

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الضبط الإداري
* السلطات والضوابط *

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري

الدكتور:
نسيغة فيصل

الطالبة:
لوصيف خولة

السنة الجامعية:
2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ

الرَّحْمَنِ

الرَّحِيمِ

قُلْ اَعْمَلُوا فَيَسِيرَ لِي

اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ

وَالْمُؤْمِنُونَ

(صدق الله العظيم)

شكر وعرفان

إلى من هو الأحق بالحمد والثناء إلى الله سبحانه وتعالى

أتضرع شاكرة

وممتنة فسيحانك اللهم راعيا للورى فأنت الأحق بأن تحمد وتشكر

وامتنألا لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله".

أتقدم بوافر الإمتنان والتقدير لمشرفي الدكتور نسيغة فيصل على ما بذله من جهد وحرصه في

سبيل إتقان هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى من كان لهما الفضل في إيصالني إلى هذا المستوى أمي وأبي العزيزين.

كما لا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر والعرفان إلى كل من كان لي عوناً وسنداً لإتمام هذا البحث

راجية من الله عز وجل أن يفيدهم خير ما يجزي به عباده إنه نعم المولى ونعم النصير.

وصلى الله على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه أجمعين.

- إهداء -

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لو لا فضل الله علينا أما بعد:

سم الله الرحمن الرحيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك .. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا

تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برويتك الله جل جلاله .

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين ..

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم .

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل اسمه بكل

افتخار .. أرجو من الله أن يمد في عمرك لتري ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى

كلماتك نجوم أهدتي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد ..

والذي العزيز .

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني .. إلى بسمة الحياة وسر

الوجود إلى من كان دماغها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أجلي الأبية .

إلى من بها أكبر وعليه أعتمد .. إلى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي ..

إلى من بوجودها أكتسب قوة ومحببة لا حدود لها ..

إلى من عرفتك معها معنى الحياة

أمي الحبيبة.

إلى كل الأصدقاء و الأحابي من دون استثناء .

إلى أساتذتي الكرام و كل رفقاء الدراسة.

وفي الأخير أرجوا من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة المترشحين المقبلين

على التخرج.

مقدمة

مقدمة:

إن الدولة الحديثة تمارس العديد من الوظائف والأنشطة وذلك لتحقيق الأهداف المسطرة للسياسة العامة للدولة.

إذ أصبح للدولة دور يتمثل في الرعاية وتحقيق الخير المشترك للأفراد ولو عن طريق الإكراه، مما أدى إلى تدخل السلطة العامة في النزاعات الخاصة للمواطنين وهو أمر بالغ الخطورة، إذ أنه لم يكن يحسد هذا التدخل في البدء أي حد قانوني، ومن هنا كان المجهود القانوني الكبير منصب في إرساء إدارة للدولة مبنية على قواعد قانونية ثابتة عن طريق إخضاع بعض نشاط الإدارة لحكم القانون.

فمن بين الأمور التي اتضحت اليوم مسألة تخص جميع أفراد المجتمع الدولي ألا وهي الحقوق والحريات، حيث صدرت من أجلها الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشأت الهيئات وعدلت الكثير من الدساتير، فإذا كان الفرد يتمتع بحقوق وحريات فهذا لا يعني أن هذه الحقوق والحريات مطلقة، ولعل أخطر من يهدد الحرية هو فرض قيود على ممارستها، غير أنه إذا كنا نؤكد على صيانة هذه الحريات من أي عبث أو تدخل يعطل من استعمالها، إلا أننا يجب أن لا نغفل في المقابل صيانة المجتمع والمحافظة على نظامه العام حتى تتحقق المصلحة العامة باعتبار أن ذلك يمثل أهم ضمانات للحرية.

لذا وجب أن تفرض على الإدارة قيود ورقابة صارمة عند ممارستها لنشاطها، كما اجمع فقهاء القانون الإداري على أن أنواع وأشكال النشاط الإداري تتمثل عادة في المرافق العامة كوسيلة لتحقيق المصلحة العامة، والضبط الإداري حيث يعتبر هذا الأخير من أهم الصور أو ما يطلق عليه من نشاط سلبي للإدارة كما أنه يعد سلوكاً حضارياً ومظهر من مظاهر التمدن وهو وظيفة إدارية تتمثل في حماية النظام العام، وقد أسندها المشرع إلى السلطة التنفيذية، بحكم طبيعتها وما لها من القدرة العملية على التدخل السريع لحماية النظام العام، بالإضافة إلى المهمة الموكلة لها دستوريا وهي تنفيذ القوانين، وبالتالي فممارسة نشاط الضبط الإداري هو نتيجة طبيعية لتنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام.

وبناء على ذلك فإن السلطة التشريعية تعتبر المشرع الأصلي التي تصنع القوانين للنشاط الضبطي.

حيث تعتبر وظيفة الضبط الأساسية هي منع وقوع الجريمة وإزالة العوامل التي تدفع إلى من

خلال هذه الأفكار الجديدة خضعت سلطة الضبط لمبدأ التحديد والتقيد ووضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزم بها تلك السلطة في ممارستها سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وتبعاً لذلك فلقد روعي أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تقضي إلى التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام.

أي أنه إذا تعدت هذه السلطات حدود هدفها وممارستها أصبحت اعتداءً، ووجب وقفها وإعادةتها إلى وضعها، لقول الرسول صلى الله عليه وسلم <<لا ضرر ولا ضرار>>

أهمية الموضوع:

- لا شك أن موضوع الضبط الإداري له أهمية كبرى، حيث يستند أهميته في كون أن الأمم والمجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة والتمسك بهذا النظام لأنه يعتبر من الضروريات المهمة جداً لصيانة المجتمعات.
 - إن نظرية الضبط الإداري من أهم وأقدم نظريات القانون الإداري وأنها ما زالت محل دراسة إلى يومنا هذا وذلك نظراً للتغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمعات.
 - إن أهداف الضبط الإداري تطورت على ما كانت عليه في السابق مما أدى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي قد يمس بحريات الأفراد.
 - كما تظهر أهمية الموضوع أيضاً إذا وضعنا أعيننا على التوجه السياسي للدولة، الذي يضمن للإدارة مركزاً مميزاً ويلقي عللاً عاتقها مهاماً كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهذا لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام بالمقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك انطباعات وإحساساً بالرضا لدى الأوساط الاجتماعية وبالتالي تكريس الثقة بين المجتمع وإدارته والعكس صحيح.
 - كذلك تتمثل الأهمية الكبيرة للدراسة في ارتباط موضوع الضبط الإداري بصفة عامة والنظام العام بصفة خاصة بحياة الإنسان.
 - كما أن البحث في مثل هذا الموضوع من شأنه أن يكشف عن حقيقة ودور السلطة القضائية في تجسيد حماية الحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة.
- أسباب اختيار الموضوع:**

- إن اختيارنا لهذا الموضوع قد نبع مما لاحظناه من قلة المراجع المحلية وتشابهها - في حد علمنا - التي تناولت الضبط الإداري في ظل التشريع الجزائري.

- كما أننا لا نجد اليوم - في الجزائر - الكتابات المتخصصة الكافية في هذا المجال، وكل من يتطرق إلى الضبط الإداري يدرسه عرضاً في مجال النشاط الإداري.
- كذلك من بين الأسباب التي دفعتني للبحث في هذا الموضوع كون أن نظرية الضبط الإداري تعتبر من أهم النظريات لأنها تنظم ممارسات الأفراد لنشاطاتهم من جهة وتقييد هذه النشاطات للمحافظة على النظام العام من جهة أخرى.
- كذلك نرى أن أهداف الضبط الإداري تطورت على ما كانت عليه في السابق مما أدى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي يمس بحريات الأفراد، وتغيرت أغراض الضبط الإداري أيضاً نظراً لتنوع وتطور المجتمعات.
- ومن أبرز الأسباب كذلك، تجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها، واستخدام امتيازاتها لغير الصالح العام، ورفضها الامتثال بالقيود التي فرضها النظام والقانون عليها.
- تبين الإطار الشرعي لأعمال الضبط الإداري، إذ أن الخروج بأعمال الضبط الإداري عن إطارها في تحقيق المصلحة العامة في إطار ذاتي يسيء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص يمارسها.
- كما أن ميولي إلى الجانب الإداري زادني اهتماماً وحماساً وتعمقاً في دراسة هذا الموضوع كونه يرتبط بكل المجتمعات والأفراد.

أهداف الدراسة:

- من خلال الأهمية السابقة للموضوع فإن أهداف الدراسة تكمن في توضيح مفهوم الضبط الإداري وأهميته في حفظ النظام العام في المجتمع.
- كذلك تمكين القارئ من معرفة أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية قيم معينة في المجتمع يمكن إجمالها في النظام العام، وليس فقط لتقييد حرياتهم ونشاطاتهم دون جدوى.
- تسليط الضوء على دور القضاء في مراقبة هذا النوع من نشاط الإدارة وتحقيقه لعملية التوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام.
- توضيح عملية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري .

الإشكالية:

- وللبحث في هذا الموضوع بشكل جيد نطرح إشكالية دراستنا هذه والتي تتمثل فيما يلي:
- فيما يتمثل النشاط السلبي للإدارة العامة؟، وما هي القيود الواردة على سلطاته؟.

وتتدرج ضمن هذا الإطار عدة إشكاليات فرعية:

- ما مفهوم الضبط الإداري؟.
- ما هي الوسائل المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها؟.
- لمن تعهد سلطات الضبط الإداري؟.
- ما هي حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية؟.
- هل يمارس القاضي الإداري رقابته على سلطات الضبط الإداري؟.

وللإلمام بهذه الدراسة ارتأينا تقسيم بحثنا هذا إلى فصلين:

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المبحث الثاني: تمييز الضبط الإداري عن بعض الأنظمة المشابهة له.

الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليه.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري.

المنهج:

ولدراسة الموضوع دراسة علمية تتماشى وطبيعة الموضوع يقتضي بنا توظيف بعض المناهج للإلمام بكل الموضوع.

المنهج الوصفي: وذلك لتوضيح مفهوم الضبط الإداري

المنهج التحليلي: نتيجة لتحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

المنهج المقارن: والي اعتمدنا عليه في بعض الأحيان فقط، وذلك من خلال مقارنة هيئات

الضبط الإداري في الجزائر وهيئتا الضبط الإداري في فرنسا وفي الشريعة الإسلامية.

ولقد اعتمدنا على مجموعة معبرة من المصادر والمراجع حيث كانت سندا لنا طوال رحلة

البحث، والتي تتمثل أهمها فيما يلي:

- الوجيز في القانون الإداري للدكتور عمار بوضياف.

- قانون الولاية رقم 07/12 الساري المفعول.

- قانون البلدية رقم 10/11 الساري المفعول.



وقد سبق وتناول هذا الموضوع عدة باحثين من جوانب مختلفة والتي اعتمدنا عليها كذلك منها مذكرة الدكتور نسيغة فيصل بعنوان الضبط الإداري وآثاره على الحريات العامة.
- كذلك مذكرة الطالب القاضي رحيش مسعود بعنوان الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في ظل التشريع الجزائري.

صعوبات الدراسة:

ومن بين الصعوبات والعراقيل التي واجهتني خلال هذه الدراسة هو أن معظم المراجع التي بين أيدينا تتشابه من حيث المفردات والمضمون ولم يأتوا بشيء جديد لكي نستطيع أن نقارن بعضها ببعض الآخر، وكذلك ضيق الوقت الذي لم يكن في صالحنا والذي لم يمكننا من التعمق في دراسة هذا الموضوع بشكل جيد.



الفصل الأول:

ماهية الضبط

الإداري

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

إن الضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبية أفرادها فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث الاستقرار فيها وللوقوف على ماهية الضبط الإداري لا يتأتى إلا من خلال البحث في مختلف التعريفات التي تناولت فكرة الضبط الإداري وبيان خصائصها، إلا أنه ولاتساع هذه الفكرة كان لزاما علينا التطرق إلى مفهوم الضبط الإداري في المبحث الأول، ثم سنتناول تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة له في المبحث الثاني.

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

سنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف الضبط الإداري وبيان خصائصه، إضافة إلى ذلك أنواع البوليس الإداري وأهدافه ووسائله.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة وفرض القيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام في المجتمع.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

سنتناول في هذا الفرع تعريف الضبط لغة، ثم تعريفه في الشريعة الإسلامية، ولدى مجموعة من الفقهاء المسلمين وأخيرا تعريفه في الفقه المقارن.

أولا: تعريف الضبط لغة: للضبط عدة معان منها:

1- الضبطُ: أي لزوم الشيء أو حبسه، وقال الليث: الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حفظه بالحزم.¹

2- دقة التحديد: يقال ضبط الأمر بمعنى قد حدد على وجه الدقة .

3- ويعني التدوين الكتابي لمعالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل أن تبدد معالمها ويؤول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها ولذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها.

4- وقوع العينين وإلقاء اليدين على شخص كان خفيا، فيقال ضبط ذلك الشخص...²

وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية <<politia>> والتي تعني كل تنظيم أو كل شيء حكومي.³

ثانيا: تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية

عرفت الشريعة هذه الوظيفة وطبقها الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون من بعده في الدولة الإسلامية، ومرد هذه الفكرة هو <<الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر>> تحقيقا لمقاصد الشريعة التي جاء الإسلام من أجلها وذلك حفاظا على الدين والمال والنفوس.⁴

1- ابن منظور: لسان العرب، ج8، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان، 1999، ص ص 16، 15.

2- سكوح رضوان: الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17، 2008/2009، ص5

3- بوقريط عمر: الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام)، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص12

4- سكوح رضوان: المرجع السابق، ص5

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

وقد عرف الفقهاء المسلمون الضبط الإداري بمعنى الحسبة فيعرفه الماوردي وأبو يعلى بأنه <<الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله>> ولقد أخذ بهذا التعريف الكثير من الفقهاء نذكر منهم ابن تيمية، والإمام أبو حامد الغزالي..

- كما يعرفه ابن خلدون بأنه <<وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر¹>>
ثالثا: تعريف الضبط الإداري في الفقه المقارن:

يمكن إعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري من زوايا متعددة، فتعددت معانيه وهذا راجع للظروف التاريخية التي مر بها، فقد عرفه الأستاذ <<RIVERO>> بأنه <<مجموع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض حرية نشاط الأفراد للانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع>>².

- كذلك عرفه الفقيه الفرنسي <<هوريو>> بأنه <<سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون>>، في حين عرفه الفقيه <<ريفيرو>> بأنه <<عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة>>، أما <<فالين>> فقد عرف على أنه <<مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام>>³.

كما عرفه " Delaubadere " بأنه <<مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية النظام العام>>⁴.

أما الفقه العربي فهو الآخر لم يتفق على تعريف محدد للضبط الإداري، فعرفه الدكتور "محمد الطماوي" بأنه <<حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام>>⁵.

¹- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2007، ص، ص 25./24

²- طاهري حسين: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية * التنظيم الإداري والنشاط الإداري *، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2007، ص71

³- حمدي لقييلات: القانون الإداري " ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص ص 215، 016

⁴- مازن ليلو راضي: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص116

⁵- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 794

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

ويعرفه الدكتور " طعيمة الجرف" بأنه >> وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية<<¹.

أما الدكتور " أحمد محيو" فيرى أن للضبط الإداري معنيان ينتجان على التوالي من المعيار العضوي والمعيار المادي:

1- >>من وجهة النظر العضوية: تعني الضابطة مجموع الأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام ويجري الحديث حينئذ عن قوات الشرطة أو جهاز الشرطة.

2- من وجهة النظر المادية: تكمن الضابطة في إحدى نشاطات السلطات الإدارية، وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري، لأنه يشمل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثليها، وهي مجموع التدخلات الإدارية، أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدودا للحريات الفردية²<<

- ومن كل هذه التعاريف نجد أن الفقه ركز كثيرا على معيارين لتعريف الضبط الإداري وهما المعيار العضوي والمعيار المادي:

* فتبعا للمعيار العضوي: يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام.

* ومن منطلق المعيار الموضوعي، يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام.³

وتأسيسا لما تم عرضه مع أن التعريف الذي أخذ بالمعيار الموضوعي هو الراجح وذلك لما تضمنه من مفهوم شامل للضبط الإداري من خلال محاولة التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه بالإضافة إلى الهدف المنشود من وراء هذه التدابير الضبطية .

¹- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 116

²- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ت، ر، محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996، ص 398، 399

³- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2013، ص 478

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري:

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن للضبط الإداري مجموعة من العناصر والخصائص المتكاملة والتي تتشكل من أجل تركيب هوية الضبط الإداري وتساعد على معرفة ماهيته، وهذا ما سيلزم منا تحديد وحصر أهم هذه العناصر والخصائص فيما يلي:

أولاً: الصفة الانفرادية:

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة،¹ أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية مثل الأمر الصادر بالاستيلاء، أو الأمر بمنع التجمهر، أي قرارات إدارية سواء كانت فردية أو جماعية²، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دوراً حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية بينما يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولي الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

ثانياً: الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي يدرأ المخاطر على الأفراد،³ والتي قد تهدد النظام العام ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهي تنفيذ القوانين التي تنص على الحافطة على النظام العام.⁴

فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة.⁵

¹ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 482

² - مسعود رحيش: الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا

للقضاء)، الدفعة 18، 2007/2008، ص 7

³ - عمارة بوضياف، المرجع السابق، ص

⁴ - رحيش مسعود: المرجع السابق، ص 6

⁵ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 482

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

ثالثا: الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملها سينتج عليه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.¹

- وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد مجالا خصبا الذي تمارس فيه الإدارة سلطتها التقديرية، إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام، ومثال ذلك إذا قدرت الإدارة عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك أنها رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

- إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة و يترتب عنها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره، لذلك قسم الفقه الضبط إلى نوعين ضبط عام و ضبط خاص.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

يقصد به ذلك النشاط تقوم به السلطات الإدارية المختصة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة).

- وتتخذ السلطات المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام من أجل الوقاية من كل ما يمس بهذا النظام سواء من الأمن العام أو السكنية والراحة للمواطنين وأخيرا الوقاية من كل ما يمس بالصحة العامة، هذه هي المحاور الثلاثة التي تعمل داخلها سلطات الضبط الإداري وتتحرك وفقها.²

- ويعرفه الدكتور " عمار بوضياف " بأنه >> النظام القانوني العام للبوليس الإداري

أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكنية عامة.<<³

أما الدكتور " مصطفى أبو زيد فهمي فيعرفه كما يلي: >>مجموعة القيود والضوابط التي

تهدف إلى حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة في سائر نواحي الحياة البشرية

¹ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 8

² - عمر بوقريط، مرجع سابق، ص 17

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 485

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

بغير تخصيص من هذه الناحية أو تلك، فهو يمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري¹.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الإداري أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض الثلاثة للضبط الإداري الخاص وهي الأمن والصحة والسكينة العموميون.

فبالنسبة للضبط الإداري الخاص بالمكان فإنه يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة بحيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة، أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة فإنه يقصد به تنظيم ورقابة وممارسة أوجه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة، وفيما يتعلق بالأغراض الأخرى، فإنه يستهدف أغراضاً تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام². وهناك من يرى أن للشرطة الإدارية الخاصة معنيين:

الأول: يتعلق بنشاطات الشرطة التي لا تختلف أهدافها عن النشاطات التي تقوم بها الشرطة العامة وإنما تخضع لنظام قانوني خاص على سبيل المثال شرطة المؤسسات الخطرة أو المزعجة هي شرطة خاصة وموضوعها هو حماية الأمن والسلامة الصحية والطمأنينة. أما المعنى الثاني: والمقصود هنا شرطة تتعلق بمواضيع ليست واردة في المحتوى العادي للشرطة العامة على سبيل المثال هناك شرطة الجمالية التي تسمح للإدارة بحماية المواقع والصروح مما ليست له صلة بالأمن ولا بالطمأنينة ولا بالسلامة الصحية³.

إن الضبط الإداري العام يقصد به مجموع السلطات الممنوحة والمخولة لسلطات الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، في حين أن الضبط الإداري الخاص يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية أو نواحي النشاط الفردي وترمي إلى تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 246

² - رضوان سكوح، مرجع السابق، ص، ص 9، 10

³ - جورج قوديل، بيارد دلقولقيه: القانون الإداري، ت، ر، منصور القاضي، ج 2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،

ط 1، بيروت، 2001م، 1421هـ، ص، ص 505، 506

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري ووسائله

يسعى الضبط الإداري إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ويتم ذلك عن طريق عدة وسائل منها، الوسائل المادية وأخرى قانونية وهذا ما سنتطرق إليه فيما يلي:

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

من خلال دراستنا للتعريف السابقة للضبط الإداري يتبين أن الهدف الأول والأساسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به وهناك اتجاهين لتعريف النظام العام: - **المدلول المادي**: ينظر للنظام العام على أنه النظام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى بالمعنى المادي البحت.

- **المدلول الأدبي:(الأخلاقي)**: فيمتد ليشمل المفهومين المادي والأخلاقي معاً، إذ يعد النظام العام مفهوماً عاماً وغامضاً فليس المقصود منه المحافظة على النظام المادي البحت في الشارع بل يشمل أيضاً المحافظة على النظام الأخلاقي.¹

ويجمع أغلب الفقهاء على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية وهي: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، فمن غير الممكن الحديث عن الضبط الإداري من خلال أهدافه التقليدية فقط بل لابد من مسايرة هذا التطور وذلك بالتطرق إلى أهدافه الحديثة أيضاً والتي كانت عصارة التطورات الحاصلة في مختلف المجتمعات الحديثة، لذلك سنتناول الأهداف التقليدية للضبط الإداري من خلال فكرة النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، ثم نتطرق إلى الأهداف الحديثة والتي تتمثل في (الأخلاق والآداب العامة، الجمال الرونقي للمدينة، النظام الاقتصادي و السياسي).

أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

1- الأمن العام:

يقصد به اطمئنان الجمهور على نفسه وماله وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها التي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص، أو الأموال،² أو ما يمكن أن يقلقهم في أثناء إقامتهم الآمنة بمنزلهم أو أثناء سيرهم، وبعبارة أخرى يعني الأمن العام شعور المواطنين

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 225

² - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 74

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

بالاطمئنان وعدم الخوف أو التهديد من خطر بشري أو طبيعي.¹

- وعلى هذا النحو يكون على هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام،² أيا كان مصدر هذه الحوادث:

إما الإنسان (مثل ارتكاب الجرائم المختلفة، حوادث المجانين، المظاهرات والتجمعات الخطرة، الحروب)، أو الحيوان (مثل الحوادث الناتجة عن الحيوانات الضارة والمفترة)، أو الأشياء (مثل الحرائق وانهيار المباني)، أو الطبيعية (مثل كوارث الفيضانات والزلازل).³

2- الصحة العامة:

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها، كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحلات العامة بالشروط الصحية ولا شك أن وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد.⁴

وكمثال في مجال المحافظة على الصحة العامة نجد قرار والي ولاية بسكرة رقم 87 المؤرخ في 2015/01/14 المتضمن تنظيم حملة لقتل الكلاب والحيوانات المتشردة الضالة عبر أقاليم بلديات سيدي خالد، البسباس، أولال، شتمة في مادته الثالثة (أنظر الملحق رقم 01) وأيضا قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي رقم 184 مؤرخ في 2015/03/30 المتضمن تنظيم حملة لقتل الكلاب والحيوانات المتشردة الضالة عبر تراب بلدية زريبة الوادي في مادته الخامسة (أنظر الملحق رقم 05)

3- السكنية العامة:

هي حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق و الأماكن العامة وأن

¹ - زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الكتب القانونية دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007، ص 971

² - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 74

³ - محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، *تنظيم الإدارة نشاط الإدارة ومسائل الإدارة*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 262.

⁴ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 38، 39

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصاد الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكببرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل.¹ وتحققا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المنظم لإثارة الضجيج الذي صدر تطبيقا للمادة 121 من قانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في العديد من الأماكن العامة والخاصة.² إذ نجد القرار المذكور أعلاه من طرف والي ولاية بسكرة قد نص على ذلك في مادته الثانية (أنظر الملحق رقم 01)

ثانيا: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

تدل الدراسات المقارنة أنه لما تطورت الدولة الحديثة وأصبحت تتدخل في كل أوجه نشاط الفرد تطور معها مفهوم النظام العام ولم يعد يقتصر على العناصر التقليدية السابق ذكرها، بل توسع ليشمل عدة مجالات أخرى وهي: الأخلاق والآداب العامة، والنظام العام الجمالي (النظام الرونقي للمدينة) النظام العام السياسي والاقتصادي.

1- المحافظة على الأخلاق والآداب العامة:

يقصد بذلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها، وتدخل الآداب العامة: في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها، وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا هاما في بيان هذه الحدود، حيث يعد حكم "لوتسيا" الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي نقطة تحول في هذا المجال ، فقد اعترف مجلس الدولة لسلطة الضبط الإداري بالتدخل في حالة المساس بالأخلاق والآداب العامة.³

كما قضى برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام وأكشاك الصحف وفي واجهات المكتبات، لأنها تحتوي على بعض الأشياء الضارة بأخلاق الشباب وقضى أيضا برفض إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات الرقص في بعض الملاهي ومنع الشباب الذين تقل أعمارهم عن الثامنة عشر من ارتياد بعض الحانات.⁴

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 487

² - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج، ج ر، عدد 50 المؤرخة في 07 فيفري 1993

³ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 234

⁴ - مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 250

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

2- حماية النظام العام الجمالي:(الجمال الرونقي للمدينة)

إن حماية النظام الرونقي للمدينة يعد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وقد أثار مشكلة المحافظة على جمال الرونق(تجميل المدن) الفقه الفرنسي حول مدى اعتباره من عناصر النظام العام بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقايتة والمحافظة عليه، وكان ذلك قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الذي قضى عام 1957 بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرونق إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة، غير أن مجلس الدولة عدل عن موقفه سنة 1936 بحكمه الصادر في قضية "اتحاد نقابات مطابع باريس" واعتبر أن حماية رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري،¹فقد أصدر مدير ضبط "السين" لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على الناس في الطريق لأنه وبعد تصفحها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة، فطعن اتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري.²

إن المشرع الجزائري سار على هذا النهج وكلف هيئة الضبط الإداري واجب المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، فإذا رجعنا إلى قانون البلدية رقم 10/11، في المادة 94 نجد >>>..... السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية....³<<

إذ نجد القرار الصادر من طرف والي ولاية بسكرة رقم 66 المؤرخ في 2003/01/12 والذي يتضمن منع استعمال الطريق العمومي والأرصفة لأغراض تجارية، مهنية أو حرفية وترك مواد البناء (رمل، حصى، ركام) بدون رخصة أنظر (الملحق رقم 02) كذلك نجد القرار رقم 480 المؤرخ في 17/08/2010 والذي يتضمن إنشاء فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية و ورشات البناء وسيرها لبلدية الشعبية، إذ نص على ذلك في مادته الثانية (أنظر الملحق رقم 03)، فضلا عن ذلك هنا هناك قرار رقم 481 المؤرخ في

¹ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص24

² - سكوح رضوان: نفس المرجع، ص24

³ - المادة 94 من القانون 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

2010/08/17 والذي يتضمن إنشاء فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية و ورشات البناء وسيرها لبلدية الدوسن وذلك في مادته الثانية (أنظر الملحق رقم 04)

3- حماية النظام العام السياسي والاقتصادي :

أ- بالنسبة للنظام الاقتصادي:

إن توسع نطاق النظام العام ومن ثم توسع مفهومه برز مع مجالات تدخل الدولة الرأسمالية في المجال الاقتصادي، تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية فتولت تنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية وبرز بذلك ما يعرف بالقانون الاقتصادي حيث أصبحت الدولة تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وعلى إثر هذا التطور بدأت تظهر إلى الوجود فكرة النظام العام الاقتصادي والتي تتمثل في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية وتدابير الأسعار، وتدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات، وتدابير التموين، وتدابير حماية بعض المرافق الاقتصادية وحماية الأموال وإشباع حاجات ضرورية أو ملحة¹، وتوفير المواد الغذائية الضرورية لأنه في حالة عدم إشباع حاجات الأفراد قد يعتبر مصدرا من مصادر الاضطراب لا تقل خطورته عن خطر اضطراب خارجي، وفي مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها مع مراعاة بعض الاعتبارات والحدود حتى لا تمس بالحريات العامة للأفراد، وأن السياسة الاقتصادية عامل قوي في المحافظة على الأمن والنظام في الدولة الحديثة²، وهكذا نص دستور 1996 في المادة 37 منه على أنه <<حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون³>>

ب- بالنسبة للنظام السياسي:

فتتدخل الإدارة في أعمال السلطة السياسية عن طريق ما منحها القانون الإداري من سلطات ونفوذ لتستعملها لتحقيق غايات سياسية، إذ تتمتع بوسائل قوية وفعالة تستعملها إذا ما أصاب الدولة على المستوى الوطني اعتداءات في الداخل والخارج، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة، فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية ويتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة⁴، أو بصيغة أخرى هو ذلك النظام

¹ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص23

² - رحيش مسعود: المرجع نفسه، ص23

³ - المادة 37 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 29 نوفمبر 1996

⁴ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص25

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، ليس بهدف حماية الأفراد في أموالهم وأجسادهم بل لحماية الدولة ككائن معنوي، ويتضح ذلك من خلال ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير تقيّد ممارسات الحقوق والحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية¹، حيث تناول المشرع الجزائري هذه التدابير والإجراءات في دستور 1989 في مواد من 86 إلى 91 ودستور 1996 في مواد من 91 إلى 96 وهي حالة الحصار²، وحالة الطوارئ³، والحالة الاستثنائية⁴.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

لسلطات الضبط الإداري عدة وسائل مختلفة تستعملها للحفاظ على النظام العام وتتمثل هذه الوسائل أساسا في الوسائل البشرية والوسائل القانونية وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

أولا: الوسائل البشرية

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان⁵، كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية⁶، حيث تعتبر الشرطة البلدية (وكذا أفراد الشرطة والدرك الوطني) الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام. - كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني (الشرطة وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير)

ثانيا: الوسائل القانونية: وتتمثل الوسائل القانونية فيما يلي:

1- لوائح الضبط (القرارات التنظيمية)

يمكن لسلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة

¹ - رحيش مسعود، المرجع سابق، ص 23

² - أنظر المرسوم الرئاسي رقم: 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29،

³ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10، ص 285

⁴ - أنظر المادة 93 من دستور 1996، الجريدة الرسمية عدد 50

⁵ - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 ص 278

⁶ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 493

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتحدد جزاءات على مخالفتها، تحقيقاً للنظام العام، بموجب ما يعرف بلوائح الضبط.¹

والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلاً ضماناً للسكينة العامة للمواطنين²، وتهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام فقط، ومن هنا نشأ خلاف حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون، ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ غير أن الإتجاه الراجح في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد بعض الحريات بشرط أن تكون مشروعة ومستندة إلى قانون³.

2- القرارات الفردية

تصدرها سلطات الضبط الإداري المختلفة متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها.⁴

* وتتخذ القرارات بدورها أشكالاً كثيرة منها:

أ- الأمر:

حيث تلجأ سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين للقيام بعمل معين⁵، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو الصادر للمتظاهرين بالتفرق...⁶

ب- المنع (الحضر):

وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطاً معيناً فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آيل للسقوط ومنع التجول ليلاً في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح ورجوعاً مثلاً للمادة

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

² - محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص ص 280، 281

³ - علاء الدين عشي: مرجع سابق، ص ص 39، 40

⁴ - محمد فؤاد عبد الباسط: مرجع سابق، ص 265

⁵ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 281

⁶ - علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 402

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

31 من القانون 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها وأمنها نجدها تنص على <<يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة...¹>>

ج- الترخيص:

يتمثل مضمون التدبير الضبطي في هذه الحالة بمنح ترخيص لمزاولة نشاط معين، بصورة قانونية، كالترخيص الممنوح لشخص بفتح محل عام، أو بفتح مقهى، أو ممارسة حرية من الحريات العامة، كالترخيص الممنوح بإنشاء حزب من الأحزاب السياسية أو عقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة شعبية².

ويتعين على الشخص أن يتقيد بأحكام الترخيص الممنوح له، ولا تملك هيئات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات غير منصوص عليها في القانون.

- إضافة إلى ذلك يمكن تصنيف التدابير والإجراءات الفردية بالنظر للشكل الذي تصدر فيه، حيث تصنف إلى إجراءات مكتوبة وأخرى شفوية، فقد تصدر الأوامر الضبطية مكتوبة لكي تفهم مقاصدها ومعانيها، ولكي يسهل إثباتها، وقد تصدر هذه القرارات بصورة شفوية، وقد ينحدر الإجراء الضبطي إلى مجرد حركة مادية بحتة (كالحركة التي يقوم بها رجال السير في الميادين العامة لتنظيم حركة السير أو حتى مجرد إشارة آلية كالإشارة الضوئية)³

3- القسوة: (استعمال القوة):

يعتبر هذا الأسلوب من أكثر أساليب الضبط الإداري تهديداً لحريات الأفراد واعتداء على حقوقهم وأكثرها عنفاً، وذلك لقيام هيئة الضبط بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية لإجبار الأفراد على الامتثال للوائح والقرارات الإدارية من أجل حماية النظام العام.

- ويعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الإداري من تطبيقات نظرية التنفيذ الجبري المباشر لقرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها اختيارياً من قبل الأفراد دون اللجوء مقدماً للقضاء، وذلك حتى لا تختل مقومات النظام العام.⁴

وتعد هذه الوسيلة استثناءً من الأصل العام الذي يقتضي الالتجاء إلى القضاء للتصريح

¹ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص ص 494، 495

² - علي خطار شطناوي: مرجع سابق، ص 402

³ - علي خطار شطناوي: المرجع نفسه، ص 403

⁴ - حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2011، ص 413

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

- باستعمال القوة المادية، ويرتهن اللجوء إليها بترخيص من القانون أو بحالة الضرورة. وبناء على ما تقدم يمكن تعريف التنفيذ المباشر الجبري على أنه <<حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء¹>>
- ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري مايلي:
- أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق
- أن يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري.
- في حالة الضرورة أو الاستعجال.
- كما يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامه الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام.²
- وبناء على ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون الحاجة إلى حكم قضائي، أن تلجأ إلى استعمال القوة المادية لدفع الخطر، ولو لم يوجد في القانون نص صريح يبيح هذه الوسيلة، بل لو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمنا ذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات.³

¹ - حسام مرسي: المرجع نفسه، ص 414

² - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ص 124، 125

³ - حسام مرسي: مرجع سابق، ص 419

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

المبحث الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له:

مما لا شك فيه أن فكرة الضبط الإداري تتداخل وتتشابه مع بعض الصور، الأفكار والأساليب التنظيمية الأخرى في المجتمع والدولة، الأمر الذي يخلق نوعاً ما صعوبة في فهم هذه الفكرة، وإزالة الغموض بشأنها وتوضيحها كان لزاماً تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

المطلب الأول: الضبط الإداري والضبط القضائي

لتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي يتعين علينا أولاً تعريف الضبط القضائي حيث يقصد به <<هو الوظيفة الثانية بعد الضبطية الإدارية، وهي تسجيل الجريمة إذا صارت أمراً واقعاً للإخفاق في إزالة خطرهما، والتوصل إلى مقترفها لتقديمه إلى سلطة التحقيق تمهيداً

لمحاكمته¹>>

ويعرفه الدكتور مازن ليلو راضي على أنه <<الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيداً للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به²>>

ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام،³ إلا أنهما يختلفان في بعض النقاط والتي سنتناولها فيما يلي:

الفرع الأول: من حيث السلطة المختصة

إذا كان الاختصاص بممارسة الضبط الإداري من اختصاص أجهزة وهيئات وأشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية، فإن ممارسة الضبط القضائي مستندة -أصلاً- إلى السلطة القضائية (النيابة العامة)، وإذا ما مارسها أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية (ضباط وأعاون الشرطة) فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية.⁴

¹ - تاج الدين محمد تاج الدين: الضبط إدارياً وقضائياً، دار الوفاء لنديا للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، دس ن، ص

² - مازن ليلو راضي: المرجع السابق، ص 117

³ - علاء الدين عشي: مرجع سابق، ص 35

⁴ - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص ص 265، 266

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

الفرع الثاني: من حيث الغرض

إن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وتوقيع العقاب وقمع الجريمة.¹

الفرع الثالث: من حيث طبيعة إجراءاته

يتميز الضبط الإداري من حيث طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء و تعويضا، أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري،² وإنما قد ترد عليها طرق طعن أخرى أما جهات قضائية أخرى.³

ومما لا شك فيه أن الضبط الإداري إن نشط انعكست آثار هذا النشاط على الضبط القضائي، فتقل المخالفات والجرائم، والعكس صحيح وفي هذا الصدد يرى البعض أنه لمواجهة أي إخلال بالأمن العام يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما وهما: منع وقوع هذا الإخلال، ومعاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالعقاب والردع.⁴

المطلب الثاني: الضبط الإداري والضبط التشريعي

سبق وعرفنا أن الضبط الإداري يعني سلطة الضبط في فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم في سبيل حماية النظام العام، بينما الضبط التشريعي ينصرف إلى القيود التي يضعها المشرع (السلطة التشريعية)⁵، وعلى هذا الأساس فإن الضبط التشريعي هو مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد هو السلطة التشريعية، وعليه عند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف واحد وهو المحافظة على النظام العام.⁶

¹ - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 36

² - مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص 118

³ - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 36

⁴ - حمدي لقبيلات: مرجع سابق، ص 219

⁵ - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 15

⁶ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 479

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم، وتتمثل في لوائح الضبط أو لوائح البوليس، ولقد استقر العرف الدستوري على حق السلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح التي تنظم استخدام الحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور، من أجل حماية النظام في مدلولاته المختلفة أما الضبط التشريعي فيمارسه البرلمان أو السلطة التشريعية، ويتمثل في القوانين التي يسنها المشرع والتي تنظم الحريات العامة للأفراد بوضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم، وينتهي دور المشرع عند هذا الحد.¹ وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضببية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع.²

غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيوداً على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.³

المطلب الثالث: الضبط الإداري والمرفق العام

إن المرفق العام والضبط الإداري يشكلان موضوع النشاط الإداري وذلك بعد أن تطورت وظيفة الدولة فاقترب مفهوم الضبط الإداري من مفهوم المرفق العام، غير أنه قد يكون من الضروري التمييز بينهما لما لذلك من أهمية بالغة.

وقبل الخوض في هذا أو ذلك سنحاول الإشارة إلى تعريف المرفق العام، فيعرفه الدكتور "علي خطار شطناوي" بأنه <>مشروع يعمل بإطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين<<⁴ كذلك يعرفه الدكتور "عمار بوضياف" على أنه <>كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة<<⁵

الفرع الأول: أوجه ومظاهر التشابه والتداخل بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام

¹- حسام مرسي، مرجع سابق، ص 130، 131

²- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 480

³- مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص 117

⁴- علي خطار شطناوي: مرجع سابق، ص 218

⁵- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 414

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

1- يشترك كل من الضبط الإداري والمرفق العام في الهدف، حيث أن كلاهما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فأغراض الضبط الإداري هي أغراض خاصة بالضبط الإداري ذاته، لكن هدف تحقيقها لا يكون إلا في إطار مرفق عام.

2- يتكامل ويتعاون الضبط الإداري والمرفق العام في تحقيق هدف المصلحة العامة، فالضبط الإداري يؤدي إلى حسن سير المرفق العام، وهذا الأخير يؤدي بدوره إلى تسهيل عمل الضبط الإداري.¹

3- يختلط الضبط الإداري بالمرفق العام من ناحية الوسيلة التي تتجسد بما يعبر عنه، بأسلوب القانون العام في كلا النظامين إذ تكون أكثر مواجهة لفكرة السلطة للضبط الإداري، حيث يتجلى طابع الأمر وخرق الإرادة قسراً، في الوقت الذي نجد فيه طابع السلطة على نيته تتفاوت، إذ هو في المرافق الإدارية أكثر منه في المرافق الاقتصادية حيث يغلب طابع الإدارة.²

4- كما تتشابه وتتداخل الأساليب والإجراءات المتخذة من طرف كل من سلطات الضبط الإداري وسلطات المرفق العام، في أن سلطات الضبط 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 المرفق العام وفي مواجهة المتعاقدين معه "مظاهر السلطة 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 والمرؤوسين.³

الفرع الثاني: أوجه ومظاهر التفرقة والاختلاف بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام

لقد تعدد المحاولات والفرضيات والأفكار بصدد البحث عن معيار التفرقة بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام، ومن جملة هذه الفرضيات والأفكار ما يلي:

1- غالباً ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائماً على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق نشاط إيجابي.⁴

¹ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 10

² - عامر أحمد المختار: تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، ساعدت جامعة بغداد على نشره، العراق، 1975، ص 46

³ - مسعود رحيش: مرجع سابق، ص 13

⁴ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 481

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

- 2- أن الحاجة إلى تقدير المرافق العامة ترجع إلى إرادة الإدارة العامة المحضنة، وإن تقديرها في هذا الصدد لا يخضع لرقابة القضاء الإداري يكاد أن يكون أمراً مفروضاً عليها.
- 3- الضبط الإداري نشاط إداري من طبيعة خاصة، جوهره التدخل في حريات الأفراد لغايات مخصصه، وهو في هذا الوصف يعمل في ميادين شتى، فتتعدد صور بتعدد دواعي النشاط، أما المرفق العام فيستهدف تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة، إما لأن الأفراد يشق عليهم التكفل بها بسبب انتفاء القدرة أو لانعدام الحافز لديهم.
- 4- الفارق الواضح الذي يميز الضبط من المرفق العام هو في طبيعة الصالح العام الذي يتطلع إليه كل منهما، فهي المصلحة العامة في شمول مظاهرها بالنسبة للمرفق العام، وهو النظام العام في خصوص مضمونه للضبط الإداري.¹
- 5- تختلف الجهة التي تولى مباشرة إجراءات الضبط الإداري عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائماً سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيوداً لاعتبارات تمليها المصلحة العامة، وبالكيفية التي يحددها القانون.
- والأمر غير ذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد و تقوم العلاقة مباشرة بين الشركة والفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى.
- 6- كذلك إن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافاً للمرفق العام يمكن نقل نشاط وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به.²
- 7- كما يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري أيضاً في طبيعة الخدمة فالسلطة الضابطة يغلب فيها طابع الأمر إزاء المحكومين بينما يقوم المرفق أصلاً على أداء خدمة للمجموع التي قد تؤدي للأفراد بذواتهم، والضبط حين يتجه لحماية المجموع، إنما يتجه لحماية أفراد غير معينين من هذا المجموع.
- تلك هي أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام، ولا يعني تمايز هذين

¹ - عامر أحمد المختار: مرجع سابق، ص 46

² - عمار بوضياف مرجع سابق، ص 481

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

النظامين عن بعضهما أنهما متضادان، بل إنهما متكاملان، يتم أحدهما الآخر، إذ يكون نظام المرفق العام معينا للضبط على تأدية وظيفته الوقائية، كما أن حسن قيام الضبط بمهمته يعد شرطا لحسن انتظام المرافق العامة.¹

¹ - عامر أحمد المختار، مرجع سابق، ص ص 47، 48

الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليها

الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليه

رغم اختلاف الفقه في إعطاء تعريف موحد للضبط الإداري إلا أن هذا الاختلاف لم يؤثر ولم يغير من هدفه في المحافظة على النظام العام في الدولة بشكل وقائي. وتحقيقا لهذا الهدف، نجد أن المشرع قد تدخل لتحديد السلطات والهيئات الإدارية المسندة إليها مهمة الضبط الإداري في المجتمع عن طريق التشريع والتنظيم.

والمقصود هنا ليس جهاز الشرطة المكلف بالمهام المادية المتعلقة بحفظ النظام، بل هو السلطات المخولة لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام، مستعملة بذلك وسائل عدة، شرط ألا تخرج عن الحدود المرسومة لها مما يعني أن السلطة المطلقة لهيئات الضبط الإداري في مجال ممارسة سلطاتها الضبطية دون قيود أو ضوابط ينجر عنه بالضرورة تعسف في استعمال هذه السلطات بل وأكثر من ذلك فإنه يكون عائقا أمام تمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم، ولما كان الأمر كذلك وجب وضع قيود تحد من سلطات الضبط الإداري حسب الظروف السائدة.

وتبعا لذلك نتناول بالدراسة في هذا الفصل سلطات الضبط الإداري، وكذا الحدود والقيود المفروضة على هذا السلطات في مبحثين على النحو التالي:

- المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري
- المبحث الثاني: الحدود المفروضة على سلطات الضبط الإداري.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري

إن الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام في كامل التراب الوطني، وهذه المسؤولية تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات، وذلك بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية. إذ أن السلطات الإدارية المسؤولة عن المحافظة على النظام العام والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة هي هيئات محددة قانوناً.

ويقصد بهذه الهيئات الأشخاص والجهات المختصة بإصدار واستخدام وسائل الضبط الإداري، ويتنوع الضبط الإداري إلى ضبط إداري قومي، أي يشمل نطاق اختصاصه إقليم الدولة كله، وضبط إداري محلي ينحصر اختصاصه في جزء معين من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة.

وسنعرض فيما يلي دراسة هيئات الضبط الإداري في النظام الجزائري ثم في فرنسا ثم نتبع ذلك بدراسة موجزة عن هيئات الضبط في النظام الإسلامي.

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في الجزائر

نظراً لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات، عادة ما يحدد القانون السلطات الإدارية التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري، إذ تنقسم هيئات الضبط الإداري إلى هيئات تهتم بالضبط على المستوى الوطني وأخرى على المستوى المحلي.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني

تتمثل هذه السلطات بالدرجة الأولى في رئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء.

أولاً: رئيس الجمهورية

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها.¹ باعتباره حامي الأمة والمسؤول الأول والأخير على سلامة الوطن.

وهنا يجب التمييز بين مرحلتين، مرحلة قبل دستور 1989 ومرحلة بعد دستور 1989 فخلال مرحلة قبل دستور 1989 فإن رئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيس الحكومة

1- غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، دار الراجعية للنشر، ط1، الأردن، 2013، ص192

لذلك فإن هناك جهة واحدة تمارس سلطة الضبط الإداري¹، أي هو الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية ويشكل السلطة العليا في المجال الإداري، وهذا ما أكدته المادة 5 من الأمر 182/65 حيث جاء فيها ما يلي <>تحوز الحكومة ... السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة²>>، وحسب الأستاذ أحمد محيو فإن تفسير هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة في مجال اتخاذ إجراءات تنظيمية تتعلق بسير المرافق العامة وبحفظ النظام.³

وباعتبار رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة فإنه يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية لاسيما القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام. وإلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالات العادية، توجد بعض الصلاحيات التي هو مطالب بممارستها في الظروف الاستثنائية⁴، وقد ميز بينها دستور 1976 حسب درجة خطورتها وهي حالة الطوارئ والحصار حسب المادة 119 والحالة الاستثنائية وفقا لنص المادة 120 وحالة الحرب حسب نص المادة 122.⁵ أما مرحلة ما بعد 1989 وحسب دستور 1989 ودستور 1996 والذي أنشأ منصبا جديدا على مستوى السلطة التنفيذية يتجلى في منصب رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية. وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996 لا يوجد نص يمنح رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري ولكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية.

حيث جاء في المادة 116 ف1 من دستور 1989 والمادة 125 ف1 من دستور 1996 ما يلي: <>يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...⁶>>

غير أن السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996 لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، بحيث يملك رئيس الحكومة بمقتضى المادة 116 ف2 والمادة 81 ف3

¹- رحيش مسعود: مرجع سابق، ص25

²- المادة 5 من الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58

³- احمد محيو، مرجع سابق، ص412

⁴- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط4، الجزائر، 2010، ص164

⁵- أنظر المواد، 119، 120، 122، من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976

⁶- المادة 125 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

من دستور 1989 وكذلك المادة 85 ف3 من دستور 1996 والتي تنص على مايلي:
>>يمارس الوزير الأول زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور
الصلاحيات التالية... يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..¹<<
أي أنه يملك صلاحيات في المجال التنظيمي.

بالإضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمقتضى
الوظيفة التنظيمية، فإن دستور 1989 ودستور 1996، اعترف لرئيس الجمهورية بممارسة
مهام الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية حيث خول له الدستور² اتخاذ جملة من الإجراءات
كالإعلان عن حالة الطوارئ وحالة الحصار حسب المادة 91 من دستور 1996 والحالة
الاستثنائية حسب المادة 93 وحالة الحرب وفقا لنص المادة 95³، وهذه الوضعيات أو الحالات
لها نتائج إدارية هامة فمن أثرها زيادة سلطات رئيس الجمهورية بصورة كبيرة تسمح له باتخاذ
كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري⁴.

وما يمكن قوله إن رئيس الجمهورية يعتبر أحد أهم هيئات الضبط الإداري المركزية لما يملكه
من صلاحيات واسعة في هذا المجال فخاصة في الحالات الاستثنائية، كما يملك أيضا حق
إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية في جميع المجالات عندما يرى أن الأمور تقتضي ذلك فهو
يملك السلطة التقديرية التي يقدر بها مدى ملائمة تلك القرارات واللوائح الضبطية من أجل
المحافظة على النظام العام.⁵

هذا وتوجد أجهزة إدارية استشارية تابعة لرئيس الجمهورية تساعد بالقيام بوظائفه الإدارية،
وتقوم هذه الأجهزة بتقديم الرأي والمشورة لرئيس الجمهورية لتمكينه من اتخاذ القرارات الإدارية
في الأمور الإدارية.

وتقوم الأجهزة والوحدات الإدارية الاستشارية بالأبحاث والدراسات وجمع البيانات
وتركيبتها وصياغتها ثم تقدم لرئيس الجمهورية ليصدر القرارات الإدارية النهائية اللازمة،

¹ - المادة 85 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

² - ناصر لباد: مرجع سابق، ص 165

³ - أنظر المواد 91، 93، 95 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996

⁴ - ناصر لباد: المرجع السابق، ص 165

⁵ - أنظر المواد 91، 92، 93 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996

ومن الأجهزة الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية¹ وهي المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الإسلامي الأعلى وكذلك المجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية² وللإستشارة في المجال الإداري أهمية بالغة لأنها تمكن رئيس الجمهورية من الإستعانة والاستفادة من ذوي الخبرة وبالنسبة للطبيعة القانونية للآراء الصادرة عن الأجهزة الإدارية فهي تقتقد لعنصر الإلزام وتعد مجرد آراء صادرة عن مختصين في مجال معين، فهي غير ملزمة للجهة التي طلبت الإستشارة³.

ثانيا: الوزير الأول

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة⁴. غير أنه يمكن إقرار وظيفة الضبط الإداري بالنسبة للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك في ظل دستور 1996، إذ أنها لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي. وهذا بمقتضى المادة 81 ف3 وكذلك المادة 116 ف2 من دستور 1989، كما تشير المادة 125 ف2⁵ وتتص المادة 85 من دستور 1996 على بعض الصلاحيات للوزير الأول ألا وهي:

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 من دستور 1996.

¹- فيصل نسيغة: الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005/2004، ص ص 2625

²- أنظر المواد 156، 171، 173 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996

³- فيصل نسيغة: المرجع السابق، ص 26

⁴- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 489

⁵- أنظر المواد: 81، 116، 125 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996

- يسهر على حفظ سير الإدارة العمومية¹
- كما تضيف المادة 2 من الأمر 03/11 على ما يلي <>دون المساس بأحكام المادتين 91 و 93 من الدستور، يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته، للاستجابة إلى المتطلبات التالية:
- حماية السكان ونجدتهم
- الأمن الإقليمي
- حفظ الأمن
- مكافحة الإرهاب والتخريب²
- إذ يقع على عاتق الوزير الأول المحافظة على النظام العام داخل المؤسسات العمومية³، ويتحقق ذلك من خلال ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات⁴.
- ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) نذكر على سبيل المثال القرارات التالية:
- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فيفري 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك⁵.
- المرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 25 جوان 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقاً للمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار⁶.
- المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج⁷.

¹ - المادة 85 من دستور 1996

² - المادة 2 من الأمر رقم 03/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، يعدل ويتم القانون رقم 23/91 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج، ر عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري 2011.

³ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 27

⁴ - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 272

⁵ - أنظر ج، ر عدد 9 المؤرخة في 1991/02/27

⁶ - أنظر ج، ر عدد 31 المؤرخة في 1991/06/26

⁷ - أنظر ج، ر عدد 50 المؤرخة في 1993/02/07

- المرسوم التنفيذي رقم 56/01 المؤرخ في 5 فيفري 2001 المتضمن توقيف صيد المرجان.¹
ثالثا: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الإداري الخاص²، فبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام.³ فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة والموضحة لصلاحيات وزير الداخلية،⁴ منها أحكام المرسوم التنفيذي 01/91 وبالتحديد نص المادة 2 منه التي جاء فيها <يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين التالية:

1- النظام العام والأمن العمومي

2- الحريات العامة:

أ- حالة الأملاك والأشخاص وتنتقلهم

ب- الحياة الجموعية

ج- الانتخابات

د- التظاهرات والاجتماعات العمومية....>>

كما أضافت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فنذكر على سبيل المثال المادة 3 منه والتي تنص على ما يلي: <يتولى وزير الداخلية، دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني، تصور أعمال الوقاية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها...>⁵

¹ - أنظر ج، عدد 13 المؤرخة في 2001/02/18

² - غسان مدحت الخيري: مرجع سابق، ص، ص 192، 193

³ - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 272

⁴ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 490

⁵ - المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج، عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994.

وتوجد عدة مواد أخرى توضح صلاحيات أخرى لوزير الداخلية كاحترام القوانين والتنظيمات وحماية الأشخاص والأماكن، كما يضمن السكنية والطمأنينة والنظام العام، والنظافة العامة ويتولى حماية المؤسسات الوطنية.¹

وليس وزير الداخلية هو الذي يباشر إجراءات الضبط الإداري فقط بل هناك وزراء آخرون كوزير الصناعة مثلا فهو مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي، ووزير البيئة مخول طبقا للمرسوم التنفيذية المتعلق بصلاحياته كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث،² ووزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين.³

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن وزير الداخلية يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام، لكن بصفة غير مباشرة، فباعتباره الرئيس السلمي للولاية، يستطيع أمرهم عن طريق تعليمات لاتخاذ إجراء كهذا، كل واحد في ولايته،⁴ حيث يجب الإشارة إلى أن المادة 110 من قانون الولاية 07/12 نصت على ما يلي: <>الوالي هو ممثل الدولة على مستوى ولايته. وهو مفوض الحكومة⁵<<

كما نجد المادة 92 من قانون الولاية الملغى الصادر سنة 1990 نصت على أن <>الوالي هو ممثل الدولة، ومندوب الحكومة على مستوى ولايته⁶<<، أي أن المشرع بقي على نفس الرأي في كل من القانونين.

وتجدر الإشارة في الأخير أن وزير الداخلية يساعده في أداء وظائفه المتعلقة بالنظام العمومي والأمن بصفة وقائية مندوبا وطنيا للأمن.⁷

1- غسان مدحت الخيري، مرجع سابق، ص 193

2- أحمد محيو: مرجع سابق، ص 273

3- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 491

4- أحمد محيو: المرجع السابق، ص، 431، 414

5- المادة 110 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ج، عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012

6- المادة 92 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى ج، عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990

7- المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 314/93 المؤرخ في ديسمبر 1993 يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين الأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج، عدد 84

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تعتبر الجماعات المحلية المتمثلة في كل من البلدية والولاية أشخاصا معنوية تدير شؤونها ومرافقها العامة وفقا لما تراه يتماشى مع مصالحها العامة. لذلك منح القانون سلطة المحافظة على النظام العام على المستوى المحلي لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا: الوالي

الولاية هي جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية، ومن هذا يتجلى لنا أن الولاية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية من جهة والإدارة المحلية من جهة ثانية.¹

حيث يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، وبحكم موقعه²، وباعتباره ممثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام³، حيث يستمد الوالي سلطته من قانون الولاية 07/12، وتتص المادة 114 منه على ما يلي: <>الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية⁴>>، وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 96 من قانون الولاية الملغى رقم 09/90⁵، أي أن الوالي هو المسؤول على المحافظة على النظام العام على مستوى ولايته باعتباره ممثل للدولة فيها، كذلك يستند الوالي في ممارسة سلطاته حسب المرسوم رقم 373/83 والذي تتص المادة 5 منه على ما يلي: <>توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية المصالح الآتية:

- مصالح الأمن الوطني

- مصالح الدرك الوطني⁶

ولمساعدة الوالي على تحقيق ذلك توضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن

¹ - أنظر المادة 1 من قانون الولاية رقم 07/12

² - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 29

³ - عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 187

⁴ - المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁵ - المادة 96 من القانون الملغى 09/90 الملغى المتعلق بالولاية

⁶ - المادة 5 من المرسوم 373/83 المؤرخ في 1983/8/28 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على

والسلامة والسكين العامة وحماية حقوق المواطنين وحرّياتهم،¹ وهذا ما نصت عليه المادة 118 من القانون 07/12،² وكذلك المادة 5 من المرسوم 373/83 السابق ذكرها، كما أوكل له مهمة التنسيق بين هذه المصالح وهذا ما حددته المادة 115 من القانون 07/12 وكذلك المادة 98 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية الملغى.

إضافة إلى ذلك أن الوالي مسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما نصت عليه المادة 113 من قانون الولاية:

>>يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية³<<

ولقد أسند قانون الولاية بموجب المادة 117 للوالي على توفير كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره.⁴ كما أقر قانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 للوالي بممارسة سلطة الحلول⁵، حيث نصت المادة 100 على ما يلي: >>يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام...<< وتضيف المادة 101 ما يلي: >>عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار⁶<<

إذن للوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها ويكون الحلول عند تقاعس السلطات البلدية، ويجب على الوالي أن يقوم بإعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا بأن يستأنف عمله وعند امتناع هذا الأخير وبعد انقضاء الآجال المحددة قانونا هنا يحل الوالي محل السلطات البلدية لمتابعة العمل. وتزداد صلاحية الوالي اتساعا وذلك في حالة الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه أن يطلب تدخل

¹ - حسين فريجة: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 185

² - أنظر المادة 118 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

³ - المادة 113 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

⁴ - عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 492

⁵ - غسان مدحت الخيري: مرجع سابق، ص 195

⁶ - المادة 100، 101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

قوات الشرطة والدرك الوطني، وذلك عن طريق التسخير وهذا ما نصت عليه المادة 116 من قانون البلدية¹.

ومن أحكام الحلول المنصوص عليها في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية،² غير أنه إذا لم يبادر إلى ذلك واتبع الإجراءات المحددة قانوناً، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات.³

ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة،⁴ حيث أنها تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها، وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، إذ أنها المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه،⁵ و يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في البلدية، إذ أن المحافظة على النظام العام يعتبر من المواضيع الأساسية والحساسة للدولة لذا نجد مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام يقوم بها بصفته ممثلاً للدولة، وهو نفسه الجهاز التنفيذي للبلدية حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في بلديته عن حفظ النظام والأمن والنظافة والهدوء.⁶

فطبقاً لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام.

وذلك ما ورد في المادة 88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية حيث نص على ما

يلي: >>يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي حث إشراف الوالي على ما يلي :

1- أنظر المادة 116 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

2- سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 30

3- عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 492

4- عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 195

5- فيصل نسيغة: مرجع سابق، ص 28

6- أحمد محيو: مرجع سابق، ص 20

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظافة والسكينة والنظافة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف...¹
- كما نجد المادة 294² من نفس القانون أكدت على ذلك بنصها على ما يلي <في إطار احترام حقوق وحرقات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:
- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
- التأكد من حفظ النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنتقلة أو المعدية والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة.
- السهر على سلامة المواد الغائبة الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية...>
- كما نجد أن قانون البلدية رقم 08/90 الملغى قد نص على ذات الصلاحيات المكلف بها رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في المواد من 69 إلى 76.³
- وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى جانب أنه يسهر على حفظ النظام العام والأمن العام و على النظافة داخل محيط بلديته فإنه يقوم كذلك باتخاذ الاحتياطات والوقاية والتدخل والإسعافات، ويتولى السهر على حماية الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويتخذ

¹ - المادة 88 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

² - المادة 94 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

³ - أنظر المواد من 69 إلى 76 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج، ر عدد 15،

المؤرخة في 11 أبريل 1990

التدابير في حالة الخطر الجسيم ويأمر بهدم الجدران والبنائيات المتداعية والسهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات العمومية، كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المؤذية والمضرة والسهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ويعمل على احترام مقاييس التعمير والتخطيط العمراني.¹

كذلك تجدر الإشارة إلى المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، حيث وضع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة 2ف6 التي تنص على ما يلي >>...يقوم فضلا على ذلك بتجميل الطرق وينشئ في المناطق الحضرية مساحات للراجلين<<

كما نجد المادة 4 من نفس المرسوم والتي نص على ما يلي >>يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة²<<

وتشير المادة 7 إلى أن >>يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة و حفظ الصحة العمومية.

ويجب عليه أن يسهر بالخصوص على حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات والأنهج والساحات والطرق والبنائيات والمؤسسات العمومية<<.

وتنص المادة 8 كذلك على أن >>يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إجراءات النقاوة وحفظ الصحة العمومية، على المحافظة على صحة الجماعة وتحسين ذلك وتطويره...<<

إضافة إلى ذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ وينفذ في إطار التنظيم المعمول به

كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة وهذا ما نصت عليه المادة 14 من نفس المرسوم.³

كما توجد العديد من المواد التي تحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي مثل المادة

¹ - حسين فريجة، مرجع سابق، ص 203

² - المادة 2 و 4 من المرسوم رقم 267/81 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 ج، ر عدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981

³ - المادة 7، 8، 14 من المرسوم 267/81، المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية.

11 والتي تشير إلى السهر على صحة التغذية وكذلك المادة 12 والتي تنص على منع تشرد الحيوانات الضارة والمادة 9 التي تشير إلى تنظيم المزابل العمومية.¹

ونجد أن هذا المرسوم قد حدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر وهذا يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي على أداء المهام المسندة إليه.

ولقد أمكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه،² وهذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية <<يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً حسب الكيفيات المختصة عن طريق التنظيم.³

كما تنص المادة 17 من المرسوم 267/81 على أنه <<يكون في خدمة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حتى يقوم بسلطات الشرطة أعوان البلدية ومفتشوا المصالح العمومية البلدية. ويمكنه فضلاً عن أن يسخر في إطار التشريع المعمول به، الشرطة أو الدرك الوطني وكل عون عمومي آخر يحتمل أن يساعده في القيام بمهامه⁴>>

أي أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخ قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً للتحكم خاصة في المسائل الأمنية⁵

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن المجلس الشعبي البلدي له أن يمارس مهام ضبئية بطريقة غير مباشرة من خلال مداولاته المغلقة، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية 10/11 <<جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات.

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام⁶>>

¹ - أنظر المواد 11، 12، 9 من نفس المرسوم

² - عمار بوضاف، مرجع سابق، ص 493

³ - المادة 93 من القانون 10/11 المتعلق بالدية

⁴ - المادة 17 من المرسوم 267/81،

⁵ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 423

⁶ - المادة 26 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

كما نصت على ذلك المادة 19 من قانون البلدية 08/90 الملغى.¹

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري في فرنسا

لقد عهدت النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية الخاصة بالضبط الإداري إلى هيئات معينة تتولى مهام اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية، وإلى عاملين يتولون مهام تنفيذها، وقد حدد جانب من الفقه هيئات الضبط الإداري في فرنسا كالتالي:

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

ترى غالبية الفقه الفرنسي أن رئيس الجمهورية يعد من هيئات الضبط الإداري نظرا لما يتمتع به من سلطة في تنظيم شؤون الدولة، ولذا يملك صلاحية اتخاذ إجراءات وتدابير ضبطية،² ويلاحظ أن الدستور الفرنسي قد عهد إلى رئيس الجمهورية سلطة توقيع المراسيم التي تم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، وإذا كانت هذه السلطة لا تعني صراحة التمتع بالسلطة اللائحية من الناحية النظرية إلا أنه من الناحية الواقعية يمكن القول بأن رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس سلطة حقيقية في إصدار لوائح الضبط لأنه من غير المقبول أن من يوقع على العمل لا يملكه.³

الفرع الثاني: الوزير الأول (رئيس الوزراء)

يشرف رئيس الوزراء على أعمال البوليس الإداري، وقد استمد هذا الحق بمقتضى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 08 أوت 1919 في قضية "لابون"، ومن ثم يجوز لرئيس الوزراء أن يصدر لوائح ضبط تطبق على الإقليم كله مع مراعاة القاعدة التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على المراسيم الصادرة من مجلس الوزراء،⁴ وإذا كانت غالبية الفقه الفرنسي ترى أن رئيس الدولة والوزير الأول من هيئات الضبط الإداري العام فإن الأستاذ "BENOIT" يرى أن هذا القول يخلو من أي معنى قانوني محدد وذلك لأن عملية فصل المهام التي تستجيب لفكرة الضبط الإداري من بين مجمل النشاط الحكومي عملية تحكومية،

¹ - أنظر المادة 19 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى

² - علي خطار شطناوي: *الوجيز في القانون الإداري*، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003 ص 387

³ - بلقاسم دايم: *النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة*، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الدكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2004/2003، ص 69

⁴ - عبد الرؤوف هاشم ببيوني، مرجع سابق، ص 57

مادام أنه لا يوجد أي نظام يبرر مثل هذا التكييف، فعلى صعيد النشاط الحكومي لا توجد هيئات ضبط إداري بل هناك حكومة فقط.¹

الفرع الثالث: وزير الداخلية

لا يملك وزير الداخلية سلطات الضبط الإداري العام رغم كونه يملك سلطة إشرافية ورئاسية على مجموع هيئات الضبط الإداري في الدولة،² أي على جميع العاملين في جهاز الأمن العام ولذا لا يملك إصدار أنظمة ضبط إداري تطبق في كافة أرجاء إقليم الدولة ما لم يوجد نص قانوني خاص وصريح يخوله هذه السلطة.³

الفرع الرابع: المحافظ

لقد أجازت القوانين المتعاقبة للمحافظ ممارسة سلطة الضبط العام داخل حدود الإقليم التابع له وذلك طبقا للمادة 2215 من قانون الجماعات المحلية رقم 142 لسنة 1996، كما خولت المحافظ هذه الصلاحية قوانين سابقة،⁴ كالقانون رقم 213/82 الصادر في 1982/3/2 على أنه الجهة الإدارية المختصة باتخاذ الإجراءات والتدابير الخاصة بالنظام العام، والأمن والسلامة العامة، السكنية العامة والتي يتجاوز نطاق تطبيقها الحدود الإقليمية للمجالس البلدية.⁵

الفرع الخامس: العمدة

يتولى العمدة في فرنسا أعمال الضبط الإداري المحلي على مستوى المدن والقرى (البلديات) ويمارس هذه السلطة بعيدا عن المجلس البلدي وبالتالي لا يخضع لرقابته فله أن يتدخل

للمحافظة على النظام العام في البلديات⁶ بمقتضى المادة 131 من قانون البلديات والمادة 2212 من قانون الجماعات المحلية.⁷

الفرع السادس: رؤساء المجالس البلدية

يعتبر رؤساء المجالس البلدية في فرنسا من هيئات الضبط فقد منحهم قانون البلديات

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 388

² - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 58

³ - علي خطار شطناوي: المرجع السابق، ص 388

⁴ - بلقاسم دايم، مرجع سابق، ص 70

⁵ - علي خطار شطناوي: المرجع السابق، ص 388

⁶ - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 60

⁷ - بلقاسم دايم: مرجع سابق، ص 70

صلاحيات ضببية واسعة تتمثل في المحافظة على الأمن والسلامة العامة، ناهيك عما تضمنه قانون السير من أحكام قانونية أنطت برؤساء المجالس البلدية صلاحيات ضببية واسعة.¹

المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري في الإسلام

يقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول في الفرع الأول والي الحسبة، أما الفرع الثاني يتعلق باختصاصاته.

الفرع الأول: والي الحسبة

وهنا تجدر الإشارة أولاً إلى التعرض لتعريف المحتسب ثم والي الحسبة لما شاع من خلط بين الاصطلاحين.

أولاً تعريف المحتسب ووالي الحسبة

أ- المحتسب في اللغة هو طلب الأجر، يقال احتسب فلان أجره عند الله تعالى.² واصطلاحاً هو القائم بالدعوة المعروف ومقاومة المنكر.

ب- والي الحسبة: هو من نصبه الإمام أو نائبه للنظر في أحوال الرعية، والكشف عن أمورهم ومصالحهم ومأكولاتهم ومشروباتهم ومساكنهم...

إذ أن لفظ "المحتسب" أطلق علي "والي الحسبة" حتى اشتهر به و صار إذا أطلق لا يفهم منه إلا هو، حيث تعددت التعاريف الفقهية للحسبة فذكر الدكتور "إسماعيل إبراهيم

البدوي" حيث يعرف والي الحسبة بأنه <>موظف عام تربطه بالدولة الإسلامية علاقة تنظيمية لائحية، يختص بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ومراقبة الأفراد في أفعالهم وتصرفاتهم، لصبغها بالصبغة الإسلامية، وإصدارها موافقة لأحكام الشريعة الإسلامية<>³

ويضيف الدكتور <>عبد الرؤوف هاشم بسيوني<> أن المحتسب هو <>القائم بالدعوة بالمعروف ومقاومة المنكر<>⁴.

ولقد عرفه "الماوردي" في كتابه "الأحكام السلطانية" بأنه <>الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله<>⁵.

¹ - علي خطار شطناوي: مرجع سابق، ص 388

² - ابن منظور: لسان العرب، ج1، ص 314

³ - بلقاسم دايم، مرجع سابق، ص 76

⁴ - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 65

⁵ - حسام مرسي: مرجع سابق، ص 182

ثانياً: شروط المحتسب

- 1- أن يكون مكلفاً، مؤمناً، عالماً بحكم الشرع.
 - 2- أن يكون مسلماً لأن الحسبة وظيفة دينية
 - 3- أن يكون عدلاً عاملاً بما يأمر به منتهياً عما ينهي عنه.¹
- وهذا الشرط معتبر عند بعض الفقهاء وسندهم قول الله تعالى: <<أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنْسَوْنَ أَنْفُسَكُمْ²>> وقوله تعالى: <<يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لِمَ تَقُولُونَ مَا لَا تَفْعَلُونَ كَبِرَ مُقْتَنًا عِنْدَ اللَّهِ أَنْ تَقُولُوا مَا لَا تَفْعَلُونَ³>>
- ولكن هذا الشرط غير معتبر عند البعض الآخر ومنهم حجة الإمام الغزالي، وقالوا أن ما يراد لغيره لا ينفك عن ذلك الغير وإصلاح الغير لا يراد لإصلاح النفس ولا إصلاح النفس لإصلاح الغير.
- 4- أن يكون المحتسب مأذوناً في الاحتساب من جهة الإمام أو الوالي .

الفرع الثاني: اختصاصات المحتسب

- 1- يشرف على إقامة صلاة الجمعة متى استوفت شروطها الشرعية.
- 2- تعطيل مرافق البلدة المتعلقة بالشرب وخراب الطرق وهدم المساجد .
- 3- له الحق في إلزام النساء العدد إذا فرقن، وله تأديب من خالف في العدة منهن.
- 4- كذلك تكليف أرباب البهائم بإطعامها وألا يستعملوها فيما لا تطيق.⁴
- 5- يفصل في المنازعات الظاهرة التي لا تحتاج إلى أدلة وهو في ذلك قريب النسبة بالقضاء .
- 6- كما يقوم بتفقد الأسواق والتجار ومراقبة النظام العام والأمن والصحة والقيام على أموال الدين بين الناس يجعله قريباً من عمل البوليس المعاصر.⁵

¹ - عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص 65

² - سورة البقرة: الآية 44

³ - سورة الصف: الآية 2

⁴ - بلقاسم دايم: مرجع سابق، ص ص 78، 81

⁵ - عبد الرؤوف هاشم بسيوني: مرجع سابق، ص 66

- 7- ويكون من واجب المحتسب منع الناس من مواقف التهم والريبة، فقد روى أحمد في مسنده عن أنس أن رسول الله تعالى قال: <<دع ما يريبك إلى ما لا يريبك>>
- 8- ولوالي الحسب أن يمنع من تطفيف الكيل والميزان والبخس فيهم¹.
- 9- ووظيفة الحسبة في الإسلام تقوم على العمل الوقائي العلاجي لكل ما يتعرض له المجتمع من جرائم أو حوادث ورذائل.
- 10- كذلك كانت للمحتسب سلطات تنفيذية واسعة تطورت بتطور العصور.
- 11- كما كانت للمحتسب سلطات كثيرة فيما يتعلق بالمجال الديني كلها كانت تتعلق بأحكام الإسلام وبتنفيذ تعاليمه.
- 12- من وظائف المحتسب أيضا تطبيق قوانين الشريعة الإسلامية على الأشخاص الذي يفطرون في رمضان.
- 13- كما حرص المحتسب على تنفيذ تعاليم الإسلام ومعاينة المخالفين والمرتدين².

1- بلقاسم دايم: مرجع سابق، ص 82

2- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: المرجع السابق، ص ص 67، 69

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري

إن ترك سلطات الضبط الإداري بدون حدود يؤدي إلى المساس بحقوق وحریات الأشخاص، وهنا تجلی الصراع بين ضرورات النشاط الإداري ونشاطات الأشخاص الواجب احترامها، فهو الصراع التقليدي بين السلطة والحرية، وبالتالي فإن سلطات الضبط الإداري ليس مطلقة أي بدون حدود بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق في مجموعها عملية التوازن بين سلطات الضبط الهادفة إلى إقامة النظام العام والمحافظة عليه وبين مقتضيات حماية حقوق وحریات المواطنين، وتختلف حدود وسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وكذا في الظروف الاستثنائية في المطلب الأول، ثم دراسة الرقابة القضائية لإجراءات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وكذا في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية

إن سلطات الضبط الإداري ليست بالسلطة المطلقة، تمارسها هيئات الضبط الإداري وفقا لقيود وضوابط تحكمها في سبيل حماية الحقوق والحريات الفردية من أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة.

أولاً: مبدأ المشروعية

إن الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري تخضع كأى نشاط إداري آخر لمبدأ المشروعية، والذي يقصد به أن تكون جميع تصرفات الإدارة العامة في حدود القانون بمعناه الواسع.¹

ويعرفه الدكتور "حسين عبد العال محمد" بأنه <<الخضوع للقانون بمفهومه العام حكاما ومحكومين، فتخضع سلطات الدولة جميعا للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها باعتبار أن القانون يقف حائلا دون الاعتداء على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته²>>

ويضيف الدكتور "محمد الشافعي أبو راس"، على أن مفاد مبدأ المشروعية هو <<أن تتفق جميع تصرفات كل السلطات في الدولة مع القانون بمعناه الواسع، أي ضرورة اتفاق كل تصرفات الإدارة مع صحيح حكم القانون نصا وروحا، وإذا كانت الإدارة ملتزمة باحترام القانون بمعناه الواسع في كل تصرفاتها فإن التزامها باحترام القانون في تصرفاتها الضبطية التي تمس حريات الأفراد ونشاطهم، يكون أوجب وأهم حفاظا على حريات الأفراد وأنشطتهم>> والتزام الإدارة بمبدأ المشروعية يمثل أهم الضوابط التي تصنع للضبط الإداري حدوده.³

فطبقا لهذا المبدأ -المشروعية- فإن أعمال وإجراءات سلطات وهيئات البوليس الإداري تخضع وتتقيد بأحكام مبدأ المشروعية، فكل الأعمال والإجراءات البوليسية يجب أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة، وطبقا لأحكامه فعلى السلطات الإدارية المختصة بالبوليس

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 253

² - حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

2004، ص 87

³ - محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، تم التحصل عليه من الموقع: www.pdfactory.com يوم 28 مارس على

الساعة 15:00 ص 270

الإداري أن تحترم قواعد ومبادئ المشروعية في كل ما تصدره من أعمال وإجراءات ضببية إدارية وإلا وقعت أعمالها باطلة، كما أن هذا التقييد يحمي سلطات وهيئات البوليس الإداري نفسها من الانحراف والتسرع، كما أنه يحمي حقوق وحرية الأفراد من كل مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف في استعمال امتيازات وسلطات البوليس الإداري،¹ وفي هذا الإطار نجد المادة 4 من المرسوم 131/88 المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن والتي تنص على <<يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها...²>> كما أن الحريات العامة للمواطنين يحميها الدستور والقوانين وهذا يعني أن أي تقييد لها من طرف السلطة الإدارية هو مساس بالمشروعية، ومن هذه الحقوق والحريات المحمية نذكر على سبيل المثال حرية تأسيس الجمعيات والاجتماع، كذلك حرية السكن، وحق سر المراسلة لجميع المواطنين، والحق النقابي وحق الإضراب، والذي نص عليها دستور 1963،³ كذلك حرية المعتقد والرأي، وحرية التعمير والاجتماع، وهذا ما يشير إليه دستور 1976،⁴ أما دستور 1996 فقد نص على حق التنقل داخل وخارج التراب الوطني حسب المادة 44، والحق في التعليم حسب المادة 53، وحرمة الإنسان حسب المادة 34، وكذلك الحق في العمل المادة 55...⁵

ولكي تصان المشروعية ويتم المحافظة عليها حسب ما حددها الأستاذ "أحمد محيو"، يجب أن تحترم 3 قواعد:

1- أن تكون إجراءات الضابطة معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام، أي أن الحفاظ على النظام العام فقط هو الذي يسوغ سلطات الضابطة، وإلا فإن هناك تجاوزا لحد السلطة أو خرقا للقانون.

2- يجب أن تكون إجراءات الضابطة ضرورية، ويجب أن لا تجاوز ما تتطلبه الظروف،

¹ - عمار عوابدي، "القانون الإداري، النشاط الإداري"، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص42

² - المادة 4 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/7/4، المتضمن تنظيم الإدارة بالمواطن، ج، ر، عدد 27

³ - أنظر دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963

⁴ - أنظر دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976

⁵ - أنظر المواد 44، 53، 34، 55، من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

وذلك انسجاماً مع المبدأ القائل بأن <<الحرية هي القاعدة وأن تقييد الضابطة هو الاستثناء>>، ففي الجزائر مثلاً نجد أن حرية تكوين الجمعيات كرسها المادتين 32، 39 من دستور 1989، والمواد 43، 41، 43، من دستور 1996¹، وفي هذا الإطار نجد القانون 28/89 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/91 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية حيث ينص في المادة 1 على: <<الاجتماعات العمومية مباحة..>>، إذا تتطلب المواد التالية تصريحاً مسبقاً (المادة 40)، وأن لا يعقد في طريق عمومي (المادة 8)، وأن يكون الاجتماع في مكتب (المادة 10)، وأن يحضره موظف (المادة 11)²، كذلك نجد حرية الجمعيات هي الأخرى كفلها الدستور حيث كرسها المادة 32 و 39 من دستور 1989، والمواد 43، 41، 44 من دستور 1996³، كما نظمها القانون رقم 31/90 المؤرخ في 1990/12/4 المتعلق بالجمعيات⁴. إضافة إلى ذلك نجد أن المشرع الفرنسي حذا حذو المشرع الجزائري وذلك في حرية حماية الاجتماع حيث صدر بشأنه حكم مجلس الدولة الفرنسي في 19/5/1933، وذلك في حكم "بنجامين"⁵.

3- أن يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضابطة وأن أي تمييز يعرض الإدارة للمسؤولية لأن القانون واحد كما جاء في المادة 29 من دستور 1996، فعلى سبيل المثال وقوف السيارات في الطريق العمومي، فعلى القاضي أن يعلن عدم مشروعية قرار بحفظ حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام⁶.

ثانياً: النظام العام كقيد على سلطات الضبط الإداري

إن الهدف الوحيد لسلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، حيث أن كل إجراء تقوم هذه السلطات ولا يستهدف تحقيق النظام العام يعتبر غير مشروع، حتى ولو حقق هذا الإجراء مصلحة عامة للدولة⁷.

¹ - أنظر دستور الجمهورية الجزائري لسنة 1989 و 1996

² - القانون رقم 19/91 المؤرخ في 1991/12/2 المعدل والمتمم للقانون 28/89 المؤرخ في 1989/12/1 المتعلق

بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج، عدد 62

³ - أنظر دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 و 1996

⁴ - أنظر القانون رقم 11/90 المؤرخ في 1990/12/4 المتعلق بالجمعيات، ج، عدد 53

⁵ - أحمد محيو: مرجع سابق، ص 418

⁶ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 221

⁷ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 40

ففكرة النظام العام تقوم كضابط وقيود على سلطات البوليس الإداري وتبعاً لهذه الحقيقة فإنه يشترط في أعمال وإجراءات البوليس الإداري الشروط التالية:

- 1- أن تكون أعمال وإجراءات البوليس الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام:¹ ومفاده أن سلطة الضبط الإداري ملزمة باتخاذ التدابير الضرورية والكافية لإنقاذ الأخطار المهددة للنظام العام، وذلك بالفدر الضروري فقط لمواجهة والحد من آثارها.²
- 2- يجب أن تكون أعمال وإجراءات البوليس الإداري فعالة في عملية المحافظة على النظام العام:³

أي أن يكون التدبير مجدياً وفعالاً في وقاية النظام العام من الخطر الذي يهدده وإلا كان مقيداً للحرية العامة بدون موجب أمر الذي يستوجب إلغاءه.⁴

- 3- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري معقولة للمحافظة على النظام العام: حيث تتمثل معقولية التدبير الضبطي في التكليف الملقى على عاتق هيئات الضبط الإداري في أمر المحكومين باتقاء كل مظاهر الإخلال بالنظام العام أو ما من شأنه التهديد بالإخلال به عن طريق تبصيرهم بالنصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الحريات والحقوق وإعلامهم بهدف التدبير الضابط ثم ترك الحرية للمواطنين في اختيار الإجراءات المعقولة والكفيلة بإنقاذ المخاطر المهددة للنظام العام، أي أن لا يكون هدف السلطة الضبطية المحافظة على النظام العام لذاته وإنما يجب أن يكون هدفها من المحافظة على النظام العام هو المحافظة على أكبر قدر ممكن من ممارسة الحرية التي يقرها التشريع.⁵

لذلك إذا كان استخدام وسائل الضبط هو لضرورة التنظيم استثنائية فيجب أن تقدر هذه

الضرورة بقدرها وان لا تتجاوز إلى حد إلغاء الحريات التي يعترف بها المشرع للمواطنين.⁶

الفرع الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ على الدولة ظروف تجعلها توقف العمل بالقوانين العادية واللجوء إلى استخدام قوانين

1- عمار عوادي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 42

2- سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 50

3- عمار عوادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 43

4- سكوح رضوان: المرجع السابق، ص 50

5- سكوح رضوان: المرجع نفسه، ص 51

6- رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 40

أخرى ملائمة للظروف المستجدة، وهذا ما يجعلها تزيد من اتساع سلطات الضبط الإداري إلا أن هذه الظروف لا يعني أنها تفتح المجال أمام هذه الهيئات لممارسة سلطاتها بدون ضابط أو قيد بل أنها تخضع لضوابط وقيد وهذا ما سنتناوله بالدراسة في هذا الفرع.

أولاً: ماهية الظروف الاستثنائية

إن فكرة الظروف الاستثنائية عند الفقهاء تحيلنا مباشرة إلى عدم الخضوع للقواعد العادية، لذلك نجد أن بعض الفقه قد حاول إعطاء تعريف لها.

فقد اعتبر الأستاذ "VEDEL" أن الظروف الاستثنائية هي وضع غير عادي وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة، نظراً لعدم إمكان إعمال القواعد العادية.¹

ويقصد بالظروف الاستثنائية بصفة عامة مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد المشروعية الاستثنائية، حيث تتناسب مع الظروف والواقع المستجد، أما في مجال الضبط الإداري فإن هذه النظرية تساعد سلطات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات وتدابير تعد في الأوقات العادية غير مشروعة، وفقاً لقواعد المشروعية العادية، إلا أنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقاً لقواعد المشروعية الاستثنائية.²

كما أنها تعني <<الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات>>³

وقد اعتبر الفقهاء الحرب العالمية الأولى هي التي كانت السبب الأول في الكشف عنها، فقد واجه القضاء الفرنسي من خلال مجلس الدولة ظروف الحرب، وقرر في عدة أحكام متتالية أنه يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ قرارات تخرج بموجبها عن أحكام القانون المنظم للظروف العادية، ولقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الحرب كظرف يؤدي إلى التوسع في سلطات الإدارة مما أدى إلى ظهور نظرية سلطات الحرب⁴، لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف

¹ - نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2011، ص 16

² - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 262

³ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 44

⁴ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 57

الاستثنائية، والتي تبرر للسلطة الإدارية في مثل هذه الظروف اتخاذ تدابير استثنائية، أي على غير ما تقضي به في القواعد العامة وهذا متى كانت هذه التدابير ضرورية لحماية النظام العام. ولقد أعلن القضاء الفرنسي بأنه لكي تكون هناك ظروف استثنائية يجب أن نكون أمام حالة يستحيل فيها على الإدارة أن تتصرف طبقا للقانون العادي، وليس فعل الحرب في حد ذاته أو الكوارث في حد ذاتها هي التي تعفي الإدارة من اتباع أحكام القوانين، وإنما الاستحالة الناشئة عن هذه الأفعال هي التي تؤدي إلى إعفاء الإدارة من الالتزام بمبدأ المشروعية. ونظرا لخطورة السلطات التي تتمتع بها الإدارة عند تطبيق هذه النظرية فإنهما حددا شروطا وقيودا لها على الشكل التالي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- يجب أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة، وأن تختار الوسائل الأقل ضررا بالأشخاص.¹
- استحالة دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.
- يجب أن تهدف الإدارة في تصرفاتها المتخذة في حالة الظروف الاستثنائية إلى تحقيق الصالح العام.²

ثانيا: نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري

لقد تبنت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال نظرية ضرورية محاولة تنظيم حالات الظروف الاستثنائية دستوريا بصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى والمجهول لتحقيق خطة التحكم والتمكن من درء المخاطر الجسيمة والمحدقة والمهددة للدولة والمجتمع والمؤسسات العامة والأمن الوطني.³

حيث اكتفى دستور 1963 بالنص في المادة 59 منه على السلطات الاستثنائية لرئيس

¹ - عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،، القضاء الإداري، مديرية الكتب والمطبوعات

الجامعية، ط2، سوريا، (دس،ن)، ص37

² - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص60

³ - تميمي نجا: حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري (مذكرة للحصول على شهادة الماجستير)، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص50

الجمهورية،¹ وفي دستور 1976 خصص المشرع لهذا الموضوع -الظروف الاستثنائية- 5 مواد،² حيث تناول فيها السلطات المخولة للمؤسسة التنفيذية إلى جانب ما تتمتع به في الحالات العادية من سلطات، وكان الهدف من ذلك هو منح رئيس الجمهورية السلطات الكافية لمواجهة كل ما من شأنه أن يمس بكيان الدولة، لذلك فإننا نجد دستور 1976 يحدد الحالات التي يمكن أن تتعرض لها البلاد وتستوجب بالتالي اللجوء إلى حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الاستثنائية أو الحرب، وهو ما يستتبع بالنتيجة اختلاف سلطات رئيس الجمهورية من حالة إلى أخرى حسب خطورتها.³

وهو نفس الشيء الذي كررته أحكام المواد من 86 إلى 90 من دستور 1989.⁴ وما يختلف عنه هذا الدستور عن دستور 1976 هو إيراد بعض الشروط الشكلية الأخرى التي تحد من اللجوء على تلك الحالات، كما احتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 والمعدل بالقانون 19/08 بنفس الحالات وهذا نصت وأكدته أحكام المواد من 91 إلى 97.⁵ وعلى هذا النحو سنتناول باختصار السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، ثم حالة الحصار والطوارئ .

1- الحالة الاستثنائية:

يجوز لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 93 من دستور 1996 اتخاذ أي تدابير أو إجراء حدا وضبطا للحريات العامة.

وذلك بهدف المحافظة على النظام العام،⁶ ولا يمكن إعلانها إلا بتوفر بعض الشروط الشكلية والموضوعية.

أ- الشروط الموضوعية:

إن الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية هي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء، على استقلالها وسلامة ترابها.⁷

¹ - أنظر المادة 59 من دستور الجمهورية الجزائرية 1963

² - أنظر المواد 119، 120، 121، 122، 123 من دستور 1976

³ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 45

⁴ - أنظر المواد من 86 إلى 90 من دستور 1989

⁵ - تميمي نجاة، مرجع سابق، ص 61

⁶ - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 289

⁷ - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 46

ب- الشروط الشكلية:

إن رئيس الجمهورية حسب المادة 93 من الدستور مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من الاستشارات:

أخذ رأي المجلس الدستوري، ورئيسي غرفتي البرلمان والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.¹

ونلاحظ من نص المادة 93 ف2 أن استشارة رئيس الجمهورية لهذه الهيئات هي استشارة إلزامية حسب نصها التالي: <<... ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة...>> أي أن قرار رئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالة دون أن يستشير هذه الجهات هو قرار غير مشروع، بينما القرار الذي يعلق الحالة خلافا لمضمون الاستشارة التي أبدتها هذه الهيئات يعتبر قرار مشروع لأن رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي وليس بالتقيد بمضمونه، لأنه لا يوجد نص قانوني يرتب جزاء لرئيس الجمهورية عند عدم الأخذ بمضمون الاستشارة.²

وختاماً نقول إن نتائج الحالة الاستثنائية، تتمثل في تخويل رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الدولة، كما أن هذه الحالة تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر والتي أوجبت إعلانها.³

2- حالة الحرب:

تعتبر حالة الحرب المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية، أين تتسع سلطات الإدارة بشكل كبير على حساب باقي السلطات الأخرى.

وتعرف الحرب على أنها <<قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية، وفقاً لقواعد تنظيم حالات الحرب>>، وهي تنشأ بين دول ذات سيادة، وهو ما يميزها عن الاضطرابات الداخلية⁴، كما أن حالة الحرب تقتضي إجراءات خاصة يستلزم إتباعها لأنه من خلال إقرارها يتم وقف العمل بالدستور، وقد نُظِمَت حالة الحرب بموجب المواد 95، 96، 97، من دستور 1996، إذ يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أي أنه يسير البلاد بصفة

¹ - أنظر المادة 93 من دستور 1996

² - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 63

³ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 46

⁴ - نقاش حمزة، مرجع سابق، ص 93

انفرادية¹، وتتمثل الإجراءات المتبعة لإعلان هذه الحالة - حالة الحرب - حسب نص المادة 95 فيما يلي: <>...اجتماع مجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك²>>

ومن جهة أخرى إذا ما وقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فإنه يتلقى رأي المجلس الدستوري في ذلك ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة وهذا وفقاً لمقتضيات المادة 97 من الدستور.³

3- حالتى الحصار والطوارئ:

تعتبر كل من حالتى الحصار والطوارئ نظاماً استثنائياً يضع قيوداً على الشريعة العامة، وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة مادامت منظمة بنصوص قانونية على الرغم من أنها مخصصة لتقوية اختصاصات الهيئات الإدارية وتحديد ممارسة تلك الاختصاصات ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد. إن المؤسس الدستوري نص على حالتى الطوارئ والحصار في نفس المادة وذلك في دساتير 1976، 1989، 1996.⁴

بالنسبة لحالة الحصار فقد جاء في نص المادة 91 من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً،⁵ كما نصت المادة 92 منه على ما يلي: <>يحدد مضمون حالة الحصار أو حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي⁶>>

¹ - سكوح رضوان، المرجع السابق، ص 64

² - أنظر المادة 95 من دستور 1996

³ - أنظر المادة 97 من دستور 1996

⁴ - نقاش حمزة: مرجع سابق، ص 49

⁵ - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 47

⁶ - المادة 92 من دستور 1996

وتطبيقيا فقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4/6/1961 المتضمن تقرير حالة الحصار¹.

كما تخول حالة الحصار حسب المادة 4 من المرسوم 196/91 للسلطات العسكرية التي حلت محل سلطات الضبط الإداري (المدنية) اتخاذ إجراءات الاعتقال الإداري والإقامة الجبرية.²

أما من حيث الإجراءات تتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري وقد نصت على هذه الإجراءات المادة 91 من الدستور وطبقها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الحصار بحيث أشار المرسوم في حيثياته إلى استيفاء هذه الإجراءات³.

أما عن مدة تطبيق حالة الحصار أو الطوارئ فإن الدستور لم يحدد هو الآخر هذه المدة على وجه التدقيق مما يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقدير المدة التي يراها مناسبة لاستعادة النظام والسير العادي للمؤسسات، كما أشارت الفقرة 2 من المادة 91 إلى أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا فإجراء التمديد يختلف من حيث الإجراءات عن إقرار الحالتين الذي لا تتم إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري.⁴

أما فيما يخص حالة الطوارئ فهي أقل خطورة من حالة الحصار وتتشرك معها في كثير من الأحكام، حيث أن الدستور لم يميز بين هاتين الحالتين ولا يحدد مبررات وشروط أي منهما مكتفيا بإشارة عامة إلى حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع وبالرجوع إلى المرسوم 44/92 المؤرخ في 4/2/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجده معتمدا على نفس المبررات التي أعلنها مرسوم حالة الحصار،⁵ ومن حيث الإجراءات فإنها تختلف عن إجراءات حالة الحصار

¹ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن تقرير حالة الحصار

² - محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 289

³ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 65

⁴ - غضبان مبروك، غربي نجاح: قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على

الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10، ص 15

⁵ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ

التي تم بموجب مرسوم رئاسي وبعد استشارة الهيئات نفسها ولكنها من حيث المدة تختلف عن حالة الحصار فقد أعلنت الحالة لمدة طويلة تقدر بـ 12 شهر على أنه يمكن رفعها قبل هذا التاريخ طبقا للمادة 1 من المرسوم 44/92.

ومن بين الفروق أيضا أن السلطات المدنية هي التي تتولى تسيير الحالة الاستثنائية هنا وليس السلطة العسكرية فوزير الداخلية يسيروها على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي وذلك بتنفيذ التعليمات الحكومية واتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام وفقا للمادة 4 مئة المرسوم 144/92¹.

ومن حيث الصلاحيات فإن المرسوم أعطى للسلطات المدنية حق اتخاذ عدة تدابير تعمل على تقييد الكثير من الحقوق والحريات الأساسية أوردها في المادة 6 من ذات المرسوم. ويبقى أن نشير هنا أن السلطة المدنية الممثلة في وزير الداخلية يمكنها أن تفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي كما يمكن إحالة القضايا الخطيرة الماسة بأمن الدولة إلى المحاكم العسكرية بدلا من المحاكم الجزائية العادية².

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري

تعتبر الرقابة القضائية من أهم القيود والضوابط التي تفرض على سلطات الضبط الإداري، حيث سنتناول في هذا المطلب الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية في الفرع الأول وفي الفرع الثاني سنتطرق إلى الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع القرارات التنظيمية والقرارات الفردية الصادرة عن مختلف إدارات الضبط الإداري إلى رقابة القاضي الإداري³، حيث يبسط القضاء رقابته على كافة أركان القرار الإداري للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين و الأنظمة التي تستمد سلطات الضبط الإداري صلاحياتها منها: ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الضبط الإداري من عدة نواحي أهمها:

أولا: أهداف الضبط الإداري

¹ - سكوح رضوان: مرجع سابق، ص 66

² - رحيش مسعود: مرجع سابق، ص ص 48، 49

³ - أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف على هدفه المخصص، (مذكرة لنيل شهادة

الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010/2011، ص 60

سبق وأن رأينا أن هدف الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية إضافة إلى عناصره الحديثة،¹ أي يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من أجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات فليس على الإدارة تخطي هذا الهدف، إذ يعتبر العنصر الأساسي في مجال الرقابة على إجراءات الضبط الإداري، لهذا فمن الضروري أن تخضع سلطات الضبط الإداري إلى رقابة فعالة بالنظر لخطورة الإجراءات الصادرة عنها، كما يجب أن يكون القرار الذي تضمن انتقاصا للحريات العامة مستندا إلى تهديد خطير وبصورة كافية للنظام العام.²

فإذا استخدمت سلطات الضبط الإداري سلطاتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام، أو سعت إلى تحقيق مصالح عامة لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المشرع فإن ذلك يعد انحرافا للسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء.³

ثانياً: أسباب الضبط الإداري

حتى تكون إجراءات الضبط الإداري مشروعة، يجب أن يستند كل إجراء تتخذه سلطة الضبط الإداري إلى سبب حقيقي يبرره،⁴ أي أن تكون قرارات الضبط الإداري بسبب وجود حالات قانونية أو ما لم تشكل تهديدا للنظام العام.⁵

يتمثل السبب في الوقائع التي أدت إلى إصدار القرار الإداري التي يمكن أن تكون محلاً لدرجات متفاوتة لرقابة المشروعية لتتحقق من مشروعيتها.⁶

1- التحقق من الوجود المادي للوقائع:

في هذا الشكل يجب أن يتحقق القاضي الإداري من الوجود المادي للوقائع، وهذا ما يؤكد المبدأ الذي مفاده >> تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها لرقابة القضاء الإداري الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه

¹ - مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص 126

² - مصلح ممدوح الصرايرة: القانون الإداري، ج 1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012، ص 301

³ - علاء الدين عيشي: مرجع سابق، ص 44

⁴ - هاني علي الطهراوي: القانون الإداري "ماهية التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الثقافة للنشر، 2009، ص 250

⁵ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 286

⁶ - عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2010، ص 357

الأسباب غير موجودة، فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون.¹

أي يعتبر سبب القرار الإداري عموماً أنه حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري، وفي مجال الضبط الإداري يكون السبب هو الحالة الواقعية التي تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، وإذا تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام سببه.²

2- التكييف القانوني للوقائع:

لا تقتصر رقابة القضاء الإداري على التحقق من الوجود المادي للوقائع التي يبني عليها الإجراء، بل لابد أن تكون الواقعة التي استندت إليها الإدارة هي الواقعة التي قصدتها المشرع ومنح الإدارة صلاحية التصرف لتحقيقها، ويلجأ القاضي إلى البحث في التكييف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفاً معيناً للواقعة التي يجب أن تستند إليها الإدارة عند إصدار قرارها.³

أي أن الرقابة أصبحت تشمل أيضاً التحقيق من طبيعة الوقائع الناشئة، فيما إذا كانت تصلح لتبرير الإجراء الضبطي وفقاً للشروط التي حددتها النصوص القانونية التي تم إقراره بموجبها، وبذلك تعد إخلالاً أو تهديداً للنظام العام، أم لا تعد كذلك.⁴

ثالثاً: وسائل الضبط الإداري

ويعني ذلك أن على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة شديدة لمواجهة إخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام،⁵ أي من واجب الإدارة أن تختار الوسيلة التي تتسجم مع طبيعة الواقعة والهدف الواجب تحقيقه، حيث تخضع هذه الوسائل إلى رقابة القضاء الإداري الذي يحدد شرعيتها، ومدى توافقها مع الأسباب الواقعية التي دفعت سلطات الضبط الإداري للتدخل، وتخضع وسائل الضبط الإداري إلى عدة اعتبارات أهمها:

¹ - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 303

² - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 255

³ - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 305

⁴ - عصام الدبس، مرجع سابق، ص 359

⁵ - هاني علي الطهراوي: مرجع سابق، ص 251

1- أن يكون التدبير أو الإجراء ضروريا:

أي أن يكون الهدف منه تقادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، وأن عدم اتخاذ هذه الإجراءات سوف يترتب عنه إخلال بالنظام العام.

2- أن يكون التدبير متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديه:

لكي تكون ووسيلة الضبط الإداري مشروعة لابد أن تكون متناسبة مع مدى جسامة الاضطراب الذي يهدد النظام العام والذي تسعى الإدارة إلى تفاديه

3- أن لا يؤدي الإجراء الضبطي إلى الحضر المطلق لممارسة النشاطات والحريات الفردية:

فالحضر المطلق لحرية أو نشاط يكفله الدستور غير مشروع.¹

رابعا: ملائمة قرارات الضبط الإداري:

لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري جائزا قانونا أو أنه قد صدر بناء على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي تصدر فيها.²

ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة.³

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد أخضع القضاء الإداري الإجراءات والأعمال المتخذة من جانب الإدارة استنادا إلى سلطاتها الواسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية لرقابته، حتى يتأكد من وقوع الظروف الاستثنائية بالفعل، ومن توافر التلازم والتناسب بين الإجراءات المتخذة والظروف الاستثنائية لا تعني خروج أعمال الإدارة من نطاق القضاء الإداري، على عكس أعمال السيادة التي لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري أصلا،⁴ أي أن القضاء الإداري يعمل نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي بمقتضاها يجوز للإدارة أن تقوم بأعمال ضرورية تخالف القوانين

¹ - مصلح ممدوح الصرايرة: مرجع سابق، ص ص 307، 308

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 45

³ - مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص 127

⁴ - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر، لبنان، 1999، ص 55

القائمة بشرط أن تكون هناك حالة ضرورة فعلا وان يتم تطبيق القرار بما يتلاءم مع الظرف الاستثنائي دون تجاوزه.¹ وعليه يمكن أن نقول أن الظرف الإستثنائي يحول القاضي الإداري من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة، فالقاضي يراقب في هذه الظروف قرارات الإدارة من حيث أسبابها والغاية التي ترمي إليها من اتخاذها،² ونجدها تتعدم فيما يتعلق بركني الشكل والإجراءات و الإختصاص حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء القرارات المعيبة بعبء عدم الإختصاص أو عيب الشكل والإجراءات في الظروف الاستثنائية.³ وتطبيقيا فقد قضت المحكمة العليا - الغرفة العليا- في قرارها الصادر بتاريخ 1996/2/4 بصحة القرار الذي اتخذه الوزير الأول المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية،⁴ رغم مخالفته لنص المادة 35 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية والتي تنص على أنه <<لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.⁵

وكذلك نصت عليها المادة 47 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والذي يلغي القانون السابق، حيث جاءت هذه المادة لأحكام المادة السالفة الذكر حيث نصت على <<يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁶>>

واعتمدت المحكمة العليا قرارها بصحة المرسوم التنفيذي على نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ السابق ذكره، والتي جاء في ضمنها <<عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عائرة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي مكن شأنها تعليق نشاطها أو حلها⁷>>

1- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011، ص 179

2- مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص 131

3- حمدي لقبيلات: مرجع سابق، ص 265

4- رحيش مسعود: مرجع سابق، ص 50

5- أنظر المادة 35 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى

6- المادة 47 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

7- المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

وهكذا يتضح لنا أنه بالرغم من اتساع سلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، إلا أنها مع ذلك تخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها.¹

¹- هاني علي الطهراوي: مرجع سابق، ص259

الخاتمة

– الخاتمة –

وتأسيسا لما سبق دراسته وصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

– على الرغم من أن التعاريف المقدمة بشأن الضبط الإداري هي كثيرة ومتنوعة لكن الذين بحثوا فيه قد اتجهوا في تعريفهم له إلى اتجاهات متباينة تبعا لتباين جوانب وجهات نظرهم في الضبط والتي اتخذوها أساسا لتعريفهم فضلا عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتماثلة، لكن من مجموع التعاريف نرى أن الهدف الذي يسعى إليه الضبط الإداري واحد وهو المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع والحريات العامة.

– إن نطاق تطبيق إجراءات الضبط الإداري يختلف من حيث أنواعه أن أي يوجه ضبط إداري عام وآخر خاص، فالأول هو الذي يختص بالمحافظة على النظام العام بكل عناصره، أما الثاني فهو يقوم بالمحافظة على النظام العام بطريقة معينة من ناحية معينة من أنواع النشاط الإداري.

– ولاحظنا أن أغراض الضبط الإداري لم تعد تقتصر على حفظ النظام العام الشامل والمتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، كما كان عليه الحال في السابق، بل اتسع نشاط الضبط الإداري وتطور نتيجة لتطور المجتمعات فأصبح يهدف إضافة إلى ذلك إلى حماية النظام الرونقي والجمالي للمدينة، وحماية الآداب العامة، إذ أنه اتسع ليشمل حتى النظام السياسي والاقتصادي للدولة، وهنا يتجلى الهدف الأساسي والوحيد لوظيفة الضبط الإداري والتي يمكن إجمالها في حماية عناصر النظام العام بكل اختصار.

– إن الضبط الإداري يختلف ويتميز عن مجموعة من الأنظمة المشابهة له، فهو يختلف عن الضبط التشريعي، كون الأول يقصد به وضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم ولحرياتهم، أما الثاني فهو يتميز بكونه يمارس من طرف السلطة التشريعية أو البرلمان، ويتمثل في القوانين التي تنظم استخدام الحريات الفردية التي كفلها الدستور للأفراد، وذلك بوضع بعض القيود الضرورية التي يقتضيها هذا التنظيم.

– أما فيما يخص الضبط الإداري والضبط القضائي، فيمكن الاختلاف بينهما في أن الأول يتميز بالصفة الوقائية فهو يعمل على وقاية النظام العام قبل الإخلال به، أما الثاني فهو يتميز على العكس بالصفة العلاجية، فهو ينشط بعد ارتكاب الجريمة لعلاج آثارها وذلك بالبحث وتوقيع العقوبات اللازمة عليهم، ويختلف كذلك عن المرفق العمومي، حيث أن هذا

الأخير يقدم حاجات للمجتمع، بينما الضبط الإداري يقيد الحريات والحقوق.

- أما بالنسبة للوسائل التي تستعملها هيئات الضبط الإداري لتحقيق هذه الأهداف نجد لوائح الضبط والتي هي عبارة عن مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية بوضع القيود اللازمة للحفاظ على النظام العام، وهناك الوسائل البشرية وهي أعوان توضع تحت تصرف الضبط الإداري، (المركزية أو المحلية)، وذلك لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عنها، إضافة إلى ذلك توجد القرارات الإدارية الفردية والتي يقصد بها أن تقوم السلطات الإدارية المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين أو اللوائح الضبطية على أفراد معينين بالذات فهو يخاطب شخصاً أو أشخاصاً محددين بأسمائهم أو بذواتهم ويصدر تطبيقاً للقواعد العامة التشريعية في قانون أو لائحة، وصولاً بذلك إلى القسر أو ما يعرف كذلك بالتنفيذ الجبري (استعمال القوة)، والذي يعتبر من بين امتيازات القانون العام التي يجوز للإدارة العامة أو السلطة الإدارية استخدامها والتي ليس لها مقابل في العلاقات بين الأفراد، وطبقاً للقانون الخاص، ويعني حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها اللائحية والفردية وكذلك تنفيذ القوانين بأسلوب مباشر ودون سبق الالتجاء إلى القضاء للحصول على سند تنفيذي يسمح لها بالتنفيذ المباشر لقراراتها.

- أما بالنسبة للفصل الثاني والذي يعتبر لب هذه الدراسة فخلصنا إلى أن الهيئات الموكل لها اتخاذ إجراءات الضبط الإداري قد حددت بموجب القانون إذ تنقسم هذه الهيئات - هيئات الضبط الإداري - إلى هيئات مركزية والتي تتمثل في رئيس الجمهورية كأعلى هيئة ثم يليه الوزير الأول ثم الوزراء (خاصة وزير الداخلية)، وأخرى محلية حيث تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

- كما أن هذه الهيئات - هيئات الضبط الإداري - لا تمارس اختصاصاتها باستقلالية مطلقة بل لابد من وجود قيود وحدود تضبطها أثناء ممارسة مهامها، حيث أنها تخضع لمبدأ المشروعية مثلها مثل أي نشاط إداري آخر، أي يجب أن تخضع في جميع تصرفاتها للقانون، وأن لا تخرج عن نطاقه، وإلا كانت مخالفة لهذا المبدأ - مبدأ المشروعية - كما أنها مقيدة بقيد آخر ألا وهو النظام العام أي يجب عليها أن تحترم الهدف الوحيد للضبط الإداري (النظام العام) وهذا طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

- ولكن قد تطرأ على الدولة ظروف استثنائية غير متوقعة حيث توجب عليها التوقف عن

العمل بالقوانين العادية واستبدالها بقوانين أخرى تتناسب والظرف الجديد، أي أن سلطات الضبط الإداري هنا يتوسع نشاطها، ولكن لا يعني هذا أن يكون المجال مفتوحاً أمام هذه السلطات بدون قيد بل أنها تكون مقيدة بمبدأ المشروعية، إذ أن مبدأ المشروعية مفهوم صالح لشتى الظروف وذلك بتوسيعه ليشمل النطاق الاستثنائي، حيث تمكن الإدارة بالحرية في بعض السلطات للتعامل مع هذه الظروف، حتى ولو تعارض ذلك مع قواعد المشروعية العادية، إلا أن نشاطها يبقى شرعي لأنه يدخل في مجال "المشروعية الاستثنائية".

- وليس هناك شك في أن أعمال الضبط الإداري باعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، وقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي انصبت على أعمال الضبط الإداري أن تستنبط مجموعة من القوانين والمبادئ القانونية التي حققت قدراً من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرية الأفراد في مواجهات هيئات الضبط الإداري.

- وبما أن الرقابة القضائية تعتبر من أهم صور الرقابة في الدولة، ذلك أن القضاء هو الجهة المخولة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليه فنستنتج أن هذه الرقابة تعتبر ضماناً فعالة تضاف للقيد العام وحتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

- إذ أن قرارات الضبط الإداري قد تتخذ بناء على أسباب واهية وغير حقيقية، زيادة على عدم ملائمة وتناسب تدابير الضبط مع الخطورة التي تهدد النظام العام، فالأمر يتعلق هنا بالسلطة التقديرية لسلطة الضبط في تقرير السبب، لذلك فإن مكنم الخطر في قرارات الضبط الإداري ومساسها بالحرية الفردية يتأتى من هذه السلطة التقديرية، ولذلك كان على القضاء الإداري فرض رقابة صارمة على عنصر السبب ومن ثم إلغاء كل قرار معيب بعيب السبب.

- أما فيما يخص ركن الهدف، فرغم أن النصوص القانونية جاءت واضحة على وجوب استهداف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام أو إعادته، إلا أن ذلك لا يمنع سلطات الضبط الإداري بالانحراف عن هذا الهدف وتستهدف بقراراتها أغراضاً أخرى غير غرض الضبط الإداري، حتى ولو كان قرارها يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.

- ومن الضروري الخروج من هذه الدراسة بالتوصيات التالية:

* يجب أن تمارس رقابة صارمة على الهيئات التي تقوم بوظيفة الضبط حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة، وحتى لا تتحول حماية المصلحة العامة إلى حماية مصلحة شخصية وخاصة.

* كذلك وجوب ممارسة الرقابة على الوسائل المستعملة من قبل الهيئات الإدارية حتى لا تمس بحقوق وحرريات الأفراد بطرق غير مشروعة.

الملاحق

الملاحق عبارة عن قرارات من
طرف والي ولاية بسكرة ورئيس
المجلس الشعبي البلدي لبلدية
زريبة الوادي ولاية بسكرة

قائمة المصادر

والمراجع

- القرآن الكريم

أولاً: المصادر:

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963

2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976

3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989

4- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

ب- القوانين:

3- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية الملغى، ج، ر عدد 15، المؤرخة في 7 أفريل 1990.

4- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج، ر، عدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.

6- القانون رقم 11/90 المؤرخ في 14 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، ج، ر، عدد 53.

5- القانون رقم 19/91 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المعدل والمتمم للقانون 28/89 المؤرخ في 1 ديسمبر 1989، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج، ر، عدد 62.

1- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتعلق بالبلدية، ج، ر عدد 37.

2- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج، ر، 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012

ج- المراسيم:

10- المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، المتضمن لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، ج، ر عدد 41 المؤرخ في 13 أكتوبر 1981.

9- المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج، ر عدد 22.

11- المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، ج، ر عدد 27.

- 7- المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، ج، عدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فيفري 1991، يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، ج، عدد 9.
- 1- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، ج، عدد 29.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 25 جوان 1991، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، ج، عدد 31.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج، عدد 10.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993، الذي ينظم إثارة الضجيج، ج، عدد 50.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 314/93، المؤرخ في ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين الأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج، عدد 48
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 56/01 المؤرخ في 05 فيفري 2001 المتضمن توقيف صيد المرجان، ج، عدد 13.
- د - الأوامر:
- 1- الأمر رقم 182/65، المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، ج، عدد 58.
- 2- الأمر رقم 03/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، يعدل ويتم القانون رقم 23/91 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج، عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري 2011.

ثانيا: المراجع:

أ- الكتب:

- 1- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، تر، محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996.
- 2- تاج الدين محمد تاج الدين: الضبط إداريا وقضائيا، دار الوفاء، الإسكندرية، د، س، ن.
- 3- جورج قوديل، بيار لقولقيه: القانون إداريا، تر، منصور القاضي، ج2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 2001.
- 4- حسام مرسي: سلطة الإدارية في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2011.
- 5- حمدي لقبيلات: القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008.
- 6- حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 7- حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- 8- حسين فريجة: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 9- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة 2007.
- 10- طاهري حسين: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية " التنظيم الإداري، النشاط الإداري " دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2007.
- 11- عامر أحمد المختار: تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، ساعدت جامعة بغداد على نشره، العراق، 1975.
- 12- عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2007.
- 13- عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، دار الجامعة للنشر، لبنان، 1999.
- 14- عصام الدبس: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2010.

- 15- عبد الله طلبه: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، " القضاء الإداري"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط2، سوريا، د، س، ن.
- 16- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 17- علي خطر شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ط1، الأردن، 2003.
- 18- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2013.
- 19- عمار عوابدي: القانون الإداري، " النشاط الإداري "، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 20- _____ ، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 21- غسان مدحت الخيري: مدخل في القانون الإداري، دار الرياء للنشر، ط1، الأردن، 2013.
- 22- مازن ليلو راضي: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 23- محمد جمال الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011
- 24- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، " التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004
- محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، " التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة "، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000
- 25- مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 26- مصلح ممدوح الصرايرة: القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012.
- 27- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط4، الجزائر، 2010.
- 28- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري " ماهية التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الثقافة للنشر، عمان، 2009.

ب- المذكرات:

- 1- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف على هدفه المخصص، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011/2010.
- 2- بلقاسم دايم: النظام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الدكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2003.
- 3- بوقريط عمر: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
- 4- تميمي نجاة: حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003/2002.
- 5- سكوح رضوان: الضبط الإداري، (مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17، 2009/2008.
- 6- نسيغة فيصل: الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005/2004.
- 7- رحيش مسعود: الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 18، 2008/2007.
- 8- نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011/2010.

ج- المجالات:

- 1- غضبان مبروك، غربي نجاح: قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10.

د- المواقع الإلكترونية:

- 1- محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، تم التحصل عليه من الموقع:

www.pdfactory.com يوم 2015/03/28 على الساعة 15:00

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة:	(أ-هـ)
الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري	(07)
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري	(08)
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه	(08)
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري	(08)
أولاً: تعريفه لغة	(08)
ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية	(08)
ثالثاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه المقارن	(09)
الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري	(11)
أولاً: الصفة الانفرادية	(11)
ثانياً: الصفة الوقائية	(11)
ثالثاً: الصفة التقديرية	(12)
المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري	(12)
الفرع الأول: الضبط الإداري العام	(12)
الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص	(13)
المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري ووسائله	(13)
الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري	(14)
أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري	(14)
ثانياً: الأهداف الحديثة للضبط الإداري	(16)
الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري	(19)
أولاً: الوسائل البشرية	(19)
ثانياً: الوسائل القانونية	(19)
المبحث الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المقارنة له	(23)

- (23).....المطلب الأول: الضبط الإداري والضبط القضائي
- (24).....المطلب الثاني الضبط الإداري والضبط التشريعي
- (25).....المطلب الثالث: الضبط الإداري والمرفق العام
- (30).....الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليها
- (31).....المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري
- (31).....المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في الجزائر
- (31).....الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني
- (31).....أولا: رئيس الجمهورية
- (34).....ثانيا: الوزير الأول
- (36).....ثالثا: الوزراء
- (38).....الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي
- (38).....أولا: الوالي
- (40).....ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي
- (44).....المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري في فرنسا
- (44).....الفرع الأول: رئيس الجمهورية
- (44).....الفرع الثاني: الوزير الأول
- (45).....الفرع الثالث: وزير الداخلية
- (45).....الفرع الرابع: المحافظ
- (45).....الفرع الخامس: العمدة
- (45).....الفرع السادس: رؤساء المجالس البلدية
- (46).....المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري في الإسلام
- (46).....الفرع الأول: والي الحسبة
- (47).....الفرع الثاني: اختصاصات المحتسب
- (49).....المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري
- (49).....المطلب الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية
- (50).....الفرع الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية
- (50).....أولا: مبدأ المشروعية

- ثانيا: النظام العام كقيد على سلطات الضبط الإداري.....(52)
- الفرع الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....(53)
- أولا: ماهية الظروف الاستثنائية.....(54)
- ثانيا: نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الجزائري.....(55)
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري.....(60)
- الفرع الأول: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف العادية..(60)
- أولا: على أهداف الضبط الإداري.....(60)
- ثانيا: على أسباب الضبط الإداري.....(61)
- ثالثا: على وسائل الضبط الإداري.....(62)
- رابعا: ملائم قرارات الضبط الإداري.....(63)
- الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في الظروف
الاستثنائية.....(63)
- الخاتمة.....(67)
- الملاحق
- قائمة المصادر والمراجع.....(71)
- الفهرس.....(77)

- الملخص -

لقد تناولنا في دراستنا هذه كل ما يخص موضوع الضبط الإداري من سلطات وضوابط وذلك من خلال الإشكالية الرئيسية التالية: " فيما يتمثل النشاط السلبي في الإدارة العامة " ؟ " وما هي القيود الواردة على سلطاته " ؟ .

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم بحثنا هذا إلى قسمين أساسيين:

حيث تناولنا في الفصل الأول ماهية الضبط الإداري والذي يعد من أهم مواضيع القانون الإداري، إذ أن تعريفات الضبط الإداري جاءت متباينة ومرد ذلك عدة أسباب أهمها التطور الذي عرفته فكرة الضبط الإداري ذاتها، وارتباطها في هدفها بفكرة النظام العام وما تتسم به هذه الأخيرة من المرونة وخضوعها للمتغيرات الزمنية والمكانية والذي يهدف بصفة عامة إلى الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، إلا أنه لم يعد يقتصر هدف الضبط الإداري إلى الأهداف التقليدية فقط بل اتسع ليشمل عناصر أخرى يؤخذ فيها بعين الاعتبار الشق المعنوي لفكرة النظام العام، وهو ما تبلور في فكرة النظام العام الخاص بجمال جمال الرونق والنظام الاقتصادي والسياسي، وكذا الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة، وذلك من خلال تعريفه وخصائصه وأنواعه ووسائله.

أما بالنسبة للفصل الثاني فقد تطرقنا فيه إلى سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليها، إذ نجد أن المشرع قد حدد سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي والمحلي، إذ تتمثل هذه السلطات في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء (خاصة وزير الداخلية) على المستوى المركزي أما على المستوى المحلي تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ أن هذه السلطات تنقيد بمبدأ المشروعية واحترام حريات الأفراد ولا تتحرر من هذا القيد حتى أثناء الظروف الاستثنائية إذ أن مبدأ المشروعية هو مبدأ صالح في شتى الظروف حتى في الظروف الاستثنائية، أما إذا ثبت تجاوزها وخرقها للقانون كان عرضة لرقابة القضاء المختص. وفي الأخير توصلنا إلى أهم النتائج التي تسعى من خلالها سلطات الضبط الإداري لتحقيق الهدف الأساسي للوظيفة الإدارية الضبطية، ألا وهي حفظ النظام العام.

- ونرجو أن نكون قد وفقنا في إنجاز هذا العمل خدمة للعلم والطالب -