



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



ضوابط نشاط الضبط الإداري في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور

طواهري اسماعيل

إعداد الطالبة

بن شعاعة هاجر

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الاسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. آمنة سلطاني
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. طواهري اسماعيل
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	الأستاذ شربي مراد

2018/2017

السنة الجامعية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى

والديا العزيزين

زوجي ووالديه المحترمين

أبنائي زينة حياتي

من أشرف على انجاز هذا البحث

كل أساتذتي وكل من درسني

كل من سهر الليل طلبا للعلم

كل من عرف الحق وعمل به

أهدي هذا المجهود المتواضع.

شكر وعرّفان

" كن عالما .. فإن لم تستطع كن متعلما، فإن لم تستطع أحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم "

بهذه المناسبة التاريخية السارة في حياتي، أحمد الله العلي القدير عن كل ما أنعم به علي، وأتقدم باخلص عبارات الشكر والتقدير لمن كان له الفضل في انجاز هذا المجهود العلمي المتواضع، الأب الدكتور الفاضل "اسماعيل طواهري"، مقرة له بأنني " منك تعلمت أن التفاني والاخلاص في العمل، هما سر النجاح وأنه لا مستحيل أمام الارادة الطامحة للنجاح.

فالشكر لله أولا وأخيرا ثم لك على مجهود دعمك طيلة هذا المشوار، متمنية لك دوام الصحة والعافية.

مقدمة

انحصرت مهمة الدولة ببداية ظهورها في المحافظة علي أمنها الداخلي، بإقامة العدل بين الناس، وامنها الخارجي بالدفاع على اقليمها ضد الاعتداءات الأجنبية، فعرفت بالدولة الحارسة التي لا تتدخل في نشاط الأفراد تاركة إياه لواسع حريتهم في كافة مجالات النشاط، كالصحة والتعليم وغيرهما من القطاعات، إذ كانت تسند هذه المجالات للأفراد.

أما الدولة الحديثة فقد تخلت عن فكرة حيادها وأصبحت تتدخل في شتى القطاعات العامة متولية مهمة تسييرها بنفسها، قصد تحقيق المصلحة العامة، مما أوجب عليها توفير حياة أفضل للأفراد من كل الجوانب، الصحية، التعليمية، الاقتصادية، الاجتماعية، الرفاهية، إلخ...

فصار للدولة الحديثة نشاطان أساسيان هما، المرافق العامة والضبط الإداري، حيث يعد الأخير نظرية قديمة عرفت في العهد الاسلامي باسم الحسبة، أول من مارسها الرسول محمد (ص)، باعتبار ذلك من أهم الوظائف الإدارية التي تؤدي فيها الإدارة نشاطها بواسطة الأعمال والعقود الإدارية، بهدف الترخيص للأشخاص أو منعهم من القيام بعمل أو بتصرف معين.

منه صار التعبير القانوني على هذا النشاط الإداري(منع أو حرمان) الاشخاص من القيام بعمل أو بتصرف معين، بالضبط الإداري(La police administrative)، لحفظ النظام العام. أدى توسع تدخل الدولة في أغلب أوجه النشاط الذي يقوم به المواطن، أن حظي الضبط الإداري، بأهمية كبيرة في عالمنا الحالي.

فالجزائر قد مرت بعدة مراحل تأرجح خلالها نطاق تطبيق الضبط الإداري اتساعا وضيقا حسب مقتضيات كل مرحلة، فبعد الاستقلال تبنت النهج الاشتراكي، فساد الاستقرار الأمني والاجتماعي نتيجة تدخل الدولة بأغلب المجالات، بتضييق الحريات العامة.

في رأيي أنه لم يكن للجزائر بديلا لهذا الاتجاه، لأنها قد كانت دولة فنية آنذاك، جل أبنائها أميين، فكان على السلطة حتى تسيطر على الأمور أن تقيد الحريات تحقيقا لاستتباب الامن والاستقرار الاجتماعي، مما أوجب على الإدارة تحري الدقة والصرامة عند ممارسة نشاطها.

بالنظر إلى أن النشاط الإداري يتعلق بالمرافق العامة(كمرافق، الصحة، العمل، التعليم إلخ).

باعتبار هذه المرافق وسيلة تحقيق المصلحة العامة.

وبالنظر إلى أن الضبط الإداري هو النشاط السلبي للإدارة.

تكون المهمة الأساسية للضبط هي تفادي وقوع الجريمة، بجملة ضوابط تلتزم بها الإدارة

عند ممارسة الضبط الإداري.

بناء عما ذكر قدر أن يتم تدخل سلطة الضبط في تنظيم ممارسة الحريات بأساليب مختلفة على أنه إذا تجاوز هذا النشاط حدوده بأن صار اعتداء، وجب اعادته لوضعه الصحيح، بجملة ضوابط، عملا بقوله(ص) " لا ضرر ولا ضرار".

مما يتصل بهذه المقدمة، نذكر :

أولا : أهمية الموضوع.

تتجلى هذه الأهمية في أن :

أ - موضوع الضبط الإداري من اهم المواضيع، لأن الامم والمجتمعات لا تقوم إلا من خال النظام العام بعناصره المختلفة من امن عام وصحة عامة وسكينة عامة.

ب - رغم أن نظرية الضبط الإداري من أقدم نظريات القانون الإداري، إلا أنها لا زالت حتى وقتنا الحاضر محل دراسة، بسبب تطور المجتمعات و تجدد أهداف الضبط، الأمر الذي أدى لاتساع نشاط الإدارة لما قد يمس حقوق وحريات الأفراد.

ج - أكبر أهمية اهي ارتباط الضبط الإداري عموما والنظام العام خصوصا بحياة الانسان.

د - كما أن البحث في هذا الموضوع من شأنه أن يكشف عن حقيقة ودور السلطة القضائية في تجسيد حماية حقوق الأفراد والحريات العامة المقررة في قوانين الدولة.

ثانيا : أسباب اختيار الموضوع.

أهم ما دفعني لاختيار هذا الموضوع، هو :

أ - أن أهداف الضبط الإداري تطورت عما كانت عليه في السابق، مما ادى لاتساع نشاط الإدارة لحد المساس بحريات الأفراد.

ب - تجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها، واستخدام امتيازاتها لغير الصالح العام.

ج - رغبتني في توطيد علاقة الإدارة والمواطن بتوضيح الضوابط القانونية للنشاط الإداري.

ثالثا : أهداف الدراسة.

تهدف الدراسة لتوضيح.

أ - مفهوم الضبط الإداري، وأهميته في الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

ب - تسليط الضوء على دور القضاء في وضع حدود وضوابط تحقيقا للتوازن بين الحقوق

والحريات والمحافظة عليها.

د - ترسيخ ضوابط من شأنها منع تجاوز هيئات الضبط الإداري وتحقيق استخدام امتيازات الإدارة بدافع حماية النظام العام.

رابعاً : صعوبات الدراسة.

من الصعوبات والعراقيل التي واجهتني هي أن معظم المراجع التي اعتمدها تشابه من حيث الشكل ومن حيث المضمون، وهي لم تأت بما يمكننا من المقارنة، إذ أنه حتى الأمثلة التوضيحية غالباً ما كانت نفسها.

خامساً : المنهج.

دراسة هذا الموضوع دراسة علمية تتفق وطبيعته، يجب العمل بالمنهج التحليلي لمعرفة الضبط الإداري وخصائصه والتطرق لمجال نشاطه وتحليله.

سادساً : الإشكالية.

حتى نعطي لهذا الموضوع حقه من البحث، نطرح الإشكالية التالية :
فيما يتمثل النشاط السلبي للإدارة، وما هي الضوابط الواردة عليه، حتى لا يمس دون وجه حق بحقوق وحرريات الأفراد ؟

مما يقتضي بيان أمور أساسية، نبينها في.

الفصل الأول : الضبط الإداري والهيئات الممارسة له

المبحث الأول : الضبط الإداري

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن النشاطات المشابهة له

المطلب الثاني : أهداف الضبط الإداري وأنواعه

المبحث الثاني : هيئات الضبط الإداري ووسائل عملها

المطلب الأول : هيئات الضبط الإداري

المطلب الثاني : وسائل عمل هيئات الضبط الإداري

الفصل الثاني : نطاق نشاط الضبط الإداري في الجزائر

المبحث الأول : حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات العادية

المطلب الأول : مبدا المشروعية والحريات الشخصية
المطلب الثاني : الرقابة القضائية لأعمال الضبط الإداري
المبحث الثاني : حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات غير العادية
المطلب الأول : الظروف الاستثنائية
المطلب الثاني : الرقابة القضائية لقرارات الضبطية في الظروف الاستثنائية
الخاتمة

الفصل الاول

الضبط الإداري والهيئات الممارسة له

تقوم الإدارة العامة بواسطة السلطات الإدارية المختصة والاجهزة; الهياكل والإدارية التابعة بأعمالها وانشطتها لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية للدولة باستخدام الضبط الإداري (البوليس الإداري)، باعتباره الأسلوب الذي تحقق به هدف الوظيفة الإدارية وغايتها المتمثلة للحفاظ على النظام العام من خلال هيئات الضبط الإداري. لتوضيح ذلك قسمنا الفصل لمبحثين، أحدهما للضبط الإداري، وآخر لهيئات الضبط الإداري ووسائل عملها.

المبحث الاول

الضبط الإداري

نتعرض في هذا المقام لتعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من الأنشطة المشابهة له في مطلب أول ولأهداف وأنواع الضبط الإداري في مطلب ثاني، هما :

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن النشاطات المشابهة له

نعرض هذا المطلب في فرعين، أحدهما لتعريف الضبط الإداري وآخر لتمييزه عن الأنشطة المشابهة له، فيما يلي.

تعريف الضبط الإداري

الفرع الأول

للضبط معنى قانونيا واسعا، إذ اريد به قديما اجراء تتخذه الدولة لتحقيق أهداف المجتمع. كما اريد به التنظيم، فاطلق بمقتضاه على الدولة تعبير الدولة المنضبطة (L'état policier) التي ترجمها المشرع الجزائري بكلمة شرطة.

لتعبير الضبط أو الضابطة (La police) عدة معاني، إذ من الناحية العضوية (الشكلية) أول ما تثيره الكلمة بذهن الرجل العادي بشكل عام هو صورة رجل الشرطة بلباسه الرسمي قائما

بتنظيم حركة السير بالطرق، أو صورة مفتش الشرطة وهو يؤدي واجبه بمكتبه.
وهذا إن اعتمدنا المعيار الشكلي أي العضوي¹.

إلا أن تعبير الضابطة يعني أيضا من الناحية الموضوعية، نشاطا أو تنظيميا ما، وهنا أن اعتمدنا المعيار الموضوعي باعتباره مستمدا من النشاط الممارس، فتبعنا لهذا المعيار نقول مثلا سلطات الضابطة التي يتمتع بها الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.
فلكي نحدد بدقة تعريف الضابطة الإدارية، لا بد من تعريفها شكلا وموضوعا ثم بما جاء به الفقه والتشريع، فيما يلي.

اولا : تعريف الضبط الإداري شكلا وموضوعا

سبق أن اوضحنا أنه للضبط الإداري معنى مزدوجا تبعا للمعيار المستخدم ما أن كأن هو المعيار الشكلي(العضوي)، أو المعيار الموضوعي بالمعنى السابق بيانه، مما يقتضي تعريف الضبط الإداري في بندين، هما.

أ - تعريف الضبط الإداري طبقا للمعيار العضوي(الشكلي)

يراد بالضبط الإداري أو الضبط البوليسي مجموع الاشخاص المكلفين بتنفيذ التنظيم وبحفظ النظام العام، حيث يجري الحديث حينئذ عن قوات الشرطة أو جهاز الشرطة وأحيانا الجيش عندما يكلف بهذه المهمة في الظروف غير العادية، أو هو مجموع الهيئات القائمة بالتصرفات والإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام².
بحسبه يعرف الضبط الإداري بانه " الهيئات والسلطات الإدارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام العام³.

الواضح من التعريف أنه يركز على الجانب العضوي دون التطرق للجوانب المادية.

ب - تعريف الضبط الإداري طبقا للمعيار الموضوعي

يعتبر هذا التعريف اهم من التعريف الشكلي، فالضبط الإداري حسب هذا المعيار هو " أحد

¹ - د. ماهر صالح علاوي الجبوري : " مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة " دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد جمهورية العراق ، ص 68.

² - حسون محمد علي : " محاضرات الحريات العامة " لطلبة السنة الرابعة، كلية الحقوق، جامعة قلمة 2012/2006.

³ - بعلي محمد الصغير : " القانون الإداري " دار العلوم، الجزائر 2005، ص 260.

نشاطات السلطات الإدارية، أي مجموع الإجراءات والتدابير التي تقوم بها السلطات العامة على شكل موانع، أي أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد من أجل الحفاظ على النظام العام وذلك بوضع حدود تقيد الحريات الفردية غير المعترف بها دستورياً، مثل ضابطة الصيد رابطة السير، على أن الضبط الإداري لا يمكن أن يوضع حدوداً أو موانع يقيد بها الحقوق والحريات الفردية والعامة المطلقة لأن المشرع الدستوري لم يخول جهة الضبط الإداري في تنظيمها لأنها مطلقة مثل حرية الاعتقاد والحق في الحياة والحق في المساواة أمام القانون والحق في الدفاع، الخ... وأن السلطات المخولة بممارسة سلطة الضبط الإداري تكون محددة بالقانون. ولكي نميز بين سلطة الضبط الإداري في التعريف الشكلي والموضوعي للضبط الإداري يجب أن نعلم أن ليس كل سلطة ضابطة "بالمعنى العضوي" تتمتع بسلطة ضابطة "بالمعنى الموضوعي".

إلا أن كل سلطة ضابطة بالمعنى الموضوعي، تتمتع بسلطة ضابطة بالمعنى العضوي فمفوض الشرطة أو الشرطي العادي لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي لغلق محل تجاري، في حين يتمتع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه السلطة، في حين يكون مفوض الشرطة أو الشرطي العادي مكلفاً بالتنفيذ المادي لقرار الغلق، الذي يهدف حفظ النظام¹.
نخلص للقول أن الضبط الإداري هو "شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف حفظ النظام العام"²، لأن هذا التعريف يحقق مزايا أكثر من غيره، رغم أنه عجزه على تحقيق فكرة الضبط الإداري بشكل جامع مانع.

ثانياً : تعريف الضبط الإداري فقهاً وتشريعاً

نتعرض لهذا في نقطتين هما :

أ - تعريف الضبط الإداري فقهاً.

نظراً لأن التشريع كما سبق بيانه قد ترك تعريف الضبط الإداري للفقهاء، ظهرت عدة تعاريف فقهية نستعرض بعضها :

فبالفقه العربي عرفه الفقيه الدكتور طعيمة الجرف بأنه " مجموع ما تفرضه السلطة من

¹ - حسون محمد علي : " محاضرات الحريات العامة " السنة الرابعة، كلية الحقوق، جامعة قلمة 2012/2006.

² - د. سعاد الشراوي " رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط " 1974، ص 3.

أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد لتنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بغرض صيانة النظام العام في المجتمع"¹.

كما عرفه الدكتور صبيح بشير مسكوني فقد عرفه بأنه " مظهر من مظاهر نشاط الإدارة العامة يراد به ممارسة هيئات إدارية معينة اختصاصات فرض قيود على حريات الأفراد لحماية النظام العام"².

مهما كان الامر فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة افراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة.

أما بالفقه الأجنبي فقد عرفه الفقيه André de Laubadère بأنه " مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد، حماية للنظام العام"³، أي أن البوليس الإداري هو شكل من اشكال تدخل بعض السلطات الإدارية لفرض قيود على حريات الأفراد لحماية للنظام العام. كما عرفه البعض على أساس أنه غاية، والبعض الاخر على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد وحرياتهم، بمعنى أنه حق الإدارة في أن تفرض قيودا على الأفراد تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"⁴.

ب - تعريف الضبط الإداري تشريعا:

إذا كان تعريف الضبط الإداري شرعا هو " العمل على القيام بما أمر به الله والامتناع عما نهى عنه تحقيقا لوقاية وحماية نظم الحياة الدينية والدينيوية المتعلقة بالمقاصد الشرعية ". فهو نوع من الولاية الضابطة يخول القائم به على وجه الإنابة العمل على تنفيذ أمر الله ومنع ما نهى عنه، بواسطة نظام الحسبة الذي هو نظام مشابه للضبط الإداري الحديث"⁽⁵⁾.

¹ - د. طعمية الجرف : " القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية " دار النهضة العربية 1978، القاهرة، ص 487.

² - د. صبيح بشير مسكوني : " مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة " الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ليبيا، 1978، ص 120

³ - يراجع :

André de Laubadère : « Traité de droit administratif » TI, 9° éd , Par J.C Venezia et yves Gaudemet, L G D J Paris 1984

⁴ - د. سليمان الطماوي : " مبادئ القانون الإداري " الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة 1961، ص 742.

⁵ - سعيد الحكيم : " الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية " الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1987، ص 336.

فان تعريف الضبط الإداري تشريعا فهو يكاد يكون منعما لا وجود له، إذ يلاحظ مثلا أن المشرع بكل من فرنسا والجزائر لم يضع تعريفا محددًا للضبط الإداري، مكتفيا بتحديد اغراضه تاركا التعريف للفقهاء، فالمادة 94 من القانون 10/11 الصادر في 2 يونيو 2011 متضمنا قانون البلدية¹ تنص بشأن احترام حقوق وحرقات المواطنين، على ما مضمونه تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمجموعة وظائف مبينة بالمادة، ونصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 247/94 المنظم لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية والإصلاح الإداري²، على ما مضمونه أن يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية :

01 - المحافظة على النظام العام والامن العموميين.

02 - المحافظة على الحريات العامة.

من التعريف يتضح أنه للضبط الإداري خصائص (صفات) هامة، يمكن حصر أهمها في :
التعبير عن السيادة

الوقاية

الانفراد

التقدير

أ - صفة التعبير عن السيادة

إن امكانية تحديد وتقيد وتنظيم الحريات العامة والحقوق الفردية، من قبل سلطات الضبط الإداري دون مشاركة الأفراد بها بهدف المحافظة على النظام العام في جميع الدول، يعتبر من اهم مظاهر السيادة والسلطة العامة في مجال الوظيفة الإدارية التي تتمتع بها الإدارة العامة. فمن امتيازات السلطة العامة في مجال الضبط الإداري المعبرة عن السيادة³ قدرة الإدارة على التنفيذ المباشر لقراراتها دون الرجوع المسبق للقضاء باعتباره صاحب الاختصاص الاصلي، لأن المشرع سمح للإدارة المختصة بممارسة هذا الاختصاص تعبيرا على مظهر السيادة والسلطة. حيث تتجلى وتتجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموعة الامتيازات من

¹ - المادة 94 من قانون 10/11 الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجزائر.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 247/94، الصادر في 10 أوت عام 1994، منظما لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية والإصلاح الإداري، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 53 بتاريخ 21 أوت 1994، الجزائر.

³ - د. عمار عوابدي : " القانون الإداري " مرجع سابق، ص 378.

السلطات والصلاحيات الاستثنائية غير المألوفة التي تمارسها السلطات الإدارية الضبطية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام¹.

ب - الصفة الوقائية للضبط الإداري

تتميز فكرة البوليس (الضبط) الإداري بأنها فكرة وقائية لحماية النظام العام بمدلوله ومفهومه الإداري، أي المحافظة على الامن العام والسكينة العامة، والصحة العامة والآداب العامة فالبوليس الإداري هو أسلوب وقائي لتنظيم والعمل الإداري، وللمحافظة على النظام العام²، إذ يتجلى نشاط الضبط الإداري من قبل السلطات المختصة باتخاذها قرارات في مجال الضبط الإداري تهدف من قراراتها إلى المنع من الوقوع بالاضطرابات والاخلال بالنظام العام، أي أن هذه القرارات الضبطية تتخذ مسبقا لتأمين النظام العام من الاضطرابات، أي هي إجراءات وقائية، فعندما تبادر سلطة ضبط الإداري إلى سحب رخصة السياقة من احد الأفراد فإنها بهذا العمل الاجرائي تقوم بوقاية الأفراد من كل خطر يداهمهم أي كان مصدره³.

ج - صفة الانفراد

الضبط الإداري اجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها الهدف منه المحافظة على النظام العام، ما على الأفراد إلا الخضوع والامتثال للإجراءات التي تفرضها الإدارة ، طبقا لما يحدده القانون، تحت رقابة السلطة القضائية.

فأعمال الضبطية الإدارية التي تتجسد في قرارات ضبطية هي إجراءات فردية، أي أوامر من ادارة الضبطية⁴، سواء كانت قرارات فردية أو قرارات تنظيمية، تنتج أثارها القانونية بإرادة سلطة الضبطية دون أن يكون لإرادة الأفراد دور في احداث الاثار القانونية لهذه القرارات.

¹ - د. محمد عصفور : " البوليس والدولة " القاهرة ، مطبعة الاستقلال الكبرى ، البوليس والدولة " القاهرة ، مطبعة الاستقلال الكبرى ، 1971، ص27، 254، 296.

د. ثروت بدوي : " القانون الإداري " القاهرة دار النهضة العربية 1974، ص384 .

Etienne Picard: « La Notion de police Administrative » L.G.D.J, paris 1984, p 51 et s

² - د. محمد عصفور : " المرجع السابق " ، ص 28.

Etienne Picard: « La Notion de police Administrative » op. cit. p 327, 388,328.

³ - د. لباد ناصر: " الوجيز في القانون الإداري " مطبعة حسناوي الطبعة الأولى ، سطيف ، الجزائر، 2006، ص 147

⁴ -

André .de Laubadere : « Traité de droit administratif » T I, 9° éd , Par J.C Venezia et yves Gaudeme ? L.G.D.J, Paris.1984.P. 632.

G.Dupus, M-J.Guedon, P. Chretien : « Droit administratif » 6° éd. A. Colin, Paris 1998, P.471 et s.

تنتج هذه الصفة بطبيعتها من صفتي الانفرادية والسيادة اعلاه، حيث يكون لإدارة الضبطية السلطة التقديرية الكاملة في ممارسة الإجراءات والأوامر الضبطية من حيث الزمان ومن حيث المكان، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل بكيفية ما لمنع حدوث هذا الخطر، تحقيقا للصفة الوقائية من وقوع الخطر المزعوم.

الفرع الثاني تمييز الضبط الإداري عن النشاطات المشابهة له

باعتبار الضبط الإداري نشاط تقوم به الدولة فهو يتشابه ويختلف مع بعض النشاطات التي تقوم بها الدولة أيضاً كالنشاط القضائي والنشاط التشريعي والنشاط المرفقي¹، مما يقتضي التمييز بين الضبط الإداري وهذه المصطلحات القانونية، لأن هذا التمييز يساعدنا على تحديد مفهوم دقيق لمصطلح الضبط الإداري. إذ أن مصطلح الضبط لا يتعلق فقط بالجانب الإداري بل قد ينصرف للعمل التشريعي والعمل القضائي أيضا. لذلك وجب تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي والمرفق العام.

أولا : الضبط الإداري والضبط التشريعي

يلجا المشرع كثير من الأحيان لإصدار القوانين التي تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظا للنظام العام، ففي ممارسة الاختصاص قد يستند اختصاصه التشريعي الذي يجد مصدره في الدستور والمبادئ العامة للقانون، قد يصدر تشريعات تسمى تشريعات تسمى " الضبط التشريعي²، تميزا لها عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية، يترتب عليها تقييد حريات الأفراد، أن تمت ممارسة سلطة الضبط الإداري في اطار القوانين والتشريعات وتنفيذا لها، مع الاشارة إلى أن هذا لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط. بحسبه نجد أن هناك معيارين للتمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي، هما.

1- د. لباد ناصر: " الوجيز في القانون الإداري " مرجع سابق، ص 148.
2- د. ماهر صالح علاوي الجبوري: " مبادئ القانون الإداري " مرجع سابق، ص 76.

أ - المعيار الشكلي :

يمارس الضبط الإداري من قبل السلطة التنفيذية وذلك من خلال وضع القيود والضوابط على ممارسة الحريات الفردية لأجل حماية النظام العام، اما الضبط التشريعي فهو يمارس من قبل السلطة التشريعية، بإصدار قوانين تنظم الحريات الفردية التي كفلها الدستور للأفراد¹. فهو يشمل القوانين والتشريعات التي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور² لكن الاصل العام لا يحرم السلطة التنفيذية من استخدام سلطتها المستقلة في فرض قيود أخرى على حريات الأفراد طالما انها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع وهو ما أدى لإدخال لوائح الضبط في اطار اللوائح المستقلة.

ب - المعيار الموضوعي :

إن الضبط الإداري يقصد به مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي للحفاظ على النظام العام ولهذا فإن المهمة الوقائية للضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام وذلك بتوخي حدوث الجرائم وغيرها من الأفعال التي تهدد الامن والسكينة العامة أو الصحة العامة في المجتمع، اما الضبط التشريعي يشمل القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تحدد وتضبط كفاءات ممارسة الحريات الواردة في الدستور، ذلك أن معظم تلك الحريات تقتضي سن قوانين متعلقة بها حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 140 من الدستور على أن " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك في المجالات الآتية :

حقوق الاشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين "

ثانيا : الضبط الإداري والضبط القضائي

تعرف الضابطة القضائية بأنها مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم قبل وقوعها، والبحث عن مرتكبها للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وانزال العقوبة به³، لذلك فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما

¹ - عبد الله حاج أحمد : " مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الجزائري " دراسة مقارنة "مذكرة ماجستير الجامعة الإفريقية، العقيد أحمد درارية، أدرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الاسلامية، 2006، ص 22.

² - عبد الغني بسيوني : " النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر " منشأة المعارف، الاسكندرية 2003، ص 390.

³ - د. أحمد فتحي سرور: " الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية " دار النهضة العربية 1986، ص 468.

يستهدفان المحافظة على النظام العام¹، فغالبا ما يقع الخلط بين الضابطة القضائية والضابطة الإدارية، من حيث أن نفس الوكلاء يقومون أحيانا بممارسة أي منهما، الأمر الذي يدفع للقول أنه يوجد خلط عضوي بين السلطتين، إلا الواقع أنهما يختلفان من حيث طبيعة النشاط ومن حيث السلطة المختصة بالإجراءات لكل منهما، ومن حيث هدف كل منهما².

أ . الاختلاف من حيث طبيعة النشاط

تختلف إجراءات الضبط الإداري عن إجراءات الضبط القضائي، فالضبط الإداري يعتبر صورة من صور النشاط الإداري للسلطة الإدارية، وإجراءاته تخضع لأحكام القانون الإداري. يتميز نشاط الضبط الإداري في طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة إدارية ذاتية مثل وقف التنفيذ القرارات أو إلغائها إداريا وكذلك يخضع لرقابة القضاء الإداري بإلغاء تلك القرارات وتعويض الأضرار الناتجة عنها، أي رقابة شرعيتها. أما الضبط القضائي فهو يتم في شكل قرارات قضائية عن السلطة القضائية، فلا تخضع لرقابة المشروعية لدى القضاء الإداري مثل الطعن بالإلغاء والتعويض، ولا تخضع لإجراءات وقف التنفيذ كما هو الحال في نشاط الضبط الإداري، ولا تخضع لإجراءات التظلم الإداري التي تخضع لها إجراءات الضبط الإداري إنما ترد عليها طرق طعن أمام جهات قضائية أخرى وإنما أعمال الضبط القضائي تخضع لإشراف النيابة العامة أو وكيل الجمهورية حسب ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

ب - الاختلاف من حيث الجهة التي تبشر إجراءات الضبط.

تتولى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ثم الوزير الأول ووزرائه بتفويض من رئيس الجمهورية ورجال الأمن، وكذلك الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ووظيفة الضبط الإداري وأن هذه الهيئات تنتمي إلى الإدارة المركزية والإدارة المحلية كلا حسب اختصاصه. أما ممارسة الضبط القضائي مبدئيا تخضع لأعوان الضبط القضائي الذين يعملون تحت السلطة القضائية الممثلة بالسلطة الرئاسية للنائب العام ولوكيل الجمهورية.

¹ - د. مصلح ممدوح الصرايرة : " القانون الإداري " الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2012 ، ص 266.

² - د. مصلح ممدوح الصرايرة : " القانون الإداري " مرجع سابق، ص 266.

³ - قانون رقم 09/08: المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فبراير 2008، الجزائر.

قد حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر في قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم من المادة 14 إلى المادة 28 سلطات الضبط القضائي، وهذه السلطات حسب المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية¹، قسمت إلى ثلاث فئات هي :

01 - ضباط الشرطة القضائية.

02 - أعوان الضبط القضائي.

03 - الموظفون والأعوان المنوط بهم بعض مهام الضبط القضائي.

د - الوالي.

مع ملاحظة أن كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي بعض الحالات الوالي، يمثل في نفس الوقت سلطتي الضبط الإداري والضبط القضائي على التوالي المادة 92، 93 من قانون البلدية، رقم 10/11.

لهذا من المفيد اللجوء للمعيار المادي للتمييز بين عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعود لاختصاص الضابطة الإدارية وذلك الذي يعود الضابطة القضائية.

أما الوالي فلا يمارس إلا نشاط الضابطة القضائية، وذلك استثناء في حالة المساس بأمن الدولة، المادتين ، 15، 28 من قانون الإجراءات الجزائية، والمادة 96 من قانون الولاية². أيضا رجال الأمن العام يأخذون صفة الأزواجية أحيانا فهم من رجال الضبط الإداري عند قيامهم بفض التجمهرات، ومن رجال الضبط القضائي عند الفاء القبض على المجرمين³.

ج - الاختلاف من حيث الأهداف.

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في أن مهمة الأول وقائية للعمل على صيانة النظام العام بمنع الأعمال التي من شأنها الإخلال به قبل وقوعها، سواء كانت هذه الأعمال جرائم يعاقب عليها القانون أم لم تكن كذلك، أما الضبط القضائي فمهمته هي الكشف عن الجرائم ومرتكبيها تمهيدا لتقديمهم للمحاكمة وتنفيذ العقوبة فيهم عقابا لهم وتخويفا لغيرهم.

¹ - قانون الإجراءات الجزائية.

¹ - قانون الولاية رقم 07/12 بتاريخ 28 ربيع الأول 1433 هـ، الموافق 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ -

غير أن اختلاف نوعي الضبط لا يمنع من وجود علاقات متبادلة بينهما أهمها أن الضبط القضائي يساعد على صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تثبته العقوبة في النفوس، كما أن للضبط الإداري آثاره في التقليل من الجرائم التي يتعقبها الضبط القضائي، فضلا عن قيام هيئة الشرطة بأداء مهام نوعي الضبط.

رغم وحدة رجال الشرطة الذين يتولون مهمتي الضبط الإداري والضبط القضائي، رغم ما قد يقع من لبس، فإن العمل في الحالتين متميز عن الآخر، فالشرطي الذي يمر لحراسة المنازل والمتاجر ليلا يقوم بعمل من أعمال الضبط الإداري لأنه يحافظ على النظام العام، فإذا وقع حادث سطو بمجال حراسته من حيث المكان والزمن، وجب عليه متابعة الجاني والقبض عليه وجمع أدلة الحادث وهي من أعمال الضبط القضائي، وشرطي المرور عندما ينظم حركة السيارات في الطرق العامة يقوم بعمل ضبط إداري لاستهدافه حماية النظام العام، فإذا وقعت مخالفة حرر محضرا بها، وإذا دهمت سيارة احد المشاة تولى إثبات الحالة والتحقيق المبدئي والتحفظ على الجاني وهو في ذلك يمارس ضبطا قضائيا.

ثالثا : الضبط الإداري والمرفق العام

تتشابه فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام في بعض الأوجه ويختلفان في أوجه أخرى الأمر الذي يتطلب بيان أوجه التشابه وأوجه الاختلاف، فيما يلي :

أ - أوجه التشابه.

يظهر التشابه من أن الفكرتين تعبران أحسن تعبير عن النشاط الإداري، المستهدف تحقيق المصلحة العامة، إذ أن كل من الضبط الإداري والمرفق العام يكمل الآخر لتحقيق المصلحة العامة، الأمر الظاهر جليا من الإجراءات التي تستخدمها الإدارة العامة في نشاطها الضبطي لتساهم في تحسين سير المرافق العامة، والعكس صحيح، إذ أن حسن سير المرافق العامة كثيرا ما يسهل مهمة الإدارة في تحقيق أهداف وأغراض الضبط الإداري.

مثال ذلك ما نراه بمرفق الصحة العمومية بشأن ضابطة النظافة، حيث أن هدف الضابطة هو الحفاظ على الصحة العمومية التي هي أحد عناصر النظام العمومي، يلزم الإدارة بالقيام بإجراءات ضبئية للتنظيف للتخلص من الفضلات والأوساخ، الهدف منها تحقيق المحافظة على الصحة العمومية، وهو نفس الهدف الذي تسعى له الإدارة عندما تقوم بإنشاء وتنظيم

وتسيير مرفق عمومي صحي للحفاظ على نظافة الأحياء السكنية والمحلات العامة للوقاية من الأمراض، وهذا هو أيضا شأن باقي مرافق الصحة المختلفة¹.

كما تتشابه وتتداخل الإجراءات والأساليب المتخذة من سلطات البوليس الإداري وسلطات المرفق العام، فسلطات البوليس الإداري المختصة تتخذ إجراءات وقرارات وأعمال تتضمن على مظاهر السيادة والسلطة العامة مثل قرارات وإجراءات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، وتمارس سلطات المرفق العام ذات الأساليب والأعمال في مواجهة عمال المرافق العامة وفي مواجهة المتعاقدين معها " مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية وفكرة الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص والمقترنة بالعقود الإدارية " ومظاهر السلطة الرئاسية التي تمارس على أشخاص وأعمال المرفق العام المرؤوسين².

ب - أوجه الاختلاف

يعترف الفقهاء بصفة المرفق العمومي للضبط الإداري، لكن دون الوقوع في الخلط لوجود اختلاف جوهري بينهما، وأن هذا الاختلاف يجب أن يضبط بمعايير ثابتة، حيث نجد :

01 - النظرية التي تعتبر الضبط الإداري معبرا عنه بأعمال وإجراءات سلبية، أي ترك النشاطات الخاصة لأطراف أخرى يجب إخضاعها لقيود وقائية حفظا للنظام العام، أما أعمال المرفق العام فهي أعمال وإجراءات إيجابية تتعلق بتقديم خدمات للجمهور إشباعا لحاجته. هذا المعيار منتقد في رأيي بأن الضبط الإداري يشكل في نفس الوقت مرفقا عاما.

02 - هناك من اعتمد للتمييز بينهما، معيار الاختصاص الذي تباشره كل منهما، إذ تتولى مهمة الضبط الإداري دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأن هذه الجهات هي التي لها حق التنظيم بفرض قيود على الحريات والحقوق العامة، لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة، أما الجهة التي تتولى تسيير نشاط للمرفق العام، فهي قد تكون شركة أو فرد، فتتسم العلاقة بين الشركة أو الفرد المسير من جهة والمنتفع من الجمهور من جهة أخرى.

بهذا المعيار تبلغ إجراءات الضبط الإداري درجة خطورة لا يمكن معها إسنادها لأشخاص

¹- د. عمار عوابدي : " القانون الإداري " ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة 1990، ص 381..

²- د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 388

القانون الخاص، خلافا للمرفق العام حيث يمكن اسناد نشاطه لشركة تتولى القيام به. وهو ما نرى تطبيقه ببعض الجامعات الجزائرية، في الفترة الأخيرة بإسناد مهمة حفظ الأمن (المرفق العام للأمن بالجامعة) لشركة خاصة معترفا بها قانونا، بموجب عقود خاصة، كما هو الشأن بجامعة قلمة.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري وأنواعه

نتعرض لهذا المطلب في فرعين هما :

الفرع الأول

أهداف الضبط الإداري

يحصر الفقه الهدف من الضبط الإداري في إقرار النظام العمومي بالدولة وصيانته وإعادةه كلما اضطرب أو اختل للحالة الطبيعية.

تمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال، بهدف حماية للنظام العام.

فالنظام العام هو :

فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، إذ ما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان أو مكان ما قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخر، إذ اختلف تعريف النظام العام.

أولا :

التعريف التشريعي لفكرة النظام العام

رغم كثرة النصوص القانونية التي أصدرها المشرع الجزائري والتشريع المقارن التي تتعرض للنظام العام، فإنها لم تضع تعريفا للنظام العام بشكل عام¹.

ثانيا :

التعريف الفقهي لفكرة النظام العام

من التعريفات الفقهية قول الأستاذ الدكتور عمار عوابدي " المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة العامة في الدولة وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على

¹ Yelle Chouchi : Liberté de communication et ordre public ،R.A .S .J ،n° I ،1998.P.38 – 43
بشير بالعيد : " القضاء المستعجل في الأمور الإدارية " مطبعة عمار قرفي، بدون سنة، ص 79.

الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام¹، أيضا تعريف الفقيه هوريو الذي يرى أن النظام العام " يجب أن يحمل معنى النظام العام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى ".

يلاحظ على هذا التعريف أنه أغفل الجانب المعنوي للنظام العام. أيضا يوجد اتجاه يتزعمه الفقيه فالين، يرى أن النظام العام يشمل بجانب المظهر المادي المظهر المعنوي، فالنظام العام يقصد به " مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين "².

ثالثا : التعريف القضائي لفكرة النظام العام

أشارت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بالجزائر لمفهوم النظام العام في قرارها الصادر في 14 فيفري 1993 ضد وزير الداخلية، حيث أكدت على الطبيعة النسبية لمفهوم النظام العام معتبرة أنه لا يمكن تقييم المساس بالنظام العام سنة 1992 استنادا لمعايير سادت وطبقت سنة 1963.

كما أوردت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر تعريفا للنظام العام بحديثيات قرارها بتاريخ 27 أكتوبر 1984 الذب جاء به " إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه ليتمكن كل ساكن على التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة أو الوسط الاجتماعي..³.

بحسب التعريفين تكون، عناصر النظام العام، هي :

أ - الأمن العام :

المقصود بالأمن العام (La sureté publique) هو العام استتاب الأمن والنظام العام في المدن والقرى والاحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم

¹ - عمار عوابدي: " القانون الإداري "، مرجع سابق، ص 396.

² - محمد الوكيل : "حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة " الطبعة الاولى، مارس 2003، ص 60.

³ - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 14 فيفري 1993 ضد وزير الداخلية.

قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 1984.

من كل خطر قد يكونون عرضة له ومن الفيضانات وهو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء ومنع كل الأخطار المخاطر التي تهدد حيات الناس وسلامة أجسادهم وأموالهم. قد تكون مصادر الأخطار والمخاطر لطبيعة مثل تهدم وسقوط المنازل والأبنية والزلازل والفيضانات والحرائق وسقوط الأشجار، كما قد تكون بفعل الإنسان كما هو الحال في ظاهرة الإجرام والجرائم ضد الأشخاص والأموال العامة، والجرائم ضد الدولة ونظامها.

ب - الصحة العامة :

تتم حماية (La santé publique) باتخاذ الإجراءات والاحتياطات والأساليب الصحة الوقائية لمنع وجود المخاطر الصحية التي تهدد الإنسان في الصحة مثل الأمراض والأوبئة والأوساخ والفضلات، أي حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة أو إذ تعتمد الإدارة لتطعيم الأفراد ضد الأمراض المعدية، متخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها بتوفير الأدوية، إذ ازدادت أهمية عنصر الصحة العامة تبعا لزيادة عدد سكان الجزائر وتطور وسائل الاتصال، التي سهلت انتشار الأمراض والأوبئة¹.

ج - السكينة العامة :

السكينة العامة (La tranquillité publique)، هي حق أفراد المجتمع في الهدوء والسكينة العامة في الطرق والأماكن العامة، بالأ يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، إذ يقع على الإدارة القضاء على مصادر الازعاج بالشوارع والطرق العامة، كما أن السكينة العامة تمثل المظهر الثالث للنظام العام، يراد بها توفير الهدوء للجمهور في الطرق والأماكن العامة.

د - المحافظة على الأخلاق والآداب العامة.

الأخلاق والآداب العامة (Les mœurs publique) هي مجموعة القيم والمبادئ الأخلاقية التي تطغى في مجتمع معين ويلزم المجتمع باحترامها ، وتدخل الآداب العامة في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها، ولقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا هام في بيان هذه الحدود ، والأصل في قضائه أن النظام العام الذي يبرر الحفاظ عليها هو تدخل رجال الضبط

¹ - المادة 123 من الفصل الرابع من 10/11 المتضمن قانون البلدية " تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة النظافة العمومية لاسيما في مجال ما يأتي :
توزيع المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة ... "

الإداري رجال الضبط الإداري يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة متميزة عن المسائل النفسية والأدبية أو المعنوية التي لا تترجم بأعمال مادية، فلا يتدخل الضبط الإداري في مجال الآداب العامة لحماية الحد الأدنى من القيم التي يؤدي الاعتداء عليها أو مخالفتها إلى إخلال بالنظام العام وقد توسع القضاء الإداري الفرنسي حديثاً في تفسير النظام العام كهدف للضبط الإداري فجعله غير قاصر على النظام المادي ذي المظهر الخارجي، وإنما يشمل كذلك النظام الأدبي أو الأخلاق العامة¹.

بالتالي يمكن أن نلخص فكرة النظام العام بأنها فكرة اجتماعية وأنها فكرة مرنة تتطور مع مرور الوقت فقد توسعت أهداف النظام العام لتشمل المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة والمحافظة على كرامة الشخص البشري وهذا ما يجعل هناك تطور في عناصر وأهداف النظام العام للضبط الإداري.

الفرع الثاني أنواع الضبط الإداري

نتعرض في هذا الفرع لبيان انواع الضبط الإداري فيما يلي.

أولاً : الضبط الإداري العام.

هو الضبط الإداري في مفهومه الاساسي كوظيفة أولى جوهرية للإدارة العامة. يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود التي تهدف حماية النظام العام في المجتمع ويشمل ذلك استهداف وحماية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة في كل المجالات النشاط الفردي ومن ثم نجد أن الضبط الإداري العام هو الأصل والقاعدة العامة الاساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة ادارية².

يمكن سلطات الضبط الإداري العام أن تمارس أيضا الضبط الإداري الخاص، مثال ذلك الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي³، وكذلك الوزراء، فهم يمارسون إضافة للضبط الإداري العام، أنواعا من الضبط الإداري الخاص، فوزير الثقافة مثلا يتخذ التنظيمات اللازمة لحماية

¹ - وردت كلمة السكينة في القرآن الكريم في مواضع متعددة، منها قوله تعالى في الآية الرابعة من سورة الفتح (هُوَ الَّذِي أَنْزَلَ السَّكِينَةَ فِي قُلُوبِ الْمُؤْمِنِينَ لِيَرْتَدَّوْا إِيمَانًا مَعَ إِيْمَانِهِمْ...)، وقوله في الآية السادسة والعشرين من سورة التوبة (ثُمَّ أَنْزَلَ اللَّهُ سَكِينَتَهُ عَلَى رَسُولِهِ وَعَلَى الْمُؤْمِنِينَ..)، غير أن معنى السكينة لا يقتصر على مجرد الوقاية من الضوضاء وتجنب المضايقات السمعية، ولكنه يمتد ليشمل هدوء النفس وراحة الباب.-

² - محمد رفعت عبد الوهاب: " النظرية العامة للقانون الإداري "دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية2012، ص208،207

³ -

الآثار والمناظر، ووزير النقل يختص باتخاذ إجراءات الضبط الإداري الخاص في مجال النقل بمختلف أنواعه "برا وبحرا وجوا وعن طريق النقل بالسكك الحديدية"....
أخيرا هناك سلطات أخرى يمكن أن تكلف بممارسة بعض سلطات البوليس، كرئيس مؤسس التعليم العالي (مدير الجامعة)، فيما يخص المحافظة على النظام داخل المؤسسة الجامعية.

ثانيا : الضبط الإداري الخاص.

إن حاجة الإدارة لسلطات الضبط في حالات خاصة لا تكفي فيها السلطات العامة للضبط الإداري العام، فتنازل على صلاحيات لضبط الإداري الخاص بموجب نصوص قانونية، وهكذا يهدف الضبط الإداري الخاص لحماية النظام العام ولكن في مجالات محددة وخاص.
متميزا بأن له نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط يكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها¹.

فالضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم، إما أن يستهدف ذات أغراض أو أهداف الضبط الإداري العام التي هي حماية النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة، وإما أن يستهدف أغراضا أخرى مختلفة.

من تطبيقات الضبط الإداري الخاص، نذكر :

أ - ضبط اداري خاص يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام في مجالات خاصة :
من أمثلته الضبط الخاص بالقابر ودفن الموتى، وله نظام قانوني خاص يهدف لـذات أغراض الضبط الإداري العام، فهو يهدف لوقاية وحماية النظام العام في هذا المجال.
ذلك لضمان أن يكون دفن الموتى في أماكن مرخص بها من الدولة ن ويتحقق فيها الرقابة على الترخيص بالدفن بعد التحقق من حدوث وفاة، وان يكون الدفن من اشخاص مدربين على ذلك معتمدين من الدولة ويطبقون أصول تضمن حماية الصحة العامة.

ب - الضبط الإداري الخاص المتصل بذات أغراض الضبط الإداري العام كالضبط الخاص

¹ محمد رفعت عبد الوهاب: " النظرية العامة للقانون الإداري " المرجع السابق ص208.

بالسكك الحديدية وتتولاها شرطة متخصصة تحت اشراف وزير المواصلات، والضبط الإداري الخاص بالطرق العامة وقواعد استخدامها :

الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى، كما هو الشأن بفرنسا بالنسبة للضبط الخاص بالصيد والملاهي وسباق الخيل والاثار.

كما هو الشأن بمصر ولبنان والسياحة والاماكن السياحية، فهو يستهدف زيادة على أمن وراحة الزائرين والسائحين نظافة وحماية المناطق السياحية والحفاظ على كيان الدولة¹.

لا تطبق سلطات الضبط الإداري الخاص إلا على فئة معينة من الأشخاص كالأجانب والبدو الرحل، إلخ... وعلى نشاط معين مثل، قاعات السينما، الصيد البحري، الصيد البري قاعات اللعب، المرور، الملصقات، إلخ... وعلى أماكن معينة كاستعمال الشواطئ، الآثار الحداثق، إلخ...

للضبط الخاص نصوص قانونية تحدد السلطات المختصة به والإجراءات التي لها اتخاذها. لا بد في هذا المقام من الإشارة لما قد يحدث من :

ثالثا : تداخل بين صلاحيات سلطتي الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص :

يحدث هذا بسبب وجود العديد من الاختصاصات التي تتشابك وتتداخل في مادة الضبط الإداري طرحت مشكلة كيفية حل تنازل والتداخل الذي قد ينشأ بين سلطات الإدارية المختلفة والتي تتمتع بسلطة الضبط² وتثور المشكلة عندما تخضع النشاطات في ذات الوقت لسلطة كل من الضبط الإداري العام والضبط الخاص بحيث يحل التنازع وفقا للمبادئ المستمدة من أحكام القضاء الإداري على النحو التالي :

أ - حالات قصد المشرع بها استبعاد نظام الضبط العام، مثلها ضبط السكك الحديدية حيث عهد به لسلطة الضبط الخاص، ففي هذه الحالة ينظم المشرع الضبط الإداري، بمنع سلطات الضبط الإداري العام من التدخل فيما هو من اختصاص البوليس الخاص، كتنظيم المشرع الفرنسي ضبط السكك الحديدية بنصوص خاصة لمواجهة ما قد يعرض النظام العام بمناطق السكك الحديدية للخطر، حيث عهد بهذا لهيئات الضبط الخاص، وهو الشأن بالجزائر.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب : " المرجع السابق " ص 209.

² - عادل السعيد أبو الخير : " القانون الإداري " دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008، ص 244.

ب - حالات نظم فيها المشرع البوليس الخاص ويسمح بتدخل البوليس العام، ويرجع ذلك إلى أن كلا من الضبط العام والضبط الخاص يعالج أوجه من النشاط الفردي لا يعالجها الآخر لأن ما يعالجه الضبط الخاص لا يغطي كافة النواحي التي يستهدفها الضبط العام، مما يجعل الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص يكمل كل منهما الآخر.

المبحث الثاني

هيئات الضبط الإداري ووسائل عملها

نتعرض في هذا المبحث لهيئات الضبط الإداري ووسائل عملها، حيث نبين هيئات الضبط الإداري في مطلب أول ووسائل عملها في مطلب ثاني.

المطلب الأول

هيئات الضبط الإداري

إن تحقيق أهداف الضبط الإداري يستوجب وجود هيئات تقوم بالسهر على المحافظة ووقاية النظام العام من أي خطر محقق على المستوى الوطني، وكذا على المستوى المحلي، وهذا ما نتطرق إليه في فرعين هما.

الهيئات المركزية

الفرع الأول

تشمل كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول ووزير الداخلية، الوزراء.

أولا : رئيس الجمهورية :

إن رئيس الجمهورية طبقا لدستور 1996 وللتعديل الدستوري 2016 هو رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية والقائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، بين له الدستور في المادة 84 اختصاصا بأنه حامي الدولة ووحدة الأمة وحامي الدستور¹، إلخ.. إضافة للمسؤوليات إدارية هامة، ويملك الصفة الإدارية الفردية لشؤون الوظيفة الإدارية باسم الدولة، ورغم عدم وجود نص

¹ - المادة 84 من التعديل الدستوري 1/16 بتاريخ 6 مارس 2016، ج ر عدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016.

دستوري صريح أو نص قانوني يمنح لرئيس الجمهورية اختصاصات الضبط الإداري، إلا أنه يوجد بالجزائر عرف دستوري يقضي بان الهيئة المختصة بالضبط الإداري العام باسم الدولة ممثلة برئيس الجمهورية.

إلا أنه يجب أن نميز بين مرحلتي ما قبل وما بعد 1989.

أ - المرحلة الأولى : ما قبل 1989.

عملا بالأمر 182/65 المتضمن تأسيس الحكومة¹ وبدستور 22 نوفمبر 1976²، فإن رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية نفسه رئيس الحكومة فالرئيس له صفة مزدوجة ومن خلالها يمارس اختصاصات الرئيس ورئيس الحكومة معا، فهو الرئيس الوحيد الممثل للسلطة التنفيذية وبالتالي يملك سلطة إصدار القرارات التنظيمية وخاصة المتعلقة بحفظ النظام العام. أما أمر 10 جويلية 1965 فهو لا يتضمن نصا خاصا بحفظ النظام، عدا المادة الخامسة التي تنص على " الحكومة.. تتصرف بالسلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة وحيياة الأمة ". إن تفسير هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحية رئيس الحكومة في مجال اتخاذ إجراءات تنظيمية تتعلق بسير المرافق العامة وبحفظ النظام. على كل حال نجد نفس المشكلة بفرنسا³.

بجانب هذه الاختصاصات يمارس رئيس الدولة سلطات أخرى في الظروف الاستثنائية يقسم دستور 1976 الحالات الاستثنائية لحالة الطوارئ، خاصة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب وكل هذه الحالات تهدف إلى زيادة سلطات الضبط الإداري لرئيس الجمهورية.

ب - المرحلة الثانية : منذ 1989.

أحدث منصب رئيس الحكومة وفقا لدستور 1989 ودستور 1996، وسمي بتعديل 2008 بالوزير الأول على مستوى السلطة التنفيذية، وبه أصبحت السلطة التنفيذية، ممثلة برئيس الجمهورية والوزير الأول يتقاسمان اختصاصات السلطة التنفيذية.

¹ - الأمر 182/65 بتاريخ 10 جويلية 1965، ج ر، عدد 58/65، المتضمن تأسيس الحكومة ص 831.

² - دستور 76 بتاريخ 22 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94/76، ص 1294.

³ - يلاحظ أنه، منذ 1958 يمكن أن نجد أساس سلطات الضابطة التي تتمتع بها السلطة الحكومية في المادة 38 من الدستور الفرنسي، لأن تلك المادة تنص على ان كل المواد الأخرى غير تلك المحفوظة للمشروع هي مواد تنظيمية، يراجع :

J. Castagne : « Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administratifs » L.G.J.A. Pari 1964, P 104.

من الجدير بالذكر أن الدستورين لم يمنحا رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، إلا أنه يمكن قراءة هذا من اختصاصات رئيس الجمهورية التي يمارسها بواسطة الوظيفة التنفيذية طبقا للفقرة الأولى من المادة 116 من دستور 1989 والفقرة الأولى من المادة 125 من دستور 1996 على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". من ذلك نقول أن الدساتير الجزائرية اعترفت لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على الدولة وأمنها وسلامتها من أجل ذلك خولت له الدساتير إقرار حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية. والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، إذ تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعتمد لإتباع إجراءات معينة للحد من المخاطر التي تهدد الأفراد والتقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها.

ثانيا: الوزير الأول.

لم تشر القواعد الدستورية صراحة لسلطات الوزير الأول بشأن الضبط الإداري، لأن إقرار حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية من اختصاصات رئيس الجمهورية حصرا. إضافة إلى أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عند اتخاذ أي إجراء لتقييد الحريات العامة بشأن أمور محددة، كما أن الوزير الأول قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، باعتباره المشرف الرئيسي لسير الإدارة العامة، فهذه الصلاحية تخوله ممارسة الضبط الإداري بالمراسم التنفيذية والتعليمات التي يصدرها ملزما بنفيها الأجهزة المختصة بالضبط الإداري¹، طبقا لدستور 1996.

أما في الدستور الحالي(تعديل 2016)، فإن مهامه تتمثل في تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية، حسبما نصت عليه المادة 99 من هذا التعديل.

تتمثل عملية التنفيذ في القيادة والاشراف والمراقبة والتوجيه للقائمين بهذه العملية من الوزراء وأهم مهام الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو ما أشارت اليه الفقرة الثانية من المادة 43 من تعديل 2016².

¹ - الفقرة الخامسة من المادة 85 من تعديل الدستور الجزائري عام 2008 " يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العامة".

² - الفقرة الثانية من المادة 43 من التعديل الدستوري، بالقانون 1/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج، عدد 14/16 المؤرخة في 7 مارس 2016.

ثالثا: وزير الداخلية.

لوزير الداخلية بصفته الرئيس الإداري المباشر للولاية إصدار تعليمات بشأن الضبط الإداري تطبق على مستوى جميع ولايات الوطن.

فبالرجوع للمرسوم التنفيذي 247/94 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية والاصلاح الإداري¹، نجد أن من مهامه المحافظة على النظام العام وهو دور جد مهم فهو مكلف بتسيير وتقويم وتنسيق نجد أعمال الوقاية والمكافحة والمراقبة بما يضمن أمن الإقليم كما يساهم في تحديد السياسة الوطنية في مجال الأمن.

رابعا : الوزراء :

لم تمنح الدساتير الجزائرية للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري، إذ جعلتها لرئيس الجمهورية والوزير الأول، إلا أن هناك تشريعات خاصة أجازت لبعض الوزراء خاصة وزير الداخلية حق ممارسة بعض أنواع الضبط الإداري بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، وهو ما يطلق عليه تسمية الضبط الإداري الخاص².

حيث أن وزير الداخلية يعتبر الرئيس الإداري للحكام الفدراليين وللعاملين في جهاز الأمن العام كما أنه يمارس دوره في مجال الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية، وهو ما ورد بالنصوص القانونية الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية، منها، المرسوم التنفيذي رقم 247 /94 خاصة مادته الرابعة وما بعدها ،

فكانت تتمحور كلها حول صلاحيات وزير الداخلية نلخصها فما يلي :

أ - المحافظة على النظام العام والأمن العموميين.

ب - المحافظة على الحريات العامة.

ج -المراقبة بما يضمن أمن الاقليم .

د - يبادر بالتنظيم المتعلق بالحالة المدنية والأموال .

كما يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص، إذ هم لا يشكلون سلطة

¹ - المرسوم التنفيذي 247/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية - والبيئية والاصلاح الإداري، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994.

² - د. مصلح ممدوح الصرايرة : " القانون الإداري " مرجع سابق، ص 293

ضابطة عامة، فلا يمكنهم اصدار قرارات ضبطية قابلة للتطبيق بكل أنحاء البلد إلا إذا سمح لهم القانون بذلك، فمثلا :

وزير الثقافة عندما يصدر قرارا لحماية الأثار والمتاحف يترتب على تطبيقه تنظيم حريات الافراد في مجال معين، كما يباشر وزير الفلاحة إجراءات الضبط، عندما يصدر قرار يمنع صيد نوع معين من الحوت أو إجراءات ضبط، عندما يصدر قرار ينظم مواقيت الصيد. كما أن وزير النقل يباشر سلطة الضبط الإداري من خلال إصداره قرارات تتعلق بتنظيم حركة المرور ليلا ونهارا، وكذلك وزير السكن يتمتع بممارسة السلطة الضبطية خاصة عندما يصدر من القرارات التي تنظم أشغال البناء والعمران¹، من اجل تخطيط المدن والشوارع العامة وكذلك وزير التجارة عندما يحضر بموجب قرارات صادرة منه ممارسة التجارة على الأرصفة والطرق العامة، ويمنع استيراد المواد الضارة بالمجتمع فهو يمارس الضبط الإداري أيضا.

الهيئات المحلية

الفرع الثاني

يمثل الضبط المحلي نوعا من الضبط الذي له نظامه القانوني وهيئات ضبط خاصة به مختصة في مجالات محددة، ومفهومه قد يستهدف ذات أغراض الضبط الإداري العام وهي حماية النظام العام والأمن العام والسكينة، وقد يستهدف أغراض أخرى مختلفة. نتعرض في هذا المطلب لدراسة هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي، وهي :

أولا : الوالي.

للوالي صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري العام والخاص وهذا ما سنتعرض له من خلال النقاط التالية :

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، إذ يستخلص من النصوص القانونية أنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، لذلك يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل الدولة ومن جهة أخرى ممثل الولاية.

يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.

¹ - القرار الوزاري بتاريخ 12 ديسمبر 1999، المتعلق بشروط العمران وحماية البيئة.
القانون رقم 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الصادر بتاريخ 01 ديسمبر 1990..

للوالي ازدواجية الاختصاص، إذ له سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يمارس صلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة.

ما يهمنا في هذا المقام هو صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة وبالأخص سلطاته في مجال الضبط الإداري، فهدف الضبط الإداري الأول هو المحافظة على النظام العام، إذ تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول على النظام والأمن اعام والسلامة والسكينة العمومية.

كما حدد المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983¹، سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العمومية بصفة أدق. هذا من جهة ومن جهة أخرى يمكن للوالي ان يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة للحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في حالات معينة حددتها المادة 100 من قانون البلدية التي تنص على " يمكن الوالي ان يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العالم، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك..."

أيضا المادة 101 من نفس القانون تنص "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد أذاره، ان يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأذار"².

كما يمارس الوالي سلطات الضبط الإداري الخاص إضافة لسلطاته المتعلقة بالضبط الإداري العام³.

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول الأول بالبلدية عن حفظ النظام العام، يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

¹ - المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983 يحدد صلاحيات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام ج ر عدد 22، المؤرخة في 31 ماي الصادرة في 1983 ص1535 .

² - المادتان 100، 101 من قانون البلدية رقم 10/11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011، الجزائر

³ -

G. Dupluis. M, J. Guedon. P. Chretien : « Droit administratif » 6° éd. A. Colin, Paris 1998, P 471

ما يهمننا في هذا المقام هو صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة وبالأخص سلطاته في مجال الضبط الإداري، فطبقاً لقانون البلدية والمرسوم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس البلدية يعتبر رئيس البلدية صاحب السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام بالبلدية، فهو الذي يسهر على المحافظة على النظام العمومي، وطبقاً لقانون البلدية رقم 10/11 يمارس رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للدولة جملة صلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام، ورد تعدادها في المواد من 88 إلى 95 منه.

فعلى سبيل المثال تنص المادة 88 على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات بإقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة والنظافة.

المطلب الثاني

وسائل نشاط الضبط الإداري

لما كان الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات والتدابير والقيود التي تصدرها السلطات العامة بهدف تقييد الحقوق والحريات الغير مطلقة للأفراد، في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري أي الحافظ على النظام العام بالدولة، لا بد للإدارة ان تستخدم وسائل أو أساليب معينة مادية وبشرية وقانونية لتحقيق ذلك الهدف العام.

نتطرق لهذا المطلب في فرعين أولهما للوسائل الهيكلية والثاني للوسائل القانونية.

الوسائل الهيكلية

الفرع الأول

نتطرق لهذا الفرع من خلال الوسائل المادية الوسائل البشرية.

الوسائل المادية

أولاً :

يقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط، كالمسـيارات والشاحنات، وكل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها.

تتمثل الوسائل المادية في، تزويد سلطات الضبط الإداري بالوسائل والإمكانيات المادية المتاحة، لممارسة صلاحياتها، كسيارات الشرطة، والطائرات، والأسلحة، والعتاد المتنوع مثل المكاتب والأوراق والأفلام والبنائيات، إلخ ...

ثانيا:

الوسائل البشرية

يقصد بالوسائل البشرية تلك الوسائل التي توضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري سواء كانت مركزية أو محلية¹، كالأعوان أو الهيئات المخصصة لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الإداري أي لتنفيذ جميع الوسائل القانونية الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها ميدانيا المتمثلة وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية وشرطة العمران و..... بالإضافة إلى قوات الجيش في الحالات الاستثنائية.

الفرع الثاني

الوسائل القانونية

تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها وواجباتها بالحفاظ على النظام العام أهدافه الثلاثة (حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) بوسائل ثلاثة :

- فمن ناحية أولى تستخدم سلطات الضبط إصدار لوائح الضبط، التي تتضمن قواعد عامة تتضمن وضع القيود على النشاط الفردي لجل حماية النظام العام.

كما تستخدم أيضا سلطتها في إصدار القرارات الفردية التي تتضمن تطبيق قوانين أو لوائح الضبط على الأفراد، لأن تطبيق القوانين واللوائح عموما يتم بالقرارات الفردية التي تخاطب أشخاصا معينين بالاسم وبالذات.

أخيرا تستخدم سلطات الضبط كذلك امتيازها من امتيازات السلطة، هي حقها في التنفيذ الجبري المباشر وبالقوة المادية عند الضرورة لقرارات الضبط اللائحة أو الفردية.

تعتبر هذه الوسيلة أهم وسائل الضبط الإداري التي توضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام. سوف نتطرق لشرحها أكثر كل على حده.

أولا : لوائح الضبط الإداري(القرارات التنظيمية).

هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن سلطات الضبط الإداري سواء الضبط الإداري العام أو الضبط الإداري الخاص المختصة، وذلك في شكل مراسيم رئاسية تنفيذية أو قرارات وزارية، ولائية، بلدية.

يتعلق موضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع مكبرات الصوت ليلا وذلك ضمان للسكينة العامة¹ وكل من يخالف أحكامها يتعرض لعقوبات جزائية.

¹- عمار بوضياف : " الوجيز في القانون الإداري " جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية الجزائر، ص 383.

تتضمن لوائح الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة ومخصصة الأهداف، أي تهدف لحفظ النظام العام بعناصره الثلاثة، وبغير هذا تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، الذي يعرضها للإلغاء عند الطعن فيها أمام القضاء الإداري، كما ترتب مسؤولية الإدارة عما ينجم عنها من أضرار للغير.

تتضمن هذه اللوائح تقييد حريات الأفراد، وهنا يثار سؤال عن مدى مشروعية هذه اللوائح لأن إصدار القواعد العامة والمجردة التي تقيّد الحريات، من اختصاص القانون وليس الإدارة. لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضوع التنفيذ.

إلا أن الاتجاه السليم في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتمليكها، إذ قد تقضي هذه التكملة كما يذهب إليه الدكتور **سامي جمال الدين**، لتقييد بعض الحريات بشرط أن تكون مشروعة²، فالقرارات الإدارية التي قد تقصر مهمة الضبط الإداري على تطبيق النظم العامة للضبطية التي نصت عليها القوانين.

لذلك تعد لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام، ومنها لوائح تنظيم المرور وتنظيم العمل في المحال العامة. تتخذ عدة مظاهر لتقييدها نشاط الأفراد كالحظر، الأذن المسبق، الأخطار، التنظيم.

أ - الحظر.

هو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة ثم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين منعا كاملا أو جزئيا، الأصل لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يعني انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط. ولكن أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام ورجوعا مثلا للمادة 31 من القانون 01.14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور

¹ - محمد الصغير بعلي : " مرجع سابق " ص 278 ، 279.

² - علا الدين عشي: " مدخل القانون الإداري " دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2012 ص194 .

بالطرق وسلامتها وأمنها تجدها نصت على أن "يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة.."، كما في حالة منع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس¹.

ب - الإذن المسبق.

يراد بالإذن المسبق (**L'autorisation préalable**) هو أن تشتت لائحة الضبط الحصول على إذن أو ترخيص سابق لممارسة نشاط فردي معين. يكون هذا الشرط مشروعاً إذا أجاز القانون للسلطة التنفيذية، أما إذا جاءت لائحة الضبط واشترطت الإذن المسبق دون إجازة صريحة من القانون، أصبحت هذه اللائحة غير مشروعة لمخالفتها للقانون وأكثر من ذلك لمخالفتها للدستور الأعلى الذي يكفل الحريات ولا يسمح بتنظيمها أو بتقييدها كأصل عام إلا بناء على قانون، إذ أن القانون وحده هو الذي له تقييد النشاط الفردي بإذن سابق²، إذ أن العمل بخلاف هذا يؤدي للسماح بالتمييز بين الأفراد. مثال اشتراط الإذن السابق، وجوب الحصول على ترخيص من سلطة الضبط قبل القيام بأعمال البناء أو الترميم أو الهدم، أيضاً اشتراط الإذن قبل دخول الميناء، إذ قد تظهر لوائح الضبط ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاوله النشاط. في حين أن الواجب هو أن يشترط القانون المنظم للحرية وجوب الحصول على هذا الإذن.

ج - الإعلان أو الإخطار (**La declaration préalable**) المسبق للإدارة.

يكون النشاط الفردي في هذه الحالة جائزاً ومسموحاً به، دون اشتراط إذن أو ترخيص مسبق لممارسته، إلا أن لائحة الضبط تشترط مجرد التزام الأفراد بإخطار الإدارة عن رغبتهم في القيام بنشاط معين.

حكمة هذا الإخطار أو الإعلان المسبق، هي أن تتخذ الإدارة الاحتياطات والإجراءات التي تقدر لزومها للحفاظ على الأمن العام، كما إذا رغب الأفراد أو الجمعيات الخاصة أو الأحزاب

¹ - د. عمار بوضياف : المرجع السابق ، ص 384.

² - القرار رقم 49/97 بتاريخ 30 مارس 1997، الصادر عن المكلف بتسيير المندوبية التنفيذية لبلدية باتنة، متضمناً لزامية طلاء وتزيين واجهات البلديات والسكنات العمومية والخاصة، الكائنة بالمحيط العمراني لمدينة باتنة (جريدة النصر المؤرخة في 16 أبريل 1997).

السياسية القيام بمسيرة أو مظاهرة في الطريق العام، أيضا الأخطار بتنظيم اجتماع عام¹، رغم أن الاجتماع غير محظورا ولا يتطلب الحصول على إذن مسبق.

د - تنظيم النشاط

هنا لا تمنع الإدارة النشاط الفردي ولا تخضعه لاذن أو إخطار مسبق، إنما تكتفي بوضع نظام محدد لممارسة النشاط وإنما قد تكتفي بتنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته، كإلزام المحافظة على السكنية العامة، كما لو تم تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها، أو تنظيم النقل أو تنظيم مراقبة المواد الغذائية².

أخيرا قد تكتفي لائحة الضبط بمجرد تنظيم النشاط الفردي بمعناه الدقيق، فتضع اشتراطات معينة في أسلوب ممارسة الأفراد لنشاط معين، نبهة حدود ممارسة هذا النشاط، كلأن تشتت لائحة المرور اتباع السيارات إشارات السير، وعدم تجاوز سرعة محددة حسب طبيعة الطريق أيضا الاشتراطات الصحية التي تضعها لائحة الضبط للمحلات العامة كالمطاعم والمقاهي والصيدليات، مع الإشارة إلى أن مثل هذه الشروط التنظيمية قد يحددها القانون نفسه، إلا أن المشرع يترك في حالات عديدة، أمر تحديد هذه اللوائح للضابطة الإدارية³.

ثانيا : قرارات الضبط الإداري الفردية(القرارات الإدارية الفردية).

المقصود بالقرارات الإدارية الفردية في مجال الضبط الإداري، هو أن تقوم السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين أو اللوائح الضبطية على أفراد معينين بالذات. فالقرار الإداري الفردي هو الذي يخاطب شخصا أو أشخاصا محددين بأسمائهم أو بذواتهم تطبيقا للقواعد التشريعية العامة في القانون أو اللوائح.

الأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات للقوانين العامة⁴ لأن اللوائح تكون تنفيذا لها، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة لقانون أو لائحة تنظيمية

1 - المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المؤرخ في 1993/07/27، المتضمن إثارة الضجيج ج ر عدد 50/93.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 363/95، مؤرخ في 11 ديسمبر 1995، يحدد كيفية التفيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الآتية من أصل حيواني، مخصصة للاستهلاك البشري(الجريدة الرسمية، عدد 68، ص 23).

3 - محمد رفعت عبد الوهاب : " النظرية العامة للقانون الإداري " طبعة دار الجامعة الجديدة 2012، الاسكندرية جمهورية مصر العربية ص 216.

3-

عامة، فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينص على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث إضافة إلى أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديداً أو إخلالاً لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه، فإن اشتراط أن يكون القرار الفردي مستندا لقاعدة تنظيمية يؤدي لتجريد سلطة الضبط من فاعليتها.

يثار تساؤل هام، هو هل يجوز للإدارة إصدار قرارات فردية لا تستند لقانون أو لائحة؟ يتجه الفقه السائد لعدم جواز ذلك كأصل عام أو كقاعدة عامة، إذ الأصل أن القرارات الفردية يجب أن تصدر تطبيقاً لقاعدة عامة مجردة، واردة بالقانون أو باللوائح التنظيمية. وذلك في شكل :

أ - أمر :

كأن تلجأ سلطة الضبط الإداري لأمر موجه لفرد أو مجموعة أفراد للقيام بعمل معين، كأمر المتظاهرين بالتفرق والتوقف عن التظاهر¹، أو قرار مصادرة كتاب أو صحيفة معينة².

ب - تنبيه :

مثل التنبيه الذي تصدره الشرطة للمتظاهرين في مكان ما للتفرق طبقاً للمادة 97 من قانون العقوبات³.

ج - منع (حظر) :

مؤداه أن تصدر سلطات الضبط الإداري قراراً فردياً تلزم به شخصاً أو مجموعة أشخاص معينين كالمنع من الإقامة في مكان ووقت معين لاعتبارات أمنية.

د - ترخيص :

في هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم بشرط الحصول على موافقة وإذن مسبق من الإدارة، وإلا كانت تلك الممارسة مخالفة للقانون معاقب عليها، كضرورة الحصول على

¹ - تنص المادة 22 من القانون 28/89، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 (ج ر عدد 4/89، ص 163، المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية) (ج ر عدد 62/91 ص 2377، على "تفرق المظاهرات المذكورة في المادة 19 من هذا القانون طبقاً لأحكام المادة 97 من قانون العقوبات".

² - قرارات وزير الداخلية، بتاريخ 15 و 19 و 31 أوت 1992، 28 سبتمبر 1992، فاتح أكتوبر 1992، المتضمنة تعليق صدور يوميات وطنية (الجريدة الرسمية، عدد 76/92)، ص 1948، 1949، 1950.

³ - الصادر بالأمر رقم 155/66 بتاريخ 08 جوان 1966، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 49/66 بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

ترخيص مسبق من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقا للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية¹.
ثالثا : التنفيذ الجبري أو التنفيذ المباشر (القوة المادية).

الأصل امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه في حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضعه منظمه للقوانين والتنظيمات، كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة، فقد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبارهم على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام.

تعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفا، لأنها تتم بالقوة لتنفيذ قرارات الضبط إذ طبقا لنظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، لا تلزم الإدارة بوجود الحصول على إذن مسبق من السلطة القضائية للتنفيذ.

إلا أنه يجب أن تتوفر في هذه الحالة شروط التنفيذ، فمن الحالات التي يمكن فيها اللجوء للتنفيذ الجبري، نذكر:

- أ . حالة وجود نص صريح في القانون يجيز للإدارة استعمال هذه الوسيلة.
- ب . حالة وجود نصوص قانونية (تشريع، لائحة) خالية الذكر من ذكر جزاء على مخالفتها وألا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري.
- ج . كما يتم اللجوء لهذا الأسلوب في حالة الضرورة عند وجود خطر جسيم لا بد من دفعه بإجراء إداري سريع ومباشر، فيجوز عندئذ للإدارة استخدام القوة حتى إن كان مخالفا للقوانين واللوائح وماسا بالحريات الفردية، على أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر².
في جميع الحالات يجب أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام، لأن المقصود بالقوة المادية إنما هو القوة المستخدمة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام بعناصره الثلاثة.

¹ - مضمون الفقرتين الأولى والثانية من المادة 15، والمادة 06 مكرر من القانون 28/89 السابق بيانه، أن المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات وتجمعات الأشخاص، وبصورة عامة، جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العام تخضع لترخيص مسبق".

² - محمد بكر حسين : " الوسيط في القانون الإداري " الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2007، ص 163. 164.

الفصل الثاني

نطاق نشاط الضبط الإداري في الجزائر

يعد الاعتراف بالحقوق والحريات العامة في الدستورية ضمانة هامة للأفراد ضد أي تعسف من السلطات التشريعية والتنفيذية معا، فلا يجوز لسلطة ما أن تخرج مقتضى ما يقره الدستور بشأن هذه الحريات.

فأثناء قيام الإدارة بوظيفتها الضبطية تكون محتكة كثيرا بالحقوق والحريات العامة، ولأنها مزودة بالوسائل القانونية السابق بيانها، فإنها قد تعدي على الحقوق المقررة قانونا، فتخرج عن الاطار القانوني المرسوم لها، مما يبرر وضع حدود وضوابط، نتعرض لها في مبحثين أحدهما لحدود نشاط الضبط الإداري في الحالات العادية، وآخر لحدود نشاط الضبط الإداري في الحالات غير العادية. ظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات العادية

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أن قيودا تفرضها مصلحة المجتمع في مواضع معينة ترد على هذه الحريات.

فلما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيود، وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها، مما يقضي الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري في الحالات العادية

المطلب الأول

مبدأ المشروعية والحريات الشخصية

نعالج في هذا المطلب مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط الإداري، ومبدأ الحرية كأحد أهم هذه المبادئ.

مبدأ المشروعية

الفرع الأول

يسمى هذا المبدأ أيضا بمبدأ سيادة القانون، أي خضوع الدولة وسلطاتها وهيئاتها لأحكام

الدستور والقانون.

كما تخضع اجراءات الضبط الإداري كسائر الأعمال الإدارية لمبدأ المشروعية، الذي يعني خضوع الجميع حكما ومحكومين للقانون بمعناه الواسع.

على ذلك تلزم سلطة الضبط الإداري باحترام القواعد القانونية مهما كان نوعها. إلا أن الملاحظ على مبدأ المشروعية أنه لا يعني مصادرة النشاط الإداري في كل الحالات ولكنه يتلاءم مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها، خاصة إذا ما تعرضت لظروف تستدعي الخروج على القواعد العامة.

إن احترام مبدأ المشروعية يعني أن تكون جميع سلطات الضبط الإداري تمارس في حدود القانون بجميع مصادره المكتوبة وغير المكتوبة في اطار تدرجها تعد مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه.

منه نستنتج أن كل عمل إداري يخرج عن مبدأ المشروعية يكون محلا للطعن فيه، فكل إجراء من إجراءات الضبط الإداري ينبغي أن يكون مشروعاً، مما يوجب اتخاذ النظام العام بكل عناصره وأبعاده مقصداً له، فحين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة، فإن المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد بطريقة فوضوية للخروج للشوارع العامة وما في ذلك من خطر يهدد الأرواح والممتلكات.

لذلك فإن القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره وإلا كانت الإدارة غير قانونية في تصرفها هذا، لتجاوز سلطتها. كما أن هذه الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد ينبغي أن تكون واحدة للجميع، فكل خروج على مبدأ المساواة أمام القانون يعرض الإدارة للمسؤولية، فالقانون عليه أن يحمي أو يعاقب أو يكره كما جاء في المادة 29 من الدستور¹.

بما أن الحريات العامة بشكل عام مضمونة بالدستور والقانون، فإن أي تقييد لها من قبل السلطة الإدارية يعتبر مساساً بمبدأ المشروعية.

من الحقوق والحريات العامة التي نص عليها الدستور الجزائري خاصة بتعديل 2016 :
المادة 44. حق المواطن اختيار موطن إقامته، والتنقل عبر التراب الوطني والخروج منه.
المواد 49، 48، 46، 47، 45، ضمانات حقوق المتهم.

¹- نص المادة 29 من الدستور الجزائري، تعديل 2008 " كل المواطنين سواسية أمام القانون"

المادة 53 حق التعليم.

المادة 39 حق سرية المراسلات والاتصالات الخاصة.

لاحتزام مبدأ المشروعية من قبل سلطات الضبط الإداري، يجب احترام ثلاث قواعد هي :
- أن تكون إجراءات الضبط الإداري مسببة بأسباب تتعلق بالحفاظ على النظام العام فقط
الأمر الذي يبرر لها ممارسة الضبط الإداري، وبدونه يكون الإجراء خارقاً للقانون بالانحراف
في استعمال السلطة.

إن إجراءات الضبط الإداري يجب أن تكون ضرورية وألا تتجاوز ما تطلبه الظروف، كما
أن إجراءات التقييد يجب ألا تتخذ إلا إذا كان هناك خطر يهدد للنظام العام وهذا طبقاً للمبدأ
القائل " أن الحرية هي القاعدة، وأن التقييد عن طريق إجراءات الضبط هو الاستثناء " ¹.
يتحدد مضمون الضبط الإداري من الناحية القانونية باحترام كافة مصادر الشرعية في
إصدار تدابيرها الناشئة عن قواعد قانونية، فإن اعتمدت سلطة الضبط الإداري على غير مبدأ
الشرعية تكون قد تجاوزت حدودها، مما يبرر إخضاعها للرقابة القضائية.

أولاً : الالتزام والتقييد بالمصادر الشرعية :

يفرض تعدد مصادر الشرعية من مكتوبة وغير مكتوبة، على سلطات الضبط الإداري أن
تي بتدابيرها وفقاً لهذه المصادر، وأن تحترم تدرج القواعد القانونية الذي يقضي خضوع القاعدة
الدنيا للقاعدة الأعلى وخضوع القرارات الفردية والأعمال المادية للقواعد التنظيمية ².

ثانياً: الاحترام والتقييد بالعناصر الشكلية والموضوعية :

بما أن تدابير الضبط الإداري هي عمل إداري كسائر الأعمال الإدارية، فهي تخضع لقواعد
الشرعية من حيث الاختصاص والشكل المقرر ومن حيث وجوب ورودها على محل مشروعاً
وسبب يبررها، وأن تستهدف السلطة الإدارية منها تحقيق غاية مشروعة.
فمن حيث الاختصاص يجب احترامه مكاناً وزماناً واختصاصاً، أي أن سلطة الضبط
الإداري مقيدة قانوناً، نوعياً ومحلياً، أما من حيث الشكل فإن القوانين تحدد إجراءات وأشكالاً

¹ - د. نواف كنعان: " القانون الإداري " الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2006، ص 300.
² - خولة لوصيف : " الضبط الإداري(السلطات والضوابط) " مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري
جامعة بسكرة 2014/2015، ص 49.

معينة لإصدار قرارات طبقا لها، وذلك حماية للمصلحة العامة وضمان حقوق وحرية الأفراد¹.

الحرية الشخصية

الفرع الثاني

تمثل الحرية مصدرا للحدود التي ترد على سلطات الضبط وبالتالي فلا يستطيع هـذـه السلطات للمساس بالحرية، وإن حصل هذا قام القضاء الإداري بمراقبة إجراءات الضبط بتحديد مضمون الحرية التي يجب حمايتها وتحديد مفهوم النظام العام² قصد صيانتها. في كل هذا يستخلص مجموعة من المبادئ القانونية التي تتحد بموجبها سلطة الإدارة لتقييد الحرية حماية للنظام العام، هي.

أولا : المنع العام أو المطلق غير المشروع :

معناه أن سلطة الإدارة في وضع القيود على الحرية العامة للأفراد لتنظيم ممارستهم لها دون منعهم بتحريمها مطلقا عليهم، فممارسة الإدارة لسلطاتها كهيئة ضبط يجب ألا تؤدي لإلغاء ممارسة الأفراد للحرية المكفولة لهم دستوريا، فالرقابة هنا متفاوتة تبعا لطبيعة وأهمية الحرية، فإذا كان مجلس الدولة لا يقر الحظر المطلق فإنه على العكس يجيز الحظر النسبي فيجب أن يكون الإجراء الضبطي متكافئا مع مدى خطورة النظام العام³.

يتحقق هذا التكافؤ بالاعتماد على عناصر ثلاثة هي، أن يكون الإجراء :

أ - ضروريا.

ب - معقولا.

ج - فعالا.

ثانيا : احترام حقوق الدفاع.

الأصل أن الإدارة ليست ملزمة بتبليغ القرارات لأصحاب الشأن، لأنه ليس من حقهم مناقشة أسباب اتخاذ القرارات، إلا أنه إذا كان للقرار صفة العقوبة، وجب على الإدارة أن تبلغهم بها احتراما لممارسة حق الدفاع، حيث تقرر هذا المبدأ بالقرار الشهير لمجلس الدولة الفرنسي في

¹ - خولة لوصيف : " الضبط الإداري (السلطات والضوابط) " نفس المرجع، ص 49.

² - عادل السعيد أبو الخير : " البوليس الإداري " البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008 ص 357.

³ - محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 119.

قضية أرملة Dame veuve trompier- Gravie في 5 ماي 1944¹، إذ قرر أن تفتح لصاحب الشأن مناقشة أسباب التدبير إن كان للقرار صفة جزاء، يلحق مساسا جسيما بمركزه.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية لأعمال الضبط الإداري

حرص الفقه على تقسيم أوجه عدم المشروعية التي تصيب القرارات الادارية بما فيها قرارات الضبط الإداري في، الأوجه التي تخص العناصر الداخلية والأوجه التي تخص العناصر الخارجية، حسبما نوضحه في فرعين، أحدهما للعناصر الداخلية وآخر للعناصر الداخلية.

الفرع الأول العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري

تتحقق رقابة الشرعية الداخلية لقرار الضبط الإداري، من خلال رقابة مخالفته القانون ورقابة الانحراف عن غاية قرار الضبط الإداري.

أولا : مخالفة القانون.

تكمن الرقابة على عيب مخالفة المحل للقانون في خروجه على أحكام وقواعد القانون، أي كان مصدرها مكتوب أو غير مكتوب.

لذلك وجب دراسة هذا العيب من زاوية شمولية، فيمكن تعريفه بأنه " إغفال أو ترك القرار المطعون فيه، تطبيق نص من النصوص القانونية الصريحة "².

يشمل عيب مخالفة القوانين أو اللوائح عدة حالات لعدم المشروعية، يمكن ردها لحالتين :

أ - الغلط في القانون :

يعني من جهة عدم المشروعية التي تتعلق بمحل التدبير الضبطي، ومن جهة أخرى الغلط في الأسباب القانونية التي يقوم عليها الضبط.

فقرارات الضبط الإداري المخالفة للدستور لا خلاف في أنها غير شرعية، إلا أن هناك اختلاف في عدم المشروعية، حيث أن :

¹ - مارسو لونغ، بروسبير فيل، غي بريان، بياردولفوفيه، برونوجينقوا : " القرارات الكبرى في القضاء الإداري " الطبعة الأولى، 2009، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ص 372/368.

² - أحمد جلال الدين الهلالي : " قضاء النقض والتميز في المواد المدنية والتجارية في التشريعين المصري والكويتي " الطبعة الثانية، مطابع القيس التجارية، بلد النشر غير محدد، ص 305.

01 - القضاء الفرنسي :

ميز في رقابته لقرارات الضبطية المخالفة لقواعد الدستور بين حالتها، عدم دستورية قرارات الضبط الإداري، هما :

01/01 - صدور قرار ضبط الإداري تطبيقاً لتشريع مخالف للدستور.

في هذه الحالة نجد أن قرار الضبط الإداري الذي صدر وفقاً لتشريع مخالف للدستور يخرج عن جزاء الإبطال لعدم الدستورية، لأن القاضي يطبق التشريع، ولا يمكنه تجاوز ذلك للبحث في دستورية التشريع من عدمها¹.

02/01 - عدم وجود تشريع فاصل بين القاضي والدستور :

في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع القاضي من الإعلان عن بطلان قرار الضبط المخالف مباشرة للقواعد الدستورية، وهو ما جسده مجلس الدولة الفرنسي بقراره بتاريخ 26 أكتوبر 1956 حيث أقر شرعية قرار رفض طلب رخصة تقدمت به جمعية المحاربين للسلام والحرية، بسبب أن نشاط هذه الجمعية وهو الاستشارات القومية واستطلاع الرأي²، مخالف للدستور.

02 - القضاء الجزائري :

يطابق الوضع بالقضاء الجزائري ما هو بفرنسا، إذ لا يمكن للقاضي الإداري الحكم ببطلان قرار ضبط إداري وفقاً لتشريع مخالف للدستور، لأن مهمة الرقابة على دستورية القوانين مخولة للمجلس الدستوري، فلا يسمح لأي كان تحريك إجراءات الدعوى الأصلية أمام هذا المجلس. أما اللوائح المستقلة التي تعتبر قرارات إدارية، التي غالباً ما تأخذ اسم مراسيم رئاسية، فإن النظام القانوني الجزائري يمنح للقاضي الإداري صلاحية إلغاء هذه القرارات. أما الحالة التي يكون فيها قرار الضبط الإداري مستقلاً، ولا يوجد تشريع يفصل بين القاضي والدستور، فإن القاضي الإداري يمكنه إلغاء هذا القرار بسبب عدم الدستورية³.

¹ - إبراهيم محمد علي وجمال عثمان جبريل: " الوسيط في القضاء الإداري " دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص 465

² - طارق فتح الله خضر: " القضاء الإداري، دعوى الإلغاء " ، دار النهضة العربية، القاهرة 2008/2007، ص 183.

³ - بوقريط عمر: " الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري " مذكرة مقدمة لنيل (رسالة الماجستير) ، جامعة قسنطينة 2007/2006 ص 99.

ب - الغلط في الأسباب الواقعية (الغلط المادي) :

يبدو الخطأ في الأسباب الواقعية لقرار الضبط الإداري في حالتين الحالة الأولى حالة عدم صحة الوجود المادي للأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار والحالة الثانية الخطأ في التكيف القانوني للأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار.

ثانيا : رقابة مشروعية غاية القرار الإداري (عيب الانحراف بالسلطة) :

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو عيب الغاية، متى اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدتها الشارع من منحها تلك السلطة، وتكون بصدد انحراف بسلطة الضبط الإداري إذا اتخذت قراراتها لتحقيق غاية لا تمت بصلة للمصلحة العامة، فعلى الإدارة أن تنقيد بالقانون وبمعنى أدق أن تكون جميع تصرفاتها في حدود ما يعبر عن مبدأ المشروعية، وحتى يسود هذا المبدأ ويحقق جميع نتائجه يجب أن تحدد الدولة :

أ - استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام، أي تحقيق مصلحة شخصية.

ب - مخالفة القرار الضبطي لقاعدة تخصيص الأهداف :

في هذه الصورة لإساءة استعمال السلطة للقرار الضبطي، يحقق القرار المصلحة العامة إلا أنه معيب بكونه منحرفا عن الغاية التي خصها باستهدافه¹، وهذا من خلال :

01 - مخالفة الغاية المخصصة لتحقيق أغراض مالية :

معناه أن يستهدف الإجراء الضبطي زيادة إيرادات البلدية أو الولاية لتغطية نفقاتها المتزايدة.

02 - مجانية الغاية المخصصة لتحقيق غايات غير مالية :

تتعدد وتتنوع الغايات غير المالية التي قد تسعى الإدارة لتحقيقها، وهي رغم أنها غايات متميزة بطابعها الإداري المشروع، إلا أنها تخرج عن قاعدة تخصيص الأهداف. من أمثلتها استعمال الإدارة سلطتها قصد فض نزاع ذو صبغة خاصة بين الأفراد².

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة : " الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دار الفكر العربية ، مصر 2002 ص 186 .

2 - سليمان محمد الطماوي : " المرجع السابق " ص 337.

ج - الانحراف بالإجراء :

يقصد بالانحراف بالإجراء أن تلجأ الإدارة لاستعمال بعض الإجراءات مكان إجراءات أخرى كان ينبغي عليها إتباعها وذلك للوصول للغرض الذي تريده.

فقد اعتبر بعض الفقهاء الانحراف بالإجراء وجها مستقلا من أوجه إلغاء القرار الإداري في حين اعتبره البعض الآخر صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة، واعتبره البعض الآخر حالة من حالات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني العناصر الخارجية لقرار الضبط الإداري

تصدر سلطات الضبط الإداري أثناء ممارسة نشاطها، قرارات ضبطية بهدف حماية النظام العام، فتخضع هذه القرارات للرقابة القضائية من حيث مدى شرعيتها، خاصة من حيث الرقابة القضائية للعناصر الداخلية وللعناصر الخارجية، حيث تتعلق الأخيرة بالرقابة على الاختصاص والرقابة على الشكل، نبينهما فيمل يلي :

أولا : الرقابة على الاختصاص :

يقوم القانون العام على مبدأ تحديد الاختصاص بشكل عام، وتحديد اختصاصات معينة لرجل الإدارة.

لا يقتضي هذا المبدأ تحديد اختصاص السلطات العامة الثلاث فحسب، إنما يتبعه أيضا توزيع الاختصاصات داخل السلطة الواحدة، من قواعد تعرف بالقواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام الصفقات.

فلعيب عدم الاختصاص عدة صور متنوعة الاختصاص، قد يكون عيب عدم الاختصاص شخصيا كما قد يكون زمانيا وقد يكون مكانيا وقد يكون موضوعيا حسب الجسامة.

أ - عدم الاختصاص الموضوعي :

يظهر حينما تصدرت جهة إدارية قرار في موضوع لا تملك قانونا صلاحية إصدار قرار بشأنه لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى، وهو ما يمكن حصره في حالات، هي :

01 - اعتداء هيئة عليا على صلاحيات هيئة دنيا.

02 - اعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية أخرى موازية لها مثال ذلك اتخاذ وزير

تدبير يدخل في اختصاص وزير آخر.

هذا بالنسبة لقرارات الضبط الإداري بصفة عامة، أما بالنسبة لقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة فإنها، لا تخرج عن هذه الحالات لأن الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري تحكمه مصادر الاختصاص¹.

ب - عدم الاختصاص الزمني :

المقصود بعدم الاختصاص الزمني هو صدور قرار إداري من هيئة في وقت لا تكون فيه مختصة قانونا بإصداره.

ج - عدم الاختصاص المحلي :

يقصد بعدم الاختصاص المكاني أن تتخذ سلطة إدارية قرارا إداريا يخص إقليم سلطة إدارية أخرى، ذلك أنه إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها بكامل إقليم الدولة، فإن بعض الهيئات الأخرى يقيد بها القانون ويحدد نطاق اختصاصها الإقليمي. أما بالنسبة لمجال الضبط الإداري فإن عدم الاختصاص المكاني يكون نادرا لأن كل سلطة تعرف حدود إقليمها الذي تمارس فيه هذا النشاط، فلا يتوقع أن يلجأ رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ تدابير تخص إقليم رئيس مجلس شعبي بلدي آخر².

ثانيا : الرقابة على الشكل والاجراءات :

يقصد بهذا العنصر مجموع الشكليات والاجراءات التي قررها القانون أو اللائحة لصدورها قرارات الضبطية الإدارية³، والقاعدة التي تحكم والقاعدة التي تحكم القرارات الإدارية عموما تقضي عدم اشتراط شكليات واجراءات لصدورها ، ولكن الاستثناء قد يقتضي العكس، وذلك عندما تشترط النصوص اجراء الاستشارة مثلا الكتابة ، الامضاء ، النشر ، التسبيب وغيرها. فعدم احترام مثل هذه الاجراءات والشكليات ينتج عنه الغاء القرار الإداري. الشائع بمجال الضبط الإداري أن المشرع يخص قرارات الضبط الإداري الخاص بإجراءات وشكليات متميزة ، مثل استشارة هيئات معينة قبل اتخاذ القرار.

¹ - محمود أحمد: " لمنازعات الإدارية" ترجمة فائز انجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة 1993، ص 182.

² - أحمد محيو : " محاضرات في القانون الإداري " ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة 1996، ص 183.

³ - لم يميز المشرع الجزائري بين الاجراءات والشكليات الجوهرية والغير الجوهرية ، وإنما يعتبر كل من الشكليات والاجراءات التي نص عليها القانون يجب أن تحترمها الإدارة.

فقد يوجب المشرع بصدور القرار الإداري في شكل معين كالكتابة مثلا، كما قد يلزم بأخذ رأي جهة معينة قبل صدور القرار، فيبرر بذلك بطلان القرار الصادر دون مراعاة هذه القواعد والأشكال، أما ماعدا ذلك، فإن الأمر متروكا للقاضي لبحث مدى أهمية الشكل المطلوب¹. إن قرارات الضبط الإداري كسائر القرارات الإدارية الأخرى لا تخرج عن هذا التقسيم فهناك:

أ - شكليات جوهرية :

يجب توفرها عند اتخاذ القرار الضبطي وعدم مراعاتها يؤدي لعدم شرعية القرار². تظهر بشكل كبير في قرارات الضبط الإداري الخاص.

ب - شكليات ثانوية:

الأشكال الثانوية هي كل الأشكال غير المؤثرة على مضمون القرار بحيث لا يؤثر غيابها على جوهر القرار، بمعنى أن القرار الإداري كان سيصدر لنفس الجوهر والمضمون حتى لو اتبع الشكل الذي أغفلته الإدارة. فالقضاء الفرنسي في مجال الضبط مثله مثل القضاء الجزائري لم يميز بين الشكليات الجوهرية أو الثانوية فكلهما تجب مراعاتها.

المبحث الثاني

حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات غير العادية

قد تطرا ظروف استثنائية³ تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، فتجعلها عاجزة عن حماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات السابق بيانها في الظروف العادية، ففي هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة، لمواجهة الظرف الاستثنائي، كحظر الاجتماعات والتحركات والمرور في الأماكن العامة في أوقات معينة، واتخاذ إجراءات قبض وتفتيش دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، ومصادرة الصحف والمنشورات والمطبوعات والاستيلاء

¹ - د. بعلي محمد الصغير : " المرجع السابق " ص 70.

² - د. عوابدي عمار : " المرجع السابق " ص 124.

³ -

Riverou Jean : « Droit Administratif » 9° éd. O P ci. P 88
إذ يرى أن الظروف أوضاع فعلية تؤدي بالإدارة لوقف العمل بالقواعد العادية وتطبيق مشروعية خاصة يحددها القاضي.

على المنقولات والعقارات ووضعها تحت الحراسة وتحديد مواعيد فتح وإغلاق المحال العامة وسحب تراخيص الأسلحة والذخائر، وإخلاء بعض المناطق وتحديد التنقل من منطقة لأخرى وأيضا الامتناع عن تنفيذ أحكام المحاكم وإصدار قرارات تدخل أصلا في سلطة المشرع. لإمام بهذه المسألة، لا بد من بيان الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية في ظلها في مطلبين، هما :

المطلب الأول الظروف الاستثنائية

تعرف الظروف الاستثنائية بأنها " الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين، هما وقف العمل بالقواعد العادية تجاه الإدارة، بتطبيق مشروعية خاصة تجاه الإدارة، بقواعد يقوم القاضي بموجبها بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة " ¹. نتعرض لهذا في فرعين، أحدهما لتحديد الظروف الاستثنائية، والآخر لنظرية الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول تحديد الظروف الاستثنائية

ليس سهلا وضع تحديد جامع مانع لما يعد من الظروف استثنائية وما لا يعد كذلك لأن الظروف الاستثنائية تكمن بصفة عامة في تعرض النظام العام بالدولة للخطر، فالقضاء وحده هو الذي يحدد ما إن كانت الظروف استثنائية أم لا، في ظل الوقائع والمعطيات المتوفرة لديه عند النظر لطلب الإلغاء المعروض عليه ² في بعض الحالات، نبينها فيما يلي.

أولا : حالة الحصار :

هي اجراء من اجراءات الأمن تعطل بمقتضاها القوانين ويحل محلها النظام العسكري ³ أي أنها تدبير يتخذه رئيس الجمهورية للحفاظ على الأمن العام،

¹-يراجع :

Jean.Riverou : « Droit Administratif » 9° éd. «Dalloz »Paris 1980, P 88.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 162.

³ - لزرق حبشي : " أثر السلطة التشريعية على الحريات العامة وضمانتها " أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان 2012/2013. .

مثل حالة الحصار ما حدث بالجزائر جراء الظروف التي مرت بها من تدهور الوضع الأمني والمساس الخطير والمستمر للنظام العام، إذ تم الإعلان على حالة الحصار بالمرسوم الرئاسي 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991¹.

ثانيا : حالة الطواري :

هي حالة يمكن خلالها عدم العمل بالمبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية لا يمكن للصلاحيات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية مواجهتها أي توقف الحريات الفردية وتعطيل الضمانات الدستورية المقررة. يتم التصريح بهذه الحالة بأمر من رئيس الجمهورية، بسبب وجود خطر له صبغة كارثة عمومية من حيث طبيعتها وخطورتها².

في الجزائر اعتبرت التهديدات التي استهدفت استقرار المؤسسات في العشرية السوداء عبر كامل التراب الوطني، مساسا خطيرا بالنظام العام، فتم الإعلان على حالة الطوارئ بموجب المرسوم³ 44/92 بتاريخ 03 فيفري 1992، الذي استهدف استتباب الأمن العام وضمان أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

ثالثا : الحالة الاستثنائية :

عرفت الحالة الاستثنائية بفرنسا على أنها " نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك الذي يهدد كيان الدولة " ، حيث نصت المادة 93 من الدستور الجزائري على ما يلي :
: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها "

لا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب إجراءات إعلانها.

نظرية الظروف الاستثنائية

الفرع الثاني

¹ - المرسوم الرئاسي 91/196 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 31 بتاريخ 04 جوان 1991، ص 1121.
² - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 163.
³ - المرسوم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، بتاريخ 09 فيفري 1992، ص 285.

أول ما ظهرت هذه النظرية كان خلال الحرب العالمية الأولى 1914/1918، حيث يقول Riverou أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر الحرب العالمية الأولى منشئة لنظرية الظروف الطارئة¹، التي طبقها القضاء أولاً، لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف الاستثنائية. مدلول هذه النظرية مستمد من قاعدة رومانية هي أن " سلامة الشعب فوق القانون"². نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية من وضع قضاء مجلس الدولة الفرنسي بموجبها تكون بعض الاجراءات الإدارية غير المشروعة في الأوقات العادية مشروعة ببعض الظروف، إن كانت ضرورية لحماية النظام العام. فبنشوب الحرب العالمية الأولى صاغ مجلس الدولة الفرنسي نظريته لمواجهة الأثار السيئة التي سببتها هذه الحرب.

ثم طبقها بشأن الحرب العالمية الثانية، حيث أطلق على النظرية اسم سلطات الحرب³. بسبب هذه الظروف، يجب على القاضي الإداري عندما يعرض عليه الموضوع أن يقوم بملاحظة ومراقبة ممارسة سلطات الضبط الإداري التي لم يتضمنها قانوني 1849، 1878 المتعلقين بحالة الحصار وجعل الإجراءات المتخذة بشأنها مشروعة، استناداً لتوسع مهام سلطات الضبط أثناء الحرب ولنظرية الظروف الاستثنائية⁴.

يجب لتطبيق هذه النظرية توفر شروط خاصة، لأن الخطورة التي تنتج عن الأخذ بها وهي المساس بحقوق وحرريات الأفراد، تجعل القاضي الإداري يتحقق من كل حالة على حده من حيث ما إن كانت الظروف الاستثنائية حقا متوفرة وما إذا كان حسن سير المرافق العامة يبرر خرق الشرعية العادية⁵، مما أدى بالقضاء الفرنسي لإيجاد مجموعة من الشروط يجب توفرها حتى يتم تطبيق هذه النظري، هي.

أولاً : وقوع ظرف استثنائي أو توقع وقوعه.

- 1

Jean Riverou : « Droit administratif » 9° éd. op cit. P 89.

2- ابراهيم درويش: " نظرية الظروف الاستثنائية" مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع عشر، أكتوبر 1966، ص 140

3- سليمان الطماوي " قانون إداري" مرجع سابق -دار الفكر العربي - ط 1 ، 1971 ص 818

4

Ahmed Mehio ; de contentieux administratif fascicule 2éme ed ; OPU ; 1980 ; P181
5- دومينيك بويو وبروسبيرويل : " القانون الإداري " ترجمة المحامي سليم حداد، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 105

أي قيام حالة طارئة تنطوي على تهديد خطير للأمن والسلامة العامة، كحالة الحـرب والثورات والفتن والكوارث الطبيعية والأوبئة الفتاكة والمشاكل المالية والاقتصادية، لأنها أفعال تمس كل أو بعض أو أحد عناصر النظام العام. لا يشترط في الظرف الطارئ أن يكون عاما فقد يكون محليا أي في احد أقاليم الدولة وقد يكون مرفقيا أي يتمثل بحدث يتعلق بأحد المرافق العامة.

ثانيا : أن تكون معالجة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية صعبة المنال :

إن الإدارة أصبحت عاجزة عن الدفاع عن النظام العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية فكان خروجها عن قواعد الشرعية العادية اضطراريا، فلا يكون إجراء الضبط الإداري مشروعاً إلا إذا كان ضروريا ولازما، ويكون هذا الإجراء الوحيد أمام الإدارة .

ثالثا : أن يكون التدبير المتخذ مناسباً كلياً للهدف المرجو تحقيقه منه.

يجب ألا يزيد تدخل هيئات الضبط الإداري المحلية على ما تقتضيه الضرورة، أي لا يجوز للوالي أو رئيس البلدية خرق الشرعية العادية، إلا إذا كان التصرف الاستثنائي هو الكفيل بحماية النظام العام، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تستخدم من الوسائل والإجراءات إلا ما هو لازم لمواجهة الظرف الاستثنائي، وإلا كانت قراراتها معيبة¹.

رابعا : أن يكون الخروج عن القواعد العادية للشرعية، مؤقتاً فقط :

أي أن تتجاوز ممارسة السلطة الإدارية للوسائل الاستثنائية مدة وجود الظرف الاستثنائي بأن تنتهي ممارسة السلطات الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي وتعود الإدارة لممارسة سلطاتها العادية، لأن ما خول لها من سلطات استثنائية كان بمناسبة الظرف الاستثنائي الذي هو ذا طبيعة مؤقتة لأنه حالة طارئة، وإلا وجب تعديل التشريع بما يتفق مع الظروف الطارئة.

خامسا : أن يكون الهدف من الإجراءات الاستثنائية حماية المصلحة العامة :

يجب أن يكون هدف الإدارة من القيام بالتصرف الاستثنائي هو حماية النظام العام وضمان حسن سير المرافق العامة، لأن حماية النظام العام شرط جوهري لكل أعمال الإدارة، سواء بالظروف الاستثنائية أو بالظروف العادية².

¹ - عدنان عمرو : " مبدأ المشروعية " ، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004، ص 75.
² - أنور أحمد رسلان : " وسيط القضاء الإداري، المشروعية والرقابة القضائية " دار النهضة العربية، القاهرة 1997، ص165.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية لقرارات الضبطية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية

ليست نظرية الظروف الاستثنائية هي النظرية الوحيدة التي تخول الإدارة مخالفة بعض قواعد المشروعية عند وجود الدولة في ظرف أو ظروف استثنائية، حيث تخول الإدارة سلطات كثيرة وخطيرة في بعض الحالات، لا يمكن القول أن هذه السلطات مندرجة في مجال نظرية الظروف الاستثنائية، ولكن أيضا تخول الإدارة مخالفة بعض قواعد المشروعية في حالة الاستعجال التقديري وحالة أعمال الحكومة.

بحسبه نتعرض للحالات التي تعد مستثناة من الحالات العادية، في فرعين أحدهما لحالتي الحصار والطوارئ وآخر للحالة الاستثنائية، فيما يلي.

الفرع الأول : حالتي الحصار والطوارئ

تعد حالتي الحصار والطوارئ ظروف استثنائية محددة بقانون سابق، يخول الإدارة في ظل هذه الظروف سلطة اتخاذ تدابير محددة لمواجهة هذه الظروف، مع الخضوع لرقابة القضاء¹. بحسبه فإن الحالتين تشتركان في أمور كثيرة، نبينها فيما يلي :

أولا : الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والحصار :

طبقا للمادة 105 من تعديل الدستوري الجزائري عام 2016، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ وحالة الحصار.

كما له اتخاذ كافة الإجراءات، الإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن، خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي تدخل من خلال تحديد الآثار المترتبة على اعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار والسلطة المختصة بذلك بأن جعل لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة لتحديد ما يرى اتخاذه الإجراءات.

ثانيا : تمديد حالة الحصار وحالة الطوارئ :

هذه المسألة من اختصاص البرلمان سواء بفرنسا أو بالجزائر، حيث تنص المادة 105 من الدستور الجزائري المعدل عام 2016، السابق بيانه على " لا يمكن تمديد حالة الحصار أو الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا " .

ثالثا : المراحل التي تمر بها حالتا الحصار والطوارئ :

تمر أي من الحالتين بمرحلتين، هما :

- أ - أن اعلان أي من الحالتين يتم بقرار إداري من السلطة التنفيذية، قابل للرقابة القضائية.
- ب - أن تمديد قرار اعلان أي من الحالتين يتم من طرف البرلمان بقانون لا يخضع لرقابة القضاء الإداري، عدا المجلس الدستوري الذي له ممارسة هذه الرقابة هذه الرقابة.

رابعا : الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ والحصار :

لتحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساس ذلك يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة، من حيث معرفة أنه قرار إداري لا يخضع لرقابة القضاء الإداري على أنه عمل من أعمال الحكومة التي لا تخضع للرقابة القضائية بحيث لا يوجد اجماع في الفقه، الذي انقسم لرأيين، هما :

- أ - عدم اعتبار قرار اعلان حالة الطوارئ وقرار اعلان حالة الحصار من أعمال الحكومة¹ وبالتالي فإن الرقابة البرلمانية على الحالتين، لا تغني عن الرقابة القضائية.
- ب - أن اعلان أي من الحالتين لا يخضع لرقابة القضاء لأنه من أعمال الحكومة، تختص برقابته السلطة التشريعية، ممثلا برئيس الجمهورية الذي لا يمارس هذه الرقابة إلا نادرا.

خامسا : تترتب على هذه الظروف آثار، نوجز أهمها فيما يلي :

أ - تولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة.

بأن تتخذ التدابير والاجراءات التي تقيد حرية الأشخاص كالاقتال الإداري والإقامة الجبرية ضد الأشخاص الذين يمارسون نشاط قد يضر بالنظام العام ، ومنع التجمعات، وجواز التفتيش ليلا ونهارا.

يمكن القول أن التمييز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ يتم من حيث أن :

¹ - مراد بدران : " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة ، دار المطبوعات ، الجامعية ، الاسكندرية ، مصر ، ص 228.

الأولى لا يعلن عنها الا في حالة خطر داهم ناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة، وهي تتعلق بالأعمال التخريبية وينتج عنها نقل مسؤولية حفظ النظام العام من السلطات المدنية الى السلطات العسكرية.

لم يتضمن الدستور الجزائري الحالات الموجبة لإعلان حالة الطوارئ، مكتفيا بتحديد الجهة التي تتولى مباشرة الصلاحيات وهي السلطة المدنية العادية ممثلة في رئيس الجمهورية ووزير الداخلية والولاية، خلافا لحالة الطوارئ حيث تتولى السلطة العسكرية مباشرة صلاحيات.

سادسا : الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة بناء على قرار إعلان أي من الحالتين :

تعد هذه الإجراءات أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القضاء إذا نصت عليه النصوص المتعلقة بهما¹، أما إن لم تنص هذه النصوص على ذلك، أمكن اللجوء في حالة رفض الطعن الإداري للطعن القضائي ي برفع دعوى تجاوز السلطة التي لا تحتاج لنص لتحريكها، ما دام الأمر لا يتعلق بأعمال الحكومة.

الحالة الاستثنائية

الفرع الثاني

لبيان مدى امكانية الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية باعتبارها حالة استثنائية، يجب تحديد الطبيعة القانونية لقرار اللجوء لهذه الحالة، ثم معرفة طبيعة الاجراءات المتخذة استنادا لهذا القرار، حسب التوضيح التالي.

أولا : الطبيعة القانونية لقرار اعلان الحالة الاستثنائية :

اعتبر الفقه الفرنسي قرار اعلان الحالة الاستثنائية عملا من أعمال الحكومة لا تخضع لرقابة القضاء²، حيث ذهب الفقيه George Fidel لعدم خضوع قرار اعلان الحالة الاستثنائية وقرار انائها، لأية رقابة، قضائية أو سياسية، على أنه من أعمال الحكومة. أما بالجزائر فإنه رغم أن الفرصة لا زالت لم تتح للفقه الجزائري لإبداء رأيه حول الطبيعة القانونية لقرار اللجوء للحالة لاستثنائية، فقد ذهب البعض لنفس رأي الفقه الفرنسي أعلاه على أن قرار اعلان الحالة الاستثنائية لا يخضع لرقابة القضاء لأنه من أعمال الحكومة³.

¹ - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المتعلق بإعلان حالة الحصار، المؤرخ في 04 جوان 1991. الجريدة الرسمية، عدد 91/29.

² - Georges Fidel et Pierre Delvolvé ; « Droit administratif » Thémis, PUF 1982, p 74.

³ - Ahmed Mehio : « De contentieux administratif fascicule » OPU1980, P 190 .

أما على مستوى النصوص، فإن دستور 1996 قد خول رئيس الجمهورية صراحة بالمادة 124 المقابلة للفقرة الرابعة من المادة 142 من تعديل 2016، سلطة التشريع بأوامر أثناء العمل بالحالة الاستثنائية دون التقيد بشرط غياب البرلمان كما هو الشأن بالنسبة للأوامر التشريعية العادية¹.

ثانيا : الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استنادا لقرار اعلان الحالة الاستثنائية :

نظرا لعدم اتفاق الفقه حول تحديد طبيعة الإجراءات المتخذة استنادا لقرار اعلان الحالة الاستثنائية، ظهرت عدة آراء، نبينها بإيجاز فيما يلي :

أ - رأي ضعيف لم يؤيده، أحد هو أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة استنادا لقرار اعلان الحالة الاستثنائية، هي قرارات من نوع خاص باعتبارها أعمال تسمو على القانون.

ب - ذهب البعض إلى أن قرارات رئيس الجمهورية في هذا الشأن تعد كقرار اعلان الحالة الاستثنائية²، من أعمال الحكومة، غير خاضعة لأية رقابة.

ج - أنه يجب التمييز بين نوعي القرارات التي يقوم به رئيس الجمهورية، فتلك التي تعود اصلا للسلطة التشريعية تعد أعمالا تشريعية، أما التي تدخل في المجال التنظيمي فإنها تعتبر قرارات ادارية، لأنها تصدر من رئيس الجمهورية باعتباره جهازا تنفيذيا وليس جهازا سياسيا³.

د - رأي آخر ذهب إلى أن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية تحتفظ بطابعها الاداري مهما كان المجال الذي تدخل فيه، لأن رئيس الجمهورية اتخذها باعتباره هيئة إدارية وليس هيئة تشريعية.

أما إذا تدخل رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية فإن الأعمال التي يقوم بها لها قوة القانون، أي بإمكانها أن تلغي أو تعدل القانون ومع ذلك تبقى محتفظة بطبيعتها الادارية.

أما بالنسبة للدستور الجزائري :

فقد ميز المؤسس الدستوري بين نوعين من الأوامر التي تتخذ في ظل الظروف العادية في

- 52 -

¹ - عبد العزيز برقوق: " ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي " مذكرة ماجستير في الحقوق 2001/2002، ص 39.

- 2 -

Jean Rivérou ; « Droit administratif » 2ème éd. Dalloz 1961, p 63, 64.

- 3 -

Georges Fdel : « Introduction au études politiques, les cours de droit 1958, op. cit. p 36, 37.

- 53 -

المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 ، هما :

أ - أوامر تتخذ في ظل الظروف العادية :

01 - أوامر لا تعرض على البرلمان :

هي الأوامر التي تصدر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين الدورتين.

02 - أوامر تعرض على البرلمان :

إذ رغم أنه لرئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي، إلا أن الأعمال التي يصدرها بهذه الصفة في إطار اختصاصه الأصلي، يجب أن تعرض على كل غرفة بالبرلمان للموافقة عليها أو الغائها، بدليل أن تلك الأوامر تبقى محافظة على طبيعتها الإدارية لغاية موافقة البرلمان عليها.

ب - أوامر تتخذ في ظل الظروف الاستثنائية.

نميز في الأوامر المتخذة في الظروف الاستثنائية بين حالتين :

أولا : أن يكون سبب تقرير الحالة الاستثنائية هو الخطر الذي أصاب البرلمان بحيث منعه من الاجتماع فإن الأوامر المتخذة هنا يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليه، لذلك تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية، كونها صادرة عن هيئة إدارية.

ثانيا : أن يكون السبب لا علاقة له بالخطر الذي أصاب البرلمان، فإن هذا الأخير عليه أن يجتمع، لكن بالنظر لموقف المؤسس الدستوري الذي التزم الصمت فإن رئيس الجمهورية يكون مخيرا بين أمرين :

أ - ألا يعرض الأوامر على البرلمان، فتبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية.

ب - أن يعرضها على البرلمان، وهو أمر غير وارد عمليا تقاديا للصراع مع البرلمان، ففي هذه الحالة، تصبح تلك الأوامر تشريعية بمجرد موافقة البرلمان عليها¹.

¹ - محمد بدران : " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية " مرجع سابق، 268.

الخاتمة

مما أوضحناه بشأن ضوابط نشاط الضبط الإداري في الجزائر، من خلال ما قدمه الفقه والتشريع والقضاء في تعريف للضبط الإداري وبيان خصائصه وأنواعه، والهدف منه وعلاقته بالنشاطات والمفاهيم أو المصطلحات القريبة منه، ثم بيان كيفية تطبيقه خلال الظروف العادية وفي ظل الظروف الاستثنائية، توصلنا لما يلي :

أولا :

أن جل تشريعات القانون المقارن بما فيها التشريع الجزائري، لم تضع تعريفا محددًا للضبط الإداري مكتفية بتحديد أهدافه، وهو في رأيي موقف موفق، لأن وضع تعريف في التشريع، قد لا يخلو من عيب إذا ما كان غير جامع مانع.

ثانيا :

أن الفقه تعرض لتعريف الضبط الإداري بشكل مفصل، جاعلا النظام العام هدف الضبط الإداري.

رغم اختلاف الفقهاء في تعريف الضبط الإداري، لتباين وجهات نظرهم لهذه الوظيفة فإنهم غير مختلفين حول كونه نظاما قانونيا متميزا باعتباره نشاطا وقائيا ذو حدود وضوابط، تمارسه الإدارة بأعمال قانونية ومادية تهدف المحافظة على النظام العام، الذي هو فكرة مرنة يختلف مفهومها باختلاف الزمان والمكان، حسب الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

لذلك لم يضع المشرع الجزائري ومشرعي القانون المقارن تعريفا محددًا للنظام العام.

مما جعل النظام العام ذا مفهوم نسبي، لا يجوز المساس به مهما كان المبرر، وهو يتحدد تبعاً لمجالات نشاط الضبط الإداري وحدودها للحد من الانحراف به عن الأغراض التي وجد من أجلها.

ثالثا :

أنه قد وجد معيار للتمييز بين أعمال الضبط الإداري والنشاطات التي تشابهها أي الأعمال التي تقوم بها الإدارة للحفاظ على النظام العام بالعناصر الثلاثة المكونة له، التي اتفق معظم الفقهاء على أنها، الصحة العامة، الأمن العام، السكينة العامة، باعتبار هذا النظام هو هدف

أعمال الضبطية الإدارية، مركزية كانت، كرئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، أو محلية كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حتى لا تحيد عن تحقيق المصلحة العامة.

رابعا :

أما المشرع الجزائري فإنه قد أكد بالمادة 114 من قانون الولاية رقم 07/12، السابق بيانه تمسكه بهذه العناصر الثلاثة الثابتة للنظام العام، مسايرا في ذلك المشرع الفرنسي فيما أورده **تقنين البلديات** حيث حصر عناصر النظام العام في العناصر الثلاثة أعلاه، حسبما أوضحه ¹ V. R. Chaput

كما عرف النظام العام بمضمونه تاركا للفقهاء والقضاء أمر تحديد التصرفات المنافية له على أساس أن النظام العام هو الغرض من وظيفة الضبط الإداري، مما يربط نتائج قانونية تتلخص في عدم جواز استخدام سلطة الضبط لتحقيق أهداف شخصية لأن غرض الضبط الإداري هو حفظ الحدود بين سلطة الضبط الإداري من جهة والحقوق والحريات من جهة أخرى.

خامسا :

أنه حتى تقوم هيئات الضبط الإداري بأعمالها تستعين بوسائل وأساليب لتحقيق غرضها وهو المحافظة على النظام العام، فهذه الوسائل والأساليب، هي تصرفات قانونية هي أساسا القرارات الفردية والجزاءات الإدارية و التنفيذ المباشر.

سادسا :

أن الضبطية الإدارية تحتك أثناء ممارسة وظيفتها بالحقوق والحريات العامة، مما يخشى مع تملكها الوسائل القانونية السابق ذكره، أن تعتدي على حق من الحقوق المقررة قانونا، فتكون قد خرجت عن الإطار القانوني المرسوم لها، مما أوجب وضع حدود وضوابط تلزم الإدارة باحترامها حتى لا تخرج عن الإطار القانوني، لأن مؤدى هذه الضوابط هو التوفيق والموازنة بين أعمال الضبط الإداري وممارسة الحريات العامة المكرسة.

سابعا :

¹ - يراجع :

V. R. Chaput : « Droit administrative general » Tome 01, 04° éd. 1988, No 770.

أنه قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، فتجعلها عاجزة عن حماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات المحددة للظروف العادية، مما يبرر اتساع سلطات هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف بتحويلها اتخاذ تدابير سريعة. إلا أن هذه الظروف لا تجعل الإدارة في منأى عن رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعا لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان آخر غير ذلك الميزان الذي يقاس به الخطأ في الظروف العادية.

إذا كان خضوع الدولة لمبدأ المشروعية هو القاعدة الأصلية في ظل الظروف العادية، فإن الدولة قد تمر بظروف استثنائية، تتسم بعدم التوقع، سواء كانت بفعل الإنسان كالحرب والتمرد أو بفعل الطبيعة كالزلازل والفيضانات، تؤثر على حسن النظام العام، تضطر الدولة بسببها لوضع نصوص استثنائية لمواجهة هذه الظروف، فإن كانت هذه النصوص غير كافية، تدخل القضاء ليبرر الاجراءات الاستثنائية التي تتخذها الإدارة لمجابهة هذه الظروف.

فمبدأ المشروعية وضع لحكم الظروف العادية والتمسك به في ظل الظروف الاستثنائية قد يؤدي للإضرار بأمن الدولة وسلامتها، في حين أن الظروف الاستثنائية تقتضي تدخل الدولة لتحقيق المصلحة العامة، مما أدى لتحويل الإدارة سلطات واسعة في ظل هذه الظروف.

من هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية باعتبارها الوسيلة الفعالة لحماية الحقوق والحريات العامة.

إلا أن هذه الرقابة قد تتأثر بسبب تقليص النصوص في ظل هذه الظروف، مما يقتضي تفعيل دور القضاء بإنشائها المحاكم العسكرية لنظر الجرائم المرتكبة خلال الظروف الاستثنائية بدلا من المحاكم العادية.

مما يمكن معه القول أن السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، مهما كانت واسعة فإنها ليست مطلقة ولكنها مضبوطة أي مقيدة بقيود قانونية كثيرة أهمها الخضوع للرقابة القضائية، كفالة لسيادة القانون بكل الأحوال.

خلاصة القول أنه إذا كانت الإدارة تسعى بما لها من سلطات واسعة، لحفظ الأمن الاجتماعي من كل جوانبه باستعمال وسائل قانونية منها الضبط الإداري أو ما يعرف بالنشاط السلبي للإدارة، فإن الأخير لا يمنع وجود العديد من الضوابط لا بد أن تلتزم بها الإدارة حتى لا يحيد الضبط الإداري عن الهدف الذي وجد من أجله، وهو ما نقترح معه تكثيف هذه

الضوابط بالقدر الذي يجعلها فعالة توازن قانوني بين نشاط الضبط الإداري وحقوق وحرية الأشخاص تحقيقاً لتلاحم السلطة والشعب في هدف واحد هو المصلحة العامة.

- 57 -

المراجع

أولاً : باللغة العربية :

أ - المراجع العامة

- 01 - إبراهيم محمد علي وجمال عثمان جبريل : " الوسيط في القضاء الإداري " دار النهضة العربية، القاهرة 1996.
- 02 - أحمد محيو : " محاضرات في القانون الإداري " ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة 1996.
- 03 - أنور أحمد رسلان : " وسيط القضاء الإداري، المشروعية والرقابة القضائية " دار النهضة العربي، القاهرة 1997.
- 04 - ثروت بدوي : " القانون الإداري " دار النهضة العربية، القاهرة 1974.
- 05 - سعاد الشرقاوي : " رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط " 1974 .
- 06 - سعيد الحكيم : " الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية الطبعة الثانية، دار الفكر العربي القاهرة 1987.
- 07 - سليمان الطماوي : " مبادئ القانون الإداري " الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي القاهرة.
- 08 - صبيح بشير مسكوني : " مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة " الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ليبيا، 1978.
- 09 - طارق فتح الله خضر : " القضاء الإداري. دعوى الإلغاء " دار النهضة العربية القاهرة 2007 / 2008.
- 10 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: " الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري " دار الفكر العربية، مصر، 2002.
- 11 - عبد الغني بسيوني : " النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة " أسس ومبادئ القانون الإداري، وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف

الاسكندرية 2003.

12 . علي محمد الصغير : " القانون الإداري " دار العلوم، الجزائر 2005.

13 . عدنان عمرو " مبدأ المشروعية" منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2004.

- 58 -

14 . علاء الدين عشي : " مدخل القانون الإداري(وسائل وأعمال نشاط الإدارة " الجزء الثاني، دار الهدى، عين مليلة الجمهورية الجزائرية 2010.

15 . عوابدي عمار : " القانون الإداري " الجزء الثاني(النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 2002

16 . عمار بوضياف : " الوجيز في القانون الإداري " الطبعة الثانية، دار الجسور الجزائر العاصمة 2007.

17 . لباد ناصر: " الوجيز في القانون الإداري " الطبعة الأولى، مطبعة حسـناوي سطيف الجزائر 2006.

18 . ماهر صالح علاوي الجبوري : " مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة " دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، جمهورية العراق.

19 . محمد بكر حسين : " الوسيط في القانون الإداري " الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ،. 2007

20 . محمد الوكيل : "حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة " الطبعة الاولى، مارس 2003.

21 . محمد عصفور : " البوليس والدولة " القاهرة ، مطبعة الاستقلال الكبرى 1971 .

22 . مصلح ممدوح الصرايرة : " القانون الإداري " الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية، 2012.

23 . محمد رفعت عبد الوهاب : " النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة 2012 الاسكندرية.

24 . مراد بدران : " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية " دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر.

25 - محمد فؤاد عبد الباسط : " القانون الإداري " دار الجامعة الجديدة للنشر، جامعة الاسكندرية، سنة النشر غير محددة.

26 - حسون محمد علي : " محاضرات الحريات العامة " لطلبة السنة الرابعة، كلية الحقوق - 59 -

جامعة قالمة 2012/2006.

27 - محمود احمد: " المنازعات الإدارية" ترجمة فائز انجق، بوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1993.

28 - نواف كنعان : " القانون الإداري، الكتاب الأول " دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2006.

29 - دومنيك بويو وبروسبيرويل: " القانون الإداري " الطبعة الأولى، مطبعة مجد المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ترجمة المحامي سليم حداد.

30 - أحمد فتحي سرور : " الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية " دار النهضة العربية 1986.

ب - المراجع المتخصصة

31 - طعمية الجرف : " القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية د ار النهضة العربية، القاهرة 1978.

32 - لزرق حبشي : " أثر السلطة التشريعية على الحريات العامة وضمانتها " أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان 2013/2012.

33 - بوقريط عمر: " الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري " مذكرة مقدمة لنيـل الماجستير، جامعة قسنطينة، 2007 / 2006 .

34- عبد الله حاج أحمد : " مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الجزائري " دراسة مقارنة "مذكرة ماجستير الجامعة الإفريقية العقيد أحمد درارية، أدرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الاسلامية 2006.

35- عبد العزيز برقوق : " ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي " مذكرة ماجستير في الحقوق 2002/001.

36 - خولة لوصيف : " الضبط الإداري(السلطات والضوابط)" مذكرة مكملة لنيل شهادة

- 60 -

الماستر تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة 2015/2014.

هـ - المجالات والمقالات :

37 - ابراهيم درويش : " نظرية الظروف الاستثنائية " مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع عشر، أكتوبر 1966.

و - النصوص القانونية والتنظيمية

و⁰¹ - النصوص القانونية :

38 - الدستور الجزائري الصادر بالأمر 76/97 بتاريخ 22 نوفمبر 1976، المعدل والمتمم بالقانون 06/79 بتاريخ 07 جويلية 1979، وبالمرسوم الرئاسي المؤرخ في 28 فيفري 1989 باستفتاء 23 فيفري 1989، وبالمرسوم الرئاسي 438/96 بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 76/96، وبالقانون 03/02 بتاريخ 10 أبريل 2002، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25/02، وبالقانون 19/08 بتاريخ 15 نوفمبر 2008، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 62/08، وبالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادي الأولى 1437هـ، الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري

39 - القانون 28/89، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 4/89، المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية(ج ر، عدد 62/91).

40 - القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الصادر بتاريخ 01 ديسمبر 1990 .

41 - القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011

42 - القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012

43 - الأمر 182/65 بتاريخ 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 58/65.

44 - الأمر 156/66، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 48/66، المعدل والمتمم، المحين بأخر تعديل . 61 -

بالقانون 07/17 المؤرخ في 27 مارس 2017. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 20./17
45 - القانون 09/08 بتاريخ 25 فيفري 2008، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 21/08 بتاريخ 23 أفريل 2008، متضمنا قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
46 - الأمر 155/66، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات الجزائري المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 48/66، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.
47 - المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 10، بتاريخ 09 فيفري 1992.
48 - المرسوم الرئاسي رقم 91/196 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة حالة الحصار، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 31، المؤرخ في 04 جوان 1991.

و⁰² - النصوص التنظيمية :

49 - المرسوم التنفيذي رقم 184/93، المؤرخ في 27/ جويلية 1993، المتعلق بإثارة الضجيج، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 50/93،
50 - المرسوم التنفيذي رقم 363/95، ال مؤرخ في 11 ديسمبر 1995، المحدد لكيفيات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الآتية من أصل حيواني، مخصصة للاستهلاك البشري(الجريدة الرسمية 68)
51 - المرسوم التنفيذي رقم 247/94، المؤرخ في 10 أوت 1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية والاصلاح الإداري، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة 21 أوت 1994 .

ثانيا - بالغة الأجنبية :

- 52 _ André de Laubadère : « Traité de droit administratif » T 01, 9° éd Par J.C Venezia et yves Gaudemet, L G D J, Paris 1984
53 _ Etienne Picard : « La Notion de police Administrative » L.G.D.J, paris 1984
54 _ Jean Rivéro : « Droit administratif » 2° éd. dalloz 1961.

55 _ Jean. castagne : « Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de Police administratifs » Paris, L.G.J.A.

56 _ Georges fidel : « Introduction au études politiques » cours de droit 1958.

55_ Rivero: « Droit Administratif » 9° éd. Dalloz, Paris 1980

56 _ Ahmed Mehio ; «De contentieux administratif fascicule» 2éme éd. 1980

- 62 .

الفهرس

الصفحة	الموضوع	الفهرس
أ		مقدمة
05	الضبط الإداري والهيئات الممارسة له	الفصل الأول
05	الضبط الإداري	المبحث الأول
05	تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن النشاطات المشابهة له	المطلب الأول
05	تعريف الضبط الإداري	الفرع الأول
11	تمييز الضبط الإداري عن النشاطات المشابهة له	الفرع الثاني
17	أهداف الضبط الإداري وأنواعه	المطلب الثاني
17	أهداف الضبط الإداري	الفرع الأول
20	أنواع الضبط الإداري	الفرع الثاني
23	هيئات الضبط الإداري و وسائل عملها	المبحث الثاني
23	هيئات الضبط الإداري	المطلب الأول
23	الهيئات المركزية	الفرع الأول

27	الهيئات المحلية	الفرع الثاني
29	وسائل عمل الضبط الإداري	المطلب الثاني
	- 63 -	
29	الوسائل الهيكلية	الفرع الأول
30	الوسائل القانونية	الفرع الثاني
36	مجال نشاط الضبط الإداري في الجزائر	الفصل الثاني
36	حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات العادية	المبحث الأول
36	مبدأ المشروعية والحريات الشخصية	المطلب الأول
36	مبدأ المشروعية	الفرع الأول
39	الحريات الشخصية	الفرع الثاني
40	الرقابة القضائية لأعمال الضبط الإداري	المطلب الثاني
40	الرقابة القضائية للعناصر الداخلية لقرارات الضبط	الفرع الأول
43	الرقابة القضائية للعناصر الخارجية لقرارات الضبط	الفرع الثاني
45	حدود نشاط الضبط الإداري في الحالات غير العادية	المبحث الثاني
46	الظروف الاستثنائية	المطلب الأول
46	نظرية الظروف الاستثنائية	الفرع الأول
47	تحديد الظروف الاستثنائية	الفرع الثاني

50	الرقابة القضائية لقرارات الضبطية في الحالات غير العادية	المطلب الثاني
50	حالتى الحصار والطوارئ	الفرع الأول
52	- 64 - الحالة الاستثنائية	الفرع الثاني
55		الخاتمة
58		المراجع
63		الفهرس

