



جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

دور هيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون

تخصص : إدارة ومالية

إشراف الأستاذة:

رحماني حسيبة

إعداد الطلبة :

رخوان أمين

تواتي محمد أنيس

لجنة المناقشة

الأستاذ: لعشاش محمد رئيسا

الأستاذة: رحماني حسيبة مشرفا و مقرا

الأستاذة: ربيع نصيرة ممتحنا

السنة الجامعية : 2015/2016

شكر و عرفان

نحمد الله تعالى على وافر نعمته حمدا كثيرا يليق بجلال وجهه الكريم
اعترافا بالفضل لأهل الفضل، نتقدم بالشكر الجزيل امتنانا واحترامنا إلى
أستاذتنا رحماني حسيبة، التي تفضلت بالإشراف على هذه المذكرة و آزرتنا
في اعدادها من البداية إلى النهاية، وهذا عرفان لها منا باعتبارها كانت
السند المعنوي الذي جعلنا نصل إلى هذه الغاية العلمية. فجزاها الله عنا كل
الخير ولها منا كل التقدير.

إلى من رعانا ووقف إلى جانبنا عندما ظل الطريق، كافة طاقم عمال قسم
الحقوق، كذلك نشكر كل من ساعدنا على اتمام هذا البحث وقدم لنا العون
ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة، خصوصا عمال مكتبة
الحقوق جامعة البويرة.

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا، وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات و
الأفكار والمعلومات وربما دون أن يشعروا بذلك فلهم منا كل الشكر.

كما يسعدنا ويشرفنا أن نتقدم بجزيل الشكر و الامتنان للأساتذة الموقرين
أعضاء لجنة المناقشة، لكم منا أسمى تعابير العرفان و التقدير لإخلاصكم
وحضوركم بيننا استنادا لقول الشاعر:

"وقم للمعلم وفيه التبجيلا.....كاد المعلم أن يكون رسولا"

إهداء

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ولا تطيب
اللحظات إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا
برؤيتك الله جل جلاله.

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة نصح الأمة إلى نبي الرحمة ونبي العالمين
سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى من كلله الله بالهبة والوقار إلى من علمني العطاء بدون انتظار إلى من
أحمل اسمه بكل افتخار إلى من افتقد منذ الصغر إلى من يرتعش قلبي
بذكره إلى من أودعني الله اهديك هذا البحث والذي رحمه الله.

إلى ملاكي في الحياة إلى معنى الحنان والتفاني إلى بسملة الحياة وسر
الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى
الحيات أمي العزيزة.

إلى إخواني وأخواتي. إلى أحبائي و كل أصدقائي.

تواقي محمد أنيس

إهداء

أصل البداية فكرة، وأصل الفكرة دوافع و ما أصعب تجسيد الأفكار على أرض الواقع. أهدي نتائج هذا الجهد و عصاره هذا العمل إلى اللذان ساعداني على جعل الفكرة واقعاً.

إلى التي أهدتني نور الحياة و سقتني من دفقات حبها ورعايتها ورسمت معي أحلام حياتي والدتي الحبيبة، أطل الله في عمرها و أدامها لي نبعا صافيا أمحو به كدر الأيام.

إلى الذي استلهمت منه معنى الثبات و زرع في قلبي حب العلم والعمل ووضع بين جنباتي القوة و العزيمة والدي العزيز، أدامه الله لي ظلا ألجا إليه كلما لفحتني حرارة الزمن.

إلى جدي و جدتي أسأل الله أن يطيل في أعمارهما و أن ينعم عليهما بالفردوس الأعلى....

إلى شقائق النعمان وأعز ما أملك إخوتي و أخواتي سندي في الدنيا، إلى كل الأهل و الأصدقاء، وكل من لازمني سنين دراستي وشاركني فرحتي.

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

إلى من لا أنكر فضله وسأسعى لمجدهوطني الجزائر.

وأطلب من الله عزوجل أن يجعله عملا رافعا و متقبلا، وبه التوفيق.

رخوان أمين

مقدمة

يعتبر النشاط الإداري نشاط قديم، يرتبط بظهور وتأسيس المجتمعات السياسية التي باشرت السلطة السياسية فيها مهمة الإشراف على النشاط الخاص، بالإضافة إلى إشباع حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، طبقا للفلسفة السائدة في كل منها، وكان القانون الإداري يعني عضويا قانون الهيئات العامة وموضوعيا هو قانون النشاط الإداري كأسلوب الضبط الإداري بالمفهوم المادي الواسع، ولذلك يكون هذا القانون قد عرف في كل المجتمعات السياسية سواء في العصور القديمة أو الحديثة بغض النظر عن اختلاف تلك المجتمعات في فلسفتها وتعدد نظمها السياسية، وكان اهتمام القانون الإداري ينصب على تحقيق المصلحة العامة بما يمنحه من سلطات وامتيازات الإدارة العامة نتيجة لتضخم المهام والوظائف التي أصبحت تضطلع بها الدولة وازدياد أهمية القانون الإداري.

حيث تطورت وظائف الدولة الحديثة من الوظائف التقليدية للدولة الحارسة المتمثلة في الحفاظ على سلامة الدولة وأمنها الخارجي والداخلي وإقامة العدل بين الناس، إلى القيام بمهام جديدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المجالات التي يزداد تدخل الدولة الحديثة فيها¹.

إن ظهور الدولة الحديثة وتطورها من حارسة إلى متدخلة، أدى إلى تطور وظائفها حيث بسطت سلطتها على كافة المجالات اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا، من خلال الدور الهام الذي تلعبه في تقديم الخدمات الأساسية وحماية الحريات العامة للأفراد ورعايتهم، وحتى لا يفرط المواطنين في استغلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط، أدى ذلك إلى ضرورة وجود هيئة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة، سميت بالضبط الإداري لضبط الحريات العامة حتى لا يساء استعمالها بهدف المحافظة على النظام العام.

¹ لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ص 1.

وقد تزايدت أهمية الضبط الإداري بل باتت أمراً حتمياً وضرورياً في تنظيم حريات الأفراد حتى لا تتحول ممارسة هذه الحريات العامة وأوجه النشاط إلى الفوضى، لأن الحرية المطلقة كثيراً ما تؤدي إلى فوضى مطلقة، وبالتالي يتعين تحقيق التوازن بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار و المناخ الملائم لتحقيق غايتها.

وبما أن أعمال الضبط الإداري تتعلق مباشرة بحريات الأفراد، وجب أن تكون مقيدة بموجب القوانين والالتزام بمبدأ المشروعية في التصرفات والقرارات التي تصدرها الإدارة الضبطية، بهدف المحافظة على النظام والأمن العام، كما أن الإدارة تتمتع من خلال ممارستها للضبط الإداري بسلطات واسعة على المستوى المحلي أو الوطني تختلف من حيث المكان والزمان، وكذلك بسلطات مختلفة إذا كانت في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، بحيث أنها في الحالة الثانية تتسع أكثر صلاحيتها بمواجهة الظروف الطارئة التي تمر بها الدولة ولكن في كل الأحوال ومهما كانت الظروف فإن الإدارة دائماً تبقى تمارس مهام الضبطية في إطار مبدأ المشروعية، وتخضع للرقابة القضائية والتي تعتبر الضمانة الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد العامة¹.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع في الدور الهام الذي تلعبه سلطات الضبط الإدارية، في حفظ النظام العام داخل الدولة، ولما لهذا الموضوع من تأثير كبير على حريات الأفراد الأساسية وأسباب أخرى تتمثل في أسباب ذاتية والأخرى موضوعية.

. الأسباب الذاتية : تتمثل في الرغبة الشخصية والفضول في التعمق أكثر في معرفة سلطات الإدارة في حفظ النظام العام داخل المجتمع، من خلال توفير الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة للمواطنين، ومدى مساهمتها في ضمان حقوق وحريات الأفراد على المستوى الوطني أو المحلي للدولة.

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 323.

. الأسباب الموضوعية : تتمثل أساسا في أننا لا نجد في المكتبة الجامعية إلا الدراسات التي تتوه فقط لهذا الموضوع دون التوسع في تفاصيله المهمة، وهو ما شجعنا على محاولة البحث بصفة خاصة في هذا الموضوع .

أما بالنسبة لإشكالية البحث، فهي تنقسم إلى إشكالية رئيسية، تنبثق منها مجموعة من التساؤلات الفرعية خدمة لموضوع البحث، ومن هنا يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية :

- إلى أي مدى يتجلى دور هيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام؟

ولكي نحلل الموضوع في ظل هذه الإشكالية وبعد تطلعاتنا وبحثنا راودتنا تساؤلات أخرى لها علاقة بالموضوع يتسنى لنا البحث فيها، وللإجابة على الإشكالية المطروحة وتحليل البحث بصورة أكثر تفصيل، ومن بين هذه التساؤلات :

- ما معنى الضبط الإداري؟ وماهي أهدافه ووسائله ؟

- فيما تتمثل حدود سلطات الإدارة في ممارسة الضبط الإداري ؟

ولقد اعتمدنا على منهج تحليل المضمون من خلال الظاهرة المدروسة و المتمثلة في الضبط الإداري على طريق الكشف عن العناصر المكونة للضبط الإداري، ومعرفة خصائص هذه العناصر وكذلك معرفة شرعية العمل أو التصرف الصادر عن سلطات الضبط الإداري من عدم شرعيته، كما استخدمنا المنهج المقارن الذي كان له الأثر في توضيح موقف المشرع الجزائري وغيره كالمصري والفرنسي.

ولهذا ارتأينا لتقسيم دراسة مذكرتنا إلى فصلين :

. الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري، الذي يحتوي على مبحثين: نتناول في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، وفي المبحث الثاني أغراض ووسائل الضبط الإداري.

. الفصل الثاني: فهو خاص بهيئات الضبط الإداري وسلطاتها وهو بدوره ينقسم إلى مبحثين:
نتناول في المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري، أما المبحث الثاني: سلطات هيئات الضبط
الإداري .

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

إن الحقوق والحريات العامة في عصرنا أصبحت قضية تخص جميع أفراد المجتمع لهذا صدرت عدة مواثيق دولية في شأنها وعقدت عدة مؤتمرات وعدلت دساتير كثيرة وأنشأت هيئات عديدة وبالتالي فالفرد في عصرنا أصبح من حقه أن ينعم بالحريات غير أن تمتعه بهذه الحريات ليس بصفة مطلقة بدون ضوابط، حيث تمارس الدولة الكثير من الوظائف الحديثة، وتقوم بالكثير من النشاطات الإجتماعية، والإقتصادية تستهدف من خلالها تحقيق المصلحة العامة، ولتحقيق هذا الهدف يجب مراقبة وتنظيم النشاط الفردي، وفرض قيود وضوابط حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام، في النطاق الذي ترسمه النصوص الدستورية والقانونية واللائحية، وهو ما يعبر عنه في مجال القانون الإداري بمبدأ المشروعية، وخضوع الإدارة للقانون، وللإدارة نشاط ينصب أساساً على النشاط الفردي من خلال تقييد حرياتهم ونشاطاتهم ومنعه مؤقت دون أن تحل فيه الإدارة محل الأفراد بصفة نهائية، ويعرف بأسلوب الضبط الإداري.

وتتجلى ماهية الضبط الإداري من خلال توضيح معناه وخصائصه والأغراض التي تسعى إليها الإدارة من خلاله.

ولهذا ارتأينا تناول هذه النقاط في مبحثين:

- المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.
- المبحث الثاني: أغراض ووسائل الضبط الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري أهم وظيفة من وظائف الإدارة العامة في الدولة، بل امتياز من امتيازات السلطة المتمثلة في مراقبة و تنظيم النشاط الفردي في شتي المجالات، عن طريق فرض القيود والضوابط على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بجميع عناصره حتى يحظى المجتمع بسلامة وطمأنينة وراحة نفسية، وذلك من خلال ما تصدره سلطات الضبط الإداري من إجراءات وتدابير سواء كانت عامة أو فردية لضمان منع الاضطرابات قبل وقوعها، ومنع تفاقمها وحماية كيان الدولة من كل المخاطر التي تهدد وحدتها واستقرارها هذا من جهة وحماية حقوق وحريات الأفراد وسلامتهم من جهة ثانية، ولتحديد مفهوم الضبط الإداري يتطلب المنطق معالجة موضوع تعريف الضبط الإداري وتبيان خصائصه، وعلى هذا سنبداً دراستنا في هذا المبحث بتعريف الضبط الإداري، والخصائص التي يتميز بها مع غيره من الأنظمة المشابهة له، وأنواع الضبط الإداري.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

لم يتعرض التشريع الجزائري كغيره من التشريعات المقارنة لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة سواء في الدستور أو القانون، وإكتفى فقط بذكر أغراضه بصفة عامة لتوضيح مدلول الضبط الإداري ويرجع فقهاء القانون الدستوري السبب في عدم تعرض التشريعات الإدارية المقارنة لتعريف الضبط الإداري إلى ما تتسم به فكرة النظام العام، كهدف للضبط الإداري، من مرونة، لأن مضمونها ليس ثابتاً دائماً، وإنما يتغير بتغير ظروف الزمان والمكان¹.

وفي هذا المطلب تطرقنا إلى تعريف الضبط لغةً واصطلاحاً كفرع أول، وإلى التعريف الفقهي كفرع ثاني.

¹ نسرین شریقی، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص 192.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري لغةً واصطلاحاً

كلمة الضبط الإداري تعني:

1- لغةً: لزوم الشيء وحبسه، وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل ضابط أو حازم ورجل ضابط ضبطي: قوي وشديد، وضبط الشيء أي تحديده على وجه الدقة.

2- اصطلاحاً: فتحمل معنيين مزدوجين على التوالي تبعا للمعيار العضوي والمادي، فمن الناحية العضوية، يقصد به مجموع الأشخاص العاملين والمكلفين بتطبيق اللوائح والقرارات والملمزمين بحفظ النظام العام بمفهومه الواسع، أما من الناحية المادية، فيقصد به جميع النشاطات والتدابير والتدخلات الإدارية التي غالبا ما تأخذ طابع التنظيم وأحيانا التقيد للحريات والحقوق، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام وصيانتته، والمعنى المادي هو الذي يهتم به القانون الإداري¹.

الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري في الفقه

أولاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الإسلامي

يقصد بالضبط الإداري في التشريع الإسلامي " ذلك التضامن في تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى عنه بغرض تحقيق وقاية وحماية نظم الحياة الدينية والدنيوية المتعلقة بالمقاصد الشرعية من محافظة على الدين والنفس والعقل والنسل والمال"، ويلاحظ أن وظيفة الضبط الإداري في الإسلام لا تقتصر على الموظفين المعنيين رسمياً من قبل الدولة، وإنما يتولاها أيضاً المتطوعون من المسلمين متى كانوا قادرين على القيام بأعبائها مصداقاً لقوله تعالى:

"وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ" *32.

(سورة التوبة: الآية 71).

¹ عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1988، ص ص 05، 06.

معنى الضبط الإداري في الفقه الإسلامي يقصد به نظام الحسبة عند التطرق في الحديث عن الولايات الإسلامية¹.

ويعرفه ابن خلدون بأنه: " وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمر المسلمين، يعين لذلك من يراه أهلاً له، فيتعين فرضه عليه ويتخذ الأعوان على ذلك".

ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الفقه المصري

نقتصر في هذا المقام على أشهر التعريفات التي أتى بها الفقه المصري، ومن بينها الدكتور سليمان محمد الطماوي: إلى أن الضبط الإداري بصفة عامة هو " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو: أن: " الضبط الإداري هو وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن، والصحة العامة والسكنية العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية".

أما الدكتور محمود عاطف البنا: فيعرف الضبط الإداري بأنه "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعلى ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع"².

¹ ياسين بن بريح، الضبط الإداري في الفكر القانوني الوضعي والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، الناشر مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 24.

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص ص 24، 25.

ثالثاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي

اختلف الفقه الإداري الفرنسي حول تعريفه للضبط الإداري، ويرجع ذلك الإخلاف إلى تباين وجهات النظر حول هذه الوظيفة، وذلك ما دفع البعض إلى أن يقرر " أن الشرطة هي إحدى الكلمات المبهمة والتي يصعب تحديدها، تثير أفكار مختلفة، ومعاني مختلفة"، وإن أقدم التعريفات في الفقه الفرنسي تعريف الفقيه " نيكولاس دولا مار" الذي حدد أغراض الضبط في أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام وهي: الدين، النظام، الآداب، الصحة الأغذية، الأمن السكنية العامة، الطرق، العلوم والفنون الحرة، التجارة، الصناعات والفنون الميكانيكية المرافق المحلية، العمال الغير المختصين.

وكذلك عرف الفقيه " كاستغن" الضبط الإداري بأنه " الامتياز المعترف به لسلطة إدارية لتسن من أجل تأكيد النظام العام أعمالاً قانونية تنفيذية، والقيام بالأعمال المادية الضرورية لتنفيذها فهو بذلك يعرف الضبط من زاوية أساليب وما تتميز به من قوة وردع¹.

أما التعريف القانوني للضبط الإداري في القانون الجزائري، مرتبط بفكرة المرفق العام حيث أن الضبط الإداري مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة بالمحافظة على النظام العام، بعناصره الثلاثة الأساسية: الأمن العام، الصحة العامة والسكنية العامة²، وهذا ما هو مؤكد من خلال التعريف الذي أتى به الأستاذ عمار عوابدي:

" الضبط الإداري هو كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة

¹ عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري (القرارات الإدارية، الضبط الإداري، العقود الإدارية)، د ط، 2008، ص ص 195، 200.

² محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر و التوزيع عمان 2003، ص 169.

وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات في الدولة¹.

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري وتمييزه عن الأنظمة المشابهة له

يتميز الضبط الإداري بعدة خصائص لها علاقة بنشاطات الإدارة من عدة نواحي بحيث أن هذه الأخيرة تتمتع بالسلطة الانفرادية، والتي تسعى من خلالها إلى حماية ووقاية من المخاطر، أو من حيث السلطة التي منحها إياها القانون بجملة من الامتيازات تعبر من خلالها على سيادتها، وفي نفس الوقت تختار الوسائل المناسبة لتحقيق الأغراض المشروعة للضبط الإداري، كما سنتطرق إلى تمييز فكرة الضبط الإداري وعما يشابهه من أفكار كالضبط التشريعي و القضائي، وهذا ما سنحلله من خلال دراستنا للفروع التالية:

الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص يمكن حصرها في ما يلي:

أولاً: الصفة الانفرادية:

يعتبر الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، فلا يتصور أن تلعب إدارة الفرد أو الأفراد دوراً حتى تنتج أعمال الضبط أثارها القانونية، وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية، بينما يختلف الأمر أن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل كلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وأعماله وتحت مسؤوليته المباشرة².

¹ عمار عوادي، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص 10.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 371.

ثانيا: الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة حينما تغلق محلا أو تعالين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره، والسلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استغلال المناجم أو المحاجر)، فإن ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجا عن هذا الاستغلال من أجل المحافظة على النظام العام¹.

ثالثا: صفة التعبير عن السيادة و القانون

ذهب أحد الفقهاء إلى اعتبار أن فكرة الضبط الإداري من أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة والسلطة العمومية في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث تتجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام في الدولة، وتحديد وتقييد الحريات والحقوق الفردية.

والنشاط الضابط يستند أساسا إلى السلطة العامة لتحقيق أغراضه، فهو يخضع لسيادة القانون، فلم يعد مقبولا القول: " أن نظام الضبط يقابل ويعارض نظام القانون"، فنظام الضبط يخضع للقانون، كما أن جميع الإجراءات الضبطية تخضع للرقابة القضائية كمبدأ عام.

رابعا: الصفة التقديرية

يقصد بها أن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، ذلك لأنها في اختيار الوسائل التي من شأنها أن تحقق أغراض الضبط الإداري، كما أنها غير ملزمة بتسبب قراراتها، فعندما تقدّر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 372.

وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام، فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام، فإنها لا شك رأت أن هناك مخاطر ستتنتج حتما عن هذا النشاط الاجتماعي¹.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة له

يمكن تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الإداري الأخرى كما يلي:

أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي:

يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي، من جانبين أساسيين:

1- الجانب الموضوعي (المادي):

الضبط الإداري هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الاختلال، وكذلك هو ظاهرة قانونية قديمة جداً التصق وجودها بالدولة في حد ذاتها و غيابه كفيل بزوالها، فالضبط الإداري هو عبارة عن قيود و ضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، باعتباره وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي و تركيبة أفرادها من أجل المحافظة على نظامها واستقرارها²، بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان والتي تحدد وتضبط وتبين كيفيات ممارسة الحريات الواردة في الدستور، ذلك أن معظم تلك الحريات تقتضي سن وإصدار قوانين متعلقة بها، حيث نصت المادة 122(فقرة 01) منه على أن: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

¹ نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 197، 198.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 368.

أمثلة:

- نصت المادة 43 من الدستور على ما يلي:

"حق إنشاء الجمعيات مضمون. تشجيع الدولة ازدهار الحركة العمومية. يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات".

وبناء عليه، تدخل المشرع، وفقا للمادة 122 من الدستور (فقرة 01)، وسن القانون رقم 90-11 المؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بالجمعيات واضعا شروط وإجراءات لممارسة النشاط الجمعوي، وفي ذلك تقييد وتحديد وضبك له (ضبط تشريعي).

- كما نصت المادة 57 من الدستور على ما يلي:

"الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته، في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات والأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع"¹.

ثم تدخل البرلمان، لممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون رقم 02-09 المؤرخ في 06/02/1990، المعدل والمتمم، والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الذي وضع قيودا وشروطا لممارسة الإضراب، وعلى رأسها ما يسمى ب: "القدر الأدنى من الخدمة"، ضمانا لاستمرارية المرافق العامة، وفي كل الحالات، فإن تنمية وترشيد وحماية ممارسة الحريات في المجتمعات لا ينبغي فقط بالنص عليها في صلب الدساتير، وإنما بمدى وضع الآليات والإجراءات التشريعية التي تضمن وتكفل حقا وفعلا التمتع بها في كنف النظام والاستقرار².

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (النشاط الإداري، التنظيم الإداري) دار العلوم للنشر، عنابة، 2004، ص 263.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (النشاط الإداري، التنظيم الإداري)، المرجع السابق، ص ص 264، 265.

من هنا يظهر أن الضبط الإداري يختلف عن الضبط التشريعي كونه تشرف عليه سلطة إدارية و الضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية.

2- الجانب العضوي (الشكلي):

يمارس الضبط الإداري من طرف هيئات أو أجهزة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية، بينما يعود الاختصاص بالنسبة للضبط التشريعي إلى السلطة التشريعية، يمارسه طبقاً للدستور والقوانين العضوية المتعلقة بذلك، وإن كان لرئيس الجمهورية أن يتدخل في هذا الشأن بموجب صلاحيته في التشريع بأوامر في الحالات المحددة بموجب المادة 124 من الدستور¹، ويتضح من هذا أن ممارسة الضبط الإداري يكون من أجهزة وهيئات ضببية مختلفة، بينما الضبط التشريعي يكون من قبل السلطة التشريعية التي تسن وتشرع القوانين وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضببية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات، وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع.

ثانياً: الضبط الإداري والضبط القضائي:

إذا كان الضبط الإداري السابق يعني مجموع الإجراءات والأوامر التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع، فإن الضبط القضائي بالمقابل يعني مجموع الإجراءات والأوامر التي تتخذها السلطات الضابطة القضائية (العدلية) منذ وقوع الجريمة، وحتى صدور حكم نهائي فيها، ويشمل ذلك التحري عن الجرائم

¹ تنص المادة 124 من الدستور على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته¹.

ويتضح أكثر التمييز بين هذين النوعين من خلال معيارين، أولهما المعيار العضوي والثاني المعيار الموضوعي.

1- المعيار العضوي (الشكلي):

إذا كان الاختصاص بممارسة الضبط الإداري من اختصاص أجهزة وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية، سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية، فإن ممارسة الضبط القضائي مسندة إلى السلطة القضائية، وإذا مارسها أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية لضباط وأعاون الشرطة، فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية، طبقا للمادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية².

2- المعيار الموضوعي (المادي):

بمقتضى المعيار الموضوعي ينظر إلى موضوع العمل فإذا كان ذو طبيعة وقائية فهو ضبط إداري والقرار الصادر بصدده قرار إداري وإذا كان ذو طبيعة عقابية يستهدف البحث عن مرتكب الجريمة وإحالة إلى المحكمة لتوقيع العقوبة عليه فهو ضبط قضائي، غير أن صعوبة الأخذ بهذا المعيار تتجلى في أن عملية التمييز بين الطابع العلاجي والوقائي للعمل تحتاج إلى دقة كبيرة، فهل ستم المقارنة على أساس الآثار التي يربتها الإجراءات الضبطية على الحريات أم بوقت اتخاذها؟، كما أن الأمر يبدو صعبا إزاء بعض الأعمال، كإبعاد الأجانب وفرض الإقامة

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص ص 228، 229.

² أنظر المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

الجبرية على رؤساء أحزاب المعارضة السياسية بمعنى هل اتخاذ الإجراء كعقوبة على فعل ما أم الوقاية من خطر معين يهدد النظام العام؟¹.

ثالثاً: الضبط الإداري والمرفق العام:

يذهب الفقه في عمومه أن للإدارة أسلوبين مميزين لإشباع الحاجات العامة وتلبية ضروريات المصلحة العامة، وهي أسلوب الضبط الإداري، وأسلوب المرفق العام، فالضبط الإداري ينظم أنشطة الأفراد بفرض قيود على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بينما تسعى الإدارة من خلال المرفق العام إلى إشباع الحاجات العامة بشكل مباشر، فالمرفق العام هو مشروع يعمل بانتظام وإطراء تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين.²

ويتعارض الضبط الإداري مع المرفق العام، في وسيلة كل منهما، فوسيلة الضبط الإداري عادة الإلزام والتكليف، في حين أن الوسيلة العادية للمرفق العام هو الالتزام بالإدارة في حالات تنظم الأنشطة الخاصة، وفي حالات أخرى تقوم بإشباع الحاجيات.³

بما أن الضبط الإداري والمرفق العام صورتين أساسيتين من نشاط الإدارة تربطهما علاقة وثيقة وعملية تحديدها صعب، لذا يستوجب للتمييز بين هاتين الصورتين الأساسيتين لنشاط الإدارة العامة التطرق لمجموعة من المعايير والمتمثلة في ما يلي:

1- معيار التعاون: يرى جانب من الفقه أن نشاط الضبط الإداري يختلف عن نشاط المرفق العام، إذ أن نشاط الضبط الإداري نشاط ساكن وراكن في الأصل، وإذا تحرك مادياً وبصورة خارجية فيظهر بأسلوب السلطة العامة، فيتجسد الضبط الإداري بالمظهر السياسي

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: نشاط الإدارة ووسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص 10.

² ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص 45.

³ عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر، 2000، ص 277.

(الأمر والنهي)، أما نشاط المرفق العام فهو نشاط دائم ومنظم غرضه تقديم الخدمة العامة للجمهور، ولذا تقتضي طبيعة نشاط المرفق العام تقديم خدمات عامة للأفراد، بهدف إشباع حاجاتهم الأساسية سواء قدمت هذه الخدمات إلى الأفراد نظير مقابل نقدي يدفعه المنتفعون من هذه الخدمات أم قدمت إليهم مجاناً ودون مقابل، ناهيك عن انتظام المرافق العامة وتقديمها للخدمات المنوطة بها يستوجب تضحيات مالية يقدمها الأفراد، لهذا يجب تعاون الأفراد مع المرفق العام، لضمان انتظام تسييره ولتوفير المبالغ المالية اللازمة لدفع مرتبات العاملين في هذا المرفق والوفاء بالمستحقات المالية المستحقة للمقاولين والموردين، وهو تعاون يرتب ويخلق حقوق والتزامات متبادلة بين الإدارة والمتعاملين والمتعاونين معها، فعقد امتياز المرفق العام يرتب حقوق والتزامات متبادلة بين الإدارة مانحة الامتياز وبين الملتزم كحق الملتزم بالتوازن المالي للعقد الإداري الذي يفرض على الإدارة المتعاقدة تعويض الملتزم عن الأضرار التي تلحق به من تدخل الإدارة لتعديل شروط العقد.

وإذا كان نشاط المرفق العام يقتضي قيام تعاون متبادل بين الإدارة والأفراد، فإن نشاط الضبط الإداري لا يستوجب قيام مثل هذا التعاون، وذلك لأن الضبط الإداري لا يستهدف إشباع حاجة جماعية أو أداة خدمة لها، وإنما عبارة عن وظيفة غايتها وغرضها المحافظة على النظام العام¹.

2- معيار الغاية: يهدف الضبط الإداري من خلال النشاط الذي تقوم به الإدارة إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، من خلال تنظيم أنشطة الأفراد المتعددة، فإنه لا يجوز للإدارة أن تدخل بسلطة الضبط إلا للمحافظة على النظام العام، كونها محددة بالغاية التي قامت من أجلها وهي المحافظة على النظام العام، كذلك لا يمكنها استخدام سلطة الضبط من أجل تحقيق أغراض مالية، على عكس المرفق العام الذي يستهدف تحقيق أغراض مختلفة في مجالات متعددة تتصل بالمصلحة العامة في مظاهرها المختلفة، كسد حاجة من حاجيات الأفراد

¹ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 348

بالمجتمع والتي يصعب عليهم القيام بها لانعدام القدرة أو الحافز وإما لأنهم لا ينهضون بتأديتها كما تؤديها السلطة العامة، ومن خلال تأديتها للعامة أو تعهد بها إلى بعض أفراد المجتمع¹.

3- معيار مدى التدخل: ذهب البعض إلى معيار مدى التدخل (مدى تدخل الإدارة) للتمييز بين المرفق العام والضبط الإداري، فإذا كان الضبط الإداري يتمثل في تقييد نشاط الأفراد لتحقيق مقتضيات الصالح العام، فإن تقييد نشاط معين لا ينفي عنه صفة النشاط الفردي، بل يبقى متحفظا بصفته الفردية يمارسه الأفراد العاديون بأنفسهم، لهذا يكون نشاط الإدارة نشاطا ضابطيا إذ اقتصر على تقييد وتنظيم نشاط الأفراد، أما إذا امتد إلى حد ممارسة ومزاولة النشاط من الإدارة أو مزاولته تحت إشرافها ورقابتها نكون بصدد مرفق عام.

4- معيار العطاء: يرى جانب من الفقه أن المرفق العام يتميز عن الضبط الإداري بالوسائل المستعملة في الحالتين، فالوسيلة العادية المعتادة لسلطات الضبط الإداري هي وسيلة الأمر والنهي، بينما تتمثل الوسيلة العادية للمرفق العام في العطاء، أي تقديم خدمات إلى الأفراد فضلا عن أن دور الإدارة الضبطية في تنظيم النشاطات الفردية فقط، بينما يتمثل دور الإدارة في حالة المرفق العام في توليها مهمات إشباع الحاجة الجماعية، فنشاط الإدارة الضبطية سلبي ووسيلته الأساسية هي الأوامر والنواهي، في حين أن نشاط المرفق العام إيجابي يتميز بالعطاء وتقديم خدمة عامة من أجل إشباع حاجيات الأفراد الجماعية².

ولعل الفكرة السليمة والراجحة كمعيار للتمييز بين فكرة الضبط الإداري والمرفق العام، هي الفكرة التي جاء بها الأستاذ " جورج فيدل"، وتتلخص هذه الفكرة في ضرورة الجمع بين عدة حقائق وعناصر ومعايير هي أسلوب النشاط أو العمل، ومجال نطاق النشاط وهدف النشاط لتمييز الضبط الإداري عن المرفق العام³.

¹ ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص 47.

² علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص ص 349، 350.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 16.

يكون العمل على الضبط الإداري، إذا اتخذ أسلوب الأمر والنهي بإرادة السلطة الإدارية المنفردة، تحقيق المحافظة على الصحة العامة، السكنية العامة، الأمن العام، في حين العمل على المرفق العام يكون في حالة إذا اتخذ النشاط أسلوب إنتاج وإنجاز وعرض وتقديم السلع والخدمات اللازمة، لإشباع الحاجيات العامة في المجتمع والدولة¹.

المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره، لذلك قسم الضبط إلى نوعين ضبط عام وضبط خاص².

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط العام، حماية النظام العام في المجتمع ووقايته من الأخطار والانتهاكات قبل وقوعها، أو وقفها، ومنع استمرارها إذا وقعت، ويشمل الضبط الإداري بهذا المعنى الواسع³، عناصر النظام العام الأساسية وهي: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة والآداب العامة...، سواء كان ذلك على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية، حيث يمارس الضبط الإداري في الحالة الأولى، أعضاء السلطة المركزية في حين يمارسه في الحالة الثانية، رؤساء الوحدات المحلية ومجالسها في حدود القوانين والأنظمة التي تحدد إجراءات وسلطات الضبط الإداري العام⁴.

¹ طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 72.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 375.

³ عبد الغاني بسيويني عبد الله، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها، د.ط، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1998، ص 198.

⁴ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 267.

يعد الضبط الإداري العام الضبط الإداري الأصيل والعام في الدولة، فيكون من الصلاحيات والسلطات الآمرة أو الناهية التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري لتمكينها من تحقيق الأهداف المتمثلة في المحافظة على النظام العام في الدائرة الإقليمية التي تدرج ضمن اختصاصها المكاني¹.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

يقصد بهذا النوع من الضبط صيانة النظام العام في أماكن معينة، أو بصدد أوجه نشاط معينة، أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض الثلاثة للضبط الإداري العام.

أولاً: الضبط الإداري الخاص بالمكان

يهدف الضبط الإداري الخاص بالمكان إلى حكاية النظام العام في مكان أو أماكن محددة، حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة، الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية، يتولى تنظيمه وزير المواصلات للمحافظة على النظام العام.

ثانياً: الضبط الخاص بأنشطة معينة

يقصد به تنظيم ورقابة ممارسة وجوه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، ويمثل هذا النوع من الضبط الخاص في القوانين الخاصة بالمجالات العامة، والمتعلقة بتنظيم الطرق العامة واستعمالها والمرور فيها للسيارات والمركبات، وكذلك التشريعات الخاصة بالمجالات أو المقلقة للراحة والضارة بالصحة العامة.

¹ على خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 359.

ثالثاً: الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى

يستهدف هذا النوع من الضبط الإداري الخاص أغراض أخرى بخلاف الأغراض الثلاثة للضبط الإداري العام، ويدخل في هذا النوع من الضبط المحافظة على تنسيق المدن وطابعها المميز لها، وصيانة الحدائق العامة والمتنزهات في الميادين والساحات العامة وحماية الآثار، والأماكن الأثرية والسياحية وشواطئ البحار والأنهار، وغيرها من الأغراض المختلفة من أغراض الضبط الإداري العام¹.

ومن ثم فإن الضبط الإداري الخاص، أضيق حدوداً من نطاق الضبط الإداري العام لتقييده بمكان أو نشاط أو أغراض معينة، إلا أن ذلك لا يعني محدودية تأثيره في المجالات التي يتولاها، بل أن الاتجاه التشريعي في بعض الدول يتجه إلى استبعاد نظام الضبط الإداري العام وانفراد هيئات الضبط الإداري الخاص في تنظيم نشاطات معينة، كأن يعهد لشرطة العمران مهمة المحافظة على النظام في جانب الرونق الجمالي للمدن، ومثلها هو الحال في الضبط الخاص المتعلقة بالمنشآت الخطيرة والمقلقة للراحة والصحة².

المبحث الثاني: أغراض ووسائل الضبط الإداري

يعد النظام العام الهدف الوحيد الذي ترمي إلى تحقيقه هيئات الضبط الإداري سواء كانت وطنية أو محلية، فإذا كانت الإدارة العامة في الدولة تهدف من خلال نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن سلطات الضبط الإداري تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف، وإذا كان النظام العام هو الهدف الوحيد لنشاط الضبط الإداري، فهو بمثابة قيد على سلطات الضبط الإداري، إذ يحدد الإطار الذي يجب أن تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحرية الأفراد وكل إجراء لا يهدف إلى تحقيق هذه الغاية يعد تصرف غير مشروع حتى ولو تعلق بالمصلحة العامة، إذ تعتبر هذه الفكرة الهدف الأساسي في مفهوم النظام العام، ومن جانب آخر تمارس

¹ عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 199.

² علاء الدين عشي، مدخل القانوني الإداري، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 191.

هيئات الضبط الإداري اختصاصها في إقامة النظام العام ووقايته من أي تهديد وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية، وتتمثل في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري، أي اللجوء إلى القوة المادية إذا توافرت شروط أعمالها¹.

المطلب الأول: فكرة النظام العام

تنوعت التعاريف الفقهية للنظام العام تنوعا كبيرا وهذا راجع إلى اتساع مضمون فكرة النظام العام وشمول نطاقه من جهة، وإلى اختلاف مفهوم النظام العام من حيث الزمان والمكان من جهة أخرى، وهذا ما سنتطرق إليه في دراستنا لهذه الفكرة القانونية المرتبطة بتطور الدولة.

الفرع الأول: مضمون فكرة النظام العام:

النظام العام في إطار القانون الخاص هو مجموعة من الأحكام الجوهرية ذات المضمون الأساسي في المحافظة على الجماعة والنهوض بها، وهذه الأحكام يفرضها القانون فرضا مطلقا على أطراف العلاقة القانونية فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها².

أولا: موقف الفقه بصفة عامة من النظام العام:

اتجه الفقه التقليدي وعلى رأسه الفقيه الفرنسي "هوريو" إلى أن مضمون فكرة النظام العام الذي تحميه سلطة الضبط الإداري ينبغي أن يكون ماديا، بأن يقتصر على العناصر التقليدية الثلاث للنظام العام، فيتعين أن تستهدف تدابير الضبط حماية النظام العام في مظهره المادي فقط، فمنع الاضطراب الملموس الذي يهدد أمن الناس أو سكينتهم أو صحتهم، وذهب البعض

¹ سليمان السعيد، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، القانون العام الداخلي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جبجل، 2014، ص 23.

² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص 73.

إلى أن النظام الذي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليه يتحدد بطابعه المادي أساساً فهو يتعلق بتجنب الاضطرابات الظاهرية والخارجية.

إن العناصر المادية المكونة للنظام العام جاءت بهدف تقييد سلطات رئيس البلدية باعتباره سلطة ضبط إداري عام على المستوى المحلي، وبالتالي تحديد الإطار والحدود التي لا يجوز تجاوزها، وإلا كانت تصرفاته غير مشروعة وعرضة للإلغاء، ولو كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

ما يجب ملاحظته أن الفقه ألح على ضرورة إدراج الجانب المعنوي ضمن مضمون النظام العام، وبالتالي لم يحسم النزاع في هذا المجال بل ترك ذلك للقضاء¹.

ثانياً: موقف القضاء الإداري من النظام العام:

إن كان بعض الفقهاء يتمسكون بالطابع التحديدي فموقفهم أصبح باطلاً، سواء بالتفسير أو بالحلول القضائية، خاصة بعد صدور الأحكام القضائية والمتعلقة بالآداب العامة، لأنها لا تأخذ بعين الاعتبار انتهاك الآداب العامة، إلا إذا كانت من شأنها إحداث اضطرابات مادية وإن النظام المعنوي لن يكون له أي اعتبار في مجال الضبط الإداري.

وما يمكن قوله أن القضاء الإداري الفرنسي مر بمرحلتين:

الأولى كانت قبل سنة 1959، حيث كان لا يعتبر الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام العام، أو بالأحرى 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، إلا أن الأمر لم يبقى كذلك فبعد عام 1959، وهي المرحلة الثانية وبالتحديد منذ حكمه الصادر في 8 ديسمبر 1959 في قضية

¹ فيصل أنسيغة ورياض دنش، (النظام العام)، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، بسكرة، العدد الخامس مارس 2008، ص ص 107، 108.

"لوتيتسيا" والشركة الفرنسية لإنتاج واستثمار الأفلام أصبح قضاء مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الآداب والأخلاق العامة (الجانب المعنوي) من النظام العام، وكهدف للضبط الإداري¹. وتتخلص وقائع قضية "لوتيتسيا" والشركة الفرنسية في أن رئيس بلدية "نيس" أصدر قرار إداري ضبوطي يقضي بمنع عرض أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة على الأفلام السنمائية، وكان رئيس البلدية في قراره هذا واقعا تحت تأثير قوي لضغط اجتماعي في المدينة من أجل منع عرض هذه الأفلام التي تهدد بالآداب والأخلاق العامة.

وبعد التحقيق والمداولات أصدر مجلس الدولة حكما برفض إلغاء القرار الذي أصدره رئيس بلدية "نيس" لأنه من سلطاته الضبوطية أن يتعرض للمحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة، هذا وقد صدر في أعقاب حكم "لوتيتسيا" العديد من الأحكام والتي تقرر لسلطة الضبط التدخل لحماية النظام العام الخلفي، وبالتالي أصبح الاهتمام بالسلوك والأخلاق أمر يمكن أن يشكل في حد ذاته هدفا مشروعا للضبط الإداري.

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري، فإنه هذا حدو الفقه الفرنسي بدوره لم يتعرض إلى ذكر الآداب العامة والأخلاق العامة من عناصر النظام العام كهدف للضبط الإداري، كما هو الحال في المادة 94 من القانون البلدي الجزائري، وبترتب على عدم اعتبار الآداب العامة والأخلاق العامة من النظام العام عدة نتائج: بحيث لا يجوز لهيئات وسلطات الضبط الإداري التعرض لحقوق وحريات الأفراد بالتقييد والتحديد بحجة المحافظة على النظام العام والآداب العامة، مادامت لا تعتبر عنصر من عناصر النظام العام، تحكمها عدة عوامل وضوابط حضارية، بيئية، ودينية².

¹ ديديش عاشور عبد المجيد، دور الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص ص 20، 21.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 33، 35.

الفرع الثاني: خصائص النظام العام:

يتميز النظام العام بصفة عامة ببعض الخصائص الهامة وهي:

1. قواعد النظام العام أمور لا يجوز مخالفتها: وذلك لأن هدف النظام العام المحافظة على

القيم والمثل العليا في المجتمع، وتقيد حماية حريات الأفراد ونشاطهم.

2. تتكون قواعد النظام العام في الغالب عن طريق التقاليد والأعراف والمبادئ العامة: والتي

استقر عليها المجتمع، وكذلك القواعد القانونية التي يوجدها القضاء من خلال أحكامه،

وذلك لأن التشريع لم يحدد بشكل قاطع ماهية النظام العام، مما يجعل مثل هذه القواعد

العرفية والعامة مكملة للقواعد القانونية إن وجدت، والتي تحكم النظام العام كهدف

للضبط الإداري¹.

3. فكرة النظام العام فكرة مرنة ومتطورة: ترتبط هذه الفكرة بالأسس التي يقوم عليها

المجتمع، لذا فإنها تختلف باختلاف الزمان والمكان، وهذا مرتبط في كون فكرة النظام

العام لم يتم تحديدها بشكل قاطع، ولهذا نجد أن قرارات المحاكم في مجال النظام العام

تخضع لرقابة قضائية دون الانحراف أو الاستبداد في الآراء، وهذا ما عبر عنه الدكتور

السنهوري بقوله " إن تفسير القاضي للقانون يجب أن يكون ملائماً لروح عصره

فالقاضي في هذه الدائرة يكاد يكون مشروعاً، ولكنه مشرع بالتقيد بآداب عصره، ونظم

أمنه الأساسية².

4. إن قواعد النظام العام تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة: فالقواعد التي تحكم

النظام العام في مجتمع ما تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة، فما يعتبر من

النظام العام في دولة قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى، وذلك لارتباطه بالقيم الدينية

والأخلاقية، وبالتقاليد والعادات التي تحكم مجتمع الدولة، ومثال ذلك أن نظام تعدد

¹ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 74.

² عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام

منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 399.

الزوجات يعتبر في بعض الدول مخالفا للنظام العام، عكس دول أخرى، وهكذا تتضح الخصائص المميزة للنظام العام كهدف أساسي للضبط الإداري، إلا أنه يجب أن نلاحظ أن نطاق مفهوم النظام العام يختلف باختلاف مدى تدخل الدولة في النشاطات الاجتماعية والاقتصادية، حيث يقل تدخل الدولة في هذه النشاطات تخف القيود على حريات الأفراد بل ويتم إطلاقها، وبذلك يضيق نطاق دائرة النظام العام، أما حين يزداد تدخل الدولة في هذه النشاطات يتسع نطاق النظام العام، ومثال ذلك أن المشرع الفرنسي أدخل عنصر السكنية العامة على اختصاصات الضبط الإداري بعد أن كانت تقتصر على عنصرَي الأمن والصحة فقط، كما ستتضح لنا عند دراسة عناصر النظام العام المسموح به وفقا للمعايير والمواصفات المعمول بها من أجل تحقيق المصلحة العامة¹.

المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري

إن الضبط الإداري العام يسعى إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، وإعادته إلى نصابه إذا ما انحرف عن اتجاهه، وينصرف مفهوم النظام العام بمعناه الواسع إلى الأسس

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 279.

- أول نص تشريعي تعرض لتحديد العناصر المادية للنظام العام هو القانون البلدي الفرنسي في 28 أوت 1791 في مادته 97 والتي تنص: " إن البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام العام والأمن والصحة العامة".
- يجب التفرقة بين فكرة النظام العام وعنصر المصلحة العامة:
- فكرة النظام العام مقيدة الهدف منها الحفاظ على الأمن والصحة والسكنية العامة في المجتمع، أما المصلحة العامة فهي أشمل وأعم، فهي مرتبطة بالحياة الاجتماعية وتدخل الدولة لتحقيق الصالح العام أكثر من تدخلها للمحافظة على النظام العام.
- ارتباط فكرة النظام العام بالسلطة العامة، أكثر من ارتباط المصلحة العامة بها، وذلك لأن المصلحة العامة لم تعد حكرا على الدولة فيستطيع الأشخاص تحقيقها، بينما النظام العام هو احتكار السلطة.
- يتحقق النظام العام في أغلبية الدول بالضبط الإداري، بينما تحقيق المصلحة العامة لا يعتمد على وسائل الضبط الإداري، وإنما على آليات إشباع حاجيات المواطنين، فيتحقق ذلك عن طريق المرافق العامة.

والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور بحسب ظروف الزمان والمكان.

ويمكن القول بأن النظام العام كهدف للضبط الإداري يتكون من العناصر التالية:

الفرع الأول: الأمن العام

تسعى الدولة عن طريق الضبط الإداري إلى تحقيق كل ما يطمئن الإنسان سواء بنفسه أو ماله¹، أي اعتداء سواء كان مصدر الاعتداء الإنسان أو الحيوان أو من فعل الطبيعة وسواء كان الظرف الذي تمر به الدولة عادياً أم استثنائياً.

وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الاضطرابات والكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات، والحرائق وانهيار المباني القديمة، والمباني الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية والعواصف والغرق، أو كانت من فعل الإنسان باتخاذ الإجراءات الوقائية للحيلولة دون جرائم القتل والضرب وخدش الحياء العام، والسرقه وحوادث السيارات والقطارات والطائرات، وإطلاق النار في المناسبات العامة والخاصة، وفرار السجناء والمجانين، واتخاذ الاحتياطات من الأخطار التي قد تحدث بفعل الاضطرابات والمظاهرات والاجتماعات العامة في الملاعب، ومن أخطار الحيوانات المتوحشة والكلاب الضالة، وأخطار الحفريات والحواجر على الطرقات العامة، ووضع الأشياء على النوافذ أو الأسطح أو الأشجار².

وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة، هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على ردع المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية قبل وقوعها فسلطات الضبط الإداري وفي سبيل الحفاظ على الأمن العام بشرح وجيز واجب القيام بالآتي:

¹ هاني علي طهراوي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 239.

² عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 17.

- منع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي، كما تملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة كإجراء علاجي أما بالنسبة للمظاهرات، فسلطة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها تعريض الأمن العام للخطر.
- القيام بكافة التدابير من أجل منع وقوع الجرائم، وذلك بالقيام ببعض الإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن، حتى ولو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، كذلك لسلطات الضبط اتخاذ الإجراءات اللازمة على سبيل المثال القضاء على الحيوانات المفترسة والمسعورة، من أجل المحافظة على الأمن العام.
- القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور، من خلال فرض سرعة معينة في أماكن معينة أو بفرض قيود على عربات النقل، أو تنظيم أماكن ركوب السيارات وإزالة العوائق من الشوارع والطرق العامة¹.

الفرع الثاني: الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة حماية الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض وأوبئة².

ويتضمن ذلك تنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب، وضمان سلامة أنابيب المياه النقية ونظافتها، وكذلك تنظيم المجاري العامة بأفضل الطرق الصحية لتصريف محتوياتها في أماكن بعيدة عن الأحياء السكنية، واتخاذ الوسائل الكفيلة بالقضاء على ما تحتويه من جراثيم وميكروبات عند استخدام مياهها في الأغراض الزراعية³.

تتخذ الإدارة إجراءات لازمة ومختلفة بفرض وقاية صحة الأفراد، أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء من حيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة

¹ فيصل أنسيغة ورياض دنش، المرجع السابق، ص 172.

² مازن راضي ليلو، دراسات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 159.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 201.

غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد، جاز لها أن تتخذ كل إجراء لغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها استنادا لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فلإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم.

ويتجلى دور الإدارة أكثر قبل وقوع الخطر أو المرض، وتتدخل قبل حدوث الأخطار وهذا هو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها، ولها أن تراقب الموارد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات لحمايتها، ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة، ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية، وصور التدخل كثيرة ليست على سبيل الحصر ولا يمكن حصرها، لأن تدخل الإدارة بنشاطها في مجال الضبط واسع و مفيد¹.

الفرع الثالث: السكنية العامة

ينصرف مفهوم السكنية العامة إلى وقاية الناس من الضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات خاصة في أوقات راحتهم، كاستعمال المنبهات الصوتية للسيارات قرب الأماكن التي تتطلب هدوءا خاص، كالمستشفيات والمدارس، أو خلال أوقات محددة، كمنع استعمالها خلال الليل، أو منع أنشطة مزعجة قرب التجمعات السكنية أو المهنية وغيرها، مما يخل بالهدوء اللازم للراحة المعتادة للجمهور، سواء في الشوارع والمساكن، أو أماكن العمل². وترجع أسباب ازدياد مظاهر الضوضاء في المجتمع إلى انخفاض مستوى الوعي والحس الراقى، والشعور بضعف السلطة وفقد هيبتها، وكذلك عدم اكتراث السلطة العامة واهتمامها بأمن وراحة المواطنين.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 376، 377.

² محمد الصالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، دراسات قانونية، مجلة شهرية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي، الجزائر، جانفي، 2003، ص ص 45، 46.

يضاف إلى ذلك أسباب أخرى، ترجع إلى المدينة الحديثة وما يتصل بها من تقدم تكنولوجيا وكثافة السكان في المدن الكبرى، وكلها أدت إلى تعكير راحة المواطنين والتسبب أحيانا في الاضطراب النفسي والتوتر العصبي، والأضرار البدنية أحيانا كفقدان السمع أو ضعفه¹.

وعليه تهدف إجراءات السلطة إذا إلى تأمين الهدوء، وذلك من خلال تنظيم الضوضاء والمسيرات والمظاهرات الأخرى، لحفظ النظام العام داخل الدولة.

يحتفظ مفهوم النظام العام بأسسه الثلاث الأساسية: الأمن العام، والصحة العامة والسكنية العمومية، غير أننا اليوم نشهد تطورا أكثر اتساعا لهذه المبادئ الثلاثة، تزداد اليوم أهمية النظام العام الاقتصادي والاجتماعي أكثر فأكثر².

المطلب الثالث: وسائل الضبط الإداري

تقوم سلطة الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافها باستخدام وسائل متعددة للمحافظة على النظام العام بكامل عناصره، وتقوم الإدارة بهذا النشاط عن طريق مجموعة من الطرق والأساليب منها المادية، البشرية، والقانونية.

الفرع الأول: الوسائل المادية

يقصد بالوسائل المادية كل الوسائل المتوفرة واللازمة للإدارة من أجل ممارسة مهام الضبطية كالمركبات والشاحنات، والطائرات، ومخابر...، وكذلك كل ما هو مادي من آلات وعتاد يمكن الإدارة من ممارسة صلاحياتها ومهامها على أكمل وجه من أجل تسهيل المهام المنوطة إليهم.

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 285.

² Martin Lambard, Droit Administratif, 4^e édition, Dalloz, 2001, P 297.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

تعتبر الوسائل البشرية، الأشخاص الذين يمارسون مهام الضبط، فيوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري الوطنية منها أو المحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان، حيث تعتبر الشرطة البلدية، وكذا أفراد الشرطة والدرك الوطني الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام.

كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير، كما تشكل مصالح الشرطة العامة والدرك الوطني الوسيلة البشرية الأساسية لسلطات الضبط الأخرى (المركزية الخاصة)، بينما يمكن تدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة¹.

الفرع الثالث: الوسائل القانونية

تكمن الوسائل القانونية التي تلجأ إليها سلطات وهيئات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها في المحافظة على النظام العام وقاية من أي تهديد، وذلك عن طريق ما تملكه من سلطة اتخاذ تدابير واستعمال الوسائل القانونية التالية:

أولاً: لوائح الضبط:

يقصد بلوائح الضبط، القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وتعد لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري، حيث تضع بموجبه هيئات الضبط الإداري قواعد عامة موضوعية مجردة تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة من الناحية العلمية، لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها،

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 278، 279.

وتتخذ هذه اللوائح في تقييدها لنشاط الأفراد عدة صور وأساليب ضابطة لتنظيم الحريات، يمكن حصرها حسب شدتها وهي: الحظر أو المنع، الإذن الترخيص، الإخطار السابق، وتنظيم النشاط¹.

1- الحظر: ومعناه أن تنتهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد وهو بذلك يعتبر من الأساليب الوقائية المانعة، وقد استقر القضاء على أن الحظر المطلق والشامل الذي ينصب على نشاط جائز قانوناً، أو على ممارسة إحدى الحريات العامة، فإنه يكون بمثابة إلغاء للحرية الفردية، ومن ثم فإنه غير مشروع، أما إذا كان الحظر جزئياً أو مقصوراً على أماكن معينة ويطبق في أوقات محددة لا يصل إلى حد إلغاء الحريات العامة فإنه يكون مشروعاً، وذلك مثل وضع نظام بتحديد اتجاه واحد لسير العربات في الطرق العامة أو تنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة، وحظر التجول أو التنقل خلال فترات زمنية محددة وحظر الاتجار في بعض المواد أو صناعاتها، مثل المفرقات وبعض أنواع الأسلحة، وذلك استثناءً من مبدأ حرية التجارة والصناعة².

وفي مثل هذه المخالفات يتعرض المخالف للعقوبة الجزائية، وإن هذه اللوائح شأنها شأن باقي اللوائح الأخرى، تخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث يكون إلغاؤها والتعويض عنها إذا ما صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية³.

2- الإذن المسبق (الترخيص): في هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم، شريطة الحصول على موافقة واذن الإدارة مسبقاً، وإلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقب عليه، ومثال ذلك ضرورة الحصول على ترخيص من والي للقيام بمظاهر عمومية، طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية، وكلما لجأت الأنظمة إلى نظام تصريحي أي الاكتفاء بإعلام وإطلاع

¹ نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 200، 201.

² سامي حماد الدين، أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، الجزء الثاني، ط، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1992، ص 563.

³ إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 154.

الجهة الإدارية المختصة بالتصريح لديها على العزم على ممارسة حرية معينة كاجتماع أو مظاهرة، دون انتظار لترخيصه، كلما كان نطاق ممارسة الحريات العامة أوسع¹.

ويبدو هذا الإجراء أقل شدة من سابقه، وهو أسلوب وقائي يتم اللجوء إليه عندما يكون من المحتمل أن ينجم عن ذلك النشاط قدر معين من الضرر، وذلك لتمكين الإدارة من فرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات التي من شأنها توخي هذا الضرر، أو رفض الإذن لممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية من الضرر اتخاذ الاحتياطات اللازمة، أو غير مستوفي للشروط المقررة في النظام، ومثال الأنشطة التي تتطلب إذن مسبق فتح المحلات العامة الصناعية الخطرة أو الضارة بالصحة العامة، أو المقلقة للراحة أو حمل الأسلحة، حيازة المواد الخطرة واستخدامها².

3- الإخطار السابق: معناه الإخبار المسبق عن نشاط معين للحصول على الإذن اللازم لممارسته، لإتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر، وهذا الإخطار يخول السلطات الضبطية الاعتراض عن النشاط في حالات معينة، أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديد للنظام العام، ومن أمثلة ذلك الإبلاغ أو الإخطار عن عقد الاحتياطات العامة، كما هو معروف فإن حرية الاجتماع مكفولة في كل الدساتير وفي حدود القانون³.

ويعد الإخطار أمر وسيطاً بين النظم الوقائية المانعة والنظم الرادعة، لأنه لا يؤدي مباشرة إلى اتخاذ تدبير وقائي محدد، ولكنه قد يؤدي إلى اتخاذ الإدارة موقف المعارضة من هذا النشاط في ميعاد معين، وبهذا يتحقق الجانب الوقائي للأسلوب، وقد تكتفي الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي تقدر لزومها للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام، كالإخطار عن تنظيم

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 282.

² حمدي القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص 244.

³ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 242.

اجتماعات عامة أو إقامة معرض الكتب أو سباقات وغيرها، إذ لا يشترط في هذه الحالة الحصول على إذن مسبق¹.

4- **تنظيم النشاط:** تنظم القرارات الضبطية نشاط فردي معين من حيث كيفية وحدود ممارسة مثل هذا النشاط ومثالها: أنظمة السير التي تحدد السرعة المسموح بها وأماكن وأوقات مرور وسائل النقل الكبيرة، وأماكن سير المشاة وعبورهم، ووضع إشارات ضوئية وإشارات خاصة بالسرعة على الطرق الخارجية...، كذلك تنظيم المهن في الحدود التي تعرض فيها ممارستها النظام العام للخطر، ووضع الضوابط والقيود الضرورية على حرية التجارة بالشكل الذي يحافظ على مصالح المستهلكين، خاصة اتخاذ التدابير الضرورية ضد احتكار المواد الغذائية، وضد المضاربات التي تستهدف رفع الأسعار².

وأخيراً قد تكفي لائحة الضبط بمجرد تنظيم النشاط الفردي بالمعنى الدقيق، فتضع اشتراطات معينة في أسلوب ممارسة الأفراد لنشاط معين، وتبين حدود ممارسة هذا النشاط كالأشراط الصحية التي تضعها لائحة الضبط كالمطاعم والمقاهي والصيدليات، وذلك من حيث فتحات التهوية والنظافة ومقاومة الحريق أو شرط المسافة الذي يجب أن يفصل صيدلية عن صيدلية أخرى، لكن المشرع في حالات عديدة يترك أمر تحديدها للوائح الضبط³.

ثانياً: أوامر الضبط الإداري الفردية

تعد أوامر الضبط الإداري الفردية مجموعة من القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري المختصة بقصد المحافظة على النظام العام، ومثال ذلك الأمر الصادر بالاستيلاء، والأمر بمنع تجمهر أو عقد اجتماع عام معين، والأمر بغلق محل معين، بحيث تمثل الأوامر الإدارية الفردية الصورة الغالبة لنشاط الضبط الإداري وهذه الأوامر

¹ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 525.

² نواف كنعان، المرجع السابق، ص ص 294، 295.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 241.

قد تكون مستندة إلى قوانين وقرارات إدارية عامة، بحيث تكون مهمة هذه الأوامر الفردية تجسيد وتطبيق القواعد العامة الموجودة في القانون أو اللائحة الإدارية وأغلب أوامر الضبط الإداري الفردية هي قرارات إدارية فردية تنفيذية، لكن القضاء الإداري يجيز لسلطات الضبط الإداري المختصة أن تأتي وتصدر قرارات وأوامر إدارية فردية مستقلة وقائمة بذاتها¹.

إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة، فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينص على جميع التوقعات والتنبؤات التي قد تحدث، كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديد وإخلال لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه، يكون القرار الفردي مستندا إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها².

ثالثا: التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ الجبري، القوة المادية للإدارة في تنفيذ قراراتها بفضل هيئاتها المختلفة دون إذن مسبق من القضاء، وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح لها بذلك أو في حالة الاستعجال بغية إعادة ضبط النظام العام إلى ما كان عليه وإجبار الأفراد على احترام القرار الضبطي، فالقاعدة العامة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وكذا الفصل بين السلطة والوظيفة، واستثناء يحق للسلطة الإدارية الضبطية ممارسة استخدام التنفيذ الجبري المباشر لأن الأصل في القرار الإداري أن يتم تنفيذه من قبل الأفراد، ولذلك فإن القضاء يتشدد في الاعتراف بحق الإدارة باستخدام هذا الأسلوب وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام³، ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإداري التي حولها القانون للإدارة، إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الإجراءات القضائية، وحينما تلجأ الإدارة إلى إجراءات التنفيذ المباشر

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 39، 40.

² مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 61.

³ محمد جمال الذنبيات، المرجع السابق، ص 178.

فإنها تفعل ذلك على مسؤوليتها، لذا يتعين على سلطات الضبط الإداري الأخرى أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات، وخاصة من حيث مدى توفر الشروط والضوابط المنصوص عليها، فإذا أخطأت الإدارة وتعرضت للمسؤولية، وقد تكون هذه المسؤولية على صورة الحكم بالتعويض، إذا أصاب الأفراد ضرر من جراء قيام الإدارة بالتنفيذ المباشر بدون حق، ويمكن حصر الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها في حالتين:

1- وجود نص صريح في القوانين واللوائح: يباح للإدارة استخدام هذا الحق كالنصوص التي تخول للإدارة الخصم من مرتب الموظف لسبب يتعلق بأداء الوظيفة، وكذلك حق الإدارة في غلق المحل العام غير المرخص.

2- حالة الضرورة: ويقصد بها قيام حالة شاذة أو خطر جسيم يهدد النظام العام، يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذا يجوز للإدارة اتخاذ إجراء على وجه السرعة لمواجهة وفي هذه الحالة يحق لجهة الإدارة أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ المباشر رغم عدم وجود نص قانوني، وفقا للقاعدة المستقرة التي تقضي بأن "الضروريات تبيح المحظورات"¹.

مثال: حول إمكانية اللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري دون حاجة إلى إذن من القضاء:

لجوء الإدارة إلى الهدم في حالة البناء بدون رخصة:

تنص المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 04-05 على أنه: "عندما ينجز البناء دون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 ساعة.

وفي هذه الحالة ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل 08 أيام، ابتداء من تاريخ استلام إثبات المخالفة.

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ص 146، 247.

عند انقضاء المهلة، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما.

تتخذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية، وفي حالة عدم وجودها يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي....."

ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري على ذلك في قراره رقم 890273 الذي جاء فيه:

"..... وأنه بذلك، فالسلطة الإدارية مؤهلة تمام الأهلية للقيام بهدم الأشغال المنجزة خرقا لأمر وقف الأشغال، وذلك دون اللجوء إلى قرار قضائي، كما هو عليه الحال بالنسبة لهذه القضية....". كما أكد مجلس الدولة على سلطة البلدية في اتخاذ قرار هدم البنايات القديمة التي تشكل خطرا على سلامة المواطنين باعتبار ذلك من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث جاء في قراره الصادر بتاريخ 16-09-2003 ماي: "... وحيث انه بالرجوع إلى دراسة الوثائق والمستندات يستفاد أن المستأنف عليه الذي يملك عمارة قديمة تقع بشوارع أول نوفمبر والتي يعود بناءها للقرن الماضي، ونظرا لما تشكله من خطر على شاغليها، استفاد من رخصة هدم من طرف بلدية العلمة، والتي قبل أن تمنحه رخصة الهدم وتصدر قرار الهدم، اتخذت كل الإجراءات القانونية المتبعة في هذا المجال أين قامت المصالح التقنية والفنية والمدنية بمعاينة الحارة القديمة والتأكد من حالتها والخطر المحدق بشاغليها، بالإضافة إلى تسوية المنظر العام للمدينة ومحيطها العمراني...

حيث أنه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته..."¹.

¹ <http://www.slimaniesaid.com>

الفصل الثاني: هيئات الضبط الإداري وسلطاتها

إن إجراءات الضبط الإداري وإن كان الغرض منها الحفاظ على النظام العام، إلا أنها تحمل درجة من الخطورة نظراً لسلتها بالحرريات العامة وتأثيرها عليها، لذا وجب تحديد السلطات والهيئات التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري، ويمكن تقسيم هذه الهيئات إلى قسمين: هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني، وهيئات تمارس اختصاصها على المستوى المحلي.

ولكن من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري يتم من خلالها الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرريات الأفراد الذي يعد الأصل، وتقييد الحرريات العامة استثناءً، وقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري من عدة نواحي تفادياً للتعسف، وفي هذا المجال نبين حدود سلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية ثم نتعرض لحدود هذه السلطة في الظروف الاستثنائية.

وهذا ما سنتطرق إليه بالدراسة من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري.

- المبحث الثاني: سلطات هيئات الضبط الإداري.

المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري

إن تحديد هيئات الضبط ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص، فلو تعددت الهيئات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص، وعلى العموم يمكن تقسيم هيئات الضبط إلى قسمين، هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى المحلي في حدود جغرافية وإقليمية محددة.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني

تتمثل هيئات وسلطات الضبط الإداري المركزية أو الوطنية في النظام الدستوري والإداري الجزائري في رئيس الجمهورية، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية في الدولة الجزائري، كما يعتبر الوزير الأول ووزير الداخلية من سلطات وهيئات الضبط الإداري المركزية في ظل التنظيمات السارية المفعول حاليا.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية.

لقد نصت مختلف الدساتير أن لرئيس الجمهورية باعتباره أعلى سلطة في البلاد له صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري وهو المسؤول الأول والأخير على سلامة الوطن،¹ وفي الجزائر فإن العرف الدستوري يقضي بأن السلطة التي تمارس الضبط الإداري العام باسم الدولة، تتمثل في رئيس الجمهورية وذلك بالنظر إلى مركزه وسلطته في تنظيم شؤون الدولة، ولهذا يجب التمييز بين مرحلتين الأولى قبل 1989 والثانية ما بعد 1989.

1- مرحلة ما قبل 1989: لقد كان رئيس الجمهورية قبل سنة 1989 المسؤول الوحيد على الجهاز التنفيذي، باعتباره رئيسا للجمهورية ورئيس الحكومة، ومن ثمة كان بمثابة الرئيس الإداري الأعلى والوحيد للسلطة التنفيذية وهذا طبقا لأحكام المواد 104 و 114 من دستور

¹ موسى غولة، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، جامعة بسكرة

22-11-1976¹، وبهذه الصفة المزدوجة يمارس اختصاصات ووظائف إدارية هامة، حيث يتولى تشكيل السلطة العليا في المجال الإداري، وهذا ما أكدته المادة 05 من الأمر رقم 65-182، حيث جاء فيها مايلي: "تحوز الحكومة....السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة"².

فإن القيام بتأويل هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة لاتخاذ إجراءات تنظيمية خاصة بسير المرافق العمومية، وبحفظ النظام العام³.

ويملك رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، لاسيما القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام، وإلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية، توجد بعض السلطات التي هو مطالب بممارستها في الحالات الاستثنائية، ويميز على سبيل المثال دستور 1976 بينها حسب درجة خطورتها وهي: حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وكل هذه الحالات تهدف إلى زيادة سلطات الضبط لرئيس الجمهورية⁴.

2 - مرحلة ما بعد سنة 1989: حسب دستور 23 فبراير و 28 نوفمبر 1988، والذي كرسه فيما بعد دستور 1989، ثم سنة 1996 إحداث منصب جديد على مستوى السلطة التنفيذية يتمثل في منصب رئيس الحكومة، ومنه لم يعد رئيس الجمهورية المسؤول الوحيد على الجهاز التنفيذي للإدارة العمومية، وفي ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996، لا يوجد نص يمنح

¹ أنظر المادة 104 والمادة 114 من دستور 1976.

² الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، رقم 58، ص 831.

³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن، ص 412

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص 164.

لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية¹.

إلا أن السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989، وكذلك دستور 1996، لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، بحيث يملك رئيس الحكومة بمقتضى المادة 2/116، والمادة 3/81 من دستور 1989، والمادة 2/125 من دستور 2008، والمادة 3/85 من دستور 1996 الصلاحيات في المجال التنظيمي.

بالإضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، فإن دستور 1989، ودستور 1996 اعترفا لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، حيث خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات، كالإعلان عن حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب وكل هذه الحالات أو الوضعيات لها نتائج إدارية هامة، فمن أثرها زيادة سلطات رئيس الجمهورية بصورة كبيرة تسمح له باتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري، ولقد عرفت الجزائر الحالات التالية:

- حالة الاستثناء إبتداء من 03 أكتوبر 1963، التي نتج عنها تطبيق المادة 59 من دستور 1963، التي تنظم السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية.
- حالة الحصار أثناء زلزال الأصنام (الشلف) حاليا، بتاريخ 1991/07/04، ورفعت بتاريخ 29 سبتمبر 1991، أثناء الأحداث السياسية لتلك المرحلة ثم بعدها حالة الطوارئ².

¹ أنظر المادة 1/116 من دستور 1989، والمادة 1/125 من دستور 1996.

² ناصر لباد، نفس المرجع، ص 165.

الفرع الثاني: الوزير الأول

لقد نصت العديد من المواد في دستور 2008، على أنه: " تستبدل وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول"¹، ولم تنص النصوص الدستورية صراحة على سلطات الوزير الأول في مجال الضبط واكتفت بالنص على صلاحيات رئيس الجمهورية الضبطية كما سبق الإشارة إليه، حيث أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء من شأنه تقييد الحريات العامة في مواضيع محددة أو أماكن محددة.

وباعتبار الوزير الأول هو المشرف على سير الإدارة العامة، فإنه قد يكون مصدرا مباشرا لإجراءات الضبطية، وهذا بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات، شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماما مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقاته².

إذ نصت المادة 85 من الدستور الجزائري لسنة 2008، على بعض الصلاحيات للوزير الأول وتتمثل في مايلي:

" يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

3- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

¹ أنظر المواد: 83، 84، 86، 91، 116، 118، 119، 120، 125، 129، 137، 158، من دستور 2008.

² نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 204.

4- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر.

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية¹.

ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) نذكر على سبيل المثال:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991، يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك².

- المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار³.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج⁴.

- المرسوم التنفيذي رقم 01-56، المؤرخ في 15 فبراير 2001، المتضمن توقيف صيد المرجان⁵.

الفرع الثالث: الوزراء

الأصل أن مهام الضبط الإداري العام مخولة فقط لرئيس الجمهورية والوزير الأول دون الوزراء، إذ بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء

¹ المادة 85 من الدستور الجزائري 2008.

² أنظر ج ر ج، المؤرخة في 23 فبراير 1991، العدد 9.

³ أنظر ج ر ج، المؤرخة في 25 جوان 1991، العدد 31.

⁴ أنظر ج ر ج، المؤرخة في 27 جويلية 1993، العدد 50.

⁵ أنظر ج ر ج، المؤرخة في 15 فبراير 2001، العدد 13.

نجد أن الوزير الأول مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط، أي أنه يتمتع أساسا بممارسة الضبط الإداري الخاص ومع ذلك فإن وزير الداخلية يعد أكثر احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية، خاصة عبر المديرية العامة للأمن الوطني والولاية كمرؤوسين لوزير الداخلية في مجال الضبط الإداري¹.

إن وزير الداخلية في النظام الجزائري هو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة، وكذلك يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة السلطات، ومظاهر السلطة الإدارية والسلطة التنظيمية في الوزراء، لكنه لا يتمتع بسلطات الضبط الإداري، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية إلا عندما يسمح القانون بذلك، وهكذا يكون وزير الداخلية عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية، و الرئيس الأعلى على موظفيها وعن عمالها وخاصة المكلفين منهم بتنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالنظام العام².

وبالرجوع لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-01، فقد حددت مهام وزير

الداخلية في مجال النظام العام والأمن العمومي، ويمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:

- المحافظة على النظام والأمن العموميين.

- المحافظة على الحريات العامة.

- حالة الأشخاص والأموال وحريات تنقلهم.

- حركة الجمعيات باختلاف أنواعها.

- التظاهرات والجمعيات العامة.

¹ نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 205.

² ربحاني أمينة، تأثير الضبط الإداري على الحريات الأساسية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2010-

2011، ص 41.

- الانتخابات.

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط، بل وزراء آخرون، كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين، ووزير الصناعة مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي، وكذلك وزير البيئة مخول طبقا للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث، كما يتمتع وزير الصحة بصلاحيات معتبرة في مجال الصحة العمومية، ويباشر وزير التجارة بعض الإجراءات الضبطية عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة، وكذلك الحال بالنسبة لوزير السكن إذ بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء و التعمير.

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها، أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته نجم عنه التوسع في هيئات الضبط، فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام، وهو المحافظة على النظام العام¹.

فإذا كان وزير الداخلية يلعب دورا مهما في التسيير الحقيقي لجهاز الشرطة، بحيث أن الشرطة تمارس وظائفها تحت سلطته، وذلك عن طريق المديرية العامة للأمن الوطني، وفي المقابل فإن وزير الداخلية لا يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري إلا بتفويض، أي بموجب نص خاص، حيث نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ سنة

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص، 380، 381.

1994، على صلاحيات وزير الداخلية¹، وتجدر الإشارة أن وزير الداخلية يساعده في أداء وظائفه المتعلقة بالنظام العمومي، والأمن بصفة وقائية مندوب وطني للأمن².

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تتخصص سلطات أو هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي (اللامركزي) في: الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: الوالي

يعد الوالي سلطة ضبط إداري عام وخاص على المستوى المحلي طبقاً للمادة 114 من قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية والتي جاء فيها: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة"³.

فطبقاً لهذا النص يجب على الوالي أن يتخذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية لصيانة النظام العام بصفة وقائية على مستوى إقليم الولاية، بل يمكنه أن يتخذ جملة من القرارات بهدف تنظيم بعض النشاطات التي لم تحض بالتنظيم من طرف المشرع، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المواطنين في صحتهم كالإجراءات الهادفة إلى الوقاية من الأوبئة بمختلف أشكالها، كما يهتم بتنظيم بعض النشاطات كمنح رخص الصيد على مستوى شواطئ الولاية.

كما يمكن للوالي كذلك أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا هدد النظام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة، أو في حالة امتناعهم من اتخاذ الإجراءات اللازمة بهدف حماية النظام العام بعد إخطارهم أو إنذارهم، وذلك على حساب البلدية المعنية

¹ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ سنة 1994، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج ر ج، العدد 53 ص15.

² أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج ر ج، العدد 84، ص07.

³ نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 205.

تنص المادة 100 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية على أنه: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"¹.

كما نصت المادة 10 من الأمر رقم 41-75، على سلطة الوالي في مجال حماية النظام العام والتي جاء فيها: " يمكن الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات وإما بقصد المحافظة على النظام العام أو الصحة أو الآداب العامة".

ونشير كذلك إلى نص المادة 01 من المرسوم رقم 373-83، المؤرخ في 28-05-1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 22، 1983، التي جاء فيها: " عملا بالمواد 150 ومايليها من قانون الولاية يجسد الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم والاطمئنان والنظافة العمومية".

كذلك نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 135-07، المؤرخ في 19-02-2007 المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين على أنه: "يمكن للوالي منع كل تظاهرة تشكل خطرا على حفظ النظام العام ويشعر المنظمين بذلك".

كما يعد الوالي سلطة رقابية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال، إذ نصت المادة 04 من المرسوم 373-83، على أنه: " يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية، صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة،

¹ سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 30.

يحل عند الحاجة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصر، ويتخذ أي إجراء ذي طابع تنظيمي أو فردي ناتج عن تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها وتستدعيه الوضعية المطلوب علاجها"¹.

ونشير إلى أن لرئيس الدائرة تحت سلطة الوالي سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام على مستوى الدائرة، وهذا ما نصت عليه المادة 25 من المرسوم 373-83².

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة ضبط إداري عام و خاص على مستوى البلدية، باعتباره ممثلاً للدولة طبقاً للمادة 88 من القانون 10-11، المؤرخ في 22-06-2011، المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي مايلي:

- السهر على النظام و الأمن و السكينة و النظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقائية و التدخل في مجال الإسعافات..."³.

ويتضح جلياً أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة واسعة إذ ما من شأنه أن يضمن أمن وسلامة وصحة المواطن، ونشير في هذا الصدد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكنه الاستعانة بهدف ضمان حماية النظام العام بكل مقوماته بعناصر شرطة البلدية وقوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً، كما يتم النص على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري في المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة

¹ سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 30.

² أنظر المادة 25 من المرسوم رقم 373-83 المؤرخ في 28-05-1983، المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه على النظام العام، ج ر ج، العدد 22.

³ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو في 2012، يتعلق بالبلدية، ج ر ج 37 المؤرخة في 03-07-2011.

والطمأنينة، الجريدة الرسمية، العدد 41، 1981، وهذا ما جاء في نص المادة 01 منه التي تنص على مايلي: "يحدد هذا المرسوم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية".

ونجد قوانين عديدة تمنح الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية عنصر من عناصر النظام العام، فالفقرة 02 من المادة 19 من القانون رقم 03-10، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تنص على أنه: "...ويخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز تأثير....".

وقد أكد القاضي الإداري الجزائري على سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري، حيث أكد في قراره الصادر بتاريخ 06-09-2003 على أنه: "...حيث أنه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام، والأمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...."¹.

كما أشار القضاء الإداري الجزائري إلى دور البلدية في مجال حماية النظام العام في قراره الصادر بتاريخ 19-03-2001، حيث جاء فيه: "...حيث أن قضاة المجلس غير ملزمين بذكر قرارهم النصوص القانونية مادام قد أشاروا إلى المبدأ العام في القانون وفي الفقه الإداري، فإن البلدية مكلفة بحماية مواطنيها في أرواحهم وممتلكاتهم و ذلك بإتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة و المعروفة بأعمال الضبط الإداري....".

وطبقا لقانون البلدية رقم 11-10، وفي إطار تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة وباعتبار سلطة من سلطات الضبط الإداري، فإنه يتولى مهام المحافظة على النظام العام، وقد ورد ذكر جملة من الصلاحيات ذات الصلة بالنظام العام بموجب المادة 94 من قانون البلدية

¹ سليمان السعيد، المرجع السابق، ص ص 31، 32

وبالنص على مايلي: "في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات.
- التأكد من المحافظة على النظام في كل الأماكن العمومية التي يحتوي فيها تجمع الأشخاص وكذلك معاينة كل من يمس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
- السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطنية.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية¹.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأمالك العمومية والمحافظة عليها.
- ضمان ضبط الجنائز و المقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فوراً على دفن كل شخص بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد².

¹ نسرين شريقي، المرجع السابق، ص، 206 .

² نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 206، 207.

المبحث الثاني: سلطات هيئات الضبط الإداري

إن ما تشكله سلطات الضبط الإداري من تقييد للحريات العامة للأفراد في مجالات مختلفة من جهة، ورقابة وتنظيم حماية النظام العام من جهة أخرى، جعل الفقه والقضاء الإداريين العمل لوضع أطر تمكن الإدارة من أداء وظائفها الضبطية وحماية النظام العام من أي اختلال وتمكين الأفراد من ممارسة النشاطات وحماية حرياتهم في نفس الوقت¹، وهذا حسب الظروف التي تواجهها في المجتمع إن كانت ظروف عادية أو غير عادية، وإن كانت سلطات هيئات الضبط الإداري تملك حق الضبط ولديها سلطة تقديرية في اتخاذه، ولكن الإجراء الضبطي هذا يخضع لقيود وضوابط معينة يجب على هيئات الضبط الإداري الالتزام بها لدى القيام بهذا الإجراء، وذلك تفادياً للتعسف في هذا المجال².

المطلب الأول: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية

إن الظروف العادية تفرض على سلطات الضبط الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارستها لسلطاتها في المحافظة على النظام العام، و ذلك بشكل مستمر ودائم ومتطور وتستخدم في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من التدابير التي تحد بها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم، وهي مقيدة بقواعد الشرعية، وتلتزم بنطاقها وحدودها، فإذا خرجت عن تلك الحدود التي وضعها المشرع، فإن أعمالها تعتبر غير شرعية وتدخل في الظروف الاستثنائية وتخضع إلى رقابة قضائية واسعة إلغاءً وتعويضاً، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام³.

¹ نوال بن شيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2013، ص 32.

² عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2010، ص 195.

³ منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 18، 2005-2008، ص 13.

الفرع الأول: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية

في ظل الظروف العادية يسود المجتمع الأمن العام، وتباشر كل مؤسسة دستورية مهامها بصورة طبيعية، في حين يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، فسلطات الضبط الإداري هي التي تختص باتخاذ القرارات الإدارية اللائحية والفردية التي تتصف بالمحافظة على أهداف النظام العام بمشتملاته الثلاث: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في الدولة¹.

كذلك أثناء الظروف العادية، تخضع قرارات سلطات الضبط الإداري، في دولة القانون، إلى المبادئ والقواعد التالية:

أولاً: يجب أن تتقيد أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها بمبدأ المشروعية، أي احترام النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الإدعاء بالحفاظ على النظام العام لا يخول الإدارة الخروج على القانون والتغول على الأفراد والتعسف في حرياتهم وهو المبدأ الذي تؤكدته المادة 22 من الدستور الجزائري 2008، حيث نصت على أن: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"

ثانياً: لما كانت الحرية هي القاعدة، فإنه يحظر على سلطات الضبط المنع المطلق والشامل والتام للممارسة الحريات العامة، فلا يمكنها مثلاً: حظر التجول طيلة اليوم، أو منع الإضراب مطلقاً وعلى الجميع.

ثالثاً: يجب على سلطات الضبط الإداري، بما لها من سلطة تقديرية، أن تلجأ إلى اتخاذ القرارات المناسبة والملائمة التي من شأنها إقامة توازن بين ممارسة الحريات العامة والحفاظ على النظام العام.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة نشاطها وأموالها، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 22.

رابعاً: الخضوع لرقابة القضاء: ضمان للحريات العامة، فإن أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري يجب أن تخضع للرقابة القضائية إعمالاً للمادة 139 من دستور 2008، التي تنص على أن: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية " ¹.

الفرع الثاني: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

في الظروف غير العادية، والتي قد يمر بها المجتمع تفرض بعض الأحكام الاستثنائية والتي يعود إعلانها إلى رئيس الجمهورية، الذي يتمتع بصلاحيات واسعة لمواجهة الحالات غير العادية وهي حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، حيث تنص المادة 91 من دستور 2008، "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الشعبي الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع" ². وقد تقيدنا بدراسة حالتين على سبيل المثال وهما حالة الحصار وحالة الطوارئ.

أولاً: حالة الحصار

إن حالة الحصار هي تعبير واضح عن عجز القواعد القانونية العادية، والنصوص الدستورية عن حماية كيان الدولة الذي تعرض للتهديد بسبب خطر جسيم الذي مس بالأمن والنظام العام، ولقد عرفت المادة 02 من المرسوم الرئاسي 91-196، والمتعلق بحالة الحصار، إذ تنص: "هي حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق ص 285 .

² أنظر المادة 91 من دستور 2008.

والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام، والسير العادي للمرافق العمومية"¹.

كذلك تعرف أيضا حالة الحصار بأنها: "الحالة التي تمكن من مواجهة أشد الظروف التي تمر بها الدولة قساوة، والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها، والتصدي لهذه الظروف ويكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الاضطرابات الداخلية، بحيث تحل السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، ويقوم القضاء العسكري محل القضاء العادي"².

وحالة الحصار تنقيد بضوابط موضوعية وأخرى شكلية:

1- القيود الموضوعية: وتشمل هذه القيود الضرورة الملحة وقيود المدة.

أ - الضرورة الملحة: يعود سبب الإعلان عن حالة الحصار إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقوع الأخطار التي من شأنها تهديد أمن الدولة وسلامتها، والتي يعود تقرير وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية³.

ب - قيد المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاته الحالة، فإن الدستور جعل هذه الحالة مؤقتة لمدة معينة ومحددة في المرسوم الرئاسي المعلن لها⁴.

بحيث لا يمكن تمديد مدة هذه الحالة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، حماية لتلك الحريات، ونظرا لأهميتها فقد نصت عليها المادة 92 من الدستور⁵.

¹ تم إعلان حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04 جوان 1991، منشور في ج ر ج، العدد 29، صادرة بتاريخ 12 جوان 1991.

² قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2006، ص 47.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 268، 269.

⁴ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-191 المؤرخ في 04/05/1991، المتضمن تقرير حالة الحصار المعلن عنها ابتداء من 05/05/1991.

⁵ أنظر المادة 02/91 من دستور 2008.

2- القيود الشكلية: يتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، وقد نصت على هذه الإجراءات المادة 91 من الدستور¹.

لقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر أثناء زلزال الأصنام ولاية الشلف.

ثانيا: حالة الطوارئ

يشترط لقيام حالة الطوارئ وإعلانها، أن تتعرض البلاد للخطر على وجه حقيقي بأن يكون واقعا بالفعل دون أن يتجاوزها إلى خارج البلاد².

وقد نص المشرع الجزائري على ذلك في المادة 91 من الدستور، كما عبر عنها المشرع المصري "بضرورة تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر"، بينما عبر عنها المشرع الفرنسي بأنه "في حالة الخطر الدائم". إن حالة الطوارئ فيها خطر على الحريات العامة، وعلى رئيس الجمهورية في حالة تقرير الإعلان عن هذه الحالة يجب أن يلتزم بقيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

1- القيود الموضوعية: وتشمل هذه القيود الضرورة الملحة، وقيد المدة.

أ- الضرورة الملحة: تتمثل الضرورة الملحة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والأموال، فلا يحق لرئيس الجمهورية أن يعلن عن حالة الطوارئ إلا إذا استدعت الضرورة الملحة، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 92-44، المتضمن إعلان حالة الطوارئ يتبين أن الحالات التي تعد ضرورة ملحة تتمثل في:

¹ فيصل أنسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2004-2005، ص 90.

² أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09 فيفري 1992، ج ر، العدد 10، 1992.

- المساس الخطير والمستمر بالنظام العام والمسجل في العديد من نطاق التراب الوطني.
- التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات.

ب - قيد المدة: يجب على رئيس الجمهورية في حالة إعلانه عن حالة الطوارئ لمواجهة الضرورة الملحة، أن يحدد المدة الزمنية التي تسري خلالها الطوارئ لحماية حقوق وحريات الأفراد المنصوص عليها في الدستور، ولأجل عودة المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي. لكن إذا تبين للسلطة المختصة أن المدة المحددة لإعلان حالة الطوارئ، اشترط المؤسس الدستوري في حالة تحديد حالة الطوارئ يكون بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا¹، كما يترتب على إعلان حالة الطوارئ مجموعة من الآثار نذكر منها ما يلي:

- توقيف وتفتيش الأفراد دون إستحصال مذكرة قضائية.

- وضع قيود على حرية المواطنين، أو الأجانب في السفر والانتقال والتحول والتجمع المرور أو استخدام الأسلحة...، أو كفضح حظر التجوال لفترة محددة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرا على الأمن أو تشهد تفجيرات، أو اضطرابات، وعمليات مسلحة معادية².

- الأمر بمنع المظاهرات التي يتبين أنه يحتمل أن يوقع أثناءها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة العمومية.

- الأمر بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها.

2- القيود الشكلية: لقد قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في إعلانه عن حالة الطوارئ بمجموعة من الشروط الشكلية وتتمثل في:

¹ قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الوادي، 2011، ص 157.

² مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، المرجع السابق، ص 66.

- **اجتماع المجلس الأعلى للأمن:** يمثل المجلس الأعلى للأمن مؤسسة دستورية يرأسه رئيس الجمهورية ويضم الوزير الأول، وزير العدل، وزير الخارجية، وزير الداخلية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس أركان الجيش وغيرهم

والهدف من اجتماعه هو تقديم الآراء لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالخطر الذي يهدد أمن الدولة وسلامتها، مع تبيان أهم الإجراءات والاقتراحات الواجب إتباعها للمحافظة على الأمن العمومي.

- **استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:** بحيث تعد استشارته شرطا دستوريا له أبعاده القانونية والسياسية، خاصة في دولة تعمل بمبدأ الفصل بين السلطات والتعددية السياسية.

- **استشارة الوزير الأول:** قبل الإعلان عن حالة الطوارئ، لأن من صلاحياته السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- **استشارة رئيس المجلس الدستوري:** قبل الإعلان عن حالة الطوارئ، يعد ذلك تدعيما لمشروعية القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية¹.

إن المؤسس الدستوري تناول حالة الطوارئ وحالة الحصار في المادة 91 من الدستور²، وقيدهما بشروط موضوعية وأخرى شكلية، لكن يرى غالبية الفقه أن حالة الطوارئ تختلف عن حالة الحصار التي تربط بالأعمال التخريبية أو المسلحة، حيث يتم نقل العديد من اختصاصات السلطة المدنية في ممارسة نشاط الضبط الإداري إلى السلطة العسكرية، التي تحل محلها والتي

¹ قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، ص ص 159، 158 .

² لقد عرفت الجزائر مثل هاتين الحاليتين بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 والمرسوم 92-44، وعادة ما يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ: حيث تتضمن الأخيرة تقييدا أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من سلطات الهيئات والأجهزة إلى الهيئات العسكرية في حالة الحصار.

تمنح سلطات استثنائية واسعة كالتفتيش ليلا ونهارا أو البحث عن الأسلحة....، وتتنظر المحاكم العسكرية في المخالفات التي يرتكبها المدنيون.

كما توجد حالات أخرى يكون فيها تدخل سلطات الضبط أيضا استثنائي وغير عادي مثل الحالة الاستثنائية، والتي فيها يعلن رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية عندما يكون أن: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها" ¹.

ويمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر دائم، والذي يكون من شأنه أن يهدد الدولة في هيئاتها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية ².

وأیضا في حالة الحرب التي تعتبر أقصى درجات الخطر المتمثل في العدوان الحقيقي على الدولة، بمفهوم يتوافق مع مفهوم الحرب الوارد بميثاق الأمم المتحدة، وهذا ما جاء في المادة 122 من دستور 1976، وتقابلها المادة 89 من دستور 1989 ³، والمادة 95 في تعديله لسنة 1996.

حيث يتدخل رئيس الجمهورية باتخاذ جميع التدابير والاحتياطات والإجراءات الكفيلة باستتباب الأمن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها بكل ما ينجم عن ذلك من تقييد الحريات الأفراد ⁴.

¹ قروف جمال، المرجع السابق، ص 52.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 22.

³ مولدي جمال، حماية الحقوق و الحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2008-2009، ص 59.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 271.

المطلب الثاني: حدود سلطات هيئات الضبط الإداري

كل سلطة تمارسها الإدارة العامة لها حدود تقف عندها، إذ عليها أن تحترم مبدأ المشروعية أو سيادة القانون، من أجل الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرريات الأفراد الذي يعد الأصل، وتقييد الحريات العامة استثناءً وقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري، وفي هذا المجال نبين حدود سلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية ثم نتطرق لحدود هذه السلطة في الظروف الاستثنائية¹.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تتمتع هيئات الضبط الإداري أثناء ممارستها لأعمال الضبط سلطات واسعة في كفالة النظام العام وصيانته، فهي تملك صلاحيات التدخل في حريات الأفراد لتنظيم استعمالها ومنعها من التضارب، وهذا التدخل يجب أن يكون خاضعاً لمبدأ المشروعية، ولرقابة القضاء من جهة ثانية.

أولاً - تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية يمثل ضماناً حقيقية لحفظ حقوق وحرريات الأفراد داخل المجتمع من أي اعتداء قد يصدر من السلطة التنفيذية أثناء قيامها بأعمال الضبط الإداري².

والمقصود بالمشروعية هو سيادة القانون بمعنى خضوع الإدارة للقانون، وبالتالي يجب أن تخضع إجراءات الضبط الإداري شأن سائر الأعمال الإدارية لقواعد المشروعية في تدابير

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 197، 198.

² منصور سامية، المرجع السابق، ص 05.

الضبط الإداري، وأن تستهدف الإدارة تحقيق الهدف الذي من أجله منحت الاختصاص ويجب أن ينصب إجراء الضبط الذي استخدمته الإدارة على صيانة النظام العام في أحد جوانبه¹.

فمبدأ المشروعية يعني أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون أيا كان مصدره مكتوب أو غير مكتوب، مع مراعاة التدرج في قوته، وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه².

وعليه فإن مبدأ القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري، هو كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره، وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة³. وللمحافظة على مبدأ المشروعية، يجب أن تحترم ثلاث قواعد:

1- يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معلة بأسباب تتعلق بالنظام العمومي:

إن الحفاظ على النظام العمومي، هو الذي يبرر ممارسة سلطات الضبط الإداري وإلا كان هناك انحراف في استعمال السلطة، أو خرقا للقانون.

2- يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية، أن لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف:

حيث إن إجراءات التقيد يجب أن لا تمارس إلا إذا كان هناك خطر وتهديد للنظام العام وذلك طبقا للمبدأ: "أن الحرية هي القاعدة، وأن التقيد عن طريق إجراءات الضبط هو الاستثناء"، ففي الجزائر مثلا، فإن حرية الاجتماع مضمونة بصفة عادية بموجب المادة 39 من دستور 1989، وكذا المادة 41 من دستور 1996، كذلك القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية ينص مثلا في المادة 01 منه:

¹ لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري ألولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 181.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 174.

³ وهذا ما أكدته المادة 22 من دستور 1996، عندما نصت على أن "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

"الاجتماعات العمومية مباحة....، على أن يكون هذا الاجتماع بتصريح مسبق وأن يكون لاجتماع مكتب، وأن يحضر هذا الاجتماع موظف، ولا يعقد الاجتماع في طريق عمومي".

3- يجب أن تكون مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري:

ويعني ذلك تطبيق مبدأ من المبادئ العامة، وهو مساواة الجميع أمام القانون، ومثال ذلك وقوف السيارات في الطريق العمومي، إن القاضي يعلن عدم شرعية قرار يحفظ حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام، لأنه لا يمكن إقامة تمييز بين المواطنين¹.

ثانياً: خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة القضائية

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات، ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط بل وبأعمال أخرى كقرارات التأديب والترقية وغيرها، فالرقابة القضائية هي ضمانة أخرى تضاف للقيود العام حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها²، سواء تعلق الأمر بأهداف الضبط الإداري أو من حيث أسباب الضبط الإداري، أو من حيث وسائله.

1- رقابة القضاء الإداري على أهداف الضبط الإداري :

يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي قرر المشرع من أجله لهيئات الضبط الإداري هذه الصلاحيات، وهو المحافظة على النظام العمومي، وكل عمل لا يرمي إلى تحقيق هذا الهدف يعد تجاوزاً على حدود السلطة، مما يستوجب إخضاع قرارات الإدارة لرقابة القضاء الإداري³.

¹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص ص 417، 418.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 386.

³ فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2011، ص 194.

ومن ناحية أخرى، هناك مبدأ آخر يتصل بأغراض الضبط الإداري، وهو أن الإدارة لا تستطيع استعمال صلاحيات الضبط الإداري العام لتحقيق أغراض الضبط الإداري الخاص، فالإدارة مثلا لا يجوز لها كأصل عام استخدام سلطات الضبط الإداري العام بأغراضه الثلاثة المحددة لحماية الأثر في هذا المجال الخاص، أو لحماية التنظيم العمراني مثلا، لأن هذه الأهداف لا تدخل في أغراض الضبط الإداري العام وهي حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

إذا كان نشاط الضبط الإداري الخاص في مجال معين يدخل في ذات الوقت في أغراض الضبط الإداري العام، فإنه لا يجوز في هذه الحالة للإدارة استخدام سلطات وصلاحيات الضبط العام للصلة العضوية القوية بين أهداف الضبط الخاص والضبط العام¹.

2- رقابة القضاء الإداري على أسباب الضبط الإداري:

السلطة الإدارية في كثير من مجالات القانون الإداري تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير أسباب قرارها الإداري، فلها حرية تقدير الظروف الواقعية والقانونية الداعية لإصدار قرارها ويقصد بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً، إلا إذا كان مبنياً على أسباب جدية وصحيحة من شأنها أن تحافظ على النظام العام بعناصره الثلاث وهي: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة².

ولقد أدخل مجلس الدولة الفرنسي فكرة النظام الأدبي أو المعنوي في مجال النظام العمومي، بحيث يكون لسلطة الضبط الإداري حق التدخل عند حدود انتهاك هذه القيم أو المعايير من شأنها أن يؤدي على الإخلال بالنظام العام³.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص، 252، 253.

² مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 125.

³ عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 402.

3- رقابة القضاء الإداري على وسائل الضبط الإداري:

يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها الوسائل سلطات الضبط الإداري مشروعة وفي القيود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري، لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لأن ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يستلزم غالبا هذا الإلغاء وإنما يكفي بتقييدها ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبيا، أي أن يكون مقتصرا على زمان أو مكان معين، وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعا عاما ومطلقا غير مشروعاً¹، وتخضع وسائل الضبط الإداري لعدة اعتبارات من أهمها:

- أن يكون الإجراء ضرورياً: ويشترط في الإجراء أن يكون منتجا في توخي الخطر على النظام العام، لأنه لو لم يكن كذلك لا كان تقييد الحرية بلا مقتضى، ومن ثم يصبح الإجراء باطلا ولا يثير هذا القيد خلافاً، لأن ما تتخذه سلطات الضبط الإداري من إجراءات تكون دائما كفيلا بتجنب بالإخلال بالنظام العام، وما يحدث عملا أن تلجأ سلطة الضبط الإداري إلى اتخاذ إجراء منتج في تجنب الإخلال، ولكنه يتجاوز الحد المطلوب ولذلك اشترط القضاء في الإجراء أن يكون ضرورياً².

- أن يكون التدبير متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديه: لكي تكون وسيلة الضبط الإداري مشروعة، لا بد أن تكون متناسبة مع جسامة الاضطراب الذي يهدد النظام العام والذي تسعى الإدارة لتفاديه³.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 199.

² صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2008، ص 315.

³ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012 ص 306.

فهذا التناسب يقتضي أن تكون تدابير الضبط الإداري متوافقة مع الظروف التي تستدعي اتخاذها، بحيث لا يمكن اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا إذا كانت متوافقة مع الظروف المحيطة بها وخاصة ظروف الزمان والمكان، و أن تتناسب كذلك مع النتيجة التي تسعى إليها.

- أن لا يؤدي الإجراء الضبطي إلى الحظر المطلق لممارسة النشاطات والحريات الفردية: لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن الحظر المطلق لحرية أو نشاط يكفله الدستور يعد غير مشروع، مثل حظر الاجتماعات، لأن الحظر المطلق بممارسة حق أو حرية يعادل إلغاءها فسلطات الضبط الإداري لا تملك إلغاء الحريات، ففي فرنسا ومصر يراقب القضاء الإداري استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري، ليوفق بين أهمية هذه الوسائل في حفظ النظام العام وخطورتها في المساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، أي وجود نقطة توازن بين السلطة والحرية¹.

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إذا ما وجدت ظروف استثنائية غير عادية، فإن السلطة العادية قد تبدو عاجزة، ولا تكفي سلطاتها للمحافظة على النظام العام في هذه الظروف، لذلك نجد أن المشرع خول الهيئات القائمة على الضبط الإداري سلطات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وقد يؤدي الأمر إلى تعطيل سلطات الضبط القواعد القانونية العادية لمواجهة مثل هذه الظروف.

كما سمح المشرع لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر فيها خروج على مبدأ المشروعية في الأوقات العادية².

وهذا ما يتطلب إعطائها سلطات أوسع لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، فمبدأ سيادة القانون يتخذ في هذه الظروف وضعا خاصا، فكثير من القرارات الإدارية التي تعد في الظروف العادية مخالفة للقانون، فهي في الظروف الاستثنائية تتفق معه³.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 410.

² إعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 159.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 266.

ونظرية الظروف الاستثنائية، هي نظرية من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لذا سنتطرق إلى هذه النظرية في فرنسا مهد نشأتها، ثم تطبيقاتها في الجزائر، مع الإبقاء على رقابة القضاء.

1- نظرية الظروف الاستثنائية في فرنسا:

لقد وضع مجلس الدولة الفرنسي أسس هذه النظرية من خلال الحرب العالمية الأولى حيث اعتبر ظرف الحرب هو الحالة الأولى المنشئة لهذه النظرية، ومعنى ذلك أن الحرب ليست إلا مثالا للظروف الاستثنائية التي يتعرض لها المجتمع¹، وقد طبقت هذه النظرية لأول مرة تحت تسمية "سلطات الحرب"، لتتبلور فيما بعد لتصبح نظرية الظروف الاستثنائية، ففي سنة 1918، وفي قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 28-06-1918، في قضية "هرياس"، الذي يعتبر القرار المبدئي فيما يخص قضاء مجلس الدولة، اعتبر مجلس الدولة مرسوما يتضمن تعليق للضمانات التأديبية التي نص عليها القانون لصالح الموظفين مشروعا بسبب الظروف الاستثنائية².

2- نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر

إن المشرع الدستوري الجزائري قد خول صلاحيات إعلان حالة الظروف الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الذي يتمتع بسلطات واسعة تخول له اتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة لمواجهة الحالات الغير عادية المنصوص عليها في الدستور الجزائري، وهي حالات الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، من أجل استمرارية النظام العام والحفاظ على مؤسسات الدولة، ولقد اكتفى دستور 1963، بالنص في مادته 59 فقط على السلطات المتعلقة

¹ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د ط، دار الفكر العربي، 2007، ص 819.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 180.

بالسلطات الاستثنائية، وقد نص دستور 1976 على هذه الحالات في المواد من 119 إلى 123¹.

وفي هذه الحالات التي تتسع فيها سلطات الإدارة يتغير فيها مفهوم المشروعية وقد أعاد دستور 1989، تبني هذه الحالات في مواده من 86 إلى 91 والتي تنص على الظروف الاستثنائية، أما دستور 1996، فقد أحتفظ بنفس الحالات وذلك في مواده من 91 إلى 96 ولقد عرفت الجزائر الحالات التالية:

- المثال الواقعي على ذلك ما حدث في أحداث 05 أكتوبر 1988، وكذلك أحداث 04 جويلية 1991، أثناء زلزال الشلف، حيث ترتب عنها إعلان حالة الحصار ورفعت بتاريخ 29 سبتمبر 1991، أثناء الأحداث السياسية لتلك المرحلة.

- حالة الطوارئ، والتي مددت إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي المؤرخ في 06 فيفري 1993، و التي ما زالت الجزائر تعيشها اليوم².

وحتى نكون بصدد الظروف الاستثنائية، يجب أن تتوفر ثلاث شروط و هي:

- **الطابع الاستثنائي للظروف:** تقتضي وجوب اتخاذ تدابير فورية للوقوف في وجه حالة استثنائية واقعية، لكن سلطات الإدارة لا تتسع إلا أثناء الوقت والأماكن التي يكون للظروف فيها طابعا استثنائيا واقعيا.

- **عدم وجود حل آخر أمام الإدارة:** يجب أن تتخذ الإدارة نفسها بفعل الظروف أمام استحالة التصرف طبقا لمبدأ المشروعية، و يكون من طبيعة اتخاذ تدابير إستعجالية، إثبات تلك الحالة وبإجراء سريع، ولا يكون للإدارة وقتا كافيا لاحترام مبدأ المشروعية.

¹ لطرش حمو، المرجع السابق، ص 201.

² المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993، والذي تم بموجبه تمديد حالة الطوارئ، ج ر ج العدد 08، ص 05.

- أن تكون المصلحة المحمية في غاية الأهمية: وتكون المصلحة محمية ومبررة وتدور في المصالح التالية: خصوصا مصلحة الدفاع الوطني، مصلحة استتباب الأمن، واستمرارية المرافق العامة الضرورية للحياة... الخ¹.

3- الإبقاء على رقابة القضاء الإداري في الظروف الاستثنائية:

على الرغم من قيام الحالة الاستثنائية، تبقى الرقابة القضائية قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط الإداري، فمبدأ المشروعية لا يستبعد وإنما يتم توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته احتراماً لدولة القانون².

فالقضاء الجزائري رغم تسليمه بالرقابة على الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع إلا أنه يقف عند هذا الحد ولا يراقب مدى تناسب الإجراء الضبطي مع الظروف والملابسات الواقعية.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد حدد أربعة شروط لصحة ومشروعية قرارات وإجراءات الإدارة في هذه الظروف، وأخذ بها باقي القضاء الإداري المقارن وهي:

- أن تتحقق بالفعل ظروف استثنائية كحالة الحرب، أو التهديد الجدي الوشيك بوقوعه أو وجود فئة مسلحة أو كارثة طبيعية.

- أن تتخذ إجراءاتها وقراراتها الاستثنائية أثناء فترة تحقق هذه الظروف، وليس بعد انتهائها أو زوالها الفعلي، وإلا كان إجراء الإدارة عدواناً على الحريات ليس له ما يبرره.

- أن يكون الإجراء أو قرار الإدارة المقيد للحرية لازماً حتماً ومتناسباً مع ما تقتضيه الظروف الاستثنائية.

¹ موسى غولة، المرجع السابق، 2010، ص 26.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 290.

- وأخيرا يجب أن تكون غاية الإدارة من الإجراء أو القرار الاستثنائي، هو تحقيق المصلحة العامة وليس الانتقام من فرد أو جهة معينة، وإلا أصبح هذا القرار معيبا بانحراف السلطة¹.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على سلطات هيئات الضبط الإداري

المقصود بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، هو قيام هيئة قضائية مستقلة عن الأداة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية ويقوم بممارسة هذه الرقابة الإدارية القضاء الإداري، يمارسها عن طريق دعوى ترفع إليه، والجهات القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الإدارة العامة هي التي لها الحق في إلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة، وهذا في إطار دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة، وذلك عملا بنص المادة 139 من الدستور، والتي تنص على أن: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"².

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري

حتى لا تتعدى الإدارة وتتعسف في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها، واحتراما لمبدأ المشروعية، فقد خول القانون للقضاء الإداري مراقبة الإدارة في هذه الحالة فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة قد تجاوزت أو خرقت القوانين و التنظيمات، و أن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها جاز إلغاء كل قرار في هذا المجال وإذا اقتضى الأمر تعويض الطرف المضرور³.

¹ عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمام، (الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلله في دعوى الإلغاء)، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، العدد الخامس، جامعة بسكرة، مارس 2008، ص 146.

² لطرش حمو، المرجع السابق، ص 241.

³ تنص المادة 05 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن على أنه: " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به ".

بحيث يمكن الطعن في القرارات التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة عن مختلف سلطات الضبط الإداري، وذلك من خلال رفع دعوى إلغاء أو دعوى تعويض، وذلك حسب نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ويمارس القضاء رقابته على قرارات الضبط الإداري من خلال عناصر القرار الإداري وهي الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، والهدف، وهذه العناصر التي تبنى عليها دعوى الإلغاء، وبالتالي تقتصر رقابة القضاء الإداري في مجال الضبط الإداري على دعوى الإلغاء.

أولاً: الشروط الموضوعية لإلغاء قرارات الضبط الإداري

من أهم العيوب التي تشوب القرار الإداري الضبطي، و تجعله مخالفا للقانون، هي عيب الاختصاص، أو عيب مخالفة الشكل، والإجراءات، أو عيب مخالفة القانون، أو عيب الانحراف في استعمال السلطة، و عيب انعدام السبب، فإذا وجد القاضي الإداري أن قرارات الضبط الإداري المطعون فيها بعدم المشروعية حكم بإلغاء هذه الأعمال الضبطية الإدارية.

1- عيب عدم الاختصاص.

يعرف الدكتور محمد الصغير بعلي الاختصاص بأنه: "القدرة أو المكانة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني"¹.

ويعتبر عدم الاختصاص أول و أوضح وجه لإلغاء القرارات الإدارية من طرف مجلس الدولة الفرنسي، وهو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، ويستطيع القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه حتى و لو لم يثيره طالب الإلغاء، ولو صدرت قرارات و أعمال الضبط الإداري مشوبة بعيب عدم الاختصاص، فإنه لا يمكن تصحيحها بإجراء لاحق من السلطة المختصة.

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 163.

ويعرف عيب عدم الاختصاص، بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة، هيئة، أو فرد آخر، وعادة ما يأخذ عيب عدم الاختصاص شكلين أساسيين و هما:

- **عيب عدم الاختصاص الجسيم:** و يقصد به عندما يصدر القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا لذلك، مما يقتضي اعتبار القرار منعما، حيث لا يترتب عنه أي حق.

- **عيب عدم الاختصاص البسيط:** وهو يختلف عن عيب عدم الاختصاص الجسيم بحيث لا يؤدي انعدام القرار الإداري إلى قابليته للإلغاء فقط، فالقرار الضبط في حالة العيب البسيط تتوفر فيه جميع مقوماته كقرار إداري، و تكون له قوته التنفيذية، ولكنه يكون متضمنا لعيب يسمح بإلغائه، وبالتالي فهو يعتبر أقل خطورة من عيب الاختصاص الجسيم، ولعيب عدم الاختصاص صور متنوعة تتمثل في: عيب عدم الاختصاص الموضوعي، وعيب عدم الاختصاص المكاني، و عيب عدم الاختصاص الزمني.

1- **عدم الاختصاص الموضوعي:** ويتحقق ذلك إذا أصدرت جهة إدارية قرار في موضوع لا تملك قانونا صلاحية إصدار بشأنه، لأنه يفعل في اختصاص جهة إدارية أخرى وبذلك تعدي هيئة ما على ميدان هيئة أخرى،¹ وتتحصر هذه الحالات في:

- اعتداء هيئة مرسوسة على سلطات هيئة عليا، فالوزير مثلا لا يمكنه اتخاذ تدابير هي من اختصاص رئيس الجمهورية مع ملاحظة أنه يوجد أسلوب التفويض.

- اعتداء هيئة عليا على صلاحيات هيئة دنيا، لأن القانون قد يحدد ويحمي ميدان اختصاص الهيئة الدنيا.

- اعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية أخرى موازية لها، و مثال ذلك: اتخاذ وزير تدبير معين يدخل في اختصاص وزير آخر، إلا إذا كان مفوضا بذلك.

¹ بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006-

ب- **عدم الاختصاص المكاني:** ويقصد به تحديد الحدود الإقليمية التي يجوز للسلطة الإدارية الضبطية، أن تمارس في نطاقها فقط اختصاص إصدار الإجراءات القانونية أو المادية للضبط الإداري، مثلا الحدود الإدارية الضبطية للبلدية، وحالة عدم الاختصاص نادرا ما تحدث، لأن الحدود الجغرافية للمجموعات المحلية واضحة.

ج- **عدم الاختصاص الزمني:** ومعنى ذلك أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية لذلك، فكل موظف إداري نطاق زمني يبدأ بصدور قرار تعيينه في الوظيفة من الجهة المختصة بالتعيين، وينتهي بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة، كما تكون بنقل الموظف نوعيا من منصب لآخر يكسبه صفة جديدة ويلقى على عاتقه واجبات جديدة ويؤهله لاتخاذ قرارات إدارية تتماشى ومنصبه الجديد، وعليه فلا يجوز للموظف العام إصدار قرارات إدارية بعد إحالته على التقاعد أو تقديم استقالته، و قبولها من الجهة المهنية لأنه في كلا الوضعيتين يكون غير مختص زمنيا بإصدار القرار لفقده الصفة¹.

2- عيب مخالفة الشكل و الإجراءات

يراقب القضاء الإداري مشروعية عنصر الشكل، بعد رقابته لمشروعية عنصر الاختصاص مباشرة لدى بسط رقابته على مشروعية أنظمة الضبط الإداري، والمقصود بعنصر الشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على أنظمة الضبط الإداري والإجراءات التي تتبعها في إصدارها، وعليه فإن صدور هذه الأنظمة دون التزام الإدارة الضبطية المختصة بالشكليات المقررة قانونا أو مخالفتها، فإنها يصيبها عيب الشكل وتجعلها قابلة للإلغاء².

ومخالفة الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يترتب عنه بطلان التصرف دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، والقاضي الإداري لا يشترط احترام جميع الأشكال، لأن ذلك يؤدي

¹ موسى غولة، المرجع السابق، ص ص 34، 35.

² عصام الدبس، المرجع السابق، ص ص 350، 351.

إلى شل النشاط الإداري وتتمثل صور عيب مخالفة الشكل والإجراءات في الشكليات الجوهرية، والشكليات الثانوية وهي:

أ - **مخالفة الشكليات الجوهرية:** عندما يلزم المشرع الإدارة بمراعاة شكل معين وإجراءات محددة عند إصدار القرارات الإدارية، يترتب البطلان في حالة مخالفة هذا الالتزام، ففي مثل هذه الحالة يجب على القاضي المختص أن يحكم بالإلغاء.

ب - **مخالفة الشكليات الثانوية:** إذا كانت مخالفة الشكل والإجراءات لا تمس بمصالح وحرية الأفراد أو إذا ما لم يكن لها تأثير على مضمون القرار الإداري النهائي، فإنها تعتبر ثانوية، ويترتب على عدم احترامها أي تأثير والقرار الإداري الضبطي لا يعرض إلى الإلغاء¹.

ومن أمثلة عيب مخالفة الشكل والإجراءات مايلي:

- **عدم تسبب بعض القرارات الإدارية:** ويقصد به بيان الأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار الإداري الضبطي، وعلى ذلك فإن التسبب أمر يتعلق بشكل القرار الإداري الضبطي فهو يختلف عن السبب باعتباره أحد أركان القرار الإداري، وعليه فإنه يجب على الإدارة أن تقوم بتسبب قراراتها، وإلا عد قرارها باطلاً بعب في الشكل كالقرارات الإدارية الضبطية المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

- **عدم القيام بالإجراءات الإدارية التمهيدية:** قد تلتزم النصوص القانونية الإدارية قبل إصدار قرار إداري ضبطي القيام بإجراءات تمهيدية، كإجراء تحقيق قبل الملكية.

- **عدم احترام حقوق الدفاع:** يتعين على الإدارة قبل معاقبة الموظف احترام حقوق الدفاع الممنوحة لهذا الأخير، وأن تمنحه المدة الكافية للإطلاع على القرار التأديبي، وعدم احترام الإدارة لحق الموظف في الدفاع يترتب عن ذلك بطلان القرار الإداري².

¹ لطرش حمو، المرجع السابق، ص ص 247، 248.

² موسى غولة، المرجع السابق، ص 38.

3- عيب مخالفة القانون

يعتبر عيب مخالفة القانون لوحده سببا كافيا لإلغاء قرارات الضبط الإداري، دون وجود أسباب الإلغاء الأخرى (اختصاص، شكل، سبب، غاية).

وعيب مخالفة القانون، هو العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري وسببه والمقصود بالمحل موضوع القرار الإداري الضبطي، ويتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

- **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** كأن يصدر قرار بتعيين شخص خرقا ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة، من حيث السن، أو المؤهل أو غير ذلك، مما ينص عليه قانون الوظيفة العمومية.

- **المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية:** وتتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون، خاصة في حالة الغموض، حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية¹.

ومن أمثلة صور عيب مخالفة القانون عن طريق الخطأ في تفسيره أو تطبيقه ما يلي:

- أن تصدر السلطات الإدارية الضبطية قرارا إداريا ضبطيا تطبيقا لنص قانوني غير القانون الواجب التطبيق.
- إغفال نصوص قانونية موجودة ونافذة وعدم تطبيقها عند إصدار قرارات إدارية ضبطية.
- حالة صدور قرارات إدارية ضبطية بخصوص حالات وأوضاع لا يشملها النص القانوني الذي صدرت القرارات الإدارية الضبطية تفسيرا له.

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 171.

4 - عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة، هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بإتباع هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون، والذي من أجله منحت لها هذه السلطات، وعيب الانحراف في استعمال السلطة يتصل بالغاية التي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها عند استعمال سلطته التقديرية، فهو يختلف عن سائر العيوب الأخرى، إذ يرتبط بنية مصدر القرار وبواعثه الكامنة والتي يصعب التحقق منها¹.

ويتضمن عيب الانحراف في استعمال السلطة صورتين أساسيتين هما:

- **البعد عن المصلحة العامة:** و ذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو محاباة للغير أو بغرض الانتقام، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي².

- **مخالفة تخصيص الأهداف:** عندما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قرارها الضبطي، فإن تحقيق غير ذلك الهدف يصيب القرار الضبطي الإداري عيب الانحراف بالسلطة، مما يستدعي إلغائه، حتى وإن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة³.

5 - عيب انعدام السلطة

يعتبر السبب عنصراً وركناً أساسياً من عناصر وأركان قرار الضبط الإداري فحدوث اضطراب في محل عام يعتبر سبباً واقعياً ومادياً لإصدار قرار إداري يتعلق بالضبط الإداري، فبناءً على ذلك يمكن التأكيد على أن كل قرار ضبط إداري لا بد أن يستند إلى سبب قانوني أو

¹ الحاج الطاهر زهير، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشر، 2006 - 2009، ص 12.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 180.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 262.

واقعي يبرر إصداره، وقد يحدد المشرع أسباب القرارات الإدارية الضبطية على سبيل الحصر أو يتركها إلى الاختصاص التقديري لسلطة الإدارة.

ومن أمثلة الحالة الواقعية حدوث اضطرابات في مختلف أجزاء إقليم الدولة، وهو ما يدفع الإدارة المعنية بالتدخل للمحافظة على الأرواح والممتلكات والتحكم في الوضع الأمني.¹

ومن صور عيب السبب:

- **انعدام الوجود المادي للوقائع:** ومعنى ذلك عندما تصدر السلطات الضبطية الإدارية قرار إداري ضبطي معتمدة في ذلك على وقائع مادية أو قانونية غير موجودة، ففي هذه الحالة يعد هذا القرار معيب بعيب انعدام السبب، وقابل للإلغاء بواسطة دعوى الإلغاء أمام القاضي المختص.

مثال ذلك أن تصدر السلطات الإدارية الضبطية قرار بهدم منزل اعتقادا منها بأنه قابل للسقوط، غير أنه في الحقيقة يثبت بأنه سليم من تهديد السقوط.

- **الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية و القانونية:** أحيانا تقوم السلطات الإدارية الضبطية بإصدار قرارات إدارية ضبطية معتمدة على وقائع مادية أو قانونية، غير مؤسسة على أسس قانونية صحيحة، و مثال ذلك تكييف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية فقط.²

ثانيا: الإجراءات المتبعة لسير دعوى الإلغاء

ترفع دعوى الإلغاء ضد أعمال الضبط الإداري غير المشروع أمام الجهة القضائية المختصة، ترفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية بعريضة افتتاح الدعوى كأي عريضة أخرى بأمانة ضبط المحكمة الإدارية، وتتم بمجموعة من الإجراءات وهي:

¹ لطرش حمو، المرجع السابق، ص 251.

² موسى غولة، المرجع السابق، ص 45 وما بعدها.

1- رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية

وقد أشارت المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى شرط وجوبية كوجود المحامي في المادة الإدارية نظرا للدور الذي يلعبه في تأسيس مبادئ وأحكام القانون الإداري، غير أن المشرع أورد استثناء في نص المادة 827 من نفس القانون وهو إعفاء وجوبية المحامي بالنسبة للأشخاص المذكورين في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية، مقابل دفع الرسوم القضائية وهو ما أشارت إليه المادة 821 من ق.إ.م.إ، أما بالنسبة للإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسوم فيفصل فيها طبقا للمادة 825 من نفس القانون رئيس المحكمة الإدارية بأمر غير قابل لأي طعن، ثم تقيد الدعوى في سجل خاص أمام كتابة الضبط للمحكمة الإدارية، وترقم حسب ترتيب ورودها، ويوضع الرقم على العريضة وعلى المستندات تطبيقا للمادة 823 و 824 من نفس القانون، يجب أن يرفق بالعريضة القرار الضبطي محل دعوى الإلغاء، و لقد شدد المشرع على ذلك ورتب على عدم وجود القرار عدم قبول الدعوى، وهذا طبقا للمادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

2- رفع الدعوى أمام مجلس الدولة

طبقا للمادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ترفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة بنفس الكيفية المطبقة أمام المحكمة الإدارية، ويجب أن تتضمن العريضة أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة جملة البيانات الواردة في المادة 15 من ق.إ.م.إ، وهي تنطبق على جميع العرائض المرفوعة أمام مختلف الهيئات القضائية.

¹ أنظر إلى مواد القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما يجب أن ترفق عريضة افتتاح الدعوى نسخة من القرار المطعون فيه محل دعوى الإلغاء والصادر عن السلطة الإدارية المركزية لينظر فيه مجلس الدولة، باعتباره جهة للقضاء الابتدائي النهائي.

بعد ذلك تقيد العريضة عند إيداعها في سجل خاص، وترقم حسب تاريخ ورودها وهذا بعد دفع الرسوم القضائية، ويفصل رئيس مجلس الدولة في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء عن الرسوم بأمر قابل للطعن¹.

¹ موسى غولة، المرجع السابق، ص 50.

الخاتمة

نختم هذه الدراسة التي يجب علينا أن نستنتج ونستخلص منها أهم الملاحظات والنتائج والمقترحات التي توصلنا إليها بإيجاز نظراً لعدم اتساع المجال لاستعراضه بالتفصيل ونظراً لأهمية الموضوع واتساعه سنحاول التركيز على الملخص التالي:

بناءً على دراستنا وتتبعنا لنشأة الضبط الإداري وتطوره عبر العصور نستنتج أنه ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة السياسية "الدولة" حيث يعتبر سر وجودها وأساس ديمومتها منذ بداية نشأتها، أما في ظل الدولة الحارسة فكان يستعمل من أجل بسط نفوذها وحماية أمنها ووجودها.

أما التطورات التاريخية التي حدثت لمفهوم وماهية الضبط الإداري في الدولة الحديثة القانونية فتتمثل في تقلصه ومحدوديته، وفي نفس الوقت توسعه بتوسع ازدياد نشاط الدولة حيث أصبح الوسيلة الأساسية التي تستعملها الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع.

وتأسيساً عما سبق دراسته نستنتج عدم إمكانية فصل الإدارة ونشاطها الضبطي عن السياسة كما نجد الضبط يتسم بطابع قانوني وسياسي في نفس الوقت في الدولة القانونية العصرية، أما بالنسبة للإطار القانوني الذي ينظم النشاط الضبطي والركيزة الأساسية القانونية في مزاوله هذه الهيئات لنشاطها حيث يجب أن يخضع لمبدأ المشروعية القانونية شكلاً وموضوعاً لأن ممارسة السلطة الضبطية لا يمكن أن تتحقق وفقاً لما تقتضيه المبادئ الديمقراطية إلا عند وجود نصوص تبين حقوق وحرية الأفراد وضمانات ممارستها.

خاصة فيما يخص موضوعنا الذي يطلق عليه: بالتنازع الطبيعي بين السلطة و الحرية، لأن الشيء الملاحظ في الدولة الحديثة هو التفاوت بين النصوص والممارسات الواقعية بسبب تضارب المصالح وتعارض الاتجاهات المختلفة، ولأن القوانين والمؤسسات ما هي إلا تعبير لفلسفة الأمة. والشيء الملاحظ أكثر في العناصر الموسعة للنظام العام هو عدم وضوح موقف

المشرع الجزائري في تنظيم أو النص على الآداب والأخلاق العامة، وخاصة في القانونين (الولائي والبلدي) في مجتمع غالبية مسلمة، مما يجعل نواب المجلس الشعبي الوطني يوجهون أسئلة مباشرة للوزير الأول ووزير الداخلية والجماعات المحلية عما يجري ويرتكب في مجتمعنا من أعمال تتنافى مع أخلاق ديننا الحنيف الذي يتسم بأخلاق ومبادئ حميدة في هذا المجال.

ولهذا نقترح في مشروعنا أن ينظم هذا الموضوع بكل وضوح على مستوى الشريعة الإسلامية حفاظا على شيء أساسي وهي الآداب والأخلاق العامة التي تعتبر الحصن الحصين والفعال في المجتمع.

أما فيما يخص حالة حصول التنازع في الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري المركزية واللامركزية فالنتيجة المستخلصة لحل هذا التنازع تتمثل في:

- إذا كان اختصاص الموضوع هو واحد بالنسبة لكل سلطات الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، فنجد أن الحل في حالة الاختلاف من حيث الاختصاص بالنسبة للمسألة الأولى فالمبدأ المسلم به فقها هو يجب على السلطات الضبطية المحلية أن لا تضيف إلى الإجراءات واللوائح والقرارات التي اتخذتها السلطات العليا إلا ما يتضمن تشديدها ولا يحق لها التخفيف من حدتها وهو حل منطقي في نظرنا.

- أما بالنسبة للمسألة الثانية هو ما توصل إليه القضاء الإداري في القانون الإداري حيث أنه أصلا يجب أن تتمتع سلطات الضبط الإداري العام بالتدخل في اختصاصات سلطات الضبط الإداري الخاص، إلا في حالة الظروف الاستثنائية والاستعجال وذلك طبقاً للمبدأ القانوني القائل: (الخاص يقيد العام)، واحتراما أيضا لقواعد الاختصاص وأحكام مبدأ الشرعية الشكلية.

ونظراً لأهمية فكرة الضبط الإداري، فهي مقتصرة على السلطات المركزية واللامركزية والتي تمنح لها هذه الصلاحيات بموجب القوانين والمراسيم حيث تختلف مهامها ووسائلها من

الحالة العادية إلى الحالة الاستثنائية، كون هذه السلطات تمس بالحقوق والحريات المباشرة، فإن المشرع من أجل الحفاظ على عدم انتهاك هذه الحقوق والحريات بطريقة غير مشروعة، فقد وضع عدة ضوابط وحدود، منها خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية القانونية ولما كانت إجراءات ووسائل الضبط من شأنها أن تضع قيود على حريات الأفراد من أجل تحديد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات، وحرصاً على ضمان عدم انحراف سلطات الضبط الإداري فهي تخضع للرقابة القضائية بنوعها الإدارية والجنائية، حيث تشكل هذه الرقابة الضمانة الحقيقية لحريات الأفراد الأساسية.

ولكن ما تجدر ملاحظته هو ما يأخذ على هذه الرقابة من حيث مدى تطبيق أحكام القضاء ومحاربة الأعمال الضبطية الغير مشروعة يحتاج إلى تدخل المشرع لتنظيم فعالية تطبيق أحكام الرقابة في الميدان والحفاظ على هيئة السلطة القضائية والدولة.

وحوصلة مما سبق دراسته فيما يتعلق بمجال الضبط الإداري الذي تعتبر فيه الحقوق والحريات العامة للأفراد المجال المخاطب له، سواء في الدولة القديمة أو الحديثة القانونية التي تتنوع نشاطها في شتى المجالات. فإن المسألة تقتضي إيجاد وسائل فعالة وناجعة لضمان حقوق وحريات الأفراد فعلاً وبشكل ملموس، وذلك بخلق سلطات وطنية ومحلية تقوم بمهامها دائماً، وأيضاً بتضافر الجهود وتحمل المسؤوليات، من أجل تحقيق المصلحة الوطنية ومحاربة كل ما هو ضد النظام و الضبط العام.

قائمة المراجع:

أولاً - باللغة العربية :

1/الكتب :

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.
- 2- إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية 1988.
- 3- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان ، سنة 2008.
- 4- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع والطباعة، عمان 1997.
- 5- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، الجزء الثاني، د ط طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1992.
- 6- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د ط، دار الفكر العربي سنة 2007.
- 7- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008.
- 8- طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية الجزائر، 2007.

- 9- عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري (القرارات الإدارية، الضبط الإداري، العقود الإدارية)، د ط، سنة 2008.
- 10- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: نظرية الالتزامات منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
- 11- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2007.
- 12- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها، د ط، الدار الجامعية للطباعة و النشر، لبنان، 1988.
- 13- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د ط، دار النهضة العربية للنشر سنة 2000.
- 14- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: نشاط الإدارة و وسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 15- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2010.
- 16- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دون طبعة، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر سنة 2012.
- 17- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر الأردن، سنة 2003.
- 18- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2007.

- 19- عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2008.
- 20- فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، سنة 2011.
- 21- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة سخري، الوادي، سنة 2011.
- 22- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 23- مازن ليلو راضي، دراسات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع عمان، 2011.
- 24- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دون طبعة دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، سنة 2004.
- 25- _____، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة، 2004.
- 26- _____، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2009.
- 27- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2003.
- 28- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2003.

- 29- محمد عبد الحميد مسعود، طارق البشري، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، سنة 2007.
- 30- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الجزء الأول)، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005.
- 31- مصطفى أبوزيد فهمي، الإدارة العامة نشاطها وأموالها، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية، سنة 2002.
- 32- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري (الكتاب الأول)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2012.
- 33- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع سطيف، سنة 2010.
- 34- نسرين شريقي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، بدون طبعة، دار بلقيس للنشر الجزائر.
- 35- نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الأول)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، سنة 2008.
- 36- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان سنة 2009.
- 37- ياسين بن بريح، الضبط الإداري في الفكر القانوني الوضعي والشريعة الإسلامية الطبعة الأولى، الناشر مكتبة الوفاء القانون، الإسكندرية، 2014.

2/ المذكرات:

- 1- أنسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2004-2005.
- 2- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، سنة 2006-2007.
- 3- الحاج الطاهر زهير، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشر، سنة 2006-2007.
- 4- ديديش عاشور عبد المجيد، دور الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، سنة 2012.
- 5- ربحاني أمينة، تأثير الضبط الإداري على الحريات الأساسية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق جامعة بسكرة، سنة 2010-2011.
- 6- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، جانفي 1988.
- 7- قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة جانفي، 2006.
- 8- لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2010.
- 9- منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثامنة عشر، سنة 2006-2009.

10- موسى غولة، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مذكرة ماستر قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2010.

11- مولدي جمال، حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2008-2009.

12- نوال بن شيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماستر، قسم الحقوق جامعة ورقلة، سنة 2013.

3/ المقالات والمنشورات:

1- عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمام، (الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحل دعوى الإلغاء)، مجلة المنتدى القانوني، تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، العدد الخامس جامعة بسكرة، مارس 2008.

2- فيصل أنسيغة ورياض دنش، (النظام العام)، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.

3- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك سنة 2008.

4- محمد الصالح خراز، (المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام)، دراسات قانونية مجلة شهرية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع الوادي الجزائر، جانفي 2003.

4/ المحاضرات:

1- سليمان السعيد، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2014.

5/ مصادر الانترنت:

1- سليمان السعيد، الضبط الإداري، <http://www.slimanisaid.com>

6/ النصوص التشريعية:

1- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، جريدة رسمية عدد 58.

2- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 29.

3- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

4- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991، يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، جريدة رسمية عدد 09.

5- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج جريدة رسمية عدد 50.

6- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج جريدة رسمية عدد 50.

7- المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي جريدة رسمية عدد 84.

8- المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ سنة 1994، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، جريدة رسمية عدد 53.

9- المرسوم التنفيذي رقم 01-56 المؤرخ في 15 فبراير 2001، المتضمن توقيف صيد المرجان، ج ر العدد 13.

10- المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993، الذي بموجبه تم تمديد حالة الطوارئ، جريدة رسمية العدد 08

11- قانون رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-2006 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006.

12- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

13- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.

14- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

7/ النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور 8 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976
32 جريدة رسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر سنة 1976.

3- دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ممضي في 28
فبراير 1989، جريدة رسمية عدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

4- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 ممضي في
07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب
قانون رقم 02-03 ممضي في 10 أبريل 2002، جريدة الرسمية عدد 25 الصادرة في 14
أبريل 2002، المعدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة
الرسمية عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

ثانياً - باللغة الفرنسية:

1- Martin Lombard, Droit Administratif, 4° édition, Dalloz, paris 2001.

فهرس الموضوعات

- 1.....شكر وعرفان
- 2.....إهداء.2.1
- 3.....قائمة المختصرات
- 4.....مقدمة

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

- 8.....المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري
- 9.....المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري
- 9.....الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري لغة واصطلاحا
- 9.....الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري في الفقه
- 9.....أولاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الإسلامي
- 10.....ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الفقه المصري
- 11.....ثالثاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي

- المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري وتمييزه عن الأنظمة المشابهة له.....12
- الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري.....12
- أولاً: الصفة الانفرادية.....12
- ثانياً: الصفة الوقائية.....13
- ثالثاً: صفة التعبير عن السيادة و القانون.....13
- رابعاً: الصفة التقديرية.....13
- الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة له.....14
- أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي.....14
- ثانياً: الضبط الإداري والضبط القضائي.....16
- ثالثاً: الضبط الإداري والمرفق العام.....18
- المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري.....21**
- الفرع الأول: الضبط الإداري العام.....21
- الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.....22
- ثالثاً: الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى.....23
- المبحث الثاني: أغراض ووسائل الضبط الإداري.....23**
- المطلب الأول: فكرة النظام العام.....24
- الفرع الأول: مضمون فكرة النظام العام.....24
- أولاً: موقف الفقه بصفة عامة من النظام العام.....24

- 25.....ثانيا: موقف القضاء الإداري من النظام العام.
- 27.....الفرع الثاني: خصائص النظام العام.
- 29.....المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري.
- 29.....الفرع الأول: الأمن العام.
- 31.....الفرع الثاني: الصحة العامة.
- 32.....الفرع الثالث: السكنية العامة.
- 33.....المطلب الثالث: وسائل الضبط الإداري.
- 33.....الفرع الأول: الوسائل المادية.
- 33.....الفرع الثاني: الوسائل البشرية.
- 34.....الفرع الثالث: الوسائل القانونية.
- 34.....أولا:لوائح الضبط.
- 38.....ثالثا: التنفيذ الجبري.

الفصل الثاني

هيئات الضبط الإداري وسلطاتها

- 41.....المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري.
- 41.....المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني.
- 41.....الفرع الأول: رئيس الجمهورية.

- 44.....الفرع الثاني: الوزير الأول.
- 45.....الفرع الثالث: الوزراء.
- 48.....المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي.
- 48.....الفرع الأول: الوالي.
- 50.....الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 53.....المبحث الثاني: سلطات هيئات الضبط الإداري.
- 53.....المطلب الأول: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية.
- 54.....الفرع الأول: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية.
- 55.....الفرع الثاني: سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.
- 56.....أولاً: حالة الحصار.
- 57.....ثانياً: حالة الطوارئ.
- 61.....المطلب الثاني: حدود سلطات هيئات الضبط الإداري.
- 61.....الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.
- 62.....أولاً - تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية.
- 63.....ثانياً: خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة القضائية.
- 67.....الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على سلطات هيئات الضبط الإداري.....71

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري.....71

أولاً: الشروط الموضوعية لإلغاء قرارات الضبط الإداري.....72

1- عيب عدم الاختصاص.....72

2- عيب مخالفة الشكل و الإجراءات.....74

3- عيب مخالفة القانون.....76

4- عيب الانحراف في استعمال السلطة.....77

5- عيب انعدام السلطة.....78

ثانياً: الإجراءات المتبعة لسير دعوى الإلغاء.....79

1- رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية.....79

2- رفع الدعوى أمام مجلس الدولة.....80

الخاتمة.....83

قائمة المراجع.....87

فهرس الموضوعات.....95