وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم **القانون العام**

المرجع:

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

إقامة النظام العام في الجزائر وحمايته عن طريق الضبط الإداري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: القانون الإداري

من إعداد الطالبة:

بينين سعاد

تحت إشراف الأستاذ:

بوكر رشيدة

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ	بوزيد خالد	رئيسا
الأستاذة	بوكر رشيدة	مشرفا مقررا
الأستاذة	لطروش أمينة	مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقِشت يوم: 2020/08/26

إهـــــــداء

أحمد الله عز وجل على منه وعونه لإتمام هذا البحث، إلى الذي وهبني كل ما يملك حتى أحقق له آماله، إلى ما من كان يدفعني للأمام لنيل المبتغى إلى الإنسان الذي امتلك الإنسانية بكل قوة إلى الذي سهر على تعلمي أبي الغالي أطال الله في عمره.

إلى التي وهبت فلذة كبدها كل العطاء والحنان، إلى التي صبرت على كل شيء، التي رعتني حق الرعاية وكانت سندي في الشدائد، وكانت دعواها لي بالتوفيق، تتبعني خطوة بخطوة في عملي، إلى من ارتحت كلما تذكرت ابتسامتها في وجهي نبع الحنان أمي أعز ملاك على القلب والعين جزاها الله عني خير الجزاء في الدارين، إلى أخي وأخواتي الذين تقاسموا معي عبء الحياة.

كما أهدي ثمرة جهدي لأستاذتي الكريمة الأستاذة "بوكر رشيدة" التي كلما تظلمت الطريق أمامي لجأت إليها فأنارت لي وكلما دب اليأس في نعني زرعت فيا الأمل لأسير قدما وكلما سألت عن معرفة زودتني بها.

وإلى كل من يؤمن بأن بذور النجاح التغير هي في ذواتنا وفي أنفسنا قبل أن تكون في الأشياء الأخرى ....

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل

شكر وعرفان

الحمد والشكر لله العلي القدير الذي زودنا بالصبر الجميل لإتمام هذا العمل أتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى الأستاذة بوكر رشيدة لقبولها الإشراف على مذكرتي هذه ولما قدمته لي من نصائح وزارة التربية الوطنية توجيهات قيمة ولما تحلى به من صفات علمية وإنسانية في تعاملها معي

وإلى جميع من قدم لي يد العون والمساعدة.

قائمة المختصرات

المختصرات باللغة العربية:

_ج : جزء.

_ج.ر: جريدة الرسمية.

_ر.ج : رئيس الجمهورية.

_د.ط : دون طبعة.

_ص : صفحة.

_ط : طبعة.

المختصرات بالغة الفرنسية:

_p: page.

مقدمة

تتولى الدولة ثلاث سلطات وهي السلطة التشريعية، والتنفيذية، القضائية وفي مجال السلطة التنفيذية فإن الدولة تقوم مباشرة بنشاطين تهدف من خلال النشاط الأول إلى توفير الراحة للمجتمع وتلبية خدماته بواسطة نظام المرافق العامة وكذلك تهدف إلى حماية المجتمع من خلال وظيفة الضبط الإداري.

فإن المهام الأساسية للدولة من خلال أجهزتها الإدارية المركزية أو المحلية الإقليمية هي خدمة المواطن من خلال تمتعه بممارسة الحقوق والحريات التي منحها الدستور وكذلك تحقيق المنفعة العامة ونتيجة هذه المهام عرفت وظائف الدولة تطورات تاريخية هامة حيث كانت الدولة تمارس المهام التقليدية المتمثلة في الحفاظ على الأمن الداخلي والأمن الخارجي.

فأصبحت وظيفة الضبط الإداري من أول واجبات الدولة وأهمها فهي ضرورية لازمة لاستقرار النظام العام وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها فبدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي لذا فإن هذه الوظيفة تعد عصب السلطة العامة وجوهرها بالنظر إلى هذه، الوظيفة من ضرورة وحيوية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور أهمية في المجتمع حيث أنها تهدف إلى حماية الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي فتتولى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته إلا أنها من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ نشأتها إلى غاية الآن فتعد ضرورة الاستقرار للحياة الاجتماعية ومن غيرها، وبدونها تعم المشاكل والفوضى في المجتمعات .

يعتبر الضبط الإداري بمعناه العام مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث حيث يعتبر كذلك نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده[1].

[1]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط.2، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص364.

ويعرف كذلك بأنه الحياة، النظام والقانون للمحافظة على المدينة (المجتمع) فنجد التعريف الحديث للضبط الإداري هو حق الدولة في تقيد الحريات الفردية باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام.

فمن البديهي أن كل فرد من أفراد المجتمع الإنساني يتمتع في تصرفاته بقدر من الحقوق والحريات الفردية تكفل الدساتير والتشريعات حق ممارستها ذلك أن فكرة النظام القانوني لهذه الحقوق وهذه المبادئ وهذه القيم الإنسانية المقررة من أي اعتداء أو تعسف في حقها ومن أي جهة كانت احتراما لمبدأ المشروعية السائدة في الدولة، حيث أن فكرة الحقوق والحريات الفردية والجماعية تعد من أبرز الأفكار والقضايا التي تنادي بها الشعوب والمجتمعات اليوم في كل أنحاء العالم.

ولكن حتى وإن كانت هذه الحقوق وتلك الحريات تعد من الحقوق الشخصية اللصيقة بالفرد ومن حقه أن يتمتع بها ولا يحرم من ممارستها، فليس معنى ذلك أن تترك دون قيود وضوابط وتمارس بصفة مطلقة في المجتمع، وإلا خلق وعمٌ الفساد في المجتمع وما يترتب على ذلك من تصرفات وسلوكات خطيرة على النظام العام التي تؤدي إلى حدوث حالات من الفوضى والاضطرابات تخل بأهداف المجتمع ومقوماته وتهز أركانه.

ولما كان ضبط الإداري متعلق إلى حد كبير بفكرة النظام العام كهدف أساسي لتمتع الإدارة بهذا النشاط، فهذا الهدف الذي يشهد تطورا وفقا لسيرورة الحياة.

لاشك أن الموضوع له أهمية كبيرة حيث يستند أهميته كون أن المجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على نظام العام بعناصره المختلفة وزارة التربية الوطنية التمسك بهذا النظام لأنه يعتبر من الضروريات المهمة جدا لحماية المجتمعات.

إن نظرية الضبط الإداري من أهم وأقدم نظريات القانون الإداري وأنها مازالت محل الدراسة

إلى يومنا هذا وذلك نظرا للتغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمعات[1].

الإشكالية:

أما بالنسبة لإشكالية البحث فهي تنقسم إلى إشكالية جوهرية تنبثق عنها مجموعة من الإشكاليات الفردية خدمة لموضوع البحث.

• بالنسبة للإشكالية الجوهرية تتمثل فيما يلي:

فيما يتمثل دور الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام؟

• تتفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية على النحو التالي.

- ما هو مفهوم الضبط الإداري؟
- ما المقصود بالنظام العام وما هي مميزاته وعناصره؟
- فيما تتمثل وسائل الضبط الإداري؟
- ما هي حدود الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية؟

أسباب اختيار الموضوع :

ومن الأسباب التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع كونه يتناول أهم مواضيع القانون الإداري الذي هو لب وجوهر اختصاصنا.

آ) أسباب موضوعية: تتمثل أساسا في أهمية الموضوع وهو الضبط الإداري من خلال دوره في تحقيق النظام العام في الدولة بالمقابل حماية الحريات العامة للأفراد.

كذلك قدرة هذا الموضوع في التجديد من الناحية القانونية وهذا راجع إلى التطور المستمر للمجتمع.

[1]– د.عمار عوابدي، القانون الإداري، نشاط الإداري، الجزء الثاني، ط.3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة2000 ص8.

ب) أسباب ذاتية: تتمثل أساسا في الرغبة الذاتية في تناول موضوع من موضوعات القانون الإداري.

تكمن أهداف الدراسة من خلال أهمية السابقة للموضوع فإن أهداف الدراسة تكمن في توضيح مفهوم الضبط الإداري وأهمية في حفظ النظام العام في المجتمع كذلك تمكين القارئ من معرفة أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية القيم معينة في المجتمع يمكن إجمالها في النظام العام وليس فقد لتقيد حرياتهم ونشاطاتهم دون جدوى.

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

وضمت المنهج الوصفي لوصف وتوضيح مفهوم الضبط الإداري، كما أنه استخدمنا المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع وكذلك الآراء الفقهية التي جاءت في مجال الضبط الإداري والنظام العام.

وللإجابة على الإشكالية الجوهرية والإشكاليات الفرعية لموضوع بحثنا ارتئينا تقسيم الدراسة إلى فصلين أساسيين، نتناول في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للضبط الإداري والنظام العام، وذلك في مبحثين أساسيين بحيث يتناول المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري، وفي المبحث الثاني: مفهوم النظام العام وتناولنا ضمن الفصل الثاني: وسائل وحدود الضبط الإداري والذي يتضمن مبحثين المبحث الأول يتناول: وسائل الضبط الإداري بينما المبحث الثاني فتناول حدود الضبط الإداري.

صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي واجهتها نذكر

- نقص وندرة في المراجع المتخصصة في موضوع البحث، وكذلك صعوبة الحصول على المراجع والكتب نظرا لقلتها وعدم توافرها في معظم الأوقات.

- صعوبة البحث في ظل هذا الوباء.

- عدم مقابلة الأستاذ في ظل الحجر الصحي.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للضبط الإداري والنظام العام

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

حيث تحقق السلطات الإدارية من وراء هذه الوظيفة أهدافها الضبطية المتمثلة في المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة بطريقة دائمة ومنتظمة ويتمثل الضبط الإداري الصورة السلبية لعمل الإدارة والجانب الذي تظهر فيه بمظاهر صاحبة السلطة العامة، ومن خلال إلزام الموظفين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه قصد تنظيم المجتمع وحمايته من الأضرار التي تنجر عن المساس بالنظام العام، فالأصل العام إقرار ممارسة الأفراد للحقوق والحريات العامة النى هي مكرسة دستوريا، ولكن ذلك ليس بصفة مطلقة فهي تخضع لقواعد وضوابط حتى لا يساء استعمالها من طرف الأفراد وأساليب لازمة التي خوّلها المشرع الجزائري وفقاً للنظام القانوني الساري في الدولة. وهذا تحقيقا للمصلحة العامة والحفاظ على نظام الدولة، لذا تقتضي دراسة الإطار المفاهيمي للضبط الإداري والنظام العام البحث في عمق هذين المفهومين حيث سنتناول في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، أما في ما يخص المفهوم الثاني والمتمثل في النظام العام سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

لدراسة هذا العنصر أهمية بالغة في مجال الدراسة كونه يمثل القاعدة الأولى للدخول إلى صلب الموضوع ولتجسيد هذه الأهمية كان لزاما علينا التعرض إلى نقاط معينة لتوضيح الضبط الإداري قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الأول تعريف الضبط الإداري بينما تناولنا في المطلب الثاني تمييز الضبط الإداري وما يشابهه من نظم في حين خصصنا المطلب الثالث لأنواع الضبط الإداري.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.

ولتحديد مدلول الضبط الإداري نتطرق إلى التعريف اللغوي و التشريعي وكذا الفقهي

الفرع الأول: المقصود بالضبط الإداري:

أولا: التعريف اللغوي والاصطلاحي.

1) **الضبط لغة:** يعني التحديد الدقيق من فعل ضبط يضبط فهو ضابط يقول:

• ضبط لسانه: أي حفظه بالحزم حفظا بليغا.

• ضبط عمله: أتقنه، أحكمه.

• فكلمة الضبط تستمد من مصدر ضبط بمعنى لزمه وقوي عليه فالضبط له عدة معاني فهو يعني دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى حدده على وجه الدقة. و الضبط كذلك يعني وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري البحث عنه[1].

[1]– قاموس لسان العزب أبو منظور الجزء 9 ، ص241.

فيقال أنه قد ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء و يعني أيضا تدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة عاينها أو شاهدها، ولذا يقال أن الضبط الواعية يعني تحرير محضر لها، كما يعني الضبط في لغة الأحكام الإتقان لزوم الشيء لا يفارقه، وضبط الشيء حفظه[1].

الضبط لغويا هو الإحكام و الإتقان و الإصلاح و تصحيح الأخطاء أو توجيه السلوك ويشمل هذا المعنى مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعلمية والقانونية[2].

2) الضبط اصطلاحا:

للضبط الإداري معنيين مختلفين، أحدهما موضوعي أي وظيفي، والثاني شكلي أي عضوي الإداري ويقصد بالمعنى العضوي السلطة التنفيذية ممثلة في جهاتها الإدارية و موظفيها الذين يمارسون هذا النشاط، أما المعنى الوظيفي أي الموضوعي فيقصد به النشاط الذي تتولاه الجهات الإدارية مستهدفة بذلك المحافظة على النظام العام بكل عناصره، وطبقا للتصوير المتقدم فإن موضوع دراسة الضبط الإداري يتناول مجموعة القواعد والتدابير الفردية التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد تنظيم كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وتباشر السلطات الإدارية هذه الوظيفة عن طريق ما تصدره من قرارات تنظيمية ولوائح ضبط أو قرارات فردية أو تراخيص[3].

ثانيا: التعريف التشريعي.

الوقائع أن مهمة المشرع هي وضع القوانين وليس القيام بتعريف مختلف الأنظمة التي يشرع لها تاركا المجال لأهل الاختصاص.

---

[1]– المعجم الوجيز، معجم اللغة العربية، المتجد في اللغة العربية و العلوم ط1، بيروت 1980.

[2]– د–عمار بوضياف، المرجع السابق، ص367.

[3]– سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2008/2007 ص299.

فالمشرع في مختلف الدول يتطرق لتعريف الضبط في أي من التشريعات ذات العلاقة إذ أنه في بعض الحالات يبتعد عن وضع التعريفات لمختف الأنظمة التي يشرع لها خشية من أن تكون تعريفاته غير جامعة مانعة[1].

إن أغلب الدول و خاصة فرنسا ومصر لم يتعرضوا لتعريف الضبط الإداري بصورة قاطعة وإنما حددت أغراضه فعلى سبيل المثال نصت المادة 97 من القانون الصادر في فرنسا في 1884/04/05 يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام العام و الأمن العام و الصحة العامة، و في التشريع الجزائري نلاحظ أن المشرع وضح عن طريق النصوص الدستورية الهيئات و السلطات المخول لها ممارسة إجراءات الضبط الإداري من أجل الحفاظ على النظام العام دون إعطاء تعريف مضبوط للضبط الإداري[2].

ثالثا: التعريف الفقهي.

إزاء عدم تحديد المشرع للضبط الإداري تحديدا دقيقا، كان لزاما على الفقه بوضع تعريف له رغم أن الفقهاء لم يتفقوا على تعريف موحد إلا أنهم ساهموا في إعطاء تعاريف متعددة، فعرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه " كل الأعمال والإجراءات و الأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة و ذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق و الحريات السائدة في الدولة[3].

وقد عرفه الأستاذ محمد صغير بعلي " إن الضبط هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة العامة و الصحة العامة[4].

---

[1]– حمدي القيلات، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، جامعة محمد دار وائل للنشر والتوزيع جامعة مصر، 2008 ص215.

[2]– مقسم بوعلام ، مذكرة ماستر، الضمانات قضائية للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، ص7.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، د.م.ج سنة 2000، ص10.

[4]– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، د.ط. دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2005 ص260.

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن الضبط الإداري "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام ".

و أما الأستاذ صبيح بشير مسكوني يرى أن " الضبط الإداري مظهر من مظاهر نشاط الإدارة يراد به ممارسة هيئات معينة لاختصاصات قرض قيود على حريات الأفراد وحماية النظام العام"[1].

أما على مستوى فرنسا فقهاء فرنسا:

وردت في فرنسا تعريفات متعددة لمفهوم الضبط الإداري ومن بينها التعريف الذي أورده الفقيه "هوريو" hourriou أن الضبط الإداري" السلطة التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام في الدولة " وعرفه كذلك بأنه" سيادة النظام و السلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون ".

أما الفقيه " دي لوبار دير" فعرفه بأنه " صورة من صور تدخل السلطة الإدارية تتمخض عنه فرض قيود على الحريات الفردية بغية صون النظام وحمايته وكذلك عرفه بأنه مظاهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري.

إن لفكرة الضبط الإداري مجموعة من الخصائص الذاتية، تتكامل في تشكيل وتركيب هوية وماهية الضبط الإداري، وتساعد في ذات الوقت على عملية اكتشاف ومعرفة ماهية هذا الأخير، ويستلزم الأمر و المنطق هنا في مجال البحث في موضوع الضبط الإداري الوقوف عند خصائصه التي نلخصها في النطاق التالية:

[1]– مازن ليلو راضي، دراسات القانون الإداري، دار قنديل للنشر و التوزيع، عمان، سنة 2011 ص196.

أولا: الصفة الانفرادية.

يعد الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة، و تهدف من وراءه إلى تحقيق النظام العام، فلا يتصور أن تلعب الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة. وهذا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية[1].

يقر القضاء بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد إبرام العقود والصفقات فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري مثلا استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها واختصاصاتها في المحافظة على النظام العام، وكل عقد تبرمه سلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لانجاز عمل ما يعتبره القضاء باطلا وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري واختصاصاته غير قابلة للتصرف فيها ولا يمكن اكتسابها بالتقادم، لأنها أعمال من النظام العام لا تقبل التغيير فهي واجبات أكثر منها حقوق، لا يستطيع صاحبها التصرف فيها كما يريد وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحتة على جميع الأصعدة والمعايير[2].

ثانيا: الصفة التقديرية.

من امتيازات السلطة الإدارية تمكينها من تحقيق هدفها الذي تبتغيه وهو المصلحة العامة، تمتعها بالسلطة التقديرية. إذ بهذه الصلاحية تملك سلطة التقدير في ممارستها لاختصاصاتها لكي تمارس على أفضل وجه، ويقصد بها في هذا مجال هو تمتع هذه الأخيرة بتقدير الظروف التي تبرر التدخل من عدمه، إذ ذلك التصرف قد ينتج عنه خطر واختيار الأسلوب والتصرف

[1]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص372.

[2]– عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص11.

الذي تراه ملائما لمواجهة هذا الظرف[1].

يقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر ن عملا ما سينتج عنخ خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عان فإنها لا شك أن هناك مخاطر سنتتج عن هذا النشاط الاجتماعي[2].

ثالثا: الصفة الوقائية.

عرف الدكتور "عبد الغني بسيوني" الضبط الإداري بأنه تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، ما يراه الدكتور فإن الضبط الإداري ذو طابع وقائي، سعى دائما إلى درء الخطر قبل وقوعه على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو السياقة من أحد الأفراد، فهذا خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة حينما تغلق محلا أو تعاين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره، والسلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استعمال المناجم أو المحاجر). فإن ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص، ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكو ناتجا عن هذا الاستغلال[3].

المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري وما يشابههم من نظم.

يتشابه الضبط الإداري مع بعض الصور والأفكار والأساليب التنظيمية الأخرى في المجتمع والدولة مثل فكرة المرفق العام وفكرة الضبط التشريعي وفكرة الضبط القضائي، الأمر الذي يتطلب القيام بعملية تمييز الضبط الإداري عن غيره من هذه الأفكار والصور والأساليب

[1]– الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير الضبط الإداري وحدوده، بلد النسر، مطابع شركة الطزبجي التجارية، القاهرة، سنة 1999 ص113-123.

[2]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص483.

[3]– عمار بوضياف، نفس المرجع، ص372.

التنظيمية في الدولة لأن النظام القانوني لهذا الأخير يختلف عن النظم القانونية لكل من فكرة المرفق العام والضبط التشريعي والضبط القضائي.

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي.

بين النوعين من الضبط صلة مشتركة وهي كلاهما يتضمن تقييدا وتنظيما على ممارسة الحريات الفردية بهدف حماية نظام وأمن المجتمع وصالحه العام ولكن يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من ناحية المعيار العضوي، فالضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها الأقاليم بوضع القيود والضوابط على ممارسة الحريات الفردية لأجل حماية النظام العام أما الضبط التشريعي فيمارس البرلمان أو السلطة التشريعية ويتمثل في القوانين التي تنظم استخدام الحريات الفردية التي كلفها الدستور للأفراد وذلك بوضع القيود الضرورية التي يقتضيها هذا التنظيم[1].

حيث نصت المادة 124 من الدستور 1996: "الرئيس الجمهورية أن يشرع أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"[2].

ففي الجانب المادي الضبط الإداري هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وحمايته من الاختلال، بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن القوانين الصادرة عن البرلمان والتي تحدد وتضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة بالدستور.

[1]– محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، سنة 2007 ص26-27.

[2]– المادة 124 من دستور 1996.

ذلك محمد رفعت أن معظم تلك الحريات تقتضي سن وإصدار القوانين المتعلقة بها حيث نصت المادة 122 الفقرة الأولى من الدستور على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجتمعات الآتية: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين"[1].

والأصل العام في النظام الديمقراطي أن البرلمان الذي يجمع ممثلي المنتخبين، هو صاحب السلطة في تنظيم الحريات الفردية وتقييدها القدر الضروري لحسن ممارستها ولذلك فإن الضبط الإداري وما يتضمنه من تنظيم وقيود على النشاط الفردي، يجب كأصل عام أن يمارس في إطار القوانين البرلمانية وتنفيذا لها، ولكن الأصل العام لا يحرم السلطة التنفيذية من استخدام سلطتها المستقلة أي استقلالا عن القوانين في رفض قيود أخرى على حريات الأفراد طالما أنها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع، وتطبيقا لذلك استقرار العرف الدستوري في مصر في ظل دستور 1923 على حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح أو مراسيم الضبط رغم عدم نص هذا الدستور صراحة على منحها هذا الحق والسلطة.

وهو ما استقر عليه العرف الدستوري في لبنان بشأن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح أو مراسيم الضبط رغم عدم النص الصريح في الدستور اللبناني[2].

كما أن هناك عدة أمثلة في الجزائر نص عليها الدستور وتتمثل في ما يلي:

• نصت المادة 43 من الدستور على ما يلي:" حق إنشاء الجمعيات، مضمون تشجيع الدولة، ازدهار الحركة الجمهورية، يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات.

• نصت المادة 57 من الدستور 1996 على ما يلي:

[1]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص263.

[2]– مصطفى أبو رايد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط الدار الجامعة بيروت سنة 1990 ص176.

"الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانوني يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدود الممارسة في ميادين الدفاع الوطني و الأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال ذات المنفعة الحيوية للمجتمع".

ثم تدخل البرلمان لممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون 90-02 المؤرخ في 06-02-1990 المعدل و المتمم و المتعلق بالوقاية عن النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها وممارسة حق الإضراب الذي وضع قيودا وشروط لممارسة الإضراب وعلى رأسها ضمان ما يسمى بالقدر الأدنى من الخدمة.

وفي كل الحالات فإن تنمية وترشيد وحماية ممارسة الحريات في المجتمع لا يبن فقط بالنص عليها في الدساتير إنما بمدى وضع الآليات والإجراءات التشريعية وتكفل حقا وفعلا التمتع بها في كنف النظام والاستقرار[1].

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي.

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها السلطة الضبطية القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته[2].

ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته[3].

وتبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والقضائي في اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما.

---

[1]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص264-265.

[2]- عبد الغني بسوني عبد الله، القانون الإداري المجلد الأول، الدار الجامعة للطباعة ونشر بيروت 1998 ص197.

[3]- علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر سنة 2010 ص84.

إذ أن الضبط الإداري يتصل في عمليته وإجراءاته بالسلطة التنفيذية والإدارية وبالتالي تخضع إجراءاته للقضاء الإداري أي مجلس الدولة للطعن فيها أو تجاوز حد السلطة في حالة عدم مشروعيتها بجانب طلب التعويض عن أضرارها، فهو على ذلك إجراء وقائي يتولى مهام السلطة الإدارية متمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الوزراء الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية[1].

أما بالنسبة لممارسة الضبط القضائي مسندة أصلا إلى السلطة القضائية (النيابة العامة)، وإذا ما مارسها أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية ضابط وأعوان الشرطة فإنهم يكونون تحت إشراف ومراقبة السلطة القضائية طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

أولا: صعوبة التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

لا شك أن الضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي فالأول مهمته وقائية والثاني لا يتحرك إلا بعد وقوع الإخلال بالنظام العام.

لذلك ترجع صعوبة التمييز بين الضبطين إلى الاعتبارات التالية:

• أنه قد يجمع رجال الضبط الإداري أي رجال الإدارة في كثير من الأحيان بين وظيفة الضبط القضائي ووظيفة الضبط الإداري فشرطي المرور مثلا يجمع في العديد من الحالات بين الصنفين فهو حين ينظم المرور في المنطقة معينة يباشر وظيفة الضبط الإداري وحين يحرر مخالفات للأفراد الذين يخضعون للوائح وتعليمات المرور يتحول إلى وظيفة الضبط القضائي.

• إن إجراءات الضبط الإداري والضبط القضائي متداخلة إلى حد كبير لدرجة أنه قد يصعب الفصل بينهما، كما أنه قد يحدث خلطا كبيرا بين وظيفيين نظرا لأن القانون يجمعهما في الغالب الأحوال في يد واحدة فنلاحظ مثل أن الشرطي الذي ينظم حركة المرور في الطريق

[1]– مصطفى بوزيد فهمي، المرجع السابق، ص176.

العام هو ذاته الذي يأمر السائق بالتوفيق عن السير كما يحرر له محضر ضبط عن المخالفة التي ارتكبها[1].

• إن كلاهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام داخل الدولة، فإذا كان الضبط القضائي يساعد صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في النفوس، نجد أن الضبط الإداري له آثار كبيرة في التقليل من الوقوع التي يتعقبها الضبط القضائي.

ثانيا: أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

إن نشاط الضبط القضائي يتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية، ومن ثم منازعاته تخضع لقانون الإجراءات الجنائية وتختص المحاكم الجنائية ويترتب على ذلك نتائج:

• إن الأعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة، إما أعمال الضبط القضائية القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة.

• إن نشاط الضبط القضائي لا يخضع لنفس قواعد المسؤولية التي يخضع لها الضبط الإداري، إذ القاعدة المقررة أن أعمال الضبط الإداري يمكن أن تثير مسؤولية الإدارة إذا ما توفرت أركان مسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، إما تلك الناجمة عن أعمال الضبط القضائي فلا تزال مسؤولية الدولة عنها مثيرة خلافا لأن الدولة غير مسؤولة عن أخطاء الضبط القضائي إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة.

وأوجه الاختلاف أثارت جدلا في الفقه فيرى البعض ضرورة قيام المشرع بالفصل بينهما بحيث يصبح للضبطية القضائية هيئة خاصة ومتميزة عن الضبطية الإدارية، لأن كل منهما يحتاج القائم عليها إعداد خاص وكفاءة معينة من حيث المواهب والمعلومات والتدريب، كما أن

[1]– محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر و التوزيع القاهرة 1985/1984 ص170،171.

الجميع بين الموظفين في يد مأمور ضبط واحد يجعله مثقل بمهام كثيرة قد تنقص من كفاءته ومجهوده، إما الفصل بين الموظفين الإدارية والقضائية متقنا لعمله ويؤديه على أحسن وجه.

ويذهب البعض الأخر إلى عكس الرأي السابق حيث يرى جواز الجمع بين الوظيفتين في يد شخص واحد بسبب أن الوظيفتين متداخلتين[1].

ثالثا: معايير التمييز بين الضبط الإداري والقضائي.

يعد التمييز بينهما جد عسير نظر التدخل الوظيفتين كما رأينا من قبل وهذه الصعوبة في جعلت الفقه والقضاء يتبنى أكثر من معيار لتمييز بينهما، المعيار التشريعي للتمييز بين البوليس الإداري والبوليس القضائي:

لقد تدخل المشرع لتحديد السلطات ورجال البوليس على سبيل الحصر كما حاول أيضا هذا المشرع تحديد أهداف واعتمال سلطات البوليس القضائي وهو ما يفعله المشرع في قانون الإجراءات الجزائية وقد نص على ذلك في المادة 15 من قانون رقم 11-02 المؤرخ في 2011/02/23 وقد حصر ضابط الشركة القضائية في الأشخاص التالية:

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- ضابط الدرك الوطني.
- محافظو الشرطة.
- ضابط شركة.

*ذوي الرتب في الدرك ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك الوطني ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة مفتشو الأمن الوطني الذين قضوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات

[1]- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي الإسكندرية، سنة 2007ص21

على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية بعد موافقة لجنة خاصة.

* ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني و وزير العدل.

ويعاب على هذا المعيار أنه عاجز عن عملية التفرقة كما أن الهيئات التي ذكرها المشرع الجنائي و المشرع الإداري هي في حقيقة الأمر تملك الصفتين معا، كما هو الحال بالنسبة للولاة ورؤساء المجالس الشعبية في النظام الجزائري لذا لابد من البحث عن المعيار الصحيح والجامع والمانع في عملية التميز بين الضبط الإداري و القضائي وذلك من خلال محاولة الفقه والقضاء[1] هناك معايير كثيرة نذكر منها.

أ)-المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على أساس النظر إلى السلطة القائمة بعمل الضبط فإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى العمل يكون هذا العمل ضبط إداري، وبالتالي يكون القرار الصادر في هذا الشأن قرار إداريا، إما إذا كانت السلطة التي تقوم بالتصرف سلطة قضائية فالعمل ضبط قضائي ويكزن القرار الصادر في هذه الحالة قرار قضائيا.

وهذا المعيار غير سليم وغير جامع ومانع وقاطع في عملية الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي لأنه أولا معيار سطحي يعتمد على الظاهر الصورية الخارجية للنشاط، وكما أنه كذلك يعجز عن هذه التفرقة في حالة السلطات والأشخاص العامة التي تحوز صفتين في ذات الوقت كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني الجزائري.

[1]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص19، 20.

ب) المعيار الموضوعي:

إن التفرقة بين الضبط القضائي والضبط الإداري يجب أن تكون على أساس موضوعي فيعتبر العمل قضائيا إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف والمختص يدخل في نطاق البحث والتحري عن جريمة معينة بقصد القبض على مرتكبيها وتوقيع العقوبات عليه وإذ كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في نطاق المراقبة والإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام أي أن أصحاب هذا المعيار ينظرون إلى موضوع العمل وكيانه المادي.

ج)المعيار المختلط:

قد ذهب جانب من الفقه إلى الجميع بين المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي وكان أول من اهتدى إلى هذا المعيار الفقيه " رايموند جوليان" حيث يرى أن المعيار القضائي يحتوي على جانبين الموضوعي والشكلي.

يدخل في نطاق المراقبة والإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام أي أن أصحاب هذا المعيار ينظرون إلى موضوع العمل وكيانه المادي[1].

الفرع الثالث: الفرق بين الضبط الإداري و المرفق العام.

لما كانت وظيفة الضبط الإداري تكمن في تقييد والحد من مجال النشاط الإداري، بينما وظيفة المرفق العام تقوم على أساس تزويد وتوفير وإشباع الحاجات العامة للجمهور، فقد أطلق الفقه على مهمة الضبط الإداري بالنشاط السلبي، أما المرافق العامة بالنشاط الإيجابي[2].

وتكمن نقاط التقارب بين المفهومين في أن كلاهما يعملان على تحقيق المصلحة العامة، لأن كثير من الإجراءات والوسائل التي تستخدمها الإدارة للقيام بنشاطها الضبطي تساهم في تحسين سير المرافق العامة، كما أن حسن سير المرافق العامة قد يسهل على الإدارة مهمتها في

[1]- عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص20، 21.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص191.

تحقيق أغراض الضبط الإداري، فمثلا إجراء منع الأقذار في الشارع وإجراء تنظيم نظافة الشوارع إجراءان يضمنان الصحة العامة.

أما بالنسبة لتمييز المفهومين فقد ذهب الفقه إلى وجود فروق جوهرية بين المرفق العام والضبط الإداري، أهمها تلك التي وضعها الفقيه فيديل " vedel " على أساس نشاط كل واحد منهما، من حيث أسلوب ممارسته ومن حيث أهدافه ومن حيث أسلوب ممارسة النشاط، إذ يحتوي نشاط الإدارة على إصدار لوائح وأوامر ونواهي، ولوائح المرور، وقرارات الهدم للمنازل المعرضة للسقوط بينما يحتوي نشاط الإدارة المرفقي على تقديم الخدمات للجمهور (توريد المياه و الكهرباء، وإنشاء المستشفيات والجامعات).

أما من حيث هدف النشاط فكلاهما يهدفان إلى تحقيق الصالح العام [1] وقد ضرب الفقيه فيديل مثلا عن ذلك ويتمثل في حالة سقوط الثلج في فصل الشتاء، وما تسببه من عراقيل للسير العادي في الطرقات، وما قد تشكله من خطر على سلامة المارة وسائقي السيارات، ففي مثل هذه الحالة تكون الإدارة في خيار بين إصدار أوامر إلى الأفراد لكسح الثلوج، وبين تنظيم مرفق عام للقيام بمهمة إزالة الثلوج.

المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري.

قسم الفقه الإداري إلى نوعين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وأعتمد الفقه في هذا التقسيم على معيار التدابير والإجراءات فقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين: حيث سنتناول في الفرع الأول الضبط الإداري العام، وفي الفرع الثاني سوف نتناول إلى الضبط الإداري الخاص بما يشمله من خصائص وصور.

[1]– سكينة عزوز، الموازنة بين أعمال الضبط الإداري، والحريات العامة، رسالة ماجيستر، جامعة الجزائر، سنة 1990 ص16، 17.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام.

يقصد به الضبط الإداري في مفهومه الأساسي كوظيفة أولى جوهرية للإدارة وعرفه الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب بأنه " تنظيم النشاط الفردي بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع "[1].

ويعتبر الأستاذ محمد عبده إمام الضبط الإداري عاما إذا كان يهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة)[2].

يهدف الضبط الإداري العام إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، ووقايته من الأخطار والانتهاكات قبل وقوعها أو الحد من مخاطرها واستمرارها إذا وقعت.[3]، ويشمل الضبط الإداري هذا المعنى الواسع عناصر النظام العام الأساسية وهي: الأمن العام، الصحة العامة، الآداب العامة، سواء كان ذلك على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية، حيث يمارس الضبط الإداري في الحالة الأولى أعضاء السلطة المركزية، في حين يمارسه في الحالة الثانية رؤساء الوحدات المحلية، ومجالسها في حدود القوانين والأنظمة التي تحدد إجراءات وسلطات الضبط الإداري.[4]

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص.

لقد توسع وتنوع اليوم نشاط الفرد لدرجة لم يعد النظام العام ينحصر في هدف الضبط الإداري الأصيل وهو حفظ النظام العام بمدلولاته الثلاثة يستوعب كل تلك الأنشطة الحديثة للفرد، الأمر الذي فرض على المشرع التدخل من خلال القوانين لمواجهة الظروف المؤقتة أو العارضة أو الظروف الخاصة التي أفرزتها مباشرة تلك الأنشطة الحديثة، فأفرز هذا النظام القانوني الخاص بدوره ما يعرف لدى الفقه بنظام الضبط الإداري الخاص وصور.

---

[1]– د–محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، لبنان بيروت، منشورات الجبلي الحقوقية 2002 ص233.

[2]– محمد عبده امام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر الجامعي ، 2007، ص281.

[3]– عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها ط2 منشأة المعارف اسكندرية مصر، 2004 ص13.

[4]– نواف كغان، القانون الإداري ج1–ط1 دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002 ص267.

أولا: تعريف الضبط الإداري الخاص.

يقصد به ذلك الذي تنص عليه القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد، وباستخدام وسائل أكثر تحدد التلائم فنيا مع ذلك المجال فنجد الضبط الإداري الخاص يتخصص من حيث هيئاته أو الأشخاص الذين يخاطبهم أو موضوعه أو هدفه، أي أن بعض أوجه النشاط التي يستلزمها الضبط الإداري، الضبط العام، يعهد بها إلى أشخاص إدارية خاصة معينة .

ويقصد بالضبط الإداري الخاص والذي خصص من حيث الأشخاص أن تتخصص إجراءات الضبط ببعض أوجه نشاط تمارسه طائفة معينة من الأشخاص ويقصد به كذلك والذي يتخصص من حيث موضوعه، أن بعض خاصة تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الإداري العام[1].

ولقد ذهب الأستاذ عبد العليم عبد المجيد مشرف للقول بأن الضبط الإداري الخاص يتضمن معنيان:

1: يعني " الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها الضبط الإداري العام، ولكن تخضع إلى نظام قانوني خاص به "

2: يقصد به "الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام ".

أما الأستاذ محمد عبده إمام[2] فيعرفه بأنه «ذلك الضبط الذي ينشأه المشرع بقوانين خاصة ويعهد به إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة».

[1]– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط..دار الجامعة جديدة لنشر الإسكندرية 2004ص 335.

[2]– محمد عبده، المرجع السابق، ص283.

يتبين لنا التمعن من التعريفين السابقين أن التعريف الوارد عن الأستاذ عبد المجيد مشرف جامع و مانع لأنه يغطي مضمون ومدلول الضبط الإداري الخاص بالمقارنة مع التعريف الذي جاء به الأستاذ محمد محمد عبده إمام إذ لا جدال في أن الضبط الإداري الخاص يحمي النظام العام في عناصره الجديدة غير تلك العناصر التقليدية المتفق عليها مثل تنظيمه لنشاط الصيد البحري، الغابات، المحافظة على الآثار، أيضا يحمي النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة المتفق عليها إما في أماكن خاصة أو بموجب إجراءات خاصة أو في ظل الظروف المؤقتة والعارضة وهو مالم يشر إليه التعريف الثاني عندما ركز فقط على الأهداف الجديدة المحددة للضبط خارج نطاق مدلول النظام العام التقليدي.

ثانيا: خصائص الضبط الإداري الخاص.

إتفاق للبس الذي قد يحدث عند عملية التفرقة بين الضبط الإداري العام والخاص، حدد الفقه بين الخصائص التي تميز الضبط الإداري الخاص عن الضبط الإداري العام وهي:[1]

• أن السلطة المختصة بممارسة أشخاص أو هيئات يحددها القانون الخاص الذي أنشأها كالوزراء كل في مجال قطاعة.

• تعمل هيئات الضبط الإداري الخاص عن طريق وسائل خاصة بما تتناسب وموضوعاتها.

• نظامها يكون في العادة أكثر شدة وأقصى جزاء من نظام الضبط الإداري العام، ففي فرنسا يعاقب على مخالفة نصوص الضبط الإداري العام من حيث المبدأ بعقوبات المخالفة في حين أن مخالفة إجراءات الضبط الإداري الخاص هي عقوبات جنح.

ثالثا: صور الضبط الإداري الخاص.

يظهر الضبط الإداري الخاص في إحدى الصور التالية:

[1]– د.محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، سنة 2002، ص181.

1: ضبط إداري خاص بالموضوع.

وهو الذي يتعلق بتنظيم نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة نظرا الخطورة وأهمية هذا النشاط كقوانين تنظيم المباني[1].

2: ضبط إداري خاص بالأشخاص.

يستهدف مخاطبة طائفة أو نوعية معينة من الأشخاص لينظم عملها.

3: ضبط إداري خاص بأغراض أخرى.

وهو الذي يهدف إلى حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها في أماكن أو مرافق عامة تحتاج إلى إجراءات خاصة للضبط.

4: ضبط إداري خاص بأغراض أخرى.

كما سبق وأن بينا أن الضبط الإداري الخاص كما قد يهدف المحافظة على النظام العام بمفهومه الثلاثي فقد يهدف أيضا المحافظة على أغراض أخرى مستقلة تماما عن عناصر النظام العام التقليدي كأن يهدف إلى المحافظة على الجمال الطبيعي للحدائق أو المحافظة على نباتات وحيوانات بحرية.

خلاصة لما سبق تناوله في عنصر أنواع الضبط الإداري يمكن القول أن الضبط الإداري العام يعني وكما أسلت حماية وإقامة النظام العام بعناصره المتفق عليها وتمثل هذه العناصر الحد الأدنى للنظام العام الذي تتفاوت في الأخذ به كافة المجتمعات في مختلف مناحي الحياة، وهو

[1]– محمد جمال، مطلق الذنيات، المرجع نفسه ص182.

ما تطلب من الدولة الحديثة التدخل لتنظيم تلك النشاطات تحقيقا لأغراض أخرى بموجب هيئات متخصصة، تسبح على نظام الضبط الإداري الخاص سمة مميزة، خاصة من حيث السلطات والصلاحيات فهي أكثر اتساعا وأقوى فعالية من تلك التي تتولاه هيئات الضبط الإداري العام.

المبحث الثاني: مفهوم النظام العام.

تتدخل الإدارة لتنظيم الحقوق و الحريات الفردية لما لها من سلطة ضبطية التي تمكنها من فرض قيود عليها عن طريق استخدام وسائل الضبط وذلك لتحقيق هدف وهو حماية النظام العام في المجتمع، حيث أن مدلول النظام العام له عدة تعاريف (المطلب الأول) وهو ما يعطيه مميزات وخصائص يتميز بها (المطلب الثاني) فالنظام العام له عدة عناصر التي تتولى سلطات الضبط الإداري بحمايته سواء التي تظهر بمظهرها التقليدي وتلك التي ظهرت بتأثير التطورات الحديثة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف النظام العام.

اختلف الفقهاء في تحديد تعريف النظام العام وذلك تبعا لاختلاف الزمان والمكان والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الفرع الأول)، أما التشريع لم يضع تعريف للنظام العام بل اكتفى بذكر مقوماته من خلال نصوص قانونية(الفرع الثاني) كما أن القضاء عرف النظام العام في العديد من القرارات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف الفقهي للنظام العام.

يقصد بالنظام العام وفقا للفقه التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق واقعية ملموسة ولقد أكد الفقه (موريس هوريو) على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة واقعية معارضة للفوضى"، ويتضح من خلال هذا التعريف أنه اعتمد في تحديد معنى النظام العام على الطابع المادي وإهماله للجانب المعنوي.

إلا أنه يؤخذ عليه غموض فكرة الفوضى إذ لم يبين متى يمكن أن نقول أن هناك فوضى حتى يتسنى لسلطات الضبط الإداري التدخل من أجل القضاء عليها أما الدكتور زين الدين العابدين بركات فكان أكثر وضوحا في تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام بقوله أن: " النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام، الراحة العامة والسلامة العامة "[1].

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

كما يعرفه الدكتور عمار عوابدي بأن" المقصود بالنظام العام في المفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأدب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر و الأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصرها ومقومات النظام.

وعموما يمكننا القول أنه من الصعوبة وضع تعريف واحد جامع ومانع للنظام العام، وذلك بسبب طبيعة النظام العام الذي يتسم بالمرونة والتطور المستمر وهو يختلف من دولة لأخرى ومن زمن إلى آخر حسب النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة[3].

[1]– السعيد سليماني، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 3 سنة2012 ص92،93.

[2]– عمر جلطي، الأهداف الحديثة الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2016/2015 ، ص17.

[3]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص28.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للنظام العام.

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

إن عدم وضع المشرع تعريف للنظام العام لأن المسألة من اختصاص الفقه والقضاء وهي فكرة مرنة ومرونتها هذه سمحت بعدم التوقف عن العناصر التقليدية بل تعدها عناصر أخرى[1].

الفرع الثالث: التعريف القضائي للنظام العام.

بالنسبة للقضاء فقد عرف النظام العام في قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة بتاريخ 27جانفي 1984، إذ جاء حيثياته:" إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، ليتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمة والأوساط الاجتماعية.[2].

وأيضا القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 14 فيفري 1993 في قضية ضد وزير الداخلية حيث أكد القضاء في هذا القرار على الطبيعة النسبية، وبالتالي الظرفية لمفهوم النظام العام حيث اعتبر" أن المساس بالنظام العمومي لا يمكن تقييمه في سنة 1992 استنادا إلى معايير كانت تطبق في سنة 1963[3].

---

[1]– إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمانات الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في ق.عام، كلية حقوق وع سياسية جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان 2015/2014 ص87.

[2]– ابراهيم يامة، مرجع نفسه، ص90.

[3]– عمر جلطي، المرجع السابق، ص18.

وقد أكد مجلس الدولة على العناصر المادية للنظام العام في قراره الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2003 والذي جاء فيه: ".... حيث أنه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام والأمن العام والصحة العامة بموجب مدلولاته....."[1].

المطلب الثاني: مميزات النظام العام.

من خلال التعريفات السابقة للنظام العام فإن هذا الأخير يتميز بصفة عامة ببعض الخصائص الهامة وهي.

الفرع الأول: النظام العام عاما ومجموعة قواعد الآمرة لا يجوز مخالفتها.

أولا: يكون النظام العام عاما.

بمعنى يشمل و يطبق على جميع المواطنين في الدولة أمنهم وصحتهم وسكينتهم فعلى اعتبار أن تدابير الضبط الإداري تتضمن تقييد الحقوق والحريات فإنها لن تكون مبررة ومشروعة إلا إذا كان النظام العام الهدد أمن الجماعة صحتها وسكينتها والمقصود بالعمومة هو أن إخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، ولذلك فالأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج من مجال الضبط الإداري مالم يكن لها مظهر خارجيا يهدد النظام العام، كالأصوات المنبعثة من مذياع، بمعنى آخر ليس سلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية مالم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية مثل: تستطيع سلطات الضبط الإداري أن يأمرها بهدم منزل حفاظا على صحة المارة وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل المنزل، لو أن المنزل ولو أن مجلس الدولة الفرنسي في قرار له

بتاريخ 1955/02/18 كان قد أقر لسلطة الضبط التدخل لمواجهة التهديد الداخلي من يهدد السلامة الداخلية للمبنى[2].

[1]– السعيد سليماني، المرجع السابق، ص95.

[2]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص89.

ثانيا: النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة لا يجوز مخالفتها

ويرجع أساس هذه الخاصية من خصائص النظام العام إلى كونه يستهدف المحافظة على القيم والمثل العليا في المجتمع ولذلك لا يجوز مخالفة القواعد المتعلقة بالنظام العام ويضاف إلى فكرة النظام العام في القانون الإداري تظهر كقيد على الحريات الأفراد ونشاطها[1].

وقد أخذ المشرع الجزائري على ضرورة حسن المظهر ونص على ذلك في المادة 88 من قانو البلدية من يقوم رئيس مجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي: السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية كما يسهر أيضا على نظافة العمارات[2]، كما يتمتع الوالي أيضا في إيطار المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة والحفاظ على محيطها العمراني العديد من الصلاحيات التي تنظم هذا النشاط من خلال نصوص القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة العمرانية المعدل والمتمم[3].

الفرع الثاني: النظام العام فكرة متزرة ومرنة وليس من صنع المشرع وحده.

أولا: النظم العام فكرة متطورة ومرنة.

لا يمكن للمشرع أن يرسم صورة كاملة وشاملة للنظام العام نظرا لمرونة فكرة النظام العام وتطورها، ولذلك لا يمكن أن تصب في قالب تشريعي بطبيعتها تتعارض مع استقرار النصوص التشريعية.

[1]- كغان نواف، المرجع السابق، ص278.

[2]- المادة 88 من القانون المتعلق بالبلدية.

[3]- المادة 65 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير.

ثانيا: النظام العام ليس من صنع المشرع وحده.

يلعب المشرع دورا كبيرا في تحديد النظام العام، غير أن النظام العام في التحليل النهائي ليس نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة إنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية في لحظة معينة تكون مصدر للنظام العام، وقد تصدم الأعراف والتقاليد أحيانا مع القانون.

الفرع الثالث: يكون النظام العام ماديا وفكرته تنتمي إلى التفسير القضائي.

أولا: يكون النظام العام ماديا.

المقصود بالنظام العام هو المظهر الخارجي الملموس أو الجسد، أي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة أو السكينة العامة أو الأمن العام. أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل ما يتعلق بالنظام الخلقي والآداب العامة والذي يؤدي إلى تهدم الحياء الخلقي والذي يؤدي إلى اضطراب النظام المادي[1].

ثانيا: فكرة النظام العام تنتمي إلى التفسير القضائي.

بما أنه لدى القاضي الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون وبعبارة أخرى يعني الضمير الكامل للقانون في بلده وروح القانون النظام العام لذلك يمكن القول أنه لا يوجد معيار موضوعي للنظام العام، إنما يتعلق الأمر بفكرة اجتماعية يجب أن يحسبها القاضي.

الفرع الرابع: قواعد النظام العام تتكون عن طريق الأعراف والتقاليد والمبادئ العامة.

وهذه نابعة من كون قواعد النظام العام ترجع في المصدر إلى الأعراف والتقاليد التي قد تكون سائدة في المجتمع والقواعد القانونية العامة التي يوحدها القضاء من خلال أحكامه.

[1]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص77.

حيث أن التشريع لم يحدد بدقة ماهية النظام العام إلا أنه يترتب على كون النظام العام محكوما بقواعد ترجع في مصدرها للعرف والقواعد العامة، وليس للتشريع، إعطاء القاضي حرية التقدير في مجال قيد استثنائي على حرية الأفراد يفترض أن يستند إلى نص قانوني تطبيقا للمبدأ القانوني الذي يقضي بأنه لا استثناء على الأصل إلا بنص قانوني في حدود النص[1].

المطلب الثالث: عناصر النظام العام.

لا يكفي هذا الصدد أن نعرف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات فهذا التعريف السلبي لا يعطينا فكرة واضحة عن الإجراءات الضبطية. ومن خلال هذه التعاريف توصلنا إلى تعريف جامع حيث أن المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة. وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي تهدد عناصر ومقومات النظام. ومن هذا التعريف يمكن استنباط العناصر التالية للنظام العام.

الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام.

أولا: الأمن العام.

ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها والتي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص والأموال[2].

ولقد عرفه البعض بأنه عنصر النظام العام الذي يتضمن غياب الأخطار التي تهدد الحياة، وحماية حق الملكية للأفراد، وتدارك أخطار الحوادث وهذه المفاهيم تلقى على سلطة الضبط واجب القيام بالآتي:

---

[1]– كنعان نواف، المرجع السابق، ص277.

[2]– سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية د،ط. منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2003 ص156.

– منع الاجتماعات والمظاهرات التي تخل بالأمن، فلسلطة الضبط تمنع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي، كما أنها تملك التدخل للمحافظة على النظام والأمن ومنع كل انتهاك للقانون، كما أنها تملك حل الاجتماع، أما بالنسبة للمظاهرات فلسلطة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها أن يتعرض النظام العام للخطر.

– القيام بكافة التدابير اللازمة لمنع وقو الجرائم زمن ذلك أن المشرع خول سلطة الضبط سلطة تقديرية واسعة في الترخيص بحمل الأسلحة وفي تحديد الترخيص وفي إلغاءه ولقد قضى برفض طلب الترخيص المقدم من أحد الأفراد بناءا على التحريات التي دلت على رعونته وأن في حمله للسلاح ما قد يعرض الأمن العام للخطر.

– القيام بالإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن، فيكون لسلطة الضبط اتخاذ ما يلزم من التدابير الوقائية وذلك للحفاظ على الأمن العام حتى ولو كان في اتخاذها مساسا بحقوق الأفراد وحرياتهم الخاصة، ومن قبيل ذلك القرارات التي تتخذ باعتقال الأفراد الذين يتاجرون بالمخدرات أو العملة الأجنبية أو الأسلحة الغير مرخصة[1]. لذا يجب تأمين حماية الأرواح و الأعراض والأموال من أي اعتداء محتمل عليها بصرف النظر عن مصدر هذا الاعتداء وهذا الخطر، فالمحافظة على الأمن العام يتضمن حتما وضع حد لمخاطر الفوضى وتأمين الأمن العام يستوجب حتما تجنب المخاطر والأخطار التي تهدد كيان الجماعة والأفراد، فيدخل ضمن حماية الأمن العام جميع الإجراءات التي تستهدف حماية الشعب ووقايته من الأخطار والكوارث[2].

[1]– عادل السعيد، أبو الخير –الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993 ص 190.

[2]– محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص362.

ثانيا: السكينة العامة.

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على الهدوء وسكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والمضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم من ذلك أصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وتشمل المحافظة على السكينة العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سواء استعمال الراديو أو أجهزة للتسجيل أو غير ذلك[1].

وكذلك قد تعتبر السكينة العامة كمقوم وعنصر مادي من مقومات وعناصر فكرة النظام المادية، هو اتخاذ الإجراءات والأساليب والاحتياطات الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر وأساليب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة[2].

ثالثا: الصحة العامة.

ويقصد بها كل من ما من شأنه أن يحفظ صحة المواطنين ويقيمهم أخطار الأمراض، وذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع انتشارها ومكافحة آثارها إذا وقع بعضها[3].

ويقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو اعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل ما يكون سببا يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية وتقوم بالمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم المحافظة على الجمهور[4]. ويتطلب ذلك كله اتخاذ إجراءات وأساليب واحتياطات من طرف سلطات البوليس الإداري بصورة وقائية للمحافظة على صحة الإنسان في أكله وملبسه ومسكنه وفي المحيط الذي يعيش فيه مثل إجراءا واحتياطات

---

[1]– ماجد راغب الحلو، المرجع السابق ص328.

[2]– نعمار عوابدي، المرجع السابق ص 32.

[3]– محمد رفعت عبد اتلوهاب، القضاء الإداري، مبدأ مشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الجزء 1، منشورات الحلبي.

[4]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق ص 816.

الرقابة والتفتيش الصحي على المحلات العامة وأماكن البيع والشراء والمطاعم والمخابز والمقاهي وقاعات السينما والمسارح والمستشفيات والسجون والثكنات والمدارس والجامعات ويضمن قانون العقوبات الحماية الجنائية الرادعة والجزائية لهذه الإجراءات الضبطية[1].

الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على العناصر التقليدية للنظام العام.

أولا: الآداب العامة.

كما رأينا سابقا بأن مفهوم النظام العام توسع ولم يعد يقتصر على مجرد وقاية المجتمع من الاضطرابات المادة والخارجية وإقامة الأمن والصحة والسكينة بل أصبح يعمل على رقابة كل ما يخل بالأخلاق والآداب العامة فإلى مظهره اكتساب النظام العام مظهرا أدبيا وخلقيا فهو لا يؤثر بالنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فحسب بل يتعداه إلى المثل العليا السائدة في كل مجتمع فيجب السهر على حماية واحترام حياتهم المادية والأدبية والجمالية والفكرية.

وكذلك يراد به حماية الآداب العامة وقيم المجتمع مثل حضر عرض المطبوعات والأفلام الفاضحة وارتكاب الأفعال المخلة بالحياء والآداب في الطرق والأماكن العامة، وغير ذلك مما يتنافى مع تقاليد المجتمع وأعرافه وآدابه[2].

وفيما يتعلق بحماية الآداب العامة فإن مجلس الدولة الفرنسي قام برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام وفي واجهات المكتبات، ولكنها تحتوي على بعض الأشياء الضارة بأخلاق الشباب وقضى أيضا برفض إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات الرقص في بعض الملاهي[3].

[1]– عمار عوابدي، المرجع نفسه ص 32.

[2]– محمد فؤاد عب الباسط، القانون الإداري، دط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية سنة 2005 ص158.

[3]– مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق ص196.

ثانيا: النظام العام الاقتصادي.

رغم تكريس الدولة منذ زمن للنظام الليبرالي القائم على ضرورة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي كما يقتضيه مبدأ الحرية الاقتصادية، إلا أن الدولة ظلت إلى اليوم تتدخل في النشاط الخاص للأفراد من خلال تنظيم العديد من النشاطات ذات الصلة بالقطاع الاقتصادي كان يفترض أن تخضع فقط لإرادة الفرد، ومع ذلك يبقى لهذا التدخل ما يبرره في عجز ميكانيزمات المذهب الفردي الحر ضمان الحماية القانونية للفرد، مما استلزم تدخل الدولة عن طريق التشريع والتنظيم لضبط عدة مجالات اقتصادية وتجارية، فأفضى هذا التدخل إلى توسع نطاق ولاية الضبط الإداري وخلق نظام عام جديد وهو النظام العام الاقتصادي.

وفي إطار تأكيد الفقه على وجود مثل هذا النوع من النظام يقول الفقيه بوردو "إن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمن للسكان وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، فبإسم النظام العام تخول سلطات الضبط اليوم الحق في اعتبار بعض الغايات الاقتصادية". وقد جرى التشريع المقارن وكذلك التشريع الجزائري النص على كثير من النصوص التشريعية واللائحية التي تتصل بالنظام العام الاقتصادي.

أما موقف القضاء فيظهر من خلال إقراره لبعض النصوص اتصالها بالنظام العام الاقتصادي. وإن لم يطلق العنان لجهة الإدارة التدخل في المجال الاقتصادي إلا ضمن الإطار المسموح به قانونا، وأن لا تتدخل إلا إذا كان هناك تهديدا للنظام العام ينجم عنه عد الاستقرار الاقتصادي[1].

لقد ازداد تدخل الدولة في مختلف الأنشطة، على وجه الخصوص النشاط الاقتصادي ومن ثم تتسع فكرة النظام العام لتشمل عنصرا جديدا وهو النظام العام الاقتصادي الذي يستهدف إشباع

[1] – د.عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق ص96.

حاجات ضرورية ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات والتي تتعلق بتوفير المواد الغذائية الضرورية، وتنظيم عملية والتصدير والاستيراد[1].

ولذلك اعترف المشرع الجزائري لسلطات الضبط الإداري بمقتضى بعض النصوص القانونية صلاحيات التدخل للحفاظ على النظام العام الاقتصادي ومن أمثلة ذلك القانون رقم 04-02 المؤرخ في 23 جوان 2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية[2].

والقانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية[3].

ثالثا: جمال الرونق والرواء (حسن المظهر).

يذهب فريق من الفقه إلى القول بأن المحافظة على الرونق في الشارع والأحياء السكينة تندرج في فكرة النظام العام.

فيرى الفقيه "دويز" أن حماية الجمال هي غاية للضبط على نفس مستوى الأمن.

وقد أيّد بعض مفوضي الدولة هذا المذهب وكان سندهم في ذلك أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الجمال لدى المارة كما هي مسؤولة عن ضمان حياة حياتهم وسلامتهم. غير أن هذا الاتجاه لم يتزيد في القانون الوصفي لأنه لم يتعرف بجمال الرواء كفاية من غايات الضبط الإداري إلا في الحالات التي وردت فيها نصوص خاصة غير أنه قد صدرت قوانين ضبط خاصة أدخلت صراحة في صلبها الاعتبارات الجمالية مثال القوانين المتعلقة بحماية الآثار والقوانين المتعلقة بتنظيم المدن وتنسيقها، وفي بداية الأمر التزام مجلس الدولة الفرنسي حدود إغراض النظام الضبط العام التقليدية حفاظا على الحريات.

---

[1]- مسعودة عمارة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، الجزائر، عدد خاص سنة 2015 ص 399.

[2]- ابراهيم ياما، المرجع السابق ص127-128.

[3]- قانون رقم 04-08 المؤرخ في 17 جمادى الثانية عام 1425 الموافق ل 14 أوت 2004 يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية ج ر. العدد 41 الصادر في 27 جوان 2004.

وتطبيقا لهذا الاتجاه قضى المجلس في قضية Leroy بأن "السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا إن تستهدف صون المظهر والمحافظة على جمال الرواق إلا في الحالات التي يرخص لها القانون في ذلك بنصوص قاطعة وقد أضاف مجلس الدولة الفرنسي إلى أهداف الضبط الإداري هدفا جديدا لم يكن معروفا من قبل فوسع بذلك من صلاحيات الضبط الإداري.

لقد تمكنت وظيفة الضبط الإداري في الإدارة العمومية باتخاذ الإجراءات الرامية إلى المحافظة على ما هو قائم بجماله ورونقه أو منع كل ما من شأنه إفساد هذا الجمال مستقبلا[1].

[1]– ناصر لباد، القانون الإداري، ط2، دار المجد، سطيف، سنة 2001 ص22.

ملخص الفصل الأول:

بعد انتهاءنا من الفصل الأول سجلنا بعض الملاحظات التي استسقيناه من مختلف العناصر التي تضمنها وهي:

1- إن تعريفات الفقه للضبط الإداري جاءت متباينة ومر ذلك عدة أسباب أهمها التطور الذي عرفته فكرة الضبط ذاتها وارتباطها في هدفها بفكرة النظام العام وما تتسم به هذه الأخيرة من المرونة وخضوعها للمتغيرات الزمانية والمكانية.

إلا أن المتفحص لتلك التعريفات يتأكد من أن عملية تعريف الضبط الإداري تقوم على مجموعة من العناصر المتكاملة هي ماهية النشاط الضبطي وبهذه الوظيفة تم هدفه لذلك تكاد تشترك أغلب التعريفات على أنه النشاط الإداري المتمثل في مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئاته على حريات ونشاط الأفراد لحماية النظام العام، وينقسم إلى نوعين ضبط إداري عام وخاص.

2- وظيفة الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة هدفها المحافظة على النظام العام وليس وظيفة سياسية تستهدف حماية السلطة والقائمين عليها.

3- إن تشعب مجال الوظيفة الضبطية أفرز إلى جاني الضبط الإداري العام نوعا آخر من الضبط يتمثل في الضبط الإداري الخاص يراد من خلاله تحقيق أهداف خاصة ومحددة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام.

4- لم يعد يقتصر هدف الضبط الإداري على حفظ النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، صحة عامة، سكينة عامة) بل اتسع ليشمل عناصر أخرى يؤخذ به بعين الاعتبار الشق المعنوي لفكرة النظام العام وهو ما تبلور في فكرة النظام العام الخاص بجمال الرونق والنظام العام الاقتصادي.

الفصل الثاني:

وسائل وحدود الضبط الإداري

بما أن الضبط الإداري يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة تهدف إلى تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع فإن هذه السلطات تتمتع بوسائل مختلفة لاستعمالها للحفاظ على هذا النظام العام وحمايته من أي تهديد، كما أن ترك سلطات الضبط أو البوليس الإداري بدون حدود التي تمنع من التعسف في ممارستها سوف يؤدي بالمساس بحقوق وحريات الأشخاص.

ولقد حدد المشرع الجزائري الوسائل والحدود التي يجب أن تلتزم بها هذه السلطات من أجل حماية والمحافظة على النظام العام وعلى ضوء ذلك نتطرق إلى دراسة مبحثين كما يلي:

- المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري.
- المبحث الثاني: حدود الضبط الإداري.

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري.

لما كان الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات والتعابير والقيود التي تصدرها السلطات العامة بهدف تقييد الحقوق والحريات الغير مطلقة للأفراد. فسبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري أي الحفاظ على النظام العام في الدولة. لابد للإدارة في أن تستخدم وسائل وأساليب معينة مادية وبشرية (المطلب الأول) إلى جانب ذلك تتجلى وسائل الضبط الإداري في الوسائل القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوسائل المادية والبشرية.

الفرع الأول: الوسائل المادية.

تتمثل الوسائل المادية في تزويد سلطات الضبط الإداري بالوسائل والإمكانيات المادية المتاحة لممارسة صلاحياتها من سيارات شرطة، وطائرات، وأسلحة وعتاد متنوع، ومكاتب وأوراق وأفلام، وبيانات.

ويجب الإشارة بأن استخدام القوة المادية لا يعني حتما مجازاة الأفراد عن الأعمال الجرمية التي ارتكبوها تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام بعناصره الثلاثة[1].

يمكن لسلطات الضبط أن تلجأ لاستعمال وسائل القهر المادية التي تحوزها لتنفيذ قرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها اختيارا من قبل الأفراد دون اللجوء إلى القضاء وذلك حتى لا تختل مقومات النظام العام ولكن يجبر الأفراد القوانين واللوائح يعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الإداري حيث لا تكلف سلطات الضبط الإداري باتخاذ الأعمال القانونية المتمثلة في إصدار قرارات تنظيمية أو فردية فحسب بل تتطلب وظيفة الضبط الإداري القيام بمجموعة

[1]- G.Dupuis, M-J-Guedou, P.Chretien: Droit administratif. 6ème ed.colin, Paris, 1998, 9.171.

أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص.

من أهم الامتيازات التي منحها المشرع لسلطات الضبط الإداري لاستكمال وظيفتها الضبطية. في حالة تعنت الأفراد عن تنفيذ قراراتها امتياز التنفيذ الجبري وهو امتياز يسمح لها بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم إنصاع الأفراد لهذه القرارات وبالنظر للخطورة التي تميز هذا الأسلوب من التدخل لمساسه بحقوق وحريات الأفراد وخروجه من القاعدة العامة، أقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين و الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ الجبري في حالتين هما:[1].

• الحالة الأولى: تتعلق بوجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط[2].

• الحالة الثانية: تتعلق بالحالة الضرورة ويقصد بها قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظام العام، ويتعذر دفعه بالطريقة القانونية العادية، لذلك تلجأ الإدارة على وجه السرعة للتدخل عن طريق التنفيذ الجبري، بالرغم من عدم وجود نص قانوني، بالرغم من ذلك فقد اشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه عدة شروط واجبة التوفر في إجراء التدخل الجبري في هذه الحالة تتمثل في:

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون هو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه[3].

---

[1]- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص28.

[2]- نواف كغان، مرجع سابق، ص297.

[3]- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص693.

3- أن يكون هدف السلطة الإدارية من هذا الإجراء تحقيق الصالح العام من خلال المحافظة على النظام العام.

4- أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد من ذلك شيئا، على أساس قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها، بمعنى لا يجب أن نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة.

5- أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

يجب أن نشير إلى أن الإدارة عندما تلجأ لهذا الأسلوب فهي تتحمل مسؤوليتها عن ذلك لذلك يتعين عليها أن تتحرى الدقة في اتخاذ مثل هذه الإجراءات خصوصا من حيث توافر الشروط اللازمة، فإذا أخطأت نتج عن ذلك إثارة مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت المعنيين، ووقف الإجراء (طلب استعجالي) إذا كان إتمامه يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ (تطبيق التنفيذ الجبري دون الاستناد إلى نص) في العديد من القرارات من بينها قراره المؤرخ في 18 جانفي 1924 بتاريخ 1939/7/12 واتبع نهجه القضاء الإداري المصري[1].

ويجب الإشارة بإن استخدام القوة المادية لا يعني حتما مجازاة الأفراد عن أفعال جريمة ارتكبوها، وإنما يقصد بالقوة المادية تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أي اخلال بالنظام العام بعناصره الثلاثة.

الفرع الثاني: وسائل بشرية.

يقصد بالوسائل البشرية تلك الوسائل التي توضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري سواء كانت مركزية أو لامركزية مثل الأعوان أو الهيئات المخصصة لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الإداري أي لتنفيذ جميع الوسائل القانونية الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها ميدانيا والمتمثلة

[1]- هاني على الضهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، سنة 2006 ، ص 246-247.

برجال الدرك الوطني والشرطة العامة وشرطة البلدية وشرطة العمران.... بالإضافة إلى قوات الجيش في الحالات الاستثنائية.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية.

تتمثل في القرارات الإدارية الضبطية وهي نوعين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، التنفيذ المباشر الجبري.

الفرع الأول: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري).

تضع هيئة الضبط قواعد عامة ومجردة تفيد بها بعض أوجه النشاط الفردي من أجل حماية النظام العام وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة من الناحية العلمية لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفتها.

وهي كذلك تعتبر مراسيم تنظيمية تضمن قواعد عامة مجردة تنظم النشاط تعتبر مراسيم فردية وبعض الحالات الفردية ذلك بوضع القيود اللازمة للحفاظ على النظام العام زمن أمثلتها لوائح المجلات العامة كالمطاعم ومحلات بيع الأغذية[1].

ونذكر على سبيل المثال:

* الأنظمة الضبطية الإدارية المتعلقة بتنظيم المرور.
*الأنظمة الضبطية الإدارية المتعلقة بالصحة العمومية[2].

والأصل العام أن المشرع أو البرلمان هو المختص بتنظيم الحريات والنشاط الفردي في إطار مبادئ الدستور فالقانون إذن هو الوسيلة الأصلية لضبط وتقييد الحريات ولكن من الناحية العلمية هناك مسائل أمنية وصحية تتعلق بالضبط لا ينظمها القانون العادة وبالتالي يرتكبها

[1]– سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، د.ط منشأة المعارف الإسكندرية سنة 2009ص 50.
[2]– الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص785.

للسلطة التنفيذية لتصنع بشأنها لوائح ضبط الإداري لتنظيم هذه المسائل بالنظر خبرتها ومن هنا جاءت فكرة شائعة في القانون العام من إعتبر لوائح الضبط من قبل اللوائح المستقلة أي أنها تصدر عن قيادة السلطة التنفيذية بدون الاستيناد إلى قانون برلماني سبق صدوره في الموضوع[1].

أولا: خصائص القرارات التنظيمية.

1: لوائح الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة: أي أنها عامة التطبيق فلا يقتصر تطبيقها عدد من الأفراد وإنما تطبق على جميع من وجه إليهم خطابها

2: لوائح الضبط تمتاز بالثبات النسبي: فهي لا تنتهي بمجرد تطبيقها على حالة معينة، كما أنها كذلك لا تنتهي بمجرد استنفاذ غرضها، فطالما لم يطرأ عليها أي تعديل أو إلغاء فإنها تبقى قائمة.

3: صدور لوائح الضبط الإداري من السلطة الإدارية: تكون اللائحة صادرة عن السلطة الإدارية وهي السلطة التنفيذية لذلك فإن لوائح الضبط تعتبر مظهرا من مظاهر السلطة العامة وممارسة لها. والسلطات الإدارية لايحق لها أن تصدر لائحة ضبطية إلا كان القانون يخول لها حق إصدارها.

4: هدف لوائح الضبط الإداري الحفاظ على النظام العام.

إن لوائح الضبط هدفها الحفاظ على النظام العام حيث يترتب على ذلك أن القواعد العامة التي تتضمنها لوائح الضبط تضع قيودا على الحريات العامة للأفراد.

[1]– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص213.

ثانيا: شروط القرارات التنظيمية.

* عدم مخالفة لوائح الضبط الإداري للقواعد القانونية العليا بمعنى ذلك أن اللائحة حسب تدرج القواعد القانونية تعتبر في مركز أدنى من التشريع، ومن هنا يشترط في اللوائح الضبط الإداري عدم مخالفتها للقواعد القانونية العليا أي الدستور والقانون.

* أن تحقق لوائح الضبط الإداري المساواة بين الأفراد.

يمنع على سلطات الضبط الإداري أن تفرق في المعاملة بين الأفراد، فتقوم بتطبيق أحكام اللائحة على بعض الأفراد وتمنع تطبيقها على البعض الآخر طالما أنهم في مراكز قانونية متساوية تسمح بتطبيق الأحكام اللائحية عليهم جميعا[1].

ثالثا: صور القرارات التنظيمية.

أ: تنظيم النشاط:

وهو أن تتضمن اللوائح الضبطية تنظيم نشاط معين أو حرية من الحريات في مجال معين فلا يشترط ضرورة الحصول على إذن مسبق من سلطات الضبط المختصة، فستقوم الإدارة المختصة بمجرد وضع إرشادات وتوجيهات معينة، ولكن في حدود النص القانوني ويترك النص القانوني اللائحة الضبطية أمر ومسألة تنظيم كيفية ممارسة الأفراد لهذه الحريات، أو تلك الأنشطة وعلى سبيل المثال أنظمة السير التي تحدد السرعة المسموح بها. والأنظمة التي تحدد أماكن الصيد و أوقاته.

[1]– إبراهيم يامة، المرجع السابق ص17–18.

ب: الإخطار السابق:

ومعنى ذلك أن يكون على عاتق من يهمه الأمر من الأشخاص أن يحيط علما ويخبر سلطات الضبط الإداري المختصة بمباشرة نشاط معين، وذلك بغية الحصول على الإذن بممارسة هذا النشاط لتتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات الوقائية للحفاظ على النظام العام، ومن أمثلة ذلك الاخبار المسبق عن نشاط عقد اجتماعات عامة أو تنظيم إضراب.

ج : الإذن السابق: (الترخيص)

ومعناه عند صدور اللائحة الضبطية المتخذة من طرف سلطة الضبط الإداري المختصة لإمكان ممارسة نشاط من الأنشطة المميزة، فلا بد من الحصول على الإذن أو الترخيص المسبق من الإدارة المعنية، وفقا للقواعد التنظيمية المحددة مسبقا من طرف الإدارة المختصة، ومما يجب ملاحظته في هذا السياق أن الترخيص الإداري قد يكون لممارسة نشاط غير محظور وغير ممنوعا قانونا مثل الترخيص والإذن المسبق المتعلق بالبناء، وفتح المحلات العامة واستقبال الجمهور، لاسيما المحلات التي توصف بالمحلات المقلقة للراحة العامة للأفراد[1].

وقد يكون واردا ومنصبا على نشاط ممنوع ومحظور أصلا على سبيل المثال الحصر كالترخيص بحمل الأسلحة، والترخيص بحيازة المواد المهلوسة أو المخدرة غير أنه جدير بالذكر أنه لايجوز للائحة أن تشترط الحصول على اذن سابق لممارسة الحريات العامة التي ينص عليها الدستور[2].

[1]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق ص787.

[2]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص786.

د: الحظر أو المنع:

ويقصد بالحظر أو المنع هو أن تتضمن القاعدة الضبطية حظر أو منعا تتخذه سلطات الضبط الإداري بشأن النهي عن اتخاذ إجراء معين، أو عن ممارسة نشاط معين ضمن حالات محددة قد تؤدي أو تشكل خطر أو إخلال بالنظام العام وإجراء الحظر في مجال تقييد الحريات الفردية قد يكون مطلقا وشموليا بأن يكون الحظر منصبا على نشاط فردي مقبول قانونا ومشروعا، وقد ينص الحظر على إحدى الحريات المقررة والمكرسة دستورا وقانونا فيكون الحظر في هذه الصورة غير مشروع[1].

وقد يكون الحظر لايتصف بالإطلاق والشمول فيكون جزئيا ومؤقتا فإنه يكون مشروعا وقانونيا بإعتباره أنه لا يصل إلى حد الإلغاء المطلق للحريات الفردية المقررة قانونا، والمكرسة في نص الدستور.

الفرع الثاني: القرارات الفردية.

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

ولممارسة سلطات الضبط الإداري قد تلجأ الإدارة عن طريق قرارات إدارية ضبطية تتميز بطابع الأمر والنهي الإداريين، تطبق هذه القرارات في حق فرد معين بذاته، أو أفراد معينين بذواتهم، فما على الأفراد سوى الالتزام بتنفيذه وتطبيقه تحت طائلة تقرير العقوبات المقررة قانونا.

وقد تأخذ هذه القرارات الفردية الضبطية صورا وأشكالا متباينة، ومختلفة فقد تتضمن أمرا بعمل الشيء، كالأمر الصادر عن الجهة الإدارية المختصة بهدم المنزل المعروض للسقوط، كما قد تتضمن معنى الامتناع والحظر عن القيام بعمل معين كأن تأمر الإدارة بحظر عقد الاجتماع

[1]– ابراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص786.

عام في الأماكن العامة تحسبا لاحتمال إخلال بالنظام والأمن العام، ويشترط في القرارات الإدارية الفردية المقررة والمعمول بها أن تصدر وفقا للقانون والنصوص التنظيمية.

أولا : شروط القرارات الفردية.

وضع الفقهاء الشروط التي يجب توافرها لصدور القرارات الفردية الضبطية حتى تصبح مشروعة حتى يقرها القضاء وتتخلص فيما يلي:

أ: وجوب صدور قرار الضبط الفردي في نطاق الشرعية القانونية بمعنى أن يكون قد صدر في في حدود القوانين أو اللوائح المنظمة للنشاط المبتغى للإجراء.

ب: أن يكون القرار الفردي مبنيا على وقائع حقيقية تستلزم صدوره بمعنى أن يكون للقرار الفردي موضوع محدد متعلقا بالمحافظة على النظام العام، أي أن يكون القرار مستندا إلى سبب صحيح فحرية الاجتماع أو تنظيم مظاهرة سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط اتخاذ التدابير اللازمة لمنع عقد هذا الاجتماع[1].

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

د: يشترط لصحة القرار الضبطي أن يصدر عن الجهة المختصة طبقا للقانون وعلى ذلك فتدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحة للمساكن وملائمة البناء للمكان المقام عليه، يجب أن يصدر من هيئات الضبط المحلية لأن هذا يتفق وقدرة هذه الهيئات على تقدير الظروف المكانية والبيئة للسكان واحتياجاتهم المختلفة.

[1]– صورية العاصي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر، باتنة–الجزائر، سنة 2011–2012، ص789.

ثانيا: تدابير القرارات الفردية.

إن الأصل أن يتم إصدار القرارات المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة كما سبقت الإشارة إلا أنه في حالة وقوع اضراب خاص بالنظام العام، ولم توجد قاعدة تنظيمية عامة لمواجهة هذه الحالة، فهل يمكن إصدار قرارات فردية مستقلة أم لا[1].

نجد أن تطبيق مبدأ المشروعية يؤدي إلى الإجابة بالنفي، وهذا ما أثار خلاف حول ما إذا كان يجوز لسلطات الضبط الإداري إصدار قرار فردي لا يعتبر تنفيذا لقانون أو نظام "لائحة سابقة".

فذهب بعض الفقه إلى عدم جواز ذلك، بينما ذهب فريق آخر إلى أن الأصل هو استناد القرار الفردي إلى قاعدة تشريعية قانون أو لائحة، ومع ذلك فليس ثمة ما يمنع سلطات الضبط الإداري، مع إصدار قرارات إدارية وأوامر فردية دون الاستناد إلى قاعدة قانونية[2].

ثالثا: صور القرارات الفردية.

تأخذ قرارات الضبط الفردية الصور التالية:

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

• المنبع: هو الأمر الصادر بالإمتناع عن عمل الشيء معين كالأمر بمنع اجتماع عام[3].

---

[1]– بلقاسم الديم، النظام العام الوصفي والشرعي وحماية البيئة، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2003–2004، ص93–95.

[2]– هاني علي طوهراوي، المرجع السابق، ص 245.

[3]– فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص57.

• منح ترخيص: يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم، شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقا وإلا كان ذلك مخالفا للقانون ومثال ذلك: ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهر عمومية طبقا للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية[1].

الفرع الثالث: التنفيذ المباشر الجبري.

تملك الإدارة إلى جانب حقها في إصدار قرارات الضبط الإداري، حق تنفيذها بنفسها، وإستعمال الغير في سبيل ذلك إذا رفض الأفراد تنفيذها دون سبق اللجوء للقضاء للحصول على سند تنفيذي يسمح لها بالتنفيذ، وهو ما يمثل أسلوب التنفيذ المباشر الذي يعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي[2]«حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق عن القضاء» ونظرا لما يمثله التنفيذ المباشر من خطورة حقيقية على ممارسة الأفراد نشاطهم وحرياتهم، فإن القضاء يتشدد في الاعتراف بهذا الحق، كما لا يعترف بمشروعية إلا ضمن حالات خاصة وبتوافر شروط معينة، ولقد حدد الفقه والقضاء حالات التنفيذ المباشر الجبري على سبيل الحصر على اعتبار أنها استثناء فرضته مقتضيات واعتبارات المصلحة العامة والنظام العام بالتحديد في مجال الضبط الإداري وهي.

أولا: الحالة الأولى:

أن يوجد نص قانوني يرخص لسلطة الضبط الإداري استعمال حق التنفيذ المباشر لقراراتها.

ومثال ذلك أن يخول النص التشريعي لسلطات الضبط الحق بهدم الجدران.

ثانيا: الحالة الثانية:

حالة الضرورة ويقصد بها قيام حالة شاذة أو خطر جسيم يهدد النظام العام يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذا يجوز للإدارة اتخاذ اجراء على وجه السرعة لمواجهته وفقا للقاعدة المستقرة

[1]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص282.

[2]– د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري.

التي تقضي بأن:" الضرورات تبيح المحظورات" وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في العديد من أحكامه كما طبقه القضاء الإداري المصري فمن أحكامه الشهيرة في هذا الصدد الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ 26/01/1951 في قضية (جريدة مصر العتاة)[1].

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام.

الإدارة في إطار الضبط الإداري تمتلك السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعن هذه الأخيرة يجب أن تكون في إطار هدف المحافظة على النظام العام، وإذا كانت وظيفة الضبط الإداري ضرورية من وظائف الإدارة فإن تدخل هذه الأخيرة كثيرا ما يسمى بالحقوق والحريات الخاصة بالأفراد.

وبالنظر للآثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على هذه الحقوق والحريات، فإن المشرع حدد لممارسة هذه الهيئات لاختصاصاتها الضبطية من خلال دفع ضوابط التي يجب على هذه الأخيرة الالتزام بها أثناء ممارسة لهذه الوظيفة.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية (المطلب الأول)، ثم دراسة الظروف الاستثنائية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية.

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

[1]– عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 28–31.

الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية.

إن مبدأ المشروعية تعني سيادة القانون على الحاكمين والمحكومين على حد سواء، وإنه لا يجوز للحاكمين الخروج على القواعد القانونية التي تنظم شؤون الحكم والإدارة وإلا أصبحت تصرفاتهم سواء كانت إيجابية أم سلبية غير مشروعة، ويحكم القاضي بإلغائها والتعويض عن الضرر التي تحدثه.

إن كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة تتطلب منها الخضوع لمبدأ المشروعية وتبرز أهمية الالتزام بهذا المبدأ كون القرارات والتصرفات التي تقوم بها صحيحة ومشروعة وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القاضي فتقيد الإدارة بمبدأ المشروعية يحمي المصالح الخاصة وكذا المصلحة العامة ويشكل قيدا على سلطاتها في استعمال امتيازاتها[1].

كما أنه يحكم الأشخاص المعنوية العامة للدولة المعاصرة مبدأ المشروعية الذي يجعل من قراراتها وأعمالها معينة مالم تكن قد صدرت وفقا للقانون.

أولا: مضمون مبدأ المشروعة.

يتعلق مبدأ المشروعية بحدود سلطة الدولة، وخضوعها لقواعد ملزمة، لذلك يعتبر هذا المبدأ الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من التعسف، فلقد انتهت عهود الدولة المستبدة أي أن الحكام يمارسون حكما مطلقا وكانت الدولة تقوم على أساس أن أوامر الحاكم ونواهيه هي القانون، فالقانون في تلك العهود مجرد تعبير عن إدارة الحاكم الذي يعمل على خضوع الأفراد له دون أن يلتزم هو به[2].

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص41–42.

[2]– على عبد الفتاح محمد الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، د ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009 ص68.

أ- تعريف مبدأ المشروعية:

معناه العام الخضوع جميع السلطات العامة في الدولة لقواعد القانون ولقد تضمن الدستور الجزائري سنة 1996 المعدل مبدأ المشروعية في ديباجته في فقرتها 12 على: «إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي مبدأ المشروعية على ممارسة السلطات»[1].

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

إن كل إجراء من إجراءات الضبط ينبغي أن يكون مشروعا وحتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره مقصدا له، فحين تفرض الإدارة على الأفراد منع عرضها بعض المواد الاستهلاكية فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض[3].

ثانيا: أهمية مبدأ المشروعية في أعمال الضبط الإداري.

إن التقيد بمبدأ المشروعية له أهمية بالنسبة للأشخاص وكذلك بالنسبة لهيئات الضبط الإداري. فالتزام هيئات الضبط الإداري باحترام النظام القانوني يحمي حقوق وحريات الأشخاص من الانحراف والتعسف في ممارسة السلطة من طرف هذه الهيئات كما أن التزامها بمبدأ المشروعية يحميها من التسرع وتفضيل المصلحة الخاصة وكل تصرف تقوم به يخالف القانون يكون محل

[1]- دستور جزائري صادر بتاريخ 1996/11/28.

[2]- مرسوم رقم88-131 المؤرخ في 20ذي قعدة علام 1408 الموافق ل4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن 2 العدد 27، الصادر في 6جويلية 1988.

[3]- عمار بوضياف، المرجع السابق ص 496.

للطعن فيه أمام القضاء الإداري الذي يعمل على الربط بين فاعلية نشاط هيئات الضبط الإداري في تحقيقها لأهدافها وحقوق وحريات الأشخاص[1].

ثالثا: ضمانات مبدأ المشروعية.

لما كان مبدأ المشروعية هو حامي حقوق وحريات الأفراد في مواجهة أعمال الإدارة التي تنقسم بطابعها التنفيذي فإن وجود ضمانات لتنفيذه ضرورة يفرضها محتوى المبدأ ذاته ولعله من الصعب بل من المستحيل جمع كل هذه الضمانات فإننا سنضر إلى بعضها والمتمثلة في:

*سريان مبدأ المشروعية : أي سيدة القانون على جميع السلطات الحاكمة في الدولة.

*استقلال وحصانة القضاء: وهو ما ذكره الدستور في المادة 138 بأن: «السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون».

*كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين: وهو ما جسدته المادة 140 من الدستور بقولها: «الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون».

*حظر ما يسمى بأعمال السيادة الحصينة ضد الطعن القضائي.

*كفالة حق الدفاع[2].

الفرع الثاني: شروط مشروعية إجراءات الضبط الإداري.

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

[1]– جمال قروف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المذكرة لنيل شهادة ماجيستر في ق إداري ومؤسسات دستورية– كلية حقوق ، جامعة باجي مختار، عنابة، جزائر، 2006 ص22.

[2]– عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده د.ط، الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 2002، ص371–370.

أولا: أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية.

يشترط في تدابير الضبط الإداري أن تكون ضرورية كون هذه التدابير تحد من ممارسة الحريات العمومية وذلك لتجنب التهديد الحقيقي بالإخلال بل بما هو ضروري للمحافظة على النظام العمومي[1].

مثلا يعتبر عقد اجتماع أمر حرا أما منعه فلا يعلن إلا إذا أدى لاضطراب أو تضمن تهديدا بإحداث في النظام العام[2].

ثانيا: أن تكون إجراءات الضبط الإداري متناسبة مع الخطر المهدد بالنظام العام.

إن القرار الضبطي ذلك القرار الذي يحد من حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام، ويجب أن يكون القرار متلائم مع الاضطراب المراد تجنبه وعليه فإن درجة خطورة الاضطراب باعتبارها عنصر لمبدأ التناسب تحكم كل التدابير الضبطية يسمح للقاضي بتقدير ما إذا كان القرار الضبطي متلائما مع ظروف المكان والزمان[3].

ثالثا: أن تكون المساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري.

يتعلق الأمر بتطبيق مبدأ قانوني يكرس المساواة بين الجميع أمام القانون بموجبه ينبغي تطبيق إجراءات الضبط الإداري على قدم المساواة بين الأفراد بممارسة حرياتهم، مثال ذلك وقوف السيارات في الطريق العام، أما القاضي يعلن عدم شرعية القرار بحق الوقوف لفئات محددة من المستعملين الطريق العام، لأنه لا يمكن تميز بين المواطنين[4].

---

[1]– وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم قانونية، كلية الحقوق وعلوم سياسية جامعة محمد لمين سطيف، الجزائر، 2014 ص231.

[2]– أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د–ط ديوان المطبوعات جامعية جزائر 1992 ص417.

[3]– وردة خلاف، المرجع نفسه، ص233.

[4]– أحمد محيو، المرجع نفسه ص418.

الفرع الثالث: إنعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري.

يترتب على مبدأ المشروعية خضوع سلطات الضبط الإداري للقانون، وبمقتضى ذلك أن كل تصرف تجريه سلطة الضبط وتخالف به قواعد القانون يقع باطلا مما يجعله جليا ومعرضا بالإلغاء فضلا كما يترتب عليه من مسألة للإدارة.

إن تحديد انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري يتطلب التطرق إلى تدرج القواعد القانونية، وتحديد اختصاصات الإدارة، وضوابط الإجراء الضبطي، وذلك على الشكل التالي:

أولا: تدرج القواعد القانونية.

إن قواعد المشروعة وإن كانت كلها قواعد ملزمة نظرا لطابعها القانوني الملزم، إلا أنها تتدرج في القيمة أو المرتبة القانونية تدرجها هرميا، وبالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية أن تراعي أحكام القواعد الأعلى، فلا يجوز للقاعدة الأدنى مترتبة تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مترتبة منها، وإلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.

وهنا لايقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة للقانون بمعناه الضيق كمجموعة نصوص رسمية صادرة عن السلطة التشريعية وإنما خضوعها للقانون بالمفهوم العام الذي يضع مختلف القواعد القانونية في الدولة بناءا من القواعد الدستورية، وتلك الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات ويمتد سريان مبدأ المشروعية ليشمل كل المصادر المشروعة من قواعد مكتوبة وغير مكتوبة فيشمل التشريع لما يحتويه من قواعد متدرجة من حيث القوة والإلزام من قواعد الدستور والمعاهدات والتشريع العادي واللوائح وتأكيدا لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول أن ما انعقد عليه الإجماع من أن الدولة إن كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية وتعين اعتبار الدستور فيما يشمل عليه نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادئ هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين، والدولة في

ذلك إنما تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي هو الخضوع لمبدأ سيادة التشريع وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر وذات الأمر أكدته محكمة العدل العليا في الأردن في قرارها رقم 63/66 وقرارها 107/64[1].

ثانيا: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة.

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية على أرض الواقع إلا إذا كانت صلاحيات السلطة الإدارية واضحة ومحددة، ويعود سر تحديد الصلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة وعادة مل يتكفل الدستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة عمل تشريعي[2].

المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية.

لقد تطرقنا في المطلب السابق إلى حدود الضبط الإداري في الظروف العادية ولكن السلطات التي يتمتع بها هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية قد لا تكفي لمواجهة ظروف الاستثنائية خطيرة والتي تهدد الأمن والنظام العام وتعطل سير المرافق العامة، كما يهدد أمن الدولة كاتمر والعصيان أو سبب ظروف طبيعية، لذلك لابد من مواجهة هذه الأخطار بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئات الضبط الإداري على حساب حريات الأفراد فتكون بصورة مؤقتة تنتهي بإنتهاء الأزمة، فهذه القواعد أساسها في النصوص التشريعية وهذا ما سوف نتطرق إليه وهو مضمون وماهية وكل ما يتعلق بظروف استثنائية من خلال هذه الفروع.

[1]– سالم بن راشد علوي، قضاء الإداري دراسة مقارنة، ط–1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2009 ص45.

[2]– عادل السعيد، المرجع السابق، ص 371–370.

الفرع الأول: ظهور نظرية الظروف الاستثنائية.

عرفت الظروف الاستثنائية من وجهة نظر القانون الدستوري لها أسباب وامتداد تاريخي انطلاقا من مفهومها التقليدي وبالضبط من أواخر القرن التاسع عشر في ألمانيا بموجب اعتراف الدساتير الملكية للأمير بسلطة اتخاذ أوامر استعجاليه تتميز بقوة القانون بسبب حق الضرورة العمومية.

إذ كانت آنذاك الدول استبدادية وطغيانية في ظل الدولة الملكية والإلهية لاسيما في القرون الوسطى وعهد الإقطاع وبروز الطبقة البرجوازية.

هكذا فإن الظروف الاستثنائية ظهرت اعتمادا على فكرة وحق الضرورة العمومية الملحة بحكم أن مثل هذه الظروف الاستثنائية تسمح للسلطة التنفيذية أو تمنحها حق اتخاذ إجراءات لاتدخل في اختصاصاتها العادية المألوفة بالنسبة لها، فالسلطة التنفيذية لاتستطيع في أي حال من الأحوال في مثل هذه الظروف الاستثنائية خرق أحكامها، نظر لما لها من تأثير على النظام العام المرتبطة بكيان الدولة وكذا على الحريات العامة الخاصة بأفراد المجتمع، وذلك بحجة أن كلا من فكرة النظام العام والحريات العامة تتعارض مع حالة الفوضى تطبيقا لمبدأ الشرعية والمشروعية.

هكذا نصل إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية تبلورت في ظهورها في فرنسا بإعتبارها من صنع القضاء الفرنسي تزامنا مع الحرب العالمية الأولى، حيث طبقت قضاء باسم "السلطات في حالة الحرب" لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف الاستثنائية، ففي هذه الظروف يكتفي القاضي الإداري عندما يعرض عليه الموضوع فقط بملاحظة اتساع ممارسة سلطات الضبط التي لم يتضمنها قانوني 1849و 1858 المتعلق بحالة الحصار وإضفاء صفة المشروعية الإجراءات المتخذة مستندا في ذلك إلى نظرية السلطات أثناء الحرب ونظرية الظروف الاستثنائية، فبقرار 6أوت 1915 أعلن مجلس الدولة أن حالة الحرب تخول لجهات الضبط الإداري إصدار قرارات لا تكون من صلاحياتها في وقت السلم.

أما في سنة 1918 وفي قراره المؤرخ في 28 جوان 1918 في قضية "هرباس" الذي يعتبر القرار المبدئي فيما يخص قضاء مجلس الدولة، اعتبر الدولة مرسوما يتضمن تعليق من طرف الحكومة للضمانات التأديبية التي نص عليها القانون لصالح الموظفين مشروعا بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب العالمية الأولى).

إن القضاء الناشئ بين (1914-1918)، قد تأكد أثناء الحرب العالمية الثانية (1939-1945)، وقد توسع هذا القضاء إلى حالات فعلية أخرى، مثل حالة الثورات السياسية المترتبة عن التحرير بعد الحرب العالمية الثانية، حالات الاضطراب الاجتماعي[1].

الفرع الثاني: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.

أولا: التعريفات الفقهية.

عرفها الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب: بأنها "ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقعها، أو حدوث فتنة مسلحة، أو كوارث أو انتشار وباء فتاك[2].

وعرفها الأستاذ عبد الرؤوف هاشم بسيوني على أنها:" أحوال تمر بها الدولة وتطبق أثنائها قواعد شاذة غير متوقعة تجيز لها الخروج مؤقتا عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف"[3].

[1]- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 176- 178.

[2]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص234.

[3]- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص215.

يقول الدكتور عبد المنعم محفوظ "أن تصير سلامة البلاد مهددة بوقوع حرب غير معلومة عواقبها أو نهاياتها أو حدوث فيضان أو إنتشار وباء أو اندلاع فتنة ففي أمثال هذه الظروف تعلن حالة طوارئ حتى تتاح الفرصة للحكومة القائمة من اتخاذ التدابير والإجراءات السريعة الحاسمة والحزمة بما يسمح لها بمواجهة هذه الحالات الخطيرة ".

ويوجد تعريف آخر لهذه النظرية وهو:" أنها حالة تحول دون تأمين سلامة الوطن واستمرار العمل في المرافق العامة إذا ما راعت الإدارة مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية تعطي السلطة الإدارة نفسها من التقيد ببعض القواعد كقواعد الصلاحية والشكل والأصول[1].

ثانيا: التعريفات التشريعية.

من المعلوم أن العديد من النظريات القانونية المعصرة التي جاءت في الأنظمة القانونية الحالية كان مصدرها التشريع الإسلامي وعليه سندرس نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الإسلامي، وبالرجوع لمصادر الشريعة الإسلامية المتمثلة في الكتاب و السنة نجد قول الله تبارك وتعالى(إنما حرم عليكم الميتة ولحم الخنزير وما أهل به لغير الله فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا إثم عليه إن الله غفور رحيم)[2].

وكذلك قوله تعالى: "من كفر بالله من بعد إيمانه ألا من أكراه وقلبه مطمئن بالإيمان ولكن من شرح بالكفر صدرا فعليهم غضب من الله ولهم عذاب أليم."[3].

[1]– دخيل محمد حسن، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الط.1، منشورات الحلبي الحقوقية سنة 2009، ص49–48.

[2]– الآية 173 سورة البقرة.

[3]– الآية 106 سورة النحل.

وفي السنة النبوية ما حدث للصحابي الجليل عمار بن ياسر عند شتمه للإسلام بالإكراه حفاظا على حياته لما تعرض للتعذيب من المشركين فسأله الرسول عليه الصلاة والسلام: كيف تجد قلبك؟ فقال عمار مطمئن بالإيمان، فرد عليه النبي الكريم قائلا: إن عادو فعد[1].

الفرع الثالث: الأساس لنظرية الظروف الاستثنائية.

تجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها القانوني في استمرار سير المرافق العامة بانتظام في جميع الظروف العادية والغير عادية وذلك بالنصوص القانونية التي يضعها المشرع بتوسيع سلطات الهيئات الإدارية خلال الفترات الاستثنائية مما يتعين عليها التوقف على القواعد القانونية العادية والانتقال إلى المشروعية الخاصة بالظروف الاستثنائية فقد جاء التشريع الجزائري بهذه النظرية بحيث تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل حالات المقررة للظروف الاستثنائية[2] في مواده من المادة 105إلى المادة 109[3].

الفرع الرابع: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

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

[1]– عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق ص281.

[2]– عبد القادر عدو ، منازعات إدارية، دار الهومة للطباعة، النشر والتوزيع، الجزائر 2012 ص33.

[3]– دستور الجمهورية جزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم.

أولا: حدوث ظرف استثنائي.

وجود خطر يهدد كيان الدولة من خلال المساس بالنظام العام كالاضطرابات أو الكوارث الطبيعية، ويشترط في الخطر أن يكون جسيما بحيث لا يمكن للإدارة دفعه بالوسائل القانونية العادية، وأن يكون حالا بمعنى أن يكون الخطر الوشيك الوقوع أو الذي يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد[1].

ثانيا: عدم إمكانية مواجهة الظرف الاستثنائي وفقا لقواعد قانونية عادية.

أن تكون الإدارة عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية بالطرق القانونية العادية ,بحيث تضطر إلى الخروج عن هذه الطرقة مما يستلزم عليها اللجوء إلى قواعد استثنائية تتماشى مع طبيعة الخطر للقضاء عليه وتفادي الأضرار.

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

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

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

رابعا: تناسب الإجراء الاستثنائي مع الظرف الاستثنائي.

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

[1]– عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص35.

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

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

الفرع الخامس: صور الظروف الاستثنائية.

أخذ المشرع الجزائري بأربع صور في حالة الضرورة وهي: حالة الطوارئ وحالة الحصار، حالة الحرب.

غير أنه من اللازم التأكد من الحالة الاستثنائية لا تشمل هذه الصور فقط، حيث طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية على الفترات الحرجة كفترة التهديد بإضراب عام وفترة الكوارث الطبيعية كالفيضانات كما طبقها أيضا على الحالات التي يتضمن فيها تطبيق المشروعية تهديدا جسيما للنظام العام[1].

أولا: حالة طوارئ.

تعتبر حالة الطوارئ أخف شدة وصرامة من حالة الحصار، إلا أن المشرع الدستوري لم يقم بالتمييز بينهما واكتفى بالنص على حالة الضرورة الملحة واستباب الوضع كسبب لإعلانهما، وهذا ما جاء به في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ[2] والتي يمكن توضيحها في النقاط التالية:

[1]- عبد القادر عدو، المرجع نفسه، ص34-35.

[2]- المادة 1، دستور 1996.

• إجراءات إعلان حالة الطوارئ: يتم إعلانها بموجب مرسوم رئاسي، ويعد استشارة نفس الهيئات التي تستشار في إعلان حالة الحصار[1].

• أما مدة حالة الطوارئ: فدستور 1996 لم ينص في المادة 91 على أية مدة، وإنما نص على مدة معينة، أي غير محددة، وهذا بالرغم من أن المرسوم الرئاسي رقم 92-44 حددها في المادة الأولى بمدة 12 شهر إلا أن المرسوم التشريعي رقم 93-02 نص على تمديد حالة الطوارئ إلى أجل غير محدد[2].

• أما عن الاختصاصات الموسعة للإدارة في حالة الطوارئ" فحسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 92-44 تخول حالة الطوارئ لوزير الداخلية والوالي.

كما تمتد سلطات هيئات الضبط الإداري إلى حد إعلان حظر التجول، حيث تم تطبيق للمرسوم الرئاسي 92-44 إصدار قرار مؤرخ في 1992/11/30 يتضمن إعلان حظر التجول في بعض الولايات من العاشرة والنصف ليلا إلى غاية الخامسة صباحا[3].

كذلك امتدت سلطات هيئات الضبط الإداري وتوسعت، في حالة تعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو معارضة تعلنها مجالس محلية، إلى اتخاذ إجراءات بتعليق نشاطها أو حلها، وتعيين مندوبين تنفيذيين إلى غاية تجديد هذه المجالس عن طريق الانتخاب.

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 22-44 المؤرخ في شعبان 1412 الموافق ل 1992/02/09 المتضمن اعلان حالة طوارئ، جريدة رسمية العدد 10المعدل واالمتمم بقرار رقم 11-05 صادر 2011/03/22.

[2]- المرسوم التشريعي رقم 02/39 المؤرخ في 93/2/6 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 8 الصادر في 1993/02/07

[3]- القرار المؤرخ في 1992/11/30 يتضمن اعلان حظر التجول في التراب بعض الولايات ج.ر، عدد 85، الصادر في 1992/12/02.

كما صدر قرار وزاري مشترك المؤرخ في 1992/02/10 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة طوارئ[1].

حيث نص على مادته رقم 03 على إمكانية التفويض إلى قادة النواحي العسكرية في الحفاظ على النظام العام، وذلك تطبيقا للمادة 09 من المرسوم الرئاسي، 92-44.

من خلال ما تقدم نصل إلى أن حالة الطوارئ لها أثرها في توسيع سلطات هيئات الضبط الإداري، وذلك بتقييد حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والمرور والتجول، و وضع الحدود على النشاطات كالجمعيات وغيرها....

ثانيا: حالة حرب.

يعلن رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية عندما يكون خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية أو سلامة التراب الوطني.

فالبنصر إلى نص المادة 93 من دستور سنة 1996، يستشير رئيس الجمهورية فبل إعلان الحالة الاستثنائية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة، والمؤسسات الدستورية في الجمهورية تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، أما حالة الحرب، فقد نصت عليها المادة 95 من دستور 1996، وتعلن عندما يكون هناك عدوان فعلي يوشك أن يقع، وتعتبر حالة الحرب أشد الحالات وباعتبار أن التهديد يمس سلامة الدولة وكيانها.

[1]- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في اطار حالة طوارئ، ج.ر العدد 11 الصادر في 1992/02/11.

يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد توافر مجموعة الشروط نصت عليها المادة 95 من دستور 1996 وهي:

أ- وقوع عدوان أو كونه يوشك أن يقع.

ب- يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة.

ج- يجب أن يجتمع البرلمان وجوبا.

د- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

نتيجة لإعلان حالة الحرب يوقف العمل بالدستور، وتعطي كل السلطات والصلاحيات للهيئات العسكرية مع تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية ويجمد العمل بمبدأ الشرعية، ليحل محله التشريع أثناء الحرب إلى غاية انتهائها[1].

ثالثا: حالة حصار.

لقد أورد الأستاذ أحمد محيو في مؤلفه عن حالة الحصار بقوله: "حسب التشريع الفرنسي بموجب قانون 3أفريل 1878، والذي يسمح بإعلان حالة الحصار في أثناء الحروب أو الثورات المسلحة، ويعود هذا الإعلان لاختصاص الحكومة عندما تكون مدة الحصار أقل من 12 يوما، ولاختصاص البرلمان عندما تكون أكثر من ذلك، تؤدي حالة الحصار إلى ثلاث حالات كبرى:

1: تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية في تولي سلطات ضبطية.

2: أن هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة لدى أفراد المجتمع من شأنها الحث عن الفوضى.

[1]- المواد 95-93، من دستور 1996.

3: اتساع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لها بالنظر في المخالفات التي يرتكبها المدينون[1].

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإنه ينص على حالة الحصار و الطوارئ في آن واحد وربطهما بحالة الضرورة الملحة دون أن يورد أي تمييز بينهما وهذا ما جاء في المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، أنه على رئيس الجمهورية " يقرر إذا دعت الضرورة الملحة الطوارئ والحصار لمدة معينة ..... ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"[2].

وبالتالي فإن حالة الحصار تمكن من مواجهة أشد الظروف التي تمر بها الدولة فإن قساوة قبل حالة الحرب والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها، والتصدي لهذه الظروف، ويكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الاضطرابات الداخلية، بحيث تحل السلطة العسكرية محل السلطات المدنية ويقوم كذلك القضاء العسكري محل القضاء العادي في كثير من الحالات.

[1]- أستاذ أحمد محيو، المرجع السابق ص420.

[2]- المادة 91 من الدستور الجزائري 1996.

ملخص الفصل الثاني:

من خلال دراستنا لهذا الفصل استنتجنا أو بمعنى تبين لنا أن لابد من وجود أساليب ووسائل وحدود للحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة حيث تبين لنا أن الوسائل التي تستعملها هيئات الضبط الإداري هي لوائح الضبط والتي نقصد بها أنها عبارة عن لوائح تنظيمية تتضمن مجموعة من القواعد عامة ومجردة، التي تنظم نشاط الأفراد والحريات الفردية بوضع القيود اللازمة للمحافظة على النظام العام، وهناك وسائل مادية وهي سيارات شرطة، طائرات، أسلحة لممارسة صلاحياتها، وأما بالنسبة للوسائل البشرية فهي أعوان توضع تحت تصرف الضبط الإداري من أجل تنفيذ اللوائح والقرارات الضبط.

– فالبنسبة لحدود الضبط الإداري فتتمثل في حدود الضبط في الظروف العادية حيث تخضع سلطات الضبط الإداري في هذه الحالة إلى قيد لواحد وهو خضوع جميع إجراءاتها الضبطية للمبدأ المشروعية.

– فالظروف الاستثنائية تطرأ لتهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية بحيث تجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام الإجراءات والقواعد المحدد للظروف العادية ففي هذه الحالة لابد من اتساع سلطات هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة حيث أن الإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطر الذي وقع منها.

الخاتمة

في الأخير وبعد الانتهاء من هذه الدراسة والبحث في الموضوع الضبط الإداري وفق التشريع الجزائري، من حيث ما قدمه التشريع والفقه والقضاء في تعريف للضبط الإداري، وتبيان خصائصه وأنواعه، وكذلك الهدف منه، وعلاقته من حيث التقارب والابتعاد من المفاهيم والمصطلحات القريبة منه، وكيفية تطبيقه في الظروف العادية والاستثنائية.

إرتئينا أن تكون الخاتمة عن مجموعة من الاستنتاجات.. لعلها توضح موضوع بحثنا باختصار وهي كما يلي:

الاستنتاجات:

1- رغم اتساع وظائف الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلا أن كيفية ممارسة الدولة لوظائفها لم يخرج عن صورتين أساسيتين، هما المرفق العام الذي تمارس فيه الإدارة العمومية نشاطها لتوفر الحاجيات والمتطلبات الأساسية لإشباع حاجة الجمهور، والضبط الإداري الذي عن طريقه يتم الحفاظ على النظام العام في الدولة، وهو موضوع بحثنا.

2- إن الضبط الإداري هو الجانب السلبي لنشاط الإدارة العامة والذي تظهر من خلالها بأنها صاحبة السلطة العامة، ويظهر الضبط الإداري كإجراء تقييد من حرية الأفراد وذلك باستعمال أسلوب الجبر والحضر.

3- الضبط الإداري يهدف إلى تحقيق هدف الوظيفة العامة وهي الحفاظ على النظام العام.

4- عرفنا الضبط الإداري تعريفا يعتمد على التعريف اللغوي والتشريعي والفقهي وذلك لمعرفة الهدف منه والهدف الذي يسعى إليه ألا وهو المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع والحريات العامة.

5- إن معظم المشرعين في القانون المقارن وفي الجزائر لم يضعوا تعريفا محددا للضبط الإداري وإنما اكتفوا بتحديد أهدافه، إلا أن الفقه هم الذين تناولوا تعريف الضبط الإداري بشكل مفصل، الذين جعلوا من النظام العام هدفا للضبط الإداري.

6- النظام العام فكرة مرنة يختلف مفهومها باختلاف الزمان والمكان وكذلك باختلاف الفلسفة السياسية ولاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

7- لذلك لم يضع المشرع الجزائري كغيره من المشرعين في القانون المقارن تعريف محددا للنظام العام وكذلك الفقه بشكل عام يعتبر النظام العام مفهوم غير محدد المعالم إلا أن معظم الفقه يعتبر النظام العام هدف للضبط الإداري.

8- إن معظم الفقهاء يتفقون على أن هناك ثلاث عناصر ثابتة مكونة لمفهوم النظام العام وهي: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة.

9- إن مجلس الدولة الفرنسي أضاف في حكمة في قضية lutotia الأدب والأخلاق العامة كعنصرين آخرين من عناصر النظام العام هي نفسها العناصر الثلاثة سابقة.

10- حدث تطورا كبيرا في الفقه حيث لم يكتفي بالعناصر الثلاثة للنظام العام سابقة الذكر، حيث أن عناصر النظام العام حسب تعريف عمار عوابدي هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والآداب العامة، وبذلك أضاف للعناصر الثلاثة عنصر رابع وهو الآداب العامة، حيث طرأت تطورات على العناصر التقليدية للنظام العام وهي الآداب العامة، النظام العام الاقتصادي وأخيرا جمال الرونق.

11- للضبط الإداري مجموعة من الخصائص التي يتصف بها والتي يمكن حصر أهمها: الصفة الانفرادية الصفة التقديرية، الصفة الوقائية.

12- الإدارة وهي تمارس سلطة الضبط الإداري أن تستخدم مجموعة من الوسائل والأساليب المادية والبشرية والقانونية.

والأصل أن تمارس هذه السلطة الإدارة بواسطة إصدارها قرارات، بحيث تكون هذه القرارات مستندة إلى القوانين العامة واللوائح وتكون تنفيذا لها.

إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية الضبطية دون أن تكون مستندة إلى لائحة ضبطية عامة، لأن اللائحة أو التشريع لايمكن أن ينصا على جميع التوقعات والتنبؤات التي قد تحدث.

13- قد تستخدم الإدارة القوة المادية البوليسية الجبرية، كوسيلة من وسائل الضبط الإداري، لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، والتي تسمى بالتنفيذ الجبري المباشر للقرارات الإدارية إلا أنه يجب أن تتوافر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر. ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري.

14- ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري خاص وعام، وتنقسم سلطات الضبط الإداري العام إلى سلطات مركزية متمثلة برئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء، والسلطات المحلية اللامركزية، الوالي والمجلس الشعبي البلدي، أما الضبط الإداري الخاص فتنظمه نصوص قانونية خاصة تحدد السلطات المختصة بممارسة الضبط الإداري الخاص.

15- تخضع سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية إلى قيد وهو، خضوع جميع إجراءاتها الضبطية لمبدأ المشروعية.

16- قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات المحدد للظروف العادية وفي هذه الحالة لابد أن تتسع سلطات هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة إلا أن هذه الظروف لا تجعل الإدارة في عن رقابة القضاء بشكل مغلق، فلا يعد أن يكون الأمر توسعا لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها.

قائمـــــة المراجـــــع

1: القرآن الكريم:

- سورة البقرة.

- سورة النحل.

2: المعاجم:

- قاموس لسان العرب أبو منظور الجزء 9.

- المعجم الوجيز، معجم اللغة العربية، المنجد في اللغة العربية والعلوم، ط1، بيروت، 1980

3: الكتب:

أ)- الكتب بالغة العربية.

• إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في المبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، سنة1997.

• أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1992.

• حمدي القيلات، القانون الإداري، النشاط الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، ط1، دار النشر والتوزيع سنة 2008.

• دخيل محمد حسن، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية سنة 2009.

• سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة2003

• سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2009.

• سالم بن راشد علوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2009.

• سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم سنة 2007-2008.

• سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2008.

• سكينة عزوز المتوازنة بين أعمال ضبط الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2002.

• عادل السعيد محيو أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بلد النشر، مطابع شركة الطوابجي، لتجارية، القاهرة، مصر، سنة 1993.

• عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، د.ط، الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 2002.

• علاء الدين عشب، مدخل إلى القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010.

• عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المجلد الأول، الدار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان 1998.

• عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991.

• عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط.2، الجسور والنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2007.

•عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة2000.

• عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ط.3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة2000

• عبد القادر عدو، منازعات إدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.

• عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية ط.1 دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر 2007.

• عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها ط.2 منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2004.

• علي عبد الفاتح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الطبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة2009.

• كنعان نواف، القانون الإداري، الجزء الأول، ط.1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، سنة 2002.

• ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، سنة 2004.

• مازن ليلو راضي، دراسات في القانون الإداري، دار القنديل للنشر والتوزيع عمان، سنة2011.

• محمد عبد امام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة، مصر دار الفكر الجامعي،2007.

• محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع، القاهرة سنة 1984-1985.

• محمد جمال، مطلق الذنبات، الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة، للنشر والتوزيع، سنة2002.

• محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة2005.

• محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة2002.

• محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، سنة 2007.

• محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، مصر.

• محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، سنة 2005.

• مصطفى أبو زيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط دار الجامعة بيروت، سنة 199.

• ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد، سطيف، سنة 2001.

• هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، سنة2006.

ب): الكتب باللغة الفرنسية:

• G.dupuis, M.J- guedon.p. chretien: droit administratif 6ème 01 colin. paris.1998.

4- المذكرات الجامعية:

• إبراهيم يمامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمانات الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة2014-2015.

• بلقاسم الدايم، النظام العام الوطني والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2003.

• جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، جامعة باجي مختار، عنابة الجزائر، سنة 2006.

• صورية العاصي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق و الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، في القانون الإداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، جزائر، سنة 2011.

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

• فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، 2005.

• مقسم بوعلام، الضمانات القضائية للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة 2008.

• وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين، سطيف، الجزائر، سنة2014.

5- المجلات:

•.السعيد سليماني، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 3سنة 2012-2013.

• مسعودة عمارة، إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، سنة2015.

6- النصوص التشريعية و التنظيمية.

أ: الدساتير.

• المواد 1-93-95-124 من دستور الجمهورية الجزائرية سنة 1996.

ب: القوانين.

• القانون رقم 04-08 المؤرخ في 17 جمادى الثانية عام 1425 الموافق ل14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر، العدد 4 الصادر في جوان 2004.

ج: المراسيم.

• المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1 شعبان 1412 الموافق ل9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 10، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/11 الصادرة في2011/03/22.

• المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج.ر، العدد 8، الصادر في 1993/02/07.

• المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل4 جويلية 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، العدد 27 الصادر في 6 جويلية 1988.

د: القرارات.

• القرار المؤرخ في 11/30/ 1992 يتضمن إعلان حالة حظر التجول في التراب بعض الولايات، ج.ر، العدد 85، الصادرة في 1992/12/02.

• القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/10، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج.ر العدد 11 الصادر في 1992/02/11.

الفهرس

العنوان:

شكر وتقدير

الإهداء

قائمة المختصرات

مقدمة..... 01

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للظبط الإداري والنظام العام..... 07

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....08

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري..... 08

الفرع الأول: المقصود بالضبط الإداري..... 08

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري..... 11

المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري وما يشابهه من نظم..... 13

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري اعن الضبط التشريعي..... 14

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي..... 16

الفرع الثالث: تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام..... 21

المطلب الثالث: أنواع الضبط الإداري..... 22

الفرع الأول: الضبط الإداري العام..... 23

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص..... 23

المبحث الثاني: مفهوم النظام العام..... 27
المطلب الأول: تعريف النظام العام..... 27
الفرع الأول: التعريف الفقهي للنظام العام..... 27
الفرع الثاني: التعريف التشريعي للنظام العام..... 29
الفرع الثالث: التعريف القضائي للنظام العام..... 29
المطلب الثاني: مميزات النظام العام..... 30
الفرع الأول: النظام العام عاما وقواعده أمرة لا يجوز مخالفتها..... 30
الفرع الثاني: النظام العام فكرة مرنة ومتطورة، وليس من صنع المشرع وحده..... 31
الفرع الثالث: النظام العام ماديا وينتمي إلى التفسير القضائي 32
الفرع الرابع: قواعده تتكون عن طريق الأعراف والتقاليد..... 32
المطلب الثالث: عناصر النظام العام..... 33
الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام..... 33
الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على العناصر التقليدية للنظام العام..... 36
ملخص الفصل الأول..... 40
الفصل الثاني: وسائل وحدود الضبط الإداري..... 42
المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري..... 43
المطلب الأول: الوسائل المادية والبشرية..... 43
الفرع الأول: الوسائل المادية..... 43

الفرع الثاني: الوسائل البشرية..... 45
المطلب الثاني: الوسائل القانونية..... 46
الفرع الأول: القرارات التنظيمية..... 46
الفرع الثاني: القرارات الفردية..... 50
الفرع الثالث: التنفيذ المباشر الجبري..... 53
المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام..... 54
المطلب الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية..... 54
الفرع الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية..... 55
الفرع الثاني: شروط مشروعية إجراءات الضبط الإداري..... 57
الفرع الثالث: انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري..... 59
المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية..... 60
الفرع الأول: ظهور نظرية الظروف الاستثنائية..... 61
الفرع الثاني: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية..... 62
الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية..... 64
الفرع الرابع: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية..... 64
الفرع الخامس: صور الظروف الاستثنائية..... 66
ملخص الفصل الثاني:..... 71
خاتمة..... 73

المراجع 77

الفهرس

الملخص:

لقد تناولنا في دراستنا هذه كل ما يخص الإداري، وعليه قمنا بتقسيم البحث إلى قسمين أساسيين، فتناولنا في الفصل الأول: الإطار المفاهمي للضبط الإداري والنظام العام والذي جاء متباين في عدة أسباب أهمها مفهوم ضبط الإداري مع ذكر خصائصه وكذلك مفهوم نظام العام وتباين مميزاته وعناصره.

وتناولنا في الفصل الثاني حدود ووسائل الضبط الإداري التي تسعى إليها سلطات الضبط الإداري لتحقيق الهدف الأساسي للوظيفة الضبطية ألا وهو المحافظة على النظام العام.

الكلمات المفتاحية: 1/ الضبط الإداري، 2/ البوليس الإداري، 3/ النظام العام، 4/ وسائل الضبط الإداري، 5/ حدود الضبط الإداري.

In the study we have covered everything about, administrative control, so we have assessed this research into two main sections, which in chapter 1 dealt with the conceptual framework of administrative control and public order, which varied in many reasons, the most Important of which was the concept of administrative control, with explaining its characteristics, as well as the concept of public order and its features and elements.

In the second chapter, we addressed methods and limits of administrative control sought by administrative control authorities to achieve the main objective of the control function of maintaining public order.

And we hope we have made a good job.

Keywords: 1/ administrative control, **2/** administrative police, **3/** public order, **4/** means of administrative control, **5/** limits of administrative control.