Ashur Journal of Legal and Political Sciences (AJLSP) is published by the
Iraqi Association for Legal Sciences
ISSN: 3005-3269, Vol 2(No.4), 89-119 (2025)
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

The Risk Leading to Direct Execution of Administrative Decision

Ali Jasim Ghulam Al-Shammari [1] , Dr. Rasha Abdul Razzaq Jassim [2]

[1] *Master's Student, College of Law, Al-Mustansiriyah University. ali.jasim@uomustansiriyah.edu.iq*

[2] *College of Law, Al-Mustansiriyah University*

ARTICLE INFORMATION

Received: 5 Sep 2025
Accepted: 25 Sep 2025
Published: 1 Dec 2025

KEYWORDS:

Direct Execution,
Immediate Decisions,
Serious Risk,
Public Order.

ABSTRACT

This paper aims to examine the risk leading to the direct execution of the administrative decision by analyzing its concept, the limits of its gravity, and its implications on public order, including its security, health, and social components. The study adopts a comparative approach between France, Egypt, and Iraq to identify legislative and judicial trends in addressing risks that necessitate administrative intervention without prior judicial authorization.

The study revealed that France is characterized by an almost comprehensive administrative law framework that provides both legislative and judicial bases for addressing various forms of risk. This reflects the development of the French Council of State in defining the conditions and limits of direct execution, thereby ensuring the protection of rights and freedoms while preserving public order.

In contrast, Egypt relies on scattered sectoral laws that regulate direct execution procedures in specific fields, without reaching the unified and organized structure of French law. Iraq, meanwhile, addresses direct execution implicitly or partially through specific legislative provisions, with the Iraqi administrative judiciary playing a significant role by exercising strict oversight over the legality of administrative decisions to prevent misuse of authority for private interests.

Regarding the temporal dimension of risk, the comparative analysis revealed that the countries studied have not established a unified timeframe for the duration of direct execution. Instead, they adopt a flexible standard based on the particularity of each case, which may even vary within the same situation depending on the time and place in which it arises. The continuation of direct execution procedures after the danger has ceased is considered unlawful and entails administrative liability for the overreach.

The paper concludes that the direct execution of administrative decisions should remain an exceptional measure, restricted to cases involving a serious and imminent risk threatening individuals' lives or the functioning of state institutions, and should terminate once the danger ceases, whether explicitly authorized by law or based on necessity or urgency. In all cases, such actions must remain subject to administrative judicial oversight to ensure a balance between the imperatives of public order and the rights and freedoms of individuals.

© 2024, This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

مجلة آشور للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن الجمعية العراقية للعلوم القانونية
3005-3269:ISSN , المجلد الثاني (العدد الرابع)، 89-119: (2025)
https://ashurjournal.com/index.php/AJLPS/about

الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري

علي جاسم غلام الشمري [1] ، ا. م. د. رشا عبد الرزاق جاسم [2]
[1] -طالب ماجستير، كلية القانون الجامعة المستنصرية، ali.jasim@uomustansiriyah.edu.iq
[2] كلية القانون الجامعة المستنصرية

معلومات المقالة

تاريخ الاستلام: 5 سبتمبر 2025
تاريخ القبول: 25 سبتمبر 2025
تاريخ النشر: 1 ديسمبر 2025

الكلمات المفتاحية
التنفيذ المباشر،
القرارات الفورية،
الخطر الجسيم،
النظام العام.

الملخص

يهدف هذا البحث إلى دراسة الخطر المؤدي إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري، من خلال تحليل مفهومة وحدود جسامته، وبيان انعكاساته على النظام العام بمقوماته الأمنية والصحية والاجتماعية، وقد اعتمد البحث على دراسة مقارنة بين فرنسا ومص

أظهرت الدراسة أن فرنسا تتميز بوجود قانون إداري شبه متكامل يوفر اطاراً تشريعياً وقضائياً لمعالجة مختلف صور الأخطار، وهو ما يعكس تطور مجلس الدولة الفرنسي في ضبط شروط وحدود التنفيذ المباشر، بما يحقق حماية الحقوق والحريات إلى جانب صون النظام العام، أما مصر فقد تبين أنها تعتمد على قوانين قطاعية متفرقة تنظم إجراءات التنفيذ المباشر في مجالات محددة، دون أن ترتقي الى وحدة وتنظيم القانون الفرنسي، بينما العراق تناول التنفيذ المباشر في نصوص تشريعية خاصة بصورة ضمنية او جزئية، ويبرز دور القضاء الإدارة العراقي الذي يتشدد في الرقابة على مشروعية القرارات، ضماناً لعدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها لتحقيق مصالح خاصة.

وفيما يخص البعد الزمني للخطر، أثبتت المقارنة أن دول الدراسة لم تحدد مدة زمنية موحدة لسريان التنفيذ المباشر، بل اعتمدت على معيار المرونة تبعاً لخصوصية كل حالة، بل تختلف في ذات الحالة تبعاً للظرف الزماني والمكاني الذي تحققت فيه، ويعتبر الاستمرار في إجراءات التنفيذ المباشر بعد زوال الخطر عملاً غير مشروع، يرتب مسؤولية الإدارة عن تجاوزها.

وخلص البحث ايضاً إلى أن التنفيذ المباشر للقرار الإداري يجب أن يظل استثناءً مقيداً بتحقق خطر جسيم وداهم يهدد حياة الأفراد أو سير مرافق الدولة، وأن ينتهي بزوال هذا الخطر، سواء وجد نص قانوني صريح أم استندت الإدارة الى حالتي الضرورة أو الاستعجال، وذلك كل يكون تحت رقابة القضاء الإداري، لضمان التوازن بين مقتضيات النظام العام وحقوق الأفراد وحرياتهم.

© 2024, This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

المقدمة

تملك الإدارة من الامتيازات والسلطات التي تمكنها من المحافظة على حسن سير المرافق العامة وتقديم الخدمات للجمهور بصفة مستمرة وبأفضل كفاءة ممكنة، ومن أهم هذه الامتيازات امتياز التنفيذ المباشر، فهو امتياز يدور حوله كل الامتيازات المقررة للإدارة، وأن كان يبدوا في ظاهره يشكل خطراً على حريات الأفراد واعتداءً على اموالهم، إلا أنه في حقيقة الأمر امتياز مقرر لحماية حريات الأفراد واموالهم، وذلك إذا ما نظرنا إليه بنظرة شاملة لأنه الغاية من هذا الامتياز هو تحقيق المصلحة العامة، بالإضافة الى ذلك أن امتيازات الإدارة التي تستخدمها في الأوقات العادية قد تتسع دائرتها في الظروف الاستثنائية وفي حالة الضرورة عندما يتعرض نظام المجتمع الى مخاطر جسيمة امنية أو طبيعية أو اجتماعية أو اقتصادية، تهدد استقرار المجتمع، وهذا ما يتطلب تدخل الادارة بما تملكه من وسائل إدارية منحها لها المشرع لتسيير مرافقها العامة بانتظام واعادتها الى جادة الصواب، من خلال تلك الوسائل والتي يعتبر التنفيذ المباشر من اهمها.

اولاً: اهمية البحث

تتجسد اهمية البحث في حماية النظام العام والمحافظة عليه من خلال الحد من المخاطر والاضطرابات التي يتعرض لها أفراد المجتمع سواء كانت صادرة عن انسان ام حيوان ام بفعل الطبيعة وما يعتريها من تغيرات جغرافية، ولهذا اعترف المشرع للإدارة في كل من فرنسا ومصر والعراق في ممارستها لاختصاصاتها بامتيازات عديدة ومن اهمها، حق التنفيذ المباشر لاعمالها، وهذا ما يعني ان تقوم الإدارة بتنفيذ اعمالها بنفسها مباشرة دون حاجة للالتجاء الى القضاء مستخدمة بذلك قوة القهر المادية لدرء تلك المخاطر، ويسعى المشرع من وراء ذلك الى تسهيل مهمة الإدارة وإزالة العقبات التي قد تعتريها، لكي تحقق النفع العام للمجتمع عن طريق إدارة المرافق العامة المختلفة التي تهم المجموع، والعمل على حسن سيرها بانتظام واطراد، والمحافظة على الأمن والصحة والهدوء العام في البلاد حتى تستقيم أمور الدولة وتسير قدماً في طريق الرقي والكمال.

ثانياً: اشكالية البحث (تكون الاشكالية على شكل سؤال مركزي او فرعي)

تتجسد إشكالية البحث في معرفة دور سلطة الضبط الإداري في الحد من المخاطر الجسيمة التي يتعرض لها حريات الأفراد في المجتمع ، وهل أن الحاجة الى وسائل اخرى تعد من واجبات الإدارة خلال ممارستها نشاطها الضبطي؟ والتي يمكن صياغتها عن طريق طرح بعض التساؤلات الآتية:

1- هل من واجبات الإدارة حماية النظام العام؟

2- ما هو نطاق سلطة الإدارة تجاه هذا الواجب هل هي تقديرية ام مقيدة بنصوص تشريعية؟

3- هل تعتبر الإدارة مسؤولة عند الاخلال بواجباتها في حماية النظام العام والحد من المخاطر الجسيمة التي تعرقل سير مرافقها بانتظام.

ثالثاً: اهداف البحث

تهدف هذه البحث الى تحقيق عدة أهداف:

1- التعرف على موقف التشريع والفقه والقضاء من التنفيذ المباشر، للوقوف على ما إذا كان التنفيذ المباشر هو الأصل في نطاق القانون العام، وأن الاستثناء هو لجوء الإدارة الى القضاء لكي تحصل على حكم تقتضي به حقوقها، اما العكس من ذلك.

2- بيان دور الإدارة في الحد من المخاطر الجسيمة التي يتعرض لها افراد المجتمع، عن طريق بيان الوسائل القانونية المتاح لها استعمالها، والهيئات المسموح لها استعمال هذه الوسائل، للحد من تلك المخاطر في ظل ضوابط وحدود تشريعية وقضائية، وبيان اخر التطورات التشريعية والقضائية التي دخلت لمواجهة المخاطر الحديثة للنظام العام.

رابعاً: فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها أن:

" وجود خطر جسيم وداهم يهدد النظام العام بمقوماته المختلفة، هو الأساس القانوني والعملي الذي يبرر لجهة الإدارة التنفيذ المباشر لقراراتها، وأن يظل هذا التنفيذ استثناءً عن الأصل ولكن مقيداً بالضرورة والتناسب وكفاية الإجراء والرقابة القضائية عليه، كما أن اختلاف الأطر التشريعية بين فرنسا ومصر والعراق لا يؤثر على جوهر هذا المبدأ، بل ينعكس على درجة وضوح التنظيم القانوني ونطاق السلطة التقديرية المخولة للإدارة، ومدى صرامة الرقابة القضائية على مشروعية تلك الإجراءات" .

خامساً: مناهج البحث

تحتاج دراستنا لموضوع الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري، إلى الاستعانة بأحد مناهج البحث العلمي المعتمدة في الدراسات والابحاث القانونية بشكل خاص، ولدق الموضوع وأهميته في الواقع العملي اعتمدنا على المنهج الوصفي المقارن، عن طريق بيان موقف التشريعات من موضوع جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر و تأقيته، والتي تهدف الى حماية النظام العام في كل من فرنسا ومصر والعراق، وإيضاح موقفنا من الدراسة بحسب ما توفر لدينا من مصادر ومراجع التي سنعتمد عليها في هذا البحث.

سادساً: هيكلية البحث

إذا كان التنفيذ المباشر للقرار الإداري قد حضي في فرنسا ومصر بنصيب وافر من الدراسة والبحث، إلا أنه في العراق لم يحظ بذلك القدر من تلك الدراسة والبحث، ولكي نجلي عن هذا الموضوع بعض غموضه رغم صعوبته ودقته وتشعبه وخطورته في اتصاله بغيره من الأفكار والمبادئ في القانون العام، واستناداً إلى كل ما سبق، سنوضح موضوع البحث في محثين، نتناول في المبحث الأول جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري، ونخصص المبحث الثاني لدراسة تأقيت الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

جسامة الخطر المؤدي إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري

يعد امتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية احد وسائل الادارة الاستثنائية التي تمنحها الانظمة القانونية إلى السلطة التنفيذية، لدرء الاخطار الجسيمة التي تهدد النظام العام، و لأهمية هذا الموضوع، كونه يجسد التوازن بين مقتضيات الإدارة في تحقيق المصلحة العامة وضرورة الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم، لابد من بيان جسامة الخطر، من خلال تعريفه اولاً، ثم بيان موقف دول المقارنة من جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر وكيفية معالجته ثانياً، وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

تعريف جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر

أن جسامة الخطر يقصد به حدوث أمراً يؤثر سلباً على الأمن الجماعي والنظام العام، مما يؤدي إلى الإخلال بالسلامة العامة للمجتمع، او يهدد كيان الدولة، ويجب ان يكون هذا الخطر مفاجئا لا تتوقعه هيئات الضبط الإداري [1]، فالإدارة تلجأ إلى التنفيذ المباشر عندما يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة، لتفادي الخطر وحماية المجتمع [2]، لأن الخطر يرتب نتائج وأضرار من الصعب تداركها، ولهذا يتطلب التدخل بقواعد خاصة لمواجهته .[3]

فالخطر الجسيم يوصف بأنه ذو طبيعة استثنائية خاصة وغير مألوفة من حيث النوع وكبير من حيث المدى [4]، لذلك يعتبر التنفيذ العاجل ضرورياً، كونه يواجه خطراً جسيماً [5]، وحال [6]، يهدد الأمن العام، او الهدوء أو الصحة العامة، ولا يُعتد بالمخالفات البسيطة أو التهديدات الطفيفة للمصالح الإدارية، أي يتعلق بالمخاطر التي لا يمكن تفاديها بوسائل قانونية أخرى، على ان يترتب على هذا الخطر قيام حالة شاذة وطارئة يكون فيها تطبيق وسائل القانون العادية غير مجدية في مواجهة جسامة الخطر المهدد للأمن وسير المرافق العامة .[7]

فعندما يجد جهازاً إدارياً موقفاً حرجًا، ناتج عن خطرًا حال، أي بمعنى ان يكون الخطر قد وقع بالفعل ولم ينته او أنه وشيك الوقوع [8]، فإنه يتبنى طريقة التنفيذ المباشر، والتي يجب أن

---

[1] - الخطر في معناه القانوني يتجسد في كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة عامة، د. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2003 ، ص 105، و د: ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص 198-199.

[2] - ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة الازالة التجاوز على الاموال العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، 2005، ص 88.

[3] - د. حسن محمد عبد التواب مهدي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في استعمال التنفيذ المباشر، المجلة القانونية المجلد (23) العدد (5) السنة (2025)، كلية الحقوق جامعة بن سويف، ص 2636.

[4] - د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتاب للطباعة والنشر، كلية الحقوق/ جامعة الموصل، 1988، ص46.

[5] - ذهب راي من الفقه إلى ان الخطر يكون جسيما إذا لم يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، أما إذا امكن دفعه بتلك الوسائل لا يعد جسيما، اما احكام القضاء فإنها تذهب الى تحديد هذه الجسامة من خلال التحقق من قيام واقعة تتسم بالشذوذ وعدم الاعتياد، نقلاً عن، د. محمد علي ال ياسين، القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بغداد، ص 148.

[6] - الخطر الحال: يعني بلوغ الأحداث او الضرر حداً تودي معه حالاً ومباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية، مما يعطي الإدارة الحق في الخروج عن القواعد المألوفة لمواجهته، ومن أحدث الأمثلة على الخطر الجسيم الحال انتشار جائحة كورونا.

[7] - خالد جابر الشمري، واجب الإدارة في تحقيق الصحة العامة وحمايتها في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون / جامعة بغداد، 2014، ص 139.

[8] - ولاء كمال الماضي، صلاحيات الإدارة في استخدام القوة الجبرية في تنفيذ قراراتها الضبطية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019 ص118

يتحملها الجهاز الإداري من خلال اتخاذ إجراءات إدارية مباشرة، لتحقيق مصلحة عامة عاجلة أو لتجنب خطر جسيم ظاهر أو محتمل الوقوع في ظل غياب ترخيص من المشرع، حفاظا على نزاهة القانون والنظام [1]، ولا يشترط فيه ان يكون حالة عامة تشمل الدولة بأسرها. [2]

مما تقدم نرى أنَّ مبررات و شروط الخطر الجسيم المؤدي الى التنفيذ المباشر تكمن بالآتي:

1- أن يكون الخطر حالاً او وشيكاً.
2- أن يؤدي الخطر الى تهديد المصلحة العامة للمجتمع الذي تسعى الإدارة الى حمايته.
3- تعذر درء الخطر بالوسائل العادية المتاحه في ذات الوقت.
4- تناسب الإجراء مع جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر

المطلب الثاني

موقف دول المقارنة من جسامة الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري وكيفية معالجته

واجه المشرع في فرنسا ومصر والعراق حالات الخطر الجسيم بأسلوب يختلف من دولة الى اخرى حسب تطور التشريعات والنظم الادارية السائدة في تلك الدول، ويتنوع مصدر الخطر الذي يهدد الأنسان فقد يكون مصدر الخطر الكوارث الطبيعية، أو يكون مصدره الحيوانات كالحيوانات السائبة او المفترسة أو الموبوءة بمرض خطير المتواجدة في المناطق السكنية أو بالقرب منها، وقد يكون مصدر الخطر اجتماعي ناتج عن الأفراد انفسهم كالمظاهرات والاعتداءات فيما بينهم او على الأموال العامة والخاصة، والتي تؤدي الى اشاعة الرعب بين المواطنين، وسنوضح ذلك فيما يأتي:

اولاً-في فرنسا: وضع المشرع تنظيماً تشريعياً واضحاً للتنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم

[1] - ويراد بالخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فهو ذو طبيعة استثنائية خاصة غير مألوفة من حيث الكم والنوع، د. ضياء حسن الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، 2006، ص28.

[2] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 267-268.

إذ يعد القانون الاداري في فرنسا غالباً قانون شبه مكتمل، وذلك لمواكبة المشرع الفرنسي التطورات التي تطرأ على النظام العام في المجتمع، من خلال وضع قوانين عامة وخاصة تنظم عملية اصدار القرار الإداري بشكل مباشر في حالات الخطر الجسيم ضمن نطاق القانون العام، من دون الاعتماد الدائم على النصوص السابقة على حالة الخطر، والذي تتجسد انواعه بالآتي:

1- الخطر الامني يبرر التنفيذ المباشر:

اجاز المشرع الفرنسي في قانون الطوارئ الصادر في (3 ابريل 1955) والمعدل بالقانون رقم(525) في 17 مايو 2011، للحكومة الفرنسية في حال حدوث خطر جسيم، والذي قد يرتب ضرر يتعذر تداركه في النظام العام، بأن تتخذ الإجراءات المناسبة مباشرة من (حضر تجوال، أو تفتيش اجباري، أو تقييد حرية التنقل أو وقف الانتخابات المحلية...)[1]، من دون حاجة الى ترخيص قضائي مسبق، بل يكون خضوعه لرقابة القضاء لاحقاً، للتأكد من مشروعية عمل الإدارة وعدم التعسف في استخدام سلطتها [2]، وكذلك في قانون العدالة الادارية إذ يخول المشرع في المادة (L-521-2-3)، (...يخول قاضي التدابير المؤقتة في حالة الخطر الجسيم، باتخاذ أي تدبير مفيد، دون اعاقة تنفيذ أي قرار إداري، في غضون 48 ساعة، ويكون مقبولاً حتى في حال عدم وجود قرار إداري سابق).[3]

2- الخطر الطبيعي يبرر التنفيذ المباشر:

ان من مصادر الأخطار الجسيمة التي تبرر التنفيذ المباشر، فقد تكون ذات طابع طبيعي، كالفيضانات و الزلازل أو الاوبئة، ولحماية النظام العام من تلك الإخطار، حيث جاءه في قانون الصحة العامة في المادة (L.3131-1)، والقانون المعدل في (23 مارس2020) والذي سمي بقانون احوال الطوارئ الصحية، على أن يخوُّل بموجبه الحكومة الفرنسية صلاحية التنفيذ

---

[1] - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، 1996، ص256.

[2]- حالات الطوارئ في فرنسا، مقال نشر في موسوعة ويكيبيديا على الموقع: www.en.m.wikipedia.org، تاريخ الزيارة 2025/7/26، الساعة 9:15 مساءاً، و د: عبد الغني بسيوني، ، مصدر سابق، ص265.

[3] - يقر مجلس الدولة بمشروعية عمل قاضي التدابير المؤقتة، باتخاذ تدابير مؤقتة لحماية حرمة الحياة او الحقوق الاساسية ان كان هنالك خطر جسيم من جراء عمل الإدارة في بناء مرفق أو تقصي في إدارته، واكد المجلس ذلك في قضية تتلخص وقائعها بان: (في 20 ديسمبر 2011، وقع اثناء العمل في موقع ها لز بباريس خطأ، اذ قامت شركة بار يسين بثقب الواح سقف مركز التسوق في عدة اماكن، مما يشكل خطر على المتبضعين، واصدر قاضي التدابير المؤقتة قرار بإصلاح سقف المتجر خلال (72) ساعة)، نقلاً عن، دي هال، اجراء مكيف للتعامل مع حالات تعريض الناس للخطر، مقال نشر على الموقع: www.actu.dalloz-etudiant.fr ،تاريخ الزيارة2025/7/28، الساعة :5:00 مساءاً.

المباشر، وذلك بإصدار قرارات فورية لحماية الصحة العامة، عند حدوث وباء او كارثة صحية تعرض النظام العام للخطر.[1]

وفي سياق متصل أكدت محكمة العدل الأوربية لحقوق الإنسان على حق الإدارة في التنفيذ القسري، طالما توافرت أحوال الضرورة أو الاستعجال، إذ قضت في حكمها الصادر بتاريخ (15) يوليو 2010، والذي أقرت فيه (مشروعية القرار الصادر عن السلطات الفرنسية بإعدام الأغنام، في إطار حملة لمكافحة مرض الحمى القلاعية، رغم مخالفة الإجراء للقواعد المتبعة في قانون الريف الفرنسي، تأسيساً على توافر حالة الضرورة، لحماية الصحة العامة) [2]، وفي سياق حماية الممتلكات العامة، فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي (بمشروعية الإجراءات الإدارية المتخذة بإزالة مبنى بالتنفيذ المباشر وعلى نفقة مالكه الخاصة، وذلك سبب عدم توافر الشروط الصحية فيه، مما يهدد الصحة العامة بالخطر) [3]، إما تطبيقاً لقانون حظر المحظورات ذات الطبيعية العامة والمطلقة لسنة 2020، قضى مجلس الدولة الفرنسي على أنه الالتزام بارتداء القناع في الخارج أمراً هام يبرره الوضع الوبائي المنتشر محلياً، عند وجود تجمع سكاني كثيف في اماكن وساعات محددة، إذ تكون تلك الاجراءات متناسبة لحماية الصحة العامة في الاسواق اواي أماكن اخرى عامة في المدن ويجب ان تكون تلك الإجراءات مناسبة للمخاطر المحددة. [4]

3- الخطر الاجتماعي يبرر التنفيذ المباشر:

قد تكون المخاطر اجتماعية كالاضطرابات الاجتماعية او الثورات الشعبية العارمة المهددة لأمن الدولة او الفتن الطائفية [5]، إذ أجاز قانون الأمن الشامل الفرنسي الصادر في 15 ابريل 2021، في المادة(4) بتشكيل قوة امنية يسمح لها بالتدخل الفوري في أي مظاهرات او

---

[1]-سيبستيان افلاطون، كوفيد19 وحالات الطوارئ، مقال نشر في 9 ابريل 2020 على الموقع الالكتروني: http//:www.verfassungsblog.de، تاريخ الزيارة 2025/7/26،الساعة 11:00م.

[2] - د. محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص 223.

[3]- ينظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ 2/فبراير / 1994، نقلاً عن: د. مجدي فتح الله حسن، مصدر سابق، ص123.

[4] - بير تيفن ، القانون الاداري الفرنسي، ج5، الفصل 1، القسم3، الشرطة الادارية، 2020، ص10.

[5] - قضى مجلس الدولة بأن (حرية الاجتماع مكفولة للأفراد في نصوص القوانين، وان سلطات البوليس يجب ان توجه حماية الى تلك الحريات، ولا يمكن تقييد تلك الحريات، الا في حالة التهديد بحدوث اضطرابات خطيرة)، د. عبد الفتاح حسن، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014 ص819.

احتجاجات في باريس، وفي المادة (22) منه سمح لقوات الامن باستخدام كاميرات المراقبة اثناء التظاهر[1]، كذلك مجلس الدولة الفرنسي يؤكد أنَّ (للإدارة منع الاجتماعات العامة أذا كان المنع هو الطريق الوحيد لتدارك خطر جسيم يترتب على الأمن العام). [2]

ثانياً – في مصر: أشار المشرع بصورة ضمنية في قوانين قطاعية الى التنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم:

المشرع المصري لم يضع قوانين شاملة وصريحة تنظم عمل الادارة عند وقوع خطر جسيم يعرقل سير المرافق العامة بانتظام، وانما يكتف بالإشارة الى ذلك التنظيم في قوانين متفرقة، لتنظم عمل الادارة عند وقوع مخاطر جسيمة تهدد النظام العام مثالها:

1- الخطر الأمني يبرر التنفيذ المباشر:

يعد الأمن ركن جوهري في وجود الدولة وديمومتها، والحفاظ عليه واجب وطني واخلاقي، لكن قد يتعرض الأمن في بعض الاحيان الى اضطرابات أو تهديدات داخلية تخلخل أمن المجتمع، و يأتي دور المشرع والإدارة في الحفاظ عليه من خلال وضع تشريعات أو الانظمة التي تسمح بالتنفيذ المباشر صراحة أو ضمناً[3] ، ومثالها قانون هيئة الشرطة العامة رقم (109) لسنة (1971)، الذي يسمح لعناصر الشرطة باستخدام القوة عند الضرورة لتطبيق القانون وحماية ارواح المواطنين وممتلكاتهم [4]، عندما يتعرض الأمن العام الى خطر [5]، وتطبيقاً لذلك اصدرت

---

[1] - المواد (4,22) من قانون الامن الشامل الفرنسي لسنة (2021).

[2] - مفتاح سالم علي قريصعة، التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري، اطروحة دكتوراه، مصر، 2009، ص102.

[3] - اهتم المشرع المصري بالمحافظة على أمن المواطنين، فأصدر عدة قوانين، تمنح الإدارة صلاحية اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأمن العام في الدولة، كالإجراءات الخاصة بالأسلحة والذخائر الواردة في القانون رقم (26) لسنة 1978 والمعدل بالقانون رقم (101) لسنة 1980، وكذلك الإجراءات التي تتخذ حيال المتشردين والمشتبه فيهم وفقاً للقانون رقم (157) لسنة 1959، والإجراءات المتخذة تجاه مدمنو المخدرات طبقاً للقانون رقم (40) لسنة 1966 والقانون رقم (138) لسنة1992، نقلاً عن د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، ط1، دار مصر للنشر والتوزيع، 2020، ص59.

[4] - المادة (102) من قانون هيئة الشرطة رقم (109) لسنة 1971 نصت على أن (لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب...).

[5] - قضت محكمة القضاء الاداري المصري في 15 مايو 2007 بأن(... ما ثبت لدى اجهزة الأمن المختصة من خلال متابعتها للعمالة الاجنبية في البلاد، من قيامه احد العمال بالاشتراك مع زوجته الصينية باستقبال العناصر الصينية الوافدة للبلاد، وتأشير اقامتهم وتسهيل تسليمهم لبعض الاعراب لتهريبهم الى الكيان الصهيوني، يكفي لاعتباره خطراً على الامن العام...)، د. محمد قدري حسن، القانون الاداري، ط1، اثراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص378.

محكمة مصر المختلطة في (26/ 12/ 1932)، حكماٍ يقضي بتعطيل احدى الصحف الاجنبية لنشرها مقالات من شأنها أنَّ تشكل خطراً على أمن وسلامة الدولة.[1]

اما في الوقت الحالي يعتبر من أهم المخاطر التي تتهدد الأمن العام للدولة، هو أن يستخدم الفضاء الإلكتروني، ومواقع التواصل الاجتماعي على وجه التحديد، في تضليل الرأي العام ونشر الشائعات، من خلال نشر محتويات رقمية توجيهية أو تحريضية بالمخالفة للنظام العام الوطني [2]، وقد اتخذت وزارة الداخلية المصرية باعتبارها الجهة المختصة في مباشرة سلطة الضبط الإداري العديد من الخطوات لتأمين مواقع التواصل الاجتماعي، إذ تبنت استراتيجية أمنية متطورة تحت مسمى (نظام رصد المخاطر الأمنية للتواصل الاجتماعي ومنظومة قياس الرأي العام) التي أعلنت عنها عام (2014)، والتي تهدف إلى رصد المخاطر الأمنية عبر التواصل الاجتماعي والتي تحدث مخاطر أمنية جسيمة في البلاد، خاصة في مجال الارهاب الالكتروني [3].

2- الخطر الطبيعي يبرر التنفيذ المباشر:

اصبحت هذه الفئة ذات اهمية متزايدة في ظل التحديات العالمية، بسبب كثرة الحوادث الناتجة عن الطبيعة من حرائق الغابات وانتشار الاوبئة والأمراض المعدية، و من اجل الحفاظ على النظام العام منحت الإدارة حق التنفيذ المباشر، إذ يخوُّل قانون حماية البيئة رقم (4) لسنة 1994المعدل، الإدارة سلطة التنفيذ المباشر، تجاه أي نشاط يشكل خطراً جسيماً على البيئة او الصحة العامة، من دون انتظار أذن قضائي، كذلك قانون المحال العامة رقم (154) لسنة 2019، فقد خوُّل الإدارة بأغلاق المحل أذا نجم عن مباشرة النشاط التجاري خطر جسيم يضر براحة المواطنين المجاورين له، أو كان من شأن استمرار تشغيله يسبب أضراراً جسيمة بالصحة والسلامة أو البيئة أو الأمن العام .[4]

3- الخطر الاجتماعي يبرر التنفيذ المباشر:

---

[1] - د. محمد احمد عبد المنعم، شرط الضرورة امام القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر،2002، ص105.

[2]- دور الضبط الإداري في الحد من مخاطر الفضاء الإلكتروني في مصر وفرنسا، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية المجلد (63) العدد (1) السنة (65)، 2023، ص 653.

[3]- يسرى البدري، وزير الداخلية عن مراقبة الفيس، مقال نشر في الانترنت على الموقع. https://www.almasryalyoum.com/news تاريخ الزيارة 2025/5/31 الساعة 1:30 مساءا.

[4] - المادة (25/24) من قانون المحال العامة رقم (154) لسنة 2019 المصري النافذ.

في مصر نجد أنَّ قانون الاجتماعات العامة رقم (14) لسنة 1923، أعطى سلطة الضبط الإداري حق تعطيل الاجتماع العام إذا (وجد خطر جسيم على الأمن العام) [1]، كذلك قانون التظاهر رقم (107) لسنة 2013، إذ يخوِّل الشرطة باستخدام القوة إذا ادت التظاهرات الى ضرر جسيم بالأموال العامة [2]، أي بمعنى لها حق فض الاجتماع إذا حدث فيه شجار أو تحول الى مظهر من مظاهر الاخلال الجسيم بالنظام العام [3]، وتطبيقا لذلك قضت محكمة استئناف مصر الاهلية في حكمها الصادر في (23) أبريل 1934 بأن (اطلاق النار على الجمهور من قبل البوليس يعدّ عملا مشروعاً، طالما كان البوليس في حالة ضرورة تلجئه لإطلاق النار لمنع ودرء خطر داهم، ولم تكن هناك وسيلة أخرى لتلافي الخطر). [4]

ثالثاً- **في العراق: يوجد تنظيم ضمني داخل القوانين الخاصة يسمح بالتنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم وليست قوانين شاملة.**

ساير المشرع العراقي نظيره المصري في تنظيم إجراءات التنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم في اطار قوانين خاصة، تمنح الإدارة صلاحية التنفيذ المباشر لحماية النظام العام، ضمن مرافق الأمن والصحة والبيئة، لتواجه مخاطر جسيمة يتعرض لها المجتمع، فعلى سبيل المثال:

1- الخطر الامني يبرر التنفيذ المباشر:

يرغب المجتمع من أجل دوران عجلته التآريخية أن يسود الأمن بين أفراده ومرافقه ومؤسساته، و من دون الأمن الاجتماعي لن تسود الحركة في المرافق الاقتصادية والتجارية والمالية، بالإضافة الى تنشيط العلاقات الاجتماعية بمفهومها الانساني، فالاضطرابات والفتن تخل بأمن المجتمع، وهي صورة من صور النظام العام.[5]

ففي العراق لا توجد تشريعات محددة، ولكن تستخدم أوامر عسكرية في حالات الخطر الجسيم، إذ خوِّل قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة (2013)، فرق الدفاع المدني بالتدخل

---

[1]- د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري(دراسة مقارنة)،دار الفكر العربي، مصر، 1959، ص 153.

[2] - المادة (13) من قانون التظاهر المصري رقم (107) لسنة 2013.

[3] - د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، 2003، ص104.

[4] - ينظر: حكم محكمة استئناف مصر الأهلية في (22) أبريل سنة 1934 محاماة سنة 2015 ص 558.

[5] - شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الاداري الخاص لحماية الامن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية،2017، ص68-69.

الفوري، عند وجود خطر جسيم يلحق بالمواطنين او الممتلكات العامة او الخاصة، مثل الحرائق او انهيارات الابنية او السدود او الفيضانات من جراء غزارة الامطار.[1]

كما قد تكون المخاطر الأمنية الكترونية، اي ناتجة عن هجمات الكترونية، إذ لا توجد قوانين خاصة لمعالجتها، بل تستخدم الإدارة إجراءات أمنية عاجلة في حالات الخطر، فقد أكد موقع وزارة الاتصالات العراقية في 18 يونيو/ حزيران 2014، حظر مواقع التواصل الاجتماعي، كون هذا الحظر إجراء مؤقت بسبب الوضع الأمني في البلد، تقتضيه ضرورة الحفاظ على النظام العام، لأن العراق تعرض لمؤامرة كبيرة وهجوماً إرهابي، وفيه يستخدم العدو مواقع الإنترنت في الترويج لشائعات كاذبة [2]، إذ تم افتتاح مركز الحماية من الشائعات في وزارة الداخلية عام 2022، وهو مفصل أمني يعمل على مواكبة التطورات التكنولوجية الحديثة وله أهمية كبيرة على المستوى الوطني والدولي، ومهمته حماية الفضاء السيبراني في العراق ومكافحة الجرائم الالكترونية . [3]

2- الخطر الطبيعي يبرر التنفيذ المباشر:

قد تؤدي مخاطر الطبيعة الى حدوث أضرار خطيرة، ترتب نتائج يتعذر تداركها، على الأمن او الصحة العامة، مما تقتضي ضرورة تدخل الإدارة فوراً، لحماية الارواح والممتلكات العامة، إذ نجد أنَّ المادة (10) من قانون الري رقم (83) لسنة 2017، قد منحت لرئيس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الموارد المائية، صلاحية إصدار قرار بهدم او كسر أي منشأ، عند وقوع خطر جسيم ناتج عن فيضانات او سيول، وله ايضاً تخويل المحافظ او مجلس المحافظة او احد موظفي الموارد المائية لا تقل درجته عن مدير عام، و تخضع قراراتها في كافة الاحوال لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها.[4]

كما اتخذت وزارة الزراعة بالتعاون مع المؤسسات الصحية إجراءات صارمة [5]، منها فرض حظر انتقال الحيوانات المصابة بين المناطق لمدة (14) يوما، لتقليل انتشار مرض الحمى

---

[1] - المواد (5) و (7) من قانون الدفاع المدني رقم (44) لسنة 2013.

[2]- مقال نشر بتاريخ 27/ يونيو /2014، على الموقع الإلكتروني https://www.article19.org تاريخ الزيارة 2025/5/30، الساعة 10:00 مساءاً.

[3] - تم الحصول على هذا المعلومات من خلال لقاء أجريته مع مديرية العلاقات والإعلام في وزارة الداخلية.

[4] - المادة (10) من قانون الري العراقي رقم (83) لسنة 2017.

[5]- المادة (2) الفقرة (ثالثا) من قانون الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1981، التي نصت على (مكافحة الامراض الانتقالية والسيطرة عليها ومراقبتها، ومنع تسريبها من خارج او داخل القطر او من مكان لآخر فيه، والحد من انتشارها في الأراضي والمياه والأجواء العراقية).

القلاعية [1]، استناداً الى المواد (44) و(100) من قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981، والتي أجازت للجهة الصحية بقرار من وزير الصحة او نائبه عند التأكد من انتشار مرض او خطر وبائي، او تلوث يهدد الصحة العامة أنَّ تصدر قراراً فورياً بإغلاق تلك الاماكن.[2]

3- الخطر الاجتماعي يبرر التنفيذ المباشر:

طرق الإدارة في معالجة الأخطار الجسيمة متعددة من خلال استخدام السلطات المخولة لها قانونا مثل، فرض حظر التجول وتطبيق القوانين، وتنظيم الاحتجاجات وحماية الممتلكات العامة، وإدارة الكوارث والأزمات والاوبئة[3]، اذ اجاز قانون الصحة النفسية رقم (1) لسنة (2005) بإيداع المريض النفسي الذي تشكل حالته خطراً على نفسه او على غيره في وحدة علاجية مغلقة لمدة (72) ساعة بعد ان يقرر الطبيب النفسي ذلك [4]، كذلك قانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدل النافذ، الذي يعطي الادارة صلاحية التنفيذ الفوري، وذلك بإزالة الأبنية الآيلة للسقوط، اذا كانت تشكل خطراً حقيقياً على السلامة العامة للمواطنين [5]، وقد يكون الخطر اقتصادياً، كالإضرابات الخطيرة للعمال. [6]

وفي سياق متصل اصدرت محكمة التمييز، قرار يقضي بالزام احدى شركات الاتصال، بإزالة احدى ابراج الاتصال التابعة لها، لانعدام إجراءات السلامة، مما يرتب أضرار بيئية وصحية جسيمة للمدعي وعائلته، كون المساحة المسموح بها بين الابراج يجب أن لا تقل عن 50 متراً [7]، وفي حكماً اخر أصدرت ذات المحكمة قراراً تمييزياً، يقضي برفع مولدتين كهربائيتين، لما ترتبه من ضرر جسيم للمدعي، بسبب شدة الضوضاء التي تصل الى (100-

---

[1]- تعد الحمى القلاعية من أخطر الامراض الفيروسية التي تصيب الحيوانات ذات الظلف المشقوق، كالإبقار، والأغنام، ينظر: فارس الخيام، حقيقة انتشار مرض الحمى القلاعية في العراق، مقال نشر في الانترنت بتاريخ 2025/2/22 على الموقع الالكتروني: www.aljazeera.net.

[2] - المواد (44) و (100) من قانون وزارة الصحة رقم (89) لسنة 1981.

[3] - مثال ذلك ما جاء بخطة فرض القانون بمقتضى الأمر الديواني رقم (335) بتاريخ (2007/2/7) الفقرة الثالثة منه نصت (اولاً- يفرض حضر تجوال للإفراد والمركبات في حدود منطقة عمليات بغداد في التاريخ الذي يعلن عنه ...)، قرار غير منشور، كذلك ما صدر عن قيادة عمليات بغداد بفرض حظر التجول ومرافقة الفرق الجوالة، لضمان سير إجراءات التعداد السكاني في مختلف مناطق العاصمة، قرار صادر عن قيادة عمليات بغداد في 20- تشرين-2024

[4] - المادة (7) من قانون الصحة النفسية العراقي رقم (1) لسنة 2005.

[5] - المادة (47) من قانون ادارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964.

[6] - د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982، ص23.

[7]- حكم محكمة التمييز الاتحادية المؤرخ في (2014/6/3)، العدد/ 870/ الهيئة المدنية منقول/ 2014/ت 840، غير منشور.

106) ديسل، وهو اعلى حدا مسموح، فضلاً عن الغازات المنبعثة من تشغيل المولدتين والملوثات المشعة.[1]

مما تقدم نرى أنَّ المشرع الفرنسي قد وضع تنظيماً تشريعياً كاملاً لحالات الخطر الجسيم عبر قوانين عامة و خاصة وتحت رقابة القضاء، بخلاف المشرع المصري والعراقي إذ لا يوجد قانون إداري شامل ينظم التنفيذ المباشر في حالات الخطر، بل أجازت التنفيذ المباشر في قوانين متفرقة وبصورة ضمنية، عند توفر الخطر الجسيم الطارئ، ولاسيما في العراق غالباً ما يكون التدخل مبني على تقدير ذاتي من قبل الإدارة بوجوب التدخل العاجل ويكون تحت رقابة القضاء اللاحقة (مثل طلب وقف التنفيذ)، لذ نرجو من المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الفرنسي، بوضع تشريعات صريحة وواضحة تخول الإدارة بالتنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم.

المبحث الثاني

تأقيت الخطر المؤدي إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري

لا خلاف في أنَّ من أبرز وسائل الإدارة المادية لتنفيذ قراراتها دون اللجوء مسبقا إلى القضاء هو امتياز التنفيذ المباشر للقرار الإداري، متى ما اقتضت الضرورة حماية النظام العام أو تفادي أضرار جسيمة يتعذر تداركها بالوسائل القانونية الأخرى المتاحة، ولأن هذا الإجراء يُعد استثناء من مبدأ المشروعية، فقد قيدته الأنظمة القانونية بعدة قيود وشروط، أبرزها وجود خطر يبرر هذا الإجراء، ويجب ان لا تستمر إجراءات الضبط الإداري الا لمدة مؤقتة (محددة) بسريان الخطر، ذلك ان الحريات أغلى من ان تهدر او تصادر بغير حدود.

إذن السؤال الاساسي الذي يدور حوله هذا البحث، ما هو توقيت أو مدة الخطر الذي يبرر اللجوء إلى التنفيذ المباشر؟ وهل يكفي الخطر المحتمل أم يجب أن يكون حاليًا؟

لذا يعد توقيت الخطر او مدى استمراره أحد الأركان الجوهرية التي تبرر التنفيذ المباشر، اذ تختلف التشريعات والأنظمة القضائية المقارنة في تحديد هذا التوقيت، عليه سنوضح ذلك فيما يأتي:

المطلب الأول

في فرنسا مدة الخطر آنية ومحدودة زمنياً (التشدد في توقيت الخطر):

[1]- حكم محكمة التمييز الاتحادية، المؤرخ في (2021/4/5)، العدد/ 2313/ الهيئة المدنية/2021/ ت2301، قرار غير منشور.

في الفقه والقضاء الفرنسي يشترط لقبول التنفيذ المباشر أن يكون الخطر حالا و وشيكاً، وقائماً وقت التنفيذ ولا يمكن دفعه إلا بالتدخل العاجل، بحيث لا يسمح للإدارة بانتظار صدور حكم قضائي، إذ تنصَّ المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958، على أن (عندما تصبح مؤسسات الجمهورية او استقلال الأمة او سلامة أراضيها او تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال، و يرتب ذلك انقطاع السير العادي للسلطات العامة الدستورية لمباشرة مهامها العادية، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات الضرورية التي تقتضيها تلك الظروف) .[1]

محكمة التنازع الفرنسية أكدت ذلك في قضية (Action Française) لعام 1935، إذ قضت بأن التنفيذ المباشر لا يكون مشروعاً إلا إذا كان الخطر آنيًا ولا يمكن تفاديه بوسائل أخرى، وعليه قرر مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة لا يجوز لها استخدام التنفيذ المباشر إذا كان لديها متسع من الوقت في اللجوء الى القضاء او إذا لم يكن الخطر حالا وداهما. [2]

كما أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ جوهرياً في حكمه الشهير بنجامين (Benjamin)، والصادر بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات العامة، عندما ألغى المجلس هذا المبدأ في حكمه الصادر بتاريخ (19) مايو 1933 من عمدة المدينة (Nevers)، الخاص بمنع عقد أحد الاجتماعات، و مفاده ان مجرد التخوف من وقوع اضطرابات محتملة تخل بالأمن العام، لا يبرر المساس بالحريات العامة، ما دامت الوسائل القانونية العادية للضبط الإداري كافية للحفاظ على النظام العام، مؤكداً أنَّ بإمكان العمدة مواجهة أي اضطراب محتمل عبر استدعاء قوات الأمن، من دون اللجوء إلى المنع، مما يكرس مبدأ التناسب وكفاية الاجراء الضبطي في تقييد الحريات وقد جاء في هذا الحكم أنه بإمكان العمدة السماح لـ (رنيه بنجامين

---

[1] - د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 1987، ص 149.

[2] - تتلخص وقائع القضية بان (في صبيحة 7 فبراير 1934 قام محافظ شرطة باريس بحجز جريدة (لا كسيون الفرنسية) لدى المستودعين في العاصمة باريس و محافظة السين، مما دفع الصحيفة بمقاضاته أمام القضاء العادي، وحسمت محكمة التنازع الامر، اذ قضت بأن الإجراء المطعون فيه يشكل تعديا ينعقد له اختصاص القاضي العادي، طالما يحقق مساسا جسيما بحرية أساسية عن طريق قرار إداري غير مرتبط بكل وضوح بالصلاحيات الممنوحة للإدارة، على ذلك أرسى الاجتهاد القضائي مبدأ على ان التعدي يتحقق عند المساس الخطير بالحريات العامة او الملكية الخاصة سواء تم ذلك بقرار اداري لا يستند الى اختصاص مشروع غالباً أوعن طريق التنفيذ المباشر لقرار إداري حتى وان كان مشروعا، طالما لم تكن الإدارة مخولة قانونا بالتنفيذ الفوري، فالأخير لا يكون مشروعا إلا إذا نص القانون عليه صراحة، أو كانت هنالك حالة استعجال تبرره، أو لم تكن هناك جزاءات جزائية في حالة مخالفة القرار الإداري)، ينظر : الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي المؤسسة لأهم قواعد القضاء الإداري، بحث منشور في المكتبة القانونية العربية، على الموقع الإلكترونيwww.bibliotdroit.com تاريخ الزيارة 2025/5/27/ الساعة 7:00 مساءاً.

بإلقاء محاضرته)، لذا قرر مجلس الدولة إلغاء القرارين المطعون فيهما [1]، ومن ثمَّ نجد ان توقيت الخطر يقدر بناء على الظروف المحيطة بالواقعة، أي ان مدة الخطر تخضع لتقدير المحكمة لاحقاً بناءً على ظروف كل حالة على حدة [2]، لذا يتعين تحديد نقطة بدء الخطر ونهايته بدقة، وتطبيقاً لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار صادر من محافظ (السين) بغرض فرض قيود على تداول مواد غذائية من دون تحديد لمدة المنع [3]، وقرار رفض تنفيذ حكم قضائي لمدة حددها مصدره مسبقاً [4]، وقرر القضاء الإداري الفرنسي ايضاً مشروعية قرارات المحافظ في شهر حزيران وعدم مشروعيتها في شهر تموز.[5]

مما تقدم يتضح ان الفقه والقضاء الفرنسي لا يُعترف بالخطر الذي يمتد لزمن طويل أو محتمل الحدوث مستقبلاً، بل يجب أن يكون الخطر آنياً، حقيقيًا، ووشيكا بحيث لا يسمح للإدارة بانتظار صدور حكم قضائي، و يجب أن يكون التنفيذ العاجل لحظة التهديد الفعلي، فالقاعدة تعني أن كلما زادت المدة المتاحة للإدارة كلما ضعفت مشروعية التنفيذ المباشر.

المطلب الثاني

في مصر الخطر الوشيك كافً بشرط قرب تحققه (التوازن بين الضرورة وحماية الحقوق)

في مصر يُقبلَ الخطر الذي لم يقع بعد ولكن قريب الوقوع ومؤكد، طالما تنفيذ القرار عاجلاً يمنع تحقق ضرر جسيم، فقد أجاز قانون المحال الصناعية والتجارية رقم (453) لسنة 1955 في المواد (6 و12)، للجهة الإدارية المختصة إيقاف إدارة المحلات الخاضعة لأحكامه وقفاً كليا أو جزئيا في حالة وجود خطر داهم يتعذر تداركه على الصحة العامة أو الامن العام [6]، لما ينطوي عليه هذا الاجراء من مساس مباشر بحريات الأفراد القائمين على إدارة واستغلال المحال المذكورة .[1]

---

[1] - محمد حسنين عبد ألعال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دون الناشر، 2006، ص 74.

[2] - مفتاح سالم علي قريصعة، التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري، مصدر سابق، ص 120.

[3] - حكم مجلس الدولة الفرنسي في (19/ مايو/ 1944) مجموعة سيري ج 3، ص12.

[4] - حكم مجلس الدولة الفرنسي في (1/ فبراير/ 1952) مجموعة دالوز، ص 457.

[5] - د. علي خطار شطاوي، موسوعة القضاء الاداري، ج1، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2004، ص107

[6] - قضى مجلس الدولة الفرنسي(...لا يقاف احد المحال الصناعية والتجارية المضرة بالصحة والخطرة، يشترط ان يكون هناك خطر جسيم يتعذر تداركه، غير ان الايقاف منوط بوجود اسباب واقعية تبرر اجراءات الضبط، لما ينطوي عليه من مساس مباشر بحريات الافراد القائمين على ادارة المشروع)،نقلاً عن، فيصل جبر عباس، الضبط الاداري في نطاق الصحة العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة العراقية، 2019،

لذا تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر موقفا وسطياً، إذ تقر بضرورة توافر خطر حال او وشيك يهدد النظام العام او السلامة العامة ولكنها لا تشترط أن يكون قائما لحظة التنفيذ فقط، بل يكفي أن يكون الخطر وشيك الوقوع ومؤكداً [2]، كما قضت محكمة النقض والإبرام ايضاً، في حكمها الصادر بتاريخ (25) مارس عام 1934 بأن (حجز الشرطة لبعض الأفراد بالقسم لمدة ثلاثين ساعة، وذلك للاشتباه في نيتهم والتخوف من إحداثهم شغباً خلال احتفالات عيد الجلوس الملكي، يعد اجراءً مشروعاً، طالما قام الموظف بإداء وظيفته العامة، ويكون إجراءه لازماً حتما لمنع حدوث ضرر جسيم يهدد النظام العام). [3]

بالمقابل أقرت محكمة القضاء الإداري، بمشروعية القرار الضبطي الذي يتضمن حجبا جزئيا لوصول المستخدمين إلى بعض مواقع التواصل الاجتماعي لا سيما الذين يشكلون تهديدا خطيرا للنظام العام، إذما انطوت مضامينها على مساس خطير بالأمن القومي، واعتبرت المحكمة أنَّ هذا التدخل يندرج ضمن سلطات الضبط الإداري التي تمارسها الجهات المختصة، بهدف حماية النظام العام بأركانه المختلفة، ويكون ذلك تحت رقابة القضاء الإداري الذي يوازن بين الحريات العامة ومتطلبات المصلحة العامة في صيانة الأمن الوطني والنظام العام للبلاد. [4]

ويكتفِ بعض الفقه المصري، بالخطر الجسيم المحتمل المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري ولا يشترط فيه ان يكون حالة عامة يشمل الدولة بأسرها، ويرى ايضاً أنَّ تقدير جسامة الخطر مسالة موضوعية تختلف باختلاف الزمان والمكان، ويخضع تقدير الادارةً لرقابة القضاء[5]، فإذا اثبت لديه تحقق الخطر، أجاز اللجوء الى ذلك الاجراء، وبخلافه يكون عملها غير

ص 130، و حبيب ابراهيم الدليمي، سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 2005، ص215.

[1] - شامير محمود صبري، مصدر سابق، ص 191،190.

[2]- فيصل جبر عباس، الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة العراقية، 2019، ص 130.

[3] - يقصد بعيد الجلوس الملكي هو تاريخ تتذكر فيه البلاد تولي الملك الجديد الحكم، د. عبد الفتاح الشرقاوي، مصدر سابق، ص 720.

[4]-حكم محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثانية)، في الدعوى رقم (57933)، لسنة 68 ق، جلسة (25) أغسطس، 2015، نقلا عن، د. حسين احمد مقداد عبد اللطيف، دور الضبط الإداري في الحد من مخاطر الفضاء الإلكتروني، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد (65)العدد (1) السنة(2023) ، ص 799.

[5] - د. محمد قدري حسن، القانون الاداري،ط2، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص381.

مشروع يوجب مسؤوليتها [1]، أي أن على القاضي المختص، ان يتحقق من وجود الخطر الذي يهدد المصلحة العامة في ضوء الظروف والوقائع المعروضة أمامه. [2]

أنَّ توقيت الخطر في مصر يُقدّر، بناءً على درجة اقتراب الخطر وتأثيره، ويُشترط أن يكون التنفيذ الفوري ضروريا لمنع تحقق الضرر، ويجب أن تلتزم الإدارة بالمدة الزمنية التي يوجد فيها الظرف الاستثنائي وتنهي تلك الإجراءات وتزول بزوال الظرف الاستثنائي . [3]

بالتالي نرى أنَّ عنصر المدة في مصر يُقبل الخطر الذي لم يقع بعد ولكن قريب الوقوع ومؤكد (وشيك)، ما دام تنفيذ القرار عاجلاً يمنع تحقق ضرر جسيم.

المطلب الثالث

في العراق خطر حقيقي وقائم وقت التنفيذ (التحفظ الشديد على توقيت الخطر)

في العراق يخضع التنفيذ المباشر لرقابة شديدة من لدن القضاء الإداري، فالقضاء يُشترط أن يكون الخطر قائمًا وفعليا وقت التنفيذ، ولا يُعتد بالخطر المستقبلي أو المحتمل، اي يجب ان يكون الخطر قائماً فعلاً لحظة اتخاذ القرار، ولا يشمل الخطر الذي وقع وانتهى ولا يشترط ان يكون الخطر عاماً يغطي اقليم الدولة بأكمله [4]، وهذا ما ذهبت اليه محكمة القضاء الإداري بأن التنفيذ المباشر يُعد غير مشروع إذا لم يكن الخطر حاليًا وملموسًا [5]، أما فيما يخص الأساس التشريعي للظروف الاستثنائية، اشترط المشرع العراقي في معظم التشريعات العادية، بأن يكون الخطر حالاً وجسيماً وليس محتملاً، و الذي بموجبه يمنح الإدارة صلاحية التنفيذ العاجل حمايةً للنظام العام، مثالها ما إشارة اليه المادة (253) من قانون التجارة العراقي، الذي خول المصرف عند وجود خطر حال على الأشياء المخزونة لديه، أنَّ يصدر قرار بفتح الخزانة وإفراغها وعلى مسؤوليته، او سحب الأشياء الخطرة منها دون اخطار او إذن سابق من

---

[1] - د. عبد العزيز عبد المنعم خلف، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 267.

[2] - د. انس جعفر، القرارات الإدارية، ط3، دار النهضة العربية، 2013، مصر، ص 189.

[3] - د. محمد فوزي النويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مصدر سابق، ص 161.

[4] - رائد ذياب احمد العاني، سلطة الادارة في ضبط استعمال مياه الري في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون/ الجامعة العراقية، 2023، ص158.

[5] - ولتفادي توسع الإدارة في تقدير الخطر، فقد استقر القضاء على وصفة بان يكون جسيم وحال يهدد النظام العام، نقلاً عن، د، فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، كلية القانون/ جامعة الموصل، 1988، ص46.

المحكمة [1]، كذلك قانون الصحة العامة الذي منح إدارة المؤسسة الصحية، إجراء العملية الجراحية للمريض عند وجود خطر حال على حياته، و قد يؤدي إلى وفاة المريض عند تأخر إجراءها، دون موافقته او موافقة ذويه ان كان قاصراً او فاقداً لوعيه) .[2]

كما إن السلطة التنفيذية حتى تتمكن من تطبيق إجراءاتها في الظروف الراهنة، يجب ان تتحقق عدة شروط منها وجود ظروف استثنائية وعدم كفاية الوسائل القانونية العادية لمعالجة تلك الظروف ويجب أن تتناسب تلك الإجراءات مع الظروف الاستثنائية التي توجهها الإدارة، والاهم من ذلك ان تنتهي تلك الإجراءات بانتهاء الخطر [3]، مثال ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (27) الصادر بتاريخ (4 / 1992/2) الذي جاء لمواجهة حالات الخطر الجسيم المهدد للنظام العام الاقتصادي، اذ يفرض الغرامات المالية على المخالفين في قضايا تسويق البضائع، وإلغاء وكالات من يخل بشروط التسويق او لا يلتزم بالتعليمات الرسمية، بالإضافة إلى توقيع جزاءات إدارية، كايقاف التجهيز او غلق محلاتهم لمدة لا تزيد عن (13) شهراً ومصادرة الأغنام والذهب والمواد الثمينة والبضائع المعد تهريبها خارج البلاد، لاسيما إذا كانت اثناء أزمة يمر بها البلد اومن الموارد الأولية النادرة. [4]

أي ان توقيت الخطر يقدر بناءً على وجود الخطر الحقيقي والملموس، أي أن لا تكون الإدارة غير متأكدة من حصوله في لحظة اتخاذ القرار، ويُشترط أن يكون التنفيذ الفوري ضرورياً لمواجهة الخطر المهدد لاحد عناصر للنظام العام او سير المرافق العامة بانتظام [5]، ويخضع توقيت الخطر لتقدير المحكمة، لكنها تميل إلى التشدد في تقدير وجود واستمرار الخطر القائم في المجتمع، ولا يشترط في هذا الخطر ان يكون عاماً يشمل عموم البلاد، بل يكتفِ أن يكون جزئيا مقتصراً، على منطقة معينة أو اكثر، كما قد يكون مرفقي يتعلق بأحد المرافق العامة، ومن ثمَّ يجب على الإدارة أنَّ لا تتصرف خارج حدود المكان الذي يحدث فيه الخطر، وإلا كان تصرفها غير مشروع لتجاوزه اختصاصها المكاني لممارسة نشاطها الضبطي . [6]

---

[1] - المادة (253) من قانون التجارة العراقي رقم (30) لسنة 1984.
[2] - المادة (91/ رابعاً/ ب) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ رقم (89) لسنة 1981.
[3] - علي هادي حميد الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء دراسة مقارنة، مجلة المحقق العدلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (3) السنة 2014، ص20-23.
[4] - نشر هذ القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3393) في 17 / 2/ 1992.
[5] - د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة والنشر والتوزيع، 2007، ص 298.
[6] - د. شاب توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الطبع والنشر الاهلية، 1871، ص183.

كما انَّ مدة الخطر التي تستدعي التنفيذ العاجل غير مستمرة على وتيرة واحدة بل تختلف من حالة الى أخرى، وحسب طبيعة القرار مستمر ام مؤقت[1]، ففي القرارات المستمرة تظل نافذة لحين إلغاءها، ومن امثلة ذلك وضع الشخص في قائمة الممنوعين من السفر او مصادرة جوازات السفر، اما المؤقتة فهي تنتهي بمجرد تحقيق الغاية منها كالأوامر الفورية المتعلقة بالأمن والصحة والهدوء العام، مما تجعل مدة التنفيذ مرهونة باستمرار حالة الخطر على النظام العام ومقيدة بضوابطه وهي حالة تحقق الخطر واستمراره عند التنفيذ، وينتهي التنفيذ بزوال الخطر فوراً، ويعد استمرار التنفيذ بعد ذلك عمل غير مشروع لانتفاء مبرره ويشكل اعتداء على الحريات العامة، مما يوجب الغاء القرار والتعويض عنه ان كان له مقتضى[2] .

هذا ما تبين لنا من النصوص القانونية والأحكام القضائية وآراء بعض الفقه في دول المقارنة، أي أنَّ المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق، لم ينص على توقيت زمني للتنفيذ المباشر، بل جعله مرتبط بوقت تحقق الخطر والحاجة الملحة اليه، ويستمر التنفيذ باستمرار الخطر ويكون تحت رقابة القضاء خلال مدة معينة، واكد بعض الفقه ان الإدارة لا تملك الاستمرار في تنفيذ القرار إلا إذا استمرّ الخطر القائم وكان التنفيذ هو الوسيلة الوحيدة لدرئه، أي يجب أن لا يستمر التنفيذ إلا بقدر الحاجة الماسة اليه ويجب ان يتوقف بمجرد انتهاء الخطر، ويعد استمراره بعد ذلك مخالف لمبدأ المشروعية.

في سياق ما تقدم من توضيح مبسط حول حالة الخطر الجسيم ومدته المبررة للتنفيذ المباشر للقرار الإداري، نرى أن الاتجاه المصري هو الأكثر مرونة وعملية وتوازنا، لأنه يحقق الحماية الفعالة للنظام العام عند وجود خطر وشيك، وفي الوقت ذاته لا يُطلق يد الإدارة بلا قيد، إذ يشترط اقتراب تحقق الخطر واستحالته درئه بغير التنفيذ المباشر، اذ يهدف الى صيانة الحقوق الفردية وحماية النظام العام، أما الاتجاه الفرنسي والعراقي، فرغم احترامهما الصارم لمبدأ المشروعية، إلا أن تشددهما قد يُعطل الإدارة عن أداء دورها في مواجهة الأخطار العاجلة، إذ اشترطا الخطر الأني والحتمي في التنفيذ المباشر للقرار الإداري، لكن فرنسا اكثر دقة تشريعية والعراق اكثر تحفظاً.

---

[1] - د. حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، ط2، دار وائل للطباعة والشر والتوزيع، 2018، ص66.

[2] - امين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني للقرار الاداري المستمر (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، مجلد(24) العدد(4) السنة (2020)، ص5-6.

الخاتمة

بعد البحث في موضوع الخطر المؤدي الى التنفيذ المباشر للقرار الإداري، أتضح لنا أن الامتياز الوحيد للإدارة هو امتياز التنفيذ المباشر بالطريق الإداري، وأن بقية الامتيازات لا تخرج عن كونها تطبيقاً له، أو مقصود بها خدمته والإعداد له، لتتمكن الإدارة من ممارسة، و توصلنا من خلال البحث في ذلك الى عدة نتائج ومقترحات نلخصها بالآتي:

اولاً: الاستنتاجات

1- إن التنفيذ المباشر هو المحور الذي تدور حوله معظم الامتيازات الأخرى، وهو يلازم الإدارة في كل تصرفاتها التي تباشرها بمقتضى سلطتها عندما تبحث الحالة التي تواجهها وتدرسها ومن ثم تتخذ فيها الاجراء المناسب الذي تريد تنفيذه.

2- إن التنفيذ المباشر في حقيقته ليس صرع بين سلطة الإدارة وحرية الأفراد كما يرى البعض، وإنما هو في حقيقة الأمر صراع بين مصلحتين؛ حرية أو مصلحة المجموع من جهة، وحرية أو مصلحة الفرد من جهة اخرى، والمنطق يحتم أن تكون الغلبة لحرية أو مصلحة المجموع (المصلحة العامة)، طالما تعبر المصلحة العامة عن مجموعة مصالح فردية حاضرة أو مستقبلة تعمل سلطة الإدارة على تحقيقها لأفراد الشعب، وبالتالي نرى بأنه لا يوجد تعارض بين فكرتي السلطة والحرية كما يرى البعض، بل وجدت احدى الفكرتين (سلطة الإدارة)، لخدمة الفكرة الأخرى وهي حماية الحقوق والحريات لتحقيق المصلحة العامة للأفراد.

3- نرى بأنَّ المشرع الفرنسي قد وضع تنظيماً تشريعياً متكامل لحالات الخطر الجسيم وكيفية معالجتها، عبر قوانين عامة و خاصة وتحت ظل رقابة القضاء، بخلاف المشرع المصري والعراقي إذ لا يوجد قانون إداري شامل ينظم التنفيذ المباشر عند وقوع خطر جسيم، بل أجازت التنفيذ المباشر في قوانين متفرقة وبصورة ضمنية، عند توفر الخطر الجسيم الطارئ، ولاسيما في العراق غالباً ما يكون التدخل مبني على تقدير ذاتي من قبل الإدارة بوجوب التدخل العاجل ويكون تحت رقابة القضاء اللاحقة.

4- أنَّ المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق، لم ينص على تأقيت زمني معين للتنفيذ المباشر، بل جعله مرتبط بوقت تحقق الخطر والحاجة الملحة اليه، ويستمر ذلك التنفيذ باستمرار الخطر ويكون تحت رقابة القضاء خلال مدة معينة، وينهي بزولة الخطر وبخلافة يعتبر عمل الادارة غير مشروع.

ثانياً: المقترحات

1- ندعوا المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الفرنسي، بوضع تشريعات صريحة وواضحة تخول الإدارة بالتنفيذ المباشر في حالات الخطر الجسيم، وذلك عن طريق ادخال تعديل في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، او في قانون التنفيذ العراقي رقم (45) لسنة 1980، ذلك أن جسامة مهمة الإدارة وخطورة وظيفتها وسمو هدفها ونبل غايتها يقتضي ضرورة تمكينها من الوصول

إلى تحقيق ذلك الهدف وتلك الغاية، عن طريق مساعدتها في إداء وظيفتها على الوجه الأكمل، ولا يتحقق ذلك إلا بوضع الوسائل الناجعة تحت تصرفها و بترخيص تشريعي واضح وصريح، مما يكفل لها أداء وظيفتها على الوجه الأكمل والمحافظة على الأمن والنظام و مصالح الشعب في الوقت المناسب، وتخضع لرقابة القضاء الإداري، مما تحقق قضاء إداري متخصص وفعال.

2- ندعوا مشرعنا ايضاً ان يجعل جميع المنازعات المتعلقة بالعمل الإداري من اختصاص القضاء الإداري، لا سيما فيما يتعلق بإجراءات التنفيذ المباشر للقرار الإداري من (حجز أو مصادرة أو غلق إداري...)، لأن المنازعة تتعلق بقرار إداري وصادر عن جهة إدارية مختصة فمن الأولى أن يجعل النظر فيه من اختصاص مجلس الدولة كم هو سائد في النظام القضائي الفرنسي، فالقاضي الإداري اكثر دراية من غيره بحقيقة النزاع موضوع المنازعة الإدارية وأكثر حيادية.

3- ندعوا الى تفعيل نص المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، والمتعلقة بأنشاء محاكم للقضاء الإداري في المناطق الاستئنافية المختلفة، وفي مراكز المحافظات وعدم اقتصارها على محكمة القضاء الاداري في بغداد فقط، لما تعانيه من زخم كبير في القضايا، وتخفيف الاعباء عن القاطنين في المحافظات البعيدة عن العاصمة .

المصادر والمراجع

اولاً: الكتب

1. بير تيفن ، القانون الاداري الفرنسي، ج5، الفصل 1، القسم3، الشرطة الادارية، 2020.
2. د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
3. د. انس جعفر، القرارات الإدارية، ط3، دار النهضة العربية، 2013، مصر.
4. د. حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، ط2، دار وائل للطباعة والشر والتوزيع، 2018.
5. د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 1987.
6. د. شاب توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الطبع والنشر الاهلية، 1871.
7. د. عبد العزيز عبد المنعم خلف، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
8. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
9. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، 1996.
10. د. عبد الفتاح حسن، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014 .
11. د. علي خطار شطاوي، موسوعة القضاء الاداري، ج1، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2004.
12. د. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتاب للطباعة والنشر، كلية الحقوق/ جامعة الموصل، 1988.
13. د. فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، كلية القانون/ جامعة الموصل، 1988.
14. د. محمد احمد عبد المنعم، شرط الضرورة امام القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر،2002.

15. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، 2003.
16. د. محمد علي ال ياسين، القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بغداد، ص 148. عبد الفتاح حسن، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014 .
17. د. محمد قدري حسن، القانون الاداري، ط1، اثراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
18. د. محمد قدري حسن، القانون الاداري،ط2، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
19. د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري(دراسة مقارنة)،دار الفكر العربي، مصر، 1959.
20. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة والنشر والتوزيع، 2007.
21. د.سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982.
22. شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الاداري الخاص لحماية الامن العام دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية،2017.
23. محمد حسنين عبد ألعال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دون الناشر، 2006.

ثانياً: البحوث والمجلات

1- امين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني للقرار الاداري المستمر (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، مجلد(24) العدد(4) السنة (2020)
2- د. حسن محمد عبد التواب مهدي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في استعمال التنفيذ المباشر، المجلة القانونية المجلد (23) العدد (5) السنة (2025)، كلية الحقوق جامعة بن سويف
3- دور الضبط الإداري في الحد من مخاطر الفضاء الإلكتروني في مصر وفرنسا، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية المجلد (63) العدد (1) السنة (65)، 2023، ص 653.
4- د. حسين احمد مقداد عبد اللطيف، دور الضبط الإداري في الحد من مخاطر الفضاء الإلكتروني، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد (65)العدد (1) السنة(2023)

5- علي هادي حميد الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء دراسة مقارنة، مجلة المحقق العدلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (3) السنة 2014

ثالثاً: الاطاريح والرسائل الجامعية

1- حبيب ابراهيم الدليمي، سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 2005

2- خالد جابر الشمري، واجب الإدارة في تحقيق الصحة العامة وحمايتها في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون / جامعة بغداد، 2014

3- د. ضياء حسن الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، 2006

4- د. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2003

5- ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة الازالة التجاوز على الاموال العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، 2005

6- رائد ذياب احمد العاني، سلطة الادارة في ضبط استعمال مياه الري في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون/ الجامعة العراقية، 2023

7- فيصل جبر عباس، الضبط الاداري في نطاق الصحة العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة العراقية، 2019

8- مفتاح سالم علي قريصعة، التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري، اطروحة دكتوراه، مصر، 2009

9- ولاء كمال الماضي، صلاحيات الإدارة في استخدام القوة الجبرية في تنفيذ قراراتها الضبطية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019

رابعاً: التشريعات الأجنبية والعربية

1- المواد (4,22) من قانون الامن الشامل الفرنسي لسنة (2021).

2- المادة (25/24) من قانون المحال العامة المصري رقم (154) لسنة 2019 النافذ.

3-المادة (13) من قانون التظاهر المصري رقم (107) لسنة 2013.

4-المواد (5) و (7) من قانون الدفاع المدني العراقي رقم (44) لسنة 2013.

5-المادة (10) من قانون الري العراقي رقم (83) لسنة 2017.

6-المادة (2) الفقرة (ثالثا) من قانون الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1981.

7- المواد (44) و (100) من قانون وزارة الصحة العراقي رقم (89) لسنة 1981.

8- المادة (7) من قانون الصحة النفسية العراقي رقم (1) لسنة 2005.

9- المادة (47) من قانون ادارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964.

10- المادة (253) من قانون التجارة العراقي رقم (30) لسنة 1984.

11- المادة (91/ رابعاً/ ب) من قانون الصحة العامة العراقي النافذ رقم (89) لسنة 1981.

خامساً: القرارات القضائية

1- حكم محكمة استئناف مصر الأهلية في (22) أبريل سنة 1934 محاماة سنة 2015

2-حكم محكمة التمييز الاتحادية المؤرخ في (2014/6/3)، العدد/ 870/ الهيئة المدنية منقول/ 2014/ت 840، غير منشور.

3-حكم محكمة التمييز الاتحادية، المؤرخ في (2021/4/5)، العدد/ 2313/ الهيئة المدنية/2021/ ت2301، قرار غير منشور.

4- الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي المؤسسة لأهم قواعد القضاء الإداري، بحث منشور في المكتبة القانونية العربية، على الموقع الإلكترونيwww.bibliotdroit.com تاريخ الزيارة 2025/5/27/ الساعة 7:00 مساءاً.

5- نشر هذ القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3393) في 17 / 2/ 1992.

سادساً: المواقع الالكترونية

1-حالات الطوارئ في فرنسا، مقال نشر في موسوعة ويكيبيديا على الموقع: www.en.m.wikipedia.org.، تاريخ الزيارة 2025/7/26، الساعة 9:15 مساءاً

2-دي هال، اجراء مكيف للتعامل مع حالات تعريض الناس للخطر، مقال نشر على الموقع: www.actu.dalloz-etudiant.fr ،تاريخ الزيارة2025/7/28، الساعة :5:00 مساءاً.

3-سيبستيان افلاطون، كوفيد19 وحالات الطوارئ، مقال نشر في 9 ابريل 2020 على الموقع الالكتروني: http//:www.verfassungsblog.de، تاريخ الزيارة 2025/7/26،الساعة 11:00م.

4- يسرى البدري، وزير الداخلية عن مراقبة الفيس، مقال نشر في الانترنت على الموقع. https://www.almasryalyoum.com/news تاريخ الزيارة 2025/5/31 الساعة 1:30 مساءا.

5- مقال نشر بتاريخ 27/ يونيو /2014، على الموقع الإلكتروني https://www.article19.org تاريخ الزيارة 2025/5/30، الساعة 10:00 مساءاً.

6- فارس الخيام، حقيقة انتشار مرض الحمى القلاعية في العراق، مقال نشر في الانترنت بتاريخ 2025/2/22 على الموقع الالكتروني: www.aljazeera، تاريخ الزيارة 2025/6/20، الساعة 3:00م.

I. Books

1. (repeat) Dr. Abd al-Azīz Abd al-Mun‘im Khalīfah, *Administrative Decisions in Jurisprudence and the State Council Jurisprudence*, 1st ed., Al-Ma‘ārif Establishment, Alexandria, 2007.
2. Dr. ‘Alī Khaṭṭār Shutāwī, *Encyclopedia of Administrative Judiciary*, Vol. 1, 1st ed., Dar Al-Thaqāfah for Publishing & Distribution, Jordan, 2004.
3. Dr. Abd al-Azīm Abd al-Salām Abd al-Hamīd, *The Legislative Role of the Head of State in a Mixed System (A Comparative Study)*, 1st ed., Dar Al-Nahḍah Al-‘Arabiyyah, 1996
4. Dr. Abd al-Azīz Abd al-Mun‘im Khalīfah, *Administrative Decisions: Forms, Enforceability, Suspension of Execution, and Annulment in Jurisprudence and the State Council Jurisprudence*, University Thought House, Alexandria.
5. Dr. Anas Ja‘far, *Administrative Decisions*, 3rd ed., Dar Al-Nahḍah Al-‘Arabiyyah, 2013, Egypt.
6. Dr. Farooq Ahmad Khammās, *Control over the Actions of Administration*, Dar Al-Kitab for Printing and Publishing, Faculty of Law, University of Mosul, 1988.
7. Dr. Farooq Ahmad Khammās, *Control over the Acts of Administration*, Dar Al-Kutub for Printing & Publishing, Faculty of Law, University of Mosul, 1988.
8. Dr. Hamdī ‘Akāshah, *Administrative Decision in State Council Jurisprudence*, Al-Ma‘ārif Establishment, 1987.
9. Dr. Hamdī Al-Qubaylāt, *Brief in Administrative Judiciary*, 2nd ed., Dar Wā’il for Printing, Publishing & Distribution, 2018.
10. Dr. Majid Ragheb Al-Halou, *Administrative Decisions*, Dar Al-Jami’a Al-Jadeedah, Alexandria, 2009.

11. Dr. Muhammad Ahmad Abd al-Mun‘im, *The Condition of Necessity before Constitutional Judiciary (Comparative Study)*, Dar Al-Nahḍah Al-‘Arabiyyah, Egypt, 2002
12. Dr. Muhammad Ali Al-Yāsīn, *Administrative Law*, Modern Library for Printing and Publishing, Baghdad, p. 148; Abd al-Fattah Hassan, *Direct Enforcement of Administrative Decisions*, Al-Ma‘ārif Establishment, Alexandria, 2014.
13. Dr. Muhammad Al-Wakīl, *State of Emergency and Administrative Control Powers (Comparative Study)*, 1st ed., Dar Al-Nahḍah Al-‘Arabiyyah, 2003.
14. Dr. Muhammad Kāmil Laylah, *Theory of Direct Enforcement in Administrative Law (Comparative Study)*, Dar Al-Fikr Al-‘Arabī, Egypt, 1959.
15. Dr. Muhammad Qadri Hassan, *Administrative Law*, 1st ed., Ithraa Publishing & Distribution, Jordan, 2009.
16. Dr. Muhammad Qadri Hassan, *Administrative Law*, 2nd ed., Ithraa Publishing & Distribution, Amman, 2012, p. 381.
17. Dr. Nawāf Kannān, *Administrative Law*, Book Two, Dar Al-Thaqāfah for Publishing & Distribution, 2007.
18. Dr. Samī Jamāl al-Dīn, *Regulations of Necessity and Judicial Guarantees of Control*, Al-Ma‘ārif Establishment, Alexandria, Egypt, 1982.
19. Muhammad Husnayn ‘Abd al-‘Allāl, *Principle of Legitimacy and Judicial Control over Administration’s Acts: A Comparative Study*, Unpublished, 2006.
20. Pierre Tiffen, *French Administrative Law*, Vol. 5, Chapter 1, Section 3, Administrative Police, 2020.
21. Shāb Tumā Mansūr, *Administrative Law (Comparative Study)*, Al-Ahliyyah Printing & Publishing House, 1871
22. Shāmir Mahmoud Sabri, *Legitimacy of Special Administrative Regulation for Protection of Public Security: A Comparative Study*, Arab Center for Legal Studies and Research, 2017.

II. Articles and Journals

1. Amin Raheem Hamid Al-Hijjāmī, “Legal Regulation of the Continuous Administrative Decision (Comparative Study),” *Babel University Journal for Humanities*, Vol. 24, No. 4, 2020
2. Dr. Hassan Muhammad Abd al-Tawwāb Mahdī, “Judicial Control over the Administration’s Power in the Use of Direct Enforcement,” *Legal Journal*, Vol. 23, No. 5, 2025, Faculty of Law, Beni Suef University.

3. "The Role of Administrative Regulation in Limiting Risks of Cyberspace in Egypt and France," *Journal of Legal and Economic Sciences,* Vol. 63, No. 1, Year 65, 2023.
4. Dr. Hussein Ahmad Muqaddad Abd al-Latīf, "The Role of Administrative Regulation in Limiting the Risks of Cyberspace," *Journal of Legal and Economic Sciences*, Vol. 65, No. 1, Year 2023.
5. Ali Hādī Hamīd Al-Shakrāwī, "Legal Regulation of Exceptional Regimes: A Comparative Study," *Al-Muḥaqqiq Al-ʻAdlī* Journal of Legal and Political Sciences, No. 3, Year 2014.

III. Theses and Dissertations

1. Dr. Muhammad Muhammad Mustafa Al-Wakīl, *State of Emergency and Administrative Control Powers (Comparative Study)*, PhD thesis, Cairo University, 2003.
2. Dhikrá Abbas Alī Al-Dāynī, *Administrative Means for Removal of Violations over Public Funds*, PhD thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 2005.
3. Walā' Kamāl Al-Māḍī, *Powers of Administration to Use Coercive Force in Executing its Regulatory Decisions in Palestinian Legislation*, Master's thesis, Faculty of Sharia and Law, Islamic University, Gaza, 2019.
4. Dr. Ḍiyā' Ḥasan Al-Khalikhālī, *Theory of Necessity as an Exception to the Principle of Supremacy of the Constitution*, PhD thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 2006
5. Khalid Jābir Al-Shammārī, *Duty of Administration in Achieving and Protecting Public Health in Iraqi Law: A Comparative Study*, Master's thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 2014.
6. Miftāḥ Salīm Alī Qarīṣʻah, *Compulsory Execution of Administrative Control Decisions*, PhD thesis, Egypt, 2009.
7. Faisal Jabr ʻAbbās, *Administrative Regulation in the Scope of Public Health in Iraq*, Master's thesis, Faculty of Law, University of Iraq, 2019.
8. Habīb Ibrāhīm Al-Dulaimī, *Administrative Control Power in Normal Circumstances*, PhD thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 2005.
9. Rā'id Dhiāb Ahmad Al-ʻĀnī, *Administrative Authority in Regulating Use of Irrigation Water in Iraq*, PhD thesis, Faculty of Law, University of Iraq, 2023.

IV. Foreign and Arabic Legislation

1. Articles (4, 22) of the French Comprehensive Security Law of 2021.
2. Article 24/25 of Egypt's Public Places Law No. 154 of 2019.
3. Article 13 of Egypt's Protest Law No. 107 of 2013.
4. Articles 5 and 7 of Iraq's Civil Defense Law No. 44 of 2013.
5. Article 10 of Iraq's Irrigation Law No. 83 of 2017.
6. Article 2, paragraph (third) of Iraq's Health Law No. 10 of 1981.
7. Articles 44 and 100 of Iraq's Ministry of Health Law No. 89 of 1981.
8. Article 7 of Iraq's Mental Health Law No. 1 of 2005.
9. Article 47 of Iraq's Municipalities Management Law No. 165 of 1964.
10. Article 253 of Iraq's Commercial Law No. 30 of 1984.
11. Article 91/fourth/b of Iraq's Public Health Law in force No. 89 of 1981.

V. Judicial Decisions

1. Ruling of the Egyptian Civil Appeal Court on 22 April 1934, *Lawyers* Year 2015, p. 558.
2. Ruling of the Federal Court of Cassation dated 3 June 2014, No. 870 / Civil Panel / Transferred 2014 / T 840, unpublished.
3. Ruling of the Federal Court of Cassation, dated 5 April 2021, No. 2313 / Civil Panel / 2021 / T2301, unpublished.
4. Administered rulings and major administrative decisions in French administrative judiciary establishing the most important rules of administrative court, a study published in *Al-Maktabah Al-Qanūniyyah Al-'Arabiyyah* online library, visited on 27 May 2025, at 7:00 pm.
5. This decision published in the Iraqi Official Gazette in issue no. (3393) on 17 February 1992.

VI. Websites

1. *States of Emergency in France*, article posted in Wikipedia: www.en.m.wikipedia.org. Visited on 26 July 2025, at 9:15 pm.
2. De Hall, "A Moderated Procedure for Dealing with People's Exposure to Danger," article at www.actu.dalloz-etudiant.fr. Visited on 28 July 2025, at 5:00 pm.
3. Sébastien Platon, "COVID-19 and States of Emergency," article published 9 April 2020 on verfassungsblog.de. Visited on 26 July 2025, at 11:00 pm.

4. Yusrā Al-Badri, “Minister of Interior on Facebook Monitoring,” article on Al-Masry Al-Youm: www.almasryalyoum.com/news. Visited on 31 May 2025, at 1:30 pm.
5. Article published on 27 June 2014 at article19.org. Visited on 30 May 2025, at 10:00 pm.
6. Fāris Al-Khayyām, “The Reality of the Spread of Foot-and-Mouth Disease in Iraq,” article posted on Al-Jazeera website, on 22 February 2025. Accessed on 20 June 2025, at 3:00 pm.