وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم **القانون العام**

المرجع: 07

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

دور الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: .الحقوق
التخصص: القانون الإداري

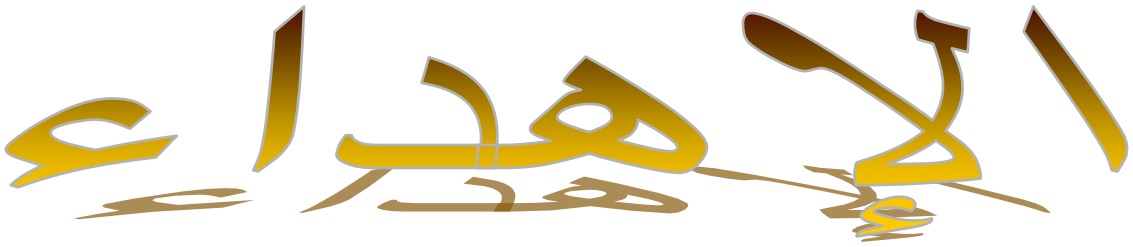
من إعداد الطالب(ة):
بوظراف سعاد

تحت إشراف الأستاذ(ة):
برزوق الحاج

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ	باسم شهاب	رئيسا
الأستاذ	برزوق الحاج	مشرفا مقررا
الأستاذ	بعوالي علي	مناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018
نوقشت يوم: 07 /07/ 2019



إلى من أرضعتني الحب و الحنان .... إلى رمز الحب و بلسم الشفاء....

إلى أمي العزيزة الغالية

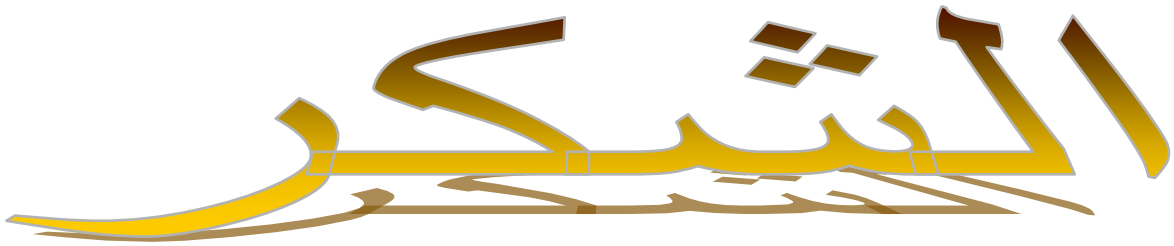
إلى الذي وهبني كل ما يملك على أن أحقق له آماله ، إلى كل من كان يدفعني نحو الأمام لنيل المبتغى و إلى الإنسان الذي امتلك الإنسانية بكل قوة إلى الذي سهر على تعليمي بتضحيات أبي الغالي على قلبي أطال الله في عمره

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي و شبابي إخوتي.

إلى كل أساتذتي الذين أناروا لنا طريق العلم و المعرفة و كانوا سندا لنا في مشوارنا الجامعي حاصة أستاذة كلية الحقوق والعلوم السياسية لولاية مستغانم

الى رفقاء دربي أنيسة و هوارية وكل من يعرفني من قريب او من بعيد

بوظراف سعاد



باسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى:" **رب أوزعني أن اشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وان اعمل صالحا ترضاه ، وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين** "الاية19 من سورة النمل

قال رسول الله –صلى الله عليه وسلم- " **ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله** ""

الحمد لله حمداً يليق بمقامه وعظيم سلطانه وصلي اللهم على سيدنا محمد خاتم الأنبياء

والمرسلين نشكر الله سبحانه وتعالى على فضله وتوفيقه لنا احمد الله تعالى أني أتممت هذا العمل الذي أتمنى أن يزيد من ميزان حسناتي وان أقابل به خالقي غدا وأنا فخورة به كما أنا فخورة ومقتنعة به اليوم.

كما لايسعني إلا أن أتقدم بالتقدير والعرفان والشكر الكبير لكل من ساعدني في هذا

العمل بدءا بكل إنسان علمني في هذه الدنيا حرفا على مدار حياتي الدراسية خاصة

أساتذتي على مستوى كل الأطوار الدراسية وصولا إلى الطور الجامعي واخص بالذكر

الأستاذ المشرف برزوق الحاج الذي تشرفت ومازلت أتشرف بأن مذكرة تخرجي كانت من تأطيره

فالشكر موصول إلى جميع الأساتذة الكرام في قسم القانون الذين أكن لهم التقدير و الإحترام و إلى من و قدموا لنا يد المساعدة و التسهيلات و المعلومات فلهم منا كل الشكر التقدير الاحترام الامتنان و العرفا

بوظراف سعاد

المقدمة العامة

يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تتمثل السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة و أهمية فهي ضرورة لازمة لإستقرار النظم وصيانة الحياة الإجتماعية و المحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار الجماعي .

فمن بين أمور التي اتضحت اليوم مسألة تخص جميع أفراد المجتمع الدولي ألا وهي الحقوق و الحريات، حيث صدرت من أجلها الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وانشأت الهيئات وعدلت الكثير من الدساتير، فغذا كان الفرد يتمتع بحقوق وحريات فهذا لايعني أن هذه الحقوق و الحريات مطلقة، ولعلّ أخطر من يهدد الحرية هو فرض قيود على ممارستها، غير أنه إذا كنا نؤكد على صيانة هذه الحريات من اي عبث أو تدخل يعطل من استعمالها، إلا أننا يجب أن لا نغفل في المقابل صيانة المجتمع و المحافظة على نظامه العام حتى تتحقق المصلحة باعتبار أن ذلك يمثل أهم ضمانة للحرية.

لذا اوجب ان نفترض على الإدارة قيود و رقابة صارمة عند ممارستها لنشاطها ، كما أجمع فقهاء القانون الإداري على ان أنواع و أشكال النشاط الإداري تتمثل عادة في المرافق العامة كوسيلة لتحقيق المصلحة العامة و الضبط الإداري حيث يعتبر هذا الأخير من أهم الصور أو مايطلق من مظاهر التمدن وهو وظيفة إدارية تتمثل في حماية النظام العام وقد اسندها المشرع إلى السلطة التنفيذية ، بحكم طبيعتها ومالها من القدرة العملية على التدخل السريع لحماية النظام العام، بالإضافة إلى المهمة الموكلة لها دستوريا وهي تنفيذا لقوانين، وبالتالي ممارسة النشاط الضبط الإداري هو نتيجة طبيعية لتنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام.

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

حيث تعتبر وظيفة الضبط الأساسية هي منع وقوع الجريمة و ازالة العوامل التي تدفع إلى من خلال هذه الأفكار الجديدة خضعت سلطة الضبط المبدأ التحديد و للتقييد وضعت الحدود و الضوابط التي يجب أن تلتزم بها تلك السلطة في ممارستها سواء في الظروف

العادية الإستثنائية، وتبعا ذلك فلقد روعي أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تقضي الى التضحية بها سبيل الحفاظ على النظام العام .

لا شك أن الموضوع له أهمية كبيرة، حيث يستند أهميته في كون أن الأمم المتحدة و المجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة و التمسك بهذا النظام لأنه يعتبر من الضروريات المهمة جدا لصيانة المجتمعات.

إن نظرية الضبط الإداري من اهم و أقدم نظريات القانون الإداري و أنها مازالت محل دراسة إلى يومنا هذا وذلك نظرا للتغيرات و التطورات التي طرأت على المجتمعات.

إن الهدف الضبط الإداري تطورت على ماكانت عليه في السابق مما ادى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي قد يمس بحريات الأفراد.

ويمكن طرح الإشكالية الأساسية التالية:

❖ **فيما يكمن دور الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام؟**

وتندرج ضمن هذا الإطار عدة إشكاليات فرعية :

- **مامفهوم الضبط الإداري**
- **ماهي الوسائل المستخدمة من قبل السلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها؟**
- **فيم تكمن أهداف الضبط الإداري؟**
- **ماهي حدود الضبط الإداري في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية؟**

كما تظهر أهمية الموضوع أيضا إذا وضعنا أعيننا على التوجه السياسي للدولة الذي يضمن للإدارة مركزا مميزا و يلقى على عاتقها مهما كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهذا لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام بالمقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك إنطباعا واحساسا بالرضى لدى الأوساط الإجتماعية و بالتالي تكريس الثقة بين المجتمع وادارته و العكس صحيح.

كذلك تتمثل أهمية الكبيرة للدراسة في ارتباط موضوع الإداري بصفة عامة و النظام العام بصفة خاصة .

اسباب اختيار للموضوع: ومن اسباب التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع كونه يتناول أهم نظريات القانون الإداري الذي هو من جوهر اختصاصنا كما ان ميولنا نحو هذه الدراسة زاده تعقيدا الخدمات.

ومن اسباب الموضوعية تتمثل اساسا في اهمية الموضوع الإداري من خلال دوره في تحقيق النظام العام في الدولة مقابل حماية الحرب العامة للأفراد، كذلك قدرة هذا الموضوع في تحديد من الناحية القانونية وهذا راجع إلى التطور المستمر للمجتمع.

ومن اسباب الذاتية تتمثل اساسا في الرغبة الذاتية في تنال موضوع من الموضوعات القانون الإداري.

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

كذلك تمكين قارئ من معرفة أن الضبط الإداري يهدف الى حماية القيم معينة في المجتمع يمكن اجمالها في النظام العام و ليس فقد لتقيد حرياتهم و نشاطاتهم دون جدوى.

ولدراسة الموضوع دراسة علمية تتماشى و طبيعة الموضوع يقتضي بنا توظيف بعض المناهج للإلمام بكل الموضوع، وظفت المنهج الوصفي لوصف والتوضيح مفهوم الضبط الإداري، كما أنه استخدمنا المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص المتعلقة بالموضوع، كما اعتمدنا على المنهج المقارن في بعض الأحيان فقط.

وتناولنا موضوعنا شمن فضلين أساسين: نتناول ضمن الفصل ألأول ماهية الضبط الإداري يتضمن مبحثين: بحيث يتناول المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري، بينما يتناول المبحث الثاني وسائل الضبط الإداري.

وتناولنا ضمن الفصل الثاني النظام العام كهدف للضبط الإداري و الذي يتضمن مبحثين: يتناول المبحث الأول أهداف الضبط الإداري، بينما يتناول المبحث الثاني حدود الضبط الإداري.

الفصل الأول

تتجلى دراسة نشاط الضبط الإداري في سائر المجتمعات العربية و الجزائرية قد تزايد اهمية وضرورية إذ صارت مهمته في تنظيم الحريات أمرا حتميا لابد منه حتى لا تعم الفوضى عند مماسة الحريات العامة، لأنه إذا كانت السلطة المطلقة دون القيود فإن الحرية المطلقة ستكون مفسدة فوضى عارمة بالتالي يتوجب تحقيق التوازن بينهما حتى يتحقق للدولة الإستقرار و النظام العام لتحقيق غاياتها و اهدافها المسطرة، وعلى ضوء ذلك نتطرق إلى دراسة مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

المبحث الثاني: وسائل الضبط ألإداري

المبحث الأول: ماهية الضبط ألإداري

لبيان ماهية الضبط الإداري قسمنا هذا البحث إلى ثلاث مطالب تناولنا في المطلب ألأول مفهوم الضبط الإداري ، خصائصه وأنواعه، بينما تناولنا في المطلب الثاني تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المتشابهة له، في حين خصصنا المطل الثالث لطبيعة القانونية للضبط الإداري وأهدافه

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري ، خصائصه وأنواعه

إذا كان الأفراد في المجتمعات المنظمة يتمتعون بحقوق وحريات يكفلها القانون فإنه لابد لهذه الحريات من قيود، ويقع على عاتق السلطة التنفيذية واجب تمكين الأفراد من ممارسة لهذه حرياتهم دون إحداث أي إضطراب من اي نوع كان، ويتم ذلك من خلال سلطات الضبط الإداري، ولا شك أن وظيفة الضبط الإداري على جانب كبير من الأهمية، ولهذا كانت أولى واجبات الدولة وأهمها، إذ أن توقي الأضرار أنجع عن علاجها بعد وقوعها، ونظرا لأهمية التي يكتسبها الضبط الإداري سنحاول تعريفه و تحديد أنواعه و كذا خصائصه.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

الضبط بمعناه الواسع هو مجموعة من القواعد و الأوامر التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام العام في المجتمع ومن أجل ضمان سلامة كيانها وإستقرارها، بتحقيق أهداف الجماعة السياسية وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها، وكل ذلك لأجل تحقيق مصالح العام ولتحقيق هذه الغاية تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية التي تحدد الإطار التنظيمي للحريات العامة مع رسم الحدود اللازمة لها في مواءمة بين النظام و ممارسة الحرية.

أولا: التعريف اللغوي

تستمد كلمة الضبط من المصدر الضبط، يضبط بمعنى لزمه و قهره وقوي عليه، وللضبط لغة عدة معاني، فهو يعني أولا دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة ، كما يعني وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري

البحث عنه، فيقال أنه قد ضبط ذلك الشخص او هذا الشيء ويعني أيضا التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة عاينها وشاهدها، ولذا يقال أن الضبط الواعية يعني تحرير محضر لها، كما يعني الضبط " في لغة الأحكام و الإتقان " لزوم الشيء لايفارقه، وضبط الشيء حفظه.[1]

كما يعني الضبط في اللغة والأحكام و الإتقان و إصلاح الخلل، يمكن تعريفه أيضا بأنه حفظ الشيء بالحزم حفظا بليغا آي إحكامه وإتقانه،[2] ويترادف الضبط أحيانا مع الرقابة، فيعني توجيه االسلوك سلبا أو إيجابيا و الضبط بهذا المعني اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الإجتماعية و العملية و القانونية.

ثانيا: التعريف الفقهي

لقد إختلف الفقه في وضع جامع مانع للضبط الإداري ويرجع ذلك إلى مرونة فكؤة النظام العام، وكذا تباين النظرة و الزاوية التي نظر إليها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري.

إزاء عدم تحديد المشرع للأغراض الضبط كان لزاما على الفقهاء القانون إيجاد تعريف محدد للضبط الإداري، وعلى ذلك سنعرض بعض هذه الأراء حول تعريف الضبط الإداري.

الضبط الإداري في الفقه الفرنسي:

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.

ثالثا: التعريف التشريعي

الواقع أن مهمة المشرع هي وضع القوانين، وليس القيام بتعريف مختلف الأنظمة الي يشرع لها، تاركا المجال لأهل الإختصاص.

---

[1] ابن منظور ، لسان العرب، دار المعارف، الجزء الثامن و العشرين، ، ص 49.25.

[2] عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية – دراسة تحليلية تأصيلية نقدية مقارنة القوانين العربية و الأجنبية، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010، ص 78

فالمشرع في مختلف الدول يتطرق لتعريف الضبط في أي من التشريعات ذات العلاقة، إذا يبتعد عادة عن وضع التعريفات لمختلف الأنظمة الي يشرع لها خشية تكون هذه التعريفات غير جامعة مانعة، و بالتالي قصورها عن تحقيق غاياتها و أهدافها.[1]

فالضبط الإداري لم يتعرض له المشرع بالتعريف بصورة محددة وقاطعة و إكتفى بتعداد بعض من أغراضه، بحكم مرونة فكرة النظام العام التي يهدف الضبط الإداري لتحقيقها، فلا جدال في أن فكرة النظام العام هي فكرة نسبية ومرنة تختلف بإختلاف فالزمان و المكان، إذ ما يعتبر من النظام العام في بلد غربي لا تجده كذلك في بلد عربي محافظ، فتعدد الزوجات الذي يعد من النظام العام في العالم الإسلامي ولايعد كذلك في العالم الغربي، وماكان يعتبر من النظام العام ف الماضي قد لا يعد كذلك في الحاضر.

و المشرع الجزائري على غرار باقي المشرعين لم يتعرض لوضع تعريف دقيق للضبط الإداري و إكتفى ببعض الأوامر و التي غاية منها المحافظة على النظام العام، كالأمر 4/75 المؤرخ في 1995/06/17 المتعلق بالإستغلال محلان بيع المشروبات، وكذا الأمر 105/85 الذي تتيح للولاة و المجالس الشعبية البلدية تطبيق التدابير المناسبة للوقاية من ظهور الوباء و اسباب الأمراض.

كما عرفه الفقيه laubadere للضبط الإداري من زاوية الأهداف التي من أجلها يمارس الضبط حيث يتميز بطبيعته الوقائية، ووق ذلك يعرف أنه " شكل من الأشكال الإدارة و الذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من اجل ضمان حفظ النظام العام.

كما عرفه أيضا الفقيه جورج فيدال الضبط الإداري بأنه " مجموع النشاط الإداري المتمثل في إصدار القواعد العامة والإجراءات الفردية الضرورية للحفاظ على النظام العام بما يعني الأمن و الصحة و السكينة".

ومن زاوية أخرى يرى debbasch في الضبط نوع من التدخل في الأنشطة الخاصة، غير أن هذا التدخل بغرض تنظيم النشاط الأفراد وليس تقييده في ضوء ذلك

[1] حمدي القبلات، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، 2008 ، ص 215

يعرف الضبط الإداري بأنه: "" نموذج من العمل الإداري به تتدخل الإدارة في نشاط الأفراد للحيلولة دون الإخلال بنظام العام".

الضبط الإداري في الفقه العربي:

تعددت تعريفات الفقهاء العرب و اختلفت بحسب الزاوية التي ينظمها أصحاب التعريفات على إيراد بعضها مما وجد له صدى لدى الفقه العربي:

فذهب البعض إلى أن الضبط الإداري مهمته الحفظ على النظام العام زز لذا يعرف هذا الرأي الضبط الإداري بأنه " مجموعة ما تفرضه السلطات العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض النظر تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة لممارستهم لنشاط معين، بهدف الصيانة النظام العام في المجتمع.

وينظر الدكتور ماهر صالح علوي الجبور إلى الضبط الإداري على إعتبار أنه " إجراء وقائي غايته حماية النظام العام قبل الإخلال بالنظام العام ".

وعليه يمكن تعريف الضبط الإداري بأنه " احد صور النشاط الإداري العام، والذي تمارسه السلطة التنفيذية في الدولة في سبيل الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره حيث تتقيد حقوق الأفراد وحرياتهم حماية للمصلحة العامة.

الفرع الثاني: خصاص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بحملة من خصائص تمييزه عن غيره من النشاطات الإدارة يمكن حصرها فيما يلي:

أولا: الصفة الوثائية

ثانيا: الصفة المعبرة عن السيادة

ثالثا: الصفة الإنفرادية

رابعا: الصفة التقديرية

أولا: الصفة الوقائية للضبط الإداري

إن السلطات المختصة بإتخاذها قرارات في مجال الضبط الإداري تهدف من قراراتها إلى منع من الوقوع بالإضطرابات و الإخلال بالنظام العام، أي أن هذه القرارات الضبطية تأخذ مسبقا لتأمين النظام العام من الإضطرابات اي هي إجراءات وقائية وهذا يعني تجنب المخالفات وذلك بتنبيه لمواطنين للأعمال و التصرفات التي تمنع عليهم القيام بها، فعندما تبادر سلطة الإداري إلى سحب رخصة السياقة من أحد الأفراد أو عدم السماح بتنظيم مظاهرة في وقت معين، فإن هذه السلطة قدرت أن هناك خطر يترتب على إستمرار إحتفاظ الشخص المعني برخصة السياقة أو هناك خطر يترتب على قيام تلك المظاهرة، وكذلك الإدارة الضبطية عندما تغلق محلا تجاريا أو تمنع سلعة معينة من الدخول البلد تحت طائلة الغرامة والإدانة، فإن بعملها الإجرائي هذا تقوم بوقاية الأفراد و الجماعة من كل خطر قد يداهمهم أي كان مصدره. [1]

ثانيا صفة التعبير عن السيادة

إن إمكانية تحديد و تقيد وتنظيم الحريات العامة و الحقوق الفردية، من قبل سلطات الضبط الإداري دون المشاركة الأفراد بها بهدف المحافظة على النظام العام في مجال الوظيفة الإدارية التي تتمتع بها الإدارة العامة أو سلطة الإختصاص في مجال الضبط الإداري، ومن الإمتيازات السلطة العامة في مجال الضبط المعبرة عن سيادة[2] هي قدرة الإدارة على التنفيذ المباشر لقدراتها دون الرجوع للقضائ مسبقا حيث القضاء هو صاحب الإختصاص الأصلي ولكن المشرع سمح للإدارة المختصة بممارسة هذا الإختاصاص تعبيرا عن مظهر السيادة و السلطة، حيث سمح للإدارة بإستعمال القوة العمومية لتنفيذ قراراتها الضبطية عند إمتناع الأفراد المخاطبين بتلك القرارات عن الإمتثال و الخضوع لها.

---

[1] بوضياف الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط3، الجزائر، 2003، ص 482.

[2] عمارعوابدي ، القانون الإداري، النشاك الإداري، الجزء الثاني، الطبعة االثالثة، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005، ص 378.

ثالثا: الصفة الإنفرادية

إن الأعمال الضبطية الإدارية التي تظهر بشكل قرارات ضبطية تأخذ شكلا الإجراءات الفردية أو تنظيمية،[1] اي أنها تنتج اثارها القانونية بإرادة السلطة الضبطية دون أن تلعب إرادة الأفراد أي دور في الأثار القانونية لتلك القرارات، وان دور الأفراد و المواطن هنا إتجاه الأعمال الإداري هو إمتثال و الخضوع للإجراءات الضبطية التي تتخذها الإدارة في هذا المجال و هذا الخضوع يحدده القانون و واللوائح و تحت رقابة السلطة القضائية.

ولذلك نقول أن الضبط الإداري يتصف بالصفة الإنفرادية مفارنتها بالمـرفق

العام، حيث نعلم أن إرادة الفرد و المواطن أمام المرفق العام تظهر بشكل جلي

وواضح إلى جانب إرادة الإرادة كما لو تم الإتفاق بين الأفراد و الخواص.

رابعا: الصفة التقديرية:

إن هذه الصفة ناتج طبيعي من صفتي الإنفرادية و السيادة السابقتين الذكر، والتي تتصف بها الضبطية الإدارية، حيث يكون للإدارة الضبطية السلطة الكاملة في ممارسة الإجراءات و الأوامر الضبطية من حيث الزمان و المكان و القوة، فعندما تقدر أن عملا ما ينتج عنه خطر يتعين عليها التدخل بكيفية ماقبل وقوغ ذلك الخطر لتحقيق صفة الوقائية من وقوع الخطر المزعوم، بغرض المحافظة على النظام العام و ألأخلاق و الأداب العامة وحرمة إنتهاكه و الإخلال به.

الفرع الثالث" أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

أولا: الضبط الإداري العام:

2-Yves Gaudemet.l.g.d.j Traite de droit administratif ,tp,9 eme ,parj, paris, 1984, p 36.

ويقصد به المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن و الصحة العامة و السكينة العامة في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص من هذه الناحية وتلك، فهو يشمل الشريعة العامة .

ويقصد به أيضا ذلك الذي يعهد إلى مختلف السلطات الإدارية و الذي يكون قابلا لأن نمارس بطريقة العامة بالنسبة لأي نوع كان من نشاط الأفراد و يعبر عنه أيضا بأنه " مجموع السلطات العامة إتجاه كل نشاط في كل ميدان إن السلطات المخولة بتلك الضابطة العامة، تستطيع أن تتدخل بكل ما سبق النظام و الأمن و السكينة و السلامة ضمن إقليم معين.

ثانيا: الضبط الإداري الخاص:

ويقصد به ذلك الذي تنص عليه القوانين و اللوائح من أجل تدارك الإضطرابات في مجال محدد وبإستخدام وسائل أكثر تحدد التلائم فنيا مع ذلك مجال .

فنجد الضبط الإداري الخاص يتخصص من حيث هيئاته أو الأشخاص الذين يخاطبهم أو موضوعه أو هدفه، آي أن بعض أوجه نشاط التي يستلزمها الضبط الإداري الضبط العام يعهد بها إلى اشخاص إدارية خاصة معينة.

ويقصد بالضبط الإداري الخاص و الذي خصص من حيث الأشخاص، أن تتخصص إجراءات الضبط ببعض أوجه نشاط تمارسه طائفة معينة من الأشخاص و يقصد يه أيضا و الذي يتخصص من حيث موضوعه، أن بعض أوجه نشاط تصدر بشأن تنظيمها و الرقابة عليها التشريعات خاصة تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الإداري العام.[1]

وكذلك يعني هذا النوع من الإهتمام و القيام ببعض النشاط تحافظ على بعض المواقع و تحميها من ضياع و التخريب و التدهور، كحفتظ على المناطق الأثرية من التخريب.

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

ويقصد به ايضا حماية أغراض الأخرى حي يكون بموجب قانون الخاص مجالات متخصصة فيكون نطاقه أضيق من الضبط العام لأنه مقيد بالمكان أو النشاط معين.

المطلب الثاني: تمييز الضبط الإداري وماقد يتشابه معه من نظم

يتشابه الضبط الإداري مع بعض الأفكار و الصور و الأساليب التنظيمية الأخرى في المجتمع و الدولة مثل فكرة المرفق العام وفكرة الضبط التشريعي و فكرة الضبط القضائي الأمر الذي يتطلب القيام بعملية تمييز الضبط الإداري عن غيره من هذه الأفكار و الصور و الأساليب التنظيمية في الدولة لأن النظام القانوني لهذا الأخير يختلف عن النظم القانونية لكل فكرة المرفق العام و الضبط التشريعي و الضبط القضائي.[1]

الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

بين فرعين من الضبط صلة مشتركة وهي كلا منهما يتضمن تقييدا و تنظيما على ممارسة الحريات العامة بهدف حماية النظام و أمن المجتمع و صالحه العام، ولكن يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من ناحية المعيار العضوي، فالضبط الإداري تمارسه الحريات الفردية لأجل حماية النظام أما الضبط التشربعي فيمارسه البرلمان أو السلطة التشريعية ويتمثل في القوانين التي تنظم استخدام الحريات الفردية التي كلفها الدستور للأفراد وذلك بوضع قيود الضرورية هذا النظام .[2]

حيث نصت المادة 124 من الدستور 1996 " الريس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بين دورتي البرلمان و يعرض لرئيس الجمهورية النصوص التي تخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له توافق عليها تعد لاغية.

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 26-27.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية، 2012، ص 207-208.

الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في نجلس الوزراء، ففي الجانب المادي الضبط المادي هو مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي تمر إلى حفاظ على النظام العام وحمايته من الإختلال، بينما الضبط التشريعي هو عبارة عن القوانين الصادرة عن البرلمان و التي تحدد و تضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة بالدستور.[1]

ذلك محمد رفعت أن معظم تلك الحريات تقتضي من وإصدار قوانين متعلقة بها حيث نصت المادة 122 من الدستور منه على أنه " يشرع البرلمان في الميادين حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية و واجبات ."[2]

و الأصل العام في النظام الديمقراطي أن البرلمان الذي يجمع ممثلي المنتخبين هو صاحب السلطة في تنظيم الحريات الفردية و تقييدها القدر الضروري لحسن ممارستها ولذلك فإن الضبط الإداري وما يتضمنه من تنظيم وقيود على النشاط الفردي، يجب كاصل عام أن يمارس إطارا لقوانين في رفض قيود أخرى عللا حريات الأفراد طالما أنها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع، وتطبيقا لذلك إستقرار العرف الدستوري في مصر في ظل الدستور 1923 على حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح أو مراسيم الضبط رغم نص الدستور صراحة على منحها هذا الحق و السلطة.

وهو ما استقر عليه العرف السدتور في لبنان بشأن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح ومراسيم الضبط رغم عدم النص الصريح في السنور اللبناني كما أن هناك أمثلة عدة في الجزائؤ نض عليها الدستور و تتمثل فيما يلي: نصت المادة 43 من الدستور

[1] المادة 124 من الدستور 1996.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 263.

على مايلي " حق إنشاء الجمعيات مضمون تشجيع الدولة إزدهار الحركة الجمعوية، يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات "[1]

نصت المادة 57 من السنور 1996 على مايلي: " الحق في الإضراب معترف به ويمارسه في إطار القانون يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدود الممارسة في ميادين الدفاع الوطني و ألأمن أو في الجميع الخدمات أو الأعمال ذات المنفعة الحيوية للمجتمع ".

ثم يدخل البرلمان لممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون 90/02 المؤرخ في 1999/02/06 معدل و المتمم و المتعلق بالوقاية عن النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق الإضراب الذي وضع قيودا وشروط لممارسة الإضراب وعلى رأسها ضمان مايسمى بالقدر الأدنى من الخدمة.

وفي كل الحالات فإن تنمية وترشيد و حماية ممارسة الحريات في المجتمع لا يبنى فقد بالنص عليها في الدساتير إنما مدى وضع آليات و الإجراءات التشريعية وتكفل حقا و قلا التمتع بها في كنف النظام و الإستقرار.[2]

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي:

يقصد بالضبط الإجراءات التي تتخذها السلطة الضبطية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم و جمع الأدلة اللازمة لتحقيق و إقامة الدعوى الحاكمة للمتهمين وإنزال العقوبة على من ثبتت إدانته[3].

ومن ثم فإن الضبط يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه و الغرض منه وطبيعته.[4]

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، نظم الإدارة العامة، د.ط، الدار الجامعة، بيروت، 1990، ص 176

محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم، المرجع السابق، ص 264-265.[2]

عبد الغني سيوني عبد الله، القانون الإداري المجلد الأول، الجامعة للطباعة و النشر، بيروت، 1998، ص 197.[3]

[4] علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري، الجزء القاني، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 35.

وتبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإداري و القضائي في إختلاف النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما.

إذا كان الضبط الإداري يعني مجموعة من الأنظمة و القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية من اجل المحافظة على النظام العام في المجتمع، فإن الضبط الإداري يعني مجموعة الإجراءات و الأوامر التي يقوم بها سلطات الضبط الإداري منذ وقوع الجريمة وحتى صدور حكم النهائي، ويشمل ذلك التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبيها، وجمع الأدلة لتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته.

على أن الضبط الإداري تتولاه السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية و موظفها و ان الضبط القضائي تتولاه السلطة القاضي في المحاكم و أعضاء النيابة العامة.

فهناك فائدة عملية تتحقق في التمييز بين كل من الضبط الإداري و الضبط القضائي ذلك أن التمييز بينهما قائم على مبدأ الفصل بين ولايتي القضائية الإداري و العادي ، فالضبط الإداري يتصل نشاطه بالسلطة التنفيذية، والضبط القضائي يتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية.

1 – صعوبة التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي

فالأول مهمته وقائية و الثاني لا يتحرك إلا بعد وقوع الإخلال بالنظام العام لذلك ترجع صعوبة الضبط الإداري أي رجال الإدارة في كثيرؤمن لأحيان بين وظيفة الضبط القضائي ووظيفة الضبط الإداري فشرطي المرور مثلا يجمع في العديد من الحالات بين الصنفين فهو حين ينظم المرور في منطقة معينة يباشر وظيفة الضبط الإداري وحين يحررؤمخالفات للأفراد الذين يخضعون للوائح وتعليمات المرورية يتحول إلى وظيفة الضبط القضائي.

بالرغم فارقا قانونيا بين كل من الضبط الإداري و القضائي يرجع إختلاف مصدر كل منهما تأسيس على ان الضبط الإداري تتولاه السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها

الإدارية وموظفيها، و أن الضبط القضائي تتولاه القضاء في المحاكم و اعضاء النيابة العامة.

إلا أن هذا التمييز ليس واضحا ودقيقا من الناحية العملية و يرجع ذلك إلى وحدة الأفراد المكلين بكلا الضبطين .[1]

إن كلاهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام داخل الدولة، فإن الضبط القضائي يساعد صيانة العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في النفوس نجد ان الضبط الإداري اثار كبيرة في التقليل وقوع من الجرائم التي يعنفها الضبط الإداري.[2]

2 – اهمية التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي:

إن نشاط الضبط القضائي يتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية ، ومن ثم فإن منازعاته تخضع لقانون الإجراءات الجنائية تختص المحاكم الجنائية وتترتب على ذلك نتائج تالية:

إن أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة ، إما أعمال الضبط القضائي فتخضع للإشراف النيابة العامة.

إن نشاط الضبط القضائي لا يخضع لنفس قواعد المسؤولية التي تخضع لها الضبط الإداري، إذ القاعدة المقررة أن أعمال الضبط الإداري يمكن ان تثير مسؤولية الإدارة إذا ما توفرت أركان المسرولية من خطا و علاقة سببية.

إما تلك الناجدمة عن أعمال الضبط القضائي لا تزال مسؤولية الدولة عنها مثيرة خلافا لأن لدولة غير مسؤوولة عن أخطاء الضبط القضائي إلا أن نص المشرع على ذلك صراحة.

و اوجه إختلاف أثارت جدالا فيفقه فيرى البعض ضرورة قيام المشرع بالفصل بينهما ، بحيث يصبح للضبطية القضائية هيئة خاصة و متميزة عن الضبطية الإدارية، لأم

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري المرجع السابق، ص 110.

[2] محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع، القاهرة، 1984-1985.

لكل منهما يحتاج القائم عليها إعداد خاص وكفاءة معينة من حيث المواهب و المعلومات والتدريب، كما ان الجمع بين الوظيفتين في يد مأمور ضبط واحد يجعله مثقل بمهام كثيرة قد تنقص من كفاءاته و مجهوده إما الفصل بين الوظيفتين الإدارية و القضائية متقنا لعمله ويؤدي 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]

3 – معايير التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي:

يعد التمييز بينهما جد عسير نظرا لتدخل الوظيفيتين كما رأينا من قبل وهذه الصعوبة في التمييز جعلت الفقه و القضايا يتبنى اكر من معيار من أجل التمييز بينهما.

المعيار التشريعي للتمييز بين البوليس الإداري و البوليس القضائي: لقد تدخل المشرع لتحديد السلطات و رجال البوليس على سبيل الحصر كما يحاول أيضا هذا المشرع ف تحديد أهداف و أعمال سلطات البوليس القضائي وهو ما يفعله المشرع في القانون الإجراءات الجزائية وقد نص على ذلك في المادة 15 من القانون رقم 02/11 المؤرخ في 2011/02/27 وقد حصر ضباط الشرطة القضائية في الأشخاص التالية:

- ضباط الدرك الوطني
- محافظو الشرطة
- ضباط الشرطة

ذوي الرتب في الدرك و رجال الدرك الوطني أمضوا في سلك الوطني ثلاث سنوات على الأقل و الذين ت تعيينهم بموجب قرار مشترك قادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة ومفتشو الأمن الوطني الذين قضوا في

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية ، ط1، دار الفكر العربي الإسكندرية، 2007، ص 42-43.

خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على ألأقل وعينوا بموجبه قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية و الجماعات المحلية بعد موافقة لجنة خاصة .

ضباط و ضباط لصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

ويعاب على هذا المعيار أنه عاجز عن عملية التفرقة، كما أن الهيئات التي المشرع الجنائي و المشرع الإداري هي حقيقة الأمر تملك الصنفين معا كما هو الحال بالنسبة للولاة و رؤساء المجالس الشعبية في النظام الجزائري لا بد من البحث عن المعيار الصحيح و الجامع و المانع في عملية التمييز بيم الضبط الإداري و الضبط القضائي وذلك من خلال محاولته محاولة القضاء و الفقه.[1]

المعايير الفقهية للتميز بين البوليس الإداري و البوليس القضائي هناك معايير كثيرة منها:

أ - **المعيار الشكلي:** يقوم هذا المعيار الى اساس النظر إلى السلطة القائمة بعمل الضبط ف'ذا كانت السلطة النفيذية هي التي تتولى العمل يكون هذا العمل ضبط إداري و بالتالي يكون القرار الصادر في هذا الشأن قرارا إداريا إذا كانت السلطة التي تقوم بالتصرف سلطة قضائية فالعمل ضبط قضائي ويكون قرار الصادر في هذه الحالة قرار قضائي وهذا المعيار غير سليم وغير جامع مانع وقاطع في عملية الفصل بين الضبط الإداري و الضبط القضائي لأنه أولا معيار سطحي يعتمد على مظاهر الصورية الخارجية لنشاط، وكما أنه كذلك يعجز عن هذه التفرقة في حالة السلطات الأشخاص العامة التي تحوز صفتين في ذات الوقت كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي في النظام القانوني الجزائري.

ب - المعيار الموضوعي:

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 19-20..

إن التفرقة بين الضبط الإداري و الضبط القضائي يجدب أن يكون على اساس موضوعي فيعتبر العمل قضائيا إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف و المختص يدخل في نطاق البحث و التحري عن جريمة معينة بقصد القبض على مرتكبيها وتوقيع العقوبات عليه وإذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في نطاق المراقبة و الإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام أي أصحاب هذا المعيار ينظرون إلى موضوع العمل وكيانه المادي.

ج - المعيار المختلط:

قد ذهب جانب من الفقه إلى جمع بين المعيار الشكلي و المعيار الموضوعي وكان أول من إهتدى إلى هذا المعيار الفقيه رايموند جوليان حيث يرى أن المعيار القضائي يحتوي على جانبين الموضوعي و الشكلي.

يدخل في نطاق المراقبة و الإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام اي أن أصحاب هذا المعيار ينظرون إل موضوع العمل وكيانه المادي.

يدخل في نطاق والمراقبة و الإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام، أي ان أصحاب هذا المعيار ينظرون إلى موضوع العمل و كيانه المادي.

الفرع الثالث: الضبط الإداري و المرفق العام

يمكن القول بأن الضبط الإداري و المرفق العام يشكلان موضوعا النشاط الإداري وتجري بسببهما وتدور حولهما كل تصرفات الإدارة القانونية، غير أنه قد يكون من ضروري التمييز بين الضبط الإداري و المرفق العام لما ذلك من أهمية بالغة، فتتوقف مشروعية العمل الإداري و طرق لرقابة عليه ومضمونها على حسب نوعه، عمل ضبط ام نشاط إداري غيره، وبداية يجب ملاحظة أن المقابلة بين التنظيم المرفقي و الضبط

الإداري لايعني تضاد و التعارض بينهما، ذلك ان هناك تداخل وتعاون وتكامل بين النشاطين في مثير من الحالات فنجد أن إنتظام المرافق العامة يمكن الضبط الإداري من تأدية وظيفته الوقائية، كما ان قيام الضبط بمهمته في وقاية النظام العام يتبر شرطا لحسن إنتظام المرافق العامة.

فمثلا مرافق النقل السلمية التي تعمل بإنتظام و إضطراد تسهم بطريقة فعالة في المحافظة العام وخاصة في مجال الأمن، ومن جهة أخرى فإن المحافظة على النظام العام شأنها تمكين مرافق النقل وتهيئة الجو لها للعمل بطريقة سلمية منتظمة.[1]

رغم هذا التداخل بينهما إلا أن يوجد فرق بينهما

بحيث يكمن الفرق في أن الضبط يهدف إلى قيد من حريات الأفراد و تصرفاتهم حفاظا على النظام العام عكس المرق العام الذي يهدف اساسا لإشباع حاجات الأفراد بتقديم خدمات عامة مقابل تقديم خدمة معينة ، كما ان الجهة التي تتولى مباشرة إجراء الضبط الإداري تختلف عن الجهة التي تتولى تسيير المرفق العام، فهيئات الضبط تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزراء و الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، أما المرفق العام فتتعدد طريق تسييره منها طرق تنطوي على هيمنة كاملة للدولة مثل طريقة افستغلال المباشر، وهناك اسلوب تقل فيه درجة رقابة الدولة ويكون الأفراد مجال كبير في تمويل المرفق مثل اسلوب الإمتياز.

مثال توضيحي :

لدينا قانون خاص بالصيد صادر عن البرلمان يضبط فيه قواعد الصيد ويمنع استغلال المفرط لصيد الحيوانات و الطيور، إذ هذا النص يشكل ضبطا تشريعيا يهدف إلى حماية مجال معين من اندثار وينظم معين وهو " الصيد.

المطلب الثالث: طبيعة الضبط الإداري:

[1] عادل سعيد محمد ابو خير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندريه، ط1، 2008، ص 127.

إختلف الفقهاء حول طبيعة الضبط الإداري تماما كما اختلفوا حول تعريفه و تحديد طبيعة الضبط لابد من إشارة إلى إتجهاين:

الفرع الأول: الضبط سلطة قانونية محايدة – وظيفة سياسية .

يرى انصار هذا الإتجاه أن الضبط الإداري هو وظيفة ضرورية ومحايدة من وظائف الشطة العامة، نهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القهر في ظل القانون وترجع ضرورة وظيفة الضبط الإداري إلى حماية الأوضاع في المجتمع بنظام الحكم اي دون محايدة الإتجاهات السلطة الحاكمة.

ويترتب على هذه الطبيعة تميز وظيفة الضبط بالخصائص التالية:

1 - وظيفة الضبط هي ضرورة إجتماعية حيث لا يمكن أن يوجد مجتمع من دون ضبط فتنظيم الحقوق و الحريات يحتاج إلى هذه الوظيفة حتى لا يساد ضروب لتحقيق الحماية للتظام العام، ويعود هذا الإعتقاد لكل من الفقه المصري سعد الشريف و الفقيه الفرنمسي viman الذي اعتبر أن الضبط وظيفة ضرورية للمجتمع، فلا يوجد مجتمع من دون ضبط، و أنه على سلطات الضبط الإداري المكلفة بحماية النظام العام في الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة و الضرورية بهدف الوقاية النظام العام و الإنحراف الضبط وظيفته الأساسية وعند ذلك يتحول من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية، وتترتب على ذلك عامتين تتملان فيما يلي:

1 – ضرورة تفسير إمتيازات الضبط الإداري المقررة تشريعيا تفسيرا ضيقا إحتراما الحرية

2 – عمد المساس بالحريات و الحقوق إلا بأقل التدابير شدة متى كان ذلك كافيا بتحقيق الهدف و وهو المحافظة على النظام العام (عنصر الملائمة).[1]

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 28.

أنها وظيفة محايدة: بمعنى أنها لا تخضع للسياسة و لاتربط بفلسفة سياسية معينة، فالمفروض أن هيئات الضبط أثناء قيامها بوظيفة الضبط تضع الأساس مسألة كيفية السماح للأفراد لممارسة الحريات دوت الإخلال بالنظام ومنه فهي تملك في مواجهتها سلطة تنظيمية حفظ النظام العام.[1]

3 – خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون (مبدأ المشروعية)

ويجب أن تخضع كل تدابير و إجراءات الضبط للقانون و تكون مرتبطة بمبدأ المشروعية فتجد سندها و اساسها و مرجعها في الدستور أو في التشريعات ثانيا.

4 - إعتماد التدابير ومن ضمنها القرارات و اللوائح التي تصدرها مختلف الهيئات الإدارية على إختلاف دراجتها، وهي إمتيازات ووسائل منحها غياها القانن من أجل المحافظة على النظام العام ولاخصوص المتمثة في إستخدام القوة المادية.

الفرع الثاني: وظيفة الضبط الإداري وظيفة سياسية

يعتبر هذا الإتجاه أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية على إعتبار أنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فهو يمثل وسيلة الي تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها،[2] ويرجع الفضل للفقيه الفرنسي PASCU في إبراز إلى النظهر السياسي لوظيفة الضبط الدولة البوليسية بتعريفها كالتالي:

" هي سلطة سياسية لها حق الرقابة و الدفاع عن كيان الدولة تمتلك على سبيل ذلك الحق في إجبار الأفراد على إحترامهم نظام الدولة ولو بالقوة .[3]

بينما توصل الدكتور محمد عصفور إلى ان نظام العام فيجوهره فكرة سياسية فحتى ولوكان في ظاهره بهدف إلى المحافظة علىأمن الشوارع، لكنه في حقيقة يهدف إلى تحقيق

[1] عصام على الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2014، ص 455.

[2] عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 455.

[3] محمد بدران، مضمون فكرة النظام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري و الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، صص 124-126.

الأمن الذي تشعر به السلطات الحم، و لتدليل على هذه الطبيعة السياسية يؤكد أن هناك قيما ومبادئ تشترك في المجتمعات وتتعلق بالنظام العام حين يهدف إلى وقاية من الإخلال بالنظام العام و عناصره، ويشير الدكتور محمد عصفور ا، الإستغلال الدولة للوظيفة الضبط أمر طبيعي ذلك أمر مرد حماية النظام العام وأمنه العام لا تكون للأفراد فقط بل النظام بشكل العام.

ويرجح اغلب الفقه الإتجاه الأول على إعتبار أنه يمثل الطبعة الصحيحة و السليمة للضبط، أما الإتجاه الثاني و الذي يمثل واقع فإنه يؤدي إلى التصنيف الحريات وخنقها بحجة المحافظة على النظام العام.

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري

لما كان الضبط الإداري مجموعة من الإجراءات و التعابير و القيود التي تصدرها السلطات العامة بهدف تقييد الحقوق و الحريات الغير مطلقة للأفراد، ف سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري أي الحفاظ على النظام العام في الدولة، لابد للإدارة في أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة مادية و البشرية و قانونية لتحقيق ذلك الهدف العام، سنتطرق لهذا المطلب في فرعين الأول بعنوان الوسائل المادية و الثني بعنوان الوسائل القانونية.

المطلب الأول: الوسائل المادية و البشرية

لا تكثف سلطات الضبط الإداري بإتخاذ الأعمال القانونية المتمثلة في إصدار قرارات تنظيمية أو فردية فحسب، بل تتطلب وظيفة الإداري القيام بمجموعة أخرى من أعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام و تجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص.[1]

من أهم الإمتيازات التي منحها المشرع السلطات الضبط الإداري لإستكمال وظيفتها الطبيعية في حالة تعنت الأفراد عن تنفيذ قراراتها لإمتياز الجبري، وهو إمتياز يسمح لها بتنفيذ أوامرها باقوة الجبرية من دون الحاجة إلىإذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم إنصياع الأفراد لهذه القرارات.[2]

وبالنظر الخطوة التي تميز هذا الأسلوب من التدخل لمساس بحقوق وحريات الأفراد وخروجه من القاعدة العامة أقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ في حالتين:[3]

الحالة الأولى: تتعلق بوجود نص قانوني يجيز إستخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط

---

[1] حيث تمتلك في ذلك الوسائل المادية و البشرية تتمثل في موظفين عموميين وخاصيين مثل مفتش البيشة التجارة وقمع الغش، الغابات، شرطة، و الدرك وغيرهم ، كل هؤلاء اعوان مكلفون بتنفيذ قرارات الضبط الإداري وقبل ذلك بمهام الرقابة و التفتيش و التحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص الخاص، وتقوم بأعمال المادية روتينية مثلا: أعمال التنظيف، الإنارة، ترميم بناء اثري...

[2] الأصل أن الإدارة لا يمكنها اعمال التنفيذ الجبري إلا بعد حصولها على إذن من القضاء، و أما الاستثناء فيضمن منها سلطة استخدام القوة الجبرية للمحافظة على النظام العام ووقف الإخلال .

[3] عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 28-30.

الحالة الثانية: تتعلق بحالة الضرورة ويقصد به قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظم العام، ويتعذر وضعه بالطرق القانونية العادية، لذلك تلجأ الإدارة على وجه السرعة للتدخل عن طريق التنفيذ الجبري، بالرغم من عدم وجود نص قانوني، وبالرغم من ذلك فقد إشترط القضاء بالغرم من عدم وجود نص قانوني، وبالرغم من ذلك إشترط القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الفقه عدة شروط واجبة التوفر في إجراء التدخل الجبري في هذه الحالان تتمثل يف"

1 - وجود خطر جسيم النظام العام بعناصره المعروفة يقضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ومنع الخطر.

2 - أن يتقدر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون هو الوسلة القانونية.

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

4 - أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضرورية لدفع الخطر و لايزيد عن ذلك شيئا، على اساس قاعدة أن الضرورة تقتدر بقدرها، بمعدلا يجبر ان نضحي بمصلحة الأفراد في سبيل الصالح العام لا تقتضي الضرورة .

5 – أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بالأعمال الوظيفية.....

يجب أن نشير إلى أن الإدارة عندما تلجأ لهذا الأسلوب فهي تتحمل مسؤوليتها عن ذلك، لذلك يتعين عليها أن تتحرى الدقة في إتخاذ مثل هذه الإجراءات خصوصا من حيث توافر الشروط اللازمة ، فإذا أخطأت نتج عنه ذلك إثارة مسؤوليتها بالتعويض عن الاضرار التي لحقت المعينين ووفق أُجراء (إستعجالي) إذا كان لإتمامه يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها وقد طبق مجلس الدولة الفرنسية هذا المبدأ (تطبيق التنفيذ الجبري دون إستناد إلى النص) في العديد من القرارات من بينها قرارها المؤرخ في 18-01-1924 وبتاريخ 12-07-1939.

المطلب الثاني : الوسائل القانونية

تتمثل في القرارات الإدارية الضبطية وهي نوعين القرارات التنظيمية و القرارات الفردية.

الفرع لأول: القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري).

تصدر اللوائح عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية و تلحديثة، وهي تتضمن مجموعة من القواعد العامة المجردة مسبقا الحدود و القيود التي تمارس في إطارها الحقوقو الحريات، التي تفرض ضرورة للمحافظة على النظام العام، حيث تملك السلطة التنفيذية سلطة فرض أنظمة عامة في الحالات التي تعجز فيها القانون على أن يضبط الحريات.

و الأصل العام أن المشرع أو هو المختص بتنظيم الحريات و النشاط الفردي في إطار مبادئ الدستور، فالقانون إذن هو الوسيلة الأصلية لضبط و تقييد الحريات.

ولوائح الضبط الإداري مثل القانون عند تقييدها للنشاط الفردي في المجالات المختلفة تتخذ عدة اشكالا وصور هي :[1]

أولا: تنظيم النشاط

تكتفي لائحة الضبط الإداري هنا بتنظيم ممارسة النشاط الفردي من حيث وضع

توجيهات معنية للمواطنين بشأن ذلك النشاط ضمان لحماية النظام العام أو بمعنى أخر تكتفي بتنظيم نشاط الفردي من ناحية كيفية وحدود ممارسة هذا النشاط مثل لوائح تنظيم مرور السيارات بالرق العامة ولوائح تنظيم المظاهرات السلمية في الحدود القانون و يفضل الفقهاء هذا المظهر على غيره من المظاهر تتقيد النشاط الفردي الأخرى، و بصفة خاصة الحظر لأنه يعد أقلها إعاقة للحريات ولهذا قضي بأنه لو أجيز فرض تدابير لائحية

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، سنة 2012، ص 213.

لوقاية سكان البلدة من مضار مجاورتهم لخاطر الحيوانات المستأنسة لم يملك النهى عن ترتيبها في نظاق البلدة.[1]

ثانيا الأاخطار السابق:

اخبار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين، وفي هذا المظهر يرتفع تقييد النشاط قليلا إلى حد ضرورة إخطار السلطة الإدارية مقدما قبل بمدى ممارسة وفي هذه الحالة لا عتبر النشاط الفردي محظور ولايشترك حصول على إذن من السلطة المختصة قبل ممارسة، فالمطلوب هنا هو مجرد الأخطار فقط لكي تكون الهيئات الضبط على علم به، وهذا يمكنها من الإعتراض على النشاط المخطر عنه تارة وإتخاذ التدابير الوقائية التي تمنع من إضراره بالنظام العام تارة أخرى مثل إقامة سرادقات في الطرق العام ومن أمثلها اللوائح التي تتطلب قبل عقد المؤتمرات أو الإجتهادات إخطار الهيئات الضبط التي لها الحق يف الإعتراض علىعقدها إذا كان الأمر سوف يؤدي الإخلال بالأمن.

وقد يكون الإخطار غير مقرون بالإعتراض ، بمعنى أنه يكفي فيه الفرد مجرد إخطار افدارة ثم ممارسة النشاط فورا دون إنتظار موافقة الإدارة و هذه الصورة كما ترى تمثل أول الأساليب الوقائية إعاقة للحريات العامة.

وتوجد ايضا صورة للإخطار وهي صزرة الإخطار المصحوب بحق الإدارة في الإعتراض عليه في ميعاد معين، وفي هذه الصورة يمكن ممارسة النشاط بعد الإخطار عنه مباشرة بحيث لا تمنع هذه الممارسة إلا عند الإعتراض عنها عليه في المسعاد ومن هنا الجدير بالذكر أن نظام الإخطار يعتبر من أفق القيود الوقائية التي يمكن فرضها على ممارسة النشاط الفردي وأكثرها توفيقا بين الحرية و السلطة.[2]

ثالثا: الإذن السابق

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 127.
[2] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 213، 2014.

تشرط لائحة الضبط ضرورة و لزوم الحصول على إذن سابق أو ترخيص مسبق من قبل السطات الإدارية المختصة بالبوليس الإداري قبل ممارسة النشاط الخاص علما بأن الحريات العامة الأساسية المحددة في المواثيق إلان حقوق الإنسان و المواطن الوطنية و الدولية في الدساتير لممارستها الحصول على ألإذن السابق و اي الإجراء يخالف هذ القاعدة يعد إجراء غير مشروع بل منعدما وواضح جدا أن اشتراط الحصول على الإذن السابق لممارسة النشاط هو قيد اشد على النشا الخاص من الإخطار السابق.[1]

يعتبر عملا غير مشروع ، بل يعتبر عملا من اعمال الغصب و الإعتداء المادي على الحقوق و الحريات الفردية.

الفرع الثاني: أومر الضبط الإداري الفردية

تتم ممارسة سلطة الإداري أيضا عن طريق إصدار أوامر فردية هي في جوهرها قرارات إدارية تستهدف الإدارة تطبيقا على الفرد معين بالذات أو عدد من الأفراد المعنيين بذواتهم أو بصدد حالة محددة.

ومثال على ذلك الأمر الصادر يمنع إجتماع أو مظاهرة أو بهدم المنزل أو افستيلاء أن يقتصر على إدراه الأوامر الفردية،[2] ومن هنا فإن السلطة الضبط الإداري تختلف وحدها بل تقتصر العديد من اللوائح كاللوائح التنفيذية ولوائح المرافق العامة ولوائح الضرورة ومن ناحية أخرى فإن سلطة الضبط الإداري لا يقتصر على عملها على اصدار لوائح الضبط فحسب بل تتولى تطبيق هذه اللوائح على الحالات الخاصة عن طريق القرارات الإدارية الفردية.[3]

ولكن هذه القرارات تبقى محل جدل قانوني حول ما غذا كان يجوز لسلطات الضبط الإداري إصدار القرار لفردي لا يعتبر تنفيذا القانون أو نظام لائحة سابقة فذهب بعض

[1] عبد الغني بسوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 203.
[2] سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 509.
[3] مصطفى أوزيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط، الدار الجامعة، بيروت، سنة 1990، ص 202.

الفقهاء إلى عدم جواز ذلك بينما ذهب فريق أخر إلى أن الأصل هو غستناد القرار الفردي غلى قاعدة تشريعية قانون أو لائحة النظام.

ومع ذلك فليس ثمة ما يمنع سلطات الضبط الإداري من اصدار قرارات إدارية و أوامر فردية دون الإستناد إلى قاعدة قانونية ، ولكن بشروط معينة كان يكون هذا القرار هو وسياة الوحيدة لمواجهة الظرف إستثنائي معين، ونرى أنه في حال وجود قاعدة تنظيمية عامة مجردة سواء كانت قانونا أو نظاما تحكم نشاط معين، فإنه يتعين على جهة الإدارة الإلتزام بإصدار قراراتها في حدود القانون أو نظام، وإلا كانت هذه القرارات غير مشروعة وتستند في ذلك إلى مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يوجب أن تصد القاعدة الدنيا في حدود القاعدة العليا و بالتالي عدم الجواز مخالفة القرار الصادر عن سلطة الإداري لقوانين و الأنظمة.

أما لم كن هناك قاعدة تنظيمية عامة تنظيم نشاط معينا، فإن قيام السلطة الإدارية بإصدار قرارات الفردية من جل تنظيم هذا النشاط دون سند تشريعي يعتبر خروجا عن مبدأ المشروعية، وبالتالي يمكن الطعن في القرار للمطالبة بإلغائها.[1]

الفرع الثالث: التنفيذ المباشر

من بين إمتيازات القانون العام التي يجوز للإدارة العامة أو السلطة الإدارية إستخدامها والي ليس لها مقابل في علاقات الأفراد طبقا للقانون الخاص السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها اللائحية الفردية وكذلك تنفيذ القوانين المباشر الفعلي لقراراتها بشروط معينة وهنا جاءت عبارة التنفيذ الجبري وفصلنا عبارة التنفيذ المباشر الجبري، لأنه أكثر وضوحا في الدلالة على الإمتياو المسموح به للسلطة الإدارية و لاشك ان مجال الضبط الإداري الذي يستهدف وقاية و حماية النظام العام و الامن العام في المجتمع وعلى قمته حماية الأمن العام في المجتمع، يبدوا فيه ابرو مايكون غحتجاج الإدارة العامة لإستخدام إمتياز التنفيذ الجبري المباشر لأن الحماية النظام العام و الأمن العام أمر بطبيعته يغلب فيه

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 218-219.

طابع الضرورة لسرعة مواجهة الإخلال و التهديد النظام العام، مثل وقف أو غلق محل تجاري بدون ترخيص، ألو بيع لجمهور سلعا و اغذية فاسدة ومغشوشة.

الفرع الرابع: الجزاءات الإدارية

الجزاءات الإدارية هي التي تتخذها السلطات الضبط الإداري في إطار التدابير الوقائية التي تهدف إلى منع إخلال بالنظام العام و الأهداف الخاصة التي اقرها المشرع في النصوص تشريعية او تنظيمية ، تمس حريات الأفراد و حقوقهم ومصالحهم الهدف منها توقيف مصدر التهديد إحداق الخلل.

فعندما توقع الإدارة الجزاء الإداري، فهي توقعه بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن القضاء في توقيع الجزائي وتندرج هذه الجزاءات الإدارية ضمن التدابير الوقائية و المؤقتة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري ، على اساس نصوص التشريعية أو لائحية لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا في حالة مخالفة مبدأ مشروعية، وتتميز الجزاءات الإدارية عن العقابية في أنها تدابير الوقائية وليست عقابية، لا تطبق بشأنها الضمانات الإجرائية كدفاع و الوجاهية (تبادل الوثائق، الإطلاع عليها، بالإضافة على انها تدابير وقائية مؤقتة وليست نهائية كجزاء العقابي، الهدف منها إرغام الأفراد على الخضوع لحكم القواعد القانونية للمحافظة على النظام العام، لذلك يشترط فيها مادامت تؤدي غلى المساس بالمصالح و الحقوق أن تكون متناسبة مع قدر التهديد، كما يمكن للهيئات الإدارية ان تتراجع عتها إذا مازالت أسباب الإخلال.

أولا: صور الجزاءات الإدارية في إطار وظيفة الضبط الإداري:

تصنف الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري الى جزاءات غير مالية وجزاءات مقيدة للحرية:

1 - الجزاءات المالية:

وهي التي تتضمن مصادرة مبلغ مالي، قد تقع على اشياء مثل المواد المخدرة أو منتجات غير مفوترة.

2 - الجزاءات الغير المالية:

وهي سالبة للحقوق و مضيقة لها، فأما سالبة للحقوق مثل: سحب الرخصة[1] مصادرة صحيفة أو جريدة .... زاما مضيقة للحقوق مثل غلق المحل ، توقيف النشاط، منع المؤقت لتوزيع جريدة.

في الغالب لايتم توقيع هذه الجزاءات إلا بعد إعذار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها ومنحه مهلة لتنفيذ من دون إنصياعه طواعية للأعذار فتطبق عليه العقوبة[2] الجزاءات المقيدة للحرية مثل إعتقال الإداري و الذي يتم إلا في الظروف الإستثنائية حيث تنظم حالاته ومدته بقوانين الظروف الإستثنائية .

الجزاءات المقيدة للحرية مثل اعتقال الإداري و الذي لا يتم إلى في الظروف الإستثنائية حيث تنظم حالاته ومدته بقوانين الظروف الإستثنائية.

[1] نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 160/93 امكانية سحب الوزير المكلف بالبيئة الرخصة المتعلقة بتصريف النفايات بناء على التقرير الوالي، مرسوم تنفيذي رقم 160/93 مؤرخ في 10.07.1993 ينظم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية الجزائرية الشعبية، عدد 46 لسنة 1993.

[2] نصت المادة 10-11 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر على ايقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث حتى تنفيذ الشروط المفروضة عليه، بعد انذار الوالي له باتخاذ التدابير و الأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة.

الفصل الثاني

اجمع الفقهاء و القضاء الإداريين على ان هدف وظيفة الإدارية يتمحور حول النظام العام وهذه الأخيرة هو فكرة مرفق، بحيث سوف نتناول في هذا الفصل مبحثتين كما يلي:

المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري ونتناول هذا المبحث في مطلبين النظام العام و عناصره.

المبحث الثاني: حدود الضبط الإداري للحفاظ على نظام العام، ونتاول في هذا المبحث مطلبين الظروف العادية و الظروف غير العادية للضبط الإداري.

المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري

لايمكن تعريف الضبط الإداري بصفة خاصة بتحديد أهدافه لأن أهدافه هي تتحكم في صلاحياته بإعتباره أن الضبط الإداري هو قيد يرد على حقوق و الحريات فكان لازما تحديد أهدافه و اغراضه، حتى لا يترك الباب مفتوحا على مصراعيه أمام السلطات الضبط لتعصف بالحقوق و حريات الأفراد تحت سائر المحافظة على النظام العام وحماية المجتمع و الضبط الإداري في هذا الصدد يختلف عن أنشطة الإدارة الأخرى التي يتمكن تحديدها بموضوعها و أساليبها كما ان هذا لمعيار يهتم بالمظهر العمل دون جوهره.

المطلب الأول: فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري

يترتب على إتساع فكرة النظام العام صعوبة وضع تعريف جامع ومانع أو حتى وضع تعريف ثابت ومستقر له لأنه يختلف من دولة لأخرى ومن كان لأخر داخل الدولة ونظر لمرونة فكرة النظام العام فأجمع الفقهاء و القضاء الإداريين على وضع تعريف له مع تحديد عناصره.[1]

الفرع الأول: مفهوم النظام العام

1 – مفهوم الفقه من النظام العام

عرفه جانب من الفقه بأنه مجموع الشروط اللازمة ..... الأمن ز الأداب العامة التي لا غنى عنها القيام علاقات سلمية بين المواطنين، بما يتناسب و علاقتهم لإقتصادية .

ةقد إختلف الفقه في تعريف النظام العام من زاويتين، من اولى هناك من عرفه تعريفا سلبيا، حيث عرفه الفقيه الفرنسي m.houriou بانه: " حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى " و ذلك معناه أن الهدف من الضبط السلبي لايسمح بوقوع إضطرابات، ولا يتدخل إلا غذا حدث التهديد بالنظام ،[2] ولكن تطور هذا التعريف بعد ذلك إلى البعد الإيجابي بإرتكازه على تحديد واجبات الدولة لتحقيق اقستقرار نتيجة توسع وتشعب تدخلات هذه

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 73.

[2] سكينة عزوز الموازنة بين أعمال الصبط الإداري و الحريات العامة، رسالة ماجيستر، جامعة الجزائر، 1990، ص 31.

الأخيرة، وتطور الإجتهاد القضائي وماتبعه من إتساع فكرة النظام العام، وقد أكد الدكتور محمد عصفور على أنه لا يمكن أن يعرف النظام العام التقلدي تعريف سلبيا وهو الإخلال،وإنما يجب أن ينطوي على معنى إستثنائي يتجاوز النتيجة المباشرة، ولذلك لم يعد الهدوء العام مثلا يعني إختفاء الضجة و الإضطرابات الخارجية وإنما يعني راحة السكان بمعنى إختفاء الجانب السلبي لتحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الإنسجام أما من زاوية ثانية، فقد ذهب العديد من الفقهاء إلى تحديده مضمون فكرة النظام العام ولكنهم إختلفوا في شموله للجانب المادي فقط اما المعنوي أيضا، فمن الفقهاء الذين أكتفوا في تعريفهم لفكرة النظام العام بالجانب المادي على غرار الفقيه الفرنسي M.houriou الذي إعتبر أن مفهوم النظام العام يشمل العناصر على إعتبار شموله الجانب المادي و ألدبي معا، ومنهم الفقيه الفرنسي M.valine الذي أعتبر أن النظام العام فكرة الغامضة وواسعة لا تقتصر على النظام العام المادي فحسبه بل يشمل أيضا الأدبي وكذلك الفقيه الفرنسي G.budrau حيث شملت فكرة النظام العام عنده الجانب المادي و الأدبي و الإقتصادي وتمتد لتغطي كافة صور النشاط الإجتماعي.

فقد ايد هذا الإتجاه الدكتور محمد عصفور، وكان هذا أفتجاه محل الإجماع لاحق الفقهاء **2- موقف القضاء الإداري من تعريف النظام العام[1]**

تميز موقف القضاء الفرنسي من تعريف النظام العام بالإختلاف بين مرحلتين:

أ - مرحلة ماقبل 1959: حيث كان يخرج المسائل المتعلقة بالأداب العامة و ألأخلاق من نطاق النظام العام ومن أهداف الضبط الإداري، ومنه كانت إجراءات وتدابير الضبط الإداري المتعلقة بهذا الجانب والتي تمس حقوق وحريات الأفراد تتعرض للإلغاء.

ب – مرحلة مابعد سنة 1959: بداية من حكم ديسمبر 1959 في قصبة اصبح مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الأداب و الأخلاق العامة تهدف من النظام العام و الضبط الإداري

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 73.

وتتخلص وقائع القضية في رئيس بلدية **Nice** اصدر قرار ضبطيا يقضي بمنع عرض ثلاثة الأفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة المراقبة الأفلام السينيمائية المنظم بموجب قانون 1945، وقد اصدر قرار رئيس البلدية تحت تأثير قوي ضغط مجتمعية و بالخصوص جمعية أولياء التلاميذ الذين ههدوا بالقيام بالمظاهرات في المينة لمنع عرض هذ الأفلام التي تهدد تربية و ألأخلاق أولادهم رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدلة مطالبة بإلغاء قرار رئيس البلدية لأنه من صميم سلطته الضبطية أن يقوم بالمحافظة على ألأداب العامة و الأخلاق، إذا كانت تهدد النظام العام وتعرضه للخطر، وذلك من شأنه المساس بالنظام العام بسبب طابعا اخلاقي.

وصدرت بعد هذا القرار العديد من القرارات في السياق نفسه واصبح بذلك المجلس الدولة يأخذ بالبعد الأخلاقي في بناء الفكرة النظام العام وكهدف مشروع للضبط الإداري.

وقد تبنى القضاء المصري الإتجاه نفسه في القضية رقم 103 لجلسة 07 فيفري 1978 المتعلقة بقرار وزير الثقافة المتضمن حذف بعض مشاهد فيلم العش الهادئ، حيث قضي مجلس الدولة بحق هذا الوزير بإعتباره الرئيس الإداري على الرقابة على المصنفات الفنية بحذف بعض المشاهد هذا الفيلم بما يمثله من معارضة لقيمة مبادئ المجتمع، وقضي أيضا انه يعد مساسا بالنظام العام تأليف الكتب أو إلقاء المحاضرات التي تحث على الإتجاه و الإباحية في المجتمع الذي يتمسك بالأديان السماوية.[1]

كما إعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن تدخل الإدارة لحماية المظهر و الرواء في حكم بتاريخ 23-10-1936 في قضية الإتحاد الباريسي لنقابات المطابع، مشروع في إطار الضبط الإداري، وتلخص وقائع القضية في الإدارة اصدرت لا ئحة تمنع توزيع الإعلانات عل المارة في الطرقات خوفا من إلقائها في الطرقات العامة عقب قراءتها، مما يؤدي إلى

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 77.

تشويه جمال الشوارع، لما طعن غتحاد النقابات طالبا بإلغاء اللائحة ، رفض المجلس الدولة طلبه وحكم بشرعيته هذه الأخيرة.[1]

الفرع الثاني: مميزات النظام العام

من خلال التعريفات السابقة للنظام العام فإن هذا ألأخير يتميز بصفة عامة ببعض الخصائص هي:

1 يكون النظام العام عاما: بمعنى يشمل و يطبق على جميع المواطنين في الدولة أمنهم و صحتهم و سكنيتهم، فعلى إعتبار أن تدابير الضبط الإداري تتضمن تقييد الحقوق و الحريات فإنها لن تكون مبررة ومشروعة إلا أذا كان النظام العام المهدد أمن الجماعة صحتها وسكنيتها و المقصودة بالعمومية هنا أن إخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، ولذلك فالأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج عن مجال الضبط الإداري مالم يكن لها مظهر خارجيا يهدد النظام العام ، كالأصوات المنبعثة من مذياع، بمعى أخر ليس سلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية مالم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية مثال: تستطيع سلطان الضبط الإداري أن تأمر بهدم منزل حفاظا على صحة مارة، وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل المنزل، لو أن المنزل ولو ان مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 18-02-1955 كان قد أقر لسلطة الضبط التدخل لمواجهة تهديد الداخلي من كطان يهدد السلامة الداخلية للمبنى ".[2]

2 **النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة:**

لايجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم و إتفاقهم على إعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق و الحريات و المصلحة العامة ومنه لحسم المنازعة بين الالكفتين يجب إيجاد نظام ذو أولوية يطبقه القاضي على حساب الحقوق و الحريات.

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 77.
[2] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 89.

ويرجع اساس هذه الخاصية إلى كونه يستهدف المحافظة على الفقيم و المثل العليا في المجتمع ولذلك لا يجوز مخالفته القواعد المتعلقة بالنظام العام.

3 يكون النظام العام ماديا أو معنويا:

المقصود بالنظام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أو الجسد، اي كل الأسباب المادية التي تمس الصحة أو السكينة العامة أو الأمن العام، أما الجانب الأخلاقي فالمقصود به كل مايتعلق بالنظام الخلقي و ألداب العامة و الذي يؤدي إلى تهدم الحياء الخلقي و الذي يؤدي إلى إضطراب النظام المادي.

4 تسيم النظام العام بالمرونة و التطور و النسبية:

لايمكن للمشرع إن يرسم صورة كاملة و شاملة للنظام العام لمرونة فكرة النظام العام و تطورها، وذلك لا يمكن إن تصب في قالب تشريعي بطبيعتها تتعارض مع استقرار النصوص التشريعية.

بحيث يختلف مفهومه وإطاره بإختلاف الزمان و المكان، يختلف داخل الدولة الواحدة وبين الدول (سواء كانت ليبيرالية أو إشتراكية) ويتطور بتطور فلسفة النظام الإجتماعي السائد ويرنبط بالمذهب السائد، لذلك لا يمكن للمشرع ان يضع له تعريف محددا وثابتا.

5 النظام العام ليس من صنع المشرع وحده:

يلعب المشرع دورا كبيرا في تحديد النظام العام، غير أن النظام العام في التحليل النهائي ليس نتاج للنصوص القانونية بصفة مطلقة، غنما هو تعبير عن فكرة إجتماعية في لحظة معينة تكون مصدر للنظام العام، وقد تصدم الأعراف و التقاليد أحيانا مع القانون.[1]

المطلب الثاني: عناصر النظام

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، ص84.

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

الفرع الأول: العناصر التقليدية للنظام العام

1 - الأمن العام

يقصد بالمن العام المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم و إعراضهم وحمايتها من خطر الإعتداء عليه ويشمل ذلك إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الأخطار التي تصدهم كمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث و ألأخطار العامة كحرائق و الفياضانات و السيول، و الإنتهاكات التي قد تسبب بها الإنسان كجرائم القتل، السرقة، المظاهرات وأحداث الشغب وحوادت المرور.[1]

فكما نرى ضمان الأمن العام وهو يمثل إبراز وأهم اهداف الضبط الإداري يوضع على عاتق سلطات الضبط المركزية و اللامركزية واجبات صعبة وهامة لوقاية الجماهير.

و الأفراد و أسرهم ضد الجرائم وايضا ضد الكوارث و الأخطار بأنواعها أياما كانت مظاهرها.

[1] هاني علي الطهراوي الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2006، 239.

وواضح من الأمثلة السابقة الطابع الوقائي للضبط الإداري فهو يعمل على وقاية الأفراد و المواطنون ضد كل الجرائم وكل ألخطار و الحوادث بالعمل مكافحتها ومنع الجرائم وتلاقي الأخطار قدر الإمكان ومنع إنتشارها عند حدوثها وحصر إطارها و اثارها.[1]

2 – السكينة العامة:

يقصد بالسكينة العامة المحتافظة على الصهدوء ةو سكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من ضوضاء و الصخب و الإزعاج و المضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم من ذلك اصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وتشمل المحافظة على السكينة العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من منازل نتيجة سواء إستعمال الراديو أو أجهزة التسجيل أو غير ذلك.[2]

وكذلك قد تعتبر السكينة اتلعامة كمفهوم وعنصر مادي من مقومات وعناصر فكرة النظام المادية عو غتخاذ إجراءات و الأساليب و الإحتياطات الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر واساليب الإوعاج و القلق التي تهدد الراحة العامة.

3- الصحة العامة:

ويقصد بها وقاية صحة الجمهورمن خطر ألأمراض أو إعتلال الصحة ومنع إنتشار الأوبئة و الإحتياط من كل مايكون سبب يحتمل ان يكون سببا للمساس بالصحة العامة فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية وتقوم بالمحافظة على نظافة الشوارع و الأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلتزم المحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلتزم المحافظة على الجمهور، ويتطلب ذلك كله إتخاذ إجراءات وأساليب وإحتياطات من طرف سلطات البوليس الإداري بصورة وقائية للمحافظة على صحة الإنسان في أكله وملبسه ومسكنه وفي المحيط الذي نعيش فيه مثل إجراءات

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2012، ص 210.

[2] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 328

واحتياطات الرقابة و التفتيش الصحي على المحلات العامة و أماكن البيع والشراء و المطاعم و المخابر و المقاهي و القاعات السينمائية و المسارح و المستشفيات و السجون و الثكنات و المدارس و الجامعات و يتضمن قانون العقوبات الحماية الجنائية الرادعة و الجزائية لهذه الإجراءات الضبطية.[1]

الفرع الثاني: الأهداف الحديثة للضبط الإداري

إن مفهوم النظام العام قد طوّر في الوظيفة الإدارية لدولة، فهذه ألأخيرة لم تعد متدخلة فقط بل اصبحت فضلا عن وظائفها السابقة طرفا هاما في المعادلة الإقتصـــــــادية و

الإجتماعية و الثقافية والأمر الذي إنعكس إيجابيا على مفهوم النظام العام.

إذن فهي تتمثل هذه التطورات التي طرأت على المفهوم التقليدي للنظام العام والإجابة هذا التساؤل تطرقنا إلى بعض العناصر وهي:

1 – الأداب العامة:

كما راينا سابقا بأن مفهوم النظام توسع ولم يعد يقتصر على مجرد وقاية المجتمع من الإضرابات المادية و الخارجية وإقامة الأمن و الصحة و السكينة بل اصبح يعمل على رقابة كل مايخل بالأخلاق والأداب العامة فإلى مظهره المادي إكتساب النظام العام مظهرا ادبيا وخلقيا فهو لا يؤثر بالنظام الإقتصادي و الإجتماعي السائد فحسب بل يتعداه إلى المثل العليا السائدة في كل مجتمع فيجب السهر على حماية و إحترام حياتهم المادية و الأدبية و الجمالية و الفكرية وكذلك يراد به حماية الأداب العامة و قيم المجتمع و ذلك مثل يحظر عرض

[1] - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 32.

المطبوعات و ألأقلام الفاضحة و ارتكاب الأفعال المذلة بالحياء و الأداب في الطرق و الأماكن العامة وغير ذلك مما يتنافى مع تقاليد المجتمع و أعرافه وأدابه.[1]

وفيما يتعلق بحماية الأداب العامة فقد مجلس الدولة الفرنسي برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام، وأكشاك الصحف وفي جهات المكتبات ولكنها تحتوي على بعض الأشياء الضارة بأخلاق الشباب وقضى أيضا برفض إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات في بعض الملاهي.[2]

2 - النظام العام الإقتصادي:

لقد تزايد تدخل الدولى واسعة مجالات تدخلها تحت ضغط الظروف الإقتصادية و الإجتماعية وبتأثير الإتجاهات الجماعية تولت تنظيم كثير من الموضوعات و العلاقات الإقتصادية و ذلك من اجل تحقيق الصالح العام الإقتصادي، ويقصد بالنظام العام الإقتصادي تدخل الدولة في القطاعات الإقتصادية وذلك لأن ترك النشاط الإقتصادي للأفراد و إتاحة حرية مطلقة في هذا المجاتل يعرض المجتمع و الإقتصاد في مجموعة لمخاطر الإقتصادية و إجتماعية كبيرة .

وبما ان المجال الإقتصادي يعتبر أن الإقتصاد و السياسة في العصر الحديث هوما صوان لا يفترقان إذا لا يمكن إن ينمو الإقتصاد ويزدهر إلا في إطار نظام سياسي مستقر وثابت، وهذا لا يتحقق إلا في ظل الأمن العام و الإستقرار ولقد ترتب على التطور الإجتماعي الهائل الذي اصاب دور الدولة الحديثة إن نطاق ولاية الضبط قدد زادت واتسعت مما أدى إلى نشوء النظام عام الجديد هو النظام العام الإقتصادي، فالأهمية المتزايدة للمشكلات الإقتصاد و أرتباطها بالتطور العام الذي يقود الدولة في طريق التوجيه تجد صداها في المجال القانوني.

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2005، ص 158.
[2] مصطفى ابو زيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط، دار المجد سطيف، 2001، ص 196.

3 – جمال الرونق و الرواء (حسن المظهر):[1]

يذهب فريق من الفقه إلى القول بأن المحافظة على الرونق و الرواء في الشرع و ألأحياء السكنية و تندرج في فكرة النظام العام.

فيرى الفقيه دويز إن حماية الجمال هي غاية للضبط على نفس مستوى الأمن و السكينة.

وقد بدأ بعض مفوضي هذا المذهب وكان سندهم في ذلك أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الجمال لدى المارة كما هي مسؤولة عن ضمان حياتهم وسلامتهم غير أن الإتجاه لم يتزيد في القانون الوضعي لأنه لم يعترف بجمال الرواء كغاية من غايات الضبط الإداري إلا في الحالات التي وردت فيها النصوص خاصة غير أنه قد صدرت قوانين ضبط خاصة أدخلت صراحة في صلبها الإعتبارات الجمالية مثال القوانين المتعلقة بحماية الأثار و القوانين المتعلقة بتنظيم المدن و تنسيقها، وفي بداية الأمر إلتزام مجلس الدولة الفرنسي حدود إغراض النظام الضبط العام التقليدية دفاعا الحريات.

وتطبيقا لهذه الإتجاه وفي المجلس في قضية LEROY بأن السلطة القائمة على الوظيفة الضبط الإداري لا إن يستهدف صون المظهر و المحافظة على جمال الرواق الا 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 بإتخاذ الإجراءات الرامية إلى المحافظة على ماهو قائم بجماله و رونقه أو منع كل ما من شأنه غفساد هذا الجمال مستقبلا.

ومن أمثلة ذلك أن تقوم سلطة الضبط بمنع لصق الإعلانات الدعائية للحملة الإنتخابية إلى في الأماكن التي عينت لذلك، هو كان يمنع رئيس البلدية بإسم الأمن العمومي

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 94.

من وضع اشياء على الشرفات النوافذ لأنه يمكن إذا سقطت من إلا على قد تسبب الأضرار بالمارة ، كما عمد المشرع على ألإكثار من أنواع البوليس الخاصة للجمال و الإعتراف به ضمن الضبط العام إلى جانب السكينة العمومية و الأمن و الصحة العمومية.[1]

[1] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد، سطيف، 2001، ص 22.

المبحث الثاني: حدود الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام

الإدارة في إطار الضبط الإداري تمتلك السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فغن هذه ألأخيرة يجب أن تكون في إطار هدف المحافظة على النظام العام، وإذا كانت وظيفة الضبط الإداري ضرورية من وظائف الإدارة فإن تدخل هذه الأخيرة كثيرا مايسمى بالحقوق و الحريات و النشاطات الخاصة للأفراد.

وبالنظر للأثار الهامة التي تترتب عل ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على هذه الحقوق و الحريات، فإن المشرع حدود لممارسة هذه الهيئات لإختصاصاتها الضبطية من خلال دفع ضوابط التي يجب على هذه الأخيرة الإلتزام بها اثناء ممارسته لهذه الوظيفة .

وسنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة حدود سلطات اضبط الإداري في الظروف العادية في المطلب الأول ثم دراسة الظروف الإستثنائية في المطلب الثاني:

المطلب الأول: حدود الضبط الإداري في الظروف العادية

إن السلطات الضبط الإداري ليست بالسلطة المطلقة، تمارس هيئات الضبط الإداري وفق لقيود وضوابط تحكمها في سبيل حماية الحقوق و الحريات إنفرادية من أي تعسف إستعمال السلطة.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية

إن الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط تخضع كأي نشاط إداري أخر لمبدأ المشروعية و الذي يقصد به أن تكون جميع تصرفات ألإدارة العامة في حدود القانون بمعناه الواسع.[1]

ويعرفه الدكتور حسين عبد العال محمد بأنه " الخضوع القانون العام حكاما ومحكومين .

فتخضع سلطات الدولة جميعا للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات و الأعمال التي تصدر عنها بإعتبار أن القانون يقف حائلا دون الإعتداء أو على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته.[2]

و الإلتزام الإدارة بمبدا المشروعية يمثل أهم الضوابط التي تصنع للضبط الإداري حدوده.

فكل الأعمال و الإجراءات البوليسية يجب أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة وطبقا لأحكامه، فعلى السلطات الإدارية المختصة بالبوليس الإداري أن تحترم قواعد مبادئ المشروعية و في كل ماتصدره من أعمال و إجراءات ضبطية إدارية و إلا وقعت اعمالها باطلة، كما ان هذا التقييد بحمى سلطات وهيئات البوليس الإداري نفسها من الإنحراف، كما يحمي حقوق وحريات الأفراد من كل مظاه الإنحراف و التعسف في إستعمال السلطة، وغي هذا الإطار نجد المادة 4 من المرسوم 131/88 المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن و التي تنص على " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ..."[3]

كما أن الحريات العامة للمواطنين يحميها الدستور و القوانين و هذا يعني ا ناي تقييد لها من طرف السلطة الإدارية هو مساس بالمشروعية، ومن هذه الحقوق و الحريات المحمية

[1] حمدي لفبيلات، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 253.[1]
[2] حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم و الإدارة و القانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 87.
[3] المادة 04 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في جويلية 1988، المتضمن تنظيم الإدارة بالمواطن، ج، ر، عدد 27.

نذكر منها على سبيل مثال حرية تأسيس الجمعيات وكذلك حرية السكن وحق سر المراسلة الجميع المواطنين و الحق نفابي و حق الإضراب و الذي نص عليه الدستور 1963[1]، كذلك حرية المعتقد و الراي، وحرية التعمير و الإجتماع و هذا مايشير إليه الدستور 1976، أما الدستور 1996 فقد نص على حق داخل وخاارج التراب الوطني حسب المادة 44، و الحق في التعليم حسب المادة 53، وحرمة الإنسان في المادة 34، وكذلك الحق في العمل المادة 55.

ولكي تصان المشروعية ويتم المحافظة عليها يجب أن تحترم 3 قواعد.

1 – أن تكون إجراءات الضابطة معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام، رأي الحفاظ على النظام العام فقط يسوغ سلطات الضبط.

2 - يجب أن تكون إجراءات الضابطة ضرورية، ويجب أن لا تجاوزها تتطلبه الظروف و ذلك انساجاما مع مبدأ القائل: " الحرية هي القاعدة و ان تقييد الضابطة هو افستثناء " ففي الجزائر مثلا نجد ان حرية تكوين الجمعيات كرستها المادتين 38-39 من السدتور 1989 و المواد 43، 41 من الدستور 1996.[2]

3 – أن يكون هناك مساواه بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضابطة و أن تمييز بعرض الإدارة للمسؤولية لأن القانون واحد وهذا ماجاء في المادة 29 من الدستور 1996.

الفرع الثاني: النظام العام كقيد على سلطات الضبط الإداري

إن الهدف الوحيد من السلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام طبقا للقاعدة تخصيص الأهداف، حيث أن كل إجراء تقوم به هذه السلطات ولايشتهد في تحقيق

[1] انظر دستور الجمهورية الجزائرية 1963.
[2] انظر المواد 44، 53، 34، 55 من الدستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

النظام يعتبر غير مشروع، حتى ولو حقق هذا الإجراء مصلحة العامة للدولة،[1] ففكرة النظام العام تقوم كضابط وقيد على سلطات البوليس الإداري ، ويشترط في أعمال و إجراءات البوليس الإداري الشروط التالية.

1- أن تكون أعمال و إجراءات البوليس الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام، ومفاده أن سلطة الضبط الإداري ملزمة باتخاذ التدابير الضرورية و الكافية لإنقاذ الأخطار المهددة للنظام العام.
2- يجب أن تكون أعمال و اجرءات البوليس الإداري فعالة في عملية المحافظة على النظام العام، أي أن يكون التدبير مجديا في وقاية من الذي يهدده النظام العام و الا كان مقيد للحرية العامة.
3- يجب ان يكون أعمال و إجراءات الضبط الإداري معقولة للمحافظة على النظام العام، اي أن يكون هدف السلطة الضبطية للمحافظة على النظام العام لذاته، و إنما يجب أن يكون هدفها يكون من المحافظة على النظام العام هو المحافظة على أكبر قدر ممكن من ممارسة الحرية التي يقررها المشرع.

المطلب الثاني: حدود الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية

قد تطرأ على الدولة ظروف تجعلها توقف العمل بالقوانين العادية و اللجوء إلى استخدام قوانين أخرى ملائمة للظروف المستجدة وهذا مايجعلها تزيد من اتساع سسلطات الضبط الإداري.

الفرع الأول: ماهية الظروف الإستثنائية

ان فكرة الظروف الإستثنائية عند الفقهاء تحيلنا مباشرة الى عددم الخضوع للقواعد العادية.

ويقصد بالظروف الإستثنائية بصفة عامة مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي الى تعطل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد المشروعية الإستثنائية حيث تتناسب

[1] بحيش مسعود، الضبط الإداري كاسلوب الإداري في التشريع الجزائري(مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة)، الدفعة 18، 2007-2008.

مع الظروف و الواقع المستجد، اما في مجال الضبط الإداري فإن هذه النظرية تساعد سلطات الضبط الإداري باتخاذ الإجراءات و تدابير عدة في الأوقات العادية غير مشروعة، وفقا لقواعد المشروعية العادية إلا انها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقا لقواعد المشروعية الإستثنائية.[1]

وقد اعتبر الفقهاء الحرب العالمية الولى عي التي كانت السبب الأول في الكشف عنها، ونظرا لحالة الحرب فقد اغتمد مجلس الدولة الفرنسي على فكرة كظرف يؤدي إلى توسع السلطات الإدارة مما أدى إلى ظهور نظرية سلطات الحرب، لتتبلور وتصبح فينا بعذ نظرية الظروف الإستثنائية وفي مثل هذه الظروف، اتخاذ تدابير استثنائية ومن هنا حدد الفقه و القضاء شروط لتطبيق هذه النظرية تتمثل فيما يلي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام
- استحالة دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية
- يجب أن تهدف الإدارة تصرفاتها المتخذة في حالة الظروف الإستثنائية الى تحقيق الصالح العام .

الفرع الثاني: نظرية الظروف الإستثنائية في القانون الجزائري

لقد تبنت الجزائر منذ الإستقلال نظرية الضرورية محاولة تنظيم الحالات اتلظروف الإستثنائية دستوريا بصورة مسبقة لضمان عدم دخول البلاد في الفوضى ، حيث اكتفى دستور 19636 بالنص المادة 59 منه على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية .[2]

حيث تتناول فيها السلطات المخولة للمؤسسة التنفيذية إلى جانب ماتتمته به في الحالات العادية من سلطات ، اي منح رئيس الجمهورية السلطات الكافية فيه لمواجهة كل ما يمس بكيان الدولة من خطر ، كما حدد الدسنتور 1976 حالة الإستثنائية و حالة الحرب أو حالة الحصار أو حالة الطوارئ، وهنا تتسع سلطات رئيس الجمهورية من حالة إلى أخرى حسب خطورتها.

---

[1] حمدي لفبيلات، المرجع السابق، ص 262.

[2] انظر المادة 59 من الدستور الجمهورية الجزائرية، 1963.

ونفس الشيء الذي ككرته أحكام المواد من 86 إلى 90 من الدستور 1989 وعلى هذا النحو سنتناول باختصار السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية ثم حالة الحصار و الطوارئ.

أولا: الحالة الإستثنائية

يجوز لرئيس الجمهورية وفقا لتعديل الدستور 2016 اتخاذ أي تدابير أو اجراءات

وضبطا للحريات العامة، و ذلك بهدف الحفاظ على النظام العام، و لايمكن إعلانها إلا بتوفير بعض الشروط الشكلية و الموضوعية.

1- الشروط الموضوعية:

إن الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية اعلان حالة استثنائية هي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية او القضاء على استقلالها وسلامة ترابها.

2- **الشروط الشكلية :** ان رئيس الجمهورية حسب المادة 93 من الدستور مقيد في اعلان الحالة الإستثنائية بحملة من الإستشارات.

3- أخذ رأي المجلس الدستور و رئيسي غرفتي البرلمان و الإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء أي وجب على رئيس الجمهورية أخذ برأي كل من هذه الهيئات أي استشارة الزامية .

ثانيا: حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب المقال الأفضل لحالات الظروف الإستثنائية، اين تسع الإدارة بشكل كبير على حساب باقي السلطات

وتعرف الحرب على أنها " قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية وفقا لقواعد تنظيم حالة الحرب"، وهي تنشأ بين الدول ذات السيادة.

كما أن حالة الحرب تقتضي اجراءات خاصة يستلزم اتباعها لأنه من خلال اقرارها يتم وقف العمل بالسدتور ، وقد نظمت حالة الحرب بموجب المواد 95. 96 .97 من الدستزر

1996، اذ يتولى لرئيس الجمهورية جميع السلطات اي يسير البلاد بصفة انفرادية و هذا حسب المادة 95 التي تنص على مايلي: اجتماع الوزاراء و الإستماع للمجلس الأعلى للأمن و استشارة المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك ".[1]

ثالثا: حالة الحصار و الطوارئ

ان المؤسس الدستوري نص على حالتي الطوارئ و الحصار في نفس المادة وذلك في دساتير 1976، 1989، 1996.

بالنسبة لحالة حصار فقد جاء في نص المادة 91 من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية يقرر إذ دعت اتلضرورة الملحة حالة طوارئ او حصار لمدة معينة، ويتخذ كل التدابير اللازمة للإستيعاب الوضع، كما نصت المادة 92 منه على مايلي: " يحدد مضمون حالة حصار او حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي ".[2]

وتطبيقا فقد اعلنت حالة حصار في الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 196/91.

كما تخول حالة حصار حسب المادة 4 من المرسوم 9-196 للسلطات العسكرية التي حلت محل سلطات الضبط الإداري (المدنية)

اما فيما يخص حالة طوارئ فهي أقل خطورة من حالة حصاره، بحيث تضمن مرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/02/04 المتضمن اعلان حالة طوارئ ومن حيث سلطات تختلف عن سلطات حالة الحصار بحيث، لا تحل سلطات العسكرية محل سلطات الضبط الإداري تبقى سلطات نفسها، أي هي تتولى تسيير الحالة الإستثنائية هنا وليس السلطة العسكرية، فوزير الداخلية يسيرها على مستوى الوطني و الوالي على المستوى المحلي ،

[1] انظر المادة 95 من الدستور 1996.
[2] المادة 96 من دستور 1996

وذلك بالتنفيذ التعليمات الحكومية اللازمة لحفظ النظام العام وفقا للمادة 04 منه المرسوم 92-44.[1]

[1] سكون رضوان، الضبط الإداري واثره على الحريات العامة (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجيستر)، كلبة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005، ص 66.

الخاتمة

تأسيسا لما سبق دراسته وصلنا إلى النتائج التالية.

- على الرغم من ان التعاريف المقدمة بشأن الضبط الإداري هي كثيرة و متنوعة لكن الذين بحثوا فيه قد اتجهوا في تعريفهم له على اتجاهات متباينة تبعا لتباين جوانب وجهات نظرهم في الضبط و التي اتخذوها اساسا لتعريفهم فضلا عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتماثلة ، لكن من مجموع التعاريف نرى أن الهدف الذي يسعى اليه الضبط الإداري واحد وهو المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع و الحريات العامة.
- ان نطاق تطبيق اجراءات الضبط الإداري يختلف من حيث انواعه أن يوجه بط اداري عام واخر خاص، فالأول هو الذي يختص بالمحافظة على النظام العام بكل عناصره أما الثني فهو يقوم بالمحافظة على النظام العام بطريقة معينة من ناحية معينة من انواع النشاط الإداري.
- ولاحظنا أن اغراض الضبط الإداري لم تعد تقتصر على حفظ العام الشامل و المتمثل في الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، كما كان عليه الحال في السابق، بل اتسع نشاط الضبط الإداري و تطور نتيجة لتطور المجتمعات فأصبح يهدف اضافة الى ذاك ألى حماية النظام الرونقي الجمالي للميدنة، وحماية الأداب العامة، إذ أنه اتسع ليشمل حتى السياسي و الإقتصادي للدولة، وهنا يتجلى الهدف الأساسي و الوحيد لوظيفة الضبط الإداري و التي يمكن اجمال بها في حماية عناصر النظام العام بكل اختصار .
- ان الضبط الإداري يختلف و يتميز عن مجموعة من الأنظمة المشابهة له، فهو يختلف عن الضبط التشريعي، كون الأول يقصد به وضع القيود و الضوابط على نشاط وحريات ألأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم و لحرياتهم، أما الثاني فهو يتميز بكونه يمارس من طرف السلطة لتنظيم مارستهم لأنشطتهم و لحرياتهم، أما الثالث فهو يتميز بكونه يمارس من طرف السلطة التشرعية أو البرلمان ، ويتمقل في القوانين التي تنظم استخدام الحريات الفردة التي كفلها الدستور للأفراد، وذلك بوضع القيود الضرورية التي يقتضيها من التنظيم.

- أما فيما يخص الضبط الإداري و الضبط القضائي، فيمكن لإختلاف وبينهما في أن الأول يتيمز بالصفة الوقائية فهو يعمل على وقاية النظام العام قبل الإخلال به، أما الاثني فهو ينتميز على العكس بالصفة العلاجية ، فهو ينشط بعد ارتكاب الجريمة لعلاج اثارها وتلك بالبحث و توقيع العقوبات اللازمة عليهم، ويختلف كذلك عن المرفق العمومي، حيث أن هذا الأخير يقدم حاجات للمجتمع بينما الضبط الإداري يقيد الحريات و الحقوق.
- أما بالنسبة للوسائل التي تستعملها هيئات الضبط الإداري لتحقيق هذه الأهداف نجد لوائح الضبط و التي هيعبارة عن مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة و مجردة تنظم نشاط الفردي و بعض الحريات الفردية بوضع القيود اللازمة للحفاظ على النظام العام، وهناك وسائل البشرية وهي أعوان توضع تحت تصرف الضبط الإداري و ذلك لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة فيها.
- أما فيما يخص دور الضبط الإداري هو محافظة على النظام العام أي بتوفير السكينة العامة و الأمن العام و الصحة العامة و تناولنا حدود الضبط الإداري أي حدود و يود التي تضبط أو تقيد السلطات الضبط الإداري حي انها تخضع لمبدأ المشروعية مثل أي نشاط الإداري اخر، أي ان تخضع في جميع تصرفاتها للقانون ولا تخرج عن نطاقه

قائمة المصادر والمراجع

1- المراجع باللغة العربية

❖ المعاجم:

- ابن منظور ، لسان العرب، دار المعارف، الجزء الثامن و العشرين.

❖ الكتب:

1. بوضياف محمد الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط3، الجزائر، 2003
2. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم و الإدارة و القانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
3. حمدي القيلات، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، 2008 .
4. حمدي لفبيلات، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
5. سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009.
6. سكينة عزوز الموازنة بين أعمال الصبط الإداري و الحريات العامة، رسالة ماجيستر، جامعة الجزائر، 1990.
7. عادل سعيد محمد ابو خير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندريه، ط1، 2008.
8. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية.
9. عبد الغني سيوني عبد الله، القانون الإداري المجلد الأول، الجامعة للطباعة و النشر، بيروت، 1998.
10. عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية – دراسة تحليلية تأصيلية نقدية مقارنة القوانين العربية و الأجنبية، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2010.

11. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
12. عصام على الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2014.
13. علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري، الجزء القاني، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
14. عمارعوابدي ، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة االثالثة، ديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005.
15. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، 2004.
16. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002.
17. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع، القاهرة، 1984-1985.
18. محمد بدران، مضمون فكرة النظام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري و الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
19. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية، 2012.
20. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2005.
21. مصطفى ابو زيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط، دار المجد سطيف، 2001.
22. مصطفى أوزيد الفهمي، القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، د.ط، الدار الجامعة، بيروت، سنة 1990.
23. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد، سطيف، 2001

24. هاني علي الطهراوي الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2006.

❖ **المذكرات الجامعية:**

1. بحيش مسعود، الضبط الإداري كأسلوب الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة ، الدفعة 18، 2007-2008.
2. سكون رضوان، الضبط الإداري واثره على الحريات العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجيستر، كلبة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005.

❖ **الدساتير و المراسيم:**

1. المواد 44، 53، 34، 55 من الدستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.
2. المادة 04 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في جويلية 1988، المتضمن تنظيم الإدارة بالمواطن.

❖ **المراسيم:**

1. مرسوم التنفيذي رقم 160/93 مؤرخ في 1993/07/10، ينظم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية الجزائرية الشعبية، العدد 46، 1993.

2- المراجع باللغة الفرنسية:

1.Yves Gaudemet.l.g.d.j Traite de droit administratif ,tp,9 eme ,parj, paris, 1984

فهرس العناوين

فهرس العناوين

الإهداء	
الشكر والعرفان	
المقدمة	
الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري	
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري ، خصائصه، انواعه	
المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري	
الفصل الثاني: النظام العام كهدف للضبط الإداري	
المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري	
المبحث الثاني: حدود الضبط الإداري	
الخاتمة	
قائمة المراجع	
الفهرس	
الفهرس	
الملخص	

ملخص البحث

مـلخص المذكرة

لقد تناولنا في دراستنا هذه كل مايخص موضوع الضبط الإداري ، وعليه قمنا بتقسيم هذا البحث الى قسمين اساسين تناولنا في الفصل الأول ماهية الضبط الإداري و الذي جاءت متباينة و مرد ذلك عدة أسباب أهمها التطور الذي عرفته فكرة الضبط الإداري ذاتها و ارتباطها في هدفها بالنظام العام وماتتسم به هذه الأخيرة من مرونة و خضوعها للمتغيرات الزمنية و المكانية و الذي يهدف بالصفة العامة على النظام العام بمدلولاته: الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة.

وفي الأخير توصلنا غلى أهم النتائج التي تسعى سلطات الضبط الإداري لتحقيق الهدف الأساسي للوظيفة الإدارية الضبطية ألا وهي حفاظ على النظام العام.

ونرجو ان نكون قد وفقنا في انجاز هذا العمل .

الكلمات المفتاحية:1/ الضبط الإداري 2/البوليس الإداري
3/ النظام العام 4/ حدود الضبط