

# الفصل الأول

## الضبط الإداري

## الفصل الأول الضبط الإداري

يكون الضبط الإداري بكل مقوماته صورة وأسلوب النشاط الإداري في تحقيق عملية المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة بصورة وقائية ودائمة ومنتظمة<sup>1</sup>.

ولا شك أن وظيفة الضبط الإداري على جانب كبير من الأهمية ، ولهذا فإنها كانت أول واجبات الدولة عند ظهورها ، بل وإنها ضرورة اجتماعية نلمسها في كل المجتمعات الحديثة لأن توخي الأضرار والجرائم أنجع من علاجها بعد وقوعها ، ولهذا من المسلم به أن الدولة لن تتخلى عن مسؤوليتها في هذا المجال مهما كانت الظروف ومهما تبدل وتغير دور الدولة<sup>2</sup>.

ولدراسة وتحديد فكرة الضبط الإداري بصورة واضحة وشاملة وكاملة يستلزم التطرق إليها من خلال ثلاث محاور، المحور الأول يدور حول مفهوم وتعريف الضبط الإداري ، ومن خلاله نتطرق إلى تمييزه عن المصطلحات الأخرى، ثم نتطرق إلى تبيان أهدافه والسلطات التي أوكلت لها مهمة الضبط الإداري ، ومن ثمة نتطرق إلى تبيان الوسائل المستعملة في الضبط الإداري وأخيرا نختمها بتبيان الحدود المفروضة عليها.

وعلى ضوء هذا الطرح تم تقسيم الفصل الأول إلى ثلاث مباحث رئيسية :

المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري

المبحث الثاني : أهداف الضبط الإداري وسلطاته المختصة

المبحث الثالث : وسائل الضبط الإداري والحدود المفروضة على سلطاته

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، د. م. ج، الجزائر، الجزء الثاني ، ص 7.

<sup>2</sup> - حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر ،الأردن ، 2008، ص 213.

## المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري

يندرج ضمن فكرة الضبط الإداري تعريفه كما تناوله الفقه ، هذا الأخير الذي سنتناوله في المطلب الأول إضافة إلى تبيان أنواعه وكذا خصائصه. وفي الأخير تمييز الضبط الإداري عن غيره من المصطلحات الأخرى.

وعليه تم تقسيم المبحث الأول الى مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري

المطلب الثاني : تمييز الضبط الإداري عن غيره من المصطلحات

### المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري فكرة نسبية نوعاً ما وتختلف في مفهومها ومضمونها باختلاف الجهة التي تناوله بالبحث ، فمفهومه بالنسبة للفقه يختلف عنه بالنسبة للقضاء الإداري وكذلك هو الشأن بالنسبة للمشرع الذي يراه من خلال مضمونه لا من خلال شكله ، وفي هذا المطلب سنحاول التطرق إلى فهم فكرة الضبط الإداري من خلال تعريفه وكذا أنواعه وخصائصه التي يتميز بها . وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المطلب الى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري

الفرع الثاني : أنواع وخصائص الضبط الإداري

### الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري

الضبط لغة يعني لزوم الشيء وضبط الشيء هو حفظه ، وقال الليث : الضبط : لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء ، وضبط الشيء حفظه بالحزم<sup>1</sup>. وهذا ما سنراه في وسائل وأعمال الضبط الإداري المادية التي تتميز بعضها بالحزم والشدة والقوة في التنفيذ .

أما التعريفات الممنوحة للضبط الإداري فنبدأ بادئ الأمر من رأس الهرم التشريعي أولاً وهو الدستور الذي يعطي لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري فنجد النصوص

<sup>1</sup> - العلامة ابن منظور ، لسان العرب ، دار بيروت للطباعة والنشر ، لبنان ، سنة 1956 ، ص 340 .

تتكلم فقط عن التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية فلا وجود لتعريف صريح للضبط الإداري .

وبالعودة إلى القوانين العادية، نجد أن قانون الولاية قد تكلم على سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري والهدف من ذلك ،فلا وجود لتعريف صريح له. والأمر نفسه مع قانون البلدية.

فالملاحظ من النصوص المتعلقة بالضبط الإداري أنها لم تعط تعريفاً له، بل تناولت في أغلبها أغراض وأهداف الضبط الإداري .

أما من جهة رأي الفقهاء فقد تعددت التعريفات واختلفت بحسب كل فقيه ، فنأخذ على سبيل المثال لا الحصر ومنها :

تعريف الأستاذ عمار عوابدي حيث قال : ( الضبط الإداري هو الأعمال والإجراءات و الأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة )<sup>1</sup>.

ومن تعريفات الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الأستاذ " دوليبادر " الذي عرفه على أنه "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية للنظام العام"<sup>2</sup>. وهو تعريف مختصر وشامل لكل عناصر الضبط الإداري لكن التعبير على أنه مظهر من مظاهر عمل الإدارة قد يؤدي إلى تقليص الحجم الحقيقي للضبط الإداري الذي أصبح يحتل جزءا كبيرا بل أنه أصبح أهم مظهر في أعمال الإدارة.

وعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي على أنه : تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن والسكينة والصحة العامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 10 .

<sup>2</sup> - مازن راضي ليلو ، دراسات في القانون الإداري ، ط 1 ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، س 2011 ، ص 156 .

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2005 ، ص 260 .

كما أن الأستاذ أحمد محيو قد أعطى له تعريفاً بالاستناد على معيارين اثنين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.

فتبعاً للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف الى المحافظة على النظام العام . ومن منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام. أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام.<sup>1</sup>

ومن خلال ما تناولنا من تعريفات فقهية نستخلص أن للضبط الإداري خصائص متضمنة فيه وكذا أنواعه حسب التقسيمات الفقهية والقانونية والتي نوردها تبعاً.

### الفرع الثاني : أنواع و خصائص الضبط الإداري

لقد ميز القانون والفقه بين نوعين من الضبط الإداري : الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

أولاً : أنواع الضبط الإداري : يختلف الضبط الإداري باختلاف موضوع عمله أو الهيئة القائمة به ، ولذا نجده إما ضبط إداري عام أو خاص .

أ- الضبط الإداري العام : يتشكل الضبط الإداري العام من مجموع الاختصاصات التي تُمنح لسلطات إدارية تمارسها هذه الأخيرة وبصفة عامة في كل مجال وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العمومي والصحة العمومية والسكينة العمومية في حدود سلطاتها الإقليمية حيث يقصد بالضبط الإداري العام " المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة ، وحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه والإخلال به " <sup>2</sup>

ب- الضبط الإداري الخاص : يتشكل الضبط الإداري الخاص من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية ، تمارسها هذه الأخيرة في نشاط محدد من أنواع

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار جسر ، الجزائر ، ص 368.

<sup>2</sup> - مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية ، الدنمرك ، 2008 ص 59 .

نشاطات الأشخاص، الهدف منه هو بصفة عامة الحفاظ على النظام العام، وقد يتعلق الضبط الخاص إما بنشاط معين مثل الضبط في مجال الصيد البحري الذي يحدد شروط إستعمال الشواطئ.

إن هذه الأنواع من الضبط الإداري الخاص، تشكل كل نوع على حدا، موضوعاً لنص قانوني ينظمه، ويحدد السلطات المختصة لممارسته والإجراءات التي يمكن اتخاذها.<sup>1</sup>

**ثانياً: خصائص الضبط الإداري :** يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص والتي نوردتها كما يلي:

**أ- الصفة الوقائية للضبط الإداري :** يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ مسبقا الإجراءات الضرورية أي قبل الإخلال بالنظام العمومي، بحيث إن تأمين النظام يعني تجنب المخالفات بتنبية المواطنين للأعمال والتصرفات التي يمنع عليهم القيام بها.<sup>2</sup>

**ب- صفة التعبير عن السيادة:** إن فكرة الضبط الإداري تعتبر من أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة والسلطة العامة في مجال الوظيفة الإدارية، فالبوليس الإداري في حالته الحركية والوظيفية يعتبر مظهراً من مظاهر السلطة العامة والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث تتجلى وتتجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموعة الامتيازات والسلطات والصلاحيات الاستثنائية وغير المألوفة التي تمارسها السلطات الإدارية الضبطية المختصة بهدف الحفاظ على النظام العام في الدولة والمجتمع وتحد وتقيد الحريات والحقوق الفردية.

<sup>1</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، 2006، ص 155.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 155.

**ج- الصفة الإدارية :** إن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحتة عضوياً وموضوعياً ووظيفياً وقانونياً طبقاً لكافة المعايير المطروحة لتحديد وتمييز الأفكار والحقائق القانونية والتنظيمية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : تمييز الضبط الإداري عن غيره من المصطلحات

هناك بعض المصطلحات التي تتشابه الضبط الإداري فقد يتصور للبعض أنه اختلاف في التسمية فقط إلا أن هذا في الواقع غير صحيح ولذا سنبين في هذا المطلب اختلاف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي في الفرع الأول وكذا اختلافه عن الضبط القضائي في الفرع الثاني . وعليه تم تقسم هذا المطلب إلى فرعين هما :

الفرع الأول : الضبط الإداري والضبط التشريعي

الفرع الثاني : الضبط الإداري والضبط القضائي

#### الفرع الأول : الضبط الإداري والضبط التشريعي

في هذا الفرع سنتطرق إلى التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي من خلال معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي

#### أولاً : المعيار الشكلي

يمارس الضبط الإداري من طرف السلطة الإدارية التي تنتمي إلى السلطة التنفيذية، وذلك من خلال وضع القيود والضوابط على ممارسة الحريات الفردية لأجل حماية النظام العام ، أما الضبط التشريعي فتمارسه السلطة التشريعية وذلك بإصدار القوانين التي تنظم الحياة الفردية التي كفلها الدستور للأفراد<sup>2</sup>. فهو يشمل القوانين والتشريعات التي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور<sup>3</sup>. ومع هذا فالسلطة التنفيذية غير محرومة من استخدام

<sup>1</sup> - عمار عوادي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> - عبد الله حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري - دراسة من مقارنة - مذكرة ماجستير، الجامعة الإفريقية أحمد دراية - أدرار-كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، 2006، ص 31.

<sup>3</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، د م لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 390.

سلطاتها المستقلة في فرض قيود أخرى على حريات الأفراد، طالما أنها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع.

### ثانيا : المعيار الموضوعي

إن الضبط الإداري يقصد به مختلف التدابير والأعمال الإدارية التي ترمي للحفاظ على النظام العام<sup>1</sup>، وبهذا فإن المهمة الوقائية للضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام وذلك بتوقي حدوث الجرائم والأفعال التي تهدد الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة في المجتمع<sup>2</sup>.

أما الضبط التشريعي يشمل القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تحدد وتضبط وتبين كيفية ممارسة الحريات الواردة في الدستور، ذلك أن معظم الحريات تقتضي سن قوانين متعلقة بها حيث تنص المادة 122 فقرة 1 من الدستور في باب تنظيم السلطات تحت عنوان السلطة التشريعية على أنه: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية : حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين "<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي

سنتحدث في هذا الفرع عن الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي وفقا للمعيار العضوي ثم المعيار الشكلي

ويقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها السلطات القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها ، والبحث عن مرتكبها تمهيدا للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به<sup>4</sup>. وهناك فروق كبيرة بين الضبط الإداري والقضائي والتميز

<sup>1</sup> - عبد الله حاج أحمد، مرجع سابق، ص 31.

<sup>2</sup> - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، ط1 دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 158 - 159.

<sup>3</sup> - دستور الجزائر لسنة 1996 - المعدل سنة 2008- الجريدة الرسمية رقم 76، سنة 1996.

<sup>4</sup> - مازن راضي ليلو ، القانون الإداري، مرجع سابق، 2008 ص 58.



بينهما له أهمية كبيرة وبالغة نظريا وعمليا، وقبل الولوج في عملية التفرقة والتمييز لابد من التعرض لبيان أهمية هذه التفرقة .

### أولا : أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

تتجلى أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي في النقاط والموضوعات التالية:

أ - من حيث طبيعة السلطة الرئاسية الواجب الخضوع والتبعية إليها : حيث يخضع رجال الضبط الإداري للسلطة الرئاسية للسلطات الإدارية المختصة بالضبط ( رئيس الدولة ، وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني، الوالي، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ) بينما يخضع ويتبع رجال وسلطات الضبط القضائي في أعمالهم للسلطة الرئاسية للنائب العام ولوكيل الجمهورية<sup>1</sup> .

ب- من حيث النظام القانوني الذي يحكم كلا منهما: يخضع الضبط الإداري للقانون الإداري، وتراقب مشروعياته المحاكم الإدارية، في حين يخضع الضبط القضائي لقانون الإجراءات الجنائية، وتختص بمنازعاته المحاكم الجنائية.<sup>2</sup>

ج- من حيث مسؤولية الدولة عن كل منهما : من المسلم به أن الدولة مسئولة عن أعمال وإجراءات الضبط الإداري ، باعتبارها من قبيل القرارات والأوامر الإدارية التي تُسأل الدولة عن التعويض عنها في حالة ارتكاب رجال الضبط الإدارية أخطاء جسيمة أثناء ممارسة مهامهم الضبطية تبرر التعويض في حين أن الأضرار المترتبة على أعمال الضبط القضائي وخاصة الأعمال المتعلقة بالنيابة العامة ذات الطابع القضائي ' وتشمل أعمال التحقيق والادعاء ومباشرة الدعوى العمومية، القبض، التفتيش، الحبس الاحتياطي، الاحالة ، كلها أعمال الأصل عدم مسؤولية الدولة عنها، ولا تزال إمكانية التعويض عنها محل أخذ ورد في أغلب البلدان.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>-عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص17.

<sup>2</sup>-حمدي القبيلات ، مرجع سابق، ص 220.

<sup>3</sup>-حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 221.

## ثانيا: المعيار العضوي

بالنسبة إلى هذا المعيار يتم التركيز على صفة العضو المصدر الذي مارس النشاط الضبطي، وطبيعة ونوعية الإجراءات والشكليات التي صدر في نطاقها وقوالبها النشاط، فطبقاً لذلك يكون النشاط ضبطياً إدارياً إذا ما صدر من جهة إدارية مختصة بالضبط الإداري وفي ضل قوالب وإجراءات إدارية ضبطية، بينما يكون النشاط ضبطياً قضائياً إذا ما صدر هذا النشاط من سلطات وجهات الضبط الإداري وفي ضل إجراءات وشكليات وقوالب ضبطية قضائية.

وهذا المعيار غير سليم معيار سطحي وشكلي يعتمد على المظاهر الصورية الخارجية للنشاط، كما أن هذا المعيار يعجز عن هذه التفرقة في حالة السلطات والأشخاص العامة التي تحوز صفتين في ذات الوقت ، صفة الضبط الإداري وصفة الضبط القضائي كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني الجزائري <sup>1</sup>.

## ثالثا : المعيار الموضوعي

أساس هذا المعيار في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي هو اختلاف طبيعة وأهداف نشاط وأعمال الضبط الإداري عن طبيعة وأهداف نشاط وأعمال الضبط القضائي . فوظيفة الضبط الإداري هي مراقبة الأشخاص عن طريق التنظيم ، الهدف منه هو تجنب الفوضى ، أي صيانة النظام العمومي ، فالضبط الإداري هو إذا أسلوب وقائي يرمي إلى منع الإخلال بالنظام العمومي قبل وقوعه، أو وقف أو منع استمراره إذا بدأ وهذا للمحافظة على النظام العمومي <sup>2</sup> ، بينما أن نشاط وأعمال الضبط القضائي هو نشاط جزائي وعلاجي ولاحق على وقع الاضطراب والإخلال بالنظام العام والنظام القانوني في الدولة ووقوع الجريمة، ويستهدف نشاط وأعمال الضبط القضائي الكشف عن الجريمة وأسبابها وظروفها وملابساتها

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 20 - 21 .

<sup>2</sup> - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 157 - 158.

وأدواتها، وفحصها وإلقاء القبض على مرتكبيها واتخاذ الإجراءات القانونية والمادية والفنية اللازمة لتقديمهم للمحاكمة وتوقيع العقوبة الجنائية عليهم .

ويتميز هذا المعيار المادي الغائي بالسلامة والمنطقية والصواب في عملية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي ، ولذا يعتبر هذا المعيار هو المعيار السليم والراجح في التمييز والتفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي بعد إضافة عنصر المعيار العضوي إليه في بعض الحالات ليصبح معيارا مركبا ومختلطا<sup>1</sup>.

وبهذا نكون قد وصلنا إلى نهاية المبحث الأول والذي تطرقنا فيه إلى التعريف بالضبط الإداري لغة واصطلاحا وإدراج بعض من التعريفات الفقهية له ، بالإضافة إلى التطرق إلى أنواعه وخصائصه ومميزاته. ثم عرجنا إلى تمييزه عن بعض المصطلحات الأخرى كالضبط التشريعي والقضائي .

---

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 21.

## المبحث الثاني : أهداف الضبط الإداري وسلطاته المختصة

إن أهم ما يميز نشاط الضبط الإداري هو الهدف المنشود من وجوده على الواقع وما يقدمه للمجتمع وهو ما يبرز الدور السيادي للسلطة التنفيذية داخل المجتمع ، و في هذا الجزء سنتطرق بالبحث في أهداف الضبط الإداري في ثم إلى هيئات وسلطات الضبط الإداري.

حيث تم تقسيم هذا المبحث على مطلبين هما :

المطلب الأول : أهداف الضبط الإداري

المطلب الثاني : سلطات الضبط الإداري

### المطلب الأول : أهداف الضبط الإداري

يستهدف الضبط الإداري "وفقا لمدلوله السابق " حماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه ضد كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال به أو اضطرابه المادي أو المعنوي، بحيث تشمل هذه الحماية عناصر النظام العام جميعها. حيث سنتطرق في هذا المطلب إلى مايلي :

الفرع الأول : فكرة النظام العام كهدف أساسي للضبط الإداري

الفرع الثاني : عناصر ومكونات النظام العام في الفرع الثاني.

### الفرع الأول : النظام العام كهدف للضبط الإداري

يعتبر النظام العام الهدف الأساسي و الوحيد للضبط الإداري ويتحقق عن طريق المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية .

### أولا : مفهوم فكرة النظام العام

لقد كان أول تشريع إداري حدد عناصر النظام العام كهدف أساسي للضبط الإداري القانون الصادر عام 1883 والذي حدد اختصاصات السلطة المحلية الفرنسية ، حيث ورد نص فيه يقضي باختصاص البوليس المحلي بالأمن العام والصحة العامة ، ولم يذكر هذا النص السكينة العامة رغم إجماع الرأي في الفقه الإداري الفرنسي على اختصاصه بها، أما الفقه

الفرنسي فقد اختلفت إتجاهاته حول ماهية النظام العام بسبب مرونة فكرته وعدم ثباتها ، أما التشريعات الإدارية المقارنة والتي نظمت الضبط الإداري فلم تحدد فكرة النظام العام وعناصره تحديداً دقيقاً ، وبالتالي لم تحدد كل أهداف الضبط الإداري ، فالتشريعات الخاصة بهيئات الشرطة والأمن العام حددت اختصاصاتها التي تشمل المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة ، دون أن تحدد ماهية هذه العناصر ومضمونها مما اقتضى تدخل الفقه والقضاء لتحديد ماهية النظام العام وعناصره <sup>1</sup> .

والمقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري و الوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للضبط الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر مهما كان مصدرها والتي قد تهدد عناصر ومقومات النظام العام <sup>2</sup>. هذا من الناحية المادية، كما وسبق الذكر ينصرف إلى النظام الأدبي (المعنوي) الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس، وأن سلطات الضبط الإداري تتدخل عندما تجذ الإخلال بالنظام المادي والأدبي مظهراً من شأنه تهديد النظام العام وذلك تحقيقاً للصالح العام <sup>3</sup>. هذا ويتميز النظام العام بصفة عامة ببعض الخصائص الهامة.

#### ثانيا : خصائص النظام العام المميزة له <sup>4</sup>

أ- إن قواعد النظام العام آمرة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على خلافها، وتكتسب قواعد النظام العام هذه الصفة الآمرة لأنها تضع قواعد سامية تهدف إلى حماية الجماعة ومثلها العليا.

ب- أن قواعد النظام تتكون عادة عن طريق التقاليد والأعراف والعادات، فالنظام العام ليس من صنع المشرع وحده، وإنما هو تعبير عن فكرة اجتماعية متطورة ، فالتقاليد والأعراف

<sup>1</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري)، دار وائل ن ت، الأردن، 2008، ص 276

<sup>2</sup> - عمار عابدي ، مرجع سابق ، ص 28.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق ، ص 277.

<sup>4</sup> - حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 225.

لها دور كبير في تكوين النظام العام ،ويُترك للقضاء والفقه تحديد التصرفات التي تعتبر مُناهضة للنظام العام.

ج- أن قواعد النظام العام قواعد متطورة ومرنة وتتبع فكرة النظام العام ذاتها التي ترتبط بالأسس التي يقوم عليها المجتمع، وبالتالي تختلف من زمان لزمان ومن مكان لمكان.

د- اختلاف نطاق النظام العام باختلاف المذهب السائد في الدولة ، فحيث يسود المذهب الفردي أو الرأسمالي تُطلق الحريات وتُفك القيود عنها ، وبذلك تضيق دائرة النظام العام ، وحيث يسود المذهب الاشتراكي يترتب على ذلك تدخل الدولة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، لتحقيق المساواة بين الأفراد مما يؤدي إلى الحد من الحريات وفرض القيود عليها وبالتالي يتسع نطاق النظام العام.

### الفرع الثاني: عناصر النظام العام كهدف للضبط الإداري

يجمع الفقه على أن للنظام العام كحد أدنى ثلاثة عناصر أساسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولكن بعض التشريعات قد أضافت عنصر الآداب والأخلاق العامة، كعنصر رابع من عناصر ومكونات الضبط الإداري ، هذا كله إضافة إلى العنصر القانوني الناظم لنشاط الأفراد وهيئات الضبط الإداري. والتي يتم دراستها على التوالي في هذا الفرع.

### أولاً : العناصر المادية للنظام العام كهدف للضبط الإداري

تعتبر العناصر المادية الشكل الرئيسي الذي يظهر به الضبط الإداري إلى العلن والتي تتمحور حول الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة هذه العناصر التي سنتطرق لها كما يلي :

أ- الأمن العام: يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب بها

الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور<sup>1</sup>. فلا بد من العمل بانتظام وإطراد وبطريقة وقائية وسابقة، للقضاء على كافة أسباب ومصادر الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع، فهكذا يجب على السلطات والهيئات الإدارية المختصة بالضبط الإداري اتخاذ الإجراءات و الوسائل والأعمال الوقائية اللازمة. مثل الأمر بهدم المنازل والبنائيات الآيلة للسقوط وقطع الأشجار، وتنظيم المرور وتنظيم الاجتماعات العامة والمظاهرات ومظاهر التجمهر، وتنظيم الأماكن العامة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لنظام الدفن والمقابر، والوقاية من الحيوانات المؤذية والخطرة<sup>2</sup>.

**ب- الصحة العامة:** ويقصد بها حماية الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بهم من أمراض أو أوبئة إذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها<sup>3</sup>. ولذا يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أياً كان مصدر الخطر أو المرض سواءً الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطراً على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها استناداً لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك فللإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم. ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضاً، وهو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها ولها أن تراقب المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع، وأن تفرض إجراءات لحمايتها، ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 60.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 31.

<sup>3</sup> - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 60.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 276، 277.

هذا وقد حرص المشرع الجزائري على إيجاد آليات قانونية للحفاظ على الصحة والنظافة العمومية داخل المجتمع ما يبرز مدى أهميتها داخل الدولة ومنها على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 123 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية في الفصل الرابع وتحت عنوان النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، حيث نصت على : تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المنقولة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية و إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها<sup>1</sup>.

**ج- السكنية العامة:** من حق الأفراد أن يتنعموا بالهدوء والسكينة والطمأنينة في الشوارع والأماكن العامة وأن لا يتم التنغيص عليهم بأي شكل يؤدي إلى إثارة الفوضى في أماكن عملهم أو سكنهم ، وبمعنى أدق " يقصد بالسكنية العامة توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات " <sup>2</sup>، وترجع أسباب ازدياد مظاهر الضوضاء في المجتمع إلى انخفاض مستوى الوعي والحس الراقى والشعور بضعف السلطة وفقد هيبتها ، وكذلك عدم اكتراث السلطة العامة أو اهتمامها بأمن وراحة المواطنين، بضاف إلى ذلك أسباب أخرى ترجع إلى المدنية الحديثة وما يتصل بها من تقدم تكنولوجي

<sup>1</sup> - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ، ج ر ، رقم 37 بتاريخ 3 يوليو 2011 ، ص 19

<sup>2</sup> - مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 60.



وكثافة السكان في المدن الكبرى ، وكلها أدت الى تعزيز راحة المواطنين والتسبب أحياناً في الاضطراب النفسي والتوتر العصبي بل والأضرار البدنية أحياناً كفقد السمع أو ضعفه<sup>1</sup> .

وتحقيقاً لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقاً للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة ، وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن مختلفة العامة والخاصة منها<sup>2</sup> .

### ثانيا : العنصر المعنوي للنظام العام كهدف للضبط الإداري

ربما لا يكفي أن يشتمل النظام العام على العناصر المادية فقط بل يتعدى ذلك إلى تلك العناصر غير الحسية أو التي تعرف بالعناصر المعنوية التي تشكل هذا النظام .

أ- الآداب العامة والأخلاق العامة: لقد توسع مفهوم ونطاق النظام العام ليتجاوز العناصر المادية الثلاثة السابقة الذكر إلى عنصر معنوي آخر وهو الآداب العامة والأخلاق العامة، بحيث يُمكن سلطات الضبط الإداري من بسط سيطرتها على كل جوانب الحياة اليومية للفرد ماديا ومعنويا، والمقصود بها هنا كعنصر معنوي لفكرة النظام العام أي المحافظة على الآداب والأخلاق العامة والتقاليد والعادات المرعية، هذا العنصر الذي كان محل خلاف شديد وبائن في النظم القانونية المقارنة وفي الفقه الإداري فبعض التشريعات مثلما هو الحال في فرنسا لم تتعرض إلى ذكر الآداب العامة والأخلاق العامة كعنصر من عناصر النظام العام عندما تعرضت لتحديد عناصر فكرة النظام العام كهدف لسلطات الضبط الإداري<sup>3</sup>، غير أن القضاء الإداري الفرنسي قد توسع في تفسير النظام العام كهدف للضبط الإداري فجعله غير قاصر على النظام المادي ذي المظهر الخارجي، وإنما يشمل كذلك النظام الأدبي أو الأخلاق العامة، ونقطة التحول في هذا المجال هي حكم ( لوتسيا ) الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي

<sup>1</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 285 .

<sup>2</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 377.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 33.

عام 1959 فقد اعترف مجلس الدولة لسلطة الضبط الإداري بالتدخل في حالة المساس بالأخلاق والآداب العامة<sup>1</sup>.

وتتلخص وقائع قضية لوتسيا في أن رئيس بلدية مدينة بالجنوب الفرنسي أصدر قراراً إدارياً ضبطياً يقضي بمنع عرض ثلاث أفلام حصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية المنظمة بموجب قانون 1945، وكان رئيس البلدية في قراره بمنع عرض الأفلام واقعاً تحت تأثير قوى الضغط الاجتماعي في المدينة المتكونة في هذه القضية أساساً من جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام، التي تُهدد تربية وأخلاق وآداب التلاميذ الصغار في رأيهم، ولما رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس بلدية نيس والمطالبة بالتعويض عن الأضرار والخسائر المترتبة عن عدم عرض هذه الأفلام وبعد التحقيق والمداولات أصدر مجلس الدولة حكماً برفض إلغاء قرار رئيس بلدية نيس، لأنه من سلطاته الضبطية والبوليسية أن يتعرض للمحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة، إذا كانت أعمال الإخلال بالآداب والأخلاق العامة تُهدد النظام العام وتعرضه للخطر<sup>2</sup>.

وفي هذا الاتجاه التوسعي تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة، وفي ذلك لا يجوز تقديم العروض المسرحية أو التمثيلية أو الموسيقية أو الراقصة إلا بعد الترخيص بها من الجهة المختصة بوزارة الداخلية والحكم المحلي ولا يجوز الترخيص بالعروض الخليعة أو الفاضحة أو المخلة بالحياء أو التي يُقصد بها الإثارة الجنسية أو التي تنطوي على ذلك<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 234.

<sup>2</sup> - عمار عوادي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 34 - 35 .

<sup>3</sup> - مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 60 .

### ثالثاً: العنصر القانوني للنظام العام كهدف للضبط الإداري

إن المقصود بالعنصر القانوني لفكرة النظام العام كهدف لأعمال وسلطات الضبط الإداري، هو إيجاد وتوفير الأساليب والضمانات والضوابط اللازمة لتحقيق عملية التوافق والتوازن والتكامل بين فكرة النظام العام التي تبرز وتؤسس حق تمتع سلطات وهيئات الضبط الإداري بامتيازات ومظاهر السيادة العامة والسلطة العامة في مواجهة حقوق وحريات الأفراد والمواطنين من أي تغول أو تعسف أو انحراف في أعمال سلطات الضبط الإداري.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري

إن السلطات الإدارية المُضطلعة والقائمة بوظيفة المحافظة على النظام العمومي والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة، هذه السلطات تحددها القوانين التنظيمية الجارية على سبيل الحصر فتتقسم إلى سلطات وهيئات الضبط الإداري إلى عدة أنواع كل حسب معيار التقسيم المستعمل، ومنه فتكون هناك سلطات الضبط الإداري المركزية ( الوطنية ) وسلطات الضبط الإداري اللامركزية ( المحلية ) عندما يكون الحديث عن مدى نطاق اختصاص هذه الهيئات على إقليم الدولة، وتنقسم أيضاً إلى سلطات الضبط الإداري العام وسلطات الضبط الإداري الخاص عندما يكون الحديث عن مدى شمول اختصاصاتها وسلطاتها لكافة عناصر النظام العام (السكينة العامة ، الصحة العامة ، الأمن العام ، الآداب العامة).

ورغم أن الضبط الإداري لا يعد إلا إجراءً إدارياً بحتاً ، الغاية والقصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه ينطوي على مخاطر عديدة نظراً لعلاقته وصلته بالحريات العامة والمساس بها، ولهذا وجب تحديد هيئاته بدقة وفي إطار ضيق حتى يتسنى تحديد الاختصاص لكل هيئة على حدى فلو كانت هناك العديد من الهيئات وكان المجال مفتوحاً لها ، لكان من الصعوبة البالغة تحديد الهيئة المختصة بالعمل الضبطي ولنشأة إشكالية في تنازع الاختصاص

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 35.

وكذا صعوبة تحديد الهيئة المسؤولة عن الضرر المترتب على أعمالها. ولأصبح التقييد هو الأصل والحريات العامة هي الاستثناء.

وقبل المضي قدما بالتفصيل في هذه السلطات ، تجدر الإشارة إلى أنه حين نتكلم عن سلطات الضبط الإداري فالمقصود هنا هو فقط السلطات المخولة لها صلاحيات اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام عن طريق سلطة التنظيم ولا يقصد بها الأجهزة المكلفة بمهمة حفظ النظام العام من الناحية المادية كجهاز الشرطة أو الدرك الوطني ( القوة العمومية)، لأنهم مكلفون فقط بالتنفيذ لا غير أما الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي هما فقط اللذان يتمتعان بسلطة إصدار قرارات تنظيمية على المستوى المحلي. والتي سيأتي بيانها لاحقا في الفرع الثاني. والفرع الثالث خصصناه لتوضيح وتبيان العلاقة بين سلطات الضبط الإداري. حيث تم تقسيم المطلب الى ثلاث فروع كما يأتي :

الفرع الأول : سلطات الضبط الإداري العام

الفرع الثاني : سلطات الضبط الإداري الخاص

الفرع الثالث : العلاقة بين سلطات الضبط الإداري

الفرع الأول : سلطات الضبط الإداري العام

سنتطرق بالبحث في هذا الفرع حول سلطات المختصة بالضبط الإداري العام ، هذه السلطات التي تختلف بين سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي وتلك التي تكون على المستوى المحلي

أولا : سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تتمثل سلطات الضبط الإداري العام في النظام الإداري الجزائري على المستوى المركزي بالدرجة الأولى في رئيس الجمهورية والوزير الأول ( رئيس الحكومة سابقا ) و الوزراء، والآتي تبينها كما يلي :

أ - رئيس الجمهورية : تتمثل هيئات وسلطات الضبط الإداري العام على المستوى المركزي في النظام الدستوري والإداري الجزائري في رئيس الجمهورية باعتباره قائد ورئيس

السلطة والوظيفة التنفيذية في الدولة، وقد اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، وفي إطار التعديل الدستوري لسنة 2008 فإن رئيس الجمهورية هو أيضاً يرأس مجلس الوزراء ( رئيس للحكومة ) بعد إلغاء منصب رئيس الحكومة وإبداله بمنصب الوزير الأول ومنه فإن رئيس الجمهورية هو الرئيس للسلطة التنفيذية. حسب المادة 77 من التعديل الدستوري 2008 الفقرة 4 يضطلع رئيس الجمهورية بالمهام التالية 'يرأس مجلس الوزراء ' .ونصت المادة 125 من الدستور الفقرة الأولى " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". والمعروف مؤخراً بعد التعديلات التي مست الدستور خصوصاً في باب السلطة التنظيمية والتشريعية أن هيئة رئيس الجمهورية استولت على جميع الصلاحيات والاختصاصات فيما يخص التنظيمات والتشريعات هذا الأمر الذي انعكس سلباً على منصب الوزير الأول الذي استحدث مكان رئيس الحكومة سابقاً، والمتمعن في المواد الواردة في الدستور يجد أن كل صلاحيات الوزير الأول مقيدة بقيد " بعد موافقة رئيس الجمهورية ".

والى جانب السلطات التي يمارسها الرئيس في المراحل العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية فإن الدستور خوله ممارسة مهام الضبط الإداري خلال المراحل الاستثنائية ، حيث خوله الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإقرار وإعلان حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية ، ولخطورة هذه الأعمال سنقدم شرحها كما يلي :

**1- إعلان حالة الطوارئ:** حيث تنص المادة 91 من الدستور 1996 المعدل في 2008 على أنه "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، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً.

يظهر الهدف والغاية واضحاً من إعلان وإقرار حالة الطوارئ وكذا حالة الحصار ، وهو الحفاظ على الأمن العام في الدولة حتى استتباب الوضع الأمني فيها . ولكن ينجر عن ذلك تقييد شبه شامل على المستوى الوطني لحركة النقل والتنقل مما يؤثر سلباً على الحريات العامة والفردية في المجتمع، هذا ما دعى المؤسس الدستوري لإحاطة هذا التدبير بالعديد من القيود للحد من التعسف في استعماله من طرف رئيس الجمهورية.

حيث تتمثل هذه القيود في ضرورة اجتماع مع المجلس الأعلى للأمن، وكذا استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول. ورئيس المجلس الدستوري، هذا بالإضافة إلى تقييد وتحديد مدة حالة الطوارئ بمدة معينة بعد موافقة البرلمان عليها.

**2- حالة الحصار :** كذلك ، فإن حالة الحصار هي من تدابير الضبط الإداري في يد رئيس الجمهورية يهدف إلى الحفاظ على الأمن في الدولة واستتباب الأوضاع فيها. وقد أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـ 4 يونيو 1991 حيث نصت المادة 2 منه على أن : "هدف حالة الحصار هو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية لاسيما التي ينص عليها هذا المرسوم".

أما بالنسبة للقيود الواردة على التدبير الضبطي الخاص بحالة الحصار فإنها هي نفسها التي ترد على حالة إعلان الطوارئ لورود كلتا الحالتين في نفس المادة القانونية (91 من التعديل الدستوري لـ 2008) سواء من حيث القيود الشكلية أو الموضوعية وبالأخص فيما جاء في مدة الحصار وأنه يتعين قبل تمديدها موافقة البرلمان بغرفتيه مجتمعين معاً.

**3- الحالة الاستثنائية :** وتعتبر كذلك هذه الحالة من التدابير الضبطية التي يملك صلاحياتها رئيس الجمهورية فقط، حيث نصت المادة 93 من التعديل الدستوري : يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية . ويجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

كذلك بالنسبة لهذه الحالة قد وردت عليها قيود من طرف المؤسس الدستوري سواء من خلال الموضوع والتي تتمثل في وجود خطر داهم ووشيك يهدد المؤسسات الدستورية التي تقوم عليها الدولة وكذا يُهدد أمنها واستقرارها وهذه الحالة هي الاشد وطأة من سابقتها على سلامة التراب الوطني والمؤسسات الدستورية ، هذا بالإضافة الى القيود الشكلية المتمثلة في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

**ب - الوزير الأول ( رئيس الحكومة سابقا ) :** إن القواعد الدستورية لم تُشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط ، ذلك أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية من اختصاص رئيس الجمهورية

غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة، ثم أن الوزير الأول قد يكون مصدراً مباشراً للإجراءات الضبطية فهو من يُشرف على سير الإدارة العامة، حيث تُخوله هذه الصلاحية ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة<sup>1</sup>.

**ج - الوزراء :** إن الوزير بصفة عامة لا يتمتع بالسلطة التنظيمية لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية ، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2012 ، ص 266.

القانون بذلك<sup>1</sup>، ومنه فالوزراء لا يُكونون إذن سلطة لممارسة الضبط الإداري العام ولا يمكنهم اتخاذ قرارات ضبطية قابلة للتطبيق على مستوى التراب الوطني ككل ، إلا اذا سمح وأجاز القانون بذلك حصراً، غير أنه من الناحية التطبيقية للقانون فإن هذا الأخير يتضمن أحكاماً توضح أنه باستطاعة الوزراء اتخاذ إجراءات وقرارات تنظيمية لتطبيقه.

تجدر الإشارة أن وزير الداخلية يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام ولكن بصفة غير مباشرة ، فباعتباره الرئيس السلمي للولاية فإنه يستطيع أن يأمرهم عن طريق التعليمات لاتخاذ إجراء كهذا كل واحد في ولايته، وتتص المادة 110 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية : "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية ، وهو مفوض الحكومة<sup>2</sup> " ومنه فينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ولكن تحت سلطة وزير الداخلية.

وليس وزير الداخلية فقط من يباشر إجراءات الضبط بل وزراء آخرون كوزير الثقافة الذي يصدر قرارات الهدف منها حماية الآثار والتحف ويترتب على تطبيقها تنظيم مغاير للحريات الفردية في مجال معين، أو وزير النقل الذي يباشر إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور في وقت معين حيث يترتب عنها تقييد وتنظيم للحريات الفردية حينها، والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته نجم عنه توسع في هيئات الضبط فتولى 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 والسكينة والصحة العمومية إنما تعدى ذلك إلى مجالات أخرى كثيرة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 166

<sup>2</sup> - القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع ساق ، ص 266-277



## ثانيا : سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي ( اللامركزية )

إن السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي تتمثل في شخص الوالي على مستوى الولاية ، وكذا رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية. فكل منهما مسئول على المحافظة على النظام العام في اطار الحدود الإدارية لكل من الولاية والبلدية.

أ- **الوالي كسلطة ضبط على المستوى المحلي:** يرأس الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية " الوالي " هذا الأخير الذي له دور كبير في القيام بالضبط الإداري العام ، حيث يستمد سلطته من القانون رقم ( 07 / 12 ) الساري المفعول المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية. وللوالي سلطات واسعة مقارنة مع غيره من الهيئات التنفيذية ذلك أنه يعمل بصفته مُمثلا للولاية وأيضاً بصفته مُمثلا للدولة والهيئات المركزية<sup>1</sup> حسب ما نص عليه القانون السابق الذكر.

وتجدر الإشارة إلا أن صلاحيات واختصاصات الوالي لا تنحصر في قانون الولاية فحسب، بل بالإضافة إلى ذلك قد تنص قوانين أخرى على اختصاصات وصلاحيات أخرى للوالي في المجال الذي تنظمه كقانون الأملاك الوطنية ، وقانون الانتخابات ، وقانون الحالة المدنية.

وفي مجال الضبط الإداري فقد نصت مواد ونصوص القوانين السارية المفعول على مسؤولية الوالي عن عملية المحافظة على النظام العمومي بعناصره المختلفة في حدود الولاية وحيازته وامتلاكه لمظاهر السلطة والسيادة اللازمة للاضطلاع بمسؤولية الحافظ على النظام العام فهو المسئول الأول على مستوى الولاية : " الوالي مسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية " المادة 114 .

وتنص المادة 118 على أنه: توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 إلى 117 .

<sup>1</sup> - انظر المواد من 102 إلى 123 من القانون 07/12.

وتتوسع صلاحيات الوالي من أجل الحفاظ على الأمن والنظام العام بتسخير القوات العمومية من سلك الشرطة والدرك الوطني المتمركزة على مستوى الولاية، حيث تنص المادة 116 على أنه : " يمكن للوالي ، عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية ، عن طريق التسخير. "

هذا ورغم صلاحيات الوالي الواسعة فإن عمله ينحصر في اختصاصات معينة ومحددة ضمن القوانين المعمول بها و في خضم هذا كله فقد أكد المشرع على حماية الحقوق والحريات العامة للفرد وشدد على كل هيئة ضبط إدارية متخصصة بحماية وصيانة الحريات العامة فقد نصت المادة 112: يسهر الوالي أثناء ممارسته مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون".

وبالإضافة إلى سلطات الضبط الإداري العام، فإن الوالي يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص التي سنتطرق إليها في الفرع الثاني لاحقاً.

**ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة ضبط على المستوى المحلي:** يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة والسلطة القاعدية في التسلسل الهرمي لسلطات الضبط الإداري العام ، فيسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة السالفة الذكر، ومثلما سبق الذكر حول الوالي وازدواجية التمثيل في عمله فكذلك الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فهو يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها " البلدية" وباسم الدولة. ويعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام العام بصفة وقائية ودائمة على مستوى حدود البلدية والصلاحيات والاختصاصات الممنوحة له، وفي هذا الصدد نصت المادة 94 من القانون 10/11 المؤرخ في رجب 20 منه لسنة 1432 الموافق لـ 22 يونيو لسنة 2011 المتعلق بالبلدية على أنه: " في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

-السهر على المحافظة على النظام العام والأمن الأشخاص والممتلكات

- التأكد من الحفاظ على النظام العام فيس 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 الحركة الكثيفة.
- السهر على احترام التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني .
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.
- وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بمهام الضبط الإداري تحت إشراف الوالي وسلطته حيث نصت المادة 88 من قانون البلدية 10/11: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية. السهر على

حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف ، ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>1</sup>.

وفي إطار عمله وممارسة اختصاصاته نصت المادة 93 الفقرة 2 من قانون البلدية على أنه : " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم " ، كما تجب الإشارة إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس كذلك سلطات الضبط الإداري الخاص. هذه هي الهيئات والسلطات اللامركزية المختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام على مستوى كل من الولاية والبلدية.

### الفرع الثاني : سلطات الضبط الإداري الخاص

كما بينا من قبل فإن الضبط الإداري ينقسم إلى نوعين ضبط إداري عام وضبط إداري خاص من حيث مدى شمولية أو عدم شمولية الاختصاص الموضوعي بعناصر النظام العام ، فإذا كان الضبط الإداري العام ينصب على حماية النظام العام في إطاره العام وبمكوناته المختلفة فإن الضبط الإداري الخاص ينصب على حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة فقط شديدة التخصص وتعنى بها سلطة ضبطية كذلك " شديدة التخصص " ولا تخرج عن إطار اختصاصها ، بل وتتصب في صميم عملها الإداري.

فهذه هي سلطات الضبط الإداري الخاص، هي: تلك الهيئات والسلطات الإدارية الضبطية الخاصة، والتي تتخصص في حفظ النظام العام بطريقة وقائية في عنصر فقط ، أو موضوع محدد على سبيل الحصر من عناصر ومقومات وموضوعات النظام العام<sup>2</sup> ، ومنه فالضبط الإداري الخاص لا يُطبق إلا على فئة من الأشخاص ( الأجانب، الزُحل.. ) أو على نشاط مُعين بذاته مثل ( الصيد البحري، الصيد البري، المرور، التعليم ... ) أو على أماكن معينة مثل ( الشواطئ، الأماكن الأثرية والتاريخية ... ) .

<sup>1</sup> - انظر في ذلك المواد 89-90-91- من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 26.

وما يجب الإشارة إليه أن الضبط الإداري الخاص لا يمارس إلا بموجب وبمقتضى نص قانوني خاص ينظمه بصفة دقيقة ويحدد السلطات المختصة بممارسة والإجراءات التي يمكن اتخاذها. وكما أن السلطات التي تمارس الضبط الإداري العام يمكن لها أيضا ممارسة الضبط الإداري الخاص كما ذكرنا سابقا حول الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والوزراء أيضا يمارسون نوعا من الضبط الإداري الخاص كل في مجاله المحدد . ومن أبرز الوزراء ممارسة للضبط الإداري الخاص على المستوى الوطني نجد وزير الداخلية حيث أنه مكلف بالمحافظة على الأمن والنظام العام كل هذا بالتنسيق مع الولاية ومدراء الأمن الولائي بالإضافة إلى المدير العام للأمن الوطني<sup>1</sup>.

هذا وبالرجوع إلى النصوص القانونية فنجد أن المشرع نص صراحة على صلاحيات وزير الداخلية فيما يخص الضبط الإداري هذا ما نلمسه على سبيل المثال لا الحصر في المرسوم التنفيذي رقم 94 - 247 المؤرخ في 2 ربيع الأول عام 1415 الموافق لـ 10 غشت سنة 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري. حيث نصت المادة 2 منه على أن وزير الداخلية يمارس صلاحياته في الميادين الآتية:

- النظام العام والأمن العمومي.
  - الحريات العامة .
  - الوضعية العامة في البلاد.
  - العمليات ذات المصلحة الوطنية، لاسيما التي تكتسي طابعا استعجالي.
- بالإضافة إلى أن المادة 4 من نفس المرسوم التنفيذي أضفت المزيد من الشرح حول مهمة الوزير المكلف في مجال النظام العام والأمن العمومي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 201.

<sup>2</sup> - أنظر في ذلك للمواد 3-4-5-6 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247

وكذلك بالنسبة للوزارات الأخرى مثل وزارة الفلاحة حيث يمكن لوزير الفلاحة اتخاذ تدابير الضبط في القطاع الذي يُشرف عليه وكذلك حدد صلاحياته في القطاع<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث : العلاقة بين سلطات الضبط الإداري

إن التطرق إلى مثل هكذا علاقة بالدراسة والبحث لا تكون إلا بإمعان النظر في زاوية واحدة مهمة ألا وهي " تنازع الاختصاص " بين سلطات الضبط الإداري السابقة الذكر على أنواعها، وبصفة أدق يحدث تنازع الاختصاص بين سلطات وهيئات الضبط الإداري المركزية الوطنية مع سلطات الضبط الإداري اللامركزية المحلية، وكذا بين سلطات وهيئات الضبط الإداري العام وسلطات وهيئات الضبط الإداري الخاص .

#### أولاً : تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص

إن القضاء الإداري في القانون الإداري قد وضع قاعدة عامة لحل وحسم التنازع في الاختصاصات بين هذه السلطات والهيئات الضبطية المختلفة ومضمون هذه القاعدة القضائية أنه كأصل عام يجب أن تمتنع سلطات وهيئات الضبط الإداري العام عن التدخل في اختصاصات وأعمال سلطات وهيئات الضبط الإداري الخاص ، إلا في الأحوال والظروف الاستثنائية والضرورة والاستعجال<sup>2</sup>. وهذا تطبيقاً للمبدأ القانوني ( الخاص يقيد العام ).

**ثانياً: تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الإداري المركزية الوطنية وسلطات الضبط الإداري اللامركزية المحلية.**

من المعلوم أن لسلطات الضبط الإداري المركزية الوطنية امتداد واختصاص وطني كما بينا سابقاً، وكذلك بالنسبة للسلطات الإدارية اللامركزية المحلية تحوز اختصاصاً محلياً محدداً، هذا الأمر لا يثير أي إشكالات في تنازع الاختصاص ، لكن هذا الأخير قد يظهر إلى العلن في حالة معارضة سلطات الضبط الإداري اللامركزية على المستوى المحلي لأوامر وإجراءات الضبط الإداري المركزي الوطني. هذا الإشكال الذي واجهه القضاء الإداري بإعطاء وإقرار

<sup>1</sup> - أنظر في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 90-12 الذي يحدد صلاحيات وزير الفلاحة.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 26.

إمكانية مخالفة أوامر وإجراءات سلطات الضبط الإداري المركزي من طرف سلطات وهيئات الضبط الإداري المحلي إذا ما اقتضت الضرورة والظروف الاستعجالية والأوضاع المحلية المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .

غير أن القضاء الإداري في القانون المقارن يشترط شرطين أساسيين لإمكانية مخالفة إجراءات وأوامر الضبط الإداري المركزية من طرف سلطات الضبط الإداري المحلية وهما<sup>1</sup> :

1- أن تكون هناك ظروف ومخاطر محلية خاصة مستجدة لا يمكن معها للمحافظة على النظام العام المحلي بواسطة احترام إجراءات وقرارات هيئات وسلطات الضبط الإداري المركزية الوطنية بل يجب التخطي والخروج على أوامر وإجراءات وقرارات هيئات الضبط الإداري المركزية العليا.

2- يجب أن تكون إجراءات وأعمال الضبط الإداري اللامركزية المحلية الدنيا المخالفة لإجراءات وأوامر هيئات وسلطات الضبط الإداري المركزية الوطنية العليا تتضمن تغليباً وتشديداً لإجراءات وأوامر هيئات الضبط الإداري المركزية الوطنية العليا وليست مخففة لها .

هذا فيما يخص موضوع تنازع الاختصاص بين مختلف هيئات الضبط الإداري العام والخاص ، والمركزية واللامركزية ( المحلية ) .

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، المرجع نفسه ، ص 27

### المبحث الثالث: وسائل الضبط الإداري والحدود المفروضة على سلطاته

تعمل سلطات الضبط الإداري على تحقيق وحماية النظام العام داخل المجتمع بكل عناصره المختلفة وفي سبيل ذلك تستعين بالعديد من الوسائل التي تختلف بين تصرفات قانونية، أو أعمال مادية بحتة هذه الوسائل التي تبرز حقيقة هذه الهيئات ومدى سلطتها الواسعة واحتكاكها العميق بالأفراد داخل المجتمع وتسليطها للعديد من القيود على حقوقهم وحرياتهم، في سبيل إرساء وحماية النظام العام سواءً أكان ذلك في ضل ظروف عادية أو في ضل ظروف غير عادية يمكن القول عنها أنها استثنائية ومغايرة للواقع، وفي هذا المبحث سيتم التطرق إلى وسائل الضبط الإداري وأنواعها القانونية منها والمادية ، فيتم دراسة الحدود والقيود المفروضة على سلطات الضبط الإداري. وعليه تم تقسم هذا المبحث الثالث الى مطلبين هما :

المطلب الأول : وسائل الضبط الإداري

المطلب الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري

#### المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري

إن السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري، وفي سبيل تحقيق والمحافظة على النظام العام بكل عناصره كهدف للضبط الإداري فإنها تعتمدُ إلى جبر الأفراد على احترام إرادتها ، وتستعمل في سبيل ذلك وسائل تمكنها من الوصول إلى هدفها، ولذا يعتمد المشرع عادة إلى أن يضع تحت تصرف هيئات الضبط الإداري العديد من الوسائل على اختلافها قانونية كانت أو مادية التي يمكن لها من خلال استخدامها المحافظة على النظام العام. والتي سيتم التطرق إليها من خلال الوسائل القانونية و الوسائل المادية حيث تم تقسيم هذا المطلب كالآتي :

الفرع الأول : وسائل الضبط الإداري القانونية

الفرع الثاني : وسائل الضبط الإداري المادية



## الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري القانونية

إن الوسائل القانونية التي تستعملها هيئات الضبط الإدارية لا تعدو أن تكون إلا قرارات إدارية، في سبيل القيام بعملها والمحافظة على النظام العام، والتي تتجلى في صورة قرارات تنظيمية (لوائح الضبط الإداري)، وقرارات فردية (أوامر الضبط الإداري).

### أولاً : القرارات التنظيمية ( لوائح الضبط الإداري )

يقصد بقرارات الضبط التنظيمية أو ( لوائح الضبط الإداري ) القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة والتي سبق ذكرها، وتعتبر قرارات الضبط التنظيمية أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر سلطته، ذلك أنه عن طريقها تضع سلطة الضبط الإداري قواعد عامة ومجردة تقيد بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها<sup>1</sup>. ولذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون، ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ ، غير أن الاتجاه السليم في القضاء والفقه يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتحميلها، وقد تقتضي هذه التكملة إلى تقييد بعض الحريات ، كما قد تقتصر مهمة هذا الضبط الإداري على تطبيق النظم العامة الضبطية التي نصت عليها القوانين<sup>2</sup>.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على وجوب توافر شروط أساسية ثلاثة للاعتراف بمشروعية قرارات الضبط التنظيمية

أ- شروط الاعتراف بمشروعية قرارات الضبط التنظيمية: حتى يتم الاعتراف بمشروعية قرارات الضبط الإداري التنظيمية وجب توافر عدة شروط

<sup>1</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 291 .

<sup>2</sup> - مازن راضي ليلو ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 61 .

**1- عدم مخالفة هذه القرارات التنظيمية للقواعد القانونية:** ويرجع ذلك إلى أنها أدنى مرتبة من القاعدة القانونية في سلسلة تدرج القوانين، وكذا أنها شرعت لإكمال النقص والخلل في النص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية

**2- صدورها في صورة قواعد عامة ومجردة:** وهذا ما يتفق مع عموم القواعد القانونية ولأنها أيضاً تتعلق بالحريات العامة، ويعني عموم لائحة الضبط هو أنها لا تمس حالة فردية خاصة، على أنه يجب ملاحظة أن ارتباط اللائحة بمكان معين ، لا يغير من عموميتها، فإذا أصدرت لائحة الضبط بحظر وقوف السيارات في مكان معين لسبب شدة الزحام بتلك المنطقة، فإن اللائحة لا تخاطب شخصا معينا بذاته، والشيء نفسه عند تحديد زمن معين، تطبق اللائحة خلاله فقط، فإن ذلك لا يترتب عليها انتفاء عموميتها، وفي حالة انصراف اللائحة إلى شيء معين سواء كان ماديا أو معنويا، كذلك لا تنتفي عمومية اللائحة ، فصدور لائحة تتضمن علاقة مصنع بمجرى المياه فإن هذه اللائحة لا تسري فقط في حق صاحب المصنع ، بل كل من يماثلونه في امتلاك ذلك المصنع.

**3 - المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة:** وهو أيضا ما يتفق مع القواعد القانونية العامة ،حيث أنه لا يجوز لهيئات الضبط عدم المساواة بين الأفراد فالجميع سواسية أمام القانون ،فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تسامح أحد الأفراد الذي خالف أحكامها بينما تحاسب الآخرين على ذلك، أو تقيّد نشاطا معينا باعتباره مهددا للنظام العام بينما تطلق الحرية لنشاط آخر لا يقل عنه خطورة في تهديد النظام العام<sup>1</sup>.

وقد تتخذ قرارات ( لوائح) الضبط الإداري عدة مظاهر وصور مختلفة تدرج في مدى خطورتها في تحديد وتقييد حريات وحقوق الأفراد، مثل الحظر والتنظيم ،وشرط الأخطار لممارسة الحقوق والحريات وشرط الحصول على الإذن، والترخيص المسبق لممارسة الحقوق والحريات والتي سنبينها بالتفصيل الأتي.

<sup>1</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 292-293

## ب- صور القرارات الضبطية (اللوائح):

**1- الإخطار:** ويعني أن يقوم الأفراد بإخطار سلطات الضبط الإداري بممارسة نشاط فردي معين لكي تستطيع اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام ومنع وقوع اعتداء عليه، ورغم أن هذا الإجراء بسيط في وواضح ولا يمس مباشرة بالحريات الفردية إلا أنه يُعد قيداً من القيود المسطرة على الحريات الفردية.

ولقد جاء في القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 في المادة 3 منه ( الاجتماعات العمومية مباحة، وتجري حسبما تحدده أحكام هذا القانون )<sup>1</sup>.

وكذلك جاء في المادة 4 منه أن كل اجتماع عمومي يكون مسبقاً بتصريح يبين الهدف منه، ومكان واليوم والساعة التي يعقد فيها ومدته، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به عند الاقتضاء، وهذا التصريح يُوقعه ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية، والمادة 5 منه يُصرح بالاجتماع أمام الولاية أو المجلس الشعبي البلدي قبل ثلاثة أيام كاملة على الأكثر من تاريخ الاجتماع.

**2- تنظيم النشاط:** تعد هذه الوسيلة أكثر تقييداً ووطأة على الحريات العامة من الأخطار وهي عبارة عن وسيلة تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري بإصدار نصوص تضع شروط وإجراءات معينة ينبغي توفرها فيمن يرغب بممارسة نشاط معين.

فتُبين هذه النصوص شروط وإجراءات وكيفية ممارسة النشاط نفسه وكذا الشروط الواجب توفرها في الشخص القائم بالنشاط . حيث نذكر على سبيل المثال المرسوم التشريعي رقم 93-16.

حيث جاء في المادة 1 منه يحدد هذا المرسوم التشريعي شروط ممارسة أعمال حراسة الأموال والمواد الحساسة ونقلها. وجاء في المادة 2 و 3 منه تعريف هذه الأعمال وتبيان

<sup>1</sup> - القانون رقم 89-28 ، المؤرخ في 31 / 12 / 1989 ، م ا م ع ، ج ر ، رقم 4 بتاريخ 24 يناير 1990 ص 163.

خصوصياتها وفي المادة 8 منه لا يمكن ممارسة الأعمال المبينة في المادة 2 و 3 أعلاه ما لم يتوفر فيه ما يلي: إذا لم يكن جزائري الجنسية . إذا كان قد حكم عليه بسبب جنائية أو جنحة.<sup>1</sup>

**3- الترخيص أو الإذن السابق :** وفي هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقاً، وإلا كان ذلك مخالفاً للقانون ومعاقباً عليه ومثل ذلك ضرورة الحصول على ترخيص من الوالي للقيام بمظاهرة عمومية ، طبقاً للقانون المتعلق بالمظاهرات العمومية، وكلما لجأت الأنظمة إلى نظام تصريح أي الاكتفاء بإعلام وإطلاع الجهة الإدارية المختصة بالتصريح لديها على العزم على ممارسة حرية معينة ( اجتماع مظاهرة ) ودون انتظار لترخيص ، كلما كان نطاق ممارسة الحريات أوسع<sup>2</sup>، والجدير بالإشارة أن الحريات العامة الأساسية المحددة في ميثاق إعلان حقوق الإنسان والمواطن الوطنية والدولية وفي الدساتير، لا يُشترط لممارستها الحصول على إذن سابق ، وأي إجراء يخالف هذه القاعدة يعد إجراء غير مشروع بل ومنعماً<sup>3</sup>.

وقد نصت المادة 15 من القانون 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية على خضوع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق ونصت المادة 17 وجوب تقديم طلب الترخيص للوالي ثمانية 8 أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمُظاهرة. بالإضافة إلى العديد من الشروط الخاصة بطبيعة المظاهرة وكذا صفة الأشخاص المشاركين فيها والتوقيت المحدد لها.

1- المرسوم التشريعي رقم 93-16 المؤرخ في 04/12/1993 المتعلق بتحديد شروط ممارسة أعمال حراسة الأموال والمواد الحساسة ونقلها، ج ر رقم 80، بتاريخ 05/12/1993 ، ص 7 .

<sup>2</sup>- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 282

<sup>3</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 39

ونصت المادة 19 من نفس القانون على أن كل مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعتبر تجمهراً<sup>1</sup>.

**4- الحظر:** حيث تأمر وتنتهى قرارات ولوائح الضبط الإداري عن القيام بنشاط معين أو اتخاذ إجراء معين من قبل الأفراد، مثل منع المرور في اتجاه معين ، ومنع وقوف السيارات في أماكن معينة ، ويُشترط الحظر والمنع هذا ألا يكون منعاً مطلقاً ونهائياً وكاملاً لممارسة الحريات والحقوق ، لأن المنع المطلق والكامل والنهائي لممارسة الحريات والحقوق يعتبر عملاً غير مشروع ، بل يُعتبر عملاً من أعمال الغصب والاعتداء المادي على الحقوق والحريات الفردية<sup>2</sup>.

وتطبيقاً لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يقر للإدارة في منع ممارسة المصورين المتجولين لنشاطهم في الشوارع منعاً مطلقاً ، حيث كان حكم مجلس الدولة الفرنسي حول القرار التنظيمي الذي اتخذته عمدة إحدى المدن الفرنسية في 12 مارس 1749 ومنع بموجبه المصورين في الطرقات العامة من ممارسة مهنة التصوير على هذا الوجه لما يسببه ذلك من مساوئ تؤثر على المرور وعلى النظام العام .ولما عُرض الموضوع على مجلس الدولة الفرنسي قضى أنه لا يجوز للإدارة المساس بحرية ممارسة المواطنين أي نشاط مهني لم يكن محلاً لتقييد قانوني<sup>3</sup>.

### ثانياً: القرارات فردية ( أوامر الضبط الإداري )

بعد أن يتم وضع القواعد العامة المجردة المنظمة للنشاط الفردي سواءً كان ذلك بقانون أو تنظيم، فإن الأمر يحتاج إلى تطبيق فردي على الأشخاص أي تطبيق على شخص معين أو أشخاص معينين بذواتهم، أو على حالات ووقائع محددة بذاتها، وذلك لا يكون إلا عن طريق

<sup>1</sup> - انظر المواد 15 - 16 - 17 - 19 - 22 - 23 من القانون 19-91

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 38.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق ، ص 293 .

أوامر وقرارات الضبط الإداري الفردية، ولذلك تُعد هذه الإجراءات والتدابير الفردية تجسيدا وترجمة عملية مباشرة للقواعد العامة والمجردة الواردة في النظام الضبطي.

وتعرف أوامر الضبط الإداري الفردية بأنها مجموعة القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري المختصة بقصد المحافظة على النظام العام<sup>1</sup>.

والأصل كما ذكرنا أعلاه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذا لها، غير أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة، فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينص على جميع التوقعات أو التنبؤات التي تحدث، كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديد أو إخلال لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه فإن طلب أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها<sup>2</sup>.

ما يفهم من هذا أن قرارات الضبط الإداري الفردية تصدر في حالات وظروف استثنائية فقط وإلا اعتبر الأمر الفردي الضبطي غير مشروع لمخالفته للقانون حيث أنه كان من المفترض استناده إلى قاعدة تنظيمية عامة ومتفقة معها. حيث يُعتبر هذا الإجراء الضبطي في مثل هذه الحالة هو الحل و الوسيلة الوحيدة والأنجع للمحافظة على النظام العام.

أ- شروط إصدار أوامر الضبط الفردية: وللتدقيق أكثر فإن القضاء الإداري يشترط لإصدار قرارات وأوامر الضبط الإداري الفردية المستقلة توافر شرطين أساسيين هما: <sup>3</sup>.

1- أن تقوم حاجة وضرورة واقعية خاصة وجدية زمانياً ومكانياً من حيث موقف الحال وتتطلب إصدار أمر فردي من قبل سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام أو لإعادة حفظه في حالة اضطرابه.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 39 .

<sup>2</sup> - مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 62.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 40.

2- أن لا يكون هناك نص تشريعي يمنع إصدار الأوامر الفردية المستقلة وإلا يكون هذا الأمر الفردي المستقل مخالفاً للقانون واللوائح الإدارية.

وفي حالة مخالفة هذين الشرطين يمكن الطعن في هذه القرارات الفردية لدى القضاء الإداري للمطالبة بإلغائها والتعويض عنها إن كان هناك موجب لهذا التعويض كما سنرى في الفصل الثاني من خلال دعوى التعويض.

**ب- صور أوامر الضبط الفردية :** تصدر أوامر الضبط الفردية في صورتين إحداها إيجابية والأخرى سلبية والتي سنبينهما كالآتي :

**1 - الصورة السلبية :** في هذه الحالة تصدر قرارات الضبط الإداري الفردية لإيقاف أو منع عمل يُهدد النظام العام ، وهنا يصدر الإجراء الضبطي في صورة نهي عن عمل معين مثل حظر مسيرة معينة أو التظاهر في الطريق العام أو عقد اجتماع معين أو وقف عرض فلم سينمائي، وغير ذلك من الأوامر التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة<sup>1</sup>.

**2- الصورة الإيجابية :** وهنا تصدر أوامر الضبط بشكل أوامر صريحة كتابية أو شفوية بالقيام بأعمال معينة أو بالامتناع عن أعمال معينة ، ومثالها صدور أمر ضبطي فردي بهدم أحد المنازل الآيلة للسقوط حفاظاً على الأرواح والممتلكات ، أو صدور أمر ضبطي فردي بنقل مكان الكسارات إذا كان من شأن وجودها في مكان معين أن يؤدي إلى إنزلاق الجبل المحاذي لها وإلحاق تشقق بالأبنية، أو حتى صدور أمر بمصادرة صحيفة معينة، أو صدور أمر بالتطعيم ضد الأمراض أو الأوبئة وقاية للصحة العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 246.

<sup>2</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 296.

## الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري المادية

بعد دراسة الوسائل والأعمال القانونية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام ، نجد أن سلطات الضبط الإداري كذلك تتخذ وسائل وإجراءات مادية من أجل تحقيق نفس الغاية.

والمقصود بأعمال وإجراءات الضبط الإداري المادية هي مجموعة الأعمال والإجراءات التي تقوم بها سلطات وهيئات الضبط الإداري ولا تقصد من وراء القيام بها توليد آثار قانونية معينة، ومن أمثلة إجراءات وأعمال الضبط الإداري المادية إجراءات وأعمال غلق المحلات العامة والمخالفة لشروط وقواعد النظام العامة في الدولة، وجر العربات من موقفها غير القانوني، وسحب رخص قيادة السيارات وتوقيع المخالفات على مخالفي قواعد المرور. وإعطاء إشارات التوقف والسير للمارة والعربات. وكذا فضّ المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة غير القانونية<sup>1</sup>.

### أولاً : التنفيذ الجبري المباشر

يعتبر من أعمال الضبط الإداري المادية إجراءات وأعمال التنفيذ الجبري المباشر ، هذا الأخير الذي يقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذها قراراتها الضبطية بالقوة عند الاقتضاء ودون اللجوء إلى القضاء ، فيجوز للإدارة استخدام القوة المادية ' دون اللجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة ' لمنع اختلال النظام العام ، وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون<sup>2</sup>. غير أنه لا يجوز ذلك إلا في الحالات محددة سلفاً

أ- حالات اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر: نظراً لخطورة هذه الوسيلة المادية الخاصة بالضبط الإداري كان لزاماً على الهيئات المختصة عدم اللجوء إليها إلا في حالات معينة وهي كالآتي :

<sup>1</sup> - عمار عوايدي ، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 36

<sup>2</sup> - حمدي القبيلات، مرجع سابق ، ص 247



**1- وجود السند القانوني:** في حالة وجود نص صريح في القانون يجيز للإدارة استعمال هذه الوسيلة وتصريح القانون لها بذلك، حيث قد تتضمن القوانين والأنظمة ما يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر لقراراتها الضبطية ، لاسيما عند امتناع الأفراد عن التنفيذ الطوعي

**2-عدم وجود السند القانوني:** في حالة عدم وجود طريق قانوني لتنفيذ الإجراء الضبطي، إذا انعدمت السبل والطرق أمام الإدارة لتنفيذ قراراتها الضبطية، ولم يبق أمامها إلا اللجوء إلى التنفيذ المباشر، فإن سلوكها في هذه الحالة يكون مشروعاً، وذلك تطبيقاً لفكرة أن القواعد القانونية واجبة التطبيق، وهو الأساس الذي تقوم عليه نظرية التنفيذ المباشر<sup>1</sup>.

**3 - حالة الضرورة:** ويقصد بها الحالة التي تواجه فيها سلطة الضبط الإداري خطراً جسيماً يهدد النظام العام، ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية ، مما يتيح للإدارة اتخاذ إجراء على وجه السرعة لدفع هذا الخطر<sup>2</sup>. وفي جميع الأحوال يجب أن يكون الإجراء المادي الضبطي متناسباً مع الحالة التي دعت إليه ، وبالحد اللازم لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري. ونظراً لما اشتمل عليه هذا الأسلوب من خطورة قد تمس بحريات الأفراد وحقوقهم ، وخروجه عن القاعدة العامة التي تمنع اللجوء للقوة لاقتضاء الحقوق، استلزم الأمر توافر مجموعة من الشروط التي يجب أن تتحقق قبل استعمال هذا الأسلوب الجبري المباشر . وهذه الشروط هي<sup>3</sup> :

- أن يكون هناك خطرٌ جسيم مفاجئ يهدد النظام العام بعناصره المعروفة ، والتي سبق ذكرها.

- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.

<sup>1</sup> - المرجع السابق، ص 250

<sup>2</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق، ص 298

<sup>3</sup> - المرجع نفسه ، ص 298 ، 299

- أن يكون الإجراء الضبطي الذي صدر من سلطة الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر على أساس قاعدة ( أن الضرورات تبيح المحظورات .. )
- أن يكون هذا العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة على أساس قاعدة ( أن الضرورة تقدر بقدرها ) .
- أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته.
- وما تجدر الإشارة إليه أن استخدام القوة المادية لا يعني حتماً مجازاة الأفراد عن أفعال جرمية ارتكبوها، وإنما يقصد بالقوة المادية تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أي أخلال بالنظام العام بعناصره السابق ذكرها.
- هذا وإن القضاء الإداري لم يُظهر مرونة في التعامل مع أعمال سلطات الضبط المادية حيث أنه لم يتركها بيدها ككل بل قيدها بشروط وحالات استثنائية السالفة الذكر ، وإن خروج الإدارة عن النطاق المحدد لها هو ما يُحملها المسؤولية عما يترتب على تصرفاتها من أضرار للغير .
- ونشير أخيراً إلى أن الوسائل المتاحة لسلطات الضبط الإداري هي ليست غاية في حد ذاتها بل هي وسائل فقط تساعد في العمل على تحقيق الهدف المنشود وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره كلها.

### المطلب الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري

تم التطرق فيما سبق أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بالعديد من الصلاحيات التي تستهدف بها الحفاظ على النظام العام عن طريق وسائل مقرر لها قانوناً ، ولكن امتيازات وسلطات الضبط الإداري ليست مطلقة بدون حدود وضوابط ، بل هي مقيدة بالعديد من القيود والضوابط القانونية والقضائية التي ترمي إلى تحقيق التوازن والتكامل بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة وبين متطلبات حماية الحقوق والحريات العامة ، فهذه الأخيرة أيضاً وجب أن تحد عن طريق أعمال الضبط الإداري فكما قيل " الحرية المطلقة مفسدة مطلقة " وكذلك التقييد الشامل والعام يفقد الحكم والنظام معناه الحقيقي الذي وجد لأجله ويعارض

ما نصت عليه الدساتير والأنظمة، هذه القيود من الطرفين تجعل من فكرة الضبط الإداري والحريات العامة فكرتين متلازمتين متكاملتين لا توجد إحداهما إلا بوجود الأخرى وإذا إنتفت إحداهما فسدت الأخرى ، ورغم هذا كله فإنه من المتعارف عليه أن الحريات العامة هي الأصل وأن القيد الضبطي هو الاستثناء ومنه فإن هذه القيود الواردة على الحريات وجب أن تخضع كما اشرنا إلى قيود وحدود تنظمها وتمنع إساءة استخدامها في كل الأحوال عادية كانت أو استثنائية وبطبيعة المتغيرات داخل المجتمع .

ومن هذا المنطلق تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين لنعرف حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وكذا في الظروف الاستثنائية كما يلي :

الفرع الأول : حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الفرع الثاني : حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

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

إن هيئات الضبط الإداري وخلال سعيها لإثبات وجودها وتفعيل دورها في الحفاظ على النظام العام في المجتمع من خلال استعمالها لوسائل وإجراءات الضبط الإداري السالفة الذكر والمخولة لها قانوناً ، فإنها تسعى إلى التوفيق بين الفكرتين الأساسيتين الحريات العامة والحفاظ على النظام العمومي في خلال الظروف العادية ، هذا التوفيق لا يكون إلا بأساليب مشروعة وبالنظر إلى أساليب الضبط الإداري والإجراءات المخولة لها سواء كانت ( أنظمة أو لوائح ضبط إداري أو أوامر أو قرارات فردية ). فإننا نجد أنها لا تعدوا أن تكون مجرد قرارات إدارية تخضع لجميع القواعد التي تحكم القرار الإداري ومن ضمنها مبدأ المشروعية هذا الأخير الذي يحكم الدولة المعاصرة في كل تصرفاتها القانونية والذي يعتبر تقريبا عن مبدأ أعلى وهو مبدأ سيادة القانون في الدولة، والذي يعتبر قيداً هاماً يسري على سلطات الضبط الإداري وأعمالها.

### أولاً : مبدأ المشروعية كقيد وضابط لسلطات الضبط الإداري

ويقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة. و هو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين للقانون و سيادة هذا الأخير و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم<sup>1</sup>. ولا يكون هذا إلا فيما يعرف بـ " دولة القانون " .

إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات و أعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون و ضمن إطاره.

فمبدأ المشروعية يعني إذا أن يكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، أي كان مصدره مكتوب أو غير مكتوب ، مع مراعاة التدرج في قوته ، وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه.

<sup>1</sup> - محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 ، ص 22.

ويُعد مبدأ المشروعية أحد أهم مبادئ القانون على الإطلاق لما له من أثر على صعيد علم القانون ككل بمختلف فروع وأقسامه العامة و الخاصة. وكلما ظهر مبدأ المشروعية و بدت آثاره و معالمه و نتائجه كلما اختفت مظاهر الدولة البوليسية وبرزت إلى الوجود "دولة القانون".

حيث نصت المادة 4 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 4 جويلية سنة 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن على : " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها .وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها . " ومنه فالقرارات الضبطية يجب أن تكون موافقة قبل صدورها وبعد ذلك إلى التنظيمات والقوانين الأعلى منها أي تُقيد بقيد المشروعية. فهذا الأخير هو الضابط لأعمال الإدارة أيا كانت مركزية أو محلية . فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع. وإن بادرت إلى فعله تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون.

أضف إلى هذا كله فإن أعمال الضبط الإداري خلال الظروف العادية أو الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء الإداري والعادي سواءً عن طريق رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض والتي سنتطرق إليها بالبحث في الفصل الثاني.

### ثانيا : التقيد بالعناصر الشكلية والموضوعية

بما أن أعمال الضبط الإداري هي مجرد أعمال إدارية فإنها تخضع كغيرها من القرارات الإدارية للقواعد الشرعية من حيث:

أ- الشكل : فالواجب أن تكون قرارات الهيئات الإدارية الضبطية متوافقة مع القوانين والتنظيمات، بحيث إذا حددت القوانين والتنظيمات إجراءات وأشكال معينة لإصدار القرارات حماية للمصلحة العامة وضمانا لحريات الأفراد، كإجراء التحقيق أو التفتيش فإذا خالفت سلطة الضبط الإداري هذه الشكليات كان القرار الضبطي معيباً من حيث الشكل .

ويقصد بالإجراءات تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية وكثيرا ما يؤخذ مفهوم الشكل معنى واسع بحيث يشمل الإجراءات أيضا<sup>1</sup>.

**ب- الاختصاص:** الاختصاص في المجالات الإدارية هي ولاية إصدارها ، فيجب احترامه من حيث الاختصاص المكاني والاختصاص الزمني، وكما بينا سابقا فاختصاصات سلطات الضبط الإداري محددة بموجب القانون.

**ج- المحل:** يجب أن يكون محل إجراء الضبط الإداري مُمكنا وجائزا قانونا وإلا كان القرار غير مشروع لمخالفته القانون بالمعنى الواسع.

**د- السبب:** وكذلك بالنسبة لعنصر السبب فيجب أن يقوم إجراء أو عمل الضبط الإداري على سبب جدي يُبرره ، ويكون هذا السبب حقيقي وصحيح من حيث الوقائع المادية ومن حيث التكيف القانوني للحالة.

### ثالثا: ضوابط ممارسة الضبط الإداري في الحالة العادية

وعلى كل حال فإن سلطات الضبط الإداري أثناء ممارستها لسلطات الضبط وأدائها لمهامها في المحافظة على النظام العام خلال الظروف العادية وجب عليها الالتزام بهذه الضوابط التالية والتي أقرها القضاء الإداري:

**أ- التزام هيئات الضبط الإداري بأهدافه :** ويقصد بذلك أن تكون إجراءات الضبط الإداري التي تتخذها هذه الهيئات مقتصرة ومحدودة في إطار المحافظة على النظام العام بكل عناصره السالفة الذكر فقط، وإذا ما خرجت عن ذلك كان قرارها معيبا ومستوجبا للإلغاء وعليه فلا يمكن لهيئات الضبط الإداري التذرع بعمل خارج عن حدود النظام العام وأغراض الضبط الإداري سواء أكان ذلكم العمل مشروعاً أو غير مشروع فالمهم أنه عمل " أجنبي " على هدف المحافظة على النظام العام. كالغرض الشخصي لمُصدر القرار الفردي الضبطي أو العمل

<sup>1</sup> - هنية أحمد، عيوب القرار الإداري ( حالات تجاوز السلطة )، م م ق، ع الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 51.

الإداري الذي يجلب منفعة للدولة بأي طريقة كانت وهو في الأصل لا يدخل في إطار الحفاظ على النظام العام.

ب- أن يكون هناك سبب حقيقي يبرر لسلطة الضبط الإداري اتخاذ إجراء الضبط: وهذا الضابط مفاده أن تكون هناك حالة واقعية تهدد فعلاً بالإخلال بالنظام العمومي ، وقد أستقر الفقه والقضاء الإداريين على هذا المبدأ حيث أوجبا لسلامة القرار الضبطي أن يكون مبنيا على أسباب جدية وحقيقية لا وهمية وصورية تبرر اتخاذه ، ويتمثل ذلك في نشوء حالة واقعية تدعو سلطات الضبط الإداري للتدخل<sup>1</sup>.

ج- أن تكون الوسيلة المستخدمة متناسبة مع الظرف الواقعي ( الملائمة ) : ويقصد بها أن لا تكون الوسيلة المستعملة في الضبط الإداري شديدة الأثر على الحريات العامة لمواجهة أسباب بسيطة في تأثيرها على النظام العام ، وتمثل تهديدا حقيقياً عليه، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا الضابط باشتراطه تناسب درجة الخطورة التي تترتب على النشاط الفردي مع درجة جسامه وسيلة الضبط الإداري المستخدمة<sup>2</sup>.

هذا ويمكن القول بشكل عام أن هذه الضوابط التي تفرضها الهيئات الإدارية الضبطية ينبغي أن تكون واحدة، بالنسبة للجميع حتى يكون العمل الضبطي تحت مبدأ المساواة أمام القانون ، ويعرض الإدارة للمسؤولية كل خروج عن هذا المبدأ.

<sup>1</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 304

<sup>2</sup> - المرجع نفسه ، ص 304.

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

يقصد بالظروف الاستثنائية - بشكل عام - مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل سلطات القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة وتحريك قواعد مشروعية خاصة ( استثنائية ) لتطبيقها على أعمال الإدارة ونشاطها في هذه الحالات والتي يترك أمر تحديدها للقضاء.

أما الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فتعني : السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات تُعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية السابق الذكر، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار الظروف الاستثنائية فقط للمحافظة على النظام العام ، وبذلك تُعفى من قيود المشروعية العادية المتعلقة بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع<sup>1</sup>.

وقد عرفها الأستاذ (ريفيرو) على أنها: الظروف الاستثنائية هي الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية تُجاه الإدارة ذلك لتطبيق اتجاه هذه القواعد مشروعية خاصة يقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة<sup>2</sup>.

وبما أن القيود السابقة الذكر في الحالة العادية يتم التخلي عنها " مؤقتاً " ولو إلى حين بغض النظر عن المدة التي تستمر فيها الظروف الاستثنائية (كحالة الحرب والحصار وإعلان الطوارئ وغيرها مما سبق وتكلمنا عنه في سلطات رئيس الجمهورية )، فكيف يتم تنظيم نشاط وصلاحيات هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ؟.

### أولاً : أساليب تنظيم سلطات الضبط الإداري في الحالة الاستثنائية

لقد عرفت التشريعات الإدارية المقارنة العديد من الأساليب لتنظيم صلاحيات هيئات وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية إلا أننا سنركز بالشرح على أهم وأكثر الأساليب استعمالاً وهما على التوالي:

<sup>1</sup> - المرجع السابق ، ص، 306،

<sup>2</sup> - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص179



أ - **الأسلوب الإنجليزي** : يقوم هذا الأسلوب على استصدار قانون يُعرف بـ " قانون الظروف " في كل حالة على حدى، ومنه فإن السلطة التنفيذية حسب هذا الأسلوب تلجأ إلى البرلمان لاستصدار قانون بالسلطات الاستثنائية اللازمة في كل مرة تنشأ فيها ظروف تقتضي ذلك<sup>1</sup>، حيث يمنحها سلطات استثنائية لتنظيم سلطة الضبط الإداري وكذا الوسائل التي يجوز لها استخدامها في تلك المرحلة وميزة هذا الأسلوب هي أن السلطة التنفيذية تضطر إلى أن تتقدم إلى البرلمان لتشرح له الظروف الواقعة فيمنحها السلطات التي يراها لازمة لمواجهة تلك الحالة، وبذلك يحول دون تذرع السلطة التنفيذية بظروف قد لا ترقى لتكون ظروف استثنائية جدية لفرض حالة معينة في المجتمع<sup>2</sup> ، هذا ما يحقق بالتالي حماية كاملة للحريات العامة والفردية من تطبيق حالة معينة ( كحالة الطوارئ ) والتي تقيد وبشدة من الحريات العامة في المجتمع.

وما يعاب على هذا الأسلوب: هو كون الظروف الاستثنائية قد تحل بصورة مفاجئة وجدية مما قد يعيق نشاط السلطة التنفيذية ويحبس يدها عن مواجهة الوضع ، كما أن عرض الأمر على البرلمان من شأنه أن يبعث بطناً في العملية التشريعية مما يجعل السلطة التنفيذية في دائرة الترقب إلى غاية صدور النص ثم تتحرك لمواجهة الوضع<sup>3</sup>.

ب - **الأسلوب الفرنسي**: وهو المعمول به في النظام الفرنسي والجزائري وفي العديد من الدول كذلك ، حتى أن بعض الدول تخلت عن الأسلوب الإنجليزي واتجهت إلى الأسلوب الفرنسي الذي يمكن أن نقول عنه أنه أسلوب استباقي للأحداث والتغيرات المتوقعة في البلاد. وبموجب هذا الأسلوب يعمد المشرع في الدولة إلى إعداد قانون خاص " مسبقاً " للطوارئ أو الظروف الاستثنائية ، وكذا حدودها ، والهيئات والسلطات المختصة والمخولة

<sup>1</sup> - حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 263

<sup>2</sup> - نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 308

<sup>3</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 390

بممارستها ، وكذا كيفية ممارستها، لتمكين هيئات وسلطات الضبط الإداري من الوقوف ومواجهة الظروف الاستثنائية الحاصلة في البلاد فور حدوثها.

ومن مميزات هذا الأسلوب الاستغناء مستقبلاً عن اللجوء إلى البرلمان من أجل استصدار القوانين والسلطات منه، وكذا تفادي البيروقراطية وأسلوب الأخذ والرد في إصدار القوانين والنصوص التشريعية التي من المعروف أنها تأخذ من الوقت الكثير هذا ما يتعارض مع الحالة الراهنة والتي تستدعي سرعة الاستجابة والتنفيذ للحافظ على النظام العام وتجنب الفوضى أو أي مساس به .

بالإضافة إلى هذا فإن سلطات الضبط الإداري يمكنها الاستناد إلى نصوص قانونية جاهزة ومعدة مسبقاً قابلة للتطبيق فوراً دون انتظار حتى يجتمع البرلمان ويقدر الحالة الاستثنائية ويصدر رأيه بالموافقة أو الرفض<sup>1</sup> .

### ثانيا : التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية في الجزائر

وكما سبق القول فالعديد من الدول العربية أخذت بهذا الأسلوب الفرنسي فأوجدت قوانين تنظم سلطات الضبط الإداري وأعمالها في الظروف الاستثنائية والجزائر كغيرها من هذه الدول عملت بهذا ، والجدير بالذكر أن سلطات الضبط الإداري تتوسع بشكل كبير عما هي عليه في الظروف العادية فقط لمواجهة التطورات التي تستعصي على هيئات وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. وقد تم الإشارة بالتفصيل إلى هذا في المطلب الخاص بهيئات وسلطات الضبط الإداري المركزية ، كما تم تبيان الصلاحيات التي تكون في يد رئيس الجمهورية (السلطة المختصة قانوناً وحسراً) في الحالات الاستثنائية .

<sup>1</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق ، ص 208

## خلاصة:

إنه وبعد دراسة فكرة الضبط الإداري، يخلص الباحث إلى أن الضبط الإداري يعد نشاطاً ضرورياً لكل نظام حكم أياً كان نوعه ، والذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام بكل عناصره ومقوماته داخل الدولة ، بحيث تُباشره سلطات وهيئات الضبط الإداري المختصة والمحددة بموجب القوانين السارية المفعول والمعمول بها، هذه السلطات التي تتنوع وتتقسم بين سلطات ضبط إداري مركزية على المستوى الوطني، وسلطات ضبط إداري لامركزية على المستوى المحلي، وفي سبيل أداء هذه المهمة تعكفُ سلطات وهيئات الضبط الإداري على استعمال وسائل تختلف بين الوسائل القانونية والمادية ، بحيث تتجلى الوسائل القانونية في شكل قرارات إدارية تنظيمية (لوائح الضبط الإداري ) وقرارات فردية ( أوامر الضبط الإداري ) ، وتبرز كذلك الوسائل المادية في شكل التنفيذ المباشر والجبري ، ومن جهة أخرى فهذه الوسائل باختلافها ليست غاية في حد ذاتها فالغاية الأولى والأخيرة من هذه الأعمال هي الحفاظ على النظام العام دون الحياد عن هذا الهدف، غير أن اتخاذ مثل هكذا أعمال فيها تقييد نشاط الأفراد وحررياتهم من طرف هيئات وسلطات الضبط الإداري ليس أمراً مطلقاً فسلطات الضبط الإداري ليست مطلقة بدون حدود وضوابط ، بل هي مقيدة بالعديد من القيود والضوابط القانونية والقضائية التي ترمي إلى تحقيق التوازن والتكامل بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة وبين متطلبات حماية الحقوق والحرريات العامة في المجتمع ، باختلاف الأحوال والأوضاع سواءً في الحالات العادية أو تلك الحالات التي يمكن القول عنها أنها استثنائية ومغايرة للواقع السابق.