

جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة -



كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم القانون العام

# تحليل فكرة الضبط الإداري من حيث الطبيعة القانونية والأهداف

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام

تخصص: إدارة و مالية

إشراف الأستاذة

رحماني حسيبة

إعداد الطالب

العموري سعيد

لجنة المناقشة

الأستاذ: خيوك أعمر.....رئيسًا

الأستاذة: رحماني حسيبة.....مُشرفًا ومقرّرًا

الأستاذ: ربيع زكريا.....عُضْوًا

السنة الجامعية 2016/2015

## كلمة شكر

أحمد الله وأشكره عزوجلّ على توفيقى في إنجاز هذا العمل.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة "رحماني حسيبة" على قبولها الإشراف على هذا البحث

وتوجيهاتها وإرشاداتها ونصائحها،

أشكر لجنة المناقشة على تكريمهم وقبولهم مناقشة وإثراء هذه المذكرة.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى زملائي وزميلاتي

كما أشكر كل من ساعدني من بعيد أو قريب لإنجاز هذا العمل.

## إهداء

الحمد لله الذي وفقني لهذا، ولم أكن لأصل لهذا لولا فضله تعالى، أمّا بعد:

أهدي عملي هذا:

إلى روح والديّ الكريمين وأسأل الله أن يدخلهما الجنة

إلى من قاسمتي دروب الحياة بطلوها ومرها

إلى زوجتي العزيزة "فروجة"

إلى أعزّ الناس على قلبي، بناتي:

"ميلزة"، "صارة"، "ليا"

إلى جميع أهلي وأقاربي من قريب وبعيد.

سعيد

## مقدمة

عرفت فكرة الضبط الإداري تطورات كبيرة عبر التاريخ، ففي المرحلة الأولى انصهرت هذه الفكرة بالحكم، لدرجة أنه لم يكن هناك فاصل بين الضبط الإداري والحكم، حيث عرفت المدينة اليونانية كلمة "بوليس" باعتبارها مرادفة لدستور المدينة أو دستور الدولة، ثم تطور هذا المفهوم لاحقاً ليرادف إدارة الدولة والحكومة، حيث يعتقد فلاسفة اليونان أن الانتقال من الأشكال الأولى للمجتمع إلى مرحلة المدينة يقابله في ذات الوقت الانتقال من الحياة العادية كغاية للوجود إلى الحياة الخيرة كغاية للدولة، كما يرون أن الحياة الطيبة هي أفضل سبيل لتحقيق أحسن لغرائز الإنسان.

من هنا كان تقييم نظام الحكم متوقف عن مدى قدرته على تحقيق الحياة الطبيعية للمحكومين فاتجه فلاسفة اليونان إلى التحول بوجوب حظر بعض النشاط على الأفراد، وهو معناه استعمال سلطة الضبط، فقد وصلت أفكار فلاسفة اليونان في هذا الصدد إلى أبعد الحدود، فأفلاطون قال بوجوب فرض الحظر حتى على الأطفال لمنعهم من اللعب بالألعاب الجديدة.

أما في العهد الإقطاعي، فقد اجتمعت السلطة الدينية والزمنية، وكان من الطبيعي أن يندمج الضبط الإداري بالحكم ونتيجة لذلك، ظهرت فكرة الخير المشترك الكنيسي حيث قامت الكنيسة بدور كبير في المحافظة على الأوضاع، إذ اعتبرت أن النظام هو الدعامة الرئيسية للخير، فقد قال القديس توماس بصدد ذلك:

"أن النظام يعد بوجه خاص التوجه المنضبط للأشياء نحو غايتها والملائمة بين الوسائل والغايات".

كما قال أيضاً في قداسة النظام:

"أن الميزة التي تقدر للنظام هي أنه لا توجد في المجتمع مصلحة خاصة لطائفة من الناس، لا تكون جزءاً من المصلحة العامة".

فقد ربط الفكر الكنيسي بين النظام والسلطة، مما يعني أنه من أجل أن يكون النظام حقيقيا ومفضيا إلى السلم لا بد أن تصحبه سلطة حاسمة تقوم على أساس من التجاوب بين الذين يأمرهم والذين يطيعون، وذلك بإستعمال القوة التي توضع في خدمة القانون، وزيادة على كل هذا فإنه لا بد من التسليم بوجود انضباط عام يقوم على أساس السلطة ويقيد الحرية في آن واحد، ومنه تظهر ازدواجية هذا النظام، كما أنه يعتبر عند الكنيسة ضبط ديني يقوم على العقيدة، وعند الأمراء ضبط سياسي واجتماعي، وهكذا كان الحل حتى انهيار نظام الإقطاع وقيام الدولة الأوروبية.

وعند قيام الدولة الأوروبية الحديثة في نهاية القرن الخامس عشر، ظهر الضبط الإداري بصورة إدارة تؤدي خدمات بانتظام للأفراد، ففي هذه المرحلة تطورت وظيفة الدولة حيث بسطت سلطتها على جميع المجالات كتعبير عملي على المناداة بالسلطة المطلقة لسيادة الدولة اقتصاديا وسياسيا.

وبظهور السلطة البوليسية في القرنين السادس عشر والسابع عشر، أصبح للدولة دور يتمثل في الرعاية وتحقيق الرفاهية للأفراد ولو عن طريق الإكراه، مما أدى إلى تدخل السلطة العامة في المجالات الخاصة للأفراد والمواطنين وهو أمر بالغ الخطورة، إذ لم يكن يحد هذا التدخل في البدء أي حد قانوني، ومن هنا كان المجهود القانوني الكبير منصب في إرساء إدارة للدولة مبنية على قواعد قانونية ثابتة عن طرق إخضاع بعض نشاط الإدارة البوليسية إلى حكم القانون.

مما سبق يتبين أن الضبط الإداري قد ينشأ في ظل الحكم حتى أنه أدمج فيه لمدة طويلة، ورغم تميزه عنه جزئيا في مراحل لاحقة إلا أنه ظل أداة من أدواته.

وبعد قيام الثورة الفرنسية العام 1789 ميلادي تضاعف مدلول الضبط الإداري كثيرا وعمد به إلى الهيئات المحلية.

وهذا ما ترجمته المادة 51 من المرسوم الصادر في 14 ديسمبر 1789 ميلادي والتي تعهد للهيئات المحلية التكفل الحسن بالسكان من جوانب عديدة منها الصحة العامة، سلامة وأمن الشوارع.

وقد ازدادت أهمية الضبط الإداري نتيجة تزايد تدخل الإدارة في الكثير من المجالات واليادين وهذا بإرادة العديد من المرافق العامة في ظل ازدهار الفكر الاشتراكي، وما ترتب عنه من تدخل الدولة في العديد من المجالات، وهذا التدخل انعكس مباشرة على حريات الأفراد، مما زاد في اتساع أفق الضبط الإداري كوسيلة لتدخل الدولة في تسيير المرافق العامة وهذا من أجل السيطرة على الأوضاع الاجتماعية وإشباع حاجات الأفراد.

وبعد أن أفل عهد الاشتراكية وانتشر مفهوم الدولة القائم على أساس ديمقراطي ليبرالي، بقيت الجهة الأساسية للضبط الإداري قائمة ومرتكزة على المحافظة على النظام العام بمكوناته الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهذا ما خلق نوع من الجدل المتمثل في الموازنة بين حريات الأفراد في ظل التوجه الديمقراطي الليبرالي وأداء الدولة لمهامها في الحفاظ على النظام العام.

وإذا ما عدنا إلى الجزائر، فإننا نجد ما قد مررت بالعديد من المراحل فمباشرة بعد الاستقلال العام 1962، تبنت الدولة الجزائرية آنذاك النهج الاشتراكي، حيث ساد الاستقرار الأمني والاجتماعي، وهذا نتيجة لتدخل الدولة في كل المجالات، ما نتج عنه تضيقا على الحريات العامة، وكان وراء هذا التضيق أن الدولة كانت فتية وغالبية الجزائريين كانوا أميين فكان على الدولة أن تسيطر على زمام الأمور ولو أدى ذلك كما سبق ذكره إلى التضيق على الحريات العامة، وهذا حرصا منها على استتباب الأمن والاستقرار الاجتماعي.

وفي بداية التسعينيات من القرن الماضي، ومع سقوط القطب الشيوعي ممثلا في الإتحاد السوفيتي وسيطرة الليبرالية على العالم، كان على الجزائر هي الأخرى أن تغير نهجها الاقتصادي والسياسي باتجاه الديمقراطية الليبرالية.

بعد التعديل الدستوري لعام 1989 ظهرت التعددية السياسية وهو ما انجر عنه تراجع تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي.

لكن بعد الانتخابات التشريعية وتوقيف المسار الانتخابي في عام 1991 دخلت الجزائر مرحلة ثالثة تعتبر من أصعب المراحل، تمثلت في مرحلة الحصار ثم مرحلة الطوارئ، وما أنجر عنه من تقييد للحريات العامة فدشن عهد جديد في ممارسة الضبط الإداري متمم بالقوة

في جانبه الأمني ويظهر هذا من خلال ترسانة القوانين التي تعالج هذا الجانب الذي اختل كثيرا إذ وصل إلى ذروته لدرجة إهدار حق الإنسان الأول ألا وهو الحق في الحياة.

وفي نهاية التسعينيات من القرن الماضي، استطاعت الجزائر أن تسترد نوعا من عافيتها محاولة الخروج من محنتها، فظهرت بوادر الانفراج والاستقرار وتزامن هذا مع ظهور نظام عالمي جديد ينادي إلى نشر الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وكفالة الحريات العامة، مما يمكن للفرد الحق في ممارسة حقوقه تحت رعاية الدولة، ومن ثم يظهر مدى ضرورة الموازنة بين الضبط الإداري وكفالة الحريات العامة.

ولدراسة موضوع تحليل فكرة الضبط الإداري من حيث الطبيعة القانونية والأهداف، طرحنا الإشكالية التالية:

### ما معنى الضبط الإداري وفيما تتمثل أهميته؟

سنوضح أو نجيب على هذه الإشكالية من خلال تبيان مفهوم الضبط الإداري بمدلولاته التقليدية والحديثة، وهذا ضمن خطة قسمناها كالتالي:

نتاولنا في الفصل الأول الطبيعة القانونية للضبط الإداري بدءا بمفهوم وتدابير الضبط الإداري وتميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له في المبحث الأول ويحتوي على مفهوم الضبط الإداري في المطلب الأول ونتطرق فيه إلى تعريف الضبط الإداري تشريعا وفقها في الفرع الأول ثم صورته في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث فنتطرق إلى سلطاته إن على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي.

أما في المطلب الثاني، فنتطرق إلى تدابير الضبط الإداري وأساليبه، ففي الفرع الأول نتناول التدابير القانونية للضبط الإداري، وفي الفرع الثاني التدابير المادية له، أما الفرع الثالث فنتناول فيه أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام.

وفي المطلب الثالث نعرض إلى التمييز بين الضبط الإداري والأنظمة القانونية المشابهة له، فنتطرق في الفرع الأول إلى الفرق بين الضبط الإداري والضبط التشريعي، في الفرع الثاني إلى الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي أما الفرع الثالث والأخير فنقارن بين الضبط الإداري والمرفق العام، ثم تطرقنا في المبحث الثاني إلى خصائص الضبط الإداري وتناولنا

خلاله في المطلب الأول خاصية الانفرادية وفي المطلب الثاني الخاصية الوقائية وفي المطلب الثالث والأخير إلى الخاصية التقديرية للضبط الإداري.

أما في **الفصل الثاني**، الذي يحتوي على فكرة النظام العام وأهداف الضبط الإداري، فتناولنا في المبحث الأول فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، وتطرقنا إلى مدلول فكرة النظام العام في المطلب الأول وإلى مفهوم النظام العام في الفرع الأول ومضمون فكرة النظام العام في الفرع الثاني، وموقف الفقه من النظام العام أولاً، ثم موقف القضاء من النظام العام ثانياً.

في المطلب الثاني سناقش خصائص النظام العام، ونتطرق إلى النظام العام مفهوم متطور في الفرع الأول، وإلى النظام العام ليس من صنع المشرع وحده في الفرع الثاني، وإلى النظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني في الفرع الثالث وأخيراً النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي في الفرع الرابع.

والمبحث الثاني المعنون بالأهداف التقليدية والحديثة للضبط الإداري فسننتطرق إلى الأهداف التقليدية للضبط الإداري في المطلب الأول، ونتكلم عن عنصر الأمن العام في الفرع الأول، وعن عنصر الصحة العامة في الفرع الثاني وأخيراً عنصر السكينة العامة في الفرع الثالث.

أما المطلب الثاني فنناقش فيه الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وتناولنا النظام العام الخلفي (الآداب العامة) في الفرع الأول، وإلى جمال الرونق والرواء في الفرع الثاني وأخيراً إلى النظام العام الاقتصادي والاجتماعي في الفرع الثالث.



# الفصل الأول

الطبيعة القانونية للضبط

الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام داخل الدولة بمكوناته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتعتبر السلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيذ القانون لما لها من إمكانيات بشرية ومادية والتي تعينها على وضع التشريعات موضوع التنفيذ وعلى هذا الأساس تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري وهذا بهدف حماية النظام العام.

والدولة ممثلة في السلطة التنفيذية هي مسؤولة عن تلبية وإشباع حاجات المجتمع فإنها لا تترك المجال مفتوح للنشاط الفردي بل نجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام من شطط الأنشطة الفردية التي قد تخل أو تهدد هذا النظام وهذا ما يعرف بالضبط الإداري<sup>(1)</sup>.

إنّ دراسة الطبيعة القانونية للضبط الإداري، تستلزم معالجتها من خلال فكرة مفهوم وتدابير الضبط الإداري وتميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له وناقش من خلاله مفهوم الضبط الإداري وتعريفه تشريعا وفقها ثم صوره المتمثلة في الضبط الإداري العام وكذا الخاص وبعده سلطاته على المستوى المركزي والمحلي، بعدها تدابير الضبط الإداري وأساليبه وبعدها تميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له وأخيرا خصائص الضبط الإداري.

(1) أنوار أحمد أرسلان، الوسيط القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1988، ص 333.

## المبحث الأول

### مفهوم وتدابير الضبط الإداري وتميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له

الضبط الإداري وظيفة من وظائف الإدارة العامة في الدولة، وهو امتياز من امتيازات السلطة تتمثل في مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد، وهذا بفرض قيود وضوابط على الحريات الفردية من أجل حماية النظام العام بمكوناته، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، كل هذا من أجل الوصول إلى طمأنينة وراحة المجتمع.

ولتحديد مفهوم الضبط الإداري سنتطرق إلى تعريف الضبط الإداري ثم صورته وأخيرا سلطاته.

## المطلب الأول

### مفهوم الضبط الإداري

لم يتعرض المشرع الجزائري ولا التشريعات المقارنة لتعريف الضبط الإداري سواء في الدستور أو القانون.

## الفرع الأول:

### تعريف الضبط الإداري

لم يضع المشرع الجزائري ولا التشريع المقارن الفرنسي والمصري تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما اكتفى فقط بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الضبط الإداري يهدف للمحافظة على النظام العام، ولا خلاف في أن هذا الأخير يمثل فكرة مرنة قابلة للتطور الزمني والمكاني، ويكون المشرع بذلك تجنب وضع تعاريف قد تبدو مستقبلا جامدة، نظرا لتتافئها مع طبيعة وظيفة الضبط الإداري المرنة.

إن كلمة الضبط<sup>(1)</sup> لغة تعني "لزوم الشيء وحبسه، ضبط عليه وضبطه ضبطا وضباطة، وقال الليث: الضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حفظه بالحزم.

(1) ابن منظور، لسان العرب، دار بيروت للطباعة والنشر، 1956، لبنان، ص 304.

وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية Politia والتي تعني كل تنظيم أو كل شيء حكومي<sup>(1)</sup>.

كما كانت كلمة الضبط الإداري تعني إدارة الحكم، وفي القرن الرابع عشر أنشأت لغة القانون الفرنسي كلمة Police ويستعمل القانون المصري كلمة بوليس أو كلمة شرطة، والقانون اللبناني يستعمل مصطلح "ضابطة".

وفي القانون الجزائري من خلال تفحص القوانين نجد أنه استعمل كلمة شرطة إدارية<sup>(2)</sup> LA Police administrative.

### 1- تعريف الضبط الإداري تشريعا:

التعاريف الممنوحة للضبط الإداري تبدأ بالتعريف على المستوى التشريعي مما يستلزم ذلك تفحص القوانين التي تمنح سلطة ممارسة الضبط الإداري وبذلك نبدأ بالدستور الذي يمنح لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري، فنجد النصوص تتكلم فقط على التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية، فلا وجود لتحديد معين أو تعريف للضبط الإداري.

ثم نعود إلى القوانين العادية، فنجد قانون الولاية<sup>(3)</sup> رقم 07-12 والذي يتكلم عن سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري والغرض من تلك الأسباب فلا وجود لتعريف.

نفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية<sup>(4)</sup> رقم 10-11، وأيضا بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء كالمرسوم رقم 274/94<sup>(5)</sup> المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية.

(1) سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1991، ص 10.

(2) حمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، مصر، 1969، ص 9.

(3) قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هجري الموافق لـ: 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

(4) قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ: 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

(5) المرسوم رقم رقم 274/94 مؤرخ في 10 أوت 1994 المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية.

## 2- تعريف الضبط الإداري فقها:

اختلف الفقهاء حول تعريف الضبط ومرد هذا الاختلاف والتباين إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل فقيه للضبط.

فالفقيه الفرنسي هوريو (Hauriou) ورد عنه تعريفين، يلاحظ في تعريفه الأول للضبط الإداري أن يفقد أي خاصية أو ميزة إذ يول بأنه: "سيادة النظام والسلام"<sup>(1)</sup>.

غير أن الفقيه هوريو عدل عن هذا التعريف إثر الإنتقادات الشديدة الموجهة للتعريف الأول وعليه قال: "أن الضبط هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"<sup>(2)</sup>.

رأي آخر إلى أن الضبط الإداري هو: "تعبير أصطلح على إطلاقه على معنيين ومتباينين أحدهما وظيفي موضوعي وثانيهما عضوي".

والاصطلاح الوظيفي (الموضوعي) يقصد به النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي تقرير الأمن العام، توفير السكنية العامة وصيانة الصحة العامة، أما الاصطلاح العضوي، فيقصد به كذلك السلطة التنفيذية الممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها الذين يضطلعون بمزاولة هذا النشاط.

كما أن هناك من اعتبر أن الضبط الإداري وظيفية من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام الصحة العامة والسكنية العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية.

أما الفقه المصري فنجد الدكتور سليمان الطماوي الذي ذهب إلى أن الضبط الإداري هو: "حق الإدارة العامة في فرض بعض القيود على حقوق وحرريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة عن طريق ما تصدره من لوائح طبقا للقوانين"<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 20.

(2) المرجع نفسه، ص 20.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ص 625.

فالضبط الإداري وفقا لهذا الرأي، لا يقيد الحريات العامة التي يكفلها القانون وإنما هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس، أما القيود المفروضة بواسطة الضبط الإداري فهي الاستثناء.

وهو كذلك : "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"<sup>(1)</sup>.

ويرى الأستاذ عمار عوابدي أن الضبط الإداري هو: "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة"<sup>(2)</sup>.

أما الأستاذ أحمد محيو فيرى بأن الضبط يحتمل معنى مزدوج، معنى مشتق من المعيار العضوي، ونعني به مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك (خطط النظام العام)، ومعنى مشتق من المعيار المادي، وهو مجموع الأنشطة التي تباشرها هذه السلطات<sup>(3)</sup>.

وعرّف الأستاذ محمد الصغير بعلي، الضبط الإداري على أنه: "هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة والصحة العامة"<sup>(4)</sup>.

## الفرع الثاني:

### صور الضبط الإداري

لقد ميز القانون والفقهاء بين نوعين من الضبط الإداري فهناك: الضبط الإداري العام، والضبط الخاص.

**1- الضبط الإداري العام:** يتشكل من مجموع الإختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية، تمارسها بصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع النشاطات من أجل الحفاظ على النظام

(1) محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 337.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج، 2002، ص 10.

(3) محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، الجزائر، د.م.ج، 1996.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، 2005، ص 2006.

العام بمكوناته ومدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وهذا في حدود سلطاتها الإقليمية.

وهذه السلطات الإدارية محددة حصرا وهي رئيس الجمهورية على مستوى التراب الوطني، والوالي على مستوى تراب الولاية، ثم رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية<sup>(1)</sup>.

**2- الضبط الإداري الخاص:** يطلق مصطلح الضبط الإداري الخاص حين تتدخل الإدارة وتستهدف أغراض أخرى غير الأغراض المعروفة التي تشكل في مجموعها مدلول النظام العام.

فيقصد بالضبط الإداري الخاص السلطات التي خولها المشرع للإدارة بتقييد نشاط وحرية الأفراد في مجال معين، فهو على هذا النحو إما أن يتناول مكان بذاته أو نشاط بذاته.

إن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص، تشكل كل نوع على حدة، موضوعا لنص قانوني خاص ينظمه، ويحدد السلطات المختصة لممارسته والإجراءات التي يمكن اتخاذها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث:

#### سلطات الضبط الإداري

تعتبر سلطات الضبط الإداري العام تلك السلطات التي حددتها القوانين والتنظيمات، وتنقسم إلى سلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى الوطني وأخرى تمارسها على المستوى المحلي.

#### 1- سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني (المركزي):

تتمثل سلطات الضبط الإداري العام في النظام الإداري المركزي بدرجة أولى في شخص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول وكذا وزير الداخلية والجماعات المحلية.

##### 1-1- رئيس الجمهورية:

إنّ العرف الدستوري في الجزائر، يقضي بأن السلطة التي تمارس الضبط الإداري العام بإسم الدولة تتمثل في رئيس الجمهورية.

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 403.

(2) المرجع نفسه، ص 404.

لكن يجب التنويه هنا إلى ضرورة التمييز بين مرحلتين أساسيتين المرحلة الأولى قبل العام 1989 والمرحلة الثانية ما بعد 1989 تاريخ التعديل الدستوري الذي أدخل تعديلات جوهرية منها إيجاد منصب رئيس الحكومة.

ففي المرحلة التي سبقت التعديل الدستوري العام 1989 سواء في ظل الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة<sup>(1)</sup>، أو في إطار دستور 22 نوفمبر 1976<sup>(2)</sup> فإن رئيس الدولة، رئيس الجمهورية هو أيضا رئيسا للحكومة. وبهذه الصفة المزدوجة يمارس اختصاصات إدارية هامة.

فاعتبار رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة يعني أنه الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية، وعليه، يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، حيث يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية لاسيما القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام.

إلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية توجد بعض السلطات الأخرى التي هو مطالب بممارستها في الفترات الاستثنائية.

ويميز على سبيل المثال دستور 1976 بين هذه المراحل أو الفترات الاستثنائية حسب درجة خطورتها وهي حالتها الطوارئ والحصار وحالة الحرب، فكل هذه الحالات تهدف إلى زيادة سلطات الضبط لرئيس الجمهورية باعتبارها حالات خاصة واستثنائية.

أما مرحلة ما بعد عام 1989 وحسب هذا التعديل الدستوري، فقد أحدثت هذه التعديلات منصبا جديدا على مستوى السلطة التنفيذية يتجلى في منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول، وعليه لم يعد رئيس الجمهورية وحده السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية.

والسلطة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذا في ظل دستور 1996 لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، بحيث يملك رئيس الحكومة أيضا صلاحيات في المجال التنظيمي وهذا ما جاءت به المادة 116 ف2 والمادة 81 الفقرة 3 من دستور 1989 والمادة 125 الفقرة 2 والمادة 85 الفقرة 3 من دستور العام 1996.

(1) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 58، ص 831.

(2) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 94، ص 1294.



غير أن دستور 2008 تم إلغاء تسمية منصب رئيس الحكومة وتعويضها بمنصب الوزير الأول، وسحب هذا التعديل الكثير من الصلاحيات منه، فلم تعد له تلك الصلاحيات التي خولت له في تعديل 1989 وتعديل 1996.

فلم يعد باستطاعته اتخاذ قرارات هامة في مجال الضبط الإداري فمنصبه يمنح له القيام بدور التنسيق بين الوزراء.

غير أن القانون رقم 16-01<sup>(1)</sup> المتضمن التعديل الدستوري فقد أعاد للوزير الأول الكثير من الصلاحيات التي سحبت منه وخاصة في مجال الضبط الإداري.

بالإضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، فإن الدساتير اللاحقة لدستور 1989 اعترفت لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط أثناء المراحل الاستثنائية، حيث خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

إنّ هذه الوضعيات لها نتائج إدارية هامة، فمن أثرها زيادة سلطات رئيس الجمهورية بصورة كبيرة تسمح له اتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري.

وقد عرفت الجزائر عدة حالات في الظروف الإستثنائية:

1- الحالة الإستثنائية: من 03 أكتوبر 1963 والتي نتج عنها تطبيق المادة 59 من دستور 1963 التي تنظم السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

(1) قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

(2) أنظر في هذا الإطار إلى الخطاب الموجه من طرف رئيس الجمهورية إلى أعضاء المجلس الوطني بتاريخ 1963/10/03 حول وضع حيز التنفيذ المادة 59 من دستور 1963 المتعلق بالسلطات الإستثنائية، الجريدة الرسمية رقم 73، ص 1014.

2- حالة الحصار (Etat de siège): أثناء زلزال الأصرام (ولاية الشلف حاليا) بتاريخ 10 أكتوبر 1980<sup>(1)</sup>، وأيضا بتاريخ 04 جويلية 1991<sup>(2)</sup> فرضت حالة الطوارئ ورفعت بتاريخ 29 سبتمبر 1991 أثناء الأحداث السياسية لتلك المرحلة<sup>(3)</sup> التي مرت بها البلاد .

3- حالة الطوارئ<sup>(4)</sup> (Etat d'urgence): نظرا لأهمية التدابير المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ، وحالة الحصار وإقرار الحالة الإستثنائية وحالة الحرب، كان علينا توضيح هذه الحالات حالة بحالة نظرا لما يترتب على ذلك من تقييد لحريات الأفراد في مجالات محددة.

#### أولا : حالة الطوارئ (Etat d'urgence)

إنّ هذه الحالة من الناحية الفقهية والقانونية تعتبر نظاما استثنائيا خطيرا يوقف الحريات الفردية ويعطل الضمانات الدستورية المقررة وتبررها نظرية الضرورة.

وفي الجزائر بعد استقالة الرئيس الراحل الشاذلي بن جديد في الحادي عشر جانفي 1992، أنشئ المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف بتاريخ 14 جانفي 1992، وبناءا على الصلاحيات التي خولت إلى رئيسها بموجب المداولة التي تحمل رقم 01/92 المؤرخة في 19 جانفي 1992 وخاصة منها التوقيع على كل القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء<sup>(5)</sup>.

صدر مرسوم رئاسي رقم 44/92 مؤرخ في 09 فيفري 1992 تضمن إعلان حالة الطوارئ وقد جاء في مادته الأولى ما يلي:

(1) أنظر المرسوم 80-253 المؤرخ في 13/10/1980 يتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعن عنها منكوبة، ج. ر، رقم 42، ص 1086.

(2) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، ص 1087.

(3) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22/09/1991 يتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 44، ص 1684.

(4) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، ص 285.

(5) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ في الجزائر، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 10 .

"تعلن حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 09 فيفري 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد".

وقد مددت إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06 فيفري 1993<sup>(1)</sup>.

والهدف الأساسي من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن ويترتب على ذلك تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم حركة المرور، تنقل الأشخاص والبضائع. ونظرا لما تتطوي عليه حالة الطوارئ من خطر على الحريات العامة، أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحيات إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

### 1- القيود الشكلية:

- تتمثل هذه القيود في إجتماع المجلس الأعلى للأمن، وهو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قيادات أمنية وأخرى عسكرية.
- ضرورة إستشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة أو الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

### 2- القيود الموضوعية:

تتمثل القيود الموضوعية في الضرورة الملحة المتمثلة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات وكذلك تقييد المدة، وقد نصت المادة 91 من دستور 26 نوفمبر 1996 وتقابلها المادة 105 من الدستور الأخير 06 مارس 2016، فحالة الطوارئ تقرر لمدة معينة ومحددة وتحديدها مرهون بموافقة البرلمان<sup>(2)</sup>.

هذا من حيث القيود، أما من حيث الصلاحيات، فإنه في حالة الطوارئ يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية، أي في مراكز الأمن وتحديد ومنع المرور، وتسخير العمال في حالة الإضراب، وكذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلا ونهارا وبصفة إستثنائية.

(1) أنظر المرسوم التشريعي رقم 93-02 المتضمن تمديد حالة الطوارئ المؤرخ في 06/02/1993.

(2) عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار ربحانة، بدون سنة نشر، ص 57.

## ثانيا: حالة الحصار (Etat de siege).

لقد أورد الأستاذ أحمد محيو في مؤلفه عن حالة الحصار بقوله<sup>(1)</sup>:

"حسب التشريع الفرنسي بموجب قانون 03 أبريل 1878، والذي يسمح بإعلان حالة الحصار في أثناء الحروب والثورات المسلحة، ويعود هذا الإعلان إلى إختصاص الحكومة عندما تكون مدة الحصار أقل من 12 يوما ولإختصاص البرلمان عندما يكون أكثر من ذلك، وتؤدي حالة الحصار إلى ثلاث حالات كبرى :

1- تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية في تولي السلطات الضبطية.

2- أن هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة لدى أفراد المجتمع من شأنها الحث على الفوضى.

3- إتساع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لها بالنظر في المخالفات التي يرتكبها المدنيون.

وأوضح مثال لهذه الظروف الإستثنائية هو ظرف الحرب الذي وضعه مجلس الدولة الفرنسي في الحرب العالمية الأولى كما سبق بيانه وسميت "سلطات الحرب" ( Pouvoirs de guerre )<sup>(2)</sup>.

وعقب فترة الشدة التي أعقبت الحربين العالميين بإعتبارها من آثار الحرب، سحب مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية وطبقت أيضا في الأوقات العصيبة (Périodes antiques) التي يتعرض لها المجتمع في وقت السلم إذا هددت الدولة بإضراب عام<sup>(3)</sup> ( Menaces de grève générale).

وقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196<sup>(4)</sup>.

(1) مسعود شيهوب، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية"، مجلة حوليات وحدة البحث افريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، سنة 1998، ص ص 44-45.

(2) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 420.

(3) الدكتور سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 635.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـ 04 يونيو 1991، المتعلق بإعلان حالة الحصار.

بالنسبة للقيود التي ترد على حالة الحصار قبل الإعلان عنها فتكون نفس القيود كما هو الشأن بالنسبة لحالة الطوارئ، وهذا لورود كلتا الحالتين (الطوارئ-الحصار) في نفس المادة أي المادة 91 من دستور 26 نوفمبر 1996 وتقابله المادة 105 من دستور 06 مارس 2016.

ومن حيث السلطة المكلفة بتسيير الحالة، فتتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة، أي أن سلطة الضبط الإداري تحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية، ومن حيث المضمون والإختصاص، يجوز للسلطة العسكرية إتخاذ كافة التدابير الكفيلة بإستتباب الوضع، وعلى الخصوص يجوز لها أن تقوم بإجراءات الإعتقال الإداري ووضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية، ويجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أمام السلطة الإدارية المختصة (لجنة رعاية النظام العام) المنشأة بموجب المادة 07 من المرسوم المتضمن حالة الحصار، وترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية، وتتكون من محافظ الشرطة والوالي ورئيس القطاع العسكري وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: الحالة الإستثنائية

يعتبر هذا التدبير من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يدخل في صلاحيته إتخاذ الضبط الإداري، فقد نصت المادة 105 من دستور 2016<sup>(2)</sup> عن الحالة الاستثنائية وتتخذ في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية وإستقلال البلاد أو سلامة التراب الوطني.

### 1-2- الوزير الأول:

لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول، لأن السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 26 نوفمبر 1996 لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، بحيث يملك الوزير الأول كما سبق القول بمقتضى المادة 116 ف2 والمادة 81 ف3

(1) أنظر: المواد 4-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 94-204.

(2) المادة 105 من دستور 01-16، مرجع سابق.

من دستور 1989 وكذا المادة 125 ف2 والمادة 85 ف3 من دستور 26 نوفمبر 1996  
صلاحيات في المجال التنظيمي.

ثم جاء القانون رقم 16-01<sup>(1)</sup> الذي منح للوزير الأول صلاحيات بناء على المواد 95-  
100-99-08-97.

ومن أهم القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول، نذكر على سبيل المثال  
المرسوم التنفيذي رقم 91-53<sup>(2)</sup> الذي يحدد شروط عرض الأغذية للاستهلاك.

### 1-3- وزير الداخلية:

لا يتمتع الوزير بصفة السلطة التنظيمية، لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس  
الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح له القانون  
بذلك<sup>(3)</sup>.

فالوزراء ليس لديهم سلطة لممارسة الضبط الإداري العام ولا يمكنهم اتخاذ قرارات ضبطية قابلة  
للتطبيق على مستوى أنحاء التراب الوطني، إلا إذا سمح القانون لهم بذلك تطبيقاً، لأن القانون  
يتضمن في غالب الأحيان أحكام توضح أنه باستطاعة الوزراء اتخاذ القرارات التنظيمية  
الضرورية لتطبيقه.

وعليه، إذا كان وزير الداخلية يلعب دوراً مهماً في السير الحقيقي لجهاز الشرطة، حيث  
أن شرطة الدولة La police d'état تمارس وظائفها تحت سلطته<sup>(4)</sup>، عن طريق المديرية العامة  
للأمن الوطني<sup>(5)</sup>.

(1) القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية  
للاستهلاك الجريدة الرسمية رقم 09، ص 336.

(3) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 148.

(4) أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت في مادته الأولى يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة  
الداخلية، الجريدة الرسمية رقم 53، ص 2.

(5) أنظر: تركيب وزارة الداخلية، ملحق رقم 19، ص 109.

في المقابل، لا يستطيع وزير الداخلية اتخاذ أي إجراء له صفة الضبط الإداري العام، إلا بتفويض، أي بموجب نص خاص<sup>(1)</sup>، أي أنه مثل باقي أعضاء الحكومة الآخرين.

للإشارة، فوزير الداخلية يستطيع إتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام لكن بصفة غير مباشرة، بإعتباره الرئيس السلمي للولاية، كما يستطيع أن يأمرهم عن طريق تعليمات لإتخاذ أي إجراء له علاقة بالضبط الإداري العام وهذا كل حسب ولايته<sup>(2)</sup>، وهذا على ضوء المادة 110 من قانون رقم 07-12<sup>(3)</sup> التي تنص على:

"الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.  
وهو مفوض الحكومة".

## 2- سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي:

تتمثل السلطات المختصة المكلفة بالحفاظ على النظام العام على مستوى تراب الولاية في شخص الوالي، وفي شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى تراب بلديته.

### 2-1- الوالي:

للوالي دور كبير ومتعاضم في القيام بالضبط الإداري العام على مستوى إقليم ولايته، ويستمد سلطته هاته من القانون رقم 07-12 وقد نصت في هذا الإطار المادة 110 على ما يلي<sup>(4)</sup>:

"الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.  
وهو مفوض الحكومة".

كل هذه السلطات تجعل من الوالي مسؤولا على النظام العمومي في ولايته وفي هذا نصت المادة 114 من القانون رقم 07-12 السالف الذكر على ما يلي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

(1) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 414.

(2) المرجع نفسه، ص 414.

(3) قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

(4) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 414.

ونجد المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983<sup>(1)</sup> قد حدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العمومي بصفة أدق.

كما يمتلك الوالي امتيازات السلطة العمومية ومن بينها إمكانية استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، بحيث توضع تحت تصرف الوالي كافة مصالح الأمن من أجل القيام بمسؤوليته للمحافظة على النظام العمومي في الولاية<sup>(2)</sup>.

## المطلب الثاني

### تدابير الضبط الإداري

تلجأ سلطات الضبط الإداري في سبيل أداء مهمتها المتعلقة بحفظ النظام العام بمكوناته الثلاثة الأمن العام، الصحة العمومية والسكينة العامة، إلى تدابير تجبر الأفراد من خلالها على احترام إرادتها، وتظهر تلك التدابير في صورة الأوامر الصادرة من الإدارة بإرادتها المنفردة.

تنقسم هذه التدابير إلى قانونية وأخرى مادية.

### الفرع الأول:

#### التدابير القانونية

عندما تريد سلطات الضبط الإداري أن تسعى إلى المحافظة على النظام العام، بإمكانها إصدار قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، وعليه فالتدابير القانونية التي تتخذها هذه السلطات لا تعدو أن تكون لإجراءات إدارية.

#### 1- القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري:

القرار التنظيمي أو اللائحة، هي التصرف أو العمل الإداري الذي يصدر من طرف الإدارة العامة متضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة، حيث يتعلق ذلك بمركز قانوني<sup>(3)</sup>.

(1) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 22، ص 1535.

(2) أنظر: القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.

(3) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 35.



تأخذ القرارات الإدارية التنظيمية (اللائح) في الفقه والقضاء عدة صور تتمثل في اللوائح التنظيمية الخاصة برئيس الجمهورية، وتوجد كذلك اللوائح التنفيذية الصادرة عن الإدارة العامة تنفيذًا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

تجد اللوائح التنفيذية تطبيقها العملي في المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول<sup>(1)</sup> فقرارات الضبط الإداري التنظيمية يكون موضوعها المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، فأصدار هذه اللوائح يكون أساسه تنظيم الحريات بأسلوب الضبط الإداري مع ضرورة تقييد هذه القرارات التنظيمية الضابطة للحريات بالقيود الدستورية والقانونية.

## 2- القرارات الفردية:

يقصد بالقرارات الإدارية الفردية تلك القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية والمتعلقة بفرد معين أي بمركز قانوني ذاتي وشخصي مثل قرار تعيين والي<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني:

#### التدابير المادية

إذا رجعنا إلى الأنشطة التي تقوم بها الإدارة وتدخل في صميم النشاط الإداري، نجد أنها تصدر قرارات تنظيمية كانت أو فردية أو إبرام عقود إدارية، وكل نشاط تقوم به الإدارة ويخرج من هذه الأنواع التي ذكرناها، فهو يعتبر عمل مادي.

وعليه، فالأعمال المادية تعتبر كذلك أنشطة إدارية لازمة للإدارة للقيام بأداء مهامها بصفة عامة، لكن في مجال الضبط الإداري، كيف تستخدم سلطات الضبط الإداري التدابير المادية من أجل تحقيق أهداف الضبط الإداري وهو الحفاظ على النظام العام<sup>(3)</sup>.

ويقصد بالتدابير المادية في مجال الضبط الإداري، تلك الأعمال التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، ولا يقصد من ورائها توليد آثار قانونية معينة، ومن الأمثلة على ذلك التنفيذ

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 36-37.

(2) المرجع نفسه، ص 34.

(3) المرجع نفسه، ص 35.

المباشر لفض المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة غير القانونية وغير المرخصة، وعندما لا يمثل الأفراد للأوامر، تقوم السلطات الإدارية دون إذن من القضاء بالتدخل قصريا لتنفيذ الأوامر<sup>(1)</sup>.

ما يثار في مجال دراسة التدابير المادية في مجال الضبط الإداري هو التنفيذ المباشر، وهذا الأسلوب يمثل خطر كبير على حريات الأفراد، لهذا نظم القضاء الفرنسي نظرية التنفيذ المباشر ووضع له شروط يجب توفرها حتى يكون هذا الإجراء شرعي.

وعليه، فالتنفيذ المباشر في مجال الضبط الإداري يقصد به أن يكون لسلطة الضبط الإداري حق اللجوء للقوة العمومية لإعادة النظام العام الذي لحق به اضطراب، وذلك دون الحصول على إذن مسبق من القضاء<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث:

#### أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام

سبق وأن وضحنا بأن سلطات الضبط الإداري تباشر نشاطها بواسطة نوعين من التدابير القانونية والأخرى المادية، وللمحافظة على النظام العام يقتضي النظر إليه من زاويتين، من الزاوية الأولى من أجل الحفاظ على استقرار النظام العام يستلزم اتخاذ إجراءات وقائية لتحقيق ذلك، أما من الزاوية الثانية فهو ضرورة إعادة النظام العام إلى حالته الطبيعية بعد أن مس نتيجة اختلال أحد عناصره ما يستدعي اتخاذ إجراءات بعديّة.

ونطرح السؤال التالي، ما هي الأساليب التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في كلتا الحالتين؟

#### 1- الأساليب الوقائية (القبلية):

هذه الأساليب تستعمل في حالة إمكانية تهديد النظام العام ونذكر منها ما يلي:

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج. 2000، ص 36.

(2) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 167.

**1-1- الإخطار:**

معنى الإخطار أن يكون على عاتق من يهمله الأمر من الأشخاص أن يحيط علماً ويخبر سلطات الضبط الإداري المختصة مباشرة بالقيام بنشاط معين وذلك بهدف الحصول على الإذن بممارسة هذا النشاط، لكي تتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات الوقائية للحفاظ على النظام العام، وعلى سبيل المثال الإخطار المسبق عن نشاط عقد اجتماع عام أو إضراب عام<sup>(1)</sup>.

**1-2- تنظيم النشاط:**

يعتبر تنظيم النشاط الوسيلة أكثر تقيداً من الإخطار، حيث تلجأ سلطات الضبط الإداري بصدده إلى إصدار نصوص تتضمن شروط وإجراءات معينة يجب توافرها في من يرغب في ممارسة نشاط معين.

نذكر على سبيل المثال، المرسوم رقم 90-189 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أوت 1993 المتعلقان بمؤسسات الإنتاج والمواد المتفجرة.

**1-3- الترخيص:**

يعتبر الترخيص أسلوباً من الأساليب الوقائية المانعة لما قد ينجم عن هذا النشاط من ضرر، وهذا قصد السماح للإدارة من فرض ما تراه ملائماً من الإحتياطات التي من شأنها توخي حدوث ما يمس بالنظام العام، كما أن القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 في مادته 15 نصت على ضرورة خضوع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق<sup>(2)</sup>.

**1-4- الحظر (المنع):**

يقصد بإجراء المنع أو الحظر أن تتضمن القاعدة الضبطية حظراً أو منعا تتخذه سلطات الضبط الإداري بشأن النهي عن اتخاذ إجراء معين، أو عن ممارسة نشاط معين ضمن حالات محددة قد تشكل خطراً أو إخلالاً بالنظام العام.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1997، ص 787.

(2) المرجع نفسه، ص 787.

وإجراء الحظر في مجال تقييد الحريات الفردية قد يكون مطلقاً بأن يكون الحظر منصبا على نشاط فردي مقبول قانوناً ومشروعاً، وقد ينص الحظر على إحدى الحريات المقررة دستورياً وقانوناً فيكون الحظر في هذه الصورة غير مشروع.

## 2- أساليب التدخل لإعادة النظام العام:

في هذه الحالة، نحن بصدد وضعية يكون فيها النظام العام قد مس نتيجة اختلال أحد عناصره ولم نعد أمام حالة يتوقع فيها الإخلال بالنظام العام، كيف تتصرف سلطات الضبط الإداري، وما هي الإجراءات الواجب اتخاذها<sup>(1)</sup>.

### 2-1- الإجراءات القانونية:

في حالة المساس أو الإخلال بأحد عناصر الضبط: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، فإن سلطات الضبط الإداري تكون بصدد حالة واقعية يتطلب منها الإسراع لإسترجاع النظام العام إلى وضعه الطبيعي، فأول خطوة يجب على هذه السلطات القيام بها هي إجراءات قانونية بهدف استرجاع النظام العام وإزالة الإختلال، وتكون هذه الإجراءات على شكل قرارات فردية توجه إلى الشخص الذي كان نشاطه سبباً في الإخلال بالنظام العام، ويتضمن هذا القرار إما توقيف النشاط فوراً، أو أن يتضمن القرار الموجه إلى صاحب الشأن ليعدل نشاطه وفق ما تراه سلطة الضبط الإداري كفيلاً باسترجاع النظام العام<sup>(2)</sup>.

وإذا لم يمتثل الأشخاص لهذه القرارات، لا يبقى أمام سلطة الضبط الإداري إلا التدخل المباشر بواسطة إجراءات تنفيذية.

### 2-2- الإجراءات التنفيذية:

إذا أصدرت سلطات الضبط الإداري قراراتها بهدف استرجاع النظام العام ولم يمتثل أصحاب الشأن لهذه القرارات، فلا يبقى أمام الإدارة سوى طريق واحد هو التدخل مباشرة لإعادة النظام العام، ويكون هذا التدخل في صورة استعمال القوة العمومية.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 788.

(2) المرجع نفسه، ص 790.

فإذا كان النشاط عبارة عن تجمع أخل بالنظام العام، وأصدرت بشأنه سلطة الضبط الإداري قرارها بوقف هذا النشاط لكن لم يمثل أصحابه لهذا القرار، في هذه الحالة تتدخل السلطة بهدف توقيف التجمع أو المسيرة بالقوة العمومية، وعلى سبيل المثال حسب مشاهدتنا في التلفزيون عن مسيرة الأساتذة المتعاقدين ببلدية بودواو عندما لم تحصل هذه الفئة على رخصة للتجمع والدخول إلى العاصمة، تم فضها بالقوة العمومية.

### المطلب الثالث

#### التمييز بين الضبط الإداري والأنظمة القانونية المشابهة له

خلال هذا المطلب نتعرض إلى التمييز بين الضبط الإداري وباقي الأنظمة القانونية المشابهة له، لما تكتسبه هذه المسألة من الأهمية والحيوية.

ونظرا للخلط الذي قد يقع بين مفهوم الضبط الإداري وبين مفاهيم أخرى كثيرة متشابهة كالضبط التشريعي والضبط القضائي والمرفق العام، كان لزاما علينا التمييز بين هذه المفاهيم لأن لكل ضبط معناه ونطاقه.

#### الفرع الأول:

##### الفرق بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

المعروف أن وظيفة الضبط الإداري تتولاه السلطة التنفيذية الممثلة في أجهزتها الإدارية والتنفيذية، وتعتبر القرارات الصادرة عنها في هذا الصدد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء إلغاء أو تعويضا<sup>(1)</sup>.

أما الضبط التشريعي هو تدخل المشرع عن طريق القوانين بوضع المبادئ العامة للحريات الفردية من حيث تنظيمها وممارستها، وتسمى القوانين في شأن تقييد وتنظيم الحريات بالضبط التشريعي.

(1) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصر، 1998، ص 13.

نشير أن الضبط الإداري يعمل داخل إطار الضبط التشريعي، وذلك بتطبيق الأحكام العامة لهذا الأخير، غير أن هذا لا يمنع سلطات الضبط الإداري من أن تعمل بعيدا عن التشريع في بعض الأحوال، إذ تستطيع الإدارة إضافة أحكاما لائحية جديدة "لوائح الضبط".

### الفرع الثاني:

#### الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي

الضبط الإداري تكمن مهمته في حق الإدارة في مراقبة نشاط الأفراد وفرض قيود وضوابط معينة على حرياتهم، حفاظا على النظام العام وذلك بكل الوسائل المشروعة تفاديا لما قد يلحق بالنظام العام من اضطراب أو إخلال.

بينما الضبط القضائي حسب ما ذهب إليه الدكتور هاني علي الطهراوي هو قيام السلطة المختصة بإتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقيق واكتشاف الجرائم بعد وقوعها وتعقب مرتكبيها والقبض عليهم، كذلك جمع أدلة الإدانة ضدهم مع تقديمهم للمحاكمة بالإضافة إلى تنفيذ العقوبة بحقهم، ومن ثم فإن الضبط القضائي يستهدف عرضا علاجيا صونا للنظام العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في نفوس الأفراد عكس الضبط الإداري، فهو ذو طبيعة وقائية<sup>(1)</sup>.

كذلك للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي حسب الفقهاء، يمكن الإعتماد على معيارين رئيسيين هما، المعيار العضوي والمعياري الموضوعي بالنسبة للأول فينظر إلى السلطة القائمة، فإذا كان العمل صادرا من السلطة الإدارية فيشكل عملا من أعمال الضبط الإداري.

أما إذا كان العمل صادرا عن السلطة القضائية ممثلة في هيئاتها المختلفة، فإنه يعتبر عملا من أعمال الضبط القضائي.

غير أن هذا المعيار حسب الدكتور عمار عوابدي لا يمكن أن يكون سليما ولا قاطعا، في عملية التمييز بين المفهومين، لأنه حسبه، هو معيار سطحي وشكلي يعتمد فقط على المظاهر الصورية الخارجية للنشاط<sup>(2)</sup>.

(1) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 231.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج. الجزائر، 2002، ص ص 20 - 21.

أما فيما يخص المعيار الموضوعي، فيعتمد على اختلاف طبيعة وأهداف النشاط الإداري عن طبيعة وأهداف الضبط القضائي.

فنشاط الضبط الإداري هو وقائي مانع لوقوع حوادث قد تخل أو تهدد النظام العام، بينما نشاط الضبط القضائي هدفه الكشف عن الجريمة وأسبابها وظروف ملابساتها.

والملاحظ أن الدكتور عمار عوابدي يركز في معيار التفرقة بين المفهومين على المعيار القضائي، لأنه برأيه القضاء ينظر ويفحص موضوع ونشاط الضبط كل مرة وكل حالة على حدة، ويؤسس هذه المسألة بحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 24 جوان 1960 في قضية شركة فرميار والشركة الفرنسية للصحافة<sup>(1)</sup>.

جرت وقائع هذه القضية على أرض الجزائر خلال الحرب التحريرية عامي 1956 و1957، ويعد هذا الحكم من أشهر التطبيقات القضائية المكرسة للمعيار الموضوعي.

كما يرى بعض أساتذة القانون وجود فرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي من حيث الهدف (BUT) ومن حيث السلطات المختصة (autorités compétentes Les) بأداء كل واحد منهما.

### 1- أوجه الاختلاف من حيث الأهداف:

تتمثل وظيفة الضبط الإداري في مراقبة الأشخاص عن طريق التنظيم (La réglementation)، الهدف منه هو تجنب الفوضى وصيانة النظام العام.

فالضبط الإداري هو إذا أسلوب وقائي، يهدف إلى المحافظة على النظام العام وتجنب كل إخلال قد يمس بإحدى عناصره، أو وقف أو منع استمراره إذا بدأ وهذا للمحافظة على النظام العام<sup>(2)</sup>.

بينما الضبط القضائي يهتم بالإجراءات المتخذة في حالة وقوع الجريمة فعلا بالبحث عن مرتكبي المخالفات وتسليمهم إلى العدالة (المادة 12 الفقرة 3 من قانون الإجراءات الجزائية).

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 22.

(2) Jean Rivero , op.cit, p 425.

وعليه، فالضبط القضائي أو البوليس القضائي أسلوب قمعي يبدأ بعد ارتكاب الجريمة مباشرة .

ومثال ذلك أن يمنع الوالي صيد الغزال على مستوى تراب ولايته لما لهذا الحيوان من أهمية ولكونه من الحيوانات المهددة بالإنقراض، حيث يقوم الوالي باتخاذ إجراءات تدخل في إطار إجراءات الضبط الإداري عن طريق إصداره قرار ولائي يعلم من خلاله جميع المواطنين بضرورة عدم القيام بعملية الصيد تحت طائلة الغرامة المالية والحكم بالإدانة.

فإذا رفض مواطن معين للامتثال لهذا القرار، تم إلغاء القبض عليه ومن ثم إحالته على القضاء للفصل في وضعيته.

إلقاء القبض على هذا الشخص المرتكب للمخالفة، يعد نشاط من نشاطات الضبط القضائي<sup>(1)</sup>.

## 2- أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي من حيث السلطات:

يمارس الضبط القضائي الأعوان الذين يعملون مباشرة تحت السلطة الرئاسية للنائب العام ووكيل الجمهورية وبصفة عامة الذين يعملون تحت السلطة الرئاسية للنيابة العامة ممثلة في النائب العام ووكيل الجمهورية.

أما الضبط الإداري، فتمارسه السلطات الإدارية، أي رئيس الجمهورية على مستوى إقليم الجمهورية، والوالي على مستوى إقليم ولايته ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية.

للإشارة، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالات معينة، يمثل في نفس الوقت سلطتا الضبط الإداري والضبط القضائي، وهذا حسب ما تنص عليه المادة 92 من القانون رقم 10-11<sup>(2)</sup> المتعلق بالبلدية والمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية<sup>(3)</sup>.

(1) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 401.

(2) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(3) المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية.



## الفرع الثالث:

## الفرق بين الضبط الإداري والمرفق العام

تعتبر كل من فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام مظهرًا من مظاهر النشاط الإداري، فبواسطة الضبط الإداري يتم تحقيق النظام العام في المجتمع والدولة، بصورة وقائية، وهو ما يتم أيضا بواسطة المرفق العام عن طريق ما يقدمه من الخدمات والسلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية في المجتمع والدولة بانتظام.

إلا أنه غالبا ما نجد التمييز بينهما قائما على أساس أن الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافه يقيد من حريات الأفراد، على عكس المرفق العام الذي يقدم لهم الخدمات، لهذا وصف الفقه الضبط الإداري بأنه نشاط سلبي والمرفق العام بأنه نشاط إيجابي<sup>(1)</sup>.

وعليه، وجب معالجة وتوضيح أوجه التشابه والتكامل بين فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام، ثم التطرق إلى بيان أوجه ومظاهر الاختلاف بينهما.

## 1- أوجه التشابه:

يتشابه ويتكامل كل من فكرتي الضبط الإداري والمرفق العام في تحقيق هدف واحد ألا وهو النظام العام بجميع عناصره، فأعمال وإجراءات وأساليب الضبط الإداري تساهم في حسن سير المرفق العام بانتظام، بالمقابل فإن إنشاء وتنظيم وتسيير المرفق العام يؤدي بدوره إلى تسهيل مهمة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام<sup>(2)</sup>.

## 2- أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام:

يرى الأستاذ "جورج فيدل" أن الفكرة الصحيحة والصائبة للتمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام، ترجع إلى ضرورة الجمع بين عدة عناصر تتمثل في أسلوب النشاط ونطاقه وهدفه، حتى يمكننا التفرقة بين الضبط الإداري والمرفق العام<sup>(3)</sup>.

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 199.

(2) ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون مكان نشر، 1974، ص 387.

(3) جورج فيدل، بياردقوليقي، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2001، ص 503.

فكلما اتخذ النشاط الإداري أسلوب بالأمر أو النهي الملزم بإرادة السلطة الإدارية المنفردة من أجل تحقيق النظام العام وكان نطاقه الحريات الفردية من خلال تقييدها اعتبر هذا النشاط من أعمال الضبط الإداري، بالمقابل يكون من أعمال المرفق العام إذا اتخذ النشاط أسلوب تقديم خدمات السلع والخدمات من أجل إشباع الحاجات العامة في المجتمع والدولة<sup>(1)</sup>.

---

(1) محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة 11 القاهرة ص 153.

## المبحث الثاني

### خصائص الضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن أنواع الضبط الإداري الأخرى، كالضبط القضائي والضبط التشريعي وكذا المرفق العام.

وستنطلق في هذا المبحث إلى الخاصية الأولى المتمثلة في الصفة الإنفرادية في مطلب أول، والصفة الوقائية في مطلب ثاني، أما في المطلب الثالث سنتناول فيه الصفة التقديرية.

### المطلب الأول

#### الصفة الإنفرادية للضبط الإداري

سبق وتطرقنا فيما سبق إلى أن الضبط الإداري هو إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة، تهدف من وراءه إلى المحافظة النظام العام، ولا دخل لإرادة الفرد أو الأفراد مجتمعين حتى ينتج هذا الإجراء آثاره القانونية.

ويبقى موقف الفرد من أعمال الضبط الإداري سوى الامتثال والخضوع لها في إطار ما يسمح به القانون<sup>(1)</sup>.

ويقر القضاء الجزائري بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد (إبرام العقود والصفقات)، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري مثلا استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها واختصاصاتها في المحافظة على النظام العام<sup>(2)</sup>، وكل عقد تبرمه سلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لإنجاز ما يعتبره القضاء باطلا وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري واختصاصاته غير قابلة للتصرف فيها ولا يمكن اكتسابها بالتقادم لأنها أعمال من النظام العام لا تقبل التغيير، فهي واجبات أكثر من حقوق، لا يستطيع صاحبها التصرف فيها كما يريد، وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحتة على جميع الأصعدة والمعايير.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، د.س.ط، ص 200.

(2) المرجع نفسه، ص 202.

## المطلب الثاني

### الصفة الانفرادية للضبط الإداري

عرف الدكتور عبد الغاني بسيوني الضبط الإداري بأنه تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فهو ذو طابع وقائي يهدف دائماً إلى درأ الخطر قبل وقوعه على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو السياقة من أحد الأفراد لا يعتبر هذا التصرف تعسفاً ولا تسلطاً كما يعتقد البعض أو أنه تقييداً للحرية الفردية، وإنما لأنها رأت وقدرت أن هناك خطراً محتملاً يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة.

فالإدارة عندما تلجأ إلى تقييد حريات الأفراد كأن تلزمهم بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية، بمعنى خوفاً على حياتهم أو على ممتلكاتهم من الإعتداء الذي قد يتعرضون له في هذا الوقت بالذات، كذلك أن تقوم الإدارة بمنع استعمال<sup>(1)</sup> طريق معين أو جسر منعا للحوادث، لأن الإدارة رأت أن استعمال هذا الطريق أو ذاك، أو هذا الجسر قد يسبب أضراراً خطيرة على الأفراد بإستعماله.

إذن تسعى الإدارة إلى إتخاذ هذه القرارات أو مثل هذه الإجراءات بهدف الوقاية بالدرجة الأولى من المخاطر التي يتعرض لها الأفراد في حالة عدم احترامهم لهذه القرارات، وإنه عندما تبادر إلى فرض قيود على الحريات الفردية فهي بذلك تحمي أولاً وأخيراً النظام العام.

## المطلب الثالث

### الصفة التقديرية للضبط الإداري

تعني الصفة التقديرية أن القانون يترك للإدارة حرية التصرف في شأن معين من الشؤون المناطة بها، وعندما لا يقيد القانون حرية الإدارة في مسألة معينة فلا نستطيع التصرف إلا على نحو معين، فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصاً مقيداً.

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 198.

أما في مجال الضبط الإداري فإن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فحين تقدر الإدارة أن عملا ما سينجر عنه خطر معين، يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بهدف الحفاظ على النظام العام.

لذا، فإن مجال الضبط الإداري يعد المجال الخصب الذي تمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية، حيث تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام.

وما يبرر منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصة، أن النظام العام يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع، ذلك أن الإدارة أقدر على مواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري والتي تمثل خطرا على النظام العام ما يفرض أنه من غير المنطقي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها<sup>(1)</sup>.

---

(1) عبد الغني ببيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 37، وما بعدها، الفصل الأول، تأصيل فكرة الضبط الإداري وأهدافه.

# الفصل الثاني

أهداف الضبط الإداري

هدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال به أو إعادته إلى ما كان عليه إذا ما تم مس عنصر من عناصره وهذا بطرق علاجية لاحقة .

ولما كانت فكرة النظام العام فكرة عامة وواسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، فالمشرع بين قانون وآخر قد يعطيها هدفا مختلفا، كما أن استناد القاضي إليها بين حكم وآخر بل وفي بعض الأحيان في نفس الحكم قد يتعدد المقصد المراد منها، الأمر الذي جعل عملية دراسته وبحثه عن جذوره وتطوراته التاريخية وبيان معناه المحدد لهويته وتحديد خصائصه<sup>(1)</sup> المختلفة أكثر من ضرورة ملحة ، وهو ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفصل إلى المباحث التالية، نتناول فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري في مبحث أول و الأهداف التقليدية والحديثة للضبط الإداري في مبحث ثاني.

(1) محمد صالح خراز، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر، 2003، ص 32 وما بعدها.

## المبحث الأول

### فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري

إتساع مضمون النظام العام يترتب عنه صعوبة كبيرة في وضع تعريف جامع ومانع له<sup>(1)</sup>، أو حتى وضع تعريف مستقر له.

وللخوض في مضمون هذا المبحث الأول، نطرح التساؤل، ماذا نعني بالنظام العام؟ ما هي عناصره؟ وهل هي ثابتة أم لا؟

وحتى نجيب على الأسئلة التي طرحناها، قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية، المطالب الأول نتطرق فيه إلى مدلول فكرة النظام العام المطالب الثاني إلى خصائص النظام العام.

### المطلب الأول

#### مدلول فكرة النظام العام

الحديث عن مدلول فكرة النظام العام يجرنا إل الحديث عن مفهوم النظام العام ومضمون فكرة النظام العام.

#### الفرع الأول:

#### مفهوم النظام العام

اختلفت التعاريف الفقهية للنظام العام وتتنوع تنوعا كبيرا، كل هذا راجع إلى اتساع مضمون النظام العام وشمول نطاقه من جهة، وإلى اختلاف مفهوم النظام العام من حيث الزمان والمكان من جهة أخرى.

فقد عرّف جودوليوري لا مرداندير النظام العام بأنه:

(1) محمد فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، د.م.ج ، الجزائر، ص 29.



"مجموعة الشروط اللازمة للأمن الآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يناسب علاقاتهم الإقتصادية"<sup>(1)</sup>.

ما نلاحظه على هذا التعريف بأنه وسع كثيرا من مفهوم النظام العام، فهو مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن، وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الإجتماعية<sup>(2)</sup>.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى إعطاء الطابع السلبي على مفهوم النظام العام، حيث عرفه الفقيه هوريو (Houriou) بأنه: "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى"<sup>(3)</sup>. وهذا يعني أن غرض الضبط سلبي تماما وشعاره لا إضطرابات.

وما نلاحظه على هذا المفهوم السلبي للنظام العام أنها كانت تتوافق مع الفكرة السلبية للوظيفة الإدارية، فضلا على أن هذا الضبط الإداري كان محليا بصفة أساسية وكانت غايته الوحيدة هو الإبقاء على الوضع القائم.

ومع مرور الزمن اختلفت هذه الفكرة وحل محلها الإتجاه الإيجابي في تحديد واجبات الدولة وازدياد تدخلها في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، وما ترتب على ذلك من إتساع فكرة النظام العام، واكتسبت طابعا إيجابيا وصارت غاياته متنوعة، وأكد هذا المعنى الدكتور محمد عصفور بقوله:

"لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا سلبيا وهو اختفاء الإخلال وإنما يجب أن ينطوي على معنى إنشائي يتجاوز النتيجة المباشرة، ولهذا لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضجة والإضطرابات الخارجية وإنما راحة السكان بمعنى إختفاء الجانب السلبي لكي يحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الإنسجام في المجتمع"<sup>(4)</sup>.

(1) عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975 ص12.

(2) عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1993، ص 182.

(3) RENE Chapus, Droit Administratif, Op.Cit, p 688.

(4) محمد عصفور، البوليس والدولة، مطبعة الإستقلال الكبرى، القاهرة، 1971، ص ص 152-153؛ نقلا عن: عادل السعيد محمد أبو الخير، ص 187.

مما سبق يتضح أن مدلول النظام العام يرتبط ارتباطا وثيقا بتطور الدولة، فتطور بتطورها، كما يتضح أن النظام العام أشمل وأكثر من أن يكون فكرة قانونية لأنه ظاهرة قانونية شاملة.

### الفرع الثاني:

#### مضمون فكرة النظام العام

بعدها تناولنا في الفرع الأول لمفهوم النظام العام، نتطرق في الفرع الثاني إلى موقف كل من الفقه والقضاء من مضمون فكرة النظام العام.

#### أولا: موقف الفقه من النظام العام

ذهب بعض من الفقهاء إلى أنه: "لا يجوز التمسك بمجرد إثبات الطابع السلبي لغرض إجراءات الضبط، بل يجب اللجوء إلى التحليل الإيجابي والفعال لتعميق مضمون النظام"، وعليه يمكن التمييز بين جانبيين لمفهوم النظام العام جانب مادي وجانب آخر معنوي.

والتساؤل المطروح، ما هو مضمون فكرة النظام العام حسب الفقهاء؟

-أتجه الفقه التقليدي وعلى رأسه الفقيه هوريو (Houriou) إلى أن مضمون فكرة النظام العام الذي تحميه سلطة الضبط الإداري ينبغي أن يكون ماديا على أن يقتصر على العناصر<sup>(1)</sup> التقليدية الثلاثة للنظام العام وهي الأمن العام والصحة العامة والنظام العام.

وتستهدف تدابير الضبط الإداري حماية النظام العام في مظهره المادي فقط فمنع الإضطراب الملموس الذي يهدد أمن الناس أو سكينتهم أو صحتهم تبعا لذلك لا يدخل في ولاية الضبط صيانة النظام العام المعنوي.

حيث ذهب البعض من الفقهاء إلى أن النظام العام الذي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليه يتحدد بطابعه المادي أساسا، فهو يتعلق بتجنب الإضطرابات الظاهرة والخارجية.

(1) عاطف محمود البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1992، ص 358.

وعليه، يمكن القول أن الجانب المادي أو الخارجي لفكرة النظام العام كان محل اتفاق وإجماع بين الفقهاء، غير أن الأمر يختلف بالنسبة للجانب المعنوي لفكرة النظام العام.

ويعود هذا الخلاف إلى أن بعض من الفقهاء الفرنسيين يتمسكون بالطابع التحديدي والشامل لنص المادة 97 من قانون 05 أبريل 1884، ذلك أن المادة المذكورة لا تعتبر الجانب المعنوي ضمن جوانب فكرة النظام العام، بينما يرى البعض أن تلك المادة بيانية ودلالية فقط، حيث أنها أدرجت الحفاظ على الآداب العامة ضمن المهام<sup>(1)</sup> المختلفة للضبط البلدي، وبالتالي إدراج الجانب المعنوي ضمن مضمون النظام العام، والملاحظ أن الفقه لم يحسم في هذا النزاع، بل ترك ذلك للقضاء.

### ثانياً: موقف القضاء من النظام العام

ما يمكن قوله أن القضاء الإداري الفرنسي مر بمرحلتين، المرحلة الأولى قبل سنة 1959 والمرحلة الثانية بعد سنة 1959.

ففي المرحلة الأولى أي قبل سنة 1959 كان القضاء لا يعتبر الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام العام أو من أهداف الضبط الإداري، وبالتالي كان يلغي إجراءات وتصرفات الضبط الإداري التي تمس بحقوق وحرريات الأفراد بحجة المحافظة على النظام العام، ويرتب المسؤولية بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه الإجراءات.

المرحلة الثانية، وهي مرحلة ما بعد سنة 1959، وبالضبط بعد أن أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً بتاريخ 08 ديسمبر 1959 في قضية لوتيسيا (Lutetia) واعتبر أن الآداب العامة والأخلاق العامة (وهو ما يمثل الجانب المعنوي للنظام العام) من النظام العام وبالتالي تهدف للضبط الإداري.

وتتمحور وقائع قضية لوتيسيا (Lutetia)، حول قيام رئيس بلدية نيس الفرنسية بإصدار قراراً إدارياً ضابطاً يقضي بمنع عرض ثلاثة أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة على الأفلام السينمائية المنظم بموجب قانون 1945.

(1) عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1993، ص 197.

وكان رئيس بلدية نيس في قراره بمنع عرض هذه الأفلام واقعا تحت تأثير ضغط قوي من المجتمع في المدينة والممثلة أصلا في جمعية أولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق وآداب التلاميذ الصغار.

رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي وطالبت بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس بلدية نيس والمطالبة بالتعويض عن الخسائر والأضرار التي لحقت بالشركة من عدم عرضها للأفلام، لكن بعد التحقيق والمداوات، أصدر مجلس الدولة حكما يرفض من خلاله إلغاء قرار رئيس بلدية نيس لأنه من سلطاته الضبطية، كون أن عرض هذه الأفلام قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، فأصبح من صلاحيات رئيس بلدية نيس للمحافظة على النظام العام المحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة التي أصبحت هي الأخرى تهدد النظام العام<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### خصائص النظام العام

يتضح جليا أنه لا يوجد إجماع حول مفهوم دقيق للنظام العام، وهذا راجع إلى أنه فهم فهما متباينا سواء من حيث التطبيق أو تبعا لإختلاف الزمان والمكان. هذا ما يجعلنا نبحث عن الخصائص التي تميز النظام العام رغم اختلاف وجهات النظر حول مفهومه.

للإجابة، قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول ويتضمن النظام العام مفهوم متطور، الفرع الثاني النظام العام ليس من صنع المشرع وحده، والفرع الثالث النظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني، وفي الفرع الرابع النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي.

(1) عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مقالة غير منشورة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق، 1988،

## الفرع الأول:

## النظام العام مفهوم متطور

النظام العام فكرة مرنة ومتطورة، وهذه الصفات راجعة إلى الطبيعة الجبرية للنظام العام والتي لا تتفق مع استقرار وثبات النصوص، لذا ليس بإمكان المشرع أن يحدد له مضمونا ثابتا، وبالتالي منعه من أن يؤدي وظيفة كأداة لتحقيق التطور الاجتماعي، وكل ما يستطيع فعله أن يعرفه حسب مضمونه تاركا أمر تحديد التصرفات التي تعد مناهضة للنظام العام لكل من الفقه والقضاء<sup>(1)</sup>.

مما سبق نجد أنه من الصعوبة حصر عناصر النظام العام بشكل محدد، لأن هذا التحديد وإن كان صحيحا بالنسبة لفترة معينة، فإنه يعرف تطورا مستمرا، حيث يقول الدكتور السنهوري: "لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى، فهو مفهوم متغير يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدده تحديدا مطلقا يتماشى مع كل زمان ومكان لأنه مفهوم نسبي أيضا، وكل ما نستطيعه هو أن نضع معيارا مرنا يكون معيار المصلحة العامة، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصل إليها في حضارة أخرى"<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني:

## النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

يقوم المشرع بدور مهم في التعبير عن النظام العام وتطوره، لكن لا يستطيع فرضه بالقوة، لأنه ليس نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة، إنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية في لحظة معينة تكون المصدر المباشر والرئيسي له<sup>(3)</sup>.

(1) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 212.

(2) عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 399.

(3) عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975، ص 55.

لهذا كان للأعراف والتقاليد المحلية أهمية كبيرة في تكوين النظام العام وعليه، لا يكون قابلاً للاستمرار في مجتمع معين إلا إذا استمر تقبل أفراد له، لأنه يفترض رضا المحكومين.

وإذا كان النظام العام يعبر عن روح النظام القانوني لجماعة معينة، فإنه بالمقابل يعبر عن القواعد الواضحة والمستقرة إلى حد كبير، وليس تعبيراً عن تطلعات الجماعة التي لم تضع بعد صياغة واضحة، إذ من الطبيعي أن يعبر النظام العام عن روح وأهداف النظام القانوني لجماعة معينة في سكونها وتطورها باعتبارها أن النظام باعتبارها أن النظام العام ليس فكرة قانونية جامدة وإنما هو فكرة اجتماعية متطورة كذلك<sup>(1)</sup>.

نستج في الأخير أنه من الخطأ قصر النظام العام على النصوص القانونية المكتوبة وحدها، لأنه لا يوجد في القانون الوضعي وحده، وإنما قد تعبر عنه المبادئ التي يعتنقها المجتمع في لحظة معينة حتى ولو لم تتضمنها النصوص المكتوبة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث:

#### النظام العام يعبر عن الحول الآمرة في النظام القانوني

النظام العام هو عبارة عن مجموعة من القواعد والنظم التي لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها لأنها تهدف إلى المحافظة على المبادئ والقيم الاجتماعية.

إن النظام العام كونه انعكاساً للجو القانوني للدولة الذي يقوم على أساس نظم وقواعد معينة ومتصلة في سلوك الأفراد، بحيث أن أي مساس بها يمكن أن يشكل إخلالاً بهذا بالنظام.

لهذا نجد أن النظام العام مرتبط بنشاط الأفراد وتصرفاتهم اجتماعياً، فهو يرسم السلوك الاجتماعي الذي لا يجوز للأفراد خرقه وانتهاكه.

(1) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 79.

(2) بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1988، ص 79.

مما سبق نجد أن ما يضيف على فكرة النظام العام الصفة الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات في اتجاه الحفاظ على كيان المجتمع وذلك عن طريق التوفيق<sup>(1)</sup> بين إرادة الأفراد ورغباتهم وبين المصلحة العامة.

مفهوم النظام العام يهدف إلى تحقيق التوفيق بين ممارسة الحريات وضروريات الحياة الاجتماعية ولكننا ندرك أن حماية الحريات تتبع فكرة النظام العام، بذلك تستخدم هذه الفكرة لحسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية، في حين يواجه القاضي بقاعدة من قواعد النظام العام، ليس أمامه من خيار سوى النزول عند حكمها.

### الفرع الرابع:

#### النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي

فكرة النظام العام تنتمي إلى نطاق التفسير القضائي، ذلك أن القاضي بإعتباره عضو في جماعة معينة يتوافر لديه الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون، وبعبارة أخرى يعني الضمير الكامن للقانون في بلده فالأمر يتعلق بفكرة إجتماعية يجب أن يحميها القاضي فهو يكاد يكون مشرعا في هذا المجال المرن والمتعلق بآداب ونظم مجتمعه الأساسية ومصالحته العامة.

فللقاضي السلطة التقديرية عند نظر المنازعات المعروضة أمامه في تحديد مضمون النظام العام<sup>(2)</sup>، غير أنه لا يضع معايير جامدة تقيد به فيما يعرض عليه مستقبلا وإنما بحسب الظروف المحيطة به.

(1) عامر أحمد مختار، المرجع السابق، ص 56.

(2) عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 56.

## المبحث الثاني

### الأهداف التقليدية والحديثة للضبط الإداري

بيّنا فيما مضى أن الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به.

وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال والنظام العام كما سبق ذكره أيضا هو عبارة عن فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين .

غير أن معظم الفقهاء منهم الفقيه هوريو (Houriou) يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتعتبر هذه العناصر الأغراض التقليدية للنظام العام.

وقد ظهرت أهداف حديثة للنظام العام بعد قضية لوتيسيا (Lutetia) العام 1959، تمثلت في النظام العام الخلقى (الآداب العامة) وعليه سنقسم مبحثنا هذا إلى مطلبين، المطلب الأول نتناول فيه الأهداف التقليدية للضبط الإداري أما المطلب الثاني فسنخصصه إلى الأهداف الحديثة للضبط الإداري.

### المطلب الأول

#### الأهداف التقليدية للضبط الإداري

سننترق في هذا المطلب إلى الأهداف التقليدية للضبط الإداري، ونتناول من خلاله عنصر الأمن العام في الفرع الأول، والصحة العامة في الفرع الثاني وأخيرا السكينة العامة في الفرع الثالث.



## الفرع الأول:

## الأمن العام

سننكلم في هذا الفرع عن تعريف الأمن العام أولاً، ثم نقدم بعض الأمثلة عن مهام القوى العمومية ثانياً.

## أولاً: تعريف الأمن العام

يقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء سواء كان مصدر هذا الاعتداء الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق، أم كان مصدره الإنسان، كالإشعاعات النووية القاتلة التي تنتج عن القنابل الذرية فتقضي على الأخضر واليابس<sup>(1)</sup>.

ومنه، فإن استتباب الأمن العام يعد الشرط الأساسي لأية حياة اجتماعية لذا فهو من أوليات الدولة قديماً وحديثاً ومستقبلاً.

وعلى هذا الأساس فإن المشرع الجزائري كلف هيئة الضبط الإداري البلدي من خلال المادة 88-2 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية إتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة لإقرار الأمن العام وسلامة الأشخاص والأموال على المستوى البلدي، وهذا بالقضاء على كل ما من شأنه الإخلال بالأمن العام مهما كان مصدره.

كما أكد المشرع الجزائري على التزام هيئة الضبط الإداري البلدي بحماية سلامة الأشخاص من خلال المادة السادسة من المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10/10/1981 التي تقرر على أنه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعجال الرامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنائيات والعمارات المهتدة بالسقوط"<sup>(2)</sup>.

(1) منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2009، ص501.

(2) السعيد سليمان، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، الجزائر، 2004، ص ص 11-12.

## ثانيا: بعض مهام القوى العمومية في مجال الأمن العام

تتمثل بعض مهام القوة العمومية في مجال الأمن العام فيما يلي:

1- منع المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة والاضطرابات الاجتماعية وبهذا الصدد تنص المادة 97 ف1 (معدلة) من قانون العقوبات على:

"يحظر ارتكاب الأفعال الآتية في الطريق العام وفي مكان عمومي.

## 1- التجمهر المسلح.

## 2- التجمهر غير المسلح الذي من شأنه الإخلال بالهدوء العمومي".

هذه المادة تبين دور سلطة الضبط الإداري في منع عقد التجمهر والتجمعات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، وهذا هو الطابع الوقائي لهذه السلطات، كما أن لها طابع علاجي، يتمثل في فض تلك التجمعات بعد عقدها.

حيث تنص المادة 98 من ق.ع. ج على العقوبات المقررة للأفراد الذين يرتكبون مثل هذه الأفعال كما يلي: "يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنة كل شخص غير مسلح كان في تجمهر مسلح أو غير مسلح ولم يتركه بعد أول تنبيهه.

ويكون الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات إذا أصر الشخص غير المسلح في تجمهر مسلح لم يتفرق إلا باستعمال القوة.

ويجوز أن يعاقب الأشخاص المحكوم عليهم بالحرمان من الحقوق المبينة في المادة 14 من هذا القانون".

كما تنص المادة 450 من نفس القانون على:

"يعاقب بغرامة من 6000 دينار جزائري إلى 12.000 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة عشرة أيام على الأكثر:

1- كل من قام بكتابات أو وضع علامات أو رسوم بأية طريقة كانت وبغير إذن من السلطات الإدارية على أموال منقولة أو عقارية مملوكة للدولة أو المجموعات المحلية أو على مال واقع

في أملاك أي منهما أو بغرض تسيير خدمة عمومية أو لأنها موضوعة تحت تصرف الجمهور...".

### الفرع الثاني:

#### الصحة العامة

الصحة هي علم وفن الوقاية من الأمراض، إطالة الحياة والإرتقاء بالصحة من خلال الجهود المنظمة والإختيارات الإستعلامية للمجتمع، المنظمات المجتمعات الخاصة والعامة والأفراد كذلك.

نتناول في هذا الفرع تعريف الصحة العامة أولاً ثم صورها ثانياً.

#### أولاً: تعريف الصحة العامة

يهدف الضبط الإداري إلى حماية الصحة العامة من خلال اتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور ووقايته من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة لذا يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ كافة الإحتياطات للقضاء على كل ما يمس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلاً بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء.

تقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن والمحلات العمومية والتحصين ضد الأمراض المعدية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إختفاء الأمراض أو مخاطرها واستتباب السلامة الصحية<sup>(1)</sup> بالطرق الوقائية، ومنه فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطراً على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية.

وإذا تبين للإدارة استناداً لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد مثلاً يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فإن لها كامل الصلاحية لمنع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم، وخير مثال ما وقع بولاية البويرة منذ سنتين عندما انتشر وباء الحمى القلاعية الذي أصاب البقر، ما استدعى المصالح الإدارية المختصة اتخاذ إجراءات وقائية تمثلت في ذبح كل

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 501.

الأبقار المصابة بهذه الحمى لمنع إنتقال هذا المرض إلى الإنسان وحفاظا على صحة المستهلك والمواطن وبالتالي المحافظة على الصحة العامة.

كما أن الإدارة لا تتدخل فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا وهو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها، ولها أن تراقب المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات لحمايتها<sup>(1)</sup> ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية إضافة إلى الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها من خطر التلوث<sup>(2)</sup>.

لذلك يلاحظ في مختلف الدول الاهتمام المتزايد بمكافحة أسباب ومصادر التلوث مثل دخان المصانع ومخلفات الصرف الصحي والنفايات وخاصة الذرية منها والكيماوية، علاوة على تنظيم تداول ونقل بعض المواد الضارة.

وتقييد إستعمال هذه المواد في بعض المحلات أو بعض الأماكن للحد من استخدام المواد الكيماوية المؤثرة على طبقات الأوزون المحيطة بالغلاف الجوي، والعمل على تطوير بعض أنواع الوقود ومصادر الطاقة لتكون أكثر نظافة أو بالأحرى أقل أضرارا بالبيئة كمحاولة طرح بنزين خال من الرصاص لاستخدامه وقودا للسيارات<sup>(3)</sup>.

### ثانيا: صور الصحة العامة

تتمثل أوجه وقاية الصحة العامة التي تقع في المجتمع على عاتق سلطة الضبط كما يلي:

1- رعاية الصحة الجماعية، وهذا برعاية نظافة الأماكن العامة أو الطرق العامة، ويدخل في ذلك أيضا عقارات الأفراد وأماكن العمل، والتزود بالمياه النقية وطريقة التخلص من القمامة والفضلات.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2002، ص377.

(2) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 501.

(3) سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 501.

2- توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن التعليمية، ويقتضي ذلك مراعاة الشروط الصحية في المنشآت، بحيث لا تضر بالعاملين بها والقاطنين بحوارها لذلك فإنه يشترط إقامة المصانع إلى مكان بعيد من المناطق الأهلة بالسكان لعدم تعرضهم للخطر.

3- مكافحة الأمراض المعدية ويدخل في ذلك الإجراءات الخاصة برقابة الأغذية وعزل المرضى بأمراض معدية، وتحصين المواطنين من الأمراض الوبائية وفرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج.

4- حماية البيئة من التلوث فالبيئة السليمة قيمة من قيم المجتمع يجب أن يسعى النظام القانوني للحفاظ عليها شأنها في ذلك شأن الكثير من القيم في المجتمع، وهي تمثل قيمة تفوق في الواقع في أهميتها معظم القيم الأخرى لأن الأضرار الناجمة عن البيئة غير السليمة لا تضر فردا واحدا ولكن تضر المجتمع في مجموعه.

لهذا إتجهت معظم الدول لتأكيد هذه القيمة الجديدة في قوانينها، بل وفي بعض الدساتير<sup>(1)</sup>، وفي الإعلانات الدولية بصورة جعلتها حقا من حقوق الإنسان.

لذا يجب على سلطة الضبط اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل حماية البيئة من التلوث وذلك حفاظا على الصحة العامة.

### الفرع الثالث:

#### السكينة العامة

يقصد بالسكينة العامة توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات<sup>(2)</sup> والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولون ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات.

(1) منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009، ص ص 62-63.

(2) علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص

وتعرف السكنية العامة كذلك بأنها إتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية و في الطرق العامة، ذلك أن بعض الحوادث لا تمس في ذاتها النظام العام بشكل مباشر إلا أنها حين تتجاوز حدودا معينة قد تسبب في مضايقات على درجة من الجسامه للأفراد وتستدعي تدخل الإدارة لمنعها، ومن هذا القبيل الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت أو المضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة الجوالون في الطرق العامة.

ولذلك، يجوز للإدارة أن تعمل على تخصيص مناطق محددة ومخصصة للأسواق العامة الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية للمحافظة على الهدوء فيها.

ويمثل هذا الهدف مطلبا صعب المنال في الدول المتقدمة حيث تتزايد معدلات الضوضاء والضجيج بها إلى درجة عالية تؤثر حتما في الصحة العامة وخاصة من الناحية النفسية والعصبية، حيث يتراجع الاهتمام من جانب السلطات الإدارية في هذه الدول بصدد هذه الجوانب، لحساب الأمن العام، مثلا بالرغم من تداخل عناصر النظام العام وتكاملها.

من المؤكد أن تجاهل ما يتصل بعنصر السكنية العامة يؤدي حتما إلى المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة ولو بعد حين، علاوة على أنه يمكن اعتبار الضوضاء على سبيل المثال من قبيل التلوث للبيئة، فهو تلوث سمعي يتسلل إلى الأذان فيصيبها بالضعف والصمم، حيث ثبت علميا أن نسبة ضعف حاسة السمع قد تزايدت في الأعوام الثلاثين الماضية إلى ثلاث أضعاف ما كان عليه من قبل.

وفي دراسة لمنظمة الصحة العالمية، تؤكد أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي، بل إن للضوضاء آثارها الضارة بالأطفال واتجاههم إلى السلوك العدواني تجاه بعضهم البعض وخاصة مع تقلص دور المدارس بل وانعدامه بصدد تربية وتكوين الطلاب من الناحية النفسية والأخلاقية<sup>(1)</sup>.

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 193.

## المطلب الثاني

### الأهداف الحديثة للضبط الإداري

تطور مفهوم النظام العام بتطور الوظيفة الإدارية للدولة فهذه الأخيرة لم تعد متدخلة فقط، بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة طرفا مهما في المعادلة الاقتصادية<sup>(1)</sup> والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي انعكس إيجابيا على مفهوم النظام العام، فلم يعد يكتسي طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية بل أصبح ضابطا أصيلا للحفاظ على صفة الحياة العامة واستقرارها واستمرارها، يبيح تدخل الإدارة في إطار صلاحياتها الضبطية للحفاظ على حقوق وحرية الأفراد<sup>(2)</sup>.

فما هي هذه التطورات التي دخلت على مفهوم النظام العام ؟

للإجابة على هذا التساؤل، قسمنا مطلبنا هذا إلى الفروع التالية، الفرع الأول النظام العام الخلفي (الآداب العامة) الفرع الثاني جمال الرونق والرواء وفي الفرع الثالث النظام العام الاقتصادي والاجتماعي.

### الفرع الأول:

#### النظام العام الخلفي (الآداب العامة)

اتسع مفهوم النظام العام ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة، وأمكن بالتالي استعمال سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة، ففي هذا المجال تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة<sup>(3)</sup>، وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة، وقد برر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه من خلال أحكام قضائية أصدرها والتي تضمنت أحقية سلطات الضبط الإداري العام التدخل لحماية الآداب العامة، حيث قضى بمشروعية قرارات رئيس بلدية نيس

(1) محمد صالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر،

2003، ص 46

(2) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص 272.

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 193.

الفرنسية بشأن منع عرض بعض الأفلام التي تتنافى والآداب العامة في قضية لوتيسيا (Lutetia) العام 1959.

وفكرة الآداب العامة فكرة نسبية تتفاوت بتفاوت الجماعات، لأن العبرة في مضمونها هي ما تعتبره جماعة في زمن معين من الأصول الأخلاقية الإنسانية فيها، وهي تخضع في ذلك لما يحيطها من ظروف خاصة متعلقة بالعادات والتقاليد والدين فيها. ولما كانت هذه الظروف تتغير مع الزمن، فإن فكرة الآداب العامة يختلف مضمونها حتى في الجماعة الواحدة تبعا لاختلاف الزمان والأجيال فيها.

وفي المجتمعات الإسلامية تكتسب فكرة الآداب العامة أهمية خاصة، حيث يعد الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزءا لا يتجزأ من النظام العام.

كما تنص معظم دساتير الدول تلك إلى أن الإسلام هو دين الدولة الرسمي لهذا فإن مقومات العقيدة الإسلامية هي مقومات دينية وأخلاقية ذات طابع اجتماعي، الأمر الذي جعل من السلطة الضبطية مسؤولة عن حمايتها وعدم المساس بها أو الإساءة إليها، ومع ذلك نرى أن حماية الضبط الإداري العام للآداب العامة تبقى حماية محدودة مقارنة بحماية العناصر الأخرى للنظام العام، والسبب في ذلك يرجع إلى أن تدخل رجال الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة دون المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية، ما لم تترجم هذه الظواهر إلى أعمال مادية تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع الأسباب المنافية للآداب العامة والحيلولة دون تعرضها للخدش والانتهاك<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني:

#### النظام العام المتعلق بجمال الرونق والرواء

يعتبر هذا الغرض من الأغراض الحديثة المضافة إلى العناصر التقليدية والتي تتولى سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها وصيانتها وقد كان القضاء الإداري الفرنسي وعلى

(1) إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 286-288.



رأسه مجلس الدولة حريصا على عدم الخروج عن حدود هذه الأغراض<sup>(1)</sup> حماية للحريات بوصفها المجال الأصيل لتدخل سلطات الضبط الإداري وما ينبغي الإشارة إليه أن الفقه أثار مشكلة المحافظة على جمال الرونق والرواء (تجميل المدن) ومدى إعتباره من عناصر النظام العام بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايته وذلك قبل أن تطرح عمليا المشكلة أمام مجلس الدولة الفرنسي.

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أن جمال الرونق والرواء لا يجب أن يؤخذ في الاعتبار إلا إذا تلاققت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدي.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى إعتبار المحافظة على جمال الرونق<sup>(2)</sup> كأحد عناصر النظام العام بما يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري دون اشتراط تلاقيه مع أحد عناصر النظام العام، غير أن هذا الرأي كان لا يتفق مع القانون الوضعي<sup>(3)</sup> الذي لم يكن يعترف بجمال الرونق والرواء كغاية من غايات الضبط .

لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في بداية العام 1928 بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرونق والرواء، إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون بنصوص خاصة، غير أن مجلس الدولة قد عدل عن موقفه عام 1963 في حكمه الصادر بتاريخ 23 أكتوبر 1963 في قضية "اتحاد مطابع باريس" والتي تخلص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحضر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة، نظرا لأن إلغائها عقب الإطلاع عليها يسبب تشويها للمنظر الجمالي العام الذي يجب المحافظة عليه.

طعن اتحاد نقابات المطابع في هذه اللائحة مطالبا بإلغائها لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري -الحفاظ على النظام العام- فرفض مجلس الدولة الفرنسي ذلك الطعن مؤكدا أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض الضبط الإداري لكونها

(1) عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1988، ص 79.

(2) محمود سعد الدين شريف، النظرية العامة للبوليس الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، القاهرة، يناير 1951، ص 283.

(3) محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 177.

إحدى عناصر النظام العام الجديرة بالحماية، وبذلك اعترف المجلس على مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض جمالية بحتة لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام السالفة للذكر.

ونظرا لخصوصية المرونة والتطور التي تتميز بها وظيفة الضبط الإداري فقد سائر المشرع الجزائري ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تكليف هيئة الضبط الإداري بواجب الحفاظ على الطابع الجمالي للمدن حيث تنص المادة 3/88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه:

**"يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:  
السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية".**

جمال الرونق والرواء يدفعنا إلى إعادة النظر في الكثير من عاداتنا وسلوكياتنا اليومية فجمال المدينة أو القرية يستدعي تضافر جهود الجميع وترقية ثقافة الجمال لدى كل أفراد المجتمع بداية بالمدرسة ووصولاً إلى كل فئات المجتمع.

فالمحافظة على الأشجار والنباتات بصفة عامة التي تغرس بمناسبة إعادة تهيئة الأحياء سواء في المدن الكبرى كعاصمة الولاية البويرة أو بلديات الدوائر الكبرى تدفعنا لدق ناقوس الخطر إن صح التعبير، فنرى أن الدولة تساهم بأموال طائلة من أجل تحسين المنظر الجمالي للمدن، في المقابل نرى الفرد وعوضا المساهمة في مجهودات الدولة، نراه يقوم بسلوكيات منافية لقيم المجتمع الجزائري، وهذا بتخريبه لتلك الأشجار المغروسة حديثا أو القيام بإقامة الأعراس والحفلات مستعملين في ذلك مكبرات الأصوات في أوقات متأخرة من الليل مما ينغص حياة الناس ويصيبهم بالقلق وبالتالي التأثير على سلوكياتهم وراحتهم.

لاحظنا أيضا إستعمال المفرقات بمناسبة أو بدون مناسبة في أواخر الليل من قبل بعض الأفراد متحدين بذلك النظام العام ومسببين الإزعاج للكثير من الناس.

في المقابل لا نجد ردع من قبل سلطات الضبط الإداري على مستوى البلديات من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية التي من واجبها إصدار قرارات ضبطية تمنع استعمال مثل هذه

المفرقات في الليل أو استعمال قاعات الحفلات للموسيقى حتى ساعات الفجر الأولى مسببين تعاسة للآخرين.

### الفرع الثالث:

#### النظام العام الاقتصادي والاجتماعي

إنّ التطورات الحديثة التي طرأت على النظام العام أدت إلى تداخل بشكل ملحوظ مع النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي والحضاري ففي المجال الاقتصادي نجد أن التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة ليست فقط لمراقبة النشاط<sup>(1)</sup>.

تحقيق رفاهية الأفراد توجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عددا كبيرا من العمال وذلك بغية إمتصاص البطالة وبالتالي القضاء على أي نوع من الإضطرابات التي قد تحدث بسببها، أو وضع شروط لممارسة نشاط آخر وذلك بغية الحد منه، لأن فائدته تعتبر زهيدة بالنسبة للأفراد، أو أنه نشاط وصل الأفراد لحد الإشباع منه، وذلك حتى يتحول أصحاب رؤوس الأموال نحو أنشطة أخرى أقل شروطا، وأكثر تشجعا، كل هذا بغية ضمان التوازن الاجتماعي وإشباع حاجات الأفراد، لأنه كلما توفرت هذه الشروط كلما نقصت أسباب الإضطرابات، وكلما ساد النظام العام بجميع أبعاده<sup>(2)</sup>.

وفي المجال الاجتماعي، أصبح تدخل الإدارة في مجال الإسكان يُعد من النظام العام سواء بالعمل على توفير المساكن بشتى الأساليب أو منع السكن في أماكن معينة لأسباب وجيهة مثل كونها آيلة للسقوط أو لخطورتها من الناحية الأمنية.

كما أن حماية القدرة الشرائية للمواطن والتدخل للحد من البطالة وحماية الأسعار والتموين الدائم بالسلع الاستهلاكية تعد من المسائل الضرورية التي وإن تأثرت ستعكس سلبا على النظام العام مما يؤدي إلى الإخلال به<sup>(3)</sup>.

(1) محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري، مرجع سابق، ص 285.

(2) صالح خاز، مرجع سابق، ص 48.

(3) بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1988، ص 85.

كما أن حماية الشرائح الاجتماعية المعرضة للخطر أكثر من غيرها يعد من صميم النظام العام كحماية الطفولة والأمومة.

وفي المجال الثقافي، فإن تدخل الإدارة بغرض تدريس مادة معينة أو منع تدريس أفكار أخرى، يعد من النظام العام، وذلك لأن إعداد الأجيال ومستقبل المجتمع يجب أن لا يبني على ما يناقض أفكار المجتمع نفسه، وإلا فإن النقاء جيلين بأفكار مختلفة سيؤدي إلى انفجار المجتمع نفسه<sup>(1)</sup>.

ترتبط على ما سبق ذكره، فالمفهوم الحديث للنظام العام وإن كان قد اختلف عن مفهوم النظام العام التقليدي، إلا أن الاختلاف لا يُعد في الطبيعة، بل أن مفهوم عناصر النظام العام قد تطورت بشكل إستوعبت فيه الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقا أنها تؤدي إلى الإخلال بذلك العنصر، فمثلا ضرورة إحترام كرامة الإنسان وإن بدت بأنها قيمة معنوية إلا أن الإخلال بها يؤدي إلى المساس بالأمن العام وكذلك حماية الأخلاق العامة هي أيضا يؤدي الإخلال بها إلى المساس بعنصر الأمن العام وبالتالي الإخلال بالنظام العام.

(1) صالح خراز، مرجع سابق، ص 47.

## الخاتمة

إن موضوع تحليل فكرة النظام العام من حيث الطبيعة القانونية والأهداف موضوع جدير بالاهتمام والمتابعة، وقد خلصنا في نهاية بحثنا هذا إلى مجموعة من النتائج والملاحظات والمقترحات التي توصلنا إليها وهذا باختصار نظرا لعدم اتساع المجال لإستعراضه بالتفصيل، والتي نوردها كالتالي:

خلال دراستنا لنشأة الضبط الإداري وتطوره استنتجنا أنه ارتبط ارتباطا وثيقا بالسلطة السياسية أي الدولة، حيث كان هوسر وجودها وأساس ديمومتها، أما في ظل الدولة الحارسة فكان يستعمل من أجل بسط نفوذها وحماية أمنها ووجودها.

وأثناء التطورات التاريخية لمفهوم الضبط الإداري وتطوره في الدولة الحديثة فقد توسع من خلال توسع وازدياد نشاط الدولة حيث أصبح الوسيلة الأساسية التي تستعملها السلطات الإدارية للمحافظة على النظام العام بمدلولاته ومفهومه الواسع.

على ضوء ما تطرقنا إليه في دراستنا لموضوعنا نخلص إلى عدم إمكانية فصل الإدارة ونشاطها الضبطي عن السياسة، كما نجد أن الضبط يتصف بطابع قانوني وسياسي في نفس الوقت في الدولة القانونية العصرية.

أما فيما يخص الإطار القانوني الذي ينظم نشاط الضبط الإداري والركيزة القانونية في مزولة هذه الهيئات لنشاطها يجب أن يخضع لمبدأ المشروعية شكلا وموضوعا لأن ممارسة الضبط الإداري لا يمكن أن يتحقق وفقا لما تقتضيه المبادئ الديمقراطية إلا عند وجود نصوص تبين حقوق وحرريات الأفراد و ضمانات ممارستها.

وفيما يتعلق بموضوع مذكرتنا كما سبق ذكره المعنون بتحليل فكرة الضبط الإداري من حيث الطبيعة القانونية والأهداف، ونظرا لكون أهداف الضبط الإداري الموسع تختلف من مجتمع لآخر ومن دولة لأخرى ونظرا لكون التشريعات تختلف من دولة لدولة في وضع تعاريف للضبط الإداري وحدوده وأهدافه، فإن ما نلاحظه أن المشرع الجزائري أكد على أنه للمحافظة

على النظام العام داخل الدولة يجب عدم إخلال أو مس أي عنصر من عناصر النظام العام التقليدية المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

غير أنه لم يتطرق أصلا إلى الأهداف الحديثة للضبط الإداري المتمثلة في النظام العام الإقتصادي والإجتماعي والنظام العام الخلقي (الأداب العامة) والنظام العام المتعلق بجمال الرونق الرواء، مع العلم أنه مع تطور الدولة المعاصرة، ظهرت للوجود الأهداف الحديثة الجديدة للضبط الإداري، هذه الأخيرة تعرف تطور مستمر، فلم تعد القوانين تنحصر في التنصيص على الأهداف التقليدية، بل تعدته إلى أهداف حديثة، لأن الإخلال بهذه الأخيرة قد يؤدي إلى المساس أيضا بالنظام العام .

فالنظام العام الإقتصادي والإجتماعي أصبح أيضا يؤثر بطريقة مباشرة وسلبية على المحافظة على سلامة واستقرار النظام العام، فالبطالة على سبيل المثال تؤدي بالأفراد والمواطنين إلى الإحتجاجات والخروج إلى الشارع للمطالبة بالشغل وتحسين الظروف الإجتماعية، هذه الإحتجاجات تؤثر تأثيرا مباشرا على النظام العام للدولة، وعليه وجب في مثل هذه الحالات العمل من أجل إيجاد ظروف معيشية مناسبة للمواطنين عن طريق امكانية توفير مناصب شغل تحمي النظام العام والإخلال به.

وحوصلة لما سبق دراسته فيما يتعلق بتحليل فكرة الضبط الإداري من حيث الطبيعة القانونية والأهداف نخلص إلى ضرورة التأكيد على الأهداف الحديثة للضبط الإداري المتمثلة في النظام العام الخلقي (الأداب العامة) والنظام العام الإقتصادي والإجتماعي والنظام العام المتعلق بجمال الرونق والرواء.

والأخذ بعين الإعتبار هذه الأهداف على مستوى التشريعات التي نراها شبه غائبة ولم يأخذ بها المشرع كثيرا وتحسيس المواطن البسيط بهذه الأهداف التي تعتبر غير معروفة بالنسبة إليه.

وخير دليل على كلامنا ما نراه من ممارسات غير قانونية في هذا المجال والمتمثلة في إقدام الكثير من الشباب على إستعمال الألعاب النارية في الليل وما ينجر عن هذه الأخيرة من تأثير سلبي على راحة المواطن وعلى النظام العام واستعمال الموسيقى الصاخبة في قاعات الحفلات في ساعات جد متأخرة من الليل دون أية رقابة ومتابعة من طرف سلطات الضبط الإداري البلدي وعدم الإخلال بالنظام العام.

## قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

## I- الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1997.
- 2- ابن منظور، لسان العرب، دار بيروت للطباعة والنشر، 1956، لبنان.
- 3- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 4- أنوار أحمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1988.
- 5- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1988.
- 6- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون مكان نشر، 1974.
- 7- جورج فيدل، بياردلقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2001.
- 8- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 9- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي، القاهرة، 1993.
- 10- عاطف محمود البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1992.
- 11- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
- 12- عبد الغني ببيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
- 13- علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
- 14- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2002.



- 15- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، د.م.ج. الجزائر، 2002.
- 16- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، دون تاريخ نشر، عين مليلة، الجزائر.
- 17- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- 18- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- 19- محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 20- محمد عصفور، البوليس والدولة، مطبعة الإستقلال الكبرى، القاهرة، 1971.
- 21- محمد فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، د.م.ج. الجزائر.
- 22- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة طبع.
- 23- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 24- محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، الجزائر، د.م.ج.، 1996.
- 25- مسعود شيهوب، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية"، مجلة حوليات وحدة البحث أفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، 1998.
- 26- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصر، 1998.

## II- المذكرات الجامعية:

- 1- السعيد سليمان، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، الجزائر، 2004.
- 2- سكيمة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1991.
- 3- عادل السعيد محمد أبو الخير، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975.

4- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ، 1975.

5- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1988.

### III- المقالات:

1- حمود سعد الدين الشريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، مصر، 1969.

2- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، جامعة الجزائر، معهد الحقوق، 1988.

3- محمد صالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر، 2003.

4- محمد صالح خراز، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة للنشر، الجزائر، 2003.

5- محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، 1951.

6- منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009.

### IV- النصوص القانونية:

#### القوانين:

1- قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 /02/ 2012 المتعلق بالولاية.

2- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ: 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

3- قانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

المراسيم:

- 1- المرسوم 80-253 المؤرخ في 13/10/1980 يتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكبوة، الجريدة الرسمية رقم 42.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، ص 1087.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22/09/1991 يتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 44، ص 1684.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، ص 285.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ في الجزائر، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 10 .
- 6- المرسوم التشريعي رقم 93-02 المتضمن تمديد حالة الطوارئ المؤرخ في 06/02/1993.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت في مادته الأولى يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية رقم 53، ص 2.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

- 1- Jean Rivero, Droit administratif, 2<sup>ème</sup> Edition – Dalloz, Paris, 1962.
- 2- RENE Chapus, Droit Administratif, p 688.

## الفهرس

/	كلمة شكر .....
/	إهداء .....
01	مقدمة .....

### الفصل الأول

#### الطبيعة القانونية للضبط الإداري

08	المبحث الأول: مفهوم وتدابير الضبط الإداري وتميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له .
08	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري .....
08	الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري .....
09	1- تعريف الضبط الإداري تشريعا .....
10	2- تعريف الضبط الإداري فقها .....
11	الفرع الثاني: صور الضبط الإداري .....
11	1- الضبط الإداري العام .....
12	2- الضبط الإداري الخاص .....
12	الفرع الثالث: سلطات الضبط الإداري .....
12	1- سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني .....
12	1-1- رئيس الجمهورية .....
18	1-2- الوزير الأول .....
19	1-3- وزير الداخلية .....
20	2- سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي .....
20	2-1- الوالي .....
21	المطلب الثاني: تدابير الضبط الإداري وأساليبه .....
21	الفرع الأول: التدابير القانونية للضبط الإداري .....
22	الفرع الثاني: التدابير المادية للضبط الإداري .....
23	الفرع الثالث: أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام .....

- المطلب الثالث: التمييز بين الضبط الإداري والأنظمة القانونية المشابهة له ..... 26
- الفرع الأول: الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي ..... 26
- الفرع الثاني: الفرق بين الضبط الإداري والضبط التشريعي ..... 27
- الفرع الثالث: الفرق بين الضبط الإداري والمرفق العام ..... 30
- المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري ..... 32
- المطلب الأول: الصفة الوقائية للضبط الإداري ..... 32
- المطلب الثاني: الصفة الإنفرادية للضبط الإداري ..... 33
- المطلب الثالث: الصفة التقديرية للضبط الإداري ..... 33

### الفصل الثاني:

#### فكرة النظام العام وأهداف الضبط الإداري

- المبحث الأول: فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري ..... 37
- المطلب الأول: مدلول فكرة النظام العام ..... 37
- الفرع الأول: مفهوم النظام العام ..... 37
- الفرع الثاني: مضمون فكرة النظام العام ..... 39
- 1- موقف الفقه من النظام العام ..... 39
- 2- موقف القضاء من النظام العام ..... 40
- المطلب الثاني: خصائص النظام العام ..... 41
- الفرع الأول: النظام العام مفهوم متطور ..... 42
- الفرع الثاني: النظام العام ليس من صنع المشرع وحده ..... 42
- الفرع الثالث: النظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني ..... 43
- الفرع الرابع: النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي ..... 44
- المبحث الثاني: الأهداف التقليدية والحديثة للضبط الإداري ..... 45
- المطلب الأول: الأهداف التقليدية للضبط الإداري ..... 45
- الفرع الأول: الأمن العام ..... 46
- الفرع الثاني: الصحة العامة ..... 48
- الفرع الثالث: السكينة العامة ..... 50

52	المطلب الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري
52	الفرع الأول: النظام العام الخلقي (الآداب العامة)
53	الفرع الثاني: جمال الرونق و الرواء
56	الفرع الثالث: النظام العام الاقتصادي والاجتماعي
58	الخاتمة
61	قائمة المراجع
65	الفهرس