جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة الشريعة والقانون

مجلة علمية نصف سنوية محكمة

تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة
جامعة الأزهر

العدد الثاني والأربعون
أكتوبر ٢٠٢٣م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة الشريعة والقانون
جمهورية مصر العربية - كلية الشريعة والقانون - القاهرة -الدراسة - شارع جوهر القائد
ت: ٢٥١٠٧٦٨٧
فاكس: ٢٥١٠٧٧٣٨
http://fshariaandlaw.edu.eg

جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها

رقم الإيـــداع
١٨٠٥٣ / ٢٠٢٣
الترقيم الدولي للطباعة
ISSN: 2812–4774
الترقيم الدولي الإلكتروني:
ISSN: 2812–5282

مساهمة الضبط الإداري في تطوير أداء السلطات المحلية

إعداد

د. رغدة رأفت السيد أحمد

مساهمة الضبط الإداري في تطوير أداء السلطات المحلية

رغدة رأفت السيد أحمد
قسم القانون العام جامعة المدينة عجمان الإمارات العربية المتحدة
البريد الالكتروني: RaghdaRafat@cu.ac.ae

ملخص البحث:

تأتي المحليات في النظام الإداري كمركز حيوي لتقديم الخدمات وتنفيذ السياسات على المستوى المحلي، ولها دور أساسي في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية. ويهدف هذا البحث إلى استكشاف كيفية تحسين أداء المحليات من خلال تفعيل الضبط الإداري كأداة محورية. ويتناول البحث مسألة توازن التكنولوجيا وحقوق الأفراد في سياق المحليات وكيف يمكن تحقيقها من خلال تطوير أساليب الإدارة والضبط. والتحدي الرئيس هو تصميم إطار قانوني وتنظيمي فعال يحدد الصلاحيات والمسؤوليات المحلية بوضوح ويعزز الشفافية والمساءلة. من ثم، يمكن توجيه توصيات دقيقة تتضمن تفعيل القوانين المحلية المتعلقة بالإدارة وتوجيهها نحو تحسين الأداء والتنمية المحلية. هذا يشمل تطبيق برامج تدريب مخصصة لموظفي المحليات لزيادة كفائتهم في تقديم الخدمات وتحقيق التميز. إلى جانب ذلك، يجب أن تتضمن التوصيات الدعوة إلى إقامة آليات لمراقبة التأثير البيئي لأنشطة المحليات، مما يعزز الاستدامة البيئية والصحية للمجتمعات المحلية. ومن الضروري أيضًا تعزيز التواصل المجتمعي والمشاركة في صنع القرارات المحلية لضمان توجيه الجهود وفقًا لاحتياجات المجتمع. في النهاية، هذا البحث يهدف إلى تحقيق التوازن بين التكنولوجيا وحقوق الأفراد في مجال الإدارة المحلية، مما يسهم في تعزيز جودة الحياة في المجتمعات المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، المحليات، النظام العام، الإرتقاء، تطوير.

Administrative Control Contribution to Improving the Performance of Local Authorities

Raghdah Raafat Al-Sayed Ahmed
Department of Public Law City University Ajman UAE
Email: RaghdaRafat@cu.ac.ae

Abstract:

Localities in the administrative system are a vital center for service delivery and policy implementation at the local level and play a key role in meeting the needs of local communities. This research aims to explore how to improve the performance of localities through the activation of administrative control as a central tool. The research addresses the issue of balance of technology and the rights of individuals in the context of localities, and how to achieve this through the development of management and control methods. The main challenge is to design an effective legal and regulatory framework that clearly defines local powers and responsibilities and promotes transparency and accountability. Precise recommendations can be made that include operationalizing local governance laws and directing them towards improved performance and local development. This includes the implementation of specific training programs for local staff to increase their efficiency in service delivery and excellence. In addition, recommendations should call for the establishment of environmental impact monitoring mechanisms for community activities, which will enhance the environmental and health sustainability of local communities. Community communication and participation in local decision-making are also necessary to ensure that efforts are channeled according to the needs of the community. Ultimately, this research aims to balance technology and individual rights in local governance, contributing to community quality of life and sustainable development.

Keywords: Administrative Control, Localities, Public Order, Advancement, Development.

المقدمة

يعتبر الإنسان بطبيعته كائنًا اجتماعيًا الإنسان بطبعه كائن اجتماعي، وقد خُلق ليعيش في تفاعل مع الآخرين في مجتمع يتبادلون فيه المنافع والخدمات. لا يمكن للإنسان أن يعيش منعزلًا عن بقية البشر. وبالتالي، يتكون المجتمع المحلي من مجموعة من الأفراد الذين يعيشون فيه ويشكلون ما يُعرف بالنظام الإداري الداخلي لهذا المجتمع المحلي، والذي يُشار إليه بالمحليات. تحكم الإدارة العامة العلاقة بين الأفراد وبين مجتمعهم المحلي، وتنظم النشاط الإداري فيه بواسطة قواعد الضبط الإداري. وتختلف هذه القواعد واللوائح عن القواعد والأحكام التي تنظم النشاط الخاص والخارجي، والتي تستند إلى أسس الشريعة العامة.

ومن خلال هذا البحث سأتناول مساهمة الضبط الإداري في تطوير أداء السلطات المحلية

تمكنا من دراسة هذا الدور من خلال أهم وظائف الضبط الإداري وهو النظام العام بمدلولاته الثلاث: **الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.**

أهمية البحث

تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال تحقيق هدف رئيسي هو تطوير المحليات وتعزيزها، مما يسهم في تنمية المجتمع المحلي ورفعه نحو التقدم والازدهار، وتحقيق الأهداف المرجوة من النشاط الإداري. يتم ذلك من خلال تنفيذ نظام إداري يسهم في الضبط العام والتنظيم، وباستخدام الوسائل والسلطات الإدارية المتاحة.

والجدير بالذكر أن دراسة تطوير المحليات وتعزيزها عن طريق الضبط الإداري ليست مجرد ترفٍ أو دراسة ترفيهية، بل هي دراسة قانونية أساسية ترتكز على قضية جوهرية تتعلق بتنمية المجتمع وحمايته، والحفاظ على أمنه وصحته، وجعله مجتمعًا هادئًا ومستقرًا، حيث يتم الحد من الضوضاء والتلوث بجميع أشكاله.

إشكالية البحث

تكمُن مشكلة هذه الدراسة في الاهتمام المناسب بدور سلطة الضبط الإداري

في تعزيز المحليات، وذلك بسبب نقص الموارد المالية اللازمة للتنمية وغياب النصوص القانونية التي تعزز سلطات الضبط في التطور التكنولوجي والصناعي الحديث. هناك أيضًا فهم خاطئ للحرية لدى بعض أفراد المجتمع، حيث لا يدركون حدود حريتهم ولا يحترمون حقوق الآخرين في السلامة والأمن والصحة العامة. لذا، يجب التركيز على تطوير المحليات من خلال الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام وتحقيق الأمن والصحة العامة والسلامة العامة.

منهج البحث:

استندنا في دراستنا هذه على المنهج الاستقرائي والمنهج الاستنباطي وذلك من خلال ما توصلنا إليه في هذه الدراسة من بعض المراجع الفقهية في هذا الصدد.

الدراسات السابقة

- د/ محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- د/ عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

خطة الدراسة

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري وأهدافه وأساليبه.

المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري.

المطلب الثاني: أهداف وأساليب الضبط الإداري.

المبحث الثاني: الارتقاء بالمحليات في ضوء عناصر النظام العامة.

المطلب الأول: الأمن العام والارتقاء بالمحليات.

المطلب الثاني: الصحة العامة والارتقاء بالمحليات.

المطلب الثالث: السكينة العامة والارتقاء بالمحليات.

المبحث الأول
ماهية الضبط الإداري وأهدافه وأساليبه

تمارس الإدارة العامة وظيفة من أهم وظائفها على الإطلاق وهي وظيفة الضبط الإداري وبصفة خاصة للارتقاء بالمحليات انطلاقاً من واجبها في المحافظة على النظام العام، ومنعاً من وقوع أي خطر يهدد أو ينذر بتهديده، وبدون هذه الوظيفة – الضبط الإداري – يتزعزع استقرار المجتمع والدولة ويتعرض المواطنين لخطر كبير، وتعد هذه الوظيفة مظهرا من مظاهر السلطة العامة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث، الأمن، الصحة، السكينة العامة، ولذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري.

المطلب الثاني: أهداف وأساليب الضبط الإداري.

المطلب الأول
ماهية الضبط الإداري

لدراسة ماهية الضبط الإداري، يجب علينا بيان تعريفه وأنواعه وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري

يمكن يمكن تعريف الضبط الإداري من الجانب العضوي على أنه "الهيئات والأجهزة الإدارية التي تقوم بممارسة وظيفة الضبط في إطار السلطة التنفيذية، والموظفين المكلفين بتنفيذ هذه المهمة،"[١].

وعرفه الفقيه الفرنسي "موريس هوريو" من الناحية الوظيفية بأنه "كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"[٢].

وقد عرفه أيضاً الفقيه الفرنسي "دي لوبادير" بأنه "شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام".

وقد عرفه الدكتور أحمد كمال أبو المجد بأنه: "الوسائل القانونية السليمة، والمقصود بها عاد مجموع السلطات الحكومية العامة، التي تهدف إلى المحافظة على الأمن العام والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية، التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة"[٣].

وقد عرفه البعض من الفقه المصري بأنه: "تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فالضبط في معناه العام هو تنظيم وقائي، وهو بهذا المعنى يختلف عن الضبط القضائي الذي لا يتدخل إلا لمحاسبة الأفراد عما يقع

(1) R. Zouaimia, M. Ch. Rouault, droit administratif les sources et principes généraux- 1, organisation administrative – l'activité administrative – les contrôle de l'administration, Berti Ed. Alger, 2009, p. 197.

(2) Hauriou (M.): précis de droit administrative et de droit public, Sirey, 12 e éd. 1933, p. 549.

(٣) د/ أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٢٨٦.

منهم من جرائم أو مخالفات"[١].

كما عرفه البعض الأخر[٢] بأنه: "مجموع التدابير والإجراءات التي تخذها الإدارة والتي تمثل قيداً على حرية الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام".

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة للضبط الإداري إنه: هو مجموعة من التدابير والإجراءات التي تظهر في شكل وسائل تدخل مختلفة كالقرارات الفردية والقرارات التنظيمية والأوامر والقوة الجبرية، التي تتضمن فرض قيود على حقوق وحريات الأفراد، ونشاطاتهم تفرضها السلطات الإدارية المختلفة في الدولة سواء كانت مركزية أو محلية وتكون الغاية منها المحافظة على النظام العام من كل ما يهدده وتتخذ التدابير في حدود القانون ومبدأ المشروعية، وتتميز وظيفة الضبط الإداري بالصفة الانفرادية والتقديرية والوقائية.

ثانياً: أنواع الضبط الإداري:

للضبط الإداري نوعين هما:

١- **الضبط الإداري العام:** والذي يعرف بأنه "مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام العام والأمن العام وصون الصحة العامة"[٣].

وهناك من يعرفه بأنه: "مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، السكينة العامة والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديدها في بعض الحالات أو تقييدها في حالات أخرى، باشتراط

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ١٧٨.

(٢) د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦.

(٣) د/ صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري في التنظيم الإداري للدولة، ط ١، بدون دار نشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٦٦.

الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الأضرار بحريات الأفراد الآخرين"[١].

ويعهد بالضبط الإداري العام إلى مختلف السلطات الإدارية في الدولة[٢].

وينقسم الضبط الإداري العام بهذا المفهوم إلى مستويين[٣]:

أ- ضبط إداري عام مركزي تقوم به الهيئات المركزية في الدولة.

ب- ضبط إداري عام لا مركزي تقوم به وحدة الإدارة المحلية.

٢- **الضبط الإداري الخاص:** وهو نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات، حيث يمثل أنواعاً خاصة من الضبط الإداري ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به والذي يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها، والضبط الإداري الخاص بهذا المعنى، أما أن يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام، وأما أن يستهدف أغراضاً أخرى[٤].

وقد عرفه البعض بأنه "الضبط الذي تنظمه نصوصاً قانونية أو لائحية خاصة، بقصد الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص بأساليب أكثر دقة وإحكاماً وأكثر ملائمة لهذه الناحية الخاصة"، وإذا كان ميدان الضبط الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلا أن الضبط الخاص يسبغ على الهيئات التي تتولاه أكثر واقوى فاعلية من هيئات الضبط الإداري العام[٥].

---

(١) د/ عبد المجيد سليمان، د/ أنس جعفر، أصول القانون، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢١١- ٢١٤.

(٢) د/ عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص ١٢١.

(٣) د/ صلاح يوسف عبد العليم، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٤) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٣٤.

(٥) د/ عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، =

ويرى جانب من الفقه أن للضبط الإداري الخاص معينان هما:

أ- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام إلى تحقيقها ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومثال ذلك الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية.

ب- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف من ورائها لتحقيق أهداف الخاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام ومثال ذلك الضبط الإداري المتعلق بحماية الآثار.

وهذا النوع من الضبط يكون منظما بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، وتمنح لهيئات الضبط الإداري الخاص سلطات أقوى لتحقيق الأهداف المنوطة بها[١].

ونظراً لوجود تدخل في الاختصاصات بين هيئات الضبط الإداري العام وهيئات الضبط الإداري الخاص، فيتم حل مشكلة التداخل على النحو الآتي:

أ- إذا كان هدف المشرع من تنظيم ضبط إداري خاص هو منع هيئات الضبط الإداري العام من التداخل في تنظيم هذا الموضوع، كما هو الحال في ضبط السكك الحديدية في فرنسا حيث أسند هذا التنظيم لوزير النقل ومفتشو الرقابة مهمة الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث المختلفة في هذه المرافق، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري العام أن تتدخل.

ب- إذا لم تمنع النصوص الخاصة هيئات الضبط الإداري العام من التدخل، فعندها تكون الأفضلية والأولوية في التنظيم للهيئات الخاصة، وتتدخل هيئات الضبط العام لسد النقص الذي ينكشف عنه تطبيق الأنظمة الخاصة بدون تناقض أو إعاقة للهيئة الخاصة[٢].

رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣١.

(١) د/ عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠.

(٢) د/ عبد الاله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، ط ١، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦، ص ٥٤٠.

المطلب الثاني
أهداف وأساليب الضبط الإداري

أولاً: أهداف الضبط الإداري:

تنحصر أهداف وأغراض الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام وإعادته إلى الحياة الطبيعية إذا اضطرب أو حدث له خلل، ومن ثم لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستخدم سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى تتجاوز المحافظة على النظام العام حتى وإن تعلقت بالمصلحة العامة، حيث أن أهداف الضبط الإداري هي أهداف مخصصة ليست للإدارة الخروج عليها أو تتخذها ساتر للتوصل إلى أهداف أخرى سواء كانت هذه الأهداف مشروعة أو غير مشروعة عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف، وهو ما دفع البعض من الفقه إلى اعتبار أن المعيار الوحيد الذي يميز أعمال الضبط الإداري هو عنصر الغاية[١].

وهذا يقتضي تحديد إطار فكرة النظام العام باعتبارها أساس تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة للأفراد ومن ثم اتجاه الفقه والقضاء إلى تحديد عناصر النظام العام بثلاثة مدلولات وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة[٢].

ماهية النظام العام

النظام العام حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليس قانوناً وأحياناً تكون مادية فتوجد في المجتمع وفي الأشياء، كما أنها تكون أحياناً أخرى معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، واحيان قد تكون هذه الحالة الأمران معاً[٣].

كما عرفه البعض الأخر بأنه: "المحافظة على الأمن العام والراحة العامة

(١) د/ زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، ط ٢، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩، ص٤٨٦.

(٢) د/ عمرو فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، ٢٠١٥، ص ٢٢٠.

(٣) د/ صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١، ص ٤٨.

والسلامة العامة، وعلى ذلك يدخل ضمن أغراض الضبط الإداري كلما دعت الضرورة للمحافظة على النظام العام"[١].

الحقيقة أن النظام العام لا يقتصر مضمونه على الأمن العام والصحة العمة والسكينة العامة، وإنما يمتد ليشمل جميع مجالات النشاط الحر للأفراد، فالأمن الغذائي والاقتصادي والمالي والمحافظة على قيمة العملة الوطنية وغيرها، كلها أمور تبدو على نفس الدرجة من الأهمية مع العناصر التقليدية الثلاث (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) للحفاظ على حياة مستقرة للأفراد في المجتمع[٢].

العناصر الأساسية للنظام العام

١- الأمن العام:

ويقصد به طمأنينة الجمهور على نفسه وماله من خطر الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليه في الأماكن العامة والخاصة[٣].

وهذا يقتضي توافر الأمن والحماية لأرواح السكان وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء عليها.

وتقوم سلطات الضبط الإداري بحماية الأمن العام من خلال العديد من الإجراءات الأمنية كدوريات الأمن والشرطة للوقاية من جرائم السرقة والسطو وغيرها، ومنع الاجتماعات والمظاهرات المخلة بالأمن، وتقييد حركة بعض الأشخاص وإبعاد الأجانب الذين يشكلون خطراً على الأمن العام تنظيم المرور وأماكن وقوف السيارات والتدابير الاحتياطية للوقاية من الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والمرافق والاضطرابات والفتنة الداخلية المسلحة[٤].

---

(١) د/ زين العابدين بركات، مرجع سابق، ص ٤٩١.

(٢) د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٥٧٨.

(٣) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٤) د/ مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول (النظريات العامة للتنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، ص ٤٦٨.

٢- الصحة العامة:

ويقصد بها وقاية أفراد المجتمع من خطر انتشار الأمراض والأوبئة أو احتمالها، وعلى ذلك تلتزم جهة الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة في هذا الصدد عن طريق تحصين المواطنين ضد الأمراض المعدية وإجراء كل الاحتياطيات ضد كل ما من شأنه أن يمس الصحة العامة كالتحقق من نظافة الأغذية وخلوها من الأمراض وإعداد المياه الصالحة للشرب وتنظيم المجاري العام وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة[١].

٣- السكينة العامة:

وتعني منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز حدود المضايقات المألوفة للحياة الاجتماعية، والحفاظ على تمتع الإنسان بالهدوء والراحة والقضاء على جميع مصادر الضوضاء[٢].

وتقوم سلطات الضبط الإداري بحماية السكينة العامة عن طريق منع استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استعمالها في وقت محدد، لمنع الإزعاج وتنظيم استعمال السيارات لمنبهاتها الصوتية في أوقات محددة وتنظيم أوقات الحفلات[٣].

ثانياً: أساليب الضبط الإداري:

تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصاتها في حفظ النظام العام بعناصره الثلاث السالف الإشارة إليها في حدود القوانين واللوائح المنظمة لاختصاصاتها في هذا الصدد وذلك عن طريق إصدار القرارات التنظيمية (لوائح الضبط) أو القرارات الفردية أو التراخيص، كما تتخذ شكل إجراءات التنفيذ الجبرية في بعض الظروف وذلك على النحو الآتي:

١- القرارات التنظيمية (لوائح الضبط والقرارات الفردية):

---

(١) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢٠- ٢٢١.

(٢) مجموع المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، ١٩٨، ص ٧٢٥-٧٢٨ بند رقم ٢٤، حكم صادر في ١٩٧٨/١/٢٨.

(٣) د/ عبد الله طلبه، القانون الإداري، ج ٢، ط ١٩، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٨، ص ١٨٩.

أ- **لوائح الضبط الإداري:**

وهي تمثل أهم سلطات الضبط الإداري، فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة بهدف المحافظة على النظام العام ومثالها لوائح تنظيم المرور واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية وكذلك لوائح المحال الخطرة، وتختلف لوائح الضبط بحسب نوعية القيود التي تفرضها تلك اللوائح على النشاط الفردي والحريات العامة وأهم هذه اللوائح هي لوائح الخطر لمنع اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين، والإذن السابق أي ضرورة الحصول على ترخيص من السلطات المختصة قبل مزاولة نشاط فردي معين، والإخطار السابق وذلك بوجوب إخطار الفرد الذي يرد ممارسة نشاط معين، جهة الإدارة برغبته في هذا النشاط[١].

ب- **القرارات الفردية:** تمثل التدابير والإجراءات ذات الطابع الفردي الصادرة في مختلف مجالات الضبط الإداري النسبة الغالبة الاستخدام من بين صور وأساليب الإدارة المستخدمة في هذا الصدد[٢].

وقرارات الضبط الإداري الفردية، أما أن تكون تطبيقاً لتنظيم عام سابق (تشريع أو لائحة) وهو القاعدة العامة، أو أن تكون قرارات فردية لا ترتبط بتنظيم سابق، وتأخذ صوراً عديدة فقد تتضمن الأمر بالقيام بعمل محدد أو النهي عن عمل أو منح إذن أو رخصة[٣].

٢- التنفيذ المباشر الجبري لقرارات الضبط الإداري:

لا يقف حق الإدارة بالنسبة لأساليب الضبط الإداري عند حد إصدار لوائح الضبط الإداري أو القرارات الفردية، الملزمة للأفراد، بل يمتد ذلك إلى حق تنفيذ قرارتها مباشرة على الأفراد دون حاجة إلى اتخاذ إجراءات قضائية، ويعد التنفيذ

---

(١) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢٤- ٢٢٥.

(٢) د/ محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ط ١، ص ٦٥.

(٣) د/ مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة) مطبعة كلية الشرطة، ٢٠٠١، القاهرة، ص ١٢٩ وما بعدها.

المباشر من اخطر وسائل الضبط الإداري التي منحها القانون لجهة الإدارة والتي بمقتضاها تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء لاتخاذ إجراءات قضائية وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة والجبر عند تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة اختياراً[١].

من أجل ذلك وبسبب خطورة استخدام سلطات الضبط الإداري لإجراءات التنفيذ المباشر والجبري بغير الالتزام بقاعدة اللجوء المسبق للقضاء في هذا الصدد واستصدار الأحكام التنفيذية منه، فإنه يجب عدم السماح للإدارة بسلوك هذه السلطة إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة وبالضرر الذي تستلزمه فحسب، وفي إطار الظروف التي لا يتاح فيها أمام الإدارة طريق بديل لضمان سلامة الدولة والمحافظة على نظامها العام بمدلولاته الثلاث ضد الخطر الجسيم الذي يتهدده، هذا فضلاً عن ضرورة وجود نص دستوري أو تشريعي عادي صريح يسمح للإدارة ولسلطات الضبط الإداري بسلوك هذا السبيل في الحالات التي لا تسعفها الوسائل القانونية المعتادة لمواجهة الحالة التي هي بصددها[٢].

(١) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢٨- ٢٢٩.

(٢) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٧٨، ص ٦٧٤.

المبحث الثاني
الارتقاء بالمحليات في ضوء عناصر النظام العام

تمهيد وتقسيم:

حيث أن من أخص أهداف الضبط الإداري هو تحقيق النظام العام بمدلولاته الثلاث، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، ومن ثم فإن الارتقاء بالإدارة المحلية سواء كان ذلك على المستوى المركزي أو اللامركزي، كان لابد من الارتقاء بهم عن طريق تحقيق مستوى عال من النظام العام بعناصره الثلاث ولذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتعرض في كل مطلب فهم لمدلول من هذه المدلولات وذلك بهدف الارتقاء بالإدارة المحلية والوصول بها إلى مستوى يتناسب مع تحقيق أعلى قدر من الهيمنة الإدارية طبقاً لتحقيق أهداف الضبط الإداري وهي الأمن العام والحصة العامة والسكينة العامة وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الأمن العام والارتقاء بالمحليات.

المطلب الثاني: الصحة العامة والارتقاء بالمحليات.

المطلب الثالث: السكينة العامة والارتقاء بالمحليات.

وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
الأمن العام والارتقاء بالمحليات

يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام وهذا الأخير يعد أهم أهداف الضبط الإداري، حيث أن الضبط الإداري ينقسم إلى ضبط إداري بالمفهوم الواسع والأخر ضبط إداري بالمفهوم الضيق، فالأول منهما يعني مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية وبصفة خاصة الجماعة المحلية (المحليات) أو إنه الاختصاصات المخولة لجهة الإدارة بما لها من سلطة الضبط الإداري للتدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة سواء بقواعد تنظيمية عامة أو بقرارات فردية بغض النظر عن الهدف من التدخل، أما المفهوم الثاني للضبط الإداري فهو المفهوم الضيق والذي يعني به النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام بمدلولاته الثلاث وأهمها الأمن العام(١).

فالأمن العام يتمثل في القيام بكل ما يطمئن الإنسان على نفسه وعلى ماله وذلك ضد أي عدوان أو خطر يهدد النفس أو المال، الأمر الذي يوجب على الإدارة حفظ النظام في كل أرجاء الدولة واتخاذ كافة الإجراءات التي تؤدي إلى صيانة الأنفس وحماية الأموال(٢).

ويترتب على ذلك أن يكون للسلطات الضبط الإداري الحق في صنع التجمعات الخطرة في الطريق العام ومنع المظاهرات والاضطرابات التي تهدد الأمن العام، مما يؤدي إلى توفير الأمن والأمان الذي يشعر به المواطن عند تحركه خارج مسكنه وهذا الأمر يرتقي بالمحليات إلى درجة تؤدي إلى التنمية والتطور(٣).

ويدخل في عنصر الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من إخطار الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والسيول، والعمل على منع ارتكاب الجرائم المختلفة كالسرقة والقتل، ليس هذا فحسب، بل حماية الفراد كذلك

(١) د/ محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤ وما بعدها.
(٢) د/ أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، ٢٠١٣، القاهرة، ص ٢٨٥.
(٣) د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٣٥.

من الحيوانات الخطرة المنتشرة في الشوارع والميادين، كما تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل صيانة وحماية الأمن العام، أن تتخذ مجموعة من الإجراءات مثل تنظيم المرور في الشوارع ووضع حد للسرعة وتنظيم حق الانتظار وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور(١).

والحقيقة أن كفالة حركة المرور وصيانتها في الشوارع سواء بالنسبة للسيارات أو الأفراد قد توسعت في الوقت الحاضر، ومن ثم لم تعد تقتصر على المرور بمعناه الضيق، بل شملت أيضاً عدداً من الصور الجديدة وأهمها:

١- تنظيم الحرف والمهن التي تمارس في الطريق العام بقصد حماية حركة المرور(٢).

٢- مراقبة نشاط شركات النقل العام التي تزحم سياراتها الطريق العام الذي يعد ملكاً للجميع ومن ثم يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تفرض أوامر معينة على هذه الشركات من حيث المواعيد وخطوط السير وأماكن الوقوف وذلك من أجل تسهيل حركة المرور في الشوارع، الأمر الذي يؤدي ي النهاية إلى الارتقاء بالشوارع والطرق والميادين، ومن ثم الارتقاء بالمحليات(٣).

٣- عدم عرض أشياء في النوافذ خوفاً من سقوطها على المارة في الطريق العام وعدم إلقاء أي شيء قد يعرض المارة للضرر أو يسبب انبعاث الروائح الكريهة، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحريق، مما يؤدي إلى توفير سبل الأمن والأمان في محيط العمارات والوحدات السكنية، الأمر الذي يترتب عليه تنمية المجتمع المحلي والارتقاء به نحو التقدم والازدهار(٤).

وأخيراً يدخل في مدلول الأمن العام، كذلك قيام سلطات الضبط الإداري

---

(١) د/ عبد المجيد سليمان، د/ أنس جعفر، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ط ٣، ١٩٩٦، ص ٢٩٦.

(٢) د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، ص ٧٢.

(٣) اللواء بهاء الدين إبراهيم محمود، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة وزارة الثقافة المصرية – القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣.

(4) C.E 22 jan. 1982, association foyer de ski de fond de Crevauxrec, p 30.

باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للوقاية من إخطار الحوادث والحرائق، وكذلك إخلاء المباني الآيلة للسقوط خوفاً من الخطر الذي يهدد المارة في الشوارع[١].

وتطبيقاً لما تقدم، قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره المحافظ وخطر بموجبه بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساء حتى السادسة صباحاً في كل أنحاء المحافظة وذلك من أجل حوادث المرور ووقاية الأمن العام في المحافظة، وفي هذا ارتقاء بالمجتمع ومنع أفراده لخطر الحوادث والإصابات التي قد تحدث في الطريق العام[٢].

ويتميز الأمن العام بخاصيتين هامتين وهما صفة العمومية وإن يكون الأمن العام في هذا الصدد هو الأمن العام من الناحية المادية فحتى يكون للضبط الإداري دور في الحفاظ على الأمن العام والارتقاء بالمحليات، يجب أن يكون هناك تهديدا للجمهور بصفة مباشرة في أمنه ومن ثم إذا كانت الأفعال المخلة بالأمن العام من شأنها الإضرار بمصلحة فرد معين بالذات أو بمصالح مجموعة معينة من الأشخاص بذواتهم، فإن منع هذه الأعمال لا يدخل في اختصاص الضبط الإداري إذ أن الإخلال بالأمن العام بأفراد معينين لا يعد في ذاته إخلالاً بالأمن العام ومن ثم إذا تدخلت سلطات الضبط الإداري في هذه الحالة، عد تصرفها في هذا الشأن مخالفاً للقانون وجاز إبطاله أمام القضاء الإداري بسبب تجاوز هذه السلطات لحدود سلطاتها[٣].

ومن جانب أخر فإن الأمن العام، يجب أن يتأثر في جانبه المادي وليس المعنوي، ومن ثم لا شأن بالضبط الإداري إلا بالجانب المادي للأمن العام أي بحالة المجتمع المادية ولا شأن له بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية ولا بالإنكار أو المعتقدات التي تسود المجتمع حتى ولو كانت ضاره بالنظام الاجتماعي بأكمله، لأن وظيفة الضبط الإداري مقصورة في هذا الصدد على حفظ الأمن العام في جانبه المادي الخارجي فقط، فإذا اقترنت الحالة الفكرية أو الرحية بمظهر خارجي يهدد الأمن العام، كان لهيئة الضب الإداري التصدي لهذه الحالة المادية التي تهدد الأمن

(1) C.E 3 Mars. 1993, S.A Carmag, rec, p. 51.

(2) C.E 3 Mars. 1993, S.A Carmag, rec, p. 52.

(٣) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢١.

العام كما هو الحال بالنسبة لمنع عرض فيلم سينمائي من شأنه آثاره الغرائز والإخلال بالأمن العام، الذي قد يؤدي إلى التأثير مع المجتمع المحلي بالتخلف وعدم النمو[١].

(١) د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ٢٢١.

المطلب الثاني
الصحة العامة والارتقاء بالمحليات

وهي العنصر الثاني من عناصر النظام العام، ويقصد بها المحافظة على صحة المواطنين وذلك عن طريق الوقاية من الأمراض ومن انتشار الأوبئة والأمراض المعدية التي يسهل انتقالها من مكان لأخر، واتخاذ الإجراءات الوقائية مثل التطعيم الإجباري وإبادة الحشرات الناقلة للأمراض وعدم تلوث مياه الشرب، ومراقبة الأغذية والمحلات العامة وتنظيف الطرق والأماكن العامة وغير ذلك من الإجراءات التي تكفل المجتمع المحلي من الإخطار التي تهدد صحة الجمهور ما يؤدي إلى تمتع الأفراد والمواطنين بالصحة وعدم التعرض للأمراض وهذا كله يخلق جيلاً قوي البنيان يمكنه المساعدة في تنمية المحليات على مختلف طوائفها[١]، كما يرى البعض من الفقه أن الصحة العامة تعني "اتخاذ الإجراءات الأزمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع كل أسباب المرض أو الأوبئة أو مضايقة المواطنين وكذلك مراقبة مياه الشرب للتأكد من مراعاتها للشروط الصحية المطلوبة منها أيضاً إجراءات الحجر الصحي لمنع انتشار الأوبئة"[٢].

وتطبيقاً لذلك اعترف مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري بالحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة للأفراد[٣]، فعلى سبيل المثال قضى المجلس في حكم له بمشروعية القرار الذي اتخذه العمدة وحظر بمقتضاه على البائعين المتجولين بيع الأغذية والمشروبات على الشواطئ والبلاجات وكذلك منع وقوف السيارات المعدة لهذا الأمر، حيث تبين للمجلس أن العمدة قد اتخذ هاذ القرار من أجل المحافظة على الصحة العامة لجمهور الأفراد من مخاطر هذا البيع ولاسيما تعرض المأكولات للتلوث نتيجة الأساليب التي يستخدمها البائعون في هذا الصدد[٤] وكذلك الأمر، قضى المجلس في حكم أخر بمشروعية القرار الذي

(١) د/ عبد المجيد سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، ص ٥٧١.

(٢) د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ص ٧٧.

(٣) د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ القانون الإداري، ص ١٠٨.

(٤) د/ محمد مصطفى العقارية، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢، ص ٧٠.

أصدره العمدة وحظر بموجبه ممارسة الاستحمام وأيضاً منع مرور المراكب ذات المحرك في إحدى البحيرات، وذلك بسبب تلوث المياه وحالة التوصل التي توجد عليها هذه البحيرة فضلاً عن ضيق مساحتها، وهذا يشكل خطراً كبيراً على صحة المستحمين مما يبرر الخطر العام للاستحمام في هذه البحيرة محافظة على الصحة العامة[١].

ولقد ازدادت أهمية الصحة العامة في العصر الحديث وذلك للارتقاء بالمحليات وتنمية المجتمع المحلي، وكله نتيجة الكثافة السكانية المرتفعة واختلاط الحياة الحديثة وسهولة الاقتراب والاختلاط بين الناس داخل المجتمع، وازدحام الشوارع والأماكن والميادين العامة ومن ثم سهولة انتشار العدوى وزيادة نسبة التلوث في الهواء نتيجة لعادم السيارات ودخان المصانع، كما أن التطور الصناعي أدى إلى ظهور أمراض جديدة ولم تكن معروفة من قبل[٢] ونخص بالذكر في هذا الصدد مرض كوفيد ١٩ (كورونا) الذي انتشر خلال الثلاث سنوات الماضية وادى إلى وفاة الملايين من البشر على مستوى العالم، ولولا اهتمام الدولة بالوقاية وعلاج هذا المرض لازداد الأمر سوءاً، فكان لابد من التكاتف على المستوى المحلي والإقليمي لمنع انتشار هذا الوباء القاتل، حيث سنت في هذا الصدد التشريعات والقوانين واللوائح التي تتسم بالضبط الإداري وكان لها الدور الفعال في القضاء والسيطرة على الوباء اللعين.

ويلاحظ أن المحافظة على الصحة العامة وثيقة الصلة بالمحافظة على الأمن العام، لأن المحافظة على الصحة العامة من شأنها زيادة الإنتاج وارتفاع مستوى معيشة الأفراد ومن ثم تقل نسبة ارتكاب الجرائم خاصة الجرائم الاقتصادية[٣].

---

(١) د/ محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٩٤.

(٢) د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٣) د/ محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص ١٨٨.

ويتم وقاية الصحة العامة بثلاث صور وهي:

الصورة الأولى: حماية الصحة الجماعية:

وتعني الإجراءات اللازمة لحماية صحة الجماعة، وكفالة صحة البيئة، ويتطلب ذلك مكافحة الأمراض والأوبئة وتطعيم الأفراد إجبارياً ضد الأمراض المعدية وإبادة الحشرات والاهتمام بمياه الشرب النقية والتخلص من القمامة والفضلات[١] واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على المواد الغذائية المعروضة للبيع والإشراف الصحي على المنشآت التي يتم فيها بيع أو استهلاك المواد الغذائية ومراقبة المجازر ورعاية نظافة الأماكن والطرق العامة، والقضاء على الحيوانات الضالة وغيرها، وتعتبر مكافحة الأمراض المعدية من أهم الأمور التي تشغل الرأي العام المحلي والعالمي في الوقت الحاضر، لدرجة أن الدول تعاونت فيما بينها وأنشأت هيئة دولية للإشراف على الصحة العالمية[٢] والتي تسمى بمنظمة الصحة العالمية والتي تقوم بمساعدة الدول التي تنتشر فيها الأمراض والأوبئة الخطيرة، والتي يخشى تفشيها في الدول المجاورة، بل أن كثيراً من الدول تتخذ تدابير وقائية لمنع انتشار الأوبئة الخطيرة بها من الدخول في أراضيها[٣].

الصورة الثانية: الشروط الصحية للعقارات:

ويقصد بها اتخاذ الإجراءات اللازمة لسلامة بناء المساكن بحيث تتوافر فيها الشروط الصحية للأفراد الذين يسكنون بها، ولمنع تعرضهم للأمراض والأوبئة[٤]، وقد ألزم القانون أي شخص عند قيامه بتشييد أي بناء الحصول على ترخيص بالبناء من الجهة المختصة والتي تمنح الترخيص بذلك لصاحب الشأن بعد التأكد من توافر الشروط الصحية في البناء المراد تشييده من حيث المنافذ والمنطقة المراد إقامته فيها ومن ناحية أخرى تقوم لجان مختصة بعد تشييد البناء بالمعاينة والتأكد

(١) د/ أنور رسلان، المرجع السابق، ص ٢٨٥.

(٢) د/ محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ١٩٧٩، جامعة عين شمس، ص ٦٥.

(٣) د/ إبراهيم رشيد العبادلة، فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، ص ١١٦.

(٤) د/ علي علي المصري، مبادئ القانون الإداري، ص ٣٠.

من مطابقته للشروط والأوصاف المطلوبة[١].

الصورة الثالثة: توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية:

ويتطلب ذلك مراعاة الشروط الصحية في هذه المنشآت بحيث لا تضر العاملين بها أو الأشخاص الذين يسكنون بجوارها، فعلى سبيل المثال فإن العوادم التي تخرج من المصانع وبقايا المواد الأولية قد يضر بالسكان المجاورين لهذه المنشآت، ولذلك فإنه يشترط في هذه المصانع أن تقوم على مسافة معينة من الأماكن السكنية، كما يشترط أيضاً أن تقوم هذه المصانع باتخاذ الإجراءات السريعة لنقل بقايا المواد الأولية التي تساعد على انتشار الحشرات الناقلة للأمراض[٢].

وأخيراً يدخل في مفهوم الصحة العامة، حماية البيئة من التلوث في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الهوائية، الناشئ بفعل الإنسان أو الوسائل المدنية الحديثة، والذي يعتبر من أهم العوامل التي تضر بالصحة العامة وتجلب الأمراض، ولذلك فإن مكافحة التلوث يعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة، ومن ثم يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري اتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل حماية البيئة من التلوث[٣]، الأمر الذي يترتب عليه وجود مجتمع محلي خالي من الأمراض والأوبئة مما يمنح المواطنين الصحة والقوة اللازمين للتنمية والإنتاج ومن ثم الارتقاء بالمحليات والنهوض بالمجتمع ورقيه.

(١) أنظر في ذلك قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.
(٢) د/ ماجد الحلو، القانون الإداري المصري، ص ٤٤٠.
(٣) د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٤٤٢.

المطلب الثالث

السكينة العامة والارتقاء بالمحليات

يقصد بالسكينة العامة توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة، بمنع كل ما يضايق الناس كالضوضاء واستعمال مكبرات الصوت ومضايقات الباعة الجائلين والأصوات المقلقة للراحة كأصوات الراديو والتليفزيون وأبواق السيارات في المدن.. الخ[١].

وقد ذهب رأي في الفقه المصري إلى القول بأنه "نتيجة للتقدم التكنولوجي أصبحت محاربة الضوضاء تتجاوز فكرة السكينة العامة، بحيث أصبحت تتلافى مع العناية بالصحة العامة والأمن العام"[٢]، ولقد أدى ذلك إلى أن عنصر حسن النظام أصبح يشمل السكينة العامة، وإن كان من حيث الواقع يتميز حسن النظام عن السكينة العامة، لأن حسن النظام يعني عدم تعكير المظاهرات والتجمعات الخطرة لهدوء الدولة، أما السكينة العامة فقضي عدم تعكير راحة المواطنين، فالتجمعات الخطرة أصبحت الآن تمس الأمن العام، كما أنها تمس السكينة العامة في الدولة، فعناصر النظام العام أصبحت متداخلة إلى حد كبير[٣].

ومن قبيل المحافظة على السكينة العامة أن تعمل الجهة الإدارية على تخصيص أماكن معينة للأسواق الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيداً عن الأماكن السكنية وذلك من أجل المحافظة على الهدوء والسكينة في هذه الأماكن[٤].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة والغى بمقتضاه سوقاً عمومياً يقام يوم الاثنين من كل أسبوع

---

(١) د/ أنور رسلان، مرجع سابق، ص ٤٨٥- ٤٨٦.

(٢) د/ محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص ٩٦.

(٣) د/ داوود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ١٢٨- ١٣٥.

(٤) د/ محمد أحمد فتح الباب السيد، مرجع سابق، ص ٩٦.

واستند العمدة في إصداره لهذا القرار إلى أن المحافظة على السكينة العامة في الإقليم تقتضي إلغاء هذا السوق، وذكر المجلس في حيثيات الحكم أن هذا القرار لا يشكل اعتداء على حرية التجارة والصناعة، كما إنه لا ينطوي على أي تجاوز للسلطة[١].

ويجدر الإشارة هنا إلى أن المحافظة على السكينة العامة تعتبر مطلباً عزيز المنال في الدول غير المتقدمة (النامية) حيث تتزايد معدلات الضوضاء فيها إلى درجة عالية، تؤثر بالضرورة في الصحة العامة وخاصة من الناحية النفسية والعصبية، لأن السلطات الإدارية والمحلية في الدول النامية لا تهتم بعنصر السكينة العامة[٢].

حيث توجه كل اهتمامها وجهودها إلى المحافظة على عنصر الأمن بالرغم من أن عناصر النظام العام الثلاث أصبحت متداخلة إلى حد كبير، ومن ثم فإن عدم الاهتمام بالسكينة العامة من جانب سلطات الضبط الإداري يؤدي ولو بعد حين إلى المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة[٣].

وقد أكدت منظمة الصحة العالمية في دراسة لها أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضه للضغط والتوتر والقلق العصبي، بل أكثر من ذلك فإن للضوضاء آثارها الضارة البالغة بالأطفال واتجاههم إلى نهج السلوك العدواني تجاه بعضهم البعض، خاصة مع تقلص دور المدارس، بل وانعدامه تجاه تربيه وتكوين الطلاب من الناحيتين النفسية والأخلاقية[٤].

ويلاحظ في هذا الصدد أن هذه الضوضاء وما يترتب عليها من أثار ضارة وأمراض نفسية وعصيبة تعد معول هدم في تنمية المجتمع المحلي والارتقاء بالمحليات، لذا كانت السكينة العامة بمفهومها السابق الإشارة إليه أحد العوامل

(1) C.E 5 Mai. 1995, S. ymdicat des commer cants non sedenataires del, orne, rec: p. 191-192..

(٢) د/ داود الباز، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٣) د/ داود الباز، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٤) د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، القاهرة، ط ١، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٣، ص ١٥٧.

الرئيسية والأساسية في الارتقاء بالمحليات وتنمية المجتمع ورقيه.

وأخيراً فإن النظام العام بمدلولاته الثلاث، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، يعد من أهم أساليب الضبط الإداري لتنمية المجتمع المحلي والارتقاء بالمحليات وذلك طبقاً لما سبق بيانه، ومن جانبنا نناشد المشرع أن يتصدى لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ليفرد باباً خاصاً في أقرب تعديل تشريعي يبين من خلاله ما يجب على هيئات الضبط الإداري من القيام به للارتقاء بالمحليات وتنمية المجتمع المحلي ابتداء من القرى والإحياء وانتهاء بالمحافظات ومدنها.

الخاتمة

بعد أن تناولنا موضوع الدراسة "دور الضبط الإداري بالارتقاء بالمحليات "ينبغي من توضيح ما انتهى إليه البحث والتي خلصت إلى التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

١- يعد الضبط الإداري هو أساس قيام النظام العام بمدلولاته الثالث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وذلك للارتقاء بالمحليات.

٢- حماية المحليات من الأوبئة والأمراض والضوضاء والتلوث السمعي ومن ثم حماية أفراد المجتمع المحلي من الإصابة بالأمراض سواء العضوية أو النفسية، كذلك حمايتهم ضد عدم الاستقرار الأمني وانتشار الجرائم، وكل ذلك يصب في مصلحة المواطن والارتقاء بالمحليات.

٣- تمتلك هيئات الضبط الإداري لأساليب ووسائل عديدة ومتنوعة لحماية المجتمع المحلي والمحافظة على استقراره والتي يمكن ردها إلى أسلوبين أساليب وقائية تتمثل في دور الضبط الإداري في تحقيق الاستقرار والحماية الأمنية ومحاولة عدم تفشي الأمراض والأوبئة قبل انتشارها وذلك بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، أما الأسلوب الثاني فهو أسلوب يتمثل في إجراءات علاجية تقدمها السلطة العامة لمواجهة حالات ارتكاب الجرائم وانتشار الفوضى والأمراض والأوبئة وعدم الهدوء أو انتشار الضوضاء والفوضى التي تسبب حالات من عدم الانضباط السلوكي في الشارع والمجتمع المحلي.

ثانياً: التوصيات:

١. إنشاء برنامج تدريبي لموظفي المحليات في مجال الضبط الإداريبشكل دقيق إجراءات لإنشاء برنامج تدريبي مخصص لموظفي المحليات يشمل تعليمهم حول كيفية تنفيذ الضبط الإداري وتطبيقه بشكل فعال.

٢. تكوين لجنة خاصة بمراقبة البيئة تحدد تشكيل لجنة مختصة تعنى برصد ومراقبة التأثيرات البيئية لأنشطة المحليات وتطبيق السياسات البيئية بشكل

دقيق.

٣. تطوير نظام إلكتروني لإدارة البيانات المحلية من خلال تفعيل نظام إلكتروني مخصص لجمع ومعالجة البيانات المحلية بطريقة تزيد من كفاءة الإدارة المحلية.

٤. إجراء دراسة تقييمية دورية لأداء المحليات لقياس أداء المحليات وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين.

٥. تشجيع التعاون مع المشهد الأكاديمي من خلال منح دراسية وأبحاث تعاونية تعزز من التعاون مع الجامعات والمؤسسات البحثية من خلال تقديم منح دراسية ودعم لأبحاث تعاونية تتعامل مع قضايا الضبط الإداري وأداء المحليات.

٦. تنظيم ندوات وورش عمل محلية للتوعية بالضبط الإداري بتنظيم فعاليات محلية مثل ندوات وورش عمل لتوعية أعضاء المجتمع المحلي وموظفي المحليات بأهمية وكيفية تنفيذ الضبط الإداري.

ثبت والمراجع

المراجع العربية

- اللواء بهاء الدين إبراهيم محمود، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة وزارة الثقافة المصرية – القاهرة، ١٩٨٦.
- د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ القانون الإداري.
- د/ أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٦٢.
- د/ أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، ٢٠١٣، القاهرة.
- د/ إبراهيم رشيد العبادلة، فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري.
- د/ داوود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧.
- د/ زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، ط ٢، مطبعة الرياض، دمشق، ١٩٧٩.
- د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، القاهرة، ط ١، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٣.
- د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٧٨.
- د/ صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١.
- د/ صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري في التنظيم الإداري للدولة، ط ١، بدون دار نشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د/ عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
- د/ عبد الاله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، ط ١، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦.
- د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د/ عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربي، القاهرة، ١٩٩٨.
- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.
- د/ عبد الله طلبه، القانون الإداري، ج ٢، ط ١٩، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٨.
- د/ عبد المجيد سليمان، د/ أنس جعفر، أصول القانون، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- د/ عبد المجيد سليمان، د/ أنس جعفر، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ط ٣، ١٩٩٦.

- د/ عبد المجيد سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري.
- د/ عبد المجيد غنيم عفشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- د/ علي علي المصري، مبادئ القانون الإداري.
- د/ عمرو فؤاد بركات، مبادئ القانون الإداري، ٢٠١٥.
- د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- د/ ماجد الحلو، القانون الإداري المصري.
- د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري.
- د/ محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- د/ محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ١٩٧٩، جامعة عين شمس.
- د/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٨.
- د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام.
- د/ محمد مصطفى العقارية، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢.
- د/ محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١.
- د/ محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ط ١.
- د/ محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، القاهرة، ١٩٨٠.
- د/ مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول (النظريات العامة للتنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام).
- د/ مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية للشرطة) مطبعة كلية الشرطة، ٢٠٠١، القاهرة.
- قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، ١٩٨، ص ٧٢٥-٧٢٨ بند رقم ٢٤، حكم صادر في ١٩٧٨/١/٢٨.

المراجع الأجنبية

- C.E 22 jan. 1982, association foyer de ski de fond de Crevauxrec.
- C.E 3 Mars. 1993, S.A Carmag, rec.
- C.E 5 Mai. 1995, S. ymdicat des commer cants non sedenataires del, orne, rec.
- Hauriou (M.): précis de droit administrative et de droit
- R. Zouaimia, M. Ch. Rouault, droit administratif les sources et principes généraux- 1, organisation administrative – l'activité administrative – les contrôle de l'administration, Berti Ed. Alger, 2009. public, Sirey, 12 e éd. 1933.

Reference List

Arabic references

1. Major General Baha'eddin Ibrahim Mahmoud, Police and Internal Security of Old Egypt, Egyptian Ministry of Culture - Cairo, 1986.
2. Dr. Ahmed Abdul Rahman Sharafeddine, Principles of Administrative Law.
3. Dr. Ahmed Kamal Aboul Magd, The Oversight of the Constitutionality of Laws in the United States and Egypt, Comparative Study, Cairo, 1962.
4. Dr. Anwar Ahmed Raslan, Administrative Law Summary, 2013, Cairo.
5. Dr. Ibrahim Rasheed al-Abadla, the idea of public order in the field of administrative control.
6. Dr. Dawud Al-Baz, Protection of Public Tranquility, Dealing with the Problem of the Age in France and Egypt, An Original Comparative Study in Environmental Administrative Law and Islamic Law, Arab Renaissance, 1977.
7. Dr. Zine El Abidine Barakat, Principles of Administrative Law, T2, Riyadh Press, Damascus, 1979.
8. Dr. Sami Gamal El-Din, Fundamentals of Administrative Law, Theory of Administrative Work, Cairo, I1, Commercial Topji Printing Press, 1993.
9. Dr. Suleiman Al-Tamawi, Summary of the Administrative Law, 1978.
10. Dr. Salah El-Din Fawzi, General Principles of Administrative Law, Comparative Study, Cairo, Arab Renaissance, 1991.
11. Dr. Salah Yousef Abdel Alim, Impact of the Administrative Judiciary on the State Administrative Organization, L1, No Publishing House, Alexandria, 2008.
12. Dr. Adel Al-Said Abu Al-Khair, Administrative Control and Its Limits, Egyptian General Book Authority, 1995.
13. Dr. Abdul Ilah Al-Khani, Administrative Law in Action and Comparison, vol. III, T1, New Press, Damascus, 1986.
14. Dr. Abdul Raouf Hashim Bassiouni, Theory of Administrative Control in Contemporary Positivism and Islamic Law, University Thought House, Alexandria, 2008.
15. Dr. Abdul Alim Mushref, The Role of Administrative Control Authorities in Achieving Public Order and Its Impact on Public Freedoms (comparative study), Arab Renaissance, Cairo, 1998.
16. Dr. Abdelghani Bassiouni Abdallah, Administrative Law, T1, Knowledge Establishment, Alexandria, 1990.
17. Dr. Abdallah Tolba, Administrative Law, C2, T19, Publications of the University of

Damascus, 2018.

18. Dr. Abdel Meguid Suleiman, Dr. Anas Jaafar, Origins of Law, T1, Dar al-Nahda al-Arabiyya, Cairo, 1989.
19. Dr. Abdul Majid Sulayman, Dr. Anas Jaafar, Administrative Judiciary, No Publishing House, T3, 1996.
20. Dr. Abdel Meguid Soliman, Principles of Egyptian Administrative Law.
21. Dr. Abdul Majeed Ghonim Afshan Al-Mutairi, Administrative Control Authority and its Applications in the State of Kuwait, Master's Thesis, Middle East University, Amman, Jordan, 2011.
22. Dr. Ali Al-Masri, Principles of Administrative Law.
23. Amr Fouad Barakat, Principles of Administrative Law, 2015.
24. Dr. Fouad Al-Attar, Administrative Law, Arab Renaissance House, Cairo, 1976.
25. Dr. Majed El-Helou, Egyptian Administrative Law.
26. Dr. Maher Saleh Alawi Al-Jubouri, Principles of Administrative Law.
27. Dr. Mohammed Ahmed Fath Al-Bab Al-Sayed, Administrative Control Authorities in the Exercise of Freedom of Public Meetings, Ph.D., Ain Shams University.
28. Dr. Mohamed Rifaat Abdel Wahab, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2002.
29. Dr. Mohamed Sherif Ismail, Administrative Control Authorities in Exceptional Circumstances, 1979, Ain Shams University.
30. Dr. Mohamed Fouad Muhanna, Principles and Provisions of Administrative Law in Light of Modern Trends, Dar al-Maarif, Cairo, 1978.
31. Dr. Mohammed Mohammed Badran, the concept of public order.
32. Dr. Mohamed Mustafa Al-Akaria, Regulations of Administrative Control, Comparative Study, Master's Thesis, Graduate School, University of Jordan, 1992.
33. Dr. Mahmoud Aboul Saud Habib, Administrative Law, University Culture House, Ain Shams University, Cairo, 1991.
34. Dr. Mahmoud Sami Gamal Al-Din, Basic Principles in the Administrative Law of the United Arab Emirates, Comparative Study, L1.
35. Dr. Mahmoud Atef Al-Banna, Limits of Administrative Control Authority, Cairo, 1980.
36. Dr. Mustafa Afifi, Intermediary in Principles of Administrative Law, Book I (General Theories of Administrative Organization, Administrative Control, General Facility).
37. Dr. Mustafa Mamdouh Mohamed, Administrative Officer (Police Administrative Function) Police College Press, 2001, Cairo.

38. Consolidated Building Act No. 119 of 2008 and the amendments thereof.
39. Body of Legal Principles established by the Supreme Administrative Court, Part I, 198, pp. 725-728, No. 24, Judgment of 28/1/1978.