

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



تخصص: قانون إداري

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

بغوان

حدود سلطات الضبط الإداري
في التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالبين:

بوعايدة كمال

✓ علية صابر

✓ لطرش صلاح الدين

أمام لجنة المناقشة المكونة من السادة الأساتذة

الصفة	الجامعة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة المسيلة
مشرفا ومقررا	جامعة المسيلة	أستاذ مساعد قسم 'ب'	بوعايدة كمال
مناقشا	جامعة المسيلة

السنة الجامعية: 2024/2023



ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): عليّة صباير الصفة: طالب، أستاذ، باحث الثانية ماستر
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 1099358509 والصادرة بتاريخ 2019 / 11 / 25
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق والسياسة قسم الحقوق
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها: حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ:

توقيع المعني (ة)

3



شكر وعرفان

لقد زفت دموع الأقلام إلى أوراق تخط عليها
أجل العبارات؛ فهل بإمكان الأقلام أن تعبر عن
الشكر والعرفان؛ وهل تكفي الأوراق لكل
الكلمات فما علينا سوى اختصارها في العبارات؛
فكل الشكر إلى الأسناد والأخ والصديق 'بوعاين
كمال' منبع المعرفه والسراج فشكر الك على كل ما
قدمته لي في مساهمتك الكيره في إنجاز هذا العمل؛
مرحم الله عزيزتك التي أجبنتك وجمعت لها بعد عمس
طويل في الجنة الفردوس.



إهداء

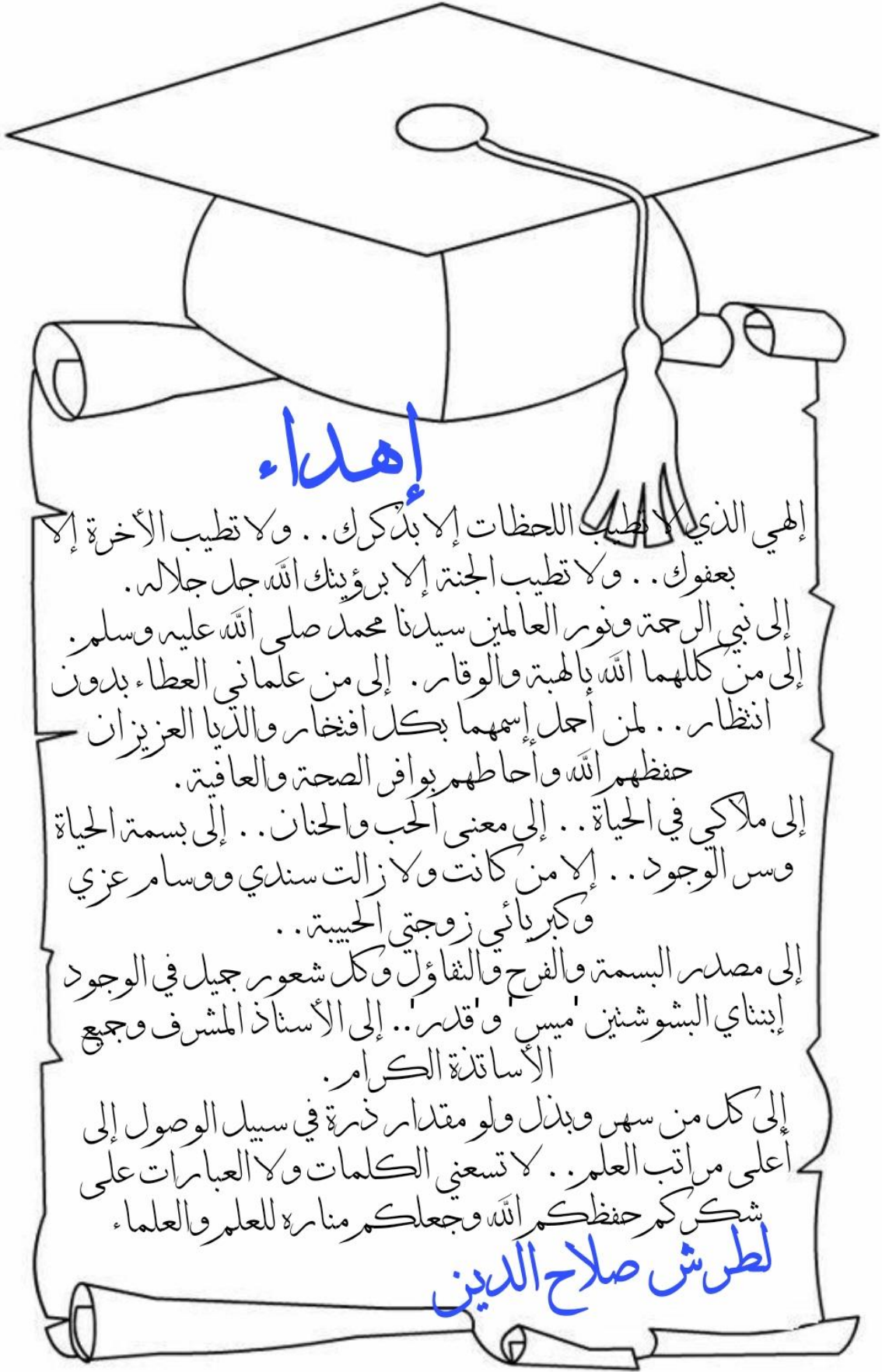
هنا سوف أضع كلماتي لكل من ترك بصمة في حياتي وغير من
مجاهدا وعمق في توسيع مداركي العلمية والعقلية..
إلى الذي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعته
ولا تطيب الجنة إلا برؤيته الله جل جلاله.
إلى من بلغ الرسالة.. وأدى الأمانة.. ونصح الأمة.. إلى نبي
الرحمة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.
إلى ملاكي في الحياة إلى معنى الحب والحنان.. إلى من كان
دعائها سنجاحي وحنانها بلسم جراحى.. إلى السند الدائم
والكتف الذي لا يميل أمي فطيمة!
إلى من أجل اسمه بكل أفنخار.. إلى تروح أبي الطاهرة وتعب
السنين الذي لم يكن له الله ليرتاح 'أجد' موعدا الجنة إن شاء
الله.

إلى نصفي الثاني النائمت تحت التراب.. سلام الله عليك ورحمته
المليحة صديق الروح وبوصلتي إذا تاهت بي الخطوات
'جمال عليّة' كما تخلو لك أن تكتبها مقدا الاسم عن اللقب..
إليكم أنتم أحبة عمري إخوتي وأبنائهم كل باسمه.. إلى فرحة
البيت الأولى 'هيثم'



إلى عزيزي أمي 'ريان' ووحيدة أمها
'جوري' وقرّة عيني 'يزن' أرسلان
والمشاغب 'منصف' جاد يوسف!
سيف قلمي هنا برهته ليستقر
بين أنظاركم ما كتبت لعلها هذه المفردات قد
تذكركم بي يوما ما..
إليك أنت.. إليك أنت.. إلى كل من سقط
من قلمي سهوا وليس عمدا..

صابر عليّة



إهداء

إلهي الذي لا تطيب اللحظات إلا بذكرك.. ولا تطيب الأخرى إلا بعفوك.. ولا تطيب الجنة إلا بؤينك الله جل جلاله.

إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.
إلى من كللهم الله بالهبة والوقار. إلى من علماني العطاء بدون انظار... لمن أحمل إسمهما بكل افتخار والديا العزيزان حفظهم الله وأحاطهم بواف الصحة والعافية.

إلى ملاكي في الحياة.. إلى معنى الحب والحنان.. إلى بسمته الحياة وس الوجود.. إلامن كانت ولا زالت سندي وسامر عزي وكبريائي زوجتي الحبيبة..

إلى مصدر البسمة والفرح والثاؤل وكل شعور جميل في الوجود
إبنناي البشوشين 'ميس' و'قدر'.. إلى الأسناذ المشرف وجمع
الأساتذة الكرام.

إلى كل من سهر وبذل ولو مقدار ذرة في سبيل الوصول إلى
أعلى مراتب العلم.. لا تسعني الكلمات ولا العبارات على
شكركم حفظكم الله وجعلكم منارة للعلم والعلماء

لطرش صلاح الدين

قائمة الاختصاصات



قائمة الاختصارات

المعنى	الاختصار
الجمهورية الجزائرية	ج ج
الجريدة الرسمية	ج ر
دون سنة	د س
دون طبعة	د ط
صفحة	ص
العدد	ع

مقر كهيئة





مقدمة

لاشك أن المهام الأساسية للدولة من خلال أجهزتها الإدارية المركزية أو المحلية هي خدمة المواطنين وتحقيق المنفعة العامة، حيث عرفت وظائف الدولة تطورات تاريخية هامة التي تعدت مسؤوليتها عن الأمن والدفاع وحل المنازعات بواسطة القضاء، إلى أن وصلت لما يعرف اليوم بالدولة المتدخلة، إذ اتسعت رقعة نشاطها بعد تدخلها في مجالات شتى بغرض أدائها لوظائف كثيرة تحقيقاً للمصلحة العامة.

وعلى الرغم من تعدد وتنوع هذه الوظائف إلا أن الفقه يرى أن كيفية ممارستها لا تخرج عن صورتين أساسيتين، فقد تمارس الإدارة نشاطها بتقديم خدمات بواسطة جهاز أو مرفق، أو تعمل على الحفاظ على النظام العام بما فيه من أمن عام، سكينه عامة، وصحة عامة، بواسطة الأمر والزجر وهذا ما يعرف بالضبط الإداري.

عهد المشرع بسلطة الضبط الإداري لعدة هيئات داخل الدول تتوزع بين هيئات وطنية تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وهيئات أخرى محلي الوالي ورئيس البلدية.

وقد يمارس الضبط بصورة عامة، أي أن يعهد به لسلطة عامة بهدف تنظيم كل ما يمس بالنظام العام اتجاه كل نشاط دون اقتصره على مجال معين أو بعنصر محدد من عناصر النظام العام سواء كان عنصراً من العناصر التقليدية "الأمن العام، الصحة العامة، والسكينه العامة"، أو عنصراً من عناصر الحداثة "النظام العام البيئي، النظام العام الاقتصادي، النظام العام الجمالي للطابع العمراني". والضبط الإداري بهذه الصورة المكثفة التي أصبحنا نشهدها في الوقت الحالي بنوع من الحيطة والحذر والصرامة والجديه، لتحقيق التوازن بين بسط الإدارة لسلطتها على الأفراد وتمتعهم بحقوقهم وحررياتهم وكسب ثقتهم عن طريق حمايتهم وتمكينهم من ممارسة التقاضي.

أفرزت فكرة التوازن نوعاً من الحدود الممارسة أثناء مباشرة الضبط الإداري، إلا أن أهم ما يميزها كونها حدود تتبلور بالنظر للحالة القائمة سواء كانت ضمن الوضع العادي أو تمارس ضمن أوضاع غير طبيعية يميزها نوع من الشدة لمجابهة الأخطار المتعلقة بالنظام العام، ومن هذه النقاط تبرز دراستنا البحثية ضمن هذه المذكرة العلمية حول توضيح حدود نشاط الضبط الإداري الممارس من طرف السلطات الضبطية للحفاظ على النظام العام.

حيث احتوت الدساتير والقوانين من ضمانات تتعلق بحقوق الإنسان، فإنها تبقى عاجزة لوحدها عن توفير مناخ الحرية، ولعلّ من أكثر التشريعات تأثيراً على حقوق الإنسان هي التشريعات الاستثنائية التي تلجأ الدولة إليها عندما تمر بظروف طارئة سواء كان المصدر داخلياً أو كان دولياً، حيث عمد المشرع إلى وضع إطار قانوني وتنظيمي للظروف الاستثنائية تحدّد فيه السلطة التنفيذية مسبقاً مجال ممارسة اختصاصاتها الاستثنائية لمواجهة الأزمة، دون الخروج عن المجال المحدد للشرعية، ودون أن يترتب على ذلك زوال كلي للحريات، فهو مجرد تقييد مؤقت لبعض الحقوق والحريات بما يحقق النظام العام في الدولة وتحليلاً للنصوص الدستورية أو التنظيمية المتعلقة بالظروف الاستثنائية حاولنا بيان كيف طبقتها الجزائر أثناء حالتها الطوارئ والحصار التي أعلنت عنها بعد الأزمة الأمنية التي عرفتها البلاد، وكذا معرفة الحقوق والحريات التي تم تقييدها خلال تلك الفترة.

أهمية الدراسة

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



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

كما تظهر أهمية الدراسة أيضا إذا وضعنا أعيننا على التوجه السياسي للدولة، الذي يضمن للإدارة مركزا مميزا ويلقي على عاتقها مهام كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهذا لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام بالمقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة وإن هي حققت هذه المعادلة فإنها تترك انطبعا وإحساسا بالرضا لدى الأوساط الاجتماعية وبالتالي تكريس الثقة بين المجتمع وإدارته والعكس صحيح.

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

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

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إيضاح مفهوم الضبط الإداري وأنواعه وأهدافه والأساليب التي تمارس بها الإدارة العامة الضبط الإداري، وحدود سلطات الإداري في الظروف العادية المتمثلة في الخضوع لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، وكيف تتسع هذه السلطات في ظل نظرية الظروف الاستثنائية، والنصوص الدستورية الناظمة لتلك الظروف والرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.



أسباب اختيار الموضوع

إن اختيار الموضوع كان بناء على أسباب ذاتية وموضوعية:

أولاً. الأسباب الذاتية

- ✓ اهتمامي البالغ وميولي للقانون الإداري كان المحفز الرئيسي لاتخاذ هذه الدراسة وباعتبار أن الضبط ركيزة لا متناهية ضمن القانون الإداري كان لي بالغ الاهتمام لدراسته.
- ✓ كما أن اختياري لهذا الموضوع كان بعناية ودقة وليس بمحض العبت والصدفة وانتيقته بناء على طموح في المستقبل لكي تكون لي هذه الدراسة كإضافة ثرية لي في القانون الإداري.
- ✓ ناهيك عن رغبتني في التأليف في القانون الإداري.
- ✓ كما أن ميولي إلى الجانب الإداري زادني اهتماما وحماسا وتعمقا في دراسة هذا الموضوع كونه يرتبط بكل المجتمعات والأفراد.

ثانياً. الأسباب الموضوعية

- ✓ معرفة الضبط الإداري وأهم خصائصه وما يميزه عن غير من المفاهيم المشابهة له.
- ✓ معرفة أهم السلطات التي تتحكم في الضبط الإداري سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي.
- ✓ الدافع الأهم هو البحث عن حدود الضبط التي تحكم القرارات الضبطية في الوضع العادي والوضع الاستثنائي.
- ✓ معرفة كيفية التوصل إلى أن المشرع قام بحماية حريات الأفراد حتى في أخطر الأوضاع وحافظ على الحد الأدنى لهذه الحقوق عن طريق ضوابط أفرد لها أوضاع استثنائية.

✓ توضيح فكرة اختلاف الضوابط التي تحكم الوضع العادي والوضع الاستثنائي خاصة النقطة الجوهرية المتعلقة بكيفية انتقال القاضي الإداري من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة.

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

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

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

الإشكالية

سنحاول في هذا العمل تباين فكرة الضبط الإداري في التشريع الجزائري، وكيف تعامل معه في العديد من الحالات، وعليه سنحاول معرفة الضبط الإداري وأهم السلطات التي تتحكم فيها من خلال طرح الإشكالية التالية:

فيما تتمثل سلطات الضبط الإداري؟ وكيف تعامل المشرع الجزائري معها؟

التساؤلات الفرعية

وتندرج ضمن هذا الإطار عدة تساؤلات فرعية:

✓ ما مفهوم الضبط الإداري؟



- ✓ ما هي الوسائل المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها؟
- ✓ ما هي حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية؟
- ✓ ما هي الرقابة الممارسة على سلطات الضبط الإداري؟

المنهج المتبع

لقد اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك من أجل توضيح مفهوم الضبط الإداري وسلطاته سواء كانت في الظروف العادية أو الاستثنائية، وكذا الاعتماد على المنهج التحليلي لتحليل مختلف النصوص القانونية والآراء والأفكار الفقهية المتعلقة بالموضوع الدراسة.

هيكل الدراسة

قمنا بتقسيم دراستنا إلى فصلين رئيسيين كما يلي:

الفصل الأول كان تحت عنوان "ماهية الضبط الإداري في التشريع الجزائري"، حيث احتوى هذا الفصل على مبحثين تطرقنا إلى الإطار القانوني للضبط الإداري (المبحث الأول)، ثم تناولنا سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

أما فيما يخص الفصل الثاني فكان تحت عنوان "حدود نطاق سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري"، حيث اشتمل هذا الفصل على مبحثين، تطرقنا فيه إلى حدود سلطات الضبط الإداري (المبحث الأول)، ثم رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري (المبحث الثاني).

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري فهي

التشريع الجزائي



تمهيد

تعمل الإدارة العامة في الدولة على خدمة وتحقيق المصلحة العامة والحفاظ عليها، ويعتبر النظام العام فيها بصورة وقائية ومنظمة، وذلك لضمان السير الحسن للمرافق العامة كالتنظيم والرقابة، وأعمال مادية وقانونية لتحقيق الوظيفية العامة يطلق عليها اصطلاح النشاط الإداري المتمثل في مظهرين أساسيين هما المرافق العامة، والضبط الإداري هذا الأخير هو الأسلوب الذي بواسطته تحقق أهداف الإدارة العامة وغايتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية ومنظمة ودائمة، كما أن الحفاظ على الأمن العام داخل المجتمع من أقدم واجبات الدولة ومن أهم وظائفها، وقد حددت السلطات الإدارية المختصة بممارسته، فهناك هيئات لها اختصاص إقليمي عام كرئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية، وهيئات تمارس هذه الصلاحية في حدود جغرافية وإقليمية محددة، والمتمثلة في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وتقوم هذه الهيئات من أجل الحفاظ على حقوق الأفراد وحريتهم يستلزم عليها القيام بمجموعة من التدابير بهدف الحفاظ على الأمن العام على المستوى الإقليمي والمحلي في الحالات العادية دون الخروج على مبدأ المشروعية، كما يستلزم عليها الحفاظ على الأمن العام في الحالات الاستثنائية وهو ما سنتطرق إلى دراسته في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين:

الاطار القانوني للضبط الإداري (مبحث أول)، سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري (مبحث ثاني).



المبحث الأول: الاطار القانوني للضبط الاداري

يعد الضبط الإداري إجراء وإن كان القصد منه المحافظة على الأمن العام إلا أنه يحمل درجة معينة من الخطورة لاتصاله بالحريات العامة وتأثيراتها، لذا وجب تحديد هيئات الضبط الإداري المخولة لحماية الأمن العام في الحالات العادية تحديدا دقيقا والتقليص منها قدر الإمكان، حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء، كما أن هذا التحديد يؤدي إلى القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص، فلو تعددت الهيئات الممارسة لها لأدى ذلك إلى التنازع في الاختصاص، وعليه سنحاول ضبط المفاهيم الأساسية لمفهوم الضبط الإداري من عدة جهات، كما سنتمكن من معرفة أهم الوسائل التي يقوم عليها الضبط الإداري من خلال المطلبين المواليين: مفهوم الضبط الإداري (المطلب الأول)، وسائل سلطات الضبط الاداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري فكرة قديمة مرتبطة بوجود الدولة، بحيث لا يمكن لأي دولة أن تستغني عن وظيفة الضبط الإداري على اختلاف نظامها السياسي وتركيبية مجتمعها فكل دولة تسعى بشكل أو بآخر إلى الحفاظ على نظامها العام وعلى استقرارها، ولتوضيح فكرة الضبط الإداري يجب البحث في مختلف التعريفات التي تناولت هذه الفكرة، و تبيان أهدافها إضافة إلى سلطاتها والوسائل التي تعتمد عليها وعليه سنحاول ذلك من خلال الفروع التالية:

تعريف الضبط الإداري (الفرع الأول)، تمييز الضبط الإداري عن بعض المصطلحات المشابهة له (الفرع الثاني)، أهداف الضبط الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

أولاً. لغة واصطلاحاً

لغة: يمكن تعريف الضبط لغة: "بأنه لزوم الشيء، وقال الليث الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم"⁽¹⁾، ويقال أيضاً "ضبطه ضبطاً: حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، أحكمه وأتقنه"⁽²⁾، وأيضاً "ضبط، الضاد والباء والطاء، أصل صحيح، ضبط الشيء ضبطاً، والأضبط الذي يعمل بيديه جميعاً، ويقال ناقةً ضبطاء"⁽³⁾.

(1) قاموس مختار الصحاح، للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، ط 3، ص 400.

(2) ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، ج 4، ص 2549.

(3) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط 3، ج 1، ص 553.

وعلى ذلك فالضبط في اللغة يعني الإحكام والإتقان والحزم، عرف أفلاطون في كتابه (القوانين الضبط) بأنه: "الحياة واللأحة في أحسن صورهم التي تحافظ على المدينة"⁽¹⁾.

تصدى الفقهاء لهذه الظاهرة بالتعريف ويمكن تصنيف هذه التعريفات حسب المعيارين المادي والعضوي.

اصطلاحاً: يلاحظ أن التشريعات في معظم الدول وخاصة في فرنسا ومصر والعراق واليمن لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة وإنما حددت أغراضه، وحتى بالنسبة لهذا الأمر، فإنها لم تتناول كل أغراض الضبط الإداري، فعلى سبيل المثال تنص المادة (97) من القانون الصادر في فرنسا 5 أبريل 1884م، على أن "يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة". ويلاحظ أن المادة (97) تقابل الفقرة الثانية من المادة (131) من قانون البلديات (Code Des commune) الصادر في 27 يناير 1977م والتي أصبحت حالياً الفقرة الثانية من المادة (2212) من القانون الجديد رقم (142) الصادر في 21 فبراير 1996م، والذي يتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية⁽²⁾.

فالضبط هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام، أو النشاط التي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام⁽³⁾.

ذهب الفقيه Hauriou إلى أن الضبط الإداري: "هو سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"⁽⁴⁾.

(1) سعاد الشراوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017 م، ص 101.

(2) P. 36028-36029, 24 Ferrier. ينظر في ذلك 1.0 1996

(3) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط 1، 2012 م، ص 251.

(4) Hauriou (Maurice), Prementaire de droit Administratif, Sirey, ed, 1914, P 448.

ثانياً، التعريف الفقهي للضبط الإداري

تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري، فقد عرفه الأستاذ 'عمار عوابدي' بأنه: "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة"⁽¹⁾.

وعرفه الأستاذ 'محمد الصغير بعلي' بأنه: "هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن السكنية والصحة العامة"⁽²⁾.

وعرفه الأستاذ 'أحمد محيو' بأنه: "يحتل معنى مزدوج، معنى مشتق من المعيار العضوي ونعني به مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك... خطط النظام العام...، ومعنى مشتق من المعيار المادي وهو مجموع الأنشطة أو الأنشطة التي تباشرها هذه السلطات"⁽³⁾.

أما الدكتور 'محمود عاطف البناء' فقد عرفه بأنه: "النشاط الذي تولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"⁽⁴⁾.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 م، ص 10.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، 2005 م، ص 260.

(3) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996 م، ص 7.

(4) محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط 8، القاهرة، 1992 م، ص 337.

ثالثا. التعريف التشريعي للضبط الإداري

لم يتعرض له المشرع لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة واكتفى بتعداد بعضا من أغراضه بحكم مرونة فكرة النظام العام التي يهدف الضبط الإداري لتحقيقها، فلا جدال في أن فكرة النظام العام هي فكرة نسبية ومرونة تختلف باختلاف الزمان والمكان، إذ ما يعتبر من النظام العام في بلد غربي لا نجده كذلك في بلد عربي محافظ، فتعدد الزوجات الذي يعد من النظام العام في العالم الإسلامي لا يعد كذلك في العالم الغربي، وما كان يعتبر من النظام العام في الماضي قد لا يعد كذلك في الحاضر، إذ نجد قانون الولاية رقم 07-12⁽¹⁾، والذي يتكلم عن سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري والغرض من تلك الأسباب فلا وجود لتعريف.

نفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية رقم 10-11⁽²⁾، وأيضا بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء كالمرسوم رقم 94/274⁽³⁾، المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية والمشرع الجزائري على غرار باقي المشرعين لم يتعرض لوضع تعريف دقيق للضبط الإداري واكتفى ببعض الأوامر والتي الغاية منها المحافظة على النظام العام، كالأمر 75/4 المؤرخ في 17 جوان 1975م المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، وكذا الأمر 85/105 الذي يتيح للولاية والمجالس الشعبية البلدية تطبيق التدابير المناسبة للوقاية من ظهور الوباء وأسباب الأمراض.

(1) قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فبراير 2012 م المتعلق بالولاية.

(2) قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011 م المتعلق بالبلدية.

(3) المرسوم رقم 94-274 مؤرخ في 10 أوت 1994 م المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية.

رابعاً. التعريف القضائي للضبط الإداري

يعرفه 'عمار عوابدي': "المقصود بالنظام العام في مفهوم 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 التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه"⁽¹⁾.

أما الأستاذ 'عمور سيلامي' فيعرفه: "إن النظام العام هو عبارة عن مجموعة قواعد ضرورية ثابتة ذات مضمون مرن يتأثر بالقواعد العرفية والأخلاقية والدينية والقواعد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة، التي من شأنها كفالة الحياة المادية والمعنوية لأفراد المجتمع"⁽²⁾.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 28.

(2) عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر (رسالة ماجستير: الإدارية والمالية)، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1987 م-1988 م، ص 49.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن بعض المصطلحات المشابهة له

سنحاول في هذا الفرع معرفة بما يتميز به الضبط الإداري عن باقي الصور المشابهة له وهي كالتالي:

أولاً. الضبط الإداري والضبط التشريعي

يختلف الضبط الإداري اختلافاً جوهرياً عن الضبط التشريعي، والذي يضطلع به البرلمان، فالأول تمارسه السلطة التنفيذية أو الإدارية بينما الثاني تمارسه السلطة التشريعية أو النظامية، إذ يقصد به مجموعة القوانين الصادرة في شأن الحريات العامة كتلك التي تتعلق بتقييدها وتنظيمها في الحريات العامة ومن أمثلتها حرية الانتقال أو حرية العقيدة، نجد مصدرها في الدستور، ولكن كصفات ممارستها نجد أنها مكتوبة في القانون الذي صدر بتنظيمها، والذي يرسم الإطار العام لممارسة تلك الحرة وحدودها والسلطة المختصة بالضبط ومدى حقوق الأفراد حينئذ، ومن أمثلة الضبط التشريعي، تلك القوانين التي تصدر في شأن مراقبة الأغذية وتداولها أو التي تصدر في شأن مراقبة النظافة العامة، وتلك التي تصدر في شأن قانون المرور وآدابه⁽¹⁾.

ثانياً. الضبط الإداري والضبط القضائي

يقسم بعض الفقهاء الضبط إلى ضبط إداري وضبط قضائي، حيث تتولى مهمة الضبط الإداري أجهزة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، في حين تتكفل بمهمة الضبط القضائي أجهزة تابعة للسلطة القضائية أي النيابة العامة، غير أنه في الواقع الحدود والفاصل بينهما غير واضح نظراً للتداخل الذي يطبع وظيفة الضبط بنوعها لاسيما من ناحية الأشخاص المكلفين

(1) د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 م، ص 240.

بممارستها، فنفس السلطة ونفس الموظفين يتصرفون حسب الحالات كسلطة ضبط إداري أو سلطة ضبط قضائي، مما يستدعي بيان الأهمية النظرية والعملية من عملية التميز والبحث عن المعايير التي يمكن اعتمادها لتحقيق هذه النتيجة⁽¹⁾.

مثال توضيحي يبين الفرق بين أنواع الضبط

هناك قانون خاص بالصيد أصدره البرلمان 1982م تحت رقم: 82/10 يضببط فيه قواعد الصيد ويمنع الاستغلال المفرط لصيد الحيوانات والطيور هذا النص يشكل ضبببا تشريعييا لأنه صدر عن البرلمان بهدف حماية مجال معين من الاندثار وتنظم نشاط معين هو نشاط الصيد، فالصيد المفرط للحيوانات أو الطيور قد يؤدي إلى انقراض أنواع معينة منها وبالتالي فقدان ثروة وطنية لا تقدر بالمال، ولذلك قد يتخذ والي من ولاية الجنوب على ضوء هذا القانون مثلا قرار يمنع فيه صيد الغزال المهدد بالانقراض، فيعتبر هذا القرار بمثابة قرار ضببببي إداري وقائي يرمي إلى حماية هذا الحيوان من الانقراض، أما إذا تعدى بالرغم من ذلك أحد الصيادين على هذا القرار بقتل أو صيد الغزال، فإن ذلك يعتبر خرقا للقانون والإجراء الضببببي الذي اتخذه والي ومن ثم توجب على أعوان الضبببب القضائي القبض على هذا الصياد وإحالته على العدالة.

(1) سليمان السعيد، الضبط الإداري (محاضرة مقدمة لكلية السنة أولى ماستر تخصص القانون العام الداخلي)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017م-2016م، ص 07.

الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بعناصره، مما يؤدي إلى التوسع في مدلوله.

أولاً. حماية العناصر التقليدية للنظام العام

1. الأمن العام: أو بما يعرف السلامة العامة وينصرف إلى حماية المواطنين في أنفسهم وأموالهم ضد خطر الجرائم والاعتداءات وإلى منع وقوع الحوادث بالجماعات والأفراد والاحتياط من وقوعها سواء التي يسببها الإنسان مثل السطو والحريق أو المترتبة على الأشياء مثل الأماكن الآيلة للسقوط أو الناشئة عن الحيوانات الضارة ومنه الاحتياطات من المخاطر الطبيعية كالفيضانات والزلازل، كما تستند سلطات الضبط إلى فكرة الأمن العام لتنظيم الحرف التي تمارس على الطريق العام وإزالة العوائق منه وعدم عرض أشياء في النوافذ أو بالطريق تهدد بالسقوط على المارة، والمنازل الآيلة للسقوط⁽¹⁾.

2. الصحة العامة: يقصد بهذا الهدف العمل على المحافظة على صحة المواطنين، وذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع انتشارها ومكافحة آثارها إذا وقع بعضها⁽²⁾.

3. السكينة العامة: تعني تجنيب المواطنين المضايقات التي تتعدى تلك المضايقات الضرورية للحياة في المجتمع، ومن المضايقات التي يتعين على سلطات الضبط العمل على القضاء عليها الضوضاء واستخدام مكبرات الصوت والضجيج الذي يحدثه الباعة المتجولون⁽³⁾.

(1) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989 م، ص 52.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي القانونية، لبنان، 2003 م، ص 236.

(3) سعاد الشراوي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 106.

ثانيا. التوسع في مدلول النظام العام.

يدخل ضمن النظام العام بمفهومه الواسع حماية الآداب العامة أو ما يعرف بالنظام العام الخلفي وكذا جمال الرونق والرواء.

1. حماية الآداب العامة: لم يقصر القضاء الإداري مهام البوليس الإداري على الأغراض المذكورة وإنما أخذ يوسعها لتشمل الآداب والأخلاق العامة، فبعد أن كان مجلس الدولة الفرنسي لا يعد المحافظة على الأخلاق العامة من واجبات الضبط الإداري أخذ يقر بحق السلطات الإدارية في اتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على الآداب العامة، ومنها منع عرض الأفلام المنافية للآداب والأخلاق العامة⁽¹⁾.

يمكن الإشارة إلى التشريع الجزائري إذ جاء في المرسوم رقم: 81/267 المؤرخ في: 10 أكتوبر 1981م، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة في مادته 14 ما يلي: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك"⁽²⁾.

2. جمال الرونق والرواء: اتسع حديثا مدلول النظام العام ليشمل كذلك جمال الرونق والرواء خاصة في مجال الضبط الخاص إذ أن هناك العديد من قوانين الضبط الخاص أدخلت صراحة في تنظيماتها الاعتبارية الجمالية إذ صدر في فرنسا مرسوم 28 ماي 1970م لتنظيم تصاريح البناء وفي 29 ديسمبر 1979م صدر قانون للرقابة على لصق الإعلانات.

(1) ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط 1، بغداد، 2017 م، ص 125.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 41، 1981 م.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي سلم أخيراً بولاية سلطات الضبط في إصدار قرارات تستهدف المحافظة على رونق الطرقات وجمال الأحياء⁽¹⁾.

تبنى مجلس الدولة المصري نفس الاتجاه إذ أصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً تعرض لجمال الرواء جاء فيه: "الإدارة بما لها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر"⁽²⁾.

المطلب الثاني: وسائل سلطات الضبط الإداري

للحديث عن الوسائل أو الآليات القانونية للضبط الإداري، والتي تمكن الإدارة من تحقيق مهمة الضبط المنوطة بها، حيث القانون تحت تصرف سلطات الضبط الإداري سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي عدة وسائل سوف نذكرها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الوسائل المادية، الفرع الثاني: الوسائل البشرية، الفرع الثالث: الوسائل القانونية

الفرع الأول: الوسائل المادية

يقصد بها الإمكانيات المتاحة للإدارة بغرض مهام الضبط كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها⁽³⁾، قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، وتعد هذه الوسيلة

(1) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 54.

(2) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص 56.

(3) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 505.

أكثر من وسائل الضبط شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفي ما لذلك على حقوق الأفراد وحرّياتهم⁽¹⁾.

أولاً. التنفيذ الجبري Exécution Forcée

يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى وسيلة ثالثة والتي تتمثل في التنفيذ الجبري أو بصيغة أخرى التنفيذ القسري، وهذا ما سنتناوله في هذا الجزء إلى تعريف التنفيذ الجبري (1)، وتبيان الشروط التنفيذ الجبري (2).

أ. تعريف التنفيذ الجبري المباشر: يقصد بالتنفيذ الجبري حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري، بالقوة الجبرية عند الاقتضاء، دون الحصول على إذن سابق من القضاء⁽²⁾.

بناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري، فإن سلطة التنفيذ المباشر تسمح لها باستعمال القوة لتنفيذ وتطبيق قراراتها وخاصة في مجال الضبط الإداري الذي يعتبر الإطار الملائم والخصب، عند امتناع أو تقاعس الأفراد عن الانصياع والخضوع لها⁽³⁾، ومثال ذلك نجد هدم عقار آيل للسقوط مملوك لأحد الأفراد، واجتثاث أشجار تعوق حركة المرور، وإتلاف لافتات ونشرات ملصقة على جدران المباني لأغراض ضبطية أو إبعاد أجنبي على البلاد... الخ⁽⁴⁾.

(1) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، جميع الحقوق محفوظة للناسر، تونس، 2008 م، ص 62.

(2) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2000 م، ص 246.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 310.

(4) يامة إبراهيم، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 1، الجزائر، 2012 م، ص 128.

ب. شروط التنفيذ الجبري: وللتنفيذ الجبري هناك مجموعة من شروط لازمة لإجراء هذا

التنفيذ والتي سوف نذكرها:

- ✓ يجب أن يستند لقرار إداري صادر تطبيقاً لنص تشريعي أو لائحي.
- ✓ يجب أن يكون التنفيذ قد واجه مقاومة ورفض لتنفيذه.
- ✓ يجب أن يقتصر على القدر الكافي الذي لا غنى، وهو تجنب الخطر المباشر الذي قد ينتج عن عدم تنفيذ تدبير الضبط.
- ✓ أن يكون هدفه الحفاظ على المصلحة العامة⁽¹⁾.
- ✓ أن يكون هذا الاستعمال لتنفيذ قرارات مشروعية.
- ✓ اثبات امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات الضبط الإداري.
- ✓ تناسب القوة المستخدمة مع الضرورة التي دعت إليها⁽²⁾.

ثانياً. الحالات اللجوء إلى إجراء التنفيذ الجبري

مادام أن التنفيذ الجبري يعتبر إجراء استثنائي بالنسبة للإدارة، فهناك ثلاث الحالات التي تلجأ إليها الإدارة لتنفيذ قراراتها للضبط حيث تتمثل في:

أ. الحالة الأولى: وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر: في حالة وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح لجهة الضبط استعمال هذا الحق⁽³⁾، ولقد أجاز

(1) عصام علي الدبس، الفضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة، عمان، 2010 م، ص 482.

(2) عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، د ط، الإسكندرية، د ن، ص 205.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 5، القاهرة، 1984 م، ص 574.

المشرع للإداري استعمال سلطة تنفيذ قراراتها جبرا دون حاجة اللجوء إلى القضاء وذلك نظرا إلى خطورة بعض الموضوعات وضرورة الإسراع بشأنها⁽¹⁾.

ب. الحالة الثانية: صدور مخالفة من الأفراد لقانون أو لائحة خالية من الجزاء

يمكن للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر لإزالة هذه المخالفة بهدف كفالة احترام القانون ولضمان أعمال أحكامه⁽²⁾.

ج. الحالة الثالثة: وجود الضرورة أو الاستعجال

يقصد بها وجود خطر جسيم على النظام العام يستوجب دفعه، تنفيذ القرار الفردي الضبطي بشكل جبري ومباشر ودون انتظار لإصدار حكم قضائي⁽³⁾، فيمكن للإدارة تدارك بالطرق القانونية العادية التدخل لاتخاذ كل إجراء لدفع الخطر ولو كان القانون يمنعه في الأوقات العادية وذلك وفقا للقاعدة التي تقول أن الضرورات تبيح المحظورات⁽⁴⁾.

كما يمكن أيضا للاستعجال أن يبرر التنفيذ التلقائي لتدبير الضبط على الرغم أن هذا التنفيذ التلقائي غير منصوص عليه قانونيا، ومهما كانت عقوبته الجزائية⁽⁵⁾.

(1) نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2020 م، ص 88.

(2) عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاته في دولة الكويت، (أطروحة لنيل شهادة ماجستير، تخصص القانون العام)، جامعة الشرق الأوسط، 2011 م، ص 55.

(3) سليمان هندون، الضبط الإداري سلطات والضوابط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017 م، ص 83.

(4) نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(5) "L'urgence peut justifier l'exécution d'office d'une mesure de police alors que cette exécution d'office n'est pas prévue par la loi malgré l'existence d'une sanction pénale". Charles-Édouard minet, droit de la police administrative, Paris, 2007, P190.

نلاحظ في نهاية هذا المطلب أن الوسائل المستعملة لممارسة الضبط الإداري المحلي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام، فالإدارة لا تقتصر على استعمال الامتيازات والسلطات الواسعة فقط، بل تعتمد على هذه الجوانب لتشمل جميع القيود التي يفرضها المشرع على الإدارة والتي تستجيب لحرياتهم في تحديد أساليب ممارسة نشاطهم من أجل تحقيق التوازن بين إدارة الامتيازات وسلطاتها، وكذلك بين الحقوق وحريات الافراد ووضع الضوابط التي تقيد سلطة الضبط الإداري، للقيام بذلك يجب أن تقيد وفق الشروط الشرعية في دوافعها ووسائلها وغاياتها، ولكن تخشى أن تتجاوز سلطات الضبط الإداري حدودها في استخدام امتيازاتها وصلاحياتها دون تحقيق النظام العام، ولكن تقرض السلطة الادارية قيودا على أن فرضها المشرع عليها ومنه أن الوسائل الممارسة الضبط الإداري المحلي تهدف إلى تحقيق الموازنة للنظام العام وتقييد حقوق وحريات الأفراد.

الفرع الثاني: الوسائل البشرية

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية أعوان وهيئات لتنفيذ لوائح وقرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان⁽¹⁾، كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية، حيث تعتبر الشرطة البلدية (وكذا أفراد الشرطة والدرك الوطني) الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام، كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني للشرطة وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير.

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 م،

الفرع الثالث: الوسائل القانونية

وتتمثل الوسائل القانونية فيما يلي:

أولاً. لوائح الضبط القرارات التنظيمية

يمكن لسلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتحدد جزاءات على مخالفتها تحقيقاً للنظام العام، بموجب ما يعرف بلوائح الضبط⁽¹⁾.

والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلاً ضماناً للسكينة العامة للمواطنين، وتهدف لوائح الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام فقط، ومن هنا نشأ خلاف حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون، ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ غير أن الاتجاه الراجح في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد بعض الحريات بشرط أن تكون مشروعة ومستندة إلى قانون⁽²⁾.

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، مرجع سبق ذكره، ص 278-279.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ج 2، الجزائر، 2010 م، ص 39-40.

ثانيا. القرارات الفردية

تصدرها سلطات الضبط الإداري المختلفة متضمنة أوامر فردية متعلقة بفرد معين بذاته أو بأفراد معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها⁽¹⁾، وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة منها:

أ. لأمر: حيث تلجأ سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام إلى توجيه أمر إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص محددين للقيام بعمل معين⁽²⁾، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو الصادر للمتظاهرين بالتفرق⁽³⁾.

ب. المنع (الحضر): وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة يتم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معيناً فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آيل للسقوط ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح ورجوعا مثلا للمادة 31 من القانون 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 م، المتعلق بتنظيم حركة مرور الطرق وسلامتها وأمنها نجدها تنص على أن يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة⁽⁴⁾.

ج. الترخيص: يتمثل مضمون التدبير الضبطي في هذه الحالة بمنح ترخيص لمزاولة نشاط معين، بصورة قانونية، كالترخيص الممنوح لشخص بفتح محل عام، أو بفتح مقهى، أو ممارسة

(1) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري: تنظيم الإدارة-نشاط الإدارة-وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000 م، ص 265.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، مرجع سبق ذكره، ص 281.

(3) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2003 م، ص 40.

(4) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 494-495.

حرية من الحريات العامة، كالترخيص الممنوح بإنشاء حزب من الأحزاب السياسية أو عقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة شعبية⁽¹⁾.

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

إضافة إلى ذلك يمكن تصنيف التدابير والإجراءات الفردية بالنظر للشكل الذي تصدر فيه، حيث تصنف إلى إجراءات مكتوبة وأخرى شفوية، فقد تصدر الأوامر الضبطية مكتوبة لكي تفهم مقاصدها ومعانيها، ولكي يسهل إثباتها، وقد تصدر هذه القرارات بصورة شفوية، وقد ينحدر الإجراء الضبطي إلى مجرد حركة مادية بحتة كالحركة التي يقوم بها رجال السير في الميادين العامة لتنظيم حركة السير أو حتى مجرد إشارة آلية كالإشارة الضوئية⁽²⁾.

ثالثا. القسو (استعمال القوة)

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

ويعد هذا الحق الممنوح لسلطات الضبط الإداري من تطبيقات نظرية التنفيذ الجبري المباشر لقرارات الضبط في حالة رفض تنفيذها اختياريا من قبل الأفراد دون اللجوء مقدما للقضاء، وذلك حتى لا تختل مقومات النظام العام⁽³⁾.

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 402.

(2) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 403.

(3) حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط 1، الإسكندرية، 2011 م، ص 413.

وتعد هذه الوسيلة استثناء من الأصل العام الذي يقتضي الالتجاء إلى القضاء للتصريح باستعمال القوة المادية، ويرتهن اللجوء إليها بترخيص من القانون أو بحالة الضرورة، وبناء على ما تقدم يمكن تعريف التنفيذ المباشر الجبري على أنه "حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء"⁽¹⁾.

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري ما يلي:

- ✓ أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق.
- ✓ أن يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري.
- ✓ في حالة الضرورة أو الاستعجال.

كما يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامه الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام⁽²⁾.

وبناء على ذلك يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون الحاجة إلى حكم قضائي، أن تلجأ إلى استعمال القوة المادية لدفع الخطر، ولو لم يوجد في القانون نص صريح يبيح هذه الوسيلة، بل لو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمنا ذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات⁽³⁾.

(1) حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، لمرجع سبق ذكره، ص 414.

(2) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 124-125.

(3) حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص 419.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

يعد الضبط الإداري صورة من صورتى النشاط الإداري اللتين بمقتضاهما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ وتحقيق المهمات والمسؤوليات المنوطة بها لتحقيق الرفاهية العامة، وهما صورتان قائمتان ومعمول بهما في جميع دول العالم، ولكن نطاق كل منهما يختلف من دولة إلى أخرى وفي الدولة الواحدة نفسها من وقت إلى آخر حسب الفلسفة السياسية والعقائدية التي تعتقها الدولة، ولذا تتسم دائرة الضبط الإداري في الدول الرأسمالية بالانتساع والشمول على دائرة المرفق العام، حيث تزايدت أهميته في الآونة الأخيرة خاصة مع تزايد فكرة إطلاق حرية الأفراد لإشباع حاجاتهم بأنفسهم، وما يتبع ذلك من ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري حتى لا يتطور هذا الإطلاق في الحرية إلى فوضى.

ولمعرفة سلطات الضبط في التشريع الجزائري ارتأينا تفصيل هذا المبحث من خلال مطلبين حيث تناولنا: سلطات الضبط الإداري المركزية (المطلب الأول)، سلطات الضبط الإداري المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية

إن أهمية الضبط الإداري على مستوى الغاية والهدف المنشود من ممارسته هو صيانة ووقاية النظام العام، أو على مستوى الآثار المترتبة عن ممارسة خاصة فيما يخص تنظيم وتقييد ممارسة الفرد لحقوقه يتطلب تدخل المشرع بموجب نصوص قانونية ملزمة بشكل واضح وصريح في عدة نقاط تتعلق بممارسة هذه الوظيفة ومن أهمها مسألة تحديد الهيئات الإدارية المنوط إليها مباشرتها.

إذ لا يستقيم أمر المجتمع إذا حصل أي تهديد أو إخلال للنظام العام في المجتمع، وهنا تبقى عملية المساءلة الإدارية والمتابعة القضائية للجهة الإدارية المتهاونة في حفظه أهم ضمانات عدم تكرار ذلك، خاصة فيما إذا تأكد أن السبب هو تقاعس هيئات الضبط وتعسفها في حالة المساس في الحقوق والحريات.

وتنقسم السلطات المركزية إلى هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني، الفرع الأول: رئيس الجمهورية، الفرع الثاني: الوزير الأول، الفرع الثالث: الوزراء.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها من أجل ذلك خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار، وإقرار الحالة الاستثنائية، والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعتمد إلى إتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عنها⁽¹⁾.

هذه الإجراءات مخولة لرئيس الجمهورية دستوريا في الظروف الاستثنائية، ومع ذلك فإن صلاحياته الضبطية في الحالات العادية واسعة جدا، فقد قرر دستور 1996 م⁽²⁾، المجال المحجوز للبرلمان في نطاق التشريع ثم فسح المجال فيما عداه لرئيس الجمهورية بموجب المادة

(1) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 379.

(2) دستور ج ج 1996 م الصادر بموجب استفتاء 28-11-1996 م، والمصادق بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07-12-1996 م، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر، ع 76، الصادرة بتاريخ 08-12-1996 م، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10-04-2002 م، ج ر، ع 25، الصادرة في 14 أفريل 2002 م، المعدل بموجب القانون رقم 08-119 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 م، ج ر، ع 63، الصادرة في 16 نوفمبر 1996 م.

125 الفقرة 1 منه التي تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

استنادا لما سبق فإن لرئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح في المجال غير المحجوز للمشرع ومن بين ما يصدره اللوائح المستقلة التي تحمي النظام العام وتصونه داخل المجتمع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الوزير الأول

تثار مشكلة الاختصاص بالنسبة للدول التي تأخذ بمبدأ ازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية أين نجد في قمة الهرم الإداري التنفيذي للدولة كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

بموجب الدستور الفرنسي لسنة 1946 م، أصبح رئيس مجلس الوزراء وريث رئيس الدولة في السلطة التنفيذية الحائز على سلطات الضبط في الإقليم كله، والوزير الأول بمقتضى دستور 1958 م، خارج الظروف الاستثنائية التي يحتفظ فيها رئيس الجمهورية بسلطات واسعة إلى جانب المراسيم التي تتخذ في مجلس الوزراء⁽²⁾.

بالنسبة للدستور الجزائري لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، باعتبار أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية⁽³⁾.

اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض وباعتبار الوزير الأول هو المشرف على سير الإدارة العامة فإنه قد يكون مصدراً مباشراً

(1) دايـم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، دولة في القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2003 م-2004 م، ص 71.

(2) عادل بن عبد الله، مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002 م-2003 م، ص 53.

(3) نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري مرجع سبق ذكره، ص 26.

للإجراءات الضبطية، وهذا بموجب ما يصدر من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات، شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماما مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقا لها، ذلك أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط⁽²⁾، فتخولهم صلاحية تنظيم نشاط معين بتبيان كيفية وحدود ممارسته، مثل إصدار لوائح تنظيم المرور في الطرق العامة لوائح تنظيم المظاهرات السلمية وتنظيم ما يتعلق بحماية الخاص التراث الثقافي، مما يفيد أن الوزراء يتمتعون بسلطة ممارسة الضبط الإداري الخاص كل وزير في مجال قطاعه⁽³⁾.

ففيما يخص حماية التراث الثقافي أسند إلى الوزير المكلف بالتراث الثقافي بموجب الأمر رقم 98-04⁽⁴⁾.

(1) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 379.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، مرجع سبق ذكره، ص 272.

(3) العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة (أطروحة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري وإدارة عامة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011 م-2012 م، ص 50.

(4) الأمر رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 م، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر، ع 44، الصادرة بتاريخ 15 جوان 1998 م.

مهمة تحقيق أهدافه المتمثلة أساسا في التعريف بالتراث الثقافي بالأمة والقواعد العامة للحماية والمحافظة عليه وتنمية وضبط الشروط التطبيقية وبموجبه تعود لسلطته الحد من نشاط الأفراد التي تعيق أهداف هذا الأمر بموجب تدابير الحضر أو الترخيص⁽¹⁾، أما تنظيم النقل البري فإن القانون رقم 01-13⁽²⁾، يهدف إلى تحديد المبادئ العامة التي تحكم نشاط النقل البري للأشخاص والبضائع، تضمن أحكام صارمة تقرر عقوبات إدارية ضد كل من يخالف أحكامه أو النصوص المتعلقة بكيفية تطبيقها تتدرج بين وضع المركبة المرخص بها في الحشر إلى السحب المؤقت ثم السحب النهائي للرخص ويتولى وزير النقل القيام بهذا الإجراء⁽³⁾.

الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام، وهو المحافظة على النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وإنما مجالات كثيرة أخرى⁽⁴⁾.

(1) أنظر المادة 1 من الأمر رقم 98-04، مرجع سبق ذكره.

(2) القانون 01-13 المؤرخ في 07 أوت 2001 م، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر، ع 44، الصادرة بتاريخ 08 أوت 2001 م.

(3) أنظر المادة 62 من القانون 01-13، مرجع سبق ذكره.

(4) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 380-381.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي

حتى يتحقق الغرض من إجراءات الضبط الإداري والمتمثل في حفظ النظام العام وصيانته، يتوجب ذلك وجود هيئات مسؤولة عن هذه الوظيفة وتسهر على أدائها على الوجه المطلوب، وقد حدد المشرع هذه الهيئات عن طريق التشريع والتنظيم، ووضع تحت تصرفها مجموعة من الوسائل تعتمد عليها في سبيل تحقيق أهدافها.

وحسب الدكتور 'عمار عوابدي' فإن سلطات الضبط الإداري تنقسم إلى عدة أنواع، تبعا للمعايير التي يستند إليها تقسيم هيئات الضبط الإداري وعليه فهناك هيئات ضبط إداري وطنية أخرى محلية، كما أن هناك سلطات ضبط عام وسلطات ضبط خاص⁽¹⁾.

ولما كان موضوع دراستنا يتمحور حول الضبط الإداري، فسنتطرق بالدراسة لسلطات الضبط الإداري المحلي، التي تم تحديدها وفق القوانين والتنظيمات المعدول بها على سبيل الحصر، ألا وهما رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، عليه سنتطرق في الفرع الأول الوالي أما في الفرع الثاني رئيس المجلس البلدي.

الفرع الأول: الوالي

يعتبر الوالي حسب المادة 110 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ممثل في الدولة وفي مجال محاربة التلوث لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 176-91 لاسيما المادة 18 منه، حيث أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الأمر.

إن للوالي دور كبير في القيام بالضبط الإداري العام، حيث يستمد سلطته هاته من قانون الولاية، والذي نظم سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وقد نصت في هذا الإطار المادة 92

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 22.

منه على ما يلي: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء"⁽¹⁾، ونصت المادة 96 منه أيضا على أن الوالي مسئول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة.

وبالإضافة إلى سلطات الضبط الإداري العام فإن الوالي يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص باعتباره مندوب، ومثل كل الوزراء على مستوى إقليم الولاية ومن أجل المحافظة على النظام العام يمتلك الوالي امتيازات السلطة العمومية، من بينها إمكانية استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات بحيث توضع تحت تصرفه كافة مصالح الأمن في الولاية أي أجهزة الشرطة والدرك الوطن والجيش الوطني الشعبي⁽²⁾.

كما يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في حالات معينة، وهذا حسب ما جاء في المادة 81 من قانون البلدية الذي ينص على أنه: "يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا السلطات البلدية بذلك"⁽³⁾.

وتعرف الولاية على أنها جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية اقتصادية واجتماعية وثقافية، ومن هذا التعريف يتجلى لنا أن الولاية هي همزة وصل بين الإدارة المركزية من جهة والإدارة المحلية من جهة ثانية حيث أن الوالي يخضع

(1) أنظر المادة 92 من القانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 م، المتضمن قانون الولاية.

(2) رويسات عبد المجيد، حدود سلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر"، (أطروحة لنيل شهادة ماجستير)، معهد العلوم القانونية والإدارية المركز الجامعي، سعيدة، 2006 م-2007 م، ص 23.

(3) انظر المادة 81 من القانون رقم 08-90 في 7 أبريل 1990 م، المتضمن قانون الولاية.

ويرتبط بالوزارات المركزية ولديه العديد من المهام الموكلة إليه ومن بينها مهام الضبط الإداري من خلال المحافظة على النظام العام في حدود ولايته⁽¹⁾.

حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية رقم 12-07⁽²⁾، على ما يلي:

الوالي مسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية بغية مساعدة الوالي في ممارسة مهامه في مجال الضبط الإداري على المستوى الولائي وضع القانون تحت تصرف مصالح الأمن المتواجدة على إقليم ولايته وفقا لما نصت عليه المادتين 115 و118 من القانون السالف الذكر.

تزداد صلاحيات الوالي سعة أثناء الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتواجد على إقليم الولاية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

أنط قانون البلدية رقم 11-10⁽³⁾، الوالي باتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره، وقد اعترف هذا القانون للوالي بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك⁽⁴⁾.

تزداد ذات الصلاحية سعة إذ تعلق الأمر بالحالات الإستعجالية، ومن أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية غير أنه إذا لم يبادر إلى

(1) نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري مرجع سبق ذكره، ص 29.

(2) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 م، المتعلق بالولاية، ج ر، ع 12، الصادرة بتاريخ 22 فيفري 2012 م.

(3) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 م، المتعلق بالبلدية، ج ر، ع 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011 م.

(4) أنظر المادة 100 من القانون رقم 11-10، مرجع نفسه.

ذلك واتبعت الإجراءات المحددة قانونا، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

وباعتبار هيئة ضبط إداري محلي البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصي المعنوية واستقلال نمتها المالية⁽²⁾، فهي النقطة الأولى، أو بالأحرى الفضاء الأول الذي يحتك فيه المواطن بالدولة أو هي نافذته الأولى على الدولة، وهي أيضا المجال الأول الذي يعبر فيه المواطن عن مواطنته ويطالب بحقوقه وحماية مصالحه، ولما كان النظام العام والمحافظة عليه من أهم أولويات الدولة، فهو بذلك من أولويات البلدية ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة حماية النظام العام والأمن والنظافة والهدوء، وفي هذا الإطار نشير إلى منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي والنظام القانوني الذي يحكمه⁽³⁾.

أولا. التعيين وانتهاء المهام

1. تعيينه: ينص المشرع الجزائري على شروط خاصة لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيكفي أن يكون عضوا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أما فيما يخص تعيينه فإنه حسب المادة 65 من قانون البلدية يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا⁽⁴⁾، ويجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي عدم الجمع بين رئاسة المجلس وأي مهمة أخرى وفقا لقانون التنافي وإن يقيم بإقليم البلدية.

(1) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 381.

(2) أنظر المادة 116 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(3) أنظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(4) أنظر المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

2. إنهاء مهامه: تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

أ. الاستقالة: تقديم الاستقالة كتابية في اجتماع للمجلس الشعبي البلدي بدعوى من الرئيس:

✓ تثبيت الاستقالة بموجب مداولة من المجلس.

✓ إصاق المداولة بمقر البلدية للإعلام.

✓ إرسالها إلى والي الولاية⁽¹⁾.

ب. التخلي عن المنصب: يعتبر متخليا عن المنصب الرئيس الذي يغيب عن منصبه لمدة

40 يوما دون اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسة استثنائية، أو في حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر⁽²⁾.

ج. المانع القانوني: قد يكون رئيس المجلس الشعبي في وضعية تتنافى مع منصب رئيس

البلدية كما له عدم التقبل للانتخاب، وحالات التنافي المنصوص عليها في المادة الثالثة (03) من قانون الانتخابات.

د. الإدانة الجزائية: بمجرد ما يتم تحريك الدعوى العمومية ضد رئيس المجلس الشعبي

البلدي، فإن السلطة الوصائية تتخذ على الفور قرارا بتوقيفه عن ممارسة مهامه بصفة مؤقتة إلى حين الفصل في القضية، وفي حالة صدور حكم بالإدانة يتم إقصاؤه نهائيا.

ثانيا. رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب قانون البلدية

(1) أنظر المادة 73 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) أنظر المادة 74 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

بالعودة والتصفح في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس مجموعة من الصلاحيات متعلقة بالنظام العام، باعتباره ممثلاً للدولة، إذ تنص المادة 88 من قانون البلدية على ما يلي:

✓ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بـ:

* تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

* السهر على النظافة والسكينة والصحة العمومية.

* السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف⁽¹⁾.

كما نصت المادة 94 على ما يلي: في إطار احترام حقوق وحرّيات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

✓ السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات للتأكد من حفظ

النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل

مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

✓ تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة، الأحكام الخاصة

بالطرقات ذات الحركية الكثيفة.

✓ السهر على نظافة العمارات وضمن سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات

العمومية.

✓ اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المنقولة والمعدية والوقاية منها.

✓ منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة.

✓ السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

(1) أنظر المادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.



✓ السهر على احترام تعليمات النظافة المحيط وحماية البيئة.

✓ ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية⁽¹⁾.

ومن ثم فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في مجال حفظ النظام العام والأمن العام والمحافظة على النظافة داخل بلديته، كما يقوم باتخاذ التدابير والاحتياطات والوقاية والتدخل والإسعافات، ويتولى السهر على حماية الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويأمر بهدم الجدران والبنائيات الآيلة للسقوط، والسهر على نظافة العمارات وتسهيل السير في الشوارع والساحات العمومية، كما يعمل على حماية الأفراد من الحيوانات المتشردة والمؤذية والسهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، كما يعمل على احترام مقاييس وشروط التعمير والتخطيط العمراني⁽²⁾.

وقد خول قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الاستعانة بالشرطة التابعة لاختصاص البلدية بغرض أداء مهامه⁽³⁾، بحيث نصت المادة 93 منه على: "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم"⁽⁴⁾.

كما تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يمارس مهام ضبطية عن طريق مداولته المغلقة، وهو ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية: "جلسات المجلس الشعبي البلدي عليّة، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع

(1) أنظر المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) حسني فريحة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 م، ص 203.

(3) د. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 493.

(4) أنظر المادة 93 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

المداولات، غير أن المجلس الشعبي البلدي يتداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة ضبط بموجب القوانين الأخرى

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من السلطات في مجال حماية سلامة الأشخاص نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 81-267⁽²⁾، المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 م، في المادة السادسة منه: "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ إجراءات الاستعمال الزامية إلى دعم أو هدم الأسوار والبنائيات والعمارات المهدة بالسقوط كما نصت أيضا المادة الرابعة عشر منه (14) على سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ضمان الأمن العام حيث تنص على: "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به في كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام العام والأمن العمومي"، وفي مجال ضبطية الطرقات والأماكن العمومية نجد أن سلطات الضبط الإداري المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قد توسعت بموجب المرسوم رقم 81-267 بحيث تنص مادته الثانية على: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسهيل المرور وأسس السير العام، بتنظيم المرور ووقوف السيارات والحرص خصوصا على ما يلي:

- ✓ وضع لوحات الإشارة قرب بعض الأماكن والبنائيات.
- ✓ يعد كفيات شغل الطرق العمومية لاسيما العرض على الأرصفة.
- ✓ يقوم بكل الإجراءات المتعلقة بتسمية وترقيم الطرق وينشئ في المساحات الحضرية ساحات للراجلين.

(1) أنظر المادة 26 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) المرسوم رقم 26781 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 م، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمانينة العمومية، ج ر، ع 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981 م.

يقوم بتسليم رخصة سابقة لانطلاق أي أشغال على الطريق العمومية سواء قامت بهذه الأشغال شركات وطنية أو خواص وفي حالة عدم إتمام الأشغال ولم يتم إعادة فتح الطريق العمومي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضى الأمر بفتح الطريق العمومي على حساب المرخص له بالأشغال مستعملا في ذلك سلطاته كضابط للشرطة الإدارية على مستوى إقليم البلدية⁽¹⁾.

أما المادة 14 من المرسوم نفسه فإنها تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ وتنفيذ كل إجراء من شأنه الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة كما يلزمه بقمع كل عمل من شأنه الإخلال بذلك.

في حين تنص المادة 16 على يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة تضمن الطمأنينة العمومية.

كما تنص المادة 17 على يكون في خدمة رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى يقوم بسلطات الشرطة الإدارية، أعوان الشرطة البلدية ومفتشو المصالح العمومية البلدية ويمكنه فضلا عن ذلك أن يسخر في إطار التشريع المعمول به الشرطة أو الدرك الوطني وكل عون، آخر يحتمل أن يساعده في القيام بمهامه⁽²⁾.

(1) أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 81-267.

(2) أنظر المواد 14-16-17 من المرسوم رقم 81-267.

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بجملة من الصلاحيات في مجال تنظيم الأسواق والمعارض وأسواق الخضر والفواكه بالجملة وكل التجمعات الأخرى من نفس النوع، وهو ما نصت عليه المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 12-111⁽¹⁾.

وفي إطار ممارسة صلاحيته كضابط للشرطة الإدارية يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار أمر في شكل قرار بغلق محل تجاري حفاظا على متطلبات النظام العام بجميع عناصره كما يضطلع بتنظيم ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة.

وهو ما تضمنه المرسوم رقم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ هي 10 أبريل 2013 م، المحدد لشروط ممارسة الأنشطة التجارية غير القارة بحيث بينت المادة (05) منه اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنظيم هذا النشاط داخل البلدية، إذ نصت على: "زيادة على القيد في السجل التجاري، يستوجب رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي للحصول على مكان على مستوى المعارض والفضاءات المهيأة لهذا الغرض".

أما المادة السادسة (06) فنصت على ما يلي:

- ✓ يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرخص أيضا بصفة استثنائية، بممارسة النشاط في الفضاءات المخصصة للتجار الذين يمارسون تجارة غير قارة.
- ✓ للتجار كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين الذين يمارسون نشاطا قارا.
- ✓ للمتدخلين الآخرين غير المقيدين في السجل التجاري⁽²⁾.

(1) أنظر المادة 5 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي 12-111 المؤرخ في 6 مارس 2012 م، ج ر، ع 15، المؤرخ في 14 مارس 2012 م، والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم 09-182 المؤرخ في 12 مايو 2009 م، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة الفضاءات التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.

(2) أنظر المواد 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ في 10 أبريل 2013 م، محدد شروط ممارسة الأنشطة التجارية عبر القارة، ج ر، ع 12، المؤرخة في 23 أبريل 2013 م.

وفي مجال حماية البيئة لرئيس المجلس البلدي مجموعة من الصلاحيات فنجد القانون رقم 05-12⁽¹⁾ المؤرخ في 4 أوت 2005 م، ينص في مادته 101 على أنه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد المداولة أن يصدر قرار استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر لمنح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام"، وهذا نظرا لأهمية هذه المواد، مقارنة بالدور الذي يلعبه في مجال حماية البيئة والمحيط وارتباطه بالصحة العمومية وفي إطار التكفل بتسيير النفايات، ويهدف مكافحة التلوث يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل التدابير من أجل معالجة النفايات الصناعية والمنزلية، ويسهر على محاربة انتشارها وتراكمها حفاظا على نظافة المحيط.

وبالرجوع إلى القانون رقم 01-219 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 م⁽²⁾، نجد أنه ينص على ضرورة وضع مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية يشمل كامل تراب البلدية، ويقتضي المخطط أن تقوم مصالح البلدية تحت سلطة وتوجيهات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتكفل بالنفايات الصلبة المضرة والعمل على التخلص منها.

وفي مجال محاربة التلوث لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-176⁽³⁾ لاسيما المادة 18 منه، حيث أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الأمر بوقف نشاط مصنع ينتج عنه غازات أو دخان... الخ، وذلك بعد إعلام الوالي وأخذ رأي وزير البيئة.

(1) قانون رقم 05-22 مؤرخ في 04 أوت 2005 م، المتعلق بالمياه، ج ر، ع 60، مؤرخة في 4 سبتمبر 2005م.

(2) قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2005 م، المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، ج ر، ع 60، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001 م.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 مايو 1991 م، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، 01 جوان 1991 م.

وفي نفس الإطار أعطى المرسوم التنفيذي رقم 06-198⁽¹⁾، لرئيس البلدية سلطة تسليم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة⁽²⁾، بحيث أن تسليم مثل هذه الرخص يخضع لمبدأ خطورة هذه المؤسسة وأهميتها.

وفي مجال حماية الغطاء النباتي والمحافظة عليه، خول القانون 12-84⁽³⁾، لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات تهدف إلى النهوض بقطاع الغابات وحمايته على مستوى البلدية، ومن بين الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار:

- ✓ منع تقريغ الأوساخ والردوم في الأملاك الغابية.
- ✓ منع وضع أو إهمال أي شيء من شأنه أن يتسبب في إحداث حرائق.
- ✓ منع إقامة خيم أو أكواخ أو حظائر أو مساحات لتخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية على بعد أقل من 500 متر منها.

وعلى العموم فإن أي نشاط مرتبط بالغابات يجب أن يكون عن طريق ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 مايو 2006 م، محدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.

(2) يعني بالمنشآت المصنفة جميع الهياكل التي تمارس أنشطة من شأنها التأثير على البيئة.

(3) قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 جوان 1984 م، المتضمن النظام العام للغابات، ج ر، المؤرخ في 26 جوان 1984 م.



خلاصة

تطرقنا في هذا الفصل إلى ماهية الضبط الإداري في التشريع الجزائري من خلال مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول الإطار القانوني للضبط الإداري ووسائله، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه إلى سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري، وكان ذلك من خلال مظهرين هما سلطات الضبط الإداري المركزي وكذلك المحلي، كما أننا ميزنا فيه بين الضبط الإداري وبعض المصطلحات المشابهة له.

الفصل الثاني

محدود نطاق سلطات الضبط

الإداري في التشريع الجزائي



تمهيد

إن سلطات الضبط الإداري يطلق عليها فقهاء القانون الإداري بالظروف الاستثنائية، حيث تحكم الظروف الاستثنائية الخاصة نظرية الظروف الاستثنائية، إن لمبدأ سيادة القانون في هذه الظروف وضعا خاصا، فكثير من الأعمال والقرارات الإدارية التي تعد في الظروف العادية مخالفة للقانون تعد في الظروف الاستثنائية متفقة معه، ذلك أن القرارات كان يجب أن تعد باطلة في الظروف العادية، يقر القضاء بصحتها لصدورها في ظرف استثنائي.

وبطبيعة الحال فإن آثار وانعكاسات سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة للأفراد تختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، فوطأة سلطات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية تكون أقل شدة منها في الظروف الاستثنائية، وهو ما سنتطرق إلى دراسته في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين:

حدود سلطات الضبط الإداري (مبحث أول)، رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري

(مبحث ثاني).



المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري

تعد علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة علاقة وطيدة، وأنها غير مطلقة وأيضاً مقيدة بحدود، ومن أبرزها تلك التي تفرضها متطلبات الضبط الإداري، حيث نجد أن الضبط الإداري من بين الوظائف الضرورية للإدارة، فإن نشاط الضبط الإداري عادة ما يؤثر على حقوق وحريات الأفراد، نظراً لما تملكه من أساليب ووسائل معتمدة لنشاطها، فيمكن للضبط الإداري إلزام الأفراد بهدف الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره المتمثلة في الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، فالضبط الإداري تحكمه عدة قيود أو ضوابط التي تحكم سير عمل السلطات الإدارية وذلك لتحقيق الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق وحريات الأفراد.

للضبط الإداري المحلي صلاحيات تختلف باختلاف الظروف العادية التي يمارسها في النطاق الضيق بما يتكيف ويتناسب مع متطلبات الحفاظ على النظام العام، وكما أنه لا يختلف فقط في الظروف العادية بل يحدث الاختلاف الكبير في الظروف الاستثنائية التي تسمى كذلك بالظروف الغير العادية، وعليه سنحاول تأكيد ذلك من خلال المطلبين المواليين: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية (المطلب الأول)، حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية

تأتي سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية باحترام المبادئ الأساسية من ناحية، ولرقابة القضاء الإداري من ناحية أخرى، بحيث أن الدساتير والقوانين تضمن بشكل عام الحريات العامة وكل تقيد لهذه الأخيرة من قبل السلطات الإدارية، أعتبر تعديا على بعض المبادئ الأساسية التي لا يجوز لها بأي حال من الأحوال المساس بها، وعلى هذه السلطات احترامها، سنحاول شرح ذلك من خلال الفروع التالية:

مبدأ المشروعية (الفرع الأول)، ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية (الفرع الثاني)، فكرة النظام العام (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية يعني في مفهومه العام خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لأحكام وقواعد القانون لذلك فعلى سلطات الضبط الإداري عند قيامها بإجراءاتها أن تراعي هذا المبدأ، ولتكون إجراءات الضبط مشروعة استوجب عليها أن تتخذ من النظام العام بجميع عناصره وأبعاده مقصدا لها.

عرفت المشروعية في نطاق القانون الإداري بتعريفات متعددة ومختلفة والتي تتراوح من السعة والضييق، ولقد تم الاعتراف به لفترة طويلة من قبل الفقهاء القانون العام في أوروبا، على الرغم من ذلك أن مبدأ المشروعية تدعي على وجه التحديد إلى العلاقة بين التشريع والأعمال الإدارية⁽¹⁾.

(1) عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، (أطروحة لنيل دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971 م، ص 125.

فعندما تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فمقصدها العام هو الحفاظ على الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية الخروج إلى الشوارع العامة لما في ذلك من خطر على الأرواح والممتلكات، وفرض الإدارة عدم استعمال مكبرات الصوت ليلا ليس القصد منه سوى توفير السكينة العامة للمواطنين وكذا مراقبتها لبعض المواد الاستهلاكية أو المنع أحيانا من عرضها والقصد من وراءه هو الآخر حماية الأفراد من الأمراض، وعليه فإن القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد يجب تبريره وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة⁽¹⁾.

كما أن هذا الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد ينبغي أن تكون واحدة بالنسبة للجميع وأن كل خروج عن مبدأ المساواة أمام القانون يعرض الإدارة للمسؤولية⁽²⁾.

يعد مبدأ المشروعية قيدا من قيود البوليس الإداري ويعني في معناه العام "خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لأحكام وقواعد القانون في معناه الواسع في كل ما تباشره من أعمال وتصرفات وكل ما يخالف هذا المبدأ وسيادة القانون يكون محلا للإبطال من خلال الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة بالنظر في النزاع"⁽³⁾، فسلطة الضبط ليس لها مباشرة أي إجراء من إجراءات البوليس الإداري إلا وفرض عليها احترام الأشكال والأهداف المقررة قانونا⁽⁴⁾.

كما يعني مبدأ المشروعية "احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والقرارات القانونية، الذي يقتضي خضوع القرارات الفردية واحترامها للقواعد العامة التنظيمية"⁽⁵⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الادارية، دار ربحانة، الجزائر، 1999 م، ص 208.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الادارية، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 41-42.

(4) Marie-Christine ROUAULT, Droit administratif, Gualino éditeur Paris 2005, p366.

(5) عبد الغاني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، د ط، مصر، 2003 م، ص 400.

تفرض المشروعية على الإدارة ثلاث قيود حيث أنه يفرض عليها احترام التسلسل الهرمي للمعايير القانونية من جهة وأيضا أن تكون حرية عملها أو الامتناع عن أعمال محدودة مع تمتعها كقيد ثالث بسلطة تقديرية مع مراعاة القيد الأول، ومطابقة أعمال الإدارة للقانون "لا أن تكون نسخة عنها وإنما يقتضي ذلك عدم التناقض"⁽¹⁾.

وفي ظل وجود نصوص في الدستور تكفل الحريات وتمنع تقييدها أو المساس بها إلا بالقانون أو في حدود القانون، فإنه لا يجوز القول "بإطلاق يد الإدارة العامة في استعمال سلطات الضبط الإداري، ولكنها تمارسه في حدود ما يخولها النص الدستوري أو التشريعي من صلاحيات ولا تتعداه"⁽²⁾، ولا مسأغ للاجتهاد في مورد النص.

إن التطابق الذي يقضي به مبدأ المشروعية لا ينحصر ضمن القواعد التشريعية أو القواعد التنظيمية، وإنما يتعدى ذلك إلى مختلف الأحكام القضائية الصادرة بمناسبة دخول الإدارة في منازعات بخصوص ما أقدمت عليه من تصرفات والمتضمنة الحكم بالإلغاء، كما أن المؤسس الدستوري عبر عن المشروعية ضمن ديباجة التعديل الدستوري 2020 م، حيث تضمنت الصياغة "إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات"⁽³⁾.

جدير بالذكر أن المشروعية تجسد القاعدة العامة في حماية الحرية الفردية إلا أن المشرع لم يغفل عن أبصاره ضرورة إمتاع الإدارة بقدر من الحرية لضمان سيرورة المرفق العام وعليه "يقر

(1) M.ROUAULT, OP, cit, P138.

(2) طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط 4، القاهرة، 1978 م، ص 501.

(3) مرسوم رئاسي رقم 4222 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه بموجب استفتاء أول نوفمبر 2020 م، ج ر، ع 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 م.

الفقه والقضاء بل والمشرع للإدارة ببعض امتيازات تستهدف موازنة مبدأ المشروعية بمنح الإدارة قدر من أن يتفاوت ضيقا واتساعا بحسب الظروف"⁽¹⁾.

الفرع الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية هو صمام الأمان للحقوق والحريات الفردية في مواجهة الإدارة الاستقلال القضائي المحلي، والتي تكون من طبيعة تنفيذية وذلك بوجود عدة ضمانات متمثلة، في الذي يركز القاضي على مهمة تحقيق العدالة بين الناس ولا يمكنه القيام بهذه المهمة إلا إذا كان القاضي مستقلا من دون تعرضه لأي ضغط أو خضوعه لأي تعليمة من أي جهة كانت⁽²⁾، وكما أنه تخضع لرقابة قضائية وهذا ما نصت عليه المادة 168 من الدستور 1996م، معدل ومتمم في 2020 م⁽³⁾، نظرا للقضاء في طعون قرارات السلطات الإدارية تمارس هذه الرقابة أمام القاضي الذي يبيث في المسائل الإدارية سابقا أمام القاضي الإداري حاليا، وأما بالنسبة للقاضي العادي الذي يبيث في المسائل العادية سابقا أمام القاضي العادي حاليا⁽⁴⁾، وكما نصت المادة 140 من الدستور 1996 م، على كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين وذلك بصريح العبارة: "الكل سواسية أمام القضاء وهو متناول الجميع ويجسده احترام القانون"⁽⁵⁾، وكما أن كل العمال الإدارية تخضع للطعن القضائي وسيادة القانون تكون على رأس الدولة.

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 32.

(2) علاونة فادي نعيم جميل، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه، (أطروحة لنيل دكتوراه، القانون العام)، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2011 م، ص 124.

(3) المادة 186 من الدستور 1996.

(4) خلف الله شيراز ياسمينية، الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحريات الأفراد، الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، ع 02، 2021 م، ص 1908.

(5) المادة 140 من دستور ج ج 1996 م.

الفرع الثالث: فكرة النظام العام

يجب على سلطات البوليس الإداري أن تستهدف من كل أعمالها وإجراءاتها تحقيق إقامة النظام العام والمحافظة عليه طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، وبما أن الهدف الوحيد لأعمال وسلطات البوليس الإداري هو المحافظة على النظام العام فإن كل عمل تقوم به هذه السلطات ولا يستهدف تحقيق النظام العام والمحافظة عليه بالمفهوم الإداري يعتبر غير مشروع ومشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، حتى ولو حقق هذا العمل أو الإجراء مصلحة عامة اجتماعية أو سياسية للدولة، وباعتبار النظام العام كضابط على سلطات البوليس الإداري فيشترط في أعمال وإجراءات البوليس الإداري الشروط التالية:

- ✓ يجب أن تكون أعمال وإجراءات البوليس الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام.
- ✓ أن تكون فعالة في عملية المحافظة على النظام العام.
- ✓ أن تكون معقولة للمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

يقصد بالنظام العام "المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء عن كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام العام"⁽²⁾.

أصبح هذا التعريف يقتصر عن الوصول للمعنى الفعلي للضبط الإداري وذلك لكون صور الضبط لم تعد بمحل الاقتصار على صورته التقليدية، وإنما اتسعت مجالاته وظهرت صور حديثة من الحفاظ على الطابع العمراني والجمالي والنظام العام المتعلق بالبيئة، النظام العام

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 410، 411.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 20.

الاقتصادي، والنظام العام المتعلق بالآداب العامة ويبقى الباب مفتوحا لصور أخرى يفرضها واقع الحال في الآفاق المستقبلية.

وفق ذلك فإن النظام العام "يشمل الأسس الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والخلفية التي يركز عليها كيان المجتمع كما تحدده القوانين الداخلية، وهو يتسع وينحصر حسب النظام السياسي السائد في الدولة"⁽¹⁾.

إن تحقيق هدف النظام العام من خلال الإجراءات الضبطية الممارسة من طرف الإدارة يقوم على قاعدة تخصيص الأهداف، أي إصدار الأوامر والقرارات في إطار تحقيق الأهداف التي سطرها المشرع مسبقا، ويعد العمل الضبطي مخالفا للمشروعية إذ خرج عن هذه القاعدة حتى لو كان في سبيل تحقيق المنفعة العامة فالعبرة باحترام ضابطة الهدف المعين، وعليه تقوم فكرة النظام العام على مقومات كالتالي:

✓ بحيث يقوم النظام العام كفكرة للبوليس الإداري من عدة عناصر مادية ومقومات معنوية، ومقومات قانونية في آن واحد.

أولا. المقومات المادية للنظام العام

تتجسد المقومات المادية للنظام العام من خلال "الأهداف التقليدية من الأمن العام، والصحة العامة، السكينة العامة، ويتفق الفقهاء والقضاة كونها العناصر الجوهرية والأصلية لفكرة النظام العام"⁽²⁾، وتحد تأسيسها في قانون البلدية حيث خولت لرئيس البلدية "السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"⁽³⁾، ونضيف المادة 94 التي أكدت على صلاحيته في

(1) دائم بلقاسم ، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، (أطروحة لنيل دكتوراه أطروحة لنيل، القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، 2003 م-2004 م، ص 13.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 29.

(3) المادة 88، قانون البلدية 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 م، ج ر، ع 37، الصادرة في 3 يونيو 2011 م.

الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية القابلة للتجمعات ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية⁽¹⁾.

ثانيا : المقوم المعنوي للنظام العام

يتمثل المقوم المعنوي لفكرة النظام العام في "المحافظة على الآداب والأخلاق العامة والتقاليد والعادات، ويترتب عن اعتبار هذا المبدأ من عناصر النظام العام أنه يكون لسلطات وهيئات البوليس الإداري أن تحد من ممارسة حريات المواطن بالقدر اللازم حفاظا على الآداب العامة"⁽²⁾.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

إن أعمال الإدارة في الظروف العادية التي تكون خاضعة لمبدأ المشروعية، وكل مخالفة لهذا المبدأ، يمثل مبرر لقبول الطعن في قراراتها وهذا النوع سرعان ما يأخذ مدلولاً مغايراً تماماً في ظل الظروف الاستثنائية، أن يتحقق معها تهديد استقرار الدولة ومؤسساتها من جهة وأمن وسلامة الأرواح والممتلكات من جهة أخرى، ومثل هذه الظروف قد تكون مشروعية الأعمال الإدارية بعدم مشروعيتها في ظل الظروف العادية وهذه الضرورة الملحة لمواجهة مثل هذه الظروف⁽³⁾، إناطة صلاحيات واسعة وغير مألوفة للإدارة بشكل تقرره الشرعية الاستثنائية التي تخالف الشرعية مثل هذه الظروف ولهذا سنتطرق إلى دراسة تعريف نظرية الظروف الاستثنائية وإبراز ما جاء فيها من خلال الفروع التالية:

(1) المادة 94، قانون البلدية 10-11، مرجع سبق ذكره.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 33.

(3) سعدي دلال، خلوفي شريفة، حدود سلطات الضبط الإداري، (أطروحة لنيل ماستر، العلوم القانونية، تخصص قانون عام معمق)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قالمة، 2019 م، ص 56.

ماهية الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، نظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني)، صور الظروف الاستثنائية (الفرع الثالث)، نظام التشريع السابق (الفرع الرابع)، نظام التشريع اللاحق (الفرع الخامس).

الفرع الأول: ماهية الظروف الاستثنائية

تعتبر فكرة الظروف الاستثنائية عند الفقهاء تحيلنا مباشرة إلى عدم الخضوع للقواعد العادية، لذلك نجد أن بعض الفقه قد حاول إعطاء تعريف لها.

فقد اعتبر الأستاذ 'VEDEL' أن الظروف الاستثنائية هي وضع غير عادي وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة من أجل المحافظة على المصلحة العامة، نظرا لعدم إمكان إعمال القواعد العادية⁽¹⁾.

ويقصد بالظروف الاستثنائية بصفة عامة مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد المشروعية الاستثنائية، حيث تتناسب مع الظروف والواقع المستجد، أما في مجال الضبط الإداري فإن هذه النظرية تساعد سلطات الضبط الإداري باتخاذ إجراءات وتدابير تعد في الأوقات العادية غير مشروعة، وفقا لقواعد المشروعية العادية، إلا أنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك وفقا لقواعد المشروعية الاستثنائية⁽²⁾.

وقد اعتبر الفقهاء الحرب العالمية الأولى هي التي كانت السبب الأول في الكشف عنها، فقد واجه القضاء الفرنسي من خلال مجلس الدولة ظروف الحرب، وقرر في عدة أحكام متتالية أنه يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ قرارات تخرج بموجبها عن أحكام القانون المنظم للظروف

(1) نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2011 م-2010 م، ص 16.

(2) حمدي لقبيلات، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار وائل للنشر والتوزيع، ج 1، ط 1، عمان، 2008 م، ص 262.

العادية، ولقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الحرب كظرف يؤدي إلى التوسع في سلطات الإدارة مما أدى إلى ظهور نظرية سلطات الحرب⁽¹⁾، لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تبرر للسلطة الإدارية في مثل هذه الظروف اتخاذ تدابير استثنائية، أي على غير ما تقضي به في القواعد العامة وهذا متى كانت هذه التدابير ضرورية لحماية النظام العام.

ولقد أعلن القضاء الفرنسي بأنه لكي تكون هناك ظروف استثنائية يجب أن نكون أمام حالة يستحيل فيها على الإدارة أن تتصرف طبقاً للقانون العادي، وليس فعل الحرب في حد ذاته أو الكوارث في حد ذاتها هي التي تعفي الإدارة من اتباع أحكام القوانين، وإنما الاستحالة الناشئة عن هذه الأفعال هي التي تؤدي إلى إعفاء الإدارة من الالتزام بمبدأ المشروعية، ونظراً لخطورة السلطات التي تتمتع بها الإدارة عند تطبيق هذه النظرية فإنهما حددا شروطاً وقيوداً لها على الشكل التالي:

- ✓ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- ✓ يجب أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة، وأن تختار الوسائل الأقل ضرراً بالأشخاص⁽²⁾.
- ✓ استحالة دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.
- ✓ يجب أن تهدف الإدارة في تصرفاتها المتخذة في حالة الظروف الاستثنائية إلى تحقيق الصالح العام⁽³⁾.

(1) سكوح رضوان، الضبط الإداري، (أطروحة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدورة 17، الجزائر العاصمة، 2009 م.

(2) عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط 2، سوريا، ص 37.

(3) سكوح رضوان، الضبط الإداري، المرجع نفسه، ص 60.

الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية

أولاً. تعريف نظرية الظروف الاستثنائية.

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

إن الظروف الاستثنائية هي حالة تقتض وقوع خطر جسيم وحال أو التهديد بوقوعه، تكون بصورة مفاجئة وسريعة تهدد النظام العام في الدولة وتحول دون احترام القواعد القانونية السارية المفعول، مما يستوجب على الإدارة اتخاذ تدابير استثنائية بالقدر اللازم للمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

ويميل بعض الباحثين إلى القول بأن الظروف الاستثنائية هي: الظروف الشاذة التي تشكل تهديدا للنظام العام وتعرض كيان الدولة للزوال، وتعتبر نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة مثل هذه الظروف ووفقا لهذه النظرية تعتبر التدابير الإدارية الخارقة للقوانين العادية مشروعية في مثل هذه الظروف الاستثنائية، وذلك للحفاظ على النظام العام⁽²⁾.

ثانياً. ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية

(1) مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص قانون اداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017 م، ص 78-79.

(2) محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 م، ص 47.

تعد الظروف الاستثنائية من أخطر الأوضاع التي تمس أمن وسلامة الدولة وترباها ومواطنيها وإخلالا بالنظام العام، وتماشيا مع هذا الوضع يلزم أن يكون الاجراء الضبطي متلائما ومتحلا من قواعد المشروعية المقررة للإجراءات الضبطية في الأوضاع العادية، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق حرية الإدارة في اتخاذ ما يحلو لها وفي وقت باختيارها ما تشاء من الإجراءات، وإنما لا بد من كفالة الحد الأدنى من حريات وحقوق الأفراد حتى في ظل هذا الظرف الذي قد يقتضي بتجميد الدستور، وتكون هذه الحماية عن طريق الضوابط المحيطة بتدبير الضبط الإداري والقرار محل الغاء وهذا ما سنبينه في ما يلي⁽¹⁾:

أ. عدم مشروعية الحظر المطلق للحرية: ومفاد ذلك أن سلطة الإدارة في وضع القيود على الحريات العامة للأفراد لتنظيم ممارستهم لها لا يعني الحظر المطلق والتام لممارسة هذه الحرية، فممارسة الإدارة لسلطتها المخولة لها كسلطة ضبط إداري يجب ألا يترتب عليها الغاء ممارسة الأفراد للحرية المكفولة لهم بنصوص دستورية وتشريعية، فتقييد الحرية لا يكون إلا بصفة مؤقتة ولمدة محددة ولضرورة حفظ النظام العام⁽²⁾.

ب. ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه: ما يعرف أن الأصل هو الحرية والاستثناء هو القيد وعلى ذلك فإن اتخاذ إجراءات ضبطية بنوع من الشدة في مواجهة الأفراد يقتضي أن تكون ضرورية ولازمة، يكون الهدف منه تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام وعدم اتخاذ الاجراء بسبب خلا بهذا الأخير أما إذا كان الاجراء غير لازما وضروريا فيعد غير مشروع⁽³⁾.

وتطبيقا لذلك فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء قرار صادر عن حاكم الهند الصينية بتاريخ 27 سبتمبر 1947 م، يقضي بإنشاء نظام للمساعدات العائلية لصالح العاملين

(1) حساين حفيظة، حدود نشاط الضبط الإداري، (أطروحة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2021 م، ص 46.

(2) عصام علي الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 493.

(3) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، ج 1، عمان، 2012 م، ص 309.

بالمشاريع الخاصة، حيث أسس مجلس الدولة حكمه الصادر في 31 جانفي 1958 م، على أن هذا الاجراء مخالف للقانون الصادر في 03 ماي 1954 م، وفي ذات الوقت أن غير ضروري ولا ملائم لمواجهة الظرف الاقتصادي والاجتماعي السائد آنذاك في الهند الصينية، والناجمة عن ظروف الحرب التي كانت البلاد تخوضها⁽¹⁾.

ج. ملائمة الاجراء الاستثنائي للظرف الاستثنائي: يفرض عنصر الملائمة على الإجراءات

الضبطية وفقا لخطورة الظرف أو شدة الظرف وكذلك متطلباته من عمليات لمواجهة، فما يتم تقريره من إجراءات في سبيل حالة الحرب لا يكون لها أن تطبق على حالة أخرى كحالة الحصار فشتان بين الحالتين.

يعد مبدأ التناسب أو الملائمة من المسائل المهمة أو الأساسية في مجال الضبط الإداري بالنظر "لطبيعة الحريات الفردية التي تطالها إجراءات الضبط، وعلى ذلك يتم إلغاء إجراءات الضبط الإداري التي تتضمن قسوة شديدة في تقييد الحريات وعليه لا يتم اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا اذا كانت ضرورية ومتوافقة مع الظروف المحيطة خاصة ظرف الزمان والمكان ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة الضبط السعي إليها من أجل الحفاظ على النظام العام"⁽²⁾.

الفرع الثالث: صور الظروف الاستثنائية

جاء في نص دستور 1963 م، من خلال المادة 59 منه على الحالة الاستثنائية من خلال السلطة التي منحت لرئيس الجمهورية في مواجهة هذا الظرف "في حالة الخطر الوشيك يمكن

(1) بن حامة أمال، الضبط الإداري المحلي، (أطروحة لنيل شهادة الماستر في، تخصص الدولة والمؤسسات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021 م، ص 78.

(2) حساين حفيظة، حدود نشاط الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 47.

لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسساتها الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا"⁽¹⁾.

مرورا " بدستور 1976 م، الذي اعتمد على التمييز بين الحالات الاستثنائية من حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب"⁽²⁾.

وفي هذه الحالات مكن المشرع السلطات الخروج عن المشروعية، واعتماد أساليب الضبط العادية في سبيل المحافظة على النظام العام وتمتعها بسلطة تقديرية في مواجهة الظرف، بالرجوع لدستور 1989 م، ضمن المشرع الأوضاع الاستثنائية ضمن "المواد 86 و 91، وأدرجت بحسب درجة الخطورة من حالة الطوارئ الحصار إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب"⁽³⁾، نجد أن دستور 1996 م، أبقى على الحالات الاستثنائية السابقة الذكر.

من خلال المادة 91 والمادة 96⁽⁴⁾، تم تضمينها ضمن التعديل الدستوري 2016 م، والتعديل الدستوري 2020 م، بحيث تستقر هذه المواد حاليا في المواد 97 إلى غاية المادة 100.

(1) المادة 59، دستور 1963م الجزائري، الصادر ضمن الإعلان المتضمن نشر ج ج أكتوبر 1963 م ج ر، ع 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963 م.

(2) دستور 1976 م الجزائري، الصادر بموجب الأمر 76-97 المتضمن إصدار ج ج، جويلية 1979 م، ج ر، ع 06-79، المؤرخ في 07 ج ر، ع 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976م، المعدل بالقانون رقم 28 الصادرة في 10 جويلية 1979 م، المعدل والمتمم بالقانون 180 المؤرخ في 12 جانفي 1980 م، ج ر، ع 03، الصادرة في جانفي 1980 م، المعدل بموجب الاستفتاء الدستوري المنعقد في 03 أكتوبر 1988 م، المرسوم 88-223 ج ر، ع 45، المؤرخة في 05 نوفمبر 1988 م.

(3) المادة 86-91، دستور 1989 م الجزائري، المؤرخ في 23 فيفري 1989 م، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ فيفري 1989 م، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بناء على استفتاء 23 فيفري 1989 م، ج ر، ع 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989 م.

(4) المادة 91-96، دستور 1996 م الجزائري، المؤرخ في ج ر، ع 76، الصادرة في ديسمبر 1996 م، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 م، المتضمن تعديل الدستور، ج ر، ع 25، الصادرة في 14 أبريل 2002 م، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 م، والمتضمن تعديل ج ر، ع 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008 م، والمعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 م المتضمن تعديل الدستور.

الفرع الرابع: نظام التشريع السابق

ويقصد بالنظام التشريعي السابق في هاته الحالة وجود قانون سابق خاص بهذه الظروف الطارئة سابق على وقوعها، مما يمكن السلطة الإدارية من مواجهتها فور حدوثها عن طريق إعلانها للأحكام العرفية أو لحالة الطوارئ وتطبيق أحكام القانون بسرعة وفعالية لإزالة الخطر الناجم عن هذه الظروف غير متوقعة دون حاجة الرجوع إلى البرلمان لاستصدار تشريع بذلك وهذا الأسلوب أخذ به المشرع الفرنسي، وما يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يفتح الباب على مصرعيه أمام السلطة التنفيذية للجوء إلى تطبيق الأحكام العرفية أو قانون الطوارئ لأدنى الأسباب وما ينتج عن ذلك من تفسير للحريات العامة ولممارسة الأنشطة الفردية دون رقابة سابقة على هذا التطبيق من جانب السلطة التشريعية⁽¹⁾.

ومن الأمثلة على ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في 20 نوفمبر 1923 م، بملكية المدعي للأرض نظرا لما يؤدي إليه طرد الأهالي المقيمين على هذه الأرض من تمديد خطير بالثورة في جنوب تونس.

والقرار الصادر بتاريخ 23 جانفي 1923 م، الذي قضى فيه مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر بطرد العمال المضربين والمعتصمي بالمصانع، بسبب ما قد يؤدي إليه هذا الطرد من تهديد خطير للأمن العام⁽²⁾.

الفرع الخامس: نظام التشريع اللاحق

(1) عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 392.

(2) القرار الصادر بـ 20 نوفمبر 1923 م، القرار الصادر بـ 23 جانفي 1923 م، عن مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليهما طعيمة الجرف، ص 506.

ويقصد هذه الحالة أن تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لإصدار قانون خاص يحكم عملها ونشاطها في الظروف الاستثنائية.

أولاً. فبالنسبة لمصر نص دستور 1971 م، لقانون الطوارئ أن رئيس الجمهورية هو الذي يعلن حالة الطوارئ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب (البرلمان) خلال 15 يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنها، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

ثانياً. أما بالنسبة للبنان طبقاً للدستور تعلن حالة الطوارئ أو كما تسمى قانون الأحكام العرفية، أو قانون المنطقة العسكرية لديهم، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وأغن لم يكن في دورة انعقاده⁽¹⁾.

وفي رأينا أن أفضل الحالتين السابقتين هي حالة النص السابق على حالة الطوارئ قبل حدوثها لأنه يعالجها فور حدوثها ولا يجعل السلطة التنفيذية عاجزة عن مجابهة الظرف المفاجئ الذي لا يحتمل الانتظار لحين الالتجاء إلى البرلمان، ومناقشة وإصدار قانون.

المبحث الثاني: رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري

إن توسيع صلاحيات وقدرات سلطات الضبط الإداري في التصرف على نحو يجعلها تتخذ قرارات وإجراءات غير عادية يجيزها القضاء الإداري ويعتبرها مشروعة طالما أن الدولة تمر بظروف استثنائية صعبة يتحتم الأمر من أجل مواجهتها أن تصدر تشريعات ضبط جديدة تكون على حساب الحقوق والحريات العامة، فضرورة وضغط الظروف الاستثنائية يستلزم ذلك حفظاً لكيان الدولة والجماعة، لذلك نجد الدولة في هذه الأحوال تبادر إلى تعديل التشريعات النافذة أو إصدار تشريعات جديدة، لكن رغم تلك الظروف الاستثنائية، فإن رقابة القضاء تبقى

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 259.

قائمة فلا يكفي إدعاء سلطة الضبط الإداري بوجود ظرف استثنائي يعجل باتخاذ الإجراءات، بل عليها إقامة الدليل على بروز هذا الظرف وذلك خوفا من أن سلطات الضبط الإداري قد تبالغ بتحقيق الظرف الاستثنائي وتتدرع بصعوبات وهمية لكي تستفيد من اتساع سلطاتها وتستخدمها بالرغم من انقضاء الظروف، وطالما أن العمل الإداري الجاري في الظروف الاستثنائية لا يفلت من رقابة القضاء، فإنه في حال ثبوت مخالفة هذا العمل للمشروعية الاستثنائية يترتب على ذلك مساءلة الإدارة وتقرير التعويض اللازم هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق إلى:

قرارات الضبط الإداري (المطلب الأول)، رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قرارات الضبط الإداري

أعطى المشرع المجال للقضاء على التعسف الإداري والتصدي له، بحيث تمارس الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للتأكد من مطابقتها للمشروعية ومدى تناسبها مع الظروف الاستثنائية وخلوها من أي عيب، وفي حال تقرر وجود تعدي على المشروعية، وعليه سنحاول في هذا المطلب التعرف على وسائل ممارسة الرقابة على قرارات الضبط الإداري (الفرع الأول) دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض (الفرع الثاني)، فحص الشرعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رقابة دعوى الإلغاء

رغم الأهمية التي تحتلها دعوى الإلغاء إلا أن المشرع الجزائري لم يضع لها تعريفا فاسح المجال لاجتهاد الفقه، حيث تعددت التعريفات التي قيلت في دعوى الإلغاء وفي ما يلي نذكر

البعض منها: عرفها الدكتور 'عمار بوضياف' "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا"⁽¹⁾.

إنّ دعوى الإلغاء دعوى قضائية ترفع أمام القضاء المختص بحسب النظام القضائي المتبع في الدولة موحداً أو مزدوجاً، الهدف منها إلغاء قرار إداري شابه عيب في أحد أركانه أي ثبوت عدم مشروعيتها، وتتحصّر سلطة القاضي فيها بإلغاء القرار المعيب دون إمكانية استبداله بغيره، لذلك فسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تضيق مقارنة بسلطته في دعاوى القضاء الكامل.

أولاً. الأساس القانوني لدعوى الإلغاء

تجد دعوى الإلغاء ركيزتها في مختلف القواعد القانونية بحسب تدرجها:

أ. مكانتها في الدستور: أكد المؤسس الدستوري على منح السلطة القضائية صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات السلطة الإدارية مركزية كانت أو محلية أو مرفقية بموجب المادة 143 وهو ما يوسع نطاق رقابة القضاء الإداري على جميع القرارات الإدارية، وبذلك تكون دعوى الإلغاء وسيلة للحفاظ على مبدأ المشروعية.

ب. مكانتها في التشريع: نظم المشرع الجزائري دعوى الإلغاء منذ الاستقلال ففي أول قانون خاص بالمرافعات نصت عليها المادة 247 من قانون الإجراءات المدنية، وإن كان المشرع يستعمل مصطلح البطلان للدلالة عليها وهو مصطلح يشاع استعماله في القانون الخاضع، وبعد تبني نظام الازدواجية القضائية في دستور 1996 م، بموجب المادة 152 وتطبيقاً لذلك صدر القانون العضوي 98-09 المؤرخ في 30 ماي 1998 م، المتعلق

(1) د. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 م، ص

باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله حيث نص على دعوى الإلغاء في المادة 09 بقولها "الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

ولإتمام المسار الإزدواجي أصدر المشرع القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2009 م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ونظم أحكامها مستعملا مصطلح دعوى الإلغاء كما ورد في المادة 800، وبذلك يستدرك المشرع الجزائري الخطأ اللفظي السائد في القانون القديم⁽¹⁾.

ثانيا. الاختصاص العضوي لدعوى الإلغاء

أ. نطاق اختصاص مجلس الدولة: نظم المشرع نطاق الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بموجب المادة 09 من القانون العضوي 01-98 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث يختص بالنظر في دعاوى الإلغاء ابتدائيا نهائيا في القرارات الصادرة عن الجهات التالية:

السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، والجدير بالذكر أن المادة 901 قد نصت إلا على السلطات الإدارية المركزية فقط، أي أنها تتناقض ونص المادة 09 من القانون العضوي 01-98، خاصة إذا علمنا أن اختصاصات مجلس الدولة تحدد بموجب قانون عضوي طبقا للمادة 153 من الدستور، كما أن الاختصاص الابتدائي والنهائي لمجلس الدولة يثير عدة إشكالات قانونية أخرى وهي:

(1) ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مقال من مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017 م، ص ص 291-307.

✓ انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين، فهو من أهم المبادئ التي تحكم أي نظام قضائي عادل، لأنه سيحرم المتقاضي من ممارسة طريق من طرق الطعن العادية وهو الطعن بالاستئناف ويجبره على استعمال طرق الطعن غير العادية وشتان بين الطريقتين.

✓ تعقيد الإجراءات القضائية وإبعاد القضاء على المتقاضين، ذلك أن الطاعن سيكون مجبرا على إتباع الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة ومن أهمها تمثيله بمحامي معتمد لدى مجلس الدولة طبقا للمادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو أمر مرهق، ناهيك عن تنقل المتقاضي إلى العاصمة لمتابعة دعواه، الأمر الذي يجعل الفرد يعزف عن المطالبة بحقه⁽¹⁾.

✓ إقبال مجلس الدولة بمهمة تخرج عن اختصاصه لأن الأصل في دور مجلس الدولة، يتمثل في كونه جهة تسهر على توحيد اجتهاد القضاء الإداري طبقا للمادة 152 من الدستور، لأنه سيمارس دور القاضي الإداري الابتدائي بما يلهيه عن دوره الاجتهادي ونفس الإشكال يثار بشأنه دوره في الاستئناف.

لذلك فكان من الأولى أن يعيد المشرع الجزائري النظر في اختصاص مجلس الدولة العامل البشري المتخصص لم يعد عائقا في تطوير وتفعيل دور القضاء الإداري في الجزائر فبعد 20 سنة من تبني الازدواجية القضائية لا يمكن الحديث عن نقص العنصر البشري المتخصص، لذلك فمن الأولى منح اختصاص النظر في دعاوى الإلغاء بالنسبة لقرارات الهيئات الإدارية المركزية والمنظمات المهنية والهيئات الوطنية المستقلة إلى المحكمة الإدارية بالعاصمة خاصة وأن المشرع لا يميل إلى معاملة الهيئات الإدارية المركزية معاملة خاصة بعدم إخضاعها لمحكمة إدارية ابتدائية⁽²⁾.

(1) ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 300.

(2) ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع نفسه، ص 299.

ب. نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية: تستمد المحاكم الإدارية وجودها القانوني من المادة 152 من الدستور ويتم تنظيمها بموجب القانون 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 م، وعددها 31 محكمة إدارية على مستوى التراب القانون، تم تنظيم اختصاصها النوعي بموجب المادة 1 من القانون 02-98، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وحدد اختصاصها بشكل مطلق بالنظر في كل المنازعات الإدارية التي يكون شخص من أشخاص القانون العام طرفا فيها بما فيها دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات التالية:

✓ الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة في الولاية.

✓ البلدية والمصالح الإدارية البلدية.

✓ المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

وتفصل المحاكم الإدارية في هذه الدعاوى بحكم ابتدائي قابل للاستئناف فيه أمام مجلس الدولة، وبذلك وحد المشرع في اختصاص المحاكم الإدارية في ظل الازدواجية خلافا للترقية التي سادت قبل ذلك في الغرف الإدارية، بحيث قسم الاختصاص بين الغرف الإدارية الجهوية والمحلية والذي كثيرا ما أدى إلى رفض دعاوى الطاعنين نظرا للإشكالات التي كان يثيرها هذا التوزيع⁽¹⁾.

ثالثا. عيب الانحراف في استعمال السلطة

عيب الانحراف في استعمال السلطة يعتبر أحد عناصر الاختصاص الموضوعي لدعوى الإلغاء بحيث لا يكون في المشروعية الخارجية للقرار الإداري المطعون فيه من حيث الشكل والإجراءات، وإنما في مشروعية الغاية التي استهدفتها الإدارة في إصداره، فهو عيب يتعلق

(1) ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 300.

بجوهر القرار الإداري لا بشكله الظاهري، على لقاضي الإداري أن يبحث في نوايا ومصدر القرار ويتفحصها ويعمل على تقديرها وعليه فهي تتخذ شكل التحري في النواحي النفسية أو القصد الذي يتخذه رجل الإدارة عند إصداره القرار الإداري.

أ. تعريف الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية: عرف عيب الانحراف بالسلطة بأنه "يوجب انحراف السلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي...، كذلك ويوجد انحراف بالسلطة عندما تتخذ الإدارة قرار من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع والذي تدعي الإدارة تطبيقه"⁽¹⁾.

ب. صور الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية: إذا كان الهدف من القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة فإن الانحراف عن تحقيق هذه الأخير يعد من أوجه الانحراف بالسلطة، وبالتالي عيب الانحراف في استعمال لها صور كثيرة نذكر منها على سبيل المثال:

الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة: وتعتبر من أخطر صور الانحراف لأن العيب هنا يكون مقصودا، فالمصلحة العامة وتحقيق المبرر الرئيسي لمنح رجل الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية، ومن ثم فأي قرار إداري يجب أن يصدر تحقيقا للمصلحة العامة وإلا كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، أم إذا سخر رجل الإدارة السلطة الممنوحة له لتحقيق نفع أو غرض شخصي له أو لغيره أو مارسها بقصد الانتقام أو المضايقة، فإن قراره يكون معيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

(1) عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2010 م، ص

الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: قد لا يكفي المشرع بالنص صراحة على أن كل قرار إداري يتعين أن يصدر محققا المصلحة العامة فقط، بل قد ينص صراحة على تحديد هدف معين يجعله نطاقا للعمل الإداري، وهنا يجب ألا يستهدف القرار الإداري الذي يتم إصداره تحقيق المصلحة العامة فحسب، بل والهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار بالغاية التي رسمها له القانون، فإن خرج القرار عن هذه الغاية حتى ولو كان هدفه تحقيق مصلحة عامة بذاتها كان هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف وكان باطلا⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على دعوى التعويض

هي الدعوى القضائية الشخصية التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الهيئات القضائية المختصة، طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل عن أضرار التي لحقتهم بفعل النشاط الإداري الضار.

أولا. خصائص دعوى التعويض

أ. دعوى التعويض دعوى شخصية: تعتبر من الدعاوي الذاتية، لأنها تتحرك بناء على حق قانوني شخصي، حيث تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وهي بذلك تهاجم الجهات الإدارية صاحبة النشاط غير المشروع.

ب. دعوى التعويض من دعوى القضاء الكامل: تعتبر من دعاوى القضاء الكامل لأن سلطات القاضي فيها واسعة بالمقارنة مع سلطات قاضي الإلغاء، حيث تتعدد فيها سلطاته فيها

(1) بولقواس سناء، خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مقال من مجلة المفكر، العدد 13، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص ص 306-308.

من سلطة البحث عن مدى وجود ضرر، ثم سلطة تقدير الضرر، وسلطة تقدير التعويض لإصلاح الضرر، والحكم بالتعويض.

ثانيا. شروط دعوى التعويض

لقبول دعوى التعويض أن ترفع أمام جهة قضائية مختصة، كما يجب توفر شروط في الطاعن وشرط الميعاد.

أ. الجهة القضائية المختصة: بالعودة إلى الإجراءات المدنية والإدارية يتبين لنا أن المحاكم الإدارية هي المختصة حصريا بدعوى التعويض أيا كانت الجهة الإدارية التي تسببت في حدوث الضرر للغير، حيث نصت المادة 800 من نفس القانون المذكور أعلاه على أن المحاكم هي جهات الولاية العامة، تختص بالفصل في جميع القضايا التي تكون الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها، كما نصت المادة 801 من نفس القانون على أن المحاكم تختص في دعوى القضاء الكامل ومن بينها دعوى التعويض⁽¹⁾.

ب. الشروط المتعلقة بالطاعن: دعوى التعويض لا ترفع إلا من صاحب الصفة والمصلحة تطبيقا لنص المادة 13 من قانون إجراءات مدنية وإدارية، إضافة إلى المادة 64 التي تستوجب شرط الأهلية⁽²⁾.

ج. شرط الميعاد: إن ميعاد رفع دعوى التعويض بفعل الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية هو مبدئيا 4 أشهر من تاريخ التبليغ الفردي أو نشر القرار التنظيمي، لكن هذه المدة تختلف بالنسبة للأعمال المادية إذا كانت سبب في الضرر، حيث نشير في هذا الصدد أن

(1) جابر إيمان، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير مشروعة، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المنازعات الإدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017 م، ص 43.

(2) قانون 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 م، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، ع 21، صادر في 23 ماي 2008 م.

فوات مدة 4 أشهر لا يؤدي سقوط دعوى التعويض بل يؤدي إلى سقوط إجراءات الدعوى وعليه فالحقوق تبقى قائمة ولا تتقدم، إذ يمكن للمتضرر أن يرفع دعوى التعويض من جديد في نطاق إجراءات جديدة، وتطبق عليها القواعد العامة المطبقة في القانون المدني والمتعلقة بتقدم الحقوق، خاصة المادة 133 منه حيث نصت بصريح العبارة أن دعوى التعويض تسقط بانقضاء خمسة عشر سنة من يوم وقوع الفعل الضار، وهذا ما أكده مجلس الدولة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: رقابة فحص الشرعية

تأتي مسألة فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة من سلطات البوليس الإداري إلى جهات القضاء الإداري المختصة بالنظر والفحص، الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وفقا لنص 274 (حاليا مجلس الدولة) من قانون الإجراءات المدنية الجزائرية، ثم تستأنف الدعوى الأصلية بالسير على ضوء نتائج حكم الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية، وشرعية القرارات البوليسية لا تؤدي إلى النتيجة القانونية التي تحققها دعوى الإلغاء، وهي إلغاء القرارات من الوجود وإنما تتوقف آثار وفاعلية الرقابة عند مرحلة ونقطة البحث والتأكد من مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه وذلك الدفع بعدم الشرعية فقط.

وبالرغم من ضعف جزاء هذه الرقابة إلا أن أعمال هذه الرقابة له نتائج وفاعلية غير مباشرة في تقييد مراقبة أعمال البوليس الإداري، ذلك أن عملية الدفع بعدم شرعية القرارات البوليسية يؤدي إلى تدخل سلطات القضاء في ملابسات وأركان وملائمة عملية إتحاد القرارات الإدارية من طرف سلطات البوليس الإداري في نطاق سلطة القضاء عن مدى شرعية أو عدم شرعية قرارات البوليس الإداري⁽²⁾.

(1) جابر إيمان، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير مشروعة، المرجع نفسه، ص 120.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 419.

وجدير بالإشارة أن أعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وهدفها.

المطلب الثاني: رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد اتجه القضاء الإداري لبط رقابته على ممارسة صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية مثلما هو الحال في الأحوال العادية وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية، إلا أن طبيعة هذه الرقابة تختلف بالنظر إلى طبيعة القوانين المطبقة في الأحوال الاستثنائية، حيث أنه لا يمكن تطبيق هذه القوانين إلا بتوافر الحالة الاستثنائية كحالة الطوارئ، أو حالة الحصار أو الحرب وغير ذلك، وعليه سنفصل ذلك في الفروع التالية:

حالة الطوارئ (الفرع الأول)، حالة الحصار (الفرع الثاني)، الحالة الاستثنائية (الفرع الثالث)، الحرب (الفرع الرابع).

الفرع الأول: حالة الطوارئ

تحول أحكام حالة الطوارئ للسلطة المدنية المكلفة أصلاً بمهام الضبط الإداري صلاحيات واسعة نظراً لاعتبارات تتمثل في حدوث تمديدات خطيرة للنظام العام وتتميز حالة الطوارئ عن حالة الحصار، ففي الأولى السلطة المدنية هي التي تمارس سلطات الضابطة الواسعة والمتضخمة، بينما في الثانية تفوض السلطة المدنية للسلطة العسكرية صلاحيات البوليس الإداري، ويمكن للسلطات الإدارية في هذه الحالة أن:

- ✓ تمنع السير والإقامة في بعض المناطق.
- ✓ تمنع الاجتماعات والمنشورات الضخمة وبرامج الإذاعة... الخ.
- ✓ التفتيش ليلاً ونهاراً.

✓ تعلن بشكل خاص الحجز الإداري لكل شخص يعتقد أن نشاطه خطير بالنسبة للنظام العام⁽¹⁾.

وعرفها الفقيه 'أندي دي لوبانير': 'بأنها نظام استثنائي لمواجهة الخطر ذات طابع وطني، وعليه فإن حالة الطوارئ تعتبر نظاما استثنائيا لضبط يجد تبريره في فكرة الخطر الوطني بحيث تتمتع بمقتضاه هيئات الضبط الإداري بسلطات أوسع في مجال تقييد الحريات العامة أثناء وقوع مساس خطير بالنظام العام⁽²⁾.

وقد تناول المؤسس الدستوري في المادة 97 من الدستور 2016 م، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442-20 على أنه: 'يقرر الرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاحتواء الوضع، لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفته المجتمعين معا⁽³⁾.

أما في حالة الحصار فقد عرفتها نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991 م، المتضمن تقرير حالة الحصار والتي تنص على أن: 'هي حالة التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة، وقد طبقت السلطة الفرنسية حالة الطوارئ في

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990 م، ص 267.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 267.

(3) المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 م.

الجزائر بموجب قانون صادر في 03 أبريل 1955 م، في حالة حدوث تهديدات خطيرة للنظام العام⁽¹⁾.

كما أن هناك شروط يجب توافرها لإعلان حالة الطوارئ نص عليها الدستور الجزائري في المادة رقم 105 منه "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 الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"⁽²⁾.

الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستفادة النظام العام والسير العادي للمرافق العمومية⁽³⁾.

ومن خلال المادة يمكن القول أن الشروط اللازم توافرها تتمثل في شروط موضوعية وشروط شكلية.

أولاً. الشروط الموضوعية

أ. الضرورة الملحة: أي وجود وقائع ومعطيات تدل أصلاً على صعوبات خفيفة توجهها السلطة المكلفة كمهام البوليس الإداري.

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4، الجزائر، 2006 م.

(2) المادة 105 من دستور الجزائر.

(3) المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991 م، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر، ع 29، 1991 م. (ملغى).

ب. تقرير حالة الطوارئ لمدة معينة تسري خلالها حالة الطوارئ وترفع مباشرة بمجرد انقضاء تلك المدة.

ثانيا. الشروط الشكلية

وتتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية لأنه الشخص الوحيد المؤهل دستوريا لإعلان حالة الطوارئ والحصار وليس مجرد الاستشارة، كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري الذين يعتبرون أعضاء المجلس الأعلى للأمن، بالإضافة إلى وزير الدفاع الوطني، وزير الشؤون الخارجية وزير العدل، وزير الإقتصاد، ورئيس أركان الجيش الشعبي الوطني⁽¹⁾.

الفرع الثاني: حالة الحصار

يعد نظام حالة الحصار أكثر خطورة من حيث أحكامه، واتساع سلطات البوليس الإداري هذه السلطات تعهد بموجب التفويض للسلطة العسكرية وتؤدي حالة الحصار إلى ثلاثة نتائج كبرى .

أولاً. إن السلطة العسكرية تحل محل السلطة المدنية في تولي السلطات الضابطة ونظراً لاشتراك حالتها الطوارئ والحصار في نفس الشروط حسب المادة 105 التي سبق ذكرها من الدستور الحالي، فإنه لا يلجأ لإعلان حالة الحصار إلا بعد توفر تلك الشروط لأن هذه الشروط تضيف صفة شرعية على الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العسكرية التي تم التفويض لصالحها من طرف السلطة المدنية في حالة عرض الموضوع على القاضي الإداري.

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 271.

ثانيا. إن هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة التفتيش ليلا ونهارا، وإبعاد بعض الأشخاص ووضعهم في الإقامة الجبرية، والبحث عن الأسلحة والذخيرة، منع الاجتماعات والمنشورات التي تؤدي إلى الفوضى.

ثالثا. اتساع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لهم بنظر في المخالفات التي يرتكبها المدنيون وقد أعلن على حالة الحصار في عام 1988م وعام 1991م في الجزائر⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الحالة الاستثنائية

لو اعتبرنا حالة الطوارئ والحصار حالة استثنائية يلجأ رئيس الجمهورية لإعلانها طبقا للدستور ولكن بتوافر شروط موضوعية وشكلية من أجل استعادة النظام العام، من هذا المنطلق نتساءل عن الطبيعة القانونية للحالة الاستثنائية ولماذا سميت بالاستثنائية وللإجابة عن كل هذا علينا معرفة شروط تقرير الحالة الاستثنائية وبالرجوع إلى نص المادة 107 من دستور 07 مارس 2016 م، فإن الحالة الاستثنائية لا يمكن إعلانها إلا بتوفر بعض الشروط والسبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء بالمقارنة إلى الإجراءات السابقين (الطوارئ والحصار)، ذلك أنه لن تعود ضرورة ملحة فحسب بل أن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد واستقلاليتها أو سلامة ترابها وهذا هو الشرط الموضوعي لتقرير الحالة الاستثنائية، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف ولكن بحالة أخطر من ذلك، تمدد مؤسسات واستقلال التراب الوطني⁽²⁾.

ونظرا لخطورة الحالة الاستثنائية فإن المشرع الدستوري استلزم قيودا شكلية لإعلانها كذلك يتعين على رئيس الدولة احترامها، إذ قضت المادة 107 من الدستور في فقراتها أنه لا يتخذ

(1) ميلود الزين، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الجزائر، (أطروحة ماجستير في القانون الإداري)، جامعة الجبالي اليايس، سيدي بلعباس، 1993م-1994م، ص 100.

(2) ميلود الزين، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الجزائر، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء كذلك إلى جانب هذه الشروط وجوب اجتماع البرلمان وجوبا وهو شرط أساسي وجوهري لم يسبق أن تم تقرير هذه الحالة منذ الاستقلال لذلك يصعب تحديد مدى اتساع سلطات ومهام الضبط أو البوليس الإداري، وبالرغم من ذلك فلا يمنع من الجزم أن السلطة العسكرية هي التي تتولى قيادة عمليات استعادة النظام العام في الحالة الاستثنائية، ذلك بناء على أن حالة الحصار أقل حدة في خطورتها إلا أنه فوضت للسلطة العسكرية صلاحيات الضبط في هذه الحالة.

الفرع الرابع: حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب المثال الأفضل لحالات الظروف الاستثنائية أين تتسع الإدارية شكل كبير على حساب باقي السلطات الأخرى، حسب المواد 99 و100 من التعديل الدستوري 2020 م، حيث يقرر رئيس الجمهورية التبعية العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وإذا عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المحكمة الدستورية، ويجتمع البرلمان وجوبا حيث يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك⁽¹⁾.

ومن خلال دراسة هذا المطلب نستنتج أن في الظروف الاستثنائية التي تمارس في حالة الطوارئ أو الحصار والحالة الاستثنائية وأخيرا حالة الحرب فإن هذه الظروف تتوسع سلطات الضبط الإداري، هذا يعد أكبر خطر تتعرض إليه الحريات العامة نظرا للتضييقات الممارسة

(1) مادتين 99 و100 من التعديل الدستوري 2020 م، مرجع سبق ذكره.

عليها، حيث تتخذ سلطات الضبط الإداري من هذه المبررات لانتهاك حريات الافراد، وفق شرعية استثنائية تبررها الحالة الغير العادية.

خلاصة

تناولنا في الفصل الثاني حدود سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، والتي ينص في قالبها مبدأ المشروعية الذي يعد المبدأ الأصلي كحماية الحريات العامة، كما تناولناه في ظل الظروف الاستثنائية التي يضيف فيها مبدأ المشروعية، وتنقيد فيها حقوق وحريات الأفراد، حيث نجد أن المشرع أناط صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الإداري في مواجهة الظروف الغير العادية بهدف المحافظة على النظام العام.

الخلاصة





الخاتمة

اتضح من خلال دراستنا لموضوع حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري في ظل الأوضاع العادية والأوضاع الاستثنائية، أن الضبط الإداري هو وسيلة الدولة في حفظ النظام العام وتحقيق المصلحة عن طريق ما تخوله من صلاحيات للسلطات الضبطية، إلا أن ما منحه المشرع من سلطات ضبطية واسعة لهذه الهيئات يجب أن لا يتعدى حدود المعقول فتحكمه ضوابط تتغير حسب الأوضاع العامة عن الملازمة لها داخل الدولة.

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

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

كما أن سلطات الضبط الإداري لا تمارس اختصاصاتها باستقلالية مطلقة، بل لابد من وجود قيود وحدود تضبطها أثناء ممارسة مهامها، حيث أنها تخضع لمبدأ المشروعية مثلها مثل أي نشاط إداري آخر، أي يجب أن تخضع في جميع تصرفاتها للقانون، وأن لا تخرج عن نطاقه، وإلا كانت مخالفة لهذا المبدأ 'مبدأ المشروعية'، كما أنها مقيدة بقيد آخر ألا وهو النظام

العام أي يجب عليها أن تحترم الهدف الوحيد للضبط الإداري (النظام العام) وهذا طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

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

وعليه دراستنا أسفرت على جملة من النتائج نعرضها كالتالي:

- ✓ تبرز حدود الضبط الإداري من خلال مبدأ المشروعية الذي يفرض عدم خروج ممارسات الإدارة عن القانون مهما كانت درجته وقيمه القانونية داخل الدولة.
- ✓ تتقيد سلطة الضبط بمبدأ المشروعية من خلال إصدارها لقرارات ضببية تحقق الهدف الذي رسم لأجلها، كما أنها لا تخرج عن نطاق ما يمليه هرم التدرج القانوني داخل الدولة.
- ✓ لا يقوم مبدأ المشروعية إلا بارتكازه على جملة ضوابط تسمح بوضعه في قالب وحدود صحيحة، حيث أنه يتأسس على فكرة الفصل بين السلطات وخروج أعمال السيادة من نطاق المشروعية.
- ✓ يشكل النظام العام قيوداً من قيود المشروعية وذلك من خلال إخضاع جميع القرارات الضببية لهدف واحد يتمثل في المحافظة على النظام العام والخروج عن تحقيق ما ذكرناه يعرض القرار الضببي للإلغاء.

✓ تكون الرقابة على سلطات الضبط الاداري موافقة مع تميزها من ظروف سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

أهم ما جاء من توصيات:

✓ ضرورة توفير رقابة قضائية فعلية وفعالة على القرارات الضبطية والخروج من كنف الشراهة في إصدار النصوص القانونية والتنظيمية في ظل غياب الإجراءات الفعلية في الميدان.

✓ التكوين السليم للقضاة وتعزيزهم بأفكار تقتضي منهم.

✓ المحافظة على حقوق وحریات الأفراد وجعلها بمثابة اللبنة الأساسية التي تقف أمام ضميرهم المهني وتحثهم نحو تحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام وكفالة حريات الأفراد.

✓ إحداث جهات قضائية عليا تتولى مهمة الفصل في الدعاوي المرفوعة بخصوص القرارات الضبطية بهدف تقادي مسألة الإطالة في الفصل في الدعاوى التي يتم انتهاك حريات الأفراد فيها والتي قد لا يمكن تعويضها نتيجة لإطالة الأجل المتعلق بالنظر فيها لضمها الجملة الدعاوى الإدارية ودخولها حيز طابور الانتظار، وحریات الأفراد تستلزم التعجيل لا التأجيل وهذا أساس من أسس قيام الدولة.

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

✓ وجوب ممارسة الرقابة على الوسائل المستعملة من قبل سلطات الضبط الإدارية حتى لا تمس بحقوق وحریات الأفراد بطرق غير مشروعة.



وفي الأخير نشكركم على حسن استماعكم، وأسأل الله أن ينفع بهذا العرض ويجعلها خالصة لوجهه الكريم، إن وفقنا فمن الله، وإن أخطأنا فمن أنفسنا والشيطان، والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

قائمة المصادر

والمراجع





أولاً. القواميس والمعاجم

01. ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، ج 4.
02. قاموس مختار الصحاح، للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، ط 3.
03. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط 3، ج 1.

ثانياً. المصادر

أ. الدساتير

01. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963 م.
02. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976 م.
03. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 م.
04. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020 م.

ب. القوانين

01. الأمر رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 م، المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة بتاريخ 15 جوان 1998 م.
02. قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 جوان 1984 م، المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية، المؤرخ في 26 جوان 1984 م.
03. قانون رقم 08-90 في 7 أبريل 1990 م، المتضمن قانون الولاية.



04. قانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 م، المتضمن قانون الولاية.
05. قانون 01-13 المؤرخ في 07 أوت 2001 م، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة بتاريخ 08 أوت 2001 م.
06. قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2005 م، المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، الجريدة الرسمية العدد 60، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001 م.
07. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فبراير 2012 م المتعلق بالولاية.
08. قانون رقم 05-22 مؤرخ في 04 أوت 2005 م، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60، مؤرخة في 4 سبتمبر 2005 م.
09. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 م، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة بتاريخ 22 فيفري 2012م.
10. قانون 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 م، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، صادر في 23 ماي 2008 م.
11. قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 م، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011م.
12. قانون البلدية 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 م، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 3 يونيو 2011 م.



ج. المراسيم والأوامر

01. الجريدة الرسمية، العدد 41، 1981 م.
02. المرسوم التنفيذي رقم 13-140 المؤرخ في 10 أبريل 2013 م، محدد شروط ممارسة الأنشطة التجارية عبر القارة، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 23 أبريل 2013 م.
03. المرسوم رقم 274-94 مؤرخ في 10 أوت 1994 م، المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية.
04. المرسوم رقم 26781 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 م، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981 م.
05. مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 مايو 1991 م، المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد، 01 جوان 1991م.
06. مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 مايو 2006 م، محدد للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة.
07. الجريدة الرسمية، عدد 15 المؤرخ في 14 مارس 2012 م، والذي يلغي المرسوم التنفيذي رقم 09-182 المؤرخ في 12 مايو 2009 م، الذي يحدد شروط وكيفيات إنشاء وتهيئة القضاة التجارية وممارسة بعض الأنشطة التجارية.
08. مرسوم رئاسي رقم 4222 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه بموجب استفتاء أول نوفمبر 2020 م، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 م.



ثالثا. المراجع

أ. الكتب

01. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، ط 1، الإسكندرية، 2011 م.
02. حسني فريحة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 م.
03. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989 م.
04. حمدي لقبيلات، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار وائل للنشر والتوزيع، ج 1، ط 1، عمان، 2008 م.
05. خلف الله شيراز ياسمينة، الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحرريات الأفراد، الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، ع 02، 2021 م.
06. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017 م.
07. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990 م.
08. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 5، القاهرة، 1984 م.
09. سليمان هندون، الضبط الإداري وسلطات والضوابط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017 م.



10. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 م.
11. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط 4، القاهرة، 1978 م.
12. عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2010 م.
13. عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، د ط، الإسكندرية، دون سنة.
14. عبد الغاني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، د ط، مصر، 2003 م.
15. عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط 2، سوريا.
16. عصام علي الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة، عمان، 2010 م.
17. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري "النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة"، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ج 2، الجزائر، 2010 م.
18. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2003 م.
19. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الادارية، دار ريحانة، الجزائر، 1999 م.



20. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 م.
21. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط 1، 2012 م.
22. عمار عوابدي، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 م.
23. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، جميع الحقوق محفوظة للناشر، تونس، 2008 م.
24. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط 1، بغداد، 2017 م.
25. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 م.
26. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، 2005 م.
27. محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 م.
28. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي القانونية، لبنان، 2003 م.
29. محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط 8، القاهرة، 1992 م.
30. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري: تنظيم الإدارة-نشاط الإدارة-وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000 م.



31. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، ج 1، عمان، 2012م.
32. نسيغة فيصل، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2020 م.
33. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2000 م.
34. يامة إبراهيم، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 1، الجزائر، 2012 م.

ب. الرسائل والمذكرات

01. بن حامة أمال، الضبط الإداري المحلي، (أطروحة لنيل شهادة الماستر في، تخصص الدولة والمؤسسات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021 م.
02. جابر إيمان، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير مشروعة، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المنازعات الإدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017 م.
03. حساين حفيظة، حدود نشاط الضبط الإداري، (أطروحة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2021 م.
04. دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، دولة في القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2003 م-2004 م.
05. دائم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، (أطروحة لنيل دكتوراه أطروحة لنيل، القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، 2003 م-



- 2004 م.
06. روبسات عبد المجيد، حدود سلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر"، (أطروحة لنيل شهادة ماجستير)، معهد العلوم القانونية والإدارية المركز الجامعي، سعيدة، 2006 م-2007 م.
07. سعدي دلال، خلوفي شريفة، حدود سلطات الضبط الإداري، (أطروحة لنيل ماستر، العلوم القانونية، تخصص قانون عام معمق)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قالمة، 2019 م.
08. سكوح رضوان، الضبط الإداري، (أطروحة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء)، الدفعة 17، الجزائر العاصمة، 2009 م.
09. عادل بن عبد الله، مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002 م-2003 م.
10. العاصمي سورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة (أطروحة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري وإدارة عامة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011 م-2012 م.
11. عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاته في دولة الكويت، (أطروحة لنيل شهادة ماجستير، تخصص القانون العام)، جامعة الشرق الأوسط، 2011 م.
12. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، (أطروحة لنيل دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971 م.
13. علاونة فادي نعيم جميل، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه، (أطروحة لنيل دكتوراه، القانون العام)، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2011 م.
14. عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر(رسالة ماجستير: الإدارية والمالية)، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1987 م-



1988 م.

15. مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص قانون اداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017 م.

16. ميلود الزين، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الجزائر، (أطروحة ماجستير في القانون الإداري)، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 1993م-1994 م.

17. نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، (أطروحة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2011 م- 2010 م.

ج. المحاضرات

01. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996 م.

02. سليمان السعيد، الضبط الإداري (محاضرة مقدمة لكلية السنة أولى ماستر تخصص القانون العام الداخلي)، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017 م-2016.



د. المقالات

01. بولقواس سناء، خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مقال من مجلة المفكر، العدد 13، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة،
02. ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مقال من مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017 م.

رابعاً. المراجع الأجنبية

01. Charles-Édouard minet, droit de la police administrative, Paris, 2007.
02. Hauriou (Maurice), Prementaire de droit Administratif, Sirey, ed, 1914.
03. Marie-Christine ROUAULT, Droit administratif, Gualino éditeur Paris 2005.

فهرس المحتويات



فهرس المحتويات

تشكرات

إهداء

أ مقدمة:

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري في التشريع الجزائري

08 تمهيد:

09 المبحث الأول: الإطار القانوني للضبط الإداري

10 المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

10 الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

15 الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن بعض المصطلحات المشابهة له

17 الفرع الثالث: أهداف الضبط الإداري

19 المطلب الثاني: وسائل سلطات الضبط الإداري

19 الفرع الأول: الوسائل المادية

23 الفرع الثاني: الوسائل البشرية

24 الفرع الثالث: الوسائل القانونية

28 المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

28 المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزية

29 الفرع الأول: رئيس الجمهورية

30 الفرع الثاني: الوزير الأول

31 الفرع الثالث: الوزراء

33 المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي

33 الفرع الأول: الوالي

36 الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

45 خلاصة

الفصل الثاني: حدود نطاق سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

47	تمهيد:
48	المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري
49	المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية
49	الفرع الأول: مبدأ المشروعية
52	الفرع الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية
53	الفرع الثالث: فكرة النظام العام
55	المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
56	الفرع الأول: ماهية الظروف الاستثنائية
58	الفرع الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية
61	الفرع الثالث: صور الظروف الاستثنائية
62	الفرع الرابع: نظام التشريع السابق
63	الفرع الخامس: نظام التشريع اللاحق
64	المبحث الثاني: رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري
65	المطلب الأول: قرارات الضبط الإداري
65	الفرع الأول: رقابة دعوى الالغاء
71	الفرع الثاني: الرقابة على دعوى التعويض
72	الفرع الثالث: رقابة فحص الشرعية
74	المطلب الثاني: رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
74	الفرع الأول: حالة الطوارئ
77	الفرع الثاني: حالة الحصار
78	الفرع الثالث: الحالة الاستثنائية
79	الفرع الرابع: حالة الحرب
80	خلاصة
82	الخاتمة
87	قائمة المصادر والمراجع

ملخص: حدود سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري

تتمتع الإدارة العامة في سبيل تحقيق وظيفة الضبط الإداري بسلطات واسعة، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة، حيث يجب على الإدارة العامة في الظروف العادية أن تمارس سلطات الضبط الإداري في نطاق مبدأ المشروعية وهي تخضع لرقابة القضاء على سلطاتها تلك، أما في الظروف الاستثنائية فإن سلطات هيئات الضبط الإداري تتسع كثيرا، حيث تجيز نظرية الظروف الاستثنائية لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية بغية الحفاظ على النظام العام وضمان سلامة الدولة، وهذه النظرية هي منظمة دستوريا بنصوص واضحة الدلالة.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، المشروعية، النظام العام، الظروف الاستثنائية.

ABSTRACT: the limits of administrative control powers in algérien legislation

In order to achieve the fonction of administrative control, the public administration enjoys broad powers, However, these powers are not absolute. In normal circumstances, the public administration must exercise the powers of administrative control within the scope of the principle of legality, and it is subject to oversight to eliminate those powers. However, in exceptional circumstances, the power administrative control bodies expand greatly, as the theory of exceptional.

Circumstances permits them to take measures and carry out actions that were not considered legitimate under and ensure the safety of the state, and this theory is constitutionally organized with clear texts of significance.

Keywords: administrative control, legality, order general, exceotinal circumstances, rights and freedoms of individuals.