

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الضبط الإداري المحلي بين تحقيق النظام العام وتقييد الحريات العامة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ(ة):

بن قطاط خديجة

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب(ة):

أبو ديب أحمد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً

طواولة أمينة

الأستاذ(ة)

مشرفاً مقرر

بن قطاط خديجة

الأستاذ(ة)

مناقشاً

وافي حاجة

الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2020/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى قائد أركان كتائب الشهيد عز الدين القسام حفظه الله ورعاه "محمد الضيف"

إلى روح جدي وأخي رحم الله روحهم الطاهرة

إلى من وضعت الجنة تحت أقدامها "أمي الغالية"

إلى أبي وإخواني وأخواتي وكل عائلتي

إلى رفيقي الذي جعلني أرى الدنيا بألوان الخير والفرح "الدكتور مؤمن"

إلى من كان عوناً لي في غربتي "خديجة"

إلى كل الأصدقاء والأحباب

أحمد

شكر و عرفان

الحمد لله من قبل ومن بعد وصل اللهم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلّم تسليماً كثيراً

وبعد:

الشكر الأول والأخير للمولى عزّ وجل على أن وفقني لإتمام هذا الجهد المتواضع في إعداد
المذكرة، وعملاً بقوله سبحانه وتعالى " وَلَا تَنْسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ " لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص
شكري ووافر عرفاني إلى الأستاذة الفاضلة "بن قطاط خديجة" التي تفضلت بقبول الإشراف

على هذه المذكرة وما قدمته لي من نصائح وتشجيع فجزاها الله عني خير الجزاء.

كما أوجه فائق الشكر وخالص التقدير إلى أستاذتي وسندي في غربتي "طواولة أمينة" لما قدمته

لي من دعم ونصح ومتابعة أينما أحتجت إليها فلها مني خالص الشكر وعميق التقدير.

وكذا الشكر موصول إلى كل الأساتذة الأفاضل الذين أشرفوا على تدريسي وكل من ساهم في

هذا العمل من قريب أو بعيد.

أحمد

قائمة المختصرات

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ج: جزء.

د.د.ن: دون دار نشر.

د.س.ن: دون سنة نشر.

ط: طبعة.

د.ط: دون طبعة.

ر.م.ش.ب: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ص: صفحة.

ص.ص: من الصفحة... إلى الصفحة....

د.ص: دون صفحة.

ع: العدد.

P: Page.

C.e: Conseil d'etat.

مقدمة

مقدمة

تنقسم سلطات الدولة إلى ثلاث: تشريعية، قضائية وتنفيذية، لكل واحدة منها وظيفة قانونية محددة، تخضع لمبدأ الفصل بين السلطات، تباشر السلطة التنفيذية بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة نشاطين محددين، يتمثل الأول في المرفق العمومي الذي يقدم الخدمات للجمهور وهو ما يسمى بالنشاط الإيجابي للإدارة، أما النشاط الثاني يتمثل في الضبط الإداري الذي يستهدف من خلاله توفير الأمن والحماية للمجتمع وهو ما يعتبر النشاط السلبي للإدارة.

يعد الضبط الإداري من أهم وظائف وواجبات الدولة، بإعتباره ضرورة وحتمية لاستقرار النظام العام، وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونه تم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، حيث لا يمكن تصور المجتمع بدون سلطات إدارية تضبط النشاط فيه، لذا فإن هذه الوظيفة تعد عصب السلطة العامة وجوهرها ومقدمة على سائر وظائف الدولة.

ويعرف الضبط الإداري بأنه: "مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"⁽¹⁾. فالنظام العام يعتبر المحور العام الذي تدور حوله سلطات الضبط الإداري بمختلف أنواعها، أو بالأحرى فإن صيانتها هي الهدف الأساسي للوائح الضبط الإداري.

يمارس الضبط الإداري من طرف مجموعة من الهيئات المعترف لها بمجموعة من الامتيازات والسلطات بهدف حماية النظام العام والسير الحسن للمصالح العمومية، فبفضل التدابير والإجراءات الوقائية تتصدى سلطات الضبط لكل ما يهدد استقرار المجتمع والدولة، من بين هذه الهيئات أو السلطات الجماعات الإقليمية التي تعد جزءاً من التنظيم الإداري، تتكفل بإدارة شؤونها ومرافقها وفقاً لما يتماشى مع مصالحها على المستوى المحلي، كما تقوم بممارسة وظيفة الضبط الإداري المفوضه لها من الإدارة المركزية وفقاً لما يمليه القانون وبما يحقق النظام العام في أقاليم هذه الجماعات المحلية، فالضبط الإداري يعتبر من الشؤون الوطنية

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - مبدأ المشروعية -، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص.378.

مقدمة

المفوضة لها قانوناً ولا تدخل ضمن الشؤون المحلية، ولهذا يعود هذا الاختصاص للولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية تحت الرقابة الرئاسية للإدارة المركزية.

رغم أهمية نشاط الضبط الإداري في حماية النظام العام واستقرار الجماعة المحلية على المستوى الإقليمي واستقرار الدولة على المستوى الوطني، إلا أن إجراءات هذا النشاط يشكل تهديداً على الحريات العامة المحمية دستورياً ودولياً، حيث يلاحظ حالياً على الأنظمة القانونية السياسية الحديثة أنها تدرج الحريات العامة ضمن دساتيرها وتقرر حمايتها باعتبارها أسمى القوانين في الدولة.

وإذا كانت النصوص الدستورية، وكل النظام القانوني في الدولة بمختلف عناصره يقر حماية الحريات العامة، إلا أن هذه الحريات لا يمكن ممارستها بطريقة فوضوية تؤدي إلى الاعتداء على حريات الآخرين، لهذا يجب أن تمارس في إطار قانوني منظم يضبطها ويحدد كيفية ممارستها، متفادياً إساءة السلطة من جهة ومن جهة أخرى محافظاً على الحريات العامة وعلى النظام العام.

وهذا لا يعني أن تتخذ سلطات الضبط الإداري حماية النظام العام ذريعة لها لاستبداد وانتهاك الحريات العامة، بل يجب أن تمارس الإدارة نشاطها في حدود عدم المساس بتلك الحريات، فنقوض على الإدارة قيود وضوابط ورقابة صارمة عند ممارستها لنشاطها في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، تشكل هذه الأخيرة أكبر تهديد للحريات العامة نظراً لإتساع سلطات الضبط الإداري فيها وتمتعها بمشروعية استثنائية تمكنها من فرض جملة من القيود على حريات الأفراد خاصة في ظل تعسف الإدارة في ممارسة أساليب الضبط الإداري.

ومن هنا كانت ضرورة إيجاد نوع من التوازن بين إجراءات وتدابير الضبط الإداري المحلي وبين ضرورة ضمان أكبر قدر من الحريات العامة دون الانتقاص منها أو تعطيلها بصورة كلية بدواعي حفظ النظام العام، وعليه، تطرح هذه الدراسة إشكالية مفادها:

مقدمة

كيف يمكن لسلطات الضبط الإداري المحلي تحقيق الموازنة بين حفظ النظام العام وحماية الحريات العامة؟

تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع الذي تم اختياره في أنه على الرغم من أن موضوع الضبطية الإدارية موضوعاً كلاسيكياً إلا أنه في الوقت نفسه يعتبر موضوعاً متجدداً لارتباطه بواقع الدولة وجماعاتها المحلية واستمراريتها، إضافة إلى كون عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة تختلف باختلاف الظروف المحيطة بها، فعملية التوازن هذه تشكل المؤشر الحقيقي لمدى ديمقراطية الدولة واستيعابها للقواعد الديمقراطية والأخذ بها والعكس من ذلك هو الصحيح، من هنا كان لهذا الموضوع أهمية معتبرة في المجالين العملي والنظري.

أما عن أهمية المجال العملي لهذه الدراسة فتتجلى في كون هذا الموضوع يعد من المواضيع الحساسة بحكم ما تمر به الدولة حالياً جراء الحدث الطارئ المتمثل في جائحة كوفيد19 وما عرفته من ظروف مختلفة والتي تتطلب المزيد من البحث والتنقيب بغية الوصول إلى مؤشرات إحداث التوازن.

أما عن أهمية المجال النظري لهذه الدراسة فتتجلى في الوقوف والتحليل لمختلف التدابير الضبطية التي تتخذها سلطات الضبط على المستوى المحلي وكذلك النصوص التشريعية المتعلقة بالظروف الاستثنائية.

وبالنسبة للأهداف المتوخاة من دراسة هذا الموضوع تتمثل في تحديد الدعائم الموضوعية لضمان تحقيق التوازن بين النظام العام والحريات العامة في نشاط الضبط الإداري المحلي، وكذلك معرفه الوسائل القانونية والمادية المساعدة للجماعات المحلية.

إن إختيارنا لهذا الموضوع، جاء نتيجة أسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتمثل في الآتي:

- الأسباب الذاتية: التعمق والاحاطة بجانب من جوانب القانون الإداري وكون الموضوع متطور ومرتبطة بالحياة اليومية للأفراد.

مقدمة

- الأسباب الموضوعية: تكمن في القيمة العلمية للموضوع محل البحث الذي يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية، وكذا معرفة الكيفية التي نظم بها المشرع الجزائري وظيفة الضبط الإداري على المستوى المحلي عبر مختلف النصوص القانونية.

تجدر الإشارة إنه واجهنا خلال إعداد هذه الدراسة بعض من الصعوبات والعراقيل أهمها تشابه المراجع من حيث المضمون حيث يحد ذلك من إثراء الموضوع، وكذلك العراقيل التي تضعها الإدارات المحلية أمام الحصول على إجراءات ضبطية كانت قد إتخذتها.

تفرض دراسة هذا الموضوع استخدام مناهج منها المنهج الوصفي من خلال استعراضنا لمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية وإبراز بعض الجوانب النظرية في النقاط التي تستوجب ذلك، وكذلك المنهج التحليلي كون أن هذا الموضوع يقتضي تحليل بعض النصوص القانونية، وكذلك كان لابد من اللجوء إلى المنهج المقارن في بعض الاحيان بغية مناقشة قرارات قضائية أجنبية.

وتبعاً للأهداف المسطرة، وإنطلاقاً من الإشكالية المطروحة، وجب تقسيم الدراسة إلى فصلين، يتناول الفصل الاول الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف العادية، أما بالنسبة للفصل الثاني، فيدرس الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف الاستثنائية.

الفصل الأول: الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف العادية

تقتضي مباشرة ممارسة تدابير الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية اللجوء لاستخدام جملة من الأساليب والوسائل القانونية التي تهدف إلى تحقيق النظام العام، وبعد هذا الأخير الهدف الأساسي للنشاط الإداري إلا أنه في سياق ذلك قد يحدث مساس بالحريات العامة للأفراد مما يؤدي إلى انعكاسات عديدة تبدو من الوهلة الأولى أنها تقييد للأفراد وتضييق عليهم، إلا أنها تتجلى في حفظ النظام العام.

وقد تعرف سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية انحرافاً عن هدفها، مما يشكل خطراً على حريات الأفراد خاصة أن هذه السلطات لها أن تتخذ تدابير قانونية وأخرى مادية التي قد تهدف في ظاهرها إلى حفظ النظام العام، لكن هذا التدخل قد يكون ملغياً وليس مقيداً لحقوق الأفراد وحرياتهم، ولأجل ذلك عمد المشرع إلى وضع مجموعة قيود تحقق التوازن بين ممارسة الإدارة المحلية لسلطتها الضبطية في الظروف العادية من أجل حفظ النظام العام، الذي قد يهدده الفرد وبين ممارسة هذا الأخير لحقوقه وحرياته المصونة دستورياً⁽¹⁾.

ولذلك فإن سلطات الضبط الإداري المحلي عند ممارستها للتدابير المنوطة بها في الظروف العادية، تتقيد بضوابط محددة قانوناً، وتخضع لرقابة قضائية، والتي من شأنها أن تضمن تحقيق التوازن بين مباشرة تدابير وأعمال الضبط الإداري المحلي وبين حماية الحقوق والحريات الفردية في سياق المحافظة على النظام العام.

والتساؤل المطروح هنا يكمن فيما تتمثل القيود المفروضة على سلطات الضبط الإداري

المحلي في الظروف العادية ؟ ومضمون الرقابة القضائية عليها؟

(1) مبخوتة أحمد، "الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية"، المعيار في الآداب والعلوم الانسانية والاجتماعية والثقافية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسميسيلت، الجزائر، المجلد 8، ع18، جوان 2017، ص.143.

وللإجابة على هذه التساؤل، سيتم تقسيم هذا الفصل من الدراسة إلى مبحثين: يتناول الأول قيود الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية، أما المبحث الثاني خُصصَ لدراسة مضمون الرقابة القضائية على الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية.

المبحث الأول: قيود الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

تقضي القاعدة العامة أن للأفراد حقوق وحريات مكفولة بموجب الدستور، إلا أن هناك بعض القيود ترد على هذه الحقوق مراعاة للمصلحة العامة؛ حيث أن إطلاق الحرية دون تنظيم يؤدي إلى فوضى في المجتمع مما يعرض النظام العام للخطر، ولما كان الأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم والاستثناء هو تقييد الحريات في مواضع معينة، فإنه يجب أن تخضع هذه القيود (التي تفرضها سلطات الضبط الإداري المحلي) إلى مجموعة من الضوابط بغرض منع تعسف الإدارة المحلية في ممارستها، أي لابد من الموازنة بين هذين الاعتبارين، أي الموازنة بين سلطات الضبط الإداري المحلي في المحافظة على النظام العام وممارسة الحريات من قبل الأفراد، وهذا هو محور هذا المبحث، حيث سيقسم إلى مطلبين: يتناول الأول خضوع سلطات الضبط الإداري المحلي لمبدأ المشروعية، أما الثاني فخصص للنظام العام بإعتباره هدف وقيود على سلطات الضبط الإداري المحلي.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كقيود على سلطات الضبط الإداري المحلي

إن تقييد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، يعني سيادة القانون على أعمال الضبط الإداري، أي خضوع الدولة وإداراتها بصفة عامة للقانون من خلال ما تقوم به من تصرفات إيجابية أو سلبية في نطاق وحدود النظام القانوني الذي يشتمل على كل قواعد القانون الوضعي أي كان مصدرها وشكلها مدونة أم غير مدونة، وبهذا يمثل مبدأ المشروعية في الدولة الحديثة أهم الضمانات الجدية والحاسمة للأفراد في مواجهة السلطة العامة ليكونوا بمقتضاه في مأمن من اعتداءات الإدارة عليهم وفقاً لما يجيزه القانون أو بأكثر مما يرخص به.

إن مبدأ المشروعية هو الذي يتحقق بواسطته التوازن بين الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام وبين الحريات العامة، لأن الإدارة بما تتمتع به من امتيازات وسلطات واسعة من الممكن أن تمس حقوق وحريات الأفراد ما لم تقيد بقانون، إذن لابد من إخضاع سلطات الإدارة وبضمنها سلطات الضبط الإداري المحلي إلى القانون، وهذا يتحقق بخضوع أعمال الإدارة إلى مبدأ المشروعية.

وهذا هو محور هذا المطلب، حيث سيقسم إلى ثلاث فروع: يتناول الأول مفهوم مبدأ المشروعية، أما الثاني فخصص للحديث عن مظاهر إحترام مبدأ المشروعية، وبالنسبة للفرع الثالث يتناول ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية .

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

يرتبط مبدأ المشروعية بحدود سلطة الإدارة، وخضوعها للقانون كما هو الشأن بالنسبة للأفراد، وفي ذلك ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، إذ لا يكفي خضوع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل يجب أن تخضع له جميع الهيئات الحاكمة في الدولة على النحو الذي تكون فيه تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره⁽¹⁾، لذا سيتم التطرق إلى تعريف مبدأ المشروعية (أولاً)، ثم ذكر مصادره (ثانياً).

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية

عرفت المشروعية في نطاق القانون الإداري بتعريفات متعددة تتراوح بين السعة والضيق؛ ففي المعنى الضيق لقد كان من المسلم به مدة طويلة عند فقهاء القانون العام في أوروبا، على أن مبدأ المشروعية يطلق تحديداً على العلاقة بين التشريع والأعمال الإدارية⁽²⁾.

أما المعنى الواسع، أن الغالبية العظمى من فقهاء القانون العام في كل من فرنسا ومصر، وفي الوقت الحاضر تمنح مبدأ المشروعية مفهوماً واسعاً، فمبدأ المشروعية عندهم لا

(1) بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.9.

(2) البرزنجي عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،

يعني فقط علاقة خضوع بين أعمال الإدارة أو نشاط الإدارة للقواعد التشريعية، بل يعني بالإضافة إلى ذلك، علاقة خضوع بين أعمال الإدارة وكل أنواع القواعد القانونية التي يمكن أن تترك آثارها في التصرف الإداري⁽¹⁾.

ذهب الفقيه Leon Duguit إلى أن المشروعية هي " قانون للعلاقة القائمة بين عمل قانوني معين وقاعدة قانونية معينة"⁽²⁾.

هناك تعريف وهو "خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من قوانين، أي خضوع الإدارة القانون"⁽³⁾.

من خلال ما تقدم، يتبين لنا أن مبدأ المشروعية يتطلب وضع حدود لإرادة الحكام والمحكومين على حد سواء، فتصرفات الأفراد يجب أن تكون في إطار القانون، كما أن التصرفات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري يجب أن تكون متفقة مع أحكام القانون، ومن ثم يعتبر مبدأ المشروعية صمام الأمان بالنسبة للحقوق والحريات العامة وهو الحصن الذي يكفل حمايتها من أية تعسف من الإدارة⁽⁴⁾.

ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية

لما كان مبدأ المشروعية مرتبطاً مباشرة بخضوع الدولة أو الإدارة للقانون، فإن المقصود به هنا ليس فقط القانون الصادر من السلطة التشريعية، بل يؤخذ بالمعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها (عرفية أو قضائية أو تشريعية)، وبصرف النظر إذا كانت الأخيرة دستورية أم عادية، فالقانون بصفة عامة ينطبق على كافة القواعد القانونية أياً كان مصدرها.

(1) نفس المرجع والصفحة.

(2) عبدالرحمن رحيم عبدالله، "وقفات على المشروعية من حيث مفهومها وتميزها عن الشرعية ومصادرها"، مجلة الأبحاث للعلوم الانسانية، جامعة صلاح الدين، العراق، ع1، السنة 1989، ص.454.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص.11.

(4) بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.9.

أ_ المصادر المكتوبة: يقصد بالمصادر المكتوبة القواعد القانونية المدونة في وثيقة رسمية، والتي تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية، والصادرة عن سلطات الرسمية لها حق التشريع في الدولة⁽¹⁾. ولا تتمتع هذه القواعد جميعها بذات القيمة القانونية، بل تتدرج في المرتبة بحيث تأتي القواعد الدستورية في قمة النظام القانوني للدولة، ثم تليها المعاهدات، ثم القوانين، وأخيرا التنظيمات، على الشكل التالي:

1_ الدستور: يعتبر الدستور هو التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد شكل الحكم في الدولة⁽²⁾. وهذا ما كرسه الدستور الحالي حيث جاء في ديباجته: " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة و نزيهة ".

وإنطلاقاً مما سبق يتبين لنا أن الدستور هو القاعدة الأساسية لدولة القانون وهو الركيزة الأساسية لهرمها القانوني والمشروعية قاعدة دستورية تضي الأزمية والصلاحيات القانونية على كافة قواعد المنظومة القانونية⁽³⁾، وإنطلاقاً من هذا يمكن القول أن مبدأ المشروعية يجسد ويكرس مبدأ سمو القاعدة الدستورية، ذلك أنه وطبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية كلما خالفت قاعدة أدنى قاعدة أعلى كانت الأعلى باطلة ومن ثم لا يمكن الحديث عن خضوع الدولة للقانون وعن مبدأ المشروعية إذا لم تأخذ القاعدة الدستورية مكانتها في النظام القانوني السائد⁽⁴⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص.22.

(2) محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص.113.

(3) خدوع أحمد، دولة القانون في العالم العربي - الإسلامي "بين الأسطورة والواقع"، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.51،83.

(4) علوش فريد، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص.ص.140-143.

2_ المعاهدات: تعتبر المعاهدات الدولية مصدراً لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة وفور التصديق عليها تصبح جزءاً من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون وهذا ما أخذ به الدستور الجزائري الحالي حيث جاء في المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون" (1).

3_ القانون (التشريع العادي): يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة وفقاً لأحكام الدستور، وهي همزة وصل بين الدستور وبين الإدارة، فقلما يخاطب الدستور بأوامر مباشرة الإدارة العامة، ولكن في الغالب الأعم من الحالات يخاطبها من خلال العمل التشريعي المحدد لكيفية تطبيق النص الدستوري (2).

4_ التنظيم (التشريع الفرعي): هو ما تصدره هيئات الإدارة العامة من قرارات إدارية تنظيمية، وهي قواعد عامة ومجردة لكنها تختلف عن القانون، فهذا الأخير تصدره السلطة التشريعية بينما التنظيم يصدر عن بعض هيئات السلطة الإدارية؛ وتصدر في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية فردية أو مشتركة، كما قد تصدر عن الوالي أو عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات ذات طابع إداري لتنظيم جوانب كثيرة في نشاط الإدارة، لذلك فإن القانون يعلو التنظيم، وبالتالي يجب أن تكون اللوائح التي تصدرها الإدارة مطابقة للقانون حتى تكون مشروعة وإلا جاز الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري (3).

(1) المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ع، ع82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، (د.ط)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص.6.

(3) حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2005/2006، ص.78.

ب_ المصادر غير المكتوبة: بجانب المصادر المكتوبة توجد مصادر أخرى للمشروعية تتمثل في المصادر القانونية غير المكتوبة، أي تلك القواعد التي تصدر عن السلطة المختصة بذلك وتتمثل المصادر في العرف، والمبادئ العامة للقانون، وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

1_ العرف الإداري: وهو يعني القواعد غير المكتوبة التي تتكون من جزاء العادات التي تلتزمها الإدارة في مجال النشاطات الإدارية المختلفة⁽¹⁾.

والعرف الإداري كباقي الأعراف الأخرى (المدني، التجاري) يقوم على ركنين أساسيين هما: **الركن المادي**: ويتمثل في إعتياد الإدارة العامة في تصرفها وأعمالها على سلوك معين بصورة منكرة ومستمرة.

الركن المعنوي : ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها.

وهكذا فالأعراف الإدارية تعتبر مصادر لمبدأ المشروعية، يجب على الإدارة عدم مخالفتها، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة على أن يكن هذا العرف مطابقاً للتشريع تطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية⁽²⁾.

2_ **المبادئ العامة للقانون**: يُعرف الفقيه دولويادير (Delaubader) المبادئ العامة للقانون بأنها: "مجموعة من المبادئ التي لا تظهر في النصوص، ولكن يعترف القضاء بها، وبوجوب إحترام الإدارة لها، ويشكل انتهاكها مخالفة للشرعية"⁽³⁾.

أما بالنسبة لقوة المبادئ العامة للقانون، فإن مجلس الدولة الفرنسي يعطيها قوة القانون ذاتها الصادر عن السلطة التشريعية وبالتالي تكون ملزمة للإدارة، كما أن المشرع يستطيع أن يعدلها أو يلغيها طالما اعتبرت لها قوة القانون، ويترتب على ذلك أن الإدارة لا تستطيع أن

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص.25.

(2) حسني دلييلة، مرجع سابق، ص.70.

(3) Voir: André De L'aubader 'Traité de droit administratif', 9^{ème}ed, L.G.D.J, Paris, 1984, p.468.

تصدر قراراً إدارياً تنظيمياً أو فردياً مخالفاً لأحد المبادئ العامة للقانون وإلا تعرض تصرفها للإلغاء لمخالفة مبدأ المشروعية، لأن هذه المبادئ لها قوة القانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني: معايير احترام مبدأ المشروعية

يتجلى احترام مبدأ المشروعية في معيارين مختلفين أولهما موضوعي وثانيهما شكلي، أي إن سلطات الضبط الإداري المحلي يجب أن تخضع للقانون من حيث الموضوع والشكل.

حيث تعد ما تقوم به من إجراءات ظبطية باطلة غير نافذة جديرة بالإلغاء فضلاً عن مسألته بتعويض المتضرر إذا ما خالفت القانون من حيث الموضوع والشكل.

أولاً: المعيار الموضوعي

وفقاً لهذا المعيار فإن أي تصرف يصدر عن سلطات الضبط الإداري المحلي يجب أن يكون مطابقاً للقواعد القانونية النافذة في الدولة، لذا فإن القواعد القانونية هي بطبيعتها ملزمة ومخالفتها في العمل تعني القضاء على كل قيمة ملزمة لها.

عليه فإن الجانب الموضوعي يقتضي وجوب إصدار قرارات الإدارة المحلية ومنها ما يتعلق بالضبط الإداري على مقتضى القواعد القانونية، فلا يجوز مخالفتها طالما هي قائمة ولم يتم إلغاؤها أو تعديلها⁽²⁾.

في هذا المجال نجد أن القواعد تدرج في مرتبتها تبعاً لمدى عموميتها وتجريدها، فتكون الأعمال الإدارية التي تتضمن قرارات فردية أدنى مرتبة من تلك القواعد التي تتضمن أحكاماً عامة، لأن مبدأ التدرج الموضوعي مطلق يسري على جميع القرارات الإدارية، -ومنها ما يتعلق بالضبط الإداري- الصادرة بالتطبيق لقواعد عامة لذا فهو ملزم لجميع السلطات الإدارية المختصة بإصدار تلك القرارات، ومن هنا يتعين على السلطات الإدارية على المستوى المحلي

(1) قيس عبد الستار عثمان، "الأهمية العملية للقضاء الإداري"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، المجلد 9، ع 16، 2006، ص 14.

(2) محمد علي جواد، القضاء الإداري، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، بغداد، 2010، ص 35.

أن تلتزم بالمبادئ العامة التي تتضمنها القرارات الصادرة عنها فيما تتخذه من قرارات فردية أو إجراءات تنفيذية⁽¹⁾.

بما أن سلطات الضبط الإداري المحلي تباشر إختصاصاتها للمحافظة على النظام العام بواسطة ما تملكه من حق إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة، التي تكون قرارات تنظيمية تتخذ شكل لوائح الضبط أو قرارات فردية.

كما تمتلك سلطات الضبط الإداري المحلي التنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري لما تتخذه من قرارات بالقوة المادية ومن شأن هذه القرارات المساس بحقوق وحريات الأفراد.

لذلك وفقاً للمعيار الموضوعي يجب أن تكون لوائح الضبط مطابقة للقانون فإذا لم يجز القانون إصدار اللوائح من قبل سلطات الضبط الإداري المحلي فإنه يكون غير مشروع، لأنه إلغاء للحرية ومصادرة النشاط.

كما قد تصدر الأوامر الفردية متضمنة منح ترخيص أو إذن لمزاولة نشاط فردي معين ويشترط في الأمر الفردي-كقاعدة عامة- أن يكون مجرد تطبيق لقاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية تتوافر فيها الشروط القانونية؛ بالنسبة إلى إستناد القرارات الفردية إلى قواعد عامة تنظيمية فإن الرأي الغالب في الفقه يرى ضرورة ذلك، وأنه لا يجوز إصدار هذه القرارات إلا تطبيقاً لقانون أو لائحة⁽²⁾.

ثانياً: المعيار الشكلي

حسب هذا المعيار إن كل سلطة أو جهة تريد أن تصدر قاعدة قانونية، عليها أن تراعي القواعد الصادرة عن السلطات العليا، أي بمعنى صدورها من السلطة التي حددتها القاعدة

(1) متولي عبد الحميد، المفصل في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1952، ص.177.

(2) مع ذلك فقد ذهب القضاء الفرنسي إلى جواز ذلك، وأعطى الإدارة حق إصدار هذه القرارات بشرط إلا يكون المشرع قد إشتراط صدور لائحة قبل اتخاذ أوامر فردية، وأن يكون هذا الأمر الفردي مما يدخل في مجال الضبط الإداري العام وأخيراً أن يوجد ظرف استثنائي يستوجب اتخاذ هذا الأمر الفردي. للتفصيل عبدالله عبد الغني بسيوني ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان...، مرجع سابق، ص.288.

الأسمى وإتباع الإجراءات التي بينها. وإذا كانت كل قاعدة قانونية يجب أن لا تخالف القاعدة التي تعلوها، فإن مبدأ تدرج القواعد القانونية طبقاً لهذا المعيار إنما يستند، على حد قول الاستاذ (فيلد) على تدرج الإجراءات والسلطة التي تصدر عنها هذه القواعد⁽¹⁾.

التدرج الشكلي هو التدرج العضوي لتنظيم وحدات الجهاز الإداري في الدولة حيث تختلف تلك الوحدات فيما بينها من ناحيه اختصاصاتها، وتشكيلها والمكانة التي تحتلها كل منها، الأمر الذي يترتب نتائج بالغة الأهمية في مجال المشروعاتية عندما يصبح التصرف الصادر من هيئة عليا بمثابة قانون واجب الإلتباع في مواجهة الهيئات الأخرى فإرتفاع الهيئات الإدارية في الترتيب العضوي للجهاز العام ترتفع معها مرتبة الأعمال الصادرة عنها⁽²⁾.

إذن وفقاً لتدرج القواعد القانونية والتي هي مظهر مبدأ المشروعاتية، يجب أن تخضع السلطات العامه في الدولة وبما فيها السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها إلى القانون والسلطة التنفيذية احدى السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية، بحيث لا تقدم على تصرف من التصرفات إلا تنفيذاً للقانون أو بمقتضى القانون⁽³⁾، وإلا يستوجب هذا التصرف الإلغاء والتعويض عن الضرر.

وبما أن سلطة الضبط الإداري المحلي هي جزء من السلطة التنفيذية وهذه الأخيرة يناط بها أساساً مهمة وضع كافة القواعد القانونية موضع التنفيذ، فإن علاقة السلطة التنفيذية بالمشروعاتية تتمثل أساساً بمجالات متعددة ومنها مجال الضبط الإداري، ويترتب على مبدأ المشروعاتية خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون أي إن كل تصرف تجريه سلطة الضبط وتخالف به قواعد القانون يقع باطلاً غير نافذ وقابلاً للإلغاء، فضلاً عن مساءلة الإدارة بتعويض الضرر عنه ويترتب على ذلك الخضوع تدرج القواعد القانونية⁽⁴⁾.

(1) عصفور سعد وخليل محسن، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (د.س.ن)، ص.66.

(2) متولي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.177.

(3) عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية- دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي...، مرجع سابق، ص.196.

(4) بدوي ثروت، النظم السياسية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1961، ص.290.

الفرع الثالث: ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية

لكي يتم تكريس مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع تصرفات الحكام والمحكومين لسلطان القانون لا بد من توفر عدة ضمانات أهمها مبدأ الفصل بين السلطات (أولاً)، مبدأ تدرج القواعد القانونية (ثانياً)، فرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة (ثالثاً).

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية، فيقصد به توزيع السلطات الأساسية في الدولة على سلطات مختلفة، فلا يجب أن تتركز هذه السلطات في سلطة واحدة، مما ينجم عنه آثار قانونية خطيرة، ذلك أنه ما اجتمعت السلطات الثلاث في يد سلطة واحدة إلا وترتب على ذلك حدوث انتهاكات وتعسف.

فلا يتصور تجميع السلطات وتركيزها في يد السلطة التنفيذية فتصبح لها على هذا النحو يد في التشريع وأخرى في القضاء وثالثة في التنفيذ، أي تسلم هذه الأخيرة من الخضوع للجزاء أو وقوفها للحساب أمام القضاء، ومن أجل ذلك توجه الفقيه مونتسكيو إلى القول أن "السلطة توقف السلطة"، بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بأحداث نوع من الرقابة، مما يؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية في النهاية.

ثانياً: مبدأ تدرج القواعد القانونية

ومعناه أن توضع النصوص الرسمية في الدولة على شكل هرمي تدرج فيه النصوص على حسب قوتها؛ فتكون النصوص الدستورية في قمة الهرم، ثم تليها المعاهدات الدولية، فالقوانين العضوية ثم القوانين العادية وأخيراً النصوص التنظيمية؛ وبهذا يتعين على سلطات الدولة لاسيما التنفيذية والتشريعية منها مراعاة هذا التدرج والتقيد به فيما يصدر عنها من أعمال من الناحيتين الشكلية و الموضوعية، ذلك أن مخالفته يجعل تصرفاتها عرضة للإلغاء لعدم دستورتها⁽¹⁾.

(1) بوعمران عادل، "دولة القانون والضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،

الجزائر، المجلد 11، ع1، 2015، ص.493.

ثالثاً: فرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضمانة الحقيقية لتطبيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبالتالي تعتبر الرقابة القضائية الفعالة هي المعيار في تطبيق مبدأ المشروعية من عدمه، فلا جدوى من وضع قيود وضوابط دستورية على نشاط الإدارة، إن لم تخضع السلطات التنفيذية لجهة قضائية تراقب إحترامها لهذه الضوابط والقيود.

تتحقق الفعالية للرقابة القضائية في ظل نظام قضائي متميز، بحيث يسمح للأفراد طلب إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، ويقوم القضاء الإداري ببحث مشروعية تلك الأعمال وإلغاء القرارات الإدارية المستوجبة ذلك، وهو ما نصت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أن " يفصل القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"⁽¹⁾.

المطلب الثاني: النظام العام كقيد وهدف لسلطات الضبط الإداري المحلي

جاءت فكرة النظام العام متلازمة ومرتبطة بالمجتمع، وتطورت معه لتحتل مجالات عديدة، وكما هو معلوم أن وظيفة سلطات الضبط الإداري المحلي هي حماية النظام العام قبل وقوع الإخلال به، كما أن القاضي تثور أمامه دفوع شكلية أو موضوعية توصف بأنها من النظام العام.

فليس لسلطات الضبط الإداري المحلي استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى وأن تعلقت بالمصلحة العامة، حيث أن أهداف الضبط الإداري تعتبر مخصصة وليس للإدارة أن تخرج عليها وأن تتخذ منها ستاراً لتحقيق أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف.

وترجع أهمية فكرة النظام العام فيما تمثله من أساس لتدخل سلطات الضبط الإداري المحلي للوقاية وتحقيق الأمن والسكينة، فهي السند الشرعي لسلطة الضبط الإداري المحلي في تقييد حقوق الافراد من أجل تلبية حاجاتهم ليعم الاستقرار والسلام.

(1) المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن دراسة تقييد سلطات الضبط الإداري المحلي بالنظام العام تتطلب التعرض إلى تحديد مضمون فكرة النظام العام (فرع أول)، ثم عناصر النظام العام (فرع ثاني)، وأخيراً وسائل المحافظة على النظام العام (فرع ثالث).

الفرع الأول: مضمون فكرة النظام العام

تتمثل النتائج المتوخاة من الضبط الإداري المحلي في وقاية النظام العام في المجتمع ومنع الإخلال به أو إعادة استتبابه، ومن ثم فلا يجوز للسلطات الإدارية المحلية ممارسة سلطاتها الضبطية إلا لتحقيق هذا الهدف.

إن غايات الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام وبالتالي تتمثل وظيفة الضبط الإداري المحلي في توقع صور الاعتداء على النظام العام والعمل على تجنبها والحيلولة دون وقوعها⁽¹⁾.

وعليه، فإن جميع تدابير الضبط الإداري المحلي تهدف دائماً إلى حماية النظام العام ونطاق مفهوم النظام العام يختلف ضيقاً واتساعاً، باختلاف مدى تدخل الدولة في النشاطات الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما سيتم تناوله من خلال البحث عن تعريف النظام العام (أولاً)، وتبيان خصائصه (ثانياً).

أولاً: تعريف النظام العام

هناك إتجاه يرى أنه يقصد بالنظام العام عدم وجود الفوضى والإضطراب⁽²⁾، فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق حالات واقعية ملموسة.

ولقد أكد الفقيه هوريو على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى".

(1) شطناوي علي خطر، الوجيز في القانون الإداري، ط9، دار الواصل للنشر، الأردن، 2003، ص.360.

(2) الجبوري ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، منشورات مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1996، ص.76.

يتضح جلياً من خلال هذا التعريف، أنه اعتمد في تحديد معنى النظام العام على طبيعته، إذ أضيف على النظام العام الطابع المادي دون الجانب الخلقي أي الشعوري، إلا أنه يؤخذ عليه غموض فكرة الفوضى من حيث مضمونها ونطاقها، إذ لم يبين ماهيتها ومتى يمكن أن نقول أن هناك فوضى حتى يتسنى لسلطات الضبط الإداري التدخل من أجل القضاء عليها، فضلاً عن إهماله الجانب المعنوي للنظام العام.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن النظام العام يشمل الجانب المعنوي إلى جانب النظام المادي، حيث يشمل كل جوانب النشاط الاجتماعي، فيقصد بالنظام العام مجموعة الشروط اللازمة لتحقيق الأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات بين المواطنين، فما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو حالة وليس قانون بالإضافة إلى مجموعة من الأفكار والمعتقدات وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية، السياسية والاجتماعية.

ولقد عرف القضاء الجزائري النظام العام من خلال حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 1984/01/27 حيث جاء فيه: "أننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استخدام قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته و إعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية"⁽¹⁾.

إن معظم التعاريف تجعل النظام العام هدفاً للضبط الإداري، إلا أن الفقهاء اختلفوا في تعريف النظام العام ولعل السبب في ذلك راجع إلى الاختلاف من حيث نطاقه الزمني والمكاني، فضلاً عن ذلك إن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ومتطورة⁽²⁾.

(1) قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في 27 جانفي 1984 أشار إليه : لباد ناصر، القانون الإداري، ج2 مطبوعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004، ص.18.

(2) محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، مصر، 1979، ص.56.

ثانياً: خصائص النظام العام

يتميز النظام العام بالخصائص التالية:

أ_ المرونة والتطور: تعود هذه الخاصية لكون النظام العام مرتبطاً بالعادات و التقاليد و العقائد السائدة في المجتمع و هذه القيم هي بطبيعتها متغيرة فما يعد من النظام العام في فترة معينة لا يعد كذلك في فترة أخرى، أي لا تستطيع أن تحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو يضيق أو يتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة.

لذلك لا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطابقاً مع كل زمان و مكان، لأن النظام العام نسبي و عليه فإن كل ما نستطيعه هو أن نضع معياراً مرناً يكون مستنداً لأساس المصلحة العامة ومع ذلك فإن تطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تم التوصل إليها في حضارة أخرى⁽¹⁾.

ب_ القواعد الآمرة: حيث أن قواعد النظام العام لا تجوز مخالفتها أو الإتفاق على عدم تطبيقها فهي تستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا والمصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع والتي لا غنى عنها للنظام الإجتماعي وتهدف أيضاً إلى وضع الحلول المناسبة للحفاظ على كيان المجتمع وسلامته من خلال إيجاد توازن بين الحريات الفردية والمصلحة الجماعية.

ج_ تعدد وتنوع مصادره: حيث أن النظام العام ليس نتاج النصوص التشريعية بصفة مطلقة، بل يوجد بجانبها أحكام القضاء المستخلصة من الظروف الاجتماعية والفلسفة والأعراف والتقاليد والآداب العامة السائدة في وقت ما وعليه تمثل تلك الظروف المصدر المباشر للنظام العام.

(1) هشام علي صادق، موجز القانون الدولي الخاص، ج1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008

د_ الاختلاف بحسب النظام السياسي للدولة: وذلك لإرتباط قواعد النظام العام بالقيم الدينية والتقاليد والعادات التي تحكم مجتمع الدولة لذا فإنها تختلف باختلاف النظم السياسية في الدول المختلفة.

ولما كانت هذه المصالح تختلف من مجتمع إلى آخر، فقد كان من الطبيعي أن تختلف فكرة النظام العام باختلاف الزمان والمكان وباختلاف المذهب السائد في الدولة بإعتبار أن النظام العام كما قيل هو تعبير في بعض الدول مخالفاً للنظام العام كالدول الأوروبية في حين لا يعتبر كذلك في دول أخرى كالدول الإسلامية.

ه_ العمومية: تعتبر صفة العمومية على جانب من الأهمية في تشكيل النظام العام و معنى ذلك أن تقييد الحريات عن طريق الضبط الإداري لا يمكن تسويقه إلا بالقول بأن هذا التقييد تفرضه ضرورة حفظ الجماعة من التهديد في صحتها وأمنها وسكينتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة نستنتج من ذلك أن النظام العام هو أحد أشكال المصلحة العامة و لهذا يجب أن يستهدف النشاط الضبطي مصلحة عامة لا مصلحة خاصة⁽¹⁾.

و_ النظام العام هدف سلطات الضبط الإداري: بما أن هدف سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام فإنه يترتب عن ذلك نتيجتان: الأولى: أن سلطات الضبط تعمل من أجل غاية محددة و هي وقاية النظام العام وإعادة صيانتة إذا أصابه خلل لأي سبب كان، أما النتيجة الثانية: تخضع فكرة النظام العام لمبدأ تكامل الأهداف إذ أن غاية الضبط الإداري أحد مكونات المصلحة العامة فقد تتجه سلطات الضبط الإداري وفقاً لهذا المبدأ إلى حفظ النظام العام في إطار تحقيق المصلحة العامة بوجه عام و مثال ذلك أن سلطات الضبط الإداري في فرنسا وأثناء أزمة النفط الناشئة بسبب حرب أكتوبر عام 1973 في سبيل تحقيق مصلحة إقتصادية عامة إتخذت إجراءات الضبط الإداري بتحديد سرعة السيارات لتقليل إستهلاك الوقود⁽²⁾.

(1) العتيبي عبد الله بن سهل ماضي، النظام العام للدولة المسلمة، دار كنوز، أشيلية، 2009، ص. 268.

(2) دلشا معروف علي، رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص. 55.

من خلال ما سبق نجد أن الهدف الرئيسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام أساساً.

الفرع الثاني: عناصر النظام العام

بناءً على ما سبق ذكره، يمكن تقسيم عناصر النظام العام إلى عناصر تقليدية (أولاً) وعناصر حديثة (ثانياً).

أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام

إن العناصر المكونة للنظام العام هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وبالتالي فإن العناصر هي التي يهدف الضبط الإداري على الصعيد التقليدي إلى حمايتها وذلك كما يلي:

أ_ الأمن العام: يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن إخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها⁽¹⁾.

لذا يتعيّن على السلطة العامة توفير كافة الإمكانيات، واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والاستثنائية.

ويعد الوالي هو المسؤول على المحافظة على الأمن العام بإعتباره سلطة ضبط إداري محلي، وذلك حسب المادة 114 من قانون الولاية رقم 07-12⁽²⁾، وتوضع تحت تصرفه لتحقيق هذه الغاية مصالح الأمن وذلك قصد تنفيذ القرارات المتخذة في إطار المهام التي وردت في المواد من 112 إلى 117⁽³⁾ من قانون الولاية.

(1) زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، السليمانية، العراق، 2018، ص.27.

(2) المادة 114 من قانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ع، ع12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

(3) المواد 112 إلى 117 من قانون رقم 07-12 سالف الذكر.

ويستدل على دور الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام من خلال المرسوم رقم 83-373، والذي حدد مجالات تدخل الوالي والمتمثلة أساساً في مجال الاجتماعات، تنظيم المرور ومجال الصيد⁽¹⁾.

ويتمثل دور ر.م.ش.ب في الحفاظ على الأمن العام بإعتباره سلطة ضبط إداري محلي، من خلال اتخاذ الإحتياطات الضرورية، وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تقع فيها أية كوارث أو حوادث.

ونجد أن المشرع الجزائري قد خوّل ر.م.ش.ب حق المحافظة على الأمن العام موجب نص المادة 94 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية⁽²⁾، وكذلك المادة 14 من المرسوم رقم 81-276 المتعلق بصلاحيات ر.م.ش.ب فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية⁽³⁾.

ولتحقيق الأمن العام داخل إقليم البلدية، يملك ر.م.ش.ب صلاحية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتنظيم مختلف النشاطات التي من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال به، والمتمثلة أساساً في مجال تنظيم المرور، وفي مجال البناء والتعمير، ومجال ضبطية الجنائز والمقابر، وفي مجال المظاهرات والاجتماعات.

ب_ الصحة العامة: ويقصد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو من إعتلال الصحة ومنع إنتشار الأوبئة، والإحتياط من كل ما يكون عاملاً يحتمل أن يكون سبباً للمساس بالصحة العامة، إذ يتطلب ذلك من سلطات الضبط الإداري المحلي أن تقوم بإجراءات التطعيم كتحصين المواطنين ضد الأمراض المعدية بواسطة المصالح الصحية والبيطرية، كذلك

(1) المرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 28 مايو 1983، الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج.ج، ع22، الصادرة في 31 مايو 1983.

(2) المادة 94 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 23 يونيو 2011، يتعلق بقانون البلدية، ج.ر.ج.ج، ع37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

(3) المادة 14 من المرسوم 81-276 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، بتعلق بصلاحيات ر.م.ش.ب فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج.ج، ع41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.

الرقابة الدقيقة للتحقق من نظافة الأغذية، والسهر على قواعد النظافة لمنع إنتشار الأمراض والأوبئة ومكافحة آثارها إذا وقع بعضها⁽¹⁾.

ويتبين لنا جلياً دور الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة كمثل للولاية والدولة من خلال قانون الولاية 07-12، كذلك القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها من خلال الصلاحيات التي منحت للوالي منها اتخاذ التدابير المناسبة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها⁽²⁾.

كما أكدت المادة 94 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، على أن ر.م.ش.ب مكلف ب: " اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة والوقاية منها. وهذا من خلال:

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع⁽³⁾.
- بناء على ذلك فإن ر.م.ش.ب مكلف بالمحافظة على الصحة العامة، وهذا من خلال السهر على الوقاية من الأوبئة ومكافحتها، والرقابة على صحة التغذية.

وبما أننا في ظل جائحة كوفيد19 يجدر التطرق لدور ر.م.ش.ب في مجال مكافحة الأمراض المنتقلة والمعدية والوقاية منها، من خلال الأخذ بكل الإحتياطات اللازمة والتدابير الضرورية لمواجهتها⁽⁴⁾، وذلك بالتعاون والتنسيق مع المصالح التقنية للدولة في إطار ممارسته لصلاحياته والمتمثلة فيما يلي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.

(1) بن السي حموا محمد بن مولاي مبارك، " الضبط الإداري البلدي والحسية ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة- دراسة مقارنة- بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، ع9، 2018، ص.98.

(2) هندون سليمان، الضبط الإداري- سلطات وضوابط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص.44.

(3) المادة 94 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

(4) المادتين 94،123 من قانون رقم 10-11 سالف الذكر.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - جمع نواقل الأمراض المتنقلة.
- وبالنظر إلى المرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات ر.م.ش.ب فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية في المادة 7 فإن ر.م.ش.ب مكلف باتخاذ كل الإجراءات اللازمة التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية وفي هذا الإطار يتعين عليه القيام بالآتي:
- اتخاذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة.
 - يسهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير.
 - السهر على التموين المنتظم للسكان بالماء الصالح للشرب بكميات كافية للإحتياجات المنزلية وحفظ الصحة.
 - ينظم تنظيف النهج وجمع القمامة بصفة منتظمة حسب توقيت دقيق ملائم، ويقوم بصيانة شبكات التطهير، وتصريف المياه القذرة.
- وعليه فإن هذا النصوص القانونية البلدية، تسمح ل ر.م.ش.ب بالتصرف واتخاذ الإجراءات الإحترازية للتصدي والوقاية من الأوبئة، ومنع انتشارها حفاظاً على الصحة العامة، ومن بين الإجراءات الوقائية التي تشهدها بعض البلديات في الجزائر للتصدي والوقاية من جائحة كورونا، نجد:
- قرار ر.م.ش.ب لبلدية تمالوس بولاية سكيكدة، والذي يقضي بغلق السوق الأسبوعي، نظراً لظهور حالة مؤكدة لفيروس كورونا على المستوى تراب البلدية⁽¹⁾.
 - قرار ر.م.ش.ب لبلدية بومدفع بولاية عين الدفلى، والذي أمر فيه برفع جميع الطاومات والكراسي من أمام وداخل كل المقاهي الموجودة على مستوى بلدية بومدفع، مع منع التجمهر
-
- (1) القرار رقم 2020/27، المؤرخ في مارس 2020 عن ر.م.ش.ب لبلدية تمالوس، ولاية سكيكدة، يتضمن غلق السوق الأسبوعي، الملحق رقم 01.

داخل وخارج المقهى وتعقيم المكان من الداخل والخارج كل نصف ساعة، وقد شدد على أن كل مخالفة لهذه التدابير تعرض صاحبها لاتخاذ الإجراءات العقابية مع متابعته جزائياً⁽¹⁾.

- أما فيما يخص القرار الذي أصدره ر.م.ش.ب لبلدية أولف بولاية أدرار وفي إطار الإجراءات الاحترازية والتدابير المتخذة حول عوامل الوقاية من فيروس كورونا فقد قام بتعليق عملية تسليم الرخص التالية:

- رخصة لإقامة الأعراس والأفراح.

- رخصة إستغلال مؤقت للشارع العمومي.

- رخصة إستغلال مرافق وهياكل البلدية لغرض إقامة مختلف الأنشطة.

ج_ السكنية العامة: ويقصد بالسكنية العامة بإعتبارها عنصراً من العناصر التقليدية للنظام العام وهدفاً من أهداف الضبط الإداري ومقصداً من مقاصده، اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المألوف والعادي في المجتمع، وتكون على درجة من الجسامه، بحيث تخول لسلطات الضبط الإداري المحلي التدخل لمنعها⁽²⁾.

فيقع على سلطة الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من أفراد الناس أم من المصانع والمؤسسات المختلفة، أو من الأشغال العامة، لذا فقد أجاز القضاء لسلطة الضبط الإداري المحلي الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحظر تشغيل المطاحن ليلا متى ترتب على تشغيلها في هذا الوقت قلقاً وإزعاجاً للسكان وكذلك أجاز القضاء لسلطة الضبط تنظيم أجراس الكنائس وتحديد الأماكن التي يجوز فيها إطلاق أبواق السيارات⁽³⁾.

(1) القرار رقم 2020/52، المؤرخ في 10 مارس 2020، عن ر.م.ش.ب لبلدية بومدفع، عين الدفلى، يتضمن رفع الطاولات والكراسي من المقاهي على مستوى بلدية بومدفع، الملحق 02.

(2) يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص.11.

(3) أبو الخير عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده...، مرجع سابق، ص.157.

وتكمن صلاحيات الوالي بإعتباره سلطة ضبط إداري محلي في مجال الحفاظ على السكنية العامة، في محاربة كل مصدر للإزعاج في الشوارع وذلك باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة التي تكفل الهدوء، وذلك من خلال تنظيم المظاهرات وتنظيم المرور، وكذا تنظيم النشاطات.

أما بالنسبة لصلاحيات ر.م.ش.ب في مجال المحافظة على السكنية العامة تتمثل في النقاط التالية: في مجال الأسواق والمعارض، وفي مجال الحفلات والأعراس، وفي مجال حركة المرور.

حيث يكلف ر.م.ش.ب في إطار ممارسته لسلطة الضبط الإداري المحلي من خلال المحافظة على السكنية العامة بضبط هذه العروض الفنية، وذلك من خلال تسليم الرخص القبلية لعملية التنظيم هذه إذ يشترط لمنحها ضمان توفر الطمأنينة العمومية.

ثانياً: العناصر الحديثة للنظام العام

لم تبق أهداف وظيفة الضبط الإداري محصورة في العناصر التقليدية، بل تجاوزها نتيجة توسع وتشعب تدخلات الدولة وتطور التشريع والاجتهاد القضائي، إلى أهداف حديثة تتعلق بالنظام العام الأخلاقي والآداب العامة وجمال المدن ورونقها، والنظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي والعمراني حيث لم تعد الدولة مجرد متدخل في عملية التنظيم بل أصبحت فاعل من الفواعل الأساسية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ومن ثم توسعت وظيفتها الضبطية لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها⁽¹⁾.

وتشمل العناصر الحديثة للنظام العام الأخلاق والآداب العامة، والنظام العام الجمالي، والنظام العام السياسي والاقتصادي.

أ_ الأخلاق والآداب العامة: لقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري وأهدافه على العناصر الثلاثة السابقة للنظام العام، إلا أنه أضاف لاحقاً عنصر الأخلاق

(1) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري: تنظيم الإدارة- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة، ج1، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.س.ن)، ص.272.

والآداب العامة عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري في بعض الحالات في إطار حماية الأخلاق والآداب العامة على منع عرض الأفلام السينمائية التي يسبب عرضها في حدوث اضطرابات جسيمة في النظام العام، بسبب صفتها غير الأخلاقية⁽¹⁾. غير أن الأخلاق والآداب العامة التي تتدخل سلطات الضبط الإداري لحمايتها يجب أن تتصف بالعمومية، شأنها في ذلك شأن العناصر التقليدية للنظام العام، أما إذا كانت الأفعال التي تشكل إخلالاً بالأخلاق والآداب العامة تمس بمصالح وأخلاق أفراد معينين بذواتهم، فإن وضع هذه الأعمال لا يدخل ضمن إختصاصات سلطات الضبط الإداري، وإنما تشكل جريمة عادية تخضع لإختصاص المحاكم العادية⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس يبقى خارجاً عن نطاق الضبط الإداري حماية بعض المبادئ الأساسية والاتجاهات المذهبية التي ليست لها صلة بالقيم الأساسية للمجتمع، ولا ينفي التقاعس في حمايتها إلى هدم كيان ووجود الجماعة، فإذا ما حدث هذا فإنه يعد إنحراف في استخدام سلطات الضبط الإداري. وعليه فإن النظام العام الذي تتولى سلطات الضبط صيانته يقتصر على النظام المادي الخارجي الملموس، فلا يدخل في نطاق الضبط صيانة النظام العام المعنوي أو الروحي أو الأدبي، وكل ما يتصل بالعقائد والأفكار والمشاعر، حتى ولو كانت هذه المسائل ضارة بالنظام الاجتماعي، وذلك ما لم تقترن الحالة المعنوية أو الروحية بأفعال مادية خارجية من شأنها أن تصبح سبباً من أسباب الاضطراب والمساس بالنظام العام المادي.

ويترتب على ذلك أن الخروج على الآداب العامة لا يسمح بتدخل سلطات الضبط إلا إذا هدد هذا الخروج النظام العام.

ب_ النظام العام الجمالي: من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حماية النظام العام الجمالي أو الرونقي وتعود أصول هذه الفكرة إلى الفقه الفرنسي، حيث أثار إشكالية مدى إعتبار المحافظة على جمال المدن ورونقها من النظام العام، ومن ثم تخويل سلطات الضبط الإداري التدخل

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص.ص. 286-287.

(2) نواف كنعان، مرجع سابق، ص. 288.

لحمايته والمحافظة عليه، هذا قبل أن تطرح المشكلة عملياً أمام مجلس الدولة الفرنسي سنة 1920 بحيث قضى بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل من أجل المحافظة على جمال رونق العام إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، غير أن مجلس الدولة لم يثبت على رأيه هذا وتراجع عنه سنة 1936 من خلال حكمه الصادر في قضية "نقابات مطابع باريس" وأعتبر أن حماية رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري، فقد أصدر مدير ضبط "السين" لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على الناس في الطريق لأنه وبعد تفحصها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة فطعن اتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري⁽¹⁾.

ونجد أن المشرع الجزائري قد سار على هذا النهج، وكلف سلطة الضبط الإداري بالمحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، وهو ما نلاحظه من خلال القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية لاسيما المادة 94 منه⁽²⁾.

وفي هذا الصدد نستدل بالقرار الصادر عن رئيس بلدية سيدي عبد العزيز رقم 426 المؤرخ في 2016-10-05 الذي يتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية للمطابقة أو الإتمام⁽³⁾.

ج_ النظام العام السياسي والإقتصادي: وهو من أحدث الأهداف التي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقها.

1_ النظام العام السياسي: يمكن للإدارة العامة التدخل في أعمال السلطة السياسية بمقتضى ما منحها القانون من سلطات وأمتيازات لتحقيق أهداف سياسية، بحيث منحها وسائل فعالة

(1) سكوح رضوان، الضبط الإداري، رسالة مقدمة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، الدفعة 17، 2009/2008 ص.24.

(2) المادة 94 من القانون رقم 10-11 سالف الذكر.

(3) القرار رقم 2016/426، المؤرخ في 5 أكتوبر 2016 عن ر.م.ش.ب لبلدية سيدي عبدالعزيز، ولاية جيجل، يتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام، الملحق رقم 03.

تستعملها في حالة تعرض الدولة لاعتداء داخلي أو خارجي، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة.

فالنظام العام يتأثر بالمظاهر السياسية ويتلون باللون السياسي الذي يقرره الدستور في الدولة، والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة، أو بعبارة أخرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، ليس بهدف حماية الأفراد وممتلكاتهم، إنما لحماية كيان الدولة، ويتضح ذلك جلياً من خلال ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير من شأنها تقييد الحقوق والحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية، وقد تناول المشرع الجزائري هذه التدابير في المواد من 97 إلى 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2_ النظام العام الإقتصادي: بإزدياد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، إتسع نطاق النظام العام ليشمل الجانب الاقتصادي، نتيجة لما أفرزه ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية، حيث تولدت ضرورة تدخل الدولة لتنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية، وبذلك برز ما يعرف بالقانون الإقتصادي.

لذا أصبحت الدولة بناءً على ذلك تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتبعاً لهذا التطور بدأت فكرة النظام العام الاقتصادي تظهر إلى الوجود، وتتمثل هذه الفكرة بالأساس في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية، وتدابير الإقتصاد الخاص بالأزمات، وتدابير التموين، وحماية بعض المرافق الاقتصادية، وحماية الأموال وأشباع الحاجيات الضرورية والملحة، وتوفير المواد الغذائية الضرورية، لأنه في حالة عدم إشباع حاجيات الأفراد فإن ذلك يشكل مصدراً من مصادر الاضطراب وتهديد الاستقرار، إذ لا تقل خطورته عن خطورة التهديد الخارجي، وفي مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها، مع مراعاة ضوابط إحترام الحقوق والحريات العامة⁽¹⁾.

(1) رحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 18، الجزائر، 2007/2008، ص.23.

الفرع الثالث: وسائل المحافظة على النظام العام

لسلطة الضبط الإداري المحلي في سبيل تحقيق أهدافها في حفظ النظام العام أن تستخدم وسائل متعددة⁽¹⁾ من خلال ما تملكه من سلطة في إصدار القرارات الضبطية التي تتخذ شكل قرارات تنظيمية وفردية وجزاءات وقائية لتقييد نشاط الأفراد.

أولاً: الوسائل المادية والبشرية

أ_ الوسائل المادية: ويقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات، وعلى العموم، كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها⁽²⁾ للمحافظة على النظام العام، فمن أهم الامتيازات التي منحها المشرع لسلطات الضبط الإداري المحلي لإستكمال وظيفتها الضبطية، في حالة أمتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها الامتيازات التالية:

1_ التنفيذ الجبري: وهو امتياز يسمح لها بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى ترخيص أو إذن أو ترخيصه من القضاء بسبب عدم إنصياح الأفراد للقرارات، وتعد هذه الوسيلة أكثر وسيلة للضبط شدةً وعنفاً بإعتباره يستخدم القوة الجبرية ولا يخفي ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

2_ الجزاء الإداري: هو تدبير وقائي يراد به وقاية الإخلال بالنظام العام ظاهرة بوادره وخفيت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب وبالتالي فالجزاء الإداري الوقائي ينطوي على أمر وهو منع مصدر التهديد بحيث لا يمكن الإضرار بالغير.

ب_ الوسائل البشرية: وضع القانون تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المحلي عدة وسائل بشرية تتمثل في أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتجسيدها على أرض الواقع، كرجال الدرك الوطني والشرطة...إلخ.

(1) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، (د.ط)، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص.277.

(2) بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.206.

وتعتبر هذه الهيئات المذكورة (الدرك الوطني والشرطة) الوسيلة البشرية التي يستعملها ر.م.ش.ب بصفته سلطة ضبط محلي في مجال الضبط الإداري العام وكمثال نجد تسخيرة ر.م.ش.ب لبلدية سيدي عبد العزيز المؤرخة في 13/05/2018 تحت رقم 1386 الموجهة لقائد الفرقة الإقليمية للدرك الوطني بذات البلدية من أجل تنفيذ بعض القرارات الضبطية⁽¹⁾، كما أن شرطة العمران التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني وسيلة للحفاظ على النظام العام في مجال التعمير والبناء، ويكون عملها وفقاً لآليات قانونية سارية المفعول⁽²⁾.

ثانياً: الوسائل القانونية

للحديث عن الوسائل أو الآليات القانونية التي تستهدف المحافظة على النظام العام، والتي تمكن الإدارة المحلية من تحقيق مهمة الضبط المنوطة بها، يجب الحديث أساساً عن: لوائح الضبط، القرارات الإدارية الفردية.

أ_ القرارات التنظيمية "لوائح الضبط": هي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات يكون موضوعها ممارسة الحريات العامة وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص وتتخذ القرارات بدورها أشكالاً متعددة سأطرق لها لاحقاً⁽³⁾.

تعد لوائح الضبط من أهم وأبرز مظاهر سلطة الضبط الإداري⁽⁴⁾، وتتضمن هذه اللوائح قواعد عامة وملزمة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وتتضمن تقييد حريات الأفراد وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفتها⁽⁵⁾، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون.

إن للوائح الضبط الإداري صوراً عديدة فنجد:

(1) القرار رقم 2018/386، الملحق رقم 04.

(2) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري...، مرجع سابق، ص.278.

(3) بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.207.

(4) الجرف طعيمة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978، ص.494.

(5) نواف كنعان، مرجع سابق، ص.290.

1_ الحظر أو المنع: وهو منع الأفراد من ممارسة نشاط معين في حالات معينة قد تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، وهذا المنع لا يكون مطلقاً لأن هذا يعتبر تعدي على الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً⁽¹⁾، ومثال ذلك القرار الذي يقضي بمنع ممارسة نشاط النقل مؤقتاً أو تعليق رخصة السياقة مؤقتاً، ويتسنى من هذا الحظر المطلق، أي أن بعض الأنشطة يمكن أن تحظر بشكل مطلق، وذلك يعود لأسباب أمنية واستراتيجية، كمنع نشاط فردي يتمثل في صناعات حربية، إلا أن هذا الحظر يختلف من دولة إلى أخرى، ومثال ذلك نشاط إنتاج الأسلحة الحربية، بحيث نجد أنه نشاط غير محظور في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وروسيا، بينما هو نشاط محظور في بعض الدول مثل الجزائر.

2_ الترخيص " الإذن المسبق": وبمقتضاه يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص لممارسة النشاط الفردي وهذا لإتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر⁽²⁾، وبالتالي فالإدارة المحلية تمتلك السلطة التقديرية لقبول منح الترخيص لعقد اجتماعات، ولو أن حرية الاجتماع مكفولة دستورياً، لكن مقتضيات الحفاظ على النظام العام تدفع الإدارة إلى إصدار نظام لائحي بشأن الإخطار وكذا الحال بالنسبة لمجال العمران حيث أن ل.ر.م.ش.ب السلطة التقديرية في قبول منح رخصة البناء من عدمه وهو ما ينص عليه القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/02/07 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

3_ الإخطار السابق "الاعلان المسبق": يعد الإخطار السابق من أقل الإجراءات مساساً بحريات الأفراد، إذ يتوقف واجب الفرد في ممارسه نشاط معين على إخطار الجهة الإدارية بوقت ممارسة هذا النشاط، لكي تستطيع الإدارة اتخاذ الإحتياطات الوقائية للمحافظة على النظام العام.

وهنا يجب إعلام الإدارة أو الجهة الإدارية المعنية بممارسة النشاط، والهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافة الإحتياطات والإجراءات للحفاظ على النظام العام ومثال ذلك التشريع

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص.215.

(2) نفس المرجع والصفحة.

الجزائري القانون رقم 89-29 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية في المعدل والمتمم بالقانون رقم 1991 المؤرخ في 02/11/1991 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل 03 أيام من تاريخ عقد الاجتماع⁽¹⁾.

كما يحق للإدارة رفض طلب الترخيص أو الإخطار إذا تبين أن النشاط يهدد النظام العام.

4_ تنظيم النشاط: وهي صورة أقل مساساً بالحقوق والحريات العامة مما سبقها ومن خلال هذه الصورة يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقاً، وذلك بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط والمثال على ذلك تحديد السرعة المسموح بها، والقوانين المنظمة لكيفيات إقتناء الحيوانات في المدن⁽²⁾.

ب_ القرارات الفردية: وهي مجموعة التصرفات القانونية التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري بإرادتها المنفردة، متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها، وتتخذ هذه القرارات أشكالاً مختلفة نذكر منها:

1_ قرارات فردية في شكل أوامر: وبمقتضى هذه الصورة من صور القرارات الإدارية الفردية، تلجأ سلطة الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددتين للقيام بعمل معين⁽³⁾، كالأمر بهدم منزل آيل إلى السقوط، أو الأمر بإخلاء أماكن معينة.

2_ قرارات فردية في شكل نواهي: وبمقتضى هذه الصورة من صور القرارات الإدارية الفردية تلجأ سلطات الضبط الإداري المحلي في سبيل تحقيق أهدافها إلى توجيه بعض التنبيهات والنواهي إلى مواطن أو مجموعة من المواطنين معينين بذواتهم للامتناع عن القيام بعمل معين أو

(1) نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012/2013، ص.18.

(2) الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص.245.

(3) شطناوي علي خطر، مرجع سابق، ص.402.

مجموعة من المواطنين معينين بدواتهم، للإمتناع عن القيام بعمل معين أو مجموعة من الاعمال، بهدف الحفاظ على النظام العام.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية أهم ضمانات تكريس وحماية مبدأ المشروعية وحماية وكفالة الحقوق الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري المحلي، لهذا حرص المشرع على خضوع أعمال وتدابير الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يسلطها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية، وليس من الشك أن حماية الحرية من التضييق عليها لا ينبغي أن يبالغ فيه إلى الحد الذي يفضي بالمساس بالنظام العام كما لا ينبغي كذلك الاصاغة لمقتضيات النظام العام بحيث نسقط من الإعتبار ما ينبغي للحريات من حماية ورعاية وما للكرامة الانسانية من تقدير وعناية، وعلى هذا أرسيت الرقابة القضائية⁽¹⁾.

وبناءً على ما سبق قوله، فإن سلطات الضبط الإداري المحلي تهدف في الظروف العادية إلى الحفاظ على النظام العام وحماية الحريات العامة بإستعمال وسائل وصلاحيات في الحدود التي وصفها لها المشرع، فإذا خرجت عن تلك الحدود تعتبر قراراتها غير شرعية، يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة، إن رقابة مشروعية أعمال الضبط الإداري لا تتعدى حدود إلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة، دون جبر الأضرار المترتبة على ذلك.

ولما كانت أعمال وتدابير الضبط الإداري من قبيل الأعمال الإدارية، فإن القرارات التنظيمية والقرارات الفردية التي يصدرها الوالي أو ر.م.ش.ب، بإعتبارهما سلطتي الضبط الإداري المحلي، تخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث يبسط رقابته على كافة أركان القرار الإداري للوقوف على مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة التي تستمد سطات الضبط الإداري صلاحيات منها، وهذا هو محور هذا المبحث، حيث سيقسم إلى مطلبين: يتناول الأول الرقابة

(1) عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص.209.

على المشروعية الخارجية للقرار الضبطي المحلي، أما الثاني فيدرس الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي المحلي.

المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية للقرار الضبطي المحلي

إن مضمون الرقابة على المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري يتمثل في فحص سلامة عنصري الشكل والاختصاص، مما يفيد أن الرقابة تنصب على المشروعية الشكلية ولا تمتد إلى فحوى القرار الإداري وبواعثه، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ Bourjoi بأن المشروعية الخارجية أقل أهمية لأن الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعيته تحت مظهر خارجي مشروع⁽¹⁾، وهو ما سيتم تناوله من خلال التطرق إلى الرقابة على ركن الاختصاص (الفرع الأول)، والرقابة على ركن الشكل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على ركن الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص، أول عيب إستهل به مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مشروعية القرارات الضبطية، ويقصد به عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين. يتعلق هذا الركن في القرارات الإدارية بصور القرار الإداري ممن يملك الاختصاص بإصداره من الناحية الزمانية والمكانية والموضوعية والشخصية طبقاً للنصوص القانونية والتنظيمية.

يعرف الاختصاص بأنه: "الصفة القانونية أو القدرة التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانوناً"⁽²⁾.

إذن بناءً على ما سبق فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري العام التعدي على اختصاص سلطات الضبط الإداري الخاص حيث تصاب بذلك القرارات الإدارية بعيب عدم الاختصاص لأنها صدرت ممن لا يملك القدرة القانونية على إصداره.

(1) مبخوتة أحمد، مرجع سابق، 146.

(2) بوضياف عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994، ص.123.

ويراقب القاضي مدى إحترام سلطات الضبط الإداري لقواعد الاختصاص من حيث الزمان فلا يجوز تطبيق مبدأ رجعية القرارات، كما لا يجوز إصدار قرارات ضببية خارج المجال الإقليمي الذي تمارس فيه نشاطها وإلا اعتبرت غير شرعية من حيث المكان وللقاضي أن يتصدى لهذا العيب تلقاء نفسه لأنه من النظام العام⁽¹⁾.

إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ قد تطرأ ظروف استثنائية تفرض على الإدارة أن تتخذ كافة التدابير اللازمة لمواجهة متطلبات هذه الظروف، ولو كانت تخرج عن نطاق إختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين السارية.

ولعيب عدم الاختصاص درجات تعكس نوع التعدي ومجاله والمكان فقد يكون بسيطاً (أولاً) أو جسيماً⁽²⁾ (ثانياً).

أولاً: عيب عدم الاختصاص البسيط

يقصد به اعتداء سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى ويبرز في حال الإخلال بالقواعد المحددة لتوزيع الاختصاص ويكون على مستوى الإدارة وليس على مستوى السلطات العليا في الدولة، ويتخذ ثلاث صور: عيب عدم الاختصاص الموضوعي ، عيب عدم الاختصاص الزماني ، وعيب عدم الاختصاص المكاني.

أ- عيب عدم الاختصاص الموضوعي

ويقصد به " أن يصدر عضو إداري أو جهة إدارية قرار من إختصاص عضو آخر أو جهة إدارية أخرى، ويتخذ صوراً عديدة تتمثل في: اعتداء موظف على إختصاص موظف آخر موازي له في السلم الإداري، أو اعتداء المرؤوس على إختصاص رئيسه، أو اعتداء الرئيس على أختصاص مرؤوسه، أو اعتداء السلطة المركزية على إختصاص السلطات اللامركزية⁽³⁾،

(1) خرشي إلهام، محاضرات منشورة في مقياس الضبط الإداري ، ألفت على طلبة سنة ثالثة حقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد مين دباغين، سطيف 2، 2015/2016، ص.96.

(2) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص.504.

(3) عوابدي عمار، مرجع سابق، ص.105.

ونستخلص من ذلك أن مداولة المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية النظام العام بواسطة الضبط الإداري لا ينبغي إن تتضمن أوامر بالمنع أو الغلق النهائي لأن ذلك من إختصاص القضاء، كما لا ينبغي أيضا أن تتصدى لمسائل ذات طبيعة مستقبلية.

الفرع الثاني: الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات

يعتبر عيب الشكل الوجه الثاني الذي إستند إليه القاضي الإداري الفرنسي منذ نشأته، لإلغاء القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة.

إنّ المبدأ العام، هو أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة، بحيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الإفصاح عن إرادتها، وفقا للشكل الذي تراه ملائماً. فلقد إستقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون إتباع شكل معين بالنسبة لقرار معين.

إلا أنه قد تقتضي القرارات واللوائح إتباع إجراء أو شكل معين عند إصدار بعض القرارات الإدارية، والحكمة من ذلك تحقيق الصالح العام وصالح الأفراد في آن واحد فمراعاة الشكليات والإجراءات تؤكد حسن سير الأفراد ورعاية حقوقهم من تسرع الإدارة وتحكمها، فإذا تجاهلت الإدارة الشكليات التي تفرضها القوانين واللوائح وهي بصدد إصدار قرار معين فإن هذا القرار يكون معيبا بعبب الشكل ويكون قابلا للطعن بالإلغاء⁽¹⁾.

ويقصد بعبب الشكل عدم إحترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كليا أو بمخالفتها جزئياً⁽²⁾.

وتخضع قرارات الضبط الإداري مثل باقي القرارات الأخرى إلى شكليات جوهرية يجب توفرها عند إصدارها ويترتب عن تخلفها الإلغاء، وبالمقابل الشكليات ثانوية لا تؤثر على شرعية قرار الضبط.

(1) عوابدي عمار، مرجع سابق، ص.106.

(2) خرشي إلهام، مرجع سابق، ص.97.

وعلى هذا النحو سار القضاء الإداري في الجزائر، فقضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1985/12/07 في ملف القضية رقم 42140 قضية (أ.ق) ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية ومن معه بإلغاء قرار هذا الأخير المؤرخ في 1984/05/08 القاضي بغلق محل تجاري للسيد (أ.ق) لمخالفة قواعد الصحة العامة كعنصر من عناصر النظام العام وهدف من أهداف سلطات الضبط الإداري، لأن القرار المذكور قد خالف ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، حيث أهمل الوالي شكلية الإخطار والإنذار المسبق للمعني قبل اتخاذ القرار المتعلق بغلق المحل، هذه الشكلية أو الإجراءات المقرر في المرسوم رقم 34-76 الصادر بتاريخ 1976/02/20 المتضمن تحديد صلاحيات الوالي فيما يتعلق بالمخالفات المتعلقة بنظام العمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة⁽¹⁾.

ومما سبق فإن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قد أصابت بإلغاء القرار رقم 42140، وذلك لمخالفة الإجراءات القانونية السابقة على إصدار القرار الإداري، بما في ذلك مخالفة أحد الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري ألا وهو ركن الشكل.

وإستناداً على ما جاء به المرسوم رقم 34/76 لاسيما في مادته 35 والتي قضت بأنه يجب على الوالي أن ينذر ويخطر صاحب المنشأة، وعلى هذا الأخير الإجابة في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر، وفي حالة عدم قيام صاحب المنشأة بالرد على الإجراءات المحددة في المرسوم أعلاه، يحق للوالي القيام بجميع الإجراءات القانونية ضده.

وعليه فإن الوالي في هذه القضية لم يراعي الشروط القانونية في المادة أعلاه، إذ لم يتبع شرط الشكل المتمثل في إخطار وإنذار صاحب المحل التجاري (أ.ق)، مما يؤدي إلى الدفع بعد القبول نظراً لعيب الشكل والإجراءات الإدارية المتبعة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي المحلي

تستهدف الرقابة على المشروعية الداخلية التحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، أي التأكد من مطابقة محل القرار الضبطي لأحكام القانون على اعتبار أن المحل هو

(1) المادة 4 من المرسوم 83-373 سالف الذكر.

موضوع العمل وأن السبب والغاية هما شروط الموضوع، فالرقابة على المشروعية الداخلية هي النطاق المادي لأعمال وتدابير الضبط الإداري، كما جاء بتعبير الاستاذ vedel والتحقق من مخالفة القانون والإنحراف بالسلطة والإجراءات، أي مطابقة الموضوع العمل القانوني، على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل وأن السبب والغاية هما شروط الموضوع⁽¹⁾.

وهو ما سيتم تناوله من خلال البحث في الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري الضبطي (الفرع الأول)، و الرقابة القضائية على ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري الضبطي (الفرع الثاني)، وأخيراً الرقابة على ركن المحل (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة القضائية على سبب القرار الضبطي المحلي

المراد بعيب السبب إنعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها خلال صدور قرار إداري من قبل سلطة إدارية مختصة، و ينبغي على كل قرار أو لائحة في مجال الضبط الإداري أن يستند على سبب قانوني أو واقعي يبرر إصدارها.

لذلك سيتم التطرق إلى المقصود بسبب القرار الضبطي المحلي (أولاً)، ثم الحديث عن صور الرقابة على سبب القرار الضبطي المحلي (ثانياً)، وأخيراً عبء اثبات سبب القرار الضبطي (ثالثاً).

أولاً: المقصود بسبب القرار الضبطي المحلي

يُعرّف سبب القرار الإداري بأنه: " الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار الإداري، فالسبب حالة قانونية وواقعية خارجة وبعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تهتم وتوحي إليه بضرورة التدخل لغرض المحافظة على النظام العام"⁽²⁾.

فالسبب عنصر خارجي يسوغ للإدارة إصدار القرار، وقد يأخذ شكل حالة نظامية ومن ذلك أن تحدث مخالفة إدارية من موظف تستدعي إصدار قرار يعزله من وظيفته، كذلك قد

(1) مبخوتة أحمد، مرجع سابق، ص.147.

(2) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، 2004 ص.115.

يأخذ السبب شكل واقعة، كأن يحدث تجمع بين الأفراد يهدد الأمن العام بما يستوجب إصدار قرار بفض التجمع⁽¹⁾.

ويجب أن يتوفر شرطان أساسيان في عنصر السبب هما:

أ_ أن يكون السبب قائماً وموجوداً عند إصدار القرار: ومعناه وجود وقائع حقيقية تستند الإدارة إلى وقوعها في إصدار قرارها، كما يشترط استمرار وجود هذه الوقائع إلى غاية إصدار القرار.

ب_ أن يكون السبب مشروعاً: قد يلجأ المشرع إلى تحديد أسباب معينة تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها وتكون الإدارة في هذه الحالة مقيدة على خلاف الأصل العام، الذي يقوم على أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار وتقدير القرارات التي تصدرها، وفي جميع الحالات لا يكفي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية⁽²⁾.

ثانياً: صور الرقابة على سبب القرار الضبطي المحلي

هناك ثلاث صور للرقابة على عدم صحة السبب في القرار الضبطي المحلي، وهي

الرقابي على الوجود المادي للوقائع، الرقابة على التكيف القانوني للوقائع، ورقابة الملائمة.

أ_ الرقابة على الوجود المادي للوقائع: في هذا الشكل من الرقابة يتحقق القاضي الإداري من وجود الوقائع استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها من حيث وجودها، عملاً بالمبدأ القائل: "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 الأسباب غير موجودة، يكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون"⁽³⁾.

ويُعتبر سبب القرار الإداري عموماً أنه حالة واقعية أو قانونية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ

القرار الإداري، وفي مجال الضبط الإداري يكون سبب الإجراء الضبطي هو الحالة الواقعية التي تهدد بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، وإذا

(1) محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، مصر، 2007، ص.217.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.200.

(3) الصرارية مصلح ممدوح، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الاردن، 2012، ص.303.

تخلفت كان القرار الضبطي غير مشروع لإنعدام السبب، فغياب الوقائع أو زوالها لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار أو الاستمرار فيه⁽¹⁾.

ب_ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع: بعد إتمام القاضي الإداري مراقبة الوجود المادي للوقائع التي يُبنى عليها الإجراء الضبطي، ينتقل إلى المرحلة الثانية والتي تتمثل في التأكد من سلامة وصحة التكييف القانوني الذي أسقطته السلطة الإدارية المختصة على الوقائع، فإذا كان هذا التكييف سليماً من الناحية القانونية كان القرار الضبطي صحيحاً، وفي العكس فإن القرار يكون معيباً بغياب انعدام السبب⁽²⁾ ويقوم بإلغاء قرار الإدارة، ويلجأ القاضي الإداري إلى البحث في التكييف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفاً معيناً للواقعة التي يجب أن تستند الإدارة عند إصدار قرارها، وبذلك فالقاضي يراقب - كقاعدة عامة - قرارات الضبط الإداري من حيث استنادها لوقائع تصلح لتبريرها أنها مخلة بالنظام العام أو تشكل تهديداً له، فإذا توفرت في الوقائع هذه المواصفات فإن للقاضي أن يعتبرها كافية لتبرير مشروعية القرار.

وفي الجزائر قد سبق للمجلس الأعلى سابقاً إصدار قرار في هذا الشأن بتاريخ 02/25 1989 في قضية لأحد المواطنين ضد والي ولاية الجزائر، وتتلخص حيثيات القضية في كون

(1) مثال ذلك "القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 جويلية 1984 بشأن قضية، يُخاصم من خلالها أحد المواطنين قرار إداري، وتتلخص حيثيات القضية في كون المواطن المذكور، شاعلاً لفيلا واقعة ببئر مراد رابيس، قرر بناء حائط لساحة مسكنه، حيث حصل على قرار من رئيس بلدية بئر مراد رابيس يتضمن رخصة بناء الحائط بتاريخ 16 جانفي 1979، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد رابيس، أصدر قراراً يوقف الأشغال بتاريخ 29 ماي 1979 بدعوى أن البناء الحر مع إنجاز من شأنه المساس بالنظام العام، حيث جاء في حيثيات القرار: "حيث أنه على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب رخصة البناء، حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لرفض منح رخصة البناء ولا لربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن ثم فإن قرار رئيس بلدية بئر مراد رابيس مشوب بخطأ واضح، وما دام كذلك فإنه مستوجب للإبطال، وبناءً على ما سبق صرح المجلس الأعلى ببطان القرار المذكور في 11 جويلية 1984".

أنظر: سامية منصور، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص.26.

(2) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001، ص.236.

الوالي قد أصدر بتاريخ 15/05/1985 قرار يتضمن سحب رخصة مخزن للمشروبات من الفئة الثانية مؤسساً قراره على أن الحانة واقعة بجانب مقر قسمة حزب جبهة التحرير الوطني في منطقة محمية⁽¹⁾.

وقد تمسك صاحب المخزن في طعن بانعدام الأسباب، وأنعدام الأساس القانوني، أي أن السبب الذي أصدر الوالي القرار على أساسه، ليس له تكييف قانوني يمكنه سحب الرخصة بناءً عليه، وجاء في حيثيات القرار أنه مادامت المسألة متعلقة برخص بيع المشروبات الكحولية فإن اختيار أماكنها واستعمالها يتوقف على الحاجة لحماية مناطق معينة، أو على طبيعة بعض المناطق، حيث أنه وفي قضية الحال، وعلى ضوء التشريع المتعلق بمخازن المشروبات والمناطق المحلية فإن وجود المخزن بمحاداة قسمة جبهة التحرير الوطني لا يدخل ضمن حالات المنع من الرخص أو سحبها والمحددة قانوناً على سبيل الحصر، ومن ثم أصدر المجلس الأعلى قرار يلغي بموجبه القرار الصادر عن والي ولاية الجزائر لانعدام الأسباب⁽²⁾.

جـ_ رقابة الملائمة: في هذا النوع من الرقابة يقوم القاضي الإداري بمراقبة مدى أهمية وخطورة الوقائع والإجراء الذي أتخذتها سلطات الضبط الإداري المحلي، بحيث يراقب كيفية تقدير الإدارة لدرجة خطورة وحساسية الوقائع المسببة للعمل الضبطي محل الطعن، ومدى توافقها مع الإجراء المتخذ وملائمتها له، وهذه الرقابة تبقى في إطار رقابة المشروعية⁽³⁾، والأصل أن الإدارة حرة في تقدير مدى مناسبة وملائمة القرار الإداري الذي أصدرته للوقائع المسببة لتدخلها، إلا أنها ملزمة بأن تجري هذا التقدير بكل موضوعية، وبعيداً عن الذاتية والبواعث الشخصية⁽⁴⁾.

(1) الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص.357.

(2) مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص

القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص.114.

(3) الدبس عصام، مرجع سابق، ص.362.

(4) مؤذن مأمون، مرجع سابق، ص.110.

ثالثاً : عبء إثبات سبب القرار الضبطي المحلي

إنطلاقاً من المبدأ العام، القائل بأن البيئة على من أدعى، فإن إثبات عيب السبب يقع على عاتق الطاعن في القرار الإداري، ولما كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام إلا في حالة وجود نص صريح بذلك، إلا أن تطبيق هذا المبدأ، ويعني عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات ببطلانها شكلاً لعدم التسبب، ولا تعني إعفاء الجهة الإدارية التي أصدرتها من ضرورة بيان أسباب إصدار هذه القرارات المطعون فيها أمام المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء، وهذا الإلتزام ناتج من وجود حق الرقابة القضائية التي أضفاها المشرع على إختصاص القضاء الإداري، وهو شرط لا غنى عنه لممارسة هذه الرقابة التي توجد في الوقت الذي يفتح فيه طريق الطعن في القرار الإداري الصادر للمصلحة العامة، وأنه يستند إلى سبب سليم من الناحية الواقعية ومن الناحية القانونية في آن واحد⁽¹⁾.

وفي حالة كشف الإدارة لأسباب قراراتها فإن عبء الإثبات لا يشكل صعوبة، إنما تكمن الصعوبة في حالة سكوت الإدارة عن الأسباب التي دفعتها لإصدار قراراتها، وهو ما سيتم توضيحه من خلال دراسة حالة ذكر أسباب القرار الضبطي المحلي وحالة عدم ذكر الإدارة لأسباب القرار الضبطي المحلي.

أ_ حالة ذكر أسباب القرار الضبطي المحلي: لا تتأثر إشكالية الإثبات في حالة قيام الإدارة بالإفصاح صراحة عن السبب أو الأسباب التي دفعتها لإصدار قرارها، سواء كان هذا التصريح من تلقاء نفسها، أو كان مفروضاً عليها بقوة القانون، فإن كان منصوص عليه قانوناً وتخلفت الإدارة عن تبيانه عند إصدار القرار فإن هذا وحده كفيل بإلغاء القرار محل الطعن لوجود عيب في شكل القرار بعيداً عن الطعن المتمثل في عيب السبب⁽²⁾.

ب_ حالة عدم ذكر أسباب القرار الضبطي المحلي: يكون عبء إثبات السبب ثقيلاً على الطاعن في حالة عدم ذكر الإدارة للأسباب التي دفعتها لإصدار القرار، فقد تصدر قراراً دون النص على

(1) محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص. 219-220.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 218.

سببه في متن القرار، كما تتكتم على هذا السبب أمام القضاء، ولما كانت الإدارة تتمتع بقرينة مفترضة مفادها أن القرارات الإدارية تصدر استناداً إلى أسباب صحيحة، فهنا على المدعي إثبات عكس ذلك، ما يجد صعوبة كبيرة، لاسيما وأنه لا يملك الوثائق والسندات التي تحوزها الإدارة⁽¹⁾، وأمام هذه الصعوبة التي يواجهها مخاصمو الإدارة لاسيما من جانب الإثبات، أتجه القضاء الإداري إلى التخفيف عليهم من وطأة هذا العبء، والعمل على مساعدتهم بتقديم الأدلة والقرائن التي تؤيد دعواهم.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على هدف القرار الضبطي المحلي

سبق القول أن هدف الضبط الإداري المحلي هو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة على حد سواء، ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري المحلي من حيث الهدف أو الغاية، فسلطات الضبط الإداري المحلي قد تستخدم سلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء أكانت هذه الغاية خارجة عن نطاق المصلحة العامة أو كانت هدفاً غير الهدف الذي حدده القانون لها، والمتمثل في المحافظة على النظام العام وهذا ما يعرف بعيب الانحراف بالسلطة⁽²⁾.

وهو ما سيتم دراسته في هذا الفرع، حيث تم التطرق إلى تعريف عيب الانحراف بالسلطة (أولاً)، وصور الانحراف بالسلطة (ثانياً)، عبء إثبات الانحراف بالسلطة (ثالثاً).

أولاً : تعريف عيب الانحراف بالسلطة

لقد تم تعريفه بأنه "العيب الذي يصيب مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار، عندما تكون مقاصده هذه مخالفة للغرض الذي حدده القانون أو الذي يتفق مع القانون"⁽³⁾.

(1) عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص.569.

(2) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007، ص.124.

(3) البرزنجي عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، دار النهضة العربية، القاهرة 1971، ص.482.

يرتبط عيب الإنحراف بالسلطة أساساً بنوايا السلطة الإدارية المحلية المصدرة للقرار أو التدبير الضبطي، فإن استهدفت من خلال إقدامها على إصدار هذا التدبير غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو إذا استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لهذا القرار فإن قرار الإدارة في هاتين الحالتين يكون غير مشروع بحيث أن السلطة ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق الغايات العامة⁽¹⁾.

ثانياً: صور الإنحراف بالسلطة

رأينا أن الإنحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري المحلي يكون في حالة استخدام الوالي أو ر.م.ش.ب سلطاتهما من أجل تحقيق غاية غير مشروعة أو تحقيق هدف بعيد عن المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة، أو إنحرفهما عن الإجراءات المحددة قانوناً في هذا الشأن.

أ_ صدور قرار ضبتي لتحقيق مصلحة غير مشروعة: قد تقدم سلطات الضبط الإداري المحلي على إصدار قرارات ضببية لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام، ومن هذه الأهداف :

1_ تحقيق مصالح مالية: قد تلجأ بعض سلطات الضبط الإداري إلى استعمال السلطات الممنوحة لها قانوناً من أجل تحقيق مكاسب مالية أو الحصول على موارد إضافية، أو لتخفيض المصاريف ويكون القرار الصادر في هذا الإطار عرضة للإلغاء، لأن سلطة الضبط الإداري استعملت سلطتها لتحقيق غرض غير الغرض الذي منحت من أجله هذه السلطة⁽²⁾.

2_ تحقيق مصلحة شخصية أو لصالح الغير: من أخطر صور الانحراف بالسلطة على الإطلاق، وتتمثل في تعمد العون الإداري، أو الرئيس إلى تحقيق مصالح شخصية أو محاباة الغير على

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.221.

(2) ومن أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبتي إضافة شرط إلى شروط الترخيص لممارسة نشاط معين يترتب عليه تحميل صاحب الترخيص مسؤولية كانت أصلاً واقعة على عاتق الإدارة ... أو يستهدف الإجراء الضبتي تكليف الأفراد بأعباء مالية كان ينبغي على الإدارة أن تتحملها، ففي كل هذه الصور تستهدف سلطات الضبط الإداري من تدخلها تحقيق مصلحة عامة إلا أنها ليست داخلة ضمن أغراض الضبط الإداري المعروفة .

راجع: نواف كنعان، مرجع سابق، ص.303.

حساب تحقيق المصالح الجماعية، كأن يقوم ر.م.ش.ب بإصدار قرار إداري لتحقيق نفع شخصي له أو لأحد أفراد عائلته أو لصالح الغير.

ب- تحقيق مصلحة عامة غير حفظ النظام العام: في هذه الحالة تصدر سلطات الضبط الإداري المحلي قرارات لتحقيق المصلحة العامة، لكن هذه المصلحة ليست المحافظة على النظام العام، أي ليس تحقيق الغرض الذي حدده المشرع خصيصاً لمثل هذه القرارات، والمتمثل في حفظ النظام العام أو إعادته، وبالتالي فإن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة⁽¹⁾.

ج- الانحراف بالإجراءات: نكون أمام صورة الانحراف بالإجراءات في حالة لجوء سلطات الضبط الإداري المحلي إلى استخدام تدابير وإجراءات إدارية لا تتلائم مع الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، فقد تلجأ إلى استعمال طريق إجرائي غير ذلك الذي يجب أن تتبعه، وذلك من أجل الهروب من إجراءات أكثر تعقيداً، ومن الممكن أن تكون هذه الإجراءات صحيحة ومشروعة، ولكنها غير خاصة بالحالة التي استخدمت لمعالجتها⁽²⁾.

ثالثاً: عبء إثبات الانحراف بالسلطة

الأصل العام أن الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري المحلي سليمة إلى غاية ثبوت العكس، وبذلك فإن القاضي لا يتعرض إلى عيب الانحراف بالسلطة، ولا يثيره من تلقاء نفسه، بل يجب أن يثار من صاحب المصلحة الذي يقع على عاتقه في نفس الوقت عبء إثبات هذا الانحراف، والقاضي الإداري وانطلاقاً من تيقنه من صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة فإنه أحياناً يقدم للطاعن صاحب المصلحة ما يسهل له إثبات العيب، ويلجأ أحياناً إلى توزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى، بحيث يتحمل كل من الطاعن و سلطات الضبط الإداري المحلي نصيبه من الإثبات الذي يحدده له القاضي الإداري⁽³⁾، وللقاضي الإداري ومن أجل

(1) فودة عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1996، ص.25.

(2) دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010، ص.89.

(3) جروني فائزة، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010/2011، ص.35.

تحقيق نوع من التوازن بين طرفي النزاع يمكنه إلزام الإدارة بتقديم مستندات أو أوراق لها صلة بموضوع الدعوى، كما يمكنه أن يأمرها بإجراء تحقيق من القضية مثل الدعوى.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على محل القرار الضبطي المحلي

يقصد بالمحل "مضمون القرار الإداري الضبطي أي الأثر الذي يحدثه في المراكز القانونية والذي يجب أن يكون غير مخالف للقانون في معناه الواسع ومنه فعيب المحل يقصد به مخالفة القانون ويعبر عنه بالمخالفة المباشرة للقانون"⁽¹⁾.

بل أن القرار أو اللائحة ينبغي أن لا تخالف مبدأ من المبادئ العامة للقانون خاصة عندما تتعلق هذه المبادئ بالحقوق والحريات مثل مبدأ المساواة وحق الدفاع وقوة الشيء المقضي فيه. وفي حالة رفض سلطة الضبط الإداري الإنصياح لحكم قضائي صادر ضدها الرفض يعد بمثابة مخالفة للقانون، يستند عليه القاضي المختص لإلغاء اللوائح المتخذة خلافاً للحكم الصادر ضدها.

وتطبيقاً لهذه الحالة: ما صدر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1902/01/24 في قضية الأنسة نواليه، التي تتلخص وقائعها في ما يلي: "بمناسبة إقامة الأنسة نواليه في منزلها نوع من المصحات الخاصة، أصدرت البلدية قراراً ضبطياً منع بموجبه استقبال وتقديم العلاج في المساكن الخاصة للمرضى المصابين بأمراض معدية وقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائه في 18/03/1898.

وأصدر رئيس البلدية قراراً ثاني منع بموجبه فتح مساكن صحية بدون رخصة، وألغى من جديد من طرف مجلس الدولة الفرنسي في 15/02/1901، وعلى أثر ذلك إتخذ رئيس البلدية قراراً ثالثاً منع بمقتضاه نقل المصابين بأمراض معدية عبر تراب البلدية، وكذا استقبالهم في المساكن الخاصة، وكان من شأن القرار الأخير لرئيس البلدية أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائه مصرحاً بالعيب الذي شابته والمتمثل في مخالفته لقوة الشيء المقضي به⁽²⁾.

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في النزاعات الإدارية: وسائل المشروعية، ط6، دار هومة، الجزائر، 2006، ص.212.

(2) قروف جمال، مرجع سابق، ص.81.

الفصل الثاني: الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف الاستثنائية

إن النشاط الإداري وما يصاحبه من اتخاذ تدابير وإجراءات تهدف إلى حفظ النظام العام، يختلف اختلافاً جذرياً في الظروف والحالات الاستثنائية، بحيث يتم اللجوء إلى إجراءات ضبط جديدة تكون على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم لكنها تبقى ضرورية من أجل الحفاظ على كيان الدولة من الإنهيار.

ولما كانت سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف الاستثنائية، فمن الضروري منح سلطات الضبط الإداري بعض الصلاحيات الخاصة، فتمتع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية، إذ العلاقة وطيدة، وتبرز العلاقة الوطيدة بين حفظ النظام العام وحماية حقوق وحريات الفرد أكثر وتطفؤ للسطح عندما تمر الدولة بظروف استثنائية غير عادية⁽¹⁾.

حيث نجد أن سلطات الضبط الإداري المحلي في سبيل المحافظة على النظام العام لها أن تلجأ إلى العديد من الأساليب حتى لو أدى ذلك إلى خرق مبدأ المشروعية، وإن كان ذلك يتعارض مع مبدأ المشروعية إلا أنه يضل أمراً قانونياً وشرعياً في إطار شرعية استثنائية.

إذن الظروف الاستثنائية لها تأثير مباشر على مبدأ المشروعية، فيتوسع بذلك نطاقه ليصبح أكثر مرونة وتلاءم مع هذه الظروف، فما يخرج من أعمال الإدارة عن إطار المشروعية في الظروف العادية، يعد شرعاً في الظروف الاستثنائية وبذلك فإن قرارات وتدابير الضبط الإداري تتأثر بهذه الظروف، ومن ذلك فإن حدود ومضمون الرقابة يتأثر أيضاً في ظل الظروف الاستثنائية.

وبناءً على ما سبق فإن التساؤلات المطروحة هنا تتمثل في ماهية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري؟ وموقف القضاء ومدى رقابته لسلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.

(1) مبخوتة أحمد، مرجع سابق، ص.ص. 148-149.

وللإجابة على هذه التساؤلات، سيتم تقسيم هذا الفصل من الدراسة أيضاً إلى مبحثين: يتناول الأول سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية، أما الثاني يتناول الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

إن أعمال وتدابير سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية تكون خاضعة لمبدأ المشروعية، وكل مخالفة لهذا المبدأ يمثل تبريراً لقبول الطعن في قراراتها، إلا أن هذا المنطق سرعان ما يتخذ مذلولاً مغايراً تماماً في الظروف الاستثنائية، أين يتحقق معها تهديد استقرار الدولة ومؤسساتها من جهة وأمن وسلامة الأرواح والممتلكات من جهة أخرى، ففي مثل هذه الظروف تكون أعمال و تدابير الضبط الإداري المحلي شرعية ومن جانب آخر نجدها موصوفة بعدم شرعيتها في الظروف العادية.

وهذا يعني بأن الضرورة الملحة لمواجهة مثل هذه الظروف تستدعي إناطة صلاحيات واسعة غير مألوفة للإدارة بشكل تبرره الشرعية الاستثنائية التي تخلف الشرعية العادية في مثل هذه الظروف وهذا هو محور هذا المبحث حيث سيقسم إلى مطلبين: يتناول الأول نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري المحلي، أما الثاني فتم تخصيصه لدراسة مظاهر الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري.

المطلب الأول: نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري

لقد كان من الطبيعي أن يكون مجال الضبط الإداري هو أول وأهم مجال لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، لأن نطاق إجراءات الضبط الإداري في الظروف العادية لا تسعف الإدارة في حماية النظام العام، بل بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لسلطات الضبط الإداري، على حساب حريات الأفراد، فيكون لها صورة مؤقتة تنتهي بانتهاء الأزمة إذ تفرض القيود على مختلف أوجه النشاط الفردي وفي المجالات كافة وتجد هذه القواعد القانونيه أساسها في نصوص تشريعية.

وهذا هو محور هذا المطلب حيث سيقسم إلى فرعين: يتناول الأول مضموم نظرية الظروف الاستثنائية، أما الثاني فتم تخصيصه عوامل اتّسع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية قيماً على الحريات العامة، فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية لمواجهة الظروف الصعبة والعسيرة من قبل سلطات الضبط الإداري لتكون أكثر شمولاً من النصوص في مواجهة هذه الظروف⁽¹⁾.

وللحديث عن مضمون نظرية الظروف الاستثنائية يجدر التطرق إلى تعريفها (أولاً)، وتحديد الظروف الاستثنائية (ثانياً)، ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية (ثالثاً).

أولاً: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

لقد استعمل فقهاء القانون مجموعة مختلفة من المصطلحات للتعبير عن تلك الظروف مثل الأحكام العرفية، حالة الحصار، الظروف الاستثنائية، حالة الاستعجال، حالة الضرورة، حالة الحرب، لكن جميع التسميات تدل على حالة واقعية وهي الظروف الاستثنائية غير العادية، هذه الظروف الاستثنائية أياً كانت تسميتها يصعب مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، إذ لا بد أن تخرج السلطة التنفيذية والإدارية على مبدأ المشروعية قليلاً لمواجهتها.

(1) لقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية في العقد العشرين من القرن (20) بمناسبة الحرب العالمية الأولى، ثم أعاد تطبيقها بمناسبة قيام الحرب العالمية الثانية، لذا أطلق عليها في بادئ الأمر تسمية (سلطات الحرب) ثم رأى المجلس بعد ذلك صلاحيتها للتطبيق على كل الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة لا أن تقتصر على حالة الحرب وحدها، فوسع من نطاق تطبيقها لتشمل جميع تلك الظروف وأطلق عليها تسمية (نظرية الظروف الاستثنائية) وليس بالضرورة، لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، أن يكون الطرف الاستثنائي شاملاً إقليم الدولة كافة، بل يكفي تطبيقه في نطاق محدود أي في إقليم أو منطقة محددة.

للتفصيل راجع نجم أحمد حافظ، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص.373.

إن الظروف الاستثنائية -بشكل عام- تعني مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة، وتحريك قواعد مشروعية خاصة (استثنائية) لتطبيقها على أعمال الإدارة ونشاطها في هذه الحالات⁽¹⁾.

ولقد عرفت أيضاً بأنها: "ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة تهدد سلامة الدولة كلها، أو أحد أقاليمها مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها، أو حدوث فتنة مسلحة أو كوارث أو انتشار وباء فتاك"⁽²⁾.

وهناك من ذهب إلى أن تعبير الظروف الاستثنائية هو بمثابة تعبير واقعي يقصد به "وصف وتوضيح الظروف الغير عادية التي تؤدي إلى خلق المناخ الذي تقوم فيه حالة الضرورة باعتبارها وصفاً قانونياً"⁽³⁾.

كما تم تعريفها بأنها: " نظاماً استثنائياً ضابطاً مبرراً بفكرة الخطر الداهم بكيان الدولة يستلزم اتخاذ إجراءات وتدابير مستعجلة للحفاظ على الكيان الوطني من عدوان قد يتعرض له سواء داخلي أو خارجي ويمكن اللجوء في هذه الحالة حتى إلى نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية"⁽⁴⁾.

وكذلك عرفت بأنها "هي ظروف شاذة واستثنائية تطرأ على الدولة وتمس بكيانها وأنظمتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وترجع أسبابها إلى الأحوال الدولية وهي تعد ظروف غير دائمة بل محتملة الوقوع، مؤقتة الإستمرار".

ويميل بعض الباحثين إلى القول بأن الظروف الاستثنائية هي: الظروف الشاذة التي تشكل تهديداً للنظام العام وتعرض كيان الدولة للزوال، وتعتبر نظرية قضائية أوجدها مجلس

(1) عصفور سعد وخليل محسن، مرجع سابق، ص.10.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري...، مرجع سابق، ص.257.

(3) أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامد للنشر، الأردن، 2008، ص.47.

(4) محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي، لبنان، 2009، ص.46.

الدولة الفرنسي لمواجهة مثل هذه الظروف ووفقاً لهذه النظرية تعتبر تدابير الإدارة الخارقة للقوانين العادية شرعية في مثل هذه الظروف الاستثنائية، وذلك للحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

ثانياً: تحديد الظروف الاستثنائية

سيتم التطرق إلى أسلوبين لتحديد الظروف الاستثنائية وهما الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي كالتالي:

أ. الأسلوب الإنجليزي في تحديد الظروف الاستثنائية: هذا الأسلوب يتبعه البرلمان الإنجليزي، بحيث يتفحص كل حالة على حدى، بعدها يفوض الحكومة اتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية المناسبة لكل حالة، ومن ثم فإن هذا الأسلوب لا يركز على قانون محدد سلفاً من أجل مواجهة التهديدات التي تتطوي عليها الظروف الاستثنائية، إلا أن الدستور أعطى السلطة التنفيذية التوجه إلى البرلمان لاستصدار قانون يتكفل بتنظيم سلطة الضبط الإداري والوسائل اللازمة لمواجهة أي حالة استثنائية غير متوقعة حماية للنظام العام.

إن هذا الأسلوب يحقق حماية فعالة للحريات العامة إذ يمكن للبرلمان تقييم الظروف والتأكد من وجود أخطار تقتضي إصدار قوانين لمواجهةها، ففي حال تأكد البرلمان من جدية طلب الحكومة وتوفر حالة من حالات الضرورة، قام بمنحها سلطات استثنائية، على أن تخضع الإجراءات التي تتخذها الإدارة إلى رقابة القضاء⁽²⁾.

أي يتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطة الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية المعبرة عن سلطة الشعب.

ب. الأسلوب الفرنسي في تحديد الظروف الاستثنائية: هذا الأسلوب يستند في مواجهته للأزمات والحالات الضرورية إلى وضع قوانين خاصة يحدد من خلالها أنواع السلطات الاستثنائية التي يخولها للإدارة عند وقوع أخطار معينة، كما يحدد الهيئات التي تمارس هذه السلطات مع تحديد

(1) محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.47.

(2) الطهراوي هاني علي، مرجع سابق، ص.203.

كيفية ممارستها والضوابط التي تحدها، وتقوم سلطات الضبط الإداري بتطبيق هذه القواعد فوراً، طالما قامت ظروف استثنائية من شأنها تشكيل خطر على النظام العام، إذ أن النص جاهز ومحدد سلفاً، ولا يحتاج من أجل سريانه سوى الاعلان عن حالة الطوارئ، دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان⁽¹⁾.

وظهر تأثير هذا النظام على الدول العربية جلياً، بحيث اتجهت إلى سن قوانين خاصة تحكم الظروف الاستثنائية، وتتضمن توسيع سلطات الإدارة بالصورة التي تمكنها من مواجهة هذه الظروف وما تحمله من أخطار ومن بين هذه الدول الجزائر، التي نصت على الحالة الاستثنائية في دستورها.

ولكن ما يؤخذ على هذا الأسلوب هو إنه من المحتمل أن تسيء الإدارة سلطاتها في اعلان حالة الضرورة في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنح لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد.

رابعاً: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كان الإجتهد القضائي قد رتب على الظروف الاستثنائية تحرر الإدارة من قواعد المشروعية العادية بالفدر الذي يسمح بمواجهة الظروف الاستثنائية لتحل محلها مشروعية استثنائية تبرر سلامة الإجراءات المتخذة خلافاً للقانون، فإن ما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة لا تخولها سلطات مطلقة من أي قيد بل يضع القضاء مجموعة من الشروط والضوابط التي من شأنها أن توفر حماية الحقوق والحريات الفردية وإلا كانت قراراتها غير مشروعة تستوجب الإلغاء والتعويض لمن لحقه ضرر من جرائها ومن هذه الشروط ما يلي:

أ_ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام: ويعني ذلك قيام حالة شاذة وطارئة تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطورة تهدد مباشرة الإدارة لمهامها في تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد أو في ضمان السلامة العامة والنظام العام في الدولة والمجتمع، وتمثل السبب في

(1) لقييلات حمدي، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، النشاط الإداري، التنظيم الإداري"، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص.263.

تحويل الإدارة لسلطات استثنائية كحالة الحرب والثورات والفتن والكوارث الطبيعية والإضراب والمشاكل المالية الاقتصادية.

ويضاف إليها في دولة فلسطين حالات الحصار الاقتصادي والإغلاق للمدن والقرى والطرق الذي تفرضه سلطات الإحتلال الإسرائيلي وفعاليات الإنتفاضات ومقاومة الاستيطان والإحتلال وبالتالي فإن نظرية الظروف الاستثنائية تختلف عن نظريات سلطات الحرب لأنها تستوعب كل ظرف طارئ ولكون نظرية سلطات الحرب منظمة بقانون استثنائي خاص في معظم الدول.

كما لا يشترط في الظرف الشاذ أن يكون عاماً فقد يكون محلياً أي في أحد أقاليم الدولة وقد يكون مرفقياً؛ أن يتمثل بحدث يتعلق بأحد المرافق العامة فالمهم هو أن يكون من شأنه تعذر العمل بالقانون العادي إذا ما أريد الحفاظ على النظام العام أو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾.

ب_ تعذر دفع الخطر بالقواعد القانونية العادية: إتجه الجانب الأول من الفقه إلى أنه يجب أن تكون الوسائل والإجراءات المنصوص عليها في القوانين عاجزة وغير كافية لمواجهة الوضع الاستثنائي.

فيما يذهب الرأي الآخر إلى القول بأنه يشترط لتطبيق أحكام النظرية الاستثنائية فقط صعوبة التصرف وفقاً للقواعد العادية لأن المشرع لم يتوقع هذه الأحداث الاستثنائية.

وذلك يعني أن تكون الإدارة مضطرة للخروج عن القواعد المشروعة العادية لأن لها في ذلك مصلحة حقيقية ومحقة تتمثل في المحافظة على النظام العام وعلى سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بمعنى أنه إذا كان بإمكانها أن توجّل تدخلها أثناء قيام الظرف الاستثنائي دون

(1) عدنان عمرو، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية - دراسة مقارنة"، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص.73.

أن يتعرض النظام العام للخطر وأن يتعطل المرفق العام عن السير بانتظام فلا يجوز لها أن تخرج عن قواعد المشروعية العادية⁽¹⁾.

ج_ أن تكون الإدارة ملزمة بالخروج على قواعد المشروعية العادية وأن يكون خروجها بالقدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي: أي أنه لا يجوز للإدارة أن تخالف القانون إلا إذا كان من شأن تصرفها الشاذ حماية الأمن العام من التهديد وضمان إستمرارية المرافق العامة وأن يكون خروجها عن قواعد المشروعية العادية في الحدود التي تسمح لها بمعالجة الظرف وحماية المصالح المهددة وإلا كانت قراراتها معيبة وقابلة للإلغاء والتعويض، ويعني ذلك أن الضرورة تقدر بقدرها فلا يسمح بانتهاك حقوق وحريات الأفراد التي تحميها قواعد المشروعية العادية إلا بالقدر الذي تقتضيه مواجهة الظرف الشاذ أو العاجل⁽²⁾.

د_ أن يكون خروج الإدارة عن قواعد المشروعية العادية مؤقتاً: أي أنه تنتهي السلطات الاستثنائية بإنهاء الظرف الاستثنائي، لأن ما تمتعت به الإدارة من سلطات استثنائية هي بمناسبة الظرف الاستثنائي الذي شكل الخطر على النظام العام والمرافق العامة، فإذا زالت خطورة الظرف الاستثنائي لا يجوز أن تستمر السلطات الاستثنائية التي تقررت بسبب الحرب أو الإحتلال أو الإنتفاضة إلى ما بعد توقف العملية الحربية وزوال الإحتلال ونهاية الإنتفاضة⁽³⁾.

الفرع الثاني: عوامل توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

لما كان حصول الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، فكان لابد أن يتدخل كل من التشريع والقضاء بتوسيع سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف لكي لا يفسح المجال لسلطات الضبط الإداري المحلي بأن تصدر ما تشاء من قرارات ضببية وتنتهك بذلك حريات الأفراد.

(1) زارة حمو، حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والإستثنائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019/2018، ص.65.

(2) بويكر أسماء، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2018/2017، ص.ص.45-46.

(3) بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، جامعة عنابة، الجزائر، 2003، ص.108.

وبناءً عليه سيخصص هذا الفرع للحديث عن دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي (أولاً)، دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي (ثانياً).
 أولاً: دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي
 نتيجة للظروف غير المألوفة جعل من المحتم على سلطات الضبط الإداري المحلي تغيير أساليب مواجهتها، فلا تكفي النصوص القانونية للإحاطة بها نظراً لعجزها بالإمام بهذه المستجدات والمحافظة على النظام العام.

فالغرض الأساسي من النصوص التشريعية هو وضع الحواجز المشروعة التي يتعين على سلطات الضبط الإداري المحلي أن تراعيها خلال هذه الظروف مادام أنها أصبحت مسألة منصوص عليها قانوناً، فمسألة تنظيم الظروف الاستثنائية بنصوص قانونية تمكن من مواجهة الأزمة بمشروعية استثنائية، لأن الحدود القانونية التي تلتزم بها سلطات الضبط الإداري المحلي ستتغير في إطار تركيز السلطات والحد من الحريات، دون أن يترتب على ذلك زوال كلي للحريات وهذا من شأنه منع تجاوزات سلطات الضبط الإداري المحلي لأن إطار إختصاصاتها الاستثنائية تم تحديده مسبقاً⁽¹⁾.

لقد إعترف المشرع الجزائري بالظروف الاستثنائية ونظامها القانوني بعد الاستقلال، وكان هذا التنظيم من خلال الدساتير المتعاقبة، ويظهر ذلك في دستور 1963 الذي نص في مادته 59 على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية حيث جاء فيها ما يلي: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمن ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوباً"⁽²⁾.

أما دستور 1976 فتطرق إلى حالات الظروف الاستثنائية والتي تتوسع فيها صلاحيات السلطات الإدارية، ويتحول فيها مفهوم المشروعية العادية إلى مشروعية استثنائية، وكرست هذه الحالات من خلال المواد 119 إلى غاية 123، بحيث تحددت في حالة الطوارئ، حالة

(1) بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.125.

(2) المادة 59 من دستور 1963، سالف الذكر.

الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وتستلزم هذه الحالات تدابير ضببية خاصة لكل منها، نظراً لوجود عنصر الضرورة الملحة من أجل التحكم فيها⁽¹⁾.

وعلى نفس المنوال، أعاد دستور 1989 التطرق إلى نفس الحالات⁽²⁾ من خلال مواده 86 إلى غاية 91.

وأحتفظ دستور 1996 بنفس الحالات أيضاً⁽³⁾، إلا إن تعديل 1996 جاء بآلية جديدة متمثلة في تنظيم كل من حالة الحصار وحالة الطوارئ بموجب قانون عضوي.

ففي جميع الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور الجزائري وتطبيقاتها التنظيمية، تمنح سلطات استثنائية واسعة لسلطات الضبط الإداري تجد مبررها في حماية النظام العام، حيث تصل هذه السلطات الى درجة مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الأولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية.

ثانياً: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي

إن الحلول التشريعية مهما بلغت من الدقة قد تكون غير كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية، لذا يضطر القضاء للتدخل لسد هذا العجز فهو يكمل فراغات النصوص، فيخول للإدارة سلطات واسعة تمكنها من مواجهة ودفع الأخطار حتى تنتهي الأزمة⁽⁴⁾.

تتمثل الحلول القضائية لمواجهة الظروف الاستثنائية وسد العجز التشريعي، في أسلوب التفسير الواسع للنصوص والترخيص لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النصوص.

أ_ التفسير الواسع للنصوص: التفسير القضائي هو تلك العملية العقلية المنظمة والمحكومة بقواعد وأساليب منهجية.

(1) المواد من 119 إلى 126 من دستور 1976، سالف الذكر.

(2) المواد من 86 إلى 91 من دستور 1989، ج.ر.ج.ج، ع09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

(3) المواد من 91 إلى 96 من نص تعديل 1996، ج.ر.ج.ج، ع61، المؤرخة في 16 مارس 1996.

(4) غلاوي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012، ص.125.

فهي علمية تضطلع بها سلطة قضائية مختصة طبقاً للشروط والشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً بهدف أو قاعدة قانونية محددة، بواسطة إكتشاف وإستنباط المعنى أو المضمون الحقيقي والصريح للتصرف أو القاعدة القانونية محل العملية التفسيرية⁽¹⁾.

لا يقتصر دور القاضي الإداري في خلق قواعد القانون الإداري في حالة عدم وجود نص تشريعي، وإنما يضطر إلى إبتكار الحلول الحاسمة للنزاع حتى مع وجود النصوص القانونية فقد تكون هذه النصوص عامة غامضة تحتاج الى تفصيل، يتصدى القاضي الى تلك النصوص ليس بالتفسير الحرفي أو الضيق للنصوص، وإنما بالتفسير الواسع متمتعاً بقسط من الحرية في تبين مقاصدها وتحديد مدى إنطباقها على القضايا المطروحة أمامها وتحليل عناصرها من حيث الواقع والقانون⁽²⁾.

تمر عملية التفسير بأربعة مراحل متتابعة ومتراطة وهي كالتالي:

1_ مرحلة البحث القانوني عن مصادر النظام القانوني للتصرف أو العمل القانوني محل عملية التفسير: هي أول مرحلة في عملية التفسير وهي مرحلة تحديد التصرف أي تحديد العمل القانوني محل موضوع التفسير وجمع كافة مصادر النظام القانوني المختلفة التي تحكمه وتشكل مصادر شرعيته وذلك بهدف معرفة المعنى الحقيقي والصحيح للتصرف القانوني المطعون أو المدفوع فيه بالغموض والإبهام⁽³⁾.

2_ محاولة التفسير الحرفي أو اللفظي للتصرف القانوني: أي يلتزم المفسر بالنص فلا يتجاوزه حيث يلتزم فقط بالكشف عن نية المشرع ومقصده ساعة وضع النص، وإذا كان النص غامضاً وجب البحث في روح التشريع بالإعتماد على وسائل أخرى ولو كانت خارجية، كالأعمال التحضيرية والتمعن أيضاً في مختلف الظروف المحيطة بميلاد النص بهدف رفع الغموض⁽⁴⁾.

(1) عوايدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص.175.

(2) فودة عبد الحكيم، مرجع سابق، ص.308.

(3) عوايدي عمار، مرجع سابق، ص.ص.213-214.

(4) بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية...، مرجع سابق، ص.227.

3_ التفسير المنطقي للتصرف القانوني: إذا لم يمكن إستخراج المعنى الحقيقي والصريح للتصرف القانوني تأتي مرحلة التفسير المنطقي ومحاولة إستخلاص المعنى الحقيقي والصريح للتصرف المطعون فيه، ويتحقق التفسير المنطقي بالإستنتاج، وبالقياس، ومفهوم المخالفة تقريب وتنسيق النصوص وتحليلها تحليلاً منطقياً⁽¹⁾.

4_ التفسير بواسطة البحث عن إرادة وهدف السلطة مصدر التصرف القانوني: تأتي هذه المرحلة بعد فشل المراحل السابقة في تفسير التصرف القانوني، حيث تركز هذه المرحلة في البحث عن إرادة وهدف مصدر التصرف القانوني أي هدف وإرادة السلطة الإدارية المختصة بالنسبة لتفسير القرارات والعقود الإدارية، وإرادة وهدف السلطة القضائية المختصة بالنسبة لتفسير الأحكام القضائية الإدارية وإرادة وهدف السلطة التشريعية بالنسبة لتفسير التشريعات العادية⁽²⁾.

ب_ الترخيص لسلطات الضبط الإداري بالخروج عن النصوص: رخص القضاء الإداري لسلطات الضبط الإداري عند قيام ظرف الاستثنائي الخروج عن النصوص، ومباشرة إختصاصات جديدة من أجل المحافظة على الأمن والنظام العام، لسد فراغ النصوص القانونية لمواجهة الظروف غير العادية⁽³⁾.

في هذا الإتجاه صدرت العديد من الأحكام لمجلس الدولة الفرنسي منها حكمه الصادر في 1909/08/07 في قضية "Winkell" وحكمه الصادر في 1913/07/18، وأيضاً في حكمه الصادر في 1945/01/07 في قضية Le coco الذي جاء فيه "حيث إتضح من التحقيق أن العمليات الحربية قد أوجدت في Fecamp بتاريخ 1940/07/03 حالة استثنائية فرضت على السلطات المحلية ضرورة الحصول على موارد محلية على وجه السرعة، بسبب إستحالة إجتماع المجلس المحلي والحصول على موافقة حاكم الإقليم على اتخاذ الإجراءات

(1) عوابدي عمار، مرجع سابق، ص.215.

(2) عوابدي عمار، مرجع سابق، ص.215.

(3) زعلاني عبد المجيد، المدخل لدراسة القانون (النظرية العامة للقانون)، (د.ط)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

اللازمة في هذا الشأن، و عليه فإنه يحق للعمدة أن يتخذ التدابير التي تتطلبها الحالة الاستثنائية القائمة، ولذلك يكون مشروعاً ما لجأ إليه عمدة Fecamp بتاريخ 13/07/1940 بالتحصيل المؤقت للضريبة على الإيرادات التي حققتها المتاجر والمصانع بالمدينة⁽¹⁾.

بناءً على ما تقدم يمكن القول أن الظروف الاستثنائية يترتب عنها آثار عديدة، أهمها هو الاعتراف لسلطات الضبط الإداري في توسيع لصلاحياتها وإمتدادها نظراً لما تتطلبه هذه الظروف من سرعة وفعالية لمواجهة تلك الأخطار، وهذا لا يعني أن لا تنقيد بضوابط يحددها القانون، لضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد.

المطلب الثاني: مظاهر الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال حالة الظروف الاستثنائية، وبصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى⁽²⁾ للتمكن من درء المخاطر الجسيمة المهددة للدولة، والمجتمع والمؤسسات العامة والأمن الوطني، وكذا حماية حقوق الإنسان والمصالح العليا في الدولة، وللتوضيح أكثر نتعرض من خلال هذا المطلب إلى التنظيم الدستوري لحالات الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، ودراسة الضوابط التي تحكم هذه الحالات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لحالات الظروف الاستثنائية

تتضمن معظم دساتير الدول نصوصاً تخول الإدارة العامة سلطات خاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية تجد مبررها في حماية النظام العام، حيث تصل هذه السلطات الى درجة مصادرة بعض الحريات بدعوى أن الاولوية في ظل الظروف الاستثنائية تكون للنظام العام على حساب الحرية، فبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني، التدابير المناسبة لدرء ذلك الخطر من أجل الحفاظ على

(1) قروف جمال، مرجع سابق، ص.54.

(2) تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مقدمة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، 2003/2002، ص.50.

النظام العام، ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك اعلان حالة الطوارئ، وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وكذا حالة الحرب⁽¹⁾.

أولاً: حالتى الطوارئ والحصار

يُعرّف الأستاذ إبراهيم الشريبي حالة الطوارئ بأنها: "جملة الإجراءات الاستثنائية الذي يكون الهدف منها الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها في حال حدوث اعتداء مسلح عليها ويكون ذلك بانشاء نظام إداري داخل البلاد يكون الغرض منه ضمان استقرار الأمن بمختلف الوسائل"⁽²⁾.

أما بالنسبة لحالة الحصار فإنه يمكن تعريفها بأنها: "جملة الإجراءات القانونية الذي يكون الهدف منها حماية التراب الوطني من أي خطر، ولا بد أن تكون متعارضة مع حالة الطوارئ التي يمكن أن تعلن في ظرف استثنائي نتيجة الخطر المحدق بالنظام العام".

لقد نصت مختلف الدساتير الجزائرية على حالتى الطوارئ والحصار، وتم تجسيدهما على أرض الواقع بنصوص قانونية منظمة، بحيث سبق للجزائر وأن أعلنت حالة الحصار، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196، وتم تقريرها ابتداء من 1991/06/05، عبر كامل التراب الوطني، ولمدة 4 أشهر⁽³⁾.

ولما كان الهدف من اعلان حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العام، وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية⁽⁴⁾، تم تفويض السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة للقيام بعدة تدابير⁽¹⁾ من بينها:

(1) بوقطاية هدى، "حالة الظروف الاستثنائية كاستثناء على مبدأ سمو الدستور"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مخبر القانون الخاص المقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 06، ع 02، 2020، ص.ص. 1500-1516، ص. 1507.

(2) أظين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص.ص. 35-36.

(3) المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 1991/06/04، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ع، ع29، الصادرة في 12 يونيو 1991.

(4) المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، سالف الذكر.

- اتخاذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للاقامة الجبرية ضد كل شخص راشد، يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية، ويتم اتخاذ هذه التدابير بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام في مستوى كل ولاية.

- إجراء التفتيش ليلاً أو نهاراً في المحال العمومية، أو الخاصة، وكذلك داخل المساكن.

- منع اصدار المنشورات أو الاجتماعات التي من شأنها إثارة الفوضى وانعدام الأمن.

- منع الإضرابات المعرّقة لاستعادة النظام العادي للمرافق العمومية.

يتضح لنا من خلال هذه التدابير الممنوحة للسلطة العسكرية بالرغم من أنها كانت تهدف للحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة والنظام العام، إلا أنه كان لها تأثير على حساب الحريات الفردية والجماعية.

وحسب نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44⁽²⁾، نجده قد أهل كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية، والوالي المختص إقليمياً، للأمر عن طريق قرار بالإغلاق المؤقت لقاءات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.

أما بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2020 فقد نصت المادة 97 التي تقابلها المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد أجتتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً".

(1) المواد 04،07،08 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، سالف الذكر.

(2) المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ع، ع 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

من خلال هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين حالتي الطوارئ والحصار، بحيث أخضعهما لنفس الشروط والإجراءات رغم أن جل الشراح في القانون الدستوري يتفقون على اختلاف مفهوم وهدف كل حالة، فقد أعتبر البعض أن حالة الطوارئ أقل خطورة وصرامة وتضييقاً على الحريات العامة من حالة الحصار، ويترتب على اعلانها تقوية صلاحيات كل من وزير الداخلية وولاية الجمهورية، بينما حالة الحصار تعتبر الخطوة التي تسبق اعلان الحالة الاستثنائية أي أنها أكثر خطورة من حالة الطوارئ، ويترتب على اعلانها أنتقال الصلاحيات الأمنية إلى السلطات العسكرية⁽¹⁾.

كذلك جاء في المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " يُحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"، وبذلك نلاحظ توسيعاً لسلطات البرلمان فيما يتعلق بتنظيم حالتي الطوارئ والحصار، ويكون للمشرع البرلماني دوراً مهماً في تقييد السلطة التنفيذية في اتخاذ التدابير وفقاً لما هو محدد في هذا القانون العضوي.

ثانياً: الحالة الاستثنائية

عرّف البعض⁽²⁾ الحالة الاستثنائية: "بأنها نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، يخول للسلطة المختصة اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون، بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها كلاً أو جزءاً ضد الاخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي او خارجي مع امكانية نقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطات العسكرية".

من بين السلطات القوية والخطيرة التي خولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة اعلان الحالة الاستثنائية، حيث تم النص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك

(1) ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص.388.

(2) غضبان مبروك وغربي نجاح، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع10، 2014، ص.ص.11-37، ص.19.

أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً، تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت اعلانها".

ولا يخفى ما في الأمر من خطورة الحالة الاستثنائية على النظام القانوني لحقوق وحرريات الأفراد سواء الفردية أو الجماعية؛ فإذا قلنا بأنه في ظل الظروف العادية يجب أن يسود مبدأ التوازن والتوافق بين مقتضيات المحافظة على النظام العام وبين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات العامة، فإنه في ظل سريان الحالة الاستثنائية يختل هذا التوازن ويميل لصالح المحافظة على المؤسسات الدستورية وسلامة ووحدة الدولة وأمنها الوطني، ومنه يمكن فرض قيود صارمة وخطيرة على ممارسة الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً وقانونياً، بحيث تصل هذه السلطات إلى درجة مصادرة بعض الحريات، لأن الأولوية في ظل هذه الحالة تكون للنظام العام على حساب الحرية⁽¹⁾.

ثالثاً: حالة الحرب

تُعرف حالة الحرب بأنها: "الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتبدى في عدم الإقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعاً أو على وشك الوقوع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة".

لقد نظمت حالة الحرب بموجب نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب، بعد أجتتماع مجلس الوزراء والأستماع إلى

(1) يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص.ص. 233-234.

المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، ويجتمع البرلمان وجوباً، وبوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك".
الفرع الثاني: القيود الواردة على تقرير حالات الظروف الاستثنائية

من خلال النصوص الدستورية المنظمة لحالات المشروعية الاستثنائية، يتضح لنا أن المؤسس الدستوري أشرط ضرورة التقيد بإجراءات شكلية وموضوعية لدى تقريرها⁽¹⁾.
أولاً: الشروط المقررة لإعلان حالي الطوارئ والحصار

طبقاً للمادة 105 و106 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن إعلان حالي الطوارئ والحصار تستدعي توافر الشروط التالية:

أ_ عنصر الضرورة الملحة: يُعتبر عنصر الضرورة شرطاً وقيداً جوهرياً فلا يحق لرئيس الجمهورية دستورياً تقرير احدي الحالتين إلا إذا استدعت الضرورة الملحة ذلك، فهو مطالب بمعالجة الوضع وفقاً للقواعد الدستورية العادية، وفي إطار السير العادي للمؤسسات، وتمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم، إلا في حالة ما لم يعد أمامه خيار لمواجهة الأوضاع المتردية، في هذه الحالة يستطيع تقرير حالة الطوارئ والحصار⁽²⁾.

ب_ مدة سريان حالي الطوارئ والحصار: من بين القيود التي أوردتها المادة 105 من الدستور على رئيس الجمهورية في إعلان حالي الطوارئ والحصار، تحديد المدة والتي بمجرد إنتهائها ترفع الحالة المقررة، وإن كان على المؤسس الدستوري تحديد المدة القصوى يتعين على رئيس الجمهورية عدم تجاوزها.

ج_ أجتتماع المجلس الأعلى للأمن: يُعد أجتتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يضم أهم الشخصيات السياسية والعسكرية والأمنية للدولة، المطلعة على مجريات الأحداث من الشروط والقيود الشكلية الضرورية لتقرير احدي الحالتين (الطوارئ أو الحصار).

وباعتبار رئيس الجمهورية هو من يتولى رئاسة المجلس الأعلى للأمن عند أجتتماعه تطبيقاً للمادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على: "يؤسس مجلس أعلى

(1) بوقطاية هدى، مرجع سابق، ص.1510.

(2) بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 1993، ص.271.

للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، يحدد رئيس الجمهورية كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله"، وبالرغم من المكانة التي يتمتع بها الرئيس دستورياً من حيث المهام الموكلة إليه، إلا أنه لا يمكنه أن يتخذ قراراً انفرادياً دون إجتماع أعضاء ذلك الجهاز، الذي حددت مهمته بتقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع⁽¹⁾.

د_ الإجراء الاستشاري: إن رئيس الجمهورية مُقيد قبل اعلانه لحالتي الطوارئ أو الحصار بجملة من الإجراءات الاستشارية، فقبل اتخاذه أي إجراء من الإجراءات التي تتطلبها الظروف الاستثنائية عليه استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، وكذا رئيس المجلس الدستوري.

ه_ تمديد مدة حالتي الطوارئ والحصار وتنظيمها بقانون عضوي: حمايةً لسمو الدستور فإنه يشترط لتمديد حالتي الطوارئ والحصار موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه، فلا يمكن لرئيس الجمهورية تقرير احدي الحالتين إلا بعد الموافقة من السلطة التشريعية على تجديد المدة، ويتم تنظيم الحالتين بموجب قانون عضوي وليس قانون عادي، ومن ثم تتبع إجراءات أكثر شدة بشأن سن هذا القانون من خلال تصويت البرلمان، والرقابة من طرف المجلس الدستوري.

ثانياً: الشروط المقررة لتقرير الحالة الاستثنائية

لقد حددت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الشروط المرتبطة بالحالة الاستثنائية نذكرها كالتالي:

أ_ وجود الخطر الداهم وانعكاسه على المؤسسات الدستورية: لتقرير الحالة الاستثنائية أشرط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم، ويقصد بالخطر في المفهوم القانوني كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية يهددها بالزوال والانتقاص⁽²⁾، وهذا الخطر من شأنه أن يصيب

(1) بوشعير سعيد، مرجع سابق، ص.272.

(2) نقلاً عن بوقطاية هدى، رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، تخصص القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005، ص.378.

المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد، أو سلامة تراها، ويرجع تقدير مدى جسامه الخطر إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب_ ضرورة استشارة المؤسسات الدستورية: إن رئيس الجمهورية مقيد في تقريره للحالة الاستثنائية جملة من القيود والضوابط، فقبل أن يتخذ أي إجراء من الإجراءات الاستثنائية عليه استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتعد هذه الاستشارة أمراً ضرورياً وفي حالة تقرير الحالة الاستثنائية من دون طلب مثل هذه الإستشارات، فإن ذلك يعد مخالفاً لأحكام الدستور.

ج_ الأجتتماع الوجوبي للبرلمان: لقد منح المؤسس الدستوري الفرصة للمشرع في الأجتتماع الوجوبي لمراقبة الأوضاع في ظل الشرعية الاستثنائية لأنها تتعلق بتقييد الحقوق والحريات حماية للنظام العام الدستوري، ومن ثم يتوجب على رئيس الجمهورية حماية الدستور بأن هناك سلطة تشريعية مكلفة برقابته من أجل تكريس سمو الدستور، وفي ذلك يرى الأستاذ محمد مزغني خيربي: "أنه يظهر من هذا الأجتتماع كضمانة حقيقية لمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال صلاحياته في ظل هذه الحالة"⁽¹⁾.

ثالثاً: الضوابط التي تحكم اعلان حالة الحرب

لاعلان حالة الحرب لابد من توفر مبرراتها المتمثلة أساساً في:

أ_ وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع: بالرجوع لمضمون نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنها حولت لرئيس الجمهورية الحق في اعلان حالة الحرب، وذلك عند وقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشيك الوقوع، وهذا حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة الذي أعطى للدول المعتدى عليها حق الدفاع عن نفسها حيث نصت المادة 51 منه: " ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء" الأمم المتحدة " وذلك إلى أن

(1) صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معري، تيزي وزو، 2018/2019، ص.392.

يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق، من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي، أو إعادته إلى نصابه"⁽¹⁾.

ب_ القيود الشكلية و الإجرائية لاعلان حالة الحرب: تقتصر سلطة اعلان الحرب على رئيس الجمهورية باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، والمسؤول عن الدفاع الوطني وتتمثل الشروط الإجرائية في ضرورة اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ناهيك عن استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وكذا رئيس المجلس الدستوري، ويجتمع البرلمان وجوباً، وبعدها يتولى رئيس الجمهورية توجيه خطاب للأمة، ولعل من شأن الأخير توحيد الشعب وتماسكه في الدفاع عن الوطن.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية

نظراً لما تخوله تشريعات الضرورة وأنظمتها من صلاحيات واسعة وخطيرة لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، بحيث يمكنها اتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة للمحافظة على كيان الدولة وجماعتها الإقليمية من الإنهيار وصيانة الأمن والنظام العام، بما في ذلك وضع قيود على حريات الأفراد⁽²⁾، وخشية تجاوز سلطات الضبط الإداري المحلي للغايات المقصودة والحدود المرسومة لها وتعيديها على الحريات العامة للمواطنين فإن رقابة القضاء تبقى قائمة.

وتختلف رقابة القضاء الإداري لسلطة الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف العادية، إذ لا يكفي أن تدعي سلطات الضبط المعنية وجود ظروف

(1) ميثاق الأمم المتحدة الصادر في 26 جوان 1945.

(2) هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص.257.

استثنائية عاجلة لكي تبرر الإجراءات غير المشروعة التي إتخذتها، بل يجب أن تقيم الدليل على وجود هذه الظروف وأن يفتتق القاضي بجديتها وواقعيتها أخذاً في الإعتبار طبيعة النشاط والصعوبات التي يواجهها رجل الضبط الإداري وجميع الإعتبارات الواقعية التي حاطت بالظروف الاستثنائية ودرجة الخطأ الذي ارتكبته سلطة الضبط وسبب الضرر وهل هو خطأ جسيم أم خطأ بسيط، وبخلاف ذلك يترتب على اتخاذ الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية التي لا تستند إلى ظرف استثنائي جدي وواقعي مسؤولية سلطة الضبط الإداري المحلي عن الضرر الذي يترتب على الإجراء الضبطي⁽¹⁾.

ولقد أستقر القضاء الإداري الفرنسي على قيام مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس تحمل التبعة أي المخاطر، فيقضي بالتعويض للمضرور رغم عدم ثبوت الخطأ من جانب الإدارة.

بحيث يتضح لنا أن القضاء الإداري يمكن من اقامة توازن دقيق بين مقتضيات الصالح العام وضروراته في أوقات الأزمات من جهة، ومبدأ المشروعية وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى.

وهو ما سيتم توضيحه، بحيث سيقسم هذا المبحث من الدراسة إلى مطلبين، يتناول الأول الرقابة على قيود الإجراء الضبطي المحلي في الظروف الاستثنائية، أما الثاني فتم تخصيصه لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على قيود الإجراء الضبط المحلي في الظروف الاستثنائية

إن ما تتمتع به الإدارة المحلية من سلطات وصلاحيات في ظل وجود الظروف الاستثنائية والتي قد تصل إلى حد مخالفة القوانين وتقييد الحريات بشكل كامل، فإن ذلك لا يعني أن هذه السلطات والصلاحيات مطلقة من كل قيد، أي تبقى مع ذلك صلاحيات مقيدة، فلم يترك القضاء حق تقدير وجود هذه الظروف للإدارة حيث أنه قرر أن هذه الصلاحيات تكون داخل حدود معينة ويقوم من جانبه بالموازنة في كل حالة بين ضرورة المحافظة على

(1) نواف كنعان، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص.311.

سلامه الدولة ووحدها الإقليمية، والنظام العام بضرورة مواجهة هذه الظروف وضرورة المحافظة أيضاً على حقوق وحريات الافراد، ومن ذلك أيضاً فإنه لا يجوز للسلطات الإدارية المحلية الإلتجاء إلى الوسائل المسموح لها باستخدامها في أثناء الظروف الاستثنائية في ظل الظروف العادية⁽¹⁾.

الفرع الأول: تزامن الإجراء الضبطي المحلي مع الظروف الاستثنائية

أقرت معظم الدول التي تأخذ بنظام الطوارئ على أن أي إجراء ضبطي في إطار الشرعية الاستثنائية يتعين لإتخاده وجود ظرف استثنائي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها تذهب فيه إلى (... يلغي تراخيص المجال التي أصبح في إستمراره خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام... وأساس ذلك أن إجراءات الضبط الإداري تنطوي على المساس بحريات الأفراد الأمر الذي يقضي ثبوت حالة واقعية مبررة لاتخاذها)، ويتضح من حكم المحكمة أعلاه هو قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تدعو إلى التدخل بحيث يكون الإجراء الضبطي هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الحالة تحقيقاً للصالح العام⁽²⁾.

ومن هنا يتضح لنا أيضاً إن الظروف الاستثنائية تبرر الترخيص لسلطات الضبط الإداري بممارسة إختصاصات واسعة تكون في الحالة العادية مخالفة لمبدأ المشروعية، وتبعاً لذلك يتعين أن يكون الإجراء الضبطي في إطار المشروعية الاستثنائية وأن يكون متزامناً مع الظروف الاستثنائية التي تتطلب التدخل الفوري، وحتى تكون الإجراءات الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية متصفة بالمشروعية الاستثنائية، يجب على الإدارة إثبات وجود ظروف غير مألوفة ولم تنظمها القوانين القائمة، وأن الإجراءات التي لجأت إلى اتخاذها كانت أثناء تلك الظروف وخلالها.

(1) عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان...، مرجع سابق، ص.299.

(2) أبو العينين محمد ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1998، ص.517.

حيث إنه في حال تم طرح قضية على القاضي الإداري، فعليه التحقق من قيام الظرف الاستثنائي وإصدار التدبير الضبطي، خلال هذا الظرف فالمسألة أولاً وأخيراً مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي تحيط بها⁽¹⁾.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية *veure goguet* بتاريخ 1946/05/03 من عدم مشروعية القرار الذي إتخذه رئيس البلدية Nantes بالاستيلاء على شقة مملوكة لأحدى السيدات لتقيم بها إحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحاً للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية⁽²⁾.

الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

إن تقييد ممارسة حريات وحقوق الأفراد يجب أن يكون بالقدر الكافي وفي حدود الضرورة التي تتيح لسلطات الضبط الإداري المحلي القدرة على مواجهة الأخطار الناتجة عن الظروف الاستثنائية بالفعل، وهذا يستوجب عدم تجاوز سلطات الضبط مقتضيات الظروف التي تواجهها وذلك تأسيساً للقاعدة التي تنص على أن "الضرورات تقدر بقدرها"، لذلك فإن أي إجراء ضبطي استثنائي لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً من أجل الحفاظ على النظام العام، ومواجهة الظروف الاستثنائية الحالية وهذا هو السبب الذي يدفع بالقضاء الإداري إلى البحث عن كافة الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذه الإجراءات⁽³⁾.

بحيث يقوم القضاء بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراء استثنائي لا تتضمنه القوانين السارية المفعول، أو بعبارة أخرى التحقق من ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمواجهة الظرف الاستثنائي القائم، فإذا ثبت للقضاء الإداري أن سلطات الضبط الإداري كان باستطاعتها أن تتغلب على الآثار والمخاطر الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنص عليها التشريعات سارية المفعول ومع

(1) سامية منصورى ، مرجع سابق، ص.46.

(2) نقلاً عن زارة حمو الطماوي محمد سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978، ص.218.

(3) أبو الخير عادل السعيد محمد، مرجع سابق، ص.537.

ذلك إتخذت إجراء ضبتي استثنائي لا تجيزه هذه التشريعات، ففي هذه الحالة يحكم القضاء الإداري بعدم مشروعية هذا الإجراء ويقوم بإلغائه⁽¹⁾.

ومن منطوق إحساس مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المصري أن تدابير الضبط الإداري إذا تمس الحريات الأساسية للمواطنين، يجب أن تخضع لرقابة فعالة تفوق مثلتها لغير ذلك من أعمال الإدارة، فقد أستقر موقفهما على أن رقابة القضاء لا تقتصر على مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، بل تمتد أيضاً إلى التحقق عما إذا كانت هذه الوقائع تمثل خطراً كافياً أو تهديداً به، بحيث تدفع هذه الوقائع سلطات الضبط الإداري إلى اتخاذ الإجراء الضبط بإعتباره إجراء لا غنى عنه ولا مفر منه لمواجهة هذه المخاطر التي تهدد فعلاً النظام العام⁽²⁾؛ وهو ما سيتم الحديث عنه في الفرع الثالث.

وتطبيقاً لذلك فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء القرار الصادر عن الحاكم الفرنسي للهند الصينية بتاريخ 1947/09/27 يقضي بإنشاء نظام المساعدات العائلية لصالح العاملين بالمشاريع الخاصة، حيث أسس مجلس الدولة حكمه الصادر في 1958/01/31 على أن هذا الإجراء مخالف للقانون الصادر في 1954/05/03، وفي ذات الوقت أنه غير ضروري وغير ملائم لمواجهة الظرف الإقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية، والناجئة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها⁽³⁾.

بل إن الحاكم الفرنسي للهند الصينية كان بإستطاعته استعمال الوسائل المتاحة بموجب القوانين السارية لمواجهة تلك الظروف.

الفرع الثالث: ملائمة الإجراء الضبتي للظروف الاستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الضبتي الاستثنائي الذي تتخذه الإدارة المحلية لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائم ومناسب لمتطلبات هذه الظروف ولا ينبغي أن يكون هذا الإجراء

(1) سامية منصور، مرجع سابق، ص.47.

(2) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص.678.

(3) Voir: C.E. 31 Janvier 1959. Chambre syndicale du Commerce Dimportation. En endochine, P.03.

ضاراً بالمصالح الخاصة لصالح المصلحة العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة، وعليه فإن الإدارة عليها أن تختار أقل الوسائل إضراراً بالأفراد⁽¹⁾.

ويعمل القضاء الإداري على مراقبة كيفية تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات التي تصاحب الظروف الاستثنائية، والتحقق من مدى ملائمة الإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة لمواجهة هذه الظروف، وهل بالإمكان اتخاذ تدابير أقل وطأة على حقوق وحريات الأفراد، أي أن القاضي الإداري يلجأ إلى أعمال قواعد المشروعية الاستثنائية من ذات طبيعة الظروف التي تواجهها الإدارة.

وفي هذا الصدد فقد قررت محكمة القضاء الإداري الفرنسية في حكمها الصادر سنة 1969 "... غير أن هذا لا يمنع جهة الإدارة من أن تتخذ من التدابير الضرورية المجدية ما تدفع به خطراً محققاً يهدد النظام العام الضبطي في أحد مدلولاته الثلاثة المعروفة وهي الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة، ولو أدى ذلك إلى تقييد الحريات العامة بالقدر الذي يتناسب مع دفع الإخطار، وبحيث تقدر الضرورة بقدرها دون إفراط في زيادة أو إغراق في نقص"⁽²⁾.

المطلب الثاني: تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي بفعل نشاطها الضبطي في الظروف الاستثنائية

إن لجوء الإدارة المحلية إلى اتخاذ تدابير وإجراءات استثنائية خلال الظروف الاستثنائية قد يترتب عليها إلحاق ضرراً بالأفراد، وعليه فقد وضع المشرع وسيلة أخرى في يد الأفراد قصد صيانة حقوقهم وحرياتهم وذلك بإقرار مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي في التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد عن جراء نشاطها الضبطي، لاسيما في ظل اعتبار جل تلك الإجراءات مشروعة من طرف القضاء الإداري⁽³⁾.

(1) بسيوني عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم الوظيفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، مصر، 2007، ص.260.

(2) أبو الخير عادل السعيد محمد، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، مصر، 2008، ص.406.

(3) بدران مراد، مرجع سابق، ص.108.

تسمح دعوى المسؤولية أو ما يسمى بالقضاء الكامل للقاضي الإداري من فحص مشروعية الإجراء الإداري الضبطي، والأمر بتعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد، فهي وسيلة مكتملة لرقابة المشروعية، تسمح بجبر الأضرار المترتبة عن أعمال الإدارة المحلية الضبطية سواء كانت أعمالاً قانونية أو مادية⁽¹⁾.

لقد أستقر الفقه والقضاء على أن الخطأ هو أساس قيام مسؤولية السلطة الإدارية، بفعل نشاطها الضبطي، تطبيقاً لقاعدة كل خطأ يرتكب يترتب ضرراً يستوجب التعويض. (الفرع الأول) وإذا كان الخطأ هو الأساس الأصيل لمسؤولية السلطة الإدارية إلا أنه أساس غير كافي، وذلك لكون الإدارة قد تقوم بممارسة نشاطها الضبطي بصفة عادية وبدون خطأ إلا أنها تلحق أضراراً بالأفراد. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ

إن سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية يكون لها هدف أسمى من ممارسة الأفراد لحرياتهم، هو المحافظة على النظام العام، فهي سبيل تحقيقها لهذا الهدف قد تقوم بتصرفات خارجة عن المشروعية الاستثنائية، مما يتسبب في إلحاق أضرار بالأشخاص وأمام هذا الوضع يمكن لأي شخص لحقه ضرر نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية من الإدارة المحلية، أن يطلب التعويض بشرط أن يثبت أن الضرر الذي أصابه كان نتيجة التصرف الخطأ للإدارة، ومن ثم يمكن القول أن الخطأ هو الأساس القانوني الذي تركز عليه مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي عن أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص⁽²⁾.

ومن أجل تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ التي ترتبها يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط، كما يجب أن يكون الخطأ من بين الأخطاء الموجبة لمسؤولية الإدارة.

(1) عوايدي عمار، مرجع سابق، ص.989.

(2) طلبة عبد الله، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، ط4، المطبعة الجديدة، دمشق، سوريا، 1976، ص.387.

أولاً: شروط تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ

لتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي لأبد أن تتوفر مجموعة من الشروط والمتمثلة في وجود الخطأ وهو الشرط المتصل بالإدارة، والضرر وهو الشرط المتصل بالمضرور بالإضافة إلى وجود علاقة سببية بينهما ومن أجل توضيح قواعد مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ سأنتقل إلى تلك الشروط بالتفصيل كالآتي:

أ_ الخطأ: لقد عرف الفقيه الفرنسي مازو الخطأ بأنه: "عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر وأحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت المسؤول"، وعرفه أيضاً الفقيه بلانيول بأنه "إخلال بالتزام سابق"⁽¹⁾.

الخطأ هو أساس قيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي، فارتكاب سلطات الضبط لخطأ معين يرتب مسؤولية عليها، والخطأ في الأصل هو خطأ العامل بالإدار، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

فيُعرّف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته وليس إلى الموظف، وتحمل الإدارة عن التعويض عنه، ويعود إختصاص الفصل في دعوى المسؤولية إلى القضاء الإداري، ومن أمثله أمتناع الإدارة المحلية عن تنفيذ حكم قضائي، أمتناع البلدية عن وضع سياج بئر لتجنب سقوط المارة فيه أو إمتناعها عن شذب فروع الأشجار المتواجدة على حافة الطريق⁽²⁾.

أما الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف، هو الذي يظهر الإنسان بنقائصه وعواطفه وتهوره، وعدم تبصره ورعونته.

وفي هذا الإطار أكد كل من الفقه والقضاء على ضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، معتمدين في ذلك على مجموعة من المعايير من بينها: المعيار الغائي وقد

(1) عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية...، مرجع سابق، ص.ص. 113-114.

(2) عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، ط2، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.41.

نادى به العميد Duguit ومؤداه أن الخطأ يعتبر شخصياً ويسأل عنه الموظف من ماله الخاص، في حالة سعيه إلى تحقيقه أغراض شخصية: مالية، إنتقامية... إلخ⁽¹⁾.

وكمثال على ذلك، قيام ر.م.ش.ب بإصدار قرار إداري ضبطي، يتضمن الأمر بغلق محل تجاري مملوك لأحد الأفراد بحجة إنتشار وباء أو إنعدام شروط النظافة، ثم يتضح أن الغرض من اتخاذ هذا الإجراء ليس حماية الصحة العامة، وذلك لإنتفاء هذا الوباء بل من أجل حماية محله الشخصي المجاور والقضاء على كل منافس له.

أما معيار جسامة الخطأ : يفرق الفقيه jazze بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، على أساس أن الموظف يرتكب خطأ شخصياً إذا كان خطأ جسيماً يتجاوز نطاق الأخطاء المادية، ويعتبر مرفقياً إذا كان من الأخطاء المادية أو المخاطر العادية التي قد يتعرض لها الموظف العام عند مباشرة واجباته الوظيفية⁽²⁾.

إن معيار جسامة الخطأ معيار غامض بإعتبار أن عنصر الجسامة يخضع إلى تقدير ذاتي وليس موضوعي، وإلى جانب ذلك فإن جسامة الخطأ شرط أساسي لمسؤولية السلطة الإدارية المحلية بفعل نشاطها الضبطي، لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية، كما أن الخطأ الجسيم في مجال الضبط الإداري لا يتعلق فقط بإرتكاب جريمة، فمجرد الإمتناع عن تنفيذ أحكام القضاء يشكل خطأ جسيماً يرتب مسؤولية السلطة الإدارية المحلية.

ونظراً لنسبية المعايير التي قدمها الفقه للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، فإن القضاء الإداري لم يستقر على تبني معيار محدد بل أخذ يعالج كل قضية على حدى⁽³⁾.

ب_ الضرر: إن وقوع الخطأ وحده لا يكفي لتقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي، بل يجب أن يترتب عن هذا الخطأ ضرر بشخص معين أو مجموعة من الأشخاص، ومن ثم فلكل

(1) بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري...، مرجع سابق، ص.156.

(2) كمون حسين، محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية، مطبوعة منشورة موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام "السداسي السادس"، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2019/2018، ص.82.

(3) سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2004/2003، ص.110.

من لحقه ضرر مباشر نتيجة خطأ إداري مطالبة السلطات الضبطية المعنية بالتعويض، شريطة أن يكون هذا الضرر مباشر وحقيقي وقابل للتقدير نقداً.

ج_ العلاقة السببية: من شروط تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري عن أخطائها، وجود الرابطة السببية بين الخطأ الذي أرتكبه سلطات الضبط والضرر الذي لحق بالمضرور، والذي يكون محلاً لدعوى المطالبة بالتعويض، بحيث يجب التأكد من أن التصرف أو الإجراء الإداري الضبطي هو السبب المباشر في تحقيق الضرر، وتنتفي المسؤولية الإدارية في حاله العكس، أي في حالة إنعدام العلاقة السببية لوجود سبب أجنبي كخطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير، كما أن المسؤولية تتوزع في حالة مشاركة أطراف أخرى في حدوث هذا الضرر.

ثانياً: صور الخطأ الموجب لمسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي

تتجسد صور الخطأ المرفقي الموجب لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي في الأفعال التي تؤدي إلى إصابة الأفراد بالضرر وقد جرى العمل على تقسيم الصور التي يتمثل فيها الخطأ المرفقي إلى ثلاثة صور تدرج بجسامة الخطأ ذاته، فأما يكون قد أمتنع عن تقديم الخدمة أو قد أدى الخدمة على النحو السيء أو يكون قد أبطى في تقديمها.

أ_ إمتناع سلطات الضبط الإداري المحلي عن اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية النظام العام: ففي هذه الحالة تتخذ سلطات الضبط الإداري المحلي موقفاً سلبياً، وذلك بإمتناعها عن أداء الخدمة التي كان من المفترض القيام بها بشكل يرتب خطأ مرفقياً، فتسأل عليه بتعويض الأضرار المترتبة عنه.

ومن الأمثلة التي تجسد هذا النوع: إمتناع الإدارة المحلية عن إقامة الحواجز اللازمة لمنع فيضان، أو الإهمال في إصلاح طريق عام، فأدى تدممه إلى انقلاب إحدى السيارات وإصابة ركابها، فهنا تقوم مسؤولية الإدارة نتيجة إمتناعها عن إقامة الحواجز⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى القانون الجزائري، نجد أن المشرع جسد هذا المبدأ، وذلك في المادة 147 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، حيث نصت هذه

(1) كمون حسين، مرجع سابق، ص.80.

المادة على أنه: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها إتخذت الإحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽¹⁾.

كما أن المادة 06 من المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10/10/1981، تلزم ر.م.ش.ب بالتدخل لاتخاذ الإجراءات الإستعجالية اللازمة، والرامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنيات والعمارات المهدة بالسقوط⁽²⁾.

أما القضاء الإداري الجزائري، فلقد أكد على هذا المبدأ، وذلك في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 24/12/1977 في قضية والي ولاية سطيف ضد السيدة تناح فاطمة⁽³⁾.

تتلخص وقائع هذه القضية أنه بتاريخ 01/10/1971، إنهارت عمارة بولاية قسنطينة تابعة للدولة أدت إلى وفاة السيد بولدراك أحسن.

وعلى اثر ذلك قامت السيدة تناح فاطمة - زوجة الضحية - برفع دعوى قضائية أمام مجلس قضاء قسنطينة، للمطالبة بالتعويض على أساس خطأ المرفق، و بالتالي التعويض عن الأضرار التي لحقت بها وبأولادها من جراء وفاة زوجها. وبناءً على ذلك، قضى مجلس قضاء قسنطينة بمسؤولية الولاية دون البلدية، عن وفاة السيد بولدراك أحسن، و بالتالي دفع التعويضات المستحقة لكل من زوجته وأولاده.

إلا أنه بتاريخ 06/01/1976 إستأنف والي ولاية قسنطينة هذا الحكم أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ذلك لإدخال البلدية كطرف مسؤول عن ذلك الحادث.

وبتاريخ 24/12/1977 فصلت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذه القضية وجاء في حيثيات قرارها: "... حيث يتضح من الوثائق المرفقة في الملف، أن سبب وفاة السيد بولدراك

(1) المادة 147 من القانون رقم 11-10 سالف الذكر.

(2) المادة 06 من المرسوم 81-267 سالف الذكر.

(3) cour suprême: chambre administrative, arrêt wali de Constantine c/tennah Fatma du 24/12/1977, In khelloufi.

R. bouchahda. h, recueil du jurisprudence administrative, O.P.U, Algeria, 1979, p.99.

أحسن بتاريخ 1971/10/01 بمدينة قسنطينة هو إنهيار عمارة ملك للدولة واقعة بشارع سطيفي ببلدية قسنطينة.

حيث أن العمارة كانت محل قرار اتخذه ر.م.ش.ب لبلدية قسنطينة بتاريخ 1965/02/19، يتضمن الأمر بإفراغها وغلق الأبواب نظراً لما تشكله من خطر.

حيث أن والي ولاية قسنطينة الذي أشعر بهذا القرار، لم يتخذ أي إجراء ضروري لمنع انهيار العمارة التي كانت تحت سلطته، وهذا يشكل خطأ جسيماً من طبيعته تحريك مسؤولية ولاية قسنطينة.

حيث أنه، يقع على ر.م.ش.ب لبلدية قسنطينة استعمال سلطاته المخولة له بموجب القانون البلدي لاسيما المواد 158، 170، 239، وذلك بطلب تعيين خبير، أو القيام بالإجراءات المتضمنة في قراره وذلك على حساب الولاية.

حيث أن هذه الإجراءات لم تحترم من طرف البلدية، فبالتالي تكون مسؤولة عن الأضرار المترتبة عن الحادث، وفي هذه الظروف فإن الطاعن على حق للتمسك بأن مجلس قضاء قسنطينة خالف القانون بحكمه بإخراج البلدية من النزاع.

وعليه، فإن البلدية مسؤولة بالتضامن مع الدولة لتعويض الأضرار المترتبة عن الحادث

..."

يتضح من خلال هذا القرار، أن امتناع كل من ر.م.ش.ب لبلدية قسنطينة، ووالي قسنطينة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية طبقاً للنصوص الجاري العمل بها لتفادي انهيار العمارة، يشكل خطأ مرفقياً جسيماً يرتب المسؤولية.

ب_ الأداء السيئ للخدمة العامة: وتشمل هذه الحالة كافة الأعمال الايجابية الصادرة عن السلطة الإدارية المحلية والمنطوية على خطأ، وبمعنى آخر، كافة الأعمال الايجابية التي تقوم بتنفيذها بهدف حماية النظام العام، وبطريقة سيئة تؤدي إلى الإضرار بالأفراد⁽¹⁾.

(1) سليمان السعيد، مرجع سابق، ص.110.

فالأداء السيء للخدمة يعتبر خطأ مرفقياً في حد ذاته، إلا أنه لا يستوجب المسؤولية إلا إذا كان على درجة من الجسامة وذلك نظراً لطبيعة وظيفة الضبط الإداري في مثل هذه الظروف.

ج_ التباطؤ في أداء الأعمال: مفاد ذلك أن تكون السلطات المحلية ملزمة بالتدخل لاتخاذ إجراء معين، لكنها غير مقيدة بفترة زمنية محددة، فبالرغم من امتلاكها لسلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب للتدخل، إلا أن تباطؤها لمدة زمنية غير معقولة وغير مبررة يعتبر خطأ مرفقياً، وبالتالي يرتب مسؤوليتها عن الأضرار التي تلحق بالأفراد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي بدون خطأ

إذا كان الخطأ هو الأساس الأصيل الذي يمكن الاستناد إليه لاقامة مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي بصفة عامة، فإن مع تطور وظيفة الدولة، وازدياد تدخلها في كل المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، بات من الضروري إيجاد أساس تكميلي يجبر الضرر الذي يلحق بالأفراد من جراء هذه الاعمال.

وعلى هذا الأساس فإن سلطات الضبط الإداري المحلي قد تتخذ أعمالاً قانونية أو مادية مشروعة وبدون خطأ، إلا أنها تلحق أضراراً بالأفراد، فإنه ليس من العدل والإنصاف أن يتحمل الفرد وحده تبعه هذه الأضرار، وعليه جاءت نظرية المخاطر التي ابتدعها القضاء الإداري الفرنسي كأساس تكميلي لقيام مسؤولية السلطات الإدارية، بحيث تتحمل الأضرار الناجمة عن تصرفاتها حتى لو لم ترتكب خطأ من جانبها.

وفي هذا النوع من المسؤولية يعفى المضرور من اقامة الدليل على وجود خطأ من طرف الإدارة، طالما أن هذه المسؤولية تقوم من دون خطأ، وعلى الإدارة إن أرادت اعفائها من المسؤولية إثبات خطأ المتضرر أو القوة القاهرة.

وتقوم مسؤولية سلطات الضبط الإداري بدون خطأ على أساسين اثنين هما: أساس المخاطر، والأساس الثاني المتمثل في الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

(1) حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص.80.

أولاً: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي القائمة على أساس المخاطر

تقوم المسؤولية الإدارية كما هو الشأن بالنسبة للقانون المدني على فكره الخطأ، بمعنى أنه يتعين على المضرور من تصرف الإدارة الضار أن يثبت الخطأ المرفقي الذي يكفل له التعويض عن الضرر الذي سببته له الإدارة، لكن ونتيجة المخاطر الناشئة عن نشاط الإدارة أصبح القضاء الفرنسي يقبل مسؤولية الإدارة على غير الخطأ المرفقي دون الحاجة إلى تكليف الإدارة مهمة تأمين موظفيها ضد مخاطر مباشرة هذه الأنشطة رغم مشروعيتها وقانونيتها، وذلك بتعويض من يصيبه من جراء ذلك، على أساس فكرة المخاطر⁽¹⁾.

إلا أن القاضي الإداري لا يلزم الإدارة بالتعويض إلا في حالات خاصة، وبعد التأكد من توفر ركنين أساسيين هما: وقوع الضرر ووجود علاقة سببية بين نشاط سلطات الضبط الإداري المشروع والضرر الحاصل.

أ_ الضرر: تحت تقرر مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي في ظل الظروف الاستثنائية يجب أن يكون العمل أو التصرف الذي قامت به قد أدى إلى حدوث ضرر خاص من نصب على فرد معين أو أفراد معينين لهم مركز خاص لا يشاركون فيه بقية المواطنين، كما يجب أن يكون الضرر غير عادي وأن يكون من الجسامة بمكان بحيث يتجاوز حد الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة⁽²⁾.

ومع ذلك ومهما كان نوع الضرر فإنه يعتبر شرطاً أساسياً لانعقاد جميع أنواع المسؤولية، سواء تلك التي تقوم على أساس الخطأ أو التي تقوم بدون الخطأ.

ب_ العلاقة السببية بين الضرر وتصرف الإدارة: ويقصد بهذا الشرط أن يكون العمل الإداري الذي لجأت إليه سلطات الضبط الإداري المحلي لمواجهة الظروف الاستثنائية هو السبب في إلحاق الأضرار بالغير بطريقة مباشرة، فان تحقق هذا الشرط جاز للمضرور المطالبة بالتعويض عن

(1) كمون حسين، مرجع سابق، ص. 87.

(2) بن دحو نور الدين، الرقابة على أعمال مرفق الشرطة - حالة المسؤولية دون خطأ-، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008، ص. 46.

الضرر الذي لحقه، ولا يمكن للإدارة المعنية أن تتصل من مسؤوليتها على أساس المخاطر إلا إذا أثبتت ان الضرر هو المتسبب في حدوث الضرر أو أثبتت أن الضرر حصل بفعل قوة قاهرة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، كان القضاء الإداري يمنح في الغالب تعويضاً لضحايا المصلحة العامة عن الأضرار الخاصة وغير العادية التي تصيبهم، والأساس في ذلك هو إعادة التوازن والمساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة.

ثانياً: الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة أساس لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي تتقرر مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حال اختلال التوازن بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء المترتبة عن نشاط هذه السلطات، ففي مجال الظروف الاستثنائية تلجأ سلطات الضبط الإداري المحلي إلى اتخاذ تدابير وإجراءات استثنائية في سبيل المحافظة على النظام العام، ومن ثمة فإن الإجراءات التي تتخذها من المفترض أن تشمل جميع الأفراد وجميع فئات المجتمع، إذ من غير الممكن أن يتحمل بعض أفراد المجتمع لوحدهم الأعباء التي تفرضها الإدارة المعنية حتى ولو أعتبرت تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة مشروعة⁽²⁾.

ولقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يجب توافر شرطين أساسيين هما: وجود ضرر جسيم، إضافة إلى العلاقة السببية بين العمل الإداري والضرر الجسيم الذي لحق بالأفراد، وهذين الشرطين سبق تناولهما أعلاه، إلا أن هذا النوع من المسؤولية يتميز عن غيره بضرورة توفر شروط أخرى خاصة به وتتمثل في:

أ_ أن يشكل عمل سلطات الضبط الإداري عبئاً عاماً: نكون أمام حالة العبء العام إذا كان العمل الإداري الذي تقوم به سلطات الضبط الإداري من قبيل الأعباء العامة، ومن ثم فإن الضرر

(1) نفس المرجع، ص. 248.

(2) عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص. 208.

الذي يترتب عن هذا العمل، كان لازماً من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإنه من المفروض أن يكون عبئاً عاماً يتحمله كل أفراد المجتمع وليس الشخص المتضرر من العمل الإداري، ومن هذا المنطلق فإن المجتمع يشارك في جبر الضرر الذي أصاب المضرور، وهذا من شأنه أن يعيد التوازن الذي يحقق المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة.

ب_ أن يثير الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة الحق في التعويض: بمعنى أنه يجب المساواة بين جميع أفراد المجتمع دون تمييز، وهذه المساواة لا يمكن أن تتحقق إلا بتوزيع عادل للحقوق والحريات العامة، وفرض قدر من التكاليف والأعباء بصفة متساوية، حيث إن مبادئ العدالة والإنصاف تقتضي فرداً معيناً أعباء أكثر من الآخرين، ولذلك ينبغي أن يتم تعويض الضحايا المتضررين من عمل الإدارة حتى يتحقق مبدأ التوزيع العادل للأعباء بين جميع أفراد المجتمع⁽¹⁾.

(1) شيهوب مسعود، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص.2.

خاتمة

يعد الضبط الإداري، أحد المهام الأساسية التي تقوم بها الدولة وسلطتها في تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فلا يمكن تصور وجود مجتمع بدون وجود نظام يضبط النشاط العام للأفراد داخله، وذلك من خلال جملة التدابير والإجراءات التي تقوم بها سلطاته بهدف حماية النظام العام بجميع عناصره من الإخلال والإنفلات.

إلا أن الضبط الإداري في إطار تجسيد مهمته يصطدم بالحرريات العامة ويقيدها، فالضبط الإداري كالميزان يحمل في كفته الأولى النظام العام أما الثانية الحرريات العامة، فإذا غلبت الكفة الأولى ساد الاستبداد وإنعدمت الحرريات أما إذا ثقلت الكفة الثانية سادت الفوضى والإنحلال، لذا يجب أن يكون هناك توازن بينهما وتتساوى الكفتين لأنهما فكرتين متلازمتين، فلا وجود للنظام العام دون الحرريات العامة ولا تمارس الحرريات دون النظام العام.

إن الغاية التي تم السعي إليها من خلال هذه الدراسة، هي إبراز مدى الأهمية التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري على المستوى الإقليمي والمتمثل أساساً في سلطتين تتجلبان في كل من الوالي و.م.ش.ب على المستوى القانوني، ولاسيما إبراز تلك العلاقة الموجودة بين فكرة الضبط الإداري لهذه السلطات من خلال الممارسة ومدى إحترام حقوق وحرريات الأفراد.

وتوضع تحت تصرف هاتين السلطتين العديد من الوسائل والتدابير لتضمن تحقيق الهدف الموكل إليهما، ألا وهو المحافظة على النظام العام المحلي بعناصره المختلفة وذلك بموجب العديد من القوانين والمراسيم سالفه الذكر.

وعليه وبناءاً على ما تم تحليله والبحث فيه، يمكن تحديد أهم النتائج المتوصل إليها التي يمكن إعتبارها الإطار العام الذي يحكم وظيفة الضبط الإداري على المستوى المحلي، والتي تتمثل فيما يلي:

1. إن سلطات الضبط الإداري المحلي في إطار ممارستها لإختصاصاتها من أجل الحفاظ على النظام العام المحلي لا تتمتع بالحرية المطلقة، بل تخضع لضوابط وقيود تختلف في الظروف

العادية والاستثنائية قصد تحقيق الموازنة بين أعمالها وحقوق وحرريات الأفراد تحت مبدأ المشروعية.

2- إن العلاقة بين تنظيم المشرع للحرريات العامة وإختصاصات الضبط الإداري للجماعات الإقليمية ليست مضبوطة، وهذا راجع لكون فكرة النظام العام فكرة مرنة وغير جامدة، مما يجعل الإدارة المحلية في كثير من الأحيان تواجه صعوبات ومخاطر في تدخلها لصيانة النظام العام المحلي لم يتبأ بها المشرع.

3- تعتبر الحرريات العامة حق طبيعي للأفراد مكفولة دولياً ودستورياً، لكن لا تمارس بصفة مطلقة حفاظاً على حريات الآخرين والنظام العام، حيث أن تميزها بالطابع النسبي والمتطور أدى إلى الغموض في تحديدها وتعريفها، فهي لا تزال محل جدل فقهي، رغم ذلك كل المجتمعات تعترف بحتمية إقرارها وحمايتها.

4- تعد الرقابة القضائية التي يسلطها القاضي الإداري على كل الأعمال والإجراءات المتخذة من قبل السلطات الإدارية المحلية بمناسبة ممارسة نشاطها الضبطي أهم وسيلة لتحقيق التكامل والتوازن الضروري واللازم بين حماية النظام العام المحلي والحرريات العامة للأفراد.

وبالرغم من كون الرقابة القضائية أهم وسيلة لحماية الحرريات، إلا أنها رقابة ردعية وليست وقائية، إذ لا يتدخل القاضي إلا بعد وقوع المساس بحقوق وحرريات الأفراد، وعادة ما يكون ذلك بعد فترة طويلة، وهذا ما يؤدي إلى فقدان الحكم الذي يصدر في هذا الشأن قيمته.

5. تتعرض الدولة لظروف استثنائية غير عادية، وهذا من شأنه أن يحدث اضطراب في توازن الدولة فتصبح القواعد القانونية العادية عاجزة أمام هذه الظروف، فيكون من الضروري مواجهتها بقواعد استثنائية ينتج عنها التوسع في ممارسة سلطات الضبط الإداري.

وبعد هذه الدراسة والنتائج المتوصل إليها، يمكن إقتراح بعض التوصيات والتي قد تساعد على تحقيق معادلة التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وإحترام الحقوق والحرريات الأساسية، والتي تتمثل فيما يلي:

- 1- تعزيز القيود المفروضة على سلطات ووسائل الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية والسهر على ضمان إحترامها من طرف سلطات الضبط الإداري المحلي من أجل تكريس ثقة المواطن في الإدارة.
- 2- تحديد نطاق الحريات العامة وحدود تقييدها، لاسيما في الظروف الاستثنائية تماشياً ما خطورة الوضع ومتطلبات استتبابه.
- 3- لضمان تفعيل دور القاضي الإداري في إحلال التوازن بين إجراءات وتدابير الضبط الإداري وبين ضمان ممارسة الحريات العامة، وجبب أعمال فكرة التكوين المتخصص، وذلك بتلقيح القاضي الإداري بكل ما يتعلق بالمنازعة الإدارية بمختلف جوانبها الفقهية والقانونية، وإدراج موضوع الحريات العامة ضمن برنامج الدراسة.
- 4- لابد من تدخل المشرع بأحداث الإصلاحات اللازمة كما فعل ذلك المشرع الفرنسي ولا سيما تجسيد استقلالية القاضي الإداري فعلياً ومنحه سلطات حقيقية تمكنه من تحقيق مهمته الأساسية والمتمثلة في حماية الحقوق والحريات المقررة للأفراد وفقاً لمتطلبات دولة القانون.
- 5- ضرورة ممارسة رقابة قضائية مشددة على سلطات الضبط الإداري في كل ما تتخذه من إجراءات وأعمال بمناسبة ممارسة نشاطها الضبطي منها: إلغاء كل التصرفات غير المشروعة وتحمل الإدارة مسؤولية التعويض عن الأضرار الملحقة بالأفراد جراء هذه التصرفات، الأمر بوقف التنفيذ، الحكم ضد الإدارة بالغرامة التهديدية في حالة تعنتها وإمتناعها عن عدم تنفيذ أحكام القضاء.

=0= الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية =0=

ولاية / سكيكدة

دائرة / تمالوس

بلدية / تمالوس

مكتب الصحة ، النظافة وحماية البيئة

رقم 2020/271

صفحة هنا تمالوس

* قرار رقم 271/2020 يتضمن غلق السوق الاسوعي

أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تمالوس .

- . بمقتضى القانون رقم: 09/84 المؤرخ في: 1984/02/04 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.
 - . بمقتضى القانون رقم: 05/85 المؤرخ في: 1985/02/16 المتعلق بحماية الصحة و ترقية المعدل والمتنم .
 - . بمقتضى القانون رقم: 09/01 المؤرخ في: 2001/06/26 المعدل والمتنم للأمر رقم 156/66 المؤرخ في : 1966/06/08 المتعلق بقانون العقوبات .
 - . بمقتضى القانون رقم: 03/10 المؤرخ في: 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
 - . بمقتضى القانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق بالبلدية
 - . بمقتضى المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في: 1981/10/10 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان الطرق و النظافة و النظمانية العامة .
 - . بمقتضى المرسوم رقم: 374/81 المؤرخ في: 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية و الولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة .
 - . بمقتضى المرسوم رقم 365/84 المؤرخ في: 1984/12/01 المحدد لتكوين البلديات و مشتملاتها و حدودها الإقليمية المعدل و المتنم .
 - . بمقتضى المرسوم رقم/ 146/87 المؤرخ في: 1987/06/30 المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية و خاصة المادة 02 الفقرة
 - . نظرا للمنتور الوزاري رقم: 18/12
 - نظرا لظهور حالة مؤكدة لفيروس كورونا على مستوى تراب البلدية
 - باقتراح من الأمين العام للبلدية .
- = يقرر =

المادة الأولى / يعلق السوق الأسوعي ابتداء من يوم السبت 2020/03/14 إلى إشعار لاحق

المادة 02 / المادة :فانذ فرقة الدرك الوطني رئيس امن دائرة تمالوس ،الأمين العام للبلدية، مكلفون بتنفيذ هذا القرار كل فيما

دائرة تمالوس

يخصه

12 مارس 2020

موظفة



رقم: 143
12 مارس 2020



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية: عين الدفلى
دائرة: بومدفع
بلدية: بومدفع

قرار رقم: 20/.../20 مؤرخ في: 2020/03/19

متضمن رفع الطاولات و الكراسي من المقاهي على مستوى بلدية بومدفع

- ان رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بومدفع
- بناءا على القانون رقم : 10/11 المؤرخ في : 2011/06/22 المتعلق بالبلدية
- بناءا على القانون رقم : 05/85 المؤرخ في : 1985/04/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل و المتمم
- بناءا على المرسوم رقم : 267/81 المؤرخ في : 1981/10/10 و المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي
البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمانينة العمومية
- بناءا على محضر تنصيب مؤرخ في : 2017/12/06 المتضمن تعيين السيد : عبد النور طاهر شاوش رئيسا للمجلس الشعبي
البلدي.
- بناءا تعليمات السيد والي ولاية عين الدفلى المتضمنة ضرور التزام الاجراءات الوقائية للحماية من فيروس كورونا القاتل

باقتراح من السيد الامين العام للبلدية

بقر

المادة الاولى: ترفع جميع الطاولات و الكراسي من امام و داخل كل المقاهي الموجودة على مستوى بلدية بومدفع موقتا الى غاية اشعار اخر مع منع التجمهر داخل و خارج المقهى و تعقيم المكان من الداخل و الخارج كل نصف ساعة و مسح طاولة التوزيع contoire بمعقم ،زيادة على نظافة الايدي و استعمال وسائل الشاي و القهوة (الفناجين و الملاعق)لمرة واحدة

المادة الثانية: ان كل مخالفة لمحتوى هذا القرار تعرض صاحبها لاتخاذ الاجراءات العقابية المنصوص عليها قانونا مع المتابعة الجزائية .

رئيس المجلس الشعبي البلدي
رئيس المجلس الشعبي البلدي
عبد النور طاهر شاوش



الملحق رقم 03:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الملحق رقم : 02

ولاية جيجل
دائرة الشقفة
بلدية سيدي عبد العزيز

القرار رقم : 2016/426 ، المؤرخ في : 05 أكتوبر 2016
المتضمن تعيين المواقع ذات الأولوية في إطار معالجة أشغال إتمام
الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز،

بمقتضى الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، المتعلق بالتوجيه، العقاري المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالأحكام الوطنية، المعدل والمتمم،
بمقتضى القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة،
بمقتضى القانون رقم 15/08، المؤرخ في 20/07/2008، المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها ،
المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28/05/1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28/05/1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي
للهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ، المعدل والمتمم،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي
والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، المعدل والمتمم،
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 154/09 المؤرخ في 02/05/2009 المحدد لإجراءات تنفيذ التصريح
بمطابقة البنىات،

بناء على المحضر المؤرخ في 05/12/2012، المتضمن تنصيب السيد/ مسعود بوالفاني رئيسا للمجلس
الشعبي البلدي لبلدية سيدي عبد العزيز،

مقتضى التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 21/02/2016 المتعلقة بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي
للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام.

ناء على محضر الاجتماع المؤرخ في 22/09/2016، المتعلق بشرح عمل أشغال الفرقة المتعددة الكفاءات المكلفة
إحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على
مستوى بلدية سيدي عبد العزيز.

بناء على القرار رقم 2025 الصادر عن السيد/ والي ولاية جيجل - مديرية التنظيم والشؤون العامة - في
21/07/2016 ، المتضمن إنشاء فرقة متعددة الكفاءات مكلفة بإحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام
لغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على مستوى بلدية سيدي عبد العزيز ،

وبناء على ذلك،

تابع للملحق رقم 03

يقرر

المادة الأولى : تعين وترتب المواقع ذات الأولوية في إطار معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام كما يلي:

- 01- شارع لدرع حسين
- 02- ساحة الشهداء
- 03- طريق رمضان رابع
- 04- شارع قدور محمد
- 05- حي قدور عبد النور
- 06- حي بوبطنخ حسين
- 07- حي بولعسل السعيد
- 08- حي حجابي عبد القادر
- 09- الجناح
- 10- تيمليكان

المادة 02: تعمل الفرقة المكلفة بإحصاء وتصنيف البنىات المعنية بمعالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام على مستوى بلدية سيدي عبد العزيز ، في إطار التعميم الوزاري المشتركة رقم 02 المؤرخة في 2016/02/21 التي تحدد كيفية معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام.

المادة 03: يسري مفعول هذا القرار ابتداء من تاريخ إمضائه.

المادة 04: يكلف السادة/ الأمين العام للبلدية وأعضاء الفرقة المكلفة كل حسب اختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر بمدونة العقود الإدارية.

عبد العزيز في: 05 أكتوبر 2016
رئيس المجلس الشعبي البلدي
بمجلس البلدية
بمجلس البلدية
بمجلس البلدية



قائمة المصادر والمراجع

1- النصوص القانونية:

1- أ- الدستور:

1. دستور 1989، ج.ر.ج.ج، ع09، المؤرخة في 01/03/1989.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 08/12/1996، ج.ر.ج.ج، ع76، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06/03/2016، ج.ر.ج.ج، ع17، المؤرخة في 07/03/2016 .

- 3- التعديل الدستوري لسنة 2020، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، ع82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

1- ب- القوانين:

1. قانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، ع 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
2. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 23 يونيو 2011، يتعلق بقانون البلدية، ج.ر.ج.ج، ع 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

1- ج - المراسيم:

1. المرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 28 مايو 1983، الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر.ج.ج، ع22، الصادرة في 31 مايو 1983.
2. المرسوم 81-276 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات ر.م.ش.ب فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج.ج، ع41، الصادرة في 13 أكتوبر 1981.
3. المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج، ع29، الصادرة في 12 يونيو 1991.

قائمة المصادر والمراجع

4. المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن اعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج، ع 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

2- الكتب:

2- أ. باللغة العربية:

1. أبو الخير عادل السعيد محمد، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، مصر، 2008.

2. أبو العينين محمد ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1998.

3. أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامد للنشر، الأردن، 2008.

4. بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

5. بدوي ثروت، النظم السياسية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1961.

6. البرزنجي عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.

7. بسيوني عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم الوظيفية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، مصر، 2007.

8. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

9. بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، ص.156.

10. بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، جامعة عنابة، الجزائر، 2003.

قائمة المصادر والمراجع

11. بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993.
12. بوضياف عمار، المدخل إلى العلوم القانونية، ط3، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
13. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط5، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.
14. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
15. بوضياف عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994.
16. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، (د.ط)، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
17. الجبوري ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، منشورات مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1996.
18. الجرف طعيمة، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978.
19. حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
20. خدوع أحمد، دولة القانون في العالم العربي - الإسلامي "بين الأسطورة والواقع"، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
21. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعية، مصر، 2001.

قائمة المصادر والمراجع

22. الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2010.
23. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
24. زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، السيلمانية، العراق، 2018.
25. زعلاني عبد المجيد، المدخل لدراسة القانون (النظرية العامة للقانون)، (د.ط)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
26. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، 2004.
27. شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ط9، دار الوائل للنشر، الأردن، 2003.
28. شيهوب مسعود، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
29. الصراريبة مصلح ممدوح، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، الاردن، 2012.
30. طلبة عبد الله، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، ط4، المطبعة الجديدة، دمشق، سوريا، 1976.
31. الطمّاوي محمد سليمان، النظرية العامة لقرارات الإدارية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978.
32. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري- مبدا المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.

قائمة المصادر والمراجع

33. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، (د.س.ن).
34. العتيبي عبد الله بن سهل ماضي، النظام العام للدولة المسلمة، دار كنوز، أشبيلية، 2009.
35. عدنان عمرو، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية - دراسة مقارنة"، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.
36. عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، ط2، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
37. عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
38. عصفور سعد وخليل محسن، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (د.س.ن).
39. علوش فريد، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.
40. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995.
41. عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، (د.ط)، دار هومة، الجزائر.
42. عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
43. فودة عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، ج1، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2003.
44. لباد ناصر، القانون الإداري، ج2، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004.
45. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في النزاعات الإدارية: وسائل المشروعية، ط6، دار هومة، الجزائر، 2006.

قائمة المصادر والمراجع

46. لقبيلات حمدي، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، النشاط الإداري، التنظيم الإداري"، ج1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
47. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
48. متولي عبد الحميد، المفصل في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1952.
49. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
50. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي، لبنان، 2009.
51. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
52. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
53. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
54. محمد علي جواد، القضاء الإداري، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، بغداد، 2010.
55. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري: تنظيم الإدارة- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة، ج1، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.س.ن).
56. معروف علي دلشا، رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
57. نجم أحمد حافظ، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.
58. نواف كنعان، القضاء الإداري، (د.ط.)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

قائمة المصادر والمراجع

59. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

60. هشام علي صادق، موجز القانون الدولي الخاص، ج1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.

61. هندون سليمان، الضبط الإداري - سلطات وضوابط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

2- ب - باللغة الفرنسية:

1. André De L'aubader، "Traité de droit administratif"، 9émeed، L.G.D.J، Paris 1984.

3- المقالات:

1. بن السي حموا محمد بن مولاي مبارك، " الضبط الإداري البلدي والحسية ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة - دراسة مقارنة - بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، ع9، 2018.

2. بو عمران عادل، "دولة القانون الضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، المجلد 11، ع1.

3. بوقطاية هدى، "حالة الظروف الاستثنائية كاستثناء على مبدأ سمو الدستور"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مخبر القانون الخاص المقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 06، ع 02، 2020.

4. عبدالرحمن رحيم عبدالله، "وقفات على المشروعية من حيث مفهومها وتميزها عن الشرعية ومصادرها"، مجلة الأبحاث للعلوم الانسانية، جامعة صلاح الدين، العراق، ع1، السنة 1989.

5. عبدالوحي إدريس العلوي، موازنة بين الدستورية والمشروعية، حلقات نقاشية يومي 17-18 ديسمبر 2005 ، إصدارات معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، سنة 2010/2009.

6. غضبان مبروك وغربي نجاح، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع10، 2014.

7. قيس عبد الستار عثمان، "الأهمية العملية للقضاء الإداري"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، المجلد9، ع16، 2006.

8. مبخوتة أحمد، "الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية"، المعيار في الآداب والعلوم الانسانية والاجتماعية والثقافية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيات، المجلد 8، ع18، جوان 2017.

4- الرسائل الجامعية:

4- أ- أطروحات الدكتوراة

1. البرزنجي عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة الفضائية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971.

2. جروني فائزة، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2011/2010.

3. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، تخصص القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.

قائمة المصادر والمراجع

4. صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراة في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معري، تيزي وزو، 2019/2018.
5. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، كلية الحقوق ، عين شمس، مصر، 1979.
6. مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017/2016.
7. يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015.

4- ب- مذكرات الماجستير:

1. بن دحو نور الدين، الرقابة على أعمال مرفق الشرطة -حالة المسؤولية دون خطأ-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008.
2. بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007.
3. تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، 2003/2002.

قائمة المصادر والمراجع

4. حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2006/2005.

5. دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.

6. سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2004/2003.

7. غلاوي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012.

8. قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006.

9. مؤذن مأمون، ركن السبب في القرارات الإدارية والرقابة القضائية عليه، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر، تلمسان، الجزائر.

4- ج- مذكرات الماستر:

1. بن الشيخ نوال، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012/2013.

قائمة المصادر والمراجع

2. بوبكر أسماء، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2018/2017.
3. حمو زازة، حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والإستثنائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019/2018.
4. ميموني صباح وفرحات خضرة، دور الجماعات المحلية في الحفاظ على النظام العام، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019/2020.

5- رسائل المدرسة العليا للقضاة

1. رحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدورة 18، الجزائر، 2008/2007.
2. سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، الدورة 17، 2009/2008.
3. منصور سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008.

6- المحاضرات:

1. خرشي إلهام، محاضرات منشورة في مقياس الضبط الإداري ، أُلقيت على طلبة سنة ثالثة حقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد مين دباغين، سطيف، 2015/2016.

قائمة المصادر والمراجع

2. كمون حسين، محاضرات في مقياس المنازعات الإدارية، مطبوعة منشورة موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام "السداسي السادس"، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2019/2018.

7- الاجتهاد القضائي:

1. C.E. 31 Janvier 1959، Chambre syndicale du Commerce Dimportation، En endochine.
2. chambre administrative ،arrêt wali de Constantine c/tennah Fatma du 24/12/1977 ،In khelloufi. R ،bouchahda. h ،recueil du jurisprudence administrative ،O.P.U ،Algeria، 1979 .

الفهرس

أ.....	إهداء
ب.....	شكر وعرهان
ت.....	قائمة المختصرات
1.....	مقدمة
5.....	الفصل الاول: الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف العادية
6.....	المبحث الأول: قيود الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية
6.....	المطلب الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري المحلي
7.....	الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
7.....	أولاً: تعريف مبدأ المشروعية
8.....	ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية
12.....	الفرع الثاني: معايير احترام مبدأ المشروعية
12.....	أولاً: المعيار الموضوعي
13.....	ثانياً: المعيار الشكلي
15.....	الفرع الثالث: ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية
15.....	أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات
15.....	ثانياً: مبدأ تدرج القواعد القانونية
16.....	ثالثاً: فرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة
16.....	المطلب الثاني: النظام العام كقيد وهدف لسلطات الضبط الإداري المحلي
17.....	الفرع الأول: مضمون فكرة النظام العام
17.....	أولاً: تعريف النظام العام
19.....	ثانياً: خصائص النظام العام
21.....	الفرع الثاني: عناصر النظام العام
21.....	أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام
26.....	ثانياً: العناصر الحديثة للنظام العام
30.....	الفرع الثالث: وسائل المحافظة على النظام العام
30.....	أولاً: الوسائل المادية والبشرية

- 31.....ثانياً: الوسائل القانونية.....
- 34.....المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الضبط الإداري المحلي في الظروف العادية.....
- 35.....المطلب الأول: الرقابة على التشريعية الخارجية للقرار الضبطي المحلي.....
- 35.....الفرع الأول: الرقابة على ركن الاختصاص.....
- 36.....أولاً: عيب عدم الاختصاص البسيط.....
- 37.....ثانياً: عيب عدم الاختصاص الجسيم.....
- 39.....الفرع الثاني: الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات.....
- 40.....المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التشريعية الداخلية للقرار الضبطي المحلي.....
- 41.....الفرع الأول: الرقابة القضائية على سبب القرار الضبطي المحلي.....
- 41.....أولاً: المقصود بسبب القرار الضبطي المحلي.....
- 42.....ثانياً: صور الرقابة على سبب القرار الضبطي المحلي.....
- 45.....ثالثاً : عبء إثبات سبب القرار الضبطي المحلي.....
- 46.....الفرع الثاني: الرقابة القضائية على هدف القرار الضبطي المحلي.....
- 46.....أولاً : تعريف عيب الإنحراف بالسلطة.....
- 47.....ثانياً: صور الإنحراف بالسلطة.....
- 48.....ثالثاً: عبء إثبات الإنحراف بالسلطة.....
- 49.....الفرع الثالث: الرقابة القضائية على محل القرار الضبطي المحلي.....
- 50.....الفصل الثاني: الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف الاستثنائية.....
- 51.....المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.....
- 51.....المطلب الأول: نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري.....
- 52.....الفرع الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.....
- 52.....أولاً: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.....
- 54.....ثانياً: تحديد الظروف الاستثنائية.....
- 55.....رابعاً: ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية.....
- 57.....الفرع الثاني: عوامل توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية.....
- 58.....أولاً: دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي.....
- 59.....ثانياً: دور القضاء في توسيع سلطات الضبط الإداري المحلي.....

62.....	المطلب الثاني: مظاهر الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري
62.....	الفرع الأول: التنظيم الدستوري لحالات الظروف الاستثنائية
63.....	أولاً: حالي الطوارئ والحصار
65.....	ثانياً: الحالة الاستثنائية
66.....	ثالثاً: حالة الحرب
67.....	الفرع الثاني: القيود الواردة على تقرير حالات الظروف الاستثنائية
67.....	أولاً: الشروط المقررة لاعلان حالي الطوارئ والحصار
68.....	ثانياً: الشروط المقررة لتقرير الحالة الاستثنائية
69.....	ثالثاً: الضوابط التي تحكم اعلان حالة الحرب
70.....	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الضبط الإداري المحلي في الظروف الاستثنائية
71.....	المطلب الأول: الرقابة القضائية على قيود الإجراء الضبط المحلي في الظروف الاستثنائية
72.....	الفرع الأول: تزامن الإجراء الضبطي المحلي مع الظروف الاستثنائية
73.....	الفرع الثاني: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه
74.....	الفرع الثالث: ملائمة الإجراء الضبطي للظروف الاستثنائية
	المطلب الثاني: تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي بفعل نشاطها الضبطي في الظروف
75.....	الاستثنائية
76.....	الفرع الأول: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ
77.....	أولاً: شروط تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي على أساس الخطأ
79.....	ثانياً: صور الخطأ الموجب لمسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي
82.....	الفرع الثاني: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي بدون خطأ
83.....	أولاً: مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي القائمة على أساس المخاطر
84.....	ثانياً: الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة أساس لقيام مسؤولية سلطات الضبط الإداري المحلي
86.....	خاتمة
89.....	الملاحق
93.....	قائمة المصادر والمراجع
105	الفهرس

ملخص مذكرة الماستر

تهدف هذه الدراسة إلى بيان الدعائم الموضوعية لضمان تحقيق عملية الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة التي تشكل مطلباً شرعياً وقانونياً لكل من الأفراد والمجتمع؛ ولتحقيق ذلك، يدرس الفصل الأول منها الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف العادية، بينما يدرس الفصل الثاني الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة في الظروف الاستثنائية.

وتوصلت هذه الدراسة إلى نتائج أهمها أن تحقيق عملية الموازنة بين الضبط الإداري المحلي والحريات العامة لا وجود له إلا بالإعمال الفعلي لجملة من الضوابط والقيود التي أقرها التشريع الجزائري، والتي من أبرزها خضوع سلطات الضبط المحلي لمبدأ المشروعية وفرض رقابة قضائية عليها.

الكلمات المفتاحية:

- | | | |
|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| 1/ الضبط الإداري المحلي | 2/ الحريات العامة | 3/ النظام العام |
| 4/ مبدأ المشروعية | 5/ الظروف الاستثنائية | 6/ الرقابة القضائية |

Abstract of Master's Thesis

This study aims to clarify the pillars established to ensure the achievement of the process of balancing between local administrative control and public freedoms, which constitute a legitimate and legal requirement for both individuals and society; To achieve this, the first chapter studies the balance between local administrative control and public freedoms in normal circumstances, while the second chapter studies the balance between local administrative control and public freedoms in exceptional circumstances.

This study reached results, the most important of which is that achieving the process of balancing the local administrative control authorities and public freedoms does not exist except by the actual implementation of a number of controls and restrictions approved by the Algerian legislation, the most prominent of which is the subordination of the local administrative control authorities to the principle of legality and the imposition of judicial control over them.

Keywords:

- 1/ local administrative control 2/ public freedoms 3/ public order
4/ principle of legality 5/ exceptional circumstances 6/ judicial oversight.