

# نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

م . رشا محمد الهاشمي

## ملخص

تباشر الادارة مهامها في مجال الضبط الاداري من اجل حماية النظام العام ، وتتخذ في هذا المجال جملة من الاجراءات والتدابير التي تقتضي تقييد الحريات العامة من اجل تحقيق غايتها . ونظرا لاهمية وخطورة السلطات التي تمتع بها الادارة في مجال الضبط الاداري والتي تزداد في الظروف الاستثنائية لمواجهة تلك الظروف ، ومن اجل ان لاتستغل الادارة هذه السلطات لصالحها وتتحرف عن غايتها ، تقتضي الضرورة باحاطتها بالرقابة القضائية .

## Scope of judicial supervision over administrative police settings in exceptional circumstances

The administration operated in the area of administrative police in order to protect public system, and take in this area a set of procedures and measures that require the restriction of public freedoms in order to achieve its aims.

Given the importance and seriousness of the authority of administration in the area of administrative police that are increasingly in exceptional circumstances to meet those conditions, and in order that the administration Neither abuse these authorities for its advantage and deviate from its purposes ,so it is necessary in being apprised of judicial supervision.

## المقدمة

ادى تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية الى ازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات الحياة ، ويزداد هذا التدخل يوما بعد يوم في مجال اشباع الحاجات العامة للمواطنين وهذا انعكس بدوره في مجال الضبط الاداري في الوقت الحاضر واصبح يشكل ضرورة وخطوة مهمة في كافة المجتمعات لكونه وسيلة لتوقي الاضرار والجرائم قبل وقوعها ، وهو في الوقت نفسه يعد نقطة توازن بين مصالح الجماعة من ناحية ، والاحترام الواجب نحو نشاط الفرد من ناحية اخرى.

وترجع اهمية وخطورة النشاط الضبطي ايضا الى كونه يصدر عن السلطة التنفيذية وانه يمس حقوق وحرريات الافراد بتقييدها عن طريق الاوامر والنواهي وما يتضمنه احيانا من عقوبات تفرض على المخالفين لاحكامه وذلك بهدف صيانة تلك الحقوق والحرريات من الفوضى وهذا يرجع الى كونها مقيدة بعدم استعمالها استعمالا يضر بحقوق وحرريات الاخرين .  
واذا كان الضبط الاداري من شأنه ان يفرض قيودا على حقوق

الافراد وحررياتهم ، فان هذا لايعني ترك هذه الحريات والحقوق تحت رحمة سلطات الضبط الاداري والا فانها في هذه الحالة ستكون محل للطعن بعدم المشروعية لانها تقترب من الاستبداد ، ولضمان تلافي ذلك تخضع السلطة الضبطية لجملة من القيود والتي تشكل في ذات الوقت ضمانات وصمامات امان لحقوق وحرريات الافراد ، ومن هذه القيود (الرقابة القضائية ) وخاصة فيمايتعلق في مجال الظروف الاستثنائية ، لان سلطة الادارة في تلك الظروف تتسع وتشكل خطرا كبيرا ومن اجل الموازنة تخضع اجراءاتها كمثل جميع الاعمال الادارية لمبدأ المشروعية .

ولبيان ذلك نقسم بحثنا الى ثلاثة مباحث ، نتناول في الاول منه الضبط الاداري ومبدأ المشروعية ، اما الثاني منه نسلط الضوء في ه على

حدود وقيود الاجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية ،اما الثالث منه  
فنتناول في هحدود الرقابة القضائية على السلطة الضبطية في الظروف  
الاستثنائية ثم نختم بحثنا بجملة من الاستنتاجات والمقترحات.

## المبحث الأول

### الضبط الإداري ومبدأ المشروعية

نقسم هذا المبحث إلى م طلبين، نتناول في الأول منه تعريف الضبط الإداري وصوره ووسائله بينما نتناول في الثاني منه الظروف الاستثنائية واثرها على مبدأ المشروعية.

## المطلب الأول

### مفهوم الضبط الإداري

تقوم الركيزة الرئيسية لنشاط الضبط الإداري على أساس تحقيق الغايات المتمثلة بوقاية النظام العام في المجتمع وهو من أهم الوظائف العامة التي تتولاها الدولة الحديثة بعد أن كانت واجباتها تتحصر بدور ما يسمى (الدولة الحارسة)<sup>(١)</sup>. ولمعرفة ماهية الضبط الإداري وصوره ووسائله نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الأول منه تعريف الضبط الإداري وصوره ، وفي الثاني منه أهدافه، بينما نتناول في الثالث منه وسائله.

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٨٥، ص ١٩.

## الفرع الأول

### تعريف الضبط الإداري وصوره

الضبط الإداري هو ما تتخذه السلطات الإدارية في الدولة من القرارات والإجراءات بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه وتسيير المرافق العامة<sup>(١)</sup>.

ويتخذ الضبط الإداري صورتين: الأولى تتجلى بـ (الضبط العام) ويقصد به حماية النظام العام في كافة صوره (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب العامة) بحيث تقوم السلطة المختصة بالضبط الإداري بفرض القيود على أية أنشطة أو حريات أو حقوق دون تمييز بهدف المحافظة على النظـام العام من الاعتداء والانتهاك، ومثال على ذلك منع عرض الأفلام والمسرحيات المخالفة للأخلاق العامة.

---

(١) ينظر : د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دارالكتب للطباعة ، بغداد ، ١٩٩٣، ص٢٢١، وانظر كذلك ، د. ماهر الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦، ص٧٥. ويتخذ الضبط الإداري معنيين: الأول (عضوي) يشمل السلطات المختصة بمهمة السلطة الضبطية وهي تتباين حسب وأحوال كل دولة فمثلاً في العراق تسعى أجهزة وزارة الصحة إلى حماية صحة المواطنين من الأمراض ومكافحتها ومنع انتشارها حسب ما منصوص عليه في قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١. أما المعنى الثاني فهو وظيفي ويتمثل بالنشاط الذي تمارسه السلطة الضبطية في حماية النظام العام، انظر ، د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٢، وانظر م/٣٢ من قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

وينقسم الضبط الإداري العام إلى قسمين : (ضبط قومي ) يشمل الدولة كلها حيث تنحصر وظيفة الضبط الإداري بيد السلطة المركزية وخاصة رئيس الوزراء و (ضبط محلي) يمارس على جزء معين من الدولة وتكون السلطة بيد المحافظ.

أما الصورة الثانية للضبط الإداري فتتمثل بـ (الضبط الخاص) الذي يتمثل بتنظيم نشاط معين كما هو الحال في قانون الصحة العامة المصري رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ الذي يعطي صلاحية لوزير الصحة ومفتشوا الصحة اتخاذ كافة الاحتياطات لصحيفة اللازمة للوقاية من الأمراض المعدية أو تنظيم مكان معين مثل السكك الحديدية أو أغراض أخرى مثل مكافحة التهرب الضريبي<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### أهداف الضبط الإداري

الحقيقة أن الضبط الإداري أهدافه تنحصر في المحافظة على النظام العام بمدلولاته المادية والمعنوية فإن استهدفت هيئة الضبط الإداري أغراض أخرى كان سلوكها معيباً بالانحراف بالسلطة أو الإساءة إليها ولأجل الإحاطة بأهداف الضبط الإداري لابد من تحديد مفهوم النظام العام و ما تنسم به الفكرة من (المرونة والتطور المستمر) ومهما كان الخلاف فإن الرأي الراجح يذهب إلى تعريفه على أنه (المصالح الأساسية العليا في المجتمع سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو خلقية) وتعني

---

(١) د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ٤٥٤-٤٥٥.

انعدام الفوضى والقلق<sup>(١)</sup> ويتألف من أربعة عناصر هي (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب العامة).

ومما تجدر الإشارة إليه ان فكرة النظام كانت في فقه القانون الاداري تقتصر على المدلول المادي والذي يتمثل في (الامن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة) على اساس انها لاتتمثل امور معنوية غير محسوسة ولكن لقضاء مجلس الدولة الفرنسي الفضل في شمول فكرة الاداب العامة في حكمه الشهير في قضية لوتسيا ١٩٥٩، حيث سمح لسلطات الضبط الاداري بالتدخل لحماية الاخلاق والاداب العامة.<sup>(٢)</sup> والحقيقة ان تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة ادى الى ظهور عناصر جديدة تدخل ضمن اغراض الضبط الاداري والتي تتمثل في الحفاظ على الطبيعة وجمال المدن وحماية الآثار والتنسيق في المدن والاحياء او في الشوارع. والتسليم بان الحفاظ على الطبيعة وجمال المدن ورونقها من غايات الضبط الاداري، قد يفتح المجال لتعسف الادارة لكون تح ديدة صعبا ومعقد في الوقت ذاته، لذلك يتوجب على القضاء ان يبسط رقابته ولايعده كافيا لاتخاذ تدابير الضبط الاداري، الااذ بلغ درجة معينة من الجسامة او الخطورة.

---

(١) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٧.

(٢) د. ماهر الجبوري، المصدر السابق، ص ٧٦ وما بعدها. وقد صدرت العديد من القوانين في العراق بهذا الصدد ومنها قانون مكافحة البغاء رقم (٨) لسنة ١٩٨٨. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣١٨٦) في ٢٥/١/١٩٨٨، اما بالنسبة للدستور العراقي الحالي فنجد عدم النص في متنته على واجب الدولة في نشر الاخلاق العامة.

ويذهب البعض الى ادخال حماية النظام السياسي ضمن مدلول النظام العام باعتبار الضبط الاداري احد المظاهر الرئيسية لسيادة الدولة ،وهو الوسيلة التي تستعي بها الدولة للدفاع عن وجودها وكيانها. (١) وهناك من يعارض هذا الرأي وينكر الطبيعة السياسية لسلطة الضبط الاداري لكونها ذات طبيعة ادارية وقانونية محايدة ،ويذهب بالقول الى انه لا بأس ان يشمل النظام العام حماية النظام السياسي باعتبار ان هذه الفكرة تتأثر بالاعتبارات السياسية ومع ذلك لا يمكن تغليب الاعتبارات السياسية لان ذلك يهدد طبيعتها القانونية.(٢)

ونحن بدورنا نؤيد هذا الاتجاه لانه اذ تحولت وظيفة الضبط الاداري من وظيفة سياسية فهذا سيؤدي الى ابتعادها عن الاغراض التي رسمها لها المشرع ويكون تصرفها معيبا بعيب الانحراف .

### الفرع الثالث

#### وسائل الضبط الإداري

إن الإدارة هي المكلفة بالمحافظة على النظام العام فيكون من الضروري منحها السلطات والوسائل التي تمكنها من القيام بوظائفها في هذا المجال، وتتنوع هذه الوسائل بحيث تمكنها من تحقيق أهدافها، فهناك (الوسائل القانونية) والمتمثلة بالقرارات التنظيمية (اللوائح) والأوامر والقرارات الإدارية الفردية، و (الوسائل المادية) والمتمثلة باستخدام القوة المادية (التنفيذ المباشر).

---

(١) د.محمد محمد بدران ، مصدر سابق ،ص ١١٣ ، ١٣٣.

(٢) د.وسام صبار العاني،الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ،ط١ ،مطبعة

الميناء ، بغداد ، ٢٠٠٣ ،ص ١١٢ . ١١٣ .

وما يهمننا في هذه الوسائل هي لوائح الظروف الاستثنائية التي تصدرها الإدارة لمواجهة ظروف استثنائية تقضي الضرورة معالجة سريعة لها من أجل المحافظة على النظام العام، وتتصف هذه اللوائح بأن لها قوة القانون<sup>(١)</sup>، وتخضع الإدارة لقيود منها قيد زمني وقيد رقابة البرلمان والقضاء وقد نظمت أحكامها المادة (١٦) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ١٩٥٨ والتي تنص على "عندما تتعرض مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية للخطر بطريقة جسيمة وحالة ويكون هنالك ما يعترض السير العادي للسلطات الدستورية العامة، فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف..."<sup>(٢)</sup> وتقابلها المادة (٤٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، والتي تمنح رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة واللازمة لمواجهة أي خطر يهدد الوحدة الوطنية وسلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن

---

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٦، ١٩٩١، ص ٥١٢.

جدير بالإشارة ان كلمة ( لائحة ) هي تسمية تطلق على القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية في مصر، ولمزيد من التفاصيل، راجع د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص ١٤٢.

(٢) طبقت المادة (١٦) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة مرة واحدة خلال أحداث ١٩٦١ والتي تتمثل بقيام بعض وحدات الجيش الفرنسي في الجزائر بعصيان وتمرد عام وذلك من جل قلب نظام الحكم حيث قاموا بالقبض على بعض الشخصيات العامة المهمة في الجزائر وفرض سيطرتهم على المرافق الحيوية ونتيجة لذلك قام رئيس الجمهورية باستخدام السلطات التي تخولها له المادة (١٦) وتمكن فعلاً من القضاء على الانقلاب وعودة النظام إلى الجزائر. ولمزيد من التفاصيل راجع: د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١١١.

أداء دورها المقرر دستورياً سواء كان ذلك في غياب أو حالة انعقاد مجلس الشعب وبغير تفويض منه لمواجهة الظروف الاستثنائية<sup>(١)</sup>.

وفقاً لما تقدم نلاحظ أن مصر وفرنسا تأخذان بالأسلوب (اللاتيني) الذي يقوم على وجود قانون سابق ينظم حالة الطوارئ قبل وقوع ظرف الاستثنائي وهو قانون الطوارئ حيث يخول الدستور للسلطة التنفيذية الصلاحيات والسلطات الواسعة لمواجهة الظروف الطارئة وبمقارنة مع دولة الإمارات العربية المتحدة نجد النظام المتبع هو (الأنجلو سكسوني) وهو لا ينظم سلفاً حالة الطوارئ بقانون ولكنه يجيز كلما دعت الظروف للسلطة التنفيذية في أن تلجأ إلى البرلمان لتصدر منه قانون الظروف الذي يتكفل بأن يحدد حالة الطوارئ و المناطق التي يسري عليها، كما بين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية بمناسبةها وهو أسلوب التفويض التشريعي<sup>(٢)</sup>.

أما الحال في العراق فنجد انه جمع بين الأسلوبين وهذا واضح من نص المادة (٦١) فقرة ثلثاً من الدستور ، وبذلك تلافى جعل سلطة الإدارة سلطة تحكيمية من خلال فتح المجال لها للجوء إلى تطبيق الأحكام العرفية أو قوانين الطوارئ لأبسط الأسباب وتقييد الحريات العامة دون أن يكون هنالك سند حقيقي لها<sup>(٣)</sup>.

---

(١) تنص المادة (٧٤) من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على "أنه لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستون يوماً من اتخاذها".

(٢) م/١١٣ و م/١١٥ من الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١.

(٣) م/٦١ من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥.

وعليه يتضح لنا بأن إجراءات الضبط تتأثر (اتساعاً وضيقاً) بالظروف . فالظروف الاستثنائية تبرر اتخاذ الإدارة ما لا يعد مشروعاً في الظروف العادية . فالإدارة إذ وجدت نفسها أما م خطر داهم يهدد النظام العام لها أن تتخذ من الإجراءات الضبطية ما تواجهه به هذا الخطر حتى ولو كانت تلك الإجراءات لا يقره . القانون في الأحوال العادية فهي بمثابة إجراءات تحفظية لمواجهة حالة تستلزم التدخل الآري<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### الظروف الاستثنائية واثرها على مبدأ المشروعية

من المعلوم أن الإدارة باعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية تباشر مهام عديدة بما في ذلك تنفيذ ما يصدره المشرع من قوانين . وهذا يرجع إلى طبيعة عملها واحتكاكها اليومي والمتواتر مع مختلف أفراد المجتمع التي تنظم لهم القوانين مختلف شؤونهم<sup>(٢)</sup>.

وأنا لا بد أن نكون على يقين من أن خضوع الإدارة في أعمالها لمبدأ المشروعية ليس شرطاً لسلامة اختصاصها فقط، وإنما هو ضمانة لموضوعية تطبيقها، لذلك تحرص معظم دول العالم على العمل به لأن الضمانة الأساسية التي تحمي حقوق الأفراد وتضمن حرياتهم، تكون في خضوع الإدارة للقانون والعمل وفقاً له، لأن هذا المبدأ هو جاء لكي يحمي الحقوق والحريات من تعسف الإدارة وجور الحكام

---

(1) MATHIOT (A.): The one des cironstance exceptionnelles, Mel, Mestre, Parise, 1956, P.419.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ٢، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥٢٦.

ومما تجدر الإشارة إلى أن مبدأ المشروعية قد انتشر في الوقت الحاضر بحيث لا يقتصر أعماله على بعض الدول دون الأخرى، وإنما طبق على جميع الدول على اختلاف أنظمتها السياسية سواء كانت رئاسية أم برلمانية وهذا يرجع إلى عدم التلازم بين مبدأ المشروعية وطبيعة النظام السياسي التي تطبقه الدولة<sup>(١)</sup>.

ومن المتفق عليه أن (مبدأ المشروعية) يختلف مداه باختلاف الظروف فالحياة العامة لا تسير على اتجاه واحد وإنما قد تواجهه ظروف غير عادية تهز نظامها بحيث تصبح التشريعات التي وضعت لمواجهة الظروف العادية عاجزة عن مواجهة هذه الظروف، ففي حالات الحروب أو الكوارث أو الثورات تكون هنالك ضرورة ملحة تحتم على الإدارة إصدار بعض القرارات لمواجهة تلك الظروف حتى لو خالف القانون، وهذا يرجع إلى تلك الظروف العصبية التي لا تنفع قواعد المشروعية لمواجهتها وإنما لابد من إجراءات سريعة وفعالة بهدف الحفاظ على النظام العام وسلامته<sup>(٢)</sup>.

والجدير بالإشارة أن الظروف الاستثنائية لا تلغي مبدأ المشروعية ولكنها توسع من نطاقه، فالإدارة تحلل من مبدأ المشروعية الاعتيادية وتلزم بما يسمى بـ (المشروعية الاستثنائية) الذي يتمثل بتمكين الإدارة من مواجهة الظروف الصعبة التي تواجهها عن طريق (تشريعات وضعت لهذه الظروف) وفي حالة أن حلت التشريعات من النص على ما يجب على الإدارة إتباعه في تلك الظروف فيبرز دور القضاء في تمكين الإدارة من

---

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٧.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٥.

مواجهة والتصدي للخطر الداهم للحقوق الأفراد<sup>(١)</sup>، بيد أن هذا المبدأ مقيد قضائياً بقيدين وهما:-

- ١ - أن تقدر الضرورة بقدرها فلا يجوز التوسع في أعمالها.
- ٢ - أن تخضع لرقابة القضاء<sup>(٢)</sup> وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩ التي قضت فيه "... خضوع السلطة القائمة على تطبيق قانون الطوارئ لرقابة القضاء الإداري ...". ومن أهم المبادئ التي يتضمنها الحكم المذكور هي ماياتي:

- ١ - نظام الطوارئ هو نظام استثنائي يجب أن يطبق في حدود الظروف الاستثنائية.
- ٢ - اتساع السلطات التي يقرها قانون الطوارئ للسلطة القائمة على تطبيقه ومع ذلك تذهب المحكمة في حكمها بأنه (وإن كان نظام استثنائي إلا أنه ليس بالنظام المطلق لأن رقابة القضاء تبسط على الإجراءات والتدابير المتخذة إلغاءً وتعويضاً)<sup>(٣)</sup>.

---

(١) اختلف الفقهاء حول الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية ، فمنهم من يذهب الى انها تستند على فكرة الضرورة وسلامة الدولة ، ومنهم من يرى ان الأساس هو فكرة الاستعجال ، بينما يذهب البعض الاخر الى انها ترتبط مع فكرة المشروعية التي تتصف بالعمومية والقبول ، لمزيد من التفاصيل ، راجع ، د. اسماعيل البدوي ، القضاء الاداري ، ج١ ، ط٢ ، مطبعة الجبلوي ، مصر، ١٩٩٧، ص١٤٤

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية المرقم ٥٨٩ في ٢٦ فبراير ١٩٥٢ حيث تذهب فيه (... أن ما تقضي به الضرورة استثناء الملابس خاصة يخضع لحكم الضرورة، طبقاً للنظرية المعروفة، على أن تفسير الضرورة بقدرها ... وعلى أن يخضع تقديرها لرقابة هذه المحكمة) مشار إليه، د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص١٥٣.

(٣) د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص٣٣.

## المبحث الثاني

### الاساس القانوني لسلطة الضبط الاداري

#### في الظروف الاستثنائية

يقوم الإجراء الضبطي على فكرة أساسية ألا وهي وقاية النظام العام واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة عليه، والحقيقة انه لا توجد تدابير وإجراءات محددة بنصوص واضحة وهذا يرجع إلى تقارير الأنشطة الفردية التي تواجهها السلطة الضبطية فمثلاً هنالك أنشطة لا تعد حرية من الحريات المعترف بها في الدستور أو القانون وإنما مجرد رفض وهنالك أنشطة لا تعد جرائم معاقب عليها إلا أن ممارستها ينتج عنها ضرر بالنظام العام وعليه تقوم سلطة الضبط الإداري في منع ذلك النشاط لم نع إلقاء النفايات في الطرق الرئيسية<sup>(١)</sup>.

ونظراً لكون مهمة الحفاظ على النظام العام وسلامته تقتضي اتخاذ الإدارة تدابير وإجراءات قد تكون غير محددة من قبل المشرع بصورة واضحة وحفاظاً في الوقت ذاته على حقوق الأفراد وحياتهم لذلك يتبين على الإدارة رغم ذلك الالتزام بالشروط القانونية والموضوعية لتلك الإجراءات والتدابير المتخذة بهذا الصدد.

ونوجه بأن الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة الضبطية تضيق وتوسع حسب أهمية الحريات والحقوق التي تواجهها سواء كانت (أساسية أم غير أساسية) فهي أيضاً تزداد وتضيق حسب الظروف التي

---

(١) د. محمد عبيد الحساوي، الضبط الاداري ٢٠٠٣، ص٤٧٥، وانظر كذلك ، د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الاداري ج١، دار النشر للجامعات العربية، القاهرة، ١٩٥٤، ص٤٧٧.

تواجهها أيضاً<sup>(١)</sup> وتطبيقاً لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي قرر في حكمه الذي قضي فيه (... أن هذا الإجراء في الظروف العادية لا يجوز وفقاً للقانون ٢٩ يوليو ١٨٨١ معدلاً بمرسوم ٦ مايو ١٩٣٩ إلا بعد إندار الجهة المعلنة بإزالة إعلانها المخالفة للقانون ومنحها المدة المناسبة للقيام بذلك، ثم انقضاء تلك الهدية دون حدوثه، فالضرورة هنا هي التي بررت عدم إتباع تلك الإجراءات وتدخل الإدارة لتنفيذ قرارها (...)<sup>(٢)</sup>. فهنا يبرر مجلس الدولة الفرنسي حكمه على تحلل الإدارة من (المشروعية الاعتيادية) إلى ما يسمى بـ (المشروعية الاستثنائية) هو لحماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة وهذا واضح في نص المادة (٥) من قانون المرور الفرنسي رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٦ التي تنص على (... أن لوزير الداخلية سلطة سحب ووقف رخص القيادة في حالة الضرورة الملجئة دون أخذ رأي اللجنة، ودون إخطار السائق المخالف أو الاستماع إلى دفاعه...)<sup>(٣)</sup>.

إضافة إلى ما تقدّم اعترف المشرع بسلطة اتخاذ مثل هذه الإجراءات الضبطية لجهات إدارية تقليدية كالوزراء والمحافظين وم ديري البوليس وهذا واضح في قانون ١٩ يوليو ١٩٧٦ الخاص بحماية البيئة،

---

(١) ماهر فيصل صالح الدليمي، دور القضاء الإداري في حماية الحريات العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ٤١.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٢٣.

(٣) تطبيقاً لذلك قضت المحكمة في حكمها الصادر في ١٨ فبراير ١٩٩٣ على (... انه في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال يجوز لمديري عام إدارة الرخص إصدار قرار بإيقاف المحل كلياً...). نقلا عن د. محمد باهي أبو يونس، المصدر نفسه، ص ١٦٢.

وقانون ٢٩ ديسمبر ١٩٩٠ بشأن تنظيم الاتصالات، وقانون ١٩ يوليو ١٩٧٧ بشأن المنافسة وحظر الاحتكار<sup>(١)</sup>.

أما في مصر فنجد بأن الدستور الحالي الصادر في نوفمبر ١٩٧١ قد تعرض لحالة الطوارئ في المادة (١٤٨) منه، كما صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حريات المواطنين والذي عدل بعض نصوص القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، كما صدر القانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٥٨ ثم القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢<sup>(٢)</sup>. وتأكيده لذلك نجد المادة (٤٥) من القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٥ معدلاً بالقانون رقم (٥١) لسنة ١٩٨٧ بشأن الهيئات الخاصة للشباب والرياضة التي تنص على (انه يجوز للوزير المختص أن يصدر قراراً مسبباً لحل مجلس إدارة الهيئة ولا يجوز إصدار قرار الحل إلا بعد إخطار الهيئة بخطاب مسجل لإزالة أسباب المخالفة، وانقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ وصول الأخطار دون أن تقوم الهيئة بإزالتها... وللوزير المختص في حالة الضرورة التي لا تحتتمل التأخير ولمقتضيات الصالح العام أن يصدر قرار الحل دون إتباع الإجراءات السابقة)<sup>(٣)</sup>.

أما في العراق فنجد في مجال التشريعات نجد العديد من القوانين بهذا الصدد ومنها قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل وقانون التعبئة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١، وقانون الدفاع المدني رقم (٦٤)

---

(1) De Lauba Dere (A) et Delvolve (P.): droit Public economique, Paris, Dalloz, 1983, P.566.

(٢) ينظر/م/١٤٨ من دستور مصر الحالي ١٩٧١. والقوانين التي نظمت حالة الطوارئ في مصر (قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢، قانون رقم ١٦٤ سنة ١٩٨١، قانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢).

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٦٠.

لسنة ١٩٧٨، والمادة (١٩) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩<sup>(١)</sup>.

وقد منحت المادة (٦٢) ف (ز) من دستور ١٩٧٠ لمجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون<sup>(٢)</sup>. أما بالنسبة للدستور الحالي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد أعطى مجلس النواب صلاحية إعلان حالة الطوارئ بموجب المادة (٦١ تاسعاً) (ب)، وخول الدستور في الوقت ذاته لرئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تساعد على إدارة الدولة خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ شريطة عرض الإجراءات المتخذة من قبله إلى مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها<sup>(٣)</sup>.

أما على صعيد التشريعات فقد صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الذي نصت المادة (١) منه على (رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع، إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة في العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو

---

(١) ينظر: المادة (٢) قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل. وقانون التعبئة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١. والمادة (٢) من قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨. والمادة (١٩) من قانون المحافظات رقم ١٠٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٢) م/٦٢ فقرة (ز) من دستور العراق لسنة ١٩٧١ الملغى.

(٣) تنص م/٦١ من دستور العراق الحالي لسنة ٢٠٠٥ فقرة (تاسعاً) على (أ- الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتجديد وبموافقته عليها في كل مرة).

تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر ( وذهبت في المادة (٢) إلى (تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها، على أن لا تمتد حالة الطوارئ أكثر من ٦٠ ستين يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الطرف الذي استدعى قيامها أو أيهما أقل ويجوز تمديدي حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً بيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذ استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد تحريرياً في نهاية أية فترة تمديد<sup>(١)</sup>) وعلى ضوء ذلك صدرت في العراق العديد من البيانات لتمديد حالة الطوارئ ومنها بيان رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، وبيان رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، وبيان رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ وذلك لتمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً في جميع أنحاء العراق عدا إقليم كردستان والبيان الخاص بتمديد حالة الطوارئ في محافظتي الأنبار ونيوى رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>.

(١) أمر سلطة الائتلاف رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ منشور في الوقائع العراقية رقم ٣٩٨٧ في ٢٠٠٤/١/٩.

(٢) ينظر:

- بيان رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠٠٣ في ٢٠٠٥/٨/٣٠.
- بيان رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠٠٧ في ٢٠٠٥/١٠/٢٥.
- بيان رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠١٥ في ٢٠٠٦/١/١٧.
- بيان رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠١١ في ٢٠٠٥/١٢/٢٢.

ومن أجل الموازنة بين ضمان الحقوق والحريات للأفراد وحمايتها من تعسف الإدارة، وتمكين الإدارة من مواجهة الظروف الصعبة والحرجة من تمتعها بقدر من الممارسات التقديرية لا بد من إخضاع تصرفاتها لقيود وضوابط ويمكن حصر هذه الضوابط إلى ما يأتي:-

### أولاً- أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية:

أقرت معظم الدول التي تأخذ بنظام الطوارئ على أن إجراء الضبط حتى يكون في إطار من الشرعية الاستثنائية يتعين وجود ظرف استثنائي\*، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم حديث لها تذهب فيه إلى (.. يلغي تراخيص المحال التي أصبح في استمراره خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام ... وأساس ذلك أن إجراءات الضبط الإداري تتطوي على مساس بحريات الأفراد الأمر الذي يقضي ثبوت الحالة الواقعية المبررة لاتخاذها)<sup>(١)</sup>.

يتضح من حكم المحكمة أعلاه هو قيام حالة واقعية وقانونية تدعو إلى التدخل بحيث يكون الإجراء الضبطي هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الحالة تحقيقاً للصالح العام.

### ثانياً- أن تكون هنالك ضرورة للإجراء الاستثنائي:

---

\* من الجدير بالإشارة انه لا يوجد تعريف شامل جامع لما يسمى بـ (الظرف الاستثنائي) وذلك لأن شروطه وأوضاعه تختلف من دولة إلى أخرى، بالإضافة إلى ارتباطه بمفهوم النظام العام الذي أوضحنا سابقاً بأنه مفهوم مرن ونسبي يختلف من دولة إلى أخرى.

(١) حكمها المرقم ١٦٣٥ الصادر في ١٩٨٧/١/٣١ أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المنشورات الحقو قية صادر، بيروت، ١٩٩٨، ص ٥١٧.

ويعني ذلك أن الظروف الطارئة والحرجة لا تستطيع الإدارة فيها المحافظة على النظام وسلامته بالوسائل والسلطات العادية التي تملكها إلا بالإجراء الاستثنائي التي تمتع الإدارة بظله بصلاحيات واسعة لا مثيل لها في ظل التشريعات العادية ومثال على ذلك ما ذهبت فيه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في ١٢/٣/١٩٨٥ الذي تذهب فيه (..من حيث أن القرار الصادر من الحاكم العسكري العام لم يتضمن الأسباب والوقائع التي تبرر هذا الإجراء، لذلك يعد باطلاً لأنه نتج عنه مباشرة تقييد حريته الشخصية وإعاقة عن ممارسة حياته اليومية لكسب عيشه من يعولهم فضلاً عما في هذا الإجراء من مساس بكرامته وإنسانيته وجعلهم مستهدفاً دائماً لمتل هذا الإجراء الاستثنائي والمفاجئ مما يسبب له أبلغ الأضرار)<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً- أن يكون الإجراء الضبطي ملائماً للظروف الاستثنائية:

ويقصد بذلك أن يكون الإجراء المتخذ في مواجهة الظروف الصعبة والحرجة، بحيث يشترط في الإجراء أن يكون ملائماً للظرف الذي يواجهه، ومثال على ذلك ما ذهب إليه القانون الفرنسي في المادة (٢٦) من مرسوم نوفمبر ١٩٤٥ بشأن إقامة الأجانب فهي (تعفي وزير الداخلية من الإجراءات التي يجب اتخاذها في حالة الطرد في الظروف العادية مثل استطلاع رأي لجنة الإبعاد وانقضاء فترة زمنية محددة بين صدور الإبعاد وتنفيذه لتمكين المبعد من ترتيب شؤونه، فالوزير يعفي من اتخاذ هذه الإجراءات في حالة الضرورة القصوى والتي تتمثل في خطورته البالغة عن النظام العام والأمن العام)<sup>(٢)</sup>.

---

(١) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٣١٠ في ١٢/٣/١٩٨٥ أشار

إليه د. محمد ماهر أبو العينين، مصدر سابق، ص ٥١٧.

(٢) مشار إليه د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص ١٥٩.

ومقارنة مع مصر في هذا المجال نجد حكم محكمة القضاء الإداري التي تذهب فيه إلى (... إلا أن التدبير الذي تتخذه في هذا الشأن يلزم أن يكون ضرورياً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام باعتبار أن التدبير هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا التهديد)<sup>(١)</sup>.

رابعاً- أن يكون الإجراء الضبطي الصادر في الظروف الاستثنائية خاضعاً للرقابة القضائية

ويعني ذلك بأن إجراءات الضبط الإداري ليست محضة وإن كانت في ظروف استثنائية حالها كحال ما يسمى بـ (أعمال السيادة) فالإدارة في تلك الظروف صحيح أنها تحلل من المشروعية الاعتيادية لكنها تخضع لما يسمى بـ (المشروعية الاستثنائية) التي تكون فيها الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل الإدارة خاضعة للرقابة القضائية.

فالقضاء في رقابته على الإجراء الضبطي في الظروف غير العادية يبحث في الأمور الآتية:

- ١ - يتأكد مما إذ كان الظرف الذي تندرع فيه الإدارة فعلاً ظرفاً غير عادل يستوجب مواجهة سريعة أم لا.
- ٢ - يراقب مبرر عدم إتمام الإجراء.
- ٣ - يبحث إذ كان هذا الظرف غير العادي يحول بالفعل دون تصرف الإدارة وفقاً للمشروعية الإجرائية العادية أم يستلزم التحلل منها كلياً أم جزئياً.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المرقم ١٢٨٨ والصادر في ١٩٥٩/٦/٣ مشار إليهما في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري للفترة من ١٩٦٦-١٩٦٩، ص ٧٤١.

٤ - التاكيد من هدف الإدارة كونها تسعى إلى تحقيق هدف أسمى وهو حماية النظام وضمان سير المرافق العامة<sup>(١)</sup>.

---

(١) من تطبيقات ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن (... الثابت من الأوراق أن أخذ رأي القسم المختص في تشكيل اللجنة العلمية... كان من المستحيل إجراؤه قبل صدور قرار تشكييلها بسبب الخلافات الشديدة التي كانت محتمة بين ما يقرب من نصف أعضاء القسم وبين رئيسه . ومن ثم فإنه لا محل للبطلان في هذه الحالة فان الضرورة الملجئة لتفادي هذا الوضع الشاذ لتبيح المحذور (... ) حكم المحكمة رقم ١٤٢٤ في ٥ ديسمبر ١٩٧١ مشار إليه في مجموعة الخمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ص٨٣٩.

## المبحث الثالث

### حدود الرقابة القضائية على السلطة الضبطية

#### في الظروف الاستثنائية

ذكرنا سابقاً أهمية الدور الذي تقوم به الإدارة في صيانة النظام العام، فبدونها تعم الفوضى، ومن هنا يظهر ارتباطها الوثيق بالحرية، ولكن هذا لا يعني تقييد هذه الإجراءات لحقوق الأفراد وحررياتهم وأن تكون تحت رحمة هذه السلطات.

فالسلطات الضبطية رغم خطورة الوظيفة التي تقوم بها لكنها ليست طليقة بلا قيود، وإنما تخضع لسلسلة من الضوابط والقيود التي وضعت لضمان حقوق الأفراد من استبداد الإدارة.

ولعل من أهم هذه الضوابط والضمانات هو خضوع الإدارة لرقابة القضاء، فالأدلة وإن كانت في الظروف الاستثنائية تحلل من مبدأ المشروعية الاعتيادية، لكنها تخضع لما يسمى بـ (المشروعية الاستثنائية)، فالإجراء المتخذ من قبل الإدارة في الظروف الطارئة يجب أن ينصب لمواجهة تهديد حقيقي للنظام العام، وليس مجرد خلل بسيط وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في ٣ يناير سنة ١٩٦٥ الذي تذهب فيه (إن إجراءات الاعتقال وتحديد الإقامة يجب ألا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يقتضي فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية، لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية...)<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٢١.

## المطلب الأول

### الرقابة القضائية على الوقائع المادية لقرارات الضبط الإداري

#### وصحة تكيفها القانوني<sup>(١)</sup>

استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن قرارات الضبط تكون محل الإلغاء في حالة استناد الإدارة عند إصدارها على وقائع غير صحيحة بغض النظر سواء كانت الإدارة تتمتع باختصاص مقيد أو تقديرية<sup>(٢)</sup>. أما بالنسبة لدوره في البحث في صحة التكييف القانوني فيم كننا القول بأن عملية التكييف القانوني الصحيحة تتم من خلال تخصيص قاعدة القانون التي تحكم الحالة الواقعية الفردية، وفي الوقت نفسه بتجريد هذه الحالة الواقعية من فرديتها والوصول بها إلى مستوى عمومية القاعدة القانونية، وذلك لما يحقق التطابق أو التوافق بينما ورغ م عدوله عام ١٩٥٩ عن عدم النظر في صحة الوقائع المادية لقرارات الضبط الاستثنائية إلا أنه

---

(١) يعود الفضل إلى مجلس الدولة الفرنسي في استحداث ما يسمى بـ (الرقابة على

الوقائع المادية للقرارات الإدارية و صحتها) في حكمه الصادر ١٩١١ في قضية

(Gomel) الذي ذهب فيه إلى إلغاء قرار الإدارة بالتصحيح بالبناء للمواطن

(Gomel) في بناء يطل على ميدان (Beuveau).

(٢) من الجدير بالإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي كان يستثنى من هذه القاعدة

قرارات الضبط التي تصدر تطبيقاً لقوانين استثنائية أو قوانين الضرورة وعدل عنه

سنة ١٩٥٩ في قضية (Grange) حيث أخذ برأي المفوض (Chardeau) الذي

طالب المجلس في العدول عن قضاؤه السابق وذلك أثناء الطعن في قرار صادر

من السلطات الفرنسية الموجودة في الجزائر وذلك من أجل تحديد إقامة أحد

المحاميين حسب المرسوم الصادر في ١٦ مارس ١٩٥٦ ولمزيد من التفاصيل

راجع: د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ١١-١٢.

امتتع في النظر في صحة التكيف القانوني للاعتبارات عملية في ترك  
للإدارة سلطة واسعة لمواجهة تلك الظروف.

والحقيقة أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي قائم على اعتبارات عملية  
أكثر من كونها قانونية ومستنداً على أن الإدارة لديها الإمكانيات العلمية  
والفنية وهي الأقدر على ذلك وعلى فكرة (الخطأ البين) التي تقوم على أن  
تقدير الإدارة لم يشوبه خطأ ظاهر<sup>(١)</sup>.

وبالمقارنة مع مصر نجد قيام القاضي بعملية فحص دقيقة  
لنصوص التي تحكم نشاط سلطة الضبط الإداري، حيث يعمل وفقاً لمبدأ  
(التفسير الضيق)<sup>(٢)</sup>، ويشترط في الإجراء المتخذ أن يكون مستند على  
سبب حقيقي لا وهمي وصحيح باعتبار ذلك هو يضمن سلامة التكيف  
القانوني لهذه الوقائع في مجال الضبط الإداري<sup>(٣)</sup> ومن الأمثلة التي توضح  
ذلك ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها ذي العدد  
٣٥٣ في ١٣/١/١٩٩٠ حيث ينص على (... فان من شأن ما تقدم قيام  
الحالة الواقعة التي للإدارة استعمال الوسيلة الاستثنائية المقررة بالمرسوم رقم  
٦٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشؤون التموين...)<sup>(٤)</sup>، وأيضاً حكم الذي أصدرته  
محكمة القضاء الإداري في ١١ مايو ١٩٥٠ حيث ذهب فيه إلى (... أن

---

(١) د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

(٢) يستنتى مجلس الدولة من هذه القاعدة النصوص الاستثنائية حيث يعمد القضاء  
الإداري إلى التوسع في تفسير هذه النصوص وهذا واضح في الفقرة السابقة من  
المادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ والبند السابع من  
المادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٠٤.

(٣) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، ط ٢، دار النهضة  
العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤١٢-٤١٣.

(٤) د. محمد ماهر أبو العنين، مصدر سابق، ص ٦١٠.

ما يقره المدعي من أن التعرض المجيز للمصادرة هو الذي يؤدي إلى قيام ثورة أو إزكاء فتنه، هو غير قائم في خصوصية الدعوى، فلا ثورة قامت بسبب الكتاب الصادر أو كادت ولا فتنة نشبت أو أوشكت، ولا يأذن الأمر بشيء من هذا من قريب أو بعيد - ما يثيره المدعي من ذلك لا وجه له ولا غناء فيه...<sup>(١)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن دور مجلس الدولة المصري اتسع بعد صدور دستور ١٩٧١ من خلال قيامه برقابة حقيقية وفعالة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من قرارات الضبط الإداري التي تصدر تطبيقاً لقانون الطوارئ وخاصة (قرارات الاعتقال) التي تصدر استناداً إلى قانون حالة الطوارئ (الأحكام العرفية سابقاً)، فحالة الطوارئ هي ظرف استثنائي، والسلطة الضبطية إذ كانت تتمتع من خلاله بسلطات واسعة لا مثيل لها فهذا لا يعني أن تهدد مبدأ سيادة القانون وتخرج من الإطار القانوني المرسوم لها في نصوص قانون الطوارئ، ولكن مما تجدر الإشارة إليه انه رغم الدور البارز الذي لعبه قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن، لكن المشرع المصري أصدر تعديل تشريعي في سنة ١٩٨٢ أخضع بموجبه قرارات الضبط الإداري المتخذة تطبيقاً لقانون الطوارئ ومنها (قرارات الاعتقال) لرقابة محكمة أمن الدولة العليا<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٢) ينظر: م/٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ المصري التي تنص (تختص محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) دون غيرها بنظر كافة الطعون والتظلمات من الأوامر والقرارات المشار إليها بالمادة ٣ مكرراً من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٨٥ المشار إليه. وتحال إلى هذه المحكمة بحالتها جميع الدعاوى والطعون والتظلمات المشار إليها والمنظورة أمام أية جهة قضائية أو غير قضائية)، ومما تجدر الإشارة إليه أن رقابة المجلس قبل صدور التعديل شاملة (الإلغاء والتعويض) ولم ينتقص منها

والحقيقة أن هذا التعديل التشريعي قد أثار تساؤلات وجدلاً قانونياً حيث طعنت محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة (٣) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢. ونعرض فيما يلي أهم الحجج التي استندت فيها المحكمة بعدم دستورية النص:

- ١ - أن هذا النص يخالف نص م ١٧٢/ من الدستور التي تحدد اختصاصات مجلس الدولة المصري كهيئة قضائية وبالتالي يعد نقل الاختصاص هنا معيب بعيب عدم الدستورية.
  - ٢ - أن محاكم أمن الدولة وإن كانت جهة قضائية ألا أن التظلم الذي رسمه لها القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ لا يعد طريق موازي مانع من اختصاص مجلس الدولة (صاحب الولاية العامة) في المنازعات الإدارية لأنه لا يوفر للطاعن مزايا قضاء الإلغاء وهذا يعد مخالف لنص المادة ٦٨ من الدستور.
- والحقيقة نحن نؤيد الحجج والأسانيد التي استندت إليها محكمة القضاء الإداري المصرية ونرى معقوليتها، ورغم ذلك لم تقر المحكمة الدستورية العليا هذه الحجج وقضت بدستورية المادة المذكورة وتوالت أحكامها بهذا الشأن.

---

شيء سوى القانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١ الذي أعطى لرئيس الجمهورية ولاية الفصل في التظلمات التي قدمت عقب الأحداث الطارئة التي مرت بها البلاد بعد مقتل الرئيس أنور السادات في ١٦ أكتوبر ١٩٨١. د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٩٨.

## المطلب الثاني

### رقابة القضاء على ملائمة قرارات الضبط الإداري

#### في الظروف الاستثنائية

يبسط القاضي رقابته على مشروعية القرارات التي تصدرها السلطة الضبطية في حالة الطوارئ فلا يتحقق من فقط وجود الوقائع وصحتها وإنما يبحث في ملائمتها ومدى تناسب الإجراء المتخذ في تلك الظروف مع الحالة الواقعية التي دفعت الإدارة إلى إصداره.

وتعد الرقابة على ملائمة قرارات الضبط الإداري استثناء على القاعدة التي تقضي بـ (أن القاضي الإداري يجب عليه الامتناع عن مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية الواقعة التي استندت عليها في إصدار قراراتها) في نظر م جلس الدولة الفرنسي لكنه في حكمه الشهير بنجامين (Benjamin) عدل عن ذلك واستثنى القرارات الصادرة من السلطة المحلية التي تتعلق بتقييد وتنظيم حريات المواطنين في مجال الضبط الإداري<sup>(١)</sup>.

وقد سايرت محكمة القضاء الإداري في مصر اتجاه مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بالرقابة على ملائمة إجراءات الضبط الإداري وخاصة في

---

(١) صدر هذا الحكم بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي بموجب القرار الصادر عن عمدة مدينة (Nevers) بمنع عقد أحد الاجتماعات. د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٤ وما بعدها. والجدير بالذكر إلى أنه بعد هذا الحكم اتسعت رقابة مجلس الدولة لتشمل مجالات أخرى ومنها قرارات الضبط الإداري المتعلقة بحرية ال عبادة، وحرية الصناعة والتجارة وأيضاً في مجال حرية النشر والصحافة هذا فيما يتعلق بالظروف العادية، أما في الظروف الاستثنائية فنجد أنه قد شدد لكون تلك الإجراءات تتسع على حساب الحريات العامة، واستثنى فقط ما يتعلق بـ (إجراءات البوليس العليا).

الظروف الاستثنائية وهذا واضح في حكمها الصادر في ١٩٥٣/٣/٢٩ الذي تذهب فيه (ولكن كانت الإدارة تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع... فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتباره هذا الوسيلة الوحيدة لمنع الخطر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه)<sup>(١)</sup>.

وقد سايرت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه في حكمها الصادر في ١٩٥٦/٥/١٥ الذي تذهب فيه إلى (... إلا أن التدبير الذي تتخذه الإدارة في الظروف الاستثنائية يلزم أن يكون ضرورياً ويكون الوسيلة الوحيدة لمنع هذا التهديد)<sup>(٢)</sup>.

وقد صدرت العديد من الأحكام الحديثة بهذا الخصوص ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٦٩٢ في ١٩٩٢/١٢/٢٧ الذي تذهب فيه إلى (... لا يجدر لوزير التموين اللجوء إليها إلا إذا استنفذت جميع الوسائل العادية المتاحة لتسيير مرفق التموين ولم يجد بعدها بدأ من الالتجاء إلى تلك الوسيلة الاستثنائية لتحقيق الهدف الذي حدده المشرع من ضمان تزويد البلاد بالمواد التموينية وتحقيق العدالة في توزيعها، أن يكون الوزير في هذه الحالة أمام ضرورة ملحة اقتضتها حتمية تحقيق الصالح العام... وحينئذ فقط يرجح تحقيق الصالح العام على رعاية مصلحة الأفراد. شريطة أن تقدم الضرورة بقدرها ولا تتجاوز حدودها وفقاً لما تحتمه المبادئ العامة من الموازنة بين ضرورات الصالح العام القومي واحترام الحقوق الخاصة بالأفراد ومن أهمها حق الملكية الفردية (...). وأيضاً حكمها الصادر في ١٩٩٣/٢/١٤ الذي تذهب فيه (... وضع الأموال تحت

(١) د. محمد الوكيل، مصدر سابق، ص ٤٢٢.

(٢) د. محمد عبيد الحساوي، مصدر سابق، ص ٥٣٦.

الحراسة والاعتقال ليست من الأسباب المبررة في ذاتها للإدراج في سجل  
الخطرين لاسيما وأن إجراءات استثنائية نمت في ظل حالة الطوارئ كما أن  
الجهة الإدارية لم تقدم أية أدلة تؤدي الشبهات التي استندت إليها...<sup>(١)</sup>.  
أما بالنسبة للحال في العراق فأننا لم نجد إلا حكم واحد يتعلق  
بموضوع الرقابة على السلطة الضبطية في الظروف الاستثنائية وهو قرار  
مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٨/٦٧ والصادر في ٢١/٥/٢٠٠٨ الذي  
يذهب فيه (... ان امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤  
صدر لمواجهة الظروف الاستثنائية وذلك استناد الى حكم المادة (١) منه  
٠٠٠ وحيث ان البند (ثانيا) من المادة (٩) من الامر المذكور نصت على  
خضوع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ،ومحكمة  
التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق باجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم  
،وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا ، وللمحكمة المذكورة تقرير الغاء تلك  
القرارات والاجراءات وتقرير في ظلها تلك القرارات والاجراءات ).<sup>(٢)</sup>  
وهذا بدوره يوافق المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم  
(٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، التي تنص على اختصاص المحكمة في (الفصل  
في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات  
والاوامر الصادرة من جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها  
مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ،ويكون ذلك بناء  
على طلب من محكمة او جهة رسمية او من مدع بمصلحة ).

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٦٩٢ لسنة ٣٣ ق الصادر في  
١٩٩٢/١٢/٢٧ وحكمها الصادر في ١٤/٢/١٩٩٣ ذي العدد ٢١٣ لسنة ٢٤ ق  
أشار إليه د. ماهر أبو العينين، مصدر سابق، ص ٦١٢-٦١٣.  
(٢) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٨/٦٧ والصادر في ٢١/٥/٢٠٠٨ ، منشور  
في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٨٨.

والحقيقة ثار جدال حول هذا الموضوع بع د صدور الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، حيث اضافت المادة (٩٣) منه اختصاصات جديدة للمحكمة الاتحادية فضلا عن الاختصاصات المنصوص عليها في قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، فقد نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على اختصاص المحكمة في الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، فالخلاف ينصب هنا حول نوعية التشريعات الخاضعة للرقابة، فذهب البعض إلى أن القرارات والأوامر المقصودة هي (التشريعية) وليست (الإدارية) باعتبار ان اختصاص المحكمة ينصب بالرقابة على دستورية هذه القوانين والانظمة والقرارات والاورام، أما البعض الآخر فيذهب أن نص المادة (٤/ثانياً) تشمل الأوامر الإدارية والأنظمة باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية وعليه فأنها تدخل ضمن اختصاص المحكمة وهذا ما أكدته المادة (٧/ثانياً د) من قانون مجلس شورى الدولة<sup>(١)</sup>.

ونحن بدورنا نتفق مع الاتجاه القائل بان اختصاص المحكمة الاتحادية يشمل القرارات الادارية وهذا ما يفهم من نص المادة (٤/ثانيا) من قانون المحكمة، كما أن المادة (٩) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والتي تجعل القرارات الصادرة من السلطة الضبطية تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا.<sup>(٢)</sup>

---

(١) تعقيب الدكتور غازي فيصل و مكي ناجي في الندوة العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية بيت الحكمة بتاريخ ٢٥/٦/٢٠٠٨ حول موضوع (المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين)، ص ٦٦.

(٢) ينظر: م/٩٣ من دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ، وكذلك م/٩ من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

ومن الافضل لو اعطيت لمحكمة القضاء الاداري سلطة النظر في صحة القرارات والانظمة بدلا من محكمة التمييز ،واعادة سلطة النظر في الطعن التمييزي بقرارات محكمة القضاء الاداري الى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة لانها اعمال ادارية لا تتسق وطبيعة القضاء الدستوري ، ذلك ان النظام هو قرار اداري تنظيمي خاضع لرقابة محكمة القضاء الاداري بموجب المادة (٧/ثانيا/د) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

### الخاتمة

تعد وظيفة الضبط الاداري من اكثر الامور ضرورة وحيوية في المجتمع ، واتساع النشاط الضبطي يعود الى تزايد تدخل الدولة في العديد من المجالات ، لذلك كان من الضروري وضع قيود له من اجل تمييزه عن الانشطة الاخرى التي قد تختلط به ، ولإقامة نوع من الموازنة ، بين مقتضيات النظام العام ، وضرورة حماية الحريات العامة ، وكفالة ممارستها وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الاداري ، وذلك من خلال خضوع اعمال

الضبط الاداري لرقابة قضائية فعالة وذلك من اجل التطبيق الفعال لاحكام القانون وعدم الخروج عن الضمانات المقررة لممارسة الحريات وذلك عن طريق التحقق من صحة الوجود المادي للوقائع وسلامة التكميم القانوني ،ومدى التناسب بين الخطر الذي يهدد النظام العام وبين الاجراء الضبطي وخاصة في حالة الظروف الاستثنائية .

والحقيقة تمخض عن بحثنا جملة من المقترحات والاستنتاجات التي كانت من بنات افكارنا او قد تكون من الذين سبقونا في هذا المجال وهي تتمثل بماياتي :-

١. الضبط الاداري يجب ان يكون في نطاق القانون ،وهذا يعني انه على سلطة الضبط الاداري عند ممارسة صلاحيتها الضبطية مراعاة احكام الاعلى من القواعد القانونية حيث لايجوز لها تعديل او الغاء القاعدة الاعلى مرتبة . لكن هذه القاعدة ليست مطلقة لان الادارة في بعض الاحيان تخالف النصوص التشريعية او تعطل بعض احكامها في حالة وجود مبرر لذلك وخاصة بالنسبة للظروف الاستثنائية .
٢. ان الضبط الاداري اهدافه تنحصر في المحافظة على النظام العام بمدلولاته المادية والمعنوية ،والتي تتضمن (الامن العام ،السكينة العامة ، الصحة العامة،والاداب والاخلاق العامة)، فاذا استهدفت اغراض اخرى كان سلوكها معيبا بالانحراف بالسلطة.
٣. تنتوع الوسائل التي تستخدمها الادارة في سلطاتها الضبطية فقد تاخذ صورة قانونية كما هو الحال في القرارات التنظيمية (اللوائح) والوامر والقرارات الفردية ،او تكون مادية كما بالنسبة للقوة المادية (التنفيذ المباشر) ، ومايهمنا من هذه الوسائل هي لوائح الظروف الاستثنائية التي تصدرها الادارة لمواجهة ظروف تحتاج الى معالجة سريعة.

٤. المشرع العراقي على خلاف التشريعات المقارنة لم يسير على اتجاه واحد فيما يخص تنظيم حالة الطوارئ حيث جمع بين الاسلوبين وهذا واضح في نص المادة (٦١) في الفقرة التاسعة منها من الدستور الحالي وبذلك تلافى جعل الادارة سلطة تحكمية عن طريق فتح الباب لها من اجل اللجوء الى تطبيق الاحكام العرفي او قوانين الطوارئ لابطس الاسباب وتقييد الحريات العامة دون ان يكون هنالك سند حقيقي لها .
٥. ازادات اهمية مبدا المشروعية نتجية لازدياد تدخل الدولة في مجالات الحياة المختلفة، ولم يقتصر الامر على اهمية فقط وانما شمل مداه ، حيث ان الحياة العامة لاتسير على وتيرة واحدة وانما قد تواجهه ا ظروف غير عادية تهدد نظامها بحيث تصبح التشريعات العادية عاجزة عن مواجهة تلك الظروف، ولكن هذا لايعني الغاء مبدا المشروعية، ولكنها توسع من نطاقها بحيث تتعلل الادارة من هذا المبدا مؤقتا وتخضع لما يسمى ب (المشروعية الاستثنائية).
٦. لا يوجد تعريف شامل جامع لما يسمى ب (الظرف الاستثنائي ) وذلك لان شروطه واوزاعه تختلف من دولة الى اخرى بالاضافة الى ارتباطه بمفهوم النظام العام الذي يتصف بانه مرن ونسيي يختلف من دولة الى اخرى .
٧. يخضع الاجراء الضبطي لجملة من القيود ومنها ضرورة اتخاذه في ظل الظروف الاستثنائية وان يكون ضروريا ولازما وخاضعا لرقابة القضائية.
٨. يبحث القضاء في رقابته على الاجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية عن وجود الوقائع المادية لقرارت الضبط الاداري وصحة تكيفها القانوني فضلا عن ملائمتها لتلك الظروف .

٩. اجراءات الضبط الاداري تتاثر (اتساعا وضيقا ) بالظروف ،وخاصة في حالة الظروف الاستثنائية وماتتخذها الادارة من اجراءات لايقرها القانون في الاحوال العادية لذلك نهيب بالقضاء ان يحكم رقابته على تلك الاجراءات وخاصة فيمايتعلق بامتياز (الترقيذ المباشر).
١٠. نص دستور ال عراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على اخضاع الانظمة ل رقابة القضائية على دستورية القوانين واوكل هذه المهمة الى المحكمة الاتحادية العليا ،وكان الاجدر ان تخضع لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الاداري باعتبارها اعمال ادارية.
١١. ندعو القضاء الاداري العراقي الى الاخذ بقاعدة التفسير الواسع لنصوص الدستور والقوانين المتعلقة بترخيص الادارة اتخاذ صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية اسوة بالقضاء الاداري الفرنسي والمصري.
١٢. تعديل المادة (٩/ثانيا) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، وذلك بفتح المجال امام محكمة القضاء الاداري في النظر في صحة الاوامر والقرارات المتخذة من قبل الادارة في ظل الظروف الاستثنائية بدلا من محكمة التمييز واعادة سلطة النظر في الطعن التمييزي بقرارات محكمة القضاء الاداري الى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة ،لأنها اعمال ادارية لاتتنسق وطبيعة القضاء الدستوري .
١٣. ندعو المشرع العراقي الى اصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا بحيث تكون احكامه متوافقة مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حاليا .

## المصادر

اولا: الكتب

أ- باللغة العربية

١. د. اسماعيل البدوي  
القضاء الاداري ، ج١، ط٢، مطبعة الجبلاوي  
مصر، ١٩٩٧.

٢. د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، ج ١، دار النشر للجامعات العربية، القاهرة، ١٩٥٤.
٣. د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
٤. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ٢، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.
٥. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، ط ٦، ١٩٩١.
٦. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
٧. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٨. د. ماهر الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦.
٩. ماهر فيصل صالح الدليمي، دور القضاء الإداري في حماية الحريات العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
١٠. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨.
١١. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٢. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
١٣. د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
١٤. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، م بدأ المشروعية وضمن تطبيقه، النس ر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٥. د. محمد عبيد الحساوي القطاني، الضبط الإداري، ٢٠٠٣.

١٦. د. محمد ماه ر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٨.
١٧. د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
١٨. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، مطبعة الميناء، بغداد، ٢٠٠٣.

#### ب- باللغة الفرنسية

1. MATHIOT (A.): The one des cironstance exceptionnelles, Mel, Master, Praise, 1956.
2. De Lauba Dere (A) et Delvolve (P.): droit Public economique, Paris, Dalloz, 1983.

#### ثانياً.: الدساتير والقوانين والوثائق والمجاميع القضائية

١. قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل.
٢. قانون المحافظات رقم ١٠٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
٣. قانون التعبئة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١.
٤. الدستور المصري لعام ١٩٧١.
٥. الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١.
٦. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
٧. قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨.
٨. قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.
٩. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.
١٠. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
١١. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

١٢. بيان رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠٠٣ في ٢٠٠٥/٨/٣٠.
١٣. بيان رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠٠٧ في ٢٠٠٥/١٠/٢٥.
١٤. بيان رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠١١ في ٢٠٠٥/١٢/٢٢.
١٥. بيان رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٠١٥ في ٢٠٠٦/١/١٧.
١٦. وقائع الندوة العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية بيت الحكمة بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٥ بعنوان (المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين).
١٧. مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠٠٩.