فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري

بحث مقدم للمؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا بعنوان "حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي"
يومي: الاثنين والثلاثاء
الموافق: ٢١، ٢٢ أكتوبر ٢٠١٩م

إعداد
د. محمد محمد عبده إمام
مدرس القانون الإداري والدستوري بقسم القانون العام
بكلية الشريعة والقانون بطنطا

موجز عن البحث

تعد المصلحة العامة حجر الزاوية في بناء نظرية العمل الإداري من حيث الأساس والمصدر، ومن حيث الغايات والنتائج، وكانت – دائماً – في الوقت ذاته متعلقةً بالنظام العام في القانون الإداري.

لذا فإن هذه الدراسة تتناول الحديث عن المصلحة العامة من حيث مفهومها وأهميتها في إنشاء قواعد القانون الإداري، وكذلك الحديث عن النظام العام من حيث مفهومه وعناصره، ثم نتحدث عن هذه الرابطة الوثيقة بين المصلحة العامة ومدى تعلقها بالنظام العام في القانون الإداري.

وقد قمنا بتقسيم العمل في هذه الدراسة إلى مباحث ثلاثة على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم المصلحة العامة ودورها في إنشاء قواعد القانون الإداري.

وقد قسمناه إلى مطلبين أولهما تطرقنا فيه لمفهوم المصلحة العامة، والثاني لمجال

ودور المصلحة العامة في إنشاء قواعد القانون الإداري .

المبحث الثاني : ماهية النظام العام في القانون الإداري وعناصره . إذ تعد فكرة النظام من المرونة والتطور بمكان ، فإنها بمثابة المنفذ الذي تدخل منه العوامل الاجتماعية والاقتصادية والخلقية في النظام القانوني ومع ذلك فإن تحديد مفهوم فكرة النظام ليس بالأمر الهين ، لذا فإننا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، تكلمنا في الأول عن ماهية النظام العام ، وفي الثاني عن عناصر النظام العام في القانون الإداري .

المبحث الثالث : تكلمنا فيه عن تعلق المصلحة العامة بالنظام العام في القانون الإداري .

وهو يطرح سؤالاً مهمـًا ، هل يمكن أن تصطدم المصلحة العامة مع النظام ؟

أم أن المصلحة العامة تتعلق دائما بالنظام العام إيجابـًا وسلبـًا ؟ فحيثما وجدت المصلحة وجد النظام العام وحيثما عدمت عدم ؟

وقد تكلمنا في مطلبين عن صور الانحراف في استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة العامة بالمخالفة للنظام العام ، والتي تأخذ أحد طريقين ، أولهما الانحراف بسلطة الضبط لتحقيق مصلحة مالية للإدارة ، بينما تتمثل الثانية في انحراف سلطة الضبط في استعمال الإجراء القانوني اللازم .

أما خاتمة البحث فقد عرضنا فيها لبعض النتائج التي انتهت إليها الدراسة في عجالة وبالله التوفيق .

The idea of Public Interest and Its Attachment to Public Order In Administrative Law

Mohamed Mohamed Abdo Imam
Department of Public Law - Faculty of Sharia and Law Tanta Alazhar Universit - Egypt
Email of corresponding author : mohamedimam.tan@azhar.edu.eg

Abstract :

The public interest is the cornerstone in building the theory of administrative work in terms of the basis and source, and in terms of goals and results, and has always been.

At the same time related to the public order in administrative law, so this study deals with talk about the public interest in terms of its concept and importance in establishing the rules of administrative law, as well as talk about the public system in terms of its concept and elements, and then talk about this close link between the public interest and the extent of its attachment The general system of administrative law.

We have divided the work in this study into three topics as follows: The first topic: the concept of public interest and its role in establishing the rules of administrative law.

We have divided it into two requirements, the first of which dealt with the concept of public interest, and the second is the scope and role of the public interest in establishing the rules of administrative law.

The second topic: what is the public order in the administrative law and its elements.

The idea of the system is flexible and sophisticated, it serves as the outlet from which social, economic and moral factors enter the legal system.

However, defining the concept of the idea of the system is not easy, so we have divided this topic into two demands, we first talked about what the public order, In the second on the elements of public order in the administrative law.

The third topic: We talked about the interest of public interest in public order in administrative law.

It raises an important question, can the public interest clash with the regime? Or is the public interest always about the public order, positively and negatively? Wherever the interest is found, the public order is found and where there is no? In two requests, we spoke of the forms of deviation in the use of administrative discipline in the public interest in contravention of public order, which take one of two ways.

The conclusion of the research we have presented some of the results of the study in a hurry and God bless.

Keywords : Idea - Interest - Administrative - public

مقدمـــة

يرتبط مفهوم المصلحة العامة بمفهوم الدولة والذي برز وظهر بوجودها ، حيث كانت الدولة تقتصر إلى نهاية القرن الثامن عشر على القيام بوظائف الأمن والجيش والقضاء – الدولة الحارسة – إلا أن هذا الدور قد اتسع ليشمل عدة مجالات ، والتي كانت في السابق حكراً على الأفراد .

وبتطور نشاط الدولة فقد تطورت معها مختلف مؤسساتها الإدارية والسياسية ، وكذا القوانين المنظمة لنشاطاتها المختلفة ومن بينها القانون الإداري .

فالقانون الإداري قبل أن يكون قانونـًا عامـًا فهو قانون ، أي يدخل في إطار النسق القانوني للدولة ، حيث ارتبط تطوره هو الآخر بتطور دور الدولة داخل المجتمع ، ليفرز فيما بعد أسسـًا موضوعية وتطبيقية جعلته يتميز عن القانون الخاص من جهة ، وعن باقي الفروع الأخرى للقانون العام من جهة أخرى ، ولذا نجد أن القانون الإداري قانون متميز خاصةً على مستوى مصادره ، وكذا مجالات تطبيقاته الأخيرة والتي تراعي دائمـًا المصلحة العامة .

وإذا كان القانون الإداري يتميز عن سائر فروع القانون الأخرى ، فإن المصلحة العامة تعد حجر الزاوية في بناء نظرية العمل الإداري من حيث الأساس والمصدر ، ومن حيث الغايات والنتائج ، وكانت – دائمـًا – في الوقت ذاته متعلقةً بالنظام العام في القانون الإداري ، لذا فإننا آثرنا الحديث عن المصلحة العامة من حيث مفهومها وأهميتها في إنشاء قواعد القانون الإداري ، وكذلك الحديث عن النظام العام من حيث مفهومه وعناصره ، ثم نتحدث عن هذه الرابطة الوثيقة بين المصلحة العامة ومدى تعلقها بالنظام العام في القانون الإداري .

وبناء على ذلك فإننا سوف نقسم العمل في هذه الدراسة إلى مباحث ثلاثة على النحو التالي :

المبحث الأول : مفهوم المصلحة العامة ودورها في إنشاء قواعد القانون الإداري .

المبحث الثاني : ماهية النظام العام في القانون الإداري وعناصره .

المبحث الثالث : تعلق المصلحة العامة بالنظام العام في القانون الإداري .

المبحث الأول
مفهوم المصلحة العامة
ودورها في إنشاء قواعد القانون الإداري

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم المصلحة العامة من خلال مطلبين أولهما نتطرق فيه للمفهوم ، والثاني لمجال ودور المصلحة العامة في إنشاء قواعد القانون الإداري وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : مفهوم المصلحة العامة .

المطلب الثاني : دور المصلحة العامة في تأسيس قواعد القانون الإداري .

المطلب الأول
مفهوم المصلحة العامة

أولاً : تعريف المصلحة لغة : المصلحة لغة من الصلاح ، وهي واحدة المصالح مأخوذة من الصلاح ضد الفساد ، والاستصلاح نقيض الاستفساد ، " فالصاد واللام والحاء أصل واحد ، يدل على خلاف الفساد ، وأصلح الشيئ بعد فساده أقامه ، والمصلحة من الصلاح، والنفع ؛ وصلح صلاحـًا وصلوحـًا ، زال عنه الفساد ؛ وصلح الشيئ كان نافعـًا ، أو مناسبـًا ، يقال أَصلَحَ في عمله أتى بما هو صالح نافع[1] .

ثانيـًا : فكرة المصلحة العامة ومدلولاتها : تبرر المصلحة العامة للسلطة تجريد الفرد من بعض ممتلكاته أو كلها ، وباسمها تتمتع الإدارة بسلطات استثنائية تمكنها من التشريع في مجال جعله الدستور خالصـًا للسلطة التشريعية ، ومن أجل المصلحة العامة تدخل الدولة في حرب تزهق أرواح الكثيرين ، وعلى أساسها تدخل الدولة في علاقات

(١) راجع : لسان العرب لابن منظور الإفريقي ، ج٢ ، ص ٥١٦ ، مادة صلح .

سياسية واقتصادية ودبلوماسية مع غيرها من الدول ، وأيضا من أجل تحقيق الصالح العام تكبل الحقوق والحريات أو تسلب كليا ، ويوضع الأبرياء خلف القضبان ، وباسمها تعطل الدساتير وتحصل على إجازة تطول أو تقصر، ويحكم القاضي الإداري بعدم مشروعية تصرف الإدارة لمجرد كونه غير ملائم لمقتضيات الصالح العام .

فكل هذه السلطات والامتيازات تعطى للإدارة على أساس واحد هو المصلحة العامة ؛ الأمر الذي يجعلنا نتساءل مليـًا عن فكرة المصلحة العامة ، فما هي المصلحة العامة إذاً ؟ ما هو مضمونها ومحتواها ؟ ما هي مدلولاتها؟ لماذا يقدر القاضي وكيف يترك نفسه يقتنع بأن نشاطـًا إداريـًا معينـًا أو بأن قراراً معينـًا يخدم المصلحة العامة أو يهدرها؟ هذا ما نسعى للإجابة عليه من خلال محاولة إيجاد تعريف أو معيار ثابت ومحدد لهذه الفكرة .

- **محاولة إيجاد تعريف لفكرة المصلحة العامة :**

يرى البعض " أنه لكي نتعرف على أبعاد ومعاني هذه الفكرة فإنه يجب علينا اختراق ضمير المشرع حيث يقدر وينص على تحقيق المصلحة العامة ، أو الاشتراك في المداولات القضائية للتعرف على ضمير القضاة حين يقضون بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين ، وتحقيق كل ذلك من الصعب إن لم يكن مستحيلا "[1] .

وبناء على ذلك فإنه من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف محدد ومكتوب لمصطلح المصلحة العامة ، إذ أن كافة النصوص التي جاءت كمصدر لفكرة المصلحة العامة اكتفت بالنص عليها دون أن تضع تحديداً أو تعريفـًا لها .

(١) راجع : د رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٤م ص ١٨١ .

فقد اكتفى القانون دائما بالنص على بعض الصور الممثلة لفكرة المصلحة العامة دون تحديدها أو تعريفها ، كذلك الحال بالنسبة لجهة الإدارة القائمة على تحقيق المصلحة العامة ، فقلما تبين لنا المقصود بهذه الفكرة في حال قيامها بتصرف معين بدافع هذه المصلحة .

وبالتالي فإن كلاً من التشريع والعمل الإداري قد خلا من وضع تعريف لفكرة المصلحة العامة من جهة ، أو وضع معيار ثابت ومحدد لهذه الفكرة من جهة أخرى ، ولهذا فإن المصلحة العامة لا تعرف ولكن تلاحظ فقط .

كما أن القاضي الإداري يلجأ كثيراً إلى النص على المصلحة العامة وترددها في أحكامه المختلفة ، دون أن يتعرض لوضع تعريف واضح لهذه الفكرة والتي أصبحت تمثل روح القانون العام والعامل الأساسي في تحديد نطاق تطبيقه، حتى أضحى القانون الإداري يوصف بأنه قانون المصلحة العامة ، ولا نغالي إذا قلنا أن المصلحة العامة هي القاسم المشترك لكل نظريات القانون الإداري ، فكل نشاط وكل عملية وكل موقف تتخذه الإدارة دافعة بالأساس فكرة المصلحة العامة .

وإن كان القاضي الإداري لا يعير أي اهتمام لتعريف المصلحة العامة أو تحديد مضمونها – فهو يستخدمها دون أن يعرفها – لكنه يهتم بالنظر إلى وظيفة المصلحة العامة ، ولهذا يقال أنها تلاحظ ولا تعّرف ، فحينما يقول القاضي الإداري مثلاً : " إن دافع الإدارة من هذا القرار كان بعيداً عن المصلحة العامة " .

فمقتضى ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تذهب دائمـًا إلى تحديد اعتبارات المصلحة العامة دون تحديد لمضمون هذه المصلحة ، لأن هذا المضمون مرن ومتغير وتصيبه الاحتمالية من موضوع إلى آخر أو من وقت لآخر .

فقديماً كانت المصلحة العامة التقليدية تتمثل في حسن إدارة المرافق العامة في الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المحددة ، وخصوصا حماية الأمن العام وحماية الصحة العامة . ومع تغير دور الدولة واتساع المجالات التي تتدخل فيها ، بقيت هذه المصالح العامة قائمة وتطورت في معانيها ومقتضياتها ، لتواكب العصر الحديث وظهرت مصالح عامة جديدة ، أقرها القضاء الإداري بعد ذلك .

ومع هذا الغموض في وضع تعريف محدد لفكرة المصلحة العامة فقد ظهرت عدة محاولات قام بها بعض شراح القانون العام لوضع مفهوم معين لفكرة المصلحة العامة فيرى الأستاذ الفرنسي جورج فيدل : " أن المصلحة العامة ذات مفهوم سياسي وقانوني في آن واحد ، فمن الناحية السياسية يرى أنه لنعرف المقصود بالمصلحة العامة يجب تجنب الوقوع في أحد الخطأين التاليين:

أولهما : ألاّ يسود الاعتقاد بأن المصلحة العامة تعني مجموع مصالح الأفراد ، وإلا كانت المصلحة العامة تشتمل على مصالح منتجي الكحوليات وضحايا هذه المنتجات ويمكن أن نقيس عليها مصلحة عناصر الإرهاب ومصالح ضحاياه فإن هذا خطأ فادح .

ثانيهما : عدم الاعتقاد بأن المصلحة العامة تمت بصلة لمصلحة أفراد الجماعات المكونة للأمة، فلا يمكن اعتبار مصلحة معينة مصلحة عامة دون أن يكون لها أدنى أثر بالنسبة للأفراد الموجودين والذين سيوجدون في المستقبل .

فالمصلحة العامة حسب هذا المفهوم ليست إلا حكما بين مختلف المصالح الفردية ، فتارة تكون المصلحة العامة هي مصلحة الغالبية كما في نزع الملكية للمنفعة العامة وتارة لا يؤخذ في الاعتبار عدد المستفيدين منها ، وإنما يجب التركيز على نوع الخدمة العامة المقدمة رغم قلة عدد المستفيدين .

أما من الناحية القانونية فيتحدد المفهوم بناء على تدخل جهة معينة للاعتراف بها والتأكيد عليها، فأحيانا يكون الدستور هو المحدد لها والمقرر لوجودها ، وأحيانا أخرى يكون المشرع العادي أو الإدارة في المجالات التي لا يتدخل فيها البرلمان .

كما عرف الأستاذ الفرنسي " جاك شوفلي " المصلحة العامة بأنها : " واقع اجتماعي ومؤسساتي، وهي تشمل مختلف الأنشطة الخاضعة للتبعية المباشرة أو غير المباشرة للجماعات العمومية ؛ لأنها تنتمي إلى الحقل العمومي ومصدرها هو الدولة "[1] .

ونحن من جانبنا لا ندعي بوجود تعريف محدد لفكرة المصلحة العامة فهي فكرة مطاطية ، ومحاولة إيجاد تعريف ثابت لها يكون من الخطأ الذي يقع فيه الباحث القانوني إذ يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة والاقتناع بها دون إمكان صياغتها في عبارات منظومة محددة ، ويجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة والتي يبرزها القاضي الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية .

ثالثًا : مصادر المصلحة العامة : إن الجهاز الإداري في الدولة شأنه شأن أي تنظيم اجتماعي آخر، لا يمكن له أن يعمل بصورة مستمرة دون أن يتبنى إيديولوجية معينة ؛ تلتف حولها وبصورة تلقائية الجماهير والمرتفقين ، وتحد في نفس الوقت من استخدامه الإجباري ؛ فطالما خلى الأمر من ضرورة ملحة لا تقبل المناقشة تؤسس وتبرر وجود التنظيمات الاجتماعية والأجهزة الإدارية في الدولة ، فهذه الأخيرة تلجأ إلى وسائل تربوية مختلفة تقنع من خلالها الأفراد والجماعات المتعاملين معها بوجود قيم

(١) راجع : جورج فيدال ، بيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، ٢٠٠١م ، ص ٤٣٣.

ومثل ومبادئ كانت وراء نشأتها ووجودها والدولة بهيئاتها ومؤسساتها لا تخرج عن هذه القاعدة .

وبالتالي كانت فكرة المصلحة العامة هي التي تحقق وبنجاح شروط هذه الإيديولوجية ؛ فهي تتصف بالعمومية للدرجة التي تجعل كل المتعاملين مع الإدارة تحت غطائها وتحتوي على مثل وقيم متنوعة ومتعددة لا تخضع لحصر ، بحيث يجد فيها كل محتاج وكل ذي حاجة ما يشبع حاجته ويحقق طموحاته ؛ إذ تتبلور فيها مجموع الآمال والرغبات المتباينة والمتنوعة .

فالمصلحة العامة تأبى الظلم ؛ ولذلك نجد ضمنها فكرة المساواة حيث تحظر تباين المعاملة لسبب الجنس أو الدين أو اللون أو المحسوبية فهي فكرة توأم مع العدالة .

والمصلحة العامة تتجاوب مع مساعدة المحتاجين وتحسين أوضاعهم ؛ فهي والتضامن الاجتماعي سواء ؛ لأنها تحتوي على كل القيم الأخرى من نظام عام بمدلولاته الواسعة من أمن وصحة وسكينة ، وتجمع أنصارها ومؤيديها تحت لواء الوحدة والاتحاد في لقمة العيش المشترك ووحدة الأرض .

ومن أجل ذلك فالسلطة التي تجعل من سياستها ومن تصرفاتها غاية المصلحة العامة تجد التأييد وتحوز القبول القانع والخضوع الواعي الإداري من قبل المتعاملين معها والمحكومين بها .

وكما سبقت الإشارة ففكرة المصلحة العامة لا يمكن تحجيمها ، أو تحديدها وحصرها في معنى معين دون آخر ، فهي فضفاضة مرنة ومتميزة ومفرداتها لا تقع تحت الحصر والنص على بعض صورها لا يمكن أن يكون سبباً غير جامع لباقي الصور الأخرى .

ومن ثم فإن مصادر المصلحة العامة لا يمكن أن تكون في نص رسمي ، أو حكم قضائي ، أو في وثيقة أو ميثاق ، أو إعلان حكومي أو غير حكومي فكل هذه المصادر هي من نتائج المصلحة العامة أو أحد إفرازاتها .

ولذلك عند الحديث عن مصادر المصلحة العامة لم نقصد أن نتقدم بدراسة للقانون الطبيعي والمثل والقيم العليا ولكن أردنا التأكيد على وجود مصادر رسمية تؤكد على وجود المصلحة العامة ، وضرورة التزام الإدارة بتحقيقها عند قيامها بتصرف ما .

ولتنوع معاني ومترادفات المصلحة العامة حيث أن استخدامها في حكم أو في نص معين إنما كان لظرف معين ولإشباع حاجة معينة ، لذا فإنه لا يمكن ذكر كل النصوص القانونية وكل الأحكام التي تتحدث عن فكرة المصلحة العامة فهي فكرة متغيرة وغير ثابتة .

المطلب الثاني
دور المصلحة العامة في تأسيس قواعد القانون الإداري

تطور مفهوم المصلحة العامة على الساحة القانونية محافظًا بذلك على توازن ومفهوم القانون الإداري ، فمن جهة يعتمد بشكل واضح على الغايات الاجتماعية للنشاط الإداري الذي يهدف بالدرجة الأولى إلى خدمة الأفراد ، حيث أن القانون الإداري لم يعد قانون امتيازات الإدارة فحسب، ولكنه صار مجالاً لمسؤولياتٍ جديدة .

ومن جهة أخرى فمحتواه صار يتغير لأن فكرة المصلحة عرفت تضاربات جديدة للإدارة بل وللقوانين الجديدة أيضـًا ، ومن ثم فإن المصلحة العامة تسمح بإعادة توحيد قواعد القانون الإداري، غير أن الحديث هنا عن المصلحة العامة سيأخذنا للحديث عن المصلحة العامة كنشاطٍ وليس كهدف ، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل للمصلحة

العامة دور في تأسيس قواعد القانون الإداري؟ وإن كان فما هو حجم هذا الدور؟ وما هي أهميته؟

أولاً : دور المصلحة العامة في تأسيس القانون الإداري :

تأسس القانون الإداري الحديث على مبدأين أساسين : القوة والمصلحة وهذا التوافق بين بنية القانون الإداري والأيديولوجية التي ترتكز عليها الدولة هو الذي يعطي لنظرية الدولة بشكل خاص انسجاما وفاعلية ملحوظة ، وتلعب المصلحة العامة دوراً مهما في التعريف بالقانون الإداري واحتواء الخلافات الإدارية .

لكنَّ أهمية هذا الدور واجهته صعوبات فقهية تمثلت في اختلاف شرَّاح القانون العام في فرنسا ، حيث أن فريقا منهم بزعامة الأستاذ " جورج فيديل " اعتبر أن القانون الإداري ما هو إلا مجموعة قواعد منبثقة عن القوة العمومية ، والإدارة تخضع لهذه القواعد إلا إذا تمثلت فيها شروط القانون الخاص ؛ فإنها تخرج عن مجال القانون الإداري ويصبح نشاطها كنشاط الأشخاص العاديين .

أما الفريق الآخر فيرى أن مفهوم المصلحة العامة يؤدي إلى تطبيق القانون الإداري ، غير أن التفرقة المعتمدة بين كل من مفهوم المصلحة العامة والقوة العمومية سنة ١٩٢١م بفرنسا لم تؤد إلى الإسهام في تكوين القانون الإداري ، فخضوع الإدارة للقواعد يعتمد بالأساس على الوسائل التي تستعملها لتنفيذ نشاطها .

وهكذا فالقانون الإداري هو قانون القوة وقانون المصلحة في ذات الوقت ؛ أي قانون امتيازات وفي نفس الوقت فهو قانون التزامات ، هذا الدور الرائد الذي يلعبه مفهوم المصلحة العامة بالنسبة للقانون الإداري ينبثق أصلا من نسبية وعدم تدقيق المفاهيم ، فاندثار التفرقة بين الشخص العام والمصلحة العامة يلزمنا الرجوع إلى التعريف المادي

أو الوظيفي للمصلحة العامة ؛ حيث لا يخلو الاعتماد على أحدهما من صعوبة تؤدي بنا إلى رؤية مزدوجة من خلال تبني المفهوم العضوي ، فأنشطة الأشخاص العامة تعتبر مصلحةً عامة ، حيث تنعكس مواصفات المصلحة العامة سلباً عندما تقصي عددا من الأنشطة العامة خارج حقل المصلحة العامة ، غير أن هذه الفرضيات تبقى في نظر الاجتهاد القضائي استثنائية .

ثانياً : مجال المصلحة العامة في القانون الإداري :

١ – الحدود القانونية :

عندما تقدر السلطة العامة أن حاجة ما بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخلها لتأمينها للأفراد تنشئ لها مرفقاً عاماً لأجل تغطية هذه الحاجة تحقيقاً للمصلحة العامة .

فهذا التدخل إذاً يدخل في اختصاص السلطة التقديرية للإدارة ، ويمكن أن يكون له انعكاس سلبي على حياة الأفراد ؛ كالتضييق على الآراء الخاصة أو تحديد بعض حريات العمل التجارية والصناعية .

هذه الأهمية هي التي جعلت بعض الشرَّاح الفرنسيين وعلى رأسهم الأستاذ " جيز " يقولون بأن إنشاء مصلحة عامة يجب أن يدخل في اختصاص البرلمان وهو ما نستشفه من دستور ١٩٥٣م الفرنسي في الفصل ٣٤ حيث حدد مجال القانون على سبيل الحصر ، واعتبر الحكومة مشرعاً عادياً ، على أن الأمور غير الواردة في مجال القانون تبقى من اختصاص السلطة التنظيمية .

٢ – توسيع مجال المصلحة العامة :

إن حديثنا عن توسيع مجال المصلحة العامة سيكون من خلال توسيع مجال نشاطات الدولة ؛ نظرا للعلاقة الجدلية التي تجمع بينها ، فالعوامل التي تتحكم في

تدخل الدولة تختلف باختلاف المكان والزمان ؛ فبعضها قد يكون سياسيـاً أو اقتصاديـاً أو اجتماعيـاً أو ثقافيـاً ، والباحث في وظائف الدولة لابد وأن يراعي مجموع هذه الاعتبارات ، فإذا كان للمذاهب السياسية والاقتصادية الفضل في تغيير جانب من وظائف الدولة ، فإن الأحداث الاقتصادية والاجتماعية ؛ خاصة الأزمة الاقتصادية والحربين العالميتين لعبت دوراً حاسمـاً في هذا التغيير في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية ، وهو الدور الذي لعبته أحداث الاستعمار وموجة التحرير المتوالية في أغلب الدول المستقلة حديثـاً ، وكانت كلها تنادي بوجوب تدخل الدول وجعلها المحرك الأساسي في الميدانين الصناعي والتجاري ، ولما بات تدخل الدول أمرا ضروريا لتصحيح الأوضاع الاقتصادية المتردية وانتظام توازن الإنتاج وتحقيق كل ما تقتضيه تنمية المجتمع ، فإن تدخل الدولة جاء تدريجيا من التوجيه إلى التدخل .

فالتوجيه أو ما كان يسمى بالاقتصاد الموجه هو عملية ظرفية يمكن تطبيقها في الدول الليبرالية .

أما التدخلية فهي نظام له طابع تنظيمي يتميز بالديمومة والاستقرار ويشمل مجموعة الحياة الاجتماعية ، وفيه يقع دمج السياسة بالاقتصاد ، وتستطيع الدولة أن تمثل جزء أو كل وسائل الإنتاج[1] .

هل المصلحة العامة هي أساس قيام الدول؟؟ يرى البعض أن تقنين المصلحة العامة في مجال بناء نظرية متكاملة للدولة من خلال فكرة المصلحة المجردة من كل توجيه إلى القوة قد فشل ، فالمصلحة العامة يمكن اعتبارها إحدى الركائز الأساسية في هندسة قيام

(١) راجع : د طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية الكبرى " دراسة نظرية وتطبيقية" الطبعة الثالثة ١٩٧٦م ص ٧٨.

الدولة ، حسب رأي الأستاذ الفرنسي " جاك شوفلي " حيث حافظت على مكانة متميزة في مجال تمثيل الدولة وكذا القانون الذي ينظمها ، وهي تمثل الحلقة الأساسية لتكوين الدولة .

وعلى العموم فالمصلحة العامة لا تصل إلى بعدها الحقيقي إلا في العلاقة الجدلية التي تجمعها بمبدأ القوة ، لأن نظرية الدولة ترتكز على ركيزتين ، القوة والمصلحة ؛ حيث تحيلها كل واحدة على الأخرى ؛ وتبدو المصلحة العامة كأنها أحد مفاهيم الدولة.

فالمصلحة العامة أصبحت إحدى مفاصل نظام الدولة ، وضمان لحسن استعمال القوة ، ومن الناحية الأيديولوجية ساعد ظهور المصلحة العامة على إعادة تشكيل صورة الدولة عند الأفراد ؛ حيث لم تعد تلك الدولة هي تلك السلطة البعيدة عنهم ، أو العالم المجهول والمخيف ، بل أصبحت تهتم وتسهر على راحة المواطنين وخدمتهم .

فالمصلحة العامة هي نظريا مبدأ لحدود موضوعية للسلطة الإدارية ، فهي موجودة ليست لتسود ولكن للخدمة ، والسلطات التي تتوفر عليها تستمد شرعيتها من خلال إرضائها وتلبيتها لرغبات الأفراد .

المبحث الثاني
ماهية النظام العام وعناصره في القانون الإداري

إذا كانت فكرة المصلحة العامة فكرة يصعب تحديدها – كما سبق القول – أو وضع مفهوم واضح لها نصاً أو قضاءً أو فقهاً ، فإن فكرة النظام العام فكرة تستعصي بطبيعتها على التحديد ويمكن أن يقال في شيئ من التعميم والتقريب أن النظام العام هو : " مجموع المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية " .

فقواعد النظام العام هي كل أمر يتعلق بالنظام الأساسي للمجتمع بحيث يرجح على كل مصلحة فردية ، ومن ثم وجب على جميع الأفراد أن يحترموا كل ما يتعلق بالنظام العام حتى ولو كان في ذلك تضحية بمصالحهم الخاصة ، فإذا هم خرجوا على هذا النظام باتفاق خاص عد هذا الاتفاق باطلاً .

ودائماً ما ترتبط فكرة النظام العام بأمر آخر وهو الآداب العامة ، فعامة الدراسات القانونية تجمع بينهما دائماً ، خاصة عند تناول القواعد الأساسية لبناء أي مجتمع من المجتمعات .

والآداب العامة هي مجموعة القواعد الخلقية التي تدين بها الجماعة في بيئة معينة وعصر معين فهي بهذه المثابة تعتبر الشق الخلقي لقواعد النظام العام ، وليس المقصود بالآداب العامة كل قواعد الأخلاق ، وإنما يقصد بها قدراً من هذه القواعد تمثل الأصول الأساسية للأخلاق في الجماعة .

وهذه الفكرة بشقيها " النظام والآداب " فكرة نسبية متطورة ، إذ تختلف الفكرة السائدة في كل بيئة وفي كل عصر ، فكثير من ضروب التعامل التي كانت تعتبر صحيحة

وإلى عهد قريب ، أصبحت اليوم مخالفة للنظام العام في ظل التنظيمات الحديثة التي تدخل فيها المشرِّع بنصوص آمرة لا تجوز مخالفتها .

وبناء على ذلك فإن فكرة النظام العام تضيق وتتسع تبعا للأفكار السائدة في المجتمع فهي تنحصر في أضيق الحدود في ظل المذاهب الفردية التي تسرف في الإعتداد بحرية الفرد ، بينما تتسع في ظل المبادئ الإشتراكية التي تسرف في مصلحة المجموع وتضحي في سبيلها بالمصلحة الفردية .

وإذا كانت فكرة النظام والآداب على هذا النحو من المرونة والتطور ، فإنها تعتبر المنفذ الذي تدخل منه العوامل الاجتماعية والاقتصادية والخلقية في النظام القانوني ، كي تلاءم بينها وبين التطور الذي يتعرض له المجتمع في وقت واحد .

ومع ذلك فإن تحديد مفهوم فكرة عصية على التحديد ليس بالأمر الهين ، لذا فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : ماهية النظام العام .

المطلب الثاني : عناصر النظام العام في القانون الإداري .

المطلب الأول
ماهية النظام العام

اختلفت كلمة شرَّاح القانون العام في مصر وفرنسا حول تعريفهم لفكرة النظام العام على النحو التالي :

أولاً : موقف شرَّاح القانون العام في مصر من فكرة النظام العام :

تباينت وجهات النظر لدى شرَّاح القانون الإداري في مصر ، عند تعريفهم لفكرة النظام العام إلى اتجاهات أربعة على النحو التالي :

ذهب أصحاب الاتجاه الأول إلى قصر هذه الفكرة على الجانب المادي فيه دون

الجانب المعنوي له ، بحيث يكون قاصراً للعناصر التقليدية فقط والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، ويترتب على ذلك أنه لا شأن للنظام العام بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية ، ما لم يكن لها مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي ، بشكل يسمح لسلطة الضبط بالتدخل لحمايتها إلا أن ذلك لا يعني – بحسب أصحاب هذا الرأي – أن الاختلال الحاصل في الجانب المعنوي أو الأخلاقي يقف مانعاً من تدخل الجهة الإدارية لحمايته ، إذ لا يوجد ما يمنع من تدخلها بهذا المجال ، إلا أن الوسيلة المتبعة في ذلك هي وسيلة أخرى غير وسيلة الضبط الإداري ، باعتبار أن حماية الجوانب المعنوية أو الأدبية من الواجبات الأساسية الملقاة على عاتق الجهة الإدارية[1].

أما الاتجاه الثاني والذي يمثله أغلب الشرَّاح في مصر ، فيذهب أصحابه إلى توسيع مفهوم فكرة النظام العام ، بحيث تكون شاملة للجوانب المادية منها والمعنوية على حدٍ سواء ، كون هذه الفكرة تمثل ظاهرة قانونية تهدف إلى حماية الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع ، إذ يترتب على ذلك أن يكون لسلطة الضبط أن تتدخل لحماية النظام العام ، بغض النظر عما إذا كان الإخلال الحاصل به قد مس الجوانب المادية منه أو الجوانب المعنوية والادبية[2] .

---

(١) راجع : د محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مؤسسة شباب الجامعة ، القاهرة ، ١٩٧٣م ، ص ٦٣٤ .

(٢) راجع في ذلك كلاً من : العميد د سليمان الطماوي : الضبط الاداري ، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون تصدرها كلية شرطة دبي ، عدد ١ ، السنة الأولى ، يناير ، ١٩٩٣م ، ص ٢٧٦ ، د محمد شريف إسماعيل عبد المجيد : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٨٠م ،

ويلاحظ على الاتجاهين السابقين للشرَّاح المصريين ، أنهما لم يتضمنا تعريفاً محدداً للنظام العام ، بوصفه غرض للضبط الإداري ، بل اقتصرا على بيان مضمون هذه الفكرة ، وفيما كانت مقتصرة على الجوانب المادية لها أم شاملة للجوانب المعنوية أو الأدبية أيضاً .

لذا فقد اتجه بعض الشرَّاح إلى تعريف النظام العام على أنه " حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم ، فهو الافكار الاساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانوناً ، وأحياناً أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق ، وأحياناً أخرى تكون هذه الحالة هي الأمرين معاً[1] .

وأخيراً فقد ذهب بعض الشرَّاح المصريين ، إلى بيان ماهية فكرة النظام العام ، وتحديد العناصر الأساسية لها ، باعتبار أنها ظاهرة اجتماعية وقانونية ، تهدف إلى المحافظة على أسس المجتمع ومبادئه وقيمه ، وتكون ملزمة للأفراد ، بحيث لايجوز مخالفتها وإلا تحلل المجتمع إثر ذلك ، ويتمثل مصدر تلك الظاهرة في القوانين أو العرف أو أحكام القضاء ، وتختلف من دولة إلى أخرى ، بحسب النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي السائد فيها[2] .

ص٦٠ ، د : عبد الرؤوف هاشم بسيوني : نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الاسلامية ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤م ، ص ٨٤ ، د : عادل السعيد أبو الخير : الضبط الإداري ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، أكاديمية الشرطة في مصر ، ع١٤ ، يوليو ١٩٩٨م ، ص ١٥٠ .

(١) راجع : د صلاح الدين فوزي : المبادئ العامة للقانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١م ، ص٤٨.

(٢) راجع : د عبد العليم عبد المجيد : دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨م ، ص٦١ .

ثانياً : موقف الفقه الفرنسي من فكرة النظام العام :

اختلفت كلمة الشرّاح الفرنسيين ، عند تحديدهم لماهية النظام العام ، حيث ذهب الفقه التقليدي إلى التضييق من هذه الفكرة العامة ، وقصرها على الجانب المادي لها دون الجانب المعنوي أو الأدبي منه ، ويمثل هذا الاتجاه العميد هوريو والذي عرف النظام العام بأنه : " النظام المادي المحسوس والذي يعتبر بمثابة حالة مناقضة للفوضى" .

أما النظام العام المعنوي أو الأدبي والمتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقع تحت سلطان الضبط الإداري ، ومع ذلك وبحسب أصحاب هذا الرأي فإن الإخلال بالنظام العام الأدبي يمكن أن يكون مهدداً للنظام العام المادي بشكل مباشر وذلك لغرض حماية الجانب المادي منه، وقد اعتنق الأستاذ ريفيرو الاتجاه السابق ، حيث أكد بأن الأحاسيس السائدة في الأفكار والمعتقدات خارجة عن سلطات الضبط الإداري في النظم الديمقراطية ، ومتى ما تجاوزت العقائد حدود الوجدان ، وكان لها مظهراً خارجيـًا ، بحيث يخشى منه على النظام العام المادي ، فإن لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايته .

ونرى أن قصر فكرة النظام العام على الجانب المادي فقط دون جانبه الأدبي ، وفقـًا لما ذهب إليه الرأي السابق ، وبشكل يضفي الطابع السلبي لهذه الفكرة دون طابعها الإيجابي قد يكون غير دقيق ، وفيه تضييق لا مبرر له لفكرة النظام العام ، باعتبار أن للجانب الأدبي أو المعنوي أهمية لا تقل عن أهمية الجانب المادي ، حيث أن الخلل الحاصل في الجوانب الأدبية لهذه الفكرة ، قد ترتب آثارها السلبية أحيانـًا على أفراد المجتمع عند عدم تدخل سلطة الضبط الإداري لحمايتها أو إعادتها إلى نصابها .

وقد ذهب الاتجاه الحديث في الفقه الفرنسي ، إلى تبني المفهوم الواسع لفكرة النظام العام بحيث تكون شاملة للجوانب المادية والمعنوية لها في وقت واحد على حد سواء ، حيث ذهب الأستاذ " فالين " إلى تعريف النظام العام بأنه : " مجموع الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين الأفراد ، وعلى ذلك فإن النظام العام يتسع ليشمل الجانب الأدبي أو المعنوي إضافة للجانب المادي " .

بينما اتجه الأستاذ " بيردو " إلى تعريف النظام العام بأنه : " ذلك التنظيم الذي يتسع ليشمل جميع أبعاد النظام الاجتماعي ، فهو بذلك يشمل النظام المادي والأدبي والنظام الاقتصادي " فقد أضاف إذاً النظام العام الاقتصادي ضمن عناصر النظام العام .

وإذا كانت الآراء السابقة في الفقه الفرنسي ، قد اتفقت على إضفاء الصفة القانونية على فكرة النظام العام ، واختلفت حول مضمون تلك الفكرة ، وفيما اذا كانت مقتصرة على الجانب المادي لها أم أنها شاملة للجوانب الأدبية والمعنوية أيضـًا ، فإن هناك من الشرَّاح الفرنسيين من أنكر الصفة القانونية للنظام العام ، ومن هؤلاء الأستاذ لويس لوكاس الذي يرى أن فكرة النظام العام هي فكرة متغيرة وعائمة ، ويتعذر معها تحديد ماهيتها كونها أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني .

بينما ذهب الأستاذ هيلي إلى أن تلك الفكرة هي في الأساس فكرة أخلاقية يستحيل معها تحديد إطارها القانوني ، حيث أنها لا تعدو أن تكون مذهبـًا ذو مضمون سياسيٍ .

وإذا كانت فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ، ومتغيرة من زمان لآخر ومن مكان لآخر، إلا أن ذلك لايقف مانعـًا من تحديد إطارها القانوني ، كونها فكرة قانونية ترتب نتائج مباشرة تجاه الإدارة والأفراد على حد سواء ، وأن القول بخلاف ذلك يعني أن تلك النتائج قد تحققت عن فكرة غير قانونية ، وذلك غير مقبول منطقـًا ، باعتبار أنه قد يؤدي إلى إهدار واضح في مجال حقوق وحريات الأفراد .

وبناء على ذلك فقد ذهب الأستاذ " برنارد " إلى التأكيد على أن الادعاء بعمومية أو اتساع فكرة النظام العام ، وكونها فكرة غامضة ، يمكن أن يرتب نتيجة مقتضاها عدم جدوى دراسة هذه الفكرة ، كونها تمثل مبادئ عليا وتوجيهات فقط[1] .

المطلب الثاني
عناصر النظام العام في القانون الإداري

بالرغم من اختلاف الفقه في تحديد مفهوم النظام العام إلا أن هذا لم يحل دون تحديد عناصره ، فقد اتفق الفقه على أن العناصر التقليدية للنظام العام في القانون الإداري لا تخرج عن ثلاثة عناصر وهي كل من : الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، وعلى ذلك فإننا سوف نتناول العناصر التقليدية للنظام العام بشيئ من الإيضاح على النحو التالى:

أولاً : الأمن العام [2]

يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام ، ويقصد به حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها سواء كان مصدر هذا الخطر يرجع إلى فعل الإنسان أو إلى فعل الطبيعة أي تأمين الأفراد في مالهم وأنفسهم[3] .

---

(١) راجع في ذلك : د حلمي خيري الحريري : وظيفة البوليس في النظم الديمقراطية ، دراسة تطبيقية على مصر ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة في مصر ، ١٩٨٩م ، ص٩٤ .

(٢) راجع في ذلك : د سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٥٧٠ وما بعدها ، د محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٦٣٣ وما بعدها ، د سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٣٠٨ وما بعدها ، د عبد المجيد سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، دار الثقافة العربية ، ص٥٧٠ وما بعدها .

(٣) راجع في ذلك : د أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، مبادئ القانون الإداري ، ص ١٠٨ ، د فؤاد العطار ، القانون الإداري ، ص٣٣٥ ، د محمد حسنين عبد العال ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، " صور النشاط الإداري ، ط ١٩٩٢م ، ص ٩ وما بعدها .

ويترتب على ذلك أن يكون لسلطات الضبط الإداري الحق في منع التجمعات الخطرة في الطريق العام ، ومنع المظاهرات والاضطرابات التي تهدد الأمن العام .

كذلك اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من أخطار الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والسيول ، والعمل على منع ارتكاب الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة ، وحماية الافراد من الحيوانات الخطرة .

كما تملك سلطات الضبط الاداري - في سبيل حماية الأمن العام - أن تتخذ مجموعة من الإجراءات مثل تنظيم المرور في الشوارع ، ووضع حد أقصى للسرعة وتنظيم حق الانتظار ، وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور .

كما يدخل في حماية الأمن العام كذلك قيام سلطات الضبط الإداري باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للوقاية من أخطار الحوادث والحرائق ، وأيضاً إخلاء المباني الآيلة للسقوط خوفاً من الخطر الذي يهدد المارة في الشوارع[1] .

ثانياً : الصحة العامة :

هي العنصر الثاني من عناصر النظام العام ، ويقصد بها المحافظة على صحة المواطنين ، وذلك عن طريق الوقاية من الأمراض ومنع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية التي يسهل انتقالها من مكان إلى آخر ، واتخاذ الإجراءات الوقائية مثل التطعيم الإجباري وإبادة الحشرات الناقلة للأمراض وعدم تلوث مياه الشرب ، ومراقبة الأغذية

(١) راجع في ذلك : د عبد المجيد سليمان ، د أنس جعفر ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ١٩٩٦م ، ص٢٩٦ ، د محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ، ص٧٢ وما بعدها ، بهاء الدين إبراهيم محمود ، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة ، طبعة وزارة الثقافة المصرية القاهرة ١٩٨٦م ، ص٣ ، عبد العزيز علي ، الأمن العام ومقوماته ، مجلة الأمن العام ، العدد ١ ، ص٨.

والمحلات العامة ، وتنظيف الطرق والاماكن العامة وغير ذلك من الإجراءات التي تكفل وقاية المجتمع من الأخطار التي تهدد صحة الجمهور . وللمحافظة على الصحة العامة ينبغي منع كل أسباب المرض والأوبئة فتقوم الجهات المختصة بمنع تجمع المياه أو الأوساخ بما يجعلها بؤرة لانتشار الأمراض أو الأوبئة أو مضايقة المواطنين[1].

ولقد تواترت أحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا على أهمية الصحة العامة وضرورة حمايتها، فعلى سبيل المثال قضى مجلس الدولة في فرنسا في حكم له بمشروعية القرار الذي اتخذه العمدة وحظر بمقتضاه على البائعين المتجولين بيع الأغذية والمشروبات على الشاطئ ، ومنع وقوف السيارات المعدة لهذا الأمر ، حيث تبين للمجلس أن العمدة اتخذ هذا القرار من أجل المحافظة على الصحة العامة لجمهور الأفراد من مخاطر هذا البيع ، ولاسيما تعرض المأكولات للتلوث نتيجة للطرق التي يستخدمها البائعون ، كما قضى المجلس في حكم آخر بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة وحظر بموجبه ممارسة الاستحمام وأيضاً منع مرور المراكب ذات المحرك في إحدى البحيرات ، وذلك بسبب تلوث المياه وحالة التوحل التي توجد عليها هذه البحيرة فضلاً عن ضيق مساحتها ، وهذا يشكل خطراً كبيراً على صحة المستحمين

(١) راجع : د عبد المجيد سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، ص٥٧١ ، د محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، جامعة عين شمس القاهرة ١٩٩١م ، ص١٩٤ ، د أحمد رسلان ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٣م ، ص١٦٩ ، عمر عدس ، دور جهاز الشرطة في مواجهة الكوارث ، مقال في مجلة الأمن العام ، العدد ٧٧ ، ص١١٢ ، د محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ، مصدر سابق ، ص٧٩ ، د ماجد راغب الحلو: القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، ص٤٤٢ .

مما يبرر الحظر العام للاستحمام في هذه البحيرة محافظة على الصحة العامة .

كما ازدادت أهمية حماية الصحة العامة في العصر الحديث نتيجة للكثافة السكانية المرتفعة واختلاط الحياة الحديثة وسهولة الاقتراب بين الناس ، وازدحام الشوارع والأماكن العامة ، ومن ثم سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث في الهواء نتيجة لعادم السيارات ودخان المصانع ، كما أن التطور الصناعي أدى الى ظهور أمراض جديدة لم تكن معروفة من قبل .

ويتبين لنا من خلال النظر المجرد أن حماية الصحة العامة وثيقة الصلة بحماية الأمن العام ، لأن المحافظة على الصحة العامة من شأنها زيادة الإنتاج القومي وارتفاع مستوى معيشة الأفراد ، ومن ثم تقل نسبة ارتكاب الجرائم ولاسيما الجرائم الاقتصادية ، فالصحة العامة تعتبر صمام أمن وهي شرط حتمي للنظام العام .

ثالثـًا : السكينة العامة :

وهي العنصر الثالث من عناصر النظام العام ، ويقصد به اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء العام ، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات بشرط أن تتجاوز هذه المضايقات الحد المألوف الذي تفرضه الحياة داخل المجتمع ، وتكون على درجة من الجسامة تستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري لمنعها ، ومن أمثلة هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت ولعب كرة القدم في الأحياء السكنية ، أو المضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة المتجولون في الطرق والأماكن العامة ودق أجراس الكنائس في أوقات متأخرة من الليل .

وقد ذهب رأي في الفقه المصري إلى القول بأنه " نتيجة للتقدم التكنولوجي أصبحت

محاربة الضوضاء تتجاوز فكرة السكينة العامة ، بحيث أصبحت تتلاقى مع العناية بالصحة العامة والأمن العام "[1] .

ويرى البعض أن عنصر حسن النظام أصبح يمثل السكينة العامة ، وإن كان من حيث الواقع يتميز حسن النظام عن السكينة العامة ، لأن حسن النظام يقتضي عدم تعكير صفو التظاهرات والتجمعات الخطرة لهدوء الدولة .

أما السكينة العامة فتعني 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 .

ويعد من حماية السكينة العامة قيام جهة الإدارة بتخصيص أماكن معينة للأسواق الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيداً عن المناطق السكنية وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن .

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

(١) راجع : د داود عبدالرازق الباز : حماية السكينة العامة " معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر " دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م ، ص ١٢٨ وما بعدها ، د محمد أحمد فتح الباب ، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس القاهرة ، ص٩٦ ، عمر عدس ، المقال السابق ، ص٥٥ .

حرية التجارة والصناعة كما أنه لا ينطوي على أي تجاوز للسلطة[1] .

وينبغي التنويه إلى أن المحافظة على السكينة العامة يعتبر مطلباً صعباً في الدول المتخلفة ، حيث تتزايد معدلات الضوضاء فيها إلى درجة عالية تؤثر بالضرورة في الصحة العامة ، وخاصة من الناحية النفسية والعصبية ، لأن السلطات الإدارية في الدول النامية لا تعتني بعنصر السكينة العامة غالباً ، وإنما توجه كل اهتماماتها وجهودها إلى المحافظة على عنصر الأمن العام بمفهومه الضيق ، على الرغم من أن عناصر النظام العام أصبحت متداخلة إلى حد كبير ، ومن ثم فإن عدم الاهتمام بعنصر السكينة العامة من جانب هذه السلطات يؤدي ولو بعد حين إلى المساس بعنصري الأمن العام والصحة العامة وخاصة اذا اعتبرنا الضوضاء من قبيل تلوث البيئة فهو تلوث سمعي يتسلل إلى الآذان فيصيبها بالضعف والصمم .

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

ويلاحظ في هذا الصدد أن هناك أسباباً عديدة للضوضاء والضجيج منها افتقاد الحس الراقي وانخفاض مستوى الوعي لدى الأفراد ومنها أيضا عدم اهتمام السلطة براحة

(١) راجع : د سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري " نظرية العمل الاداري " مطابع الطوبجي التجارية بالقاهرة ، ط أولى ١٩٩٣م ، ص١٥٧ وما بعدها ، د داود عبدالرازق الباز ، مرجع سابق ، ص١٣٧ .

المواطنين وسلامتهم بمقدار ما تهتم بسلامة رجالها وراحتهم ، هذا فضلاً عن أسباب أخرى ترجع الى المدنية الحديثة، وما يتصل بها من تقدم تكنولوجي ونمو الحركة وكثافة السكان في المدن الكبرى .

وأخيراً قد يكون من أسباب الضوضاء انتشار الأمية وقلة الأماكن المخصصة للرياضة واللهو مما يجعل الشارع متنفسـًا وبديلاً للملاعب وأماكن اللهو وتجمعات الأصدقاء ، هذا بالإضافة إلى بعض الأعراف والتقاليد التي تأخذ طابعـًا دينيـًا كإقامة المآتم والأفراح في سرادقات عامة واستخدام مكبرات الصوت ، وما جرى عليه العرف في المدن الكبرى من مواكب السيارات لزفاف العروسين أو إطلاق الأعيرة النارية ابتهاجـًا بالمناسبات السعيدة[1] .

(١) راجع : د محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، ص ٣٥٩ ، د محمد محمد بدران : مضمون فكرة النظام العام ، مرجع سابق ، ص٧٧ وما بعدها ، د داود عبدالرازق الباز ، مرجع سابق ، ص ١٦٦ وما بعدها .

المبحث الثالث
تعلق المصلحة العامة بالنظام العام في القانون الإداري

نطرح في هذا المبحث سؤالاً مهماً وهو هل يمكن أن تصطدم المصلحة العامة مع النظام ؟ أم أن المصلحة العامة تتعلق دائما بالنظام العام إيجاباً وسلباً ؟ فحيثما وجدت المصلحة وجد النظام العام وحيثما عدمت عدم ؟

أم أن هناك مصالح عامة قد تقوم بالمخالفة للنظام العام ؟ ففي هذه الحالة ، يهدف مصدر القرار إلى تحقيق المصلحة العامة ، إلا أنه قد يخالف الهدف المحدد له سلفاً من قبل المشرع والمتمثل في المحافظة على غاية الضبط الإداري – حماية النظام العام – أو إعادته إلى نصابه إذا اختل ، على الرغم من توافر حسن النية – في هذه الحالة – لدى السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات الضبط الإداري .

وإذا كان من المعلوم أن هدف كل القرارات الإدارية يتمثل في تحقيق المصلحة العامة ، إلا أن المشرع قد يحدد لجهة الإدارة هدفاً محدداً يتحتم عليها الالتزام به والتقيد بتنفيذه ، وتحديد ذلك الهدف قد يكون صراحة بنص القانون ، فإن لم يكن بنص القانون ، فإنه يمكن استخلاصه ضمناً من روح التشريع ، أو من طبيعة الاختصاص الممنوح للجهة الإدارية لتحقيق أهدافها ، وهذا هو الحال بالنسبة لقرارات الضبط الإداري ، ذلك أن المحافظة على النظام العام يمكن أن تستخلص من السلطات الممنوحة لجهة الإدارة ، بحيث يترتب على مخالفتها لتلك الغاية أن تكون قراراتها مشوبة بعيب الانحراف وجديرة بالالغاء[1] .

---

(١) راجع : د محمود حلمي ، عيوب القرار الإداري ، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة ، ع٢ ، ١٩٧٠م ، ص١٣٣ .

وتأخذ صورة الانحراف في استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة العامة بالمخالفة للنظام العام ، أحد طريقين ، أولهما الانحراف بسلطة الضبط لتحقيق مصلحة مالية للإدارة ، بينما تتمثل الثانية في انحراف سلطة الضبط في استعمال الإجراء القانوني اللازم ، وسوف نوضح ذلك في المطلبين التاليين .

المطلب الأول
الانحراف بسلطة الضبط عن هدفها لتحقيق مصلحة مالية للإدارة

قد تسعى سلطة الضبط الإداري إلى زيادة مواردها المالية أو البحث عن مصادر جديدة لها ، بغرض زيادة دخلها من أجل تحسين الخدمة العامة المقدمة للأفراد ، ورغم أن الغاية المذكورة مشروعة في حد ذاتها وتدخل ضمن المصلحة العامة ولا شك ، إلاَّ أنَّ الأساليب المتبعة في مثل تلك الحالة – الممنوحة لها قانونـًا – لم تمنح للغرض المذكور بل من أجل المحافظة على النظام العام ، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون تصرفها مشوبـًا بعيب الانحراف باستعمال السلطة ، وجديراً بالالغاء[1] .

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي ، دوراً رائداً منذ فترة طويلة في الإقرار بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق مصالح مالية للإدارة ، فقد قضى بإلغاء القرار الإداري الذي أصدره أحد العمد المتضمن إلزام كل من يرغب بالاستحمام على شاطئ البحر بأن يدفع رسمـًا ماليـًا لإحدى مؤسسات الدولة المستأجرة للأكشاك المقامة على الشاطئ ، بعد أن تبين أن الغاية من القرار لم تكن هي المحافظة على

(١) راجع : د ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤م ، ص٤٠٣ ، د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠٠١م ، ص٢١٧ .

الأخلاق العامة ، بل لغرض الحصول على موارد مالية للإدارة ، وقضى أيضاً بإلغاء القرار الإداري الصادر بإغلاق مصانع عيدان الثقاب بعد احتكار الحكومة لهذه الصناعة ، إذ تبين أن غاية القرار هي تحقيق موارد مالية من خلال عدم منافسة المصانع المذكورة لها[1] .

وقد اضطردت أحكام القضاء الإداري في فرنسا على السير في الاتجاه السابق بعد ذلك ، إذ قضى بإلغاء القرار الإداري الذي أصدرته سلطة الضبط الإداري ، والذي منع المستحمين على البلاجات من وضع ملابسهم على الشاطئ وتقيدهم بالقيام بوضعها في الأماكن المخصصة لذلك والتابعة للبلدية لقاء أجر مالي معين ، بعد أن تبين أن الغاية من القرار لم تكن المحافظة على الأخلاق العامة بل للحصول على موارد مالية للإدارة[2] .

كما ألغى أيضاً القرار الإداري الصادر بمنع مرور العربات الثقيلة في أحد الطرق العامة ، بداعي المحافظة على سلامة المرور فيه ، بعد أن تبين أن الغاية الحقيقية هي التقليل من صيانة الطريق بشكل يعود بالنفع المادي على الجهة الإدارية[3] .

ونتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة بعد الحرب العالمية الأولى ، وما ترتب على ذلك من تراجع كبير للمذهب الفردي الذي كان سائداً آنذاك ،

---

(١) راجع : د محمد محمد بدران : مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢م ، ص ٢٨٩ .

(٢) راجع : د عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١م ، ص٥٨٨ .

(٣) راجع : د عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٥م ، ص٤٣٠ .

وزيادة تدخل الدولة في العديد من المجالات الاقتصادية للحصول على الموارد المالية اللازمة لإدارة وتسيير المرافق العامة ، خاصة بعد الأزمات المالية الحادة التي ظهرت في تلك الفترة ، فقد ترتب على ذلك أن عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى التخفيف من اتجاهه السابق ، فاتجه إلى الإقرار بمشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لغرض المحافظة على النظام العام ، حتى وإن ترتب على ذلك تحقيق مصلحة مالية لجهة الإدارة ، وقد حدث ذلك منذ عام ١٩٣٠م[١] .

وقد تجلى موقف مجلس الدولة الفرنسي الجديد في العديد من أحكامه اللاحقة ، إذ اقتصرت أحكامه على إلغاء قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق مصلحة مالية للإدارة فقط ، بينما يتم إقرار تلك القرارات في حالة ما إذا كانت المصلحة المالية قد تحققت إلى جانب المحافظة على النظام العام ، إذ يستند قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالة على أن الباعث الدافع لإصدار القرار هو المحافظة على النظام العام ، بغض النظر عن المصلحة المالية المتحققة لجهة الإدارة[٢] .

وتطبيقاً للموقف الجديد لمجلس الدولة في فرنسا ، فقد قضى المجلس بأن " القرار الإداري الصادر بقصر المرور في أحد الطرق العامة على عربات النقل العامة التي لا تزيد حمولتها على ثقل محدد لغرض الحفاظ على الطريق من الأضرار المادية التي يمكن أن تصيبه ، يعد قراراً مشروعاً "[٣] .

---

(١) راجع : د محسن خليل ، انحراف السلطة لمصلحة الإدارة المالية ، مجلة مجلس الدولة ، س٥ يناير ١٩٥٤م ، ص ٤٣٨ .

(٢) راجع : د عادل أبو الخير ، مرجع سابق ، ص٤٧٣ .

(٣) راجع : د عادل أبوالخير ، مرجع سابق ، ص ٤٧١ .

كما قضى أيضـاً بأن " مسعى الإدارة لتحقيق أغراض مالية لهو غرض مشروع ، لأن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة "[1] .

كما ألغى القرار الإداري المتضمن تقرير المنفعة العامة لقطعة أرض تعود لأحد الأشخاص لإنشاء ملاهي وحمام سباحة عليها ، بعد أن تبين أن الغاية من القرار هي تحقيق موارد مالية للبلدية فقط .

وقد سارت أحكام القضاء الإداري المصري ، على ذات النهج المتبع من قبل مجلس الدولة الفرنسي ، وذلك بإلغاء قرارات الضبط الإداري المشوبة بعيب الانحراف لتحقيق المصلحة المالية للإدارة ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الصادر بالامتناع عن منح رخصة قيادة مركبة لأحد الأشخاص ما لم يقم بدفع ما بذمته من مبالغ مالية لجهة الإدارة[2] .

كما قضت أيضـاً بإلغاء القرار الإداري الصادر برفض التراخيص باستيراد إحدى السلع ، كون الغاية من القرار لم تكن المحافظة على النظام العام ، بل الخوف من بوار سلعة مماثلة كانت الجهة الإدارية قد استوردتها سابقـاً .

كما قضت كذلك بإلغاء القرار الإداري الصادر برفض الترخيص بفتح دار للسينما في إحدى المناطق ، رغم توافر كافة شروط منح الترخيص بعدما تبين أن الغاية من القرار هي رغبة الجهة الإدارية بشراء قطعة الأرض المراد بناء دار السينما عليها بثمن بخس[3] .

---

(١) راجع : المرجع السابق ، ص ٤٧٠ .

(٢) راجع : د محسن خليل ، انحراف السلطة لمصلحة الإدارة المالية ، مجلة مجلس الدولة ، س٥ ، يناير ١٩٥٤م ، ص ٤٣٨ ، د عادل ابو الخير: الضبط الاداري وحدوده ، مرجع سابق ، ص٤٧١ .

(٣) راجع : د محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، دارسة مقارنة ، ط٢ دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣ م ، ص٣٩٥ .

وكما هو الحال بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي ، فإن مجلس الدولة المصري قد عَدَلَ من موقفه السابق ، وذلك بالإقرار بمشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق المصالح المالية للإدارة ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن " المحكمة ترى أن الأسباب المالية التي دعت إلى سحب التراخيص لامتناع المدعين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ، ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا استهدف من إلغائها أن يفيد مالياً ليتسنى له مواجهة نفقات إصلاح شوارع البلدية ... إنما استهدف هدفاً مشروعاً ، وليس ثمة شك في أن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة "[1] .

ويلاحظ أن ما يميز موقف مجلس الدولة الفرنسي عن موقف مجلس الدولة المصري ، أن الأول إنما يشترط توافر المصلحة المالية للإدارة إلى جانب حماية النظام العام من أجل الإقرار بمشروعية التصرف ، بينما لا يشترط مجلس الدولة المصري توافر ذلك الاقتران بينهما ، إذ يقر مجلس الدولة المصري بقرارات الضبط الإداري المتخذة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة ، دون اشتراط توافر مصلحة عامة أخرى .

وإن كنا نرى أن هذا النهج المتبع – أخيراً – من قبل القضاء الإداري الفرنسي والمصري ، بالإقرار بمشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق مصلحة مالية للإدارة ، يصطدم في أحيان كثيرة مع النظام العام ، خاصة وأن هذا القضاء قد أقر بمشروعية قرارات سلطة الضبط دون أن يتطلب أولاً اتباع الطرق القانونية المتاحة لتحقيق تلك الغاية ، فإذا كانت هذه الطرق كافية ففي هذه الحالة تكون سلطة الضبط

---

(١) راجع : د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠١م ، ص١٣ ، الحكم رقم ٦٣٥ س٧ ق ، بتاريخ ٢٧- ١٢- ١٩٥٤ م ، أورده د . ماجد راغب الحلو ، في الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ م ، ص١٨٩ .

مجبرة على اتباعها ، وتكون قراراتها المخالفة حينئذ غير مشروعة ، ولا ينبغي أن تنحرف سلطة الضبط عن أهدافها إلا لمصلحة عظمى كذلك ، وذلك بسبب خطورة التصرف الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية للادارة على حساب الهدف المخصص لها في التقيد بالمحافظة على النظام العام ، أو إعادته لنصابه عند اختلاله ، إذ أن فسح المجال في ذلك للسلطة الإدارية قد يرتب آثاراً سلبية على حقوق وحريات الأفراد ، من خلال انحراف سلطة الضبط الإداري باستخدام الوسائل المتاحة أمامها ، بغض النظر عما إذا كان الغرض من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة أم لا .

المطلب الثاني
انحراف الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف
" الانحراف بالإجراء "

يرجع وجه الخطأ في هذه الصورة من صور الانحراف عن الهدف المخصص إلى استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانونا ذلك أنه إذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة فإن مناط ذلك ألا يفرض عليه القانون وسيلة بعينها لتحقيق الغاية التي يريد الوصول إليها وقد يرجع تجاهل رجل الإدارة للوسيلة المشروعة لكونها تمثل تعقيداً أو مشقةً ، وقد تستغرق وقتا أطول من اللازم .

فما هي ماهية الانحراف بالإجراء من قبل سلطات الضبط الإداري ، وماهي أوجه هذا الانحراف، هذا ماسوف نوضحه في النقاط التالية :

أولاً : ماهية الانحراف بالإجراء :

بادئ ذي بدء فإن الإجراء وسيلة لتحقيق غرض معين كنزع الملكية للمنفعة العامة ، أو التأديب مثلاً فإجراءات التأديب هي الوسيلة القانونية للتأديب .

ويقع الانحراف بالإجراء عند قيام سلطة إدارية – من أجل تحقيق أغراض تتعلق بالصالح العام – باستخدام إجراء إداري أو وسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي تقررت قانونا من أجل بلوغ الهدف الذي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه .

و قد ارتكز البعض في تعريف الانحراف بالإجراء على موضوع الإجراء ذاته ، لذلك حصر فكرة الانحراف بالإجراء في الحالة التي يطبق فيها الإجراء من أجل موضوع أخر غير الموضوع الذي خصص له دون بحث الغرض . وجمع البعض في تعريفه للانحراف بالإجراء بين فكرتي الغرض والإجراء ، لذلك ذهب إلى أن الانحراف بالإجراء يتمثل في عدم الملائمة المتعمدة للإجراء مع الهدف ، ويتحصل في أن تستخدم الإدارة إجراء لتحقيق أغراض مختلفة عن ذلك الذي يتعين عليها استخدامه للوصول إليها وقد يحدث الانحراف بالإجراء عندما تملك جهة الإدارة اختصاصات متنوعة في العقاب ثم تستخدم الوسائل والإجراءات المقررة لاختصاص واحد منها في مجال اختصاص أخر ، وبذلك يتمثل الانحراف بالإجراء في مخالفة رجل الإدارة للوسيلة المحددة له من قبل المشرع باللجوء إلى وسيلة أخرى .

وبناء على ما تقدم فإنه يمكن تعريف الانحراف بالإجراء بأنه " مخالفة رجل الإدارة – وهو بصدد تحقيق هدف يتعلق بالمصلحة العامة ويدخل في اختصاصه – للإجراء الذي حدده القانون لتحقيق هذا الهدف ، مع أنه يترتب على مخالفة رجل الإدارة للوسيلة القانونية التي حددها القانون تحقيق أحد أهداف المصلحة العامة " .

ثانياً : الغرض من الانحراف بالإجراء :

قد يكون الغرض من الانحراف بالإجراء هو التحايل على قواعد الاختصاص ، أو التهرب من شكليات معينة ، قد يحتاج معها إصدار القرار إلى نفقات أكثر ، أو وقت

أطول وقد يكون الهدف من استعمال رجل الإدارة إجراء يخالف ما نص عليه القانون هو الهروب من رقابة القضاء ، أو إلغاء بعض ضمانات الأفراد .

وأيما كان غرض الإدارة من التنكر للإجراء الذي قرره القانون لممارسة اختصاصها فإنها تكون قد انحرفت بسلطتها بمجرد مخالفتها للإجراء المقرر ، وأساس الانحراف بالإجراء هو استعمال الإدارة إجراء إداري لا ينبغي استعماله بالنسبة للغرض المشروع الذي ترمي إلى تحقيقه ، وإنما قد يصح استعماله لاستهداف غرض أخر ، وبذلك يقع الانحراف بالإجراء عند استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانونا[1] .

ثالثاً : خطورة الانحراف بالإجراء

تبدو خطورة الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار ، بمعنى أن الانحراف بالإجراء يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة ، وبذلك فإن الانحراف بالإجراء يقلل من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والذي يعتمد إثباته في الغالب على عناصر ذاتية يصعب الوصول إليها .

كما تبرز أهميته في انطوائه على إخلال مزدوج بالقانون بمعناه الواسع حيث يتضمن إخلالاً بالنص الذي أنشأ الإجراء الذي استعملته الإدارة ، ومن ناحية أخرى إخلالاً بالنص الواجب الاتباع مما يؤدي إلى تعديل في شروط ومجال تطبيق القانون على خلاف إرادة المشرع .

---

(١) راجع : د عبد الفتاح عبد البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الادارية ، ع٢ ديسمبر ١٩٨٠م ، ص٢١٠ .

كما أنه غالباً ما يكون مصحوباً بالإستناد إلى أسباب غير حقيقية أو إغفال بعض الشكليات ومن هنا ظهرت خطورة الانحراف بالإجراء والتي ظهرت أكثر وأكثر في الواقع العملي[1] .

رابعاً : صور الانحراف بالإجراء

يأخذ الانحراف بالإجراء صوراً مختلفة ، فقد تنحرف الإدارة عن الإجراءات المقررة قاصدة من ذلك تحقيق نفع مادي كما ذكرنا قبل ذلك .

وقد تأخذ حالة الانحراف بالإجراء صورة الانحراف بالسلطة عند إصدار خط التنظيم ، أو الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت أو نزع الملكية للمنفعة العامة .

وقد يكون الانحراف بسبب استعمال سلطات الضبط الإداري في غير ما خصصت له.

إضافة لكل ما تقدم فإن الإدارة قد تنحرف بالاجراءات وهي بصد استخدام سلطتها في مجال تأديب موظفيها أو نقلهم أو وضع تقارير قياس كفائتهم ، أو تنحرف بسلطتها في فصلهم لإلغاء الوظيفة[2] .

---

(١) راجع : د مجدي أحمد فتح الله حسن ، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢م ، ص٣٦٣ .

(٢) راجع : د حلمي الدقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩م ، ص٣٣٠ .

خاتمة البحث

خلاصة القول في هذه الدراسة الموجزة ما يلي :

١ - إن الهيئات العامة لا تمارس أعمالها لأغراض ذاتية لحسابها ، وإنما بقصد تحقيق هدف أساسي هو الصالح العام .

٢ - من عناصر شرعية الهيئات العامة أن تتجه أعمالها دائماً إلى تحقيق المصالح العامة وألا تنحرف عنها ، فإذا هي جاوزت هذا الغرض ولم يكن الباعث على تصرفاتها ابتغاء مصلحة عامة ، فإنه يشوب تصرفاتها عيب الانحراف بالسلطة مما يجعلها عرضة للإلغاء.

٣ - إن مشروعية أعمال الإدارة حبيسة السياج الحصين والمتمثل في فكرة المصلحة العامة سواءً بصورتها المطلقة أو النسبية ، فالقرار الإداري الذي يتخذ لغاية أخرى غير الصالح العام يعتبر قراراً غير مشروع حتى ولو توفرت فيه سائر العناصر الأخرى ويكون لهذا السبب جدير بالإلغاء .

٤ - تشكل المصلحة العامة مهمة الإدارة الأساسية ولذلك كان على الإدارة عند مزاولة كافة اختصاصاتها أن تستهدف الصالح العام دون غيره ، ومشروعية أعمال الإدارة تدور في فلكه وتتنوع بتنوع تقسيماته وما يطرأ عليه من تغيير وما يطرأ عليها من تغير.

٥ - من خلال دراستنا هذه فإن المصلحة العامة تعد الركيزة الثانية للدولة بعد السلطة ، ولا يمكن للدولة التخلي عنها لأنها تستمد منها شرعية وجودها ، ومهما تراجع أو زاد تدخل الدولة فذلك لا يعني إلغائها أو تدخلها بشكل تام لأن التاريخ أبان عن مدى فشل الدولة في الاعتماد على أحد المفهومين ، لهذا فمفهوم المصلحة العامة يأت من قبيل مفهوم الدولة .

٦ – إن المصلحة العامة مع أهميتها فإنها لا تعد أمراً محسوساً أو واضحاً في مفهومه ودلالته ، وما يمكن قوله حول ذلك هو أن للمصلحة العامة على المستوى العام مفهوماً واسعا يدركه كل شخص حسب طبيعة نشاطه ، إلا أن هذا المفهوم قد

يتصف بالغموض وعدم التحديد بالنسبة للآخرين البعيدين عنه ، وإن كان تحديد مفهوم المصلحة العامة على المستوى الوظيفي أو الإداري أيسر وأسهل بعض الشيئ ، وذلك لكون العمل الإداري مرتبطا بالدولة ، والدولة مسؤولة عن الوطن الذي تعتبر خدمته والمحافظة عليه هي لب المصلحة العامة ، فالمصلحة العامة هي الغاية من العمل الإداري كما ذكرنا .

٧ – إذا كانت فكرة المصلحة العامة فكرة يصعب تحديدها – كما سبق القول – أو وضع مفهوم واضح لها نصاً أو قضاءً أو فقهاً ، فإن فكرة النظام العام فكرة تستعصي بطبيعتها على التحديد.

٨ – قواعد النظام العام هي كل أمر يتعلق بالنظام الأساسي للمجتمع بحيث يرجح على كل مصلحة فردية ، ومن ثم وجب على جميع الأفراد أن يحترموا كل ما يتعلق بالنظام العام حتى ولو كان في ذلك تضحية بمصالحهم الخاصة ، فإذا هم خرجوا على هذا النظام باتفاق خاص عد هذا الاتفاق باطلاً .

٩ – لا يمكن أن تصطدم المصلحة العامة مع النظام ، فهي متعلقة به دائما ، فحيثما وجد النظام العام وجدت المصلحة العامة .

١٠ – هناك مصالح عامة قد تقوم بالمخالفة للنظام العام – أحياناً – ففي هذه الحالة ، يهدف مصدر القرار إلى تحقيق المصلحة العامة ، إلا أنه قد يخالف الهدف المحدد له سلفاً من قبل المشرع والمتمثل في المحافظة على غاية الضبط الإداري – حماية النظام العام – أو إعادته إلى نصابه إذا اختل ، مما يجعل قرار الإدارة عرضة لعدم المشروعية ، حتى وإن توافر حسن النية – في هذه الحالة – لدى السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات الضبط الإداري .

وبعد فهذا غيض من فيض وقليل من كثير في هذه المسألة لعلنا نتعرض لتفصيلاتها في دراسة موسعة لا يتسع المقام هنا لذكرها .

قائمة المراجع

١ – لسان العرب لابن منظور الإفريقي ، ج٢ دار المعارف بدون سنة .

٢ – د أحمد رسلان ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٣م .

٣ – د أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، مبادئ القانون الإداري ، بدون ناشر وسنة .

٤ – بهاء الدين إبراهيم محمود ، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة ، طبعة وزارة الثقافة المصرية القاهرة ١٩٨٦م .

٥ – د حلمي الدقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩م.

٦ – د حلمي خيري الحريري : وظيفة البوليس في النظم الديمقراطية ، دراسة تطبيقية على مصر ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة في مصر ، ١٩٨٩م.

٧ – د داود عبدالرازق الباز : حماية السكينة العامة " معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر " دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م .

٨ – د رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها ، دار النهضة العربية ، طبعة ١٩٩٤م .

٩ – د سليمان الطماوي : الضبط الاداري ، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون تصدرها كلية شرطة دبي ، عدد ١ ، السنة الأولى ، يناير ، ١٩٩٣م .

١٠ – د سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مطابع جامعة عين سمش ، بدون سنة.

١١ – د سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها ، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٤م.

١٢ – د سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري " نظرية العمل الاداري " مطابع الطوبجي التجارية بالقاهرة ، ط أولى ١٩٩٣م .

١٣ – د صلاح الدين فوزي : المبادئ العامة للقانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١م ، ص.٤٨

١٤ – د طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية الكبرى " دراسة نظرية وتطبيقية " الطبعة الثالثة ١٩٧٦م .

١٥ – د عادل أبو الخير : الضبط الإداري ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، أكاديمية الشرطة في مصر ، ع١٤ ، يوليو ١٩٩٨م .

١٦ – د عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٥م.

١٧ – د عبد الرؤوف هاشم بسيوني : نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الاسلامية ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤م .

١٨ – د عبد العليم عبد المجيد : دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨م.

١٩ – د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠٠١م.

٢٠ – عبد العزيز علي ، الأمن العام ومقوماته ، مجلة الأمن العام ، العدد .١

٢١ – د عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة ، منشورات

الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١م.

٢٢ – د عبد الفتاح عبد البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الادارية ، ع٢ ديسمبر ١٩٨٠م.

٢٣ – د عبد المجيد سليمان ، د أنس جعفر ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ١٩٩٦م بدون ناشر .

٢٤ – د عبد المجيد سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، دار الثقافة العربية ، بدون سنة.

٢٥ – عمر عدس ، دور جهاز الشرطة في مواجهة الكوارث ، مقال في مجلة الأمن العام ، العدد ٧٧ .

٢٦ – د فؤاد العطار ، القانون الإداري ، مطبعة جامعة عين شمس ، بدون سنة.

٢٧ – د ماجد راغب الحلو: القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، ٢٠٠٧ م.

٢٨ – د ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤م

٢٩ – د مجدي أحمد فتح الله حسن ، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢م .

٣٠ – د محسن خليل ، انحراف السلطة لمصلحة الإدارة المالية ، مجلة مجلس الدولة ، س٥ يناير ١٩٥٤م.

٣١ – د محمد أحمد فتح الباب ، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس القاهرة .

٣٢ – د محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، دارسة مقارنة ، ط٢ دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

٣٣ – د محمد حسنين عبد العال ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، " صور النشاط الإداري ، ط ١٩٩٢م.

٣٤ – د محمد شريف إسماعيل عبد المجيد : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٨٠م

٣٥ – د محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مؤسسة شباب الجامعة ، القاهرة ، ١٩٧٣م .

٣٦ – د محمد محمد بدران : مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢م .

٣٧ – د محمود أبو السعود حبيب ، القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، جامعة عين شمس القاهرة ١٩٩١م .

٣٨ – د محمود حلمي ، عيوب القرار الإداري ، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة ، ع٢ ، ١٩٧٠م .

٣٩ – د محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي بدون سنة.

٤٠ – جورج فيدال ، بيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، ٢٠٠١م .

فهرس الموضوعات

موجز عن البحث ٢٨٤

مقدمـــة ٢٨٧

المبحث الأول : مفهوم المصلحة العامة ودورها في إنشاء قواعد القانون الإداري . ٢٨٩

المطلب الأول : مفهوم المصلحة العامة ٢٨٩

المطلب الثاني : دور المصلحة العامة في تأسيس قواعد القانون الإداري ٢٩٥

المبحث الثاني : ماهية النظام العام وعناصره في القانون الإداري ٣٠٠

المطلب الأول : ماهية النظام العام ٣٠١

المطلب الثاني : عناصر النظام العام في القانون الإداري ٣٠٦

المبحث الثالث : تعلق المصلحة العامة بالنظام العام في القانون الإداري ٣١٣

المطلب الأول : الانحراف بسلطة الضبط عن هدفها لتحقيق مصلحة مالية للإدارة ٣١٤

المطلب الثاني : انحراف الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء) ٣١٩

خاتمة البحث ٣٢٣

قائمة المراجع ٣٢٥

فهرس الموضوعات ٣٢٩