الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمـــي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسيـة

قسم الحقـــوق

ميدان الحقـــوق

تخصص قانون إداري

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

بعنوان:

هيئات وسلطات الضبط الإداري بين المركزية والمحلية في الجزائر

إعداد الطالب:

- برة نعيمة
- بوعكاز رابح

إشراف الأستاذ:

– د / الوافي السعيد

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
د/ فاضلي سيد علي	المسيلة	رئيســـــــا
د / الوافي السعيد	المسيلة	مشرفا ومقررا
د/ لجلط فواز	المسيلة	ممتحنـــــا

السنة الجامعية: 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

إلاهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك

ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك

ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك.

والشكر والحمد والمن لله وحده

كما لا يفوتنا أن نتقدم بشكرنا الكبير ووافر العرفان

للدكتور الأستاذ المشرف الوافي السعيد على اشرافه

على مذكرتنا ومتابعته العلمية لنا متمنين له كل النجاح

والتوفيق في حياته المهنية.

وكذلك الشكر موصول لكامل الأسرة العلمية

لكلية الحقوق

رابح بوعكاز*** برة نعيمة

اهداء

بداخلي كل تقدير وامتنان لكل شخص كان له الفضل
في مسيرتي وقدم لي المساعدة ولو باليسر
لكم أبويا الأعزاء، وأصدقائي وأساتذتي المبجلين.
إلى الأستاذ المشرف الدكتور الوافي السعيد
والاستاذ بن حميدوش نورالدين وذبيح الميلود رحمهم الله
والمعلمون والمعلمات الذين هيأوا لي جو تعليم كامل
والطاقم الاداري والتربوي من الابتدائي الى الثانوي
والطاقم البيداغوجي والخدماتي والاداري بجامعة المسيلة
وإلى عائلتي الكريمة وأخص بالذكر امي و اخي حسام الدين بوعكاز
وأخي بوعكاز السبتي
اللذان كانا سبب في دخولي الى المدرسة الجزائرية
لاتباع طريق العلم
وكل اطياف المجتمع من جميع ولايات الوطن
واختم اهدائي الى شهداء وطني الجزائر

**** رابح بوعكاز ****

اهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى :

الى من اوصاني بهما ربي احسانا

والديا العزيزين:

أبي الغالي نعم الأب الحنون والسند الداعم والملهم

إلى من علـمني معنى الحـياة ، إلى من علمني كيف أقاوم مصاعب الحياة

إلى من أنفق النفس و النفيس من أجل تعليمي ، إلى من أرادني أن أكون دوما في مراتب العلم والنجاح

إلى أمـــي العزيزة الحنونة

من تسهر لأجل راحتي وتسعد برؤية

إبتسامة النجاح على محياي

وهيأت لي كل اسباب التفوق

إلى من كان دعاؤها سر نجاحي إلى من ركع العطاء أمام قدميها إلى التي نرى الأمل في عينيها "أمــي الحبيبة"

إلى زهرات قلبي وفلذات كبدي "خالد***براء

من يمنحانني الشعور بالحياة والرغبة بالاستمرار والمقاومة لأجل سعادتهما متمنية لهما طريقا ملؤه الحب والنجاح والصلاح والتفوق

برة نعيمة

استمارة معلومات

الصورة

المعلومات الشخصية:

الاسم: نعيمة اللقب: برة

اسم الأب: خالد اسم ولقب الأم: برة سليمة

تاريخ الازدياد: 07.05.1988 مكان الازدياد: المسيلة.

رقم الهاتف: 0664.64.92.07

البريد الالكتروني: bettana'ina913@gmail.com

العنوان الشخصي: حي 56 مسكن بلدية المسيلة ولاية المسيلة.

الباكالوريا:

المعدل: 10.40 الشعبة/التخصص: الآداب والعلوم الإسلامية سنة الحصول على شهادة الباكالوريا: 2010

الليسانس:

تخصص الليسانس: قانون جنائي الدفعة/ سنة التخرج: 2013.

الماستر:

تخصص الماستر: الدولة والمؤسسات العمومية الدفعة/ سنة التخرج: 2016

المعدل الترتيبي للماستر: (المعدل العام)

الوضعية المهنية:

موظف: [X] عاطل عن العمل: [ ]

في حالة موظف:

وظيف عمومي: X قطاع خاص:

المصلحة المستخدمة: مديرية التربية اسم المؤسسة / الشركة:

الرتبة في العمل: ملحق إداري.

الصيغة: دائم.

موظف دائم: X موظف في إطار عقود: نوع العقد:

امضاء الطالب

Ber

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة) برة نعمة .

الصفة: طالب، ~~أستاذ باحث، باحث دائم~~ طالب .

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 101393980 .

الصادرة بتاريخ 2016.10.17 عن دائرة/ بلدية المسيلة .

المسجل(ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، ~~مذكرة ماجيستير~~، ~~أطروحة~~ دكتوراه) الموسومة بـ :

ميكانيزمات وسلطات الضبط الاداري في المركز القانوني للحدود في الجزائر .

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

التاريخ 2022.06.01

إمضاء المعني

Bra

استمارة معلومات

الصورة

المعلومات الشخصية:

الاسم: رابح اللقب: بوعكاز

اسم الأب: عبد المجيد اسم ولقب الأم: فارة خيرة

تاريخ الازدياد: 13.11.1996 مكان الازدياد: المسيلة.

رقم الهاتف: 0668.03.96.96

البريد الالكتروني: bouakkaznabeh620@gmail.com

العنوان الشخصي: حي 05 جويلية المسيلة.

الباكالوريا:

المعدل: 10,56 الشعبة/التخصص: آداب وفلسفة سنة الحصول على شهادة الباكالوريا: 2017.

الليسانس:

تخصص الليسانس: القانون العام الدفعة/ سنة التخرج: 2020.

الماستر:

تخصص الماستر: الدفعة/ سنة التخرج:

المعدل الترتيبي للماستر: (المعدل العام)

الوضعية المهنية:

موظف: ☐ عاطل عن العمل: ☒

في حالة موظف:

وظيف عمومي: قطاع خاص:

المصلحة المستخدمة: اسم المؤسسة / الشركة:

الرتبة في العمل:

الصيغة:

موظف دائم موظف في إطار عقود: نوع العقد:

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة) بوعكاز رابح

الصفة: طالب، ~~أستاذ باحث~~، ~~باحث دائم~~ طالب .

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 201089117

الصادرة بتاريخ 2017.02.19 عن دائرة/ بلدية المسيلة .

المسجل(ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم : الحقوق .

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، ~~مذكرة ماجيستير~~، ~~أطروحة دكتوراه~~) الموسومة بـ :

هيئات وسلطات الضبط الاداري بين المركزية والمحلية في الجزائر .

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

التاريخ 2022.06.01

إمضاء المعني

الخطة:

مقدمة

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري

المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

المطلب الأول تعريف الضبط الإداري

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري لغة

الفرع الثاني : تعريف الضبط الإداري اصطلاحا

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري

الفرع الأول: الخاصية الانفرادية

الفرع الثاني: الخاصية الوقائية

الفرع الثالث: الخاصية التقديرية

المبحث الثاني : أهداف وأنواع الضبط الإداري

المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري

الفرع الأول : أهداف الضبط الإداري التقليدية

الفرع الثاني :أهداف الضبط الإداري الحديثة

المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري

الفرع الأول: الضبط الإداري العام

الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص

المطلب الثالث : أساليب الضبط الإداري ووسائله

الفرع الأول: الأساليب القانونية

الفرع الثاني :الوسائل المادية والبشرية للضبط الإداري

الفرع الثالث : القرارات الإدارية الفردية (أوامر الضبط الإداري) :

الفصل الثاني: سلطات وهيئات الضبط الإداري في الجزائر

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وطنيا

المطلب الأول: رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط عبر الدساتير

الفرع الثاني: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

الفرع الثالث: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية.

المطلب الثاني: الوزير الاول

الفرع الاول: صلاحيات الوزير الاول

الفرع الثاني: تفويض الوزير الاول للضبط الاداري.

المطلب الثالث: الوزراء

الفرع الاول: صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الاداري الخاص.

الفرع الثاني: التداخل بين اختصاصات الوزراء.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الاداري محليا.

المطلب الاول: الوالي

الفرع الاول: صلاحيات الوالي في ممارسة الضبط الاداري العام.

الفرع الثاني: سلطات الوالي في المحافظة على عناصر النظام العام.

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الاول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الضبط الاداري.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على عناصر النظام العام.

الفرع الثالث: تداخل اختصاصات الضبط الاداري بين الوزراء ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

الخاتمة

مقدمـــــــة

مقدمة:

تمارس الدولة الحديثة العديد من الانشطة والوظائف والمهام لتحقيق أهدافها الكبرى المسطرة في سياستها العامة، ومن أهم المهام الرئيسية للدولة الضبط الاداري والذي يعد من الموضوعات القانونية المهمة التي تناولها بالدراسة القانون الاداري فلقد منحت الدساتير والتشريعات لاسيما في الجزائر السلطة الادارية اختصاص الضبط الاداري وممارسته حفاظا على النظام العام.

والدولة الممثلة في السلطة التنفيذية مسؤولة عن تلبية واشباع حاجات المجتمع ومنه كان لزاما على الهيئات الإدارية ذات الصلة بهذه الوظيفة ضمان وحفظ النظام العام لمنع المجتمع من الوقوع في حالة الفوضى وضمان حالة الانتظام، فهي وظيفة مستمرة...

والدولة الجزائرية مرت بتطورات قانونية وادارية متعاقبة صبغتها طبيعة النظام السياسي واجتهادات وإثراء المنظومة القانونية لاسيما منها الادارية، فظهرت هيئات ضبط مركزية وطنية (رئيس الجمهورية، الوزير الاول، الوزراء) وأخرى محلية لامركزية (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وللدور المهم والحساس لهاته السلطات جاءت دراستنا لتبحث الاصول التشريعية لهاته السلطات وصلاحياتها وامتدادها وممارساتها والتداخل الحاصل بينها، وتتبع النظام القانوني لها وأنشطتها الضبطية.

سنحاول من خلال دراستنا التركيز على هيئات وسلطات نصت عليها المنظومة القانونية في الجزائر وخولتها ممارسة الضبط الاداري وتجسيده، ومعرفة هاته الهيئات عن قرب والممارسات الادارية والقانونية والواقعية لها سواء في الظروف العادية او الاستثنائية، وتواجد هاته الهيئات وأين يمتد سلطانها ونفوذها وكيف نظم المشروع الجزائري وجودها.

أهمية البحث

تتجلى لنا الاهمية البحثية والقانونية من خلال ما يلي:

- **الناحية العلمية:**

فأهمية الدراسة من هاته الناحية تعرفنا على الضبط الاداري لا سيما هيئاته وسلطاته وصلاحياتها واختصاصاتها التي تملكها مع التعرف على مدى تداخل هاته الهيئات والعلاقة التفاعلية بين مجموع سلطات الضبط الاداري في الجزائر فهو موضوع مهم وواقعي وتطبيقي.

- **الناحية القانونية:**

تتجلى في الوقوف والبحث في موقف المشرع الجزائري من سلطات الضبط الاداري وكيفية تنظيم عملها، فهاته السلطات تطورت مع تطور الدولة ونظريات القانون الاداري واتساع نشاط الادارة والتغيرات الحاصلة على المجتمعات، ومنه كان البحث القانوني مهما بهدف الدراسة والمراجعة والاثراء.

أسباب اختيار البحث

ان اختيارنا لهذا الموضوع نتبع من اسباب ذاتية وأخرى موضوعية

- **الاسباب الذاتية:**

تتمثل أساسا في الرغبة الذاتية في البحث في مجال القانون الاداري لاسيما الجانب العملي منه وهو سلطات الضبط الاداري.

- **الاسباب الموضوعية:**

تظهر في أهمية موضوع سلطات وهيئات الضبط الاداري لارتباطها الدائم بحاجات ومتطلبات ويوميات المواطن.

ومن ابرز الاسباب الموضوعية الوقوف على تطور هاته السلطات الضبطية وتطبيقاتها الواقعية والآثار المترتبة عليها.

أهداف البحث:

الهدف الرئيس للبحث في سلطات الضبط الاداري هو الوصول الى حصرها وتعدادها وبيان صلاحياتها واختصاصاتها وتطورها وآثار ذلك في المنظومة القانونية والادارية في الجزائر.

مع تمكين القارئ من التعرف عليها، واثراء المكتبة القانونية ببحث علمي تطبيقي يتناول بشكل خاص سلطات وهيئات الضبط الاداري في التشريع الجزائري، مع تسليط الضوء عليها من كل الجوانب.

الدراسات السابقة

موضوع سلطات الضبط الاداري في الجزائر غالبا ما وجدناه يتناول كعنصر في الكتب والمذكرات والبحوث القانونية للضبط الاداري وكذا ان اغلبها يتناولها من الجانب النظري، ولإعداد بحثنا جمعنا بعض الدراسات والمراجع التي عالجت هذا الموضوع ومنها:

- مؤلفات الاستاذ عمار بوضياف وكذا الاستاذ محمد الصغير بعلي
- مذكرات للشهادات الدكتوراه والماجيستير والماستر
- سلطات الضبط الاداري والحريات العامة للأستاذة مقدود مسعودة جامعة بسكرة.
- الضبط الاداري، اعداد الاستاذ نسيغة فيصل جامعة بسكرة
- مقالات علمية حول الضبط الاداري وسلطاته.

محتويات البحث:

من خلال الجمع والاطلاع البحث والتقصي في المراجع وجزئيات الموضوع واجهتنا بعض الصعوبات اهمها:

- قلة البحوث المتخصصة حول عنصر سلطات الضبط الاداري بشكل خاص
- نقص الدراسات العملية والتفصيلية لنشاطات هيئات وسلطات الضبط الاداري.

اشكالية البحث:

يتضح لنا ان الاشكالية الجوهرية في بحثنا هي: **ماهي السلطات التي خول لها القانون وظيفة الضبط الاداري وطنيا ومحليا؟**

ونتج عن هذا التساؤل الرئيس اشكالات فرعية:

- مفهوم الضبط الاداري؟
- ماهي هيئات الضبط الاداري وطنيا؟
- ماهي هيئات الضبط الاداري محليا؟
- ما الامتيازات التي تملكها هاته الهيئات وحدود ممارستها لذلك؟ .....

المنهج المتبع:

للدراسة والتحليل وفهم ومتابعة موضوع ومادة البحث ومعالجة للإشكالية المطروحة اخترنا المنهج التحليلي الوصفي، كون دراستنا تعتمد على تحليل النصوص القانونية المنظمة لهيئات وسلطات الضبط الاداري. كما اعتمدنا على الوصف في بعض الجوانب للسلطات الضبط الاداري وتحديد وبيان بعض المفاهيم.

تقسيم الدراسة:

للإحاطة والبحث الجيد والاجابة على الاشكالية التي تناولتها دراستنا اعتمدنا خطة البحث التالية مقسمين دراستنا الى فصلين: الفصل الاول تناولنا فيه الاطار المفاهيمي للضبط الاداري، والفصل الثاني تناولنا فيه سلطات وهيئات الضبط الاداري في الجزائر وطنيا ومحليا.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للضبط الإداري

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للضبط الإداري

نال موضوع الضبط الإداري الكثير من الاهتمام والمدارسة العلمية القانونية لخطورته وحساسية ميدانه، فالضبط الإداري يمس مباشرة بالحقوق والحريات، ومنه كان لزاما ضبط المفاهيم المتعلقة بالضبط الإداري بشكل واضح لا لبس فيه، يسمح من خلاله الالمام بالمفاهيم الأساسية للضبط الإداري من تعريف وخصائص وعناصر وأغراض ووسائل.

وتقتضي دراسة التأصيل النظري لمفهوم الضبط الإداري البحث في عمق هذا المفهوم فدراسة الضبط الإداري تدفعنا إلى التعريج على تعريف هذا المصطلح و كذا دراسة وسائل الضبط من لوائح وقرارات فردية و تنفيذ مباشر...

المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

لقد اتجه الباحثون في مجال تعريف الضبط الإداري اتجاهات متباينة تبعا لتباين جوانب هذا الضبط، واتخذوها أساسا لتعاريفهم فضلا عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتماثلة الاتجاه .ولعله يحسن بنا استعراض أبرز هذه التعاريف تمهيدا لنصل في النهاية إلى تعريف جامع مانع ولبيان ماهية الضبط الإداري قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، تناولنا في المطلب الأول تعريف الضبط الإداري، بينما تناولنا في المطلب الثاني خصائص الضبط الإداري.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

لا شك أن وظيفة الضبط الإداري على جانب كبير من الأهمية، ولهذا كانت أولى واجبات الدولة وأهمها، إذ أن توقي الأضرار أنجع من علاجها بعد وقوعها، ونظرا للأهمية التي يكتسيها الضبط الإداري، سنحاول تعريفه وتحديد طبيعته وخصائصه .

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري لغة

تستمد كلمة الضبط لغة من المصدر ضبط، يضبط، ضبطا، بمعنى لزمه وقهره وقوي عليه وحبسه، وللضبط لغة عدة معاني، فهو يعني أولا دقة التحديد، فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة، كما يعني وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري البحث عنه، فيقال أنه قد ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء، ويعني أيضا التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، ولذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، كما يعني الضبط لزوم الشيء لا يفارقه، وضبط الشيء حفظه، كما يعني الضبط في اللغة الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل والرجل ضابط أي حازم ٍ ، ويمكن تعريفه أيضا بأنه حفظ الشيء بالحزم حفظا بليغا أي إحكامه والضبط أحيانا مع الرقابة، فيعني توجيه السلوك سلبا أو إيجابا، والضبط بهذا المعنى اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعملية والقانونية . [1]

الفرع الثاني : تعريف الضبط الإداري اصطلاحا

يحسن بنا استعراض أبرز التعاريف تمهيدا لنصل في النهاية إلى تعريف جامع مانع . فقد عرف **الفقيه هوريو** الضبط الإداري بأنه " **سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون** " فتبعا لنظرته إلى الضبط الإداري جعله غاية في ذاته، تسعى إليها سلطات الدولة دون تحديد لماهية هذه السلطات ولا الآليات القانونية التي تعتمد عليها للوصول إلى أهدافها.

أما **الفقيه دي لوبادير** فعرفه بأنه " **صورة من صور تدخل السلطة الإدارية تتمخض عنه فرض قيود على الحريات الفردية بغية صون النظام وحمايته** ". وما يلاحظ أن دي لوبادير قد تدارك ذلك عن طريق تحديد جهة الاختصاص بالحفاظ على النظام العام ممثلا

[1] ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، الجزء الثامن والعشرين، ص 2549

في السلطة الإدارية من خلال مجموع القيود والصلاحيات المخولة لها قانونا في مواجهة الحريات العامة الأمر الذي يدفعنا إلى القول بأن الفقيه دي لوبادير اتجه نحو تركيز نظرته على الضبط الإداري باعتباره غاية من جهة أهدافه وقيدا على الحرية الفردية، باعتبار نتيجة نشاطه وآثاره، وعرض **فيدل** في تعريفه محل الضبط الإداري، وأساليب نشاطه وأغراضه بقوله أنه " **مجموع صنوف النشاط الإداري الذي موضوعه إصدار قواعد عامة أو تدابير فردية لازمة لحماية النظام أو على التحديد لإقرار الأمن وتحقيق السكينة وصيانة الصحة العامة** " بمعنى أنه عبارة عن عمل إداري يشتمل على تنظيم وضبط نشاطات الأفراد من أجل ضمان المحافظة على استقرار النظام العام ،عن طريق وضع القيود والحدود على النشاط الفردي بمعية السلطة الإدارية لتحقيق الصالح العام، وما يلاحظ على هذا التعريف أن النشاط برغم القيود المفروضة عليه إلا أنه يظل نشاطا فرديا، إذ تكتفي السلطة العامة بتنظيمه دون أن تصل إلى منعه، بمعنى أن الحرية في نطاق الضبط الإداري هي الأصل وتحديدها بإجراءات الضبط هو الاستثناء الأمر الذي جعله عاما وفضفاضا، وقد تدارك هذا الدكتور عبد الغني بسيوني، حيث يعرف الضبط الإداري بأنه " **تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع** " فالضبط في معناه العام حسب ما يراه هو تنظيم وقائي،وهذا التعريف يبدو لنا واسعا قي عباراته، كعبارة " **الدولة** " فهي عبارة واسعة تشمل جميع السلطات (التشريعية، القضائية والتنفيذية) في حين أن الجهة المختصة هي سلطة الإدارة التي تعتبر جزءا من السلطة التنفيذية. [1]

لهذا ذهب الدكتور محمد سليمان الطماوي في تعريفه للضبط الإداري، بأنه "**حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حريتهم بقصد حماية النظام العام** " وهنا نلاحظ كيف أن الدكتور قد حدد الحق في إصدار أوامر الضبط بيد الإدارة، وما يمكن ملاحظته على هذه التعريفات المختلفة للضبط الإداري، أنها تحاول أن تحصر وتجمع كافة

[1] عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية– دراسة تحليلية تأصيلية نقدية مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 ،ص 7.

الجوانب والعناصر الشكلية والقانونية والموضوعية لفكر الضبط الإداري، كما أن جميعها تربط بين وظيفة الضبط الإداري وبين الهدف منه الأمر الذي دفع بفقهاء القانون الإداري إلى التركيز على معيارين أساسيين في تعريف الضبط وهما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.[1]

فتبعا للمعيار العضوي (الشكلي) يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ، ما يلاحظ على المعيار العضوي أو الشكلي أنه يركز على هيئات الضبط الإداري أو السلطات الإدارية التي تقوم بالنشاط الضبطي سواء كانت مركزية أم محلية . [2]

أما المعيار الموضوعي فيعرف الضبط الإداري على أنه مجموع الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام . فالمعيار الموضوعي يركز على مظاهر النشاط الضبطي التي تتمثل في الاختصاصات والصلاحيات التي تتبعها لممارسة نشاطها الضبطي، وكذلك الأساليب التي تستخدمها لتحقيق أهدافها والمتمثلة في أنظمة الضبط الفردية والأوامر الفردية والتنفيذ الجبري لقراراتها بهدف المحافظة على النظام العام. الأمر الذي جعل المعيار الموضوعي الأرجح فقها ترتيبا على ما سبق ذكره، يتضح جليا بأن التعريفات السابقة الذكر تدور كلها حول المعيارين العضوي والموضوعي، فالضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف تركيبتها الاجتماعية والسياسية، حيث أن كل الدول تسعى إلى تحقيق النظام العام داخل مجتمعاتها لبعث قواعد الاستقرار فيه ومن خلال

[1] عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2005 ،ص17.

[2] عمار عوابدي: الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري . المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية . العدد 04 .1987 الجزائر. ص 1031.

التعريفات السابقة الذكر يمكن تعريف الضبط الإداري بأنه " سلطة الإدارة في التنظيم الوقائي لممارسة الحريات بهدف الحفاظ على النظام العام." [1]

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري:

من خلال ما سبق ذكره نخلص إلى أن الضبط الإداري يتميز بمجموعة من الميزات والخصائص التي تميزه عما يشتبه به من أنواع الضبط الأخرى، كالضبط القضائي والتشريعي وحتى عن المرفق العام، فما هي هذه الخصائص؟

تناولت الكثير من الدراسات القانونية خصائص الضبط الإداري في ثلاثة خصائص يتميز بها تتمثل في الانفرادية الوقائية التقديرية .[2]

الفرع الأول: الخاصية الانفرادية:

الضبط الإداري في جميع الأحوال إجراء تباشره السلطة الإدارية بصورة منفردة، وتهدف من ورائه إلى تحقيق النظام العام، فلا مجال هنا إذا للحديث عن إرادة الفرد أو الأفراد ودورها في هذا المجال حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية، وتبعا لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط الإداري هو موقف الامتثال والخضوع في إطار ما يسمح به القانون ، ويقر القضاء بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد (إبرام العقود والصفقات)، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري مثلا استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها واختصاصاتها في المحافظة على النظام العام، وكل عقد تبرمه سلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لإنجاز عمل ما يعتبره القضاء باطلا وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري واختصاصاته غير قابلة للتصرف

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري– دراسة مقارنة– بدون طبعة، دار المعارف الإسكندرية، 1991 ،ص (3) 378.

[2] سكينة عزوز، الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر سنة 1991 ،غير منشورة.

فيها ولا يمكن اكتسابها بالتقادم لأنها أعمال من النظام العام لا تقبل التغيير فهي واجبات أكثر منها حقوق، لا يستطيع صاحبها التصرف فيها كما يريد وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحتة على جميع الأصعدة والمعايير.[1]

الفرع الثاني: الخاصية الوقائية:

رأينا سابقا كيف أن الدكتور عبد الغني بسيوني يعرف الضبط الإداري بأنه تنظيم الدولة بطريقة وقائية لضمان سلامة وأمن المجتمع، فحسب ما يراه الدكتور فإن الضبط الإداري ذو طابع وقائي، يسعى دائما إلى درأ الخطر قبل وقوعه على الأفراد، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو السياقة من أحد الأفراد فهذا ليس تعسفا وتسلطا وتقييدا للحرية الفردية من جانبها وإنما لأنها رأت وقدرت أن هناك خطرا يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة عندما تلجأ إلى تقييد حريات الأفراد كأن تلزمهم بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية أو أن تلزم الأفراد بعدم استعمال طريق معين أو جسر معين منعا للحوادث وهكذا فإنها تهدف من وراء ذلك إلى الوقاية من مخاطر قد تترتب على عدم احترام هذا المنع أو الحظر، وفي كل الحالات فإن الإدارة عندما تبادر إلى فرض قيود على الحريات الفردية فإنها تهدف أولا وأخيرا إلى حماية النظام العام .[2]

الفرع الثالث: الخاصية التقديرية

بمعنى أن للإدارة حق إعمال الإرادة وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال أن لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، أما عندما يقيد حريتها في مسألة معينة فلا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصا مقيدا، وفي مجال الضبط الإداري فإن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر الإدارة أن عملا ما

[1] سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية، مجلة العلوم القانونية العدد، 2.1 .1661 .

[2] محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، 1980.

سينجم عنه خطر معين يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام ،وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد المجال الخصب الذي تمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام، وما يبرر منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصية والميزة، أن النظام العام كثيرا ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع، وذلك أن الإدارة أقدر على مواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري والتي تمثل خطرا على النظام العام، ما يفرض أنه من غير المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها .[1]

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني:نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، مصر،1995، ص 24

المبحث الثاني : أهداف وأنواع الضبط الإداري

المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري

تتباين الاعتبارات التي تتخذ ذريعة لتنظيم الحريات أو تقييدها من نظام لآخر، إلا أنه يمكن ردها إلى أنها تقوم لحماية قيم معينة في المجتمع هذه الأخيرة يمكن إجمالها في النظام العام .ولما كان الهدف الوحيد للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال به، ولما كانت فكرة النظام العام فكرة عامة وواسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، فالمشرع بين قانون وآخر قد يعطيها مقصدا مختلفا كما أن استناد القاضي إليها بين حكم وآخر بل وفي ذات الحكم قد يتعدد المقصد المراد منها الأمر الذي جعل عملية دراسته وبحثه عمليا وبيان ، مدلول فكرة النظام العام إن الحديث عن مدلول فكرة النظام العام يجرنا إلى الحديث عن مفهوم النظام العام ومضمون هذه الفكرة .[1]

فقد عرفه جودوليوري لامرداندير بأنه " **مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية**" .

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى إضفاء الطابع السلبي على مفهوم النظام العام حيث عرفه الفقيه هوريو بأنه "**حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى** " الدكتور محمد عصفور بقوله " **لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا سلبيا وهو اختفاء الإخلال وإنما يجب أن ينطوي على معنى إنشائي يتجاوز النتيجة المباشرة ولهذا لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضجة والاضطرابات الخارجية وإنما راحة السكان بمعنى**

[1] طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية– التنظيم الإداري، النشاط الإداري– دراسة مقارنة– الطبعة (1) الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ،ص 73.

اختفاء الجانب السلبي لكي يحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الانسجام في المجتمع"

ترتيبا علي ما سبق يتضح أن مدلول النظام العام ارتبط ارتباطا وثيقا بتطور الدولة، فتطور بتطورها كما يتضح أن النظام العام أشمل وأكثر من أن يكون فكرة قانونية لأنه ظاهرة قانونية شاملة، ومن أجل هذا فإن القانون العام لا يستأثر بفكرة النظام العام، فهي تكاد تكون في جميع فروع القانون ففي فروع القانون الخاص تظهر فكرة النظام العام في صور مختلفة ما يؤدي بنا إلى القول بأن فكرة النظام العام تشغل حيزا هاما في جميع فروع القانون.

مما تقدم يتضح جليا أنه لا يوجد إجماع حول مفهوم دقيق للنظام العام وهذا يرجع إلى أنه فهم فهما متباينا سواء من حيث التطبيق أو تبعا لاختلاف الزمان والمكان، هذا ما دفعنا إلى البحث عن الخصائص التي تميز النظام العام، بالرغم من اختلاف وجهات النظر حول مفهومه، فهو يتميز بـ :[1]

- النظام العام مفهوم متطور و مرن .
- النظام العام ليس من صنع المشرع وحده .
- النظام العام يعبر عن الحلول الآمرة في النظام القانوني.
- النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي .

الفرع الأول : أهداف الضبط الإداري التقليدية [2]

يطلق عليها الفقيه هوريو تسمية الثلاثية التقليدية التي تظهر في النظام المادي الخارجي فما هي هذه العناصر التقليدية ؟

[1] عمار بوضياف. الوجيز في القانون الإداري. ط2دج. جسور للنشر والتوزيع: المحمدية. الجزائر. 2007 .ص ص178/179.

[2] علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري– دراسة وصفية تحليلية– بدون طبعة، دار الهدى للنشر (3) والتوزيع، عين مليلة ، الجزائر، 2006 ،ص87.

أولا : الأمن العام:

ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه، وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها والتي من شأنها إلحاق الأضرار بالأشخاص والأموال ، وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على درء ومنع المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها ، فلسلطات الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على الأمن العام واجب القيام بالآتي : منع الاجتماعات والمظاهرات إذا كان الهدف منها الإخلال بالأمن العام فلسلطة الضبط منع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي كما تملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة كإجراء علاجي، أما بالنسبة للمظاهرات فلسلطة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها تعريض الأمن العام للخطر القيام بكافة التدابير من أجل منع وقوع الجرائم وذلك بالقيام ببعض الإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم كذلك لسلطات الضبط اتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل المثال القضاء على الحيوانات المفترسة والمسعورة من أجل المحافظة على الأمن العام.[1]

-القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور من خلال فرض سرعة معينة في أماكن معينة أو بفرض قيود على عربات النقل أو تنظيم أماكن ركون السيارات وإزالة العوائق من الشوارع والطرقات العامة .

ترتيبا على ما سبق ذكره يتعين على سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة الإجراءات والوسائل الوقائية اللازمة في سبيل الحفاظ على الأمن العام، كالأمر بهدم المنازل والبنايات الآيلة للسقوط وتنظيم حركة المرور وتنظيم الاجتماعات العامة والمظاهرات ومظاهر التجمهر

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري،- التنظيم الإداري، النشاط الإداري- بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 200 ص، 288.

واتخاذ الإجراءات اللازمة لنظام الدفن والمقابر والوقاية من الحيوانات المؤذية والخطرة ولعل أهم اعتبار ومدلول من المقصود بالأمن العام هو درء الفتن والاضطرابات الداخلية .

ثانيا : الصحة العمومية :

المحافظة عليها يساعد على المحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به ويقصد بها حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة والأمراض المعدية .ولقد تزايدت أهمية هذا العنصر بسبب النمو الديمغرافي المتسارع وتعقد الحياة الحديثة، وسهولة الاتصال بين الناس، حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام، ولرعاية الصحة الاجتماعية للأفراد يقع على عاتق سلطات الضبط واجب القيام بالآتي[1] :

رعاية الصحة الجماعية عن طريق وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد، كالاهتمام بنظافة الأماكن والطرق العامة وأيضا الاهتمام بتنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب لتكون صالحة للشرب وتنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن استعمال المنزلي وكذلك المياه المتخلفة عن المصانع .

و في سبيل المحافظة على الصحة العامة للأفراد التطعيم الإجباري للصغار والكبار أحيانا ضد بعض الأمراض المعدية ، توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن المدرسية، مكافحة الأمراض المعدية، ويدخل في ذلك الإجراءات الخاصة برقابة الأغذية، وتوفير الظروف الصحية لها في المحلات التجارية، فلسلطات الضبط أن تغلق أي محل لا يتوفر على الشروط الصحية الملائمة وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري عندما أمر بغلق إداري لمحل عبارة عن مخمرة لمدة لا تتعدى أشهر بغرض الحفاظ على النظام العام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة، حماية البيئة من التلوث حيث أن

[1] عزوز خولة تأثير سلطات الضبط الاداري على الحريات العامة . مذكرة ماستر .كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة العربي بن مهيدي . أم البواقي. الجزائر.2016/2015.

البيئة السليمة تمثل دعامة من دعائم المجتمع السليم لأن الأضرار بها يضر بالمجتمع ككل لهذا اتجهت معظم الدول لتأكيد هذه القيمة في الإعلانات الدولية بصورة جعلتها ترقى إلى درجة أصبحت فيه حتى من حقوق الإنسان.

يعد مفهوم الصحة من المفاهيم المعقدة، لتعدد معايير قياسها المرتبطة بالجوانب الاجتماعية والنفسية، والشخصية للفرد، حيث عرفتها منظمة الصحة العالمية في ديباجة دستورها سنة 1948 ،على أنها "**حالة من اكتمال السلامة بدنيا وعقليا واجتماعيا، لا مجرد انعدام المرض أو العجز**" تنص المادة 2 من قانون الصحة 18-11 التي نصت على أنه "**تساهم حماية الصحة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورقّيه في المجتمع، وتشكلان عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية** "[1]

إن أشهر التعريفات للصحة العامة بعناصرها الحديثة التعريف الذي وضعه العالم Winslowسنة 1920 الذي مفاده أنها " **علم وفـــن الوقاية من المــرض وإ طالة العمر وترقية الصحة والكفاية وذلك بمجهودات منظمة المجتمع من اجل صحة البيئة ومكافحة الأمراض المعدية وتعليم الفرد الصـــــحة الشخصية وتنظيم خدمات الطب والتمريض للعمل على التشخيص المبكر والعلاج الوقائي للأمراض وتطوير الحياة الاجتماعية ، وهذا التعريف متوافق وما والمعيشية ليتمكن كل مواطن من الحصول على حقه المشروع في الصحة والحياة**" ذهب إليه المشرع الجزائري الرعاية الصحية احد الحقوق الأساسية للمواطن المكفولة بموجب الدستور الجزائري وفقا لنص المادة 66 ، و في قانون الصحة 18 -11 ،حيث نصت المادة 29 منه على أن حماية الصحة هي كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك

[1] مقدود مسعودة .التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر .أطروحة دكتوراه . كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة .2017/2016.

بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة، كما نصت المادة 34 من نفس القانون على أن الوقاية في الصحة هي كل الأعمال الرامية إلى التقليص من أثر محددات الأمراض أو تفادي حدوث أمراض وإيقاف انتشارها أو الحد من آثارها، هذا وقد نص المادة 12 على أن الدولة تعمل على ضمان تجسيد الحق في الصحة كحق أساسي للإنسان على كل المستويات، عبر انتشار القطاع العمومي لتغطية كامل التراب الوطني.

ثالثا : السكينة العامة :ويقصد بالسكينة العامة منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة الاجتماعية لأنه من أبسط حقوق الفرد على الدولة والمجتمع أن يعيش في هدوء وراحة نفسية وهذا لا يتحقق إلا بأن تأخذ سلطات الضبط الإداري على عاتقها واجب القضاء على جميع مصادر الضوضاء والإزعاج، عن طريق منع استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استخدامها بإذن خاص وفي أوقات محددة لمنع الإزعاج، كما تتضمن أيضا القضاء على المشاجرات والاضطرابات في الطرق والساحات العامة كل هذا في سبيل الحفاظ على الراحة وسكينة الأفراد.

الفرع الثاني :أهداف الضبط الإداري الحديثة:

إن مفهوم النظام العام في القانون الإداري قد تطور بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فالدولة الحديثة لم تعد متدخلة فقط، بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة، طرفا هامة في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما تبع ذلك توسع هام في وظائف الإدارة العامة، وتطور لمختلف المفاهيم السائدة، بما فيها فكرة النظام العام .لقد توسع مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية إلى إقامة الأمن، السكينة والصحة العامة، بل تعدى هذه الحدود التقليدية إلى مجالات أخرى استجابة لتطور المجتمع وازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية . ولقد أكد الفقيه بول برنارد(BERNARD Paul) على هذا التوجه، بقوله أن: "**النظام العام التقليدي قاصرا نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في**

عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي ألنه نتيجة وثمرة لعمل بناء و مجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة ألهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل. فهو تنظيم منسجم لكل العالقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة"

أولا: النظام العام الخلقي و الآداب العامة.[1]

أكد الفقه على ضرورة تدخل السلطات الإدارية الضبطية لحماية كل ما يمس بالآداب والأخلاق العامة، والذي من شأنه أن يعكر النظام العام المادي للمجتمع، وذلك بهدف كفالة الحياة المادية والمعنوية على حد سواء .ولقد أكد الفقيه موريس هوريو (Hauriou Maurice على هذا بقوله أن: "... **علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الفوضى، يوجد النظام الخلقي الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من معتقدات وأحاسيس وأفكار. فإذا كان الاضطراب في النظام الخلقي قد بلغ درجة من الخطورة تهدد كيان النظام العام المادي، يستوجب تدخل السلطات الإدارية الضبطية لوضع حد لذلك الاضطراب** . "...أما الأستاذ لوي لوك فلقد ذهب إلى أبعد من ذلك بقوله أن:" **كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني** . "...ورغم هذا، ظلت العديد من التشريعات في الدول غير الإسلامية، متحفظة في هذا المجال، إذ استبعدت فكرة الأخلاق من مضمون النظام العام، ومن ثمة من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري. ومن بينها التشريع الفرنسي إذ لم يتضمن القانون البلدي لعام 1994في مادته 12 أية إشارة إلى الآداب والأخلاق العامة .ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الفرنسي، إذ لم يعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام، وبالتالي كان يلغي إجراءات وتصرفات سلطات الضبط الإداري التي تمس بحقوق وحريات الأفراد بحجة حماية الآداب والاخلاق العامة، كما يحملها مسؤولية التعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه الإجراءات

[1] مقدود مسعودة .المرجع السابق، ص 98.

والتصرفات .غير أن القضاء الإداري الفرنسي تراجع عن موقفه هذا، لمسايرة موقف الفقه الذي ظل ينادي بضرورة تكفل الدولة عن طريق سلطات الضبط الإداري بحماية الأخلاق العامة، باعتباره عنصرا من عناصر النظام العام. ومن أهم القرارات الشهيرة التي أصدرها القاضي الإداري الفرنسي والتي أكد فيها على اختصاص سلطات الضبط الإداري والتزامها بحماية الأخلاق والآداب العامة، قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 99 ديسمبر 1921 في قضية شركة – أفلام لوتيسيا – lutetia والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين للافلام . تتلخص وقائع هذه القضية في أن رئيس بلدية – نيس– NICE بالجنوب الفرنسي أصدر قرار إداريا ضبطيا يقضي بمنع عرض فيلم حصلت على ترخيص قانوني من طرف وزير الإعالم بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية المنظمة بموجب قانون26 جويلية1942 . ويتعلق هذا الإجراء بفيلم: النار في الجسد .Le feu dans la peau لقد اتخذ **رئيس بلدية نيس هذا القرار تحت تأثير قوى الضغط الاجتماعي في المدينة المتكونة في هذه القضية أساسا من جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق وآداب التلاميذ الصغار . وبتاريخ 99 جويلية 1923 تقدمت شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية بدعوى قضائية ضد رئيس البلدية أمام المحكمة الإدارية لنيس، ملتمسة منها الحكم بعد مشروعية قرار المنع لتجاوز السلطة، ومن ثمة إلغائه. الا أن المحكمة الإدارية قضت بمشروعية القرار الإداري الضبطي البلدي، وبالتالي حكمت برفض الدعوى، استأنفت الشركة قرار المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة لتعويض الأضرار والخسائر المترتبة عن القرار الذي أصدره رئيس بلدية نيس، وبتاريخ 29 أكتوبر 1921 أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراره برفض إلغاء قرار رئيس البلدية، لأنه من سلطاته الضبطية أن يتعرض للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة .وجاء في حيثيات هذا القرار على وجه الخصوص .. ":حيث أنه يتضح**

من خلال التحقيق أن الظروف المحلية التي أثارها رئيس بلدية نيس تبرر قرار منع عرض هذه الأفلام على مستوى هذه البلدية.[1]

ومهما كان الأمر، فإن القاضي الإداري عندما أقر بضرورة حماية الآداب العامة والأخلاق العامة، فإنه لا يتعدى إلى الأخلاق المثالية التي تعتبر مبادئ ثابتة في الضمير الإنساني، بل الحد الأدنى منها الذي إذا لم يصن ترتب عنه الإخلال بالطابع المادي للنظام العام .وهذا ما أكده الفقيه فليب فويالر FOILLARD Philippe بقوله أن:" إذا كان حماية الآداب العامة أمرا ضروريا فإنه يجب أن يكون في حدود صيانة الأمن والسكينة العامة فقط . "وبتعبير آخر حسب الفقيه هنري تيتجين TEITGEN Henry فهو عدم وجود الفضائح أو عدم وجود أي اعتداء، أو مساس أو أذى عام بالقدر الأدنى من الأفكار الخلقية، التي رضي بها واحترمها متوسط الأفراد خلال فترة زمنية معينة .فمعيار هذه المبادئ يقاس بما يحرص الناس على احترامه والإبقاء عليه .ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن الآداب والأخلاق العامة نسبية، تتغير من زمن إلى آخر، ومن مكان إلى آخر. وهذا ما يظهر جليا من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه أعلاه، والذي أكد فيه أن الظروف المحلية تبرر اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد حماية الآداب والأخلاق العامة. وبالمقابل فإن عدم توفر هذه الظروف لا يسمح لرئيس البلدية منع عرض هذه الأفلام ما دامت أنها تخضع لرقابة مسبقة من طرف الجهة المكلفة بمنح رخصة الاستغلال. أما المشرع الجزائري، فباعتبار أن المجتمع الجزائري مجتمع مسلم، فإنه كان من المنطقي أن يساير موقف الفقه والقضاء، حيث أدرج الآداب العامة ضمن عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته. غير أن فكرة الآداب والأخلاق العامة في الجزائر تختلف عما هو عليه الأمر في فرنسا. أولا تتدخل سلطات الضبط الإداري عندما يؤدي المساس بالآداب العامة إلى اضطراب مادي للنظام العام، وهذا يتماشى مع موقف القضاء

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 289.

الإداري الفرنسي. ثانيا عندما يؤدي مخالفة الآداب العامة إلى اضطراب في عقيدة الجماعة . ففي الحالة الأولى تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى منع كل الأعمال والتصرفات التي تخل بالآداب والأخلاق العامة والتي من شأنها أن تؤدي إلى اضطراب مادي. يفهم من هنا أن الإخلال بالأخلاق العامة يمس بالضرورة إحدى العناصر المادية للنظام العام. والمثال على ذلك فرغم أن بيع الكحول وشربه في أماكن خاصة مسموح به إلا أن استهلاكه في الأماكن العمومية يعد تصرفا مخل بالآداب العامة ويمس بالصحة والسكينة العامة .أما في الحالة الثانية فان تدخل سلطات الضبط الإداري لا يهدف إلى حماية الأخلاق إنما إلى حماية الآداب العامة بصفة مستقلة الذي يؤدي إلى اضطراب مادي، .ويقصد بالأخلاق العامة بهذا المعنى مجموعة المبادئ الأخلاقية التي تقبلها وطبقها عامة الأفراد في المجتمع في وقت معين وفي مكان معين، والتي تضمن الدولة حمايتها .تعتبر الأخلاق العامة بهذا المعنى فكرة نسبية تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان، بل وحتى بالعادات والتقاليد السائدة في منطقة معينة. والمثال على ذلك العلاقات الجنسية غير المشروعة أو ما يصطلح عليه بالدعارة، فهي مخالفة للآداب والأخلاق العامة وللدين الإسلامي ومعاقب عليها قانونا. وهنا نلاحظ أن سلطات الضبط الإداري من خلال خلية شرطة الآداب تسهر على صيانة المجتمع من هذه الآفة التي تمس بمبادئ وأخلاق المجتمع الجزائري باعتباره مجتمع متدين بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد هناك عدة قوانين تتعلق بمجال الضبط الإداري، فالمادة 62 الفقرة الأولى من القانون البلدي لعام 1932 نصت على أن: " رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق النظام، الأمن، السلامة، والصحة العامة بما يلي – ":المحافظة على الآداب العامة ".....كما أكد المشرع الجزائري على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالتزام حماية وصيانة الآداب العامة، وذلك في المادة 94 من المرسوم رقم 99–232 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، والتي جاء فيها: " **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".إن حماية الآداب العامة ليس التزام على سلطات الضبط الإدارية العامة فقط، بل حتى سلطات الضبط الإداري الخاصة نصيب من ذلك، ولقد أشار المشرع إلى ذلك في العديد من القوانين الخاصة نذكر على سبيل المثال قانون رقم 26/0222 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إذ تنص المادة 24 منه على انه: تسهر الدولة في أطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة بالخصوص على :احترام الأحكام المقررة في مجال الدفاع الوطني والآمن العمومي، احترام مبادئ الآداب العامة ."...كما أكد القانون العضوي المتعلق بالإعلام على أهمية عدم المساس بالأخلاق العامة من قبل كل من يتدخل في مجال الإعلام، حيث تنص المادة 10 على أنه:" زيادة على الأحكام الواردة في المادة 10 من هذا القانون العضوي، يجب على الصحفي على الخصوص :[1]

ومهما كان الأمر، فإن للقاضي الإداري سلطة تقديرية في تكيف العمل أو التصرف الذي يأتيه الفرد ومدى مساسه بالآداب الأخلاق العامة، وبالتالي يبرر الإجراء الإداري الضبطي. فالقاضي الإداري يوازن ويوفق بين صيانة الآداب العامة وبين ضرورة حماية حرية المعتقد والتعبير .إلا أن الملاحظ هو تراجع المشرع الجزائري عن موقفه هذا إثر تعديل قانون البلدية ،بحيث لم يدرج حماية الآداب العامة ضمن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما كان عليه سابقا. كما استقر على نفس الموقف في ظل قانون البلدية الحالي رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 ونحن نعتقد أن هذا التراجع يفقد رئيس البلدية السند القانوني الذي يستند إليه في ممارسة صلاحياته كسلطة ضبط على مستوى البلدية قصد صيانة الآداب العامة. إلا إذا قلنا بكفاية نص المادة 94 من المرسوم رقم 99 -032 المشار إليه سابقا. وما يؤكد قولنا هو أن فكرة الآداب والأخلاق العامة فكرة

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 180.

نسبية تتغير من منطقة إلى أخرى، فإن هيئة الضبط الإداري البلدي أدرى من كل جهة أخرى، بالعادات والتقاليد والمبادئ التي يتمسك بها أفراد الجماعة على المستوى المحلي.

ثانيا: جمال الرونق والرواء:

أدى تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى تغير مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي والذي كان يقتصر كما بينا على المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة حيث لم يعد هذا المفهوم والذي تحميه سلطات الضبط الإداري كافيا غايات أو أغراض هذا الضبط ومن ثم فقد ظهرت عناصر جديدة في إطار فكرة النظام العام البيئي تسمح بتحقيق هذه الأغراض أو تلك الغايات ومن أبرزها "جمال الرونق والرواء ." ويقصد بجمال الرونق والرواء المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته ، أي المحافظة على جمال المدن وروائها باعتبارها احد عناصر النظام العام، ولم يكن هذا المظهر معتبرا من بين أغراض الضبط الإداري على أساس أنه لم يكن مندرجا في مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي إلا أن جانبا من الفقه ذهب إلى ضرورة اعتبار ما تتخذه سلطات الضبط الإداري من إجراءات بقصد المحافظة على جمال وتنظيم والتنسيق في المدن أو في الأحياء أو في الشوارع بمثابة طائفة من تدابير النظام العام .مما سبق يتضح أن هذا الغرض من الأغراض الحديثة المضافة إلى العناصر التقليدية السالفة البيان والتي تتولى سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها ومعاينتها وقد كان القضاء الإداري الفرنسي وعلى رأسه مجلس الدولة حريصا على عدم الخروج عن حدود هذه الأغراض حماية للحريات واعتبر هذا العنصر من عناصر النظام العام وهو ما يبرز تدخل سلطة الضبط الإداري لحماية جمال الرونق والرواء حتى في الحالة التي لا يرتبط مع النظام العام المادي. اتجه جانب من الفقهاء إلى أن إشاعة جمال والرونق والرواء في لشوارع يؤدي إلى توفير السكينة النفسية للأفراد وذلك على أساس أن الإنسان يحتاج إلى حماية مشاعر الفن والجمال قدر حاجته إلى حماية احتياجاته المادية وان الرواء هو نفسه النظام لأنه يخلق

النظام والانسجام وأنه يمثل عاملا في السلام الاجتماعي أما إذا تركت الشوارع دون تجميل أو تنسيق فإن هذا يؤدي إلى شيوع الفوضى في جمالها مما يساعد على الشعور بالضيق والاضطراب النفسي وتوتر الأعصاب لدى يحق لهذه السلطاتّ أن تتدخل لحماية المظهر الجمالي دون اشتراط نص تشريعي إذا ما بلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة شانه أن يؤثر على السكينة النفسية للمواطنين .إلا أن مجلس الدولة الفرنسي حريصا على عدم الخروج عن الأغراض المشار إليها سابقا وذلك رغبة منه في تعزيز حماية الحريات العامة ولذا فإن حماية النظام العام الجمالي لم يكن يعتبره من ضمن أغراض سلطات الضبط الإداري ولا يشكل عنصر من عناصر النظام العام ولكن موقف مجلس الدولة الفرنسي تغير في فترة قصيرة وذلك تحت تأثير المنظمات والجمعيات المدافعة عن الجمال بحيث يرى أنصارها أن الجمال يدخل ضمن مهام الإدارة التي تتكفل بحراسة الصالح العام. ومما لا شك فيه أن الجمال يعد من المصالح العامة للدولة شأنه شأن الفن أو الثقافة. فكل مساس به يكون اضطرابا في النظام يتعين المحافظة عليه عن طريق وقاية الجمال. وإلى جانب هذا فإن المشرع الفرنسي ساير موقف القضاء وهذا بإدماجه الجمال في النظام القانوني . أما المشرع الجزائري فلم يخرج على الاتجاه بل ساير هذا التطور واعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته وهذا ما يظهر في أحكام المرسوم رقم 81 /267 المؤرخ في /10/ 10 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية .[1]

ثالثا: النظام العام الاقتصادي والاجتماعي :

إن التطورات الحديثة التي طرأت على النظام العام أدت إلى تداخل بشكل ملحوظ مع النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي والحضاري، ففي النظام الاقتصادي نجد أن التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة

[1] طاهري حسين، المرجع السابق، ص 78.

ممارسة أنشطة محددة ليست فقط لمراقبة النشاط، وإنما لتوجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق رفاهية الأفراد ، كتقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عددا كبيرا من العمال وذلك بغية امتصاص البطالة وبالتالي القضاء على أي نوع من الاضطرابات التي قد تحدث بسببها أو وضع شروط لممارسة نشاط آخر وذلك بغية الحد منه لان فائدته تعتبر زهيدة بالنسبة للأفراد أو أنه نشاط وصل الأفراد لحد الإشباع منه لأنه كلما توفرت هذه الشروط كلما نقصت أسباب الاضطرابات وكلما ساد النظام العام بجميع أبعاده .وفي النظام الاجتماعي أصبح تدخل الإدارة في مجال الإسكان يعد من النظام العام سواء بالعمل على توفير المساكن بشتى الأساليب أو منع السكن في أماكن معينة لأسباب وجيهة مثل كون المنزل أيل للسقوط أو لخطورته من الناحية الأمنية كما أن حماية القدرة الشرائية للمواطن والتدخل للحد من البطالة وحماية الأسعار والتموين الدائم بالسلع الاستهلاكية تعد من المسائل الضرورية التي وأن تأثرت ستنعكس سلبا على النظام العام مما يؤدي إلى الإخلال به .كما أن حماية الشرائح الاجتماعية المعرضة للخطر أكثر من غيرها يعد من صميم النظام العام كحماية الطفولة والأمومة. [1]

رابعا: وظيفة الضبط الإداري في حماية النظام العام الاقتصادي : يتجلى ذلك في أن النشاط الاقتصادي يتصل بحرية الأفراد كحرية التملك وحرية التجارة والصناعة وحرية التنقل وكل هذه الحريات تشكل مجالا خصبا لنشاط سلطة الضبط الإداري الذي يستهدف المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة غير أن سلطة الضبط الإداري تتدخل في هذا المجال لحماية النظام العام بعناصره التقليدية المعروفة ومن ثم لا محل حينئذ للقول بوجود نظام عام اقتصادي مستقل والى جانب أغراض الضبط الإداري التقليدية فان الدولة تتدخل في أوجه النشاط الخاص من اجل تحقيق الصالح العام الاقتصادي بيد أنه يتعين أن نلاحظ في هذا الصدد أن هذه السلطة في تقييد حرية التجارة والصناعة لأغراض لا تتصل بفكرة النظام

[1] مقدود مسعودة .المرجع السابق، ص 102.

التقليدي أو الشامل ولا يمكن تقريرها أصلا إلا للسلطة التشريعية وليس للسلطة التنفيذية حيث أن المشرع هو الذي يملك التعبير عن الصالح العام لأفراد الشعب في صور غايات اقتصادية واجتماعية متعددة ومتنوعة . مما سبق نلاحظ أن إضافة هذه العناصر من قبل بعض الفقهاء وبعض الأحكام القضاء الإداري إلى الأهداف التقليدية للضبط الإداري المتعارف عليها قد يهدد ويصيب الحريات العامة مما يؤدي هذا إلى التحكم والاستبداد.

المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري

مما لا شك فيه أن الضبط الإداري ليس نوعا واحدا، لذلك قد يحدث تداخل بين سلطات الضبط الإداري، كما أنه قد يحدث نوع من الخلط بين الضبط الإداري ومختلف أنظمة الضبط الأخرى، لذا اتجه الفقه إلى محاولة تحديد أنواع الضبط الإداري وكذا تمييزه عن مختلف تلك الأنظمة، لذلك سنتناول في هذا المطلب أنواع الضبط الإداري كفرع أول.[1]

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاص معينين أو موضوعا دون غيره، غير أن هناك تداخل في الاختصاص بين هيئات كل منها سواء من حيث الشخص القائم على نشاط الضبط أو من جهة الضبط نفسه .أمام هذا التداخل حاول الفقه وضع معيار للتمييز بينهما، غير أنه لم يتفق على معيار واحد بل اعتمد خمسة معايير، بداية بالمعيار العضوي، فمعيار الأساليب المستخدمة، المعيار الغائي، معيار النصوص القانونية الخاصة، ليصل في الأخير إلى المعيار التوفيقي بين المعايير الأربعة السابقة.

[1] بن الساسي زين الدين :عناصر الضبط الإداري ، المرجع السابق ،ص 50.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام :

يقصد به حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود ، ويعرف أيضا بأنه عبارة عن مجموعة الصلاحيات التي تصبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن وصون الصحة العامة ، وهي أولى وجوهرية للإدارة العامة ومن ثم نجد أن الضبط الإداري العام هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية .

الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص

هو مجموع الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية، تمارسها ضمن نشاط محدد بهدف صيانة عنصر من عناصر النظام العام في أماكن معينة، أو منع الاضطراب في وبالتالي قطاع معين، أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض التقليدية للنظام العام فعبارة الضبط الإداري الخاص لا تطلق إلا على الضبط الذي تحكمه وتنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة تتضمن تكليف هيئة بتنظيم نشاط معين، و الضبط الإداري الخاص يأخذ صور متعددة فقد تكون الخصوصية من حيث الهيئات التي تمارسه، أو الأشخاص المخاطبين به أو من حيث موضوعاته أو أهدافه.

أ/ من حيث الهيئة التي تمارسه: حيث يعهد لهيئة إدارية معينة حماية النظام العام في مكان محدد، مثال ذلك منح الوزير صلاحية الضبط على مستوى قطاعه.

ب/ من حيث الموضوع: وتتمثل هذه الصورة بوجود تشريع خاص ينظم وجه من أوجه النشاط الفردي مثل الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة، وهنا التخصيص يأتي من جانب المشرع، ومثالها القانون رقم 10/82 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالصيد، وكذا القانون رقم 17/83 المؤرخ في جويلية 1983المتعلق بالمياه

ج/ من حيث الهدف: يستهدف الضبط الإداري الخاص أغراض أخرى بخلاف الأغراض التقليدية، مثال ذلك المحافظة على الجمال الطبيعي في الحدائق والطرق والضبط الخاص كالأمر الصادر في 20 ديسمبر 1967 بحماية الآثار والأماكن الأثرية والنصب التاريخية المتعلق بحماية المواقع و النصب التاريخية .[1]

د/ من حيث الأشخاص المخاطبين به: يكون الضبط هنا متعلقا بفئة أو مجموعة محددة من الأشخاص لا يطال غيرها كالضبط الخاص بالأجانب ومثاله الأمر الصادر في21 جويلية1966 المعدل والمتمم بالأمر الصادر في 27 سبتمبر 1967 الخاص بالأجانب.

من خلال ما سبق يكون الضبط الإداري الخاص مختلف عن الضبط الإداري العام من حيث الهيئة التي تمارسه، فتكون هيئة خاصة، ومن حيث الهدف يكون خارج نطاق النظام العام، ومن حيث النطاق يكون أضيق من نطاق الضبط الإداري العام الذي يشمل النظام العام بكافة عناصره .وأخيرا فإن السلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري الخاص تكون أقوى من السلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري العام.

المطلب الثالث : أساليب الضبط الإداري ووسائله :

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لابد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهي لوائح الضبط وأوامر الضبط الفردية وأخيرا التنفيذ الجبري.

الفرع الأول: الأساليب القانونية

تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصها في إقامة النظام العام ووقايته من أي تهديد وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية والتي يجب على كل فرد التقيد بها وتتمثل هذه الوسائل في الحضر والمنع وهو ما نتطرق إليه أولا والإنذار المسبق والترخيص وهو ما نعالجه ثانيا والإعلان المسبق الإخطار وهو ما نبينه ثالثا ثم تنظيم النشاط رابعا.

[1] عمار عوابدي :القانون الإداري :المرجع السابق ،ص 40

1- الحضر والمنع وهو أن تنهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدود ،وهذه الوسيلة تعد استثنائية لا تلجا الإدارة أليها إلا في حالة استحالة وقاية النظام العام بأية وسيلة أخرى، ولذلك ينبغي أن يكون الحضر جزئيا ليس مطلقا.

لان الحضر يعتبر أعلى أشكال المساس بالحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام ، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معينا فلا تمنع بمجرد المنع ، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع ،فمنع المرور على جسر أئل للسقوط ومنع التجول ليلا في الظروف الغير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح ،ورجوعا مثلا للمادة 31 من القانون المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور بالطرق وسلامتها وأمنها نجده نصت على أن "**يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير انه يمكن استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة** ..." ويتعلق الآمر مثلا بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أوالمدارس .

وعموما فان أنظمة الضبط الإداري التي تتضمن الحضر المقلق يعتبر غير مشروع ، وكذلك القرارات الصادرة استنادا إليها ، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي عندما قرر إلغاء قرار رئيس المجلس البلدي الذي يتضمن حضر المناداة على الصحف في جميع الأوقات والأماكن حيث قضى بأنه "إذا كان رئيس المجلس البلدي يملك سلطة حرصا على راحة السكان وسكينتهم منع المناداة على الصحف صباحا أو استعمال مكبرات الصوت في مكان معين ، فلا يملك هذه السلطة لحضر المناداة على الصحف في جميع الأماكن وفي جميع الأوقات.[1]

وعليه فالحضر يكون جزئيا وبذلك لا يصل إلى حد إلغاء الحريات والهدف منه هو تحقيق قصد عام يعود بالنفع على جميع الأفراد في المجتمع .

[1] عمار عوابدي :القانون الإداري :المرجع السابق ،ص 41.

الإذن المسبق الترخيص :

يمكن السماح للأفراد بممارسة حرياتهم بشرط حصولهم على موافقة وإذن مسبق من طرف الإدارة، وإلا كان ذلك مخالفا للقانون.وهنا يجب الحصول على إذن مسبق أو ترخيص للممارسة النشاط الفردي وهذا لاتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر حيث تملك الإدارة السلطة التقديرية لقبول أو رفض منح الترخيص ومن أمثلة هذا ضرورة الحصول على ترخيص من طرف الوالي للقيام بمظاهرة عمومية طبقا للقانون ،أو فرض على حامل السلاح استصدار رخصة من السلطة المختصة أو الإبلاغ عن عقد الاجتماعات العامة والمعلوم أن حرية الاجتماع مكفولة دستوريا ،لكن مقتضيات الحفاظ على النظام العام تدفع الإدارة إلى إصدار نظام لائحي بشان الإخطار .مثال هذا في التشريع الجزائري القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/02/07 المتعلق بالتهيئة والتعمير.حيث تملك مصالح البلدية السلطة التقديرية في منح طالب رخصة البناء لهذه الرخصة من عدمه .

3- الإعلان المسبق الإخطار :وهو إخطار الإدارة مسبقا لكي تكون على علم مسبق بالمخاطر التي يمكن أن تنجم عن ممارسة الأفراد لنشاط معين، والإخطار لا تشترطه الإدارة إلا إذا نص عليه القانون .

وقد تتخذ لوائح الضبط الإداري صورة اشتراط الإخطار المسبق لدى السلطات الضبطية المختصة مقدما وقبل ممارسة النشاط الخاص ،لكي تتخذ هذه السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري الإجراءات اللازمة لمنع تعرض النظام العام للاضطرابات نتيجة ممارسة هذا النشاط ،مثل ضرورة الإخطار قبل إقامة حفلات الأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة ،ويعد الإخطار اخف قيد من قيود وإجراءات الضبط الإداري يرد على حرية النشاط الخاص والهدف من الإخطار هو اتخاذ الإدارة لكافة الاحتياطات والإجراءات للحفاظ على النظام العام ومن أمثلة ذلك في التشريع الجزائري القانون رقم 29/89 المتعلق بالاجتماعات

والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/91 المؤرخ في 1991/12/02 الذي يشترط إيداع طلب ترخيص بتنظيم اجتماع عمومي قبل ثلاثة أيام من تاريخ عقد الاجتماع.

4- تنظيم النشاط

قد لا تتضمن لوائح الضبط على حظر ومنع أو طلب رخصة أو إخطار مسبق، وإنما تكتفي الإدارة بتنظيم النشاط.ويقصد به تنظيم ممارسة النشاط الفردي آو حرية من الحريات في مجال معين، وهذه الصورة اقل مساسا بالحريات العامة من الصور السابقة. وتنظيم النشاط بوضع شروط آو حدود لممارسة النشاط مسبقا مثل تحديد السرعة المسموح بها ، والأوقات المقررة لمرور الشاحنات والأنظمة التي تحدد آماكن الصيد وأوقاته .

الفرع الثاني: الوسائل المادية والبشرية للضبط الإداري

نتناول مفهوم الوسائل المادية أولا ثم نتطرق إلى مفهوم الوسائل البشرية ثانيا

1-الوسائل المادية: يقصد بالوسائل المادية كافة الإمكانيات والوسائل التي من الممكن استخدامها والمتاحة للإدارة بغرض ممارسة صلاحياتها من سيارات الشرطة، وطائرات ،ومخابر ،وعلى العموم كل آلة أو عتاد يمكن للإدارة من ممارسة مهامها في مجال الضبط.

2-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 إن شرطة البلدية وأفراد الشرطة والدرك الوطني الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام كما نصت عليها المادة 93 الفقرة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية "يعتمد رئيس

المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك شرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم " .[1]

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا عند الحاجة حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم .كما تعتبر شرطة العمران التابعة لجهاز الأمن الوطني وسيلة في الحفاظ على النظام العام في مجال البناء والتعمير ،مثلما تشكل مصالح الشرطة العامة والدرك الوطني الوسيلة البشرية الأساسية لسلطات الضبط الأخرى خاصة المركزية ،بينما يمكن تدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة .

الفرع الثالث : القرارات الإدارية الفردية (أوامر الضبط الإداري) :

تتم ممارسة سلطة الضبط الإداري أيضا عن طريق إصدار أوامر فردية ،وهي في جوهرها قرارات إدارية فردية تستهدف الإدارة تطبيقها على فرد معين بذاته أو على عدد من الأفراد المعينين بذواتهم آو بصدد حالة محددة ومثال ذلك الأمر الصادر بمنع اجتماع أو تجمهر أو مظاهرة ، أو بهدم منزل ، أو بمصادرة جريدة أو منشورات ،حيث لا يقتصر نشاط الضبط الإداري على إصدار لوائح الضبط . بل يتمم ذلك تطبيق هذه اللوائح وأيضا التشريعات الضبطية عن طريق إصدار الأوامر الفردية .لذلك فالأصل أن تصدر هذه الأوامر الفردية استنادا إلى نص في القانون آو اللائحة الضبطية ،وان تكون هذه الأوامر مطابقة لما ورد في النص من أحكام وقواعد قانونية ومع ذلك ليس ثمة ما يمنع هيئة الضبط من أن تصدر أوامر فردية بتنظيم نشاط فردي معين لم يكن قد تناوله قانون أو لائحة بالتنظيم ،وذلك بشرط أن يكون هناك ظرف استثنائي يتطلب اتخاذ هذا الإجراء باعتباره

[1] نوال بن الشيخ :الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة ،مذكرة ماستر أكاديمي ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013 ،ص 09.

الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف ، لكن القضاء الإداري يشترط لإصدار قرارات وأوامر إدارية فردية مستقلة وقائمة بذاتها توافر شرطين أساسيين هما :

1.أن تقوم حاجة وضرورة واقعية خاصة وجدية تتطلب إصدار أمر فردي لحفظ النظام العام.

2.أن يكون هناك نص تشريعي يمنع إصدار الأوامر الفردية المستقلة وان لا يكون مخالفا للقانون واللوائح الإدارية .

وفي حالة تخلف هاذين الشرطين، فان قيام السلطة الإدارية بإصدار قرارات فردية من اجل تنظيم نشاط دون سند قانوني يعتبر خروجا عن مبدأ المشروعية، وبالتالي يمكن الطعن في هذه القرارات لدى القضاء الإداري بإلغائها والتعويض.

ومما سبق يتبين إن الأوامر الفردية لا تصدر إلا استنادا إلى نص أو لائحة ،إلا أن هناك استثناء على الأصل ففي حالة وجود ظرف معين يهدد النظام العام وتستطيع هيئة الضبط الإداري السيطرة على هذه الحالة فانه بإمكانها أن تصدر أوامر فردية لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحة تنظيمية لكن هذه الصلاحية تخول لها وفقا للشرطين المذكورين سابقا[1] .

رابعا : التنفيذ المباشر الجبري :

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها ،غير انه في حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات ،كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة .أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب آو لأخر، وتعتمد الإدارة في اللجوء إلى القوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي بالمساس بالنظام العام .وللإدارة استخدام القوة المادية دون اللجوء إلى القضاء

1بن الساسي زين الدين : عناصر الضبط الإداري ،مذكرة ليسانس أكاديمي ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2014/2013 ،ص 40

وإجراءاته البطيئة من اجل منع الإخلال بالنظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون ،غير انه يجوز ذلك في الحالات التالية :

1. حالة وجود نص صريح في القانون يجيز للإدارة استعمال هذه الوسيلة وتصريح القانون لها بذلك .
2. حالة وجود نصوص قانونية (تشريع لائحة) خالية من ذكر جزاء مخالفتها .
3. حالة الضرورة، وهي حالة وجود خطر جسيم ،لابد من دفعه بإجراء إداري سريع ومباشر.

ويجوز في هذه الحالة استخدام القوة واتخاذ إي إجراء تقتضيه الضرورة، وان خالف القوانين واللوائح، ومس بالحريات الفردية على أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر ويراعى في جميع الأحوال الثلاثة السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة. ويبدأ رجال الشرطة بالإنذار .ثم يلجا إلى ذلك ، ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التي تتبع في جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وطلاق النار [1] .

ونلاحظ مما سبق انه يحق لهيئات الضبط الإداري أن تلجا إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على إذن سابق من القضاء ، والأصل أن وسيلة الإدارة للتنفيذ الجبري هو الطريق الاستثنائي لا تستطيع أن تلجا إليه الإدارة إلا في حالات محدودة والتي ذكرت سابقا ، ونضرا لما يشمل عليه هذا الأسلوب من خطورة قد تمس بحريات الأفراد وحقوقهم وخروجه عن القاعدة العامة التي تمنع اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق ، استوجب الأمر توافر مجموعة من الشروط يجب أن تتحقق قبل استعمال هذا الأسلوب الجبري وهي :

[1] ماجد راغب الحلو:القضاء الإداري ،المرجع السابق ،ص 344

1. يجب أن يكون التنفيذ الجبري مستندا إلى قرار إداري مشروع سواء كان هذا القرار تطبيقا لنص تشريعي أو لائحي .
2. يجب أن يكون التنفيذ قد لاقى مقاومة ، وهذا يفرض على هيئة الضبط الإداري أن توجه إلى صاحب الشأن أمر بالتنفيذ وان تترك له مهلة حسب كل حالة قبل اللجوء إلى استخدام القوة .
3. يجب أن يقتصر التنفيذ الجبري على القدر الكافي وهو تجنب الخطر المباشر الذي ينتج من عدم تنفيذ تدابير الضبط الإداري.
4. يجب أن تكون غاية إجراءات التنفيذ المباشر هي المحافظة على النظام العام ،فإذا اتجهت الإدارة إلى تحقيق غاية أخرى فان عملها يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة .
5. يجب عدم وجود إي جزاء قانوني أخر في يد سلطات الضبط الإداري حتى يكون التنفيذ الجبري مشروعا، ويستثنى من ذلك حالات الضرورة والأمن حيث تستطيع هيئات الضبط التنفيذ الجبري حتى في حال وجود جزاء قانوني [1] .

[1] بن الساسي زين الدين :عناصر الضبط الإداري ، المرجع السابق ،ص 42

الفصل الثاني

سلطات وهيئات الضبط الإداري في الجزائر

الفصل الثاني: سلطات وهيئات الضبط الإداري في الجزائر

لعله تبين لنا أن الضبط الإداري إجراء وإن كان القصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه يحمل درجة معينة من الخطورة لاتصاله بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب تحديد هيئات الضبط الإداري تحديدا دقيقا والتقليص منها قدر الإمكان، حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء. هذا التحديد يؤدي إلى القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص، فلو تعددت الهيئات الممارسة للضبط الإداري لأدى ذلك إلى التنازع فيما بينها في مجال ممارسة هذا الاختصاص. وعلى العموم فإن هيئات الضبط الإداري تنقسم إلى قسمين رئيسيين :هيئات تمارس اختصاص الضبط الإداري على المستوى الوطني police d'état ، وهيئات تمارس الضبط الإداري في حدود جغرافية وإقليمية محددة وهي ما يطلق عليها بالضبط الإداري المحليmunicipale police بالنظر إلى خطورة الآثار المترتبة على ممارسة سلطات الضبط الإداري ومساسها بالحقوق والحريات الفردية، فقد حدد القانون الهيئات التي يخول لها الاضطلاع بممارسة صلاحية الضبط الإداري في إطار تسهيل القيام بمهمتها، لذا فقد منح القانون بمفهومه الواسع صلاحيات ضبطية واسعة ومتنوعة لدى العديد من الهيئات، إلا أن هذه الصلاحيات المخولة لسلطات الضبط الإداري ليست سلطة مطلقة، بل هي سلطة مقيدة ومرتبطة بضوابط تحقيق الحفاظ على النظام العام، بمقوماتها المختلفة ، بغية حماية حقوق وحريات الأفراد.[1]

[1] غلاي حياة .حدود سلطات الضبط الإداري . مذكرة ماجيستر .كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة أبوبكر بلقايد .تلمسان .2015/2014، ص 45.

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وطنيا

تكمن هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني (الهيئات المركزية) في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة) والوزراء، والتي تمارس صلاحياتها واختصاصتها الضبطية على كامل التراب والاقليم الوطني وفقا للدستور والقوانين الناظمة لوظائفها الضبطية الإدارية مع تحديد صلاحيات كل سلطة مركزية.[1]

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

لقد اعترف الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020 على غرار مختلف الدساتير السابقة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية الضبط الإداري، من خلال المحافظة على كيان الدولة ووحدتها ووجودها، بتخويله اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية وحالة الحرب وفي سبيل المحافظة عل النظام العام في الدولة بجميع أبعاده. خوله الدستور سلطة التشريع بأوامر بنص المادة 124 من الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ".....كما أن له سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام تسمى بلوائح الضبط الإداري وهذا على مستوى إقليم الدولة .

والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية النظام العام من خلال حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعمدا إلى إتباع إجراء معين من أجل الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها.

هذا وتوجد أجهزة إدارية استشارية تابعة لرئيس الجمهورية تساعده في القيام بوظائفه الإدارية، وتقوم هذه الأجهزة بتقديم الرأي والمشورة. والنصح لرئيس الجمهورية لتمكينه من اتخاذ القرارات الإدارية في الأمور الإدارية .وتقوم الأجهزة والوحدات الإدارية الاستشارية بالأبحاث

[1] غلاي حياة المرجع السابق، ص 47.

والدراسات وجمع البيانات وترتيبها وصياغتها ثم تقدم لرئيس الجمهورية ليصدر القرارات الإدارية النهائية اللازمة .ومن الأجهزة الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الإسلامي الأعلى وتوجد جهات إدارية استشارية داخل الأجهزة الإدارية التنفيذية كالمكاتب الاستشارية الجمهورية والأمانة العامة للحكومة...الخ وللاستشارة في المجال الإداري أهمية بالغة، لأنها تمكن رئيس الجمهورية من الاستعانة والاستفادة من ذوي الخبرة، وبالنسبة للطبيعة القانونية للآراء الصادرة عن الأجهزة الاستشارية، فهي تفتقد لعنصر الإلزام وتعد مجرد آراء صادرة عن مختصين في مجال معين، فهي غير ملزمة للجهة التي طلبت الاستشارة .[1]

الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط عبر الدساتير

أقرت كافة دساتير ممارسة مهمة الضبط الإداري لرئيس الجمهورية لكونه مكلف بمحافظة على كيان الدولة ووحدتها، ففي دستور 63 اكتفى بالنص في المادة 59 فقط على السلطات المتعلقة بالسلطات الاستثنائية حيث جاء فيها : "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الشعبي وجوبا".

أما في دستور 76 فنص في الموارد 119 إلى 123 على الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية لممارسة سلطة الضبط الاداري وقد احتفظ دستور 89 بنفس الحالات في المواد من 86 إلى 91 التي تنص على الظروف الاستثنائية والتي تتدرج خطورتها كما يلي: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

[1] نقاش حمزة .الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية . مذكرة ماجيستر. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة منتوري .قسنطينة . الجزائر.201/2010، ص 32.

وقد نصت المادة 125 من دستور 96 على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" فيمارس مجموعة من السلطات في الأحوال العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية وهنا سلطات أخرى يمارسها في الظروف الاستثنائية.

ومنه فلرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة برد الخطر للحفاظ على النظام العام.[1]

الفرع الثاني: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

ففي الظروف العادية ونظرا لأهمية مركزه القانوني في الحياة السياسية والدستورية للأمة، يمارس رئيس الجمهورية سلطاته وصلاحياته في التعيين وفي مجال التنظيم بالإضافة إلى الصلاحيات في المجال التشريعي وممارسة السلطة السامية. [2]

أولا: سلطة التعيين

القاعدة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة- أصلا- كاختصاص عام للوزير الأول (أو رئيس الحكومة) التنفيذ مخطط عمل الحكومة (أو برنامج الحكومة)، إلا ما خولته النصوص صراحة- لرئيس الجمهورية كاستثناء.[3] لقد حملت أحكام التعديل الدستوري الجديد تعديلات وإضافات، وخولت رئيس الجمهورية سلطة وصلاحية تعيين واسعة باعتبارها أهم سلطة يتمتع بها الرئيس، وبناءا على المواد 91، 92 و 93، وأحكام أخرى في الدستور الجديد، نجد أن: في المادة 92/ف3 منه: تحمل المستجد يتعلق التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، حيث تتم هذه التعيينات باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب

[1] يامة ابراهيم، سلطات الضبط الإداري، ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الأول، منشورات المركز الجامعي، تمنراست، 2012، ص 14.

[2] رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد1996، 4، ص380.

[3] " محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2013، ص98.

الحالة، دون مفاضلة احدهما عن الأخر فالأحكام الدستورية لم تفرق بينهما، بعد أن كانت في السابق تتم من دون اقتراح. وبالتالي فقد خول الدستور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، صلاحية اقتراح التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، وبالتالي فهو إحداث النوع من التوازن داخل السلطة التنفيذية خاصة وأن مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، عن الحكومة قائمة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية.

كما حملت الفقرة 11 من نفس المادة، إضافة تتعلق بصلاحية رئيس الجمهورية تعيين الأعضاء المسيرين السلطات الضبط، حيث أن هناك سلطات وهيآت ضابطة ذات طابع وطني (مثل سلطة ضبط الإعلام، البريد، ...)، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين كل أعضاء سلطة الضبط.

كما نجد أن المادة 91/ف5 منه، تحمل إضافة ومستجد، حيث يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وينهي مهامه. وذلك دون استشارة الأغلبية البرلمانية.

ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناءا على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وبالتالي فان اقتراح أعضاء الطاقم الحكومي من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة يستقيم مع مقتضيات التنسيق داخل العمل الحكومي، وكذلك فيه نوع من الالتزام والخضوع والولاء لرئيس الحكومة أو الوزير الأول خلال أداء المهام.[1]

فمتى أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويكلفه باقتراح تشكيل حكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي لعرضه على مجلس الوزراء.

[1] المادة 110 من التعديل الدستوري 2020.

وفي حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية كما أن المستجد بالنسبة لتعيين رئيس الجمهورية لثلث (124/48) أعضاء مجلس الأمة (م121/ف3) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، يتعلق (المستجد) أن تكون هذه الشخصيات في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. ويعتبر تطور نوعي نظرا للمكانة الدستورية الهامة للغرفة العليا، وتجنب بعض الانتقادات التي طالت بعض التعيينات السابقة فيها.

وبصدور المرسوم الرئاسي 20-39 مؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية العدد 06، والذي ألغى وفقا لنص المادة 7 منه، أحكام المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بذات الغرض.

فالاستثناء الذي جاء به هذا المرسوم الرئاسي 20-39 مقارنة بالمرسوم الملغى 99-240، هو ما تضمنته نصوص المواد 4.3.2

التي خولت الوزير الأول صلاحية التعيين وإنهاء المهام في بعض المناصب والوظائف العليا للدولة، والتي كانت سابقا من صلاحيات رئيس الجمهورية، دون الإخلال بأحكام نص المادة الأولى منه.

ثانيا: صلاحية التنظيم (السلطة التنظيمية).

لقد أكد التعديل الدستوري الجديد على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال المادة 91/ف6 بقولها " يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية"، وتقابلها عبارة " يصدر المراسيم" من (المادة 91/ف6) السابقة المقبلة لها. وبالتالي تم توظيف واستعمال المصطلح الأدق، حيث أن السلطة التشريعية تقابلها السلطة التنظيمية مثلا، فرئيس الجمهورية لما يوقع المراسيم فهو يمارس السلطة التنظيمية.

كما نصت المادة 141/ف1 من الدستور الحالي. على صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم بقولها: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". ومنه نجد أن السلطة التنظيمية الرئيس الجمهورية واسعة وغير مقيدة (عكس السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة المرتبطة بتطبيق القانون في المجال التنظيمي حسب نص المادة 141/ف2، والسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، وتوقيع المراسيم التنفيذية وفقا لنص المادة 112/ف 3، ف5 على التوالي، من الدستور). فالمسائل المخصصة للقانون وبناءا على نص المادتين 139 و140 من الدستور نجد أن البرلمان يشرع في ثلاثون مجالا بقوانين، وسبعة مجالات حيوية وأساسية يشرع فيها بقوانين عضوية. وبالتالي فان الاختصاص التشريعي مقيد ومحصور في المجالات الواردة حصرا في المادتين المذكورتين أعلاه، عكس الاختصاص التنظيمي الغير مقيد.[1]

فالطريقة الحديثة لمبدأ الفصل مفادها إنتاج نوعين من الاختصاصات لكل منهما صفته الخاصة، يتمثل الأول في الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان وسمته الأساسية انه اختصاص مغلق، أما الاختصاص الثاني فيتمثل في الاختصاص التنظيمي وهو مخول للسلطة التنفيذية وميزته الأساسية انه اختصاص موسع غير محصور. وهذا ما سارت عليه دساتير الجمهورية، وهي الطريقة التي كرسها المؤسس الفرنسي في دستور 1958 حيث أصبح التنظيم هو الأصل في التشريع والقانون هو الاستثناء وذلك عملا بأحكام المادة 37 من الدستور الفرنسي التي نصت على أن الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة التنظيمية).

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة ومستقلة فقد تم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون المحدد

[1] نسيمة بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد19، مارس 2008، الجزائر، ص 27.

أساسا بالمادتين 139 و140 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية. ويمارسها رئيس الجمهورية بواسطة مراسيم رئاسية تمييزا لها عن المراسيم التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول."

– إن أهم مستجد جاءت به المادة 91 من التعديل الدستوري الجديد في إطار سلطات رئيس الجمهورية، ما تضمنته الفقرة الثانية منها، بقولها "يقرر رئيس الجمهورية إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان"[1]

وعلى اعتبار رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، بالرغم من عدم انتسابه إلى المؤسسة العسكرية إلا أنه يتقلد الرتبة الأعلى فها، وهذا من أجل وحدة القيادة ووحدة الدولة وسلامة التراب الوطني ووجدته. ثم يتولى مسؤولية الدفاع وهذا ما يقتضيه أن تكون كل القوات تحت يده. فارتباط الدولة الجزائرية بالمواثيق والهيئات الدولية مثل الأمم المتحدة، الاتحاد الإفريقي، الجامعة العربية يجعلها تشارك في عمليات السلم والأمن الدوليين. هذه المشاركة بشرط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، وهو ما يعتبر سقف عالي، وبالتالي بمثابة تزكية شعبية على اعتبار البرلمان سلطة شعبية ....، وبالتالي فإرسال وحدات الجيش إلى الخارج وفقا لما تقتضيه المواثيق الدولية وتعهدات الجزائر ودورها المحوري على الصعيدين الإقليمي والدولي والدور الاحترافي للجيش الوطني الشعبي.

والإشكال المطروح هو عدم التحديد الدستوري وضبط وموضوع العمليات التي ستشارك فيها وحدات الجيش الوطني الشعبي خارج الوطن. خاصة وأن الدستور لم يتكلم عن مهام وصلاحيات الجيش خارج الوطن.

[1] بعلي محمد صغير، مرجع سابق، ص ص 100، 101.

كما أن المستجدات الأخرى التي حملتها المادة 91/الفقرتين 10 و11 على التوالي، من الدستور الجديد، هو استدعاء الهيئة الناخبة، ثم يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة، وهو ما لم يرد في المادة السابقة المقابلة لها.

والإضافة الجديدة التي حملتها المادة 93/الفقرة 1، تتعلق بمسألة التفويض، حيث نجد أن رئيس الجمهورية له مهام وصلاحيات كثيرة تشمل السلطات الثلاث بل وخارج السلطات الثلاث، في الداخل وفي الخارج، حيث أعطى له الدستور إمكانية التفويض، وأنه ينقل بعض من صلاحياته إما إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهذه المرونة تحكم عمل السلطة التنفيذية في العالم، وذلك قصد أداء السلطة التنفيذية لمهامها على أكمل وجه. كما أن هذا التفويض يتم خارج إطار المنع، أي دون المساس بالاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية وفقا لمقتضيات الفقرة 2 من نفس المادة.[1]

ثالثا: صلاحيات في المجال التشريعي.

لقد قيد التعديل الدستوري الجديد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع وفقا لضابط دستوري جديد، إضافة إلى ضوابط دستورية سابقة. حيث منحه سلطة وصلاحية التشريع من خلال سلطة المبادرة بالتشريع والتشريع بالأوامر، مع التحديد الدستوري للتشريع بالأوامر الرئاسية إلا في حالات الاستعجال فقط، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية المقدرة بشهرين) وذلك وفقا للمادة 142/ف1. كما نصت ف2 من نفس المادة (وهي الضابط الدستوري الجديد على وجوب إخطار رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه (10) أيام.

وهذا ما ذهب أغلب الفقه الدستوري حين منح السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية سلطات واختصاصات في المجال التشريعي وفقا لضوابط دستورية معينة. حتى وان كان مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع وظائف الدولة بين السلطات الثلاث. التشريعية،

[1] عمار بوضياف، حصة خاصة حول مسودة التعديل الدستوري، إذاعة تبسة الجهوية، بتاريخ 2020/06/24.

التنفيذية وكذا القضائية، فان هذا الفصل غالبا ما يكون مرن، بالإضافة إلى سلطات واختصاصات أخرى منحه إياها الدستور والتي قد تعد تدخل في الاختصاص التشريعي، لاسيما ما تعلق بسلطة إصدار القوانين والاعتراض عليها. وتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة. وكذا دعوة البرلمان للانعقاد وحل المجلس الشعبي الوطني وحق إخطار المحكمة الدستورية.

رابعا: ممارسة السلطة السامية. [1]

إن التساؤل المطروح حول مدى استقلال السلطة القضائية، بالنظر لما كرسه التعديل الدستوري الأخير وإقراره لرئيس الجمهورية سلطات واختصاصات ذات علاقة بالسلطة القضائية. فقد نصت المادة 86 من هذا التعديل على ممارسة رئيس الجمهوري السلطة السامية وذلك في حدود أحكام الدستور. فهو يعتبر القاضي الأول في البلاد مما يخوله حق إصدار العفو، هذا العفو الذي يكون جزئيا أو (شاملا بعد إقراره من طرف السلطة التشريعية)، وكذا تخفيض العقوبات أو استبدالها (م91/ف7). بالإضافة إلى
رئاسة المجلس الأعلى للقضاء (م180/فقرة 2)، وكذا مختلف
التعيينات في سلك القضاء (تعيين: الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، القضاة) وفقا لنص المادة 92/ ف4-5-8 من الدستور.

وبالرغم من الإضافة الجديدة التي حملتها المادة 180/فقرة 3 بقولها " يمكن لرئيس الجمهورية أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس". إلا أن هذه الصلاحية تبقى جوازية بيد رئيس الجمهورية يمكن أن يستعملها، وقد لا يستعملها.

فالمجلس الأعلى للقضاء هو الهيئة الدستورية التي تتابع وتنظم المسار المهني للقاضي من التعيين إلى التثبيت إلى التركية، إلى الانتداب إلى التأديب، وبالتالي فرئيس المجلس الأعلى للقضاء ينبغي أن يكون منتخبا، فلا يصح أن يكون رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس

[1] عمار بوضياف، حصة خاصة حول مسودة التعديل الدستوري، إذاعة تبسة الجهوية، بتاريخ 2020/06/24

الوزراء القيادة التنفيذية) وهو في نفس الوقت رئيس المجلس الأعلى للقضاء فلا يستقيم الوضع وذلك للحفاظ على التوازن بين السلطات. وإلا سوف تكون هناك يد واحدة وضعت سلطانها أو نفوذها على السلطة التنفيذية وفي نفس الوقت على السلطة القضائية، حيث يجب استبعاد ذلك حتى ندخل عهد جديد، لأنه منذ دستور 1963 إلى يومنا هذا ورئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء.")

الفرع الثالث: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية

يخول لرئيس الجمهورية في إطار الأحوال غير العادية أن يضطلع بالعديد من الصلاحيات في إطار تكريس الحفاظ على النظام العام ، إن رئيس الجمهورية في ظروف الاستثنائية يتمتع بحقوق واسعة مما يؤدي بالمساس بحقوق وحريات الأفراد المعترف بها دستوريا فيقيدها وينتهكها على أساس الحالة الاستثنائية. وإقرار هذه الاختصاصات يرجع الفضل إليه إلى العديد من الفقهاء فمنهم من يبررها على أساس الضرورة وبعض استند إلى مقتضيات الدولة وفريق آخر اعتبر هذه التصرفات غير شرعية وإن كان يمكن قبولها بسبب الضرورة فسميت بالنظرية السياسية للضرورة وأخيرا استقر الفقه الفرنسي لإعتبار هذه الاختصاصات ذات أعمال السيادة والتي يندرج ضمنها ما يلي.

أولا: إعلان حالة الطوارئ أو الحصار:

جاء في دستور 1996 من خلال المادة 91 التي نصت على أنه:" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة والحاجة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد إجماع مجلس الأعلى للأمن و إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري و يتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا"

و بإستقراء هذه المادة يلاحظ إتباع الإجراءات الضرورية قبل إعلان حالة الطوارئ أو الحصار كتقييد و تحديدا لمدة مسبقا لحالة الطوارئ أو الحصار و في حالة تمديدها يتطلب الموافقة مسبقة للمجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و هي ضمانة جد هامة. ضد التعسف في استعمال الحق.[1]

ثانيا: إعلان الحالة الإستثنائية:

- يقررها رئيس الجمهورية إذا أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار و يكاد هذا الخطر وشيك أو داهم أن يصيب المؤسسات الدستورية أو على إستقلالها أو على سلامة ترابها. [2]
- لا يتخد 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.
- تنتهي الحالة الاستثنائية حسب أشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت اعلانها.

ثالثا: إعلان حالة الحرب.

في حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع المبني على العديد من القرارات كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيش وممارسة بعض الأعمال التخريبية من القوة الخارجية يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الحرب.

[1] الدكتور فوزي أوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري. ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر 1994. 134.

[2] راجع المادة 93 من الدستور 1996.

وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.[1]

فأثناء هذه المرحلة بصريح نص المادة 96 من دستور 1996 "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات."

وأثناء هذه المرحلة تعطى الصلاحيات للسلطات العسكرية وللمحاكم العسكرية التي تطبق القانون العرفي كما لا يمكن الرجوع للحياة القانونية العادية إلا بعد التوقيع على اتفاقيات الهدنة أو معاهدات السلام[2] وموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ورأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها. [3]

رابعا: إعلان حالة التعبئة العامة

ويقصد بها جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت سلطة الحكومة و ذلك بعد إستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس (المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة.[4]

إذا توافرت الضرورة الملحة، حيث يمكن من خلال ذلك لرئيس الجمهورية الاستعانة بالسلطات العسكرية التي تحل محل سلطات الضبط الإداري لاتخاذ التدابير الكفيلة بهذه الظروف غير العادية، كالاعتقال والإقامة الجبرية لذلك فإن الأحوال غير العادية تتطلب في إطار الحفاظ على الأمن العمومي للأفراد أن يصدر تنظيم حالة الطوارئ أو حالة الحصار في شكل تنظيم عضوي، بما يبرر صلاحيات الضبط الإداري المخولة لرئيس الجمهورية، باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري وتوسيع اختصاصاته بتوافر الظروف غير العادية.

---

[1] راجع المادة 95 من دستور 1996.

[2] د أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية. الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 53.

[3] راجع المادة 97 من دستور 1996.

[4] راجع المادة94 من دستور 1996.

المطلب الثاني: الوزير الأول

تثور مشكلة الاختصاص بالنسبة للدول التي تأخذ بمبدأ ازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية أين نجد في قمة الهرم الإداري التنفيذي للدولة كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة . "فبموجب الدستور الفرنسي لسنة 1946 أصبح رئيس مجلس الوزراء وريث رئيس الدولة في السلطة التنفيذية الحائز على سلطات الضبط في الإقليم كله، والوزير الأول بمقتضى دستور 1958 خارج الظروف الاستثنائية التي يحتفظ فيها رئيس الجمهورية بسلطات واسعة إلى جانب المراسيم التي تتخذ في مجلس الوزراء . "بالنسبة للدستور الجزائري فلم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، باعتبار أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض، غير أن الوزير الأول قد يكون مصدرا مباشرا لإجراءات الضبط من خلال إشرافه على حسن سير الإدارة العامة بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بها أجهزة الإدارة المختصة .

الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول

تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء الذين يتم اقتراحهم من طرف الوزير الأول ويعينهم رئيس الجمهورية و تنص المادة 77 فقرة 5 من دستور 96 (رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه)، وله عدة صلاحيات وردت في نص المادة 85 من دستور 96، ويقوم الوزير الأول بوضع برنامج الحكومة كما يقوم بالسهر على تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الوزراء وبالتالي هو يملك حق التسيير الإدارة المركزية بواسطة المراسيم التنفيذية التي يصدرها وكذا تنفيذ القوانين والتنظيمات. [1]

[1] عمر بوقريط ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري ، رسالة ماجستار ، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعي 2006، ص 29 .

لم تشر القواعد الدستورية صراحة على سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط ذلك أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية من اختصاص رئيس الجمهورية.[1]

غير أن رئيس الحكومة كما سبق الإشارة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضيع محددة أو أماكن محددة، ومن الآراء التي تقر لرئيس الحكومة سلطة ممارسة الضبط الإداري رأي مبني على أساس أن لرئيس الحكومة سلطة مباشرة الضبط الإداري بناء على السلطة التنظيمية المقررة في الدستور استنادا لنص المادة 125 فقرة 2 (يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة) وبناء على المرسوم الرئاسي رقم 92/44 الخاص بحالة الطوارئ لاسيما المادة 3 منه تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ).[2]

وبموجب المادة 85 فقرة 3 من الدستور "يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات " ومنه فإن رئيس الحكومة يعتبر من سلطات الضبط الإداري العامة بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد كيفية ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات المرتبطة التي تكون تلك المراسيم منسجمة تماما مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقا له وتنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 29/44 الخاص بحالة الطوارئ وتتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ.[3]

والمادة 02 من القانون رقم 23/91التي تنص يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 86 و 87 من الدستور اللجوء إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته "بناء على قرار

[1] حسين فريجة شرح القانون الإداري ، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر سنة 2013 ص 157 .

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع: الجزائر، سنة 2007 ص 379.

[3] ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، ناصر : editeur الجزائر ص 272.

رئيس الحكومة بعد الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة للاستجابة إلى المتطلبات التالية – حماية السكان والأمن الوطني و حفظ الأمن .

إن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة. ونصت المادة 43 من القانون رقم 18-11 ،المتعلق بالصحة على أنه:" تضع الدولة التدابير الصحية القطاعية والقطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي...".

و نظرا لانتشار وباء فيروس كورونا لجأت السلطات العمومية المختصة لاتخاذ جملة من التدابير الوقائية للحد من انتشاره ومكافحته، إذ تتنوع هذه التدابير بين تقييد بعض الحريات ولاسيما حرية التنقل والتجمع والحرية الاقتصادية وتنظيم المرافق العامة بغرض التكيف مع الوضع والحد من انتشار الوباء.

وتتمثل أهم التدابير التي تتخذها السلطات المختصة بالضبط الإداري في الغلق لبعض الأنشطة التجارية، تعطيل وسائل النقل، منح العطل الاستثنائية للمستخدمين، الحجر المنزلي، التباعد الأمني الملزم، مع إتباع هذه التدابير و غيرها بعقوبات إدارية وجزائية حتى يتم احترامها.

ويختص كل من الوزير الأول وبعض الوزراء باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته.[1]

وفي إطار سياسة الدولة الرامية إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته منحت الصلاحية للوزير الأول لاتخاذ التدابير الضرورية بهدف الحفاظ على الصحة العامة ومن وراءها الحق في الحياة وذلك لارتباط الحقين ببعض هما ارتباطا وثيقا ، وبناء على ذلك اصدر الوزير الأول مرسوم تنفيذي رقم 20 69 –يتضمن حزمة من التدابير

[1] نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، 54.

الوقائية، إلا أنها لم تكن فعالة ما جعله يصدر مرسوم ثاني رقم 20-70 في أقل من 72 ساعة يتضمن حزمة من التدابير الوقائية الإضافية وبفعالية أكثر من التدابير الأولى، نظرا لزيادة سرعة انتشار الوباء، كما أنه تضمنت المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 20 -70 على اختصاص الوزير الأول بتقرير الحجر المنزلي الكلي أو الجزئي، إذ يمكن للوزير الأول تجديد مدة ، وهو ما حدث بالفعل حيث مدد الحجر المنزلي الكلي و المؤقت أو تمديده لولايات أخرى عند الضرورة الحجر الجزئي إلى بعض الولايات في الدفعة الأولى ثم إلى ولايات أخرى كدفعة ثانية وتم تعميمه على باقي ولايات الوطن مع تمديد المدة المتمثلة في 14 يوم إضافية تمتد إلى غاية 19 أبريل 2020 قابلة للتمديد مرة أخرى .[1]

الفرع الثاني : تفويض الوزير الأول للضبط الإداري

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة.

غير أنه يمكن إقرار وظيفة الضبط الإداري بالنسبة للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك في ظل دستور 1996، إذ أنها لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي.

وهذا بمقتضى المادة 81 فـ3 وكذلك المادة 116 فـ2 من دستور 1989، كما تشير المادة 125 فـ52 وتنص المادة 85 من دستور 1996 على بعض الصلاحيات للوزير الأول ألا وهي:

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

[1] مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 201، ص 76.

- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 78 من دستور 1996.

المطلب الثالث: الوزراء

على خلاف الوزير الأول الوزراء ليسوا إلا عبارة عن سلطات ضبط خاص ولا يتمتعون بهذه السلطات إلا بنص خاص يوكل لهم مهام الضبط الخاص في مجالات وميادين محددة خلافا لما هو عليه الوضع بالنسبة لوزير الداخلية باعتباره أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية، وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية نذكر منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01/91 . فبالرجوع للمادة الثانية من المرسوم السالف الذكر نجد أن رئيس الحكومة أعطى لوزير الداخلية ممارسة مجموعة من الصلاحيات في ميدان المحافظة على النظام العام والأمن العام والحريات العامة .وحددت المادة الثالثة مهام وزير الداخلية في مجال النظام والأمن العموميين، والتي تتمثل في السهر على احترام القوانين والتنظيمات وحماية الأشخاص والممتلكات وضمان الهدوء والطمأنينة والنظام العام وحماية المؤسسات الوطنية ومراقبة المرور عبر الحدود والمشاركة في حماية البيئة وضمان سهولة المرور في الطرق .أما فيما يخص موضوع الحريات العامة، نصت المادة الرابعة على بعض سلطات الضبط الخاصة والموكلة لوزير الداخلية فهو الذي يبادر بالتنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص وشروط إقامة الأجانب وتنقلهم .كما نصت المادة العاشرة على أن مهام وزير الداخلية في مجال العمل التنظيمي المشاركة في إعداد التنظيم المتعلق بالأعمال المقننة مثل حمل السلاح ومحل بيع المشروبات .وليس وزير الداخلية فقط من يباشر إجراءات الضبط، بل الوزراء الآخرون أيضا كل في مجال اختصاصه وقطاعه، فوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار أو المتاحف يترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين، كما يباشر وزير الفلاحة أيضا إجراء الضبط عندما يصدر قرارات

تنص على منع صيد نوع معين من السمك وتتضمن أيضا تنظيم مواقيت الصيد فهنا أيضا يترتب على تطبيقها تقييد حريات الأفراد في مجال معين .

الفرع الأول: صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الإداري الخاص

يجيز القانون لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص .[1]

فتعطى صلاحيات الضبط الخاص بموجب نصوص قانونية ويهدف الضبط الخاص إلى حماية النظام العام في مجالات محددة وخاصة وبالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة الصلاحيات الوزراء.

نجد كل وزير مخولا لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته فمثلا وزير الصناعة مخولا بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعية.[2]

فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء من الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه نصوص كثيرة منظمة الصلاحيات وزير الداخلية. منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01/90 وتحدد المادة 8 منه صلاحيات وزير الداخلية بالمحافظة على النظام العام والأمن العمومي والمحافظة على الحريات والأملاك وحريات تنقلهم ، حركة الجمعيات بمختلف أنواعها، الانتخابات و التظاهرات والاجتماعات.

كما سبق وأن ذكرنا أن القانون أوكل الوزراء مهمة الضبط الإداري الخاص نظرا للمفهوم الجديد الفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه ينجم عنه التوسع في هيئات الضبط الإداري فسيتولى كل وزير إجراءات الضبط على مستوى قطاعه.[3]

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 379.

[2] محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 272

[3] عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 380.

مثلا المادة 20 من القانون رقم 01/02 في حالة حدوث أزمة حادة في سوق الكهرباء أو تهديد أمن الأشخاص والمنشآت الكهربائية أو عند نشوب الخطر على أمن الأشخاص يمكن للوزير المكلف بالطاقة أن يتخذ إجراءات حفظ مؤقت بعد استشارة لجنة الضبط في مجال منح رخص والاستقلال دون أن يترتب على هذه الإجراءات أي تعويض.[1]

يتمتع بعض الوزراء بصلاحية اتخاذ تدابير وقاية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، إذ بالرجوع إلى قانون الصحة والمراسيم التنفيذية المذكرة أعلاه نجد أن التدابير الوقائية للحد من انتشار الوباء اتخذت من قبل الوزراء على سبيل المثال :

أ- **وزير الداخلية** : منحته هاته الجائحة بحكم مركزه القانوني صلاحيات واسعة بالتنسيق مع الولاة لتسيير الجانب الامني و الوقائي لاحترام و تنفيذ إجراءات الحجر الصحي .

ب- **وزير النقل:** يتولى وزير النقل تنظيم نقل الأشخاص وهم المستخدمين العاملين في الإدارات العمومية وذلك من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية، وفق ما حددته المادتين 04 و07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المذكور أعلاه

ج- **وزير الصحة:** يعتبر وزير الصحة هو المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج الصحية التي تهدف إلى تنفيذ كل الأعمال وتعبئة الوسائل التي تضمن خدمات وقائية، كما أنه يتلقى تقريرا من المرصد الوطني للصحة يعرض الحالة الصحية منها حالات انتشار الوباء .و يعتبر وزير الصحة السلطة الوطنية المختصة بالتصريح بالولايات أو البلديات التي تعتبر بؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 20 -70.

د- **وزير الثقافة** : غلق دور و مراكز و قاعات الثقافة و السينما و المسرح .

هـ- **وزير الرياضة** : غلق القاعات و الملاعب و الفضاءات التي تستقبل الممارسين الرياضيين و الجمهور .

[1] عمر بوقريط ، مرجع سابق، ص 31.

و-**وزير التعليم العالي** : تعليق الدراسة في كل المؤسسات الجامعية و المراكز الجامعية والمدارس و المعاهد الوطنية و تفعيل طريقة التعليم عن بعد و تجسيد بروتكول صحي لاستكمال الدراسة مع الحفاظ على سلامة وصحة قطاع التعليم العالي .

ز-**وزير التربية الوطنية** : غلق المدارس والمؤسسات التربوية و تعليق الدراسة و اعتماد برتكول دراسي خاص .

ح-**وزير الشؤون الدينية** : غلق المؤسسات الدينية و المعاهد والمساجد و المصليات و الزوايا و اماكن العبادة و المدارس القرانية و تعليق فريضة الصلاة و الجمعة مع اعتماد بروتكول صحي يتضمن فتح المساجد بشكل يسمح بالعبادة و لكن بشروط خاصة تحفظ الصحة والسلامة العامة

ط-منح المرسوم التنفيذي رقم 20-69 صلاحية منح العطل الاستثنائية كإجراء وقائي للحد من انتشار وباء فيروس كورونا للسلطات المختصة بالقطاعات المذكورة حصرا في المادة 07 من المرسوم، و يشمل هذا النوع أيضا وزراء هذه القطاعات بخصوص المستخدمين في الوزارة.

الفرع الثاني: التداخل بين اختصاصات الوزراء

كما سبق أن ذكرنا أن الوزراء يشكلون هيئات الضبط الإداري الخاص ويلاحظ في بعض الأحيان تداخل العديد من سلطات الضبط الخاص فيما بينها فنجد في مجال البناء في فرنسا تداخل العديد من السلطات الضابطة مثل ضبط الأمن و السلامة في المنشئات و ضبط المنشئات الخطرة والمزعجة و الغير صحية وضبط المباني و ضبط مواعيد فتح المنشئات ونجد أن السياسة العامة للحلول القضائية في هذا الشأن هي أن تخصص لكل سلطة و كل ضبط مجاله الخاص دون السماح بالتعدي أو الخلط أو اللبس أو تجاوز الإجراءات .[1]

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق، ص126.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري محليا

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية و بين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، و يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية أو إقليمية مستقلة في الأقاليم وعلى أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية ، و بذلك اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحيه تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة وتمثل كل من الولاية و البلدية الهيئات اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.

وحسب نص المادة الأولى من القانون12/07 المتضمن قانون الولاية ، الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء تنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى بموجب قانون وهو ما يضفي عليها طابعا خاصا، أما المادة 2 فقد حصرت هيئات الولاية في هيئتين هما : المجلس الشعبي الولائي والوالي. كما أن للولاية وجود قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 الأشخاص الاعتبارية هي الدولة الولاية و البلدية.[1]

أما البلدية هي مكان ممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية وقد أشار المشرع إلى الجماعات الإقليمية وذكر من بينها البلدية و اختلفت إشارته لها بحسب الدستور .المنتهج آنذاك، بدأ بدستور 1963 في المادة 9 منه إلى البلدية والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية، الإقتصادية والاجتماعية القاعدية والمادة 36 من دستور

[1] عزوز خولة تأثير سلطات الضبط الاداري على الحريات العامة . مذكرة ماستر . كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة العربي بن مهيدي . أم البواقي . الجزائر.2016/2015، ص 66.

1976و المادة5 امن دستور 1989 والمعدلة دستوريا بنص المادة 15 من دستور 1963 وتتكون البلدية من المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام.

يتبين من التشريع الجزائري أن هيئات وسلطات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي او المحلي إنما تنحصر في الوالي (المطلب الأول) ورئيس المجلس البلدي (المطلب الثاني) أما باقي الأشخاص والهيئات (جهاز الدرك ، الشرطة، حراس الغابات، الجمارك شرطة البلدية..) فهي مكلفة بتنفيذ قرارات واجراءات الضبط الإداري .فإنها تبقى مجرد أعوان للضبط الإداري.

المطلب الأول: الوالي

تمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز سلطات بصفته هيئة تنفيذية للولاية، كما يمارس سلطات باعتباره ممثلا للدولة، وبالنسبة للأخيرة فالوالي يجسد الصورة العملية لعدم التركيز الإداري فهو مندوب الحكومة وممثل لكافة الوزراء، وللوالي صلاحيات ، ويستمد الوالي صلاحياته من قوانين ونصوص جد واسعة تجعل من الولاية جهازا تابعا له تنظيمية متناثرة كقانون الولاية، الأملاك الوطنية، الانتخابات...الخ .ويكون الوالي في مجال الضبط الإداري مسؤولا عن المحافظة على النظام العام بكافة ، عناصره نصت المادة 118 من قانون الولاية على أن توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن، وقد وسعت المادة 116 من ذات القانون من صلاحيات الوالي في الظروف الاستثنائية إذ بإمكانه الاستعانة بتشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طرق التسخير، ومثالها العملي المادة 06 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1991/02/10 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، والتي نصت على صلاحيات الوالي في تسخير مصالح الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية للمحافظة على النظام العام.

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في ممارسة الضبط الإداري العام

الوالي شخص ممثل الولاية في تنفيذ القرارات الصادرة من السلطة العليا و هو المسؤول كذلك عن حماية ممتلكتها ، فهو سلطة إدارية و سياسية في نفس الوقت و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية.

فقد حدد القانون12/07 المتضمن قانون الولاية في المادتين 12 او13 ان الوالي يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و يسهر كذلك على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية .[1]

وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري المتعلقة بالولاية ابتداء من قانون 38/69 إلى غاية القانون 12/07 نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيين الوالي والشروط المطلوبة لهذا المنصب لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاة نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر موجودة في التنظيم مثل المادة 78 من الدستور . وللوالي العديد من الصلاحيات مستمدة من قانون الولاية وله صلاحيات أخرى في مجال الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على عناصر النظام العام[2]،

كما أن الوالي هو المسؤول عن اتخاذ تدابير الحماية المدنية وتنظيم الإسعاف على مستوى الولاية، فالوالي مسؤول عن إقامة النظام العام بكل عناصره باتخاذه التدابير الفردية أو الجماعية في المحافظ هو المسؤول عن تنقل الأفراد ومركز الأجانب حيث يمكن له إصدار قرارات الطرد بحق من لا تتوفر فيهم شروط الإقامة على مستوى التراب الولائي.[3]

[1] عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية 11/10 ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع: الجزائر، 2012،ص 105.

[2] عبد الهادي بلفتحي ، المركز القانوني للوالي في القانون الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة سنة 2010 – 2011 ص9.

[3] علاء الدين عشي ، مدخل للقانون الإداري الجزء الثاني مدار الهدى : عين مليلة ، سنة 2010 ص362.

يملك الوالي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة والسكنية العمومية حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط وفي حالة الظروف الاستثنائية يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير. أما القوات المسلحة الجيش فلم ينص القانون على إمكانية تسخيرها إلا أنه بإمكانه التماس مساعدتها في حالة توفر ظروف مستعجلة أو لغرض إقامة النظام العام في منطقة تشهد نشاطا إرهابيا.

الفرع الثاني: سلطات الوالي في المحافظة على عناصر النظام العام

يمارس الوالى نشاط الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة باتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد وعلى هذا الأساس يستطيع أن يصدر لوائح تمنع بها تعرض المأكولات للتلوث والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع انتشار الأمراض والأوبئة يقوم الوالي في سبل الحفاظ على الأمن العام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تكفل منع المظاهرات ودرء الكوارث الطبيعية أو منع عصابات التي تسطو على أموال السكان وفي سبيل الحفاظ على السكينة العامة يقوم الوالي باتخاذ التدابير التي تكفل المحافظة على الهدوء مثلا منع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها ، منع القيام بالحفلات دون تراخيص.[1]

وبالرغم من كل ما يحوزه الوالي من سلطات في ممارسة الضبط الإداري لم ترقى اختصاصاته إلى اختصاصات نظرية في فرنسا فزيادة على تمتع المحافظ بسلطات الضبط الإداري العام يجوز له بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كشرطة الأسلحة والشرطة

[1] عبد الهادي بلفتحي ، مرجع سابق ، ص 99.

النهرية والملاحة البحرية وصلاحيات الضبط الإداري ، وفي حالة الطوارئ يخول له القانون التدخل.

على المستوى المحلي: تخول العديد من السلطات المحلية صلاحية اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) والحد من انتشاره، وهذه السلطات هي:

أ – **الوالي:** يتمتع الوالي في الحالات العادية بصلاحية الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث، والتي تمكنه وهي الأمن العمومي، الصحة العامة والسكينة العامة طبقا للمادة 114 من قانون الولاية ، إلا أن هذه الصلاحية منحته فرض قيود على حقوق الأفراد الخاصة على المستوى المحلي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20–69 ،إذ من أهم التدابير التي منحت له بموجب هذا المرسوم نجد – :تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية طبقا للمادتين 04 –07 من المرسوم التنفيذي المذكور غلق محلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعروض والمطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منه يقوم الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات في القطاعات المتعلقة بقطاع الصحة من خلال تسخير مستخدمي الصحة والمخبريين التابعين للصحة العمومية والخاصة.

قطاع الأمن من خلال تسخير المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني وأيضا الحماية المدنية.

مجال النظافة والوقاية من خلال تسخير المستخدمين المعنيين بالنظافة العمومية وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته تسخير كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية تسخير مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرفق يمكنه تقديم خدمات الإيواء والإطعام سواء كان تابع للقطاع العام أو الخاص تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية أو الخاصة أو أي وسيلة نقل

عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو تجهز للنقل الصحي تسخير المنشآت العمومية أو الخاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين .اتخاذ كل إجراء يرمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته يشمل كامل تراب الولاية أو جزء منها، غير أن هذه التدابير سرعان ما تحولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-70 للجنة الولائية التي يرأسها الوالي المختص إقليميا وهذا تماشيا مع زيادة انتشار الوباء .

اللجنة الولائية: المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته انشأ المرسوم التنفيذي رقم 20-70 لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، إذ تتشكل اللجنة من الوالي المختص اقليميا، رئيس للجنة ممثلي مصالح الأمن النائب العام رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية ما يلاحظ على تشكيلة هذه اللجنة غياب أي عنصر يمثل قطاع الصحة، إذا اقتصرت على الجانب الأمني فقط، رغم أن الدافع من إنشائها هو الوقاية من وباء يمس الصحة العامة، لذا كان يتعين تواجد ممثلين عن القطاع الصحي الموجود في الولاية وخصوصا أن اللجنة يرخص لها اتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء وفق خصوصية كل ولاية وتطور الوضع الصحي الذي لا يمكن تقييمه إلا من قبل المختصين في مجال الصحة.

منح المرسوم التنفيذي رقم 20-70 للجنة العديد من الصلاحيات، منها : منح الترخيص بتنقل الأشخاص استثناء لدواعي التموين، العلاج الملح، لممارسة نشاط مهني مرخص به، ممارسة الأنشطة التجارية المتعلقة بالمواد الغذائية والصيانة والتنظيف والمواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية – .الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الإحياء السكنية في ظل احترام تدابير التباعد الأمني، تأطير عمليات التطوع الرامية إلى دعم جهود السلطات العمومية من أجل الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته طبقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 20 -70.

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

جاء قانون الجماعات الإقليمية في الشق المتعلق بالبلدية مبينا القانون الأساسي الخاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد 64 إلى 70 . نصت المادة 78 على أنه يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع التنظيم المعمول بهما .

الفرع الأول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الضبط الاداري.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام من خلال الحفاظ على الأمن العمومي والصحة العامة والسكينة العامة عبر رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية باتخاذ الاحتياطات تراب البلدية، إذ يكلف بموجب المادة 94 من القانون والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، كما تندرج ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الحفاظ على الصحة من خلال مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، ويكون التنفيذ بشكل دائم طبقا لنص المادة 35 من القانون 18 –11 المتعلق بالصحة، إلا أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمجابهة خطر انتشار فيروس كورونا، و الملاحظ أن دور رؤساء المجالس الشعبية البلدية كان يقتصر على تنفيذ قرارات الولاة دون إصدار قرارات ضبطية من طرفهم و ركز دورهم على عمليات التعقيم والتنظيف رغم انهم السلطة الضبطية الإدارية الأولى التي هي في مواجهة المواطنين و الوباء .

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وضابط للشرطة القضائية وضابط إداري على مستوى البلدية، ففي قانون البلدية لعام 1967 كان رئيس مجلس الشعبي البلدي يمارس سلطانه الضبطية تحت مراقبة واشراف سلطة عليا. وفي قانون 08/90 والقانون الحالي رقم 10/11 يقوم بممارسة صلاحياته الضبطية الادارية تحت إشراف الوالي.[1]

يضطلع رئيس المجلس البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المعروفة بصورة وقائية ويملك من أجل ذلك اختصاصات السلطة العامة اللازمة والكافية للمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة على مستوى الحدود الإدارية للبلدية.

تنص المادة 88 من قانون البلدية رقم 10/11 يقوم رئيس م ش ب تحت إشراف الوالي بما يأتي:[2]

- السهر على النظام العام والسكينة العامة والنظافة العمومية .
- السهر على حسن تنفيذ تدابير الاحتياطية والوقاية في حالة الإسعاف .
- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات ومعاقبة كل المساس بالسكينة العمومية.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة والسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني .

[1] عمر فرحائي ، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد ، العدد السادس ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة احمد محيو ، محاضرات في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر ، سنة 2000 ص 411.

[2] عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص 24 .

- السهر على احترام المقاييس في مجال العقار والسكن والتعمير والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية ومكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والحد منها ومنع تشرد الحيوانات المؤدية والضارة وكذلك ضمان ضبطية الجنائز والمقابر وفقا للعادات في مختلف الشعائر الدينية، كما يأمر بهدم الجدران والعمارات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع لا سيما المتعلقة بحماية التراث الثقافي، يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي بقصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك شرطة البلدية التي يحددها القانون الأساسي عن طريق التنظيم. وفي حالة الخطر الوشيك يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم بها الوالي فورا .[1]

الفرع الثالث: تداخل اختصاصات الضبط الإداري بين الوزراء ورئيس المجلس الشعبي البلدي

تثور المشكلة عندما تخضع النشاطات في ذات الوقت تحت سلطة كل من الضبط العام والضبط الخاص وعلى سبيل المثال نجد أن العروض السينمائية في فرنسا تهم الضبط العام لاسيما من جهة الهدوء والسلوك وتتعلق أيضا بالضبط الخاص بالرقابة على العروض السينمائية ومظهره ضرورة وجود الموافقة على تلك العروض من أحد اللجان ويحل التنازع وفقا للمبادئ المستخلصة من أحكام القضاء الإداري ، فهناك حالات قصد بها المشرع في تنظيمه للضبط الخاص استبعاد الضبط العام (مبدأ اقتصادية الضبط الخاص) والمثال النموذجي لذلك هو ضبط السكك الحديدية في فرنسا ولقد أنشأ هذا الضبط من أجل أن تتفرد السلطات التي عينها القانون وتتمثل أساسا في وزير الأشغال لحل جميع مشاكل الأمن والهدوء والصحة التي تطرح في نطاق السكك الحديدية وبالتالي فلا يمكن لمدير الشرطة أو العمدة مثلا التدخل بقرار ضبط يتعلق بالسكك الحديدية غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد

[1] المواد من 88 إلى 95 من قانون البلدية رقم 10/11.

أقر بشرعية التدخل في حالة الخطر الوشيك . وهناك حالات يكون فيها التداخل والتنافس بين كل من الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ممكنا وذلك حيث يستهدفان جوانب مختلفة لنفس النشاط، ففي هذه الحالة يكمل كل منهما الأخر.[1]

وعلى ذلك فإن التدخل في موضوع معين من جانب السلطة العليا لا يحرم السلطة الأدنى من حق البت في نفس الموضوع فنجد في فرنسا أن قانون المرور لا يحول دون تنظيم العمدة للمرور في المدينة ، غير أن السلطة الأدني لا يمكن أن تتخذ إجراءات مخالفة للائحة العامة أو أن تعفي محليا من تطبيقها ، إنها لا تملك سوى فرض إجراءات تكميلية تتماشى مع الضرورات المحلية.

ويمكن أن يحدث تداخل بين سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي بكون أن له سلطة ضبط إداري عام مع صلاحيات الوزراء الذين لهم ممارسة الضبط الإداري الخاص وقد وضع القضاء الإداري قاعدة عامة لحل وحسم هذا التنازع أو التداخل بين هيئات الضبط الإداري.

فالأصل أنه لا يمكن أن يحدث تداخل بين سلطات الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص إلا في الظروف الاستثنائية أو الظروف أو الاستعجال، ونظرا للمبدأ القانوني الخاص يقيد العام واحتراما لمبدأ الشرعية وقواعد الاختصاص فإنه لا يمكن لسلطات الضبط الإداري العام أن تتدخل في اختصاصات سلطة الضبط الإداري الخاص.[2]

ويشترط القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن لمخالفة الأوامر والإجراءات الضبطية المركزية من طرف الهيئات والسلطات اللامركزية توفر شرطين أساسيين:

أن تكون هناك ظروف ومخاطر محلية خاصة ومستجدة لا يمكن معها المحافظة على النظام العام المحلي بواسطة احترام إجراءات وقرارات الهيئات المركزية بل يجب تخطيها.

يجب أن تكون إجراءات وأعمال الضبط الإداري اللامركزية أي المحلية تتضمن تغليط وتشديد إجراءات وأوامر هيئات الضبط الإداري المركزية وليست مخففة لها.

---

[1] عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2008 ، ص 123.

[2] عمار عوابدي ، مرجع السابق ، ص 34.

مثال : ما حدث في قضية لوتيسيا فرئيس بلدية مدينة نيس بالجنوب الفرنسي أصدر قرار إداري ضبطي بمنع عرض ثلاث أفلام للشركة التي تحصلت على ترخيص قانوني من طرف الوزير المختص بعد موافقة لجنة الرقابة على الأفلام السينمائية وكان رئيس البلدية منع عرض الأفلام تحت تأثير جمعية المعلمين وأولياء التلاميذ الذين هددوا بالقيام بمظاهرات في المدينة لمنع عرض هذه الأفلام التي تهدد تربية وأخلاق التلاميذ الصغار .

الخاتمـــــــة

الخاتمـــة

إن موضوع الضبط الإداري لاسيما سلطاته وهيئاته موضوع مهم وحساس جدا لارتباطه الوثيق بحقوق وحريات الأفراد، ومنه ظهر لنا جليا أهمية تبيان صلاحيات وسلطات هيئات الضبط الإداري وخطورة مهامها خاصة في الظروف الاستثنائية غير العادية ومنه نخلص إلى الاقتراحات والتوصيات التالية:

- تحديد الهيئات المختصة للقيام بسلطات الضبط الإداري تحديدا دقيقا نافيا لكل لبس وتقسيمها إلى هيئات على أساس التقسيم الجغرافي (هيئات ضبط مركزية، وأخرى لا مركزية) كل له اختصاصاته بحسب الضرورة التي تدفعه إلى التدخل. هذا التحديد في سلطات الضبط الإداري يساعد في القضاء على تنازع الاختصاص بين مختلف هيئاته .
- تشريع قانون خاص بالضبط الاداري حتى يتسنى لسلطاته ولكل المهتمين والقانونيين تتبع الضبط الاداري من خلال قانون خاص به.
- التكوين المتخصص لسلطات الضبط الإداري المحلية لأنها هي التي لها العلاقة المباشرة بالمواطن من جهة وهي التي تباشر تنفيذ الضبط الإداري محليا.
- توعية المواطنين وبعث الثقافة القانونية لاسيما المتعلقة بالضبط الداري والحريات العامة أبسط مثال على ذلك الاستفادة من الاذاعات المحلية والجامعات لنشرها في أوساط المجتمع.
- إجبارية اشتراط ترشيح ضمن القوائم البلدية والولائية والوطنية أهل الاختصاص القانوني.
- الاستفادة من تجربة التعامل في الجانب الأمني مع التسعينيات وكذا التعامل مع جائحة كورونا وتقييمها موضوعيا حيث سجل تخبط في التعامل مع الجائحة ومع

تطور الأزمة الصحية بدأ التصحيح من خلال اعطاء الصلاحيات للولاة في التعامل مع الوباء وأثاره .وفقا للمعطيات المحلية لكن بضرورة التواصل مع المختصين أهل الصحة والقانون ولقد لوحظ من دراستنا الى أكثر من 100 مائة قرار ضبطي صدر من السلطات المختصة غياب سلطة الضبط الاداري الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي عن التعامل مع الجائحة فلا نجد قرارات لهم غير تطبيق قرارات الولاة.

- وضع قيود وضوابط قانونية على سلطات الضبط الإداري عليه التقيد بها سواء في الحالات العادية أو في ظل الحالات الاستثنائية لأن التقيد والالتزام بالقواعد القانونية من جانب سلطات الضبط الإداري يكرس ثقة المواطن في إدارته .
- توعية الرأي العام بمهام الضبط الإداري وأهميته في الحفاظ على النظام العام وكل ما يمس حياتهم لأن أصل استتباب الوضع هو شعور الأفراد بأهمية دور الضبط الإداري.
- وضع قواعد قانونية تضمن تحديد الجهات المنوطة بها قانونا لمراقبة أعمال الضبط الإداري على أن يكون أساسها الرضا الشعبي ويكون تحركها تلقائيا كلما أحست ان هناك تعديا على الحريات العامة للمواطنين خاصة في ظل الظروف الاستثنائية .
- ضرورة إعمال فكرة التكوين المتخصص للقاضي الإداري، حتى نحصل على قاضي ملم، ففكرة التخصص ِ بكافة جوانب المنازعة الإدارية التي ينوي إصدار أحكام بشأنها تزيد من توسيع ثقافة القاضي بما ينعكس على زيادة كفاءته وفرض دوره في إحلال التوازن بين إجراءات وتدابير سلطات الضبط الإداري وبين ضمان ممارسة الحريات العامة في ظل ظروف تقيد وتحد من ممارسة تلك الحريات .
- ضرورة تحديد مجالات الرقابة على الملائمة تحديدا سليما، بحيث تكون هناك حدود يقف عندها القاضي الإداري ولا يتعداها حماية للحريات .

- ينبغي ضرورة إعادة النظر في النصوص الدستورية المتضمنة مختلف حالات الظروف الاستثنائية من خلال إشراك كافة سلطات الدولة والأجهزة الحساسة في الإعلان عن قيامها دون الانفراد الفعلي لسلطة واحدة لها من الصلاحيات ما يؤهلها لتكون سلطة مطلقة .
- بالرغم من توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري من قبل التعديل الدستوري الأخير إلا أن ذلك يظل غير كافي، ذلك أن امتداد دائرة الإخطار إلى الأفراد من شأنه أن يساهم في فعالية المجلس الدستوري في تشديد الرقابة على النصوص التشريعية الصادرة أثناء الظروف الاستثنائية.
- توجيه الأبحاث والدراسات القانونية نحو الجوانب العملية والتنفيذية لهيئات وسلطات الضبط الإداري للاستفادة من الواقع العملي لهاته السلطات اثراء للمكتبة القانونية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1-الدساتير الجزائرية :

- دستور 1963
- ب- دستور 1976
- ج- دستور 1989 الصادر بتاريخ 23 فيفري 1989 ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 11 مارس 09.العدد، 1989
- د- دستور 1996 الصادر بتاريخ 08 ديسمبر1996 ،الجريدة الرسمية العدد 76.
- دستور 2020 الصادر بتاريخ 2020/12/30 ، الجريدة الرسمية العدد 82.

2-النصوص التشريعية :

أ-القوانين :

- القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية الصادرة في 06 سبتمبر2004 ،العدد 257 .
- القانون العضوي رقم 04 -11 المؤرخ في 06 سبتمبر2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية الصادرة في 06 سبتمبر2004 ،العدد 57 3 .
- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية الصادرة في 15 يناير 2012 ، العدد 42 .
- القانون رقم 18-11 ، المتعلق بالصحة.
- القانون رقم 11 -10 المؤرخ في 22جوان2011 ،المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 03 جويلية2011 ، العدد 37
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ،المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، المؤرخة في العدد 12، 29 فبراير 2012.

- القانون رقم 11/89 المؤرخ في 1989/06/05 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1989/06/05 ،العدد 727 .
- القانون رقم 19/91 المؤرخ في 1991/12/02 المعدل والمتمم للقانون 28/89 المؤرخ في 31/12/1989المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 63.العدد، 04/12/1991 8
- القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 ،المتضمن تنظيم الصحافة و الإعلام، الجريدة الرسمية، العدد14 ،الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.

ب- المراسيم التنظيمية :

- المرسوم الرئاسي رقم 91 -196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10 .
- المرسوم الرئاسي رقم 320/92 المؤرخ في 1992/08/11 المعدل والمكمل للمرسوم الرئاسي رقم 92/44 ، الجريدة الرسمية، العدد 6
- المرسوم التنفيذي رقم 75/92 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 23 فبراير 1992 ، العدد14.

3-الكتب :

- ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، الجزء الثامن والعشرين .
- أبوبكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دون طبعة، المطبعة العربية، الجزائر، 2006.
- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2003.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2009.
- رشيد خلوفي، القضاء الإداري_تنظيم واختصاص_ دون طبعة ديوان المطبوعات الجامعية، 2001
- عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2005.
- عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دون طبعة، شركة مطابع الطويجي التجارية، القاهرة، مصر1993.
- عبد الرؤوف هاشم بسيوني:نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، مصر،1995.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري- دراسة مقارنة- بدون طبعة، دار المعارف الإسكندرية، 1991.
- عبد الله ماجد العكايلة، الوجيز في الضبطية القضائية- دراسة تحليلية تأصيلية نقدية مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة ،الجزائر ،2012.
- عمار بوضياف :الوجيز في القانون الإداري
- عمار بوضياف. الوجيز في القانون الإداري. ط2دج. جسور للنشر والتوزيع: المحمدية. الجزائر. 2007.
- محمد الصغير بعلى، القانون الإداري،- التنظيم الإداري، النشاط الإداري- دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004

- محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- محمود فؤاد عبد الباسط:القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة للنشر ،ب ط ،الإسكندرية ،2005
- ناصر لباد، القانون الإداري، بدون طبعة، Editeur،.2004.

4-المقالات :

- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، 1987.
- السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2005.
- سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية، مجلة العلوم القانونية العدد، 2.1 1661.
- حوليـــات جـــامعة الجزائـــر1 العدد 34 /عدد خاص . القـــانون وجـــائحة كوفيد 19 جـويلية 2020 .
- حددود سلطات الضبط الاداري لحماية الحقوق والحريات الفردية د/ بالخير الدراجي.د/ عادل زياد مجلة العلوم القانونية والسياسية .المجلد 10 العدد02.سبتمبر 2019 جامعة الوادي /جامعة خنشلة.
- النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري الأستاذ سليماني السعيد المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية كلية الحقوق جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل .
- التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري د/ بن بريح ياسين مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية كلية الحقوق جامعة البليدة2 .

- سلطات الضبط الاداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري .الباحث يامة إبراهيم مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية .المركز الجامعي لتامنغست الجزائر.
- الرقابة القضائية على عيب السبب بين الشرعية والملائمة في قرارات الضبط الإداري د/ زغدود جغلول د/ لريس سمراء. جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي الجزائر مجلة الحقوق والعلوم السياسية 2018/01/09.
- منصور مجاجي :الضبط الإداري وحماية البيئة ،مجلة دورية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية ، العدد الثاني ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،2009 .
- أحمد بلونين، الحقوق والحريات العامة بين الانتهاك الداخلي والحماية الدولية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس (1)–مليانة، مخبر الحالة المدنية، العدد الأول، أفريل 2014.
- **5–الرسائل الجامعية :**
- سكينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجرائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2008.
- نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
- مقدود مسعودة التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر أطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة 2017/2016.
- سكينة عزوز، الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر سنة 1991.

- غلاي حياة .حدود سلطات الضبط الاداري .مذكرة ماجيستر كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بوبكر بلقايد تلمسان 2015/2014.
- نقاش حمزة الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية مذكرة ماجيستر كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري قسنطينة الجزائر2011/2010.
- الضبط الإداري وحماية الحريات العامة في التشريع الجزائري .طوابرية إيمان .بن زايد علي .مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 08ماي 1945قالمة 2019/2018.
- نوال بن الشيخ :الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة ،مذكرة ماستر أكاديمي ،جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2013.
- سليمة طالب، هيئات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في القانون الجزائري، مذكرة ماستر تخصص دولة ومؤسسات ، جامعة الجلفة، 2014/2013.
- موناس لويزة، شلي نعيمة، الإطار القانوني لهيئات الضبط الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر في القنون العام، جامعة جيجل، 2015/2014.

الفهـــرس

الفهـــــــرس

تشكر	
الإهداء	
مقدمة	
الفصل الاول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري	
المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه	**6**
المطلب الأول تعريف الضبط الإداري	**6**
الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري لغة	**7**
الفرع الثاني : تعريف الضبط الإداري اصطلاحا	**7**
المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري	**10**
الفرع الأول: الخاصية الانفرادية	**10**
الفرع الثاني: الخاصية الوقائية	**11**
الفرع الثالث: الخاصية التقديرية	**11**
المبحث الثاني : أهداف وأنواع الضبط الإداري	**13**
المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري	**13**
الفرع الأول : أهداف الضبط الإداري التقليدية	**14**
الفرع الثاني :أهداف الضبط الإداري الحديثة	**18**
المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري	**27**
الفرع الأول: الضبط الإداري العام	**28**

الفرع الثاني : الضبط الإداري الخاص	28
المطلب الثالث : أساليب الضبط الإداري ووسائله	29
الفرع الأول: الأساليب القانونية	29
الفرع الثاني :الوسائل المادية والبشرية للضبط الإداري	32
الفرع الثالث : القرارات الإدارية الفردية (أوامر الضبط الإداري) :	33
الفصل الثاني: سلطات وهيئات الضبط الإداري في الجزائر	
المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وطنيا	39
المطلب الأول: رئيس الجمهورية.	39
الفرع الأول: ممارسة رئيس الجمهورية للضبط عبر الدساتير	40
الفرع الثاني: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف العادية	41
الفرع الثالث: صلاحيات الضبط لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية.	48
المطلب الثاني: الوزير الاول	51
الفرع الاول: صلاحيات الوزير الاول	51
الفرع الثاني: تفويض الوزير الاول للضبط الاداري.	54
المطلب الثالث: الوزراء	55
الفرع الاول: صلاحيات الوزراء في مجال الضبط الاداري الخاص.	56
الفرع الثاني: التداخل بين اختصاصات الوزراء.	58
المبحث الثاني: سلطات الضبط الاداري محليا.	59
المطلب الاول: الوالي	60

الفرع الاول: صلاحيات الوالي في ممارسة الضبط الاداري العام.	**61**
الفرع الثاني: سلطات الوالي في المحافظة على عناصر النظام العام.	**62**
المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.	**65**
الفرع الاول: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الضبط الاداري.	**65**
الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على عناصر النظام العام.	**66**
الفرع الثالث: تداخل اختصاصات الضبط الاداري بين الوزراء ورئيس المجلس الشعبي البلدي.	**67**
الخاتمة	**71**
المراجع	**75**
الفهرس	**82**

ملخص:

يعد الضبط الإداري من الوظائف المهمة والساسة للدولة ويظهر ذلك بشكل خص في الظروف الاستثنائية وخاصة عندما يمس تهديد عناصر الضبط (النظام العام، الصحة العمومية، الآداب العامة).

ونظمت القوانين الجزائرية سلطات وهيئات الضبط الإداري إلى هيئات مركزية وأخرى محلية تمارس كل اختصاصاتها وفقا لمراكزها القانونية والقوانين الناظمة.

والضبط الإداري وطنيا نجده فيما يقوم به رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، أما محليا فنلمسه في صلاحيات ومهام الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد وضعت جملة من الآليات كرسها المشرع الجزائري بعناية في المنظومة القانونية لتمكن سلطات وهيئات الضبط الإداري من ممارسة وظيفتها في إطار القانون واحترام مبدأ المشروعية وحفاظا على الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الهيئات المركزية، الهيئات المحلية، مبدأ المشروعية، التشريع الجزائري.

Abstract:

Administrative control is one of the important and political functions of the state and this appears especially in exceptional circumstances, especially when the threat to the elements of control (public order, public health, public morals) affects.

Algerian laws have organized the administrative control authorities and bodies into central and local bodies that exercise all their competencies in accordance with their legal positions and the regulating laws.

Nationally, we find administrative control in what the President of the Republic, the Prime Minister, and the ministers do. Locally, we see it in the powers and tasks of the governor and the president of the Municipal People's Council.

A number of mechanisms have been carefully established by the Algerian legislator in the legal system to enable the administrative control authorities and bodies to exercise their function within the framework of the law, respect the principle of legality, and preserve rights and freedoms.

Keywords: administrative control, central bodies, local bodies, the principle of legality, Algerian legislation.