



جامعة ألكي محند اولحاج - البويرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

الضبط الإداري كالنشاط الإداري في الجزائر

مذكرة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: إدارة ومالية

إشراف:

أ/ رحمانى حسيبة

إعداد الطالبة:

* عميري آسيا

لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): أيت بن عمر صونية.....رئيساً

الأستاذة(ة): رحمانى حسيبة.....شرفاً ومقرراً

الأستاذة(ة): غازي خديجة.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2016-2017

كلمة الشكر

الشكر والحمد لله عزوجل على توفيقه في إنجاز هذه المذكرة

أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذة رحمانى حسيبة على قبولها

الإشراف على هذه المذكرة فجزاها الله خير الجزاء ومتعها

بالصحة والعافية.

إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

إلى إخوتي وأخواتي وإيكم جميعا أهدي هذا العمل

قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ط: الطبعة.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

مقدمة

تقوم الدولة على ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

وتستقل كل سلطة باختصاصاتها، وفي إطار السلطة التنفيذية تمارس نوعين من النشاط في الجزائر هما: المرفق العام والضبط الإداري .

وتعد وظيفة الضبط الإداري من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ نشأتها إلى غاية الآن، فهي ضرورية لاستقرار الحياة الاجتماعية، بدونها تعم الفوضى ويختل التوازن في المجتمع.

تقوم السلطة الإدارية بتنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود لضبط الحريات العامة، وقد إزداد تدخلها في جميع نواحي النشاط الفردي الاقتصادية، اجتماعية وثقافية من خلال ما تصدره من إجراءات باتخاذ كافة الأساليب لضمان سلامة المجتمع ووقايته من كل الاضطرابات قبل وقوعها عن طريق امتيازات السلطة العامة الممنوحة لهذه السلطات باعتبارها سلطات ضبطية التي خولها القانون الجزائري لتحقيق الغاية في الحفاظ على النظام العام، ورغم ذلك فإنه يقع على عاتقها الإلتزام بالمبادئ الهامة توضع لها كحدود في ممارسة صلاحيتها التي تختلف باختلاف الظروف والحالات لتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري على تصرفاتها والتوفيق بين الحرية والنظام العام.

يتضح مما سبق مدى أهمية موضوع الضبط الإداري في كونه أحد مظاهر النشاط الإداري على مستوى الإدارة العامة.

وما لهذه الوظيفة من حيوية وضرورة بالنظر إلى أهميتها في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي.

إن نظرية الضبط الإداري من أقدم نظريات القانون الإداري وما زالت محل الدراسة إلى يومنا هذا، نظرا للاهتمام المتزايد بحماية الحريات نظرا للتغيرات التي طرأت على المجتمع.

كما تظهر أهمية في تزايد وعي الأفراد بحرياتهم المقررة في الدستور وانتقال من مرحلة المطالبة بالحقوق والحريات إلى مرحلة خلق الإطار المناسب لممارستها.

ومن أسباب اختياري لهذا الموضوع فتكمن فيما يلي:

- الرغبة الذاتية في البحث في القانون الإداري هذه الرغبة الملحة كانت الدافع الأساسي لإختيار موضوع الضبط الإداري.
- الرغبة في التعمق أكثر في معرفة سلطات الإدارة في حفظ النظام العام ومدى مساهمتها في ضمان حقوق وحريات الأفراد.

أما فيما يخص الأسباب الموضوعية فيرجع اختياري لهذا الموضوع:

- لكونه متصلا اتصالا وثيقا بالحياة اليومية للمجتمع وأكثرها تأثيرا على حقوق وحريات الأشخاص.
- كون موضوع يعد من قضايا ذات الأولوية من حيث الإهتمام خصوصا وما يشهده العالم من أزمات وأوبئة ومشاكل داخلية تستوجب أخذ تدابير فاعلة إزاء هذه الأوضاع.
- الأهمية التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري يستدعي الإهتمام بهذا المجال لأنه أداة لتحقيق النظام العام.

لذا لا بد من طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تمكن المشرع الجزائري التوفيق من ممارسة الحريات العامة والحفاظ على

النظام العام؟

وقد اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

إن الحفاظ على استقرار الدولة والمجتمع مهمة أساسية ولا يكون ذلك إلا بتنفيذ القوانين التي تنظم كفاءات ممارسة الأفراد لحررياتهم وهو ما يدخل ضمن مفهوم النشاط الضبطي عن طريق القيود التي تفرض على الأفراد باستعمال مختلف الوسائل لتحقيق الهدف من هذا النشاط (الفصل الأول).

ولكن نظرا للخطورة أو التهديد الذي يمكن أن تتسبب على حريات الأفراد فقد وضعت عدة حدود لحياتهم كتحديد الهيئات المكلفة بهذه الوظيفة ومنحها صلاحيات لأداء مهامها والضوابط التي تخضع لها.

ويبقى القضاء ضمانا لحماية الحريات عند تجاوز هذه الهيئات الضوابط المرسومة لها (الفصل الثاني).

الفصل الأول

النظام القانوني للضبط الإداري

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من وظائف التي تعتمد عليها الإدارة العامة في ممارسة نشاطها، والتي تتصف بنظام قانوني يميزها عن كافة الأنشطة الإدارية الأخرى.

حيث تحقق السلطات الإدارية من وراء هذه الوظيفة أهدافها الضبطية المتمثلة في الحفاظ على النظام العام في المجتمع والدولة بطريقة وقائية ودائمة ومنتظمة.

ويمثل الضبط الإداري الصورة السلبية لعمل الإدارة، والجانب الذي تظهر فيه بمظهر صاحبه السلطة العامة، من خلال إلزام المواطنين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه قصد تنظيم المجتمع وحمايته من الأضرار التي تتجر عن المساس بالنظام العام، فالأصل العام إقرار ممارسة الأفراد للحقوق والحريات العامة التي هي مكرسة دستوريا، ولكن ذلك ليس بصفة مطلقة فهي تخضع لقواعد وضوابط حتى لا يساء استعمالها من طرف الأفراد ويظهر ذلك في قيود التي تفرضها السلطات المختصة عن طريق اتخاذها إجراءات وأساليب لازمة التي خولها المشرع الجزائري وفقا للنظام القانوني الساري في الدولة، وهذا تحقيقا للمصلحة العامة والحفاظ على نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

ولدراسة النظام القانوني لضبط الإداري يجب التطرق إلى تحديد:

مفهوم الضبط الإداري في (المبحث الأول)، ثم التعرف على الهدف الأساسي للضبط الإداري وذلك من خلال (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري ضرورة اجتماعية يهدف إلى استقرار وصيانة الحياة الاجتماعية، من خلال تنظيم ممارسة نشاط الأفراد وفقا لما تقره القوانين (المطلب الأول).

فلها طابع قانوني خاص بها اختلفت آراء فقهي في تحديده (المطلب الثاني)، فالنشاط الضبطي يمثل مختلف مجالات التي تمس بحقوق الأفراد وحياتهم (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

تسعى الإدارة في أداء وظيفتها الضبطية إلى ضمان حماية النظام العام وصيانته داخل المجتمع من خلال الإجراءات والتدابير والقيود التي تفرضها على الأفراد لضبط حرياتهم العامة (الفرع الأول).

وهو ما مكن حصره في الصفات التي يتصف بها الضبط الإداري (الفرع الثاني)، ويتشابه الضبط الإداري مع بعض النشاطات الأخرى الأمر الذي يتطلب القيام بتمييز بين فكرة الضبط الإداري و الأفكار الأخرى المشابهة له (الفرع الثالث)

الفرع الأول: المقصود بالضبط الإداري

تعرضت عملية تعريف الضبط الإداري لتطورات كثيرة فلقد كان مضمون الضبط الإداري شديد الاتساع والاختلاط والتداخل بالأخلاق والفلسفة والسياسة والقانون في ظل الدولة القديمة،

ثم أصبح معنى للضبط الإداري في التطور في ظل الدولة الحديثة يتمحور حول فكرة قانونية وتنظيمية إدارية بحتة هي فكرة النظام العام في مفهوم القانون الإداري¹.

إن الفقه ركز كثيرا على معيارين للتعريف بالضبط الإداري هما:

المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.

أولاً: المعيار العضوي:

فتبعا للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: مجموع أجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام.

ثانياً: المعيار الموضوعي:

ومن منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام.

أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام.

ومن بين تعريفات الضبط نذكر تعريف الأستاذ أندري دي لوبادر الذي جاء فيه: «إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام».

إذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل، فله أن يستعملها متى شاء، أن ينتقل داخل الوطن أو خارجه، وأن ينتقل داخل الوطن ليلا ونهارا، غير أن السلطة العامة وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فلتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة أو أن تلزمه بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية².

1- عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، دم.ج، الجزائر، 2002، ص8.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص478-479.

أما المشرع الجزائري لم يتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وإنما ذكر فقط أغراضه.

الفرع الثاني: صفات الضبط الإداري

للضبط الإداري مجموعة من الخصائص يمكن حصرها في الصفات التالي:

أولاً: الصفة الانفرادية:

الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة وتهدف من ورائه إلى تحقيق النظام العام وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط الإداري هو موقف الامتثال والخضوع في إطار ما يسمح به القانون.

ويقر القانون بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها في المحافظة على النظام العام، وذلك لأن اختصاصات الضبط الإداري غير قابلة للتصرف فيها وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحتة على جميع الأصعدة والمعايير¹.

ثانياً: الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي وذلك أن القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات الإدارية في مجال الضبط الإداري تهدف إلى منع الاضطرابات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام باتخاذها مسبقاً الإجراءات الضرورية بمنع أو فرض القيام بأعمال معينة على الأفراد مثل سحب رخصة الصيد أو السياقة، فرض تراخيص لممارسة بعض الأنشطة التجارية وغيرها².

1- فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-الجزائر، 9 نوفمبر 2015، ص12.

2- نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري للتنظيم الإداري-نشاط إداري دار بلقيس للنشر الجزائر، 2014، ص192.

ثالثا: الصفة التقديرية:

يقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك أن هناك مخاطر تنتج عن هذا النشاط الجماعي¹.

رابعا: الصفة التعبير عن السيادة:

إن فكرة الضبط الإداري تعتبر أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة والسلطة في مجال الوظيفة الإدارية، حيث تجسد فكرة السيادة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها هيئات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام وتقيد الحريات الفردية².

الفرع الثالث

تميز الضبط الإداري عن الوظائف الأخرى

إن الضبط الإداري كنشاط تقوم به الدولة يتشابه ويختلف قانونا مع بعض النشاطات والوظائف والأساليب التنظيمية الأخرى المشابهة له، وذلك بسبب التداخل القائم بين هذه الأنظمة في جوانب عديدة كالضبط القضائي والضبط التشريعي وكذا مع نظام المرفق العام. لذلك سنحاول في هذا الفرع: توضيح هذا التداخل بإبراز أوجه الاختلاف، وأوجه التشابه بين الضبط الإداري والضبط التشريعي (أولا)، وبين الضبط الإداري والضبط القضائي (ثانيا)، وبين الضبط الإداري والمرفق العام (ثالثا).

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص483.

2- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص117.

أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي

يتشابه ويتداخل الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في تحقيق هدف، ويختلفان في جانبيين أساسيين.

1: أوجه التشابه والتداخل بين الضبط الإداري والضبط التشريعي.

يتفق الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام.

ويحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية¹ إلى سن تشريعات ضبطية، وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع.

2: أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من جانبيين أساسيين:

أ- الجانب الموضوعي:

الضبط الإداري هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الإختلال.

بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان والتي تضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة بالدستور².

حيث تنص المادة 140 فقرة 01 من الدستور على أنه:

«يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:

1-نسرين شريقي وآخرون، المرجع السابق، ص194.

2-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص291.

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين¹».

مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 54 من الدستور على حق إنشاء الجمعيات. وبناء عليه، تدخل المشرع (البرلمان) وسن القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بالجمعيات، واضعا شروط وإجراءات لممارسة النشاط الجمعي، وهذا تقييد وضبط تشريعي له.

ب- الجانب العضوي

يمارس الضبط الإداري من طرف هيئات وأجهزة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية، بينما يعود الاختصاص بالنسبة للضبط التشريعي إلى السلطة التشريعية (البرلمان) يمارسه طبقا للدستور والقوانين العضوية المتعلقة بذلك².

ثانيا: الضبط الإداري والضبط القضائي

هناك فرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي ولهذا الفرق أهمية حيوية نظريا وعمليا، ولهذا لا بد من بيان أهمية هذه التفرقة (أولا)، ثم التعرض إلى عملية التفرقة والتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي (ثانيا).

1: أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

تتجلى أهمية التفرقة في النقاط التالية:

1- مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 96 ج ر العدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المعدل بموجب قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر رقم 14 المؤرخ في 07 مارس 2006.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 292-293.

أ- تحديد طبيعة السلطة الرئاسية الواجب الخضوع والتبعية لها، حيث يخضع رجال الضبط الإداري للسلطة الرئاسية للسلطات الرئاسية المختصة بالضبط (رئيس الدولة، وزير الداخلية، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، بينما يخضع سلطات الضبط القضائي في أعمالهم للسلطة الرئاسية للنائب العام ولوكيل الجمهورية.

ب- تحديد طبيعة النظام القانوني الواجب التطبيق حيث يختلف النظام القانوني للضبط الإداري عن النظام القانوني للضبط القضائي من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لمبدأ الشرعية ولرقابة القضاء.

ت- تحديد جهة الاختصاص القضائي بالمنازعات المتعلقة بأعمال كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، حيث تختص جهات القضاء الإداري بالدعاوى القضائية المتعلقة بأعمال الضبط الإداري بينما تختص جهات القضاء العادي بالمنازعات المتعلقة بأعمال الضبط القضائي¹.

2: الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يتشابه الضبط الإداري مع الضبط القضائي في تحقيق هدف واحد إلا أنهما يختلفان.

أ- أوجه التشابه:

لأن الضبط الإداري يتفق مع الضبط القضائي في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام في المجتمع².

ب- أوجه الاختلاف:

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث:

1- الأهداف:

على الرغم من أن كلا من الضبط الإداري والضبط القضائي يسعيان معا إلى الحفاظ على النظام العام إلا أن لكل منهما أسلوب في تحقيق هذا الهدف:

1- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 17-18.

2- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 189.

- إن هدف الضبط الإداري هو تجنب الفوضى بواسطة التنظيم عن طريق تنبيه المواطنين للأعمال والتصرفات التي يجب أن لا يقوموا بها، فهو إذن وقائي.
- أما هدف الضبط القضائي هو البحث عن مرتكبي المخالفات لتسليمهم للعدالة، فهو إذن قمعي.

فالوالي مثلا يتخذ قرار يخطر فيه المواطنين بوجوب عدم القيام بالصيد فهذا إجراء يدخل ضمن مفهوم الضبط الإداري، فإذا لم يمتثل مواطن ما للقرار، ألقى عليه القبض وأحيل للمحكمة، ويعتبر هذا نشاط أي (إلقاء القبض) من نشاطات الضبط القضائي¹.

2- السلطات المختصة بإجراءات الضبط:

إن قانون الإجراءات الجزائية هو الذي يحدد الأشخاص المخولين بممارسة سلطات الضبط القضائي، حيث تنص المادة 12 الفقرة 01 من هذا القانون على ما يلي:

«يقوم بمهمة الضبط القضائي رجال القضاء والضباط والأعوان والموظفون المبيّنون في هذا الفصل²».

أما الضبط الإداري فتمارسه السلطات الإدارية أي: رئيس الدولة، والوزراء والوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

ونشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو³ ضابط إداري وفي نفس الوقت ضابط قضائي وهو ما أشارت إليه المادة 15 الفقرة 01 من قانون الإجراءات الجزائية على ما يلي:

«يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، دم.ج، الجزائري، 2006، ص401.

2- أمر رقم 15-02 مؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015، ج ر العدد 40، صادر في 23 جويلية 2015، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 جوان 1966، ج ر العدد 48، الصادر بتاريخ 10 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

3- أحمد محيو، المرجع السابق، ص402.

1- رؤساء المجالس الشعبية البلدية¹ .»

-2

3- طبيعة إجراءاته:

يتميز الضبط الإداري في طبيعته إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تخضع لرقابة القاضي الإداري إلغاء وتعويضاً، أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة المشروعية لدى القضاء الإداري².

أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لرقابة غرفة الاتهام حيث تنص المادة 12 الفقرة 02 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: « ويتولى وكيل الجمهورية إدارة الضبط القضائي ويشرف النائب العام على الضبط القضائي بدائرة اختصاص كل مجلس قضائي. وذلك تحت رقابة غرفة الاتهام بذلك المجلس³ .»

ثالثاً: أوجه التشابه والاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام.

هناك أوجه تشابه وتداخل بين كل من فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام وأوجه الاختلاف ومظاهر التفرقة بين كلا من هاتين الفكرتين.

1: أوجه التشابه.

أ- تعتبر فكرة الضبط الإداري والمرفق العام صورتان للنشاط الإداري.
ب- يستهدف كل من نشاط الضبط الإداري ونشاط المرفق العام هدف واحد هو تحقيق المصلحة العامة، قد يتطلب القيام بأعمال وإجراءات ضبطية وإنشاء وتسيير مرفق عام في ذات الوقت.

1- أمر رقم 02-15، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، سالف الذكر .

2- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص190.

3- أمر رقم 02-15، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، سالف الذكر .

ومثال ذلك: المحافظة على الصحة العامة والتي هي عنصر من عناصر النظام العام وكهدف للضبط الإداري، يبرز القيام بإجراءات ضبطية إدارية كإجراء التخلص من الأوساخ ونظافة الأحياء السكنية والشوارع، هذا هو ذات الهدف الذي يستلزم من الإدارة العامة إنشاء وتسيير مرفق عام صحي للحرص بانتظام وكفاية على نظافة الأحياء والمحلات العامة والوقاية من الأمراض.

ج-سلطات الضبط الإداري المختصة تتخذ إجراءات وقرارات تتضمن على مظاهر السيادة والسلطة العامة مثل: التنفيذ الجبري، وسلطات المرفق العام تمارس أساليب في مواجهة عمال المرافق العامة وفي مواجهة المتعاقدين معها بما تتميز من مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية وفكرة الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص¹ ومظاهر السلطة الرئاسية التي تمارس على أشخاص المرفق العام المرؤوسين.

2: أوجه الاختلاف

- إن عملية التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام أمر ضروري ومطلوب لذا فنجد أن:
- أ- الضبط الإداري يقيد من حريات الأفراد والمرفق العام يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط إيجابي.
- ب- الجهة التي تتولى إجراءات الضبط هي دائما سلطة عامة التي يعود لها الحق في تقييد الحريات العامة بالكيفية التي حددها القانون.
- والأمر كذلك بالنسبة للمرفق العام حيث قد يعهد إلى شركة أو إلى فرد.
- ج- طبيعة إجراءات الضبط لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاطه وإسناده إلى فرد يتولى القيام به.

1- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص14.

المطلب الثاني

طبيعة الضبط الإداري

اختلف الفقه حول طبيعة الضبط الإداري إذ ثار جدل فيما كان ذو طبيعة قانونية محايدة (الفرع الأول)، أم ذو طبيعة سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضبط الإداري طبيعة إدارية محايدة

يعتبر الضبط الإداري وفقا لهذا الاتجاه وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع، ومن الفقهاء الذين يمثلون هذا الاتجاه الدكتور محمود سعد الدين شريف إذ يقول «إن الضبط الإداري وظيفة ضرورية ومحايدة من وظائف السلطة العامة وحيادها هذا ينبع من خضوعها في كافة إجراءاتها للتنظيم التشريعي»¹.

فتكليف الضبط الإداري على أنه ذو طبيعة قانونية محايدة يعني خضوع هيئة الضبط الإداري في مباشرتها لهذه الوظيفة للقانون «مبدأ المشروعية». بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر هذا من جهة ومن جهة ثانية وبما أن الوظيفة الضبطية تتم عن طريق أعمال قانونية فهي ستخضع حتما لرقابة القاضي الإداري.

الفرع الثاني: الضبط الإداري طبيعة سياسية

1- سورية العاصمي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص11.

يعرف أنصار هذا الرأي أن الضبط الإداري وظيفته سياسية وليست إدارية، تأسيساً على كون هدف الضبط هو حماية النظام العام في المجتمع والنظام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية حيث يزداد تركيزه في حماية كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها.

كما أن القول بالطبيعة السياسية للضبط يؤدي إلى خروج أعمال الضبط الإداري من الرقابة القضائية بحجة أنها عمل من أعمال السيادة¹.

إن غالبية الفقهاء يرون أن الضبط الإداري ذو طبيعة إدارية محايدة تمارس سلطتها في حدود القوانين بهدف المحافظة على النظام العام، وتخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعية² عمل الضبط أما إذا تحولت وظيفة الضبط الإداري إلى وظيفة سياسية تهدف إلى حماية السلطة وأشخاص الحكام أو مصالحهم الشخصية، فإن هذا التحول ما هو إلا نتيجة للانحراف في استعمالها وإساءة السلطة والإبتعاد عن الغايات التي حددها المشرع³.

المطلب الثالث

مجالات الضبط الإداري

إن الضبط الإداري له مظاهر وأوجه كثيرة ومتنوعة تمس قطاعات مختلفة ولا غنى للأفراد عنها، ولذلك فمن الضروري أن تتعدد هيئات الضبط لممارسة إجراءات الضبط. فمن الطبيعي القول أن سعة مجال الضبط يؤدي إلى تعدد قوانين الضبط⁴.

1- سورية العاصمي، المرجع السابق، ص12.

2- هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص26.

3- هنود سليمان، المرجع نفسه، ص27.

4- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص483.

ومن مجالات الضبط الإداري أذكر على سبيل المثال: سواء في مجال العمران (الفرع الأول)، وفي المجال البيئي (الفرع الثاني)، وكذلك بالنسبة لحرية الاجتماعات والمظاهرات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الضبط الإداري في مجال العمران

الضبط الإداري في مجال البناء والتعمير نشاط إداري ينطوي على تقييد الحريات الفردية لغاية صيانة النظام العام من كل تهديد وإخلال من جهة، وتنظيم عملية التوسع العمراني من جهة أخرى، وهو ما يجيز للجهة الإدارية اتخاذ مختلف الإجراءات والأساليب الضرورية الكفيلة بضمان تحقيق الغايات من نشاط¹ الضبط العمراني، ونظرا لأهمية التنظيم في المجال العمراني وضرورته تدخل المشرع الجزائري بالتطرق من خلال القانون رقم 04-05 المعدل للقانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990² المتعلق بالتهيئة والتعمير إلى أدوات التعمير من خلال تحديد كيفية استعمال الأرض وشروط وحقوق البناء من خلال إلزام الجميع بضرورة الحصول على تراخيص إدارية قبل الشروع في أي بناء لضمان عدم المساس بالمصلحة العمرانية التي تفرض الاستغلال العقلاني للعقار وعدم المساس بعناصر البيئة، وبذلك يتحمل كل من المواطن والإدارة ممثلة في مختلف هياكل الضبط العمراني هذه المسؤولية³.

الفرع الثاني: الضبط الإداري في مجال حماية البيئة:

1- شهرزاد عوابد، "الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة- الجزائر، العدد الثامن، جانفي 2016، ص 303.

2- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 51 الصادر في 15 أوت 2004.

3- شهرزاد عوابد، المرجع نفسه، ص 305-312.

تعتبر حماية البيئة من بين أهم مواضيع الضبط الإداري ويتجسد ذلك من خلال النصوص القانونية التي وجدت في هذا الصدد، وفي مقدمتها القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وكذا القوانين ذات الصلة كالقانون رقم 90-20 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹.

وقد اعتمدت هذه القوانين على جملة من الوسائل جسدت بمقتضاها سلطات الضبط الإداري لحماية البيئة.

فالهدف من الضبط الإداري في مجال حماية البيئة فرض قيود على حرية ونشاط الأفراد والجهات الخاصة لمكافحة التلوث البيئي، باعتبار البيئة والمحافظة عليها من متطلبات حفظ النظام العام، فنجد حفظ الأمن العام من خلال حماية الأفراد من الأخطار، سواء كان مصدرها الطبيعة كالفيضانات والزلازل، أم كان مصدرها الإنسان كانهيار المباني، كما نجد حفظ السكينة العامة من خلال منع مظاهر الإزعاج الزائد عن الحد ومثال ذلك: الضوضاء التي تعتبر من قبيل التلوث السمعي، بالإضافة إلى حفظ الصحة العامة، باعتبار أن تلوث البيئة الناشئ بفعل الإنسان ووسائل الحديثة، من أخطر ما يضر الإنسان ويصيبه في صحته، ومن ذلك المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وتوفير الحد الأدنى من نقاء الهواء والتخلص من النفايات بجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة².

الفرع الثالث: الضبط الإداري في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية:

تعتبر حرية الاجتماع والمظاهرة العمومية أحد مظاهر التعبير عن الرأي ووسيلة في يد الأفراد الراغبين في التعبير عن مطالبهم، فحرية الاجتماع نجدها تحتل مكانة هامة في الدساتير الوطنية إذ تم اقرارها في ظل نظام الحزب الواحد، وبدخول الجزائر عهد التعددية

1- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 الصادر في 20 جويلية 2003.

2- منصور مجاجي، "الضبط الإداري وحماية البيئة"، مجلة دراسة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة-الجزائر، العدد 02، 2009، ص64.

الحزبية عرفت حرية الاجتماع انتعاشا خاصة بعد تدخل المشرع لتنظيمها من خلال القانون 19-91 المعدل للقانون 89-89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات¹.

فالمادة 02 من قانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية تعرف الاجتماع العمومي بأنه: «تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه بنظم خارج الطريق العمومي وفي مكان يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة».

أما المظاهرات العمومية فتعرفها المادة 15 من هذا القانون بأنها: «هي المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي.

تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق».

وأیضا نصت المادة 09 من نفس القانون على أنه: «يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية، وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام والآداب العامة».

كما تفرض المادة 04 من ذات القانون على أنه: «كل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما ومدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم والهيئة المعنية به عند الاقتضاء وهذا التصريح يوقعه ثلاثة أشخاص موطنهم من الولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية»².

1- قانون رقم 19-91 المؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1412 هـ الموافق ل 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر العدد 62 يعدل ويتم القانون رقم 89-89 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ر العدد 4 الصادر في 24 جانفي 1989.

2- قانون رقم 19-91 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1412 الموافق ل 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر العدد 62 يعدل ويتم القانون رقم 89-89 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر، ج ر العدد 4 الصادر في 24 يناير 1990.

بالاعتراف الدستوري لكل حقوق والحريات الأساسية مضمونة لكن القوانين مقيدة لممارسة هذه الحقوق¹.

المبحث الثاني

أهداف الضبط الإداري

تتدخل الإدارة لتنظيم الحقوق والحريات الفردية لما لها من سلطة الضبطية، التي تمكنها من فرض قيود عليها عن طريق استخدام وسائل الضبط الإداري وذلك لتحقيق هدف وهو حماية النظام العام في المجتمع ومنع أي إخلال أو تهديد به، حيث أن مدلول النظام العام له عدة تعاريف (المطلب الأول)، وهو ما يعطيه مميزات وخصائص يتميز به (المطلب الثاني).

فللنظام العام عناصره التي تتولى سلطات الضبط الإداري حمايته سواء التي تظهر بمظهرها التقليدي أو التي ظهرت بتأثير التطورات الحديثة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف النظام العام

اختلف الفقهاء في تحديد تعريف النظام العام وذلك تبعاً لاختلاف الزمان والمكان والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الفرع الأول).

أما التشريع لم يضع تعريف للنظام العام بل اكتفى بذكر مقوماتها من خلال النصوص القانونية (الفرع الثاني).

كما أن القضاء عرف النظام العام في العديد من القرارات (الفرع الثالث).

1- بوطيب بن ناصر، الحق في التجمع السلمي في النظام القانوني الجزائري، مجلة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، جوان 2016، ص 644.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للنظام العام

يقصد بالنظام العام وفقا للفقهاء التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب، فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق حالات واقعية ملموسة ولقد أكد الفقيه (موريس هوريو) على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة واقعية معارضة للفوضى".

يتضح من خلال هذا التعريف أنه اعتمد في تحديد معنى النظام العام على الطابع المادي وإهماله للجانب المعنوي.

إلا أنه يؤخذ عليه غموض فكرة الفوضى إذ لم يبين متى يمكن أن نقول أن هناك فوضى حتى يتسنى لسلطات الضبط الإداري التدخل من أجل القضاء عليها.

أما الأستاذ زين الدين العابدين بركات، فكان أكثر وضوحا في تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام بقوله أن: "النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام، الراحة العامة والسلامة العامة"¹.

ويعرفه الأستاذ صلاح الدين فوزي: "النظام العام ما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانونا وأحيانا أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته وفي الأشياء أيضا، كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وحتى القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وأحيانا أخرى تكون هذه الحالة هي الأمرين معا"².

كما يعرفه الدكتور عمار عوابدي بأن: "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام

1- السعيد سليمان، "النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري"، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد3، سنة 2012، ص92-93.

2- اممر جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص17.

والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام¹.

وعموما يمكننا القول أنه من الصعوبة وضع تعريف واحد جامع ومانع للنظام العام، وذلك بسبب طبيعة النظام العام الذي يتسم بالمرونة والتطور المستمر فهو يختلف من دولة لأخرى ومن زمن إلى آخر حسب النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة².

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للنظام العام

لم يعرف المشرع الجزائري كغيره من أغلبية المشرعين النظام العام بل اكتفى فقط بتبيان مكونات النظام العام، فعلى سبيل المثال قانون البلدية والولاية اللذين ينصان على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في مجال الضبط الإداري المتمثلة أساسا في المحافظة على الأمن والسلامة والسكينة³.

إن عدم وضع المشرع تعريف للنظام العام لأن المسألة من اختصاص الفقه والقضاء وهي فكرة مرنة ومرونتها هذه سمحت بعدم التوقف عند العناصر التقليدية بل تعدها عناصر أخرى⁴.

الفرع الثالث: التعريف القضائي للنظام العام

بالنسبة للقضاء، فقد عرف النظام العام في قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة بتاريخ 27 جانفي 1984، إذ جاء في حيثياته: "إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، ليتمكن كل ساكن

1- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص28.

2- ابراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمانات الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص87.

3- هندون سليمان، المرجع السابق، ص55.

4- أحمد مواقي بناني، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في القانون اختصاص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013-2014،

عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية¹.

وأيضاً القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 14 فيفري 1993 في قضية ضد وزير الداخلية حيث أكد القضاء في هذا القرار على الطبيعة النسبية، وبالتالي الظرفية لمفهوم النظام العام حيث اعتبر "أن المساس بالنظام العمومي لا يمكن تقييمه في سنة 1992 استناداً إلى معايير كانت تطبق في سنة 1963"².

وقد أكد مجلس الدولة على العناصر المادية للنظام العام في قراره الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2003 والذي جاء فيه: "...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 مدلولاته..."³.

المطلب الثاني

خصائص النظام العام

يتميز النظام العام بمجموعة من الخصائص، حيث يفرض النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة يتوجب احترامها (الفرع الأول)، وهي فكرة مرنة ومتطورة (الفرع الثاني)، وتتصف بالعمومية (الفرع الثاني)، وتتصف بالعمومية (الفرع الثالث)، ويعتبر وسيلة لحماية الحريات (الفرع الرابع)، وليس من وضع المشرع وحده أي ليس وليد النصوص القانونية وحدها (الفرع الخامس)، وهو ينتمي إلى نطاق التفسير القضائي (الفرع السادس).

الفرع الأول: النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة

1- إبراهيم يامة، المرجع نفسه، ص 90.

2- أمير جلطي، المرجع السابق، ص 18.

3- السعيد سليمان، المرجع السابق، ص 95.

يمثل النظام العام مجموعة من القواعد، يتجه إلى ضبط نشاط الأفراد وتصرفاتهم والتي لا يجوز للأفراد انتهاكها وبالتالي يجب المحافظة عليها¹.

فإرادة المشرع في وضع هذه القواعد بما يتناسب وأوضاعه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بحجة أن النظام العام يعد قيد على الحريات².

وبالنسبة للإدارة تقوم بسلطة الضبط وفق ما تمليه عليها القواعد الآمرة للنظام العام فهي مقيدة بها فلا يجوز مخالفتها³.

وما يضيف على النظام العام صفتها الآمرة هو أنها تضع حلولاً للمنازعات يواجهها القاضي بقاعدة من قواعد النظام العام للحفاظ على كيان المجتمع⁴.

الفرع الثاني: النظام العام فكرة مرنة ومتطورة

بما أن فكرة النظام العام ترتبط بالأسس التي يقوم عليها المجتمع، فإن ذلك أدى إلى عدم ثباتها واختلافها باختلاف الزمان والمكان إذ ما يعتبر من النظام العام في بلد معين قد لا يعتبر كذلك في بلد آخر⁵.

أما مفهوم المرونة فينبع من طبيعة النظام العام التي لا تتفق مع استقرار النصوص فلا يستطيع المشرع أن يعرفه بشكل محدد حتى لا يكون سببا في منعه من أداء وظيفته في تحقيق التطور الاجتماعي. لأنه من الصعب تحديد فكرة النظام العام وذلك بالنظر لتطورها، وعلى ذلك وجبت الموازنة بين مقتضيات النظام العام وكفالة ممارسة لحرياتهم⁶.

الفرع الثالث: النظام العام يتصف بالعمومية

1- هندون سليمان، المرجع السابق، ص 56-57.

2- محمد رحموني، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، الجزائر، 2014-2015، ص 304.

3- أمر جلطي، المرجع السابق، ص 38.

4- فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص 38.

5- صورية العاصمي، المرجع السابق، ص 28.

6- محمد رحموني، المرجع نفسه، ص 303.

معنى هذه الخاصية حماية أمن وسكينة وصحة بحيث يكون الاضطراب المراد اتقاؤه ماسا بالجماعة، فإن قامت إحدى سلطات الضبط الإداري بالتدخل لأجل حماية فرد معين بالذات دون بقية الأفراد عد ذلك مخالفا للقانون.

ومع ذلك يجوز لسلطات الضبط الإداري بالتدخل متى كان لهذه الأفعال تهديد العناصر النظام العام كالأصوات المقلقة المنبعثة من منزل شخص، فعمومية النظام العام ينصرف إلى النظام في الطرق والأماكن العامة، وقد توسع القضاء الإداري في إضفاء صفة العمومية على بعض الأماكن لتصبح عامة ومثالها الطرق الخاصة التي بقيت مملوكة للأفراد ورغم ذلك أصبحت مفتوحة للجمهور برضا المالكين².

الفرع الرابع: النظام العام وسيلة لحماية الحريات

إن حماية النظام العام تتحقق من خلال تنفيذ الحريات، لكن هذا القيد لتنظيمها، والإقرار بالحريات العامة وكفالتها لا يعني أن تكون الحريات مطلقة، باعتبار أن ممارسة الحرية يفترض وجود التنظيم الذي يعتبر شرطا ضروريا، وعلى هذا الأساس فإن ضرورة الحفاظ على استقرار النظام العام لا يعني إهدار الحرية أو الإنتقاص منها.

فالنظام لا يضيء المشروعية على جميع أعمال سلطات الضبط لمجرد أن هدفها مشروع، إذ أن ثمة حدودا على سلطات الضبط فكل إجراء ضبتي ليس ضروريا للمحافظة على النظام العام يعتبر عبر مشروع، ومعنى ذلك أن التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام بهدف نهائي وهو كفالة الحرية للجميع، حتى لا تتحول إلى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء³.

الفرع الخامس: النظام العام ليس من وضع المشرع وحده

1- صورية العاصمي، المرجع السابق، ص27.

2- فتية قريفر، النظام العام والتحكيم التجاري الدولي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، علوم في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1، 2016-2017، ص42.

3- أعر جلطي، المرجع السابق، ص44-45.

النظام العام هو نتاج التعبير عن فكر اجتماعي وسياسي وفلسفي وأدبي يسود المجتمع في مرحلة معينة يكون مصدرا مباشرا للنظام العام¹.

فمن الطبيعي أن يعبر النظام العام النظام القانوني لأمة في تطورها وإنما هو فكرة اجتماعية متطورة لا تعد نتاجا للنصوص القانونية وحدها.

وإن كان للمشعر الدور الكبير في إرساء قواعد النظام العام، إلا أنه لا يستقبل بإقامة بنائه.

ولهذا فإنه من الخطأ قصر النظام العام على النصوص المكتوبة وحدها، وإنما قد تعبر عن المبادئ التي يعتنقها الجميع في لحظة معينة حتى ولو لم تتضمنها النصوص المكتوبة².

الفرع السادس: النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي

أن القاضي هو الذي يتكفل عند نظر المنازعات المعروضة عليه بتحديد مضمون النظام العام، لذلك يفسر القاضي النظام العام ويبين مضمونه بما يتلاءم والقيم مسئلتهما ذلك من واقع الخصومة المطروحة عليه، وفقا للتطورات التي تطرأ على المجتمع، ويعد التفسير القضائي للنصوص القانونية في مجال النظام العام أمرا ضروريا وخطوة مبدئية يقوم بها القاضي قبل تطبيق النصوص على الحالات المعروضة عليه وهو ما يشكل ضمانا هامة للحريات العامة للأفراد³ حيث تنص المادة 157 من الدستور على أنه: «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية⁴».

المطلب الثالث

عناصر النظام العام

1- محمد رحموني، المرجع السابق، ص304.

2- هندون سليمان، المرجع السابق، ص57-58.

3- إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص96-97.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم سالف الذكر.

تشمل حماية النظام العام الذي تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تحقيقه عناصر، والمتمثلة في العناصر التقليدية التي كانت محصورة في القديم عليها فقط (الفرع الأول)، ويتوسع مضمون النظام العام أدى بوجود عناصر أخرى نتيجة التطورات والتي أصبحت تعرف بالعناصر الحديثة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام

إن العناصر التقليدية المكونة للنظام العام تكمن في ثلاثة عناصر وهي:

تحقيق الطمأنينة والأمن والاستقرار للأفراد (أولاً)، والحفاظ على صحة المواطنين (ثانياً)، كعنصر ثالث الذي يتجسد ضمن هذه العناصر توفير الهدوء والسكينة العامة (ثالثاً).

أولاً: تحقيق الأمن العام

إن استتباب الأمن في الدولة، شرط أساسي للاستقرار الحياة الاجتماعية واستمرارها¹، ويقصد به اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء، سواء كان هذا الخطر ناجم عن نشاط بشري كالتجمعات والمظاهرات، والأفعال الإجرامية أو ناجم عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ففي كل هذه الحالات تتخذ الهيئات الإدارية التدابير لوقاية المواطنين من هذه الأخطار وحمايتهم منها².

ثانياً: المحافظة على الصحة العامة.

يعتبر الحق في الصحة من الحقوق الأساسية للمواطن التي كرسها الدستور، ويقصد بها كل ما من شأنه أن يحفظ صحة الجمهور وبقية أخطار المرض ولهذا يقع على عاتق الإدارة

1- عبد القادر عمروسي، الحماية الدستورية للحريات الشخصية، مذكرة شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر -باتنة-، الجزائر، 2015-2016، ص211.

2- كمال معيفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010-2011، ص49.

مقاومة أسباب المرض باتخاذ الإجراءات الوقائية¹ عن طريق توفير العلاج والتلقيحات التي تعمل على الوقاية من مختلف الأمراض²، ومراقبة مياه الشرب ولجراء التحاليل الدورية لها لبيان ما إذا كانت بها أي ملوثات أو تغيير في صفاتها الطبيعية، ويستوجب على الإدارة القيام بأعمال الرقابة على المحلات التي تعمل في مجال المواد الغذائية، لضمان استيفائها لكافة الاشتراطات الصحية المقررة ونظافة الأماكن العامة والحرص على جمع النفايات المختلفة والتخلص منها³.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور المرض، وإنما قبله وهو الأصل في إجراءات الضبط⁴.

ومن الأمثلة: نجد مرض أنفلونزا الطيور في الجزائر اتخذت وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في 18 فيفري 2006 إجراءات وتدابير يقوم رؤساء البلديات بتنفيذها لمنع انتشار هذا الداء⁵.

ثالثا: توفير السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والاماكن العامة، والوقاية من الإزعاج والضجيج⁶.

فلهذا السبب تتدخل الهيئات الإدارية التي تملك سلطات الضبط الإداري بمنع أي نشاط من شأنه إلحاق الأذى بالسكنية العامة للمجتمع⁷.

1- يزيد ميهوب، رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 17 و18 ماي 2011، ص03.

2- محمد خليفي، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، رسالة شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر - بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص136.

3- كمال معيفي، المرجع السابق، ص51-52.

4- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص487.

5- عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص22.

6- كمال معيفي، المرجع السابق، ص52.

7- عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرياح ورقلة، الجزائر، 2010-2011،

ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار¹، وأصوات الباعة المتجولين الذين يستخدمون مكبرات الصوت للدعاية لمبيعاتهم في الطرق العامة وأصوات الآلات المزعجة في المحلات والمصانع².

وتحقيقاً لهذا العنصر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج الذي نص في المادة 04 منه على: «تعتبر إثارات الضجيج التي تفوق الحدود القصوى المبينة في المادتين 02 و03 أعلاه، مسا للهدوء في الجوار وإزعاجاً شديداً وإضراراً بالصحة وتعريضاً بطمأنينة السكان كما تنص المادة 11 من هذا المرسوم على مايلي يمنع كل ضجيج تحدثه الحيوانات ما بين الساعة الثانية والعشرين والساعة الثانية والعشرين والساعة السادسة، ويعد مالكو الحيوانات وحائزوها مسؤولين عن الضجيج الذي يمكن أن تحدثه³».

وأيضاً القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي خص فصلاً كاملاً حول مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية مثلاً نص المادة 72 الذي جاء فيها: «تهدف مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية إلى الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث انتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تشكل أخطاراً تضر بصحة الأشخاص، وتسبب لهم اضطراباً مفرطاً، أو من شأنها أن تمس بالبيئة⁴».

1- عمر بوقريط، المرجع نفسه، ص22.

2- نسرين شريقي وآخرون، المرجع السابق، ص199.

3- مرسوم تنفيذي رقم 93-184 مؤرخ في 7 صفر عام 1414 الموافق 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج ر العدد 50، الصادر في 28 جويلية 1993.

4- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 الصادر في 20 جويلية 2003.

تعتبر هذه العناصر التقليدية الثلاثة المقومات الأصلية للنظام العام الذي تسهر سلطات الضبط الإداري على حمايته¹.

الفرع الثاني: العناصر الحديثة للنظام العام

إذا كانت عناصر النظام العام تنصب في: الامن، الصحة والسكينة، إلا أن هذه العناصر لم تبقى ثابتة في هذه الثلاثية وقد توسع نطاق النظام العام ليشمل عناصر أخرى كالمحافظة على الآداب والاخلاق العامة (أولاً)، والاهتمام بجمال المدن (ثانياً)، واتسع أيضاً في تدخل الدولة لتنظيم النشاط الاقتصادي (ثالثاً)، ومن العناصر المستحدثة للنظام العام ضرورة حماية واحترام كرامة الإنسان (رابعاً).

أولاً: النظام العام الأدبي (الأخلاقي).

إن مفهوم الآداب العامة متغير من فترة إلى فترة ومن مكان إلى مكان، ولعل هذا التغير تتحكم فيه عدة عوامل سياسية، اجتماعية واقتصادية وحتى الثقافية، فالآداب العامة التي يتدخل الضبط لحمايتها في القواعد الأخلاقية التي تنبثق من العادات والتقاليد التي تشكل قيم المجتمع الدينية والخلقية والتي في حالة مساس بها تكون محل عدم تقبل من طرف الجميع والتي قد تثير اضطراب بالنظام العام².

1- السعيد سليمان، المرجع السابق، ص 99.

2- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص 24-25.

أدرج المشرع الجزائري الآداب العامة التي تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته¹، منها المادة 237 من أمر 67-24 يتضمن القانون البلدي (القديم) نصت على أن: «إن رئيس المجلس الشعبي البلدي، مكلف.... بالمحافظة على الآداب العامة...»².

ووردت عبارة "الآداب العامة" أيضا في المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية حيث نصت في المادة 14 على أنه: «يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة»³.

إلا أن المشرع الجزائري لم يدرج حماية الآداب العامة ضمن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون رقم 90-08 كما استقر على نفس الموقف في ظل قانون البلدية الحالي رقم 11-10.

يتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية في تكليف التصرف الذي يأتيه الفرد ومدى مساهمته بالآداب والاخلاق العامة، فالقاضي الإداري يوازن بين صيانة الآداب العامة وبين ضرورة حماية حرية⁴.

ثانيا: النظام العام الجمالي.

من العناصر الحديثة لسلطات الضبط حفظ النظام العام الجمالي، وتمثلت سلطة الضبط الإداري العمراني سلطة متخصصة في الحفاظ على جمال المدن وترقية العمران باستعمال

1- السعيد سليمان، المرجع السابق، صص 103.

2- أمر رقم 67-24 مؤرخ في 07 شوال عام 1386 الموافق 18 جانفي 1976 يتضمن القانون البلدي، ج ر العدد 06 الصادر في 18 جانفي 1967.

3- مرسوم رقم 81-267 مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1401 الموافق 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر العدد 41، الصادر في 13 أكتوبر 1981.

4- السعيد سليمان، المرجع السابق، صص 103.

امتيازات السلطة العامة للحد من مشكلة تشوه المنظر الجمالي للمدن والحد من التلوث البيئي الناتج عن سوء التنظيم داخل المدينة تحقيقا للمصلحة العامة العمرانية.

فالمشرع الجزائري اعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته¹.

مثال: أصبحت الإدارة تمنع لصق وتوزيع الإعلانات التي تشوه جمال المدينة وتقوم بتحديد أماكن محددة للقيام بلصق بعض الإعلانات وخاصة أثناء عمليات الحملة الانتخابية²، وهو ما تنص عليه المادة 195 من قانون عضوي رقم 01-12 يتعلق بنظام الانتخابات على أنه: «تخصص داخل الدوائر الانتخابية أماكن عمومية لإصاق الترشيحات توزع مساحاتها بالتساوي.

يمنع استعمال أي شكل آخر للإشهار خارج المساحات المخصصة لهذا الغرض»³.

وكذا قانون تنظيم نشاط الترقية العقارية رقم 04-11 في المادة 10 التي تنص أنه:

«يجب أن يؤخذ في الحسبان الإنسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية الأصلية عند تصميم البناية أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري»⁴.

ومن بين المجالات المرتبطة بجوهر حفظ النظام العام الجمالي تسيير النفايات امام توسيع المدن، مما أدى إلى تزايد كمية النفايات وفي هذا اصدر القانون رقم 01-19 المؤرخ في

1- عليان بوزيان- علي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية، جامعة ابن خلدون تيارت-الجزائر، العدد الأول، مارس 2015، ص1-14.

2-حسين فريجة، شرح القانون الإداري -دراسة مقارنة، ط2، دم.ج، الجزائر، 2006، ص185-186.

3- قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 01 الصادر في 14 جانفي 2012.

4-قانون رقم 04-11 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 الموافق 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 الصادر في 6 مارس 2011.

12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، بما يحفظ الصحة العامة والبيئة من التلوث.

ويصون النظام الجمالي للمدن، فجمال المدن يرتبط بنظافة الشارع العام وبغياب مظاهر تشوه المحيط وغياب مظاهر التلوث البيئي فضلا عن احترام قوانين التهيئة العمران¹.

ثالثا: النظام العام الاقتصادي

لقد إزداد تدخل الدولة في مختلف الأنشطة، وعلى وجه الخصوص النشاط الاقتصادي²، ومن ثم تتسع فكرة النظام العام لتشمل عنصر جديدا هو النظام العام الاقتصادي الذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات والتي تتعلق بتوفير المواد الغذائية الضرورية، وتنظيم عملية التصدير والاستيراد³.

ولذلك إعترف المشرع الجزائري لسلطات الضبط الإداري بمقتضى بعض النصوص القانونية صلاحيات التدخل للحفاظ على النظام العام الاقتصادي، ومن أمثلة ذلك القانون رقم 02-04 المؤرخ في 23 جوان 2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية⁴، والقانون رقم 08-04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية⁵.

رابعا: حماية الكرامة الإنسانية

1- عليان بوزيان، علي فتاك، المرجع نفسه، ص ص 18-21.

2- محمد خليفي، المرجع السابق، ص 138.

3- مسعودة عمارة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية- الجزائر، عدد خاص، 2015، ص 399.

4- إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 127-128.

5- قانون رقم 08-04 مؤرخ في 17 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر العدد 41 الصادر في 27 جوان 2004.

يحق لكل إنسان أن يحظى باحترام كرامته التي يعتزبها، وبالتقدير الذي يرى أنه يستحقه من قبل المجتمع في ضوء مكانته الاجتماعية¹.

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل نص صراحة على ضرورة حماية كرامة الإنسان² من خلال نص المادة 40 التي جاء فيها: «تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان ويحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة، المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة يقمعها القانون»³.

فحسب نص المادة يفهم أن الكرامة الإنسانية تتمثل في ما يتمتع به الإنسان من سلامة جسدية أو معنوية أو أي عمل من شأنه زعزعة كرامة الإنسان.

إن للكرامة الإنسانية مفهومها ماديا وأخلاقيا، فالمفهوم المادي مرتبط بالأمن العام من الجرائم من خلال عدم مساس بأمنهم بواسطة قرارات الضبط الإداري، أما بالنسبة للجانب الأخلاقي فله علاقة بالجانب الأدبي والخلقي للنظام العام⁴.

وتقر النصوص القانونية أيضا على حماية الكرامة الإنسانية واحترامها كما جاء في نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام على أنه: «يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي ظل احترام: ...كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية»⁵.

1- سليم جلا، الحق في الخصوصية بين الضمانات والضوابط في التشريع الجزائري والفقہ الإسلامي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الشريعة والقانون - تخصص حقوق الإنسان -، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2012-2013، ص 92.

2- السعيد سليمان، المرجع السابق، ص 105.

3- دستور بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم سالف الذكر.

4- أعر جطبي، المرجع السابق، ص 118.

5- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام ج ر العدد 02 الصادر في 15 جانفي 2012.

الفصل الثاني

دور هيئات الضبط الإداري في ممارسة

سلطاتها الضبطية

يتم تقييد نشاط وحرية الأفراد في إطار تحقيق هدف محدد، وهو الحفاظ على النظام العام بمختلف مدلولاته من خلال الإجراءات والتدابير المقررة لهذا الهدف الذي يدخل في نطاق اختصاصات السلطات الإدارية في الدولة التي تتمتع بصلاحيات ممارسة مهمة الضبط الإداري وتستعين بذلك بالعديد من الوسائل والأساليب التي تمكنها من ممارسة وظيفتها ولتحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حرية المواطنين تخضع هذه السلطات إلى قيود وضوابط تفرض عليها مراعاتها أثناء القيام بأعمالها لمنع أي تجاوز أو تعسف للحرية العامة.

وبالتالي يقع على عاتقها التزاما أساسها احترام المبادئ القانونية وعدم مخالفتها.

ولقد حدد المشرع الجزائري الهيئات الموكلة لها هذا الاختصاص والوسائل الممنوحة لها (المبحث الأول)، ووضع لها حدود التي يجب أن تلتزم بها والتي تختلف حسب الحالات والظروف المحيطة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الهيئات المختصة بممارسة الضبط الإداري

إن الحديث عن السلطات الإدارية المسؤولة والمضطعة بوظيفة المحافظة على النظام العام والمختصة بمهام الضبط الإداري، نعني بذلك الهيئات التي تملك سلطة في استخدام وسائل الضبط الإداري لضمان تحقيق الغرض الذي تسعى إليه.

ويرد تصنيف سلطات الضبط الإداري المعترف به في القانون الجزائري على مستويين:

المستوى المركزي أو (الوطني) والذي يمتد نشاطه إلى كافة أنحاء الوطن (المطلب الأول).

والمستوى المحلي أو (الإقليمي) والذي ينحصر مجاله في إقليم معين (المطلب الثاني).

وتستخدم هذه الهيئات في ممارسة صلاحيتها وسائل أو أساليب معينة لضمان حماية النظام العام (المطلب الثالث).

المطلب الأول

هيئات الضبط الإداري المركزية

يتولى اختصاص حفظ النظام العام وحمايته على الصعيد الوطني كل من:

رئيس الجمهورية باعتباره القائد ورئيس السلطة في الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة في جميع المجالات من أهمها المجال الضبطي (الفرع الأول). إلى جانب رئيس الجمهورية فان الوزير الأول يملك صلاحيات ضبطية المخولة له (الفرع الثاني).

ويجيز القانون للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري بحكم مركزهم والقطاع الذي يشرفون عليه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية هيئة ضبط إداري مركزية يقوم باتخاذ مجموع الإجراءات والتدابير الرامية للحفاظ على النظام العام في جميع أنحاء الدولة¹ إلا انه يجب التمييز بين مرحلة ما قبل سنة 1989 ومرحلة ما بعد سنة 1989.

فخلال مرحلة ما قبل سنة 1989، فإن رئيس الجمهورية هو أيضا رئيس الحكومة وبهذه الصفة المزدوجة يملك سلطة إصدار المراسيم التنظيمية لاسيما المتعلقة بحفظ النظام العمومي دون سواه.

أما مرحلة ما بعد سنة 1989 فإن دستور 23 فيفري 1989² وما بعده، احدث منصب جديد على مستوى السلطة التنفيذية وهو منصب رئيس الحكومة.

وتجدر الإشارة أن دستور 1989، ودستور 1996 وحتى³ تعديل الدستوري لسنة 2016 لا يوجد نص يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية العامة التي يمارسها رئيس الجمهورية حيث جاء في المادة 116 الفقرة 01 من دستور 1989 والمادة 125 الفقرة 01 من دستور 1996 والمادة 143 الفقرة 01 من دستور 2016 ما يلي:

« يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون »

1- نور الدين دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، 2016/2015، ص54.

2- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9، الصادر بتاريخ 1 مارس 1989.

3- وحيدة جعفري، المجال التنظيمي في النظام القانوني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون- الفرع العام- كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2014/2013، ص10.

ويمارس رئيس الجمهورية سلطة الضبط عن طريق المراسيم الرئاسية ومن أمثلة على ذلك:

- المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه¹.

إلى جانب ممارسة رئيس الجمهورية اختصاصه في ميدان الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية².

وقد أعطى التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطات واسعة أثناء الظروف الاستثنائية، وذلك للمحافظة على امن الدولة، وسلامتها، واستقرار مؤسساتها وله الحق في اتخاذ التدابير أهمها:

1- إعلان حالة الطوارئ والحصار وذلك وفقا للمادة 105 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس الجمهورية إذا ادعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

2- إعلان الحالة الاستثنائية فوفقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء³.

1- المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 7 أبريل المتضمن مهام الدرك الوطني، ج ر العدد 26 لسنة 2009.

2- نور الدين دحو، المرجع السابق، ص56.

3- عبد العالي حاحة- آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، ص82.

3-التعبئة العامة: يقصد بالتعبئة العامة جعل كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة. ويقرر رئيس الجمهورية حسب المادة 108 من التعديل الدستوري 2016 التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

4-إعلان حالة الحرب: وفقا للمادة 109 من التعديل الدستوري 2016 إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع¹ إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطن ورئيس المجلس الدستوري.

هذا وقد مارس رئيس الجمهورية اختصاصه فيما يتعلق بالظروف الاستثنائية من خلال عدة مراسيم رئاسية أهمها:

- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار².

أن هذه السلطة التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية تقوي مركزه تجاه الحكومة³. خاصة خلال الظروف غير العادية وهذا بسبب ما قد تحتويه تلك الظروف من اضطرابات أو تهديد لأمن وسلامة الشعب والتراب الوطني عموما⁴.

الفرع الثاني: الوزير الأول.

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط⁵.

1- عبد العالي حاحة- آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص83.

2- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق ل4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 29 الصادر في 12 جوان 1991.

3- وحيدة جعفري، المرجع السابق، ص13.

4- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص489.

5- نور الدين دحو، المرجع السابق، ص56.

وبناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول¹ وفقا للمادة 143 الفقرة 02 من الدستور التي تنص على أن:

«يُدرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»².

فإن الوزير الأول يعتبر من سلطات الضبط الإداري بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد كفاءات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات³.

ولأن الدستور في مادته 99 الفقرة 06، جعل من صلاحيات الوزير الأول السهر على حسن سير الإدارة العمومية، فلا شك أن الوزير الأول يملك سلطة الضبط أثناء سهره على الحفاظ على الأمن والسكينة العامة⁴.

وذلك باتخاذ تدابير الضبط الإداري على المستوى الوطني لتحقيق الأمن وضمان السكينة، وحفظ الصحة العمومية.

أولا: تحقيق الأمن العمومي.

يتخذ الوزير الأول التدابير اللازمة عن طريق المراسيم التنفيذية من أجل حفظ الأمن العمومي⁵، ومثال ذلك:

مرسوم تنفيذي رقم 15-239 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق⁶.

1- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص300.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، سالف الذكر.

3- محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص300.

4- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص117.

5- وحيدة جعفري، المرجع السابق، ص ص 66-68.

6- مرسوم تنفيذي رقم 15-239 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1436، الموافق لـ 6 سبتمبر 2015، الذي يحدد قواعد المرور عبر الطرق، ج ر العدد 49 الصادر في 16 سبتمبر 2015.

ثانيا: ضمان السكنية العمومية.

من أمثلة المراسيم التنفيذية الصادرة في مجال ضمان السكنية العمومية المرسوم التنفيذي رقم 05-207 المؤرخ في 4 جوان 2005 يحدد شروط وكيفيات فتح واستغلال مؤسسات التسلية والترفيه.

ثالثا: حفظ الصحة العمومية.

يمكن الوزير الأول ممارسة اختصاصه في مجال حفظ الصحة. ومن أمثلة المراسيم التنفيذية المتخذة في إطار تدبير حفظ الصحة العمومية:

- المرسوم التنفيذي رقم 04-320 المؤرخ في 07 اكتوبر 2004 يتعلق بشفافية تدابير الصحة والصحة النباتية والعراقل التقنية للتجارة.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23 فيفري 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك.

الفرع الثالث: الوزراء.

الأصل أن الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية، لان مثل هذه السلطة من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنص الدستور، فالوزراء لا يكونون إذن سلطة لممارسة الضبط الإداري ولا يمكنهم اتخاذ قرارات ضبطية قابلة للتطبيق على مستوى أنحاء التراب الوطني إلا إذا سمح لهم القانون بذلك¹.

إذ بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء. نجد أن الوزير مخول لاتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط، أي انه يتمتع بممارسة الضبط الإداري الخاص.

1- وحيدة جعفري، المرجع السابق، ص ص 72-74.

فوزير الداخلية يمارس إجراءات الضبط¹ وهو ما جاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-01 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية بما يلي:

«يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين الآتية:

1- المحافظة على النظام العام والأمن العمومي.

2- الحريات العامة.

أ- حالة الأشخاص والأماكن وحرية تنقلهم.

ب- حركة الجمعيات

ج- الانتخابات.

د- التظاهرات والاجتماعات العمومية.

3- الوضعية العامة في البلاد....»²

كما أن وزراء آخرون يمكنهم مباشرة إجراءات الضبط كوزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف، كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا وكذلك بالنسبة لوزير السكن إذ بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران³.

1- نسرين شريقي وآخرون، المرجع السابق، ص205.

2- مرسوم تنفيذي رقم 91-01 مؤرخ في 03 رجب عام 1411 الموافق لـ 19 جانفي 1991، يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج ر العدد 04 الصادر في 23 جانفي 1991.

3- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص491.

المطلب الثاني

هيئات الضبط الإداري المحلية

يقصد بهيئات الضبط الإداري علة المستوى المحلي تلك الهيئات التي خولت لها ممارسة اختصاصات الضبطية وذلك بمقتضى القوانين، ولهذا يسمح لها اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحفظ النظام العام ضمن حدود الإقليمي. وتتحصّر هذه الهيئات في ظل التشريع الجزائري في كل من:

الوالي بالنسبة للولاية (الفرع الأول)، ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوالي.

كرس المشرع الجزائري دور الوالي كمثل الدولة على المستوى المحلي بممارسة الضبط الإداري¹.

حيث جاء في الفصل الثاني من الباب الثالث من قانون الولاية رقم 07-12 تحت عنوان سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة في المادة 114 منه على:

«الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية»².

يملك الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات السلطة العامة للتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام بكافة عناصره³.

1- إسماعيل جابوري، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر، مجلة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 17، جوان 2017، ص 147.

2- قانون رقم 07-12، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 الصادر في 29 فيفري 2012، سالف الذكر.

3- عبد الهادي بلفتي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر، 2010/2011، ص 99.

وتظهر صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري خلال عرض عناصر النظام العام ومدى تدخل الوالي فيها¹.

أولاً: صلاحيات الوالي في حماية الأمن العام.

إن المجالات التي يتكفل بها الولاية في هذا الميدان هي تلك المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وامن الأشخاص فيها في المادة 25 منه على:

« يسهر الوالي بمساعدة مسؤولي مصالح الأمن على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة والأمن وعلى احترامها في كل المؤسسات الموجودة في ولايته ويمكنه ان يقترح تدابير تكميلية تستلزمها الظروف.

ويراقب دورياً شروط تنفيذ التدابير المقررة ويسهر على تقويمها»².

وكذا المرسوم التنفيذي رقم 96-158، الذي يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 من خلال المادة 07 الفقرة 02 التي نصت على أنه: « يصادق الوالي، بعد استشارة لجنة امن الولاية على مخطط الأمن الداخلي ونظامه المقدمين له، وان لم يكن ذلك فانه يطلع رؤساء المؤسسات على ملاحظاته وتحفظاته وتعديلاته ويطلب منهم إدخال التغييرات اللازمة عليهما»³.

1- علاء الدين غشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص95.

2- أمر رقم 95-24 مؤرخ في 30 ربيع الثاني عام 1416 الموافق لـ 25 سبتمبر 1995، يتعلق بحماية الأملاك العمومية وامن الأشخاص فيها، ج ر العدد 55، الصادر في 27 سبتمبر 1995.

3- مرسوم تنفيذي رقم 96-158 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1416 الموافق لـ 4 ماي 1996، يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 المؤرخ في 30 ربيع الثاني، عام 1416 الموافق لـ 25 سبتمبر 1995 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وامن الأشخاص فيها، ج ر العدد 28، الصادر في 8 ماي 1996.

ثانيا: صلاحيات الوالي في الحفاظ على الصحة العامة.

خول المشرع الجزائري الوالي اختصاصات في الحفاظ على الصحة العمومية، حيث يتخذ الوالي كل التدابير التي تهدف إلى حماية صحة الإنسان والبيئة والحد من النشاطات الملوثة¹.

وأورد قانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها على الولاية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها².

ويرأس الوالي أو من يمثله بصفة مستمرة لجانا متخصصة في متابعة الأمراض الوبائية ذات التصريح الإجباري وتشمل الأمراض الحيوانية³.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 95-66 قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها في المادة 10 الفقرة 01 التي تنص على: «في حالة ظهور مرض شديد العدوى أو سريع الانتشار، يجب على الوالي المختص إقليميا أن يتخذ قرار التصريح بالإصابة وكذا الإجراءات الواجب اتخاذها»⁴.

1- رمضان عبد المجيد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة- الجزائر، 2010/2011، ص118.

2- المادة 52 من قانون رقم 85-05 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق لـ 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر العدد 8 الصادر في 4 ماي 1988، معدل ومتم بقانون رقم 90-17 مؤرخ في 31 جويلية 1990، ج ر العدد 35، الصادر في 15 أوت 1990، معدل ومتم بقانون رقم 98-09 مؤرخ في 19 أوت 1998، ج ر العدد 61 الصادر في 23 أوت 1998، معدل ومتم بقانون رقم 06-16 مؤرخ في 14 نوفمبر 2006، ج ر 72 الصادر في 3 أوت 2008.

3- رمضان عبد المجيد، المرجع نفسه، ص118.

4- مرسوم تنفيذي رقم 95-66 مؤرخ في 22 رمضان 1415 الموافق لـ 22 فيفري 1995، يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها، ج ر العدد 12، الصادر في 5 مارس 1995.

وقد صنفت الأمراض المتقلة بواسطة المياه ضمن الأمراض واجبة التصريح بها واتخاذ التدابير العاجلة¹.

ثالثاً: اختصاصات الوالي في المحافظة على السكينة العمومية.

تظهر سلطات الوالي في المحافظة على السكينة العمومية في العديد من المجالات:

كالاجتماعات والمظاهرات العمومية حيث ذكر القانون رقم 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية في العديد من مواد سلطات الوالي للمحافظة على السكينة العمومية في جميع أنحاء الولاية²، لذلك يخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية إلى رخصة مسبقة من الوالي وتمنع هذه الأجهزة بقرب المؤسسات التعليمية والمستشفيات.

ويخضع استعمال الأجهزة الصوتية المتقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تززع راحة السكان إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي³.

كما يضطلع الوالي بالمحافظة على السكينة العمومية في تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها⁴ وهو ما بينه المرسوم التنفيذي رقم 04-381 المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق. يمكن للوالي خلال رداءة الأحوال الجوية أو لأسباب أمنية أن ينظم حركة المرور في بعض الطرق.

وفيما يخص الجسور التي لا تتوفر فيها شروط امن المرور وتبعاً لطبيعة الطرق لاتخاذ التدابير اللازمة لضمان هذا الأمن⁵.

1- رمضان عبد المجيد، المرجع نفسه، ص118.

2- إسماعيل جابوري، المرجع السابق، ص147.

3- المادة 20 مكرر 2 و3 من القانون رقم 91-19، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، سالف الذكر.

4- إسماعيل جابوري، المرجع نفسه، ص148.

5- المادة 91 والمادة 93 من مرسوم تنفيذي رقم 04-381 مؤرخ في 15 شوال عام 1425 الموافق لـ 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر العدد 76، الصادر في 28 نوفمبر 2004.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات يتمتع الوالي كذلك في إطار المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة والحفاظ على محيطها العمراني بالعديد من صلاحيات وذلك من خلال النصوص القانونية¹ كالقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير².

وللوالي سلطة الحلول الممنوحة له في إطار القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

من خلال نص المادة 100 على انه: « 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»³.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

تمثل البلدية الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الممثل القانوني للبلدية حيث يتخذ جميع القرارات باسمه في حدود إقليم البلدية⁴. يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطات كثيرة وبوصفه كضابط إداري يعمل على حماية النظام العام بما يحتويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة⁵.

1 علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 99.

2- قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل ويتمم قانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق لـ 1 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52، الصادر في 2 ديسمبر 1990.

3- قانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 الصادر في جويلية 2011، سالف الذكر.

4- إسماعيل جابوري، المرجع السابق، ص 148.

5- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 85.

ويستمد رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في الضبط الإداري من قانون البلدية¹ حيث ورد في نص المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11 على ما يلي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية .
- السهر على حسن التنفيذ والتدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.
- ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما² .

أولاً: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الأمن العام.

يقصر دور رئيس المجلس البلدي باتخاذ كافة التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص³ ، حيث نصت المادة 89 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه: «يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً.

1- فريجة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير دولة ومؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2014-2015، ص68.

2- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

3- فريجة حوة، المرجع نفسه، ص 72-73.

كما يأمر ضمن نفس الإشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي»¹.

ويختص رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على الأمن العام² تقديم رخص البناء والهدم والتجزئة مع احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية³.

وهذا ما أكده المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية في المادة 06 منه على:

«يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعجال الرامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنائات والعمارات المهتدة بالسقوط»⁴.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية الصحة العمومية

إن صلاحية البلدية باتخاذ التدابير المتعلقة بالصحة من خلال مكافحة جميع الأمراض مثل: الأمراض المتقلة عن طريق المياه، والأمراض المتقلة عن طريق الحيوانات ومراقبة مخازن المواد الغذائية ومحلات بيعها لضمان درجة النظافة المطلوبة.

ويعتبر قانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها من أهم القوانين التي تحدد مدى دور صلاحيات الجماعات المحلية في ترقية المنظومة الوطنية للصحة⁵ وهو ما تؤكد

1- قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

2- فريحة حوة، المرجع السابق، ص 74.

3- المادة 95 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

4- مرسوم رقم 81-267، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، سالف الذكر

5- لخضر رباح، اختصاص البلدية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم- التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2013/2014، ص131.

عليه المادة 42 من هذا القانون على: «تتولى الجماعات المحلية تطبيق الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة القواعد والمقاييس الصحية في كل أماكن الحياة»¹.

ومن الصلاحيات الموكلة للبلدية في قطاع الصحة مشاركتها في تمويل برامج الوقاية والنظافة والتربية الصحية مع إمكانية مساهمتها في تمويل الانجازات ذات الطابع الصحي².

ليصدر المرسوم رقم 81-374 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة وتتولى البلدية انجاز الهياكل الأساسية للصحة وتجهيزها لاسيما: قاعات العلاج، عيادات الولادة الحضرية والقروية، وحدات حماية الأمومة والطفولة مراكز الصحة، العيادات المتعددة الاختصاص³.

وقصد تفعيل دور البلدية في حماية الصحة، تم إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية⁴ بموجب المرسوم رقم 87-146 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية.

يوضع مكتب تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية⁵.

ثالثا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية.

نص المشرع الجزائري على صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على السكنية العمومية⁶ في المادة 88 الفقرة 02 من قانون البلدية رقم 11-10 على:

1- قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

2- لخضر رياح، المرجع السابق، ص132.

3- المادة 02 من مرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق لـ 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج ر العدد 52 الصادر في 29 ديسمبر 1981.

4- رمضان عبد المجيد، المرجع السابق، ص136.

5- المادة الأولى من المرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 0 ذي القعدة عام 1407 الموافق لـ 30 جوان 1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج ر العدد 27 الصادر في 1 جويلية 1987.

6- إسماعيل جابوربي، المرجع السابق، ص149.

« يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية»¹.

كما تضمنت المادة 15 من المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية على أنه « يضبط رئيس المجلس الشعبي تنظيم الأسواق والمعارض وأسواق الخضر والفواكه بالجملة وكل التجمعات الأخرى من نفس النوع.

وعلى هذا التنظيم أن يضبط خصوصا ما يأتي:

- ساعات فتح هذه المحلات وإغلاقها.

- الأماكن المخصصة للعرض والبيع.

- وقوف السيارات ومرورها»².

ولهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بمهام الضبط الإداري باعتباره ممثلا للدولة، كما أنه يخضع في ممارسته لهذه المهام لإشراف الوالي³.

إلا أنه يمارسها في حدود بلديته لتحقيق المحافظة على عناصر النظام العام⁴.

المطلب الثالث

وسائل الضبط الإداري

إذا كان القصد من الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري لتقييد حريات الأفراد فإن هذه السلطات تستعين بالعديد من الوسائل

1- قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، سالف الذكر.

2- مرسوم رقم 81-267، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة، سالف الذكر.

3- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر-بريطانيا-فرنسا)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص148.

4- فريجة حوة، المرجع السابق، ص82.

والأساليب التي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها الضبطية لتحقيق غرضها المتمثل في الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

وعلى العموم فالإدارة بغرض أداء مهامها تتاح لها كل الوسائل والإمكانيات المادية للقيام بذلك كسيارات الشرطة، الشاحنات والأسلحة وغيرها وتتمثل هذه الوسائل في إجراءات وأعمال إدارية التي حددها القانون للإدارة وتعرف أساسا بالوسائل القانونية (الفرع الأول)، إلى جانب ذلك تتجلى وسائل الضبط الإداري في الوسائل البشرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوسائل القانونية للضبط الإداري

هي تصرفات وإجراءات التي تصدرها الإدارة وذلك وفقا للقانون وبالكيفية التي نظمها وبالضمانات التي كفلها، حيث يندرج ضمن هذه الوسائل: لوائح الضبط الإداري (أولا)، وكذا القرارات الفردية (ثانيا)، كما يتضمن التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري (ثالثا)، وأيضا الجزاء الإداري (رابعا).

أولا: لوائح الضبط الإداري

يعد تنظيم الحريات اختصاصا أصيلا للهيئة التشريعية، وفقا لأحكام الدستور، ويعود ذلك إلى ما يترتب على هذا التنظيم من تقييد الحريات إلا أنه من الناحية المحلية فإن المشرع لا يستطيع الاحتياط لكافة الاحتمالات التي تحدث في المجتمع، لهذا ظهرت الحاجة لإيجاد وسيلة تكميلية تكفل تنظيم الحريات بشكل مفصل وتتسم بالملائمة وفقا لمقتضيات الزمان والمكان.

وتتجسد هذه الوسيلة في قرارات الضبط الإداري التنظيمية (اللوائح)¹.

وبناء على ذلك سوف يتم التطرق إليها كآلاتي:

أ- تعريف لوائح الضبط الإداري:

هي القواعد التي تضعها السلطة الإدارية المختصة في شكل مراسيم أو القرارات أو² للمحافظة على النظام العام، فتصدر قواعد عامة مجردة وملزمة تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها.

¹ - أحمد مواقي بناني، المرجع السابق، ص 83.

² - حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص 49.

ومن أمثلة اللوائح:

- لوائح مراقبة المواد الغذائية من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-363 المؤرخ في 11 نوفمبر 1995 يحدد كفايات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني المخصصة للاستهلاك البشري.
- لوائح المحافظة على السكنية العامة من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 93-184 ينظم إثارة الضجيج¹.

ب- خصائص لوائح الضبط الإداري:

تتميز لوائح الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

1-لوائح الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة

إن قواعد لوائح الضبط هي عامة التطبيق، فلا يقتصر تطبيقها عدد من الأفراد، وإنما تطبق² على جميع من وجه إليهم خطابها.

2-لوائح الضبط الإداري تمتاز بالثبات النسبي

فهي لا تنتهي بمجرد تطبيقها على حالة معينة كما أنها لا تنتهي بمجرد استنفاد غرضها، فطالما لم يطرأ عليها إلغاء أو تعديل فإنها تظل قائمة.

3-صدور لوائح الضبط الإداري من السلطة الإدارية

تكون اللائحة صادرة عن السلطة الإدارية وهي السلطة التنفيذية، لذلك فإن لوائح الضبط تعتبر مظهرا من مظاهر السلطة العامة وممارسة لها، والسلطات الإدارية لا يحق لها أن تصدر لائحة ضبطية إلا إذا كان القانون يخولها حق إصدارها.

4-هدف لوائح الضبط الإداري الحفاظ على النظام العام

تستهدف لوائح الضبط تحقيق هدف محدد هو الحفاظ على النظام العام ويترتب على ذلك أن القواعد العامة التي تتضمنها لوائح الضبط تضع قيودا على الحريات العامة للأفراد.

¹ - حياة غلاي، المرجع السابق، ص 50-51.

² - ابراهيم يامة، المرجع السابق، ص 17.

ج- شروط مشروعية لوائح الضبط الإداري:

يتفق الفقه والقضاء على شروط يتعين توافرها في لوائح الضبط الإداري حتى تكون مشروعية، وهذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

1- عدم مخالفة لوائح الضبط الإداري للقواعد القانونية العليا

إن اللائحة حسب تدرج القواعد القانونية تعتبر في مركز أدنى من التشريع، ومن هنا يشترط في لوائح.

الضبط الإداري عدم مخالفتها للقواعد القانونية العليا أي الدستور والقانون.

2- أن تحقق لوائح الضبط الإداري المساواة بين الأفراد

يمنع على سلطات الضبط الإداري أن تفرق في المعاملة بين الأفراد، فتقوم بتطبيق أحكام اللائحة على بعض الأفراد وتمنع تطبيقها على البعض الآخر، طالما أنهم في مراكز قانونية متساوية تسمح بتطبيق أحكام اللائحة عليهم جميعاً¹.

د- صور لوائح الضبط الإداري:

تتخذ لوائح الضبط الإداري صور مختلفة، وهي تتم إما في صورة الحظر، أو على شكل ترخيصاً إداري سابق، وقد تأخذ شكل إخطار للإدارة، كما أن للائحة صورة أخرى تتمثل في تنظيم النشاط.

لهذا سوف يتم توضيح كل صورة من هذه الصور فيما يلي:

1- الحظر (المنع):

يعني أن تتضمن اللائحة حظراً النهي عن إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين ولا يكون الحظر مطلقاً فيكون غير مشروع أما إذا كان الحظر جزئياً فإنه يكون مشروعاً لا يصل

¹- إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص18.

إلى حد إلغاء الحريات ومثال ذلك: الحظر الذي يقضي بعدم وقوف¹ السيارات في الأماكن معينة.

2- الترخيص (الإذن السابق):

تقتضي حصول طالب الترخيص على إذن سابق من الإدارة من أجل ممارسة نشاط معين، فالإدارة عند رفضها أو منحها ترخيص هي سلطة مقيدة وليست تقديرية، أي وجوب منح الإدارة الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه، ثم إذا تدخلت الإدارة في الحريات العامة عن طريق فرض نظام الترخيص دون أن يجيز لها المشرع، ففي هذه الحالة يكون تدخل الإدارة غير مشروع.

3- الإخطار المسبق:

هو إخطار الإدارة قبل ممارسة النشاط لتمكينها من اتخاذ الاحتياطات اللازمة من الأخطار التي قد تتجم عن ممارسة هذا النشاط في الوقت المناسب. فلا يجوز للإدارة أن تفرض نظام الإخطار على ممارسة الحريات، لأن القانون هو الذي يحدد الحريات التي يفرض عليها نظام الإخطار إلا أنه يجوز للإدارة أن تفرض نظام الإخطار في حالة الظروف الاستثنائية².

4- تنظيم النشاط:

فهي لا يحظر نشاط معين أو حصول على إذن من السلطة³ المختصة وإنما تكتفي اللائحة لمجرد وضع توجيهات معينة. ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية:

تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى إصدار قرارات إدارية لتنظيم النشاط الخاص بها قصد الحفاظ على النظام العام وهذا عن طريق إصدار أوامر فردية أو المعروفة بالقرارات الفردية.

¹ - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص76.

² - بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2003-2004، ص 90-91.

³ - حسين طاهري، المرجع نفسه، ص77.

وسنتطرق لها من خلال: تعريفها وتحديد الشروط الواجب توافرها وصور التي تتخذها.

أ- تعريف قرارات الضبط الإداري الفردية:

هي القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم¹.

ب- شروط قرارات الضبط الإداري الفردية:

وضع الفقهاء الشروط التي يجب توافرها صدور القرارات الفردية الضبطية حتى تصبح مشروعية وحتى يقرها القضاء وتتلخص فيما يلي:

1- وجوب صدور قرار الضبط الفردي في نطاق الشرعية القانونية بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين أو اللوائح المنظمة للنشاط المبتغى بالإجراء.

2- أن يكون القرار الفردي مبنيا على وقائع حقيقية تستلزم صدوره بمعنى أن يكون للقرار الفردي موضوع محدد متعلقا بالمحافظة على النظام العام، أي أن يكون القرار مستندا إلى سبب صحيح فحرية الاجتماع أو التظاهر مكفولة، ولكن إذا تبين لسلطات الضبط أن عقد اجتماع أو تنظيم مظاهرة سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط اتخاذ التدابير اللازمة لمنع عقد هذا الاجتماع أو هذه الماهرة.

3- يشترط أن يكون القرار الضبطي لازما لحماية النظام العام وهو ما يتطلب التناسب بين الإجراء والحماية المطلوبة أي تناسب الإجراء مع درجة جسامة الإخلال بالنظام العام.

4- يشترط لصحة القرار الضبطي أن يصدر عن الجهة المختصة طبقا للقانون وعلى ذلك فتدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملائمة البناء للمكان المقام

¹ - حياة غلاي، المرجع السابق، ص51.

عليه، يجب أن يصدر من هيئات الضبط المحلية لأن هذا يتفق وقدرة هذه الهيئات على تقدير الظروف المكانية والبيئية للسكان واحتياجاتهم المختلفة¹.

ج- صور قرارات الضبط الإداري الفردية:

تأخذ قرارات الضبط الفردية صور التالية:

1- الأمر:

عبارة عن الأمر الصادر من الإدارة بعمل شيء معين كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط.

2- المنع:

هو الأمر الصادر بالإمتناع عن عمل شيء معين كالأمر بمنع اجتماع عام².

3- منح الترخيص:

يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم، شريطة الحصول على موافقة واذن الإدارة مسبقا وإلا كان ذلك مخالفا للقانون ومثال ذلك: ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقا للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية³.

ثالثا: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري:

تستخدم الإدارة من أجل تنفيذ قراراتها الضبطية وحماية النظام العام أسلوب الجبر بغية امتثال الأفراد لقراراتها. ولا يمكن للإدارة ممارستها لهذا الأسلوب إلا بشروط لا تتعلق بمشروعية تنفيذه وذلك بتوافر حالات معينة.

وعليه سنتعرض إلى تحديد: تعرف التنفيذ الجبري، وبيان حالاته وشروطه.

¹ - بلقاسم الدايم، المرجع السابق، ص ص93-95.

² - فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص57.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ث282.

أ- تعريف التنفيذ الجبري:

يعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر لقرارات الإدارية، واستناداً لذلك لا يتم الحصول على إذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه¹.

ب- حالات التنفيذ الجبري:

هناك ثلاث حالات التي تلجأ فيها الإدارة إلى إجراء التنفيذ الجبري وهي كالاتي:

1- وجود نص قانوني صريح.

هو أن هناك ترخيص صريح من المشرع، يمنح الإذن للإدارة لتنفيذ قراراتها مباشرة دون اللجوء إلى القضاء ومثال ذلك:

قيام الإدارة مباشرة دون اللجوء إلى القضاء بهدم أشغال بناء تمت بدون رخصة أو البناية جاءت غير مطابقة لشروط الرخصة².

وهذا حسب ما جاء في نص المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري على مايلي:

«في حالة مواصلة صاحب المشروع الأشغال منتهكا بذلك أمر توقيف الأشغال المنصوص عليها في المحضر المذكور في المادة 50 أعلاه، تؤهل السلطة الإدارية المختصة لتكليف من يقوم على نفقة مرتكب المخالفة بهدم القسم من الأشغال المرتبط بموضوع الأمر بتوقيف الأشغال دون اللجوء إلى قرار من العدالة³».

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 197.

² - أحمد موافي بناني، المرجع السابق، ص 117.

³ - مرسوم تشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 07 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 ماي 1994، بتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج ر العدد 32، صادر في 25 ماي 1994.

2- رفض الأفراد تنفيذ القوانين أو اللوائح.

لا يجب أن تلجأ الإدارة إلى استخدام هذا الإجراء إلا إذا اثبت لديها امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط بالطريق الاختياري¹.

3- حالة الضرورة والاستعجال.

تكون الضرورة والاستعجال هما العاملان اللذان يضغطان على الإدارة من أجل التصرف السريع لوقاية النظام العام من خطر إن لم تقم بتنفيذ قراراتها بسرعة.

واستناداً للقاعدة الفقهية: "الضرورات تبيح المحظورات" يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر لقراراتها حتى ولو كان المشرع قد منعها من ذلك².

أ- شروط التنفيذ الجبري:

يشترط الشرعية للتنفيذ الجبري جملة من الشروط هي:

- 1- لا يجوز استعمال القوة العامة لتنفيذ إجراء غير شرعي من إجراءات الضبط الإداري.
- 2- ينبغي إثبات امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط الإداري، ومن ثم يجب أن يصدر إلى الأفراد قبل مباشرة إجراءات التنفيذ الجبري أمر إداري يطالبهم بالتنفيذ إختياراً، ويترك لهم فرصة كافية من الوقت للقيام بهذا التنفيذ.
- 3- أن تلجأ الإدارة إلى القوة الجبرية إلا في حالة الضرورة والاستعجال.
- 4- إن استعمال القوة الجبرية يجب أن تقتصر إلا على الإجراءات الضرورية التي لا بد منها لتنفيذ إجراء الضبط الإداري دون أن تتجاوزها³.

¹ - حسين طاهري، المرجع السابق، ص78.

² - أحمد مواقي بناني، المرجع السابق، ص120.

³ - عمر بوقريط، المرجع السابق، ص42.

رابعاً: الجزاء الإداري الوقائي:

يعتبر الجزاء الإداري أحد الأساليب التي تستعملها سلطات الضبط الإداري التي تستهدف من وراء ذلك الحفظ الوقائي للنظام العام.

ولهذا سوف يتم التطرق إلى: تعريف الجزاء الإداري، تحديد طبيعته، وصوره.

أ- تعريف الجزاء الإداري:

يعد الجزاء الإداري الوقائي تدبير تتخذه سلطة الضبط الإداري ضد من خالف نص من النصوص الموجبة لحماية النظام العام¹.

ب- طبيعة الجزاء الإداري:

إن الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية يطال على كل من يخالف القانون وبمس النظام العام، فسائق السيارة تسحب منه الرخصة لمجرد إفراطه في السرعة وتجاوز الحد الذي يسمح به القانون.

حيث يخضع لمبدأ الشرعية، إذ ينبغي أن تكون العقوبة التي يتضمنها الجزاء الإداري منصوص عليها صراحة في النصوص القانونية².

ب- صور الجزاء الإداري:

يتخذ الجزاء الإداري عدة صور ومن بين الصور التي تمارسها الإدارة نجد:

1- الاعتقال الإداري:

هو إجراء وقائي يصدر ضد شخص تأمر به سلطة إدارية استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، لحماية أمن وسلامة المجتمع³، وقد جاء في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ والتي تنص على:

¹ - أعمر جلطي، المرجع السابق، 2016، ص 265.

² - أحمد موافي بناني، المرجع السابق، ص 129.

³ - فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص 62.

«يمكن وزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية، في مركز أمن محدد.

تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية¹».

ومن خلال هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري أجاز لسلطات الضبط الإداري اللجوء للإعتقال الإداري في حالة الطوارئ ومن غير اللجوء إلى السلطة القضائية إذا كان الهدف من وراء ذلك هو المحافظة على النظام العام².

2- سحب الترخيص:

تتمثل هذه الصورة في قيام سلطات الضبط الإداري بسحب الترخيص بمزاولة نشاط معين وقاية للنظام العام إذا كان الترخيص مقيدا بشروط معينة³.

ومن أبرز تطبيقاته في مجال المرور سحب تراخيص القيادة وتسيير المركبات في حالات إخلال بقواعد المرور⁴.

حيث نصت المادة 76 من قانون رقم 04-16 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها على أن: «يعاقب بالسحب الفوري لرخصة السياقة لمدة شهر واحد وبغرامة من 1500 إلى 5000 دج كل سائق يستعمل يدويا أثناء سير المركبة الهاتف المحمول أو يرتدي خوذة التصنت الإذاعي والسمعي»⁵.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر العدد 10، الصادر في 1992.

² - فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص63.

³ - سورية العاصمي، المرجع السابق، ص67.

⁴ - هندون سليمان، المرجع السابق، ص146.

⁵ - قانون رقم 04-16 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004، ج ر العدد 72 الصادر في 13 نوفمبر 2004، ج ر العدد 72 الصادر في 13 نوفمبر 2004، يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 أوت 2001/ ج ر العدد 46 الصادر في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

يقصد بالوسائل البشرية تلك الوسائل التي توضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري، تتجلى في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية.

وباعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي إحدى سلطات الضبط الإداري¹ فهو يعتمد في ممارسة صلاحية الضبط الإداري على سلك الشرطة البلدية² وفق ما تنص عليه المادة 93 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه: « يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحددها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم³».

كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني الوسيلة البشرية في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير⁴.

كما أن الوالي يمتلك صلاحيات تسخير قوات الأمن، كرجال الدرك والشرطة في مجال الضبط الإداري وفقاً لقانون الولاية⁵، حيث تنص المادة 115 من قانون الولاية رقم 07-12 على ما يلي: «يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و113 و114 أعلاه، تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية.

وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

¹ - فريحة حوة، المرجع السابق، ص 69.

² - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 148.

³ - قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

⁴ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 279.

⁵ - فريحة حوة، المرجع نفسه، ص 14.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹».

بينما يمكن تدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة².

المبحث الثاني

حدود هيئات سلطات الضبط الإداري

يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور ولأجل مصلحة المجتمع وحماية للنظام العام منح المشرع لهيئات الضبط الإداري سلطات وامتيازات العامة لممارسة إجراءات الضبطية وذلك بفرضها قيود لتنظيم وضبط نشاط الأفراد، لكن هذا لا يعني أنها تستخدم سلطاتها بصفة مطلقة بل تخضع في حد ذاتها إلى ضوابط يتعين عليها الالتزام بها وذلك لمنع أي تعسف.

وتختلف هذه الضوابط باختلاف الظروف سواء في الظروف العادية (المطلب الأول)، أو في الظروف غير العادية أي الاستثنائية (المطلب الثاني)، كما أن للقاضي دور في مراقبة أعمال وتصرفات الصادرة من طرف هذه هيئات في جميع أحوال (المطلب الثالث).

المطلب الأول

حدود هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية

تفرض على سلطات الضبطية الإدارية اثناء اتخاذها إجراءات في القيام بوظيفتها بتقييد في الظروف العادية على مجموعة من الضوابط تتمثل فيما يلي:

أن تكون قراراتها في إطار القانون، أي تطبيق القواعد القانونية وهذا ما يعتبر ضمن مصطلح الذي يعرف "بمبدأ المشروعية" (الفرع الأول).

¹ - قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 279.

يجب أن تستهدف إلى تحقيق هدف محدد للضبط الإداري وهو الحفاظ على النظام العام وعدم الخروج عنه، (الفرع الثاني).

ولمنع أي تعسف من سلطات الضبط لتدخلها في تقييد ممارسة الحريات العامة، تلتزم هذه السلطات بمجموعة من القيود التي لا يجوز تجاوزها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

تقيد كل هيئات الضبط فيما تصدره من تصرفات وما تتخذه من قرارات التزامها بمبدأ المشروعية، والذي له معنى (أولاً).

ولهذا المبدأ أهمية في أعمال التي تقوم بها هيئات الضبط الإداري (ثانياً)، حتى تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة يستلزم على هيئاتها احترام الشروط أثناء ممارسة إجراءاتها (ثالثاً)، ويقوم مبدأ المشروعية على القواعد القانونية التي تتدرج في شكل تدرج هرمي (رابعاً).

أولاً: معنى مبدأ المشروعية

معناه العام خضوع جميع السلطات العامة في الدولة لقواعد القانون¹.

ولقد تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل مبدأ المشروعية في ديباجته في فقرتها 12 على: «إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات»².

1- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 41-42.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم سالف الذكر.

طبقا لهذا المبدأ، فإن أي تصرف تتخذه الجهة الإدارية لن يكون صحيحا إلا بمطابقته للقواعد القانونية فإذا صدر بالمخالفة لهذه القواعد كان غير مشروع¹ حيث تنص المادة 04 من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: « يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها»².

إن كل إجراء من إجراءات الضبط ينبغي أن يكون مشروعاً وحتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره مقصداً له، فحين تفرض الإدارة على الأفراد منع عرضها بعض المواد الاستهلاكية فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض³.

ثانياً: أهمية مبدأ المشروعية في أعمال الضبط الإداري:

إن التقييد بمبدأ المشروعية له أهمية بالنسبة للأشخاص وكذلك بالنسبة لهيئات الضبط الإداري.

فالتزام هيئات الضبط الإداري باحترام النظام القانوني يحمي حقوق وحرية الأشخاص من الانحراف والتعسف في ممارسة السلطة من طرف هذه الهيئات، كما أن التزامها بمبدأ المشروعية يحميها من التسرع وتفضيل المصلحة الخاصة. وكل تصرف تقوم به يخالف القانون يكون محل للطعن فيه أمام القضاء الإداري الذي يعمل على الربط بين فاعلية نشاط هيئات الضبط الإداري في تحقيقها لأهدافها وحقوق وحرية الأشخاص⁴.

1- باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحرية الأساسية، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2011، ص46.

2- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر العدد 27، الصادر في 6 جويلية 1988.

3- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص496.

4- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006، ص22.

ثالثا: شروط مشروعية إجراءات الضبط الإداري

إن سلطات الضبط الإداري مقيدة بمبدأ المشروعية أثناء اتخاذ تدابير ضبطية، وبالتالي حتى تكون إجراءاتها مشروعة يجب عليها احترام شروط:

أ- أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية:

يشترط في تدابير الضبط الإداري أن تكون ضرورية كون هذه التدابير تحد من ممارسة الحريات العمومية وذلك لتجنب التهديد الحقيقي بالإخلال بل بما هو ضروري للمحافظة على النظام العمومي¹.

مثلا يعتبر عقد اجتماع أمرا حرا أما منعه فلا يعلن إلا إذا أدى لاضطراب أو تضمن تهديدا بإحداث اضطراب في النظام العام².

ب- أن تكون إجراءات الضبط الإداري متناسبة مع الخطر المهدد بالنظام العام.

إن القرار الضبطي ذلك القرار الذي يحد من حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام، ويجب ان يكون القرار متلائم مع الاضطراب المراد تجنبه. وعليه فان درجة خطورة الاضطراب باعتبارها عنصر لمبدأ التناسب تحكم كل التدابير الضبطية يسمح للقاضي بتقدير ما إذا كان القرار الضبطي متلائما مع ظروف المكان والزمان³.

ج- أن تكون مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري.

يتعلق الأمر بتطبيق مبدأ قانوني يكرس مساواة الجميع أمام القانون⁴.

1- ورده خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين -سطيف-، الجزائر، 2014، ص231.

2- أحمد محيو، المرجع السابق، ص417.

3- ورده خلاف، المرجع نفسه، ص233.

4- احمد محيو، المرجع نفسه، ص418.

بموجبه ينبغي تطبيق إجراءات الضبط الإداري على قدم المساواة بين الأفراد بممارسة حرياتهم¹ ، مثال وقوف السيارات في الطريق العام، أن القاضي يعلن عدم شرعية القرار بحق الوقوف لفئات محددة من المستعملين الطريق العام، لأنه لا يمكن تمييز بين المواطنين².
رابعاً: تدرج القواعد القانونية كأساس لمبدأ المشروعية.

إن القواعد القانونية تختلف باختلاف السلطة التي قامت بوضعها، بحيث تتدرج هذه القواعد في مراتب متتالية فتخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها مرتبة، فلا تستطيع مخالفتها وإلا كانت غير مشروعة³.

تتدرج القواعد القانونية تدرجا شكليا أي بحسب السلطة التي أصدرتها كما أنها تتدرج تدرجا موضوعيا بالنظر إلى مضمون القاعدة.

وتبدو أهمية التدرج في تقييد أعمال الإدارة الضبطية بالقواعد المشروعية بالنسبة لكل سلطة ضبطية حيث يبين لكل منها القواعد التي تلتزم بها⁴.

الفرع الثاني: تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام.

القرارات التي تصدرها هيئات الضبط الإداري هدف محدد وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها لغير هذا الهدف كان قرارها مشوباً بعيب انحراف بالسلطة وهو ما يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف، ويقصد بهذه القاعدة تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه، عند إصدارها لقرار إداري معين، فإذا ما تجاوزت هذا الهدف بنص القانون وحققت هدف غير الذي حدده المشرع تكون أمام حالة انحراف بالسلطة فلا يكفي لسلطة الضبط الإداري تحقيق هدف يدخل في إطار المصلحة العامة لكي يكون قرارها بعيداً

1- مختارية لحلال، الحماية القضائية الإدارية المستعجلة للحريات الأساسية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم،

تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان الجزائر، 2017/2016، ص.113

2- احمد محيو، المرجع السابق، ص418.

3- باية سكاكني، المرجع السابق، ص54.

4- هندون سليمان، المرجع السابق، ص155-156.

عن الانحراف بالسلطة، بل يجب عليها أن تلتزم بالهدف الذي حدده المشرع من نشاطها بمعنى حفظ أو استرجاع النظام العام"¹.

ومن أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي حماية المال المملوك للإدارة، وان يستهدف الإجراء الضبطي إضافة شرط من شروط الترخيص الخاص بممارسة نشاط معين ففي هذه الحالات تستهدف سلطات الضبط الإداري تحقيق مصلحة عامة إلا أنها ليست ضمن أغراض الضبط الإداري المعروفة².

الفرع الثالث: تقيد سلطات الضبط الإداري بالحریات.

لحماية حريات الأفراد من أي تعسف تخضع السلطات الإدارية أثناء اتخاذها للإجراءات الضبطية في الحالة العادية إلى قيود بتنظيمها للحريات حفاظ على النظام العام، وذلك بعدم المنع المطلق لممارسة الحرية (أولاً)، وتكون إجراءاتها متناسب والحرية التي تواجهها (ثانياً)، وتوفير حرية للأفراد في اختيار الوسيلة لتقادي الاضطراب (ثالثاً)، فإذا كان الإجراء الضبطي يتضمن عقوبة ينبغي إعلام الفرد للدفاع عن حقه (رابعاً).

أولاً: المنع المطلق لممارسة الحريات غير مشروع.

معناه عدم إمكانية السلطة الإدارية تحريم ممارسة حرية من الحريات بصورة مطلقة.

فيتعين على الإدارة حين اتخاذها لأي إجراء ليس الحفاظ على النظام العام في حد ذاته، بل كيفية سماح بممارسة الحرية دون الإخلال به، ومن ثم فإن سلطتها تجاه الحرية هي سلطة تنظيمية لا تحريمية³.

1- وردة خلاف، المرجع السابق، ص 263.

2- كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة- الجزائر، 2011/2010، ص 4-5.

3- مختارية حلحال، المرجع السابق، ص 103.

ولهذا فإنه يحظر على سلطات الضبط المنع المطلق لممارسة الحريات العامة، مثلا: لا يمكنها منع الإضراب مطلقا¹ ، فالمنع المطلق يتعارض مع ما هو مقرر في الدستور والقوانين أما المنع الجزئي كمنع ممارسة النشاط في مناطق وأوقات محددة لظروف مرتبطة بحماية النظام العام فهو مشروع².

مثلا: يمكن للوالي الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار يصدره وذلك لمدة لا تتجاوز 6 أشهر بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة³.

ثانيا: ضرورة التناسب ما بين إجراءات الضبط وقيمة الحرية.

إن الحريات العامة ليست متساوية في نفس الدرجة فهناك حريات لصيقة بالإنسان أكثر قيمة لوجوده من غيرها من الحريات.

فحرية الحياة، وحرية المسكن أكثر قيمة من حرية التظاهر وحرية عقد الاجتماعات العامة، لذلك يجب أن تخفف سلطات الضبط الإداري إجراءات في مواجهة الحريات اللصيقة بالإنسان، وإن تشدد إجراءات في مواجهة الحريات كالمظاهرات والإضرابات⁴.

ثالثا: حرية الأفراد في اختيار وسيلة للحفاظ على النظام العام.

للإدارة الحق في تعيين الاضطراب الذي يجب على الأفراد تقيده عند ممارستهم لحرياتهم، إلا أنها ملزمة بتركهم أحرارا في اختيار الوسيلة مناسبة لتفادي الاضطراب الذي لا تريده⁵.

1- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص313.

2- صورية العاصمي، المرجع السابق، ص112.

3- المادة 10 من أمر رقم 75-41 مؤرخ في 7 جمادى الثانية عام 1395 الموافق 17 جوان 1975، يتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج ر العدد 55 الصادر في 11 جويلية 1975.

4- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص46-74.

5- مختارية حلال، المرجع السابق، ص111.

ومثال على ذلك: إلزام التجار بإضاءة محلاتهم يجب أن يوفر لهؤلاء حرية اختيار مصابيح الإنارة¹.

غير أن حرية اختيار وسيلة لا يؤخذ على إطلاقه، إذ يقتضي عدم تطبيقها في بعض الحالات الآتية:

- إذا وجد نص يلزم باستخدام وسيلة لتوقي الإخلال بالنظام العام.
- عندما لا توجد إلا وسيلة واحدة ناجعة لتفادي الإخلال بالنظام العام كما في تنظيمات المرور².
- في حالة الاستعجال لا تدع للأفراد فرصة تدبير الوسيلة لذا تتخذ سلطة الضبط في مثل هذه الظروف الوسيلة لمواجهة الخطر العاجل³.

رابعاً: احترام حق الدفاع إذا ما تضمن الإجراء الضبطي عقوبة.

إذا كان احترام حق الدفاع مبدأ عام تقرره الدساتير والنصوص القانونية⁴، حيث نصت عليه المادة 39 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل على: « الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون»⁵.

كما تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذا المبدأ وذلك انه يحق للموظف أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على ملفه التأديبي.

ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه⁶.

1- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص58.

2- مختارية لحال، المرجع نفسه، ص112.

3- هندون سليمان، المرجع السابق، ص49.

4- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص49.

5- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، سالف الذكر.

6- المادة 167 والمادة 169 الفقرة 02 من أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية

2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 الصادر في 16 جويلية 2006.

فإن القضاء الإداري يؤكد هذا المبدأ في مجال الضبط الإداري بضرورة احترام حق الدفاع وتوفيره للأفراد إذا كانت إجراءات الضبط الإداري تتضمن عقوبات.

ويتطلب احترام حق الدفاع من قبل سلطات الضبط الإداري أن تعلم عن الإجراءات العقابية المتخذة للمخاطبين بها وإعلامهم بها وإعطائهم مهلة للدفاع عن أنفسهم¹.

المطلب الثاني

حدود هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تفرض على الإدارة أن تلتزم بقواعد القانون في كل تصرفاتها غير أنها قد تجد نفسها مضطرة إلى مخالفتها نتيجة ظروف قد تمر بها، مما يستوجب عليها اتخاذ إجراءات لمواجهة فتغير الظروف يستتبع معه تغير أساليب حفاظا على النظام العام، لهذا ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، والذي يتم تعريفها في (الفرع الثاني)، كما أن المشرع قد نظم هذه النظرية في نصوص قانونية التي حولها لسلطات الضبط الخضوع لها في ظل هذه الظروف (الفرع الثالث)، فرغم الظروف غير العادية تبقى الإدارة مقيدة بالشروط التي يجب عليها اتخاذها (الفرع الرابع)، وقد عرفت الجزائر بعض حالات الظروف الاستثنائية (الفرع الخامس)، وتترتب على هذه الحالات آثار على الحريات (الفرع السادس).

الفرع الأول: ظهور نظرية الظروف الاستثنائية

لقد ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية خلال الحرب العالمية الأولى، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي الحرب الحالة الأولى المنشئة لهذه النظرية.

وقد وسع مجلس الدولة الفرنسي أثناء الحرب العالمية الثانية إلى حالات أخرى مثل: الإضراب، حالة الإضراب الاجتماعي... الخ.

1- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص49.

في كل هذه الحالات نجد عناصر مشتركة وضعية غير عادية، تفرض على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة والا أصبح الصالح العام في الخطر، ولا تمكن من احترام تطبيق القوانين العادية¹.

وبموجب هذه النظرية فإن القرارات الإدارية التي تكون غير مشروعة في الحالات العادية تصبح مشروعة في الحالات الاستثنائية، لضرورة الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة².

الفرع الثاني: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.

يقصد بنظرية الظروف الاستثنائية تدابير استثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد عند احتمال وقوع³ ظروف غير عادية كالحروب، الزلازل والبراكين، الاضطرابات الداخلية أو أزمة اقتصادية أو سياسية وتتخذ الإدارة الإجراءات لدفع الخطر على وجه السرعة بإجراءات مغايرة للقواعد الشرعية المطبقة في الظروف العادية⁴، ويتم توسيع اختصاصات الإدارة بقرار الضبط الإداري قد يعتبر غير مشروع في الظروف العادية إلا أنه يكون مشروعاً في الظروف العادية إلا أنه يكون مشروعاً في الظروف التي تهدد أمن وسلامة الدولة⁵.

الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

تجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها القانوني⁶ في استمرار سير المرافق العامة بانتظام في جميع الظروف العادية والغير العادية وذلك بالنصوص القانونية التي يضعها المشرع بتوسيع سلطات الهيئات الإدارية خلال الفترات الاستثنائية مما يتعين عليها التوقف عن القواعد

1- ناصر لباد، المرجع السابق، ص138.

2- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية: مبدأ المشروعية الإدارية، تنظيم القضاء الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص33.

3- صالح الدين شرقي، "حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية"، مجلة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 14، جانفي 2016، ص92.

4- عبد اللطيف زرايكية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2013-2014، ص195.

5- شهرزاد مناصر، رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، الجزائر، 2013-2014، ص45.

6- عبد اللطيف زرايكية، المرجع نفسه، ص195.

القانونية العادية والانتقال إلى المشروعية الخاصة بالظروف الاستثنائية¹ فقد جاء التشريع الجزائري بهذه النظرية بحيث تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل حالات المقررة للظروف الاستثنائية² في مواد من المادة 105 إلى المادة 109³.

وبالرجوع إلى المراسيم نجد على سبيل المثال:

- مرسوم رئاسي رقم 91-196، المتضمن تقرير حالة الحصار⁴.

الفرع الرابع: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لا يمكن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلا إذا توفرت شروط التي وضعها القضاء الإداري لتقييد الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية، وذلك بضرورة قيام حالة غير عادية تهدد النظام العام (أولا)، وأن تكون الإدارة عاجزة عن مواجهة الظرف الاستثنائي بالقواعد القانونية العادية (ثانيا)، كما يتعين عليها تحقيق هدف من تلك الإجراءات الاستثنائية وذلك بحماية النظام العام (ثالثا)، وأن يتناسب الإجراء الاستثنائي المتخذ مع الظرف الاستثنائي (رابعا)، وبزوال الظروف الاستثنائية ترجع الإدارة إلى تطبيق قواعد المشروعية العادية (خامسا).

أولا: حدوث ظرف استثنائي

وجود خطر يهدد كيان الدولة من خلال المساس بالنظام العام كالأضطرابات، أو الكوارث الطبيعية، ويشترط في الخطر أن يكون جسيما بحيث لا يمكن للإدارة دفعه بالوسائل القانونية

1- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص33.

2- عبد اللطيف رزايقية، المرجع السابق، ص195-197.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، معدل ومتمم سالف الذكر.

4- مرسوم رئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، السالف الذكر.

العادية، وأن يكون حالاً بمعنى أن يكون الخطر الوشيك الوقوع أو الذي يكون قد بدأ فعلاً ولم ينته بعد¹.

ثانياً: عدم إمكانية مواجهة الظرف الاستثنائي وفق لقواعد القانونية العادية

أن تكون الإدارة عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية بالطرق القانونية العادية، بحيث تضطر إلى الخروج عن هذه الطرق²، مما يستلزم عليها اللجوء إلى قواعد استثنائية تتماشى مع طبيعة الخطر³ للقضاء على الخطر وتفايدي الأضرار.

فمتى كان تدخلها أثناء قيام الظرف الاستثنائي دون أن يتعرض النظام العام للخطر ويتعطل سير المرفق العام فلا يجوز لها أن تخرج عن قواعد المشروعية العادية.

ثالثاً: أن يكون الهدف من الإجراءات الاستثنائية حماية النظام العام.

يجب أن يكون هدف الإدارة من القيام بالتصرف الاستثنائي هو حماية النظام العام، فشرط حماية النظام العام شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء كانت في ظروف عادية أم في ظروف استثنائية⁴.

رابعاً: تناسب الإجراء الاستثنائي مع الظرف الاستثنائي

يتعين ان يتناسب الإجراء الاستثنائي الذي تقوم به الإدارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه وأن تتناسب سلطة الإدارة التي تستعملها مع ما يجب عليها اتخاذها لمواجهة الظرف

1- السعيد سليمان، انعكاسات نظرية الظروف الاستثنائية على عملية الرقابة القضائية، الملتقى الوطني حول دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، يومي 7 و6 ديسمبر 2016، ص04.

2- مديحة الفحلة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد14، جانفي 2017، ص229.

3- السعيد سليمان، انعكاسات نظرية الظروف الاستثنائية على عملية الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص04.

4- شهرزاد مناصر، المرجع السابق، ص50.

الاستثنائي¹، فإذا ما استخدمت سلطتها بما يزيد عن القدر اللازم فإن أعمالها ستكون غير مشروعة².

خامسا: الرجوع إلى قواعد المشروعية العادية إذا ما انتهت الظروف الاستثنائية

تنتهي السلطات الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي وترجع الإدارة لممارسة سلطاتها العادية، كون ما تمتعت به الإدارة من سلطات استثنائية كان في ظل الظرف الاستثنائي والذي يمثل حالة طارئة وذو طبيعة مؤقتة³.

الفرع الخامس: تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر

تعد الجزائر من الدول التي عاشت تجارب قاسية ذهب ضحيتها آلاف المواطنين ودمرت العديد من الهياكل القاعدية من إدارات ومدارس وذلك بسبب أعمال العنف التي ترتبت عن توقف المسار الانتخابي لعام 1991، هذه الأسباب وغيرها دفعت رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحصار⁴ بموجب مرسوم رئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 4 جوان 1991 لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني والهدف هو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام العام، وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل وسائل قانونية وتنظيمية لا سيما تلك التي ينص عليها هذا المرسوم⁵.

ويوضح لنا المرسوم المذكور اعلاه اختصاص السلطة العسكرية بالصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، ومن الإجراءات التي تتخذها الاعتقال الإداري، التفتيش ليلا ونهارا، الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر قصد إيداعها⁶، وبالتالي 22

1- صلاح الدين شرقي، المرجع السابق، ص 97.

2- عبد اللطيف رزايقية، المرجع السابق، ص 198.

3- شهرزاد مناصر، المرجع السابق، ص 49.

4- السعيد سليمان، انعكاسات نظرية الظروف الاستثنائية على علمية الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 07.

5- المادة 1 و 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المتضمن تقرير حالة الحصار، السالف الذكر.

6- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 35-36.

سبتمبر 1991 تم الإعلان عن رفض حالة الحصار، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336¹ إلا أن استمرار تدهور الوضع الأمني والمساس الخطير والمستمر للنظام العام واعتباراً لتهديدات التي استهدفت استقرار مؤسسات الدولة² إلى إعلان عن حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 ولمدة 12 شهر على كامل التراب الوطني والهدف هو استتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية³ وتختص السلطة المدنية باتخاذ الإجراءات للحفاظ على النظام العام الممثلة في وزير الداخلية والوالي، ومن الإجراءات التي تتخذها الاعتقال الإداري، منع مرور أشخاص وأماكن وأوقات معينة، الأمر بالتفتيش ليلاً ونهاراً، تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني في حالة إضراب غير مرخص به⁴.

وفي سنة 2011 تم الإعلان على رفض حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁵.

الفرع السادس: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات العامة.

يترتب على إعلان حالات الظروف الاستثنائية اتخاذ الإجراءات لمواجهة هذه الظروف التي تقيد من ممارسة الحريات العامة إلا أن ذلك قد يؤدي إلى آثار تمس بالحريات سواء كانت فردية (أولاً) أو جماعية (ثانياً).

1- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 ، يتضمن رفع حالة الحصار، السالف الذكر.

2- السعيد سليمان، انعكاسات نظرية الظروف الاستثنائية على عملية الرقابة القضائية، المرجع نفسه، ص09.

3- المادة 2 أو من المرسوم الرئاسي 92-44، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، السالف الذكر.

4- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص35.

5- الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432، الموافق ل23 فيفري 2011 يتضمن رفض حالة الطوارئ، ج ر

العدد 12، الصادر في 23 فيفري 2011.

أولاً: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات الفردية.

يقصد بالحريات الفردية تلك الحريات المتعلقة بشؤون حياة الفرد الخاصة والصليقة بشخصه ونذكر منها: حرية التنقل، حرية اختيار موطن الإقامة وحرمة المساكن الخاصة.

إن قيام الظروف الاستثنائية من شأنها تقييد هذه الحريات، إذ تخضع حرية تنقل الأشخاص إلى قيود منها¹:

حظر التجول فالمقصود بحظر التجول هو منع وجود الأشخاص في الأماكن العمومية، سواء كانت طرقات أو ساحات عمومية وذلك أثناء سريان المهلة اللازمة التي حددتها السلطة المختصة².

ففي حالة الحصار تم تنظيم هذا القيد من خلال البيان الصادر عن السلطة العسكرية بتاريخ 1991/06/06، حيث تم بموجبه تقرير حظر التجول من الساعة الحادية عشر ليلا إلى غاية الثالثة والنصف صباحا وذلك بالولايات الآتية: الجزائر، البليدة، بومرداس، تيبازة³.

إلا أن هناك مسافرين كانوا يدخلون إلى هذه المدن في الساعات المعلن فيها حظر التجول ويتم احتجازهم كما أن السلطات العسكرية تمنح رخص تنقل للأشخاص الذين تدفع بهم الضرورة للخروج أثناء حظر التجول، وهو الإجراء الذي يعد مساس بحرية التنقل المكفولة دستوريا⁴.

1- راضية بركايل، "الظروف الاستثنائية وآثارها على الحقوق والحريات العامة"، مجلة آفاق للدراسات القانونية المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، العدد الأول، نوفمبر 2016، ص 37.

2- مبروك غضبان- نجاح غربي، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيثر، بسكرة، الجزائر، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 25.

3- راضية بركايل، المرجع نفسه، ص 42.

4- محمد علي سديرة، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر-1، 2013/2014، ص 25-26.

يعد إجراء الوضع في مراكز الأمن مساسا بالحرية الفردية¹ ففي ظل حالة الطوارئ جاءت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75، المحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ لتعريف هذا الإجراء، بحيث تنص على أن: « يعتبر الوضع في مركز امن، تدبير إداريا ذا طابع وقائي يتمثل في حرمان كل شخص راشد يعرض سلوكه للخطر النظام والأمن العموميين، وكذا حسن سير المصالح العمومية من حريته في الذهاب والإياب بوضعه في احد المراكز المحدثة بقرار وزير الداخلية والجماعات المحلية»².

ثانيا: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات الجماعية.

يقصد بالحريات الجماعية تلك الحريات الخاصة بالفرد في حياته المدنية وعلاقته مع الأفراد الآخرين داخل محيط اجتماعي معين، ويشمل المساس بهذه الحريات: حرية التعبير، حرية الاجتماع، حرية إنشاء الجمعيات....

فحرية التعبير من الحريات المضمونة دستوريا فممارستها تخضع لقيود تزداد في ظل الظروف الاستثنائية³.

يمكن السلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة أن تمنع أي نشر، أو اجتماع، أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارهما.

ويترتب على منع المنشورات حجز الوثائق التي يسלט عليها هذا الإجراء، في أي مكان وأية ساعة من النهار أو الليل.

1- راضية بركايل، المرجع السابق، ص43.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92-75 مؤرخ في 16 شعبان عام 1412 الموافق لـ 20 فيفري 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن حالة الطوارئ، ج ر، العدد 14، الصادر في 23 فيفري 1992.

3- راضية بركايل، المرجع نفسه، ص50-51.

وتوضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة والاستنساخ¹ وأية وسيلة أخرى تستعمل للتحريض على الفوضى.

باعتبار أن حرية الاجتماع إحدى الحريات المضمونة للمواطن نجد ان القانون رقم 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 يعدل ويتم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية قد نظم ممارسة هذا النوع من الحريات. ويحكم الظرف الاستثنائي وفي ظل حالة الطوارئ نجد في نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ اللجوء إلى الغلق المؤقت للاماكن الاجتماعات كإجراء يحد من التجمعات.

أما في حالة الحصار عرفت هذه الحرية التقييد وهو ما يظهر في منع التجمعات والمظاهرات في الطرق العمومية وذلك في كل التراب الوطني. وعليه فان هذه القيود تمس وتؤثر على حرية الاجتماع نظرا لما قد يترتب عن ذلك من تعسف².

وبموجب المادة 54 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم التي جاء فيها: «حق إنشاء الجمعيات مضمون تشجع الدولة ازدهار الحركة الجموعية. يحدد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات»³.

إلا أنه تتعرض للتوقيف عن كل النشاطات بواسطة مرسوم تنفيذي، الجمعيات، مهما كان قانونها الأساسي أو وجهتها، التي يقوم قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين⁴. ومهما كان نشاطها عاديا أو سياسيا، يعتبر هذا الإجراء انتهاك ملموس بحرية الجمعيات⁵.

1- المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 91-204 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 الموافق لـ 25 جوان 1991 يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 31، الصادر في 26 جوان 1991.

2- محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 29-30.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، سالف الذكر.

4- المادة 09 من مرسوم رئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار سالف الذكر.

5- راضية بركايل، المرجع السابق، ص 53.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على أعمال هيئات الضبط الإداري

تتمتع هيئات الضبط الإداري بسلطات في اتخاذ القرارات لتقييد الحريات، مما يجعل إمكانية تعسفها أمراً ممكناً.

وحتى لا يقع ذلك فإن أعمالها تكون تحت سلطة القاضي الذي يمارس رقابته على مشروعية هذه القرارات وتحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام، وحماية حريات الأفراد.

إلا أن نطاق الرقابة يختلف حسب الظروف، حيث يتسع في الظروف العادية (الفرع الأول)، ويضيق في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توسيع الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية.

تتولى هيئات الضبط الإداري مهمة حماية المجتمع ووقايته من الأخطاء التي تهدده وذلك عن طريق سلطاتها في إصدار قرارات وتنفيذها حيث تتدخل لتنظيم الحريات لكن بشكل لا يؤدي إلى التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام، ولضمان ذلك تفرض على هيئات الضبط الإداري العديد من القيود أثناء ممارستها لسلطاتها، فإذا خرجت عن تلك الحدود التي وضعها المشرع فإن أعمالها تعتبر غير شرعية وتخضع إلى رقابة قضائية ويجوز الطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة¹، من خلال رفع الدعاوى: كدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الضبط الإداري من حيث:

- الهدف يجب أن تسعى قرارات الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام والا كانت مشوية يعيب الانحراف بالسلطة، لأنها من القرارات الإدارية مبنية على

1- جمال قروف، المرجع السابق، ص 49-50.

تخصيص الأهداف وبترتب على العيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري بالإلغاء¹.

- كما يمارس القاضي رقابة موسعة على سلطات الإدارة حيث يبحث إذا كان التدبير متناسبا مع طبيعته وخطورته مع اهمية التهديد، فهو بذلك يراقب ملائمة الإجراء مع الوقائع التي كانت سببا في اتخاذه.

الفرع الثاني: تضيق الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

إن هيئات الضبط الإداري مقيدة بتطبيق القانون غير أن هذا النظام القانوني قد يعجز لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة كالحرب² أو الاضطرابات أو الكوارث....

لذلك تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام وحسن سير المرفق العام، توسيع صلاحيات الإدارة والسماح لها بتخطي الحدود التي كان يتحتم عليها احترامها في الظروف العادية.

بصورة استثنائية لوقت محدود³ ، حيث تمكن التعامل بحرية مع هذه الظروف حتى ولو كان ذلك بتعارض مع قواعد الشرعية العادية⁴ ، ولكن هذا لا يعني أنها حرة من كل قيد فنتخذ ما تشاء من الإجراءات وإنما تخضع في ذلك لرقابة القضاء على أساس توافر الشروط الظروف الاستثنائية⁵.

من أهم المبادئ التي يسهر القاضي الإداري على تطبيقها ومراعاتها والتأكد من توافر الخطر الجسيم وكذا ملائمة الإجراء.

- 1- كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص06.
- 2- جمال قروف، المرجع السابق، ص50-51.
- 3- مديحة الفحلة، المرجع السابق، ص227.
- 4- جمال قروف، المرجع نفسه، ص51.
- 5- صالح الدين شرقي، المرجع السابق، ص97.

ولهذا رغم الظروف الاستثنائية وما يترتب عنها من سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري فإن القضاء يجب أن يبقى في ظل تلك الظروف ملجأ لحماية الحريات وإقامة دولة الحق والقانون بتمتعه بسلطة تقدير مدى ملائمة الإجراءات الاستثنائية مع الأسباب التي دفعتها¹.

1- كريمة امزيان، المرجع السابق، ص 08.

الخاتمة

نخلص من خلال دراستنا لموضوع "الضبط الإداري في الجزائر أنه أهم صورة من صور النشاط الإداري ونظام يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع ويرجع ذلك إلى أهمية وظيفة الضبط الإداري في توفير الحماية الضرورية في المجتمع كونها تهدف إلى تحقيق النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة.

فممارسة الحريات لا يمكن أن تكون بصفة مطلقة لأنه يؤدي إلى فوضى ولهذا تتدخل هيئات الضبط الإداري لتنظيمها وضبطها عن طريق هذه الوظيفة التي منحها المشرع الجزائري لها وفق نصوص قانونية، لاستخدام وسائل مختلفة وذلك بمراعاتها للقواعد القانونية، وحماية النظام العام سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

لهذا نجد أن التشريع الجزائري قد نظم أعمال الضبط الإداري وحدد السلطات المختصة لممارستها والتي نجدها في طبيعة النظام الإداري الجزائري الذي يمزج بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي، بحيث تباشر وظيفتها الضبطية في إطار أحكام الدستور والقانون والتقيّد بالقيود وضوابط تحكم سلامة الإجراء الضبطي وسلامة سنده القانوني.

فلا يحق لأي سلطة من سلطات الضبط الإداري أن تتعسف في حق الأفراد والجماعات كعدم جواز استخدام سلطتها من أجل تحقيق أهداف شخصية والتوفيق بين النظام العام والحريات العامة المكرسة دستورياً وإلا وقعت في شبكة السلطة القضائية، حيث يملك القاضي الإداري دوراً رقابياً خلال تفحص مشروعيات قرارات الضبطية الإدارية وتوقيع الجزاءات على كل من خالف مبدأ المشروعية والتعويض عن الأضرار المترتبة من جراء هذه الإجراءات وأيضاً في ظل الظروف الاستثنائية فالقاضي يعمل على تحقيق الموازنة بين أعمال الضبط الإداري وبين حريات الأفراد في المجتمع بناءً على معطيات ضرورية وأساسية منها الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والثقافية.

من بين الاقتراحات التي يمكن عرضها في هذا الموضوع:

- أن تلتزم الإدارة في كل ما تصدره من قرارات متقيدة للضوابط الدستورية والقانونية في ضبطها لنشاط الأفراد بالقدر اللازم لحماية النظام العام بدون افراط ولا تفريط أي لا ينبغي أن تجعل من واجبها بحفظ النظام العام تبرر بها للتضييق على الأفراد، وفي نفس الوقت ينبغي أن لا تتقاعس على القيام بواجبها في تهيئة المناخ المناسب الذي يتيح للأفراد المجال لممارسة حرياتهم بكل ضمان ودون تمييز.
- أن يكون القاضي أكثر فعالية في حماية حريات الأفراد من كل تعسف أو انحراف الإدارة ويبقى دوره في الرقابة أهم ضمانة حقيقية في إعطاء الأفراد حق في التقاضي والمحافظة على حقوقه وحماية حرياتهم الأساسية.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، د. م. ج، الجزائر، 2006.
- 2- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2012.
- 3- حسين فريحة، شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة-، ط2، د.م.ج، الجزائر 2006.
- 4- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 5- عبد القادر عوّ، المنازعات الإدارية: مبدأ المشروعية الإدارية- تنظيم القضاء الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2012.
- 6- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 7- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2012.
- 8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 9- عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، د. م. ج، الجزائر 2002.
- 10- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 11- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر - بريطانيا، فرنسا)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

- 12- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 13- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 14- نسرين شريقي- مريم عمارة- سعيد بوعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمانات الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر 2015/2014.
- 2- احمد مواقي بناني، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه العلوم في القانون، اختصاص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر- باتنة-، الجزائر، 2014/2013.
- 3- أمير جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
- 4- باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.

- 5- بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، -الجزائر-، 2004/2003.
- 6- فتيحة قريقر، النظام العام والتحكيم التجاري الدولي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر-1-، 2017/2016.
- 7- محمد خليفي، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر 2016/2015.
- 8- محمد رحموني، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر، 2015/2014.
- 9- مختارية حلال، الحماية القضائية الإدارية المستعجلة للحريات الأساسية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان-، الجزائر، 2017-2016.
- 10- نورالدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان- الجزائر، 2016-2015.
- 11- هندون سليمان، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2012.

12- وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين -سطيف-، الجزائر، 2014.

ب- مذكرات الماجستير:

1- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار -عنابة-، الجزائر، 2006.

2- حياة غلاي، حدود سلطات الضبط الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم: القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-، الجزائر، 2014-2015.

3- رمضان عبد المجيد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، الجزائر، 2010-2011.

4- سليم جلاد، الحق في الخصوصية بين الضمانات والضوابط في التشريع الجزائري والفقہ الإسلامي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الشريعة والقانون، تخصص حقوق الإنسان - كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، قسم العلوم الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2012-2013.

5- شهرزاد مناصر، رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر -الوادي-، الجزائر، 2013-2014.

- 6- صبرينة فتان، صلاحيات الوالي في مجال الأمن والحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2012-2013.
- 7- صورية العاصمي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، 2011-2012.
- 8- عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مراح-ورقلة-، الجزائر، 2010-2011.
- 9- عبد القادر عمروسي، الحماية الدستورية للحريات الشخصية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر- باتنة-، الجزائر، 2015-2016.
- 10- عبد اللطيف رزيقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حمة لخضر -الوادي- الجزائر، 2013-2014.
- 11- عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010-2011.
- 12- عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

- 13- فريحة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، دولة ومؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة -الجزائر-1-، 2014-2015.
- 14- فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، الجزائر، 2005/11/9.
- 15- كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر -باتنة-، الجزائر، 2010-2011.
- 16- كمال معيفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، الجزائر، 2010-2011.
- 17- لخضر رباح، اختصاص البلدية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2013-2014.
- 18- محمد علي سديرة، الحالات الإستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق-بن عكنون-، الجزائر، جامعة الجزائر-1-، 2013-2014.
- 19- وحيدة جعفري، المجال التنظيمي في النظام القانوني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون-الفرع العام-، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013-2014.

ثالثا: المقالات

- 1-السعيد سليمان، "النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري"، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد3، سنة 2012-2013.
- 2-إسماعيل جابوري، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهم أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، مجلة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد17، جوان2017.
- 3-بوطيب بن ناصر، "الحق في التجمع السلمي في النظام القانوني الجزائري"، مجلة السياسة والقانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، العدد 15، جوان 2016.
- 4-راضية بركايل، "الظروف الاستثنائية وآثارها على الحقوق والحريات العام"، مجلة آفاق الدراسات القانونية المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي-سعيدة-الجزائر، العدد الأول، نوفمبر 2016.
- 5-شهرزاد عوابد، "الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة- الجزائر - ، العدد الثامن، جانفي 2016.
- 6-صالح الدين شرقي، "حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية"، مجلة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد14، جانفي 2016.
- 7-عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق

- والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر-الوادي-، الجزائر، العدد العاشر، أكتوبر 2016.
- 8- عليان بوزيان-علي فتاك، "فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون- تيارت- الجزائر، العدد الأول، مارس 2015.
- 9- مبروك غضبان-نجاح غربي، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، الجزائر، العدد العاشر، جانفي 2014.
- 10- مديحة الفحلة، "نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة المفكر كلية الحقوق والحقوق السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 14، جانفي 2017.
- 11- مسعودة عمارة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-، الجزائر، عدد خاص/2015.
- 12- منصور مجاجي، "الضبط الإداري وحماية البيئة"، مجلة دراسة السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة-الجزائر، العدد 02، 2009.

رابعاً: المداخلات:

- 1- السعيد سليمان، إنعكاسات نظرية الظروف الاستثنائية على عملية الرقابة القضائية، الملتقى الوطني حول دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، يومي 6 و7 ديسمبر 2016.
- 2- يزيد ميهوب، رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة يومي 17 و18 ماي 2011.

خامساً: النصوص القانونية

أ- الدساتير

- 1- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 89 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9 الصادر بتاريخ 1 مارس 1989.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق باصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر العدد 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر العدد 14 مؤرخ في 7 مارس 2016.

ب- النصوص التشريعية:

1- القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 01 الصادر في 14 جانفي 2012.
- قانون عضوي رقم 05-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ، العدد 02 الصادر في 15 جانفي 2012.

2-القوانين العادية:

- قانون رقم 85-05 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر العدد8، الصادر في 17 فيفري 1985، معدل ومتمم بقانون رقم 88-15 مؤرخ في 3 ماي 1988، ج ر العدد 18، الصادر في 4 ماي 1988، معدل ومتمم بقانون رقم 90-17 مؤرخ في 31 جويلية 1990، ج ر العدد 35 الصادر في 15 أوت 1990، معدل ومتمم بقانون رقم 98-09 مؤرخ في 19 أوت 1998 ج ر العدد 61، الصادر في 23 أوت 1998، معدل ومتمم بقانون رقم 06-16 مؤرخ في 14 نوفمبر 2006، ج ر العدد 72، الصادر في 15 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بقانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج ر العدد44، الصادر في 3 أوت 2008.
- قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل يتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد 52، الصادر في 2 ديسمبر 1990.
- قانون رقم 91-19 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1412 الموافق 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر العدد 62 يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 3 جمادى الثانية، عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج ر العدد04 الصادر في 24 جانفي 1990.

- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 الصادر في 20 جويلية 2003.
- قانون رقم 04-08 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج ر العدد 41 الصادر في 27 جوان 2004.
- قانون رقم 04-16 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004، ج ر العدد 71 الصادر في 13 نوفمبر 2004 يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 أوت 2001، ج ر العدد 46 الصادر في 19 أوت 2001 يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.
- قانون رقم 11-04 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 الموافق 17 فيفري 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر العدد 14 الصادر في 6 مارس 2011.
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، الصادر في جويلية 2011.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية ج ر العدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.
- 3-الأوامر:**
- أمر رقم 67-24 مؤرخ في 07 شوال عام 1386 الموافق 18 جانفي 1967 يتضمن القانون البلدي ج ر العدد 06 الصادر في 18 جانفي 1967.

- أمر رقم 75-41 مؤرخ في 7 جمادى الثانية عام 1395 الموافق 17 جوان 1975، يتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ج ر العدد 55 الصادر في 11 جويلية 1975.
- أمر رقم 95-24 مؤرخ في 30 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995 يتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج ر العدد 55 الصادر في 27 سبتمبر 1995.
- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 الصادر في 16 جويلية 2006.
- أمر رقم 11-01 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق 23 فيفري 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ ج ر العدد 12 الصادر في 23 فيفري 2011.
- أمر رقم 15-02 مؤرخ في 07 شوال عام 1426 الموافق 23 جويلية 2015، ج ر العدد 40، الصادر في 23 جويلية 2015، جويلية 2015، يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 جوان 1966 ج ر العدد 48، الصادر بتاريخ 10 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

ج-المراسيم:

1-مراسيم تشريعية:

- مرسوم تشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 07 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج ر العدد 32، الصادر في 25 ماي 1994.

2- المراسيم التنظيمية:

- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 29 الصادر في 12 جوان 1991.
- مرسوم رئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1412 الموافق 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر العدد 44 الصادر في سبتمبر 1991.
- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق 9 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر العدد 10 الصادر في 1992.
- مرسوم 81-267 مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1401 الموافق 10 أكتوبر 1981 يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر العدد 41، الصادر في 13 أكتوبر 1981.
- مرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج ر العدد 52، الصادر في 29 ديسمبر 1981.
- مرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 04 ذي القعدة عام 1407 الموافق 30 جوان 1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج ر العدد 27 الصادر في 1 جويلية 1987.
- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر العدد 27 الصادر في 6 جويلية 1988.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-01 مؤرخ في 03 رجب عام 1411 الموافق 19 جانفي 1991، يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج ر العدد 04 الصادر في 23 جانفي 1991.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-204 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 الموافق 25 جوان 1991، يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في

- 4 جوان 1991، والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 31، الصادر في 26 جوان 1991.
- مرسوم تنفيذي رقم 92-75 مؤرخ في 16 شعبان عام 1412 الموافق 20 فيفري 1992 يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن حالة الطوارئ ج ر العدد 14 الصادر في 23 فيفري 1992.
- مرسوم تنفيذي رقم 93-184 مؤرخ في 7 صفر عام 1414 الموافق 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج ر العدد 50، الصادر في 28 جويلية 1993.
- مرسوم تنفيذي رقم 95-66 مؤرخ في 22 رمضان عام 1415 الموافق 22 فيفري 1995، يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها، ج ر العدد 12، الصادر في 5 مارس 1995.
- مرسوم تنفيذي رقم 96-158 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1416 الموافق 4 ماي 1996 يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 مؤرخ في 30 بيع الثاني عام 1416 الموافق 25 سبتمبر 1995، يتعلق بحماية الأملاك العمومية وامن الأشخاص فيها، ج ر العدد 28، الصادر في 8 ماي 1996.
- مرسوم تنفيذي رقم 04-381 مؤرخ في 15 شوال عام 1425 الموافق 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر العدد 49 الصادر في 16 سبتمبر 2015.
- مرسوم رئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 07 أفريل 2009 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج ر العدد 26 سنة 2009.
- مرسوم تنفيذي رقم 15-239 مؤرخ في 22 ذي القعدة العدد 76، الصادر في 28 نوفمبر 2004. عام 1436 الموافق 6 سبتمبر 2015 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج ر العدد 49 الصادر في 16 سبتمبر 2015.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
2	مقدمة
الفصل الأول النظام القانوني للضبط الإداري	
6	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري
7	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري
7	الفرع الأول: المقصود بالضبط الإداري
9	الفرع الثاني: صفات الضبط الإداري
9	أولاً: الصفة الانفرادية
9	ثانياً: الصفة الوقائية
10	ثالثاً: الصفة التقديرية
10	رابعاً: الصفة التعبير عن السيادة
10	الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن الوظائف الأخرى
11	أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي
12	ثانياً: الضبط الإداري والضبط القضائي
15	ثالثاً: أوجه التشابه والاختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام
17	المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري
17	الفرع الأول: الضبط الإداري طبيعة قانونية
18	الفرع الثاني: الضبط الإداري طبيعة سياسية
18	المطلب الثالث: مجالات الضبط الإداري
19	الفرع الأول: الضبط الإداري في مجال العمران
19	الفرع الثاني: الضبط الإداري في مجال حماية البيئة
20	الفرع الثالث: الضبط الإداري في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية
22	المبحث الثاني: أهداف للضبط الإداري
22	المطلب الأول: تعريف النظام العام

23	الفرع الأول: التعريف الفقهي للنظام العام
24	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للنظام العام
25	الفرع الثالث: التعريف القضائي للنظام العام
25	المطلب الثاني: خصائص النظام العام
25	الفرع الأول: النظام العام مجموعة من القواعد الآمرة
26	الفرع الثاني: النظام العام فكرة مرنة ومنتطورة
26	الفرع الثالث: النظام العام يتصف بالعمومية
27	الفرع الرابع: النظام العام وسيلة لحماية الحريات
28	الفرع الخامس: النظام العام ليس من وضع المشرع وحده
28	الفرع السادس: النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي
28	المطلب الثالث: عناصر النظام العام
29	الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام
29	أولاً: تحقيق الأمن العام
29	ثانياً: المحافظة على الصحة العامة
30	ثالثاً: توفير السكنية العامة
32	الفرع الثاني: العناصر الحديثة للنظام العام
32	أولاً: النظام العام الأدبي (الأخلاقي)
33	ثانياً: النظام العام الجمالي
35	ثالثاً: النظام العام الاقتصادي
35	رابعاً: حماية الكرامة الإنسانية
الفصل الثاني	
دور هيئات الضبط الإداري في ممارسة سلطاتها الضبطية	
39	المبحث الأول: هيئات الضبط الإداري
39	المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية
40	الفرع الأول: رئيس الجمهورية

42	الفرع الثاني: الوزير الأول
44	الفرع الثالث: الوزراء
46	المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري المحلية
46	الفرع الأول: الوالي
50	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
54	المطلب الثالث: وسائل الضبط الإداري
55	الفرع الأول: الوسائل القانونية
55	أولاً: لوائح الضبط الإداري
58	ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية
60	ثالثاً: التنفيذ الجبري للقرارات الضبط الإداري
63	رابعاً: الجزاء الإداري
65	الفرع الثاني: الوسائل البشرية
66	المبحث الثاني: حدود هيئات الضبط الإداري
66	المطلب الأول: حدود هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية
67	الفرع الأول: تقييد هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية
67	أولاً: معنى مبدأ المشروعية
68	ثانياً: أهمية مبدأ المشروعية في أعمال الضبط الإداري
69	ثالثاً: شروط مشروعية إجراءات الضبط الإداري
70	رابعاً: تدرج القواعد القانونية كأساس لمبدأ المشروعية
70	الفرع الثاني: تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام
71	الفرع الثالث: تقييد سلطات الضبط الإداري بالحريات
71	أولاً: المنع المطلق لممارسة الحريات غير مشروع
72	ثانياً: ضرورة التناسب ما بين إجراءات الضبط وقيمة الحرية
72	ثالثاً: حرية الأفراد في اختيار الوسيلة للحفاظ على النظام العام
73	رابعاً: احترام حق الدفاع إذا ما تضمن الإجراءات الضبطية عقوبة

74	المطلب الثاني: حدود هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
74	الفرع الأول: ظهور نظرية الظروف الاستثنائية
75	الفرع الثاني: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية
75	الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية
76	الفرع الرابع: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية
76	أولاً: حدوث ظرف استثنائي
77	ثانياً: عدم إمكانية مواجهة الظرف الاستثنائي وفقاً لقواعد القانونية العادية
77	ثالثاً: أن يكون الهدف من الإجراءات الاستثنائية حماية النظام العام
77	رابعاً: تناسب الإجراء الاستثنائي مع الظرف الاستثنائي
78	خامساً: الرجوع إلى قواعد المشروعية العادية إذا ما انتهت الظروف الاستثنائية
78	الفرع الخامس: تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في الجزائر
79	الفرع السادس: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات العامة
80	أولاً: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات الفردية
81	ثانياً: آثار الظروف الاستثنائية على الحريات الجماعية
83	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على أعمال هيئات الضبط الإداري
83	الفرع الأول: توسيع الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري مع الظروف العادية
84	الفرع الثاني: تضيق الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري مع الظروف الاستثنائية
87	خاتمة
90	قائمة المراجع
105	الفهرس