الضابطة الادارية

فوزي حبيش(*)

❖ النبذة الأولى: مفهوم وأهداف الضابطة الادارية:

الضابطة الادارية مجموعة من الأعمال أو المهام تمارسها السلطة العامة على الأفراد في حياتهم وعند ممارستهم لنشاط معين وذلك باتخاذ اجراءات وقائية، عامة أو فردية، ينتج عنها تقييد حرياتهم بقصد صيانة الانتظام العام أو النظام العام Ordre public.

وهكذا فان الضابطة الادارية بصورة عامة هي حق الادارة في أن تفرض على الأشخاص قيودا «تحد بها من حرياتهم الفردية في سبيل المحافظة على الانتظام العام.

وتتمحور وظيفة الادارة في نطاق الضابطة الادارية، بمراقبة نشاط الأفراد وتبعا» لذلك اتخاذ التدابير الوقائية Préventif للحيلولة دون مخالفتهم للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء والتي من شأن مخالفتهم لها الاخلال بالانتظام العام.

والأسباب المتعلقة بالانتظام العام ليست مقننة بغالبيتها بل هي من صنع الاجتهاد وأي سبب قد يعطى هذا الوصف اذا فرضت العدالة واحقاق الحق ذلك. والقاضي، وبخاصة الاداري، يتصرف في هذا المجال، كمشترع وكقاضٍ في آن، يرشده في ذلك هاجس رفع لواء العدالة وضمان الحقوق الفردية والحريات العامة في المجتمع.

ويصعب التوافق على تعريف الانتظام لأنه متعدد الاتجاهات والأنواع. فقد يكون طابعه اقتصادياً «أو سياسياً» أو مالياً «أو نقدياً» أو «عائلياً» الخ... كما أن طابعه متطور ومتغير مع الظروف والأجيال. وقد عرّفه العميد كورنو بأنه **«يقوم على قاعدة تسلسل القيم في المجتمع لأن هناك سلسلة من القيم السامية التي تسود كل نظام قانوني»**(١). كما عرفه د. ادوار عيد بأنه «مجموع المصالح الأساسية للمجتمع، أي مجموع الأسس والركائز التي يقوم عليها

(*) نائب وزير سابق.

(١) G. Cornu, cours de droit civil, les cours de droit 1971 - 1972 p. 327

بناء المجتمع وكيانه، والتي لا يمكن بدونها بقاء هذا الكيان سليما «ومستقرا»[٢].

والقواعد المتعلقة بالانتظام العام هي قواعد آمرة، أي أنه لا يجوز لارادة الأفراد مخالفتها، مثال على ذلك: القواعد الدستورية وعلى الأخص تلك المتعلقة بالحريات العامة، وقواعد الاقتصاد الحرّ، وقواعد قانون العقوبات التي ترسي دعامة الأمن في المجتمع بحيث يعتبر على سبيل المثال باطلا «كل اتفاق على ارتكاب جريمة لقاء أجر، والقواعد المتعلقة بنظام الأسرة بحيث مثلا» يعتبر باطلا «كل اتفاق على تعديل حقوق كل من الزوجين أو واجباته تجاه الآخر، والاتفاقات بين الأفراد التي تعدل سن الرشد أو تلك التي تحدد معدلا» للفائدة يتجاوز المعدل القانوني، أو الاتفاق الذي من شأنه حرمان الأجير من اجازته السنوية أو التنازل عنها أو تخفيضها الخ.....

وترمي الضابطة الادارية الى تحقيق خمسة أهداف أساسية هي التالية[٣]:

١. المحافظة على الأمن العام La sûreté publique

وذلك بردع المؤامرات والثورات والحوادث والتظاهرات التي تخل بالأمن العام، وبالتالي اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير، للحيلولة دون اضطراب الأمن، بما في ذلك استعمال القوة اذا لزم الأمر لحفظ الأمن وتوطيده.

٢. المحافظة على السلامة العامة La sécurite public

وذلك بردع كل عمل من شأنه أن يعرض الأشخاص والممتلكات للخطر مثل منع الاجتماعات والتظاهرات والتجمهر والتجوال في أوقات معينة أو في أماكن محددة. وكذلك منع أو تجنب الحوادث التي من شأنها الحاق الضرر بالناس في أشخاصهم أو أموالهم سواء كان هذا الضرر من فعل الانسان كالقتل والسرقة والسطو والحريق أو من فعل الطبيعة كالفيضانات والزلازل والانهيارات الخ...

وفي سبيل المحافظة على الأمن العام والسلامة في الدولة وتجنب كل عمل من شأنه الاخلال بهما، تقوم الضابطة الادارية باستقصاء المعلومات المتعلقة بهما واستثمارها وابلاغها لمن يلزم، وكذلك مراقبة الأشخاص الأجانب والمشبوهين الذين يشكلون خطرا «على السلامة العامة وعلى أمن الدولة والممنوعين من الاقامة والموضوعين قيد الاقامة الجبرية الخ...

٣. المحافظة على الراحة العامة La tranquilité publique

وذلك بالمحافظة على حالة الهدوء والسكون، بردع أو منع الضوضاء الناشئة عن أبواق السيارات والأصوات المنبعثة من المذياع أو مكبرات الصوت أو الباعة المتجولين الخ....

٤. المحافظة على الصحة العامة La salubrité publique

وذلك بالعمل على رقابة الجمهور، من الأمراض الناتجة عن تلوث المياه والأغذية

وذلك بصيانتها ومراقبتها، وكذلك مقاومة الأمراض المعدية والأوبئة وذلك باتخاذ كافة التدابير الصحية المناسبة كفرض العزلة على

---

(٢) الوجيز في المدخل الى علم القانون. د. ادوار عيد ١٩٧٨ ص. ٣١.

(٣) حددت مهام الضابطة الادارية بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٤ تاريخ ١٩٦٨/٨/٥ وتعديلاته ولا سيما القانون رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢٠.

ذوي الأمراض المعدية وفرض التلقيح الاجباري في بعض الأمراض الخ...

٥ ـ المحافظة على الآداب العامة:

توسع الاجتهاد الفرنسي في تحديد أغراض الضابطة الادارية بحيث أضاف اليها غرض المحافظة على الآداب العامة.

ويقصد بالآداب العامة Bonnes moeurs الأصول الأساسية للأخلاق في المجتمع أي مجموع الأسس الأخلاقية اللازمة لكيان المجتمع وبقائه سليما» من الانحلال(٤).

والقواعد المتعلقة بالآداب العامة، هي قواعد آمرة كالقواعد المتعلقة بالنظام العام، وبالتالي فانه لا يحق للأفراد مخالفتها أو الاتفاق على ما يناقضها، لأن ذلك يؤدي الى تصدع كيان المجتمع الأخلاقي. فهي قواعد اصطلح الأفراد على تقبلها واحترامها في مجتمع معين وفي زمن أو ظرف معين.

ومن الأمثلة على الأعمال التي تخالف الأداب العامة: الاتفاقات المتعلقة بايجار وبادارة البيوت المعدة للدعارة أو الاتفاقات المتعلقة بانشاء العلاقات الجنسية غير المشروعة مقابل دفع مبلغ من المال لقاء انشاء هذه العلاقات.

ويمارس القضاء سلطة واسعة في تحديد مضمون الأداب العامة التي يجب في جميع الأحوال أن تكون متطابقة لرأي المجتمع.

وكما أن كل اتفاق يعقد خلافا «لقواعد النظام العام يكون باطلا» بطلانا«مطلقا»، كذلك فان كل اتفاق يعقد خلافا «للآداب العامة يعتبر باطلا» وعديم الوجود، ويعود لكل ذي مصلحة أن يتذرع بهذا البطلان كما أن على القاضي أن يحكم من تلقاء نفسه ودون الطلب اليه.

وهكذا فقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي عام ١٩٢٤ بصوابية وقانونية القرار الذي اتخذه عمدة المدينة والقاضي بمنع حفلات الملاكمة بسبب ما تتسم به من طابع العنف والتوحش، الأمر الذي يمس الشعور العام، كما قضى عام ١٩٣٧ بقانونية القرار الذي اتخذته الشرطة الادارية بمنع المطبوعات المخلة بالآداب العامة.

وقد سار المشترع اللبناني بنفس اتجاه القضاء الفرنسي فأعطى لرئيس السلطة التنفيذية في البلديات صلاحية الاهتمام بكل ما يختص بالآداب والحشمة العمومية(٥).

كما أقر قانون العقوبات اللبناني في الفصل الثالث من الباب الثاني عشر منه تحت عنوان: «في المخالفات ضد الآداب والراحة العامة»، على معاقبة من استحم على مرأى من المارة بوضع مغاير للحشمة ..... ومن أحدث ضوضاء أو لغطا «على صورة تسلب راحة المواطنين... ومن طبع أو باع نقوشا» أو صورا «أو رسوما» تعطي عن اللبنانيين فكرة غير صحيحة من شأنها أن تنال من كرامتهم أو اعتبارهم الخ...

وتجدر الاشارة الى ملاحظتين أساسيتين:

أ ـ يدخل ضمن عداد الضابطة الادارية كل من :

- الضابطة البلدية
- الضابطة الريفية
- ضابطة السير
- ضابطة الطرق العامة وسائر طرق المواصلات

وذلك في كل ما يحقق بعض أو كل الأغراض الأساسية للنظام العام في الدولة.

(٤) الوجيز في المدخل الى علم القانون. ادوار عيد ١٩٧٨ ص. ٣٢.

(٥) المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠.

فعلى سبيل المثال، وفيما يختص بمهام الضابطة الادارية البلدية، فقد حددت المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ وتعديلاته، اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية في البلدية على وجه العموم، بالمحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة بشرط أن لا يتعرض للصلاحيات التي تمنحها القوانين والأنظمة لدوائر الأمن في الدولة.

ب - يجب التمييز بين الضابطة الادارية العامة Police administrative générale التي تكلمنا عنها، والضابطة الادارية الخاصة Police administrative spéciale التي تمارسها أجهزة خاصة ويقتصر نشاطها على حقوق معينة حددها القانون حصرا «وبالتالي ليس في جميع حقول النشاط الفردي كما هو الحال بالنسبة للضابطة الادارية العامة. ومن الأمثلة على الضابطة الادارية الخاصة: ضابطة الأحراج التابعة لوزارة الزراعة وضابطة الآثار التابعة لوزارة الثقافة وضابطة عدم تشويه الشواطىء البحرية التابعة لوزارة الأشغال العامة والنقل وضابطة الصيد البري والبحري الخ... وهكذا فان الضابطة الادارية الخاصة نص عليها القانون بصورة خاصة ومحددة ووضع نطاق حدودها وأصول ممارستها، وهي بالتالي خاضعة لنظام قانوني خاص بها وهي ترمي الى تأمين أهداف محددة لا تدخل ضمن نطاق الأمن العام والسلامة العامة والراحة العامة والصحة العامة والأداب العامة التي هي أهداف الضابطة الادارية العامة.

❖ النبذة الثانية: الضابطة الادارية والضابطة العدلية:

تهدف الضابطة الادارية الى استدراك التعدي على القوانين والأنظمة النافذة التي تكون غايتها المحافظة على النظام العام، أي على الأمن العام والسلامة العامة، والراحة العامة، والصحة العامة في الدولة وكذلك على الأداب العامة. وتقوم الضابطة الادارية بانجاز هذه المهمة التي من شأنها فرض قيود على حريات الأفراد، بواسطة الأوامر التي تصدرها وتوجهها الى المواطنين والتي تتخذ شكل **قرارات تنظيمية عامة أو قرارات فردية أو تدخلات** تقوم بها، اذ يكفي في كثير من الحالات مجرد وجودها، فمشاهدة السائق لشرطي السير، كثيرا «ما تدفعه الى المزيد من الانتباه والى تخفيف سرعته الى الحد المسموح به.

وهكذا فان الضابطة الادارية تعطي للادارة الحق بفرض قيود على الأشخاص، تحد بها من حرياتهم، في سبيل المحافظة على الانتظام العام كتجنب الفوضى والحوادث المخلة بالأمن، والتخفيف من الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية .**فمهمتها اذن هي مهمة وقائية** preventive تمنع الأفراد من مخالفة القوانين والأنظمة، كمنع التظاهرات والاجتماعات واجتناب الفوضى، وذلك باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حصول أعمال وحوادث مخلة بالنظام العام.

أما الضابطة العدلية police judiciaire فتهدف الى التقصي عن الجرائم وضبط أدلتها، واكتشاف فاعليها أو المتدخلين فيها أو المحرضين عليها أو المشتركين فيها، وتوقيفهم، واحالتهم أمام القضاء. فهي اذن تتخذ تدابير لاحقة لحصول المخالفات أو الجرائم، لقمعها ووقف الحوادث المخلة بالأمن في سبيل حفظ النظام العام.

وهكذا فان الضابطة العدلية تتصف بأنها رادعة répressive بخلاف الضابطة الادارية التي تتصف بأنها واقية preventive وباختصار فان الضابطة الادارية تهدف الى المحافظة على الأمن والسلامة العامة الخ...

بينما تهدف الضابطة العدلية الى البحث عن الجرائم بعد وقوعها وجمع أدلتها وتسليم مرتكبيها الى القضاء لمحاكمتهم.

وقد حددت المادة ١٩٤ من القانون رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢٠ المتعلق بتنظيم قوى الأمن الداخلي، مهمة الضابطة العدلية، بالبحث عن الجرائم (جنايات، جنح ومخالفات) والابلاغ عنها وضبط أدلتها واكتشاف مرتكبيها وتعقبهم وتوقيفهم وتسليمهم الى السلطات القضائية المختصة، وتنفيذ التكاليف والانابات القضائية الصادرة عن هذه السلطات، وتنفيذ الأحكام والمذكرات العدلية.

وهكذا فان مهمة الضابطة العدلية تبدأ حيث تنتهي مهمة الضابطة الادارية .فبينما تعمل الضابطة الادارية على اجتناب الفوضى والحؤول دون حصول حوادث مخلة بالأمن، نرى الضابطة العدلية تعمل وقد وقعت الحوادث وتم الاخلال بالأمن أو ارتكاب الجرائم على استقصاء الجرائم وضبط ادارتها واكتشاف فاعليها وملاحقتهم وتوقيفهم واحالتهم أمام المحاكم.

«يتضح من ذلك أن للضابطة العدلية صفتين، فهي من ناحية، تحضر لعمل القاضي وتسبق التحقيق وتسهله وتتحرى وتبحث وتعاين وتثبت، ومن ناحية أخرى، فان الضابطة العدلية لصيقة بالقضاء، فهي تنوب عنه مؤقتا» وتعمل باسمه ولمصلحته وتحت اشرافه وتصطبغ أعمالها بصبغة أعمال القضاء»[٦].

أ ـ القائمون باعمال الضابطة العدلية:

يقوم بوظائف الضابطة العدلية، تحت اشراف النائب العام لدى محكمة التمييز، النواب العامون والمحامون العامون العدليون.

ويساعد النيابة العامة، ويعمل تحت اشرافها في اجراء وظائف الضابطة العدلية، كل في حدود اختصاصه، الأشخاص الآتي ذكرهم:

١. المحافظون والقائمقامون.

٢. مدير عام قوى الأمن الداخلي وضباط قوى الأمن الداخلي والشرطة القضائية والرتباء العاملون في القطاعات الاقليمية ورؤساء مخافر قوى الأمن الداخلي.

٣. مدير عام الأمن العام وضباط الأمن العام ورتباء التحقيق في الأمن العام. ومدير عام أمن الدولة، ونائب المدير العام، وضباط أمن الدولة ورتباء التحقيق في أمن الدولة.

٤. مختارو القرى.

٥. قادة السفن البحرية وقادة الطائرات والمركبات الجوية.

لنواطير القرى، وموظفي المراقبة الصحية في وزارة الصحة العامة ومراقبي الأحراج، وحماية المستهلك وللموظفين المختصين بالرقابة في الجمارك وادارة حصر التبغ والتنباك وفي المرافىء والمطارات وفي وزارة السياحة، وللحراس الليليين، أن يضبطوا، كل في حدود اختصاصه ووفق الأنظمة المنوط بهم تطبيقها، المخالفات ويثبتوها في محاضر منظمة أصولا «ويودعوها مباشرة القاضي المنفرد المختص».

وفي النطاق المحلي يتولى رئيس البلدية شؤون الأمن بواسطة **الشرطة البلدية التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية**، وله أن يطلب مؤازرة قوى الأمن الداخلي عند وقوع أي جرم أو احتمال حدوث ما قد يهدد السلامة العامة وأن يباشر التحقيقات اللازمة[٧].

(٦) الضابطة العدلية. د. يوسف شحاده. ص. ١١٤.

(٧) المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠.

ب ـ القائمون بأعمال الضابطة الادارية:

يتولى الضابطة الادارية، كمبدأ عام، موظفون يرتبطون بوزارة الداخلية والبلديات، وتساندهم قوة من الجيش عند الضرورة، فالمحافظون والقائمقامون هم الذين يتولون تحت أمرة وزير الداخلية والبلديات حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة، ولهم من أجل ذلك أن يطلبوا الى قوى الأمن العاملة في المحافظات والأقضية اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف، ولهذا يتحتم على ضباط ورؤساء مخافر قوى الأمن الداخلي اطلاع السلطات الادارية على جميع المعلومات المتعلقة بالأمن وأن يقدموا لها معاونتهم الكاملة في تنفيذ تدابير الضابطة الادارية، ويجوز في حال التخوف من حصول تظاهرات أو تجمعات خطرة تخل بالأمن طلب مساعدة الأجهزة الأمنية المركزية بما في ذلك قوى الجيش لتدارك كل ما من شأنه تعكير صفو الأمن.

هذا على مستوى الدولة المركزي، أما على المستوى المحلي فيتولى رئيس البلدية، ضمن النطاق الجغرافي لبلديته، «المحافظة على الراحة العامة والسلامة العامة والصحة العامة بشرط ألا يتعرض للصلاحيات التي تمنحها القوانين والأنظمة لدوائر الأمن في الدولة»[٨].

وهذا يعني أن الضابطة الادارية التي يتولاها رئيس البلدية في بلديته لا تشمل المحافظة على الأمن التي هي من صلاحيات الضابطة الادارية التي تمارسها السلطات المركزية في الدولة والتي أشرنا اليها أعلاه.

وهكذا نرى أن القرارات التي يتخذها رئيس البلدية على سبيل المثال، بمنع التدخين في صالات السينما وتنظيم السير ومنع المتجولين من المناداة قبل ساعة محددة من الصباح، انما هي تدخل في نطاق ممارسته لأعمال الضابطة الادارية ضمن النطاق الجغرافي لبلديته.

والجدير بالذكر، أنه اذا حصل مثلا «خلاف بين رئيس البلدية وبين السلطة المركزية الممثلة بالقائمقام أو المحافظ أو وزير الداخلية والبلديات، في ممارسة الصلاحيات المتعلقة بالراحة العامة أو السلامة العامة أو الصحة العامة وكذلك الأداب والحشمة العمومية، فقد أقرّ الاجتهاد في هذا الموضوع أنه يمكن لرئيس البلدية أن يخالف القرارات الصادرة عن سلطة مركزية اذا كانت القرارات التي تصدر عنه أشد صرامة من القرارات المركزية نظرا» للظروف المحلية التي تسود نطاق البلدية.

وهكذا فانه يجوز لرئيس البلدية، أن يمنع عرض فيلم سينمائي في نطاق بلديته، نظرا «للأوضاع الاجتماعية الخاصة ببلدته، وان يكن هذا الفيلم قد سمح بعرضه من وزارة الداخلية والبلديات. ولا يحول دون تطبيق هذا الاجتهاد، الا اذا نص القانون صراحة على أن ممارسة الضابطة الادارية تعود للسلطة المركزية. فلوزير الأشغال العامة والنقل مثلا» بحكم القانون الحق بفرض نظام خاص داخل محطة سكك الحديد الواقعة ضمن النطاق الجغرافي لبلدية ما، بداعي المحافظة عليها. ولا يجوز لرئيس البلدية أن يخالف هذا النظام ويتخذ مثلا «تدابير أشد أو أخف من النظام الخاص الموضوع لهذه الغاية لأن ممارسة هذه الضابطة الادارية الخاصة تخرج صراحة بنص قانوني عن صلاحيات رئيس البلدية.

ج ـ معيار التفريق بين أعمال الضابطتين العدلية والادارية:

ان معيار التفريق بين أعمال الضابطتين، هو **موضوع العمل أو الدافع اليه**، فاذا كان

(٨) المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠.

الموضوع معينا» وصريحا «من شأنه اجراء تعقبات جزائية كاستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها تمهيدا» لاحالتهم أمام المحاكم، يكون هذا العمل من أعمال الضابطة العدلية.

أما اذا كان الموظف، لا يقوم بعمل له موضوع معين وصريح، ولا يسعى الى كشف جريمة معينة، بل انه يقوم بواجبه العام بالمحافظة على الأمن والنظام، أو بمراقبة الأشخاص المشبوهين أو البحث عن الأشياء الممنوعة، فيكون عمله اذ ذاك من أعمال الضابطة الادارية.

د ـ حدود عمل كل من الضابطتين العدلية والادارية:

يبدأ عمل الضابطة العدلية عندما تقع الجريمة وبالتالي عندما ينتهي عمل الضابطة الادارية. **فالضابطة الادارية مهمتها المنع والضابطة العدلية مهمتها القمع.**

الا أن هذه الحدود بين الضابطتين هي نظرية أكثر مما هي عملية وذلك لسببين اثنين:

١. غالبا «ما تجمع اختصاصات الضابطة الادارية والضابطة العدلية في أيد واحدة، ذلك ان معظم رجال الضابطة الادارية هم من رجالات الضابطة العدلية.

٢. قد يتحول رجل الضابطة الادارية الى رجل ضابطة عدلية، في معرض ممارسته لعمل ما. مثال على ذلك الشرطي الذي يؤمن السير على الطرق العامة يقوم بوظيفة الضابطة الادارية، لكنه يتحول هو نفسه الى موظف ضابطة عدلية عندما ينظم محضرا» بمخالفة ارتكبها سائق سيارة أو عندما يلقى القبض عليه.

هـ ـ أهمية التفريق بين الضابطتين العدلية والادارية:

للتفريق بين أعمال الضابطة الادارية وأعمال الضابطة العدلية أهمية بالغة، ان لجهة الصلاحية، أو لجهة الأساس.

١ ـ لجهة الصلاحية :

يطعن بأعمال الضابطة الادارية أمام القضاء الاداري، بينما يعود للقضاء العدلي أمر النظر في أعمال الضابطة العدلية، وذلك عملا «بمبدأ فصل السلطات، الذي يمنع القضاء العدلي من التدخل في شؤون الادارة، ويمنع كذلك القضاء الاداري من التدخل في شؤون القضاء العدلي.

٢ ـ لجهة الأساس:

تعتبر السلطة مسؤولة عن أعمال الضابطة الادارية وبالتالي يحكم القضاء الاداري على الادارة بالتعويض الناجم عن أي ضرر تسببت به الضابطة الادارية، في حين أن القضاء العدلي في لبنان لا يزال يمتنع عن النظر في مسؤولية السلطة القضائية عن أعمال الضابطة العدلية لعدم وجود نص يرتب مثل هذه المسؤولية.

لكن، ازاء عدم ترتب مسؤولية الدولة عن أعمال الضابطة العدلية، لعدم وجود نص يرتب مثل هذه المسؤولية، فقد ضيق مجلس شورى الدولة اللبناني مفهوم الضابطة العدلية اذ قسم المتضررين من أعمالها الى فئتين:

ـ فئة الأشخاص الذين كانوا موضوع الملاحقة والذين تخضع دعاويهم لصلاحية القضاء العدلي اذ أن الحاق الضرر بهؤلاء لا يرتب مسؤولية الدولة.

ـ أما الفئة الثانية فتشمل الأشخاص الثالثين الذين لم يكونوا موضوع الملاحقة أصلا» وانما صودف وجودهم أثناء الحادثة، أو ظن بهم بأن لهم ضلعا «في المخالفة موضوع الملاحقة من قبل رجالات الضابطة العدلية،فهؤلاء تكون دعاويهم من صلاحية

القضاء الاداري وتترتب بالتالي مسؤولية الدولة عن الضرر اللاحق بهم(٩).

وبرأينا، فانه كما أن القاضي الاداري يطبق أحكام القانون المدني عندما تسمح بذلك طبيعة الدعوى، فانه يجب كذلك على القاضي العدلي أن يطبق مبادىء المسؤولية الادارية، عندما تسمح بذلك طبيعة الدعوى العدلية وذلك عملا» بالقاعدة القائلة، بأن «**قيمة المبادىء القانونية العامة متساوية أمام جميع المحاكم**».

❖ النبذة الثالثة: حدود ممارسة سلطة الضابطة الادارية:

تهدف الضابطة الادارية الى المحافظة على النظام العام، وهي في سبيل ذلك، تتخذ اجراءات تتمثل بقرارات تنظيمية أو فردية، يجب أن تتوفر فيها جميع الشروط التي تقتضيها مشروعية القرارات الادارية. وبما أن هذه القرارات تمس أو تحد من الحقوق أو الحريات الفردية للأشخاص، فان هذا الحدّ يجب أن يكون متوازنا «مع مقتضيات حفظ النظام العام».

ولما كانت النصوص القانونية في نطاق الضابطة الادارية هي نصوص عامة وشاملة، توجب المحافظة على النظام العام بشكل عام، ولا تتضمن على العموم أي نص يقيد مدى سلطة الادارة في هذا الموضوع، فقد قام الاجتهاد الاداري الفرنسي وكذلك اللبناني باعتماد بعض المبادىء لتحقيق التوازن الفعلي بين الحدّ من الحريات الفردية ومقتضيات حفظ النظام العام، فأحاط أعمال الضابطة الادارية **برقابة قضائية دقيقة وذلك من حيث أهدافها ودوافعها ووسائلها**.

أ ـ الرقابة القضائية على أهداف الاجراءات المتخذة من قبل الضابطة الادارية:

ان الضابطة الادارية تحدد بالنسبة للغاية التي تهدف اليها، وهي المحافظة على الانتظام العام. فكل عمل لا يرمي الى تحقيق هذه الهدف، يعد تجاوزا «على حدود السلطة وهو بالتالي معرّض للبطلان. وهكذا فان اتخاذ قرار ما من قبل الادارة، لاكراه صاحب امتياز معين على القيام بواجباته، يعتبر تجاوزا» لحدّ السلطة وبالتالي معرضا «للابطال. لأنه على الادارة أن تلجأ الى الطرق التي ينص عليها نظام الامتياز وليس الى تدابير الضابطة الادارية.

ب ـ الرقابة القضائية على دوافع الاجراءات المتخذة من قبل الضابطة الادارية:

يجب أن تكون تدابير الضابطة الادارية مبررة بضرورة اتخاذها أي أنه لا يجوز اللجوء الى تدابير الضابطة الادارية بشأن أمر معين الا اذا كان في هذا الأمر خطر على النظام العام، واذا تعدى القرار حدّ الضرورة يكون باطلا». وهكذا يمكن لرئيس البلدية، أن يمنع ارتداء لباس البحر على الطريق العام، ولكنه لا يمكنه منع ارتداء البرنس لأن سبب المنع وهو ضرورة المحافظة على الحشمة العامة ليس متوفرا «في الحالة الثانية. فالمنع المطلق لممارسة حرية عامة لا يجوز، لأنه يؤدي الى الغاء هذه الحرية، ويخالف بالتالي النصوص الدستورية والقانونية، وجل ما يمكن فعله هو تنظيم ممارسة هذه الحرية.

«وبما أن الاجتهاد مستقر على عدم جواز الغاء حرية ممارسة مهنة أو صناعة معينة عن طريق منع ممارستها بصورة مطلقة وشاملة».

(٩) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني تاريخ ١٩٦٤/٧/٩، العلم، المجموعة ١٩٦٤ ص. ٢٠٩.

La juridiction administrative n'admet pas la suppression pure et simple de la liberté, d'où l'illégalité non seulement de l'interdiction générale et absolue de cette profession, mais encore de la soumission de son exercice à une autorisation générale et permanente (C.E. 26 fév. 1960 ville de Rouen RFDA 1960 n 121)

Juris - Classeur administratif, principe de la liberté du commerce et de l'industrie, fascicule 255 no. 29

وبما أن تدابير الضابطة الادارية يجوز اتخاذها بشأن المهن والصناعات التي يكفل حرية ممارستها المبدأ المذكور، غير أن شرعية هذه التدابير مرتبطة بمدى عدم تحولها الى منع كامل ومطلق للمهنة أو للتجارة.

Même si un règlement de police répond à l'un des objectifs qui viennent d'être exposés, sa légalité est subordonné au respect de certaines formes par son auteur. Le principe fondamental en la matière est que la règlementation ne doit pas consister en une interdiction générale et absolue.

OP. cit. no 43

وبما أن قرار بلدية سن الفيل رقم ١٥ تاريخ ٢٠٠٦/١/١٩ الذي تضمن عدم اعطاء أي كان أي موافقة على الترخيص بكل ما له علاقة بألعاب الورق وآلات التسلية ضمن نطاقها البلدي بكامله، يكون مخالفا» لمبدأ حرية ممارسة التجارة والصناعة ومخالفا «للقانون بالتالي وبسبب ما تضمنه من منع تام ومطلق، وذلك رغم أن ما هدف اليه هو حماية أبناء المنطقة(١٠).

ج ـ الرقابة القضائية على الوسائل المتخذة من قبل الضابطة الادارية:

يجب أن يكون التدبير المتخذ بحكم الضابطة الادارية متلائما» مع الغاية، أي أن يكون العمل المراد اجراؤه يهدد الانتظام العام بشكل يستدعي اتخاذ مثل هذا التدبير من قبل الادارة. فمجلس شورى الدولة يبطل التدابير التي يراها غير متناسبة مع درجة الخطر، وان كانت بحدّ ذاتها صحيحة. وبعبارة أخرى ان **سلطة الادارة في حقل الضابطة الادارية ليست استنسابية بل هي سلطة مقيدة.**

ويحق بالتالي للقضاء أن يقرر انطباق التدبير المتخذ على واقع الحال. فلا يجوز مثلا «منع محاضر من القاء محاضرته أو خطابه، اذا تبين أنه كان بوسع الادارة أن تحافظ على النظام باتخاذها تدابير أخرى غير تدبير منع القاء المحاضرة أو الخطاب. فالضابطة يجب ألا تتعرض للحريات العامة الا بالقدر اللازم لصيانة النظام العام فقط.

❖ النبذة الرابعة: الأساس القانوني لسلطة الضابطة الادارية:

تملك الضابطة الادارية الحق باتخاذ الوسائل اللازمة لتحقيق أغراضها حتى ولو بدون وجود نص دستوري أو قانوني يجيز لها اتخاذ هذه الوسائل.

فقد استقر الفقه الفرنسي وكذلك الاجتهادان الفرنسي واللبناني على أن مهمة المحافظة على النظام العام تدخل في الاختصاصات الطبيعية للسلطة التنفيذية، دونما حاجة الى نص خاص. فمسؤولية حفظ النظام وبالتالي حرية العمل في سبيل تحقيق هذا الغرض، تعتبر من واجبات السلطة التنفيذية الأساسية وقد بنى فقهاء فرنسيون وجهة نظرهم هذه، التي أيدها الاجتهادان الفرنسي واللبناني، على أساس حالة الضرورة Etat de Nécéssité التي تمت بصلة

(١٠) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٧/٢٥٨ ـ ٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٢٧ (ناكوزي، الدولة) غير منشور.

الى القاعدة الشرعية القائلة بأن: «**الضرورات تبيح المحظورات**»(١١).

ونظرية الضرورة، ليست مقصورة على القانون الاداري فحسب، بل تظهر أيضا» في القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الجزائي.

فالقوانين الجنائية على سبيل المثال تعفي في حالة الضرورة من العقاب، اذ لا عقاب على الشخص الذي يخالف قانون العقوبات، وهو مكره لضرورة وقاية نفسه أو غيره من خطر جسيم على وشك الوقوع.

وكذلك لا مسؤولية على السلطة العامة، اذا كان هناك خطر يهددها فاتخذت اجراءات مخالفة للقوانين، فيها مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم وكان ذلك ضروريا «لحفظ النظام العام، وذلك في أوقات الأزمات أو الاضطرابات أو التظاهرات أو الاضرابات.

ان الغاية الأساسية من وجود الدولة، هي المحافظة على مصالح الجماعة وسلامتها. والقوانين هي الوسيلة التي تستخدمها الدولة للمحافظة على غاية وجودها. «فاذا كان تحقيق هذه الغاية يستدعي التضحية ببعض القوانين أو الاعتداء على بعض الحريات، فلا حرج على الدولة، بل هذا هو دورها وواجبها. وهذا التبرير يتوافق في الواقع مع القاعدة الرومانية الشهيرة القائلة بأن **سلامة الدولة فوق القانون** Salus populi Suprema less»(١٢).

وباختصار، نستطيع القول، بأن سلطة الضابطة الادارية يمكن أن تكون مبنية على نصوص قانونية خاصة، كسلطة رئيس البلدية المعطاة له مثلا» في نطاق الضابطة الادارية في المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠. لكن سلطة الضابطة الادارية ـ مبدئيا «ـ لا تحتاج الى أي نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي أو فردي يجيزها، لأن المحافظة على النظام العام هي من الاختصاصات الطبيعية للسلطة التنفيذية التي لا تحتاج الى أي نص خاص لممارستها، لأنها تدخل في واجبات السلطة التنفيذية الأساسية مسؤولية المحافظة على النظام العام وبالتالي العمل على تحقيق هذا الغرض.

❖ النبذة الخامسة: اتساع نطاق الضابطة الادارية في الظروف الاستثنائية: حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية:

تكون قرارات الادارة شرعية في الظروف الاستثنائية، اذا كانت غايتها تأمين النظام العام وسير المرافق العامة، حتى ولو كانت هذه القرارات تعتبر غير شرعية اذا ما اتخذت في ظروف عادية وطبيعية .**ففي الظروف الاستثنائية** كحالة الحرب واضطراب الأمن وتهديد سلامة البلاد، **تحل محل الشرعية العادية شرعية استثنائية،**

من شأنها توسيع صلاحيات الادارة توسعا»، لم يجزه القانون بل اقتضته الظروف الاستثنائية التي تمر بها حالة البلاد. كما أنه توجد نصوص تشريعية توسع صلاحيات السلطة الادارية في الأزمات أو الحروب وفي حالة اضطراب الأمن وتهديد سلامة البلاد، حيث في مثل هذه الحالات تعلن **حالة الطوارىء** état de siège وهي تفرض نظاما «استثنائيا» يحد أو يوقف الحريات الفردية الموضوعة في حمى الدستور، وذلك بهدف المحافظة على

(١١) الضابطة العدلية: يوسف شحاده ١٩٩٩ ص١٠٧.,

(١٢) الضابطة العدلية: د. يوسف شحاده ١٩٩٩ ص١٠٨.,

سلامة الدولة وأمنها وبالتالي مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة، كما هي الحال في لبنان بالنسبة للمرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق باعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية. وبالاستناد الى هذا التشريع الاستثنائي، تتولى السلطة العسكرية العليا أي الجيش، عند اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية صلاحية المحافظة على الأمن، وتوضع مباشرة بتصرفها جميع القوى المسلحة من قوى أمن داخلي وأمن عام وأمن دولة ومخافر الجمارك ورجال القوى المسلحة في الموانىء الجوية والبحرية ومخافر الأحراج ورجال الاطفاء، وتنتقل الى السلطة العسكرية الصلاحيات التي هي أصلا «من اختصاص السلطة الادارية في الظروف العادية كسلطة الضابطة الادارية وما اليها....

وتعلن حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية، او في جزء منها، وعندما تتعرض البلاد لخطر داهم، ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات، تهدد النظام العام والأمن، أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة[١٣].

وعند اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية تعطى السلطة العسكرية صلاحيات استثنائية نذكر أهمها وهي:

١ ـ فرض التكاليف العسكرية بطريق المصادرة التي تشمل الأشخاص والحيوانات والأشياء والممتلكات.

٢ ـ تحري المنازل في الليل والنهار.

٣ ـ اعطاء الأوامر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها.

٤ ـ فرض الغرامات الاجمالية والجماعية.

٥ ـ ابعاد المشبوهين.

٦ ـ فرض الاقامة الجبرية على الأشخاص الذين يقومون بنشاط يشكل خطرا» على الأمن.

٧ ـ اعطاء الأوامر باقفال قاعات السينما والمسارح والملاهي ومختلف أماكن التجمع بصورة مؤقتة.

٨ ـ منع تجول الأشخاص والسيارات في الأماكن وفي الأوقات التي تحدد بقرار المنع.

٩ ـ منع النشرات المخلة بالأمن واتخاذ التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والنشرات المختلفة والاذاعات والتلفزيون والأفلام السينمائية والمسرحيات.

وتجدر الاشارة الى الملاحظات التالية:

أ ـ تعلن حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي عدد أعضائه، على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير، خلال مهلة ثمانية أيام من اعلانها وان لم يكن في دور الانعقاد. والمبدأ هو أن اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية هو من صلاحية مجلس النواب، الا أن ضرورة العجلة أجازت للحكومة أعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية، على أن يترك لمجلس النواب الحق في تقدير هذا التدبير بتصديقه أو بالغائه اذا ما رأى أن الظرف لا يستدعي مثل هذا التدبير.

ب ـ فور اعلان حالة الطوارىء والمنطقة العسكرية، توسع صلاحيات المحاكم العسكرية بحيث تصبح صالحة للنظر في الجرائم الواقعة على السلامة العامة وعلى أمن الدولة الداخلي والخارجي. وتتابع المحكمة العسكرية، عند رفع حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية، النظر بالجرائم التي أحيلت اليها قبل رفع حالة

(١٣) المادة ١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ (اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية.

الطوارىء أو المنطقة العسكرية. وتفرض المحكمة العسكرية على المخالفين، العقوبات والغرامات التي تجيزها لها القوانين، وبصورة خاصة قانون اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية، والتي هي على العموم أشد من العقوبات التي يفرضها قانون العقوبات .

ج ـ تبقى جميع الأعمال والتدابير التي تتخذها السلطة العسكرية بموجب اعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية، خاضعة لرقابة القضاء الاداري وبالتالي قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حدّ السلطة.