



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la  
Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## هيئات الضبط الإداري وآليات ممارسته في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

بن عبو عفيف

الشعبة: حقوق

إعداد الطالب:

محلة زين الدين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

وافي حاجة

الأستاذ(ة)

مشرفا مقرر

بن عبو عفيف

الأستاذ(ة)

مناقشا

درعي العربي

الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2022/2021

تاريخ المناقشة: 2022/06/29

## إهداء

بخالص الود وخالص الوفاء، أهدي ثمرة جهدي وتعبي إلى سبب  
وجودي في هذه الحياة، إلى أعلى الناس، اعترافا بفضلها الذي لا  
يفوقه فضل إلا فضل الله، إلى والدي الحبيين حفظهما الله.  
إلى روح جدتي الطاهرة رحمة الله عليها.  
إلى كل إخوتي، أصدقائي، أحبائي الذين جمعني بهم أخوة الله.  
إلى كل طالب علم، وكل أساتذتي الكرام عبر كامل المسار التعليمي  
من الإبتدائي إلى مرحلتي هذه، والذين أكن لهم كل مشاعر الحب  
والتقدير والاحترام والتبجيل، إليكم جميعا ودون استثناء.

محلة زين الدين

## شكر وتقدير

الحمد لله الذي علمنا من العلوم ما به كلفنا، لك الحمد يا الله حمدا كثيرا يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانك.

من منطلق قوله تعالى "لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ" (ابراهيم 7)، ومصادقا لقوله صلى الله عليه وسلم: "لا يَشْكُرُ اللهُ مَنْ لا يَشْكُرُ النَّاسَ"، لا أجد سبيلا سوى أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذ الدكتور "بن عبو عفيف" المشرف الرئيس على هذا البحث لمساعدته لي في اختيار موضوع البحث، وقبوله الإشراف عليه، والشكر الموصول إلى السادة أعضاء اللجنة المناقشة والتي تفضلت بتقييم بحثي، فلهم من الله عظيم الجزاء ومني صادق الدعاء، كما أسجل شكري وتقديري من ذهب إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل وبذل معي جهدا يذكر ويشكر ولا ينكر.

# مقدمة

### مقدمة:

انحصرت وظيفة الدولة في بداية تشكل مفهومها في المحافظة على أمنها الداخلي والدفاع عن إقليم الدولة من الاعتداءات الأجنبية، وإقامة العدل بين الناس، وقد عرفت بالدولة الحارسة التي لا تتدخل في نشاطات الأفراد الذين تسند إليهم مختلف الأنشطة والمجالات الأخرى.

فوظيفة الضبط الإداري ووظيفة قديمة قدم الدولة، وذلك لكونها ضرورية لفرض النظام وتحقيق الاستقرار في المجتمع، وإلا تعرض السلم والأمن الاجتماعي للخطر وتسود الفوضى والاضطرابات.

ازدادت أهمية هذه الوظيفة بزيادة الدور التدخلية للدولة، حيث تخلت الدولة الحديثة عن فكرة حيادها وأصبحت تتدخل في شتى مجالات الحياة الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية والسياسية، وهذا ما أثر على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم، خاصة مع انتشار الفكر والنظام الديمقراطي لاسيما في القرن العشرين واتساع رقعة الأنظمة الديمقراطية، أين أصبحت الدول تقاس بمدى احترامها لحقوق الإنسان وحياته، ومدى توفير الدولة للضمانات القانونية والعملية لضمان التمتع بها.

لذلك سارعت معظم الدول للاعتراف في دساتيرها بحقوق الإنسان والحريات العامة وتكريسها من خلال آليات فعالة وضمانات كافية.

فالحرية هي مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها، "فالمجتمع بدون حرية يعني مجتمع الاستبداد، ولكن الحرية بدون ضوابط تساوي أيضا مجتمع الفوضى" إذا مقتضيات الحفاظ على النظام العام، دفعت مختلف التشريعات ومنها المشرع الجزائري، إلى تخويل هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة في تقييد وتنظيم هذه الحريات. فالتقييد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدتها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الالتزام بالضوابط يعد سلوكا حضاريا، ومظهرا من مظاهر التمدن، حيث لا يمكن التذرع بممارسة الحرية بغرض التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية فلا شيء في علم القانون اسمه المطلق.

لذلك تعتبر وظيفة الضبط الإداري من المهام الرئيسية للدولة، ومن هنا كان لزاما على الهيئات الإدارية ذات الصلة بهذه الوظيفة تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة الانتظام، في إطار السلطات المخولة قانونا للإدارة وما تملكه من وسائل الإكراه.

فإذا خرجت الإدارة على هذه الحدود التي وضعها لها القانون، فإن أعمالها تعتبر غير مشروعة، ويمكن الطعن فيها أمام المحاكم المختصة.

فالعلاقة بين الأفراد والسلطة كانت دائما علاقة منافسة بين الطرف الضعيف وهم الأفراد المعارضين لتوجهاتها، وبين الطرف القوي وهي الحكومة وأجهزتها بالخصوص هيئات الضبط الإداري، هذه العلاقة ولدت صراع، لما تملكه هيئات الضبط الإداري من سلطات إلزامية، وما تصدره من قرارات ضبطية فردية وتنظيمية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

لهذا كان لا بد على الدولة من إيجاد وسيلة لتحقيق التوازن النسبي بين ثنائيتين هامتين، مقتضيات الحفاظ على النظام العام، وضمان الحقوق والحريات للأفراد.

### أهمية الموضوع:

- لدراسة كل ما يتعلق بهيئات الضبط الإداري أهمية بالغة تتجسد فيما يلي:
- أن هيئات الضبط الإداري وأعمالها ووسائلها، تعتبر من أقدم وأهم نظريات القانون الإداري وهي مازالت محل دراسات إلى يومنا هذا، وذلك نظرا للتغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمعات والتي تؤدي بصفة آلية إلى تطور مجالات ونشاطات الأفراد، ما يفرض على هيئات الضبط الإداري مواكبة ذلك حتى لا تعم الفوضى.
  - توسع نشاط الإدارة، وسع معه أهداف الضبط الإداري والتي تطورت على ما كانت عليه سابقا، وهو ما قد يؤدي إلى المساس بحريات الأفراد.
  - إن هذا الموضوع يكتسي أهمية خاصة في النظام القانوني الجزائري، كون الجزائر حديثة العهد بالاستقلال، هذه الأهمية تبرز من خلال الجهود المبذولة من قبل المشرع الجزائري، ومعرفة المراحل التي مر بها هذا الموضوع بدءا باعتماد النهج الاشتراكي و نظام الحزب الواحد، مروراً بالأوضاع السياسية والأمنية غير المستقرة، وكذا مرحلة الاقتصاد الحر وفي كل هذه المراحل عرفت صراعا مستمرا بين السلطة والحرية، ما اقتضى البحث في مختلف النصوص القانونية

ونماذج وتطبيقات سلطات الضبط الإداري في الجزائر وفي الظروف العادية والاستثنائية للوصول إلى معرفة مدى التوازن بين ضرورات حفظ النظام والتمتع بالحقوق والحريات العامة.

### أسباب اختيار الموضوع

- لعل من أهم أسباب اختيارنا للموضوع أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.
- تتعلق الأسباب الذاتية أولاً بميولنا إلى الجانب الإداري، واهتمامنا بمجال الحقوق والحريات وما زادنا اهتماماً وحماساً وتعمقاً في دراسة هذا الموضوع هو ارتباطه المباشر بالمجتمعات والأفراد، وحقوقهم وحرياتهم، والبحث في هذا الموضوع خاصة في النظام القانوني الجزائري.
- وتعلق الأسباب الموضوعية بأهمية الموضوع ذاته ومكانته في الجزائر، نتيجة للتطورات الكبيرة التي شهدتها في مختلف المراحل التي مر بها، خاصة مع حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر، وأيضاً معرفة مدى توفيق المشرع الجزائري وسلطات الضبط الإداري في الموازنة بين النظام العام كهدف وصيانة الحقوق والحريات العامة وعدم المساس بها.

### أهداف الدراسة:

من خلال هذا البحث يسعى الباحث إلى:

- تحديد هيئات الضبط الإداري وفقاً للنظام القانوني الجزائري ومعرفة مدى حدودها خاصة في الظروف الاستثنائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة إعطاء مفهوم للنظام العام بكل عناصره ومعرفة مدى نجاح هيئات الضبط الإداري في تحقيق الهدف دون التأثير بشكل سلبي على الحقوق والحريات العامة.
- إثراء المكتبات القانونية بمثل هذه الدراسات والمواضيع، خاصة وأن هذا الموضوع بالرغم من أهميته وتشعبه، إلا أنه لم ينل حظه من الدراسة.

### إشكالية البحث

- في الحقيقة أن الحديث عن هيئات الضبط الإداري بشكل عام يتطلب منا الوقوف عند مجموعة من الإشكالات أهمها:
- ما المقصود بهيئات الضبط الإداري وما هي الأجهزة المنوطة بحفظ النظام العام وفق التشريع الجزائري؟

## مقدمة

- ما مدى خطورة الأعمال والوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري من أجل حفظ النظام العام خاصة في الظروف الاستثنائية؟
- إلى أي حد يمكن أن يقف القاضي الإداري بالمرصاد لأعمال وقرارات هيئات الضبط الإداري غير المشروعة؟
- والسؤال الأهم هو ما مدى تحقيق المشرع الجزائري التوازن والتوافق في تشريعاته المختلفة بين ضرورات حفظ النظام العام ومقتضيات ممارسة الحقوق والحريات العامة؟

### منهج الدراسة

من أجل دراسة هذا الموضوع والإجابة على هذه الإشكاليات وغيرها، اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي، لأنه في نظرنا هو ملائم لمثل هذه الدراسات والبحوث القانونية، بالإضافة إلى المقارنة البسيطة في بعض الحالات مع بعض التشريعات المقارنة.

### الدراسات السابقة

- لم نجد في المكتبات القانونية من البحوث التي استوفت هذا الموضوع، بل أن معظم الدراسات اشتملت على جزئيات لا أكثر، نذكر منها ما يلي:
- عبد القادر دراجي، "سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، 2013.
  - سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990.
  - بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.

### صعوبات البحث

لا يخلو أي بحث علمي من صعوبات تواجه الباحث، ومن خلال الخوض في جزئيات هذا الموضوع واجهتنا بعض الصعوبات تتمثل على وجه الخصوص في قلة الدراسات المتعلقة بهيئات الضبط الإداري نظرا لغزارة التشريع في هذا المجال وتشعب الموضوع ومعظم الدراسات تناولت الجانب النظري على وجه الخصوص دون الجانب التطبيقي.

وأيضاً معظم النصوص القانونية الحديثة لم تحض بعد بالقسط الوافر من الدراسة والتحليل وهو ما صعب مهمة الباحث للإلمام بمختلف التعديلات الجديدة. وسنتعرض من خلال هذه الدراسة إلى جملة من الموضوعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة، من خلال تقسيم البحث إلى فصلين، بحيث نتطرق في الفصل الأول إلى مفهوم هيئات الضبط الإداري وأشكالها وقد انقسم إلى مبحثين:

المبحث الأول الذي نتطرق فيه إلى مفهوم هيئات الضبط الإداري والمبحث الثاني والذي نتطرق فيه إلى أشكال هيئات الضبط الإداري.

أما الفصل الثاني ندرس فيه آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية، وتم تقسيمه أيضاً إلى مبحثين.

المبحث الأول نتعرض فيه إلى آليات هيئات الضبط الإداري أما المبحث الثاني فسنتناول فيه حدود سلطات الضبط الإداري.

# الفصل الأول: مفهوم هيئات الضبط الإداري وأشكالها

## الفصل الأول: مفهوم هيئات الضبط الإداري وأشكالها

كما هو معروف فإن الهدف الأساسي من الضبط الإداري، هو المحافظة على النظام العام، أو ما يعرف بسلطة الضبط، ويعد هذا النشاط من جهة، النشاط الأكثر أهمية في كل دولة، لأنها تمتلك القوة ووسائل الإكراه لفرض النظام في المجتمع وحماية حقوقه<sup>1</sup>. وهذا هو الأصل. ومن جهة أخرى فإن تدخل الدولة في حياة الأفراد وفرض القيود على ممارساتهم لحررياتهم، يعد الإجراء الأكثر خطورة، وهذا هو الاستثناء، "إذ تتنازع غريزتان، غريزة الحرية، وغريزة حب السيطرة والسلطة"<sup>2</sup>.

ومن هنا يظهر جليا الدور الحساس الذي تقوم به الإدارة أثناء ممارسة الضبط الإداري. على ذلك وجب أولا: تحديد مفهوم الهيئات التي تتمتع بصلاحيات الضبط الإداري، وثانيا: تقسيم لهذه الهيئات إلى قسمين: هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني أو المركزي، وهيئات تمارس اختصاصها على المستوى المحلي أو اللامركزي.

### المبحث الأول: مفهوم هيئات الضبط الإداري.

لم يتطرق المشرع والقضاء والفقهاء إلى تعريفها، واكتفى بتحديد السلطات التي تمارس وظيفة الضبط الإداري واختصاصاتها، وبالتالي سنحاول أن نستنتج تعريفا لهذه الهيئات من خلال نظرية الضبط الإداري في التشريع الجزائري وكذا القضاء والفقهاء.

### المطلب الأول: تعريف هيئات الضبط الإداري.

لقد اعترف المشرع لهيئات محددة قانونا بمجموعة من الامتيازات كما تعارف أغلب الفقهاء على أن هيئات الضبط الإداري تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها، وذلك بفرض القيود على حريات الأفراد بالقدر الذي يحقق ويضمن المحافظة على النظام العام. ولنستوعب أكثر، سنحاول التعرض إلى تعريف هيئات الضبط الإداري، ومن ثم تحديد خصائصها.

<sup>1</sup> نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، دار وائل للنشر والتوزيع عمان، 1999 ص 276

<sup>2</sup> هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 1996، الجزء الأول، ص 279.

الفرع الأول: تعريف هيئات الضبط الإداري.

قبل إعطاء تعريف لهيئات الضبط الإداري، لابد أن ننوه أولاً إلى المقصود من تلك السلطات التي خول لها صلاحية اتخاذ الإجراءات لحفظ النظام العام عن طريق التنظيم، حيث لا يقصد بها الأجهزة المكلفة بمهمة حفظ النظام العام في جانبه المادي مثل جهاز الشرطة، إذ لا يجب القول بأن كل سلطة ضبط بمعناها العضوي تتمتع بسلطة الضبط بالمعنى المادي<sup>1</sup>. وبالرجوع إلى القانون نجد أنه قد حدد سلطات الضبط الإداري على سبيل الحصر سواء فيما يتعلق بالسلطات المختصة بممارسة الضبط الإداري العام، أو بالنسبة للسلطات الممارسة للضبط الإداري الخاص.

فهيئات الضبط الإداري هي تلك الأشخاص أو الجهات التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الضبط الإداري، أو هي تلك السلطات التي تتاطب بها مسؤوليات ومهام الضبط الإداري، في سبيل تحقيق النظام العام في المجتمع مستعينة في ذلك بجملة من الوسائل والأساليب. وتجدر الإشارة أن تحديد هذه الهيئات له أهمية بالغة، لاتصال إجراءات وتدبير الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة، لهذا تعهد النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية الخاصة بالضبط الإداري، إلى هيئات معينة وخاصة تقوم بعملية الضبط الإداري وإلى عاملين يتولون مهمة تنفيذها<sup>2</sup>.

الفرع الثاني: خصائص هيئات الضبط الإداري.

يمكن إجمال أهم خصائص هيئات الضبط الإداري فيما يلي:

أولاً: الصفة الانفرادية:

لقد تعارف أغلب الفقه على أن هيئات الضبط الإداري تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها بصورة منفردة، دون حاجة إلى توافق إرادتها بإرادة الأفراد، وذلك من خلال إصدار لوائح الضبط الإداري، والأوامر، وإصدار القرارات الفردية والتي تعتبر من صميم اختصاصها،

<sup>1</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 الجزء الثاني، ص 36.

<sup>2</sup> علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 387.

وهذا بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه<sup>1</sup> فلا يمكن تصور سلوك سلطات الضبط الإداري طريق التعاقد في مجال الضبط الإداري.

ولذلك على الفرد الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة بالرجوع دائماً للقانون، وتحت رقابة السلطة القضائية<sup>2</sup>.

ومنه يمكن القول إن صلاحيات سلطات الضبط الإداري واختصاصاتها، غير قابلة للتصرف، لا تقبل التغيير فيها، فهي واجبات أكثر منها حقوق، ولا يستطيع صاحبها التصرف كما يريد.

### ثانياً: الصفة الوقائية.

تتميز جميع القرارات واللوائح التي تتخذها سلطات الضبط الإداري، بطابعها الوقائي بمعنى درأ الأخطار والوقاية منها قبل وقوعها، فهى هيئات الضبط الإداري، تهدف إلى منع الاضطرابات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام<sup>3</sup>، وذلك باتخاذها مسبقاً الإجراءات الضرورية لذلك فتقوم بضبط الأنشطة الفردية حتى لا تكون مختلطة أو متناقضة أو متضاربة، وحتى لا تعم الفوضى.

فإذا ما لجأت الإدارة إلى سحب رخصة معينة، فإنها تقدر الخطر الذي قد يتسبب فيه استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، وكذلك قيام الإدارة بتشجيع محل معين، فإنها بذلك تتوخى وقوع خطر في حالة استمرار المحل المشجع في النشاط.

### ثالثاً: الصفة التقديرية.

حيث أن هيئات الضبط الإداري تتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية، فهي حرة في اختيار الوسائل والأدوات القانونية، التي من شأنها تحقيق أغراض الضبط الإداري، كما أنها غير ملزمة بتسبب قراراتها، فإذا ما قررت أن نشاطاً فردياً معيناً سيتسبب في خطر أو أخطار معينة، كان عليها التدخل ومنع وقوع هذا الخطر، وهذا بغرض المحافظة على النظام العام.

<sup>1</sup> أحمد المآري، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007، ص 05.

<sup>2</sup> نسرین شریفی، مریم عماره، سعید بوعلی، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 96.

<sup>3</sup> نواف كنعان، المرجع السابق، ص 281.

فإذا قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة، أو اجتماع عام، فإنها لا شك، أنها رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي<sup>1</sup>. وبالتالي فإن تدخل الإدارة يكون إما عن طريق الامتناع عن منح رخصة، أو سحب الرخصة في حالة وجودها.

إذن مجال الضبط الإداري، مجال خصب لهيئات الضبط الإداري، حيث تمارس فيه سلطاتها التقديرية، إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام، ومما لا شك فيه أن "هذه الأعمال الإدارية هي مقيدة وخاضعة لمبدأ المشروعية"<sup>2</sup>.  
رابعاً: صفة التعبير عن السيادة.

تتمثل هذه الفكرة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام في الدولة، من خلال قراراتها، ولوائحها، وحتى لجوئها إلى القوة المادية الجبرية لتنفيذ هذه السلطات، وتحديد وتقييد الحريات والحقوق الفردية<sup>3</sup>.  
المطلب الثاني: أهداف هيئات الضبط الإداري.

إن الهدف الأساسي لهيئات الضبط الإداري هو حماية النظام العام وصيانته في الدولة، بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق وجمال الرونق، والتي أضيفت حديثاً، فما مضمون النظام العام؟ وما هي عناصره؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه.

الفرع الأول: مدلول فكرة النظام العام وخصائصه.

أولاً: مدلول فكرة النظام العام

1. في التشريع:

لم يعرف المشرع الجزائري النظام العام، رغم كثرة النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العام الذي يعد من أساسيات النشاط الإداري لهيئات الضبط الإداري.

<sup>1</sup> هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 245.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 483.

<sup>3</sup> نسرین شریفی وآخرون، المرجع السابق، ص 198.

## 2. في القضاء:

إذا ما اتجهنا لمجلس الدولة الفرنسي في مرحلة ما قبل 1959، اعتبر أن الآداب العامة من اختصاص سلطات الضبط الخاص، وخارجة عن نطاق الضبط العام والتي لا يحق لها التدخل بحجة المحافظة على الآداب العامة مادام النظام المادي ليس مهددا. وفي مرحلة ما بعد 1959 سمح لمجلس الدولة لسلطات الضبط الإداري بالتدخل في بعض الحالات لحماية النظام العام الخلقي بعيدا عن النظام التقليدي، ولو لم يترتب على الإخلال بها تهديدا بالاضطراب المادي، وكان ذلك في حكمه الشهير في قضية LUTETIA<sup>1</sup>.

وهذا يعني أن مجلس الدولة الفرنسي قد أضاف عنصر الأخلاق والآداب العامة في مرحلة لاحقة، عندما قضى بحق سلطات الضبط الإداري في التدخل في بعض الحالات لحماية الأخلاق والآداب العامة، كحظر عرض الأفلام السينمائية، إذا كان من شأن عرضها إثارة اضطرابات جسيمة في النظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم محل العرض.

وبالرجوع إلى القضاء الجزائري، نجده قد أورد تعريفا للنظام العام، قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984 حيث جاء فيه: "إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي، الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته<sup>2</sup>."

## 3. في الفقه:

بما أن فكرة النظام العام تعتبر مرنة ونسبية، لذلك يصعب معها وضع تعريف محدد، كونها تختلف من دولة إلى أخرى، ومن مكان إلى آخر داخل الدولة، بل ومن زمن إلى آخر، فنجد أن الفقهاء قد اختلفوا في وضع تعريف محدد للنظام العام، وهنا نجد التعريف التقليدي للنظام العام، والتعريف الغير التقليدي للنظام العام.

<sup>1</sup>صدر حكم الدولة الفرنسي الشهير هذا في قضية شركة لوتيتا "LUTETIA" بتاريخ ديسمبر 1959.

<sup>2</sup>عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 160.

بالنسبة للتعريف التقليدي للنظام العام، لا بأس أن نخرج على بعض التعريفات وفق هذا المضمون، كتعريف الفقيه "هوريو" حيث يقول "إن النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى"<sup>1</sup>. نلاحظ أن الفقيه هوريو اهتم بالمظهر المادي الملموس للنظام العام ولم يعتد بالمظهر الأدبي له.

عرف أيضا الفقيه "جودي" النظام العام بقوله "إن النظام العام عبارة عن مجموعة من الشروط اللازمة للفن والآداب العامة، التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية"<sup>2</sup>.

ما يعاب على التعريف التقليدي للنظام العام، أنه تعريف قاصر، سلبي، غير مكتمل العناصر، كونه يتوقف على نتيجة مباشرة وهي عدم وجود الفوضى في المجتمع. وهذا ما لا يتلاءم مع التطورات الحالية للنظام العام، الذي أصبح يعمل على إقامة نظام يشمل جميع المجالات المتصلة بحقوق وحرريات الأفراد.

بالنسبة للتعريف غير التقليدي للنظام العام، فمع ظهور المذهب الاجتماعي، الذي يسمح بتدخل الدولة، وفرض المزيد من القيود على الحريات الفردية خاصة النشاط الاقتصادي وفي هذا المعنى يفضل بعض الفقهاء إطلاق عبارة النظام الاجتماعي، بدلا من عبارة النظام العام التي لها مدلول ليبرالي فردي<sup>3</sup>.

والمعنى الحالي، يعرف النظام العام على أنه ذلك التنظيم المنسجم والمتكامل لكل مجموعة العلاقات الإنسانية والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والفكرية والخلقية، الكائنة في حياة مجموعة معينة.

فيعرفه "تيث جين" بأنه: "حالة سلام المجموعة التي تتحقق عن طريق التحديد العادل للحريات الفردية والجماعية، من أجل ممارستها ممارسة منهجية منسجمة في الجماعة ومن أجل سير المرافق العامة والاستعمال العادي للسلطة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار السلام الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 124.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 124.

<sup>3</sup> ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1981، ص 123.

<sup>4</sup> سكينه عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990، ص 38.

يقول الأستاذ عمار عوابدي في هذا الشأن: "إن النظام العام في عموم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري، هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، بطريقة وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر، والأخطار مهما كان مصدرها، والتي قد تهدد عناصر ومقومات النظام العام"<sup>1</sup>.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن هناك اتجاهين لمدلول النظام العام:

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

– **المدلول الأدبي "الأخلاقي":** يمتد ليشمل المفهومين المادي والأخلاقي معاً، إذ يعد النظام العام مفهوماً عاماً وغامضاً، وليس المقصود منه المحافظة على النظام المادي فقط في الشارع بل يشمل أيضاً عناصر أخرى، أهمها المحافظة على النظام الأخلاقي<sup>2</sup>.

**ثانياً: خصائص النظام العام.**

تتميز فكرة النظام العام بما يلي:

1. يتجه النظام العام إلى ضبط نشاط الأفراد وتصرفاتهم اجتماعياً، فهو بذلك يرسم ضوابط السلوك الاجتماعي التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها، أو انتهاكها، فالنظام العام يعبر عن الحلول الأمرة في النظام القانوني.
2. يرتبط النظام العام بالمصالح الأساسية والجوهرية، مفهوم النظام العام أضيق من المفهوم الواسع للمصلحة العامة، والدائرة التي ينحصر فيها مفهوم النظام العام تشمل الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجمع، والتي تجد مصدرها المادي والروحي خاصة في المبادئ الدستورية التي يتضمنها دستور البلاد، لذلك تجد مفهوم النظام العام يختلف باختلاف الزمان والمكان<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 36.

<sup>2</sup> حمدي قبيلات، القانون الإداري، "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، الجزء الأول، ص 225.

<sup>3</sup> حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 171.

3. النظام العام تعبير عن فكرة اجتماعية متطورة، وليس من صنع المشرع وحده، ذلك أن المشرع قد يلعب دورا مهما في التعبير عن النظام العام وتطوره، ولكن لا يستطيع أن يفرض النظام العام الذي يريده بالقوة، فتقاليد الشعب والأعراف لها دور إنشائي كبير في تكوين قواعده، بل هي المصدر المباشر له، مع عدم إنكار الدور الكبير للمشرع في إرساء قواعد النظام العام، وفي المجمل فإن "النظام العام ليس فكرة قانونية جامدة بل فكرة اجتماعية متطورة"<sup>1</sup>.

4. ترتبط فكرة النظام العام بنظام التفسير القضائي ضمانا للحريات العامة، فالقاضي بحكم وظيفته القضائية، هو الجهة التي تحدد مضمون فكرة النظام العام بمناسبة نظره في المنازعات المعروضة عليه. وبما يتوافر لديه من عناصر الإدراك، وما يستلهمه من مضمون واقع الخصومة، فإنه يحسم ويفصل فيها، وفقا للتفسير الملائم لروح فكرة النظام العام. فالأمر إذن يتعلق بفكرة اجتماعية يجب أن يحميها القاضي وللقاضي السلطة التقديرية في تحديد مضمون النظام العام، وذلك بحسب الظروف المحيطة به<sup>2</sup>.

5. يتصف النظام العام بالعمومية، فيجب أن يكون النظام العام المشمول بالعملية عاما، وقد تكون هذه الجماعة في صورة أفراد غير معنيين، وقد يكون شخص واحد غير معين بذاته. يقول الفقيه الفرنسي Duguit: "إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام الذي هو مخصص بطبيعته لممارسة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضبط محكم لا يقصد كبت هذه الحرية وإنما تنظيمها، ومن ثمة يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابطا يتجه نحو كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام يكون سائغا ومشروعا طالما أن النظام المشمول بالحماية عاما<sup>3</sup>.

6. يعتبر النظام العام فكرة مرنة متغيرة باستمرار، وهي صفات نابعة من طبيعته الحيوية، والتي لا تتفق مع استقرار النصوص التشريعية، ولذلك لا يستطيع المشرع وحده صنع فكرة النظام

<sup>1</sup> احسام مرسي، المرجع السابق، ص 173.

<sup>2</sup> حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 228.

<sup>3</sup> حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 73.

العام - كما سبق الذكر - بل يحدد فكرة النظام العام بمضمونها فحسب، فهو مفهوم متغير يضيق ويتسع بحسب الزمان والمكان<sup>1</sup>، ومن هنا يمكن أن نلاحظ أن درجة الاستجابة لتطور فكرة النظام العام ليست واحدة في كل النظم. بل إنه من الصعوبة بمكان حصر عناصر النظام العام بشكل محدد نظرا لخضوعه للتطور المستمر.

### الفرع الثاني: عناصر النظام العام.

يكاد يجمع القضاء والفقهاء على أن النظام العام ثلاثة عناصر أساسية، ألا وهي: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، وفق المفهوم التقليدي، ولكن حديثاً أصبحت الآداب والأخلاق العامة والرونق الجمالي للمدينة، من العناصر المستحدثة للنظام العام.

### أولاً: العناصر التقليدية للنظام العام:

وتشمل العناصر التقليدية للنظام العام، النظام العام المادي المتكون من الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، وهي ما يطلق عليه "هوريو" تسمية الثلاثية التقليدية التي تظهر في النظام المادي الخارجي<sup>2</sup>.

#### 1. الأمن العام

يقصد به كل ما يوفر الطمأنينة والثقة لدى الأفراد والمواطنين، سواء على أرواحهم أو أموالهم أو أعراضهم، بإبعادهم عن الفتن والاضطرابات وجميع الأخطار المحيطة من الإعتداءات والإنتهاكات، باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ النظام العام<sup>3</sup>. ومثال ذلك يعد تنظيم المرور بما فيه من قوانين لتلافي الحوادث ضبطاً إدارياً من خلال حماية الأفراد ومركباتهم من الحوادث، سواء وقعت بسبب الاستهتار أو لمشكلات في اللوحات الإرشادية، والإشارات الضوئية، وكذلك الحال عند اتخاذ الإدارة سلطات لمنع الاضطرابات أو الكوارث كالفيضانات والحرائق والعواصف.

<sup>1</sup> عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1952، ص 399.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2009، ص 500.

<sup>3</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 87.

وانطلاقاً من هذه المفاهيم عرف البعض عنصر الأمن بأنه: "عنصر النظام العام الذي يتضمن غياب الأخطار التي تهدد الحياة وحماية حق الملكية للأفراد وتدارك أخطار الحوادث"<sup>1</sup>. وقد نصت المادة 34 من دستور 1996 على "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان ويحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة".

وبالرجوع إلى نص المادة 49 من نفس الدستور، فتعتبر كضمانة أساسية للأفراد ضد الجهة المتسببة في الضرر، حيث يتعين على الهيئات الإدارية المختصة بالضبط الإداري اتخاذ الإجراءات والوسائل القانونية والأعمال الوقائية اللازمة.

ومنه فمجال تطبيق الأمن العام يتمثل في منع المظاهرات والتجمعات المخلة بالأمن، القيام بالتدابير الأمنية اللازمة لتنظيم بعض المهن التي تمارس على الطريق العام، وفرض القيود على بعض الأنشطة كمرقبة الأسواق المتنقلة ووسائل النقل الجماعي، تنظيم المرور في الشوارع والطرق لتأمين سلامة المرور، اتخاذ التدابير اللازمة لمنع حدوث الجرائم، كفرض ترخيص لحمل السلاح. وبصفة عامة يتمثل في درأ المؤامرات والفتن الداخلية سواء في شقها الاقتصادي أو في شقها السياسي.

## 2. الصحة العامة

يقصد بها اتخاذ هيئات الضبط الإداري للإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين وصحتهم من مخاطر الأمراض والأوبئة، والتحصين من الأمراض المعدية، من خلال فرض رقابة صارمة، واتخاذ الاحتياطات الضرورية لمنع كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة، ومراقبة سلامة الأغذية، وعدم تلوث المياه، ونظافة المساكن والمحلات العمومية، وهي "تدابير لازمة لاستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية"<sup>2</sup>.

تطرق المشرع الجزائري لهذا العنصر ضمن أحكام القانون 13/08 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، حيث ينص على إنشاء وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، والتي تقوم بتقييم الفوائد والأخطار المرتبطة باستعمال المواد الصيدلانية والمستلزمات

<sup>1</sup> محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 1978، ص 548.

<sup>2</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 288.

الطبية المستعملة في الطب البشري، واتخاذ كافة التدابير الضرورية في حالة وجود خطر على الصحة العمومية<sup>1</sup>.

وفي المجالات الواجب على هيئات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات من أجل وقاية الصحة العامة نذكر:

- توفير الشروط الصحية بالمنشآت الصناعية والتجارية والمؤسسات العمومية.
- مكافحة الأمراض المعدية، ووقاية الأغذية، التأكد من سلامة مياه الشرب، مراقبة المحلات العامة وأماكن بيع المواد الغذائية.
- مراقبة المطاعم والأماكن التي تقدم فيها الوجبات الغذائية الساخنة، ومراقبة المقاهي، مراقبة المذابح.

وحتى بالنسبة للبيئة، التي لها أهمية كبيرة في حياة الإنسان، فإنه يجب على هيئات الضبط الإداري، اتخاذ كافة الاجراءات التي تكفل حمايتها من جميع أشكال التلوث، حفاظا على الصحة العامة.

وتجدر الإشارة أن الدستور الجزائري تعرض لعنصر الصحة العامة، واعتبرها التزام على عاتق الدولة تسهر على ضمانته لكل الأفراد، حسبما ورد في نص المادة 541 من دستور 1996<sup>2</sup>.

### 3. السكنية العامة

وهي اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحدود العادية للحياة في الحماية، وهي "المحافظة على حالة الهدوء والسكينة ومنع الضوضاء التي تقلق الراحة"<sup>3</sup>. والناجمة عن إنسان أو أشياء أو حيوان، كأبواق السيارات، أو مضايقات الباعة المتجولين في الشوارع، أو الضوضاء الصادرة من مكبرات الصوت أو الحفلات الصاخبة،

<sup>1</sup> أنظر المادة 07 من القانون رقم 13/08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق ل 20 يوليو 2008 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/85 المؤرخ في 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 اوت 2008.

<sup>2</sup> "الرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية المعدية ومكافحتها"

<sup>3</sup> محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيذا على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1961، ص 80.

المظاهرات التي تتم في الشارع العمومي وتؤدي إلى إقلاق راحة المواطنين وهدر طمأنينتهم وغيرها.

ولذلك تقتضي السكنية العامة أن تتدخل السلطات العمومية بهدف اتخاذ التدابير اللازمة والكفيلة بتمكين المواطنين من العيش بهدوء داخل المجتمع، "وحمایته من الأضرار السمعية والوقاية أو القضاء والحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي تشكل خطرا على صحة الأفراد وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو تمس البيئة"<sup>1</sup>.

وقد ألزم المشرع الجزائري هيئات الضبط الإداري على اختلاف أنواعها بضرورة حماية السكنية العامة للجمهور، سواء في الشوارع أو المساكن أو أماكن العمل، من خلال مجموعة من النصوص القانونية التي تتأولها كل من قانون الولاية 07/12، وكذا قانون البلدية 10/11 وغيرها من النصوص القانونية.

### ثانيا: العناصر الحديثة للنظام العام

مع التطور الحاصل في الدولة، وازدياد حاجياتها وتشعبها، أدى كنتيجة حتمية إلى تطور النظام العام، الذي لم يعد محصورا في تلك العناصر التقليدية التي سبق ذكرها خاصة مع ظهور صور جديدة للإخلال بالنظام العام داخل المجتمع، ما جعله يمتد إلى مفاهيم جديدة أخرى، ألزمت القضاء والفقهاء على إضافتها لفكرة النظام العام. تمثلت هذه العناصر الجديدة في: أولا: الحفاظ على الأخلاق الحميدة والآداب العامة في المجتمع، ثانيا: النظام العام الجمالي أو ما يصطلح عليه بالحفاظ على جمال الرونق للمدينة، ظهرت كأهداف جديدة لهيئات الضبط الإداري، وهذا ما سنحاول التطرق إليه.

#### 1. النظام العام الخلقي "حماية الأخلاق الحميدة والآداب العامة"

يقصد بالآداب والأخلاق العامة تلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي يتوجب على الأفراد احترامها والإلتزام بها في المجتمع.

وقد كان القضاء الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري على العناصر الثلاثة السابقة الذكر والتي تكون في مجملها فكرة النظام العام. وهذا عبر أحكام القضائية، إلا أنه أضاف

<sup>1</sup> قانون رقم 19/91 المؤرخ في 20 ديسمبر 1991 المعدل والمتم للقانون 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989

المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 26.

فيما بعد عنصر "الأخلاق والآداب العامة"<sup>1</sup>. حيث أجاز لسلطات الضبط الإداري حماية القواعد الأخلاقية الأساسية، وكان ذلك في حكمه الشهير في قضية أفلام "شركة لوتيسيا" والنقابة الفرنسية لإنتاج الأفلام. لطلب إلغاء قرار صادر من عمدة المدينة.

ويمكن أن نجمل وقائع القضية في أن وزير الاستعلامات وافق على عرض أحد الأفلام السينمائية بعد إجازة عرضه من النقابة، إلا أن عمدة مدينة "تيس" الفرنسية التي عرض فيها الفيلم أصدر قرار يمنع بموجبه عرض هذا الفيلم بسبب مخالفته الآداب العامة، ولما عرض على مجلس الدولة الفرنسي القضية، قضى وأجاز لسلطة الضبط الإداري ممثلة في العمدة في أن يتدخل، ويحضر عرض أفلام سينمائية، حتى ولو أجازتها هيئة الرقابة على الأفلام، إذا كان من شأن هذا العرض إحداث آثار ضارة على الأخلاق العامة، بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم.

وبذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي بالرأي الغالب في الفقه الفرنسي، وهو أن النظام العام يشمل النظام المادي والأدبي، وأضاف عنصر الأخلاق والآداب العامة لعناصر النظام العام في مفهومه التقليدي<sup>2</sup>.

كما قضى في أحكام أخرى لاحقة، منها حكمه الصادر في 29-01-1937 "بتحريم عرض مطبوعات تضمنت ما من شأنه تنمية نزعة الإجرام عند الشباب"<sup>3</sup>. وبالتالي يجوز تقييد حقوق وحرية الأفراد، من قبل هيئات الضبط الإداري حفاظا على النظام العام والآداب العامة<sup>4</sup>.

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فقد كان له نفس موقف المشرع الفرنسي، حيث اعتبر الآداب والأخلاق العامة من أولوياته سواء في قانون الولاية، أو قانون البلدية وأيضا في قانون العقوبات الذي نص في القسم السادس من الفصل الثاني تحت عنوان الجنايات والجنح ضد الأسرة

<sup>1</sup> محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 40.

<sup>2</sup> نواف كنعان، المرجع السابق، ص 287.

<sup>3</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 92.

<sup>4</sup> بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 21.

والآداب على جملة الجزاءات المتعلقة بانتهاك الآداب العامة وذلك في المادة 333، مكرر<sup>1</sup>.

## 2. النظام العام الاقتصادي

إن النظام العام الاقتصادي لا يقل أهمية عن النظام العام التقليدي، حيث أن التطور الذي عرفته خاصة الدول الحديثة في كل المستويات، واتساع دور الدولة، وانتقال وظيفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في كافة المجالات، وعلى الخصوص المجال الاقتصادي، أصبح واجب على هيئات الضبط الإداري أن تستهدف حماية المصالح الاقتصادية الأساسية في المجتمع، وإشباع حاجات ضرورية وملحة، بحيث يترتب على عدم إشباعها حدوث اضطرابات لا تقل خطورتها عن الاضطرابات المادية الخارجية التي تؤثر على النظام العام في مفهومه التقليدي<sup>2</sup>.

إذا برز النظام العام الاقتصادي خاصة مع مجالات تدخل الدولة الرأسمالية في المجال الاقتصادي تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية، كما تعتبر السياسة الاقتصادية عامل قوي في المحافظة على الأمن والنظام في الدولة الحديثة.

ولذلك وجدت الدولة الحديثة نفسها مضطرة لإحداث التوازن في السوق، وحماية المنافسة الحرة، من خلال وضع سياسة اقتصادية واستراتيجية واضحة وفعالة لحفظ التوازن في المجتمع. وقد نص عليه المشرع الجزائري في دستور 1996 في المادة 37 منه: "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون.

وإذا كان الأصل أن المشرع هو الذي يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص، من أجل تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، "إلا أن القضاء والفقهاء يتجهان إلى الإعراف ببعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الأمر رقم 156/66، مؤرخ في 18 صفر عام 1386، الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات.

<sup>2</sup> وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارات في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص 542.

<sup>3</sup> عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات المالية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 118.

ومن ثم تتسع فكرة النظام العام في حدود معينة لتشمل عنصرا جديدا، ألا وهو النظام العام الاقتصادي.

وقد أكد "جورج ريبير"، دور وجود النظام العام الاقتصادي فيقول بأن النظام العام يتجاوز نطاق الأمن العام، وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، وهو ما يسمح لهيئات الضبط الإداري اليوم، الحق في أن تضع في الاعتبار بعض الغايات الاقتصادية كالأجور والأسعار والتمويل<sup>1</sup>، وذلك بشكل نسبي لا مطلق لتحقيق بعض المصالح الاقتصادية.

### 3. النظام العام السياسي

هنا تتدخل الإدارة في أعمال السلطة السياسية عن طريق ما منحها القانون الإداري من سلطات ونفوذ لتستعملها لتحقيق غايات سياسية، إذ تتمتع بوسائل قوية وفعالة تستعملها إذا ما أصاب الدولة على المستوى الوطني اعتداءات في الداخل والخارج، فيتأثر الأمن في الحالتين بالسياسة المتبعة، فالنظام العام يتأثر بالظواهر السياسية "ويتلون باللون السياسي الذي يقره الدستور في الدولة والتي تعمل على المحافظة على مؤسساتها القائمة"<sup>2</sup>.

فهو بذلك، النظام الذي تعمل الدولة على إقامته وفرضه، ليس بهدف حماية الأفراد في أموالهم وأجسادهم، بل لحماية الدولة ككائن معنوي، ويتضح من خلال ذلك ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير تقيد ممارسات الحقوق والحريات العامة، في إطار ما يعرف بنظرية الظروف الاستثنائية، وقد تناول المشرع الجزائري هذه التدابير والإجراءات في دستور 1989 في مواده من 86 إلى 91، ودستور 1996 في مواده 91 إلى 96 وهي حالة الحصار<sup>3</sup>، حالة الطوارئ<sup>4</sup>، والحالة الاستثنائية<sup>5</sup>.

### 4. النظام العام الجمالي

<sup>1</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 108.

<sup>2</sup> عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 125.

<sup>3</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 196/91، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجديدة الرسمية عدد 29، صادرة بتاريخ 12 جوان 1991.

<sup>4</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجديدة الرسمية عدد 10 / 1992.

<sup>5</sup> أنظر المادة 93 من دستور 1996، الجديدة الرسمية، عدد 76-1996.

أصبح لهذا النظام أهمية تسمح لنا بالقول بإمكانية ارتقائه إلى جانب كل من الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ذلك أن التطور التكنولوجي وآثاره السلبية على البيئة التي يعيش فيها الإنسان، حتم على المشرع التدخل لمعالجة كل مشكلاته، بترسانة من النصوص القانونية.

والمقصود بالنظام العام الجمالي هو: "الاهتمام بجماليات الشوارع ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني مسبقاً"<sup>1</sup>.

ويعرف أيضا على أنه: "النظام الذي يهدف إلى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة"<sup>2</sup>.

وقد بدأ ظهور هذه الفكرة على المستوى الفقهي، إذ ذهب اتجاه من الفقه، إلى أن المحافظة على جمال الرونق والرواء بما يعني تجميل المدن والمحافظة على الرونق في الشوارع يندرج في فكرة النظام العام، مبررين ذلك بالقول إن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفن والجمال لدى المارة في الشوارع، فهو نظام يشكل عاملا من عوامل تحقيق السلام الاجتماعي، وهو ما يبرر تدخل هيئات الضبط الإداري.

بينما يرى جانب من الفقه أن مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء، لا ينبغي أن تأخذ في الاعتبار لتبرير تدخل هيئات الضبط الإداري، إلا إذا تلاققت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية<sup>3</sup>.

على مستوى القضاء، كمرحلة أولى تردد في اعتبار النظام الجمالي ضمن النظام العام الذي تستهدفه وظيفة الضبط الإداري، خاصة عندما رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يكون من مهام سلطات الضبط الإداري المحافظة على جمال الرونق والرواء، وهذا بمناسبة نظره في قضية LOREY بتاريخ 04 ماي 1928 حيث جاء في قراره: "ان سلطات الضبط الإداري

<sup>1</sup> مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 145.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 146

<sup>3</sup> محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، 369.

لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء، إلا في الحالات التي يرخص لها القانون بنصوص خاصة<sup>1</sup>.

يتضح لنا أن مجلس الدولة الفرنسي يعترض تماما على أن النظام الجمالي من مقتضيات النظام العام.

لكن في مرحلة لاحقة مجلس الدولة الفرنسي عدل عن رأيه وتراجع عنه، سنة 1936، من خلال حكمه الصادر في قضية "اتحاد نقابات مطابع باريس"، واعتبر أن حماية رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري، فقد أصدر مدير ضبط "السين" لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على الناس في الطريق، لأنه وبعد تفحصها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة، فطعن اتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري، وعلى إثرها أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره في 23-10-1936 أيد فيه قرار مدير شرطة "السين" حيث قال: "من حق سلطات الضبط اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام العام والسكينة والصحة العامة والجمال الرونقي"<sup>2</sup>.

وقد سائر المشرع الفرنسي نفس موقف القضاء، وذلك بإدماج الجمال في المجال القانوني نذكر على سبيل المثال ف المادة 07 من القانون المؤرخ في 12-04-1943 المتعلق بشرطة الملصقات، تنص على: "للمحافظ سلطة منع وتنظيم الإشهار على مستوى الطرق السريعة قصد حماية جمال المنطقة التي يعبرها، كما يمكن للمحافظ أن ينظم الإشهار عن طريق الملصقات في كل أو جزء من إقليم البلدية"<sup>3</sup>.

كما سار المشرع الجزائري على نفس النهج، وكلف هيئات الضبط الإداري بالمحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، نجد ذلك في أحكام المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10-

<sup>1</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> موقاي بناني أحمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2013، ص 77.

<sup>3</sup> سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2003، ص 25.

10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.<sup>1</sup>

كما أكد المشرع الجزائري أيضا من خلال قواعد قانونية أخرى ملزمة، على وجوب المحافظة على إنجاز الأعمال المعمارية حفاظا على المحيط أو تحسينه وعلى السلطات المختصة عند منحها رخص البناء ورخص التجزئة، أن تتأكد من مدى احترام هذا الاهتمام من خلال قواعد الهندسة المعمارية والتعمير، ويلزم كل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في إنجاز بناء أن يلجأ إلى مهندس معماري معتمد، ومهندس مدني لإنجاز المشروع طبقا لقواعد التهيئة والتعمير المعمول بها.<sup>2</sup>

ولذلك يجب أن تكون البنايات موحدة المظهر، ومنسجمة مع مشاهد الطبيعة، ويكون مظهر واجهاتها الرئيسية منسجما مع الواجهات الأخرى.

كما نصت المادة 04 من القانون رقم 07/86 المؤرخ في 04-03-1986 المتعلق بالترقية العقارية، تصميم عمليات الترقية العقارية، وتتجز في إطار اختيارات التهيئة العمرانية طبقا لقواعد التعمير والجمال الفني وجمال المحيط والأولويات المقررة في مخطط التنمية، وحسب النوعية، والأهداف المسطرة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ثم نموذج البنايات المعمول بها في دفتر الشروط.<sup>3</sup>

ولذلك وجب القول ان كل هذه القوانين والتنظيمات وغيرها تعتبر الدرع الحامي والواقى للقيم المتعلقة بالمظهر الجمالي، واعتباره كعنصر أساسي من عناصر النظام العام.

### المبحث الثاني: أشكال هيئات الضبط الإداري

إن الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام في كامل التراب الوطني، وهذه المسؤولية تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات، بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية. إذ أن

<sup>1</sup> المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 10-10-1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

<sup>2</sup> القانون رقم 05/04 المتضمن قانون التهيئة والتعمير المؤرخ في 14-08-2004، الجريدة الرسمية العدد 51، 2004.

<sup>3</sup> أنظر المادة 04 في القانون رقم 07/86 المؤرخ في 04-03-1986 المتضمن الترقية العقارية، الجريدة الرسمية، عدد 10 المؤرخ في 05-03-1986.

السلطات الإدارية المسؤولة عن المحافظة على النظام العام والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة هي هيئات محددة قانوناً. ويقصد بهذه الهيئات، الأشخاص والجهات المختصة بإصدار واستخدام وسائل الضبط الإداري. وقبل التطرق لمختلف هيئات الضبط الإداري، لا بد أن نشير إلى أن سلطات الضبط تنقسم إلى قسمين وفقاً للمعايير المستعملة في ذلك، فمن ناحية الاختصاصات، تنقسم إلى هيئات ضبط إداري عام تتولى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث، وهيئات ضبط إداري خاص تهدف إلى حماية النظام العام في أحد عناصره، أو تمارس نشاطات محددة وخاصة بموجب نصوص قانونية.

ومن ناحية شمولها وعدم شمولها، تنقسم إلى هيئات ضبط مركزية تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني، وهيئات لا مركزية تمارس الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محددة، وهي ما يطلق عليه بالضبط الإداري المحلي<sup>1</sup>. جاء هذا التقسيم نظراً لخطورة إجراءات الضبط الإداري على ممارسة الأفراد لحرياتهم في مختلف المجالات. وما يهمنا في هذا الخصوص هو التقسيم الأخير الذي سنحاول التعرض إليه.

### المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي.

هي تلك الهيئات المخول لها صلاحية اتخاذ التدابير الضبطية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة، تشمل هذه السلطات بالدرجة الأولى في رئيس الجمهورية، والوزير الأول والوزراء.

### الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يقضي العرف الدستوري في الجزائر أن السلطة الأولى التي تمارس الضبط الإداري العام باسم الدولة في الجزائر تتمثل في رئيس الجمهورية مع الاختلاف في حجم مجالات صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها<sup>2</sup>، باعتباره حامي الأمة والمسؤول الأول والأخير على سلامة الوطن، وبشكل

<sup>1</sup> غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، دار الذاكرة للنشر، الأردن، 2013، ص 192.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 194.

عام فإن وظيفة الضبط الإداري هي أولى وظائف السلطة التنفيذية، ووجه أساسي من وجوه النشاط الإداري.

وهنا لا بد من التمييز بين مرحلتين، مرحلة قبل دستور 1989، ومرحلة بعد دستور 1989.

### 1. مرحلة ما قبل دستور 1989

في هذه المرحلة يعد رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف إدارية هامة. وبحسب نص المادة 05 من الأمر 65-182 والتي جاء فيها: "تحوز الحكومة السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة. وحسب الأستاذ أحمد محيو<sup>1</sup>، فإن القيام بتأويل هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة الذي هو نفسه رئيس الجمهورية في تلك المرحلة، لاتخاذ الإجراءات التنظيمية الخاصة بسير المرافق العمومية وحفظ النظام العام، وفي ظل دستور 1976، الذي أكد على الصفة المزدوجة لرئيس الجمهورية، باعتباره الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية، والذي يملك سلطة اصدار القرارات الإدارية التنظيمية، وهو المصطلح بالسلطة التنظيمية، والضامن للدستور والمسؤول عن السياسة العامة التي يقودها وينفذها.

وإلى جانب هذه السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية، فإنه يمارس سلطات أخرى إضافية، وهو مطالب بممارستها في الظروف الاستثنائية<sup>2</sup>، وقد ميز بينها دستور 1976 حسب درجة خطورتها وهي حالة الطوارئ والحصار حسب المادة 119 والحالة الاستثنائية وفقا لنص المادة 120، وحالة الحرب حسب المادة 122.

### 2. مرحلة ما بعد دستور 1989

لقد أحدث دستور 1989 الذي ألغى دستور 1976، تعديلا جوهريا في الجهاز التنفيذي، يتمثل في استحداث منصب رئيس الحكومة، وهو ما كرسه دستور 1996. وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية.

<sup>1</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دس، ص 410.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ص 04، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 164.

وللإشارة فإنه في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996، لا يوجد نص يمنح رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، ولكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية.

حيث جاء في نص المادة 116 من الدستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996 مايلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."<sup>1</sup>. بالإضافة إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، والتي على أساسها تتحدد صلاحياته في مجال الضبط الإداري العام في الحالات العادية، فإن دستور 1989، ودستور 1996، قد اعترفا لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية<sup>2</sup> حيث خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير والتي تتمثل في إعلان حالة الطوارئ والحصار، وإقرار الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وفيما يلي تفصيل لكل حالة على حدى.

### 1. حالة الحصار

إن حالة الحصار هي تعبير واضح عن عجز القواعد القانونية العادية والنصوص الدستورية عن حماية كيان الدولة، الذي تعرض للتهديد خطر جسيم الذي مس الأمن والنظام العام، ولقد عرفت المادة 02 من المرسوم الرئاسي 91-196 والمتعلقة بحالة الحصار، الحصار بأنه: "هي حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، واستعادة النظام، والسير العادي للمرافق العمومية"<sup>3</sup>.

وتعرف أيضا حالة الحصار بأنها "الحالة التي تمكن من مواجهة أشد الظروف التي تمر بها الدولة قساوة، والتي تعجز فيها السلطات المدنية عن مباشرة مهامها، والتصدي لهذه

<sup>1</sup> المادة 125 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المرجع السابق.

<sup>2</sup> ناصر لباد، المرجع السابق، ص 165.

<sup>3</sup> تم إعلان حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان، 1991، السابق الذكر.

الظروف، ويكون ذلك في غالب الأحيان بسبب الحرب أو الاضطرابات الداخلية بحيث تحل السلطات العسكرية محل السلطات المدنية، ويقوم القضاء العسكري محل القضاء العادي<sup>1</sup>. وبالرجوع لنص المادة 91 من دستور 1996 نجد أنها تنص على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمن، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع". ولا يمكن تحديد حالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا<sup>2</sup>.

من تطبيقاتها في الجزائر، نجد حالة الحصار في 6 أكتوبر 1988، جاءت بعد أحداث 05 أكتوبر 1988، وأخرى في 14 جوان 1991 نتيجة للأحداث التي عرفتها الجزائر عام 1991، وما ترتب عنها من أعمال العنف والتخريب.

كما أن المادة 02 من المرسوم السابق الذكر حددت هدف الحصار، وهو الحفاظ على مؤسسات الدولة الديمقراطية، والجمهورية، واستعادة النظام العام، وضمان السير العادي للمرافق العمومية، بكل الوسائل القانونية والتنظيمية، لاسيما تلك التي نص عليها هذا المرسوم<sup>3</sup>. يتضح لنا جليا بعد كل ما تقدم أنه أثناء حالة الحصار، فإن السلطات العسكرية تتمتع بامتيازات واسعة في اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية الاستثنائية التي تختلف تماما عن الإجراءات التي تملكها سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، لاستتباب الأمن والحفاظ على النظام العام، فهي حالة استثنائية صارمة.

وحالة الحصار تتقيد بضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

#### - القيود الموضوعية

وتشمل هذه القيود الضرورة الملحة وقيود المدة.

<sup>1</sup> قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 269.

<sup>2</sup> أنظر المادة 91 من دستور الجمهورية الجزائرية للسنة 1996 السابق الذكر.

<sup>3</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04-06-1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، السابق الذكر.

• ضرورة الملحة

يعود سبب الإعلان عن حالة الحصار، إلى قيام الضرورة الملحة "بفعل حوادث ووقوع الأخطار التي من شأنها تهديد أمن الدولة وسلامتها، والتي يعود تقرير وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية"<sup>1</sup>.

• قيد المدة

نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هذه الحالة، فإن الدستور جعل هذه الحالة مؤقتة لمدة معينة ومحددة في المرسوم المعلن لها<sup>2</sup>.

فلا يمكن تمديد مدة هذه الحالة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، حماية لتلك الحريات، ونظر لأهميتها فقد نصت عليها المادة 92 من دستور 2008<sup>3</sup>.

• القيود الشكلية

يتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، وقد نصت على هذه الإجراءات المادة 91 من المرسوم الرئاسي السابق الذكر.

2. حالة الطوارئ

يشترط لقيام حالة الطوارئ وإعلانها أن تتعرض البلاد للخطر على وجه حقيقي بأن يكون واقعا بالفعل، دون أن يتجاوزها إلى خارج البلاد<sup>4</sup>.

وقد نص المشرع المصري "بضرورة تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر"، وعبر عنها المشرع الفرنسي بأنه "في حالة الخطر الدائم".

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (النشاط الإداري، التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2004، ص 268.

<sup>2</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 91-191، المؤرخ في 04-05-1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، السابق الذكر.

<sup>3</sup> أنظر المادة 92 من دستور الجمهورية الجزائرية 2008، الجريدة الرسمية العدد 63، المؤرخة في 15 نوفمبر 2008.

<sup>4</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم 42-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09-02-1992، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادرة بتاريخ 1992.

ومن أولى تطبيقات الإعلان عن حالة الطوارئ في الجزائر، كان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، كان ذلك بعد المساس بالخطر بالنظام العام للدولة وتدهور الوضع الأمني، وتهديد سلامة المواطنين ومؤسسات الدولة. وما يميز حالة الطوارئ هو بقاء المؤسسات المدنية هي المكلفة بممارسة مهمة الضبط الإداري كأصل، لكن هذا لا يمنع السلطة المدنية تفويض السلطة العسكرية لقيادة عمليات إعادة النظام العام على المستوى المحلي<sup>1</sup>. وفعلا تم ذلك طبقا للمادة 01 من القرار الوزاري المؤرخ في 25-07-1992. وليس بناء على نص المادة 09 من المرسوم 92-44.

كما تضمن مرسوم إعلان حالة الطوارئ جملة من الإجراءات من بينها المنع من الإقامة، فرض الإقامة الجبرية، التفتيشات ليلا ونهارا، وسلطة وزير الداخلية في إنشاء مراكز الأمن<sup>2</sup>.

وبالتالي فهذه الإجراءات في الظروف الاستثنائية وصلت إلى حد المساس بالحريات الفردية وتقييدها، لكن ليس لدرجة نفيها. ذلك "أن الإدارة في حالة الطوارئ تظهر بمظهر التسلط"<sup>3</sup>.

تعتبر حالة الطوارئ خطرا على الحريات العامة، وعلى رئيس الجمهورية في حالة تقدير الإعلان عن هذه الحالة، أن يلتزم بقيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

#### – القيود الموضوعية

وتشمل هذه القيود الضرورة الملحة وقيد المدة.

#### • الضرورة الملحة

تتمثل في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والأموال، فلا يحق لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ، إلا إذا استدعت الضرورة الملحة، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ يتبين أن الحالات التي تعد ضرورة ملحة هي:

– المساس الخطير والمستمر بالنظام العام، والمسجل في العديد من نطاق التراب الوطني.

<sup>1</sup> أنظر المادة 09 من المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، السابق الذكر.

<sup>2</sup> أنظر المواد من 05 إلى 07 من المرسوم رقم 91-44 السابق الذكر.

<sup>3</sup> عبد الفتاح شماخي، آثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص 04.

- التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات.

• قيد المدة

يجب على رئيس الجمهورية في حالة إعلانه عن حالة الطوارئ لمواجهة الضرورة الملحة أن يحدد المدة الزمنية التي تسري خلالها الطوارئ لحماية حقوق وحريات الأفراد المنصوص عليها في الدستور، واشتراط المؤسس الدستوري أيضا في حالة تحديد حالة الطوارئ موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا<sup>1</sup>.

ويترتب عن إعلان حالة الطوارئ مجموعة من الآثار:

- توقيف وتفتيش الأفراد دون استحصال مذكرة قضائية.
- وضع قيود على حرية المواطنين، أو الأجانب في السفر والانتقال، والتجول، والتجمع ...
- كفض حظر التجوال لفترة معينة على منطقة تشهد تهديد خطير على الأمن، أو تفجيرات، أو اضطرابات وعمليات مسلحة معادية<sup>2</sup>.
- الأمر بمنع المظاهرات التي يتبين أنه يحتمل أن يوقع اثناءها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة العمومية.
- الأمر بالغلاق المؤقت لقاعات العرض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات، مهما كانت طبيعتها.
- القيود الشكلية

لقد قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في إعلانه عن حالة الطوارئ بمجموعة من الشروط الشكلية وهي:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن بحيث يمثل المجلس الأعلى للأمن مؤسسة دستورية يرأسه رئيس الجمهورية، ويضم الوزير الأول، وزير العدل، وزير الخارجية، وزير الداخلية، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس أركان الجيش.... وغيرهم، يعد من الشروط الشكلية الضرورية لتقرير سواء في حالة الحصار أو حالة الطوارئ، هدفه هو تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، كما يبين أهم الإجراءات والاقتراحات

<sup>1</sup> قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 157.

<sup>2</sup> مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 66.

الواجب إتباعها للمحافظة على الأمن العمومي، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الآراء غير ملزم بالأخذ بها من قبل رئيس الجمهورية، وهو الذي يرأس المجلس<sup>1</sup>. وفي نفس الوقت لا يستطيع أن يتخذ قرارا انفراديا دون مراعاة هذا الإجراء الشكلي.

- استشارة بعض الشخصيات، والشخصيات الواجب استشارتها عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار هي رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، "إلا أن هذه الاستشارة تبقى ملزمة كقيد شكلي لرئيس الجمهورية عند تقريره لإحدى الحالتين، دون الالتزام بنتائجها"<sup>2</sup>. وبالتالي فإن تدخل هذه الهيئات والشخصيات، إنما هو رغبة سياسية لإعطاء الطابع الديمقراطي للتصرف الرئاسي<sup>3</sup>. دون أن يكون لها ذلك الدور القوي والمؤثر رغم تعددها.

### 3. الحالة الاستثنائية

تعتبر الحالة الاستثنائية نظام دستوري قائم على فكرة الخطر الوشيك، المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، بحيث يخول لرئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها، كل أو جزء من الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية.

تقرر المادة 93 من دستور 1996: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها". يتخذ رئيس الجمهورية بموجبها مجموعة من الإجراءات الاستثنائية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوبا، ويكون بذلك الدستور الجزائري قد حذو الدستور الفرنسي.

<sup>1</sup> أنظر المادة 173 من دستور، 1996 السابق الذكر.

<sup>2</sup> نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العلم كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010، ص 94.

<sup>3</sup> الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991،

ونظرا لحساسية وخطورة هذا الاجراء لما يحدثه من آثار سلبية خاصة على الحقوق الفردية والحريات العامة، اشترط المشرع الجزائري بالرجوع للمادة 93 من الدستور الجزائري شروطا موضوعية وأخرى شكلية.

### 1. الشروط الموضوعية

تستلزم هذه الشروط، أولا وجود خطر داهم، وثانيا أن يهدد هذا الخطر مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها.

- وجود خطر داهم من الناحية القانونية فإن الخطر "هو حالات واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالانتقاص والزوال"<sup>1</sup>. وإذا كان المؤسس الدستوري الفرنسي، قد اشترط صراحة أن يكون الخطر جسيما وحالا، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على ذلك واكتفى بتوفر شرط الخطر الداهم أو "الخطر الجسيم الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية"<sup>2</sup>. سواء كان هذا الخطر داخليا أو خارجيا، أو معا في نفس الوقت.
- أن يهدد الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها. إن المادة 93 من دستور 1996 قد حددت أن يهدد الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها<sup>3</sup>.

### 2. الشروط الشكلية

#### - استشارة المجلس الدستوري

يشترط لتقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري كهيئة مجتمعة، لا رأي رئيسه فقط، كما هو الحال في حالي الطوارئ والحصار، وهذا يعد تدعيما لموقف رئيس الجمهورية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup> بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 457.

<sup>3</sup> أنظر المادة 93 من دستور 1996 الفقرة 2، السابق الذكر.

<sup>4</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 80.

- استشارة رئيس غرفتي البرلمان

على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لتقرير الحالة الاستثنائية، حتى لو لم تتخذ الاستشارة شكلاً رسمياً.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

المؤسس الدستوري خلال هذا الشرط يوجب الاستماع إلى مجلس الأمن ومجلس الوزراء كقيد شكلي لتقرير الحالة الاستثنائية، ولم يوجب الاستشارة<sup>1</sup>.

### 3. حالة الحرب

تعرف حالة الحرب على أنها: "قتال مسلح بين الدول، بهدف تغليب وجهه نظرة سياسية، وفقاً لقواعد تنظيم حالات الحرب"<sup>2</sup>. وهي تختلف عن الحرب الأهلية والحملات المسلحة ضد الثوار أو القراصنة، بكونها قتالاً بين قوات حكومية، أي أنها تنشأ بين دول ذات سيادة، وهو ما يميزها عن الاضطرابات الداخلية<sup>3</sup>.

نظمت حالة الحرب بموجب المواد 95، 96، 97 من دستور 1996، حيث نصت المادة 95 منه على ما يلي: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة". والملاحظ من خلال النص الدستوري، أن حالة الحرب لا تقتصر على وجود خطر داهم، بل تستوجب أن يكون العدوان واقعاً أو على وشك الوقوع.

وبالرجوع إلى المادة 95 السابق ذكرها نجد أنها تنص على شروط موضوعية وأخرى شكلية عند اللجوء إلى إعلان حالة الحرب وهي:

#### 1. الشروط الموضوعية

- ضرورة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو على وشك الوقوع.

<sup>1</sup> أنظر المادة 193 من دستور 1996، السابق الذكر.

<sup>2</sup> الأمين شريط، المرجع السابق، ص 557.

<sup>3</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 94.

وبالرجوع إلى نص المادة 95 من الدستور نجد أنها تفرق بين نوعين من العدوان، أحدهما فعلي والآخر على وشك الوقوع، فالأول يأخذ طابعا ماديا ويتمثل في هجوم دولة أو عدة دول على دولة أخرى باستخدام القوة العسكرية مباشرة. أما العدوان الثاني، فيأخذ طابعا معنويا، ويسبق الهجوم المسلح، يتمثل في التحضير العسكري وحشد الجيوش والقيام بأعمال تخريبية محأولة لذلك<sup>1</sup>.

### - عجز وسائل القانون العادي لمواجهة العدوان

ويعني ذلك أن رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الحرب، يتوجب عليه أن يلجأ قبل ذلك إلى الطرق السلمية المعروفة في القانون الدولي العام في حل النزاعات وهي المفاوضات، الوساطات، التحكيم... وفي حال فشل كل هذه الحلول السلمية، جاز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب لإيقاف العدوان، طبقا للمادة 133 من ميثاق الأمم المتحدة.

### 2. الشروط الشكلية

#### - اجتماع مجلس الوزراء

يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الحرب، باعتباره من القرارات الكبرى التي تتعلق بالمصير الوطني، ويعتبر رأي مجلس الوزراء غير ملزم لرئيس الجمهورية.

#### - الاستماع إلى رئيس المجلس الأعلى للأمن

يستمتع أيضا رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الحرب لأعضاء المجلس الأعلى للأمن، والذين يبدون وجهات نظر خاصة استراتيجية، وعسكرية، ويبقى لرئيس الجمهورية، الحرية الكاملة في الأخذ أو عدم الأخذ بآراء أعضاء المجلس.

#### - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

كذلك يستشير رئيس الجمهورية رئيسي غرفتي البرلمان قبل إعلان حالة الحرب، وبالرغم من أهمية هذه الاستشارة إلا أنها تبقى مجرد إجراء شكلي، غير ملزم لرئيس الجمهورية بالأخذ بنتيجته<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الأمين شريط، المرجع السابق، ص 558.

<sup>2</sup> أنظر المادة 95 الفقرة 1 من دستور 1996 السابق الذكر.

- اجتماع البرلمان وجوبا

يجتمع البرلمان وجوبا طيلة مدة الحرب، ويجتمع تلقائيا دون دعوة من رئيس الجمهورية بالرغم من أن رئيس الجمهورية ينفرد بقرار إعلان حالة الحرب دون مشاركة فعالة من البرلمان<sup>1</sup>.  
الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء

يقوم الوزير الأول باعتباره الجهاز التنفيذي لرئيس الجمهورية بحماية النظام، غير أن ذلك قد لا يكون بطريقة مباشرة، وحتى الوزراء لهم صلاحيات الضبط حسب التنظيمات المعمول بها  
أولا: الوزير الأول.

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة<sup>2</sup>.  
كما يمكن أن يكون مصدرا مباشرا لإجراءات الضبط من خلال "إشرافه على حسن سير الإدارة العامة بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بها أجهزة الإدارة المختصة"<sup>3</sup>.  
ومنه تنص المادة 85 من دستور 1996 على: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات التالية:

1. يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.
2. يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
3. يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية.
4. يوقع المراسيم التنفيذية.
5. يسهر على حسن سير الإدارة العمومية

<sup>1</sup> أنظر المادة 95 الفقرة 2 من دستوره 1996 السابق الذكر.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 489.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 490.

كما تضيف المادة 02 من الأمر 03/11 على ما يلي: "أن المساس بأحكام المادتين 91 و93 من الدستور السابق الذكر، يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته، للاستجابة إلى المتطلبات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم.

- الأمن الإقليمي

- حفظ الأمن.

- مكافحة الإرهاب والتخريب<sup>1</sup>

إذ يقع على عاتق الوزير الأول المحافظة على النظام العام داخل المؤسسات العمومية من خلال ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات.

وكمثال عن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها الوزير الأول نذكر

- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23-02-1991 المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك<sup>2</sup>.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27-07-1993 ينظم إثارة الضجيج<sup>3</sup>.

### ثانيا: الوزراء

إن الأصل في حق ممارسة الضبط الإداري العام، حق معقود لرئيس الجمهورية، والوزير الأول. كما سبق الذكر إلا أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الإداري الخاص<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة 02 من الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المعدل والمتمم للقانون رقم 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 23 فيفري 2011.

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 27-02-1991.

<sup>3</sup> أنظر الجريدة الرسمية عدد 05 المؤرخة في 07-02-1993.

<sup>4</sup> غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص 192.

نجد وزير الداخلية مثلاً هو "أكثر الوزراء احتكاكاً وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني، سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية"<sup>1</sup>، وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة والموضحة لصلاحيات وزير الداخلية، منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-01 في نص المادة 02 منه التي جاء فيها: "يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين التالية":

1. النظام العام والأمن العمومي.

2. الحريات العامة:

- حالة الأملاك والأشخاص وتقلهم.
- الحياة الجموعية.
- الانتخابات.
- التظاهرات والاجتماعات العمومية.

وتنص المادة 03 من نفس المرسوم على ما يلي: "يتولى وزير الداخلية دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني، تصور أعمال الوقاية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها..."<sup>2</sup>.

كما ينص المرسوم الرئاسي رقم 92-144 المؤرخ في 09-02-1992 المعدل والمتمم والمتضمن إعلان حالة الطوارئ في المادة 04 والتي جاء فيها: "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، أو جزء منه لاتخاذ كافة التدابير الكفيلة، بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات..."<sup>3</sup>.

وإلى جانب وزير الداخلية، يوجد وزراء آخرون يمارسون الضبط الإداري الخاص الذي إما يحقق ذات الأغراض السابقة في حفظ النظام العام بكافة عناصره، كالضبط المتعلق بالمرافق المضرة بالصحة، وإما "يحقق أغراضاً أخرى غير تلك الأغراض، مثل الضبط المتعلق بحماية الآثار"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 490.

<sup>2</sup> المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-401 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1991.

<sup>3</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 413.

للإشارة فإن الضبط الإداري الخاص، قد يكون متعلقا بموضوع أو نقاط محددة، كالضبط المتعلق بحماية التراث الثقافي في إطار المرسوم التنفيذي رقم 98-339، المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة وتحديد قائمتها، وكذا القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

قد يكون متعلقا بمكان محدد، كالضبط الخاص بالسكك الحديدية، وضبط استعمال الشواطئ، في إطار المرسوم رقم 85-13 المؤرخ في 26-01-1980 الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ.

وقد يكون متعلقا بأشخاص معينين، من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 07-135، الذي يحدد شروط وكيفيات التظاهرات الدينية لغير المسلمين.

وكل هذه المجالات وغيرها، يمارسها الوزراء المعنيون قانونا، كل حسب قطاعه الخاص بالرجوع لوزير الداخلية، فإنه يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام، لكن بصفة غير مباشرة، باعتباره الرئيس السلمي للولاية، "بإعطاء تعليمات لاتخاذ إجراء كهذا، كل واحد في ولايته"<sup>1</sup>. حيث أن المادة 110 من قانون الولاية 12-07 نصت على ما يلي: "الوالي هو ممثل الدولة على مستوى ولايته، وهو مفوض الحكومة"<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي

تعتبر الجماعات المحلية المتمثلة في كل من البلدية والولاية أشخاصا معنوية، تدير شؤونها ومرافقها العامة، وفقا لما تراه يتماشى مع مصالحها العامة، ومن خلال قانوني الولاية والبلدية، فإن سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي أو اللامركزي، تنحصر أولا في الوالي، ثانيا رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبالنسبة لباقي الهيئات المتمثلة في جهاز الدرك الوطني، الشرطة، حراسة الغابات، الجمارك، شرطة البلدية المكلفة بتنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري، فإنها تبقى مجرد أعوان لهيئات الضبط الإداري.

### الفرع الأول: الوالي

<sup>1</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 416.

<sup>2</sup> المادة 110 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

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

فالوالي يعتبر الهيئة العليا في الولاية، بحكم موقعه، وباعتباره ممثل الدولة، ومفوض الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء، فهو "يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام"<sup>2</sup>. حيث يضطلع الوالي في حدود اختصاصه بحماية حقوق وحرريات الأفراد وفق المادة 112 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية<sup>3</sup>.

يتولى الوالي تنفيذ القوانين والتنظيمات<sup>4</sup>. ويتولى أيضا المحافظة على النظام العام بعناصر التقليدية والحديثة، طبقا للمادة 114 من قانون الولاية رقم 07-12<sup>5</sup>.

كما يتولى الوالي تطبيق القرارات المتعلقة بحريات الأفراد، كذلك يستند الوالي في ممارسة سلطته إلى المرسوم رقم 83-373، المتعلق بسلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام. حيث تنص المادة 01 منه، بتمثيل الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن كل الظروف، السلم، الاطمئنان، والنظافة العمومية<sup>6</sup>.

كما نصت المادة 05 من نفس المرسوم على ما يلي: "توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية المصالح الآتية:

- مصالح الأمن الوطني.
- مصالح الدرك الوطني."

<sup>1</sup> أنظر المادة 1 من قانون الولاية رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 187.

<sup>3</sup> أنظر المادة 112 من القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>4</sup> علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2022، ص 88.

<sup>5</sup> أنظر المادة 114 من قانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>6</sup> أنظر المادة 01 من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983، المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية العدد 20 الصادرة بتاريخ 1983.

فتوضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق النظام العام والسكينة العامة، وحماية حقوق المواطنين وحياتهم.<sup>1</sup>

كذلك نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-135 المؤرخ في 19-06-2007، المحدد لشروط وكيفيات سير التظاهرات الدينية لغير المسلمين على أنه: "يمكن للوالي منع كل تظاهرة تشكل خطرا على حفظ النظام العام، ويشعر المنظمين بذلك".

ويمكن للوالي بناء على التماس مسبب من الطبيب المختص في الأمراض العقلية، أن يتخذ قرارا بالاستشفاء الإجباري، إذا ما ارتأى أن في خروج المريض خطرا على حياته أو على النظام العام أو أمن الأشخاص.

ونصت المادة 52 من القانون 11-10 على أنه يتعين على الولاية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها.<sup>2</sup> وفي إطار المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة، وكذا البيئة العمرانية، فإن الوالي يتمتع بالعديد من الصلاحيات كتقديم رخص البناء، الهدم، التجزئة، ولا تمنع من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بعد موافقة الوالي عليها، فالوالي هو المختص الوحيد بمنح أو رفض أو تأجيل هذه الرخص مع "الدور البرلماني الذي يمارسه على هذا النوع من النشاطات بحيث يحق له اتخاذ القرار بالهدم، إذا تم البناء دون رخصة، أو كان غير مطابق للرخصة الإدارية"<sup>3</sup>.

وفي نفس الوقت يعتبر الترخيص من أهم الاجراءات الوقائية لحماية البيئة، التي تكون في يد الوالي كالترخيص بإقامة منشآت معالجة النفايات المنزلية وغيرها، وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال، يمكنه سحب هذه الرخصة عند مخالفة أصحابها لتدابير حماية البيئة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 185.

<sup>2</sup> المادة 52 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 2011

<sup>3</sup> معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010، ص 171.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 175.

إضافة إلى كل ما تقدم، فإن الوالي مسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهذا ما نصت عليه المادة 113 من قانون الولاية: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية".

وبموجب المادة 117 من قانون الولاية، أسندت كل تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها وذلك خدمة للنظام العام بمختلف عناصره.<sup>1</sup>

نستخلص مما تم ذكره سابقا أن الوالي ملزم بحكم القانون بتطبيق النظام العام، وحماية أمن الأشخاص وممتلكاتهم، وكل تقصير أو إهمال من جانبه يحمل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عن ذلك، ومصالح الأمن طبقا للمادة 115 من قانون الولاية، ملزمة بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.<sup>2</sup>

وقد أقر قانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 للوالي ممارسة سلطة الحلول. حيث نصت المادة 100 على ما يلي: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام..."، وتضيف المادة 101 ما يلي "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

يتضح لنا أن للوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع البلديات أو بعضها، ويكون هذا الحلول عند تقاعس السلطات البلدية، ويجب على الوالي أن يقوم بإعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا، بأن يستأنف عمله وعند امتناع هذا الأخير، وبعد انقضاء الآجال المحددة قانونا يحل الوالي محل سلطات البلدية لمتابعة العمل قانونيا.

وتزداد سلطات الوالي اتساعا في حالة الظروف الاستثنائية، إذ بإمكانه أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك، وذلك عن طريق التسخير، طبقا للمادة 116 من قانون البلدية.<sup>3</sup>

ونصت المادة 117 على أنه "الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها".

<sup>1</sup> أنظر المادة 117 من قانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>2</sup> أنظر المادة 115 من قانون الولاية، السابق الذكر.

<sup>3</sup> أنظر المادة 116 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

ونظرا لشساعة سلطات الضبط الإداري التي يتمتع بها الوالي، تم استحداث منصب مندوب الأمن لدى الوالي لمساعدته في أداء وظائفه للحفاظ على النظام العمومي والأمن، في البداية في كل من ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة<sup>1</sup>. بموجب المرسوم التنفيذي رقم 347-92 كما توضع تحت تصرف الوالي من أجل القيام بمسؤولية المحافظة على النظام العام في الولاية كافة مصالح الأمن أي أجهزة الشرطة، الدرك الوطني، وكذا الجيش الشعبي الوطني<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث أنها تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة، وهي نقطة الاحتكاك الأولى في علاقته بها، باعتبارها المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواظنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه.

ويعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي، السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في البلدية، بحيث يضطلع بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره، باعتباره ممثلا على مستوى البلدية، وهو نفسه جهاز التنفيذ للبلدية، وقد نص قانون البلدية صراحة على أن الهيئة التنفيذية للبلدية تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>، فهو المسؤول الأول في البلدية عن حفظ النظام العام والأمن والنظافة والهدوء<sup>4</sup>.

وقد منحه المادة 94 من ذات القانون مجموعة من الصلاحيات قصد تحقيق ذلك وتشمل هذه الصلاحيات ما يلي:

<sup>1</sup> أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 347-92 المؤرخ في 14-09-1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 285-90 المؤرخ في 29-09-1990 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكلها وعملها، الجريدة الرسمية رقم 67، الصادرة بتاريخ 1992.

<sup>2</sup> أنظر المرسوم التنفيذي رقم 488-91 المؤرخ في 21-12-1991 المتضمن تطبيق القانون رقم 91-203 المؤرخ المتعلق بمساحة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن القومي خارج الحالات الإستثنائية، السابق الذكر.

<sup>3</sup> أنظر المادة 15 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

<sup>4</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 20.

أولا السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم.

حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن القومي، والمحافظة على الطمأنينة والآداب العامة. كما يقوم بتسليم رخص قبلية لتنظيم العروض الفنية المقامة بمناسبة الحفلات الخاصة مع ضمان الطمأنينة والسكينة العمومية.

**ثانيا: تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية**

في إطار ما يسمى بشغل الطرقات والمحافظة عليها، يقوم بتسهيل المرور في كل الظروف وتنظيم وقوف السيارات داخل المناطق السكنية التابعة للبلدية، ويسهر على ما يلي:

- وضع لوحات للإشارة قرب بعض الأماكن والبنائات العمومية.
- تهيئة مساحات خضراء وساحات لإيقاف السيارات.
- يقوم بإنشاء مساحات الراجلين.

كل ذلك بإصدار قرارات وأوامر تضمن الأمن العام المروري، وتعالج الاختلالات المرورية والتقليل من حجمها وأخطارها<sup>1</sup>.

**ثالثا: السهر على احترام التعليمات والمقاييس في مجال العقار، السكن والتعمير.**

يهدف قانون العمران والترقية إلى تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد وبين المصلحة العامة العمرانية، ومن أجل الحفاظ على سلامة وأمن الأشخاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يأمر بهدم الجدران أو المباني أو البنائات الآيلة للسقوط، وله أن يرخص ذلك في الظروف العادية<sup>2</sup>، حسب ما جاء في المادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

كما خول له وبموجب نفس القانون، وكذا قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29، المعدل والمتمم بالقانون 04-05، صلاحية منح أو رفض منح رخصة البناء والهدم والتجزئة أي الرقابة القبلية، وكذا سلطة اتخاذ التدابير والقرارات لمراقبة عملية البناء، وزيارة المباني أثناء سير الأشغال، وحتى وقف هذه الأشغال في حال عدم مطابقتها.

<sup>1</sup> حسين فريجة، المرجع السابق، ص 203.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 205.

وفي سياق ذلك أكد قانون البلدية في مادته 109 على ضرورة أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي قبل الشروع في أي نشاط عقاري أو عمراني على إقليم البلدية، حيث نصت "تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ...".

#### رابعاً: احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة

وفي هذا الخصوص نجد المرسوم رقم 84-378 المحدد للشروط التي توجب التنظيف، وجمع النفايات الصلبة المضرة وكيفية معالجتها وجعلها من اختصاصات البلدية، وكيفية إحداث مواقع رمي النفايات وكيفية مراقبتها وتصنيفها ومعرفة مدى خطورتها. ومن اختصاصاته المحافظة على نظافة الشواطئ، بالإضافة إلى وجوب توفير مياه الشرب والاستعمال المنزلي والنظافة الجسمية، وفي إطار التنمية المستدامة طبقاً للقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة، يوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي حماية البيئة من كل أشكال التلوث، وكذا الحفاظ على مواردها باتخاذ إجراءات وتدابير رادعة لمنع ذلك. وبالرجوع إلى المرسوم رقم 81-267 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، حيث وضع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة 07 التي تنص على ما يلي: "يسهر رئيس المجلس الشعبي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية، ويجب عليه أن يسهر بالخصوص على حفظ الصحة العمومية ونظافة المساكن والعمارات والأنهج والساحات والطرق والبنىات والمؤسسات العمومية"<sup>1</sup>.

وعلى ذكر الصحة العمومية، فإنه على رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، وعليه بتكثيف الجهود في القيام بأعمال الرقابة على أنواع الغذاء المختلفة وعلى المحلات الغذائية والمخازن التابعة لها، إذا ما استوفت الشروط الصحية اللازمة، حرصاً على حماية الصحة العامة للمواطنين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 07 من المرسوم 81-267 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والنظافة العمومية، السابق الذكر.

<sup>2</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 54.

كما يوضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مستخدمون تقنيون لمساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية، يجمعهم مكتب يسمى مكتب حفظ الصحة البلدي، يدرس ويقترح التدابير الرامية إلى ضمان المحافظة على الصحة والنقاوة العمومية في جميع الأماكن العمومية، وكذا التدابير التي تخص صحة الجماعة المحلية كالأمراض المعدية<sup>1</sup>.

#### خامسا: المحافظة على حسن النظام العمومي في الأماكن العامة لتجمع الأشخاص

في هذه الحالة تتسع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث له أن يستعمل كل القوات سواء مادية أو بشرية للمحافظة على الأمن والسكينة العامة، ولو أن حرية الاجتماع مكفولة في الدستور الذي ينص: "حرية الاجتماع مضمونة للمواطن". فهو حق مستمد من القانون لكن يبقى المجال للإدارة لاتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية، طالما أن مهمتها الأساسية هي المحافظة على النظام العام.

وبالتالي على المواطن إخطار الإدارة بزمان الاجتماع ومكانه وكل البيانات المنصوص عليها قانونيا كما أن سلطة الإدارة في منع الترخيص أو منحه تخضع لرقابة القضاء<sup>2</sup>. وتعد حرية التظاهر وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي عن طريق الشعارات واللافتات ولا يجب أن تخالف النظام العام والآداب العامة.

تعرض المشرع الجزائري للاجتماعات والتظاهرات في القانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، المادة 06 منه تنص على: "المظاهرات العمومية هي الموكب أو الإستعراضات أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي وتخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق".

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يجمع كل عمل من شأنه أن يخل بالنظام العام والأمن العمومي والطمأنينة والآداب العامة.

<sup>1</sup> المادة 1-2 من المرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 04 ذو القعدة عام 1407 الموافق لـ 30 يونيو 1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة بتاريخ 1 جويلية 1987.

<sup>2</sup> مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1994، ص 55.

سادسا: ضمان ضبطية الجنائز والمقابر

لرئيس المجلس الشعبي البلدي ضمان ضبط الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد<sup>1</sup>.

وقد يؤدي بصورة فردية، علانية أو سرا شرط ألا تمس بالنظام العام والآداب العامة والحقوق والحريات الأساسية.

ويسهر على تنفيذ القوانين التي تمنع نبش القبور وإخراج الميت منها دون ترخيص، كما يجوز له انتداب محافظي الشرطة والحراس الريفيون في البلديات من قبل السلطات المختصة لحضور عمليات إخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها، ونقل الجثث لضمان تنفيذ الإجراءات الأمنية المقررة<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى كل ما تقدم، فقد نصت المادة 94 من قانون البلدية الجديد أيضا على أنه: "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
- حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العامة والمحافظة عليها".

ولقد أمكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه<sup>3</sup>، طبقا لما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية والتي جاء فيها: "يعتمد

<sup>1</sup>فتيسي فوزية، الحق في ممارسة الشعائر الدينية وضوابطه في ظل أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة باتنة، 2010، ص 13.

<sup>2</sup>أنظر المادة 19 من الأمر رقم 75-79 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى.

<sup>3</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 493.

رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم.

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

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً للتحكم خاصة في المسائل الأمنية<sup>1</sup>.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن المجلس الشعبي البلدي له أن يمارس مهام ضبطية بطريقة غير مباشرة من خلال مداواته المغلقة، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية رقم 10-11 "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداوات.

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام".

<sup>1</sup>عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 493.

**الفصل الثاني: آليات عمل هيئات  
الضبط الإداري وحدودها في  
الظروف العادية والاستثنائية**

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

### الفصل الثاني: آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

مما لا شك فيه أن تحقيق الأهداف المتعلقة بالنظام العام وتحقيق أهداف سلطات الضبط الإداري، لا يأتي إلا باستخدام وسائل تساعد على تحقيق ذلك. فتدخل الإدارة بصفقتها سلطة عامة تمارس إمتيازات السلطة العامة في استعمال حق السيادة في نطاق وحدود اختصاصاتها، من أجل تحقيق فكرة الصالح العام والمحافظة على النظام العام عن طريق العمل والسهر على حسن سير المرافق العامة وانتظامها واضطرابها اتباعا للحاجات العامة ماديا ومعنويا، كل ذلك لا يمكن أن يتأتى إلا بمنحها جملة من الامتيازات أو الوسائل القانونية، وقد قال "رولد لاسكي": "إن الدولة تقف فوق جميع المصالح الضيقة في المجتمع وتستخدم قوتها الإكراهية لصالح المصالح الدائمة والمقيمة التي يعيش الناس سويا من أجلها"<sup>1</sup>.

وسلطة الضبط الإداري في سبيل ذلك قد تتعسف في استعمال سلطاتها الممنوحة لها قانونا. وتمس بذلك بحقوق الأفراد وحررياتهم مما يرتب عليها المسؤولية القانونية، حيث لا يجوز لها أن تتجاوز حدود سلطاتها إلى المساس بحقوق الأفراد، وأن تتقيد في أداء مهامها واختصاصاتها الممنوحة لها قانونيا بمجموعة من الحدود والضوابط. ومنه سنحاول في المبحث الأول أن نتعرض لآليات هيئات الضبط الإداري وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى الحدود والقيود التي وجب على هيئات الضبط الإداري عدم تجاوزها.

#### المبحث الأول: آليات هيئات الضبط الإداري.

إن الإدارة حين تخضع للقانون صيانة وحفظا للنظام العام الذي تسعى إليه من وراء هذا القانون، فإنها بحكم حقها في السيادة، تملك سلطة التقدير الكامل في أن تلائم دائما بين المصلحة العامة وبين خضوعها للقانون، بمعنى "أن لها السلطة التقديرية الكاملة لمواجهة

<sup>1</sup> عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982،

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

الوقائع والحالات بما يناسبها من وسائل وإجراءات<sup>1</sup> بشرط أن تكون منسجمة مع طبيعة الواقعة والهدف الواجب تحقيقه.

وفى سبيل تحقيق النظام العام فإن هيئات الضبط الإداري تحتاج إلى وسائل قانونية تتمثل في لوائح الضبط التنظيمية وقرارات الضبط الإدارية، وأخرى مادية تتمثل في التنفيذ الجبري، الجزء الإداري الوقائي، وبدونها يستحيل على هيئات الضبط الإداري ممارسة مهامها. **المطلب الأول: الآليات القانونية لتحقيق أهداف العين الإداري.**

عند قيام سلطة الضبط الإداري بمهامها في سبيل تحقيق أهدافها، فهي تستخدم وسائل متعددة للمحافظة على النظام العام بكل عناصره سواء التقليدية أو الحديثة وذلك بالاعتماد على مجموعة من الوسائل القانونية التي يمكن حصرها فيما يلي:

**الفرع الأول: لوائح الضبط التنظيمية.**

تعرف اللوائح التنظيمية بأنها "فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات محددة بذواتها، وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة"<sup>2</sup>. تتقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام داخل المجتمع، فهي تمس المراكز القانونية، كما تمس الحقوق والحريات، ومن الأسباب التي أدت إلى وجود مثل هذه اللوائح، هو أن القانون قد يعجز عن ضبط الحريات العامة ضبطاً مفصلاً، فتأتي اللوائح التنظيمية كمكمل ومدعم للقانون كونها أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة تفاصيل الأحكام القانونية، وكون سلطة الضبط الإداري الأقرب إلى الواقع المعاش وأكثر احتكاكاً وتفاعلاً معه<sup>3</sup>.

تصدر هذه القرارات السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري في شكل مراسيم "رئاسية أو تنفيذية" أو قرارات إدارية "وزارية، ولائية أو بلدية". بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية وسابقة، بغرض دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد النظام العام

<sup>1</sup> عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 162.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دط، دار هومة للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، ص 114.

<sup>3</sup> مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دط، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2014، ص 807.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

بصورة مختلفة، وهذا هو جوهر الوظيفة الإدارية، لذلك المنطق والقانون والواقع يستوجب إعطاء السلطات الإدارية سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية<sup>1</sup>.

والجدير بالذكر أن دستور 1996 لم يتعرض إلى لوائح الضبط على عكس دستور 1989 في مادته 1/116، حيث قسمت اللوائح إلى لوائح تنفيذية ولوائح مستقلة<sup>2</sup>، هذه الأخيرة يصدرها رئيس الجمهورية، لا تخضع لرقابة القضاء إلا عن طريق الدفع، أما لائحة الضبط التنفيذية والتي يصدرها الوزير الأول، الوزراء، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، فهي تخضع لرقابة القضاء<sup>3</sup>.

نذكر كمثال عن اللوائح التنظيمية التي أصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم، المرسوم رقم 85-36 الصادر في 23-02-1985 المتعلق بتنظيم الطرق السريعة، جاءت هذه اللائحة لتنفيذ قانون المرور في 16-12-1974.

### أولاً: شروط إصدار لوائح الضبط:

تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1. عدم مخالفة لوائح الضبط شكلاً أو موضوعياً للقواعد القانونية العليا، وإلا كانت اللوائح غير مشروعة.
2. صدور لوائح الضبط في صورة قواعد عامة ومجردة، ويعني عموم لائحة الضبط، أنها ليست لحالة فردية خاصة، فارتباط اللائحة بمكان معين، وبزمن معين لا يغير عموميتها، كمثال، لائحة الضبط بحضر وقوف السيارات في مكان معين لشدة الازدحام، فهذا لا يعني أنها تخاطب شخصاً معيناً بالذات، ونفس الأمر عند تحديد زمن معين.
3. المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة فكل الأفراد سواسية عند التطبيق<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 113.

<sup>2</sup> المادة 1/116 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادر في 01-03-1989.

<sup>3</sup> هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 250.

<sup>4</sup> محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص 167.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

ثانيا: صور لوائح الضبط التنظيمية

تتمثل هذه الصور في:

### 1. الحظر

ومعناه أن تنهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد، وبذلك هو يعتبر من الأساليب الوقائية المانعة<sup>1</sup> ووفقا لذلك فقد استقر القضاء على أن الحظر المطلق والشامل الذي ينصب على نشاط جائز قانونا، يعد بمثابة إلغاء للحرية الفردية وهو غير مشروع، وإذا كان الحظر جزئيا، مقصورا على أماكن معينة، ويطبق في أوقات محددة، لا يصل إلى حد إلغاء الحريات العامة، فإنه يكون مشروعاً، كحظر التجول، أو التنقل خلال فترات زمنية معينة، أو حظر الإتجار في بعض المواد كالمفرقات أو بعض أنواع الأسلحة استثناء طبعاً من مبدأ حرية التجارة والصناعة.<sup>2</sup> ويتعرض المخالف لهذه اللوائح للعقوبة الجزائية، كما أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري إذا ما صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية.<sup>3</sup> ومن أمثلة ذلك نذكر المادة 31 من القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور الطرق وسلامتها وأمنها حيث نصت على ما يلي: "يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارات ملائمة" ويتعلق الأمر مثلا بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس.

### 2. الإخطار السابق

يقصد به أن تشترط اللائحة ضرورة إخطار سلطة الضبط بمزاولة نشاط معين، حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام، ومنع وقوع الاعتداء عليه كالإخطار بإقامة معارض الكتب وإقامة الحفلات والأفراح في الأماكن العمومية ... والحكمة من فرض نظام الإخطار أن هناك من الحريات لا يجوز للمشرع جعل ممارستها متوقفة على

<sup>1</sup> نسرين شريفي، المرجع السابق، ص 200.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 564.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 565.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

رحمة السلطات الإدارية، فالهدف منه إذا هو "التوفيق بين ممارسة الحريات العامة من جهة، وبين مقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وسلامة الدولة من جهة أخرى"<sup>1</sup>. الأصل في الإخطار هو موافقة الإدارة على ممارسة النشاط، لكن في حالة ما إذا اعترضت الإدارة على النشاط، فلا يجوز للأفراد ممارسته إلا بمضي المدة المحدد قانوناً.<sup>2</sup>

### 3. الترخيص المسبق "الإذن المسبق"

في هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم، شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقاً، وإلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقب عليه، مثال ذلك ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية، ويبدو هذا الإجراء كأسلوب وقائي يتم اللجوء إليه عندما يكون من المحتمل أن ينجم عن ذلك النشاط، قدر معين من الضرر، حتى تستطيع الإدارة اتخاذ احتياطاتها لتفادي كل ما يخل بالنظام العام، أو رفض الإذن لممارسة النشاط. وكمثال على ذلك طلب إذن مسبق لفتح المحلات العامة الصناعية الخطرة أو الضارة بالصحة العامة.

### 4. تنظيم النشاط.

"تعتبر هذه الصورة أقل مساساً بالحقوق والحريات العامة، مما سبقها"<sup>3</sup> من خلالها يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقاً، وذلك بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط والمثال على ذلك، تحديد السرعة المسموح بها، والقوانين المنظمة لكيفيات اقتناء الحيوانات في المدن، وفي مجال النشاط المروري، تقوم سلطة الضبط المختصة بإصدار توجيهات وأوامر إرشادية وتوضيحية باستعمال الرسومات أو أشكال وعبارات معينة لممارسة النشاط بطريقة منتظمة<sup>4</sup>. وبالتالي نجد في هذه الصورة أن الحرية هي الأصل، ولكن مع وجود تنظيم معين لها واحترام النظام العام.

<sup>1</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 352.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 353.

<sup>3</sup> هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 402.

<sup>4</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 44.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

### الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية

تعرف أيضا بتدابير الضبط الإداري الفردية، حيث تعتبر من أهم وسائل ممارسة الضبط الإداري، فهي الصورة الخالية لمعظم النشاط الإداري الضبطي. فخلافا للقرارات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة، تنطبق على عدد غير محدد من الأشخاص بصفة عامة ومجردة، فإن قرارات الضبط الفردية تتمثل في القرارات الصادرة عن سلطة الضبط المختصة، والتي تكون موجهة للتطبيق على فرد معين أو أفراد محددين بذواتهم، تصدر عن الإدارة استنادا للقانون أو اللائحة التنظيمية، بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم على سبيل الحصر<sup>1</sup>، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله، ومن خصائصها أن أثارها تنتهي بمجرد تطبيقها أو تنفيذها مرة واحدة على الفرد أو الأفراد الذين صدرت في مواجهتهم. فهي تخضع لنفس النظام القانوني للقرارات الإدارية التنظيمية، ولكنها من حيث التدرج تأتي في مرتبة أدنى من القرارات التنظيمية، وبالتالي يجب أن تكون غير متعارضة أو مخالفة للقرارات التنظيمية. ولأسباب معينة ومبررات منطقية واقعية، كونت في مجموعها أساس وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، بالرغم من كونها ذات طبيعة تشريعية، وألا كون "السلطة الإدارية كفرع من الوظيفة والسلطة التنفيذية، أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة التفاصيل"<sup>2</sup>، ثانيا القانون وحده لا يمكنه أن ينص على جميع التوقعات أو يتنبأها.

### أولا: صور القرارات الإدارية الفردية

1. القيام بعمل "الأمر": كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط المادة 951 من القانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية.
2. الامتناع عن عمل "النهي": قد تكون هذه التدابير في صورة نهي، كأن تأمر السلطات الضبط الإداري الامتناع عن عمل شيء كالأمر الصادر بمنع اجتماع، أو مظاهرات في الطريق العامة. أو إيقاف عرض مسرحية معينة.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 91

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 114.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

3. منح ترخيص "التصريح": كإصدار قرار فردي يسمح لفرد معين بمزاولة نشاط معين أو الترخيص بشغل جزء من الطريق العام بصفة مؤقتة<sup>1</sup>.

وما يجب قوله هنا أن هيئات الضبط الإداري لا يجوز لها أن تصدر قرارات فردية تخالف قرار تنظيمي سابق، ولا أن تخالف القوانين، لأن كلاهما يحتوي على قواعد عامة، ومن أجل تطبيقها، تقوم هيئات الضبط الإداري بإصدار قرارات فردية مستندة لهذه القواعد<sup>2</sup>.

#### ثانيا: شروط صحة القرارات الإدارية الفردية

لابد بتوافر مجموعة من الشروط والضوابط للتأكد من مشروعية قرارات الضبط الفردية تتمثل في:

1. أن يصدر التدبير الضبطي في نطاق من الشرعية القانونية، أي أن يكون قد صدر في حدود القوانين واللوائح التي تنظم النشاط موضوع التدبير الضبطي، وإذا صدر التدبير الضبطي الفردي على خلاف من القواعد القانونية الأعلى منه في المرتبة فإنه يكون غير مشروع.

2. أن يكون التدبير الضبطي الفردي مبنيا على وقائع مادية يقينية تستلزم صدوره أي أن يكون مستندا إلى وقائع حقيقية لا وهمية تطلبت صدوره، فالقرار الضبطي الفردي غرضه الأساسي هو المحافظة على النظام العام وعدم الإخلال به.

3. أن يصدر التدبير الضبطي من هيئة الضبط المختصة بإصداره، وذلك طبقا للقانون، أما إذا صدر من سلطة غير مختصة بإصداره كان معيبا بعبء عدم الاختصاص وغير مشروع.

4. أن يكون التدبير الضبطي مستندا إلى سبب مشروع يبرر صدوره، أي مبنيا على سبب صحيح يبرر لسلطات الضبط اتخاذه، وإذا لم يكن مستندا إلى سبب صحيح يبرر صدوره كان جديرا بالإلغاء في حالة الطعن فيه من صاحب الشأن.

5. أن يكون التدبير الضبطي متناسبا ولازما لوقاية النظام العام: أي أن يكون متناسبا مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام، بحيث إذا لم يكن التدبير لازما لحفظ النظام

<sup>1</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 40.

<sup>2</sup> مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 310.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

العام يكون التدبير الضبطي غير مشروع، ويحق للأفراد الطعن فيه أمام القضاء المختص لإلغائه.

وعليه فهذه الشروط يخضع تقدير توافرها من عدمه لرقابة القضاء المختص فهذه الشروط تشكل نوعا من القيود المفروضة على سلطات الضبط الإداري عند قيامها بإصدار هذه التدابير.

### المطلب الثاني: الآليات المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري.

إلى جانب الوسائل القانونية التي تمارس بها سلطات الضبط الإداري مهامها لأجل الحفاظ على النظام العام، وحماية حقوق وحرية الأفراد والمتمثلة في اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية، كما سبق الإشارة إليه. هناك أيضا وسائل أخرى توصف بالوسائل المادية التي تتدخل بموجبها لصيانة وحفظ النظام العام والمتمثلة في: أولا: التنفيذ المباشر والجبري، لقراراتها النهائية وبطريقة قسرية، عند رفض المخاطبون بها الامتثال لها طواعية، ثانيا: توقيع الجزاء الإداري على كل من يخل بالنظام والأمن العام في الدولة، وسنتعرض لكلتا الوسيلتين بنوع من التفصيل فيما يلي:

### الفرع الأول: التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري

#### أولا: تعريف التنفيذ الجبري

الأصل في التنفيذ أن يكون اختياري يؤديه المعني بالقرار الإداري طواعية، وفي حال عدم الاستجابة للقرار الإداري يتم اللجوء حينها إلى القضاء الإداري، لاستصدار حكم بالتنفيذ قد يصل إلى القوة، وتستعمل القوة هنا لتنفيذ الحكم القضائي.

واستثناء وانطلاقا من خاصية امتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية التي تملكها الإدارة، منح المشرع للإدارة وسيلة التنفيذ الجبري، وفي الحقيقة "تعد أخطر وسيلة بيد الإدارة"<sup>1</sup>، تستعمل فيها القوة أو الجبر حفاظا على استمرارية مرافقها العامة ودون اللجوء إلى القضاء، أو الحصول على إذن مسبق بالتنفيذ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 41.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف وسيلة التنفيذ الجبري على أنها "الوسيلة التي بمقتضاها يمكن أن تلجأ الإدارة إلى أسلوب تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً قسرياً أو بالقوة الجبرية دون حاجة إلى الإلتجاء إلى القضاء"<sup>1</sup>.

وهذا يمنح القرارات الضبطية قوة تنفيذية تتمثل في أنها يمكن أن ترتب أثراً في حق الأفراد بصرف النظر عن إرادتهم<sup>2</sup>. معتمدة في ذلك على قرينة الصحة والتي تعني سلامة القرار وصحته ومطابقته للقانون، فيكون بذلك قابلاً للتنفيذ الفوري، وعلى الغير إثبات عدم مشروعيته. وعلى خطورة هذا التدبير، فإنه يعتبر ضروري، خاصة في مجال الضبط الإداري حيث يجد المجال خصباً أكثر من غيره، باعتبار ما يتطلبه من اتخاذ إجراءات لا تحمل التأخير.

وكتنبيه هام، فإن هذا الإمتياز، لا يعني أبداً إعفاء الإدارة من الخضوع لرقابة القضاء بل أن هذا الإمتياز يغير فقط من الوقت الذي يتدخل فيه القضاء، فبدل أن يتدخل قبل التنفيذ، فإنه يتدخل بعده، بمعنى آخر أن الأفراد المعرضين للتنفيذ الجبري يحق لهم الإلتجاء إلى القضاء لإلغاء الإجراء أو وقفه، حتى ولو أنه قد يترتب على التنفيذ الجبري نتائج خطيرة يصعب تداركها، وكمثال على ذلك منع السلطات اجتماع سياسياً في مناسبة معينة، حيث لا ينفذ بعد ذلك إلغاء القضاء لقرار المنع حتى ولو قضى بالتعويض.

وبما أن هذا الأسلوب فيه قهر للأفراد واعتداء على حرياتهم الشخصية، فقد استقر رأي الفقه والقضاء على أن التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية ضد الأشخاص وأموالهم، لا يكون إلا بوجود شروط معينة وحالات معينة سنحاول التعرض إليها فيما يلي:

### ثانياً: حالات التنفيذ الجبري المباشر

التنفيذ الجبري إجراء استثنائي لا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة بصفة استثنائية من الأصل من أجل غاية أساسية مرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وكذا فرض سلطة الدولة واحترام أوامرها وإجبار المخاطبين بها تنفيذها طواعية.

<sup>1</sup> محمد محمود حافظ، المرجع السابق، ص 290.

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 192.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراراته باستمرار، وكرسته أيضا المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في 24 نوفمبر 1962 حيث قررت فيه: "أن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد إلى القضاء لاستيفاء حقوقها"<sup>1</sup>.

وبالتالي حصر الفقه اللجوء إليه في الحالات التالية:

1. حالة وجود نص تشريعي أو تنظيمي صريح يبيح لسلطة الضبط الإداري حق التنفيذ الجبري للتدابير.

ويعني ذلك أن يوجد نص قانوني يسمح للشركة الإدارية باستخدام القوة المادية، فهي تقوم بالتنفيذ الجبري وفقا للتدابير التي يتضمنها النص القانوني فالمشرع يرخص للإدارة من أجل تنفيذ قراراتها باستخدام جميع الوسائل المتاحة قانونيا ودون اللجوء إلى القضاء، نظر لخطورة الأمر وكذا سرعة البث فيه.

ومن أمثلة النصوص التشريعية كثيرة، نذكر منها ما نصت عليه قوانين البناء والتعمير ولاسيما القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم بالقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، وكذا ما نص عليه قانون البيئة رقم 10-13 المؤرخ في 20-07-2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وأيضا قوانين الحريات العامة وتنظيم المظاهرات المتمثلة في القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 المعدل والمتمم للقانون رقم 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية. ومنه كقيام الإدارة بفظ اجتماع لعدد معين من الأشخاص في مكان عام، في حالة عدم الترخيص المسبق من طرف الجهات المعنية طبقا للمادة 09 من القانون السابق الذكر، كما يحق لها القيام بهدم أشغال البناء في حال تمت بدون رخصة أو كانت غير مطابقة لشروط الرخصة.

2. حالة رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفها ولم ينص على وسيلة قانونية لإجبار على التنفيذ.

<sup>1</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 264.

فقد رأى مجلس الدولة الفرنسي، أنه يمكن السماح للإدارة باللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر في حالة مخالفة الأفراد للقانون أو لائحة لم ينص أي منها على جزاء جنائي أو مدني أو إداري على من لا ينصاع لتنفيذ مقتضياته يعني ذلك: "أنه يقع على عاتق الإدارة إلزام الأفراد باحترام المقتضيات القانونية عن طريق التنفيذ المباشر لأوامرها لجبرهم على الانصياع للقانون"<sup>1</sup>. وذلك حتى لا يبقى القرار الضبطي غير منفذ، ولأن تمكين الأفراد من رفض التنفيذ دون أن يطالهم أي جزاء سوف يؤدي إلى تعطيل تنفيذ النصوص القانونية وهذا يخالف المبادئ العامة المسلم بها. ويشترط في هذه الحالة خروج الأفراد وعدم انصياعهم للقرارات الإدارية الضبطية التي لم تتضمن التشريعات جزاء لمخالفتها.

وقد جرم المشرع الجزائري في نص المادة 459 من قانون العقوبات فعل مخالفة اللوائح والقرارات التنظيمية والتي نصت على ما يلي: "يعاقب بغرامة من 3000 الى 6000 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة". أما في فرنسا فقد أقرت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر في 02 ديسمبر 1902 في قضية الشركة العقارية "سان جاست" تلخص وقائعها في أن الحكومة الفرنسية وتطبيقا لنص المادة 13 من قانون الفاتح من جويلية 1901 قامت بإصدار مرسوم بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة الراهبات بدون رخصة، وقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إداريا، حيث استخدمت القوة العمومية وقامت بطرد الراهبات بعد رفضهن الخروج طوعا، وأغلقت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذ وأبواب المكان الذي كانت تشغله هذه الجماعة. وعند عرض الموضوع على المحكمة قررت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر في 02-12-1902، أن التنفيذ لا يشوبه أي عيب، لأن المادة 13 من القانون المذكور لم تشر إلى طريقة أخرى لتنفيذ أحكامها، وفي نفس الوقت جاء في حكمها: "إن الإقرار للإدارة بسلطة التنفيذ الجبري لقراراتها ينطوي على خطر كبير يمس حريات الأفراد وحقوقهم لأنه يخشى أن تسيء الإدارة استعمال سلطاتها، ولهذا لا بد من إحاطة التنفيذ الجبري بقيود محددة"<sup>2</sup>. حيث لا يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري في هذه الحالة إلا لإعمال حكم القانون وليس لتحقيق أغراض خاصة.

<sup>1</sup> سليمان محمدا الطماوي، المرجع السابق، ص 170.

<sup>2</sup> مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 340.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

#### 3. حالة الضرورة

يقصد بها وجود خطر حال ومحدق يهدد النظام العام أو أحد عناصره، ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية، ما يخول لهيئات الضبط الإداري حق التنفيذ المباشر أو الجبري، دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي، وحتى ولو لم يوجد نص قانوني صريح يبيح هذه الوسيلة، بل وحتى لو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمناً، لأن الضرورات تبيح المحظورات.<sup>1</sup> وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي وأكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية. ولما كان التنفيذ الجبري في حالة الضرورة يمثل خطراً كبيراً على حريات الأفراد وحقوقهم، فقد اقتصر الفقه والقضاء هذا الحق في إطار جد ضيق بوضع مجموعة من الشروط والضوابط سيتم التطرق إليها في العنصر الموالي.

#### ثالثاً: شروط التنفيذ الجبري المباشر

1. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بكونه مفاجئ وغير متوقع من هيئات الضبط الإداري ويتطلب منها سرعة التدخل.
2. أن يكون هدف سلطة الضبط من استخدام هذا الحق هو تحقيق المصلحة العامة لا الخاصة وإلا كان العمل مشوباً بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة. فالإدارة إذن يجب أن تتقيد في حالة التنفيذ الجبري بالهدف المحدد قانوناً وهو حماية الأمن والنظام العامين دون تجاوز أو تعسف ومواجهة ذلك بالأساليب الأقل ضرراً.

مثال ذلك تدخل الإدارة لمنع الاعتداءات الواقعة على الطريق العام أو منافعه التي تخل بضمانات سلامة حركة المرور أو تعيق توسيع الطريق وتحسينه، وفي ذلك نص المادة 09 من القانون المصري لسنة 1968 المتعلق بالطرق العامة على أنه في مثل هذه الحالة يتم إخطار صاحب الشأن بذلك قبل شهر على الأقل من الإزالة وأن يطلب منه القيام شخصياً بإزالة الأعمال التي تشكل الاعتداء، وإذا لم يمتثل تتم الإزالة إدارياً بقرار ضبطي على نفقة المخالف، كما أصدرت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكماً قضت فيه بأنه إذا لم تتوافر

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 618.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

الحالات والإجراءات السابقة كان قرار الإزالة مخالف للقانون، ويجب أن يكون الهدف من استخدام حق التنفيذ المباشر هو تحقيق مصلحة عامة وليس مصالح شخصية أو فردية.  
3. أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، حيث يكون التنفيذ المباشر هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر، فلا بد من وجود نص قانوني، وعدم وجود أي وسيلة أخرى في يد الإدارة للإجبار على التنفيذ.

4. وجود مقاومة أو امتناع من طرف الأفراد المعنيين بتنفيذ القرارات المتخذة في حقهم من قبل سلطات الضبط الإداري على أن توجه سلطات الضبط الإداري أوامر بالتنفيذ وكذا إعدارات، وتستخدم القوة كحل أخير.

5. أن يكون القرار الإداري المراد تنفيذه مشروعاً مستنداً إلى نص قانوني وتنظيمي محدد وناظراً في حق من يراد تنفيذه في مواجعتهم، فإذا لم يسند لنص قانوني أولم يكن نافذاً كأن لم يبلغ ولم ينشر فإنه لا يجوز تنفيذه تنفيذاً جبرياً.<sup>1</sup>

6. يجب "أن يقتصر استخدام القوة الجبرية على الحد الأدنى الضروري من الإيرادات اللازمة لتنفيذ الأمر الضبطي، وبالقدر المطلوب من القوة دون تجاوز هذا النطاق"<sup>2</sup>، وبالتالي إذا كان أمام جهة الضبط الإداري عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار أقلها ضرراً للأفراد، لأن القاعدة العامة، أن الضرورة تقدر بقدرها، وتخضع الإدارة عند ممارستها لسلطة التنفيذ المباشر والجبري لقضاء المشروعية لتأكيد مدى توافر شروط أعمال هذا الإمتياز من عدمه، وتمتد رقابته إلى الإلغاء والتعويض.

### الفرع الثاني: الجزاء الإدارية الوقائي.

قد يحدث أن يمتنع الأفراد المخاطبين بأحكام القرارات الإدارية عن تنفيذها، وحتى تجبرهم هيئات الضبط الإداري، وتدفعهم إلى التنفيذ، تلجأ إلى توقيع الجزاءات الإدارية المسموح

<sup>1</sup> محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1979، ص 971.

<sup>2</sup> محمد عاطف البنا المرجع السابق، ص 408.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

بها قانونا، على أن نتعرض لمفهوم هذا المصلح أولا، ثم نتطرق إلى تمييزه عن الجزاءات الأخرى ثانيا.

أولا: مفهوم الجزاء الإداري الوقائي كإجراء ضبطي.

يقصد به الجزاءات التي تتخذها هيئات الضبط الإداري أو التدابير الوقائية التي تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، وهي تدابير تمس الحريات الفردية والمصالح المادية والأدبية للفرد، وذلك من خلال عدم السماح لمصدر التهديد من إحداث الضرر، وهو بحكم صرامته جزاء يتلاءم مع وظيفة السلطة العامة بوصفها قائمة على مهمة الضبط الإداري، وليس بوصفها تحل محل القضاء في إيقاع العقاب<sup>1</sup>، وبالتالي هذا التدبير لا ينطوي على معنى العقاب، وقد يكون هذا الجزاء ماليا، كالمصادرة الإدارية للسلع والبضائع، وقد يكون أيضا إداريا كالإعتقال، كما يمكن أن يكون مهنيا كسحب الترخيص، وهذا ما سنتعرض إليه لاحقا عند ذكر صور الجزاء الإداري.

وتجدر الإشارة أن وصف الجزاءات، بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فهي تنقرر بنصوص صريحة تشريعية أو تنظيمية لائحية، ولكن تستقل الإدارة بتوقيعها وتصدر عنها، لذلك كان "لابد من خضوعها لرقابة المشروعية أمام القضاء سواء إلغاء أو تعويضا"<sup>2</sup>.

ومن كل ما سبق ذكره يمكن تحديد الطبيعة القانونية للجزاء الإداري الوقائي، فهو عبارة عن إجراء تهدف الإدارة من خلاله إلى اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام، ومواجهة كل تهديد يمكن أن يمس به أو بأحد عناصره الأساسية، من أجل ضمان الاستقرار والهدوء، مع خطورة تدابير التي تمس بالحريات الأساسية للأفراد وحقوقهم، لذلك وجب تقييده بنصوص تشريعية صريحة، وكذا إخضاعه لرقابة المشروعية.

وتأخذ الجزاءات الإدارية صورا مختلفة تتمثل في كل من الإعتقال الإداري، المصادرة الإدارية وسحب الترخيص.

#### 1. الإعتقال الإداري:

<sup>1</sup> محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، المرجع السابق، ص 981.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 630.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

هو إجراء إداري مقيد للحرية، ويعتبر من أهم تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية، فهو يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وصادر من سلطة غير قضائية، مستندا إلى نصوص تشريعية، هدفه حماية النظام والأمن العامين<sup>1</sup>.

لهذا يعتبر من أشد الجزاءات خطورة على الحرية، وكل من المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي لم يأخذ بهذا التدبير الخطير إلا في فترات عصبية وحرجة.

وقد طبق المشرع الفرنسي هذا الأسلوب مرتين الأولى كانت عام 1944، بالأمر صادر في 24 أكتوبر 1944، والمرة الثانية عام 1958 من خلال المرسوم الصادر في 27 أكتوبر 1958 في ظروف حرب فرنسا في الجزائر<sup>2</sup>.

وبالنسبة للمشرع الجزائري، أجاز هو الآخر لسلطات الضبط الإداري اللجوء للإعتقال الإداري في حالة الطوارئ، ومن غير اللجوء إلى السلطة القضائية إذا كان الهدف من وراء ذلك هو الحفاظ على النظام العام<sup>3</sup>.

#### 2. المصادرة الإدارية:

تعني قيام جهة الضبط بمصادرة المواد التي تسبب خطرا أو ضررا بالنظام العام، وقد تكون هذه المصادرة على أشياء محرمة أو ممنوع استعمالها أو تدأولها. كمصادرة السلع والبضائع المحظورة والمغشوشة كجزء عيني، ومصادرة أشياء محظور استعمالها وتداولها كالأسلحة أو العملة المزورة أو المطبوعات والمنشورات الماسة بالنظام العام.

#### 3. سحب الترخيص:

يقصد به توقيف جزاء إداري بسحب ترخيص مزولة نشاط مهني معين كسحب تراخيص المحلات الصناعية والتجارية التي تشكل خطرا على الصحة والسكينة العمومية. وسحب التراخيص من نصب على نشاط سبق للإدارة الاعتراف بأنه مستكمل للشروط القانونية، ولا يتنافى مع الهدف في فرض نظام الترخيص، الأمر الذي يقتضي سحب الترخيص

<sup>1</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 253.

<sup>2</sup> محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، المرجع السابق، ص 965.

<sup>3</sup> المادة 05 من المرسوم الرئاسي السابق الذكر رقم 92 - 44، المتعلق بحالة الطوارئ.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

بسبب تغيير الظروف، أي إذا ما وجدت أسباب جديدة تستدعي سحبه حماية للنظام العام<sup>1</sup>. ومن أمثله سحب رخصة مهنية بعد مخالفة صاحبها لواجباته المهنية، أو سحب رخصة السياقة مؤقتا بسبب مخالفات مرورية تستوجب هذا الجزاء.

**ثانيا: تمييز الجزاء الإداري الوقائي عن غيره من الجزاءات**

### 1. تمييز الجزاء الإداري الوقائي عن الجزاء التأديبي.

يتفق كلا الجزاءين في كون كلاهما توقعهما الإدارة، ولكن يتميز الجزاء الإداري التأديبي عن الضبطي في كون الأول يوقع على الموظفين العاملين بالدولة نتيجة إخلالهم بواجباتهم الوظيفية، فهو يمس بالحقوق الوظيفية، ويوقعه الرئيس الإداري أو اللجنة التأديبية، والنقابات المهنية المختلفة، وهي جزاءات ذات طابع جزائي عقابي وليس وقائي، بينما الجزاء الضبطي ذو طابع وقائي وتقرره سلطة الضبط المختصة<sup>2</sup>.

### 2. تمييز الجزاء الإداري الوقائي عن الجزاء المدني

يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني في كون الإدارة هي المختصة بتوقيع هذا الجزاء الضبطي، بينما تختص المحاكم بتوقيع الجزاء المدني، كما أن الجزاء الإداري الوقائي يتمثل في فرض قيود على الحرية الشخصية أو على ممارسة المهنة أو على ملكية الأموال كالمصادرة، أما الجزاء المدني فلا يتعدى إبطال العقد أو إنقاص الإلتزام أو الحكم بالتعويض لمخالفته شروط التعاقد، وكذلك الغرض من توقيع الجزاء الإداري الوقائي هو وقاية النظام العام، والغرض من توقيع الجزاء المدني فهو الفصل في الحقوق المتنازع عليها بتطبيق القواعد القانونية الآمرة في القانون المدني، ومنع الأطراف من مخالفتها<sup>3</sup>.

### 3. تمييز الجزاء الإداري الوقائي عن الجزاء الجزائي

وهنا يتمثل الفرق في كون الجزاء الإداري الوقائي، توقعه الإدارة، بهدف المحافظة على النظام العام والوقاية والحيلولة دون وقوع الجريمة، أما الجزاء الجزائي توقعه المحاكم، هدفه إنزال العقاب المناسب على مقترف الجريمة.

<sup>1</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 259.

<sup>2</sup> محمود عاطف البنا المرجع السابق، ص 398.

<sup>3</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 383.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

والملاحظ أن الجزاء الإداري هو ذو طبيعة عقابية مثله مثل الجزاء الجنائي إلا أنه لا يعتبر جزاء جنائيا لأنه يصدر عن الإدارة وليس عن القضاء الجنائي، كذلك في الجزاء الجنائي يقضي بالعقوبة المناسبة للفعل الإجرامي المرتكب حسب جسامته، فهو يتمتع بحجة الأمر المقضي فيه، بينما الجزاء الإداري الذي توقعه الإدارة يجوز لها سحبه أو الرجوع فيه إذا ما تبين لها أن أسباب الإخلال قد زالت.

كخلاصة يمكن القول أن الجزاءات الإدارية الوقائية يجب أن تتخذ تحت سند النصوص القانونية، حيث تنقرر بنصوص قانونية وتنظيمية صريحة وتستقل الإدارة بتوقيعها، كما يجب أن تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية، وقد تم تعزيز هذه التدابير بهذه الضمانات حتى تكفل للأفراد حق الدفاع والطعن بعدم مشروعية هذه القرارات، وذلك نظرا لخطورته ومساسه المباشر بالحرريات العامة، خاصة وأنه يصدر عن الإدارة لا القضاء<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري

تتمتع هيئات الضبط الإداري أثناء ممارسة أعمال الضبط بسلطات واسعة في كفالة النظام العام وصيانته، فهي تملك صلاحيات التدخل في حريات الأفراد لتنظيم استعمالاتها، ومنعها من التضارب، وهذا التدخل يجب أن يكون خاضعا لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء من جهة ثانية، وهنا يعني أنه لوظيفة الضبط الإداري علاقة وثيقة بالحرريات العامة، حيث أن نشاط الإدارة عادة ما يمس بالحقوق والحرريات العامة للأفراد، نظرا لما تملكه من أساليب ووسائل القهر في ممارستها لهذا النشاط، ونتيجة للأهمية التي يكتسبها نشاط الضبط الإداري في مجال المحافظة على النظام العام. إلا أنه لا يمكن أن يكون مطلقا ويتحرر من كل القيود، لأن في ذلك مساس جسيم بالحقوق والحرريات العامة على ذلك يجب تحديد الضوابط التي يجب على السلطات الإدارية الإلتزام بها حيال الافراد وحقوقهم.

كما ننبه أن صلاحيات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، ففي الظروف العادية تمارس في نطاق ضيق، أي تتخذ إجراءات فقط بما يتماشى مع متطلبات الحفاظ على

<sup>1</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 50.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

النظام العام وفي الظروف الاستثنائية تتطلب توسيع سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام، بما يضمن السيطرة على هذه الظروف ومواجهتها.

وبالتالي فإن الإدارة عند قيامها بالمحافظة على النظام العام بكل عناصره، فإن الأصل هو حماية الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها، والاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات مع ذلك وجب وضع حدود تقف عندها حريات الأفراد وحقوقهم. وفقا لما تقدم سيتم تقسيم المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول يتناول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، والمطلب الثاني، يتناول حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

### المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها الضبطية العادية، فإنها تسعى للتوفيق بين متناقضين هما: الحريات العامة المكفولة دستوريا وقانونيا، وحماية النظام العام، فالأولى يجب أن تصان، والثاني يجب أن يحافظ عليه، وهذا ما يدعو لخضوع إجراءات الضبط الإداري للقيود.

### الفرع الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية.

يقصد بمبدأ المشروعية "خضوع الدولة للقانون وذلك بالنسبة للحكام والمحكومين على السواء"<sup>1</sup>، هذا على العموم، وعلى الخصوص هو أن تلتزم الهيئات الإدارية والسلطات العامة في الدولة لأحكام وقواعد القانون في أعمالها وتصرفاتها، وإلا كانت باطلة وقابلة للطعن في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون<sup>2</sup>.

فالإدارة لا ينبغي لها أن تخرج على القانون، بل "أن يكون عملها مستندا إلى القانون بالمعنى الواسع، وبصفة عامة، أي مستندا إلى أساس من القانون يجيزه سواء كان هذا الأساس قاعدة مكتوبة أو قاعدة عرفية أو مبدأ قانونيا عاما"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة (دعوى الإلغاء - دعوى التعويض)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 6.

<sup>2</sup> ناصر لباد، المرجع السابق، ص 170.

<sup>3</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 10.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وتقيد أعمال وإجراءات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية يحمي سلطات وهيئات الضبط الإداري من الانحراف والتسرع، كما يحمي حقوق وحرية الأفراد من مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف في استعمال إمتيازات وسلطات البوليس الإداري<sup>1</sup>. وفي نفس الوقت "كل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه. ومن مظاهر مشروعية إجراءات الضبط مايلي:

1. يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام: ويقصد بذلك نشوء حالة واقعية أو قانونية، تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فإذا وجدت هذه الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، وإذا تخلف كان القرار الضبطي غير مشروع لانعدام سببه<sup>2</sup>، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تتخذ أغراض الضبط الإداري ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة، وإلا كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة.

2. يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية، ألا تتجاوز ما تطلبه الظروف بمعنى نشوء حالة واقعية أو قانونية تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فإن وجدت الحالة كان القرار الضبطي مشروعاً، حيث أن إجراءات التقيد يجب ألا تمارس إلا إذا كان هناك خطر وتهديد للنظام العام طبقاً لمبدأ: "أن الحرية في القاعدة وأن التقيد عن طريق إجراءات الضبط هو الإستثناء".

3. مشروعية الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط الإداري. إن استخدام وسائل الضبط المتمثلة في الوسائل القانونية والوسائل المادية تخضع لضوابط تضمن مشروعية هذه الوسائل وهي:

– ألا تؤدي هذه الوسائل على اختلاف أنواعها إلى المنع الكامل لممارسة الحريات<sup>3</sup>، فلا يجوز مثلاً حظر التجول طيلة اليوم، أو منع الإضراب بالمطلق...

<sup>1</sup> عمار عوايدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 41.

<sup>2</sup> نسرین شریفی، المرجع السابق، ص 209.

<sup>3</sup> حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 257.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

– استخدام وسائل الضبط الإداري بشكل يلاءم طبيعة النشاط حيث أن حرية التصرف الممنوحة لسلطة الضبط الإداري "تختلف باختلاف النشاط، الذي تمتد إليه يد الضبط الإداري بين الشدة والضعف، والزيادة والنقصان"<sup>1</sup>.

4. يجب أن تكون مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري ويعني ذلك تطبيق مبدأ من المبادئ العامة وهو المساواة بين الجميع أمام القانون ومثال ذلك وقوف السيارات في الطريق العمومي، إن القاضي يعلن عدم شرعية قرار بحفظ حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق العام، لأنه لا يمكن إقامة تمييز بين المواطنين.<sup>2</sup>

إذن تقييد سلطة الضبط الإداري يهدف إلى حماية السلطة الإدارية ذاتها من أجل عدم التسرع والتبصر في اتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة، والضرورية لحفظ النظام العام ويضمن احترام الحقوق وحرية الأفراد المقررة في الدستور والقوانين والحماية من التعسف السلطة. ويخضع بذلك "لأهم رقابة وأخطرها ألا وهي الرقابة القضائية التي تقف بالمرصاد للإدارة وتردها إلى الحضيرة المشروعية، إذا هي حاولت الخروج عليها"<sup>3</sup>، ولعل أهم سلاح من أسلحة هذه الرقابة. هو دعوى الإلغاء.

### الفرع الثاني: فكرة النظام القانوني للحريات العامة كفيد على سلطات الضبط الإداري

يجب أن تتقيد أعمال الضبط الإداري باحترام النظام القانوني للحقوق والحريات المجسدة بموجب المواثيق الدولية والوطنية من دساتير وقوانين وفروعها المتعددة، حيث عملت هذه القواعد القانونية على رسم الإطار القانوني للحقوق والحريات الفردية والعامة وكذا المعالم وحدود وكيفيات وطرق ممارستها، وبينت أيضا الوسائل الكفيلة لحماية هذه الحقوق والحريات وإلا كانت الأعمال الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري أعمالا غير مشروعة.

<sup>1</sup> حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 254.

<sup>2</sup> فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2011، ص 194.

<sup>3</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 15.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وعلى هذا الأساس تعتبر الحريات المراكز القانونية التقليدية التي عرفها القانون العام الحديث منذ نشأته، وتلتزم السلطة إزاء هذه الحريات بعدم التعرض لها وتجاوزها "مفسحة بذلك المجال للفرد للتعبير عن ذاته"<sup>1</sup>.

وفي المقابل لا يمكن أن توجد حريات من دون حدود، وإلا عمت الفوضى، ولعل أهم قيد يرد على الحرية، هو الرغبة في تمكين الآخرين من التمتع بنفس الحرية، وفقاً للمبدأ القائل تنتهي حريتي عندما تبدأ حرية الآخرين.

على ذلك فإن تدخل الضبط الإداري يجب أن يكون بالقدر الكافي فقط لتحقيق أهدافه دون أي تعطيل لفكرة الحريات العامة<sup>2</sup>.

وكأمثلة على أهم المبادئ والقواعد المتعلقة بتنظيم حقوق وحريات الإنسان والمواطن التي يجب على هيئات الضبط احترامها:

### أولاً: مبدأ المنع والتحرير المطلق لممارسة الحقوق والحريات

إن سلطات الضبط الإداري المركزية والمحلية العامة والخاصة، لا تملك الصفة القانونية والسلطة لإلغاء وتحرير ممارسة الحريات والحقوق الفردية المقررة والمضمونة في القوانين الدولية والوطنية. وأي عمل ضبطي يحرم ممارسة الحقوق والحريات تحريماً شاملاً أو مطلقاً يعتبر تعدي على القانون، فسلطات الضبط الإداري، يجب أن يكون تدخلها بما يضمن التوازن بين المحافظة على النظام العام في الدولة، والحقوق والحريات، هذا كقاعدة عامة<sup>3</sup>.

وقد ذهب القضاء على اعتبار الحظر المطلق بمثابة إلغاء للحريات الفردية وبالتالي فهو غير مشروع، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية الحظر المطلق لهذه الحريات "حيث نجده ألغى قرار يحرم ممارسة مهنة التصوير في الشارع بصفة مطلقة كما ألغى قرار تحريم المناداة على الصحف صباحاً في جميع الأوقات والأمكنة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر دراجي، "سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2013، ص 140.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 142.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 45.

<sup>4</sup> عبد القادر دراجي، المرجع السابق، ص 143.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

على عكس الحظر الجزئي الذي يكون مقصوراً على أماكن وأوقات محددة، ولا يصل إلى حد إلغاء إحدى الحريات العامة، فهو مشروع، كتنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة وأوقات معينة.

**ثانياً: ضرورة احترام قاعدة التناسب العكسي بين إجراءات الضبط والقيمة الأخلاقية، الفلسفية، الاجتماعية والإقتصادية محل التدخل والمواجهة**

بحيث وجب على الإدارة عدم المساس بحقوق الأفراد الخاصة إلا في حدود معينة، وبقدر ما تتطلبه حماية حقوق الآخرين، فالحرية هي الأصل، وأمر القيد عارض، يتخذ بغرض تحقيق المصلحة العامة، بحيث تقوم سلطة الضبط الإداري عن طريق التنظيم الذي تقوم به، بوضع أحكام وشروط ممارسة كل حرية لما تراه نتيجة لسلطاتها التقديرية من أجل عدم الإخلال بالنظام العام.

والنشاط الضبطي في ميدان التنظيم "لا يعني تعطيل ممارسة الحرية إذا قامت سلطات الضبط الإداري بمنع القيام بأخذ صور الحريات العامة لأجل ينتهي بانتهاء أسباب المنع"<sup>1</sup>. والمهم من كل ما تقدم هو أن سلطات الضبط الإداري عليها بإيجاد توازن وتكامل بين الحريات العامة والنظام العام، فلا تبالغ في حماية الحقوق والحريات، ولا تتشدد في المحافظة على النظام العام، وفي هذا وذلك، لا بد من التقيد بأحكام القانون خاصة عندما يتعلق الأمر بالحريات العامة، إذ لا مجال للسلطة التقديرية لسلطات الضبط الإداري في تضيقها إلا إذا ظهر ظرف مفاجئ خطير يهدد النظام العام وبما أن المشرع هو الذي يضع القانون، لا يستطيع أن يتنبأ بالمشكلات، كما يهتم بالكليات وليس الجزئيات أو التفاصيل، تاركاً هذه المهمة للإدارة، لأنها المنوطة بالتنفيذ والمسؤولة عنه.

#### ثالثاً: مبدأ ضرورة احترام حق الدفاع

يعتبر حق الدفاع مضمون ومكفول المواثيق والقواعد الدستورية، حيث كأصل عام فإن الإدارة عند إصدارها لقرار إداري معين، ليست مجبرة بإعلام صاحب الشأن بالأمر إلا إذا كان القرار الإداري يتضمن عقوبة جزائية، وعليه يجب على سلطات الضباط الإداري أن تبلغ الأفراد بفحوى القرار مع اعطائهم مهلة لإبداء دفوعهم أو تظلماتهم، وحتى يتمكن صاحب الشأن من

<sup>1</sup> عبد القادر الدراجي، المرجع السابق، ص 145.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

التحضير للدفاع عن نفسه<sup>1</sup> وهو يعتبر من الإجراءات الشكلية الجوهرية التي تدخل في تكوين الأعمال القانونية الإدارية<sup>2</sup>.

فإذا صدر القرار الإداري مخالف لهذا الإجراء الشكلي الجوهري، والواجب توافره قانونيا وتنظيميا وقع القرار في عيب الشكل والإجراءات ويجب على القاضي المختص الحكم بإلغائه<sup>3</sup>. وهو نفس ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي حيث ألغى في حكمي 8 ماي 1950 و 8 جانفي 1960 قرارين اتخذتا لمعاقبة الأفراد دون أن تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم.

#### الفرع الثالث: خضوع لاجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية

من المفروض قانونيا أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات "وتعتبر الرقابة القضائية من أنجح أنواع الرقابة على الإدارة، ومن أهم أسلحته الفعالة دعوى الإلغاء"<sup>4</sup>، ويمارس القضاء الرقابة على الإدارة بمختلف أنواعه ودرجاته، فأى نزاع بين الإدارة والأفراد لا بد أن يتم الفصل فيه من طرف القضاء<sup>5</sup>.

بالرجوع لنص المادة 139 من دستور 1996 نجد أنها تنص على: "السلطة القضائية تحمي المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية". فكل أعمال الإدارة تخضع للرقابة القضائية، التي لها حق الإلغاء كل قرار ثبت تجاوزه الحدود، وأن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليه، بل أبعد من ذلك إذا اقتضى الأمر الحكم بالتعويض للمضرور من هذا القرار.

أيضا المادة 143 من الدستور السابق الذكر نصت على حق القضاء بالنظر في قرارات السلطات الإدارية<sup>6</sup>.

وتتخذ الرقابة القضائية صورتين:

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 19.

<sup>2</sup> نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 219.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 193.

<sup>4</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 16.

<sup>5</sup> حسين مصطفى حسين، القضاء الاداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1993، ص 25.

<sup>6</sup> أنظر المادة 143 من دستور 1996 السابق الذكر.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

أولاً: الرقابة القضائية على مشروعية العناصر الخارجية للقرار الضبطي

القاضي مطالب إذا ما رفعت الدعوى القضائية أمامه من التأكد من مشروعية القرار من عدمه، وما إذا كان مشوباً بعيب من العيوب أو سبب من الأسباب التي تؤدي إلى بطلانه، ولنبدأ بالأسباب الخارجية المتمثلة في ركني الاختصاص والشكل.

#### 1. الرقابة على ركن الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم عيب استهل به مجلس الدولة الفرنسي رقابته على مشروعية القرارات الضبطية، وهو العيب الذي يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص، ويعرف على أنه القدرة أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية، كما يعتبر هذا العيب من النظام العام ويترتب على ذلك: "أن القاضي يملك التعرض له من تلقاء نفسه دون أن يثيره الخصوم"<sup>1</sup>، ولا يمكن مخالفتها أو الإتفاق على مخالفتها<sup>2</sup>، كما أن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص لا يصبح مشروعاً حتى لو أقرته بعد صدور السلطة المختصة. لذلك نجد أن المشرع الجزائري، حدد مسبقاً السلطات المكلفة قانوناً بممارسة نشاط الضبط الإداري بنصوص مسبقة قانوناً، وبالتالي لا يجوز لها أن تتخذ أي إجراء خارج حدود اختصاصاتها المحددة قانوناً، حيث أن سلطات الضبط الإداري لا تتمتع بسلطة تقديرية بل هي مقيدة. فلا يستطيع رئيس البلدية أن يتخذ قراراً إدارياً ضبطياً يتضمن المنع المطلق من ممارسة نشاط معين ولو كان يهدف حماية النظام العام، باعتبار أن هذا الإجراء يشكل عقوبة لا يحق اتخاذه إلا من جهة قضائية.

#### 2. رقابة مشروعية الشكل والإجراءات

إذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري "هو عبارة عن مجموعة الشكليات والقوالب والإجراءات المطلوب توافرها قانوناً أو تنظيمياً إدارياً عند إصدار قرار إداري معين"<sup>3</sup> كشكليات تسبب القرارات، الكتابة، تحديد تاريخ إصداره ونشره، المصادقة والتوقيع عليه، احترام

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 86.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 193.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

حق الدفاع ... وغيرها من الإجراءات والشكليات، فإن عيب الشكل والإجراءات هو عدم الإلتزام والقيام بالشكليات والإجراءات المطلوب القيام بها عند إصدار قرار إداري<sup>1</sup>.

وعليه لقد استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحكم القانون باتباع شكل معين بالنسبة لقرار معين<sup>2</sup>.

إذن القاعدة أن الإدارة لا تفرغ قرارها في شكل معين، فلا جناح عليها إن أصدرت قرارها دون أن تتبع شكليات معينة فيجوز أن تصدره مكتوبا أو شفاهية أو في الشكل الذي تريده، غير أن المشرع قد يتدخل ويتطلب صدور القرار في شكل معين، وذلك حماية لحقوق وحرية الأفراد وتحقيق حسن سير المرافق العامة، وضمان الدقة والسلامة في أعمالها.

فإذا قامت الإدارة بإصدار قرار إداري دون مراعاة الشكل الذي نص عليه القانون كان قرارها غير مشروع، لأنه معيب بعيب الشكل والإجراءات وحق الطعن فيه بالإلغاء، ذلك أن الشكل في القانون العام له أهمية كبيرة، وهو يعتبر من النظام العام، ولا يكون جزؤه البطلان المطلق إذا ما تجاهلت الإدارة اتباعه<sup>3</sup>.

كمثال على ذلك نذكر المادة 04 من المرسوم رقم 91-196 المؤرخ في 04-06-1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، قيدت السلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، باستشارة لجنة رعاية النظام العام المنصوص عليها في المادة 5 من نفس المرسوم، وذلك قبل اتخاذ الإجراءات الآتية، الإعتقال الإداري، الوضع تحت الإقامة الجبرية، المنع من الإقامة. كما أن المشرع الجزائري ألزم صراحة الإدارة بضرورة حماية حرية الأفراد، حيث نصت المادة 8 في المرسوم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطنين على إلتزام الإدارة بإعلام المواطنين بكل التدابير التي تتخذها، وقد نصت المادة 8 على أنه: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تصدرها".

<sup>1</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 193.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 670.

<sup>3</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 49.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

مع ذلك نجد القاضي الإداري أقر بجواز عدم مراعاة هذه الإجراءات والشكليات في حالة الضرورة والإستعجال، نظرا لما تقتضيه هذه الظروف من سرعة التصرف لصيانة النظام العام<sup>1</sup>.

ومنه فإن رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرارات الضبطية رقابة موضوعية، إذ لا تتمتع سلطات الضبط الإداري كأصل عام بسلطة تقديرية شأنها إلا أنه إذا طرأت ظروف استثنائية، يمكن للإدارة أن تتجاهل قواعد الاختصاص والإجراءات والأشكال المحددة مسبقا بموجب القوانين السارية، وذلك لمواجهة متطلبات هذه الظروف. والآن سنحاول التطرق الى رقابة القاضي الإداري إلى رقابة المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية.

### ثانيا: الرقابة القضائية الإدارية على المشروعية الداخلية للقرار الضبطي

تتمثل الأركان الداخلية للرقابة القضائية الإدارية في كل من السبب، المحل والغاية.

#### 1. الرقابة على السبب

عرفه الفقه والقضاء بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع وتحمل رجل الإدارة على التدخل واتخاذ القرار.

وركن السبب في القرار الإداري باعتباره مجرد حالة يكون مستقلا عن رجل الإدارة<sup>2</sup>، فرجل الإدارة لا يخلق السبب أو يوجد بنفسه، إنما يوجد السبب بعيدا عنه فيكون هو المحرك والدافع الى اتخاذ القرار.

والسبب يعتبر ركنا من أركان القرار الإداري، فإذا صدر القرار وخلا من سبب صحيح يبرر صدوره كان القرار معيبا لانعدام سببه وحق الطعن فيه بالإلغاء.

لذلك تعتبر رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري رقابة دقيقة ومتقوطة بحيث قد يكتفي القاضي الإداري برقابة الحد الأدنى للتأكد من الوجود المادي والقانوني للوقائع دون فحص مدى خطورة هذه الوقائع، باعتبارها تخضع لتقدير الإدارة. لكن كأصل عام القاضي

<sup>1</sup> سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضى والإدارة، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائر، 2006، ص 155.

<sup>2</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 55.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

الإداري في مجال الضبط الإداري يوسع من رقابته لتشمل مدى خطورة هذه الوقائع، ذلك لكون الملاءمة تعد شرط من شروط المشروعية، "وهو ما يطلق عليه برقابة الحد الأقصى"<sup>1</sup>. وإذا ما فصلنا أكثر فإن رقابة القاضي الإداري تكون من جانبين: الوقائع والتكييف القانوني لها، كما تمتد هذه الرقابة أحياناً إلى فحص التناسب بين سبب القرار وبيان الآثار الناجمة عنه وهي مسألة تقديرية.

- فيما يتعلق بالرقابة على الوقائع.

يبحث القاضي وجود الواقعة أو عدم وجودها، وصحتها أو عدم صحتها، وهي الواقعة المكونة للسبب "فإذا ثبت عدم وجود الواقعة أو عدم صحتها كان القرار غير مشروع"<sup>2</sup>. مثال ذلك صدور قرار بقبول استقالة موظف ثم تبين بعد ذلك أن هذا الموظف لم يتقدم بطلب استقالته.

- فيما يتعلق بالتكييف القانوني للوقائع

يراقب القاضي الإداري أيضاً التكييف القانوني للوقائع للتأكد من صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة للحالة المكونة لسبب القرار، مثال ذلك في المجال التأديبي عند توقيع جزاء على موظف، يبحث القاضي التكييف القانوني لما ارتكبه الموظف من أفعال، وما إذا كانت هذه الأفعال تشكل أو لا تشكل جريمة تأديبية تستحق التأديب.

- فيما يتعلق بملاءمة القرار الإداري

لا تمتد رقابة القاضي الإداري كقاعدة عامة كما سبق الذكر لملائمة القرار الإداري، فإذا ثبتت صحة الوقائع وسلامة وصفها القانوني فليس للقاضي أن يراقب أهمية الوقائع أو ملاءمة القرار إلا أن القاضي يراقب أحياناً مدى التناسب بين أسباب تدخل الإدارة والإجراءات التي تتخذها وعلى الأخص في المجال التأديبي والبوليس الإداري. "فيؤدي بذلك القاضي دوره الإيجابي ويمارس سلطاته الكاملة حامياً للحريات العامة والتمكين لدولة القانون"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سليمان السعيد، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 56.

<sup>3</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 122.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

### 2. الرقابة على ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري "المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه"<sup>1</sup> والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة وحالا سواء كان باستثناء أو بإلغاء أو تعديل لهذه المراكز، ويتخذ عيب المحل ثلاث صور:

- مخالفة نصوص القوانين واللوائح
- الخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو في تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني
- الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي بني عليها القرار الإداري وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع

فإذا ما خالفت سلطات الضبط الإداري عند قيام الواقعة المادية أو القانونية وإصدارها القرار الإداري القانون، كان القرار باطلا، ويعتبر من أكثر الوسائل استخداما للطعن بقرارات الضبط الإداري.

### 3. الرقابة على ركن الغاية "إساءة استعمال السلطة"

إن الغرض من كل عمل أو تصرف تأتيه الإدارة هو تحقيق الصالح العام، والمشرع يمنح للإدارة السلطة لتوخي هذه الغاية "فإذا اتجهت الإدارة وهي تمارس هذه السلطة إلى تحقيق غرض آخر وتجاوزت غرضها الأساسي وهو النظام العام، اعتبر عملها مشوبا بعيب الانحراف في استخدام السلطة واستوجب ذلك الإلغاء"<sup>2</sup>. ومن شروط تحقق هذا العيب:

1. الشرط الأول والرئيسي وهو أن تقصد الإدارة من كل أعمالها وتصرفاتها تحقيق الصالح العام، إذا حازت الإدارة عنه تحقق العيب.
2. إذا حدد المشرع للإدارة هدفا خاصا ومنحها سلطة محددة لتحقيقه كسلطة الضبط وسلطة التأديب، وقصدت الإدارة تحقيق هدفا آخر غير الهدف الذي قصده المشرع بالذات فإن

<sup>1</sup> حلمي الدقوقي، المرجع السابق، ص 287.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 289.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

عملها يكون غير مشروع، ولو كان يرمي إلى تحقيق الهدف العام وهو الصالح العام، لأن هذه السلطات الممنوحة للإدارة سلطات مخصصة وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف.

3. يجب أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول إلى النتائج التي تقصد تحقيقها أي الخروج على الصالح العام، أو تحقيق الغرض الذي لم يقصده المشرع على أنه "لا يشترط أن تكون نية الإدارة سيئة دائما، بل قد يتحقق هذا العيب، على الرغم من حسن نية الإدارة"<sup>1</sup>، وذلك في الأحوال التي تستهدف من القرار غرضا خاصا غير الغرض الذي قصده المشرع، ولكنه لا يخرج عن دائرة الصالح العام، بل متصل به اتصالا وثيقا،

لذلك يعتبر عيب الانحراف من أدق العيوب، ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة<sup>2</sup> فهو لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل تمتد الرقابة على البواعث والدوافع المسطورة التي حملت رجل الإدارة على التصرف.

في الأخير نقول إن رقابة المشروعية الداخلية على القرارات الإدارية الضبطية تعتبر من أهم الوسائل الفعالة، حيث أن القاضي عند فحصه لمشروعية القرار يتأكد فعلا من كل ما يهدد النظام العام، وفي نفس الوقت يعتبر حاميا لحقوق وحرريات الأفراد.

### المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن قواعد المشروعية العادية وجدت لتحكم نشاط السلطة الإدارية في علاقتها مع الأفراد في الظروف العادية، بحيث تكون ضرورة حماية الحقوق والحرريات العامة للأفراد هي الأساس والتي تعمل هيئات الضبط الإدارية على حمايتها، ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية لا يمكن للإدارة مواجهتها وفقا لقواعد المشروعية العادية، مما يوجب الخروج عن بعض القيود حماية للمصلحة العامة للدولة ككل وكذا الأمن العام.

فالظروف الاستثنائية تؤدي إلى التوسيع من سلطات وامتيازات هيئات الضبط الإدارية مع خضوعها طبعاً لمبدأ المشروعية، الذي يوجب التشريع احترامه سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 53.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 840.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وعليه سنتعرض في هذا المطلب إلى تعريف نظرية الظروف الاستثنائية كفرع أول ثم إلى التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية وأثره على سلطات الضبط الإداري في ميدان الحريات كفرع ثاني.

### الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

من المعلوم أن القوانين العادية تصدر لتواجه الظروف العادية، لكن إذا جدت ظروف استثنائية فإن الوضع يتغير وتصبح هذه القوانين غير صالحة أو غير كافية لمواجهة هذه الظروف، ومنه فإن للسلطات العامة أن تخرج على ما تفرضه القوانين من قيود إذا اقتضت ظروف استثنائية هذا الخروج، فإذا تبين أن تطبيق قاعدة قانونية في حالة معينة لا يتفق مع مقتضيات المحافظة على الأمن العام في الظروف الاستثنائية أو "كان تطبيق القواعد القانونية العادية مؤدياً إلى الإخلال بالنظام العام واضطراب سير المرافق العامة"<sup>1</sup> في هذه الظروف، جاز للسلطات العامة الخروج على القوانين العادية وتطبيق القواعد التي تتفق والظروف الاستثنائية، لأنه إذا اقتضى احترام القانون في وقت معين التضحية بالدولة، فالأولى أن يضحى بالقانون لا أن يضحى بالدولة<sup>2</sup>.

والسؤال المطروح هو ما المقصود بالظروف الاستثنائية؟

يتمثل الظرف الاستثنائي في حالة شاذة وطارئة، مؤقتة وغير متوقعة في ذاتها أو في آثارها، يهدد قيامها بخرق النظام العام، أو اضطرابه أو احتمال ذلك<sup>3</sup> أو تهدد بتعطيل سير المرافق العامة، بحيث يكون تطبيق القانون العادي في ذلك الظرف غير مجد لتحقيق صيانة النظام العام، واستمرار سير المرافق العامة.

وقد اختلف الفقهاء في تسمية هذه الحالة فمنهم من يطلق عليها تسمية "نظرية الحرب"، ومنهم من يستعمل مصطلح "نظرية الضرورة"، أو "الظروف الاستثنائية". وكلها تصب في مسمى ومعنى واحد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 18.

<sup>3</sup> ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط1، مكتبة الفلاح والنشر والتوزيع، الرياض، 1988، ص 268.

<sup>4</sup> العكيلي علي مجيد حسون، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2015، ص 20.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

كما عرفها الفقهاء على أنها: "تلك الحالة من الخطر الجسيم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات باللجوء إلى وسائل استثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات.

وعرفها الفقيه "جون ريفيرو" بأنها: "الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين وفق العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة، وإحلال قواعد مشروعية خاصة محلها يقوم القاضي بتحديد مقتضياتها".

والملاحظ أن سلطات الضبط الإداري تزداد وتتسع في الظروف الاستثنائية، لهذا يتم اللجوء إلى إجراءات الضبط تكون على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم، لكنها تبقى ضرورية من أجل الحفاظ على كيان الدولة من الانهيار، كونها تواجه أوضاع غير عادية تتطوي على تهديد كبير للنظام العام، تتطلب منها اتخاذ إجراءات ضببية جديدة تتلاءم مع هذه الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان المجتمع ووجوده. لكن هذا لا يعني عدم خضوع هيئات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، التي يوجب التشريع احترامها سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، حيث قيد الإدارة بمجموعة من الضوابط حتى لا تسيئ سلطتها فهي ملزمة بأن تعمل على حفظ النظام العام، وسير المرافق العامة سيراً منتظماً<sup>1</sup>. لذلك اعتبر الفقه أن اللجوء إلى تدابير الحالة الاستثنائية ليس مجرد رخصة للإدارة إنما هو واجب يرقى إلى درجة الإلتزام متى توفرت شروطه<sup>2</sup>.

فالظروف الاستثنائية تجد مبرراتها في فكرة الإستعجال تارة وفي مبدأ ضرورة استمرار سير المرافق العامة بانتظام تارة أخرى، ومن هنا أقر القضاء الفرنسي على عدم جواز الخروج عن المشروعية العادية في تدابير الضبط الإداري والمساس بالحقوق والحرريات إلا بتوفر أربع شروط:

1. وجود حالة غير مألوفة تجد الإدارة نفسها عند قيام هذه الحالة عاجزة عن مجابقتها بالوسائل العادية، وبالتالي يتعين على هيئات الضبط الإداري، أن تثبت ان هناك ظروف استثنائية لم تنظمها القوانين العادية لإضفاء المشروعية الاستثنائية على تصرفاتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ابراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص 275.

<sup>2</sup> لباد ناصر، المرجع السابق، ص 171.

<sup>3</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 200، ج1، ص 262.

المادة 91 من دستور 1996 كانت قد حددت حالتى الحصار والطوارئ لمدة زمنية معينة كما سبق الذكر، إذا ما دعت الضرورة الملحة لذلك، ومفهوم ذلك، أن صلاحيات سلطات الضبط الإداري الموسعة في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها بالقدر الضروري لمواجهتها، فالدستور هنا يضمن عدم إساءة استخدام السلطة، لأن هذه الحالة تشكل مجالا خطيرا لانتهاك حقوق الأفراد، كما أنه لم يحدد المدة التي يجب أن تعلن فيها حالتى الطوارئ والحصار.

2. تعرض النظام والأمن العام للخطر. ومعنى ذلك أن يكون الخطر فعلا جسيما ويهدد النظام والأمن العام، ويستحيل دفعه بالوسائل القانونية العادية.

وبالرجوع لنص المادة 93، نجد أنها لم تنص صراحة على وجود الخطر الجسيم، وبالتالي لا يمكن الاعتداء بالخطر البسيط لتقرير الحالة الاستثنائية ومن الشروط الواجب توافرها في الخطر:

- أن يأخذ الخطر وصف الأمر الاستثنائي.
- عدم التنبؤ بوقوع وحدوث هذا الخطر.
- صعوبة واستحالة مواجهته بالطرق المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات العادية بالإضافة إلى الشرط الوارد ذكره في المادة 93 من دستور 1996 المتعلق بوجود الخطر الداهم الذي يصيب مؤسسات البلاد وسلامة ترابها. وبالتأكيد تعود سلطة تقدير مدى جسامته الخطر إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 93 من دستور 1996، التي أعطت له صلاحية تقدير الخطر الوشيك الوقوع<sup>1</sup>. أن يكون الخطر حالا وبالرجوع دائما لنص المادة 93 من دستور 1996 نلاحظ أنها اشترطت ان يكون الخطر حالا حتى يسمح رئيس الجمهورية بتقرير ما إذا كان هناك ظرف استثنائي أم لا بحيث يكون هذا الخطر داهم ويوشك أن يصيب البلاد عامة وسلامة أمنها وترابها، فإذا لم يكن الخطر حالا وغير متأكد من وقوعه، فلا يمكن إقرار الظرف الإستثنائي في هذه الحالة.

<sup>1</sup> تنص المادة 93 من دستور 1996 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها".

3. تتناسب الإجراءات الاستثنائية المتخذة مع الظرف بغية تحقيق المصلحة العامة حيث يكون الغرض من الإجراء الضبطي الاستثنائي هو حماية النظام العام وضمان سيرورة المرافق العامة، فإذا كان الشرط الأول والرئيسي للإدارة في كل أعمالها في الظروف العادية هو أن تقصد تحقيق الصالح العام حتى دون الحاجة إلى نص عليه من قبل المشرع، فإنه حتى مع تحقق الظرف الاستثنائي يجب أن يكون الهدف الأساسي من اتخاذ التدابير والإجراءات هو حماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة<sup>1</sup>. وهذا ما اشترطه مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب إلى ضرورة تناسب الإجراءات الضبطية مع درجة وجسامه الخطر في الظروف الاستثنائية<sup>2</sup>. وهنا يبرز دور القاضي الإداري في تكييف الوسيلة المستخدمة مع درجة وجسامه الحالة الاستثنائية، فإذا وجد القاضي أن الإجراء الضبطي المتخذ أشد من درجة جسامه الخطر، وأن الإدارة كان بإمكانها أن تواجه الظروف بوسائل قانونية أخرى أخف، فإنه يحكم بعدم شرعية الإجراء الاستثنائي، وجاز له الحكم بالإلغاء. وفي ذات السياق نجد أن محكمة القضاء الإداري المصري قررت: "بأن إجراءات الإعتقال وتحديد الإقامة، يجب ألا يلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى، التي يستعصى فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما في ذلك من مساس بالحرية الشخصية، على أن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للمحافظة على الأمن فلا يتجاوز إلى غيره من الأعراض..."<sup>3</sup>. والأصل في السلطة التقديرية أنها تعود للإدارة التي منحها المشرع حرية التقدير سواء بالنسبة لاتخاذ الإجراء أو عدم إتخاذه بحيث تملك تقدير ملاءمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذه<sup>4</sup>. كما أن السلطة التقديرية ترد على بعض أركان القرار دون البعض الآخر، بحيث يكون للإدارة التقدير في اختيار الوقت الذي تتخذ فيه، أو السبب الملائم، أو تعديل المحل أو في

<sup>1</sup> إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص 278.

<sup>2</sup> هاني على الطهراوي، المرجع السابق، ص 25.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 851.

<sup>4</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 18.

إختيار الشكل، أما فيما يتعلق بركن الغاية من المسلم به دائما أن الإدارة لا تتمتع بأي قدر من السلطة التقديرية، ذلك لأن المشرع قد حدد للإدارة غاية وغرضا لا تحيد عنه هو تحقيق النظام العام بكل عناصره في كل ما تأتيه من أعمال. وبالتالي الحديث عن السلطة التقديرية، لا يعني أبدا الخروج عن مبدأ المشروعية وفي ذلك يقول الأستاذ "Rivero": "أن السلطة التقديرية ليست مناقضة لمبدأ المشروعية، فالإدارة عندما تتصرف بصفة تقديرية فهي لا تخرج عن الشرعية"<sup>1</sup>. على أن تخضع السلطة التقديرية التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري إلى مجموعة من العوامل:

**1. النصوص القانونية** إذا وجد نص قانوني يقيد تصرفات وإجراءات الهيئات الإدارية فإنه لا مجال للحديث عن السلطة التقديرية، أما إذا لم يوجد نص قانوني فالسلطة التقديرية جائزة<sup>2</sup>، ذلك أن المشرع لا يمكن أن يتنبأ بكل المشكلات التي قد تصادف سلطات الضبط الإداري في حياتها العملية والتطبيقية.

**2. عامل الزمان والمكان** فهيئات الضبط الإداري في حالة الظروف الإستثنائية لا يمكن أن تطبق إجراءات ضبط استثنائية إلا في المناطق التي يكون فيها تهديد واضح للنظام العام "فتقيد الحريات العامة ويتسع مجال الضبط الإداري"<sup>3</sup>.

وبالنسبة لظرف الزمان فالتدابير التي كانت غير مشروعة في الحالات العادية تصبح مشروعة في الظروف الاستثنائية، وتكون السلطة التقديرية للإدارة واسعة ابتغاء غاية واحدة وهي المحافظة على النظام العام، ويصبح أمر الخضوع لرقابة القضاء ملغى جزئيا ولو أن بعض الفقه أكد على وجوب تدخل القاضي الإداري في حال إساءة استعمال السلطة والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم<sup>4</sup>.

**4. خضوع الإجراءات الضبطية الإستثنائية لرقابة القضاء**

<sup>1</sup> بوقريط عمر، المرجع السابق، ص 71.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 73.

<sup>3</sup> محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص 433.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 435.

عند قيام هيئات الضبط الإداري باتخاذ قراراتها في ظل الظروف الاستثنائية فهي تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يمارس مهمته استناداً إلى وجود أسباب حقيقية وجدية تبرر ذلك، وفي حال لم تستند هذه الرقابة إلى أسباب حقيقية واقعية، فإنه يجوز للقاضي الإعلان عن بطلان الإجراءات غير المشروعة، هذه الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية تختلف من ركن لآخر كما سنوضح الآن.

### بالنسبة لركني الاختصاص، الشكل والإجراءات

في هذا المجال تتعدى رقابة القاضي الإداري، فبالنسبة لركن الاختصاص فإن هيئات الضبط الإداري لها أن تخالف قواعد الاختصاص، المنصوص عليها قانوناً، وبالتالي يحدث توسع في سلطاتها الضبطية الإدارية وفي نفس السياق أجاز مجلس الدولة الفرنسي تصرفات الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، فإذا ما تحتم على الموظف العمومي التغيب عن منصبه بسبب حرب أو اضطراب، فيمكن أن يحل محله فرد عادي دون أي سند شرعي لتأمين سير المرافق العامة، ويعد تصرفه صحيحاً وقد تم تطبيق هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها<sup>1</sup>، وفي نفس الوقت يجوز لسلطات الضبط الإداري في الأوقات العصيبة الخروج عن الإجراءات الشكلية القانونية المنصوص عليها في الحالة العادية لحماية المصالح العامة للأفراد والنظام العام، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الموظف "إيرييه" الصادرة بتاريخ 28-06-1918، حيث أن الموظف إيرييه فصل من الخدمة دون أن يتمكن من الاطلاع على ملف خدمته قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه، وعند صدور قرار فصله من الإدارة المختصة، طعن الموظف في القرار الضبطي على أساس أن سلطة الضبط الإداري التي كانت موجودة في ذلك الوقت لا تملك إصدار مرسوم يلغي ضمانات الموظفين حتى انتهاء الحرب... إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أيد تصرفات الحكومة على أساس أن المرسوم

<sup>1</sup> محمد جمال مطلق الدنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 154.

## الفصل الثاني آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

أوقف تلك الضمانات في فترة الحرب، واعتبر المرسوم إجراء مشروعاً، بسبب الظروف الاستثنائية التي مرت بها فرنسا في ذلك الوقت<sup>1</sup>.

### بالنسبة لركني السبب والغاية

لم يتنازل القاضي الإداري عن رقابته في ظل الظروف الاستثنائية، حول هذين الركنين، فبالنسبة للسبب إذا لم تعم الحالة الواقعية المبررة للإجراء الضبطي المتخذ في الظروف الاستثنائية، حكم بإلغاء الإجراء لعدم مشروعيته، ونفس الشيء بالنسبة لركن الغاية، والتي تتمثل في الحفاظ على النظام العام وسلامة أمن الدولة فإذا حاذت الإدارة عن الغرض الحقيقي لمهمتها المنصوص عليها دستورياً وقانونياً، "اعتبر أيضاً الإجراء غير مشروع حتى لو استند إلى الظروف الاستثنائية"<sup>2</sup>.

وخلاصة ما تقدم أنه بالرغم من اتساع نطاق حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية على مدى مشروعية قرارها خاصة بالنسبة لركن السبب والغاية.

والمهم في كل ذلك أن الرقابة القضائية تعتبر ضماناً هامة لحماية الحريات العامة للمواطنين وإلزام الإدارة بالخضوع للقانون حتى في الظروف الاستثنائية أين تزداد وتتسع سلطات هيئات الضبط الإداري، مع اعتبار المثل الأعلى هو الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم، ناهيك عن الحفاظ على النظام العام الذي يوجب الإبقاء على الدولة.

### الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية وأثره على سلطات الضبط الإداري في ميدان الحريات

من المعروف فقهاً أن نشأة نظرية الظروف الاستثنائية قضائي، كون مجلس الدولة الفرنسي هو من أقر بداية حق الإدارة في التحرر مؤقتاً من القواعد القانونية المقررة لمواجهة الحالات العادية بالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها، "حيث لو طبقت نفس النصوص في

<sup>1</sup> حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 265.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 266.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

الظروف الاستثنائية لأدى ذلك إلى نتائج غير مستساغة نتعارض مع نية واضع هذه النصوص"<sup>1</sup>.

لكن سرعان ما قنن المشرع هذه النظرية وأعطاهها الصفة القانونية، بأن تم وضع تنظيمات قانونية تحقق التلاؤم بين الظروف الاستثنائية المتوقع حدوثها وبين سلطات الضبط الإداري والإيرادات التي يجب أن يتخذها ورأى "بأنها ضرورية للجوء إليها بشكل فوري متى تحققت ظروفها"<sup>2</sup>.

وكما تقدم سالفاً فإن السلطات القانونية الممنوعة في الظروف العادية لا تكفي بل لا تتماشى مع أهمية الظرف الاستثنائي وضرورة المحافظة على النظام العام وكيان الدولة ككل، لذلك المشرع يلجأ كثيراً إلى توسع السلطات إما بنصوص دستورية، كتلك المتعلقة بلوائح الضرورة أو بقوانين خاصة كقانون الطوارئ. هذه الحلول التشريعية غالباً ما تفرض قيوداً شديدة على حقوق وحرية الأفراد العامة في مقابل امتيازات واسعة تمكنها من القدرة على استيعاب الظروف الطارئة ومن أجل التوفيق بين حقوق الأفراد وحرية العامة من جهة وبين السلطات الواسعة للإدارة والخوف من تعسف الإدارة من جهة أخرى، حرص المشرع دائماً على وضع قيود قانونية تكفل حسن استخدامها وعدم تجاوز خاصة الغرض الذي أقرت من أجله<sup>3</sup> وهو حماية النظام والأمن العامين.

ومن القيود التي حددها المشرع نجد تحديد الجهة المختصة بإعلانها، حالات تطبيقها، تحديد مدة سريانها، وشروط تمديدتها، مثلاً عند إعلان حالة الطوارئ نجد المشرع يشترط مايلي:

- أن يكون الإعلان في الحالات التي ينص عليها القانون.
- أن يتضمن الإعلان بيانات محددة، كبيان الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ، تحديد المنطقة التي تشملها، تحديد تاريخ سريانها.
- أن يتضمن الإعلان بيانات تتعلق بمدة سريانه.

<sup>1</sup> عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 17.

<sup>2</sup> لبّاد ناصر، المرجع السابق، ص 171.

<sup>3</sup> سكاكني باية، المرجع السابق، ص 203.

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

وقد اعتبرت بعض الدول "أن خلو الإعلان عن حالة الطوارئ من هذه البيانات يجعله باطلا، كدستور جمهورية مصر"<sup>1</sup>.

ومن التطبيقات التشريعية لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون الفرنسي الذي يعتبر مهدها، نجد المادة 16 من دستور 1958، التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية التي يرى أنها كفيلة بإعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية التي توقف بسبب قيام الظروف الاستثنائية

أيضا في القانون الصادر في 03 أبريل 1955 المعدل في 15 أبريل 1960، يمكن لرئيس الجمهورية الإعلان عن حالة الطوارئ في كل الأراضي الفرنسية أو في جزء منها متى وجد خطر عاجل يعرض النظام العام لاعتداءات جسيمة، ومن بين تأثيرات هذا القانون على الحريات نصت على منع مرور الأشخاص والسيارات في الأماكن والأوقات التي يصدر قرار بتحديدتها وتحديد إقامة الأشخاص في المناطق التي تطبق فيها حالة الطوارئ ومنع كل شخص تصدر منه تصرفات تعيق عمل السلطات العامة من الإقامة في كل أو جزء من الإقليم الذي أعلنت فيه حالة الطوارئ...<sup>2</sup>

وبالنسبة للمشرع الجزائري فإنه قد سبق وتعرضنا لتطبيقات الظروف الاستثنائية وفق القوانين والديساتير الجزائرية عند تعرضنا لسلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية ولا بأس أن نتعرض لها بإيجاز.

فص المادة 91 من دستور 1996 المعدل في 2016 على أنه "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

وقد عرفت الجزائر عدة تطبيقات لنظرية الظروف الاستثنائية خلال عشرية التسعينيات نتيجة للظروف الأمنية غير المستقرة عقب توقيف المسار الانتخابي سنة 1991، وما ترتب

<sup>1</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 285.

<sup>2</sup> راجي أحسن، الحريات العامة، الحركة الجموعية بين السلطة والحرية والجمعيات الاجتماعات العمومية، دار الكتاب

الحديث، القاهرة، 2013، ص 209

## الفصل الثاني

### آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية

عنه من تقليص وتحديد ممارسة الحريات بصفة عامة في سبيل التحكم في استقرار الأوضاع واستتباب الأمن<sup>1</sup>.

وكتطبيق لها أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 الصادر بتاريخ 4 جويلية 1991 كنتيجة لتطور الأحداث الخاصة بالإضراب النيابي الذي نظمته حزب جبهة الإنقاذ المعارض والذي أدى إلى حله، والذي بموجب المادة 07 منه تم منح الجيش صلاحية منع أي تجمعات يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن<sup>2</sup>.

وقبل ذلك عرفت الجزائر إعلان حالة الاستثنائية بتاريخ 03 أكتوبر 1963 تطبيقا لنص المادة 59 من دستور 1963، وحالة الحصار أثناء زلزال الأصنام.

في الأخير يمكن القول إن نظرية الظروف الاستثنائية منحها مجلس الدولة الفرنسي مفهوما أوسع وأرسى لها قواعد هامة تتأولتها النصوص التشريعية وقننتها في مواد ونصوص تشريعية.

وعليه إذا ما ثبت أن الأعمال الإدارية سواء قانونية أو مادية كانت فعلا ضرورية لحماية النظام العام وكيان الدولة ككل، وتضمن حسن سير المرافق العامة. في الظروف الاستثنائية يمكن أن نصبح عليها صفة المشروعية مع تشديد الرقابة القضائية وفق ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي سواء بإلغاء القرار أو حتى تعويض المتضرر منها مع الحكم القضائي بمشروعيتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> راجي أحسن، المرجع السابق، ص 211.

<sup>2</sup> لبّاد ناصر، المرجع السابق، ص 173.

<sup>3</sup> راجي أحسن، المرجع السابق، ص 211.

الخاتمة

### الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة نخلص أن مهام ووظائف هيئات الضبط الإداري عديدة ومتنوعة، ولطالما كانت محل اهتمام من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية. والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها، فإن نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، وإلا لماذا عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب المادي خاصة وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها.

تمارس هيئات الضبط الإداري بكل أنواعها صلاحياتها لأجل المحافظة على النظام العام بأهدافه التقليدية والحديثة التي ظهرت بفضل التطور الحاصل في المجتمع في كل المجالات، على الخصوص التطور التكنولوجي، هذا التوسع في مفهوم النظام العام أدى بصفة آلية إلى توسع تدخل سلطات الضبط الإداري.

إن ممارسة هيئات الضبط الإداري لأعمالها يتعلق خاصة بالحريات العامة ويمس بحقوق المواطنين، ومن هذه الناحية نجد أن الضبط الإداري يتسع ويضيق حسب الظروف التي يمر بها، ففي الظروف العادية تنحصر قواعد الضبط الإداري في ظروف السلم ويتشدد القاضي في رقابته لها لما لأعمالها من مساس بحريات الأفراد مثل منع المواطنين من ممارسة حقهم في التجمع أو تكوين جمعيات أو غيرها، ما دام ذلك سيتم في الإطار المحدد قانونا. أما في الظروف الاستثنائية، فتتوسع قواعد الضبط الإداري على حساب الحريات العامة، وينحصر معها دور القاضي كثيرا في مراقبة أعمال هيئات الضبط الإداري سواء عند استخدامها وسائل قانونية كاللوائح وقرارات الضبط بأشكالها المختلفة أو عند استخدامها وسائل مادية المتمثلة في التنفيذ المباشر أو الجبري أو الجزاء الإداري الوقائي.

هذا ما اقتضى وضع ضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة هيئات الضبط الإداري لتجسيد الموازنة بين اعتبارات ممارسة الحقوق والحريات العامة وبين ضرورات الحفاظ على النظام العام بصفة وقائية.

تأسيسا على ما سبق، تخول الدراسة السابقة الوصول إلى بعض الاقتراحات:

- تحديد الهيئات المختصة للقيام بسلطات الضبط الإداري تحديدا دقيقا نافيا كل لبس، وتحديد الاختصاصات المنوطة بها تحديدا دقيقا لتلافي تنازع الاختصاص بين مختلف هذه الهيئات.

## الخاتمة

- ضرورة تفعيل سلطات هيئات الضبط الإداري ودورها الهام في المحافظة على النظام العام بكل عناصره ببذل جهد أكبر وإيجاد تنظيم تشريعي حديث لجميع هيئات الضبط الإداري من أجل تنظيم وتطوير أعمالها.
- وضع قيود أكبر من قبل المشرع الجزائري على هيئات الضبط الإداري، من أجل التقيد بها سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية على وجه الخصوص، في مجال ممارسة حق التجمع بكل أشكاله، تنظيم الاجتماعات أو التجمعات العمومية أو المظاهرات أو المسيرات وهو ما يكرس ثقة المواطن في الإدارة.
- توعية الرأي العام لمهام الضبط الإداري ومالها من أهمية في حفظ النظام العام بكل عناصره، درءا للفوضى وكل ما يمس حياة الأفراد، وتحقيقا للأمن، وزيادة شعور الأفراد بأهمية دور الضبط الإداري.
- تحديد مجال الحريات خاصة في ظل الظروف الاستثنائية لما لهذه الحالة من خطورة عليها في ظل السلطات الواسعة الممنوحة لهيئات الضبط الإداري، وتقييد وحصر لدور القاضي الإداري.
- ضرورة إيجاد آليات دستورية أكثر مرونة لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ومنها قراراتها في مجال الضبط الإداري والحريات بشكل يجعل آليات الرقابة من شأنها أن تدفع وتحفز الحكومة على احترام الحقوق والحريات تقاديا للمساءلة البرلمانية بشتى صورها، وفي ذلك تعزيزا لضمانات تلك الحقوق والحريات.
- لا بد من تفعيل دور القضاء الإداري بشكل جدي وإبرادة سياسية بإجراء تعديلات جوهرية في تنظيم السلطة القضائية بما يضمن التكريس الفعلي لاستقلاليتها المنصوص عليها قانونيا ودستوريا في الواقع. كما يجب الإعتماد على التكوين والتخصص لرفع مستوى الأداء الرقابي القضائي الإداري على أعمال سلطات الضبط الإداري، من أجل إرساء قواعد القانون الإداري ومواكبة التطورات الحاصلة، والحد من التبعية للقانون الإداري الفرنسي، وتمكنه فعلا من مراقبة أعمال هيئات الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات الأساسية والموازنة بين الحقين، ويبقى دور القاضي الإداري في الرقابة ضمانة حقيقية في إعطاء الأفراد حق التقاضي والمحافظة على حقوقه وحماية حرياتهم الأساسية.

## الخاتمة

وفي الأخير لا يسعنا القول إلا أن تأثير هيئات الضبط الإداري على الحريات العامة والحقوق الأساسية واقع لا بد منه، من أجل تحقيق أهداف الأمن والنظام العامين، وتلافي وقوع الفوضى، وفرض هيبة وسلطان الدولة، لكن في ظل احترام كامل للحقوق والحريات العامة المضمونة دستوريا تحت رقابة القضاء الإداري، ويبقى الحل الأمثل هو السعي الدائم لخلق التوازن بين السلطة والحرية بدون تغليب أحدهما على الآخر، ولا يتحقق ذلك إلا في دولة القانون والمؤسسات.

# قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع

### 1. النصوص القانونية

#### أولاً: الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09 الصادرة بتاريخ 01-03-1989.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-02-1996، الجريدة الرسمية عدد 76-1996 المتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10-04-2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 25 الصادرة بتاريخ 14-04-2002 المعدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15-11-2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 63 الصادرة في 16-11-2008.

#### ثانياً: النصوص التشريعية

1. القانون رقم 13/08 المؤرخ في 20-07-2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 85-05، المؤرخ في 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44 الصادرة بتاريخ 03-08-2008.
2. القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 26 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02-12-1991 المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 62 الصادر بتاريخ 1991.
3. القانون رقم 04-05 المتضمن قانون التهيئة والتعمير، المؤرخ في 14-08-2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 51/2004.
4. القانون رقم 86-07 المؤرخ في 04-03-1986، المتضمن الترقية العقارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 10 المؤرخ في 05-03-1986.
5. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12، الصادرة في 29-02-2021.

## قائمة المصادر والمراجع

6. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 37 الصادرة في 03-06-2011.
7. الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 08 يونيو 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.
8. الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المعدل والمتمم للقانون رقم 91-23 المؤرخ في 06-12-1991، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 23-02-2011.
9. الأمر رقم 75-79 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975، المتعلق بدفن الموتى.

### ثالثا: النصوص التنظيمية

1. المرسوم الرئاسي رقم 91-96، المؤرخ في 04-06-1991، المتعلق بحالة الحصار، الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 29، الصادرة بتاريخ 12 جوان 1991.
2. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 المتعلق بحالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 10/1992.
3. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 41 الصادرة بتاريخ 13 أكتوبر 1981.
4. المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25-06-1981، الجريدة الرسمية، العدد 31 المؤرخة 06-06-1991، المحدد لشروط تطبيق المادة 07 من المرسوم رقم 91-196 المتعلق بتقرير حالة الحصار.
5. المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23-02-1991 المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك، الجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 27-02-1991.
6. المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27-07-1993 ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية عدد 05 المؤرخة في 07-02-1993.

## قائمة المصادر والمراجع

7. المرسوم التنفيذي رقم 91-01 المؤرخ في 19 جانفي 1991، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 21 أوت 1991.
8. المرسوم التنفيذي رقم 83-373، المؤرخ في 28 ماي 1983 المتعلق بسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه على النظام العام، الجريدة الرسمية العدد 20 الصادرة بتاريخ 1983.
9. المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14-09-1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29-09-1990 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 67 الصادرة بتاريخ 1992.
10. المرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 30-06-1987 يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 01-07-1987.

## II. الكتب

1. ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط1، مكتبة الفلاح والنشر والتوزيع، الرياض، 1988.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
3. العكيلي علي مجيد حسون، الحماية الدستورية لحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، 2015.
4. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
5. هاني على الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 1996، الجزء الأول.
6. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارات في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
7. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية، دط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989.

## قائمة المصادر والمراجع

8. حمدي قبيلات، القانون الإداري، "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، الجزء الأول.
9. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
10. حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
11. حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
12. ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1981.
13. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
14. محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري والنشاط الإداري والتنظيم الإداري" دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004.
15. محمد جمال مطلق الدنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
16. محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
17. محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
18. محمدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، مصر، 2002.
19. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 1978.
20. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، الجزء الأول.
21. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دط، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012.
22. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

## قائمة المصادر والمراجع

23. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
24. نسرین شریفی، مریم عمارة، سعید بوعلی، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
25. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2009.
26. سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
27. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1991.
28. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
29. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1952.
30. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
31. عبد العزيز الجوهري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة (دعوة الإلغاء، دعوى التعويض)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
32. عبد الرؤوف هاشم البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار السلام الفكر الجامعي، مصر، 2007.
33. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2002.
34. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
35. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
36. عمار عوابدي الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.

## قائمة المصادر والمراجع

37. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دط، دار هومة للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2003.
38. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000.
39. فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2011.
40. قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
41. رابحي أحسن، الحريات العامة، الحركة الجمعوية بين السلطة والحريات والجمعيات والإجتماعات العمومية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
42. غسان مدحت الخيري، مدخل القانون الإداري، دار الراجحة للنشر، الأردن، 2013.

### III. المذكرات والأطروحات

1. أحمد المآربي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007.
2. بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.
3. معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2010.
4. مريم عروس، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1994.
5. نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010.
6. سكيينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990.

## قائمة المصادر والمراجع

7. سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2003.
8. عبد الفتاح شماخي، آثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1997.
9. فتيسي فوزية، الحق في ممارسة الشعائر الدينية وضوابطه في ظل أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي الإنساني، جامعة باتنة، الجزائر، 2010.
10. قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإدارة، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006.
11. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.
12. مواقي بناني أحمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013.
13. محمد عصفور، وقاية النظام الإجتماعي باعتبارها قيدا على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1961.
14. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس. مصر، 1979.
15. عبد القادر دراجي، سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2013.

# الفهرس

## الفهرس

1	مقدمة:
7	الفصل الأول: مفهوم هيئات الضبط الإداري وأشكالها
7	المبحث الأول: مفهوم هيئات الضبط الإداري
7	المطلب الأول: تعريف هيئات الضبط الإداري
8	الفرع الأول: تعريف هيئات الضبط الإداري
8	الفرع الثاني: خصائص هيئات الضبط الإداري
10	المطلب الثاني: أهداف هيئات الضبط الإداري
10	الفرع الأول: مدلول فكرة النظام العام وخصائصه
15	الفرع الثاني: عناصر النظام العام
24	المبحث الثاني: أشكال هيئات الضبط الإداري
25	المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي
25	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
36	الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء
39	المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي
39	الفرع الأول: الوالي
43	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
49	الفصل الثاني: آليات عمل هيئات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية والاستثنائية
49	المبحث الأول: آليات هيئات الضبط الإداري
50	المطلب الأول: الآليات القانونية لتحقيق أهداف العين الإداري
50	الفرع الأول: لوائح الضبط التنظيمية
54	الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية
56	المطلب الثاني: الآليات المادية لتحقيق أهداف الضبط الإداري
56	الفرع الأول: التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري

## الفهرس

61	الفرع الثاني: الجزء الإدارة الوقائي.....
65	المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري.....
66	المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.....
66	الفرع الأول: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية.....
68	الفرع الثاني: فكرة النظام القانوني للحريات العامة كفيد على سلطات الضبط الإداري.....
71	الفرع الثالث: خضوع لاجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية.....
77	المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....
78	الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.....
84	الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للظروف الاستثنائية وأثره على سلطات الضبط الإداري في ميدان الحريات.....
89	الخاتمة:.....
101	الفهرس.....

# المُلخَص



## ملخص مذكرة الماستر

تعتبر هيئات الضبط الإداري السلطات المخول لها قانونا ممارسة الضبط، وذلك بإصدار تدابير وإجراءات ضبطية بإرادتها المنفردة وبصفة وقائية من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة، مستعينة في ذلك بآليات قانونية وأخرى مادية، وذلك ضمن مجموعة من الحدود وضعها المشرع الجزائري لسلطات الضبط لضمان عدم المساس بالحريات العامة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

### الكلمات المفتاحية :

1/هيئات الضبط الإداري 2/النظام العام 3/الحقوق والحريات العامة 4/ الآليات القانونية 5/ الآليات المادية.

---

### Abstract of The master thesis

Administrative control authority are considered the authorities legally authorized to exercise control, by issuing control measures and procedures unilaterally and in a preventive manner in order to preserve public order with its traditional and modern elements, using legal and other physical means, within a set of limits set by The Algerian legislator to the control authority to ensure that public freedoms are not infringed, whether in normal or exceptional circumstances.

### Keywords:

1/ administrative control Authority 2/ public rights and freedoms 3/ légal means 4/physical means