

الاحلال بالالتزام بالتصرف في حماية النظام العام وأثره على مسؤولية  
الدولة  
دراسة مقارنة

دكتور

عبدالحفيظ علي الشيمي

أستاذ القانون العام المشارك

كلية القانون، جامعة قطر

**ملخص:** تهدف هذه الدراسة إلى توضيح سياسة كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري تجاه كل من النظام العام والحريات العامة، لما لكل منهما تأثير على الآخر، ومن هذه الزاوية فإن هذه الدراسة تستهدف توضيح سياسة القاضي الدستوري نحو تحقيق التوازن أو التوفيق بين فكرة النظام العام من ناحية والحريات من ناحية أخرى باعتبار أن النظام العام أصبح هدف له قيمة دستورية. كما تستهدف هذه الدراسة توضيح سياسة القاضي الإداري تجاه أثر الإخلال بهذا التوفيق الناتج عن إخلال الإدارة بالتزامها بحماية النظام العام على الحرية وعلى مسؤولية الدولة. وقد اعتمدت هذه الدراسة المنهجين: الاستقرائي والتحليلي لنصوص القانون وأحكام القضاء الإداري والدستوري في القانونين الفرنسي والقطري، ثم خلصت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها: أن سلطة الضبط الإداري لم تعد سلطتها في التصرف لحماية النظام العام سلطة اختيارية مطلقة، بل يتعين عليها ألا تتقاعس عن اتخاذ التصرفات التي تكفل حماية النظام العام ولا تحول في ذات الوقت عن مباشرة الأفراد لحرياتهم ولو لم تكن من الحريات الأساسية كحرية التخييم والسباقات الرياضية والحفلات الموسيقية، وأن مسؤولية الدولة عن إخلالها بالتزامها بالتصرف في مجال النظام العام يمكن أن تقوم على أساس الخطأ البسيط دون الخطأ الجسيم، وأن هذه السياسة تختلف من حالة لأخرى وفقا للظروف المحيطة بالإدارة والظروف المحيطة بالواقعة.

**الكلمات المفتاحية:** القضاء الدستوري – القضاء الإداري – التوفيق بين النظام العام والحريات

Breach of the obligation to act in the field of protecting public order and its impact on protecting public freedoms - a comparative study

DR. Abdul Hafeez Ali Al-Shimi

Associate Professor of Public Law, College of Law, Qatar University-Qatar

**Abstract:** This study aims to clarify the policy of both the constitutional judiciary and the administrative judiciary towards both public order and public freedoms, because each of them has an impact on the other. From this angle, this study aims to clarify the policy of the constitutional judge towards achieving balance or reconciliation between the idea of public order and On the one hand, and freedoms on the other hand, given that public order has become a goal that has constitutional value. This study also aims to clarify the administrative judge's policy regarding the impact of the breach of this agreement resulting from the administration's breach of its obligation to protect public order on freedom and on the state's responsibility on the other hand. This study adopted the inductive and analytical analysis of the texts of the law and the provisions of the administrative and constitutional judiciary in the French and Qatari laws. The study then concluded several results, the most important of which is: The administrative control authority is no longer an absolute optional authority to act to protect public order. Rather, it must not fail to take the actions that... It guarantees the protection of public order and does not, at the same time, prevent individuals from exercising their freedoms, even if they are not fundamental freedoms, such as the freedom to camp, sports races, or concerts. The state's responsibility for breaching its obligation to act in the field of public order can be based on a simple error without a serious error, and that this The

policy varies from one case to another according to the circumstances surrounding the management and the circumstances surrounding the incident.

**Keywords:** constitutional judiciary - administrative judiciary - reconciliation between public order and freedoms

## مقدمة:

يعد موضوع النظام العام من الموضوعات التي يجب على السلطة الإدارية وخاصة سلطة البوليس حمايته بل والحرص على استمرارية دورها في حماية النظام العام من أي مصدر يهدده، فحماية النظام العام لم تعد مسألة رفاهية، ومن ثم أصبح حماية النظام العام من الأمور التي تقترن اليوم بفكرة المصلحة العامة. بل لا أكون مبالغا في القول بأن حماية النظام العام أصبح من الحقوق الأساسية للأفراد. ولذلك توالت التشريعات المعنية بالتأكيد على حماية النظام العام للفرد وللدولة سواء على مستوى الدولة او على المستوى المحلي.

ومن ثم لا يمكن التسليم بإعلاء الحقوق والحريات وإطلاقها على حساب النظام العام، كما لا يمكن إعلاء فكرة النظام العام على الحقوق والحريات، ومن هنا فإن القضاء الدستوري من خلال أحكامه وقراراته حقق نوعا من التوازن بين الحقوق والحريات من ناحية وبين الأهداف الدستورية ومنها هدف حماية النظام العام من ناحية أخرى. واتضح ذلك في قراره الصادر في 19 و20 يناير 1981<sup>1</sup>. إزاء ذلك هل تكون سلطة الضبط الإداري مخيرة في اتخاذ الإجراء الذي يكفل حماية النظام العام، أو أن تتخلى عن اتخاذ الإجراء الذي يكفل حماية النظام العام؟ وما الأثر المترتب على ذلك؟ وهذا ينقلنا إلى توضيح إشكالية الدراسة.

## أهمية موضوع الدراسة:

استخدم المجلس الدستوري منهجين للتوفيق بين النظام العام والحقوق والحريات هما: منهج التوفيق بين الأهداف الدستورية المتعارضة من خلال إضفائه القيمة الدستورية على النظام العام باعتباره هدف دستوري، وكذلك من خلال تبنيه لمنهج الرقابة الدستورية مع التحفظ كلما مس القانون حق أو حرية عامة. اما القضاء الإداري فقد أقر مسؤولية الدولة في حالة عدم قيام سلطة الضبط الإداري باتخاذ الإجراء

---

1 CC. n° 80-127 DC des 19-20 Janvier 1981, Rec., 15; L. Philip, "Les contrôles d'identité et la constitution," *Le Monde*, 28/29 décembre 1981.

المناسب لحماية الأفراد وحررياتهم العامة على أساس الخطأ البسيط متطورا من قضائه الذي استمر لحقبة زمنية طويلة يؤسس مسؤولية البوليس على أساس الخطأ الجسيم، وهو ما يعكس أهمية هذه الدراسة من حيث توضيح العلاقة بين النظام العام والحرريات باعتبارهما قيم دستورية يمكن أن تجتمع معا دون التضحية بأحدهما على حساب الآخر.

**مشكلة الدراسة:**

تتناول هذه الدراسة مسألة جوهرية وهي أنه إذا كان التزام سلطة الضبط بالقيام بإجراءات الحفاظ على النظام العام ليس محل شك، فهل يمكن أن يكون للإدارة خيار الامتناع عن القيام بإجراء الضبط الإداري؟ ولا نتحدث هنا عن السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ الإجراء الضبطي لاعتبارات تتعلق بالصالح العام، وإنما نقصد امتناع الإدارة عندما يلزمها القانون بالتدخل لاتخاذ الإجراء الضبطي، وهذا ما سوف تجيب عليه هذه الدراسة من خلال الصفحات التالية.

### **منهج الدراسة**

اعتمدت الدراسة المنهجين التحليلي والاستقرائي لنصوص القانون وأحكام القضاء الإداري والدستوري في القانونين الفرنسي والقطري، مع توضيح سياسة مجلس الدولة الفرنسي بشأن مدى مساءلة سلطة الضبط الإداري عند امتناعها عن اتخاذ الإجراء الذي يكفل حماية النظام العام أو عند تخليها عن اتخاذ هذا الإجراء.

### **خطة الدراسة**

سوف أقسم هذه الدراسة إلى مبحثين. ويقسم كل مبحث إلى ثلاثة مطالب، ثم ننتهي بخاتمة تحتوي على عدد من النتائج والتوصيات، وهي على النحو التالي:

## المبحث الأول

### عدم التعارض بين نظرية النظام العام والحريات العامة

سيتناول هذا المبحث تحديد مدلول النظام العام في الفقه والقضاء الدستوري (المطلب الأول) ثم توضيح الأساس الدستوري والتشريعي للنظام العام في القانونين الفرنسي والقطري (المطلب الثاني)، وأخيرًا سياسة المجلس الدستوري بشأن التوفيق بين النظام العام والحريات (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### تحديد مدلول النظام العام في الفقه والقضاء الدستوري

هناك عدد قليل من المفاهيم القانونية التي يصعب تعريفها مثل "النظام العام" وورد في القاموس تعريف النظام العام بأنه: مجموعة القواعد الإلزامية التي تؤثر على تنظيم الأمة والاقتصاد والأخلاق والصحة والأمن والسلام العام والحقوق والحريات الأساسية لكل فرد، ولذلك تملك سلطات الضبط الإداري سلطتي المبادأة والتدخل لحماية النظام العام<sup>1</sup>.

وقد اجتهد الفقه في محاولة منه لتحديد مدلول النظام العام، ففي الفقه الفرنسي وفقًا لمفهوم هوريو، الذي يعود تاريخه إلى بداية القرن العشرين، فإن النظام العام هو في المقام الأول نظام "مادي وخارجي" ويترتب على المظهر الخارجي ردود أفعال قد تؤدي إلى اضطرابات<sup>2</sup>. ويذهب رأي آخر إلى أن النظام العام بالمفهوم السابق للفقيه هوريو وبعد اتجاه مجلس الدولة الفرنسي بعد توسعه في مفهوم النظام العام أو صورته وخاصة بعد حكمه في قضية افلام (لوتسيا) الصادر في 18 ديسمبر 1959 اتسع ليشمل الحفاظ على الجماليات أو احترام كرامة الإنسان كجزء من النظام العام<sup>3</sup>. كما عرفه

---

1 Dictionnaire juridique <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/ordre-public.php>; voir aussi: R. Polin, *L'Ordre Public: Actes du Colloque*, Paris 22 et 23 mars 1995, PUF, 1996; J. -F. Romain, *L'Ordre Public Concept et Applications*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

2 M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 1933, p. 549.

3 Respectivement CE, 18/12/1938 Société des usines Renault, R531 et CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang sur Orge, R372. Sur ces questions, voir notamment, C-

رأي آخر في الفقه الفرنسي بأنه: مجموعة القواعد الإلزامية التي تؤثر على تنظيم الأمة والاقتصاد والأمن والسلام العام والصحة والأخلاق والحقوق والحريات الأساسية لكل فرد، وبعبارة أخرى فإن النظام العام يتوافق مع كافة قواعد القانون التي يراها المشرع مفيدة وضرورية للحياة في المجتمع. ومن ثم بمجرد أن يكون القانون من النظام العام فهو أمر حتمي ولا يمكن لأحد أن ينتقص منه. وإعمالاً لذلك تشير المادة (6) من التقنين المدني الفرنسي القديم بأنه: "لا يجوز الانتقاص، باتفاقات معينة، من القوانين المتعلقة بالنظام العام والأخلاق الحميدة"<sup>1</sup>.

وإذا ما رجعنا إلى المجلس الدستوري الفرنسي بشأن تعريف النظام العام، سوف نجد أنه لم يحدد قط ماذا يعني بالنظام العام. لكن من خلال قراءة بعض قراراته يسهل فهم ما تشير إليه. وهو في الواقع مفهوم يفهمه الجميع دون الحاجة إلى إعطائه تعريفاً دقيقاً. ومع ذلك، يمكن القول إن تعريف النظام العام الذي قدمه المجلس الدستوري قريب جداً من ذلك المستخدم في القانون الإداري الفرنسي منذ أكثر من قرنين من الزمن. حيث يغطي النظام العام في قضاء المجلس الدستوري "النظام الجيد والأمن والصحة والسلام العام". ومن ناحية أخرى، فهو لا يشمل، كما في المسائل الإدارية، "كرامة الإنسان"، لأن هذا المبدأ له أساس محدد في ديباجة دستور 1946. ولضمان أمن الأشخاص والممتلكات، ينظر الفقه إلى النظام العام من خلال قراءة قرارات المجلس الدستوري بأنه "درع" لحرياتنا الأساسية، وبالتالي فإن منع الاعتداء على النظام العام هو ضروري لحماية الحقوق ذات القيمة الدستورية.

ويكاد الفقه العربي يتوافق مع غالبية الفقه الفرنسي بشأن صعوبة الوقوف على مفهوم محدد للنظام العام لعمومية وغموض تعبير النظام العام، ومع ذلك حاول جانب من الفقه تعريف النظام العام؛ حيث ذهب رأي إلى تعريفه بأنه: مجموعة القواعد التي

---

A. Dubreuil, *L'ordre public, Actes du Colloque de Clermont-Ferrand des 15 et 16 Décembre 2011*, Paris, Cujas, 2013.

1 Virgile Duflo, *Ordre public en droit administratif français*, <https://jurislogis.fr/ordre-public-droit-administratif-francais/15/9/2023>; Dubreuil, *Op. cit.*, P.33.



تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي قد تكون سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وبالتالي يعد النظام العام من المرتكزات الأساسية للمجتمع، وذهب رأي آخر إلى أنه مجموعة المصالح الأساسية والعليا للجماعة، وبالتالي هو مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة ولا يتصور بقاء هذه الجماعة دون استقرار النظام العام<sup>1</sup>. ولا تخلو التعريفات الفقهية الأخرى من هذا المفهوم<sup>2</sup>. ويمكن من جانبنا تعريف النظام العام من خلال ما استقر عليه القضاء الإداري والدستوري بأنه: مجموعة القواعد القانونية التي تحدد لنا المقومات الأساسية للدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية والدينية<sup>3</sup>، وهذه المقومات تختلف من مجتمع لآخر، بل قد تختلف في المجتمع الواحد باختلاف الزمان والمكان.

ولذلك فإن النظام العام ينشأ من بناء فقهي يميل إلى أنه ضمانات فعالة للحقوق والمبادئ الدستورية. هذا هو المفهوم الصارم للنظام العام (وليس النظام العام الأوسع، مثل النظام العام الاجتماعي والصحي والبيئي). ويبدو لي أن "جوهر" هذا النظام العام (بالمعنى الدقيق للكلمة) هو مبدأ "الأمن" الذي يضمنه إعلان عام 1789؛ حيث لا توجد حرية ممكنة في مجتمع يخشى الأفراد فيه على الأمن. وأعطى المجلس صفة قانونية لهذا المفهوم التقليدي للنظام العام من خلال جعل صيانتها هدفاً ذو قيمة دستورية. وماذا يعني ذلك؟ يعني أن الأهداف ذو القيمة الدستورية هي ضرورات مرتبطة بالحياة

---

1 عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام، مصادر الالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000، ج1، ص434 وما بعدها؛ حسن كيره، المدخل إلى القانون، النظرية العامة للحق، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973، ص47 وما بعدها.

2 سليمان مرقس، المدخل للعلوم القانونية، مطابع دار النشر للجامعات المصرية، 1952، ص77 وما بعدها؛ عبد الودود يحيي، المدخل لدراسة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص565 وما بعدها؛ كيره، مرجع سابق، ص47؛ محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس]، 1979، ص57 وما بعدها؛ صبري محمد السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية ومقتضيات النظام العام [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة]، 1996، ص91 وما بعدها؛ وديع البقالي، "إشكالية التوفيق بين النظام العام والحريات"، مجلة الفقه والقانون، جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، ع51 (يناير 2017)، ص62؛ وله أيضاً، "النظام العام والحريات"، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، المغرب، ع31 (2016)، ص271؛ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص69.

3 تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي جعل الأخلاق العامة من بين عناصر النظام العام منذ عام 1959 في قضية (أفلام لوتسيا). انظر:

في المجتمع والتي يجب أن توجه العمل القاعدي. كما أن تعمل على مراعاة اعتبارات المصلحة العامة بهدف التخفيف من نطاق بعض القواعد الدستورية، بما في ذلك الحقوق أو الحريات الأساسية. وكان النظام العام أحد هذه الأهداف الأولى التي حددها المجلس الدستوري في قراره الصادر في 1981، عندما ذهب في هذا القرار إلى أن الحرية الفردية وحرية التنقل والذهاب يجب التوفيق بينهما وبين "ما هو ضروري لحماية أغراض المصلحة العامة ذو القيمة الدستورية والتي يعد أحد مقومات هذه المصلحة الحفاظ على النظام العام<sup>1</sup>. وهذا ينقلنا إلى مسألة مهمة وهي التوفيق بين النظام العام والحريات.

---

1 Decision du CC du: 19-20 Janvier 1981 sur la loi securite et liberte, Rec. P 15.

## المطلب الثاني

### الأساس التشريعي والدستوري للنظام العام في القانونين الفرنسي والقطري

سوف نتناول في هذا المطلب التنظيم القانوني للنظام العام في القانون الفرنسي (الفرع الأول) ثم في القانون القطري (الفرع الثاني)، وذلك على النحو التالي:

### الفرع الأول

#### النظام العام في القانون الفرنسي

يرتكز الأساس التشريعي للنظام العام في فرنسا اليوم على المادة (L.2212-2) من الكود العام للجماعات الإقليمية<sup>1</sup>، التي نفذت في 22 ديسمبر 2014 بمقتضى القانون رقم 1545-3014 الصادر في 20 ديسمبر 2014؛ حيث يناط بالشرطة البلدية ضمان حسن النظام والسلامة والأمن والصحة العامة. وفكرة النظام العام هي فكرة متغيرة تتغير بتغير الزمان والمكان، وللنظام العام وجهان: الوجه المادي والآخر معنوي، وسلطة البوليس الإداري المحلي منوط بها الحفاظ على النظام العام بمظهره المادي أو المعنوي<sup>2</sup>، ويناط بها على وجه الخصوص ما يلي: 1- كل ما يتعلق بسلامة ورفاهية المرور في الشوارع والأرصفة والميادين والطرق العامة، بما في ذلك التنظيف والإضاءة وإزالة العوائق وهدم أو إصلاح المباني والآثار الجنائزية المهددة بالخراب، وحظر تعريض أي شيء للنوافذ أو أجزاء المباني الأخرى التي يمكن أن تتضرر من سقوطها أو رمي أي شيء من شأنه إضرار المارة أو إحداث زفرات ضارة وكذلك الحرص على قمع الرواسب أو الانسكابات أو البراز أو نتوءات أي مادة أو شيء يحتمل أن يضر، بأي شكل من الأشكال، سلامة أو راحة المرور أو نظافة الطرق المذكورة أعلاه. 2- العناية بقمع الاعتداءات على الهدوء العام مثل المشاجرات والخلافات المصحوبة بأعمال شغب في الشوارع، والشغب المثار في أماكن التجمعات

---

1 تجدر الإشارة إلى أن هذا النص ترجع أصوله التاريخية إلى نص المادة 97 من قانون 5 إبريل لسنة 1884 الخاص بالتنظيم الإداري المحلي أو الإقليمي في فرنسا.

2 Hauriou, Op. cit., p. 549; CE, 18/12/1938 Société des usines Renault, R531 et CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang sur Orge, R372. Sur ces questions, voir notamment Dubreuil, Op. cit.

العامّة، والحشود، والضوضاء، واضطرابات الأحياء، والتجمعات والأحداث الليلية التي تزعج بقية السكان وجميع الأفعال التي من المحتمل أن تهدد الهدوء العام.3- الحفاظ على النظام الجيد في الأماكن التي توجد بها تجمعات كبيرة من الرجال، مثل المعارض والأسواق والاحتفالات والمراسم العامّة والعروض والألعاب والمقاهي والكنائس وغيرها من الأماكن العامّة. 4- التحقق من صحة تدفق المواد الغذائية التي تباع بالوزن أو الكيل وعلى سلامة المواد الغذائية المعروضة للبيع. 5- الحرص على الوقاية، باتخاذ الاحتياطات المناسبة، ووضع حد، عن طريق توزيع الإغاثة اللازمة، للحوادث والآفات الكارثية والتلوث بجميع أنواعه، كالحرائق والفيضانات وشقوق السدود وانهيارات التربة والصخور، الانهيارات الجليدية أو غيرها من الحوادث الطبيعية، والأمراض الوبائية أو المعدية، والأوبئة الحيوانية، لتوفير جميع تدابير المساعدة والإغاثة بشكل عاجل، وإذا لزم الأمر، لإثارة التدخل من الإدارة العليا. 6- الحرص على اتخاذ التدابير اللازمة بشكل مؤقت ضد الأشخاص الذين يعانون من اضطرابات عقلية والذين يمكن أن تضر حالتهم بالآداب العامّة أو سلامة الأشخاص أو الحفاظ على الممتلكات. 7- العناية بتجنب أو معالجة الأحداث المؤسفة التي قد تكون ناجمة عن تجوال الحيوانات الخطرة أو الشرسة!

والنظام العام في فرنسا لم يذكر صراحة إلا مرة واحدة في النصوص الدستورية وتحديدًا في المادة (10) من إعلان عام 1789 التي تنص على أن: "لا يجوز إزعاج أحد بسبب آرائه، حتى الدينية منها، بشرط ألا يؤدي التعبير عنها إلى إخلال بالنظام العام الذي يفرضه القانون". إلا أن المجلس الدستوري قد أعطى صفة قانونية لهذا المفهوم التقليدي للنظام العام من خلال جعل حمايته هدفًا ذو قيمة دستورية. وماذا يعني ذلك؟ إن الأهداف ذو القيمة الدستورية هي ضرورات مرتبطة بالحياة في المجتمع والتي يجب أن توجه العمل المعياري. كما أنها تتيح مراعاة اعتبارات المصلحة العامّة

---

1 Article L2212-2 du code général des collectivités territoriales, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

يهدف التخفيف من نطاق بعض القواعد الدستورية، بما في ذلك الحقوق أو الحريات<sup>1</sup>. وكان النظام العام أحد الأهداف الأولى التي حددها المجلس الدستوري. وهكذا حكم، في عام 1981، بأن الحرية الفردية وحرية التنقل والذهاب يجب التوفيق بينها وبين "ما هو ضروري لحماية أهداف المصلحة العامة ذات القيمة الدستورية" مثل الحفاظ على النظام العام<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني

### النظام العام في القانون القطري

حظي النظام العام في التشريع القطري باهتمام تشريعي ودستوري. وعلى النطاق الدستوري تضمن الدستور القطري الدائم أكثر من نص دستوري يتناول النظام العام بمدلولاته المختلفة، ومن ذلك المادة (23) التي تنص على أن "تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون" والمادة (34) التي تنص على أن "ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون والتراث الثقافي الوطني، وتحافظ عليها وتساعد على نشرها، وتشجع البحث العلمي"، والمادة (33) التي تنص على أن "تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي، تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال"، والمادة (50) التي تنص على أن "حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقاً للقانون، ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة"، والمادة (57) التي تنص على أن "احترام الدستور، والامتنثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة، والالتزام بالنظام العام والآداب العامة، ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة، واجب على جميع من يسكن دولة قطر، أو يحل بإقليمها"، والفقرة السابعة من المادة (121) التي تنص على أن "يناط بمجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون. ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية: 7- رسم

1 Mazeaud, Op. cit.

2 CC. décision des 19 et 20 janvier, 1981 sur la loi sécurité et liberté, Rec., p. 15.

القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون".

وعلى مستوى التشريع العادي حظى النظام العام باهتمام تشريعي في قانون قوة الشرطة القطري رقم 23 لسنة 1993<sup>1</sup>، حيث تنص المادة (5) منه على أن "تختص قوة الشرطة بالمحافظة على الأمن العام والنظام العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال ومنع الجرائم وضبطها والتحقيق فيها وكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في جميع المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات"، كما تضمن القانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي، العديد من الأحكام المتعلقة بحماية النظام العام على المستوى المحلي بكافة مدلولاته المادية والمعنوية، وهو ما تضمنته صراحة فقرات المادة (8) من قانون المجلس البلدي<sup>2</sup>.

---

1 تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد ألغي وحل محله المرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية، إلا أن القانون الأخير قد ابقى على بعض المواد الواردة بالقانون الأول؛ حيث نصت المادة (3) من مواد إصدار قانون الخدمة العسكرية على أن (يستمر العمل بأحكام المواد (1، 5، 6، 7) من القانون رقم (23) لسنة 1993 المشار إليه، وتلغى باقي أحكام هذا القانون).

2 تنص المادة (8) من قانون المجلس البلدي رقم 12 لسنة 1998 المعدلة بقانون 2011/1 على أنه: (يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الآتية:

أولاً: مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات الوزارة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشؤون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والعامة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ.

ثانياً: البحث في النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشؤون البلدية والزراعية، وبخاصة ما يلي: ... 3- تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أي إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للمصلحة العامة... 6- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الأدمي. 7- اقتراح إنشاء الحدائق العامة ومتابعة صيانتها. 8- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرق وجمع النفايات والأوساخ والتخلص منها ... 1- مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية والفنادق وأماكن الترفيه والمنتزهات والمهن البسيطة والباعة المتجولين. 11- مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام. 12- مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن وتحديد أماكنها... 15- مراقبة فعالية أعمال مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء. 16- مراقبة كفاءة أعمال إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية... 21- تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان ومراقبة تنفيذ القانون الخاص بالحيوانات المهملة...).

## المطلب الثالث

سياسة المجلس الدستوري الفرنسي تجاه التوفيق بين النظام العام والحريات  
استطاع المجلس الدستوري الفرنسي أن يوضح سياسته بشأن كيفية التوفيق بين  
النظام العام والحريات، وذلك من خلال الإقرار بأن النظام العام لا غنى عنه للحريات،  
وهذه الأخيرة لا يمكن أن تفرض دون حماية النظام العام<sup>1</sup>، وبالتالي يمكن أن يكون  
تقييد الحريات مشروعاً لصالح النظام العام (الفرع الأول)، ثم استطاع المجلس  
الدستوري الفرنسي أن يفرض منهجه في الرقابة الدستورية بإنشاء نظرية التوفيق  
بينهما (الفرع الثاني):

### الفرع الأول

#### نظرية التوفيق بين النظام العام والحريات

بين المجلس الدستوري أن النظام العام ضروري لممارسة الحرية، وفي ذات الوقت  
إجازة تقييد الحريات لصالح النظام العام، وهو ما نوضحه فيما يلي:

**أولاً - النظام العام ضروري لممارسة الحريات:** بالنسبة للمجلس الدستوري، فإن  
النظام العام يطرح نفسه، كضرورة ديمقراطية. في عام 1981 حيث صدر قرار عن  
المجلس الدستوري يسمى بقانون "الأمن والحرية"، والذي قرر المجلس فيه بأن البحث  
عن مرتكبي الجرائم ومنع الإخلال بالنظام العام، ولا سيما الاعتداءات على الأماكن  
العامة وأمن الأشخاص والممتلكات، ضروري لتنفيذ المبادئ والحقوق ذات القيمة  
الدستورية. وفي عام 1985، صدر قرار آخر من المجلس الدستوري بمناسبة صدور  
قانون إعلان حالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة (في جنوب المحيط الهادئ) عقب  
أحداث خطيرة ذهب إلى أن الأمر متروك للمشرع لتحقيق التوفيق اللازم بين احترام  
الحريات وحماية النظام العام الذي بدونها لا يمكن ضمان ممارسة الحريات. ويستنتج  
المجلس الدستوري أنه إذا كان الدستور في مادته 36 يستهدف حالة الحصار فقط، فإنه

1 سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، دار  
الجامعة الجديدة للنشر [د.ت.]، ص 39.

لم يستبعد مع ذلك إمكانية النص على نظام حالة الطوارئ للمصالحة كما سبق القول، ومقتضيات الحرية وحماية النظام العام<sup>1</sup>.

**ثانيا - إضفاء الشرعية على تقييد الحريات لحماية النظام العام:** وبما أن الحفاظ على النظام العام ضرورة لممارسة الحريات، فإنه يترتب على ذلك أنه في ظروف معينة، يمكن تقييد الحريات لحماية النظام العام. وهذه السلطة تعود إلى المشرع؛ إذ نصت المادة (34) من الدستور على أن القانون يحدد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة. ومن ثم، كما ذكر المجلس الدستوري في قراره الأخير بشأن الأمن الداخلي في مارس 2003، فإن الأمر متروك للمشرع لضمان التوفيق بين منع الاعتداءات على النظام العام والبحث عن مرتكبي الجرائم، من ناحية. وكلاهما ضروري لحماية الحقوق والمبادئ ذات القيمة الدستورية، ومن ناحية أخرى، فإن تدابير الشرطة التي من المحتمل أن تؤثر على ممارسة الحريات المكفولة دستورياً، ومنها احترام الحياة الخاصة المكفولة بموجب المادة 2 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789، وحرية التنقل المكفولة بموجب المادة 4 من الإعلان، وكذلك الحرية الفردية، المكفولة بالمادة (66) من الدستور، التي بموجبها لا يجوز احتجاز أي شخص تعسفاً، ولا يكون إلا تحت إشراف السلطة القضائية<sup>2</sup>، يجب أن تبرر هذه التدابير بوجود تهديد حقيقي للنظام العام، ويجب أن يستند هذا التهديد إلى ظروف معينة تظهر خطر الإخلال بالنظام العام في كل حالة على حدة<sup>3</sup>.

---

1 "Considérant que, si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public; qu'ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire "Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985," Rec., p. 43.

2 En ce sens, à propos de la sécurité routière, CC. Decision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, cons. 2, Rec. p. 75. Pierre Mazeaud, *Libertés et ordre public*, Cahier du Conseil Constitutionnel, 2003, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public>

3 Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi Pour La Sécurité Intérieure, *JORF*, n°66 du, 19 mars 2003, Texte n° 2; Voir: Mazeaud, Op. cit.



وتعكس هذه الفلسفة السابقة للمجلس الدستوري الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. حيث يجوز وفقا لهذه الاتفاقية أن تخضع بعض الحريات المعلنة فيها لقيود ضرورية، لا تتعارض مع أي مجتمع ديمقراطي، من أجل حماية الأمن القومي أو السلامة الإقليمية أو السلامة العامة، أو للدفاع عن النظام ومنع الجريمة، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو حماية سمعة الآخرين أو حقوقهم، أو منع إفشاء معلومات سرية أو ضمان سلطة القضاء وحياده. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، فيما يتعلق بحرية التعبير التي تنص عليها المادة (11) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي يمكن أن تقبل التقييد لحماية النظام العام.

## الفرع الثاني

### أدوات المجلس الدستوري الفرنسي للتوفيق بين النظام العام والحريات العامة

إذا كان النظام العام يقتضي اتخاذ إجراءات وقائية تمنع الاضطرابات المادية التي من المحتمل أن تؤثر على هذا النظام، وكذلك اتخاذ إجراءات عقابية لقمع الخروج على النظام العام، وما سبق يمثل الأساس الذي يقوم عليه التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أو التمييز بين الشرطة الإدارية والشرطة القضائية، وينظر للأولى على أنه الإطار الإداري للأنشطة الاجتماعية التي تبرره المصلحة العامة التي يمكن أن تجيز تقييد الحقوق والحريات من أجل ممارستها لا إلغائها أو منعها<sup>1</sup>. فإن المجلس الدستوري من خلال تبنيه لرقابة التناسب على التشريع ووسيلة الرقابة الدستورية مع التحفظ أن يحقق التوفيق بين النظام العام والحريات العامة، وفيما يلي توضيح ذلك:

**أولاً - رقابة التناسب في القانون كقيد على النظام العام والتوفيق بينه وبين حماية الحريات<sup>2</sup>:** في مارس 2003، وأثناء رقبته لـ "قانون الأمن الداخلي"، أتيحت للمجلس الدستوري الفرصة لتقييم التوفيق الضروري بين الحرية الشخصية والنظام العام من خلال توفيقه بين حماية النظام العام والحريات. حيث كان القانون يسمح بثلاثة صور من تفتيش السيارات، واختص المجلس بالقانون من خلال أعضاء البرلمان. وكانت نصوص هذا القانون تسمح أولاً في ظروف الخطر بتفتيش المركبات، وفي هذا الصدد

1 Voir notamment IFSA, "Les nouvelles frontières entre police administrative et police judiciaire après la fin de l'état d'urgence," colloque décembre 2019, actes à paraître, J. Petit, "La police administrative," dans P. Gonod, F. Melleray, & P. Yolka, *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2012, t. 2, p. 10. Sur la question, voir l'ouvrage de référence de E. Picard, "La notion de police administrative," *LGDJ*, Coll. droit public, 1984.

2 اقتصرنا على إبراز سياسة المجلس الدستوري في رقابة التناسب بين القانون الذي يكفل حماية النظام العام وبين الحرية التي يمكن أن تقبل التقييد التشريعي لصالح النظام العام، علماً بأن القضاء الإداري كان سابقاً في رقابة هذا التناسب على المستوى الفردي واللائحية والفردية المعنية بحماية النظام العام. لمزيد من التفصيل حول رقابة التناسب في أحكام القضاء الإداري راجع: محمود سعد الدين الشريف، "النظرية العامة للضبط الإداري"، *مجلة مجلس الدولة المصري*، السنة 111، 1962، ص101 وما بعدها؛ محمود عاطف البناء، "حدود سلطة الضبط الإداري"، *مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية*، مج48، ع3، 4 (سبتمبر-ديسمبر 1978)؛ حلمي الدقوقي، *رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة*، دار المطبوعات الجامعية، 1989؛ محمد فوزي نويجي، *الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري*، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016، ص237 وما بعدها.

انتهى المجلس الدستوري إلى أن القانون لا يخل بالتوفيق بين الأهداف الدستورية ومنها حماية النظام العام وبين الحريات، وذلك على اعتبار أن عملية التفتيش للسيارات للبحث عن الإرهابيين وتجار السلاح والمخدرات تتم بعد طلب وإشراف من النيابة العامة التي تعد جزء من السلطة القضائية<sup>1</sup>.

النوع الثاني من عمليات البحث يتعلق بتفتيش السيارات في حالة التلبس أو في حالة الاشتباه بوجود حالة تلبس بالجريمة، وفي هذا الصدد أقر المجلس الدستوري بأن الأحكام المتعلقة بتفتيش المركبات التي يتم إجراؤها بهدف الكشف عن الجرائم الصارخة كانت متوافقة مع المتطلبات الدستورية المذكورة أعلاه بسبب الشرط الذي أخضعت له عمليات التفتيش (الأسباب المعقولة للاشتباه)، كما أشار في ذات القرار إلى أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد استخدمت نفس التعبير في الفقرة (سي) من البند رقم (1) من المادة (5) منها والذي ينص على أن: "إلقاء القبض على شخص أو حجزه طبقاً للقانون بهدف تقديمه إلى السلطة الشرعية المختصة بناء على اشتباه معقول في ارتكابه جريمة، أو عندما يعتبر حجزه أمرًا معقولاً بالضرورة لمنعه من ارتكاب الجريمة أو الهروب بعد ارتكابها". والنوع الثالث من التفتيش كان بهدف منع تهديد خطير لأمن الأشخاص والممتلكات.

وفيما يتعلق بتفتيش المركبات التي تتم في إطار الشرطة الإدارية، رأى المجلس الدستوري أن هذه الأحكام مستوفية نفس المقترضات الدستورية، نظرًا للشرط الذي أخضعت له هذه التفتيشات (تهديد النظام العام) ولا توجد خشية من ذلك على الحريات الأساسية طالما أن هذه الإجراءات خاضعة بصورة لاحقة لرقابة القاضي المختص.

أما بخصوص ما تضمنه القانون من احتفاظ إدارة البوليس بملفات تتعلق بالأشخاص فقد انتهى المجلس الدستوري على غرار مسألة تفتيش السيارات، بأن الاحتفاظ بالبيانات المتعلقة بالأشخاص ستكون أقل خطورة في حالة عودة الشخص بارتكاب ما يهدد الأمن والنظام العام أو عودته بارتكاب الجرائم دون أن تكون لديها هذه

---

1 CC. décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Rec., p. 211.

المعلومات. كما أظهر المجلس الدستوري بأن قيام رجل البوليس بتفتيش سيارة التي قد تكون فارغة سيكون أقل خطورة لو أن هذا الشخص مر بسيارته وبها (قنبلة) وذهب بها إلى حشد من الناس.

وعلى الرغم مما سبق فإن المجلس الدستوري وفقاً لاتجاهاته القضائية السابقة ووفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يجعل التطبيق النقي والبسيط للمبدأ الاحترازي في المسائل المتعلقة بالنظام العام خاضعاً لشرط واحد، هو "وجود أدلة جديّة ومتسقة"، وارتكاب جرائم (للتسجيل أو للاحتفاظ بالبيانات في ملف الشرطة، أو وجود أسباب معقولة للاعتقاد بأن شخصاً ما على وشك ارتكاب جريمة في حالة تفتيش المركبات تحت إشراف القاضي المختص)<sup>1</sup>.

**ثانياً – لجوء القاضي الدستوري لوسيلة المطابقة الدستورية الخاضعة للحفاظ للتوفيق بين النظام العام والحريات<sup>2</sup>:** في مجال التوفيق بين النظام العام والحريات، استخدم المجلس أكثر من غيره أسلوب المطابقة الدستورية الخاضعة للتحفظات. بموجب المادة (62) من الدستور تعد قرارات المجلس الدستوري غير قابلة للطعن. وهي ملزمة للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية. وترتبط هذه القوة بنص القرار والأسباب الضرورية أو الرئيسية التي تضمنها القرار؛ أي الأسباب التي تم فحصها فعلاً من جانب المجلس الدستوري، وترتكز هذا السلطة على المكانة الأدبية والمعنوية المرتبطة بقضائه من ناحية، والحجية المطلقة التي قررتها المادة (62) من

---

1 وفي إطار رقابة القاضي الإداري والدستوري لفكرة التناسب في القرار الإداري أو في القانون، راجع في الفقه الفرنسي: Philippe Xavier, *Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle et administrative française*, Presse Universitaire d'Aix Marseille, 1990, p. 7.

وفي الفقه العربي:

محمود سلامة جبر، "التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء"، مجلة هيئة قضايا الدولة، القاهرة، مج35، ع1 (مارس 1991)، ص72؛ محمد عبد الحميد مسعود الصباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة]، 2006، ص65 وما بعدها.

2 لمزيد من التفصيل عن دستورية القانون مع التحفظ، راجع مؤلفنا في: رقابة الإغفال في قضاء المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، 2009؛ عبد العزيز محمد سلمان، "رقابة الإغفال في القضاء الدستوري". على الرابط: <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/315>؛ الحسين عبد الدايم صابر محمد علي، "رقابة الإغفال التشريعي ووسائل معالجتها في القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع97 (مارس 2022)، ص773 - 733.

الدستور لمنطوق القرار ولأسبابه الجوهرية من ناحية أخرى. وتقوم فكرة المطابقة مع التحفظ على مسألة جوهرية وهي أن عوار النصوص التشريعية لا تبدو من خلال الرؤية النظرية للنصوص وإنما تقوم على تطبيق النصوص من حيث الواقع أو لا تظهر إلا من خلال معاشة النصوص التشريعية للواقع<sup>1</sup>. وفي كثير من الأحيان لا يكتسب النص التشريعي توافقه أو عدم توافقه مع النصوص الدستورية بصورة مسبقة، وإنما سيكون من خلال تطبيقه على أرض الواقع إما من خلال المراسيم الإدارية أو الأحكام القضائية وما سبق من سوابق قضائية. وتعد فكرة المطابقة مع التحفظ أكثر اتفاقاً مع الرقابة السابقة المجردة التي يباشرها المجلس الدستوري، وتسمح للقاضي الدستوري من عدم اللجوء المباشر للحكم بعدم دستورية القانون، إلى الحكم بدستورية القانون مع التحفظ بتفسير النص على منحي معين أو بتطبيقه بصورة معينة أشار إليها القاضي الدستوري في قراره. وفي كل قرار استخدم فيه المجلس الدستوري هذه الوسيلة كان ينتهي إلى أن أحكام القانون مطابقة للدستور مع التحفظ بالأسباب الواردة في حيثيات القرار لأغراض فعالية القانون والأمن القانوني. ومما لا شك فيه أن هذه الوسيلة ستكون أكثر اتفاقاً مع فكرة الرقابة المجردة والسابقة كما هو الحال في القانون الفرنسي. وهنا على القاضي المسؤول عن تطبيق القانون أن يضع في اعتباره أنه لو لم يكن المجلس قد أبدى مثل هذا التحفظ على النص التشريعي لما أمكن إصداره أو خروجه إلى النور.

وبشأن استخدام هذه الوسيلة للتوفيق بين النظام العام والحريات، يمكن أن نستشهد بثلاثة أمثلة لقرارات المجلس الدستوري: القرار الأول لسنة 1997، حيث كان القانون يمنع منح كارت الإقامة للأجنبي متعدد الزوجات، وفي هذا القرار أقر المجلس الدستوري دستورية النص مع التحفظ بمنح الإقامة للأجنبي الذي تم رفض منح كارت الإقامة له لهذا السبب شريطة أن يثبت بأن لديه زوجة واحدة تقيم معه في فرنسا<sup>2</sup>.

والمثالان الآخران مأخوذان من القرار الأخير الصادر في 13 مارس 2003 بشأن

---

1 Gustavo Zagrebelsky, "La doctrine du droit vivant," *AJIC*, n° 2, 1986, p. 55; Mazeaud, Op. cit.

2 CC. décision n° 94- 352 du 22 Avril 1997, Rec., p. 45.

الأمن الداخلي، حيث تضمن هذا القرار أكثر من تحفظ على دستورية النصوص قد تصل إلى (13) تحفظاً. التحفظ الأول يتعلق بملفات البوليس، وانتهى المجلس إلى أن مدة التحفظ على الملفات تتوافق مع الوقائع التي يمكن أن تحدث من صغار السن من الأحداث الجانحين كما أنها تتوافق مع ضمان التأهيل التربوي والمعنوي للأحداث الجانحين. والتحفظ الثاني كان يتعلق بإقرار عقوبة لجريمة ازدراء العلم الوطني أو التشيد الوطني خلال المظاهرات العامة التي تنظمها السلطات العمومية؛ حيث رأي أعضاء البرلمان أن هذه العقوبات لا تتوافق مع حرية التعبير والضمير والرأي، وتمثل اعتداء خطيراً عليها.

وارتكز المجلس الدستوري على المواد: (2) من الدستور التي تتعلق بالعلم والنشيد الوطني<sup>1</sup>، والمادة (10) من إعلان 1789 الخاصة بحرية التعبير ومنها حرية التعبير الدينية وعدم مخالفتها للنظام العام<sup>2</sup>، وأخيراً المادة (11) التي تتناول حرية نقل الأفكار والآراء<sup>3</sup>، وانتهى إلى التوفيق بين المتطلبات الدستورية السابقة وبين النظام العام منتهياً إلى أن المخالفات التي تضمنها القانون جاءت واضحة ومحددة، وأن العقوبات التي اشتمل عليها القانون لم تشمل المخالفات المتمثلة في الإهانات التي يتم التلفظ بها في الأعمال الفكرية أو في الأوساط الخاصة أو أثناء المظاهرات التي لم تنظمها السلطات العامة<sup>4</sup>. وفي النهاية كان تحفظه بشأن تفسير وتحديد عبارات الأحداث التي تنظمها السلطات العامة محددًا - مسترشداً بالأعمال البرلمانية للتشريع - بأنها تلك الأحداث العامة ذات الطبيعة الرياضية أو الترفيهية أو الثقافية التي تجري في بيئة تخضع

---

1 "L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge"; à ceux de son troisième alinéa: "L'hymne national est "la Marseillaise."

2 "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi."

3 "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi."

4 "le champ de l'infraction était strictement délimité. N'étaient notamment pas visés les 'outrages' proférés dans les œuvres de l'esprit, dans des cercles privés ou lors de manifestations non organisées ou non réglementées par les autorités publiques," CC. Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Rec., p. 211.

للقوانين والأنظمة ولوائح وقواعد الصحة والسلامة بسبب عدد الأشخاص الذين تستوعبهم هذه الأحداث<sup>1</sup>.

---

1 l'expression "manifestations réglementées par les autorités publiques," éclairée par les travaux parlementaires, devait être entendue comme se référant à des manifestations publiques à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes soumises par les lois et règlements à des règles d'hygiène et de sécurité en raison du nombre de personnes qu'elles accueilleraient CC. décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Rec., p. 211.

## المبحث الثاني

### الرقابة على التزام سلطة الضبط الإداري في حماية النظام العام

سيتناول هذا المبحث طبيعة التزام سلطة الضبط الإداري بالتصرف في مجال النظام العام وأثره على الحريات (المطلب الأول)، ثم توضيح سياسة القضاء الإداري تجاه مسؤولية الدولة في حالة الإخلال بالالتزام بالتصرف في مجال حماية النظام العام (المطلب الثالث)، وفيما يلي توضيح ذلك:

### المطلب الأول

#### مفهوم الالتزام بالتصرف في مجال الضبط الإداري

#### ونطاقه في القانوني الفرنسي والقطري

نوضح في هذا المطلب مفهوم الالتزام بالتصرف (الفرع الأول) ثم تحديد طبيعته ونطاق الالتزام بالتصرف في القانونين الفرنسي والقطري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### مفهوم الالتزام بالتصرف في مجال الضبط الإداري

الأصل في سلطة الإدارة وهي بصدد الحفاظ على النظام العام أنها سلطة تقديرية. وبالتالي مثل هذا التصرف، التخلي عن العمل، فإن تحديده يتطلب دراسة الشروط والأطر القانونية التي يقع فيها أصحاب ولاية الاختصاص بالعمل المتعلق بالنظام العام<sup>1</sup>. ولكن كيف يمكننا أن نتصور التخلي عن التصرف دون أي التزام بذلك؟ وهل سلطة الإدارة أو البوليس حرة في التصرف من عدمه؟ وهنا ذهب Didier Truchet في عام 1999 إلى أن هذا الالتزام هو أمر بديهي ومعلوم ولا يمكن إنكاره<sup>2</sup>. وانتهى إلى أن الالتزام بالتصرف من جانب سلطة البوليس يجد أساسه في أن الأفراد لهم حق على الإدارة وهو الحق في استقرار النظام العام ومنع ما يهدده. كما ذهب رأي آخر في الفقه

1 Pascale Gonod, *Renoncement à agir et ordre public*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, pp. 197-207, <https://books.openedition.org/putc/14593>.

2 Didier Truchet, "L'autorité de police est-elle libre d'agir ?", *AJDA*, n° spécial, 1999, p. 81.



الفرنسي إلى إعطاء بعض الأمثلة التي تبرهن على أن هذا الالتزام هو أمر بدهي<sup>1</sup>. ويرى هذا الرأي أنه من الصعب أن نتصور، من حيث الواقع أن حماية النظام العام هي، بالنسبة للسلطات العامة، أمراً اختيارياً أو مجرد رخصة بسيطة يمكنها استخدامها أو لا في الوقت الذي تراه مناسباً لها. وبالفعل في قضية Doublet، ذهب مفوض الحكومة Antoine BERNARD إلى أن في مجال البوليس الإداري سيكون من المستحيل القبول بأن السلطة الإدارية تسيطر بصورة كاملة على سلطاتها، ولا يعترف بهذه السلطة إلا لمنع أو وضع حد للأعمال التي من شأنها الإخلال بالنظام العام. بل يتبادر إلى الذهن أنه في حالة حدوث اعتداء على النظام العام تكون سلطة البوليس ملزمة بالتصرف<sup>2</sup>.

وفي إطار حتمية الحفاظ على النظام العام في فرنسا في نطاق اللامركزية فإنه يجوز استبدال المحافظ أو العمدة في حالة فشله في الحفاظ على النظام العام<sup>3</sup>، بل ويجوز تحميل الدولة مسؤولية امتناع سلطات الشرطة عن التصرف على أساس انتهاك المساواة أمام الأعباء العامة أي على أساس المسؤولية دون خطأ.

وبالتالي، إذا كنا نعترف بسلطة الإدارة التقديرية فيما يتعلق بحماية النظام العام، إلا أن هذه السلطة في الوقت نفسه أصبحت إلزامية بسبب الضرورة الأساسية لضمان هدف معين، وهو الحفاظ على النظام العام. وتحليل درجة أو حجم السلطة التقديرية، وفقاً لما ذهب إليه Eisenmann في دراسته عن الاختصاص يساعدنا على توضيح

---

1 J. Petit, article cit. Pour ce juriste, "On image mal, en effet, que la protection de l'ordre public soit, pour la puissance publique, une simple faculté, dont elle pourrait user ou non à sa convenance," p. 37.

2 L'affaire Doublet, le commissaire du gouvernement Antoine Bernard déclarait: "Dans le domaine de la police, il est impossible d'admettre que l'autorité administrative soit entièrement maîtresse de son pouvoir [...]. Ce pouvoir ne lui est reconnu que pour lui permettre de prévenir ou de faire cesser les agissements qui seraient propres à troubler l'ordre public. Il vient aussitôt à l'esprit qu'en cas d'atteinte criante à l'ordre public elle soit tenue d'en faire usage," RDP 1959, p. 1235.

3 B. Faure, *Droit des collectivités locales*, Dalloz, 5e éd., 2018.

هذه الصورة<sup>1</sup>، فاختصاص الإدارة من الممكن أن يتولد بجانب الاختصاص التقديري اختصاص مفيد. وفي حالة الاختصاص المقيد تكون الإدارة ملزمة باتخاذ تصرف معين في ظل ظروف معينة او وقائع معينة، وبالتالي، يجب عليها أن تقوم بعمل ما، ولا يمكن أن يكون رفضها للعمل خاضعا للإلغاء فحسب، بل أيضا، إذا تسبب امتناعها عن التصرف في حدوث ضرر، فقد تنشأ مسؤولية السلطات العامة. وفي الثاني: أن السلطة الإدارية التقديرية وإن كانت غير ملزمة بممارسة اختصاصاتها؛ أي إنها تتصرف دون أن تجبر على القيام بذلك، ودون أن يملى عليها مسار العمل مسبقا بموجب القانون. ولها في هذه الحالة أن تختار الحل الذي يبدو لها أكثر ملاءمة، مع احترام مبدأ الشرعية الذي يكفله القاضي الإداري. إلا أنه عندما يتعلق الأمر بالحفاظ على النظام العام، فإن سلطة البوليس وإن كانت كبيرة في اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام تحت رقابة القاضي الإداري سيما من حيث التناسب<sup>2</sup>، فإن هذه السلطة تتحول إلى سلطة مقيدة عندما يتعلق الأمر بالالتزام بالتصرف لحماية النظام العام، ومن ثم فإن حرية سلطة البوليس إذا كانت هي الأصل فإن تقييد سلطة البوليس هو الاستثناء عندما يلزمها القانون بذلك، وهذا التعبير الشهير موجود منذ القول الشهير لـ *Corneille* في تقريره عن قضية *Baldy*<sup>3</sup>.

وبالتالي يتبقى لنا الإجابة على التساؤل التالي: تحديد الحالات التي تكون فيها سلطة البوليس مقيدة بحيث لا يجوز لها التخلي عن مباشرة اختصاصاتها في الحفاظ على النظام العام. وجوهر الالتزام بالتصرف نستخلصها من سياسة مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة رقبته على إجراءات البوليس<sup>4</sup>. وقد تباينت سياسة مجلس الدولة باختلاف

---

1 Ch. Eisenmann "Cours de droit administratif," réédition 2014, *LGDJ*, t. 2, 1949-1950, p. 289s.

2 13 Voir l'affaire Benjamin, observations sous CE., 19 mai 1933, GAJA.

3 CE., 17 août 1917, Rec., p. 638.

4 J. Petit, "Le contrôle juridictionnel des mesures de police par le juge administratif," dans C. Vautrot-Schwarz (dir), op. cit., p. 205.

طبيعة المنازعة أمامه وهل تتعلق برقابة المشروعية أم بدعاوى المسؤولية<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### طبيعة ونطاق الالتزام بالتصرف في مجال النظام العام

مما لا شك فيه أن التزام الإدارة بالتصرف لا يمكن التشكيك فيه، ولكن إذا ما رجعنا إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية – وهو ما سنوضحه في المطلب الأخير - إنما يؤكد وجود تباين في الحلول نظرا لاختلاف كل حالة عن الأخرى، ولا يوجد معيار جامد لتحديد مفهوم الالتزام بالتصرف. ومن ثم يكون للإدارة في حالات معينة سلطة إدارية مشروطة بالالتزامات والقيود التي مع وجود لوائح إدارية إلزامية. ويتحقق ذلك في فرضين: الأول عندما تقوم سلطة الشرطة بتطبيق لوائح البوليس الصادرة بانتظام، والثاني عندما تتدخل سلطة الشرطة لضمان تنفيذ أحكام القضاء. وفي هاتين الحالتين نكون بصدد التزام بالتصرف لا يترك للإدارة سلطة تقديرية، وهذا ينشأ التزام مؤكد بالتصرف.

في البداية وبعيدا عن الالتزام العام الذي يقع على عاتق الإدارة لضمان تنفيذ القوانين، وذلك خلال فترة زمنية معقولة<sup>2</sup>، فإن سلطة الشرطة مقيدة بالالتزام باتخاذ التدابير المحددة اللازمة - القانونية والمادية على حد سواء - لتطبيق لوائح الشرطة الموضوعة مسبقا. ولا يقتصر الالتزام بتنفيذ اللوائح المعنية بالبوليس وحفظ النظام العام على السلطة العليا مصدرة هذه اللوائح، ولكن أيضا يقع على عاتق السلطات الأخرى المسؤولة عن تنفيذ هذه اللوائح باتخاذ تدابير الشرطة أو بوضع هذه اللوائح موضع التنفيذ. وبالتالي، فإن مهمة رئيس البلدية هي ضمان الامتثال للوائح البوليس على مستوى البلديات. ويتوافق هذا السيناريو تماما مع التطبيق البسيط للمبدأ الذي بموجبه

---

1 M. Deguergue, "La responsabilité du fait des activités de police," dans C. Vautrot-Schwarz (dir.), op. cit., p. 221, P. Bon, "Police municipale: principes de fond," in *Encyclopédie des collectivités locales*, Paris, Dalloz, folio n° 2220, juillet 2019; Et sur la critique de la disparité, not. F. Melleray, "L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales," *AJDA*, 2005, p. 71.

2 CE 28 juillet 2000, Association France nature environnement, R322; CE 29 juin 2011, Sté Cryo-Save France, n° 343188.

تلتزم السلطة الإدارية باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين واللوائح<sup>1</sup>.

بعد ذلك، يقع على عاتق سلطة البوليس الالتزام بضمان تنفيذ الأحكام القضائية، ولا يهدف هذا الالتزام إلى ضمان احترام النظام العام بقدر ما يهدف إلى إنفاذ قرارات المحاكم وطبيعتها الإلزامية. وفي قضية Couitéas الشهيرة التي حكم فيها في 1923<sup>2</sup>، والذي حظي بتأكيدات قضائية كثيرة منذ صدوره<sup>3</sup>. وفي هذه الأحكام انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن السلطة الإدارية وإن كانت تملك رفض تقديم المساعدة من خلال استخدام القوة لأسباب تتعلق بالحفاظ على النظام والأمن، ولكن من المرجح أن تتحمل الدولة مسؤوليتها في هذا الصدد الناتجة عن الامتناع لانتهاكها مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. وبالتالي، فإن تنفيذ بعض الأحكام وإن كان ملزما للسلطة الإدارية إلا أن تنفيذها في بعض الأحيان قد يؤدي إلى تهديد كرامة الإنسان، وهو ما يبرر لسلطة البوليس الامتناع عن اتخاذ القوة المادية لتنفيذ بعض الأحكام في بعض الظروف<sup>4</sup>.

إن الفرضية التي تتخذ فيها سلطة الشرطة ما يسمى بتدابير الشرطة الأولية، أي التي لا تستمد من لوائح البوليس وإنما من القوانين والدستور، هي بالتأكيد الفرضية الأكثر تعبيراً عن دولة القانون. وبالفعل، فإن القرار الذي تقضي بموجبه هيئة الشرطة الإدارية، عند تلقي الطلب، برفض ممارسة اختصاصها عندما يتعين عليها القيام بذلك، يعتبر قراراً غير قانونياً. كما يمكن لقاضي تجاوز السلطة أن يحكم ببطالان هذا الرفض وإصداره عند الحاجة إلى الأمر الزجري للإدارة. علاوة على ذلك، فإن امتناع البوليس

---

1 Le Code des procédures civiles d'exécution (art. L. 153-1) précise, depuis 1991, que "l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation."

2 CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Rec. p. 789, GAJA; voir A. Jacquemet-Gauché, "La jurisprudence Couitéas: du mythe doctrinal à la réalité indemnitaire," *AJDA*, 2014, p. 1821.

3 Par exemple, CE, 30 septembre 2019, Ministre de l'intérieur c/Société compagnie La méridionale, n° 416615, CE, 22 novembre 2019, Société SMPA Transmar et autres, n° 417631. Sur la question de l'articulation de cette solution avec le droit européen, voir J.-C. Bonichot, "Devoir d'agir ou droit de ne pas agir: l'État entre les exigences de l'ordre public et celles du droit européen," in *A.J.D.A.*, n° Spécial, 1999, p. 86; et l'affaire dites de fraises espagnoles CE 30 juin 2010, M. et Mme Ben Amour, n° 332259.

4 CE 30 juin 2010, M. et Mme Ben Amour, n° 332259.

عن اتخاذ إجراء إجباري يشكل خطأ من شأنه أن يرتب مسؤولية السلطات العمومية. ومن ثم فإن أي إجراء ضبوطي لا يستمد مباشرة من قيد الالتزام بتطبيق لوائح الشرطة الموضوعة مسبقاً، فإنه يصيب الالتزام بالتصرف بنوع من التردد أو الشك حول هذا الالتزام. فمبدأ الالتزام بسن تدابير الشرطة (سواء كانت تنظيمية أو فردية) ينشأ من حكم Doublet، الذي أصدره مجلس الدولة في 14 ديسمبر 1959. وكان هذا الحكم نتيجة للطعن المقدم ضد رفض عمدة لتنظيم ممارسة التخميم في البلدية. وهنا اعترف القاضي الإداري بإمكانية انتقاد رفض هذا التصرف من جانب الإدارة تحت شروط معينة وهي: يجب أن يكون الإجراء الذي كان ينبغي اتخاذه ضرورياً لوضع حد لخطر جسيم وأن يكون هذا الخطر ناتجاً عن أحداث خطيرة لها طابع الخصوصية وأن تهدد النظام العام. ولذلك، يجب استيفاء ثلاثة شروط حتى يكون الالتزام بالعمل موجوداً، وبالتالي يكون لسلطة الشرطة هامش تقدير لا جدال فيه. وهذا القضاء كان محل تطبيق قضائي مستمر<sup>1</sup>.

وعلى الرغم مما سبق هناك اتجاه قضائي آخر نشأ مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً من حكمه الصادر في 8 يوليو 1992<sup>2</sup>، في مدينة Ville de Chevreuse تمثل في الاكتفاء بشرط واحد للتحقق من الالتزام بالتصرف، حيث كانت القضية تتعلق برفض رئيس البلدية تلبية طلب باستخدام صلاحياته الشرطة لمعالجة التلوث الضوضائي الناجم عن أنشطة إطلاق النار "نادي محلي". وهنا أخضع الالتزام

---

1 Par exemple, CE 19 avril 1989, Kerlo, RDP 1990, p. 911.

2 Si l'on excepte les décisions – de rejet – à la motivation laconique; par exemple, CE, 12 mars 1986, Préfet de police contre Metzler, R70 (... "qu'il incombe au Préfet de Police de Paris, détenteur des pouvoirs de police municipale à Paris [...] de prendre les mesures appropriées pour empêcher les bruits excessifs de nature à troubler le repos et la tranquillité des habitants; que s'il est constant que les spectacles organisés dans la salle du Bataclan sont la source de bruits qui troublent le repos de MM. Z..., Y... et Coll, dont les appartements sont mitoyens, il ne ressort pas des pièces du dossier que les spectacles litigieux aient, à la date de la décision attaquée, causé à la tranquillité publique un trouble tel que le Préfet de Police, qui avait fait dresser plusieurs procès-verbaux et mis l'exploitant en demeure de faire effectuer des travaux d'insonorisation qui ont été exécutés et qui ont réduit l'intensité des nuisances, ait été tenu de faire usage de ses pouvoirs de police pour prononcer la fermeture de l'établissement"...).

بالتصرف للشرط الوحيد المتمثل في وجود اضطراب خطير بدرجة كافية للنظام العام. ويعتبر في الواقع أن نشاط هذا النادي تسبب في اعتداء على السلام العام بلغ من الخطورة أن رئيس البلدية لا يستطيع معه الامتناع عن اتخاذ إجراء متجاهلا به التزاماته الشرطية<sup>1</sup>. وهذا على خلاف حكمه السابق في قضية Doublet حيث أصبح المفهوم الضيق للالتزام بالعمل الناتج عن السوابق القضائية يترك المجال لمسار آخر، يخضع فيه الالتزام بالعمل للشرط الوحيد المتمثل في وجود اضطراب في النظام العام. وفي تطبيق آخر يؤكد هذا التحول القضائي بإعطاء مفهوم ضيق للالتزام بالتصرف من جانب سلطة البوليس وبالتالي عدم إعطائها حرية في التصرف من عدمه بل عليها أن تتدخل للتصرف للحفاظ على النظام العام، وكانت هذه التطبيقات توضح علاقة النظام العام بحماية الكرامة الإنسانية، حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه حتى في غياب أي نص خاص فإنه على سلطات الضبط العامة أن تكفل المبدأ الدستوري الخاص بحماية الكرامة الإنسانية وأن تحرص على حق كل شخص في عدم الخضوع لإجراءات تحط من كرامته الإنسانية المكفولة في القانون الأوروبي<sup>2</sup>. وإعمالا لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإغلاق سجن بوميت وتطهيره *la prison des Baumettes*<sup>3</sup>، أيضا فيما يتعلق بالمهاجرين الذين يعيشون في "غابة كاليه" *jungle de Calais*؛ حيث انتهى إلى التزام السلطات العامة بضمان حقوقهم الأولية التي تعد من الحقوق والحريات الأساسية المكفولة دستوريا<sup>4</sup>. وهذا القضاء وإن ارتبط بحق من حقوق الإنسان إلا أنه يفتح المجال لسلطة الضبط العام بالتدخل، ولا يترك لها مجالا للتقدير على النحو الذي يؤكد هذا الالتزام بمعناه الواسع والضيق في مجال سلطة الضبط العام والخاص. ومن المؤكد أن هذا الحل يرتبط بالحفاظ على كرامة الإنسان،

---

1 Rec. p. 281.

2 En violation des exigences découlant des articles 2 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3 CE, 22 décembre 2012, Section française de l'observatoire international des prisons, D. 2013, p. 488.

4 CE, 23 novembre 2015, Ministre de l'Intérieur et Commune de Calais, *AJDA*, 2016, p. 556.

ولكن من المؤكد أن له أثرا في توسيع نطاق التزام سلطات الشرطة الإدارية بالتحرك في هذا المجال وعدم التخلي عن اتخاذ التصرف الذي يحافظ على النظام العام او يعيد النظام العام في حالة اضطرابه.

## المطلب الثاني

### نطاق الالتزام بالتصرف في القانونين الفرنسي والقطري

تطبيقات الضبط الإداري الخاص المتنوعة تدور بين حرية الإدارة في التدخل وبين إلزامها بضرورة التصرف، وهذا يتوقف على التنظيم التشريعي لموضوع الضبط الإداري الخاص، وهو ما سوف نستوضحه من الأمثلة التشريعية التالية في القانونين الفرنسي والقطري:

### الفرع الأول

#### نطاق الالتزام بالتصرف في القانون الفرنسي

تتحدد حرية أصحاب اتخاذ التصرف الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام باختلاف الحدود التي يسمح بها النص المنظم لهذا التصرف تجاه سلطة الإدارة، وفيما يلي بعض الأمثلة التي توضح لنا أنه يوجد نوع من التدرج بالنسبة للسلطة التقديرية لسلطة البوليس أو الضبط المحلية:

**أولا - فيما يتعلق بحماية التراث:** المباني الأثرية تاريخياً أو فنياً يعد حمايتها من المصلحة العامة تصنف كليا أو جزئيا كمعالم تاريخية من جانب السلطة الإدارية (المادة L621-1 et s) فهذا النص يسمح للسلطة الإدارية المحلية بتصنيف المباني دون إجبارها على ذلك<sup>1</sup>. واستعمال القوة من جانب السلطة الإدارية وفقا لهذا القانون مشروط بكون الحفاظ على المبنى أصبح مصلحة عامة، كما تركت المصلحة العامة للتقدير الحر للسلطة الإدارية. ومن ثم فإذا كانت السلطة الإدارية المحلية غير ملزمة بالتصرف إلا أنه عندما تقوم بإجراء التصرف، يخضع هذا الأخير لمجموعة من

---

1 Mème solution pour l'inscription des immeubles, voir articles L621-25 et s. du code du patrimoine.

الشروط من بينها كون حماية البناء يمثل مصلحة عامة. ولكن في الحقيقة أن فكرة المصلحة العامة هي بدورها فكرة غير محددة وغير منضبطة وهو ما يعني الاعتراف للسلطة المحلية بسلطة تقديرية في تحديدها ما يعد من المصلحة العامة أم لا.

**ثانيا - فيما يتعلق بحماية البيئة:** يرى الفقه الفرنسي أن سلطة البوليس هنا مقيدة بالالتزام بالتصرف إذا توافرت شروط معينة، وبغير هذه الشروط لا يكون هناك التزام بالتصرف، ومن ذلك المادة (4-514) من قانون البيئة التي تطلب من العمدة القيام بإخطار المستثمر أو المشروع باتخاذ التدابير اللازمة لإزالة المخاطر أو المضايقات عند تشغيل المنشأة، التي يمكن أن تهدد إحدى المصالح المذكورة في المادة 511-1 من قانون البيئة وهي تهديد: الصحة العامة أو الأمن، الزراعة، حماية الطبيعة، البيئة، الاستخدام الرشيد للطاقة، الاضرار بالآثار بالإضافة إلى عناصر التراث الأثري<sup>1</sup>.

**ثالثا - فيما يتعلق بمكافحة النفايات:** يستخلص القاضي الإداري من المادة L.541-3 من قانون البيئة<sup>2</sup>، واجب التصرف حيث يتعين على الشرطة البلدية اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لضمان إزالة النفايات التي يشكل تركها أو تخزينها أو معالجتها خطرا على البيئة والتي يمكن أن تنتج عن التلوث الإشعاعي الناتج عن الارتفاع الحراري<sup>3</sup>.

---

1 "Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique."

2 Dans sa rédaction issue de la loi du 30 juillet 2003: "En cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable (...)."

3 CE, 13 oct. 2017, n° 397031, Cne Six-Fours-les-Plages, n° 397031.



## الفرع الثاني في القانون القطري

على غرار ما يعرفه التشريع الفرنسي فإن التشريع القطري بدوره يعرف بعض القوانين المتعلقة بالضبط الخاص التي تدور بين منح سلطة الضبط سلطة تقديرية، أو سلطة مقيدة على النحو الذي يكون معه الالتزام بالتصرف مقررًا تشريعيًا، وفيما يلي استعراض بعض التشريعات المتعلقة بسلطات الضبط الخاص:

**أولا - فيما يتعلق بحماية البيئة:** نجد أن المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2002 بإصدار قانون حماية البيئة، قد ألزام السلطات الإدارية في الدولة بـ"اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لحماية البيئة ومكافحة التلوث والمحافظة على الثروات والموارد الطبيعية واستمرار صلاحية الموارد الطبيعية للوفاء باحتياجات التنمية للجيل الحالي والأجيال القادمة"<sup>1</sup>. كما نص على "التزام جميع الجهات الإدارية بمراعاة الاعتبارات البيئية وإعطاؤها أولويات متقدمة ودمج هذه الاعتبارات في جميع مراحل ومستويات التخطيط وجعل التخطيط البيئي جزءًا لا يتجزأ من التخطيط الشامل للتنمية في جميع المجالات الصناعية والزراعية والعمرانية وغيرها"<sup>2</sup>. وعلى "جميع الجهات الإدارية، كل بحسب اختصاصها، العمل على ترشيد استخدام الموارد الطبيعية الحية وغير الحية للمحافظة على ما هو متجدد منها وإنمائه وإطالة أمد الموارد غير المتجددة بمصلحة الجيل الحالي والأجيال القادمة"<sup>3</sup>. وكان الالتزام بالتصرف أكثر وضوحًا عندما نص المشرع على أن "تلتزم جميع الجهات الإدارية والخاصة بإدراج شرط حماية البيئة ومكافحة التلوث في جميع الاتفاقيات والعقود المحلية والخارجية التي قد ينتج عن تنفيذها تأثيرات ضارة على البيئة وتضمين هذه العقود الشروط الجزائية والالتزام

1 المادة (2) من المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2002 بإصدار قانون حماية البيئة القطري. الجريدة الرسمية، العدد: 11، تاريخ النشر: 2002/12/01م، الموافق 1423/09/27هـ، الصفحة من 265.

2 المصدر السابق، المادة (3).

3 المصدر السابق، المادة (4).

بنفقات إزالة الأضرار البيئية والتعويض عنها"<sup>1</sup>. وتفعيلاً لهذه الالتزامات فقد خول القانون لسلطة الضبط الإداري سلطة التفتيش على جميع الأماكن التي تمارس نشاطاً يؤثر على البيئة لمراقبة أحكام هذا القانون ولأحتته التنفيذية. كما يكون لهم دخول وتفتيش المنشآت مع مراعاة قوانين السلامة والتشغيل لهذه المرافق. وطلب تقارير عن الأنشطة التي يحتمل أن تؤدي إلى تلوث أو تدهور بيئي<sup>2</sup>.

**ثانياً - فيما يتعلق بحماية الأغذية الأدمية:** نجد أن القانون يخول سلطة الضبط الإداري سلطة تقديرية فيما يتعلق بدخول الأماكن التي تعرض فيها المواد الغذائية، حيث نص القانون على أنه " يجوز للموظفين المشار إليهم في المادة السابقة كل في حدود اختصاصه دخول وسائل النقل والمحال والمنشآت والأماكن الخاضعة لأحكام هذا القانون والقرارات التي تصدر تنفيذاً له للتحقق من تنفيذ هذه الأحكام. ويجوز لهم طلب كافة الدفاتر والمستندات المتعلقة بالأغذية والاطلاع عليها، وأخذ عينات من هذه الأغذية وفحصها والتأكد من استيفائها للأحكام المشار إليها. وفي حالة أخذ العينات يقوم الموظف المختص بضبط الأغذية المشتبه فيها التي أخذت منها تلك العينات ضبطاً مؤقتاً، وإيداعها على سبيل التحفظ لدى صاحب الشأن وتحت مسؤوليته، أو لدى أمين يتولى حفظها، ويثبت كل ذلك في محضر الإجراءات"<sup>3</sup>.

**ثالثاً - فيما يتعلق بحماية النظافة العامة:** الزم القانون سلطة الضبط الإداري المحلية باتخاذ الإجراءات الكفيلة للحفاظ على النظافة العامة، حيث نص على أن "تتولى البلدية المختصة، تنفيذ أعمال النظافة العامة بجميع صورها، بما في ذلك جمع المخلفات ونقلها وتفريغها والتخلص منها، ويجوز لها إعادة تدويرها ومعالجتها للاستفادة منها، ولها أن تعهد بهذه العمليات كلها أو بعضها إلى متعهد أو أكثر وفقاً لأحكام القانون، بما في ذلك المنتج أو المستورد للمواد التي تتولد منها تلك المخلفات،

1 المصدر السابق، المادة (6).

2 المصدر السابق، المادة (6).

3 المادة (20) من القانون رقم (8) لسنة 1990 بشأن تنظيم مراقبة الأغذية الأدمية القطري. الجريدة الرسمية، العدد: 9، تاريخ النشر: 1990/01/01م، الموافق 1410/06/04 هجري، الصفحة من 3078.

وذلك وفقاً للضوابط التي يصدر بها قرار من الوزير"<sup>1</sup>.

وبعد عرض بعض الحالات في كل من القانون الفرنسي والقانون القطري التي يتضح فيها أن المشرع قد يلجأ إلى خيار تقييد سلطة الضبط الإداري بالتصرف، فما هو الأثر المترتب على امتناع الإدارة باتخاذ التصرف الذي يكفل حماية النظام العام أو يعيد النظام العام في حالة اضطرابه؟ فهل يجوز مساءلة الدولة عن عدم التزامها بالتصرف في مجال الضبط الإداري، وما هو الأساس القانوني لهذه المسؤولية؟ وسوف نناقش ذلك في المبحث الآتي والأخير من هذه الدراسة.

### المطلب الثالث

#### مسؤولية الدولة عن أعمال البوليس عند عدم إعمال الالتزام بالتصرف

على حد علمنا حتى اليوم لم يصدر عن الدوائر الإدارية القطرية الابتدائية أو الاستئنافية وكذلك عن محكمة التمييز أحكام إدارية تتعلق بسلطة الضبط الإداري سواء عندما تتمتع هذه السلطة بسلطة تقديرية أو عند عدم قيامها بالتصرف عندما تكون سلطتها مقيدة. ومن ثم فإن دراسة مدى مساءلة الدولة عند امتناع سلطة الضبط الإداري بالتصرف سوف تنصب بصورة أساسية على اتجاه القضاء الإداري الفرنسي. وفي هذا الصدد يمكن أن نخلص إلى أن القضاء الإداري الفرنسي منذ بعيد كان يراقب الأسباب التي تدفع الإدارة إلى رفض إصدار لائحة الضبط أو لائحة البوليس، ولم يكتف بتقرير مساءلة سلطة الضبط الإداري لرفضها إصدار القرار اللاتحي الضبطي، بل ذهب إلى جواز الطعن بالإلغاء ضد كل إجراء أو تصرف قانوني فردي رفضت الإدارة اتخاذه ولو لم يكن هناك خطر حال ووشيك أو لم يكن هناك ضرر خاص. ولكن اشترط القضاء في بعض الحالات وجود خطأ جسيم ومن ثم لا يكفي الخطأ البسيط كما لا يكفي كون الخسائر خفيفة وليست كبيرة<sup>2</sup>. إلا أن القضاء الإداري في فرنسا قد عدل عن ذلك وتبعه في ذلك المحاكم الإدارية الفرنسية، ومن ثم يمكن القول إن القضاء الإداري

1 المادة (10) من القانون رقم (18) لسنة 2017 بشأن النظافة العامة، الجريدة الرسمية، العدد: 17، تاريخ النشر: 2017/12/31م، الموافق 1439/04/13هـ، الصفحة من 3.

2 جمال الدين، مرجع سابق، ص40.

الفرنسي لا يسير بصدد هذه المسألة على وتيرة واحدة، حيث يمكن أن نضع معيارًا عامًا في هذا الصدد وهو أن القضاء الإداري الفرنسي يبحث كل حالة على حدة، فتارة يرفض هذه المسؤولية لانتفاء الخطأ أو لانتفاء الضرر الجسيم، وتارة أخرى يقرر هذه المسؤولية إما على أساس الخطأ وإما على أساس الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة<sup>1</sup>.

**أولاً:** في البداية ذهب القضاء الإداري إلى غياب الخطأ في تصرف البوليس المحلي عند اتخاذه الإجراءات الوقائية لمنع أي تهديد للنظام العام طالما أن هذه الإجراءات كانت كافية. وفي حالة مساءلة سلطة البوليس في مثل هذه الحالة يتعين توفر الخطأ والضرر وعلاقة السببية. وبشأن الخطأ ذهب القاضي الإداري إلى رفض طلب التعويض لعدم وجود خطأ في امتناع سلطة البوليس؛ حيث رفض التعويض عن الامتناع عن اتخاذ تصرف يحول دون التلوث السمعي الناتج عن الماشية استنادا إلى أن المواطنين لم يتقدموا بطلب، وبالتالي لم يجد مجلس الدولة خطأ جسيماً في امتناع سلطة البوليس في الامتناع بالتصرف<sup>2</sup>. وفي حالة أخرى رفض مجلس الدولة التعويض عن امتناع سلطة البوليس في التصرف طالما أن الضرر لم يكن كبيراً أو جسيماً، وهو ما حدث في امتناع العمدة من تعديل نظام أجراس الكنيسة مرتين في الساعة أو مرة كل ربع ساعة، حيث اعتبر العمدة ومن بعده القاضي الإداري أن هذا التصرف فيما يتعلق بأجراس الكنيسة لا يخل أو لا يتعارض مع حماية السكنية العامة أو مع حماية الصحة العامة<sup>3</sup>.

**ثانياً -** وفي مرحلة ثانية رفض القاضي الإداري مسؤولية العمدة عن امتناعه عن

---

1 Laurent Friuret, *La tolérance en matière de police administrative exercée par le Maire*, Presses de l'Université Toulouse Capitole pp. 78-90; J. Adda, J-P Demouveau, & P. L'eglise, *Les pouvoirs de police du Maire*, Les indispensables, 4<sup>ème</sup> édition, 2008; G-D Marillia, *Les pouvoirs du Maire*, 5<sup>ème</sup> édition, 2008; Maire et Action communale, *Mémento pratique*, F. Lefèbre, 2011-2012, Dalloz, L. Tallineau, "Les tolérances administratives." *Actualités Juridiques de Droit Administratif*, janvier 1978, p. 3. <https://books.openedition.org/putc/732>.

2 CE, 23.12.1987, 5<sup>ème</sup> sous-section, Légifrance no 65970).

3 CAA Nancy, 4<sup>ème</sup> chambre, 05.12.2011, Légifrance no 10NC01532.

التصرف إذا كان امتناعه يرجع لأسباب خارجة أو لظروف خاصة بالمواطن، ومن ذلك اتخاذ شرطة البلدية كافة الاحتياطات لتأمين سباق السيارات، ولكن كان يصعب تأمين هذا السباق في المناطق الجبلية المتدرجة، وعندئذ كان يتعين على المواطنين المتسابقين أن يضعوا في اعتبارهم مخاطر السباق في المناطق الجبلية ولا توجد مسؤولية على البلدية عند وقوع أضرار بالمتسابقين، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية الاستئنافية بليون<sup>1</sup>. وتعليقا من الفقه على هذا الاتجاه القضائي فقد اتجه إلى تفضيل وجود معيار موضوعي لعدم مساءلة البلدية في حالة الامتناع عن التصرف ويتكون من: وجود خطأ المواطن والقوة القاهرة كمانع لعدم مؤاخذة البلدية في حالة الامتناع عن التصرف. ومن ثم فإن السلوك الخاطئ من المواطن يحول دون مساءلة البلدية حتى في حالة عدم القيام بالتصرف؛ حيث كانت الواقعة تتعلق بعدم وضع لافتات كافية على الطريق التي تشير إلى سقوط المستخدم في منحدر خلف الجدار، معتبرا القضاء أن تسلق الحاجز يعد مسلك غير طبيعي من المواطن فضلا عن أنه كان في حالة سكر وكان تحت تأثير المخدر<sup>2</sup>. وبالتالي، فإن "الخطأ الذي ارتكبته الضحية هو من شأنه إعفاء بلدية (بايون) تماما من المسؤولية التي يمكن أن تتحملها بسبب عدم كفاية اللافتات. حتى لو لم يمارس العمدة صلاحياته في مسائل مراقبة الطرق، فإن السلوك الخاطئ للمواطن يستغرق تماما خطأ العمدة في عدم التصرف.

وفي قضية أخرى قرر القاضي الإداري عدم مساءلة البلدية عن السلوك غير المقبول للمواطن في حالة سقوط طفل من دراجة في أحد الشوارع والذي تم حظره بموجب مرسوم صادر عن العمدة<sup>3</sup>.

كذلك في حالة القوة القاهرة تعفى البلدية أو شرطة البوليس من المسؤولية إذا كان الامتناع عن التصرف خارج عن إرادة البلدية نتيجة لضيق الوقت، وهذا ما انتهى إليه

---

1 CAA Lyon, 4ème chambre, 12.07.2012, Légifrance no 11LY01924, inédit au recueil Lebon.

2 CAA Bordeaux, 3ème chambre, 15.03.2011, Légifrance no 09BX01566.

3 CAA Bordeaux, 1ère chambre, 12.07.2012, Légifrance no 11BX01991, inédit au recueil Lebon

القضاء الإداري في قضية سقوط بعض الأجزاء الجبلية على المساكن الكائنة بجوار الجبل، حيث لم يكن الوقت كافياً لاتخاذ التدابير الاحترازية لمنع السقوط الثاني التالي للسقوط الأول الذي ترتب عليه هدم عيادة الأسنان لأحد الأطباء؛ حيث وقعت الصخرة الأولى في 6 فبراير 1997 بينما وقعت الصخرة الثانية في 11 فبراير 1997 وهذا الوقت الفاصل بين الأولى والثانية للسقوط الناتج عن الانهيار الأرضي يوضح عدم قدرة العمدة على التدخل لضيق الوقت، وبالتالي فإن حالة القوة القاهرة توضح تساهل القاضي الإداري في إقرار عدم مسؤولية البلدية القائمة على الالتزام بعدم التصرف<sup>1</sup>.

**ثالثاً -** وفي حالات أخرى يراقب القضاء ملاءمة مدى كفاية الإجراء الذي اتخذته سلطة البلديات من حيث كفايته للحفاظ على النظام العامة من عدمه، وفي حالة عدم كفايته للحفاظ على النظام العام تسأل الإدارة على أساس أن التصرف لم يكن كافياً لدرجة أنه يستوي مع الامتناع عن التصرف. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية بمرسيليا أن ما قامت به البلدية يظهر نقصاً وعدم كفاية في الوقاية (وبالتالي المتوقعة) من الضرر الذي يلحق بالمواطن. في هذه القضية تعرض مواطن لحادث مروري نتيجة تجول ثور على الطريق. وبينما كان تجول الحيوانات متكرراً، كان العمدة يكتفي بتنظيم مرور الحيوانات مع التشاور مع المنظمات الزراعية، لكنه لم يتخذ تدابير أخرى أكثر فعالية لمنع الضرر الذي يمكن أن يقع على المواطنين، مما يدل على نقص إجراءات الحماية<sup>2</sup>.

كما أقر القضاء مسؤولية العمدة عن عدم التصرف لحماية النظام نتيجة لكثرة الشكاوى المقدمة من المواطنين، لا سيما في مجال التلوث السمعي، بل ذهب القضاء في هذه الحالة أنه حتى في ظل غياب طلبات الأفراد ما كان يجب على العمدة أن يتجاهل التلوث السمعي في الاحتفالات الموسيقية *évènements musicaux*، الناتج عن استخدام أصحاب هذه الحفلات لمكبرات الصوت، ومن ثم فإن سكوت وامتناع

1 CAA Nantes, 2ème chambre, 20.02.2007, Légifrance no 06NT00560.

2 CAA Marseille, 3ème chambre, 27.12.2001, Légifrance no 98MA00224.

العمدة عن حماية المواطنين من الضوضاء لا يعد من قبيل التسامح، وكان يتعين على العمدة القيام بما يحول ذلك بغض النظر عن وجود مطالبات من الأفراد أم لا<sup>1</sup>. بل أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه يتعين على التدابير التي يتخذها العمدة بأن تكون تدابير فعالة وكفؤة. حيث رأى أن رئيس البلدية قام ببساطة بإعداد التقارير، دون اتخاذ أي إجراء آخر لوضع حد للاضطرابات، مما يقيم مسؤولية البلدية<sup>2</sup>.

وفي قضية أخرى انتهى القضاء الإداري إلى أن رئيس البلدية ارتكب خطأ بعدم اتخاذ التدابير المناسبة لضمان احترام السكينة العامة، وفي هذه القضية اشتكى سكان إحدى البلديات بعد شراء منازلهم من التلوث الضوضائي الناجم عن قاعة الاحتفالات بالقرية. وكان العمدة قد بدأ في اتخاذ الإجراءات المتمثلة في توقيع مستخدمي هذه القاعة على الالتزام بالاستخدام الحسن للقاعة، لكنها لم تكن مرضية بما فيه الكفاية ولم يظهر السرعة في اتخاذ هذه الإجراءات. وبالتالي حصل المتضررين على تعويض قدره 8000 يورو<sup>3</sup>.

وإذا كانت الحالات السابقة تتعلق بعدم كفاية التصرف، فإن القاضي الإداري الفرنسي لم يتردد في تحميل سلطة البوليس المسؤولية عن الغياب الكلي للتصرف الذي يمنع تهديد النظام العام. ولهذا حكم القاضي على البلدية بتعويض قدره 7000 يورو لخطأ رئيس البلدية الناتج عن عدم اتخاذ الإجراءات التي تمنع التلوث السمعي، ولم يؤخذ بدفاع البلدية الذي ارتكز على أن المواطن كان على علم بالإزعاجات وأن منزله لم يكن معزولا بشكل كاف<sup>4</sup>.

*رابعا -* وأخيرا، فإن القاضي الإداري يعتد بمعيار تكرار الضرر الناجم عن الامتناع عن التصرف لقيام مسؤولية البلدية، ومن ذلك حال المواطن الذي رأى منزله

---

1 CAA de Lyon du 2 février 2012 (4ème chambre, Légifrance no 11LY01003.

2 Conseil d'Etat, 4ème et 5ème sous-sections réunies, Légifrance no 257394, mentionné dans les tables du recueil Lebon, v. le comment. de L. Erstein, Coll. Territoriales-Intercommunalités, 2005, 207.

3 CAA Nantes, 4ème chambre, 18.02.2011, Légifrance no 10NT01379.

4 CAA Douai, 1ère chambre, 08.06.2006, Légifrance no 05DA01034.

يتضرر بشكل منتظم أثناء إطلاق الثيران بمناسبة تكرار الأعياد النذرية des fêtes votive، حيث أدانت محكمة الاستئناف الإدارية في مرسيليا بلدية لانجليد Langlade، مشيرة إلى أن "فشل سلطة الشرطة، الذي استمر لعدة سنوات، يمثل خطأ في جانبها ويعد امتناعها مسلكا معيبا"<sup>1</sup>.

---

1 CAA Marseille, 2ème chambre, 24.03.1998, Légifrance no 96MA114.



## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع النظام العام وأثره على الحريات العامة والتوفيق بين هذه الأخيرة والنظام العام من ناحية، ومدى مساءلة الإدارة عن امتناعها عن التصرف في حماية النظام العام من ناحية أخرى. ومن خلال هذه الدراسة انتهينا إلى أنه لا يجب أن ننظر إلى نظرية النظام العام والحريات العامة على أنهما نظريتين متعارضتين لا يجوز الجمع بينهما أو التوفيق بينهما، بل على العكس لا يمكن الاستغناء عن النظام العام من أجل تكريس الحرية، ولا توجد حرية مطلقة بصورة دائمة يمكن أن تعمل في إطار خارج عن النظام العام، ولذلك انتهى القضاء الدستوري وخاصة المجلس الدستوري الفرنسي إلى أن النظام العام أصبح من الأهداف التي لها، فضلا عن التكريس الدستوري له في إعلان 1789، قيمة دستورية وفقا لقضاء المجلس الدستوري.

ولذلك فإن المجلس الدستوري من خلال قراراته الشهيرة المعنية بالتوفيق La conciliation بين الحريات العامة التي يمكن أن يوجد بينها تعارضا حقيقيا أو ظاهريا، قد طبق ذات النظرية فيما يتعلق بالتوفيق بين الحريات العامة والنظام العام، وهو ما أوضحتته الدراسة من خلال تبني المجلس الدستوري لسياسته الشهيرة المعنية بإعلانه دستورية القانون مع خضوعه للتفسير المتحفظ، وهو ما أوضحناه فيما يتعلق بالحق في الزواج لغير الفرنسي والجمع بين أكثر من زوجة، وهو ما يمنعه القانون الفرنسي، مع تحفظه باستبعاد المسلم الذي يجمع بين أكثر من زوجة طالما أن هذا الجمع غير متحقق على الإقليم الفرنسي.

كما تناولت هذه الدراسة مسألة أخرى مهمة ترتبط بالحقوق والحريات والنظام العام، وهي مدى حرية الإدارة في عدم اتخاذها للتصرف الذي يكفل حماية النظام العام ولا يعطل من ممارسة الحقوق والحريات العامة، ورأينا في هذه الدراسة أن سياسة مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية الفرنسية قد قطعت شوطا كبيرا في تقييد سلطة الضبط الإداري لصالح الحريات العامة، فبعد أن كانت مسؤولية الدولة فيما يتعلق

بسلطات البوليس ومنها سلطة الضبط الإداري العام والخاص تقوم على أساس فكرة الخطأ الجسيم، تحولت نحو إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال سلطة الضبط الإداري على أساس الخطأ البسيط، بل أكثر من ذلك فإن المحاكم الإدارية في فرنسا بجانب مجلس الدولة أقرت مساءلة الدولة عن أعمال سلطة الضبط الإداري إذا ما تقاعست عن مباشرة سلطاتها واختصاصاتها، أن كان تدخلها في حماية النظام العام غير كافيا لصالح الحريات أو الأفراد. ولذلك فإن هذه الدراسة انتهت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي:

**أولاً:** أنه لا يمكن تغليب الحرية على النظام العام، كما أنه لا يمكن تغليب النظام العام وإهدار الحريات، بل يتعين على السلطة التشريعية وهي تسن قوانينها أن تضع أمامها اتجاهات القضاء بشأن العمل على ضرورة التوفيق بين الحقوق والحريات من ناحية والنظام العام من ناحية أخرى.

**ثانياً:** أن سلطة الضبط الإداري لم تعد سلطتها في التصرف لحماية النظام العام سلطة اختيارية مطلقة، بل يتعين عليها ألا تتقاعس عن اتخاذ التصرفات التي تكفل حماية النظام العام ولا تحول في ذات الوقت عن مباشرة الأفراد لحرياتهم ولو لم تكن من الحريات الأساسية كحرية التخييم والسباقات الرياضية والحفلات الموسيقية.

**ثالثاً:** أن سياسة مجلس الدولة الفرنسي وكذلك المحاكم الإدارية الفرنسية تجاه مسؤولية الدولة عن التزامها بالتصرف في مجال حماية النظام العام يمكن أن تقوم على أساس الخطأ البسيط دون الخطأ الجسيم، كما يمكن أن تتحقق عند عدم كفاية التصرف وكذلك عند التقاعس عن التصرف، وأن هذه السياسة تختلف من حالة لأخرى وفقاً للظروف المحيطة بالإدارة والظروف المحيطة بالواقعة، وسواء كانت هذه الظروف الأخيرة تعود إلى الطبيعة أو إلى فعل المضرور.

**رابعاً:** نأمل من قضائنا الإداري أن يأخذ في الاعتبار عند الفصل في مشروعية تصرفات سلطات الضبط الإداري المتعلقة بالنظام العام بما انتهى إليه مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الفرنسية، بأن هذه الرقابة يمكن ان تمتد لرقابة التصرفات الإيجابية،

كما يمكن أن تمتد لعدم كفاية هذه التصرفات الإيجابية، كما يمكن أن تمتد للتصرفات السلبية الناتجة عن عدم تدخل سلطة الضبط الإداري لحماية النظام العام أو لإعادة النظام العام عند اضطرابه.

## المراجع

### أولاً: العربية

بدران، محمد محمد. مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

البقالي، وديع. "إشكالية التوفيق بين النظام العام والحريات". مجلة الفقه والقانون، جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، ع51 (يناير 2017).

—. "النظام العام والحريات". مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، المغرب، ع31 (2016).

البناء، محمود عاطف. "حدود سلطة الضبط الإداري". مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، مج48، ع3، 4 (سبتمبر-ديسمبر 1978).

جبر، محمود سلامة. "التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء". مجلة هيئة قضايا الدولة، القاهرة، مج35، ع1 (مارس 1991).

جمال الدين، سامي. القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة: مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري. دار الجامعة الجديدة للنشر [د.ت].

الدقوقي، حلمي. رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة. دار المطبوعات الجامعية، 1989.

سلمان، عبد العزيز محمد. "رقابة الاغفال في القضاء الدستوري". استرجع بتاريخ: 2023/11/6 من الرابط:

<https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/315>

السنهوري، عبد الرزاق. الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام، مصادر الالتزام. المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000.

السنوسي، صبري محمد. الاعتقال الإداري بين الحرية ومقتضيات النظام العام. [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة]، 1996.

الشريف، محمود سعد الدين. "النظرية العامة للضبط الإداري". مجلة مجلس الدولة

المصري، السنة 111، 1962.

الشمي، عبدالحفيظ. رقابة الاغفال في قضاء المحكمة الدستورية العليا. دار النهضة

العربية، 2009

الصباح، محمد عبد الحميد مسعود. إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات

الضبط الإداري. [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة]، 2006.

عبد المجيد، محمد شريف إسماعيل. سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية –

دراسة مقارنة. [رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس]، 1979.

علي، الحسين عبد الدايم صابر محمد. "رقابة الاغفال التشريعي ووسائل معالجتها في

القضاء الدستوري وأثرها على الإصلاح التشريعي". مجلة البحوث القانونية

والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع97 (مارس 2022).

كيره، حسن. المدخل إلى القانون. منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.

كيره، حسن. المدخل إلى القانون، النظرية العامة للحق. منشأة المعارف، الإسكندرية،

1973.

مرقس، سليمان. المدخل للعلوم القانونية. دار النشر للجامعات، 1952.

نويجي، محمد فوزي. الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري. دار الفكر والقانون،

المنصورة، 2016.

يحيي، عبد الودود. المدخل لدراسة القانون. دار النهضة العربية، 1970.

ثانيا: الأجنبية

Bon, P. "Police municipale : principes de fond." in *Encyclopédie*

*des collectivités locales*, Paris, Dalloz, folio n° 2220,

juillet 2019.

Bonichot, J.-C. "Devoir d'agir ou droit de ne pas agir : l'État entre

les exigences de l'ordre public et celles du droit

européen." in *A.J.D.A.*, N° Spécial, 1999.

- Dubreuil, C-A. *L'ordre public, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 15 et 16 décembre 2011*, Paris, Cujas, 2013.
- Duflo, V. Ordre public en droit administratif français, <https://jurislogis.fr/ordre-public-droit-administratif-francais/15/9/2023>.
- Eisenmann, Ch. "Cours de droit administratif." réédition 2014, *LGDJ*, t. 2, 1949-1950.
- Faure, B. *Droit des collectivités locales*. Dalloz, 5e éd., 2018.
- Friouret, L. *La tolérance en matière de police administrative exercée par le Maire*. Presses de l'Université Toulouse Capitole; <https://books.openedition.org/putc/732>
- Gonod, P. *Renoncement à agir et ordre public*. Presses de l'Université Toulouse Capitole, <https://books.openedition.org/putc/14593>.
- Gonod, P., Melleray, F., & Yolka, P. *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2012, t. 2.
- Hauriou, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 1933.
- IFSA, "Les nouvelles frontières entre police administrative et police judiciaire après la fin de l'état d'urgence." colloque décembre 2019.
- Jabr, Maḥmūd Salāmah. "al-taṭawurāt al-qaḍā'īyah fī al-Raqābah 'alā al-tanāsub bayna al-khaṭa' wa-al-jazā'". (in Arabic), *Majallat Hay'at Qaḍāyā al-dawlah*, al-Qāhirah, vol. 35, no.

1 (Mārs 1991).

Jacquemet-Gauché, A. "La jurisprudence Couitéas : du mythe doctrinal à la réalité indemnitare." *AJDA*, 2014.

Jamāl al-Dīn, Sāmī. *Al-qaḍā' al-idārī wa-al-raqābah 'alá a'māl al-Idārah: Mabda' al-mashrū'iyah – tanzīm al-qaḍā' al-idārī*. (in Arabic), Dār al-Jāmi'ah al-Jadīdah lil-Nashr [D.T].

Kīrah, Ḥasan. *Al-Madkhal ilá al-qānūn, al-naẓarīyah al-Āmmah lil-ḥaqq*. (in Arabic), Munsha'at al-Ma'ārif, al-Iskandarīyah, 1973.

—. *Al-Madkhal ilá al-qānūn*. (in Arabic), Munsha'at al-Ma'ārif, al-Iskandarīyah, 1993.

Marillia, G-D. *Les pouvoirs du Maire*. 5<sup>ème</sup> édition, 2008.

Mazeaud, P. Libertés et ordre public, , Cahier du Conseil Constitutionnel, 2003, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public>.

Melleray, F. "L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales ». *AJDA*, 2005.

Moreau, J. *Les autorités de police municipale, Répertoire Dalloz Collectivités locales*. sous la direction de F.-P. Benoît, tome III, fasc. 2210-1, n° 71-114.

Murqus, Sulaymān. *al-Madkhal lil-'Ulūm al-qānūnīyah*. (in Arabic), Dār al-Nashr lil-Jāmi'āt, 1952.

Nuwayjī, Muḥammad Fawzī. *Al-jawānib al-naẓarīyah wa-al-'amalīyah llḍbṭ al-idārī*. (in Arabic), Dār al-Fikr wa-al-

- qānūn, al-Mansūrah, 2016.
- Philip, L. "Les contrôles d'identité et la constitution," *le monde*, 28/29 décembre 1981.
- Picard, E. "La notion de police administrative." *LGDJ*, Coll. droit public, 1984.
- Plessix, B. "Droit administratif général." Lexis-Nexis, 2e ed., 2018.
- Polin, R. *L'Ordre public : actes du colloque*, Paris 22 et 23 mars 1995, PUF, 1996.
- Renaudie, O. "Police et service public." dans C. Vautrot-Schwarz (dir.), "La police administrative." PUF, 2014.
- Romain, J. -F. *L'Ordre public concept et applications*. Bruxelles, Bruylant, 1995.
- Roy, J. M. "La tolérance." *Revue de la Recherche Juridique*, 1995-2.
- Salmān, ‘Abd al-‘Azīz Muḥammad. "Raḳābat alāghfāl fī al-qaḍā’ al-dustūrī." (in Arabic), <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/315>
- Tallineau, L. "Les tolérances administratives." *Actualités Juridiques de Droit Administratif*, janvier 1978. <https://books.openedition.org/putc/732>
- Truchet, D. "L'autorité de police est-elle libre d'agir ?." *AJDA*, n° spécial, 1999.
- Xavier, P. *Le contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence*



*constitutionnelle et administrative française.* Presse  
Universitaire d'Aix Marseille, 1990.

Yaḥyá, ‘Abd al-Wadūd. *Al-Madkhal li-Dirāsat al-qānūn.* (in  
Arabic), Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah, 1970.

Zagrebel'sky, G. "La doctrine du droit vivant." *AIJC* n° 2, 1986.