

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

مبدأ التحديد و التقيد على سلطات الضبط الإداري في القانون الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالب :

- بن عودة نبيل

- خالد بياز

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

بن عبو عفيف

الأستاذ

مشرفا مقررا

بن عودة نبيل

الأستاذ

مناقشا

يحي عبد الحميد

الأستاذ

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/06/19

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذين قال الله عز وجل فيهم " واخفض لهم جناح
الذل والرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"، أمي و أبي أجاد
الله عليهما بالصحة و العافية .

إخوتي الأعزاء أدامهم الله لي سندا

إلى كل روح فقدتها في عائلتي رحمة الله عليهم

إلى جميع أصدقائي و زملائي في الكلية

إلى صديقي الغالي و أخي الذي لم تلده أمي عماد الدين بودينار

الشكر و العرفان

قال رسول صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"
بعد شكر المولى عز وجل وهو المستحق للحمد والثناء على كثير فضله
ونعمه ، أن وفقني في انجاز هذا العمل المتواضع ، أتقدم بالشكر إلى
أستاذنا القدير والدكتور المشرف " بن عودة نبيل " على حسن توجيهاته
لي طيلة فترة انجاز مذكرتي وصبره الجميل معي فكان خير موجه ومرشد
له الفضل بعد الله .

أتقدم بالشكر الجزيل للسادة أعضاء لجنة المناقشة لما سيبدونه من
مقترحات قيمة على هذه المذكرة للارتقاء بها أكثر.

كما نشكر كل من ساهم في تأطيرنا خلال جميع مراحل الدراسة، وطوال
مسارنا الجامعي في كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عبد الحميد
بن باديس مستغانم سدد الله خطاهم ووقفهم في إكمال رسالتهم النبيلة، كما
لا ننسى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة أو دعوة صالحة .

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات
والمعلومات فلهم منا كل الشكر و التقدير .

مقدمة

إن الحقوق والحريات أضحت اليوم مسألة تخص جميع أفراد المجتمع الدولي، وقد صدرت من أجلها الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشأت الهيئات وعدلت الدساتير، فإذا كان من حق الفرد أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة، ولعل أخطر ما يهدد الحرية هو فرض قيود على ممارستها، غير أنه إذا كنا نؤكد على صيانة هذه الحريات من أي عبث أو تدخل يعطل من استعمالها، إلا أننا يجب ألا نغفل في المقابل على صيانة المجتمع المحافظة على نظامه العام حتى تتحقق المصلحة العامة باعتبار أن ذلك يمثل أهم ضمانة للحرية.

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

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

حيث تعتبر وظيفة الضبط الأساسية هي منع وقوع الجريمة وإزالة العوامل التي تدفع إلى من خلال هذه الأفكار الجديدة خضعت سلطة الضبط لمبدأ التحديد والتقيد ووضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزم بها تلك السلطة في ممارستها سواء في الظروف

العادية أو الاستثنائية، وتبعاً لذلك فالقد روعي أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تقضي إلى التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام. أي أنه إذا تعدت هذه السلطات حدود هدفها وممارستها أصبحت اعتداءً، ووجب وقفها وإعادتها إلى وضعها.

أهمية الموضوع: لا شك أن موضوع الضبط الإداري له أهمية كبرى، حيث يستند أهميته في كون أن الأمم والمجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة والمسك بهذا النظام لأنه يعتبر من الضروريات المهمة جداً لصيانة المجتمعات.

إن نظرية الضبط الإداري من أهم وأقدم نظريات القانون الإداري وأنها ما زالت محل دراسة إلى يومنا هذا وذلك نظراً لتغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمعات.

إن أهداف الضبط الإداري تطورت على ما كانت عليه في السابق مما أدى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي قد يمس بحريات الأفراد.

كما تظهر أهمية الموضوع أيضاً إذا وضعنا أعيننا على التوجه السياسي للدولة، الذي يضمن للإدارة مركزاً مميزاً ويلقي على عاتقها مهاماً كثيرة في ميدان الحركة التنموية وهذا لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام بالمقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة

وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك انطباعاً وإحساساً بالرضا لدى الأوساط الاجتماعية وبالتالي تكريس الثقة بين المجتمع وإدارته والعكس صحيح.

كذلك تتمثل الأهمية الكبيرة لدراسة في ارتباط موضوع الضبط الإداري بصفة عامة والنظام العام بصفة خاصة بحياة الإنسان.

كما أن البحث في مثل هذا الموضوع من شأنه أن يكشف عن حقيقة ودور السلطة القضائية في تحديد حماية الحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة.

أسباب اختيار الموضوع: إن اختياري لهذا الموضوع قد نبع مما لحظته من قلت المراجع المحلية وتشابهها - في حد علمي - التي تناولت الضبط الإداري في ضل التشريع الجزائري.

كما أننا لا نجد اليوم - في الجزائر - الكتابات المتخصصة الكافية في هذا المجال وكل من يتطرق إلا الضبط الإداري يدرسه عرضا في مجال النشاط الإداري.

كذلك من بين الأسباب التي دفعتني للبحث في هذا الموضوع كون أن نظرية الضبط الإداري تعتبر من أهم النظريات لأنها تنظم ممارسة الأفراد لنشاطهم من جهة وتقيد هذه النشاطات للمحافظة على النظام العام من جهة أخرى.

وكذلك نرى أن أهداف الضبط الإداري تطورت على ما كانت عليه في السابق مما أدى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي يمس بحريات الأفراد وتغيرت أغراض الضبط الإداري أيضا نظرا لتنوع وتطور المجتمعات.

ومن أبرز الأسباب كذلك، تجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها واستخدام امتيازاتها لغير الصالح العام، ورفضها الامتثال للقيود التي فرضها النظام والقانون عليها.

تبيين الإطار الشرعي للأعمال الضبط الإداري، إذ أن الخروج بأعمال الضبط الإداري عن إطارها في تحقيق المصلحة العامة في إطار ذاتي يسيء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص يمارسها.

كما أن ميولي إلى الجانب الإداري زادني اهتماما وحماسا و تعمقا في دراسة هذا الموضوع كونه يرتبط بكل المجتمعات و الأفراد.

الإشكالية:

و انطلاقا مما سبق استعراضه تتبادر إلينا إشكالية قانونية حول هذا الموضوع:

• فيما يتمثل مبدأ التحرير و التقرير على السلطة الضبط الإداري في القانون الجزائري؟

و ما هي القيود الواردة على سلطاته؟

أهداف الدراسة: من خلال أهمية السابقة للموضوع فإن أهداف الدراسة تكمن في توضيح مفهوم الضبط الإداري و أهميته في حفظ النظام العام في المجتمع.

- كذلك تمكين القارئ من معرفة أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية قيم معينة في المجتمع يمكن إجمالها في النظام العام، و ليس فقط لتقييد حرياتهم و نشاطهم دون جدوى.

تسليط الضوء على دور القضاء في مراقبة هذا النوع من نشاط الإدارة و تحقيقه لعملية التوازن بين الحقوق و الحريات و المحافظة على النظام العام.

- توضيح عملية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.

صعوبات الدراسة: ومن بين الصعوبات والعراقيل التي واجهتني خلال هذه الدراسة هو أن معظم المراجع التي بين أيدينا تتشابه من حيث المفردات والمضمون ولم يأتوا بشيء جديد لكي نستطيع أن نقارن بعضها ببعض الآخر، وكذلك ضيق الوقت الذي لم يكن في صالحه .

المنهج ولدراسة الموضوع دراستا علمية تتماشى مع طبيعة الموضوع يقتضي بي توظيف بعض المناهج للإلمام بكل الموضوع.

المنهج الوصفي: و ذلك لتوضيح مفهوم الضبط الإداري.

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

المنهج المقارن: والذي اعتمدت عليه في بعض الأحيان فقط، وذلك من خلال مقارنة هيئات الضبط الإداري في الجزائر وهيئات الضبط الإداري في فرنسا.

والإلمام بجوانب الموضوع ارتأينا تقسيم دراستنا إلى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار لمفاهيمي للضبط الإداري. تم تقسيمه إلى مبحثين بحيث عالجنا في المبحث الأول ماهية الضبط الإداري. ثم خصصنا المبحث الثاني تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة لها، أما الفصل الثاني فتطرقنا فيه إلى سلطات الضبط الإداري و الحدود المفروضة عليها. وتم تقسيمه كذلك إلى مبحثين بحيث عالجنا في المبحث الأول سلطات الضبط الإداري. ثم خصصنا المبحث الثاني حدود سلطات الضبط الإداري.

وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا لها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول الإطار لمفاهيمي للضبط الإداري

تمهيد :

يعد الضبط الإداري من الموضوعات المهمة للقانون الإداري باعتباره وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي و تركيبة أفرادها فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على النظام العام لبعث الاستقرار فيها، فالسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في تنفيذ القانون، ولديها الإمكانيات البشرية و المادية التي تعينها على وضع التشريعات موضع التنفيذ ولهذا تحرص الدساتير و التشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام¹.

لتحديد الإطار لمفاهيمي للضبط الإداري يتطلب تعرض لمعالجة موضوع ماهية الضبط الإداري في المبحث الأول ثم التطرق إلى تمييز للضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة له في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

سأتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الضبط الإداري و بيان خصائصه إضافة إلى ذلك أنواع البوليس الإداري و أهدافه ووسائله.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وخصائصه

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة و أخطرها، تتعلق أساسا باستخدام القوة و فرض القيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام في المجتمع.

¹ - أنور أحمد رسلان، وسيط في القانون الإداري، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص333 .

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

للضبط الإداري تعريف ضيق لغة، بينما يتسع قانونيا وفقها فقد ظهرت مجموعة من التعارف الفقهية حتى توصل الفقهاء إلى تعريف جامع مانع للضبط الإداري.

أولاً: تعريف الضبط الإداري لغة:

إن الضبط لغة عبارة مستمدة من كلمة يضبط ضبطاً أي بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه فالضبط لغة: يعني حبس الشيء، ويقابلها بالفرنسية كلمة " police "

- تحمل كلمة الضبط عدة معاني في مختلف قواميس اللغة العربية أهمها:

- الدقة في التحديد حيث يقال ضبط الأمر أي حدده على وجه الدقة

- القبض بمعنى الإمساك بالشخص أو بالشيء الخفي عن العين و يقال ضبط المتهم أي قبض عليه أو ضبط ذلك الشيء¹ .

كما أن للضبط الإداري معنى واسع في اللغة القانونية القديمة حيث كان كل إجراء تتخذه الدولة لأجل تحقيق أهداف المجتمع السياسي وبذلك فالبوليس معناه التنظيم والدولة المنظمة يطلق عليها الدولة المنضبطة .

وقد ترجم المشرع الجزائري هذه كلمة بكلمة شرطة، والشرطة لغة مستمدة من كلمة "شرط" بفتح الراء، أي علم أو وضع علامة على الشيء والشرطة ابتكرت في العصر العباسي حيث أسست الدولة آنذاك هيئة مكلفة بحفظ نظام يحملون لباساً أو بدلات خاصة بهم، ويطلق عليهم آنذاك الضابط أو الضبطية.

¹- ياسين بن بريج، الضبط الإداري، في الفكر القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية 2014 ص 13 .

ثانيا: التعريف التشريعي

لم تتعرض التشريعات إلى تعريف الضبط الإداري فقد اكتفت بتحديد أغراضه فبالرجوع إلى دستور الجزائري نجده يتحدث عن التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية ولا وجود لتعريف الضبط في القوانين العادية .

نجد قانون الولاية يتحدث عن سلطة في اتخاذ تدابير الضبط و نفس الشيء نجد ذهب إليه كل من المشرع الفرنسي، المصري اليمني و العراقي.

مثلا تنص مادة 97 من قانون الفرنسي الصادر 1884 على أنه يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام و الأمن و الصحة العامة¹.

ثالثا: التعريف الفقهي للضبط الإداري

يمكن إعطاء تعريفات مختلفة للضبط الإداري مختلفة للضبط الإداري من زوايا متعددة فتعددت معانيه وهذا راجع للظروف التاريخية التي مر بها، فقد عرفه الأستاذ <rivero> بأنه عبارة عن تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض حرية نشاط الأفراد للانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع².

كذلك عرفه الفقيه الفرنسي " هوريو " بأنه : سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي القانوني ، في حين عرفه الفقيه " فالين " فقد عرفه على أنه: مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام³.

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ط2، الجزائر، 2008 ص 45، 46 .

²- طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، ط1 دار الخلدونية الجزائر، 2007 ص 71 .

³- حمدي لقبيلات، القانون الإداري " ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري " ج1، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2008 ص 215، 216 .

كما عرفه " Delaubadere " بأنه : مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد و حماية النظام العام.¹

أما الفقه العربي فهو الآخر لم يتفق على تعريف محدد لضبط الإداري ، فعرفه "محمد طماوي" بأنه حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام.²

و يعرفه الدكتور " طعيمة الجرف " بأنه ،وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام بعناصره الثلاث :الأمن الصحة العامة ،السكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية و الفردية و استخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية³.

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

- 1 - من وجهة النظر العضوية: تعني الضابطة مجموع الأشخاص العاملين، المكلفين بتنفيذ الأنظمة و حفظ النظام ويجري الحديث حينئذ عن قوت الشرطة أو جهاز الشرطة
- 2 - من وجهة النظر المادية: تكمن الضابطة في إحدى النشاطات السلطات الإدارية وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري ، لأنه يشمل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة و ممثليها ، وهي مجموع التدخلات الإدارية ، أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدود للحريات الفردية⁴.

¹- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ص 15 .

²- سليمان محمد طماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر و التوزيع، القاهرة، 2007 ص 794 .

³- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 116 .

⁴- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الجامعية، ترجمة محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 1996 ص 398، 399 .

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

* فتبعاً للمعيار العضوي: يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام¹.
وتأسيساً لما تم عرضه مع أن التعريف الذي أخذ بالمعيار الموضوعي هو الراجح و ذلك لما تضمنه من مفهوم شامل للضبط الإداري من خلال محاولة التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري و الهيئات القائمة عليه بالإضافة إلى الهدف المنشود من وراء هذه التدابير الضبطية.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

إن الضبط الإداري يتميز بمجموعة من الخصائص تميزه عن أنواع الضبط الأخرى كضبط التشريعي و القضائي تتمثل هذه الخصائص في ما يلي :

أولاً: الصفة الانفرادية

أن الضبط الإداري في جميع الأحوال إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة وتهدف من ورائه إلى تحقيق النظام العام فلا مجال هنا للحديث عن إرادة الأفراد ودورها حتى تنتج أعمال الضبط الإداري أثارها القانونية في إطار ما يسمح به القانون².

تستعمل الإدارة طريقة التعاقد لإبرام العقود و الصفقات ،فلا يمكن للسلطات الضبط الإداري مثلا استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها و اختصاصاتها في المحافظة على

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013 ص 478 .

² - عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 482 .

النظام العام وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري و اختصاصاته غير قابلة لتصرف فيها كما يريد و عليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة بحثة على جميع لأصعدة و المعايير¹.

ثانيا:الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي يدرأ المخاطر على الأفراد و التي قد تهدد النظام العام و يتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهي تنفيذ القوانين التي تنص على محافظة على النظام العام .

فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة².

ثالثا: الصفة التقديرية

إن الإدارة لها حق أعمال الإدارة وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاصاتها فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شؤونها ، يقال أن لها سلطة تقديرية في ذلك أما عندما يقيد حريتها في مسألة معينة فلا تستطيع أن تتصرف إلا على النحو معين فيكون اختصاصها في هذا الأمر مقيدا في مجال الضبط الإداري ، فإن للإدارة سلطة تقديرية لممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر الإدارة أن عملا سينجم عنه خطر معين يتعين عليه تدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام³.

وما يبرر منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصية و الميزة أن النظام العام كثيرا ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفق لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة الاتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع الحجم الظروف و الوقائع ، وذلك لأن الإدارة أقدر المواجهة الأمور

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 ص 11.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 482 .

³ - ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، القاهرة، 2000 ص 50

اليومية و حل المشاكل التي تتعرض العمل الإداري و التي تمثل خطر على النظام العام ما يفرض أنه من غير المنطقي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة و معايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلزم الإدارة بها¹.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

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

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

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

و تتخذ السلطات المختصة الإجراءات و التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام من أجل الوقاية من كل ما يمس بهذا النظام سواء من الأمن العام أو السكينة والراحة للمواطنين وأخيرا الوقاية من كل ما يمس بالصحة العامة ، هذه هي المحاور الثلاثة التي تدخل داخلها السلطات الضبط الإداري و تتحرك وفقها².

ويعرفه الدكتور " عمار بوضياف " بأنه : النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي لمختلف محاوره من أمن عام و صحة و سكينة عامة³.

¹ - عبد الغني البسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر، بيروت، 1993 ص 37 .

² - عمر بوقريط، الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير القانون العام) كلية حقوق و العلوم السياسية، جامعة منشوري قسنطينة، 2002/2006 ص 12

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق ص 485 .

أما الدكتور " مصطفى أبو زيد فهمي " فيعرفه كما يلي : مجموعة القيود و الضوابط التي تهدف إلى حفظ الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص من هذه الناحية أو تلك فهو يمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري¹.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام بطريقة معينة من أنواع النشاط الإداري أو استهداف فرض آخر بخلاف الأغراض الثلاثة للضبط الإداري وهي الأمن والصحة والسكنية العامة فبالنسبة للضبط الإداري الخاص بالمكان فإنه يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة بحيث يعهد بتولي السلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة أما بالنسبة للضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة فإنه يقصد به تنظيم والرقابة و ممارسة أوجه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة ، و في ما يتعلق بأغراض الأخرى، فإنه يستهدف أغراضا تختلف عن الأغراض التقليدية المعروفة للضبط الإداري العام².

وهناك من يري أن للشرطة الإدارية الخاصة معينين :

الأول: يتعلق بنشاطات الشرطة التي لا تختلف أهدافها عن النشاطات التي تقوم بها الشرطة العامة وإنما تخضع لنظام القانوني الخاص على سبيل المثال شرطة المؤسسات الخطيرة أو المزرعة هي شرطة خاصة وموضوعها هو حماية الأمن والسلامة الصحية والطمأنينة.

¹- مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، 2005، ص24

²- رضوان سكوح، الضبط الإداري (مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء) ، الدفعة 17، 2008/2009 ص 5

الثاني: والمقصود هنا شرطة تتعلق بمواضيع ليست واردة في المحتوى العادي للشرطة العامة على سبيل المثال هناك شرطة الجمالية التي تسمح للإدارة، بحماية المواقع والصروح مما ليست له صلة بالأمن و لا بالطمأنينة ولا بالسلامة الصحية¹.

إذن الضبط الإداري العام يقصد به مجموعه السلطات الممنوحة و المخولة لسلطات الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ،في حين أن الضبط الإداري الخاص يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية أو النواحي النشاط الفردي و ترمي إلى تنظيم موضوع معين من نشاط الأفراد .

المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري ووسائله.

يسعى الضبط الإداري إلى تحقيق مجموعة من الأهداف و يتم ذلك عن طريق عدة وسائل منها: الوسائل المادية و أخرى قانونية و هذا ما سنتطرق إليه في ما يلي:

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

من خلال دراسة للتعريف السابقة للضبط الإداري يتبين أن الهدف الأول والأساسي للضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه و الإخلال به وهناك اتجاهين لتعريف النظام العام .

- **المدلول المادي:** ينظر للنظام العام على أنه النظام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى بالمعنى المادي البحت.

¹ - جمال مطلق الذنياب، الوجيز في القانون الإداري، دار العلمية الدولية عمان، 2003 ص 80

- المدلول الأدبي (الأخلاق): فيمتد ليشمل المفهومين المادي والأخلاق معاً، إذ يعد النظام العام مفهوماً عاماً وغامضاً فليس المقصود منه المحافظة على النظام المادي البحث في الشارع بل يشمل المحافظة على النظام الأخلاقي¹.

ويجمع أغلب الفقهاء على أن النظام العام يهدف لتحقيق ثلاثة أغراض رئيسية وهي الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة والنظام العام فكرة تختلف باختلاف الزمان والمكان، فمن غير الممكن الحديث عن الضبط الإداري من خلال أهدافه التقليدية فقط بل لابد من مسايرة هذا التطور وذلك بالتطرق إلى أهدافه الحديثة أيضاً والتي كانت عصارة التطورات الحاصلة في مختلف المجتمعات الحديثة لذلك سنتناول الأهداف التقليدية للضبط الإداري من خلال فكرة النظام العام بعناصره المعروفة (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة) ثم تطرق إلى الأهداف الحديثة والتي تتمثل في الأخلاق والآداب العامة الجمال الرونقي للمدينة (نظام الاقتصادي و السياسي)².

أولاً: الأهداف التقليدية للضبط الإداري

-الأمن العام:

يقصد به اطمئنان الجمهور على نفسه وماله وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها التي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص أو الأموال وما يمكن أن يقلقهم في أثناء إقامتهم الآمنة بمنزلهم أو أثناء سيرهم ، وبعبارة أخرى يعني الأمن العام شعور المواطنين بالاطمئنان وعدم الخوف أو تهديد من خطر بشري أو طبيعي ، وعلى هذا النحو يكون على هيئات الضبط الإداري منع الحوادث التي تهدد الأمن العام أياً كان مصدر هذه الحوادث .

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 225 .

² - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 74 .

إما الإنسان مثل (ارتكاب الجرائم المختلفة، حوادث المجانين، المظاهرات و التجمعات الخطرة، الحروب) أو الحيوان مثل الحوادث الناتجة عن الحيوانات الضارة والمفترسة أو الأشياء مثل الحرائق و انهيار المباني أو الطبيعة مثل كوارث الفيضانات و الزلازل¹.

2-الصحة العامة :

و يقصد بها حماية صحة أفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أوبئة إذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية، و تتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب، وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحلات العامة بالشروط الصحية، ولاشك أن وظيفة الدول في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرت الاعتماد على المواد الكيماوية في الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد².

3- السكنية العامة :

هي حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء و السكنية في الطرق والأماكن العامة و أن لا يكونوا عرضة للفوضى و الضوضاء لذلك يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع و الطرقات و منع استخدام الوسائل المقلقة كمكبرات الأصوات أثناء الحافلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار³.

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة نشاط الإدارة وسائل دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000 ص 262 .

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإدارة، ج2، دار الهدى، عين مليلة الجزائر 2010 ص 38، 39 .

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 487.

ثانيا: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

إن فكرة النظام العام في نظر الكثير من الفقهاء طرأ عليها تغير عدم الاكتفاء بعناصر ثلاث مذكورة سابقا وإدخال مفاهيم أخرى نتيجة تدخل الدولة في الميادين والقطاعات الاقتصادية واجتماعية وثقافية تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي و التجاري وكذلك حماية أمن البيئة والأخلاق ، والآداب العامة وذلك كله مراعاة لطبيعة النظام القائم في الدولة.

1-المحافظة على الأخلاق والآداب العامة: يقصد بذلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي

تواضع الناس في المجتمع معين على احترامها والالتزام بها وتدخل الآداب العامة،في حدود معينة ضمن أهداف الضبط الإداري المتعارف عليها وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا هاما في بيان هذه الحدود حيث يعد حكم "لوتيسيا" الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي نقطة تحول في هذا المجال ، فقد أشرف مجلس الدولة لسلطة الضبط الإداري بالتدخل في حالة مساس بالأخلاق و الآداب العامة كما قضا برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام لأنها تحتوي على بعض الأشياء الضارة بأخلاق الشباب و قضا برفض إلغاء قرار الصدر بتحريم حفلات الرقص في بعض الملاهي و منع الشباب الذين تقل أعمارهم عن الثامنة عشر من ارتياد بعض الحانات¹.

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

إن حماية النظام الرونقي للمدينة يعد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري وقد أثار مشكلة المحافظة على جمال الرونق (تجميل المدن) الفقه الفرنسي حول مدى اعتباره من عناصر النظام العام بما يبرر سلطات الضبط الإداري التدخل لوقايته ومحافظة عليه،وكان ذلك قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الذي قضى عام 1957 بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال رونق إلا في الحالات التي

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 250 .

يرخص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة غير أن مجلس الدولة عدل عن موقفه سنة 1936 بحكمه الصادر في قضية " إتحاد نقابات مطابع باريس " واعتبر أن حماية رونق و جمال المدينة من مهام السلطات الضبط الإداري فقد أصدر مدير الضبط " السين " لائحة ضبط تمنع رمي و توزيع المطبوعات على الناس في الطريق لأنه وبعد تصفحها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة ، فطعن إتحاد نقابة المطابع في هذه لائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري¹.

إن المشرع الجزائري سار على المنهج وكلف هيئة الضبط الإداري واجب المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، فإذا رجعنا إلى قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 94«...السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية...»².

وبذلك فإن سلطات الضبط الإداري مكلفة بالمحافظة على المناطق الأثرية وجمال المدن وهذا بالمحافظة على النسق العمراني و ما قد يصيبه من تشوه جراء البناءات الفوضوية وكذلك بالمحافظة على نظافة الساحات العمومية والطرق العامة ، وتكون هذه المهمة بالاستناد إلى التشريعات التي تعالج هذه الحالات التي يراها المشرع جديرة بالحماية.

3- حماية النظام العام السياسي و الاقتصادي

أ- بالنسبة للنظام الاقتصادي:

إن توسع نطاق النظام العام و من ثم توسع مفهومه برز مع مجالات تدخل الدولة الرأسمالية في المجال الاقتصادي، تحت ضغط الظروف الاقتصادية و الاجتماعية فتولت تنظيم الموضوعات والعلاقات الاقتصادية وبرز بذلك ما يعرف بالقانون الاقتصادي حيث

¹- رضوان سكوح، مرجع سابق، ص 94 .

²- المادة 94 من القانون 10/11 المؤرخ في 3 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية جريدة الرسمية، عدد 37 .

أصبحت الدولة تتولى تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية ، و على إثر هذا التطور بدأت تظهر إلى الوجود فكرة النظام العام الاقتصادي، والتي تتمثل في تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية و تدابير الأسعار، و تدابير الاقتصاد الخاص بالأزمات و التدابير التمويين ، و تدابير حماية بعض المرافق الاقتصادية ، و حماية الأموال وإشباع حاجات ضرورية أو ملحة، و توفير المواد الغذائية الضرورية لأنه في حالة عدم إشباع حاجات الأفراد قد يعتبر مصدرا من مصادر الإضراب لا تقل خطورته عن الخطر إضراب الخارجي، وفي مجال بعض الأعمال الخاصة التي يمكن للإدارة التدخل للحد من نشاطها مع مراعاة بعض الاعتبارات والحدود حتى لا تمس بالحريات العامة للأفراد وأن السياسة الاقتصادية عامل قوي في المحافظة على الأمن والنظام في الدولة الحديثة¹.

وهكذا نص دستور 1996 في المادة 37 منه على انه « حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون»².

ب- بالنسبة للنظام السياسي:

فتتدخل الإدارة في أعمال السلطة السياسية عن طريق ما منحها القانون الإداري من سلطات ونفوذ لتستعملها لتحقيق غايات سياسية ، إذ تتمتع بوسائل قوية وفعالة تستعملها إذا ما أصاب الدولة على المستوى الوطني اعتداءات في الداخل والخارج، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية وبتلون باللون السياسي الذي يقره الدستور في الدولة والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة، أو بصيغة أخرى هو ذلك النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، ليس بهدف حماية الأفراد في أموالهم وأجسامهم بل لحماية الدولة ككائن معنوي، ويتضح ذلك من خلال ما يتخذه رئيس

¹- مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري (مذكرة تخرج لنيل إجازة مدرسة العليا للقضاء) ، الدفعة 18، 2007/2008 ص 7 .

²- المادة 37 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 29 نوفمبر 1996 .

الجمهورية من إجراءات وتدابير تقيّد ممارسات الحقوق والحريات العامة في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية¹.

حيث تناول المشرع الجزائري هذه التدابير والإجراءات في دستور 1989 في مواد من 86 إلى 91 ودستور 1996 في مواد من 91 إلى 96 وهي حالة حصار²، وحالة طوارئ³، و الحالة الاستثنائية⁴.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

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

أولاً: الوسائل البشرية

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

¹ - مسعود رحيش، مرجع سابق، ص 23

² - انظر المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة حصار جريدة الرسمية عدد 29.

³ - أنظر المادة 93 من دستور 1996 الجريدة الرسمية عدد 50 .

⁴ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 23

ثانيا: الوسائل القانونية: وتتمثل الوسائل القانونية فيما يلي:

1- لوائح الضبط: (القرارات التنظيمية)

يمكن لسلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة تضبط بمقتضاتها حريات الأفراد وتحدد جزاءات على مخالفتها، تحقيقا للنظام العام بموجب ما يعرف بلوائح الضبط¹.

والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلا ضمانا للسكينة العامة للمواطنين ، وتهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام فقط ومن هنا نشأ خلاف حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ غير أن الاتجاه الراجح في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية حتى ولو أدى إلى تقييد بعض الحريات بشرط أن تكون مشروعة ومستندة إلى القانون².

2: القرارات الفردية

تصدرها سلطات الضبط الإداري المختلفة متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بدواتهم أو بحالة معينة بذاتها.
* وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة منها.

¹- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2004 ص 278 .

²- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 39، 40 .

أ.الأمر: حيث تلجأ سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين للقيام بعمل معين، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو الصادر للمتظاهرين بالتفرق¹.

ب- المنع(الحظر): وهو على أشكال المساس بالحريات يتم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معين فلا تمنع بمجرد المنع وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فممنع مرور جسر آيل للسقوط ومنع التجول ليلا في الظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح ورجوع مثلا للمادة 31 من القانون 01/14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها، وأمنها نجدها تنص على « يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في الحالات الضرورية لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة »².

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

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

إضافة لذلك يمكن تصنيف التدابير والإجراءات الفردية بالنظر للشكل الذي تصدر فيه حيث تصنف إلى إجراءات مكتوبة وأخرى شفوية، فقط تصدر الأوامر الضبطية مكتوبة لكي تفهم مقاصدها و معانيها، لكي يسهل إثباتها وقد تصدر هذه القرارات بصورة شفوية وقد

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 265 .

² - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003 ص 402 .

ينحدر الإجراء الضبطي إلى مجرد حركة مادية بحتة (كالحركة التي يقوم بها رجال السير في الميادين العامة لتنظيم حركة السير أو حتى مجرد آلية كالإشارة الضوئية) ¹.

3- القسوة: (استعمال القوة)

يعتبر هذا الأسلوب من أكثر أساليب الضبط الإداري تهديدا لحرية الأفراد واعتداء على حقوقهم وأكثرهم عنفا وذلك لقيام هيئة الضبط بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية لإجبار الأفراد على الامتثال للوائح والقرارات الإدارية من أجل حماية النظام العام ².

و تعد هذه الوسيلة استثناء من الأصل العام الذي يقتضي الالتجاء إلى القضاء للتصريح باستعمال القوة المادية و يرتهن اللجوء إليها بترخيص من القانون أو بحالة الضرورة .

- وبناء على متقدم يمكن تعريف التنفيذ المباشر الجبري على أنه « حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء » ³.

- و من الحالات التي يمكن اللجوء إلى التنفيذ الجبري ما يلي:

- أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق

- أن يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري

- في حالة الضرورة أو الاستعجال.

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 402، 403.

² - حسام مرسي، سلطة الإدارة في المجال الضبط الإداري ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011 ص 413 .

³ - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 414

كما يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام¹.

وبناء على ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون الحاجة إلى حكم قضائي أن تلجأ باستعمال القوة المادية لرفع الخطر، ولو لم يوجد في القانون نص صريح يبيح هذه الوسيلة بل لو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمنا ذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات².

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

يمكن تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى ولو انه غالبا ما يجري الخلط بين بعض أنواع الضبط حيث أن لاشك فيه أن فكرة الضبط الإداري تتداخل وتتشابه مع بعض الصور و الأفكار و الأساليب التنظيمية الأخرى في المجتمع والدولة الأمر الذي يخلق نوعا من الصعوبة في فهم هذه الفكرة و لإزالة الغموض بشأنها وتوضيحها كان لزاما تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

المطلب الأول: الضبط الإداري و الضبط القضائي

لتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي يتعين علينا أولا: تعريف الضبط القضائي حيث يقصد به « هو الوظيفة الثانية بعد الضبطية الإدارية ، وهي تسجيل الجريمة التي صارت أمرا واقعا لإخفاق في إزالة خطرهما والتوصل إلى مقترفها لتقديمه إلى سلطة التحقيق تمهيدا لمحاكمته »³.

¹- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 129، 125.

²- حسام مرسي، مرجع سابق، ص 419 .

³- محمد تاج الدين، الضبط إدارياو قضائيا، دار الوفاء لندنيا الطباعة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، دس،ن، ص33

ويعرفه الدكتور " مازن ليلو راضي " على أنه «الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها أو البحث عن مرتكبها تمهيدا للقبض عليه أو جمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه و محاكمته و إنزال العقوبة به»¹.

و من ثم فإن الضبط القضائي يتفق على الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام إلا أنهما يختلفان في بعض النقاط و التي سنتناولها فيما يلي :

الفرع الأول: من حيث السلطة المختصة

إذا كان الاختصاص بممارسة الضبط الإداري من اختصاص أجهزة و هيئات و أشخاص تنتمي إلى السلطة التنفيذية سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية فإن ممارسة الضبط القضائي مستندة أصلا إلى السلطة إلى السلطة القضائية (النيابة العامة)، و إذا ما مارسها أشخاص تابعين لسلطة التنفيذية (ضباط و أعوان الشرطة) فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية².

الفرع الثاني: من حيث الغرض

إن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام و تمنع وقوع الإضراب فيه في حين مهمة الضبط القضائي علاجية و لاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام والهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها و البحث عن مرتكبيها و جمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة و توقيع العقاب وقمع الجريمة³.

¹ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 117 .

² - محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 265 .

³ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 36 .

الفرع الثالث : من حيث طبيعة إجراءاته

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

ومما لاشك فيه أن الضبط الإداري إن نشط انعكست آثار هذا النشاط على الضبط القضائي فتقل المخالفات و الجرائم و العكس صحيح و في هذا الصدد يرى البعض أنه لمواجهة أي إخلال ب الأمن العام يجب استخدام أسلوبين مكملين لبعضهما البعض و مهما منع وقوع هذا الإخلال ، و معاقبة الجاني بعد ارتكابه واقعة الإخلال بالعقاب و الردع¹.

المطلب الثاني: الضبط الإداري و الضبط التشريعي

إن الضبط الإداري كما تبين معنا تباشره و تشرف عليه سلطة إدارية أي هيئات وأجهزة إدارية بينما يعود الاختصاص بالنسبة للضبط التشريعي إلى السلطة التشريعية(البرلمان) وعلى هذا الأساس فإن الضبط التشريعي هو مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة سلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد هو السلطة التشريعية، وعليه عند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا الهدف في كلا النوعين واحد وهو المحافظة على النظام العام².

والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في الأقاليم، وتتمثل في لوائح البوليس، ولقد استقر العرف الدستوري على حق السلطة

¹ - حمدي لقييلات، مرجع سابق، ص 219 .

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 479 .

التنفيذية في إصدار تلك اللوائح التي تنظم استخدام الحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور، من أجل حماية النظام في مدلولاته المختلفة أما الضبط التشريعي فيمارسه البرلمان أو السلطة التشريعية ويتمثل في القوانين التي يسنها المشرع والتي تنظم الحريات العامة للأفراد بوضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم وينتهي دور المشرع عند هذا الحد¹.

وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضبطية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة لتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع غير ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط².

المطلب الثالث: الضبط الإداري و المرفق العام

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن مهمة الإدارة تنحصر في القيام بتنفيذ القوانين و العمل على تطبيقها تطبيقا سليما، بيد أن تنفيذ القوانين المقصود هنا، لا يقتصر على تنفيذ الحرفي، و إنما يجب أن يأخذ بمعنى واسع يتضمن توفير الشروط اللازمة للمحافظة على النظام العام، و كذلك السير الطبيعي للمرافق العامة بانتظام و باضطراد وتقوم الإدارة بهذه المهمة دون الحاجة إلى أوامر و تعليمات صريحة من المشرع و إنما تستند بقيامها بهذه المهمة على اختصاص وسلطتها المقررة في الدستور بخصوص تنفيذ القوانين .

فالإدارة تقوم بنوعين من النشاط، الأول سلبي و هو الضبط الإداري و الثاني إيجابي و هو المرفق العام، و تدور كل التصرفات الإدارية في فلك هاذين النشاطين، ورغم التشابه بين نوعي النشاط إلا أنه يجب التمييز بينهما لما ذلك من أهمية بالغة³.

¹ - حسام مرسي، مرجع سابق، ص 130 .

² - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 117 .

³ - محمد بدران، الطبعة الخاصة للضبط الإداري و الآثار القانونية المترتبة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة 1989 ص94 .

و قبل الخوض في هذا أو ذاك سنحاول الإشارة لتعريف المرفق العام فيعرفه الدكتور " علي خطي شطناوي " بأنه «مشروع يعمل باضطراد و انتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين»¹.

كذلك يعرفه الدكتور "عمار بوضياف " على أنه «كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة»².

الفرع الأول: أوجه و مظاهر التشابه و التداخل بين فكرتي الضبط الإداري و المرفق العام

1- يشترك كل من الضبط الإداري و المرفق العام في الهدف، حيث أن كلاهما يهدف لتحقيق مصلحة عامة، فأغراض الضبط الإداري هي أغراض خاصة بالضبط الإداري ذاته، لكن الهدف تحقيقها لا يكون إلا في إطار المرفق العام

2- يتكامل و يتعاون الضبط الإداري و المرفق العام في تحقيق هدف المصلحة العامة فالضبط الإداري يؤدي إلى حسن سير المرفق العام و هذا الأخير يؤدي إلى تسهيل عمل الضبط الإداري³.

3- يختلط الضبط الإداري بالمرفق العام من ناحية الوسيلة التي تتجسد بما يعبر عنه بأسلوب القانون العام في كل النظامين إذا يكون أكثر مواجهة لفكرة السلطة للضبط الإداري، حيث يتجلى طابع الأمر و خرق الإرادة قسراً، في الوقت الذي نجد فيه الطابع السلطة على نيته تتفاوت إذ هو في المرافق الإدارية أكثر منه في المرافق الاقتصادية حيث يغلب طابع الإدارة⁴.

¹ - علي خطار شطناوي، مرجع سابق ص 218 .

² - عمار بوضياف، مرجع سابق ص 414 .

³ - رضوان سكوح، مرجع سابق ص 10 .

⁴ - عامر أحمد المختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ساعدت جامعة بغداد على نشره، العراق، 1975، ص 46.

4- كما تتشابه و تتداخل الأساليب و الإجراءات المتخذة من طرف كل من سلطات الضبط الإداري و سلطات المرفق العام، في أن سلطات الضبط الإداري المختصة تتخذ إجراءات و قرارات و أعمال تتضمن على مظاهر السيادة و السلطة العامة مثل قرارات و إجراءات التنفيذ المباشر و التنفيذ الجبري و تمارس سلطات المرفق العام ذات الأساليب و الأعمال في مواجهة المرفق العام في مواجهة المتعاقد معه «مظاهر السلطة في العقود الإدارية و فكرة الشروط الاستثنائية و غير المألوفة في عقود القانون الخاص و المقترنة بالعقود الإدارية» و مظاهر السلطة الرئيسية التي تمارس على أشخاص و أعمال المرفق العام و المرؤوسين¹.

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

لقد تعددت المحاولات والفرضيات والأفكار بصد البحث عن معيار التفرقة بين فكري الضبط الإداري والمرفق العام، ومن جملة هذه الأفكار والفرضيات ما يلي :

1- غالبا ما نجد التميز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائما على أن الأول يقيد من الحريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على انه النشاط السلبي والمرفق العام نشاط إيجابي².

2- إن الحاجة إلى تقدير المرافق العامة ترجع إلى إرادة الإدارة العامة المحضة و أن تقريرها في هذا الصدد لا يخضع لرقابة القضاء الإداري يكاد أن يكون أمرا مفروضا عليها .

3- الضبط الإداري نشاط إداري من طبيعة خاصة، جوهره التدخل في حريات الأفراد لغايات مخصصة، وهو في هذا الوصف يعمل في ميادين شتى، فتعدد صور بتعدد دواعي

¹ - مسعود رحيش، مرجع سابق ص 481 .

² - عمار بوضياف، مرجع سابق ص 481 .

النشاط، أما المرفق العام فيستهدف تحقيق الصالح العام بتقديم خدمة معينة، إما لأن الأفراد يشق عليهم التكفل بها بسبب انتقاء القدرة أو لانعدام الحافز لديهم.

4- الفرق الواضح الذي يميز الضبط من المرفق العام هو في طبيعة الصالح العام الذي يتطلع إليه كل منها، فهي المصلحة العامة في شمول مظاهرها بالنسبة للمرفق العام وهو النظام العام في خصوص مضمونه للضبط الإداري¹.

5- تختلف الجهة التي تولى مباشرة، إجراءات الضبط الإداري عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائماً سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير معين أو الوالي أو الرئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيد أو قيود الاعتبارات تمليها المصلحة العامة ، وبالكيفية التي يحددها القانون.

والأمر غير ذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد بيه إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة والفرد من جهة و المنتفع من جهة أخرى

6- كذلك إن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة حيث لا يمكن نقل نشاط وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به².

7- كما يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري أيضا في طبيعة الخدمة فالسلطة الضابطة يغلب فيها طابع الأمر إزاء المحكومين بينما يقوم المرفق أصلا على أداء خدمة للمجموع التي قد تؤدي للأفراد بذواتهم والضبط حين يتجه لحماية المجموع إنما يتجه لحماية أفراد غير معين من هذا المجموع.

¹ - عامر أحمد المختار، مرجع سابق، ص 46 .

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 46 .

تلك هي أهم أوجه المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام ولا يعني تمايز هذين النظامين عن بعضهما أنهما متضادان بل إنهما متكاملان، يتم أحدهما الآخر إذ يكون نظام المرفق العام معين للضبط على تأدية وظيفته الوقائية، كما أن حسن قيام الضبط بمهمته يعد شرطاً لحسن انتظام المرافق العامة¹.

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

الفصل الثاني

سلطات الضبط الإداري و الحدود المفروضة عليها

تمهيد :

إن المحافظة على النظام العام في الدولة لا بد له من وجود سلطة مختصة تتمثل في البوليس الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها و تحقيق لهذا الهدف حددت سلطات و هيئات إدارية تخول لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام مستعملة بذلك عدة وسائل شرط ألا تخرج عن الحدود المرسومة لها مما يعني أن السلطة المطلقة لهيئات الضبط الإداري في مجال ممارسة سلطاتها الضبطية دون قيود أو ضوابط ينجر عنه بالضرورة التعسف في استعمال هذه السلطات بل و أكثر من ذلك فإنه يكون عائقاً أمام تمتع الأفراد بحقوقهم و حرياتهم ولما كان كذلك وجب وضع قيود تحد من سلطات الضبط الإداري حسب الظروف السائدة¹.

و تبعا لذلك سأتناول بالدراسة في هذا الفصل سلطات الضبط الإداري و كذا الحدود و القيود المفروضة عليها في مبحثين:

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري**المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري**

¹ - عبد الغني البسيوني، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 222.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري

إن السلطات الإدارية المسؤولة على النظام العام، والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة وهيا هيئات محددة قانوناً.

ويقصد بهذه الهيئات الأشخاص والجهات المختصة بإصدار واستخدام وسائل الضبط الإداري، فنظراً لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات عادة ما يحدد القانون السلطات الإدارية التي تتمتع بصلاحيّة ممارسة الضبط الإداري إذ تنقسم هيئات الضبط الإداري إلى هيئات تهتم بالضبط الإداري على مستوى المركزي¹.

وهذا ما سأحاول تبيانه في المطلب الأول وأخرى على المستوى المحلي وهذا ما سأتطرق إليه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على مستوى المركزي

- هناك هيئات نص عليها الدستور الجزائري التي تقوم بممارسة مهام الضبط الإداري على مستوى المركزي، تتمثل هذه الهيئات في كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول وبقية الوزراء، وهذا ما سيتم تبيانه في هذا المطلب.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

لقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، فمن صلاحياته الحفاظ على كيان الدولة وأمنها وسلامتها واتخاذ التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة لدرء الخطر الذي يهدد أمن واستقرار البلاد، يمكن الإشارة إلى السلطات القانونية

¹ - غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، ط1، دار الرابية للنشر، الأردن، 2013، ص 192.

المخولة لرئيس الجمهورية في إعلان حالات الحصار، الطوارئ، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية لأنها من أعمال السيادة¹ وهي كما يلي:

1- حالة حصار وحالة طوارئ ونص عليها دستور 1996 في المادة 91 منه² ولم يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ، إلا أنه يمكن القول أن في حالة الطوارئ يكون تقيدا أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من السلطات الهيئات والأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية في حالة حصار.

يعود سبب إعلان هاتين الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع تهدد أمن الدولة ويعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية³.

لصحة إعلان حالي حصار والطوارئ لا بد من اجتماع المجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية المادة 73 من الدستور لمناقشة الوضع مع استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية لغرفتي البرلمان، الحكومة، المجلس الدستوري، وقد جعل الدستور المدة لهتين الحالتين محددة ومؤقتة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما إلا بموافقة البرلمان حماية الحريات بموجب قانون عضوي كما نصت عليه المادة 92 من الدستور⁴.

2- الحالة الاستثنائية: في حالة تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام مهددا يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 93 من الدستور⁵، ويمكن إعلان الحالة الاستثنائية عند وشوك قيام خطر داهم يهدد الدولة في هيئاتها واستقلالها أو سلامة ترابها وترجع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

¹- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار النشر و التوزيع، الجزائر، 2001 ص164.

²- أنظر المادة 91 من دستور الجمهورية الجزائرية، 1996.

³- ناصر لباد، مرجع نفسه، ص165.

⁴- بلدوين أحمد، الدستور الجزائري، إشكالية ممارسة السلطة في ضل مرحلة الانتقالية، دار الهومة الجزائر، 2013، ص87.

⁵- أنظر المادة 93 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996 .

ولصحة إعلان حالة الاستثنائية التي يكون بمرسوم رئاسي يجب التقيد والالتزام بمجموعة الإجراءات ضمان للحريات العامة وهي استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري كما يعقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية يتكون من المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء، ثم يجتمع البرلمان .

أما مدة الحالة الاستثنائية فهي غير محددة بفترة معينة خلفا لحالة حصار وطارئ ويمكن لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي مع اللجوء إلى إجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال¹.

3- حالة الحرب: إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان على البلاد يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب وفقا للمادة 95 من الدستور يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يوقع، وهذا تطبيقا لقواعد القانون الدولي.

وقد نص الدستور على ضرورة التقيد بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق إعلان عن حالة الحرب وتتمثل في :

- اجتماع مجلس الوزراء، الاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن، استشارة كل من رئيس مجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، واجتماع البرلمان، كما يوجب رئيس الجمهورية الحرب خطابا للأمة يعلمها بحالة الحرب.

* يؤدي إعلان الحرب إلى نتائج رئيسية هي :

- توقيف العمل بالدستور المادة 96 من الدستور

- تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات

¹ - عقيلة خرباشي، علاقة الوظيفة بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص81.

- تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب¹.

وما يمكن قوله أن رئيس الجمهورية يعتبر أحد أهم هيئات الضبط الإداري المركزية لما يملكه من صلاحيات واسعة في هذا المجال تمكنه من اتخاذ التدابير الكفيلة لتحقيق الأمن والحفاظ على كيان الدولة وسلامتها وبكل ما ينجم عنها من تقييد لحرية الأفراد.

بينما يرى غالبية الفقه في فرنسا أن رئيس الجمهورية يعد من هيئات الضبط الإداري نظرا لما يتمتع به من سلطة في تنظيم شؤون الدولة، ولذا يملك صلاحية اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية.

ويلاحظ أن الدستور الفرنسي قد عهد لرئيس الجمهورية سلطة توقيع المراسيم التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، وإذا كانت هذه السلطة لا تعني صراحة التمتع بالسلطة اللاتحوية من الناحية النظرية إلا أنه من الناحية الواقعية يمكن القول أن رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس سلطة حقيقية في إصدار لوائح الضبط الإداري لأنه من غير المعقول أن يوقع على العمل لا يملكه².

الفرع الثاني: الوزير الأول وبقية الوزراء

أولا: الوزير الأول

لم تشير القواعد الدستورية صراحة إلى السلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع أو أماكن محددة³.

¹- المادتين 95، 96 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996.

²- علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص387.

³- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص489.

غير أنه يمكن إقرار وظيفة الضبط الإداري بالنسبة للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية في ظل دستور 1996، إذ أنها لا تعود لرئيس الجمهورية وحده حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي.

و تنص المادة 85 من دستور 1996 على بعش الصلاحيات للوزير الأول و هي:

يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك:

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و 87 من دستور 1996

- يسهر على حفظ سير الإدارة العمومية¹.

كما تضيف المادة 2 من الأمر 03/11 على ما يلي « دون المساس بأحكام المادتين 91، 93 من الدستور، يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي و تشكيلاته للاستجابة للمتطلبات التالية:

- حماية السكان و نجدتهم

- الأمن الإقليمي

- حفظ الأمن

- مكافحة الإرهاب و التخريب.

¹ - المادة 85 من دستور 1996.

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

إذ يقع على عاتق الوزير الأول المحافظة على النظام العام داخل المؤسسة العمومية و يتحقق ذلك من خلال ما يصدر للمراسيم التنفيذية تضبط و تحدد طرق و كفايات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات.

ثانيا: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول غير أن القانون يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الإداري الخاص فبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء، نجد الوزير مخول لاتخاذ هذه التدابير والقرارات التي من شأنها حفاظ على النظام العام.¹

فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على مستوى الوطني سواء في الحالة العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية.²

منها أحكام المرسوم التنفيذي 01/91 وبالتحديد المادة 2 منه التي جاء فيها «يمارس

وزير الداخلية صلاحيته في الميادين التالية:

1- النظام العام والأمن العمومي

2- الحريات العامة:

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 272.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 490.

أ- حالة الأملاك و الأشخاص و تنقلهم

ب- الحيات الجموعية

ج- الانتخابات

د- التظاهرات والاجتماعات العمومية...»

كما أضافت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فنذكر على سبيل المثال المادة 3 منه والتي تنص على ما يلي: يتولى وزير الداخلية، دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني تصور أعمال الوقاية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها...»¹.

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

وليس وزير الداخلية هو الذي يباشر إجراءات الضبط الإداري فقط بل هناك وزراء آخرون كوزير الصناعة مثلا هو مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي، ووزير البيئة مخول طبقا للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث، ووزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين².

كما أن غالبية الفقه الفرنسي ترى أن رئيس الدولة ووزير الأول من هيئات الضبط الإداري العام فإن الأستاذ "BENOTI" يرى أن هذا القول يخلو من أي معنى قانوني محدد وذلك عملية فصل المهمات تستجيب لفكرة الضبط الإداري من بين مجمل النشاط الحكومي

¹- المادتين 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحية وزير الداخلية ج، ر عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994.

²- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 491.

عملية تحكمية، ما دام أنه لا يوجد أي نظام يبرر مثل هذا التكيف فعلى صعيد النشاط الحكومي لا توجد هيئات الضبط الإداري بل هناك حكومة فقط¹.

بينما وزير الداخلية لا يملك سلطات الضبط الإداري العام رغم كونه يملك سلطة إشرافية و رئاسية على مجموع هيئات الضبط الإداري في الدولة أي على جميع العاملين في الجهاز الأمن العام و لذا لا يملك إصدار أنظمة الضبط الإداري تطبق في كافة أرجاء إقليم الدولة ما لم يوجد نص قانوني خاص و صريح يخوله هذه السلطة².

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على مستوى المحلي

إن السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العام على مستوى المحلي تتمثل في كل من الوالي على مستوى إقليم الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية³.

و لكل منهما دور كبير في القيام بإجراء الموكلة إليهم في مجال الضبط الإداري.

الفرع الأول: الوالي

إن الوالي يخضع و يرتبط بالوزارات المركزية و لديه العديد من المهام الموكلة إليه من بينهما مهام الضبط الإداري في حدود ولايته و يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم تركيز الإداري نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية و مفوض الحكومة و الممثل المباشر لجميع الوزراء فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام⁴.

1- عبد الرؤوف هاشم البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2007، ص57.

2- علي خطار الشطنأوي، مرجع سابق، ص388.

3- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص370.

4- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 187.

حيث يستمد الوالي سلطته من قانون الولاية 07/12 و تنص المادة 114 منه « الوالي مسؤول على المحافظة على النظام الأمن و السلامة و السكنية العمومية »¹.

و لمساعدة الوالي على تحقيق ذلك توضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق النظام الأمن و السلامة و السكنية العامة و حماية حقوق المواطنين و حرياتهم.

كما أقر قانون البلدية بموجب المادة 101/100 للوالي بممارسة سلطة الحلول حيث نصت المادة 100 على ما يلي: « يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع البلديات الولاية، أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام ... »

و تضيف المادة 1001 ما يلي: « عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات يمكن للوالي بعد أعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشر بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار »².

إذن للوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ويكون الحلول عند تقاعس السلطات البلدية، ويجب على الوالي أن يقوم بأعذار رئيس مجلس الشعبي البلدي أولا بأن يستأنف عمله وعند امتناع هذا الأخير وبعد انقضاء الآجال المحددة قانونا، هنا يحل الوالي محل السلطات البلدية لمتابعة العمل.

وتوضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن كما تتوسع صلاحياته في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه التسخير تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتواجد على مستوى إقليم الولاية لضمان سلامة الأشخاص وممتلكاتهم المادة 16 من قانون الولاية³.

¹- المادة 114 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

²- المادتين 100، 101 من قانون 01/11 المتعلق بالبلدية.

³- المادة 116 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفرع الثاني: رئيس مجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية والحساسة للدولة لذا نجد مهمة هذا الأخير في المحافظة على النظام العام يقوم بصفته ممثلاً للدولة، وهو نفسه الجهاز التنفيذي للبلدية حيث يعتبر المسؤول الأول في بلديته عن حفظ الأمن والنظافة والهدوء¹.

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

و ذلك ما ورد في المادة 18 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية حيث نص على ما يلي:

«يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي على ما يلي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم الدولة.
- السهر على النظافة والسكينة العمومية
- السهر على حسن تنفيذ التدبير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف...»².
- كما نصت المادة 94 من القانون أكدت على ذلك بنصها على ما يلي: «في إطار احترام حقوق والحريات المواطنين يكلف رئيس مجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية والوقاية منها
- منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص 20 .

² - المادة 88 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة
- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدنية... »
- ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بفرض أداء مهامه وهذا ما نصت عليه المادة 93 منه من القانون البلدية «يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحددها قانونها الأساسي عن طريق التنظيم»¹.
- أي أنه يمكن لرئيس مجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.
- و تجدر الإشارة في الأخير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي له أن يمارس مهام ضبطية بطريقة غير مباشرة من خلال مداولته المعلنة و هذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية 11/10 « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية و تكون مفتوحة لمواطنين البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولات»².
- كما يعتبر رؤساء المجالس البلدية في فرنسا من هيئات الضبط الإداري فقط منحهم قانون البلديات صلاحيات ضبطية واسعة تتمثل في المحافظة على الأمن و السلامة العامة ناهيك عما تضمنه قانون السير من أحكام قانونية أناطت برؤساء مجالس البلدية صلاحيات ضبطية واسعة³.

¹- المادتين 93،94 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

²- المادة 26 من قانون 11/10 المتعلق بالبلدية.

³- علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص 388 .

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري

إن تحديد مدى و نطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط و حريات الأفراد بهدف حماية النظام بعناصره المختلفة، لا بد أن يتم في إطار مبدأ أساسي يحكم القانون العام و هو أن الأصل صيانة الحريات العامة و الأساسية للأفراد و عدم المساس بها و الاستثناء هو فرد القيود على تلك الحريات حماية لنظام العام¹.

و يقضي الأمر عن الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري التمييز بين الحالتين العادية و الاستثنائية، و لهذا يمكن تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

إن سلطات الضبط الإداري ليست بالسلطة المطلقة، تمارسها هيئات الضبط الإداري وفقا لقيود و ضوابط تحكمها في سبيل حماية الحقوق و الحريات الفردية من أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة².

الفرع الأول: تقييد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

إن الظروف العادية تفرد على سلطات الضبط الإداري العديد من القيود أثناء ممارستها لسلطاتها في المحافظة على النظام العام فهي مقيدة بقواعد الشرعية و تلتزم بشروطها و نطاقها و حدودها فإذا خرجت عن تلك الحدود الذي وضعها المشرع فإن أعمالها تعتبر غير شرعية.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية

يعرفه الدكتور: حسين عبد العالي محمد بأنه : الخضوع للقانون بمفهومه العام حكاما ومحكومين، وتخضع سلطات الدولة جميعا للقانون في كل صور نشاطها ومختلف

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة و التوزيع، عمان، 2006، ص 300.

² - حمدي لقيبات، مرجع سابق، ص 253.

التصرفات والأعمال التي تصدر عنها باعتبار القانون يقف حائلا دون الاعتداء على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته¹.

كما عرفه سليمان الطماوي: يقصد بهذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، أي جميع القواعد الملزمة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها وأيا كان نوع التصرف الإداري أي سواء عملها قانونيا أو ماديا².

كما يضيف الدكتور عمار عوابدي على مفاد مبدأ المشروعية هو خضوع جميع الهيئات و السلطات العامة في الدولة لأحكام وقواعد القانون في معناه الواسع في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات.»

إن مبدأ المشروعية يعد من أهم و أقوى الالتزامات على الإطلاق الواقعة على سلطة الضبط الإداري على أنه يرمي إلى تحقيق هدفين أساسيين أولهما في مواجهة الإدارة أو سلطة الضبط الإداري فيضمن شرعية أعمالها و يجعلها موافقة للقانون سواء فيما يشترطه من شروط شكلية أو موضوعية، وثانيهما في مواجهة المخاطبين بأعمال سلطة الضبط الإداري فيضمن لهم عدم انتهاك حرياتهم و حقوقهم إلا بقدر و الكيفية التي يسمح بها القانون³.

ثانيا: شروط مبدأ المشروعية

لكي يكتسب التدبير الضبطي صفة شرعية فعلى سلطات الضبط الإداري الالتزام بالشروط التالية:

¹- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 200.

²- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 805.

³- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 298.

1- أن يكون ضروريا: فقاعدة ضرورة انسجام وتناسب تدبير الضبط يجب أن لا يتجاوز ما تتطلبه الظروف أو الوقائع أن تدخل إجراءات الضبط الإداري جميعها في مجال السلطة المقيدة ولا شيء على الإطلاق في مجال السلطة التقديرية، وهذا من الأمور القليلة الحدوث في القانون الإداري الذي ألف أن يعترف للإدارة في كل قرار قدر من حرية التقدير تزاوله دون الرقابة من المجلس بشرط أن يخلو تقديرها من عيب الانحراف بالسلطة ومن هنا يتطلب أن تكون إجراء الضبط الإداري ضروريا من خلال التناسب بين جسامه وقيد الوارد على الحرية من جهة وجسامه التهديد الذي يصيب النظام العام بالإضرار من جهة أخرى تطبيقا لمبدأ الضرورة تقدر بتقديرها.

2- أن تكون القواعد التنظيمية عامة: بغض النظر تماما عن السلطة المختصة بإصدارها واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية التي تصدر تنفيذها لها، ومقضا ذلك أن يكون القرار الفردي معتمدا على القاعدة العامة التي ترخص به و تجيزه كما يجب فضلا من ذلك أن يصدر مطابقا لهذه القواعد العامة طالما أنه يصدر بهدف تطبيقها على الحالات الفردية التي تنظمها.

3- أن تكون القواعد القانونية واجبة النفاذ: و يكون ذلك في مواجهة ما تصدره الهيئات الدنيا، أي التصرفات و الأعمال للهيئة التأسيسية تحتل مكانها في قمة النظام القانوني في الدولة بحيث تأتي بعدها الهيئة التشريعية ثم أعمال الهيئة التنفيذية، فقد استقر كل من الفقه و القضاء معا على الدستور يعلو على القانون العادي الذي يحكم اللوائح، و أن اللوائح الصادرة من السلطات العليا تحكم كل ما تصدره الهيئات الدنيا من تصرفات و قرارات¹.

4- أن تكون الإجراءات الضابطة معلة بأسباب تتعلق بالنظام العام: أي أن الحفاظ على النظام العام فقط هو الذي يسوغ سلطات .

¹ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 808 .

5- أن يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين: ويتعلق الأمر بتطبيق مبدأ قانون عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون، كوقوف السيارات في الطريق العام، أو القرار الذي يحفظ حق الوقوف لفتات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام¹.

الفرع الثاني: النظام العام كقيد على سلطات الضبط الإداري

إن هدف الوحيد لسلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام طبقاً لكقاعدة تخصيص الأهداف، حيث أن كل إجراء تقوم به هذه السلطات و لا يستهدف تحقيق النظام العام يعتبر غير مشروع، ولو حقق هذا الإجراء مصلحة عامة للدولة².

ففكرة النظام العام تقوم كضابط و قيد على سلطات البوليس الإداري و تبعا لهذه الحقيقة فإنه يشترط في الأعمال و الإجراءات البوليس الإداري الشروط التالية :

1- أن تكون أعمال و إجراءات البوليس الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام: ومفاده أن سلطة الضبط الإداري ملزمة باتخاذ التدابير الضرورية و الكافية لإنقاذ من الأخطار المهددة للنظام العام، و ذلك بالقدر الضروري فقط لمواجهتها و الحد من أثارها.

2- يجب أن يكون التدبير مجديا وفعالاً في وقاية النظام العام من الخطر الذي يهدده و إلا كان مقيد للحرية العامة بدون موجب الأمر الذي يستوجب إلغاءه³.

3- يجب أن تكون أعمال و إجراءات الضبط الإداري معقولة للمحافظة على النظام العام:

- حيث تتمثل معقولية التدبير الضبطي في التكليف الملقى على عاتق هيئات الضبط الإداري في أمر المحكومين بانتقاء كل مظاهر الإخلال بالنظام العام أو ما من شأنه التهديد بالإخلال به عن طريق تبصيرهم بالنصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الحريات و الحقوق و

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2004، ص 221.

² - سكوح رضوان، مرجع سابق، ص 50.

³ - رهاني علي طهراوي، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2008، ص 251.

إعلامهم بهدف التدبير الضابط ثم ترك الحرية للمواطنين في اختيار الإجراءات المعقولة و الكفيلة بإنقاذ المخاطر المهددة للنظام العام.

أي أن لا يكون هدف السلطة الضبطية المحافظة على النظام العام لذاته و إنما يجب أن يكون هدفها من المحافظة على النظام العام هو المحافظة على أكبر قدر ممكن من ممارسة الحرية التي يقدرها التشريع.

كذلك إن كان استخدام وسائل الضبط هو لضرورة التنظيم استثنائية فيجب أن تقدر هذه الضرورة بقدرها و أن لا تتجاوز إلى حد الإلغاء الحريات التي يعترف بها المشرع للمواطنين¹.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع القرارات التنظيمية و القرارات الفردية الصادرة عن مختلف إطارات الضبط الإداري إلى رقابة القاضي الإداري حيث يبسط القضاء رقابته على كافة أركان القرار الإداري للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين و الأنظمة التي تستمد سلطات الضبط الإداري من عدة نواحي أهمها:

أولاً: رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري

و هي سلطة قضائية تملكها و تمارسها محاكم القضاء الإداري للإلغاء قرارات إدارية ضابطية غير مشروعية بناء على طلبات ذوي المصلحة في ذلك و تنتهي رقابة الإلغاء القضائي هذه بصدور حكم قاضي يقضي بإلغاء قرار إداري غير مشروع أي مشوب بعيب من عيوب عدم شرعية القرارات الإدارية المعروفة و هي: عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل و الإجراءات، عيب مخالفة القانون و عيب انحراف في

¹ - رهاني علي طهراوي، مرجع سابق، ص 253.

استعمال السلطة و نظر الجدية و فاعلية رقابة الإلغاء القضائي في القضاء على القرارات الإدارية و إنهاء أثارها القانونية من وجود القانوني¹.

* تعتبر رقابة الإلغاء وضعية من وضعيات الرقابة القضائية على شرعية قرارات الضبط الإداري كونها تضمن المبدأ الشرعية و تدرج القوانين و تهدف إلى حماية الحقوق و الحريات العامة كما تجعل هيئات الضبط الإداري أكثر جدية، و ذلك حتى لا توصف وسائل تدخلها بغير الشرعية و يتم إلغائها.

ثانيا: رقابة التعويض و المسؤولية

بالإضافة لدور الكبير كقضاء الإلغاء في حماية الحقوق و الحريات العامة نجد وسيلة قضائية أخرى تمارسها جهات و محاكم القضاء المختصة و هي: رقابة التعويض و المسؤولية على أعمال و إجراءات الضبط الإداري بمناسبة تحريك و رفع دعوة التعويض و المسؤولية الإدارية من طرف المصلحة و الصفة القانونية من الأفراد المطالبة بالتعويض عن أضرار و خسائر التي أصابتهم بفعل الأعمال و الإجراءات الضبطية، و ما تجدر الإشارة إليه أن للقاضي في الدعوة التعويض أو القضاء الكامل سلطات و صلاحيات واسعة حيث أنه يتحقق من رافع الدعوة هو صاحب الحق، و من أن المدعي له مصلحة مباشرة حيث عليه إثبات أن حقه قد اعتدى عليه و من ثم يقرر القاضي أو يحكم على الإدارة بالتعويض، و تقوم مسؤولية الإدارة في الحالات العادية أساسا على الخطأ الذي يقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ و الضرر و العلاقة السببية بينهما و يمكن تعريف الخطأ بأنه إخلال بالالتزام، أو الفعل الضار غير المشروع وعليه فيعتبر الخطأ في المسؤولية الإدارية

هو الأساس القانوني المنطقي و الأصل الذي يفسر مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها الضارة بالغير.

¹- عمار عوابدي، الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، الشركة الزطنية للنشر و التوزيع، الجزائر 1982، ص 74.

و يشترط لكي يكون القرار الضبطي مصدر التعويض، أن يكون مشوب بعيب من العيوب التي تسمح و تجيز للقضاء الإداري الحكم بإلغائه و تتمثل هذه العيوب في:

1- عيب عدم الاختصاص: يترتب عن دعوة تجاوز السلطة المرفوعة ضد القرار الضبطي مشوب بعيب عدم الاختصاص الحكم بالإلغاء، وذلك نظرا لعدم مشروعية بسبب مخالفة و عدم مراعاة مصدر القرار كقواعد الاختصاص المنصوص عليها في القانون.

2- عيب الشكل و الإجراءات: بالنسبة للمسؤولية عن عيب الشكل فالقضاء الإداري لا يقر دائما بكون عيب الشكل و الإجراءات يعد خطأ مرفقي تترتب عنه قيام المسؤولية الإدارية العامة، فهو يشترط أن يكون الشكل جوهريا، أي الشكل الأساسي الذي نص عليه المشرع صراحة. أما الشكل الثانوي و الذي لا تلتزم ولا تراعي الإدارة العامة في إصدارها القرار الإداري شكل محدد فلا مسؤولية عليه و إذا كانت مخالفة الشكل أو الاختصاص أدت إلى الحكم بالإلغاء، ولم تؤثر على صحة القرار موضعيا فإنها لا يمكن أن تكون سببا للحكم بالتعويض بمعنى آخر فلا توجد العلاقة السببية بين عيب الشكل أو عيب الاختصاص، و بين الضرر الذي لحق الشخص وسبب الضرر هنا هو قرار سليم من الناحية الموضوعية، فلا تقوم المسؤولية في اتجاه الضبط الإداري.

3- عيب السبب: إذا اتخذت جهات الضبط الإداري قرارا إداريا من دون أن يكون هناك سبب، أي عدم وجود وقائع مادية أو قانونية، اعتبر القرار منشوبا بعيب السبب، ووصف بأنه غير مشروع، و إذا تترتب عنه ضرر للغير إن عقدت المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي¹.

¹ - عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، الجزائر، 1988، ص 49.

4- عيب مخالفة القانون: إذا كان محل القرار الضبط الإداري مخالفا للقانون، كان معيبا بوجه من أوجه عدم المشروعية التي تؤدي زيادة على إلغاء، إلى ترتيب و انعقاد مسؤولية جهة الإدارة على أساس وجوه الخطأ المرفقي.

5- عيب انحراف استعمال السلطة: إن الخطأ الذي ينتج عن القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة يستلزم التزام الجهة الإدارية بالتعويض، وذلك نظرا لبعدها عن استهداف و تحقيق النظام العام و لقاعدة تخصيص الأهداف هذا العيب خطأ مرفقي تقوم عليه المسؤولية إذا ترتب عنه ضرر للأشخاص¹.

ثالثا: رقابة فحص الشرعية و أثارها في تقييد سلطات الضبط الإداري

تترك رقابة التقدير و فحص مدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الضبط الإداري، و ذلك عند دفع بعدم شرعية هذه القرارات عند سير الدعوى القضائية، فنتوقف الدعوى القضائية المتصلة بالقرار المطعون فيه بالدفع بعدم الشرعية و تحال مسألة فحص و تقدير مدى شرعية هذا القرار إلى جهات القضاء الإداري المختص بالنظر و الفحص و هذا لا يؤدي إلى النتيجة القانونية من الوجود و إنما تتوقف آثار و فاعلية الرقابة عند مرحلة و نقطة البحث و التأكد من مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بالدفع بعدم الشرعية فقط فبالرغم من ضعف جزاء هذه الرقابة إلا أن أعمالها لها نتائج و فاعلية غير مباشر في تقييد و مراقبة أعمال الضبط الإداري ذلك أن عملية الدفع بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري يؤدي إلى تدخل سلطات القضاء في ملبسات و أركان ملائمة عملية اتخاذ القرارات الإدارية من طرف سلطات الضبط الإداري في نطاق سلطة القضاء في البحث عن مدى شرعية أو عدم شرعية قرارات الضبط الإداري.

¹ - عمور سيلامي، مرجع سابق، ص 50.

كما أن حكم جهة القضاء المختص بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري قد يؤدي إلى تحريك كل من دعوى الإلغاء فدعوى التعويض و المسؤولية و قد يؤدي إلى إعلان انعدام القرارات الإدارية الضبطية و يؤدي كل ذلك إلى ترتيب نتائج قانونية خطيرة ضد أعمال سلطات الضبط الإداري¹.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ على الدولة ظروف تجعلها توقف العمل بالقوانين العادية و اللجوء إلى استخدام القوانين الأخرى الملائمة للظروف المستجدة، و هذا ما يجعلها تزيد من اتساع سلطات الضبط الإداري إلا أن هذه الظروف لا يعني أنها تفتح المجال أمام هذه الهيئات لممارسة سلطاتها بدون ضابط أو قيد بل أنها تخضع لضوابط و قيود و هذا ما سنتناوله بالدراسة في هذا المطلب².

الفرع الأول: مضمون الظروف الاستثنائية

تتضمن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع السلطات الضابطة الإدارية عندما تقضي ذلك الظروف الاستثنائية، بالقدر التي تتضمنه تلك الظروف و ينتج عن ذلك أن الأحكام المقررة في النصوص القانونية المختلطة بشأن الضابطة الإدارية تتوقف تماما و يحل محلها أحكاما أخرى تتناسب على الظروف الاستثنائية و يدخل ضمن اختصاصات القضاء الإداري تقدير و توسيع السلطات بما يتلائم على حاجة الضابطة الإدارية.

إن مجلس الدولة الفرنسي هو أول من ابتدع نظرية الظروف الاستثنائية لكي يسمح باعتبار القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف المشروعة رغم ما يشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية و بذلك يكون المجلس قد

¹ - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 94.

² - أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، 1978، ص 19 .

عمل على توسعة نطاق مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية ليستوجب ما تصدره الإدارة من قرارات لمواجهة هذه الظروف¹.

إذن إن الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري تعني السماح للسلطات الضبط الإداري بإصدار القرارات والأوامر، تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية ولكنها مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار الظروف الاستثنائية للمحافظة على النظام العام، وبذلك تعفى هذه السلطات من القيود المشروعة العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص، أو الشكل أو الموضوع، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى ولكن على الرغم من ذلك فإن سلطات الضبط الإداري، لا يستطيع أن تعمل بما يشاء وأنه ليس طليقة الأيدي في التصرف بل أن سلطاته مقيدة بمشروعية تسمى بمشروعية الأزمات².

الفرع الثاني: دور التشريع والقضاء في توسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ على الدولة بعض الظروف الاستثنائية كالحرب أو الكارثة الطبيعية أو قيام حالة استعجال أو طوارئ وغيرها من الأحداث الغير المألوفة التي تهدد كيان المجتمع مما يستدعي من الإدارة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية تتجاوز ما هو عادي في مجال الضبط الإداري وهذا قيام نظام استثنائي توقف في ظله الحريات الفردية و الجماعية، وتحصل فيه الضمانات الدستورية حفاظاً على استتباب الأمن والنظام العام فبسبب الظروف الاستثنائية تتسع سلطات الضبط الإداري بفضل التشريع والقضاء³.

¹ - حمدي لقبيلات، مرجع سابق، ص 262 .

² - رحيش مسعود، مرجع سابق، ص 44.

³ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات، مصر 2006 ص 125.

أولاً: دور التشريع في توسع سلطات الضبط الإداري

إن الظروف الاستثنائية هي تلك الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد الشرعية الخاصة بالأزمات، والتي تتسع فيها السلطات الضبط الإداري استثناء إلى نص تشريعي، و ذلك لضمان الحماية للحقوق و الحريات العامة، و هذه الظروف تستوجب أساليب لتنظيمها، فأسلوب تنظيم الظروف الاستثنائية في الجزائر كمثال على ذلك.

1- حالة الحصار في الجزائر: إن حالة الحصار هي تعبير واضح من عجز القواعد القانونية العادية والنصوص الدستورية عن حماية كيان الدولة التي تعرض لتهديد بسبب الخطر الجسيم الذي مس بالأمن والنظام العام، وتعرف حالة حصار بأنها. الحالة التي تمكن من مواجهة أشد الظروف التي قد تمر بالدولة، والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها والتصدي لهذه الظروف، ويكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الاضطرابات الداخلية، بحيث تحل السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، ويقوم القضاء العسكري محل القضاء العادي وكمثال هذه الحالة حالة حصار في الجزائر أثناء زلزال الأضنام بولاية شلف، كما أعلنت في 4 جوان 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 الذي ينظم حالة الحصار في النقاط التالية:¹.

لقد عرفت المادة 2 من المرسوم الرئاسي المشار إليه حالة حصار بأنها لرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات القانونية التنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار المؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرفق العمومي.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، ج، ر، عدد 29.

الهيئة المكلفة لتسيير حالة الحصار هي السلطة العسكرية، و هذا معناه أن سلطة الضبط الإداري تتحول من سلطة مدنية إلى سلطة عسكرية، ولكن تبقى الهيئات الإدارية المدنية تمارس سلطتها التي لم تنتزع منها.

أما عن اختصاصها: فحسب المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتعلق بحالة الحصار يمكن لسلطات العسكرية أن تقوم بما يلي¹:

أن تجري أو تكلف من يجري التفتيشات ليلا و نهارا في المحلات العمومية أو الخاصة

أن تمنع إصدار منشورات والاجتماعات والنداءات العمومية التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن والاستقرار، لقد رفعت حالة حصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 1991/09/22 يتضمن رفع حالة حصار، و عوضت بحالة لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي لحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، إن حالة حصار تتسم بالشدّة و الصرامة و يظهر ذلك في السلطات الموسعة التي خولت لسلطة العسكرية و ما يترتب عنها من تقييد للحقوق و الحريات .

2- حالة طوارئ في الجزائر: تعتبر حالة طوارئ أخف شدة و صرامة من حالة الحصار إلا أن المشرع الدستوري لم يرقم بالتمييز بينهما و اكتفا بالنص على حالة الضرورة الملحة و استتباب الوضع كسبب لإعلانها.

و هذا ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 44 /92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ و يمكن توضيح اختصاصات الإدارة الموسعة في النقاط التالية :

- فحسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 44/92، تخول حالة طوارئ لوزير الداخلية والوالي، وفي إطار توجيهات الحكومة له صلاحيات القيام بما يلي:

¹ - المادة 7 من المرسوم الرئاسي 196/91

- تنظيم ونقل المواد الغذائية ذات الضرورة الأولى وتوزيعها
 - وضع مناطق من أجل الإقامة المنظمة لغير المقيمين
 - تحديد ومنع مرور الأشخاص والسيارات في الأماكن والأوقات المعينة
- وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد اتضح أن النشاط الذي يقوم به مضر للنظام العام، أو بسير المرافق ومصالح الدولة وفي حالة الإضراب الغير المرخص بإمكانها تسخير العمال المضربين للقيام بنشاطهم المهني المعتاد خدمة للمنفعة العامة¹.
- من خلال ما تقدم نصل إلى أن حالة الطوارئ لها أثرها في توسيع سلطات الضبط الإداري وذلك بتقييد حرية الأشخاص في الاجتماع و الانتقال والمرور والتجوال، ووضع الحدود على نشاطات الأحزاب والجمعيات، وكلها تدابير تسمح للإدارة بتسيير حالة طوارئ إلى غاية استتباب الوضع الأمني.
- 3- حالة الاستثنائية و حالة حرب في الجزائر:** يعلن رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية عندما يكون خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية أو سلامة التراب الوطني، فحسب المادة 93 من دستور الجزائري 1996 يستشير رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية كل من رئيس المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجزائر، كما تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها، أما حالة الحرب فقد نصت عليها المادة 95 من دستور 1996، و تعلن عندما يكون هناك عدوان فعلي يوشك أن يقع، و تعتبر حالة الحرب أشد الحالات بإعتبار أن التهديد يمس بسلامة الدولة و كيانها².

¹- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري المتضمن إعلان حالة طوارئ، ج، ر، عدد 10.

²- أنظر المادتين 93، 95، من دستور الجزائر.

ثانيا: دور القضاء في توسع سلطات الضبط الإداري

لقد خول القضاء الإداري لهيئات الضبط الإداري سلطات واسعة تمكنها من مواجهة كافة الأخطار، وذلك بواسطة تفسيره الواسع للنصوص الدستورية والقانونية، إن أعماله يجب أن تدور في فلك مبدأ المشروعية ولكن على نحو يتسع فيه نطاقه بحيث يعمل على احتواء تصرفات الإدارة ويجعل منها أمرا مشروعاً فهو في الحقيقة يجب أن تحل المشروعية استثنائية محل المشروعية العادية.

بمعنى أن التصرفات الإدارية لا تكون طليقة من كل قيد لأن معيار المشروعية هو أن يكون موضوعه هو مدى مطابقة تصرفات الإدارة لنص القانون وإنما على ضوء ضوابط معينة تتماشى على الحالة الاستثنائية فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو على التدخل و أن يكون تصرف الإدارة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفها الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف و أن يكون ملائماً لها و بذلك تخضع هذه التصرفات لرقابة القضاء و بالتالي فإن للقضاء دور مهم في توسيع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية¹.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد أخضع القضاء الإداري الإجراءات و الأعمال المتخذة من جانب الإدارة استنادات إلى السلطات الواسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية لرقابته، حتى يتأكد من وقوع الظرف الاستثنائي بالفعل و من توافر التلازم و التناسب بين الإجراءات المتخذة و الظروف الاستثنائية لا تعني خروج أعمال الإدارة من نطاق القضاء الإداري على عكس أعمال السيادة التي لا تدخل في اختصاص القضاء الإداري أصلاً أي أن القضاء الإداري يعمل نظرية الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي بمقتضاها يجوز للإدارة أن تقوم بأعمال

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده، شركة مطابع الطوايع التجارية، القاهرة، 1993، ص527.

ضرورية تخالف القوانين القائمة بشرط أن تكون هناك حالة الضرورة فعلا و أن يتم تطبيق القرار بما يتلائم على الظروف الاستثنائية دون تجاوزه¹.

و عليه يمكن أن نقول أن الظروف الاستثنائية يحول القاضي الإداري من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة فالقاضي يراقب في هذه الظروف قرارات الإدارة من حيث أسبابها و الغاية التي ترمي إليها من اتخاذها.

و نجدها تنعدم فيما يتعلق بركني الشكل و الإجراءات و الاختصاصات، حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو الإجراءات في الظروف الاستثنائية .

و تطبيقا فقد قضت المحكمة العليا- الغرفة العليا- في قرارها الصادر بتاريخ 1996/02/4 بصحة القرار الذي اتخذه الوزير الأول المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، رغم مخالفة لنص المادة 35 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية و التي تنص على أنه « لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية» .

وكذلك نصت عليها المادة 47 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والذي يلغي القانون السابق حيث جاءت هذه المادة لأحكام المادة سالفه الذكر حيث نصت على « يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم الرئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية »².

¹- بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل لطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002 ص36.

²- أنظر المادة 47 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

و اعتمدت المحكمة العليا قرارها بصحة المرسوم التنفيذي المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة طوارئ السابق ذكر والتي جاء في ضمنها عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبة أو معارضة تعلنها مجالس وهيئات تنفيذية بلدية اتخذت الحكومة عند الاقتضاء التدبير التي مكن من شأنها تعليق نشاطها أو محلها وهكذا يتضح لنا أنه بالرغم من اتساع سلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية إلا أنها مع ذلك تخضع لرقابة القضاء لتأكد من مشروعيتها¹.

¹ - أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة طوارئ.

خاتمة

لقد استهدفت دراسة بحثي موضوع مبدأ التحديد و التقييد على سلطات الضبط الإداري حيث أجد أنه من الضروري أن أعرض النتائج التي توصلت إليها فضلا عن التوصيات على وفق ما يأتي:

أولاً: النتائج:

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

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

و لاحظت أن أغراض الضبط الإداري لم تعد تقتصر على حفظ النظام العام الشامل و المتمثل في الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، كما كان عليه الحال في السابق بل اتسع نشاط الضبط الإداري و تطور نتيجة لتطور المجتمعات فأصبح يهدف إضافة إلى ذلك إلى حماية النظام الرونقي و الجمالي للمدينة، و حماية الآداب العامة، إذ أنه اتسع ليشمل حتى النظام السياسي و الاقتصادي للدولة، و هنا يتجلى الهدف الأساسي و الوحيد لوظيفة الضبط الإداري و التي يمكن إجمالها في حماية عناصر النظام العام بكل اختصار.

إن الضبط الإداري يختلف و يتميز عن مجموعة من الأنظمة المشابهة له، فهو يختلف عن الضبط التشريعي، كون أن الأول يقصد به وضع القيود و الضوابط على نشاط و حريات الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم و لحرياتهم، أما الثاني فهو يتميز بكونه يمارس من طرف السلطة التشريعية أو البرلمان، و يتمثل في القوانين التي تنظم استخدام الحريات الفردية التي كفلها الدستور للأفراد، و ذلك بوضع القيود الضرورية التي يقتضيها النظام العام قبل الإخلال به، أما الثاني فهو يتميز على العكس بالصفة العلاجية فهو ينشط بعد ارتكاب الجريمة لعلاج أثارها و ذلك بالبحث و توقيع العقوبات اللازمة عليهم، و يختلف كذلك عن المرفق العمومي، حيث أن هذا الأخير يقدم حاجات للمجتمع بينما الضبط الإداري يقيد الحريات و الحقوق.

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

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

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

ولكن قد تطرأ على الدولة ظروف استثنائية غير متوقعة حيث توجب عليها التوقف عن العمل بالقوانين العادية واستبدالها بقوانين أخرى تتناسب بالظرف الجديد، أي أن سلطات الضبط الإداري هنا يتوسع نشاطها، ولكن لا يعني هذا أن يكون المجال مفتوحا أمام هذه السلطات بدون قيد بل أنها تكون مقيدة بمبدأ المشروعية، إذ أن مبدأ المشروعية مفهوم صالح لشتى الظروف وذلك بتوسيعه ليشمل النطاق الاستثنائي حيث تمكن الإدارة بالحرية في بعض السلطات للتعامل مع هذه الظروف حتى ولو تعارض ذلك مع قواعد المشروعية العادية، إلى أن نشاطها يبقى شرعي لأنه يدخل في مجال "المشروعية الاستثنائية".

وليس هناك شك في أن أعمال الضبط الإداري باعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، وقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي أنصبت على

أعمال الضبط الإداري أن تستتبط مجموعة من القوانين والمبادئ القانونية التي حققت قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحریات الأفراد في مواجهات هيئات الضبط الإداري.

وبما أن الرقابة القضائية تعتبر من أهم صور الرقابة في الدولة ذلك أن القضاء هو الجهة المخولة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليه فاستنتجت أن هذه الرقابة تعتبر ضمانة فعالة تضاف للقيود العام وحتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

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

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

ثانيا: التوصيات:

ومن الضروري الخروج من هذه الدراسة بتوصيات التالية:

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

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

ضرورة وضع قواعد قانونية تضمن تحديد الجهات المنوط بها تحديدا قانونيا لمراقبة أعمال الضبط الإداري على أن يكون أساسها الرضا الشعبي، خاصة في الجزائر لا بد أن تمتلك أجهزة الضبط الإداري قاعدة أساسية تبنى عليها و هي الرضا الشعبي فكلما كان رضا الأفراد على إدارتهم ساد النظام العام و تحققت أهداف الضبط الإداري في كل المجالات.

توعية الرأي العام بمهام الضبط الإداري و أهميته في الحفاظ على النظام العام و ضمان حماية الحقوق و حرّيات الأفراد، لأن عدم الدراية بهذه الأهمية يولد مخالفة و عدم احترام الأفراد لأعمال الضبط الإداري.

قائمة المراجع

أولاً: المصادر

أ- القرآن الكريم

1- الآية 105 سورة التوبة

ب- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

ت- القوانين:

1- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 23 جويلية 2001 المتعلق بالبلدية، ج، ر، عدد 53.

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

ث- المراسيم:

1- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة حصار، ج، ر، عدد 29.

2- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة طوارئ، ج، ر، عدد 10.

3- المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحية وزير الداخلية، ج، ر، عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1994.

ج- الأوامر:

1- الأمر رقم 03/11 يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج، ر عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري 2011.

ثانيا: المراجع:

أ- الكتب:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الجامعية، ترجمة محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 1996

2- أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، 1978

3- أنور أحمد رسلان، وسيط في القانون الإداري، ط1، دار النهضة العربية مصر، 1998.

4- بلدوين أحمد، الدستور الجزائري، إشكالية ممارسة السلطة في ضل مرحلة الانتقالية دار الهومة، الجزائر، 2013.

5- بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل لطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002.

6- جمال مطلق الذنياب، الوجيز في القانون الإداري، دار العلمية الدولية عمان، 2003.

7- حسام مرسي، سلطة الإدارة في المجال الضبط الإداري ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2011.

8- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2004.

- 9- **حمدي لقبيلات**، القانون الإداري " ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري " ج1، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2008.
- 10- **رهاني علي طهراوي**، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008.
- 11- **سليمان محمد طماوي**، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر و التوزيع القاهرة، 2007.
- 12- **ظاهري حسين**، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، ط1 دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 13- **طعيمة الجرف**، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- 14- **عادل السعيد محمد أبو الخير**، الضبط الإداري و حدوده، شركة مطابع الطوابعي التجارية، القاهرة، 1993.
- 15- **عامر أحمد المختار**، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ساعدت جامعة بغداد على نشره، العراق، 1975.
- 16- **عبد الرؤوف هاشم البسيوني**، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2007.
- 17- **عبد الغني البسيوني**، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، 1998.
- 18- **عقيلة خرباشي**، علاقة الوظيفة بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

- 19- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإدارة، ج2 دار الهدى، عين مليلة الجزائر 2010.
- 20- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن 2003.
- 21- عمار عوابدي، الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1982.
- 22- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، ط2، الجزائر، 2008 .
- 23- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2013.
- 24- غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، ط1، دار الراية للنشر، الأردن 2013.
- 25- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.
- 26- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2004 .
- 27- محمد بدران، الطبعة الخاصة للضبط الإداري و الآثار القانونية المترتبة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- 28- محمد تاج الدين، الضبط إداريا و قضائيا، دار الوفاء لدنيا الطباعة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، دس،ن.
- 29- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة نشاط الإدارة وسائل دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.

30- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ضل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات، مصر، 2006.

31- مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، 2005 .

32- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار النشر و التوزيع، الجزائر 2001.

33- نواف كنعان، القانون الإداري، ج1، دار الثقافة و التوزيع، عمان، 2006.

34- ياسين بن بريح، الضبط الإداري، في الفكر القانون الوضعي و الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية 2014.

ب- المذكرات:

1- عمر بوقريط، الرقابة الإدارية على تدابير الضبط الإداري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير القانون العام) كلية حقوق و العلوم السياسية، جامعة منشوري قسنطينة، 2002/2006.

2- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، الجزائر 1988

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

4- مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري (مذكرة تخرج لنيل إجازة مدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 18، 2008/2007.

الفهرس

الفهرس

01	.....مقدمة
07	.....الفصل الأول: الإطار لمفاهيمي للضبط الإداري
07	.....المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري
07	.....المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وخصائصه
08	.....الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري
11	.....الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري
13	.....المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري
13	.....الفرع الأول: الضبط الإداري العام
14	.....الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص
15	.....المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري ووسائله
15	.....الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري
21	.....الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري
25	.....المبحث الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له
25	.....المطلب الأول: الضبط الإداري و الضبط القضائي
26	.....الفرع الأول: من حيث السلطة المختصة
26	.....الفرع الثاني: من حيث الغرض
27	.....الفرع الثالث : من حيث طبيعة إجراءاته
27	.....المطلب الثاني: الضبط الإداري و الضبط التشريعي
28	.....المطلب الثالث: الضبط الإداري و المرفق العام

الفرع الأول: أوجه و مظاهر التشابه و التداخل بين فكرتي الضبط الإداري و المرفق العام	29
الفرع الثاني: أوجه و مظاهر التفرقة و الاختلاف بين فكرتي الضبط الإداري و المرفق العام	30
الفصل الثاني: سلطات الضبط الإداري و الحدود المفروضة عليها	34
المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري	35
المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على مستوى المركزي	35
الفرع الأول: رئيس الجمهورية	35
الفرع الثاني: الوزير الأول و بقية الوزراء	38
المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على مستوى المحلي	42
الفرع الأول: الوالي	42
الفرع الثاني: رئيس مجلس الشعبي البلدي	44
المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري	46
المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية	46
الفرع الأول: تقييد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية	46
الفرع الثاني: النظام العام كقيد على سلطات الضبط الإداري	49
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية	50
المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	54
الفرع الأول: مضمون الظروف الاستثنائية	54
الفرع الثاني: دور التشريع و القضاء في توسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	55
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	59

63 الخاتمة

69 القائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

نستخلص أن أعمال الضبط الإداري باعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، وقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي أنصبت على أعمال الضبط الإداري أن تستنيط مجموعة من القوانين والمبادئ القانونية التي حققت قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهات هيئات الضبط الإداري.

وبما أن الرقابة القضائية تعتبر من أهم صور الرقابة في الدولة ذلك أن القضاء هو الجهة المخولة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليه فاستنتجت أن هذه الرقابة تعتبر ضمانا فعالة تضاف للقيود العام وحتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

الكلمات المفتاحية:

1/ الضبط الإداري 2/ الضبط القضائي 3/ الضبط التشريعي 4/ حدود سلطة الضبط الإداري

Abstract of The master thesis

We conclude that the work of administrative control as administrative work is subject to the supervision of the competent judiciary, and the control of the administrative judiciary has proven its effectiveness in comparative legal systems, as it was able, through the various situations and forms of judicial control that were focused on the work of administrative control, to devise a set of laws and legal principles that achieved a degree of guarantees. Effective protection of the rights and freedoms of individuals in the face of administrative control bodies.

Since judicial oversight is considered one of the most important forms of oversight in the state, since the judiciary is the body authorized to protect and preserve the principle of legality, I concluded that this oversight is an effective guarantee added to the general record so that the administration does not abuse its authority.

keywords:

1 /Administrative control 2 / Judicial control 3 / Legislative control
4 / Limitations of the authority of administrative control