحمل عنوان "الحكامة الجيدة - مبادئ عامة". فمثلاً نجد الفصل 154 ينصُّ على أن: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور. أما الفصل 155 فينصُّ على أن: "يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقاً لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة".

المحافظة على النظام العام أمرٌ حتميٌّ وضرورةٌ اجتماعية لضمان الانضباط في المجتمع.

- تمتاز لوائح الضبط الإداري بالعمومية والتجريد أكثر من اللوائح التنظيمية، إذ أنّ اللوائح التنظيمية تتعلّق بالعاملين بالمرافق العامّة، والمتعاملين معها فقط، في حين أنّ لوائح الضبط الإداري تنظّم أمور عامّة الجمهور وتحدّد سلوكهم.

- تتضمن لوائح الضبط الإداري عقوبات توقع بحق من يخالف أحكامها، في حين أنّ اللوائح التنظيمية لا تتضمن مثل هذه العقوبات، إلا إذا استثنينا اللوائح المتعلّقة بالمرافق العامّة الاقتصادية.

- في العادة، تسبق لوائح المرافق العامّة إنشاء المرافق العامّة، لأنها هي التي تُبرز المرفق إلى حيّز الوجود، أمّا لوائح الضبط الإداري فإنّها تكون لاحقاً على ظهور مجالها في الميدان.

- تهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام ومنع اضطرابه أو استمرار هذا الاضطراب، أمّا اللوائح التنظيمية، فتهدف إلى تنظيم المرافق العامّة وإيصال خدمة المرفق العام إلى كافّة الأفراد<sup>(1)</sup>.

---

(1) - محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 45 وما بعدها. محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 50 وما بعدها. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامّة للكتاب، 1995م، ص 126 وما بعدها.



## المطلب الثالث

### وظيفة الضبط الإداري في القانون الإماراتي والمغربي

أفرد المشرع الإماراتي في الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة الباب الثالث للنص على الحقوق والحريات والواجبات العامة وخصص المواد من 25-44 للحقوق والحريات التي يتمتع بها الإنسان في دولة الإمارات، وقد راعى المشرع عند وضعه لهذه الحقوق والحريات والمواثيق والمعاهدات الدولية سواء التي وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو الاتفاقيات الأخرى، كما راعى قبل ذلك وضع وكرامة الإنسان في الشريعة الإسلامية التي سبقت كافة التشريعات والمعاهدات الدولية نزولاً عند قوله تعالى: "وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً"<sup>(1)</sup>.

ولمّا كانت وظيفة الضبط من الوظائف التي قد تمس الحقوق والحريات، فقد تناولها الدستور الاتحادي نصاً وتفصيلاً في المادتين السابعة والعاشر من الباب الأول (الاتحاد ومقوماته وأهدافه السياسية) ومؤكداً على مشروعية التشريعات والقرارات والتوجيهات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري الملزمة بما فيها القوانين واللوائح، كما تطرّق في المادة 14 من الباب الثاني من الدستور الاتحادي في (الدعامات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للاتحاد) بالنص على: "المساواة والعدالة الاجتماعية وتوفير الأمن والطمأنينة، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين من دعامات المجتمع والتعاقد والتراحم صلة وثقى بينهم". كما نصّ في المادة 41 على الحق في التظلم من امتهان الحقوق أو الحطّ منها بأن نصّ على: "لكلّ إنسان أن

(1) - سورة الإسراء الآية رقم 70.

يتقدّم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب".

وإجمالاً لما تقدّم فقد أولى المشرّع الاتحادي الضبط الإداري جُلّ الاهتمام في التنظيم الدستوري والقوانين الاتحادية والمحلية مُبَيَّنًا سلطاته وحدوده. فطبقاً لنص المادة (60) من الدستور الإماراتي لسنة 1971م بيّنت الاختصاص بشأن اللوائح التنفيذية (لوائح الضبط الإداري) على النحو التالي:

أ- أن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصيل في اللوائح التنفيذية ولا يجوز أن ينتقل لغيره إلا بنص خاص في القانون أو تكليف من مجلس الوزراء.

ب- أن تكليف المشرّع للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية يستمدُّ مصدره من الدستور مباشرة.

ت- جرى العمل في دولة الإمارات منذُ صدور الدستور على تكليف الوزير الذي يدخل موضوع القانون في اختصاص وزارته بإصدار لائحته التنفيذية.

وبهذا النص يتضح لنا أن المشرّع أعطى مجلس الوزراء حق إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين ، وفي الحدود اللازمة ودون إضافة أحكام جديدة إليها أو تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها .

ونصّت المادة (113) من ذات الدستور على هيئة أخرى اتحادية تمارس الضبط الإداري الاتحادي وهي المجلس الأعلى للاتحاد<sup>(1)</sup>، حيث حوّلت هذه المادة للمجلس

---

(1) - تنص المادة 46 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات على أن: "المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه. ويُشكّل من حكام جميع الإمارات المكوّنة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم، في حال غيابهم، أو تعذر حضورهم. ولكل إمارة صوتٌ واحدٌ في مداورات المجلس".

الأعلى سلطة اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام، وذلك من خلال بعض القيود ومنها:

1- الشرط الزمني: يجب عدم إصدار مراسيم الضرورة إلا في حالة غياب المجلس الأعلى للاتحاد (وهي فترة ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية). (الفقرة الأولى من نفس المادة).

2- شرط الضرورة: يجب عدم إصدارها إلا في حالة وجود ظروف قاهرة في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد (الفقرة الأولى من نفس المادة).

3- الجهة التي تمارس إصدار المراسيم بقوانين: هي رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز مباشرتها من أيٍّ منهما مُنفرداً. (الفقرة الأولى من نفس المادة).

4- رقابة المجلس الأعلى للاتحاد: حيث يجب عرض المراسيم عليه خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها، وله أن يُقرّها أو يلغيها، وإذا أقرّها تأيّد ما كان لها من قوّة القانون، ويجب إخطار المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له للعلم فقط، (الفقرة الثانية من نفس المادة). وإذا لم يوافق المجلس الأعلى الاتحادي عليها يزول ما كان لها من قوة القانون منذ يوم صدورها. (الفقرة الثالثة من نفس المادة).

5- شرط ضروري: ويجب ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور مثلها في ذلك مثل كافّة القوانين واللوائح. (الفقرة الأولى من نفس المادة).

وعاودت المادة رقم 143 في الفقرة الثالثة من الدستور الاتحادي للتأكيد على أنّه يجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اتخاذ ما يلزم من التدابير

الكفيلة بحفظ النظام حيث نصّت هذه المادة على: "ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين إذا لم يكن المجلس الأعلى مُنعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً".

أما ما يخصّ اللوائح التفويضية فهي عبارة عن مراسيم أو قرارات لها قوّة القانون، وتصدرها السُلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية لتنظيم بعض المسائل التي يتناولها عادةً التشريع وذلك بتفويض خاصٍ من السُلطة التشريعية. وقد نظمّ دستور دولة الإمارات العربية اللوائح التفويضية في المادة (115) وذلك كالآتي:

• شروط ممارسة التفويض:

1- السُلطة المختصة بإصدارها:

حدّدها الدستور في رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز ممارستها بانفراد من أيّ منهما.

2- تحديد مدّة التفويض:

حدّدها الدستور في غياب المجلس الأعلى للاتحاد ولا يكون التفويض جائزاً إلا في خلال هذه الفترة وإلا كان باطلاً (وهي مدة تقترب من أربعة أشهر).

3- تحديد الموضوعات التي يرد عليها التفويض:

وهنا نجد أن نصّ المادة (115) من الدستور قد قصرت التفويض في إصدار المراسيم على المسائل التي يختصّ المجلس الأعلى بالتصديق عليها بعد إقرارها من مجلس الوزراء. ومن ثم لا يجوز التفويض في الاختصاصات التي يتولاها المجلس الأعلى بنفسه (مثل: انتخاب رئيس الدولة ونائبه وقبول انضمام

عضوٍ جديدٍ بالدولة، تعيين رئيس مجلس الوزراء، رسم السياسة العامّة بالدولة ... الخ. واستتتّى الدستور بعض المسائل التي لا يجوز التفويض فيها (مجال محظور) وذلك نظراً لخطورتها وهي:

- المسائل المتعلّقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية.

كما أكّد المشرّع الإماراتي في الباب السادس من الدستور بعنوان (الإمارات) في المادة 117 على أن: "يستهدف الحكم في كلّ إمارةٍ بوجهٍ خاص، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامّة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها".

وجاء نصّ الفقرة الثالثة والرابعة والتاسعة من المادة 120 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات فيما يتعلّق بالاختصاصات التشريعية التي يندرج تحتها الضّبط الإداري لتتصّ المواد على التالي:

"ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية:

- حماية أمن الاتحاد ممّا يتهدّده من الخارج أو الداخل.
- شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.
- شقّ الطرق الاتحادية التي يقرّر المجلس الأعلى أنّها طرقٌ رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطرُق".

ونصّت المادة 138 من الدستور على أن للاتحاد قواتٌ أمنٍ اتحادية تباشر عملها الأمني لصيانة النظام العام والأمن من أيّ إخلالٍ يتهدّده وإعادته إلى طبيعته وذلك كما يلي: "يكون للاتحاد قواتٌ مسلحةٌ بريةٌ وبحريةٌ وجويةٌ، موحّدة التدريب

والقيادة، ويكون تعيين القائد العام لهذه القوات، ورئيس الأركان العامة، وإعفاؤهما من منصبيهما بمرسوم اتحادي. كما يجوز أن يكون للاتحاد قوات أمن اتحادية. ومجلس وزراء الاتحاد هو المسؤول مباشرةً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن شؤون هذه القوات جميعاً". وهنا يتبين لنا أن المشرع قد أناط بهذه القوات بموجب المادة 138 وظيفه الضبط الإداري الخاص بحفظ النظام العام والأمن أثناء تهديده أو الاخلال به .

ونلاحظ أخيراً أنّ المشرّع الدستوري في دولة الإمارات شأنه شأن باقي الدول يعترف للإدارة بجملة سلطات استثنائية تصدر بموجبها أنواعاً معينة من اللوائح (لوائح الضرورة، واللائحة التفويضية) وتمتاز هذه اللوائح بأن لها قوّة القانون وترقى إلى مرتبة القوانين العادية من حيث القوّة والمرتبة، ونظراً لخطورة مثل هذه اللوائح فقد أحاطها المشرّع الإماراتي بعدة قيود عندما منحها للإدارة (السُلطة التنفيذية أو التشريعية في حالات الضرورة) ووضَعَ لها شروطاً لممارستها وحدّد أوقات ممارسة مثل هذه السُلطات.

أمّا عن الجهة المختصة بالضبط الإداري في القانون المغربي ، فقد خوّل المشرّع المغربي رئيس الحكومة ممارسة السُلطة التنظيمية بمقتضى الفصل رقم 90 من الدستور الجديد 2011م، حيث ينصّ الفصل على أن: "يمارس رئيس الحكومة السُلطة التنظيمية<sup>(1)</sup>، ويمكن أن يُفوض بعض سُلطته إلى الوزراء. تحمّل المقرّرات

---

(1) - السُلطة التنظيمية هي الصلاحية التي يخوّلها الدستور للجهاز التنفيذي بسن لوائح أو مراسيم تنظيمية، ولقد عرّف الفصل 72 من الدستور الجديد 2011م مفهوم السُلطة التنظيمية من منظورٍ أوسع ممّا كان عليه في السابق، حيث نصّ الفصل 72 على أن: "يختصّ المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون". حيث نصّ الدستور على المواد التي يشملها

التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها " .

---

اختصاص القانون في الفصل 71 من الدستور الجديد بقوله: "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحةً بفصولٍ أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور - نظام الأسرة والحالة المدنية - مبادئ وقواعد المنظومة الصحية - نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها - العفو العام - الجنسية ووضع الأجنبي - تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها - التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم - المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية - نظام السجون - النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية - الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين - نظام مصالح وقوات حفظ الأمن - نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية - النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية - النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها - النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي - نظام الجمارك - نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات - الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية - نظام النقل - علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية. نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات - نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - التعمير وإعداد التراب - القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة - نظام المياه والغابات والصيد - تحديد التوجّهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني - إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام - تأميم المنشآت ونظام الخوصصة للبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية". ممّا يعني أنّ غير هذه المواد هي من اختصاص السلطة التنظيمية بموجب نصّ الفصل 72 من الدستور الجديد.

ويُفهم من نصّ الفصل السابق، أنّ رئيس الحكومة هو المُخوّل دستورياً وتشريعياً باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام على الصعيد الوطني، سواء بواسطة مراسيم أو قراراتٍ عامّة، لها صفة الضّبط الإداري، كما يتبقى للوزراء جزء من مهام الضّبط الإداري بناءً على تفويضٍ من رئيس الحكومة<sup>(1)</sup>.

(1) - يناط بوزير الداخلية المغربي مسؤولية المحافظة على النظام العام بشكلٍ غير مباشر بالاستناد إلى المرسوم المحدّد لتنظيم واختصاصات وزارة الداخلية الذي ينصّ على ما يلي: "يناط بوزير الداخلية مهمّة الإدارة الترابية في إطار اختصاصه، ويسهر على الحفاظ على الأمن العام، ويزوّد الحكومة بالمعلومات العامّة، ويتولى الوصاية على الجماعات المحلية". مرسوم رقم 2.13.833 صادر في 7 محرم 1435 هـ (11 نوفمبر 2013م) يتعلّق باختصاصات وزير الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 6204 الصادرة بتاريخ 10 محرم 1435 هـ (14 نوفمبر 2013م). ونشير هنا إلى أنّ المادة رقم 2 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية في القانون المغربي قد نصّت على أنّه: "تتسخ مقتضيات المادتين 36 المكررة و36 المكررة مرتين من المرسوم السالف الذكر رقم 2.97.176 الصادر في 14 من شعبان 1418 هـ (15 ديسمبر 1997م) وتعوّض بالمقتضيات التالية:

المادة 36 المكررة - تناط بمديرية الإغاثة والتخطيط والتنسيق والدراسات المهام التالية:

- تنظيم الإغاثة وتنفيذ خطط وتدابير الوقاية في حالة الأزمات وتسيير إدارة قاعات العمليات وتأطير الأعمال التطوعية - متابعة جاهزية الموارد البشرية وصلاحيات المعدات وآليات التدخّل - إعداد الدراسات والأبحاث حول الكوارث وتوثيق المعلومات لتحديد سبل الوقاية منها وآليات العمل لمواجهتها - المساهمة مع الجهات الحكومية المختصة في وضع الإجراءات والتدابير المتعلقة بالأخطار الطبيعية والصناعية والتكنولوجية وأخطار البناءات - تعميم المعلومات المتعلقة بالكوارث على كافة أجهزة التدخّل والإغاثة والمساهمة في تطوير منظومة التنبؤ ووسائل إنذار السكان - إعداد الخطط والبرامج لمواجهة الكوارث الطبيعية والصناعية والتكنولوجية مع باقي الجهات المعنية - إعداد ووضع الخطط اللازمة لمواجهة الأخطار والكوارث بالتنسيق مع باقي الأجهزة الحكومية - وضع خطط الحماية للمؤسسات العامّة والخاصّة والتأكد من حسن تنفيذها - حفظ وتنظيم مخطّطات التدخّل لكافة المرافق العامّة والمؤسسات الصناعية والمستقبلية



كما جاء نصُّ الفصل 89 من الدستور الجديد للتأكيد على أنَّ الحكومة هي الممارس الفعلي للسلطة وهي المحرك الرئيسي لأجهزة الدولة، وهي المناطُّ بها ممارسة السلطة التنفيذية، حيث نصَّ هذا الفصل على ما يلي: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية". والملاحظ هنا أنَّ السلطة التنفيذية تعمل تحت سلطة رئيسها (رئيس الحكومة) وفق مبادئ المسؤولية والتفويض والتنسيق والتتبع والمواكبة والتقييم والتضامن الحكومي والتكافل في المبادرة بحسب المادة رقم 3 من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

أما الضبط التشريعي فيمارسه البرلمان، أو السلطة التشريعية (الفصل 70)، ويتمثل في القوانين أو التشريعات التي تنظّم استخدام الحريات الفردية التي كفلها الدستور للأفراد، (الفصول من 19 إلى 40)، وذلك بوضع بعض القيود الضرورية التي يقضيها هذا التنظيم، حيث جاء نصُّ الفصل 70 كما يلي: "يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيّم السياسات العمومية. للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرفٍ من الزمن محدود، ولغاية معيّنة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة،

---

للجمهور. مرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430هـ (16 يناير 2009م) بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.97.176 بتاريخ 14 من شعبان 1418هـ (15 ديسمبر 1997م) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية. الجريدة الرسمية رقم 5707 الصادرة في (9 فبراير 2009م).

عند انتهاء الأجل الذي حدّده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حلُّ مجلسي البرلمان أو أحدهما".

كما أنطأ الدستور في الفصل 59 منه فيما يخصُّ بممارسة الضَّبْط الإداري في الأحوال الاستثنائية (غير العادية) في باب أحكام الطوارئ للملك سلطة الإعلان عن حالة الاستثناء باتخاذ التدابير والإجراءات التي يتطلَّبها الدفاع عن الوحدة الترابية أو الرجوع إلى السير العادي للمؤسَّسات الدستورية، حيث نصَّ الفصل 59 على ما يلي: "سلطة رئيس الدولة في إصدار المراسيم إذا كانت حوزة التراب الوطني مهدّدة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسَّسات الدستورية، أمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويُخوّل الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسَّسات الدستورية. لا يُحلُّ البرلمان أثناء ممارسة السُّلطات الاستثنائية. تبقى الحرّيات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقرّرة لإعلانها".

أما عن ممارسة السُّلطة التنفيذية على صعيد الجماعة فقد نصَّ الميثاق الجماعي الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.03.82 صادر في 20 محرم 1424 هـ (24 مارس 2003م) بتنفيذ القانون رقم 01.03، والظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 18 فبراير 2009م بتنفيذ القانون رقم 17.08. في المادة 45 منه رئيس المجلس بأنّه رئيس السُّلطة التنفيذية وله كلّ الحقّ في اتخاذ من الوسائل المكفولة قانوناً بما يحفظ النظام العام في دائرة اختصاصه، حيث نصّت هذه المادة على أن: "يعتبر رئيس المجلس الجماعي السُّلطة التنفيذية للجماعة.

يرأس المجلس الجماعي ويمثّل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير الإدارة الجماعية ويسهر على مصالح الجماعة طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها<sup>(1)</sup>.

وهنا يحقُّ لنا التساؤل عن الأهداف التي تسعى لتحقيقها جهة الإدارة من خلال ممارسة نشاطات الضبط الإداري والتي يجب أن تتوقّف عندها عند ممارسة تقييد وتنظيم حريات الأفراد بما يتفق والإطار القانوني العام وإرادة المشرع التي منحت جهة الإدارة مثل هذه السلطات، للمحافظة على عناصر النظام العام في الدولة والمُمثّلة في النظام العام والأمن والصحة والسكينة، وهو الأمر الذي سنناقشه ونبيّن الأسباب وراء منح صلاحيات المحافظة على النظام العام من قبل القانون لجهة الإدارة فضلاً عن أسباب إصدار مثل هذه التدابير الضبطية من قبل الجهة الإدارية، وذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل والذي هو بعنوان أهداف الضبط الإداري.

---

(1) - تنص المادة 49 من الميثاق الجماعي على أن: "يمارس رؤساء المجالس الجماعية، بحكم القانون، اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية والمهام الخاصة المخوَّلة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها إلى الباشاوات والقواد باستثناء المواد التالية التي تبقى من اختصاصات السلطة الإدارية المحلية: المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة - تأسيس الجمعيات والتجمّعات العمومية والصحافة - الانتخابات - تنظيم محاكم الجماعات والمقاطعات - النقابات المهنية - التشريع الخاص بالشغل ولا سيما النزاعات الاجتماعية - المهن الحرة - تنظيم ومراقبة نشاط الباعة المتجولين بالطرق العمومية - تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها - مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات - شرطة الصيد البري - جوازات السفر - مراقبة الأثمان - تنظيم الإتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول - مراقبة الاسطوانات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية - تسخير الأشخاص والممتلكات - الخدمة العسكرية الإجبارية - التنظيم العام للبلاد في حالة الحرب.

## المبحث الثاني

### أهداف الضبط الإداري

إنَّ تدخُّلَ السُّلطةِ الإداريَّةِ في ظلِّ الدولة الحديثة باتَ أمراً ضرورياً من أجل حماية النظام العام في المجتمع، وهو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على النشاط الفردي والحريَّات العامَّة وفقاً لتشريعات الضبط القائمة. ويُعدُّ الضبط الإداري أحد وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلاله إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد وحفظ النظام. وإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصَّة بمختلف الوسائل، فإنَّ ذلك قد يترتَّب عليه الفوضى والتعدِّي على مصالح الأفراد بصورة مباشرة، لذلك يجب فرض النظام بوسيلةٍ واحدةٍ ألا وهي الضبط الإداري، فالفرد اهتمَّ بالبحث عن قواعد لتنظيم حياته فنتج عن ذلك إلزامية وجود هذه القواعد التي تحمي الحقوق وتفرض النظام. فالضبط الإداري يهدف إلى الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، وهو يشكِّل بذلك إحدى المهامِّ الأساسية التي تقوم بها الدولة مُتمثِّلة في الإدارة. فوجود الدولة مكفول بتحقيق النظام والقضاء على الفوضى، وهذا يعدُّ من الأهداف التي وجدت الدولة لتحقيقها، والضبط الإداري يشكِّل أهم وسيلة لتحقيق هذا الهدف، فإذا غاب الضبط الإداري انهار أحد دعائم وجود الدولة.

ويمتاز الضبط الإداري بالسرعة ويعتبر من أول واجبات الدولة بل أهمُّها، إذُ به يتحقَّق الاستقرار الذي يُمكنُّها من الالتفات لمباشرة اهتماماتها وواجباتها داخلياً وخارجياً. ولذلك أصبح الضبط الإداري ضرورةً ملموسةً في كلِّ الدول لتحقيق الطمأنينة، سواءً في الظروف العادية أو غير العادية. والضبط الإداري لا يتضمَّن

في مختلف الحالات الإخلال بحقوق الأفراد وتقييد حريّاتهم، بل يلجأ إلى التقييد في الحالة التي تسمح بالمحافظة على النظام العام فقط فلا يتعداها إلى غير ذلك.

كما تُعدُّ هيئات الضّبط الإداري الجهة المخوّلة قانوناً لصيانة المجتمع وحفظ نظامه العام<sup>(1)</sup>، لذلك فإنّ الضّبط الإداري يُعدُّ ضرورةً اجتماعية لا غنى عنها، فهو الذي يكفل للأفراد التّمتّع بحريّاتهم وفق ما تقرّره القوانين. وبذلك نشأ الضبط الإداري كضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع. وتُعدُّ هذه الوظيفة قديمة قديم الحياة الإنسانية، لأنّ الضّبط يُعدُّ غاية في ذاته، بحيث تمارس الإدارة سلطتها هنا متى وجّدت أنّ تدخّلها ضروري. وإذا كان القانون

---

(1) - نصّت المادة 32 من الدستور الإماراتي الصادر في 1971م على أنّ: "حرية القيام بشعائر الدين طبقاً للعادات المرعية مصونة، على ألاّ يُخلّ ذلك بالنظام العام، أو ينافي الآداب العامّة". وهذا النصُّ صريح على أنّ الآداب العامّة وجه من أوجه النظام العام التي يجب المحافظة عليها. كما نصّت المادة رقم 60 من القانون الاتحادي رقم 15 لسنة 1980م في شأن المطبوعات والنشر على أنّه: "للجنة المشار إليها في المادة السابقة ((إشارة المادة 59 إلى حق وزارة الاعلام والثقافة في إنشاء لجنة تسمى لجنة عضوية مراقبة الأفلام السينمائية)) أن تحذف من الفيلم المشاهد التي ترى فيها إخلالاً بالمقوّمات أو القيم التي يقوم عليها الدين أو الأخلاق أو الدولة أو المجتمع. كما نصّت المادة 72 من ذات القانون بأنّه: "لا يجوز نشر آراء تتضمّن انتهاكاً لحرمة الآداب العامّة أو تنطوي على الإساءة إلى الناشئة أو الدعوى إلى اعتناق أو ترويج المبادئ الهدّامة". وعلى صعيد التشريعات المحلية للإمارات الأعضاء في الاتحاد، فقد صدر القانون المحلي لشرطة الشارقة 1996م في المادة 14 منه لتتصّ على أنّ: "تختصّ القوة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب...". وفي ذات الشأن صدر تعميم رقم 26 /18 بتاريخ 10 /10 /1998م، من صاحب السمو وزير الداخلية إلى كافّة إدارات الجنسية والإقامة على مستوى الدولة بختّم جوازات المبعدين إدارياً في القضايا المخلّة بالآداب العامّة وبعدم دخولهم للدولة مرةً أخرى.

لم ينص على بعض الحالات، فهي مطالبة بالتدخل لأن حماية المجتمع في نظامه العام من واجبات السلطة العامة<sup>(1)</sup>.

هذا وقد ارتبط تغير مفهوم النظام العام بتطور الدولة، وذلك من خلال تدخلها في جوانب عدة اقتصادية، واجتماعية وثقافية الأمر الذي انعكس إيجاباً على النظام العام، لذلك خرج النظام العام من طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى والاضطراب، وأصبح بذلك نظاماً متحركاً يشمل جميع الميادين والمجالات التي تشمل حريات ونشاط الأفراد، وهذا راجع إلى التطور السريع في عديد جوانب المجتمع. ومن هنا خرج النظام العام من الحيز التقليدي الذي كان قاصراً على النظرة السلبية، حيث ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العام (الأمن العام- السكنية العامة- الصحة العامة) أهدافاً حديثة. كما أن تطور وظيفة الدولة ودورها المتزايد في المجتمع، أدى إلى اتساع مفهوم النظام العام في مجالات عدة من بينها عنصر جمالية المدينة وتنظيم العمران، والذي يعمل على تناسق البناءات وانسجامها وإيجاد مناطق خضراء، وتنظيم النسيج العمراني من خلال فرض قيود على إنشاء البناء، وكل هذا يدخل ضمن النظام العام العمراني<sup>(2)</sup>.

وإذا كان النظام العام من أهداف نشاط الضبط الإداري، فهو بمثابة قيد ضابط على سلطات الضبط الإداري، إذ يحد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الأفراد، ولا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، باعتبار أن كل لائحة ضبط لا تهدف إلى تحقيق هذه الغاية، فإنها تُعد غير

---

(1) - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 554.

(2) - عبد الحميد عبدالعظيم عبدالسلام و النقبى سالم جروان، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 356.

مشروعة حتى ولو تعلق الأمر بالمصلحة العامة وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

على أن قرارات الضبط الإداري باعتبارها نوعاً من القرارات الإدارية، لا بد من قيامها على سبب يبررها، ويعني وجود ما يبرر التدخل، وهو حفظ النظام العام. ومن هنا تأتي أهمية رقابة القضاء على تصرف الإدارة، فالرقابة القضائية تعد الحامي الحقيقي للحريات ونشاط الأفراد، حيث لا يعتبر تدخل سلطة الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كانت ثمة أسباباً جدية تهدد استقرار النظام العام وتقدير ظروف تدخل الإدارة مرهون بتلك الأسباب الداعية للتدخل.

إذاً، نخلص إلى نتيجة مؤداها أن حفظ النظام العام في الدولة يُعد بمثابة السبب المباشر لتدخل سلطة الضبط الإداري، وهذا لأجل الحفاظ عليه. وتتعدد حالات التدخل التي تشكل تقييداً للحريات، لأن مجال التدخل يراد به منع الإخلال بالنظام العام سواء كانت سلطة الضبط الإداري عامة أو سلطة خاصة، وبذلك لا يجوز لسلطة الضبط الإداري تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة. كما ننوه أيضاً أن المفهوم الحديث للنظام العام وإن كان قد اختلف عن المفهوم التقليدي، إلا أن موضوع الاختلاف ليس في الطبيعة، وإنما في استيعاب الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقاً أنها تؤدي إلى الإخلال، كضرورة احترام كرامة الإنسان، وأنه ذو قيمة معنوية، إلا أن الإخلال به يؤدي إلى المساس بالأمن ويُعتبر تحديد الإطار القانوني لفكرة النظام العام أمراً ضرورياً ولازماً باعتبار أن الفكرة تمثل في الواقع أساس عمل سلطة الضبط وسببها، كما تُعد في نفس الوقت معياراً مُحدداً لمشروعية التدابير التي اتخذتها جهة الإدارة.

ولذلك غالباً ما يترك المشرع للقضاء مهمة تحديد فكرة النظام العام مُكتفياً بالقول بأنّ من أغراض النظام العام، حفظ النظام العام، والأمن والآداب العامّة ... دون توضيح مفاهيم هذه الأغراض، وهو الأمر الذي ذكرته المادة 97 من قانون 1884 م الخاص بتحديد السلطات المحلية في فرنسا حيث نصّت على أن: "يختصّ البوليس المحلي بالأمن العام والصحة العامّة، دون ذكر السكينة العامّة على الرغم من إجماع الرأي على اختصاصه بها".

كما نصّت على ذات المعنى الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون شرطة دبي لسنة 1966م، والذي لا زال العمل جارياً به إلى وقتنا الحالي، حيث نصّت على أن: "تستخدم الشرطة لمنع وقوع الجرائم واستقصائها وجمع أدلتها والقبض على فاعليها والمحافظة على الأمن العام، وعلى سلامة الأشخاص والأموال، وللقيام بأية واجبات أخرى تُعهد إليها بموجب قوانين أخرى يُعمل بها في دبي... أو بمقتضى توجيهات الحاكم". وهذا النصُّ يكتنفه الغموض، حيث أشار إلى وظيفة من وظائف الضبط الإداري وهي المحافظة على الأمن العام، في حين أغفل العنصرين الآخرين وهما المحافظة على السكينة العامّة والصحة العامّة<sup>(1)</sup>. كما نصّت المادة 32 من دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة على أن: "حرية القيام بشعائر الدين طبقاً للعادات المرعية مصونة، على ألا يُخل ذلك بالنظام العام، أو ينافي الآداب العامّة".

وعليه، فإنّ فكرة النظام العام هي التي تحدّد سلطات الضبط الإداري ونطاق ممارستها لصلاحياتها وأنشطتها، وإنّ اختلف تحديد عناصر النظام العام من دولةٍ لأخرى، إلا أنّ جميعها يتّفق على الحد الأدنى من هذه العناصر وهي الأمن العام والصحة والسكينة العامّة والتي يجب على سلطات الضبط الإداري أن

(1) - محمد فتوح محمد عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 394.



تلتزم بالمحافظة عليها وتعمل على تحقيقها ومنع الإخلال بها، من خلال التدابير الضبطية المقررة قانوناً، والتي لا يجوز للإدارة مباشرتها إلا لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها من وراء هذه التدابير حتى تكون تحت مظلة الحماية القانونية ووفق متطلبات مبدأ المشروعية. من هنا سنقوم بتحديد مفاهيم النظام العام حتى يتسنى للقارئ إدراك أهميتها وأسباب إصدار التدابير الضبطية وذلك من خلال التالي:

### أولاً: إقرار الأمن العام

مفهوم الأمن في اللغة: فيعني طمأنينة النفس وزوال الخوف، ومن ذلك قوله تعالى: "وَلْيَبَدِّلْهُمْ مِنْ بَعْدِ حَوْفِهِمْ أَمْنَا" (1).

أما في الاصطلاح، فيعرّف الأمن بأنه: "إحساس الفرد والجماعة البشرية بإشباع دوافعها العضوية والنفسية" (2). كما يشمل مفهوم الأمن العام حماية النفوس والأموال من خطر الكوارث العامة والطبيعية، كالحرائق والفيضانات والعواصف وانهدار المباني القديمة وغيرها. وتلتزم سلطات الضبط الإداري بحماية العامة من

---

(1) - سورة النور الآية رقم 55. كما وردت عدّة آيات أخرى في القرآن الكريم توضّح مفهوم الأمن، ومن ذلك قوله تعالى في سورة النساء في الآية رقم 83: "وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَدَّاعُوا بِهِ". وقوله تعالى في سورة البقرة في الآية رقم 125: "وَإِذْ جَعَلْنَا الْبَيْتَ مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنَا". وسورة النحل في الآية رقم 112 لقوله تعالى: "وَضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا قَرْيَةً كَانَتْ آمِنَةً مُطْمَئِنَّةً يَأْتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِنْ كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعُمِ اللَّهِ فَأَذَاقَهَا اللَّهُ لِبَاسَ الْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُوا يَصْنَعُونَ". وقوله تعالى في سورة الأنعام في الآية رقم 82: "الَّذِينَ آمَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِظُلْمٍ أُولَئِكَ لَهُمُ الْأَمْنُ وَهُمْ مُهْتَدُونَ".

(2) - نافع محمد عبدالكريم، الأمن القومي، القاهرة، مؤسسة دار الشعب، 1975م، ص 10. مرجع مشار إليه لدى: موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 177.

الجرائم والحوادث المتنوعة سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق أو جرائم هتك العرض وغيرها من الجرائم التي قد تهدد أمن واستقرار المجتمع وتُقلق جانب الطمأنينة فيه<sup>(1)</sup>. وبعبارةٍ أخرى، المحافظة على أرواح وممتلكات وأعراض أبناء المجتمع من الاعتداء عليها أو القيام - بصفةٍ عامةٍ - بأيّة تصرفاتٍ يكون من شأنها تكدير الصفو العام للمجتمع.

وهو الأمر الذي أكّده المشرّع الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتّحدة، حيث نصّت المادة رقم 10 من دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة على أنّ: "أهداف الاتحاد هي الحفاظ على استقلاله وسيادته وعلى أمنه واستقراره، ودفع كل عدوانٍ على كيانه أو كيان الإمارات الأعضاء فيه، وحماية حقوق وحريّات شعب الاتحاد وتحقيق التعاون الوثيق فيما بين إماراته لصالحها المشترك من أجل هذه الأغراض". وكذا المادة 14 من الدستور والتي نصّت على: "المساواة والعدالة الاجتماعية وتوفير الأمن والطمأنينة ...". كما جاءت المادة 117 لتؤكد على ضرورة توفير الأمن حيث نصّت على أنّ: "يستهدف الحكم في كلّ إمارةٍ بوجهٍ خاصٍ، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامّة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها".

وهنا صدر القانون الخاص بقوة الشرطة والأمن رقم 12 لسنة 1976م والتي تُعنى بتوفير الأمن والطمأنينة للمواطنين وحماية الأرواح والأموال والأعراض. وقضت المادة الثامنة من هذا القانون وفي سبيل تنفيذ الواجب على حق رجل الشرطة في استعمال القوّة لأداء الواجب، وهو الأمر الذي أكّده المادة رقم 9 من ذات القانون والتي توضّح شروط استعمال جهة الإدارة للقوّة وللتنفيذ الجبري وهي

(1) - عبدالله عبدالغني بيسوني، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 284.

كالتالي: يكون لمنتسبي القوة حق حمل السلاح المُسلّم إليهم بمقتضى وظيفتهم، ولا يجوز لهم استعماله إلا في الحالات الآتية:

أ- الدفاع المشروع عن النفس أو العرض أو المال أو عن نفس الغير أو عرضه أو ماله.

ب- القبض على أي شخص صدر بحقه أمر قبض إذا قاوم أو حاول الهرب.

ت- القبض على أي شخص لهم صلاحية القبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب.

ث- فُضَّ أيّ تجمهر غير مشروع إذا كان الغرض منه ارتكاب جريمة أو كان من شأنه تعريض الأمن أو النظام للخطر وذلك إذا لم يذعن المتجمعون بعد إنذارهم بالطرق المُمكِنَة بشرط أن يكون الأمر بإطلاق النار صادراً من جهةٍ مُخَوَّلَة بذلك. ويشترط في جميع الأحوال المتقدّمة أن يكون استعمال السلاح لازماً ومُتناسباً مع الخطر المُحدِّق وأن يكون ذلك هو الوسيلة الوحيدة لدرئه بعد التثبت من قيامه ويقصد تعطيل الموجّه ضِدّه هذا السلاح من الاعتداء أو المقاومة وأن يبدأ بالتحذير بإطلاق النار للإرهاب كلاً ما كان ذلك مستطاعاً ثم التصويب في غير مقتل ولا يلجأ إلى التصويب في مقتل إلا إذا كانت حالة الخطر يُتَخَوَّفُ منها حدوث الموت أو جراحٍ بالغةٍ وكان لهذا التخوُّف أسبابٌ معقولةٌ، هذا وقد اعتبر دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة في المادة 137 منه، على أن كلّ اعتداء على أيّ إمارة من الإمارات الأعضاء في الاتحاد، هو بمثابة اعتداء عليها جميعاً، وعلى كيان الاتحاد ذاته، حيث أجاز أن تتعاون السُّلطات الاتحادية مع السُّلطات المحلية في درء هذا الاعتداء بكافة الوسائل المُمكِنَة، وهنا منح الدستور في المادة 143 منه على حق

أيّ إمارة في طلب الاستعانة بالقوات المُسلّحة أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام العام داخل أراضيها.

### ثانياً: المحافظة على الصّحة العامّة

يقصد بالصّحة العامّة كعنصر من عناصر النظام العام هو وقاية صّحة المجتمع من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، واتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لمنع انتشار الأمراض والأوبئة، مثل (البلهارسيا والتيفود والحمى الشوكية وغيرها ...)

كما يعتبر التلوث البيئي بأنواعه المائي أو الغازي أو على اليابسة من أهم العوامل التي تُضرُّ بصّحة الإنسان وتصيبه بالأمراض، لذا كان من مكافحة التلوث أهم وسيلة للمحافظة على الصّحة العامّة.

من هنا أولى القانون الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتّحدة سلطات الضّبط الإداري كلّ العناية من أجل ضمان المحافظة على البيئة وحمايتها، ومن ذلك القانون الاتحادي رقم 24 لسنة 1999م، والخاص بحماية البيئة وتنميتها والذي يجيز لسلطات الضّبط الإداري استخدام كافّة الإجراءات والتدابير من أجل المحافظة على البيئة والصّحة العامّة. وأيضاً قرار وزير الزراعة والثروة السمكية الاتحادي في دولة الإمارات رقم 11 لعام 1991م، والذي يقضي بحظر استيراد أو تداول عدد من المبيدات وعدم جواز استيراد المبيد، إلّا إذا كان مُسجّلاً ومتداولاً في بلد المنشأ، ولا يسبب خطورة أو أضراراً صحّيّة وفق ما هو ثابت في دراسة (سمية المبيدات) لدى المنظمات الدولية. كما نذكر في هذا المقام المادة 91 من قانون العمل الاتحادي في دولة الإمارات رقم 8 لسنة 1980م، والتي تنصّ على أن: "على كل صاحب عمل أن يوفر الوقاية المناسبة لحماية العمال من أخطار الإصابات، والأمراض المهنية التي قد تحدث أثناء العمل".

وعلى الصعيد المحلي في حماية الصحة الجماعية، قيام السلطات المختصة باتخاذ تدابير وقائية لمراقبة المطاعم والمخابز، وتوافر الشروط اللازمة والصحية للفنادق والبقالات والورش وغيرها من الأماكن والمناطق التي لها علاقة بالصحة الجماعية<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: توفير السكنية العامة

يقصد بتوفير السكنية في هذا الخصوص هو المحافظة على الهدوء العام ومنع حدوث الضوضاء، والجلبة خاصة داخل المناطق السكنية، وفي الطرق العامة، ورغم أن مثل هذه الأمور لا تمس النظام العام بصفة مباشرة، إلا أن القانون أناط بجهة الإدارة التدخل في مثل هذه الحالات لمنع ما يُعكّر صفو النظام العام. وهو الأمر الذي أخذته على عاتقها بعض الحكومات المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة، فنجد صدور بعض الأنظمة والأوامر لتنظيم التراخيص الخاصة بالمحال الصناعية والتجارية المُقلقة للراحة، والتي قد يتسبب نشاطها في حدوث ضجيج يُضّر الهدوء والسكنية العامة، ومن ذلك صدر القانون رقم 61 لعام 1991م، في إمارة دبي فيما يخص نظام حماية البيئة، والذي عرّف في المادة 74 منه ((الضجيج)) ومصادره. وحدد هذا القانون الضوابط الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكنية.

بعد أن تناولنا بالشرح والتوضيح الأهداف التي منحتها القانون لجهة الإدارة من أجل المحافظة على النظام العام في الدولة، نخلص إلى أن أيّ إجراءات ضبئية تتخذها جهة الإدارة ضدّ الأفراد قد تكون مُقيدة أو مانعة لبعض الأنشطة

---

(1) - المواد رقم 11، 12، 13، 14 من نظام النظافة العامة والشروط الصحية للمحال التجارية في إمارة دبي رقم 11 لسنة 1972م.

في حياة الأفراد، دونما تعطيل للحريّات العامّة بشكلٍ مطلق، وهنا ننوّه أنّ القانون قد منح جهة الإدارة بعضاً من الوسائل التي تُعيّنها على إتمام نشاطاتها الإدارية والمتعلّقة بوقاية النظام العام، ومن هذه الوسائل لوائح الضّبط الإداري والقرارات الفردية والقوّة المادية، وهذا الأمر سنطرحه للمناقشة والتوضيح من خلال المبحث الثالث من هذا الفصل، وذلك على النحو التالي.

## المبحث الثالث

### وسائل الضبط الإداري

لا شك أنّ تحقيق الأهداف المتعلّقة بوقاية النظام العام وتحقيق أهداف سلطات الضبط الإداري لا يأتي إلا باستخدام وسائل تساعد على تحقيق ذلك، وهنا تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل القيام بواجبها في المحافظة على النظام العام، أن تلجأ إلى وسائل عديدة، تتمثل أساساً في لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية. كما تملك أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري لوضع هذه اللوائح أو تلك القرارات موضع التنفيذ وهذا ما سنبينه تباعاً.

كما تجدر الإشارة إلى أنّه يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة، وفي القيود التي استقر القضاء على ضرورة اتباعها واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري، فلا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامّة بشكلٍ مطلقٍ لأنّ ذلك يُعدُّ إلغاءً لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يتطلب غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتفٍ بتقيدها، ومن ثمّ يجب أن يكون الحظر نسبياً، أي أن يكون قاصراً على زمانٍ أو مكانٍ معيّنين، و على ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة.

وعلى النقيض من ذلك، فقد تطرأ ظروف استثنائية تهدّد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزةً عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات السابق بيانها، و في هذه الحالة لا بدّ أن تتّسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الطرف الاستثنائي، على أنّ الطرف الاستثنائي أياً كانت

صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكلٍ مطلقٍ، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسئولة في ظلّ الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يُقاسُ بميزانٍ آخر غير الذي يقاسُ به الخطأ في الظروف العادية.

والتساؤل الذي يمكن أن يُثار في هذه المسألة، هو هل تعتبر الإدارة حُرّة في اتخاذ الإجراءات التي تراها ملائمة في ظلّ الظروف الاستثنائية تحت ذريعة المحافظة على النظام العام، أم لا بدّ من تقنين الإجراءات التي يمكن للإدارة أن تلجأ إليها في حال وقوع مثل هذه الظروف العرضية؟.

لما كان الضبط الإداري في ظلّ الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحرّيات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلا بدّ أن يتدخّل المشرّع لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أو لا، ويتمّ ذلك باتباع أسلوبين: الأول أن تصدر قوانين تنظّم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتّسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم لأنّه يحرم السُلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السُلطة التشريعية، ويعيبه أنّ هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكلٍ مفاجئٍ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة، بينما يتمخّض الأسلوب الثاني عن وجود قوانين مُنظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسُلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية و العمل بمقتضى هذه القوانين.

إذاً، لهيئات الضبط الإداري في سبيل ممارستها لاختصاصاتها في المحافظة على النظام العام أن تلجأ إلى بعض الوسائل التي من شأنها أن تُجبر الأفراد على احترام إرادتها، وهذه الوسائل قد تتخذ شكلَ القرارات التنظيمية (لوائح الضبط) أو



القرارات الفردية، وقد تلجأ في أحيانٍ أخرى إلى استخدام القوّة المادية (التنفيذ الجبري) من أجل حمل الأفراد على احترام القانون والمحافظة على النظام العام في الدولة. وهو الأمر الذي سَنُبِّهُهُ بالتفصيل فيما يلي:

### أولاً: لوائح الضّبط

تتشابه لوائح الضّبط الإداري مع القانون في كونها تتضمّن قواعد عامّة ومجرّدة، إلّا أنّها تختلف عنه في أمرين: فمن ناحية، أنّها تصدر من جانب سلطات الضّبط الإداري في حين أنّ القانون يصدر من جانب المشرّع، ومن ناحيةٍ أخرى، فإنّ اللوائح ذات هدفٍ محدّدٍ أو مخصّصٍ يتمثّل في المحافظة على النظام العام بمدلولة السابق بيانه، في حين أنّ الهدف من القانون أوسع من ذلك بكثير. وتعتبر لوائح الضّبط من أبرز مظاهر هيئات الضّبط الإداري، إذ عن طريقها تضع هذه الهيئات قيوداً أو ضوابط للحريّات الفردية بقصد الحفاظ على الأمن العام أو الصّحة العامّة أو السكينة العامّة أو الآداب العامّة. فهي تمسّ إذاً وبشكلٍ مباشرٍ حقوق الأفراد وحريّاتهم وذلك بما تتضمّنه من أوامرٍ ونواهٍ، يجب مراعاتها عند مباشرة هذه الحقوق أو تلك الحريّات. ومن أمثلة هذه اللوائح لوائح تنظيم المرور والسير في الطّرق العامّة واللوائح المنظّمة للمحال العامّة والخطرة أو المقلقة للرّاحة وتلك المنظّمة لاستعمال مكبّرات الصوت وكذلك اللوائح الخاصّة بمراقبة الأغذية ونظافة الأماكن العامّة والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة إلخ. هذا وتتمتّع جهة الإدارة بسلطةٍ تقديريةٍ واسعةٍ لإصدار مثل هذه اللوائح بحيث لا تُجبرُ على ذلك إلا إذا كانت لازمةً وضروريةً للمحافظة على النظام العام من جميع مدلولاته. وفي دولة الإمارات العربيّة المتّحدة نصّت الفقرة الخامسة من المادة 60 من الدستور الاتحادي لعام 1971م على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار لوائح الضّبط. حيث جاءت هذه المادة في فقرتها الخامسة لتتنصّ على أن: "ويمارس مجلس

الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: ... وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح".

### ثانياً: القرارات الفردية

إذا كانت لوائح الضبط الإداري تتضمن قواعد عامة مجردة، أي لا تخاطب فرداً أو مجموعة محددة من الأفراد، فإنه على العكس من ذلك فيما يتعلق بالقرارات الفردية. حيث تصدر من سلطات الضبط الإداري للتطبيق على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم. وتتضمن هذه القرارات أوامر أو نواه أو تراخيص بقصد تنظيم أو تقييد حقوق الأفراد وحرّياتهم للمحافظة على النظام العام، ومثال ذلك الأمر الصادر لشخص معين بهدم منزل آيل للسقوط أو بإزالة أكوام الأسمدة أو النفايات المكدسة في أحد الأماكن العامة، والنهي عن بيع سلعة غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها بالأسواق. ومنها الترخيص بشغل بعض أجزاء من الأرصفة في عرض بضائع بعض التجار، أو لاستعمال المقاهي. هذا ولا تختلف القرارات الفردية الصادرة من سلطات الضبط الإداري عن سائر القرارات الإدارية الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها. ومن ثم فإنها تخضع للقواعد العامة للقرارات الإدارية<sup>(1)</sup>. وأخيراً يجب أن

---

(1) - عبدالله عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 288. محمد فتوح محمد عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 402. عبد الحميد عبد العظيم عبدالسلام و النقبى سالم جروان، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 377 وما بعدها.

تصدر القرارات الفردية مُستندةً إلى أحكام القوانين واللوائح. بمعنى أنه يجب ألا تصدرُ بالمخالفة لما نصّت عليه هذه القوانين أو تلك اللوائح وإلا كانت غير مشروعة.

### ثالثاً: القوّة المادية

الأصل أنّ سلطات الضّبط الإداري لا تلجأ إلى تنفيذ ما تصدره من قرارات لائحية أو فردية مُلزِمة للأفراد، إلّا بعد اللجوء إلى القضاء شأنها في ذلك شأن الأفراد، حيث لا يجوز لهم أن ينتزعوا حقوقهم جبراً دون استصدار حكمٍ بذلك من القضاء واللجوء إلى السُّلطات العامّة. ولكن استثناء من هذا الأصل العام مُنحت سلطات الضّبط الإداري مكنة الالتجاء إلى التنفيذ الجبري أو ما يُسمى بالتنفيذ المباشر دون حاجةٍ إلى إذنٍ سابقٍ من القضاء. ولهذا تعتبر هذه المكنة امتيازاً من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بل ومن أهم هذه الامتيازات، وإن كانت تمثّل في ذات الوقت تهديداً للحريّات العامّة. ولما كان التنفيذ الجبري - كما ذكرنا - استثناء من أصلٍ عامٍ، فإنّ حالات اللجوء إليه مُحدّدة على سبيل الحصر، لا يجوز التوسّع فيها أو القياس عليها وتتمثّل هذه الحالات فيما يلي:-

1- حالة النص في القوانين أو اللوائح صراحةً على حقّ الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر. فإذا لم يوجد مثل هذا النص امتنع على الإدارة اللجوء إلى هذا السبيل.

2- حالة مخالفة الأفراد لقانون أو لائحة لم تتضمّن جزاءً على مخالفتها، إذ على الإدارة في مثل هذه الحالة اللجوء إلى التنفيذ الجبري أو المباشر لكفالة احترام القانون ولضمان إعمال أحكامه.

3- حالة الضرورة والاستعجال، ويقصد بها حالة وجود خطر داهم يقتضي من الإدارة أن تتدخل فوراً للمحافظة على النظام العام. ففي مثل هذه الحالة يجوز بل يجب على سلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع قد منعها من ذلك صراحةً، إذ القاعدة أن الضرورات تُبيح المحظورات<sup>(1)</sup>. ولكن يشترط لذلك أن يكون الهدف تنفيذ قرارات مشروعة وأن يثبت امتناع الموجه إليه تدبير الضبط الإداري عن التنفيذ اختياراً وأن يكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة للمحافظة على النظام العام، وأخيراً يجب أن تكون القوة المستخدمة متناسبة

(1)- تضمّن القانون الاتحادي رقم 12 لسنة 1976م، الخاص بقوة الشرطة والأمن في دولة الإمارات العربية المتحدة في المادتين الثامنة والتاسعة منه الحالات التي يجوز فيها لمنتسبي قوة الشرطة والأمن استعمال السلاح بصفة محدّدة. حيث نصّت المادة الثامنة من هذا القانون على ما يلي: "المنتسبي القوة في سبيل تنفيذ واجباتهم المنوطة بهم، حق استعمال القوة بالقدر اللازم لتنفيذ تلك الواجبات كلّما دعت الحاجة إلى ذلك". أمّا المادة التاسعة فقد جاءت لتوضّح حالات استعمال السلاح وهي كالآتي: يكون لمنتسبي القوة حقّ حمل السلاح المسلّم إليهم بمقتضى وظيفتهم، ولا يجوز لهم استعماله إلا في الحالات الآتية:

أ- الدفاع المشروع عن النفس أو العرض أو المال أو عن نفس الغير أو عرضه أو ماله.

ب- القبض على أيّ شخص صدر بحقه أمر قبض إذا قاوم أو حاول الهرب.

ت- القبض على أيّ شخص لهم صلاحية القبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب.

ث- فض أيّ تجمع غير مشروع إذا كان الغرض منه ارتكاب جريمة أو كان من شأنه تعريض الأمن أو النظام للخطر، وذلك إذا لم يذعن المتجمعون بعد إنذارهم بالطرق الممكنة بشرط أن يكون الأمر بإطلاق النار صادراً من جهةٍ مخوّلةٍ بذلك. ويشترط في جميع الأحوال المتقدّمة أن يكون استعمال السلاح لازماً ومتناسباً مع الخطر المحدق وأن يكون ذلك هو الوسيلة الوحيدة لدرئه بعد التثبت من قيامه ويقصد تعطيل الموجه ضده هذا السلاح من الاعتداء أو المقاومة وأن يبدأ بالتحذير بإطلاق النار للإرهاب كلّما كان ذلك مستطاعاً ثم التصويب في غير مقتل وألاًّ يلجأ إلى التصويب في مقتل إلا إذا كانت حالة الخطر يُتخوّف منها حدوث الموت أو جراح بالغة وكان لهذا التخوّف أسباب معقولة.

مع الضرورة التي دعت إليها. ومن أمثلة استخدام القوّة المادية للمحافظة على النظام العام في مجال مكافحة التلوث إطفاء الحرائق ولو كانت في الأماكن الخاصّة، والاستيلاء على الأغذية الفاسدة المعدّة للبيع لدى التّجار ومصادرتها وإعدامها .

وأخيراً، يجب ملاحظة أنّ الرقابة على أعمال السُّلطات الإداريّة من أهمّ الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية في أيّ دولة، ممّا يستوجب خضوع الإدارة في كلّ أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون، وتحقيق المصلحة العامّة، التي تعني الحرص على مشروعية العمل الإداري من الناحية القانونيّة، لأنّ مخالفة المشروعية تفرض على الجهة المعنية بالمراقبة التدخّل لإصلاح المخالفة أو إبطالها أو إلغائها أو سحبها أو تعديلها، حتى يتأتّى مبدأ خضوع الإدارة للقانون واحترامها لمبدأ المشروعية ومطابقة أعمالها مع قوانين وتشريعات الدولة، وهو ما يعني في هذا المقام الرقابة القضائيّة لأعمال سلطات الضّبط الإداري وإبراز دور الرقابة القضائيّة للأعمال والتصرفات الصادرة عن سلطات الضّبط الإداري جِفاظاً على الحقوق والحريّات، والتأكّد من ملاءمة القرارات والأعمال الصادرة عن الجهة الإداريّة وأنّها جاءت بحسب طبيعّة الظروف المحيطة والتي كانت سبباً لإصدارها. وهو ما سننظره للدراسة في المبحث الرابع من هذا البحث وذلك على النحو التالي.

## المبحث الرابع

### رقابة القضاء لأعمال سلطات الضبط الإداري

لقد أضحى مفهوم الحرّية من القيود الواجب على السُلطة التنفيذية أو سلطات الضبط الإداري احترامها، إلا أنّ هذه الحرّية من غير الممكن ممارستها في أيّ دولة بدون قيود وإجراءات تنظّمها، وإلاّ تهدم بناء المجتمع وفسدت الحياة الاجتماعية، فممارسة الشخص لحرّياته وحقوقه ينبغي أن تتحدّد من جهة باحترام حرّيات وحقوق الآخرين، ومن جهة أخرى بالالتزام والخضوع لمقتضيات النظام العام.

لذلك كانت ولا تزال لوظيفة الضبط الإداري أهمية تمارسها الإدارة وفقاً للقانون، بالإضافة إلى مراعاة الحدود الفاصلة بين ما نصّ عليه المشرّع وما هو متروك لهيئات الضبط الإداري، لأنّ الأصل أن حقوق وحرّيات الأفراد لا يختصّ بتقييدها إلاّ التشريع وفقاً للنصوص الدستورية، ولكن نظراً لمهام الإدارة العامّة في الحياة اليومية للمجتمع وقربها واحتكاكها الشديد مع واقع هذه الحياة وظروفها المتطوّرة والمُنقَلِبة، هذا ما جعل من تمكينها حقّ التدخّل في نطاق مُعيّن ضرورة لا مفرّ منها، وفي كلّ الأحوال تمارسه تحت رقابة سلطة القضاء التي تتّسع في الظروف العادية، وتضيق في الظروف الاستثنائية تبعاً لظروف الزمان والمكان.

لذلك نجد أن القضاء رسم منهجاً ودستوراً للإدارة تتحدّد بموجبه سلطتها في أمر تقييد الحرّيات والحقوق الفردية تحقيقاً لمتطلبات الضبط الإداري في حماية النظام العام ، ومن أهم هذه المبادئ على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :-

1- المبدأ الخاص بأن الحرية هي الأصل وأن القيود الواردة عليها من سلطة الضبط الإداري هي الاستثناء .

من ذلك المواد رقم 26 - 29 الى 34 ، من دستور دولة الامارات ،وهنا نرى أن المشرع كفل مثل هذه الحريات والحقوق للأفراد ولم يجر لسطات الضبط الإداري تقييدها إلا في الأحوال التي تستلزمها ضرورات المحافظة على النظام العام .

2- مبدأ المساواة أمام القانون .

المادة رقم 25 من دستور دولة الامارات جاءت صريحة لتبين مساواة جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة أو غيرها .

إذا نستخلص ممّا سبق أنّ سلطة الضبط الإداري تخضع للمبادئ القانونية العامة والتي يستخلصها القاضي من جملة النظام القانوني ، الذي يشكل قيداً على سلطة الضبط الإداري إذا ما خالفت هذه المبادئ وبالتالي إلغاء الإجراء المتخذ من قبلها والذي جاء مخالفاً لقواعد مبدأ المشروعية .

وإذا كانت هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية تهدف إلى الحفاظ على النظام العام، فإنّها تستعمل في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من السُّلطات التي تقيّد بها ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرّياتهم، ويشترط أن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرّع، فإذا خرجت عن تلك الحدود فإنّ أعمالها تعتبر غير مشروعة، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة<sup>(1)</sup>.

---

(1) - المادة رقم 99 من دستور دولة الامارات تنص على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وتصديها لمثل هذه الاعمال الغير مشروعة .

حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة التدبير الضبطي من حيث غايته التي يتعين أن تكون تفاعلياً لتهديد حقيقي للنظام العام، كما ينبغي أن يكون الإجراء المتخذ متوافق مع الظروف العادية المحيطة به. كما يمارس القاضي رقابةً موسَّعةً على سلطات الإدارة، فلا يتحقَّق فقط عمَّا إذا كان يوجد في ظروف الدعوى تهديداً بالإخلال بالنظام العام يمكن أن يُبرَّر التدخُّل بإجراء الضبط، بل أيضاً يبحث إذا كان التدبير متناسباً في طبيعته وخطورته مع أهميَّة التهديد، فهو بذلك يراقب ملائمة الإجراء مع الوقائع التي كانت سبباً في اتخاذه، وهكذا تكون للظروف العادية تأثير في اتِّساع الرقابة القضائية مع تقييد سلطات الضبط الإداري. والتساؤل المطروح هنا، هو هل تبقى تلك السُّلطات والصلاحيات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري على حالها حتى لو تغيرت الظروف الراهنة والتي قد لا تتمكَّن سلطات الضبط الإداري من خلالها من المحافظة على النظام العام والأمن في المجتمع؟. وأيضاً ما هو أثر الحالة الاستثنائية على سلطات الضبط الإداري؟ وما مدى إمكانية رقابة القضاء على تلك السُّلطات في الظروف الاستثنائية؟

الإجابة على هذا التساؤل تكمن في أنَّ الظروف العادية قد تقيّد سلطات الضبط الإداري وتحدُّ من صلاحياتها في اتخاذ بعض الإجراءات الكفيلة بحفظ الأمن والنظام والتي قد تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على حقوق وحرّيات الأفراد، أمَّا في الظروف الاستثنائية فتتوسَّع صلاحيات و قدرات سلطات الضبط الإداري في التصرُّف على نحو يجعلها تتخذ قرارات وإجراءات غير عادية يجيزها القضاء الإداري ويعتبرها مشروعاً طالما أنَّ الدولة تمرُّ بظروف استثنائية صعبة يتحتمُّ الأمر من أجل مواجهتها أن تصدر تشريعات ضبط جديدة تكون على حساب



الحقوق و الحرّيات العامّة<sup>(1)</sup>. فضرورة وضغط الظروف الاستثنائية يستلزم ذلك حفظاً لكيان الدولة والجماعة من الانهيار، لذلك نجد الدولة في هذه الأحوال تُبادر إلى تعديل التشريعات النافذة أو إصدار تشريعات جديدة<sup>(2)</sup>.

لكن بالرغم من تلك الظروف الاستثنائية، فإنّ رقابة القضاء تبقى قائمة، فلا يكفي ادّعاء سلطة الصّبط الإداري بوجود ظرفٍ استثنائي يُعجّل باتخاذ الإجراءات، بل عليها إقامة الدليل على بروز هذا الظرف وذلك خوفاً من أنّ سلطات الصّبط الإداري قد تتبالغ بتحقيق الظرف الاستثنائي وتندرع بصعوبات وهمية لكي تستفيد من اتّساع سلطاتها و تستخدمها بالرغم من انقضاء الظروف العصبية التي كانت تبرّرها.

---

(1) - قد تطرأ على الدولة بعض الظروف الاستثنائية مثل المظاهرات المسلّحة، أو كارثة طبيعية أو قيام حالة الاستعجال أو الطوارئ أو قيام ثورة أو وجود وباءٍ شديد، وغيرها من الأحداث غير المألوفة التي تهدّد كيان المجتمع، ممّا يستدعي من الإدارة اتخاذ إجراءات استثنائية تتجاوز ما هو عادي في مجال سلطة الصّبط، مثل فرض حظرٍ كاملٍ على الاجتماعات والتحرّكات، والممرور في الأماكن العامّة، وفي أوقاتٍ معيّنة، ومصادرة الصحف والمنشورات والمطبوعات والاستيلاء على المنقولات والعقارات ووضعها تحت الحراسة وتحديد مواعيد فتح المحال العامّة وإغلاقها، وسحب تراخيص الأسلحة، وإخلاء بعض المناطق وتحديد التتقّل من منطقةٍ لأخرى، والامتناع عن تنفيذ الأحكام، وإصدار قرارات تدخل في سلطة المشرّع... فقيام الإدارة بمثل هذه التصرفات أو الإجراءات معناه قيام نظام استثنائي توقّف في ظلّه الحرّيات الفردية والجماعية، وتعطلّ فيه الضمانات الدستورية حفاظاً على إستتباب الأمن والنظام العام، فبسبب الظروف الاستثنائية تتّسع سلطات الصّبط الإداري بفضل التشريع أو القضاء.

(2) - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 410. محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 169 وما بعدها.

هذا وقد تبنى المُشرِّع الإماراتي الاتجاه الذي لا يُنظَّم سلفاً حالة الطوارئ (الظروف الاستثنائية) بقانون، ولكِنَّه أجاز في نفس الوقت للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) كلمّاً دعت الحاجة إلى ذلك أن يلجأ إلى المجلس الأعلى للاتحاد لاستصدار قانون الظُّروف الطارئة<sup>(1)</sup> الذي يحدّد حالة الطوارئ والمناطق التي يسري عليها هذا القانون، حيث أجاز الدستور الإماراتي في هذا الخصوص تعطيل أيّ حكمٍ من أحكامه أثناء سريان الأحكام العرفية، وهو الأمر الذي أشارت إليه المادة 145 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات حيث نصّت هذه المادة على ما يلي: "لا يجوز بأيّ حالٍ تعطيل أيّ حكمٍ من أحكام هذا الدستور إلاّ أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي يُبيِّنها القانون المُنظَّم لتلك الأحكام. ولا يجوز مع

---

(1) - نظراً لعدم مرور دولة الإمارات العربية المتّحدة بالظروف الطارئة (الاستثنائية)، فقد أصبح من المتعذّر إستخلاص موقف القضاء الإماراتي فيما يتعلّق بموقف سلطات الضّبط الإداري (السلطة التنفيذية) في مثل هذه الظُّروف، ولكن القضاء الإماراتي إعتدّ بنظرية الظروف الطارئة في ظلّ العقود الإدارية خلال حرب أكتوبر بين العرب وإسرائيل، وهو الأمر الذي يمكن إلتماسه من الحكم الصادر من محكمة أبو ظبي الاتحادية في أبو ظبي والقاضي بقبول قرار هيئة التحكيم والحكم بمقتضاه بين كلٍّ من دائرة الأشغال العامّة والإسكان وبين شركة مقاولات بشأن تنفيذ مشروع طريق، حيث تقول المحكمة: ((..... وإذا أصبح تطبيق نظرية الظُّروف الطارئة على العقد أمراً محتتماً لتجاوز نسبة الزيادة في الأسعار كافّة التوقّعات لدى أطراف العقد بحيث أصبحت خسارة المدّعية (الشركة) غير عادية ولا مألوفة، وجاءت في صورة استثنائية عامّة على الجميع فقلبت إقتصاد باقي العقد، فإنّه يتعيّن المضي قدماً في كيفية تحديد التعويض الذي تستحقّه المدّعية، وفي هذا الشأن يجب مراعاة الاعتبارات التالية: أنّ بعض أعمال المقاولّة أنجز قبل سنة 1973م، والبعض الآخر أنجز خلال الفترة التالية لحرب أكتوبر التي تم خلالها الإرتفاع غير العادي للأسعار.... فضلاً عن ذلك، فقد ترتّب على إشتعال حرب الشرق الأوسط في أكتوبر 1973م، حدوث نقص وتأخير في وصول المعدات والآلات وقطع الغيار ممّا كان له دخل أيضاً في تأخير المقاولّة)).

ذلك تعطيل انعقاد المجلس الوطني الاتحادي في تلك الأثناء، أو المساس بحصانة أعضائه". كما دعت المادة 146 من ذلك حين نصت على أن: "يكون إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناءً على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له، وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها"<sup>(1)</sup>.

أمّا عن التشريع لجهات الضبط الإداري في المملكة المغربية فنجد أن القضاء يسمح للإدارة بالتدخل مباشرة باستخدام القوة العمومية لتنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء، وهو ما تؤكد المادة 107 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالتنظيم الجماعي، والتي تخول هذه المادة بموجبه لرئيس المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية، أن يباشر بشكل تلقائي وعلى نفقة المعنيين بالأمر اتخاذ ما يلزم من التدابير الرامية إلى المحافظة على الأمن وضمان سلامة المرور والمحافظة على الصحة العمومية، حيث تنص هذه المادة على ما يلي: "يتولى رئيس المجلس تلقائياً العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة

---

(1) - يستفاد من النصوص المتقدمة أن المشرع تطلب توافر شرطين فيما يتعلق بإعلان الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، أولهما الشرط الموضوعي، وهو أن يأتي إعلان الأحكام العرفية في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالرغم من عدم تحديد القانون لنوع ومحتوى الأحكام العرفية، إلا أنه أشار إلى نشوء حالة واقعية غير عادية تتعرض لها البلاد ولا يكون بالوسع مجابتهها أو السيطرة عليها أو تداركها إلا من خلال إجراءات استثنائية. والشرط الثاني الذي تضمنته النصوص السابقة، هو شرط شكلي مؤداه أن يتم إعلان الأحكام العرفية بموجب مرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء ثم يعرضه رئيس الاتحاد على المجلس الأعلى للاتحاد للمصادقة عليه.

المرور والسكينة والمحافظة على الصّحة العمومية، وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أخذوا بذلك". كما أكّد الفصل 19 من الظهير رقم 15 نوفمبر لسنة 1958 م على حقّ الإدارة في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمجابهة الظروف الاستثنائية، حيث خوّل هذا الفصل لأجهزة الشرطة الإدارية حقّ التدخّل من أجل تفريق التجمّعات العمومية التي يتمّ تنظيمها خرقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية، نظراً لمساسها بمقتضيات الأمن والمصلحة العامّة والمحافظة على النظام، ويكون من حقّ الشرطة الإدارية في مثل هذه الحالات التدخّل باستخدام القوّة العمومية في حالة العصيان، سواء كان مسلحاً أو غير مسلح<sup>(1)</sup>.

كما أشار الفصل 81 من الدستور المغربي الجديد لسنة 2011م إلى حالة الضّرورة، وأجاز للحكومة في ظلّ غياب البرلمان في الفترة الفاصلة بين الدورتين الخريفية والربيعية، إصدار قوانين أو مراسيم لمواجهة هذه الظروف، حيث نصّ هذا الفصل على ما يلي: "يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللّجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية. يُودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه باللّجان المعنية في كلا المجلسين، بُغية التوصل داخل أجل ستّة أيام، إلى قرار مشترك

---

(1) - الظهير رقم 1.58.377 بتاريخ 3 جمادى الأولى 1378هـ، الموافق 15 نوفمبر 1958م بمثابة قانون يتعلّق بتنظيم التجمّعات العمومية، كما تمّ تغييره بواسطة الظهير بمثابة قانون رقم 1.79.284 بتاريخ 10 أبريل 1973م. مشار إليه لدى: محمد كرامي، القانون الإداري، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2015م، ص 258.

بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإنّ القرار يرجع إلى اللّجنة المعنية في مجلس النّواب<sup>(1)</sup>.

وطالما أنّ العمل الإداري الجاري في الطُّروف الاستثنائية لا يفلت من رقابة القضاء، فإنّه في حال ثبوت مخالفة هذا العمل للمشروعية الاستثنائية يترتّب على ذلك مساءلة الإدارة وتقرير التعويض اللازم للمُنصَرِّر. ومن أجل ذلك يتبادر السؤال التالي: فيما تتمثّل ضوابط وقيود الإجراء الضّابط في ظلّ الطُّروف الاستثنائية؟ وما هو أساس تقرير مسؤولية سلطات الضّبط الإداري عن أعمالها؟

إنّ الطُّروف الاستثنائية تخوّل للإدارة سلطات واسعة لا تتمتع بها في الطُّروف العادية، وذلك بهدف مواجهة الأمور الطّارئة. وإذا كانت هذه السُّلطات التي تتمتع بها الإدارة في ظلّ الطُّروف الاستثنائية تُفِيد الحريّات، فالضرورات الحيوية للبلاد ومصالح الدفاع الوطني و الأمن العام، أي الدفاع عن الدولة تكون أولى بالرعاية من احترام حقوق وحريّات الأفراد، لذلك تطلّب القضاء شروطاً معيّنة يجب أن تتوافر في الظرف الاستثنائي، لأنّ السماح لسلطات الضّبط الإداري بقدر من الممارسات التقديرية أوسع ممّا تسمح أو تُرخص به القوانين و اللوائح في الطُّروف العادية المألوفة، قد يصل الأمر بسلطات الضّبط الإداري إلى إهدار الحريّات العامّة كليّةً و منع ممارستها بصورة كاملة.

وتأسيساً على ما تقدّم، إذا كان يُسمح للإدارة في ظلّ الطُّروف الاستثنائية لممارسة اختصاصاتٍ جديدة، فإنّ ذلك لا يعني أنّ تصرّفاتهما في هذه الطُّروف تكون طليقةً

---

(1) - من الجدير بالملاحظة في هذا الخصوص أنّ المراسيم التشريعية السالفة الذكر (المراسيم التفويضية أو الضرورية) لا تكتسب صفة القانون إلا بعد مصادقة البرلمان عليها، وبالتالي فقبل هذا التحوّل تبقى أعمالاً إدارية قابلة للطعن عليها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

من كلِّ قيد، لذلك توجد ضوابط وقيود ترد على سلطات الضبط الإداري خلال الظروف الاستثنائية وتحدّد الإجراءات الضبطية. كما تجدر الإشارة هنا إلى أنّ وقف ممارسة الحريات العامة والحقوق يجب أن يكون بالقدر وفي الحدود الضرورية التي تتيح للإدارة القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل. وهذا ما يستوجب عدم تجاوز الإدارة مقتضيات الظروف التي تُواجهها، وذلك تأسيساً على القاعدة التي تقول أنّ: "الضرورة تقدّر بقدرها"<sup>(1)</sup>. وبعبارة أخرى وبالمفهوم المقابل، تُعطّل أو تقف ممارسة الحرية عند نقطة تعارضها مع قدرة الإدارة على مواجهة الأخطار، وهو ما يمكن أن نُعبّر عنه بأنّ المشروعية الاستثنائية تجد سلامتها في ضرورتها. لذلك فإنّ إجراء الضبط الإداري لا يعتبر مشروعاً إلاّ إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام، وهذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء إلى بحث كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات<sup>(2)</sup>.

لذا يقوم القضاء الإداري بالتحقُّق من أنّ مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تُسَعِّف به التشريعات السارية، وهو ما يعني ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمُتطلّبات الحالة. فإذا ثبت له أنّ الإدارة كانت تستطيع أن تتغلّب على المصائب الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنصّ عليها التشريعات السارية ومع ذلك اتخذت إجراءً استثنائياً لا تجيزه هذه التشريعات، فإنّه يحكم بإلغاء الإجراء. وبالتالي لا بدّ من وجوب الإجراء

---

(1) - مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 50 وما بعدها.

(2) - موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 184 وما بعدها.

الضبطي الإداري الاستثنائي لمواجهة الحالة، لكونه الوسيلة الأنجح لمواجهة هذا الظرف الطارئ. على أن رقابة القضاء لا تقتصر على مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، بل يراقب أيضاً ملاءمتها لأسباب التدخل تحت قاعدة: "تناسب شدة الإجراءات مع خطورة الظرف الاستثنائي"، لذا يجب عدم التوسع في صلاحيات الضبط الإداري، بل تكون ضمن الحد المعقول في مجابهة الظرف الاستثنائي، وفي فترة لا تتجاوز نهايتها لأن "الضرورات تبيح المحظورات".

كما يجب أن تراعي الإدارة الملاءمة في مدى التصرف ما بين الخطر المتوقع وبين الإجراء الذي اتخذ لمواجهة. بمعنى ألا يشوب تصرفها شطط، ولا تُضجى بمصلحة خاصة في سبيل مصلحة عامة، إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة، فيجب على الإدارة أن تختار من الوسائل أقلها ضرراً بالأفراد وبالتالي يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملاءماً ومُناسباً لمتطلبات هذه الظروف، وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقاً لما تقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية، وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط<sup>(1)</sup>.

ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة بأهمية وخطورة الاضطرابات في ظل تلك الظروف، وذلك للتحقق من مدى ملاءمة الإجراء الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد، وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أخف وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق ذلك الهدف. فهو يعمل على الملاءمة بين الإدارة في الظروف الاستثنائية، وبين تطبيق قواعد المشروعية على أعمالها في هذه الظروف. ومن ثم

---

(1) - خالد سيد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2011 م، ص 437 وما بعدها.

يلجأ إلى تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية من ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة.

وهنا نلاحظ أنه وإن كان القضاء الإداري قد اعتبر قرار إعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية هو من قبيل أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء، وذلك لأنه من الأعمال التي تقوم بها الحكومة باعتبارها سلطة عامة تهدف إلى سلامة كيان الدولة، غير أن الإجراءات والتدابير التي تصدر تنفيذاً لإعلان حالة الطوارئ تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وذلك لأنها مقيّدة بالدستور وبإعلان حالة الطوارئ.

كما تجدر الإشارة إلى أنه إذا لم يوجد نظام معين للحالة الاستثنائية محدداً لإجراءات وتدابير معينة لمواجهتها، أو وُجد ولم توضّح نصوصه جوانب معينة، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام الإدارة باتخاذ تدابير لمواجهة تلك الظروف لأنها هي المسؤولة على المحافظة على النظام العام، إلا أن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون طليقة من كل قيد، لأن معيار المشروعية لن يكون موضوعه هنا مدى مطابقة تصرفات الإدارة لنص القانون، وذلك لعدم تنظيم الحالة الاستثنائية، أو أن حالة الضرورة تجاوزت تلك القوانين، وإنما على ضوء ضوابط معينة تتماشى مع الحالة الاستثنائية التي تلتزم بها سلطات الضبط الإداري أثناء اتخاذها لتدابير الضبط الإداري، وتخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء، فلا يجوز تحصينها، ويمكن حصر هذه الإجراءات المتخذة فيما يلي:

1- أن يكون الإجراء الضابط قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية.

2- ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه.

3- ملائمة الإجراء الضابط للظروف الاستثنائية.



#### 4- تحقيق المصلحة العامة.

وختاماً لما تقدّم شرحه، يمكن القول بأنه رغم اتّساع سلطات الضّبط الإداري أثناء الطُّروف الاستثنائية، إلا أنّها ليست مُطلقة، وإنّما مقيدة بضوابط يفرض عليها قضاء الإلغاء رقابته، إلا أنّ ميزان الرقابة القضائية على أعمال الضّبط الإداري في الطُّروف الاستثنائية لن يكون نفسه في الطُّروف العادية، فمفهوم الشرعية في منظور رقابتها سيّتسع في الطُّروف الاستثنائية بالقدر الذي يستقيم مع طبيعة وأهمية الطُّرف غير العادي.

## المبحث الخامس

### تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

تبعاً لمبدأ المشروعية ، فقد رأينا أنه يعني خضوع الدولة ومؤسساتها للقانون في كل ما يصدر منها من تصرفات وما تتخذ من أعمال وقرارات ويسري ذلك على عموم مظاهر النشاط الذي تمارسه، ما يعني أن مخالفة ذلك يعني بطلان أي تصرف أو إجراء يُتخذ مخالفاً للقانون أو يخرج على قواعده المُلزِمة<sup>(1)</sup>. غير أنه يلاحظ أن مبدأ المشروعية لا يعني مصادرة النشاط الإداري في جميع الأحوال، بل إنه يتلاءم ويتوافق مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها وغاياتها خاصة إذا ما عرضت لها ظروف تستدعي هذا الخروج على القواعد العامة تأكيداً لأهمية تفضيل بقاء الدولة على تقييد حرية ما في إحدى مجالاتها، ولذلك فإن بعض قرارات الضبط غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام بسبب ظروف استثنائية. كما تؤكد على ضرورة تقييد سلطات الضبط الإداري، ذلك أن هيمنة الدستور على قواعد المشروعية يعني ابتداءً بطلان قواعد التشريع المخالفة لأحكامه، وهو يعني في المقام الثاني تقييد أعمال الإدارة الضبطية بالأعمال المشروعة شكلاً وموضوعاً، وبهذا يحدّ التدرج مضمون المشروعية وحدودها بالنسبة لكل سلطة ضابطية، حيث

---

(1) - يشير الدكتور: عبد الله عبد الغني بسيوني في هذا الخصوص إلى أن مبدأ المشروعية يعني احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية، وهو ما يعني خضوع القرارات الفردية واحترامها للقواعد التنظيمية، بحيث يكون القرار الفردي عند صدوره مستنداً إلى قاعدة تنظيمية وأن يكون القرار مطابقاً للقاعدة العامة. عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 291.

يبين لكلٍ منها القواعد التي تلتزم بها. ويوضح لنا من ذلك أنّ مبدأ المشروعية يتضمّن قاعدتين أساسيتين هما:

**أولاً:** القاعدة الشكلية: وتتمثّل في خضوع الدولة وتصرفاتها للقانون بالمفهوم الواسع والعام، وسواء كانت قواعد القانون مكتوبةً كالدستور أو غير مكتوبةٍ كالعرف وأحكام القضاء. كما تعني قواعد الشكلية خضوع الأفراد لتلك القواعد بعد تمكينهم من إمكانية ردّ الدولة ومؤسساتها إلى جادة الصواب إذا ما حادت عن الهدف الذي يرمي إليه القانون، وسواء كان ذلك نتيجةً عمدٍ أو إهمال.

**ثانياً:** القاعدة الموضوعية: وتتمثّل باعتراف الدولة وسلطاتها بالحقوق الأساسية للأفراد، وضرورة صيانتها والمحافظة عليها في الظروف العادية فضلاً عن الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

ومن جانبٍ آخر، يُعدّ الاعتراف في الوثائق الدستورية بالحقوق والحريات العامة ضماناً هاماً لها ضدّ تعسف السلطات التشريعية والتنفيذية معاً، فلا يجوز لسلطةٍ ما أن تخرج على مقتضى ما يقرّره الدستور في شأن هذه الحريات، فمثلاً لا يجوز للسلطة التشريعية تعديل النصوص الدستورية إلاّ باتباع الإجراءات المقرّرة لذلك كما لا يجوز لها إصدار تشريعات مخالفةً للدستور في هذا المجال، ولا يجوز للسلطة التنفيذية مخالفة ما جاءت به الدساتير والقوانين الموافقة له من قواعد تخصّص

---

(1) - محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص

هذه الحرّيات، وإلاّ جاء عملها غير مشروع وقابلاً للإلغاء من جانب القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.

وبما أنّ الدساتير تحرص على النصّ في صلبها على الحرّيات العامّة إلّاّ أنّها عادةً ما تترك تنظيم ممارسة هذه الحرّيات للتشريع العادي، وفي هذه الحالة يجب ألاّ يترتّب على تنظيم القانون للحرّيات مخالفة المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدستور<sup>(2)</sup>، كما يتعيّن أن يكون تناوله لهذه الحرّيات مقتصرًا على التنظيم المباح واللازم للممارسة الصحيحة من جانب الأفراد لهذه الحرّيات دون انتقاص منها<sup>(3)</sup>، فإذا فرض الدستور على المشرّع قيوداً معيّنة في تنظيمه للحرّية، فإنّه يجب مراعاتها واحترامها وإلاّ كان القانون الذي يصدرُ معيباً، فإذا لم يفرض

---

(1) - حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013م، ص 292.

(2) - من أهم المواد الواردة في دستور دولة الإمارات والمتعلّقة بحماية الحقوق والحرّيات العامّة والتي حُصّص الباب الثالث لها في الدستور تحت عنوان: "الحرّيات والحقوق والواجبات العامّة"، وتضمّنت هذه الحقوق والواجبات المواد من المادة 25 إلى المادة 44 من الدستور ومنها على سبيل المثال، المادة 37 التي تنصّ على أنّه: "لا يجوز إبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد". والمادة 36 من الدستور والتي تنصّ على: "للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها إلّاّ وفق أحكام القانون وفي الأحوال المحدّدة فيه". وأيضاً المادة 31 المتعلّقة بحريّة وسائل الاتّصال حيث أكّدت هذه المادة على هذا المبدأ حين نصّت على أنّ: "حرّية المراسلات البريدية والبرقية وغيرها من وسائل الاتّصال وسريتها مكفولتان وفقاً للقانون". أمّا على صعيد الدستور المغربي، فقد أفرد المشرّع المغربي الباب الثاني من الدستور الجديد لعام 2011م للحديث عن الحقوق والواجبات العامّة وذلك في المواد من 19 إلى المادة 40.

(3) - تنصّ المادة 44 من دستور دولة الإمارات على هذا المبدأ حيث جاءت المادة سائلة الذكر لتوكّد ما يلي: "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السُلطات العامّة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامّة، واجب على جميع سكّان الاتحاد".

الدستور مثل هذه القيود فإنَّ المُشرِّع لا يكون عليه إلا قيد قانوني واحد، وهو عدم إلغاء أو سلب الحرّية وبعد ذلك يملك وضع قيود على هذه الحرّية كما يتراءى له. وفي مجال التقييد القانوني لسلطة الضّبط نجد أنّ جميع إجراءات الضّبط تخضع لمبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن كلّ الأعمال الإدارية، فالإجراء الضّبطي يجب أن يصدر من السّلطة المختصة باتخاذها واتباع الإجراءات والأشكال المقرّرة، وكذلك أن يكون هناك سبب لاتخاذها وأن تستهدف المحافظة على النظام العام.

ولمّا كان مبدأ الفصل بين السّلطات يقضي باستقلالية السّلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية عن بعضها البعض استقلالاً وظيفياً وعضوياً، فإنّه لا يُتصور أن تحلّ الإدارة محلّ القضاء والعكس صحيح بحيث لا يمكن للقاضي أن يحلّ محلّ رجل الإدارة، ولهذا فإنّ الإدارة عندما تمارس سلطتها التقديرية فهي تمارسها بحكم القانون الذي حوّلها هذا الحق، وبالتالي لا يمكن للقاضي في حالة ما إذا رُفِع له طعن في قرار صادرٍ على أساس السّلطة التقديرية للإدارة أن يعقّب أو ينظر في مدى صحّة التقدير الذي مارسته الإدارة، و يقف عند حدّ مراقبة مدى التطبيق السليم للقانون فقط<sup>(1)</sup>.

ووفقاً لما تقدّم ذكره، فإنّه لا يحقّ للقاضي أن يمارس رقابة الملائمة من منطلق أنّ القاضي مكلف بمراقبة المشروعية وليس الملائمة، وتبعاً لذلك فإنّ الإدارة إذ تمارس سلطتها التقديرية في بعض أعمالها فهي تستند على إرادة المُشرِّع الذي منح لها هذه السّلطة التقديرية، والذي كان يمكن له أن يفرض عليها قيوداً أو حدوداً تظهر في عدم الخروج عن السّلطة المقيدة أو المحدّدة. وعليه لا يمكن للقاضي الإداري أن يتصدّى لمدى ملاءمة التصرفات الإدارية، إذ هي من

(1) - محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضّبط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص

اختصاص رجل الإدارة وحده، وأنَّ النظر في مدى ملائمة الأعمال الإدارية يعتبر من صلاحيات الإدارة، وليس للقضاء حقَّ التعقيبِ عليها والتصدي لها، ولا يجوز للقاضي أن يتعدى الرقابة القانونية أو رقابة المشروعية على أعمال الإدارة ليحلَّ محلَّها، بأن يصدر مثلاً بدلاً من الإدارة قرارات إدارية أو يُعدِّل لها قراراتها<sup>(1)</sup>.

ويؤيِّد هذه الفكرة الدكتور ( سليمان محمد الطمّاوي )، حيث يرى أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية لا ملاءمة، وأنَّ ملاءمة الوسيلة في هذه الحالة هي عنصر من عناصر المشروعية، ذلك أنَّ تقييد الحريّات العامّة لا يكون إلاّ بالقدر الذي تقتضيه الطُّروف العامّة وبحسب الأحوال، حتى لا تنتزع الإدارة في أيّ وقتٍ بالطُّروف وتقيّد من خلالها الحريّات والحقوق العامّة للأفراد<sup>(2)</sup>.

وننوّه أخيراً إلى أنَّ الرقابة الخارجية تُعدُّ من أهم ضمانات تكريس مبدأ المشروعية وتحقيقه وضمان عدم الانحراف في استعمال السُلطة والاستبداد بها وبالتالي حماية حقوق وحريات الأفراد<sup>3</sup>، فلا يمكن الحديث عن رقابة ذاتية داخل الجهاز الإداري في ظلِّ ممارسة الإدارة لسُلطتها التقديرية سواء كانت الرقابة تشريعية أو تنفيذية، لأنّه لا يوجد ما يمنع الإدارة التشريعية أو التنفيذية من تأييد قرار الجهة الإدارية الأدنى منها ما دام مجال التصرّف هو السُلطة التقديرية لهذه الأخيرة. وهنا تتأتّى أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نظراً لنظرية الفصل بين السُلطات

---

(1) - ماجد راغب الحلو ، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 98 - 99.

(2) - سليمان محمد الطمّاوي ، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 99.

(3) - تنص المادة 26 من دستور الإمارات 1971م على أن: " الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه إلا وفق أحكام القانون، ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة" .

أولاً، وثانياً لاختصاص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

يتمتع القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية بالاستقلالية التامة، ولا يسمح الدستور بأيّ تدخّلٍ من أيّ جهة أياً كانت (1). حيث يعمل النظام القضائي في الإمارات بشكلٍ ثنائي يشمل القضاء الاتحادي برئاسة المحكمة الاتحادية العليا من جهة، والقضاء المحلي على مستوى الحكومات المحلية الأعضاء في الاتحاد (2). وينص دستور الدولة على تساوي الجميع أمام القانون، ويضمن حق الجميع من مواطنين ووافدين في الحصول على محاكمة عادلة. وهنا يتبيّن لنا أن رقابة المحكمة الاتحادية العليا تنبسط على كافة التشريعات باختلاف أنواعها ومراتبها، سواء كانت تشريعات أصلية صادرة عن السلطة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية.

كما يلعبُ النظام السياسي القائم في دولة الإمارات العربية المتحدة والذي نشأ من اتحاد سبع إمارت عربية في اتحاد فيدرالي عام 1971م، دور في بناء الإنسان العربي في هذه الدولة الفتية وفق توجّهات سياسية واقتصادية واجتماعية مدروسة الخطوات تستند على نمط الإمكانيات المتوفرة في كلّ إمارة من إماراته، مع توفّر بيئة نظام مناسبة تتشكّل منها الدولة وفق خصائص بنيوية تتبّع سياسات وتحالفات في مستوى السياسة الخارجية لها.

---

(1) - مادة 94 من دستور دولة الامارات تنص على ان " العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضماثرهم " .

(2) - المادة 95 من دستور دولة الامارات : " يكون للإتحاد محكمة اتحادية عليا ، ومحاكم اتحادية ابتدائية وذلك على الوجه المبين في المواد التالية " .

هذا وقد جاءت الجهود البارزة لقادة وحكام الإمارات المكونة لها وعلى رأسهم المغفور له بإذن الله الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان (1971 - 2004م) الذي وظّف جهوده بالتعاون مع أشقائه الحكام، في بناء نظامٍ سياسي رصين في ظلّ دولة اتحادية فريدة من نوعها في النظام الإقليمي العربي، وبالأخصّ منه في منطقة الخليج العربي في ظلّ ظروفٍ ومتغيّراتٍ دولية وإقليمية غايةً في الصعوبة.

إنّ قيام دولة الإمارات العربية المتّحدة باتباع طريق التحوّلات على صعيد الإصلاح السياسي والمشاركة السياسية ومسألة الديمقراطية بوجهٍ عام، قد جاء بسبب عدد من المعطيات والضغوط الداخلية والخارجية، والتي كانت تتركّز على ضرورة إحداث تحوّلات مهمّة على أولويات سياسة نظام الحكم القائم، فكان التوجّه نحو الاهتمام بحقوق الإنسان وفتح المجال للتعددية السياسية. ومن المعلوم أنّ دولة الإمارات العربية المتّحدة لها وضع خاص يختلف عن باقي دول الخليج العربي، كون نظام الحكم فيها اتحادياً فيدرالياً، فهناك الحكومة الاتحادية، ولها دور محدّد، وهناك الحكومات المحلية ولها دورٌ ضمن حدود إماراتها. وللحكومة الاتحادية الكلمة الأولى في معظم مسائل القانون والحكم، ومسؤوليتها في الدرجة الأولى تتعلّق بالعلاقات الخارجية والدفاع عن الوطن. ولم تعد قضية الإصلاح اليوم في دولة الإمارات العربية المتّحدة خياراً من مجموعة خيارات يمكن أخذه أو تركه بل أصبحت ضرورة هامّة داخلياً قبل أن تكون خارجياً لكي يعزّز النظام السياسي من شرعيته، كونه عضواً مهمّاً في النظام الإقليمي الخليجي والعربي، وبالنظر لما يمتلكه من موارد اقتصادية ومالية كبيرة، فقد أصبح للدولة دورٌ فاعلٌ في مقدرات وأوضاع منطقة الشرق الأوسط البالغة الأهمية في السياسة الدولية.



مما تقدّم سنقوم ومن خلال (المبحث السادس ) من هذا البحث بشرح أنواع وأساليب الرّقابة القضائية من حيث المزايا والعيوب في كلّ من دولة الامارات العربية المتّحدة (القضاء الموحد) ودولة المملكة المغربية (القضاء المزدوج). وذلك من خلال الآتي.

## المبحث السادس

### أساليب الرقابة القضائية (القضاء الموحد والقضاء المزدوج من حيث المزايا والعيوب)

تتفق النظم القانونية المعاصرة على أهمية وجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بالمقارنة مع الرقابة السياسية أو الإدارية، فقد أدى ظهور مبدأ المشروعية إلى خضوع الإدارة للقانون شأنها شأن الأفراد، وكان عمل الإدارة في بداية الأمر مقصوراً على أعمال الأمن والدفاع، أما الأنشطة التجارية والاقتصادية فقد كانت من اختصاص الأفراد دون تدخل من جانب الدولة<sup>(1)</sup>.

ومع زيادة حاجة الأفراد إلى المرافق العامة والمصالح المشتركة أضحت من الطبيعي تدخل الدولة لتحقيق تلك المصالح وإشباع الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع، ومن ثم تطلب الأمر وجود تشريعات خاصة تحكم سلوك الإدارة وتختلف عن القانون المطبق على الأفراد بحيث تتناسب هذه التشريعات وتلك القوانين مع طبيعة عمل الإدارة وما تهدف إليه من تحقيق المصلحة العامة.

ومع اتساع مجالات الحياة اليومية وظهور العديد من المنازعات على مستوى الأفراد أو بين الأفراد والجهة الإدارية، فقد بات واضحاً أن مُصدّر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وقد يجاريه رئيسه، وقد تكون للإدارة مصلحة أو رغبة في التحرر من قيود المشروعية، لذا فإن ترك النزاع بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة بنفسها لا يمكن أن يبيث الثقة في نفوس الأفراد، وهو ما تقتضيه العدالة التي تستوجب ألا يكون الحاكم خضماً وحكماً في نفس الوقت في النزاع، ناهيك عن أن

(1) - محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2000م، ص 162.

القضاء لديهم الخبرة والدراية القانونية الكافية للحكم في موضوع النزاع وصون الحقوق ضدّ اعتداءات الإدارة، ما يعني أنّ رقابة نشاط الإدارة يجب أن يعهد به للقضاء دون غيره من أنواع الرقابة الأخرى سواءً السياسية أو الإدارية<sup>(1)</sup>.

ويثور التساؤل هنا حول نوعية الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية التي تمارس من خلاله الجهات الإدارية وظائفها، وهل يوجد تقارب في القضاء الذي يراقب مشروعية أعمال الإدارة؟ أم أنّ هناك تفاوت بين الدول بحسب نظامها القانوني والقضائي؟.

بدايةً نُوضّح أنّ الدول اختلفت في تحديد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وفقاً لتاريخها وتقاليدها وظروفها الاجتماعية وسلكت في ذلك مذهبين اثنين هما:

#### المذهب الأول: النظام الإنجلو سكسوني (القضاء الموحد):

وفيه يتم إخضاع كافة أعمال ونشاطات الإدارة للمحاكم العادية التي تختص بنظر كافة المنازعات سواءً العادية أو الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة أو بين جهات الإدارة نفسها، فالقضاء في نظر هذه الدول ذات الاتجاه القضائي الموحد<sup>(2)</sup>، يُحقّق أكبر ضماناتاً للأفراد، إذ لا سلطان للإدارة عليه ولا يخضع إلاً لحكم القانون،

---

(1) - محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، 2018م، ص 16. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007م، ص 95. سليمان محمد الطمّاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 20.

(2) - من أمثلة الدول التي تعتنق مبدأ وحدة القضاء الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا وأستراليا وكندا، ومن بين الدول العربية التي أخذت بوحدة القضاء السودان والعراق ودولة الامارات العربية المتحدة.

وبالتالي يقوم القضاء في ظلّ هذا النظام بمراقبة الأعمال الإدارية والفصل في المنازعات الإدارية. ويرى أنصار هذا المذهب أنّ إنشاء محاكم إدارية إلى جانب المحاكم العادية من شأنه تعقيد الأمور بلا مُبرّر، ناهيك عن المُشكلات المتعلّقة بتوزيع الاختصاص ممّا يترتّب على ذلك كُله من هدرٍ للوقتِ والمالِ بلا فائدة، فضلاً عن إثقال كاهل الخزينة العامّة للدولة بمصاريف لا عوض فيها<sup>(1)</sup>. ويقصد بالنظام القانوني والقضائي الموحد، أنّ يتمّ من ناحية إخضاع كافّة أنواع الروابط الثنائية في المجتمع لقواعد وأحكام القانون العادي الموحد أو المشترك بغض النظر عن نوع تلك الرابطة أو العلاقة أو طبيعة أطرافها أفراداً كانوا فيما بينهم بعضهم البعض أو أفراداً وهيئات حكومية ذات صفة عمومية مُمثّلة للدولة، كما يتمّ من ناحيةٍ أخرى - في حال وجود منازعة بخصوص تلك الروابط - إسناد الاختصاص القضائي بالنظر والفصل فيها للمحاكم العادية تلك المنفردة بالولاية القضائية وبالتصديّ للفصل في المنازعات في هذه الدول<sup>(2)</sup>.

هذا ويعتمد نظام القضاء الموحد على فكرة القضاء والمساواة، وهو ما يعني معاملة الأفراد والإدارة بذات المعيار دون تَمَنُّع جهة الإدارة بأية امتيازات في مواجهة الأفراد، حيث لا توجد أيّة فوارق بين الحكومة والأفراد في مواجهة تطبيق القاعدة

---

(1) - سليمان محمد الطمّاوي، النظرية العامّة للقرارات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 21. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتّحدة، المنصورة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2019م، ص 15. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1999م، ص 655.

(2) - مصطفى محمود عفيفي، الرّقابة الإدارية على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 285. كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، الرباط، مطبعة طوب بريس، 2012م، الطبعة الأولى، ص 37.

القانونية، ويقوم مبدأ القضاء الموحد على شقين أحدهما: نظري يتمثل في مبدأ فصل السلطات وبمقتضاه تستقل كل سلطة عن السلطات الأخرى في مزولة الاختصاص المسند إليها بموجب الدستور وبالتالي لا يجوز لأي سلطة أن تعدي على اختصاص سلطة أخرى. أما الشق الآخر الذي يقوم عليه مبدأ وحدة القضاء فيتمثل في الجانب العملي، الذي يخضع جهة الإدارة والأفراد لحكم القانون والقاضي العادي، حيث يملك القاضي العادي في ظل النظام القضائي الموحد سلطات واسعة في مواجهة الإدارة بحيث يمكنه الفصل في كافة الدعاوي التي تكون الإدارة طرفاً فيها إلا ما استثني منها بنص خاص<sup>(1)</sup>. ومن ثم يكون للسلطة القضائية ولاية كاملة واختصاصاً شاملاً ينصرف إلى البت في سائر أنواع المنازعات سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية، وأياً كان أطرافها، وهنا تخضع الإدارة في منازعاتها في ظل القضاء الموحد لنفس القاضي الذي يخضع له الأفراد، كما يطبق على الإدارة ذات القواعد القانونية التي تسري على المنازعات بين الأفراد.

ويترتب على الأخذ بنظام القضاء الموحد عدّة نتائج<sup>(2)</sup> نذكر منها على سبيل الحصر بصدد موضوع الدراسة ما يلي:

---

(1) - محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 23 - 24. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 15-16.

(2) - محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 659. محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 25. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 16. إعاد

1. تقوم فكرة النظام القضائي الموحد على أسلوب الرقابة السابقة أو الرقابة الوقائية على أعمال الإدارة العامة، ما يعني أنّ القضاء يستطيع رقابة رجال الإدارة قبل إصدارهم للقرارات الإدارية أو مباشرتهم للتصرفات القانونية وذلك للتحقق من مدى مشروعية هذه القرارات وتلك التصرفات.

2. يستطيع القاضي العادي من خلال نظام القضاء الموحد أن يصدر أوامر أو نواهٍ للجهة الإدارية للقيام بعملٍ أو الامتناع عن أدائه، كما له صلاحية إيقاف العمل الصادر ناهيك عن إمكانية تعديله.

3. صلاحية القاضي في أن يصدر أوامره للإدارة العامة لمثل موظفيها أمامه على قدم المساواة مع باقي أطراف الدعوى، وله إمكانية الحكم على ممثلي الإدارة بعقوبة جنائية، متى كان التصرف الصادر من قبيلهم يشكّل جريمة جنائية، وله الحكم عليهم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تلك التصرفات.

### المذهب الثاني: القضاء المزدوج<sup>(1)</sup> (ازدواجية القضاء):

---

علي حمود القيسي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1999م، ص 88 وما بعدها.

(1) - نشأ نظام القضاء المزدوج في بداية الأمر بسبب عوامل تاريخية خاصة بفرنسا ثم ما لبثت أن أصبحت هذه العوامل هي أسس واقعية وقانونية اقتضتها الحياة العملية للإدارة من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة حماية حقوق وحريات الأفراد، حيث قام رجال الثورة الفرنسية في بداية الأمر بتفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً ضيقاً، ما يعني في منظورهم استقلال كل سلطة عن السلطة الأخرى، ومن خلاله يتمتع على السلطة القضائية ممثلة في محاكمها وعلى اختلاف درجاتها في الفصل في القضايا الإدارية، وإلا اعتبر ذلك تدخلاً في الوظيفة التنفيذية وبالتالي

وهو الذي يقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين تتولى أحدهما الفصل في المنازعات التي تتور بين الأفراد، وتختصُّ الجهة القضائية الأخرى بالفصل في المنازعات الإدارية سواءً كانت بين الأفراد والإدارة أو بين جهات الإدارة نفسها. ويقصد بنظام القضاء المزدوج ألا تكون المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء العادي، و لا تكون كذلك من اختصاص الإدارة، وإنما يُعهدُ بها إلى قضاءٍ مستقلٍّ عن المحاكم العادية وعن الإدارة ويسمى هذا القضاء بالقضاء الإداري (1).

هذا وقد نشأ هذا النوع من القضاء المزدوج لأول مرة في فرنسا لأسباب واعتبارات تاريخية خاصة بها، منها ما يتعلّق بالفكرة السيئة عن المحاكم القضائية ووقوفها في وجه كلّ إصلاح يراد إدخاله على الجهاز الإداري، الأمر الذي اعتبرته المحاكم أنه اعتداء على امتيازاتها، وكان هذا الدافع الحقيقي لرجال الثورة الفرنسية إلى إعتناق التفسير الخاطئ لمبدأ فصل السلطات والذي بمقتضاه ليس للسلطة القضائية أن تحكم في قضايا الإدارة حتى لا تهدر استقلالها، وهنا نشأت نتيجةً لذلك المحاكم الإدارية بمثابة امتياز لجهة الإدارة (2).

---

اعتداء على مبدأ فصل السلطات. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 683. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 219. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 329 وما بعدها.

(1) - محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 170.

(2) - محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 17. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 21 وما بعدها. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة

هذا وقد تلى ذلك أن أصدرت الثورة الفرنسية نصوصاً قانونية صريحة تؤكد حرمان القضاء العادي من نظر المنازعات الإدارية أو التّدخل في الأعمال الإدارية ومن بين هذه النصوص:

- قانون 16 - 24 أغسطس عام 1790 م، الذي قرّر المبدأ العام في مادته الثالثة عشر، عندما نصّ على ما يلي: " الوظائف القضائية يجب أن تكون متميّزة وأن تظلّ وظائف منفصلة عن الوظائف الإدارية، ولا يحقّ للقضاة أن يعرقلوا بأيّة طريقة كانت العمليات الإدارية أو أن يستدعوا أمامهم رجال الإدارة بسبب عمل من أعمال وظائفهم، وقد توعّد القانون القضاة الذين يخالفون هذا المبدأ بالعقاب".

- كما صدر مرسوم آخر في السنة الثالثة للثورة يؤكد مرّة أخرى مبدأ حرمان القضاة من التعرّض للأعمال الإدارية وذلك بأيّ وجه من الوجوه<sup>(1)</sup>.

ومن النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ القضاء المزدوج (ازدواجية القضاء) عدّة نتائج من أهمّها:

1- أن رقابة القضاء الإدارة كقاعدة عامّة هي رقابة مشروعية القرار الإداري للتأكد من مطابقتها للتصرّفات والأنشطة الإدارية للقواعد القانونية، وهنا يستطيع القاضي الإداري تثبيت القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية أو إبطاله لمخالفته مبدأ المشروعية، ما يعني أنّ دور القاضي في هذه الحالة هو التأكد من مشروعية القرار الصادر أو مخالفته لمبدأ المشروعية وبالتالي إمكانية إبطاله.

---

والمنازعات الإدارية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 217. إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 82 وما بعدها.

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 110.



2- القاضي الإداري هو قاضي مشروعية لا قاضي ملاءمة، وبالتالي لا يحقُّ له التصديّ لمدى ملاءمة تصرُّفات الإدارة من عدمها، حيث تستقلُّ الأخيرة بتقدير قراراتها بمفردها، وتصدرُ قراراتها وفق سلطتها التقديرية، باستثناء القرارات المقيدة لحريتها كقرارات الضُّبط الإداري، التي تُمكن القاضي الإداري من بسط رقابته عليها وتقدير ملاءمة القرار المتَّخذ من جهة الإدارة مع السُّلطة التقديرية الممنوحة لها في مثل هذه الحالات.

3- إنّ من حقِّ القاضي الإداري أن يقوم بمراقبة مشروعية قرارات الإدارة وتصرُّفاتهما، دونما أن يكون له الحقُّ في التَّدخُّل في شؤون الإدارة أثناء مزاولتها لنشاطها الإداري، أو أن يحلَّ محلَّها في إصدار القرارات الإدارية التي تعتبر حقاً محضاً للجهة الإدارية. كما لا يحق للقضاء الإداري أن يوجِّه الإدارة للقيام بعملٍ معيَّن أو الامتناع عن أداء عملٍ معيَّن، ولا يستطيع بالتالي إجبار الإدارة من خلال الغرامة التهديدية على القيام بعملٍ أو الامتناع عن أدائه<sup>(1)</sup>.

مما سبق، وتطابقاً مع موضوع الدراسة والتي تُعنى بالتركيز على النِّظام الإماراتي والنظام المغربي، سنقوم بشرح مُبسِّطٍ عن النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتَّحدة، كونها تتبَّع أسلوب القضاء الموحد (القضاء الإنجلو سكسوني - الموحد) في كافة المنازعات المعروضة وسواء كانت منازعات إدارية أو عادية حيث يختصُّ بنظرها القضاء العادي (المطلب الأول)، ثم سنستعرضُ

---

(1) - إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 95 - 96. عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، المحمدية، دار القلم، 2010م، الطبعة الأولى، ص 199 - 200.

أسلوب الرقابة القضائية في دولة المملكة المغربية التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء (القضاء المزدوج) حيث تعرض المنازعات العادية التي تثور بين الأفراد على القضاء العادي، في حين يختص القضاء الإداري -المحاكم الإدارية- بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها (المطلب الثاني). وذلك من خلال الآتي.

## المطلب الأول

### أسلوب الرقابة القضائية في دولة الامارات العربية المتحدة (القضاء الموحد)

تتتمي دولة الامارات العربية المتحدة من حيث نظامها القانوني والقضائي إلى مجموعة الدول ذات النظام الموحد، حيث لا يوجد بها قضاء إداري مستقلاً ومُتَخَصِّص، وهذه الحقيقة لم تمنع وجود منازعات إدارية متخصصة وفقاً لما قرره كل من دستور دولة الامارات العربية وقوانين تنظيم القضاء فيها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فقد تصدى القضاء العادي للفصل في الدعاوى والمنازعات الإدارية سواء على مستوى القضاء الاتحادي أو المحلي الخاص بالإمارة. وهذا الأمر ما تقرره النصوص الدستورية والقانونية فضلاً عن الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء العادي بصدد حسم المنازعات الإدارية على المستويين الاتحادي والمحلي.

حيث نجد أن الدستور والقوانين الاتحادية المنظمة للسلطة القضائية، قد أوردت مجموعة من المبادئ المقررة ابتداءً للوجود الفعلي لطائفة المنازعات الإدارية، فضلاً عن تحديد المحاكم المختصة بنظرها، ومن ذلك ما نص عليه الدستور في المادة رقم 99 في الفقرة الخامسة والمتعلقة بموضوع الدراسة، حين نصت على منح الاختصاص في الرقابة القضائية لأعمال السلطة التنفيذية للمحكمة الاتحادية العليا بإمكانية مساءلة كبار موظفي الاتحاد المعيّنين بموسوم

عمّا يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك<sup>(1)</sup>.

أيضاً نجدُ المادة رقم 102 من الدستور الاتحادي تنصُّ في الفقرة الأولى على ما يلي: يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد فيها مدّعياً أو مدّعى عليه".

ثم أورد الدستور الاتحادي مجموعة من المواد من 103 - 105 لتكون بمثابة أحكاماً مُكَمِّلةً لهذا الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية الموصوفة بكونها اتحادية<sup>(2)</sup>.

---

(1) - تنصُّ المادة رقم 99 من دستور دولة الإمارات في الفقرة الخامسة منه على ما يلي: "تختصُّ المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية: - مسائل الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعيّنين بمرسوم، عمّا يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك".

(2) - طبقاً لنصِّ المادة رقم 104 من الدستور الاتحادي، فقد أسند أمر الفصل في المنازعات الإدارية غير الاتحادية إلى القضاء المحلي في كلِّ إمارة بوصفه صاحب الاختصاص الأصلي بنظر جميع المسائل التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي في الدستور. وجاء نصُّ المادة كما يلي: "تتولى الهيئات القضائية المحلية في كلِّ إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور". كما أضاف الدستور في الفقرة الثانية من المادة 105 من الدستور الاتحادي توسعة في الصلاحيات لنظر كافة أنواع المنازعات بما فيها ذات الطبيعة الإدارية على المستوى الاستئنافي أمام المحاكم الاتحادية، عن طريق تقرير صدور قانون اتحادي

كما قرّر الدستور الاتحادي بعض القواعد الأساسية التي تتعلّق بموضوعات القانون الإداري مثل التنظيم الإداري والخدمات المدنية والأموال العامّة ونزع الملكية للمنفعة العامّة<sup>(1)</sup> والضّبط الإداري<sup>(2)</sup>. وتعتبر كلّها أساساً للتشريعات

---

يتحدّد من خلاله الحالات التي يتمّ استئناف أحكام القضاء المحلي في كافّة القضايا المدنية والتجارية والجزائية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية. حيث جاء نصّ هذه الفقرة كما يلي: " - كما يحدّد بقانون اتّحادي الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائياً "

(1) - تنصّ المادة رقم 11 من دستور دولة الإمارات العربية الاتحادي على ما يلي: " تشكل إمارات الاتحاد وحدة إقتصادية وجمركية وتنظّم القوانين الاتحادية المراحل التدريجية المناسبة لتحقيق تلك الوحدة: -

- حرية انتقال رؤوس الأموال ومرور جميع البضائع بين إمارات الاتحاد مكفولة ولا يجوز تقييدها إلا بقانون اتّحادي.

- تلغى جميع الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس المفروضة على انتقال البضائع من إمارة إلى أخرى من الإمارات الأعضاء ". وكذا جاء نصّ المادة رقم 21 من الدستور الاتحادي لتنصّ على ما يلي: " الملكية الخاصّة مصونة ويبيّن القانون القيود التي ترد عليها ولا ينزغ من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامّة وفقاً لأحكام القانون وفي مقابل تعويضٍ عادل ".

(2) - تنصّ المادة رقم 60 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية في الفقرة الخامسة منها على ما يلي: " يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتّحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى، تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختصّ بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية. ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: - - وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضّبط، واللوائح الخاصّة بترتيب الإدارات والمصالح العامّة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أيّة جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح".

الإدارية التي تنظّم هذه الموضوعات سواء كانت مراسيم بقوانين أو قوانين اتحادية أو لوائح إدارية.

وجاء تأكيداً على إمكانية نظر القضاء العادي للمنازعات ذات الصبغة الإدارية، ما نصّ عليه الفصل رقم 72 من القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 1974م في شأن المحكمة الاتحادية العليا، على أنّه: "إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية تختصّ المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدّعياً أو مدّعى عليه فيها"<sup>(1)</sup>.

كما أوردت المادة الثالثة من القانون الاتحادي رقم 6 لسنة 1978 م في شأن إنشاء المحاكم الاتحادية الابتدائية على اختصاص المحاكم الاتحادية الابتدائية بالنظر في كافة المنازعات بما فيها الإدارية وجاء نصّ المادة الثالثة من هذا القانون على النحو التالي: " مع مراعاة ما تقضى به المادة السابقة تختصّ المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد بالنظر في جميع المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدّعياً أو مدّعى عليه فيها، ويجوز للمحكمة أن تعقد جلساتها في إحدى عواصم الإمارات المشار إليها في المادة الأولى إذا اقتضت الظروف ذلك. أمّا المنازعات المدنية والتجارية التي تقام بين الاتحاد والأفراد فتختصّ بنظرها المحكمة الاتحادية الابتدائية حسب مقرّر إقامة المدّعي عليه " <sup>(2)</sup>. وعندما صدر القانون رقم 11 لسنة 1992م في شأن الإجراءات المدنية الاتحادية لدولة الامارات نصّ في المادة 25 منه على ما يلي: "

(1) - قانون اتّحادي رقم 10 لسنة 1973 بشأن المحكمة الاتحادية العليا، الجريدة الرسمية العدد 12 السنة الثالثة بتاريخ 1973/8/2 وعمل به من تاريخ 1973/9/2م.

(2) - قانون اتّحادي رقم 6 لسنة 1978 — بتاريخ 1978/6/5 م، بشأن إنشاء محاكم اتّحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها.

تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعى عليها فيها. ويجوز للمحكمة عند الاقتضاء أن تتعقد في أية عاصمة من عواصم الإمارات. وجاء النص النهائي للمادة المذكورة بتاريخ: 30-11-2014 م كما يلي: "تختص المحاكم الابتدائية بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية والعلمالية والأحوال الشخصية باستثناء المنازعات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، حيث تختص بنظرها المحاكم الاتحادية"<sup>(1)</sup>.

وجاء استكمالاً لمنهاج القضاء الإماراتي بإمكانية نظر القضاء العادي للمنازعات المُنتَوِيَّة على الصِّفَةِ الإدارية في القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 1983 م، في شأن السُّلطة القضائية الاتحادية في المادة رقم 10 منه والتي تنص على أن: "تختص المحاكم الاتحادية بالفصل في جميع المنازعات والجرائم التي تدخل في اختصاصاتها طبقاً لأحكام الدستور وما ينقل إليها من اختصاصات الهيئات القضائية المحلية بناءً على طلب الإمارة المعنية وتبين قواعد اختصاص المحاكم الاتحادية في قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجنائية والقوانين الأخرى"<sup>(2)</sup>. كما نصت المادة رقم 11 من ذات القانون في الفقرة الثالثة على مبدأ فتح الباب أمام إنشاء الدوائر الإدارية تحت تسمية "الدوائر الخاصة بنظر المواد الأخرى" غير الجنائية أو المدنية أو التجارية وذلك بنص المادة التالية: " - وتكون بها دائرة أو أكثر لنظر المواد الجنائية ودائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية

(1) - قانون 11 لسنة 1992 بشأن إصدار قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية العدد 235 مكرّر السنة الثانية والعشرين بتاريخ 1992/3/8 يعمل به من تاريخ 8-6-1992 م.

(2) - قانون اتحادي 3 لسنة 1983 م، بشأن السُّلطة القضائية الاتحادية، الجريدة الرسمية العدد 126 السنة الثالثة عشر بتاريخ 1983/5/30 وعمل به من تاريخ 1983/6/30 م.

والمواد الأخرى". وأجازت الفقرة الثالثة من المادة رقم 12 من هذا القانون استئناف الأحكام الصادرة ابتدائياً في المنازعات الإدارية أمام المحاكم الاتحادية الاستئنافية المشكّلة من رئيس وعدد كافٍ من القضاة، وجاء نص الفقرة الثالثة كما يلي: " -- - وتختص المحاكم الاتحادية الاستئنافية بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانوناً الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية ومن الهيئات القضائية المحلية بحسب الأحوال كما تنظر في المنازعات الأخرى وفق القوانين النافذة".

إذاً يتّضح لنا ومن خلال النصوص السابقة بأنّ القضاء الإماراتي يؤكّد وعلى مستوى القضائين الاتحادي والمحلي الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد أو بين الإدارة وموظّفيها. من هنا وبعد أن أتممنا بشكلٍ مختصرٍ وموجزٍ نظام القضاء المعمول به في دولة الإمارات وأنّه ينتمي إلى نظام القضاء الموحد، سننقلُ بالمقارنة ونحن بصدد موضوع الدراسة إلى دولة المملكة المغربية حيث تأخذ بنظام القضاء المزدوج، لبيان كيفية اتباعها لأساليب الرقابة القضائية على أعمال السُلطات العمومية من خلال نظام القضاء المزدوج، وذلك من خلال المطالب الثاني من هذا المبحث.



## المطلب الثاني

### أسلوب الرقابة القضائية في دولة المملكة المغربية (القضاء المزدوج)

كنا قد تعرّفنا على الرقابة القضائية في المملكة المغربية من خلال أعمال الفصل الرابع من هذا البحث، وذكرنا أنّ الرقابة القضائية في المغرب قد مرّت بثلاث مراحلٍ أساسيةٍ بدأت بمرحلة القضاء الموحد (والتي يمكن تقسيمها إلى فترتين، أولهما: فترة ما قبل الحماية، أي قبل عام 1912 م، وفترة ما بعد الحماية والتي استمرت منذ العام 1912 م إلى سنة 1956 م حيث نيل المغرب لاستقلاله، وصولاً إلى إنشاء المجلس الأعلى (سابقاً) سنة 1957 م ثم صدور قانون المحاكم الإدارية سنة 1993 م بمقتضى قانون 90 - 41)، والذي جمع المغرب من خلاله بين ازدواجية القضاء إلى جانب ازدواجية القانون. ولمزيد من التوضيح سنقوم بتقسيم هذه المراحل وشرح كلّ مرحلةٍ على حده حتى يتسنى للقارئ فهم كلّ مرحلةٍ وتطوّرها فيما يخصّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وذلك من خلال التقسيم التالي:

## الفرع الأول

### مرحلة القضاء الموحد (فترة ما قبل الحماية)

وهذه الفترة ممتدة قبل عام 1912م، حيث كانت الإدارة تقوم بوظائف التنفيذ والتشريع والقضاء، خاصة في ظل غياب مبدأ الفصل بين السلطات، ولم يكن لأحد أن يطعن في تصرفاتها أو قراراتها، ولكن يحق لأي شخص مُتضرر من أعمال الإدارة أن يتظلم إلى وزير الشكايات (ولاية المظالم)<sup>(1)</sup> الذي يقوم بدوره بتسجيل الشكوى إلى السلطان - الملك - الذي بدوره يتخذ القرارات النهائية في شأنها أو يُحيلها على قاضي الجماعة الذي يوجد بالمدن الكبرى مثل مدينة فاس أو مراكش مثلاً<sup>(2)</sup>.

كما وُجدت في هذه الفترة بعض المؤسسات التي كُلفت بمراقبة سير عدّة مرافق من أجل المحافظة على الصالح العام وجعل حدّ لأيّ تعسف يمكن أن يمسّ هذا الصالح العام، ومن تلك المؤسسات ما يسمى بالمحتسب<sup>(3)</sup>، الذي كان يسهر

---

(1) - يشتمل اختصاص قاضي المظالم من الناحية النظرية على كافة أنواع المظالم، إلا أن اختصاصه من الناحية العملية، يقتصر على نظر المنازعات المتعلقة بتعدي ذوي الجاه والحسب وموظفي الدولة وعمّال الدولة على الأفراد، والذي يعجر القاضي العادي عن نظرها. محمد الوزاني ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وجده، دار النشر الجسور، الطبعة الأولى، 2000 م، ص 60.

(2) - مليكة الصروخ ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2010م ، ص 30 - 31.

(3) - ظهير شريف رقم 82.70 بتاريخ 82 شعبان 1402 هـ (21 يونيو 1982 م) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 02.82 المتعلق باختصاصات المحتسب وأمناء الحرف. ج. ر. عدد 3636 بتاريخ 7 يوليو 1982 م، ص 836 - 838.

على احترام النصوص الخاصّة بعلاقة المواطنين مع بعضهم البعض في معاملاتهم اليومية ومراقبة الأسعار وزجر الغش ومعاقبة المخالفين. وإذا سلّمنا القول بعدم تمتّع المغرب بأيّ فصلٍ للسلطات في هذه المرحلة، فليس معنى ذلك أن ممارسة الجهة الإدارية لتلك السلطات تقودها للاستبداد والتسلّط، بل إنّ تخفيف أثر هذا الإنطباع نجد جذوره في الشريعة الإسلامية التي تَقفُ بالمرصادِ أمامَ كلِّ رغبة للاستبداد والتعسف في استعمال السُلطة (1).

وقد بدأت هذه المرحلة بالانتهاء بمجرد التغلغل الأجنبي بالمغرب نتيجة أطماعه الإستعمارية والتي تُوَجِّتُ بمعاهدة الجزيرة الخضراء الموقّعة بتاريخ 7 أبريل 1906 م، والتي تمّ بموجبها إدخال قواعد جديدة تتعلّق بنزع الملكية وتحديد البتّ في القضايا الخاصّة بالأشغال العامّة وعقود الامتياز من أجل حماية مصالح الشركات الأجنبية، وهذه البنود الواردة بالاتفاقية السابقة الذكر كانت بمثابة قواعد متميّزة عن القانون الخاص ولها ارتباط مباشرٌ بالقانون الإداري، إلّا أنّها لم تصل إلى حدّ خلق قضاء إداري مستقلّ كما هو عليه الحال اليوم في فرنسا (2).

أخيراً نؤوّه أنّ المغرب عرف أساليب متميّزة في فضّ المنازعات الإدارية في فترة ما قبل الحماية من حيث مراقبة الحاكمين، وخاصّة الممثلين للسلطان في الأقاليم والنواحي، وذلك للبتّ في أمر الشكايات المرفوعة إلى السلطات المشرفة على الشؤون العامّة.

---

(1) - عبدالقادر باينه ، الرّقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 279.

(2) - كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 76.

## الفرع الثاني

### فترة الحماية

في أعقاب إعلان فرنسا الحماية على المغرب في تاريخ 30 مارس 1912م، قامت فرنسا رغبةً منها في خدمة مصالحها بإنشاء محاكم فرنسية تختصُّ بالنظر في بعض القضايا الإدارية طبقاً للفصل الثاني من ظهير 12 أغسطس 1913م، ورغم تطبيق ازدواجية القانون في هذه الفترة<sup>(1)</sup>، إلاَّ أنَّ مشرّع الحماية لم يرى أيَّ ضرورة لإنشاء قضاء إداري متخصص، والسبب في ذلك يرجع إلى قلة المنازعات الإدارية وبساطتها، حيث لم تكن تؤثر على النشاط الإداري باستثناء المنازعات المتعلقة بصفقات الدولة والأشغال العمومية، والتي أوكل لها مشرّع الحماية حقَّ النظر فيها للمحاكم الفرنسية في محاولةٍ منه لحماية الإمتيازات الأجنبية فيه<sup>(2)</sup>.

---

(1) - تطبيقاً للفصل الثامن من ظهير التنظيم القضائي الصادر في 12 أغسطس 1913م، منح المشرّع للمحاكم القضائية العادية (المحاكم العصرية) مهمّة الفصل في المنازعات الإدارية، حيث نصّت الفقرة الرابعة من الفصل المذكور على أنه: " في المواد الإدارية، تختصُّ جهات القضاء الفرنسية المنشأة في مملكتنا وذلك في حدود الاختصاص الممنوح لكلٍ منها، بنظر جميع الدعاوى التي تهدف إلى تقرير مديونية الإدارات العمومية سواءً بسبب تنفيذ العقود المبرمة من جانبها، أو بسبب الأشغال العامّة التي أمرت بها أو بسبب جميع الأعمال الصادرة منها والتي تلحق ضرراً بالغير... ". ويتبيّن من خلال هذا النصِّ أنَّ المحاكم العصرية التي تمَّ تأسيسها في المغرب هي المختصة بمراقبة أعمال الإدارة في هذه المرحلة ولم تكن المحاكم حينها تطبّق قواعد القانون الإداري، وخاصّة فيما يتعلّق بالمسؤولية الإدارية. محمد الوزاني ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وُجده، دار النشر الجسور، الطبعة الأولى، 2000م ، ص 61.

(2) - مليكة الصروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 32.

من خلال ما تقدّم من المعطيات، فإنّ النظام القضائي الذي وضعته سلطات الحماية، قد عمل على تمييز القضايا الإدارية عن غيرها، وبالتالي حمّل الإدارة مسؤولية الأضرار الناتجة عن تسيير إدارتها، وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، وهنا يتبيّن لنا في هذه الفترة أن المحاكم بمختلف أنواعها كانت محرومة من نظر الدعاوى الإدارية التي تتطوي على طلب إلغاء القرارات الإدارية أو طلب تنفيذها، حيث إقتصر الأمر على النظر في طلبات التعويض المرفوعة إليها عن بعض أعمال الإدارة والتي لحقت ضرراً بالغير<sup>(1)</sup>.

ونشير أخيراً إلى أنّه ونتيجة لبعض التّدّمات التي عبّر عنها الموظفون الفرنسيون الذين يعملون بالمغرب، سمحت لهم الحماية الفرنسية وفق ظهير فاتح سبتمبر 1928 م، بالتقدّم بدعوى الإلغاء من أجل الشّطط في استعمال السّلطة ضدّ القرارات الإدارية الخاصّة بهم أمام مجلس الدولة الفرنسي، وذلك إقتداء بالحلّ الذي اختارته من قبل في تونس سنة 1926م<sup>(2)</sup>.

وهنا احتفظ المغرب بما فرضته عليه الهيمنة الفعلية لسلطات الحماية، بفرض "الإدارة القاضية"، وجعل "المقيم العام" الممثل الأول لسلطات الحماية بالمغرب هو الحاكم بأمره سياسياً وإدارياً، ولا يمكن الطعن على قراراته وقرارات السّلطات التابعة له عن طريق دعوى الإلغاء من أجل الشّطط في استعمال السّلطة أو تجاوزها، إلّا في حدود ضيقة<sup>(3)</sup>.

---

(1) - كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 78.

(2) - عبدالقادر باينه ، الرّقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 282.

(3) - عبدالقادر باينه ، الرّقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 313.

وفي نهاية المطاف وبعد حصول المغرب على استقلاله سنة 1956 م، تمَّ إستحداث المجلس الأعلى بظهير 27 سبتمبر 1957 م، وإدخال إصلاحات جديدة عليه تمثلت بوجود غرفة إدارية داخل المجلس، وإمكانية نظر المجلس في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السُّلطات الإدارية والمشوبة بعيب إساءة استعمال السُّلطة أو التعسُّف فيها.

## الفرع الثالث

### مرحلة الاستقلال

تمتد هذه الفترة من تاريخ المغرب العربي منذ إنشاء المجلس الأعلى (سابقاً) بظهير 27 سبتمبر سنة 1957 م إلى سنة 1993م قبل العمل بقانون المحاكم الإدارية، حيث كان الاختصاص في هذه الفترة فيما يتعلّق بنظر المنازعات بأنواعها موكولاً إلى القضاء العادي مُمثلاً في المجلس الأعلى ثم المحاكم الأخرى كلّ في حدود اختصاصه، وهنا أصبح المجلس الأعلى مختصاً بالمنازعات الإدارية المتعلقة بالإلغاء لعدم المشروعية، وأيضاً دعاوى التعويض في إطار دعوى القضاء الشامل. وبالرغم من إنشاء المجلس الأعلى وهي الخطوة الأهم في مجال الإصلاح القضائي، إلا أنّ نظر الدعاوى الإدارية في هذه الفترة لم يكن حصرًا على المجلس الأعلى وحده، بل إنّ المحاكم الأخرى كان لها الحق في نظر بعض القضايا الإدارية، ناهيك عن أنّ التنظيم الجديد والذي أحدث المجلس الأعلى سنة 1957م، لم يدخل أيّ تعديلات جوهرية على المبادئ العامّة التي أرسّتها الحماية الفرنسية والخاصّة بوحدة القضاء، ولم يميّز بين المنازعات العادية والتي يختصّ بها القضاء العادي والمنازعات ذات الصبغة الإدارية والتي يختصّ بها القضاء الإداري، إلا أنّ إنشاء المجلس الأعلى باعتباره محكمة عليا قد حقّق قضاء مغربي مستقل إستتبعه بإنشاء غرف إدارية في المجلس الأعلى من أجل تمييز القضايا الإدارية عن القضايا العادية<sup>(1)</sup>.

---

(1) - عبدالقادر باينه ، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 288. مليكة الصروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 33.

ونتيجة لتزايد القضايا الإدارية المعروضة على المجلس الأعلى، اضطرَّ المشرِّع المغربي إلى إنشاء المحاكم الإدارية بالقانون رقم 90 - 41 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91.225.1، بتاريخ 10 سبتمبر 1993م المحدث بموجبه محاكم إدارية<sup>(1)</sup>، رغبةً منه في تخفيف العبء على المجلس الأعلى من جهة، ومن جهةٍ أخرى عرض القضايا على قضاة متخصصين فضلاً عن ضمان حقوق وحريّات الأفراد والتزام جهة الإدارة بمبدأ المشروعية. ثم لحق هذا الإصلاح القضائي إنشاء محاكم الاستئناف الإدارية بالقانون رقم 80.03 لسنة 2006 م، المُنفَّذ بالظهير الشريف رقم 07-06-1 الصادر في 14 فبراير 2006م، لتختصَّ في استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة من المحاكم الإدارية<sup>(2)</sup>.

---

(1) - قرَّر المشرِّع المغربي في المادة الثامنة من قانون إنشاء المحاكم الإدارية في الفقرة الأخير على اختصاص المحاكم الإدارية بفحص شرعية القرارات الإدارية، وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من القانون المحدث لهذه المحاكم والتي تنصُّ على ما يلي: "وتختصُّ المحاكم الإدارية أيضاً بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشُّروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون".، حيث تنصُّ المادة رقم 44 من هذا القانون على ما يلي: "إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير زجرية يتوقَّف على تقدير شرعية قرار إداري وكان النزاع في شرعية القرار جدياً، يجب على المحكمة المثار ذلك أمامها أن توجِّل في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محلَّ النزاع إلى المحكمة الإدارية أو إلى محكمة النقض بحسب اختصاص كلِّ من هاتين الجهتين القضائيتين كما هو محدد في المادتين 8 و9 أعلاه، ويترتَّب على الإحالة رفع المسألة العارضة بقوة القانون إلى الجهة القضائية المحال إليها البتَّ فيها. للجهات القضائية الزجرية كامل الولاية لتقدير شرعية أيِّ قرار إداري وقع التمسُّك به أمامها سواء باعتباره أساساً للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع".

(2) - كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 84 - 85. محمد الوزاني ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 72 وما بعدها.



من جملة ما تقدّم، وبعد أن استعرضنا أساليب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في كلّ من دولة الامارات العربية المتّحدة ودولة المملكة المغربية ورأينا أنّ دولة الامارات تنتمي بنظامها القضائي والقانوني إلى نظام القضاء الموحد والذي يقوم على وحدة القضاء وتعدّد درجات التقاضي، وأنّ النظام القضائي في المملكة المغربية يأخذ بنظام القضاء المزدوج، تأتي في مرحلة مهمّة لموضوع الدراسة لبيان ما هي الإيجابيات والسلبيات لنظام القضاء الموحد والنظام القضائي المزدوج، حيث سننقسم هذه المزايا والعيوب لفرعين اثنين، سننّاول في (المطلب الثالث) منها مزايا وعيوب القضاء الموحد، ثمّ في (المطلب الرابع) من هذا المبحث سنذكر مزايا وعيوب النظام القضائي المزدوج. وذلك على النحو التالي.

## المطلب الثالث

### مزايا وعيوب القضاء الموحد

ممّا لا شك فيه أنّ لكلّ دولة نظامها القانوني والقضائي الخاصّ بها، والتي من خلاله تقضي المنازعات المعروضة عليها، فنجد أنّ الدول ذات النظام القضائي الموحد، يختصّ القضاء العادي بها بنظر جميع المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية مع تعدّد درجات التقاضي، في حين تنظر المحاكم الإدارية في المنازعات الإدارية إلى جانب المحاكم العادية في دول التنظيم القضائي المزدوج. وهذه الأفضلية في اختيار نوع النظام القضائي في كلّ دولة له مؤيّدوه والمنتقدون له بحسب نظرهم إلى كلّ نظامٍ على حده، ويثور التساؤل في هذه الجزئية عن مدى ملاءمة تطبيق القضاء الموحد أو تطبيق القضاء المزدوج؟ وهل إتاحة الفرصة للمحاكم العادية بنظر القضايا الإدارية هو أفضل وسيلة لإحكام الرقابة القضائية على أعمال ونشاطات جهة الإدارة؟ أم أنّ تخصيص قضاء إداري مُتمرّس بنظر القضايا الإدارية إلى جانب القضايا العادية هو الوسيلة الأنسب والأفضل لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة؟.

إنّ جوابنا على هذه الأسئلة ستكون بشرح مزايا (الفرع الأول) وعيوب (الفرع الثاني) كلاً من النظامين، لمعرفة أسباب اختيار كلّ دولة لنظامها القضائي والقانوني فضلاً عن الأسباب الأخرى التي دعت الدول إلى اختيار مثل هذه التنظيمات القضائية والتي ترجع إلى أسباب تاريخية واقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، وذلك من خلال التالي:

## الفرع الأول

### مزايا القضاء الموحد

1. يُعتبرُ أنصار هذا المبدأ أنّ القضاء الموحد أكثرُ اتفاقاً وتلائماً مع مبدأ المشروعية، من حيث خضوع الأفراد والإدارة على حدٍ سواء لمبدأ القانون الواحد ممّا لا يسمح للإدارة بأية امتيازات استثنائية في مواجهة الأفراد قد تمثّل إجحافاً بحقوقهم وحرّياتهم، وبالتالي تتحقّق المساواة بين الحاكم والمحكوم أمام القانون. كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن تخصيص جهة معيّنة لنظر المنازعات الإدارية وتطبيق قانون معيّن عليها، يمثّل ثغرة خطيرة في مبدأ المشروعية وإخلال بحق المساواة أمام القانون.

2. يمتاز هذا النظام بخُلُوه من التعقيدات التي قد تطرأ على مسألة إشكاليات توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي في النظام المزدوج والتي لم تجد حلاً حاسماً إلى الآن في فرنسا فضلاً عن إمكانية حدوث التّضارب في الأحكام بينهما<sup>(1)</sup>.

---

(1) - سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرّقابة على أعمال الإدارة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 337. محمد كامل عبيد، الرّقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 675 - 676. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 98 - 99. كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 40. محمد الوزاني ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 33. إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 88 - 89. محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 26. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 22.

3. يُحَقِّق هذا النظام في نظر تابعيه مبدأ فصل السُّلطات في صورته الطبيعية، حيث يراقب القاضي العادي أعمال جهة الإدارة من خلال احترامها للقواعد القانونية وتطبيقها، ناهيك عن أنه يحدُّ من تعسُّفات جهة الإدارة واستبدادها<sup>(1)</sup>.

---

(1) - عبدالقادر باينه ، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 198.

## الفرع الثاني

### عيوب القضاء الموحد

بالرغم من تلك المزايا التي يتمتع بها القضاء الموحد بحسب نظرة تابعيه، إلا أن هذا النظام تكتنفه بعض العيوب التي تحد من فاعليته وتقلل من أهميته ومنها:

1. أن تدخل القضاء في كل أعمال الإدارة وتوجيهها واتخاذ قرارات عوضاً عنها أو التعويض عن القرارات التي اتخذتها أو سحبها، من شأنه بحسب الفقيه " WALINE " أن يؤدي إلى وصف هذا النظام بنظام الإدارة بواسطة القضاء.

2. قد يحد هذا النظام وتطبيقه أحياناً من خدمة المصالح العمومية نتيجة تطبيق أحكام القانون الخاص في المنازعات الإدارية، على اعتبار أن الإدارة في منزلة الخواص وتقوم بعملها من أجل خدمة مصالحها الخاصة.

3. ليس صحيحاً بأن إخضاع المنازعات التي تنطوي على جهة الإدارة للقضاء العادي يحقق أكبر حماية للأفراد في مواجهة جهة الإدارة، فالقضاء الإداري وإن كان قضاءً متخصصاً إلا أنه يمكن أن يحكم لصالح الأفراد على حساب جهة الإدارة.

4. قد يمنع المشرع في ظل القضاء العادي جهة القضاء من التعرض لبعض أعمال الإدارة، ممّا يمكن معه أن تستبدد الإدارة بسلطتها التقديرية وبالتالي تشط في استعمالها وتجاوز حدود سلطاتها على حساب حقوق وحريات الأفراد.

5. أن الأخذ بهذا النظام يؤدي إلى إنكار استقلال الإدارة في ممارسة أعمالها ونشاطاتها، وتدخل القضاء في اتجاهات وتصرفات الحكومة وهذا يشكّل اعتداء وتجاهل لمبدأ فصل السلطات.

6. أن هذا النظام لا يحقق ضمانة كبيرة للأفراد في مواجهة جهة الإدارة، خاصة إذا لجأت الإدارة إلى الوسائل الخفية التي من شأنها التخلص من الرقابة القضائية ومن المسؤولية، ومن ذلك إخراجها للأوامر والأنظمة التي تصدر من الوزراء أو الرؤساء الإداريين تنفيذاً لقانون من الرقابة القضائية باعتبارها من أعمال السيادة، وبالتالي تحصين هذه الأعمال من الرقابة القضائية أو إمكانية إلغائها والتعويض عنها.

7. كما ينتقد البعض نظام القضاء الموحد، بأنه لا يراعي طبيعة المنازعات الإدارية، والتي تختلف تماماً عن المنازعات بين الأفراد، لاختلاف الهدف بين كلٍ من المنازعتين العادية والإدارية.

8. أن إتاحة هذا النظام لإقامة دعوى المسؤولية الشخصية ضدّ الموظّفين، دون الدولة، يؤدي إلى تقليل أمل الأفراد في الحصول على التعويض اللازم عن الضرر الذي لحق بهم، نتيجة عدم قدرة هؤلاء الموظّفين على الوفاء بالتعويض، خصوصاً إذا كانت درجة التعويض على قدر كبير من الجسامة. فضلاً عن أن شعور الموظّفين من خطر التعويض المسلط على رقابهم في حال ارتكابهم لأيّ خطأ، من شأنه إحجامهم عن أداء مهامهم الوظيفية بفاعلية بما يؤدي إلى جمود الإدارة مثلما فعل موظّفيها.

9. عدم نجاح تجربة القضاء الموحد في البلاد التي أخذت به، فمثلاً نلاحظ أن النظم الإنجلوسكسونية مثل إنجلترا والولايات المتحدة، لم تثبت فاعلية الرقابة

القضائية على أعمال الإدارة فيها، حيث ظلت الإدارة لفترةٍ طويلةٍ غيرٍ مسؤولةٍ عن أعمالها ونشاطاتها الإدارية، ولم يستطع القضاء العادي تقرير المسؤولية بمبادرةٍ منه، دون نصٍ خاصٍ على ذلك في قانونٍ كلِّ دولةٍ على حده<sup>(1)</sup>.

10. أيضاً يُعاب على نظام القضاء الموحد أن القضاء العادي لا يستطيع أن يُدع ويَطوّر في المبادئ القانونية بما يتفقٌ وحاجات الأفراد المتطورة والمستمرة، ناهيك عن أنه يؤدي إلى التَّحكُّم والاستبداد الإداري، ويجعل دور القضاء في مراقبة أعمال وتصرفات الإدارة شاقاً وصعباً<sup>(2)</sup>.

---

(1) - مثال ذلك القانون الصادر سنة 1946 م في إنجلترا، والقانون الصادر سنة 1947 م في الولايات المتحدة. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 128.

(2) - إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 89-90. عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 198 - 199. محمد الوزاني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 33. كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 40. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 676 - 678. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 337-338. محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 27. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 23 - 24.

## المطلب الرابع

### مزاياء وعيوب القضاء المزدوج

يرتكز النظام القضائي المزدوج في فرنسا التي تعتبر من أوائل الدول التي مهّدت لاتباع أسلوب القضاء المزدوج، على أسسٍ ثلاثيةٍ، يتمثل أولها في الطبيعة الخاصة للمنازعات الإدارية، ويتراى ثانيهما في أنّ الفصل في مثل هذه المنازعات يتطلب هيئة قضائية متخصصة إلى جانب الاختصاص القانوني في الوقوف على متطلبات ونشاطات أعمال الإدارة ومقتضيات ظروفها العملية، وثالث الأسس التي يركز عليها هذا النظام هو حماية حقوق وحريات الأفراد وإجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لسلطانه.

علاوة على ما تقدّم، فإنّ هناك بعضاً من المزايا (الفرع الأول) والعيوب (الفرع الثاني) التي قد تلحق بهذا النظام القضائي والتي يمكن إختصارها بما يلي:



## الفرع الأول

### مزايا القضاء المزدوج

(1) من محاسن هذا النظام ما يتعلّق بضمانة حقوق الأفراد وكفالة حرّياتهم في مواجهة الإدارة، وأيضاً ما وضعه القضاء الإداري من قواعد موضوعية وإجرائية للقانون الإداري ناهيك عن أثره الظاهر في تقويم سلوك الإدارة وإرشادها إلى الالتزام بمبدأ المشروعية والخضوع لأحكامه. فالقاضي الإداري يقوم بعمل الموازنة بين حقوق وحرّيات الأفراد من ناحية، وضمان حسن سير المصالح العمومية والمصلحة العامّة من ناحية أخرى.

(2) يواجه القضاء الإداري التغييرات التي تطرأ على الحياة العملية في المجتمع، بما يطرحه من حلول إذا واجهت الإدارة ظروفاً استثنائية، بأن يُمكنها من تجاوز تلك الظروف وتوسيع دائرة سلطاتها، خاصّة إذا لم تسعفها النصوص القانونية لتجاوز تلك الظروف، حيث يقوم القاضي الإداري في مثل هذه الأوضاع بمراقبة سلوك الإدارة، وأنّ مسلكها في مثل هذه الأوضاع قد اقتضتها الظروف الاستثنائية، وبالتالي يراقب القضاء الإداري انتهاء الأوضاع الاستثنائية التي دعت إليها حالة الضّرورة، والتي قد إنتهكت الإدارة من خلالها الحقوق وإنقصت من الحرّيات. وبالتالي نجد أنّ الإدارة في مثل هذه الأوضاع تستأنس من نوعية القضاء الإداري المرن والمتطوّر بتطوّر الحياة اليومية، فضلاً عن أن الأفراد ينعمون في ظلّه بضمانات قد لا يوفّرها القضاء العادي.

3) يمتاز القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات وسهولة في الإجراءات، عن طريق توجيهه لإجراءات التقاضي الإدارية، على عكس الإجراءات الطويلة والمعقدة التي تُتَّبَع أمام المحاكم العادية.

4) يتميَّز القضاء الإداري عن القضاء العادي، بتشبيده مجموعة من القواعد الموضوعية للقانون الإداري مثل ضوابط المسؤولية الإدارية ونظرية المرافق العامة ونظرية الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية، وكلُّ ذلك ساهم في تقويم سلوك الإدارة وتوجيهها إلى مبدأ المشروعية الإدارية.

5) مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يتمُّ الفصل من الناحية العضوية والناحية الوظيفية، وتكْمُنُ مهمَّة القاضي في هذا النظام في الفصل في المنازعة الإدارية عن طريق البحث والتحري في مدى مطابقتها تصرف الإدارة مع مبدأ المشروعية ولا يملك أن يحلَّ محلَّها في ذلك.

6) يتمتَّع القضاء الإداري في ظلِّ النظام القضائي المزدوج بسلطة إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها، وهو ما يعني تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومراقبة احترام الإدارة لمبدأ المشروعية مع ضمان وحماية حقوق وحريَّات الأفراد ضدَّ تعسف الإدارة أثناء استخدامها لسلطاتها.

7) ثَبَّتْ بالتجربة العملية نجاح واقع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظلِّ القضاء المزدوج أكثر منه في القضاء الموحد من ناحية صون وحماية حقوق وحريَّات الأفراد في مواجهة الإدارة، فضلاً عن أن ممارسة القضاء الإداري لرقابة الإلغاء ضدَّ أعمال ونشاطات الجهة الإدارية يعدُّ من أهمِّ الوسائل التي تحكم عمل الإدارة وتحدُّ من تعسفها في استخدام سلطاتها التقديرية أو استبدالها في مواجهة الأفراد.

8) ليس من الصعوبة التمييز بين اختصاص كلٍ من جهتي القضاء الإداري والعادي بنظر المنازعة، إذ يتحدّد ذلك بواسطة قواعد معيّنة وواضحة، يمكن من خلالها للقضاء الإداري الفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، بينما ينظر القضاء العادي في المنازعات الخاصّة التي تثور بين الأفراد<sup>(1)</sup>.

---

(1) - محمد كامل عبيد، الرّقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 688 - 690. عبدالقادر باينه ، الرّقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 201. كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 42. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 124 وما بعدها. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرّقابة على أعمال الإدارة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 338. محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 29 - 30. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 25 - 26.

## الفرع الثاني

### عيوب القضاء المزدوج

بالرغم من كلِّ تلك المزايا التي يتمتّع بها القضاء الإداري إلا أنّ خصومه وجَّهوا إليه بعض الانتقادات لعلَّ من أهمّها ما يلي:

(1) أنّ الأخذ بنظام القضاء المزدوج يؤدي إلى إثارة مشاكل معقّدة تتعلّق بتحديد اختصاص جهتي القضاء العادي والإداري، وتنازع الاختصاص بينهما، ممّا يؤدي في نهاية الأمر إلى إهدار حقوق الأفراد.

(2) أنّ الأخذ بنظام القضاء المزدوج ينطوي على بطءٍ شديدٍ في إجراءات الفصل في المنازعات الإدارية، بسبب الزيادة المُطرَده والمستمرة في المنازعات، وهو ما يقود أيضاً إلى إهدار حقوق الأفراد وتأخير حصولهم على التعويض اللازم لجبر الضرر في الوقت المناسب.

(3) يرى منتقدوا هذا النظام أنّ القضاء الإداري كثيراً ما يتوسّع في قبول دعوى الأفراد لإلغاء القرارات الإدارية، وخاصّة فيما يتعلّق بمفهوم المصلحة اللازم توافرها في رافع دعوى الإلغاء، حيث يكفي أنّه يصل إلى حد قبول مصلحة المواطن كناخب أو كدافع للضرائب أو مصلحة كساكن أو مقيم في بلدة.

(4) إذا كان القانون الإداري بناءً على المبادئ التي قرّرها القضاء الإداري يعترف للإدارة بسلطة تقديرية عند إصدارها للقرارات الإدارية، إلا أنّ هذه القرارات وتلك السُلطة مقيّدتين بعدم الانحراف في استعمال السُلطة، فضلاً عن أن الإدارة تلتزم بأن تضع نفسها في أفضل الظروف عند قيامها بالتقدير وإصدار القرار.

5) أيضاً من بين الانتقادات الموجهة لهذا النظام القضائي المزدوج، ما ذهب إليه البعض منهم بأن تخصيص قاضي إداري للنظر في القضايا التي تنطوي على جهة الإدارة، فيه محاباة وإجحاف لحق الطرف الآخر ضد جهة الإدارة، من حيث إيثارها بقاضٍ خاصٍ يفصل في خصوماتها مع الأفراد.

6) أنّ وجود قاضي إداري يفصل في المنازعات الإدارية بقواعد قانونية خاصة، فيه إستثناء من قانون الشريعة الإسلامية الذي ينبغي أن يخضع له الجميع بلا استثناء، كما ينطوي على إهدار حقوق الأفراد في اللجوء إلى القضاء الطبيعي أو القضاء العادي<sup>(1)</sup>.

في نهاية المطاف، وبعد أن استعرضنا مزايا وعيوب كلاً من النظام القضائي الموحد والنظام المزدوج، نأتي إلى حقيقة لا يمكن تجاهلها وهي أنّ النظام القضائي المزدوج يتمتع بخصائص تفوق تلك التي يتمتع بها القضاء الموحد، ولا ينال من تلك الخصائص أو ينتقص من قيمتها ما قاله بعض الفقه من العيوب، فالقضاء المزدوج لما له من آثار بعيدة المدى - لا يستطيع أحد إنكارها - يحقق ميزان العدالة الإدارية، ويساعد في إلزام الإدارة في الخضوع لمبدأ المشروعية، كما يساوي بين كفتين متناقضتين هما كفة المصالح الخاصة للأفراد وتوفير ضمانات

---

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 131. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 690 - 691. كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 43. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 339 - 340. محمد عبدالكريم عمر المنهالي، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 30. سليمان علي سليمان الحاطي، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 26.

كفيلة بحماية حقوقهم وحرّياتهم في مواجهة تعسّف الإدارة، وكفّة تحقيق المصلحة العامّة للمجتمع. أيضاً فإنّ المتأملّ في استقراء تاريخ هذا النظام في البلاد التي طبّقته مثل فرنسا والمغرب، يرى فاعلية هذا النظام وجدواه ممّا دفع العديد من الدول إلى إعتناق هذا المبدأ وإدخاله في التنظيم القضائي والقانوني الخاصّ بها.

هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى نجد أنّ الرد على منتقدي هذا النظام وخاصةً فيما يتعلّق بمحاباة هذا النظام للإدارة على حساب حقوق وحرّيات الأفراد ليس صحيحاً البتّة، خاصّة أنّ بداية تطبيق هذا النظام المزدوج في فرنسا وإنشاء القضاء الإداري كان لغرض إبعاد القضاء العادي من التّدخّل في نشاط الإدارة بما يعيق عملها ويمنعها من الإصلاحات الضرورية اللازمة، كما أنّ الواقع العملي للتطبيق الفعلي لهذا النوع من القضاء في فرنسا لم يثبت إهدار حقوق وحرّيات الأفراد لحساب مصلحة الإدارة، بل العكس من ذلك تماماً، فقد كان القضاء الإداري أكثر حرصاً على حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة تعسّف وشطط الإدارة عند استخدامها لسلطاتها التقديرية.

ومن الجانب الآخر، نجد أنّ القضاء الإداري مستقلّ تماماً عن الإدارة، حيث لا تجرؤ جهة الإدارة على الاعتداء على هذا الاستقلال، وبالتالي لا توجد تبعية للقضاء الإداري لجهة الإدارة، ممّا يُتخوّف منه تحيُّر القضاء للإدارة على حساب حقوق وحرّيات الأفراد، وأيضاً ليس هناك ما يمنع أيّ دولة من إنشاء جهة القضاء الإداري وتنظيمه على نحوٍ مخالفٍ لذلك الذي كان مطبّقاً في النظام الفرنسي.

أمّا فيما يتعلّق بمشكلة تحديد جهة القضاء المختصة بالفصل في المنازعة المعروضة، فقد أمكن للقضاء الفرنسي حلّها عن طريق إنشاء محكمة تنازع الاختصاص أو التعارض بين الأحكام، فضلاً عن أنّ القول بتعارض الأحكام

الصادرة من جهة القضاء الإداري مع مبدأ المشروعية والتي تقتضي ضرورة خضوع كلاً من الأفراد وجهة الإدارة لقانونٍ واحدٍ ومحاكمٍ واحدة، فإنَّه قولٌ مردودٌ عليه بأنَّه لا يوجد تعارض بين مبدأ المشروعية وبين قانون خاص يطبَّق على المنازعات الإدارية ومحاكم إدارية تفصل في المنازعات وفقاً لهذا القانون، فالروابط التي تجمع بين الأفراد فيما بينهم تختلف عن الروابط التي تجمع بينهم وبين جهة الإدارة التي تتبغى من وراء نشاطها أهداف الصالح العام ووسائل تحقيق مقتضيات الحياة العملية<sup>(1)</sup>.

---

(1) - سامي جمال الدين ، القضاء الإداري (الرّقابة على أعمال الإدارة)، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 340-341.

## الخاتمة

جاء هذا المقال لبيان كيفية إدارة الدولة من خلال نشاط وصلاحيات السلطات العامة فيها، حيث تُعدُّ وظيفة الضبط الإداري ضرورية لضمان ممارسة الحريات في جوٍّ خالٍ من صراعٍ أو تضارب، فتعمل هيئات الضبط الإداري على وضع قيود على ممارسة الحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره، وسلطتها في ذلك ليست مطلقة بل هي مُقيّدة ومحدّدة بعدّة ضوابط قانونية. كما أنّ الارتباط بين الحرية وأعمال الضبط الإداري ليس نتيجة صراع بينهما، وإنّما هو ثمرة لعلاقة تكاملية وتوافقية وتساندية، وذلك لإيجاد الإطار الذي تمارس داخله هذه الحريات العامة، مع الإبقاء على بعض الضمانات والضوابط القانونية لضمان عدم تعسف هيئات الضبط الإداري في سلطاتها. وممّا لاشك فيه أنّ وضع الحقوق والحريات العامة في دولة لا يقاس بالمبادئ الأساسية، والقواعد التي نصّ عليها القانون، بقدر ما يقاس، بمدى فعالية الحماية التي تريدها الدولة وتقدّمها فعلاً لها، لذلك كان ولا يزال القضاء بغض النظر عن موقعه الزمني أو المكاني، عبارة عن ميزان يحمل في الكفة اليمنى الحرية وفي الكفة اليسرى النظام، فإذا رجحت كفة الحرية على كفة النظام العام أو حدث العكس، إختلّ الميزان، وظلّ المجتمع في الحالة الأولى فوضوياً، وفي الحالة الثانية مستتبداً، فيجب تسوية الميزان بجعل كفتيه متساويتين في الثقل والوزن، وذلك بوضع مقدار ثقل الحرية مساوياً لمقدار ثقل النظام، والمفهوم أن يتأثران عكسياً بالزيادة أو النقصان حسب الظروف التي قد تطرأ على نظام الدولة.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمّها، فهي ضرورية ولازمة لاستقرار النظام العام وصيانة الحياة الاجتماعية



والمحافظة عليها، إذ بدونها تَعْمُ الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، لذا فإنَّ هذه الوظيفة تُعدُّ عَصَبَ السُّلطة العامَّة وجوهرها.

وتأتي أهمية هذه الوظيفة في أنَّها ضرورية وحيوية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور أهميةً في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، فتتولى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تُهدِّده في أمنه وصحَّته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تُنفَّذ قسراً على المعنيين بتنفيذه. وتخضع إجراءات الضُّبط شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية لقواعد المشروعية، حيث يجب أن يراعى حين صدور تدابير الضُّبط الإداري أن تصدر من مختص، وفقاً للإجراءات والأشكال المقرَّرة قانوناً، وأن تردُّ على محلِّ جائزٍ قانوناً، ولسبب يبيِّره، وأن تستهدف الإدارة تحقيق الهدف الذي من أجله منحت الاختصاص. ومنعاً من تعسُّف الإدارة في استعمال سلطاتها كان لا بدَّ من خضوعها للرقابة على أعمالها، ويختلف مدى هذه الرقابة في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية.

أخيراً، يتَّضح ممَّا تقدَّم ذكره أنَّ الضُّبط الإداري ضرورة اجتماعية لا غنى عنها في كلِّ المجتمعات، فهو يعتبر من أهمِّ وأقدم واجبات الدولة وترجع أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى غايته الأساسية والتي تتمثَّل في حماية النظام العام. وتمثِّل فكرة النظام في مجال الضُّبط الإداري الهدف أو الغاية التي تسعى سلطات الضُّبط الإداري لتحقيقها، ومن ثمَّ لا يجوز لهذه الأخيرة أن تتبغى بإجراءاتها الضُّبطية تحقيق أهدافٍ أخرى غير المحافظة على النظام العام حتى ولو كانت تتَّصفُ بالمصلحة العامَّة، وإلَّا كانت هذه الإجراءات مشوبةً بعيب الانحراف بالسُّلطة. وتلجأ سلطات الضُّبط الإداري للعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام داخل المجتمع بصورةٍ مستمرةٍ ودائمة، وفي الوقت

نفسه نجد أنّ الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على وسائل ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها بمثابة الضمانة الأكبر لحماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف هذه الأخيرة في استخدام سلطاتها أو الانحراف باستعمال هذه السلطات.

وإذا كان الوضع الطبيعي أو العادي يحتاج إلى منح هيئات الضبط الإداري سلطات عادية، فمن البديهي في الوضع الاستثنائي إعطاء هذه الهيئات سلطات استثنائية واسعة لمعالجة الأمر وتحقيق النظام العام، لكنّ هذا الوضع الاستثنائي لا يُعفي هذه السلطات من احترام مبدأ المشروعية الذي يبقى موجوداً ومحترماً من قِبَل الجميع.

ولقد سبق التأكيد بأنّه لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ينبغي ترتيب وتقرير الجزاء نتيجة لقيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها، والذي يتخذ صورة تعويض الأشخاص عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بهم، وذلك بلجوئهم للقضاء المختص، من خلال رفعهم لدعوى التعويض التي تُعتبر تطبيقاً لمسؤولية الإدارة عن أعمالها، والحكم لهم بالتعويض المناسب على أساس الخطأ المرفقي. غير أنّ أساس قيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها لم يبق محصوراً في مجال الخطأ، وإنما توسّع إلى الإقرار بالمسؤولية بدون خطأ، أي على أساس المخاطر، أو على أساس القانون، ولكن مع هذا الإمتداد فإنّ المسؤولية على أساس الخطأ تبقى هي القاعدة العامّة، والاستثناء هي المسؤولية بدون خطأ. إلا أنّنا نؤيّد توسيع مجال تطبيق مسؤولية هيئات الضبط الإداري بدون خطأ، لتشمل مختلف نشاطات الإدارة، وهذا بلا شك في صالح المضرور، وخاصّة إذا كانت الاعتبارات المالية هي التي جعلت المسؤولية الإدارية بدون خطأ هي الاستثناء، ولهذا فيجب على القضاء الإداري أن يتحرّر من هذه الفكرة، وأن يلجأ إلى تطبيق هذه المسؤولية

الإدارية بدون خطأ في نطاق شامل، يجعل منها أساساً قانونياً يشترك ويتساوى مع الخطأ في إقامة مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها الغير المشروعة والضارة، وهذا ضماناً لحقوق الأشخاص المضرورين، التي تأبى العدالة أن يتحملوا عبء الضرر لوحدهم، وذلك بسبب انتفاء الخطأ، أو عدم قدرتهم على إثباته.

وختاماً، فقد أفردنا هذا البحث للحديث ومن خلال خمسة مباحث عن كيفية ممارسة الدولة لأنشطتها وأعمالها الإدارية، حيث ذكرنا في المبحث الأول تعريف الضبط الإداري والتمييز بينه وبين أنواع الضبط الأخرى، وتمّ تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، ثم تناولنا في المبحث الثاني من هذا الفصل أهداف الضبط الإداري وما هي الدوافع التي إستندت إليها جهة الإدارة في تطبيقها لمفهوم الضبط الإداري. أمّا المبحث الثالث من هذا الفصل فقد خصّصناه للحديث عن وسائل الضبط الإداري التي تتخذها جهة الإدارة للمحافظة على النظام العام، وسواء كانت في الظروف العادية أو في ظلّ الظروف الاستثنائية، في حين تحدّث المبحث الرابع عن الرقابة القضائية لأعمال سلطات الضبط الإداري وأهمية الرقابة القضائية للأعمال والتصرّفات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري حفاظاً على الحقوق والحريّات، والتأكّد من ملاءمة القرارات والأعمال الصادرة عن الجهة الإدارية وأنّها جاءت بحسب طبيعة الظروف المحيطة والتي كانت سبباً لإصدارها. هذا وقد أتمنا هذا الفصل بالحديث في المبحث الخامس منه على تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، ودكّرنا أنّ مبدأ المشروعية يُعدّ صمام أمان لحقوق وحريّات الأفراد ولضمان عدم استبداد جهة الإدارة أو تعسفها في استعمال سلطاتها في ظلّ السُلطة التقديرية الممنوحة لها.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: قائمة المصادر

1. القرآن الكريم.
2. السنة النبوية والأحاديث الشريفة.
3. صحيح البخاري.
4. صحيح مسلم.

### ثانياً : الكتب والمؤلفات العلمية باللغة العربية

1. إعاد علي حمود القيسي ، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1999م .
2. حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013م.
3. خالد سيد حماد ، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2011 م.
4. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 1996م - القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003م.

5. سليمان علي سليمان الحاطي ، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، المنصورة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ، 2019م.
6. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة- القاهرة، دار الفكر العربي، 2007م، بدون طبعة، ص 794.
7. صلاح يوسف عبدالعليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2007م.
8. طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاطات السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، 1978م.
9. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995م.
10. عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام و النقي سالم جروان ، القانون الإداري، الشارقة، إصدارات أكاديمية العلوم الشرطية، 2009م.
11. عبدالله عبدالغني بسيوني ، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997م - القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996م.
12. عبدالقادر باينه ، الرقابة على النشاط الإداري، المحمدية، دار القلم، 2010م، الطبعة الأولى - تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، 1988م، الطبعة الأولى.

13. فؤاد العطار ، القانون الإداري (أصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية، الجزء الأول، 1976م.
14. كريم لحرش ، القضاء الإداري المغربي، الرباط، مطبعة طوب بريس، 2012م، الطبعة الأولى .
15. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2008م .
16. محمد الوزاني ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وُجِدَه، دار النشر الجسور، الطبعة الأولى، 2000م.
17. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007م .
18. محمد عبدالعال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2000م.
19. محمد عبدالكريم عمر المنهالي ، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، 2018م.
20. محمد فتوح محمد عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، بدون سنة إصدار .
21. محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري ،المنصورة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2016م.

22. محمد كرامي ، القانون الإداري، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2015م.
23. محمد كامل عبيد ، الرقابة على أعمال الإدارة، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1999م .
24. محمود سامي جمال الدين ، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات، دبي، دار القلم، 1989-1990م، الطبعة الثانية.
25. مصطفى محمود عفيفي ، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، (النظرية العامة للتنظيم الإداري)، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، 1989-1990م.
26. مليكة الصروخ ، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2010م
27. موسى مصطفى شحاده ، القانون الإداري في دولة الإمارات، عمّان، إثراء للنشر والتوزيع، 2012 م، الطبعة الأولى .

### ثالثاً: الأطروحات والرسائل العلمية

1. محمد حسن أحمد إبراهيم الحوسني ، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، الطبعة الأولى، أبو ظبي، الضياء للنشر والتوزيع، 2009م.

رابعاً: النصوص القانونية والقرارات والأحكام القضائية والمجالات المتخصصة في دولة الإمارات العربية المتحدة:

1. الجريدة الرسمية لدولة الامارات العربية المتّحدة.
2. دستور الإمارات العربية المتّحدة الصادر بتاريخ الثامن عشر من شهر يوليو سنة 1971م.
3. قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم 11 لسنة 1992م.
4. قانون المعاملات المدنية الاتحادي الصادر بالقانون رقم 5 لسنة 1985م والمعدّل بالقانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1987م.
5. القانون رقم 3 لسنة 1983م في شأن السُلطة القضائية.
6. القانون رقم 10 لسنة 1973م في شأن المحكمة الاتحادية العليا.
7. القانون رقم 6 لسنة 1978م بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها.
8. قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000م، بشأن نظام عقود الإدارة.
9. القرارات والمبادئ والأحكام القضائية.



سادساً: النصوص القانونية والقرارات والأحكام القضائية والمجالات المتخصّصة  
في دولة المملكة المغربية:

1. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.
2. الدستور الجديد للمملكة المغربية الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432هـ (29 يوليو 2011م)، بتنفيذ نص الدستور.
3. الظهير الشريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423هـ، 3 أكتوبر 2002م، كما تمّ تغييره وتنميه بمقتضى القانون رقم 01.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.82 صادر في 20 محرم 1424هـ (24 مارس 2003م) والقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 22 صفر 1430هـ (18 فبراير 2009م).
4. ظهير شريف رقم 1.57.223، يتعلّق بالمجلس الأعلى.
5. ظهير شريف رقم 1.58.008، يحتوى على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. حرّر بالرباط في 4 شعبان 1377 هـ، الموافق 24 فبراير سنة 1958م.
6. ظهير شريف رقم 1.63.137، بشأن القانون التنظيمي للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى.